



## Münchener Beiträge zur Politikwissenschaft

herausgegeben vom  
Geschwister-Scholl-Institut  
für Politikwissenschaft

---

**2014**

Roland A. Römhildt

**(Ent-)Politisierung als  
Erklärungsmuster:  
Entwicklungen von Steuerungs-  
und Governance-Theorie und  
ihre Implikationen für einen  
Begriff des Politischen**

---

Bachelorarbeit bei  
Prof. Dr. Karsten Fischer  
SoSe 2013

*Die Zeit fährt Auto. Doch kein Mensch kann lenken.*

*Das Leben fliegt wie ein Gehöft vorbei.*

*Minister sprechen oft vom Steuersenken.*

*Wer weiß, ob sie im Ernste daran denken?*

*Der Globus dreht sich und geht nicht entzwei.* (Kästner 1997: 147)

*Mir hilft der Geist! Auf einmal seh ich Rat*

*Und schreibe getrost: im Anfang war die Tat!* (Goethe 2007: 36)

## Gliederung

|             |   |           |
|-------------|---|-----------|
| <b>I.</b>   | <b>Einleitung – (Ent-)Politisierung als Erklärungsmuster</b>          | <b>4</b>  |
| <b>II.</b>  | <b>Steuerungsdebatte zwischen Systemtheorie und Handlungstheorie</b>  | <b>6</b>  |
|             | <i>II.1. Vorbemerkung: Das Konzept der Steuerung</i>                  | 6         |
|             | <i>II.2. Die Theoriendebatte 1988</i>                                 | 6         |
|             | <i>II.2.1. Niklas Luhmann</i>   | 6         |
|             | <i>II.2.2. Fritz W. Scharpf</i>                                       | 8         |
| <b>III.</b> | <b>Weitere Entwicklung</b>  | <b>9</b>  |
|             | <i>III.1. Luhmann: Betrachtung von Organisationen</i>                 | 9         |
|             | <i>III.2. Governance als neuer Akzent</i>                             | 14        |
| <b>IV.</b>  | <b>Untersuchung theoretischer Voraussetzungen</b>                     | <b>17</b> |
|             | <i>IV.1. Die „politische Gesellschaft“ – ein Versuch der Synthese</i> | 16        |
|             | <i>IV.1.1. Argumente für einen verbindenden Ansatz</i>                | 17        |
|             | <i>IV.1.2. Die „politische Gesellschaft“</i>                          | 18        |
|             | <i>IV.1.3. Kontingenz</i>   | 21        |
| <b>V.</b>   | <b>Fazit und Ausblick</b>   | <b>23</b> |
|             | <b>Literatur</b>  | <b>28</b> |

## I. Einleitung – (Ent-)Politisierung als Erklärungsmuster

Die vorliegende Arbeit nimmt ihren Ausgang in der Frage nach der politischen Steuerbarkeit von Gesellschaft. Darauf aufbauend werden die Prämissen für unterschiedliche Urteile über Steuerbarkeit untersucht. Relevant wird der Forschungsgegenstand aus der Konfrontation teilweise unversöhnlicher Positionen in einer Debatte, die das Fundament der Politikwissenschaft selbst betrifft. Dazu ist zuerst ein kurzer Rekurs auf tradierte Vorstellungen von Politik erforderlich.<sup>1</sup>

Eine Linie zu Konzepten von Steuerungen ist schon zu Platon zurückverfolgbar, wenn er in seiner Erörterung der Oligarchie die politische Ordnung mit einem Schiff vergleicht, das es zu steuern gelte (Politeia 551c, vgl. Göhler 2010: 35).<sup>2</sup> Auch mag einem Marxens elfte These gegen Feuerbach in den Sinn kommen, die klar die aktive Gestaltung der Welt fordert (Marx 1998: 21).<sup>3</sup> Das vorangestellte Motto aus dem Faust verweist ebenfalls auf diese Vorstellung der Tat als Ziel.

In jüngerer Zeit schrieb Wilhelm Hennis, ein Vertreter der Gründungsschule der Politikwissenschaft in der Bundesrepublik, die auf einem normativen Grundanspruch aufbaute (vgl. Bahners 2012; Hennis 1964: 37), in seiner Schrift „Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik“ über die Problemstellung von Politik:

Das politische Problem katexochen ist aber: ‚how to get things done‘. Nicht der Inhalt der Richtlinien, also die Ziele der Politik, bereiten dem Staatsmann am meisten Kopfzerbrechen, sondern die Art ihrer Durchsetzung (Hennis 1964: 28).

Die Politik ‚tut‘ etwas, so klingt aus dem Zitat heraus. Das Problem im eigentlichen Sinne ist dann nur noch, dieses zu Tuende durchzusetzen. Das verweist zwar schon auf das Problem der Implementation von Politiken, aber der Fokus liegt klar darauf, dass Politik etwas ‚erledigt‘ (vgl. ebd.: 7, 36-37).

Darüber hinaus ergeben sich auch aus öffentlichen Debatten Aktualität und Relevanz des Themas.<sup>4</sup> Einige Schlaglichter müssen hierbei genügen. So kann man auf „Erklärbücher“ zum Regierungsstil Angela Merkels verweisen (so die Titulation durch Dietrich 2013: 8), in denen sie als „Zauderkünstlerin“ (Blome 2013), gar als „Patin“ (Höhler 2012), bezeichnet wird. Diese Bücher legen indirekt frei, dass Politik eine Erfüllung von Zielvorgaben unterstellt wird, an welche die Bundeskanzlerin sich so anscheinend nicht hält. Lange vorbei die Zeiten als sie selbst noch von ‚durchregieren‘ sprach (Merkel 2007: 27), was Merkel dazu veranlasst, ihr nicht nur charismatische und dezisionistische Qualitäten abzusprechen, sondern auch machiavellistische *virtú* (ebd.: 42-43). Mutloses „Durchwursteln“ und „Zaudern verringern den Spielraum noch weiter“ (ebd.: 44). In die gleiche Kerbe schlägt Diez: „Pragmatismus ist im Grunde das falsche Wort, denn es verschleiert nur die Willkür dessen, was sie tut“ (2013). Er unterstellt Merkel, dass sie durch die Postulierung von ‚Alternativlosigkeit‘ an der Abschaffung des Politischen arbeite, sie nur Macht kenne, „Dethematisierung“ als Methode

<sup>1</sup> Die Beispiele sind wegen ihrer Bekanntheit gewählt, eine systematischere Betrachtung kann hier aufgrund des Umfangs nicht geleistet werden.

<sup>2</sup> Der unten eingeführte Begriff der Governance basiert noch auf diesem antiken Bild vom „Staatsschiff“, denn er leitet sich vom altgriechischen κυβερνάω und dem lateinischen gubernare ab (vgl. Knodt/Große Hüttmann 2006: 223).

<sup>3</sup> „Die Philosophen haben die Welt nur verschieden *interpretirt* [sic!], es kömmt [sic!] drauf [sic!] an sie zu *verändern*.“

<sup>4</sup> Die Arbeit bezieht sich hierbei auf Deutschland, zumal die Steuerungsdebatte (nicht mehr die Forschung zur Governance) spezifisch in der deutschen Politikwissenschaft ausgegossen wurde (vgl. Wiesenthal 2006). Die angelsächsische Literatur beispielsweise geht nicht vom „Dreischritt“ Planung – Steuerung – Governance aus, sondern dem „Zweischritt“ Planung – Governance (Grande 2012: 580).

betreibe und ansonsten bloß die gegenwärtige Krise verwalte (ebd.). Der Subtext ist evident: Sie tut nichts und das führt zur Katastrophe. Die „Zukunftsfähigkeit“ des Landes könne durch solches Verhalten nicht gesichert werden (Merkel 2007: 44). Gleiches wird allgemeiner auch spöttisch und resignativ einem großen Teil der Politik unterstellt. In einem „Käseglocken-System“ kommentiere sie nur die eigene Fiktion des Tätig-seins, ohne tatsächlich etwas zu bewirken (vgl. Kister 2013).<sup>5</sup>

Die sich aufdrängende Frage scheint nun zu sein: Wieso ‚handelt‘ die Politik nur so ungenügend, wieso gestaltet sie nicht, sondern kreist nur um sich? Formuliert man die Frage anders und grundsätzlicher, mag sie so lauten: Kann die Politik das denn überhaupt, wenn ja, in welchem Maße und ist es überhaupt sinnvoll und wünschenswert? So bekommt die Untersuchung eine demokratiethoretische Färbung.

Die Beschäftigung mit der Frage nach politischer Steuerung hat vor diesem Hintergrund zwei systematische Hauptmotivationen: Erstens steht ein wirklichkeitswissenschaftliches Interesse dahinter.<sup>6</sup> Für die Gesellschaft ist eine Vorstellung ihrer eigenen Formbarkeit von Interesse, verwiesen sei auf die obigen Beispiele. Zweitens besteht ein reflexives Interesse der Politikwissenschaft an dieser Frage. Sie ist entscheidend für ihr Selbstverständnis, denn mit der Frage „Does politics matter?“, die sich angesichts solcher Diskurse stellt (Greven 2009: 43), ist ihr Fundament berührt (vgl. Mayntz 1985: 15; Scharpf 1989: 11-12; Lange 2002: 172). Auch wenn es heute überholt erscheint, dass Politikwissenschaft nach Wissen strebt, „damit wir ein vernünftiges Leben führen können“ (Hennis 1964: 37), so setzt sie aber doch zumeist die Gestaltungskraft von Politik voraus – im Positiven wie im Negativen. Daher muss gefragt werden, inwieweit das wirklich der Fall ist.

Das Erkenntnisinteresse spiegelt sich im Aufbau dieser Arbeit wider. Zuerst wird auf die spezifische Steuerungsdebatte zwischen soziologischer Systemtheorie und Handlungstheorie eingegangen, die als theoretische Reflexion der oben angeführten ‚alltäglichen‘ Debatten über Politik angesehen werden kann. Diese Reflexion dient der Systematisierung von Aussagen durch „die Verknüpfung von Einzelerfahrungen und Einzelbeobachtungen der Wirklichkeit zu einer Aussage über Zusammenhänge empirischer Phänomene“ (Schlangen 1974: 74). Das soll eine Verallgemeinerung gewährleisten, die wichtig für die Untersuchung und ihren wirklichkeitswissenschaftlichen Anspruch ist. Die Erörterung vergangener Theoriedebatten hat ja nur dann konkreten Sinn für die politische Theorie, wenn wir daraus auch weiterhin etwas ziehen können, denn politische Theorien haben die doppelte Funktion, „die Wirklichkeit in der Vermittlung eines jeweils bestimmten Praxisbezugs auf allgemeine Begriffe zu bringen“ (ebd.: 85).

Nach einer Erörterung der Weiterentwicklung der kontrastierten Ansätze wird die Frage dann in einen generellen theoretischen Zusammenhang überführt und für eine vermittelnde Sichtweise plädiert. Dabei sollen die Einsichten über Steuerbarkeit und Governance eine Begriffsbildung des Politischen begleiten (vgl. ebd.: 46-48) und in Konsequenz daraus eine Analyse der Stellung von Politik in der Gesellschaft ermöglichen. Dies wiederum kann schließlich die Plausibilität anfänglich eingeführter Ansätze erhellen. Erkenntnistheoretisch folgt der Aufbau damit Luhmann: Zirkuläre Selbstreferenz, der Wiedereintritt der Frage in die Frage, bedeutet eine immer wahrscheinlichere Approximation an etwas, das man Realität nennt (vgl. 1996: 647-661, besonders 648-649, 651).

---

<sup>5</sup> Natürlich gibt es auch gegenteilige Meinungen, doch der oben angedeutete Diskurs ist zu auffallend, als dass er nicht zu den hiernach ausgeführten Fragen führen könnte.

<sup>6</sup> Zu diesem Begriff vgl. Sigwart (2007: 381-385).

Im Endeffekt dient solch eine Herangehensweise auch der Beantwortung der Frage, ob Konzepte der Politisierung oder Entpolitisierung beziehungsweise der gesellschaftlichen Differenzierung als Erklärungsmuster für konkrete Probleme der heutigen Politik dienen können.

## **II. Steuerungsdebatte zwischen Systemtheorie und Handlungstheorie**

### **II.1. Vorbemerkung: Das Konzept der Steuerung**

Eine Infragestellung und damit verbundene Debatte über die Steuerungsfähigkeit von Staaten kam zu dem Zeitpunkt auf, als die Steuerungseuphorie der späten 60er und frühen 70er Jahre endete (vgl. Mayntz 1985: 15). In der ersten Phase des Wiederaufbaus nach dem Zweiten Weltkrieg hatte es dank der wirtschaftlichen Erfolge allerorten keinen Zweifel an Steuerungsfähigkeit gegeben – lange davor schien dies ohnedem *common sense* (vgl. Einleitung).

In der Entwicklung der Debatte trat mehr und mehr das Steuerungsobjekt ins Zentrum des Interesses – nicht mehr nach der Steuerungsfähigkeit wurde gefragt, sondern ob diese Steuerung sich an sich sinnvoll einpassen könne, ob Steuerbarkeit überhaupt gegeben sei (vgl. Mayntz 1996: 266). Dies ist natürlich entscheidend, denn selbst wenn ein Akteur in einem Gefüge über das Potential verfügt, etwas nach seinem Willen zu verändern, aber keine Anschlusspunkte findet, ist das Potential vollkommen wirkungslos (ebd.: 265–266).

### **II.2. Die Theoriedebatte 1988**

Mit ihren Vorträgen auf dem deutschen Politologentag 1988 in Darmstadt brachten Niklas Luhmann und Fritz W. Scharpf die sogenannte Steuerungsdebatte auf einen vorläufigen Höhepunkt (Lange 2002: 171; vgl. Wiesenthal 2006: 31-42). Hier werden zuerst ihre Positionen in diesem Schlagabtausch dargestellt. Dabei sind spätere Theorieentwicklungen bewusst ausgespart, um für die theoretische Erörterung eine klare Ausgangslage zu haben.<sup>7</sup> Zu berücksichtigen ist natürlich, dass diese Debatte auf den oben skizzierten Entwicklungen aufbaute. Konkreter Stein des Anstoßes war Luhmanns Veröffentlichung über die „Wirtschaft der Gesellschaft“, „deren auf Politik bezogener Teil in der deutschen Politischen Wissenschaft Empörung und Unverständnis ausgelöst hatte“, da hier „zum ersten Mal apodiktisch“ Steuerbarkeit von Gesellschaft durch die Politik verneint wurde (Lange 2002: 171). Die beiden Vorträge waren allerdings nicht aufeinander abgestimmt (Wiesenthal 2006: 35), auch wenn Scharpf als Verteidiger tradierter Vorstellungen mehr auf Luhmann einging als umgekehrt.

#### **II.2.1 Niklas Luhmann**

Niklas Luhmann definiert Steuerung als eine Differenzminderung, die im Idealfall bis auf null erfolgt, also eine Differenz zwischen Sein und Sollen, die nach tradierter Zweckorientierung erledigt werden soll (Luhmann 1989: 5).

Dazu merkt er kritisch an, dass es

wenig sinnvoll [ist, R. R.], im Hinblick auf Gesellschaft oder politische Systeme, Wirtschaftssysteme oder andere komplexe Einheiten die Frage der Steuerbarkeit zu stellen. [...] die Frage ist falsch gestellt. Steuerungsbemühungen haben selbstverständlich Effekte. Sie verändern andererseits aber nicht alles und oft mehr und oft weniger als beabsichtigt. [...] Offenbar folgt die Frage den Regeln der Grammatik: Subjekt-Prädikat-Objekt. Für eine wissenschaftliche Analyse reicht das nicht aus (Luhmann 1989: 4).

---

<sup>7</sup> Die Positionen von Renate Mayntz werden bei Scharpf eingeflochten, da beider Positionen durch ihre Kooperation konvergierten.

Vielmehr bedarf es für ihn der Kontextualität. Ein komplexer Zusammenhang und die Rekursivität von Handlungen und ihren Folgen, die angedeutet ist, müssen sichtbar werden. Der Begriff der Differenzminderung verabschiedet sich daher auch von einem „klassisch-teleologischen“ Sprachgebrauch (ebd.: 5). Luhmann ist wie stets eine begriffliche Klarstellung wichtig, da man sonst nicht weiß, was es zu beobachten gilt. Denn für ihn ist Steuerung kein „schrecklicher Irrtum“, der besser unterbleiben sollte, was es für die weitere Erörterung zu beachten gilt. Doch bedürfe es einer „Theorie, die derartige Probleme wenigstens erfassen, wenigstens darstellen, wenigstens in Kommunikation bringen kann“ (ebd.: 7). Eine Lösung findet er im systemtheoretischen Werkzeug der Beobachtung zweiter Ordnung (vgl. Luhmann 2002: 288-298). Die akteurstheoretische Politikwissenschaft ist für Luhmann zu sehr in der Eigenlogik des politischen Systems verfangen und operiert daher mit einer Beobachtung erster Ordnung. Sie ist somit eine Reflexionstheorie *im* politischen System. Durch die Beobachtung zweiter Ordnung wird ihr blinder Fleck sichtbar, die Eigenlogik wird aufgedeckt (Luhmann 2000: 10). Gemeinsam ist allen Funktionssystemen, dass sie der Logik der Differenzierung gehorchen. Der Begriff der Differenz führt hier zu zwei Schlüssen. Wenn Gesellschaft „auf der Erhaltung, ja Verstärkung von Differenzen beruht“, kann sie erstens „ex definitione nicht gesteuert werden“ (Luhmann 1989: 5). Außerdem wird mit zunehmender funktionaler Differenzierung die Gegenwart „schließlich nur noch als ‚Differential‘ (Novalis) von Vergangenheit und Zukunft relevant und die Zukunft wird mit Semantiken der Unsicherheit oder des Risikos in der Gegenwart präsentiert“ (ebd.: 7). Schon in „Soziale Systeme“ hatte Luhmann festgestellt, dass Planung „zunächst eine bestimmte Art der Anfertigung von Selbstbeschreibung des Systems“ und oft nur in Retrospektive zur Organisation der eigenen Theorie über sich selbst nützlich sei. Die Bezogenheit auf Zeit, die Gegenwart als Differenz von Vergangenheit und Zukunft, führe zu „Hyperkomplexität“, das hieße auch zu erhöhten Möglichkeiten, sich anders als vorausgesetzt zu verhalten (1996: 637). So erzeuge Planung gleichzeitig Widerstand (ebd.: 635) und dessen reflexive Einbezogenheit in die Planung könne selbst wieder durch Beobachtung antizipiert werden – ein schwindelerregender Regress (vgl. ebd.: 637-638).

Die Zeitdimension führt zu zwei zentralen Problemen, die Systemsteuerung für Luhmann unmöglich erscheinen lassen: Einmal zur Erkenntnis der Gleichzeitigkeit von Milliarden möglicher Kausalitäten und zweitens zur Einsicht, dass die Zukunft für die Reproduktion der Differenz „offen“ bleiben muss, damit das System weiter operieren und damit existieren kann (das ist der Prozess der Autopoiesis [vgl. Luhmann 1996; Maturana/Varela 1980]). Auch dies widerspricht intentional-kausaler Differenzminderung (vgl. Luhmann 1989: 7). Daher ist es für ihn – wie dargelegt – wichtig, den Steuerungsbegriff präziser zu fassen, denn er kommt zu keinem negativen Urteil über Steuerungsmöglichkeiten (ebd.: 8). Gesteuert werden für Luhmann „nicht Systeme, sondern spezifische Differenzen [in den Systemen, R. R.] (und nur wenige eignen sich)“ (ebd.). Des Weiteren gelte es, den Fokus von Änderung der Bedingungen zukünftigen Handelns auf die Einführung solcher Änderungen zu lenken. „Steuerungspolitik [besteht, R. R.] dann mehr und mehr nur noch darin, Signale zu setzen und Signale zu revidieren und die davon ausgehenden strukturellen Effekte nur noch als Anlaß für weitere Signale zu beobachten“ (ebd.). Schon Ankündigung von Steuerung ist auf diese Weise Steuerungsanregung und daher wird die Zukunft zu einem „moving target“ (vgl. Wiesenthal 2006: 208; Philippopoulos-Mihalopoulos 2007: 9), Steuerungsergebnis ist dann nur mehr ein „structural drift“ (vgl. Luhmann 2002: 397). Solche Irritationen stehen im Einklang mit der gesellschaftlichen Differenzierung. Es sieht dann so aus, als gebe es Steuerung, aber das ist im Grunde eine Fiktion – eine Steuerungsutopie (vgl. Lange 2002).

Dies ist dann auch das vorläufige Fazit zu Luhmanns Abriss. Es bleibt eine gewisse Unsicherheit, inwieweit er Steuerungspessimist ist. Klar ist, dass es für ihn keine direkte

Kausalität gibt, nur ein nicht-steuerbares, durch Steuerungsversuche induziertes Voranschlitern, das die Zukunft offen hält. Darüber hinaus kann bereits die Beobachtung von Steuerungssignalen zu Veränderungen führen. Die Inszenierung von Steuerung wird als Realität wahrgenommen und trägt so konstruktivistisch zur Realität gesellschaftlicher Ordnung bei. Politik scheint so zu ‚symbolischem Handeln‘ zu mutieren (vgl. Lange 2000: 74-75), ähnlich dem Regentanz der Hopi-Indianer (Luhmann 2002: 113).

### II.2.2. Fritz W. Scharpf

Während sich Luhmanns direkter Bezug auf Scharpf auf eine Sottise über „scharfsinniges Denken“ beschränkt und sonst die Handlungstheorie recht kurz abgekanzelt wird (Luhmann 1989: 8), ist das bei Scharpf anders, da die Ausgangslage sich anders darstellt. Er setzt zur Ehrenrettung der Politikwissenschaft an, um zu zeigen, dass deren „Geschäft“ nicht „unnützlich“ wird (1989: 19).

Der Hauptvorwurf ist, dass Luhmanns Steuerungsverständnis zu eng gefasst sei, da es auf hierarchische Feinsteuerung der selbstreferenziellen Funktionslogiken abziele. Mayntz wendet dagegen ein, dass solche „Allmachtsphantasien“ auch machtbesessene Politiker in der Nachkriegszeit in westlichen Demokratien nicht mehr gehegt hätten (1987: 199). Eine gradualistische Basis für ein theoretisches Verständnis von Steuerung scheint aus akteurstheoretischer Perspektive vernachlässigt (vgl. Scharpf 1989: 14), denn nicht jede Steuerung sei gleich schwer durchzuführen. Für den akteurszentrierten Ansatz wird Kommunikationen eben nicht durch Kommunikation „erzeugt“, sondern nur „angeregt und inhaltlich mehr oder weniger stark bestimmt“. Hervorgebracht werde sie jedoch „allemaal von sozial Handelnden“, wenn auch in einem höchst voraussetzungsvollen Prozess (Mayntz 1987: 199; vgl. Scharpf 1989: 13). Singuläre Akteure werden allerdings als Ausgangspunkt ausgeschlossen:

Wenn politische Steuerung heute überhaupt möglich ist, dann wird sie jedenfalls nicht von einem singulären Akteur ausgeübt, sondern allenfalls von Konstellationen von kollektiven oder korporativen Akteuren, die jeweils über bestimmte Anteile an den Steuerungsressourcen verfügen oder mitverfügen, die in ihren Interessen und Situationsdeutungen differieren, und die dennoch – das ist entscheidend – in der Lage sind, sich wechselseitig zu berücksichtigen (Scharpf 1989: 16).

Dies als Voraussetzung genommen scheint es logisch, dass es unterschiedliche Grade kollektiver Handlungsfähigkeit von Akteuren gibt (ebd.: 18). Außerdem bedeutet es, dass ein Verweis auf verschiedene Ebenen und Organisationsgrade von Akteuren angebracht ist und dass eine „Definition der Politik als Nullsummenspiel [...] [wie Luhmann sie anknüpfend an Carl Schmitt vornähme,<sup>8</sup> R. R.] doch immer nur Ausschnitte der politischen Realität erfassen“ könne (ebd.: 18).

Ein wichtiger Einwand gegen Luhmanns Pessimismus hängt für Scharpf daher mit Organisationen zusammen. Intransparenz verschiedener Funktionssysteme könne nicht nur durch Individuen (worauf hier nicht eingegangen wird), sondern auch durch Organisationen unterlaufen werden, indem diese sich „multilinguale Kommunikationskompetenz“ aneigneten, da sie zwischen Funktionslogiken wechseln können müssten (ebd.: 15). Verbunden damit zeigt Scharpf Luhmanns eigenes Interesse an Organisation auf (s.u.). Über die autopoietische Konstitution von Organisationen durch Entscheidung sieht Scharpf hier die „Konstitution von Akteur-Identität und damit von kollektiver Handlungsfähigkeit“ (ebd.: 13). Und diese verliere sich gerade nicht „im unkalkulierbaren infiniten Regreß“ von Interaktionen und somit keine

---

<sup>8</sup> Die Beziehung zwischen den differenztheoretischen Ansätzen Luhmanns und Schmitts ist durchaus komplexer und widersprüchlicher, als von Scharpf (1989: 20, FN 20) dargestellt. Vgl. z. B. Baschek (2010).

Illusion. Die „Theorie interdependenter Entscheidungen“ oder „Spieltheorie“ führt für Scharpf zu „allseits antizipierbaren Lösungen“ (ebd.: 15). Das lässt das Argument Luhmanns einer milliardenfachen Gleichzeitigkeit aufeinandertreffender Faktoren und der Hilflosigkeit ob der Komplexität von Kausalverhältnissen und daher notwendiger Notlügen über unvorhergesehene Effekte tatsächlich erst einmal weniger überzeugend dastehen (Luhmann 1989: 7). Nebenfolgen seien vielleicht unerwünscht, aber „in Kauf genommen“, qua ihrer Antizipationsmöglichkeit (Scharpf 1989: 15).

Scharpf sieht daher keinen theoretischen Grund, die Idee von Steuerung als absichtsvolle und erfolgreiche Intervention zu verwerfen – wenn auch Steuerbarkeit durch den Staat erheblich variere (ebd.: 18). Dies führt er aber eher auf eine normative Selbstbeschränkung zurück, auf die unten noch zu kommen sein wird. Steuerungsverzicht oder -versagen sei empirisch wohl vermutlich häufiger als Steuerungserfolg. Gerade das sei jedoch eher ein Ansporn, keinem Steuerungspessimismus anheim zu fallen und die Bedingungen für Steuerbarkeit angesichts „steigender Gefahren für den Bestand der Menschheit“ aufzuklären (ebd.). Den Wert Luhmanns sieht Scharpf deshalb vor allem darin, dass er „für den Eigensinn und die Borniertheit funktionspezifischer Kommunikationssysteme“ sensibilisieren könne (ebd.: 19).

Zu konstatieren ist, dass beide Seiten sehr unterschiedliche Stoßrichtungen haben und fast möchte man sagen, dass sie aneinander vorbei reden. Denn Luhmann geht es um Systemsteuerung und um begriffliche Klarstellungen, die zu neuer Erkenntnistheorie führen. Scharpf und Mayntz distanzieren sich von solchen Ansprüchen und zielen auf eine niedrigere Ebene. Ihnen geht es ‚bloß‘ um eine Theorie mittlerer Reichweite. Die These hier ist, dass man dieses Missverständnis durch die Ausrichtung auf die gleiche Problemstellung ausräumen kann. Es liegt kein grundsätzliches Unverständnis vor (vgl. Schlick 1932: 115), vielmehr muss die Komplementarität freigelegt werden. Dies kann durch eine Beobachtung zweiter Ordnung geschehen, die sichtbar macht, was die Theorien in ihrer Beobachtung selbst jeweils nicht sehen können (Luhmann 2002: 328-329).

### **III. Weitere Entwicklung**

#### **III.1. Luhmann: Betrachtung von Organisationen**

Die Untersuchung von Steuerung als „externe Steuerung“, die mehr als eine bloße Autopoiesis von Funktionssystemen ist, kann sich „nicht auf Systeme beziehen, sondern nur auf jeweils spezifische Differenzen“ (Luhmann 2000: 403). Wir sind damit in das System der Politik verwiesen, auf die Ebene von Organisationssystemen (vgl. Gilgenmann 2012).

In der letzten Dekade seines Lebens schrieb Luhmann vermehrt zum Begriff der Organisation, deren besonderen Stellenwert und Interesse ja schon Scharpf betonte (1989: 13). Dadurch eröffnete sich deren theoretischer Stellenwert deutlicher, der in der Kontroverse noch unklar schien.

Luhmann selbst führte in einem Sammelband, der auf die Parteienkritik des Bundespräsidenten von Weizsäcker 1992 reagierte,<sup>9</sup> aus, dass man „die Eigenart organisierter Sozialsysteme studieren“ müsse, um zu sehen ob Feststellungen wie die von Weizsäckers Fatalitäten seien, oder ob Reflexion „bessere Möglichkeiten des Verstehens, des Akzeptierens und des Änderns erschließt“ (Luhmann 1993b: 44).

Somit hat man einen Verweis weg von der reinen Systemebene der Steuerung (vgl. Luhmann 1996: 635). Luhmann, so Lange, erkenne in seinen posthumen Schriften die „begrenzte

---

<sup>9</sup> Dieser sprach von machtvergessenen und machtversessenen Parteien, die Probleme nicht lösten und bloß instrumentalisierten (Niehuis 2011: 8). Problemlösung wird hier als Verweis auf Steuerung betrachtet.

Möglichkeit politischer Steuerung von und durch Organisationen“ an. Diese sei aber keine vermittelnde Entdifferenzierung, sondern geschehe nach wie vor nur *im* System. Und das politische System und die Organisation des Staates können für Luhmann weiterhin mitnichten die Gesellschaft oder Teilsysteme steuern. Der Glaube daran sei jedoch persistierend, sowohl bei Politikern als auch beim Wahlvolk – trotz vermeintlicher oder echter Politikverdrossenheit (Lange 2002: 185). Ein weiterer Verweis auf das utopische Element im Begriff der Steuerung. Wichtig bleibt, zu reflektieren, inwieweit die subsystemische Ebene von den Ausführungen Luhmanns betroffen ist. Und was ist mit der Multilingualität von Organisationen, die Scharpf unterstellt (1989: 13)?

Zur Bedeutung von Organisation bemerkt Luhmann:

Am Ende einer tausendjährigen Geschichte hat Organisation sich [...] bis an die Spitze [H. d. V., R. R.] des politischen Systems vorgeschoben. [...] Wir müssen deshalb diese besondere Art der Systembildung durch Organisation etwas genauer ansehen. Sie läßt sich aus der politischen Wirklichkeit nicht hinwegdenken, ohne daß alles zusammenbräche (Luhmann 2002: 228).

Der Staat ist in der Weltgesellschaft nichts weiter als eine Organisation, er muss es sein, weil er kollektiv bindende Entscheidungen laut Luhmann nur so durchsetzen kann (ebd.: 241-242). Dem Muster Zentrum-Peripherie folgend ist der Staat die zentrale Organisation des politischen Systems, welche durch die Organisationen der Peripherie Zulieferdienste erhält – so kann Komplexität gesteigert werden und die Entscheidungsfähigkeit bleibt bestehen (ebd.: 245 ff.). Die Konzeption des Staates als „organisiertes Zentrum“ sieht Lange „als Re-Import politologischen Grundwissens in die autopoietische Systemtheorie“ (2002: 184).

Luhmann attestiert, „dass mit Machteinsatz allenfalls Randzonen des Systems geändert werden können“. Tiefere Eingriffe versanden oder werden durch Widerstand der betroffenen Teile in für sie akzeptable Form umgestaltet (2000: 202).

Wahrnehmung, tatsächlicher Aufbau und Potenz des Systems der Politik divergieren somit.

Vermutlich liegt die Zukunft deshalb [da eine systemtheoretische Erfassung des Staates nicht in der Öffentlichkeit anschlussfähig scheint, R. R.] eher in einer Differenzierung von Beobachtung erster und Beobachtung zweiter Ordnung, die dann die Möglichkeit gibt, das, was sich selbst als Staat beschreibt, von außen als politisches System zu beschreiben (Luhmann 2002: 253).

Hier wird erneut deutlich, dass ein fiktionales Element in der Theorie Luhmanns für die Gesellschaft eine große Rolle spielt, denn es gibt eine Dichotomie zwischen den Prozessen, die Gesellschaft reproduzieren und der Wahrnehmung in den Subsystemen. Das ist geradezu paradox, bringt doch genau die kognitiv nicht auf der Ebene der Beobachtung zweiter Ordnung beteiligte Systemebene die Gesellschaft wieder hervor. Aber Paradoxien erweisen sich bei Luhmann oft als fruchtbar, wenn man sie als solche hinnimmt, eben nicht invisibilisiert und damit falsche Erwartungen à la Habermas hervorruft (vgl. ebd.: 265).<sup>10</sup> „Das System lebt von Selbstüberschätzung, ja oft von Fiktionen, die sich als nützlich erweisen“ (Luhmann 2000: 189). Zweifel und Scheitern reproduzieren die Überschätzung und führen zu neuer Unsicherheitsabsorption, Entscheidungen und damit zu Nachsteuerung (ebd.). Fiktion ist ein Teil der gesellschaftlichen Kohäsion (Lange 2002: 188-189). Dabei spielen „Rahmenutopien“ eine wichtige Rolle, welche durch ihre Suggestivkraft die Steuerungskraft des politischen Systems symbolisieren sollen (Luhmann 2002: 401-402). Lange schreibt, dass, wenn man Luhmanns Ausführungen zu Ende denkt, die Rahmenutopien in einer Metautopie der sich selbst gestaltenden Gesellschaft münden.<sup>11</sup> Dies steht ganz in der Tradition klassischer

<sup>10</sup> Man muss an Webers Aufforderung denken, das Schicksal der Zeit männlich zu ertragen, um wissenschaftlich arbeiten zu können (vgl. Weber 1988: 612).

<sup>11</sup> Man könnte noch weiter fragen: Auch ihr Schicksal gestaltend?

Vorstellungen über Politik (Lange 2002: 187-188; vgl. Hennis' Problem der Politik katexochen oben). Mit solch einer Metautopie befriedigt sich die Politik selbst (Luhmann 2002: 402).

Das aber ist mit dem Prinzip der Demokratie verbunden, welches „nicht in ihrem Rationalitätsvorteil, sondern im Offenhalten der Zukunft für Entscheidungslagen mit neuen Gelegenheiten und neuen Beschränkungen“ liegt (ebd.: 301).

Hier sieht Luhmann das Medium der öffentlichen Meinung als entscheidend ermöglichend. Genauso klar ist jedoch beim Betrachten der vorliegenden Erörterung, dass der Begriff der Steuerung eine wichtige Rolle spielt. Luhmann sieht einhergehend mit einer Politisierung von immer mehr Themen, die unweigerlich bei einer immer größeren Ausdifferenzierung und Komplexitätssteigerung geschieht, einen immer größeren Teil von Nichtentscheidung. Prokrastination ist also Methode in einem Prozess, der ‚Demokratisierung‘ genannt wird und in dem immer mehr politisch entschieden werden soll. Für Luhmann sind solche Ansprüche allerdings Illusion, ja geradezu Heuchelei. Die „Imagination [der Politik inspiriert, R. R.] stets nur interne Operationen“ (Luhmann 2002: 247). Der Problemzuwachs, der von außen herangetragen wird, wird im Innern des Systems durch Organisationsbildung bewältigt (ebd.: 248).

Komplexität, so kann man Luhmann verstehen, bringt also Steuerungsdruck hervor, der wegemaginiert, rationalisiert und in der Organisationsmühle von Zentrum und Peripherie zermahlen wird. Wie so oft in der Moderne ist man mit einem zirkulären Prozess konfrontiert (vgl. Luhmann 1996). Demokratisierung bedeutet Komplexität und Komplexitätssteigerung ruft eine weitere Differenzierung der Gesellschaft hervor, mehr Organisationen bilden sich in der Peripherie des Staates, und mehr muss wiederum (kollektiv) entschieden werden – Demokratisierungstendenzen würden viele sagen (vgl. Luhmann 2002: 245-248).

„Die Autopoiesis von Organisationen benutzt die Operationsform des Entscheidens“, wobei es sich natürlich nicht um einen Willensakt im klassischen Sinne handelt, sondern um Kommunikation (ebd.: 234). Das bringt Scharpf ja schon zum Verweis auf „Aktor-Identität“ (1989: 13). Organisation als ein System kann sich selbst beobachten und beschreiben, was „nur möglich [ist, R. R.], wenn das System sich selbst von anderen unterscheiden kann“ (Luhmann 1993c: 255). Auf einer allgemeineren Ebene ist das damit „über weite Strecken hin eine Parallelkonstruktion zur klassischen Figur des Subjekts“ (ebd.). Man sieht, dass sich gewisse Anknüpfungspunkte zwischen System und Akteur eröffnen.

Auch bei Organisationen spielt der Bezug auf Vergangenheit und Zukunft mit der Gegenwart als Ort der Entscheidung, welche die Einheit der Differenz ist und gar nicht bestehen bleibt, eine große Rolle. Denn auf die Zukunft hin können Organisationen Entscheidungen strukturieren und damit die Komplexierung des Systems Politik aufrechterhalten sowie nach außen Steuerung suggerieren.

Entscheidungen haben tragischen Charakter, der auch politischer Steuerung innewohnt, da durch Entscheidungen das, was verändert werden soll, schon verändert wird. Und verworfene Optionen bestimmen den ‚structural drift‘ stärker als Entscheidungen selbst, die noch nachgesteuert werden können. Gerade das Nicht-Entscheiden und Entscheidungsoffenhalten sind daher wichtig für zukünftige Entscheidungsfreiheit in der Politik (vgl. Luhmann 2000: 199). Man denke dabei an die in der Einleitung angeführten Klagen über Tatenlosigkeit. Eine Eliminierung einer Differenz auf null würde zukünftige Entscheidungen unterminieren.

Das lässt aus einem ganz anderen Blickwinkel fraglich erscheinen, ob ein umfassender Steuerungsanspruch überhaupt sinnvoll ist. Wenn Steuerung aber einerseits für den Erhalt des Systems der Politik nützt, andererseits für die Gesellschaft nicht in jedem Maß unbedingt wünschenswert ist, wie wirkt dann Steuerung durch Organisationen im politischen System gesamtgesellschaftlich?

Organisationen bieten nach Luhmann eine durch sie selbst nicht steuerbare, aber interaktionell mit Systemen der Umwelt durch Kontaktstellen verhandelte Unsicherheitsabsorption. Den Kontaktstellen wird dabei unterstellt, selbst nur begrenzt steuerbar zu sein (ebd.: 210). Es handelt sich also um *nicht steuerbare Steuerung*. Man kann diese Kontaktstellen als Unterdifferenzierung von Organisationen betrachten. Hier kann man einen etwas kryptischen Verweis auf die Scharpf'sche Multilingualität ausmachen. Da die Komplexierung der Gesellschaft „eine Zentralisierung des notwendigen Wissens“ und der Unsicherheitsabsorption unmöglich werden lässt, gibt es eine Arbeitsteilung zwischen Organisationsabteilungen, „die verschiedene Umwelten beobachten“. Es gibt keine zentralen Annahmen für Planung (und Steuerung), daher erfolgt „Planungskoordination“ zum Beispiel durch „gleichzeitig-schrittweise Konkretisierung“ (ebd.: 211). Das erklärt auch, wieso die Kontaktstellen nur begrenzt steuerbar sind – sie müssen unabhängig beobachten können. Insgesamt erinnert das an ein „muddling through“ (Lindblom 1959). Plausibilität scheint bei Planung dabei wichtiger als „zuverlässige Rekonstruktion von Wahrscheinlichkeiten“. Man macht es wie es gerade am besten geht (Luhmann 2000: 213), was ja „muddling through“ entspricht. Plausible Kausalität zu suggerieren ist dabei ein Mittel einer Unterbrechung der Zirkularität, die zu „Approximationshoffnungen“ führt (vgl. Luhmann 1996: 648). Steuerung wird somit zur Hoffnung des in der Zukunft zu Erreichenden, an das man sich immer nur inkrementell annähern kann. Und es muss ja stets für die Politik ein Ziel bleiben, nachzusteuern – sonst vergeht das System (Baschek 2010: 33). Klar bleibt weiterhin, dass Organisationen sich in der Eigenlogik des Systems selbst steuern. Und sie tragen dazu bei, dass die Funktionssysteme ihre eigenen „immensen Möglichkeitsüberschüsse [...] irgendwie in Form“ bringen können (Luhmann 2000: 221). Durch Organisationen hat das System die Chance, „seine eigene Zukunft zu beobachten“ (ebd.: 220). Politische Steuerung als Selbststeuerung ist also klar bejaht und man kann Langes anfangs zitiertes Urteil unterstützen. Systematisch interessant bleibt noch die intersystemische Vermittlung auf einer vierten Differenzierungsebene, also durch die angesprochenen Kontaktstellen.

Kommunikationen können die Systemgrenze überschreiten (ebd.: 383), daher kann man mit ihnen „nach außen gerichtete Kommunikation sozialer Einheiten auf Dauer stellen und in Systeme rekursiver Rück- und Vorgriffe einfügen“ (ebd.: 388). Organisationssysteme entscheiden über Raffung, Aggregation und damit Anschlussfähigkeit von Kommunikation. Das führt zu „organisierter Anarchie“ und nicht zu bloßem Konsens und hier liegt auch auf dieser Ebene ein Widerstand im System gegen Steuerung, denn auf Absichtserklärungen folgen Gegenstellungnahmen. „Organisierte Kommunikation“ ist „agonale Masse“ – Organisationen setzen sich damit gegenseitig unter Druck, sich mit Außenkommunikation zu beschäftigen (ebd.: 389-390).<sup>12</sup> Strukturelle Kopplungen, welche die verschiedenen Funktionssysteme bei eigenen Operationen unter der Beobachtung von Selbst- und Fremdreferenzen helfen (vgl. Luhmann 2002: 372 ff.), sind überhaupt nur durch solche Leistungen von Organisationen möglich (Luhmann 2000: 400). An dieser Stelle von Organisationen ist dann auch „Auslösekausalität“ zu verorten. Es gibt in großem Umfang Steuerungskommunikation von Organisationen untereinander, die damit auch Systemvariablen in anderen Systemen verändern. Nur ist solche Organisationskommunikation als Steuerung kein Durchgriff, eben nur Auslöser für Veränderungen (ebd.: 401-402). Durch diese Erörterungen zeigt sich, dass Luhmann sich klar von der reinen Ebene des Funktionssystems in seinen Beobachtungen wegbewegte.

Luhmann spricht von dauernervöser Eigenaktivierung durch den gegenseitigen Druck (ebd.: 390). Dies kann man mit der „*conditio humana*“, einem ‚Beschäftigt-sein-müssen‘ in

---

<sup>12</sup> Und das ist als ein Äquivalent zu versuchter Einflussnahme zu verstehen.

Verbindung bringen (Luhmann 2002: 272). Die ganze autopoietische Dynamik des politischen Systems gründet sich mithin auf einer menschlichen Grundkonstante, was eine bemerkenswerte Feststellung für Luhmann ist. An anderer Stelle konstatiert er: „Die Notwendigkeit von Steuerung ist somit ihr eigenes Produkt“ (2000: 404).<sup>13</sup> Steuerungsprobleme lösen sich hier zu Zeitproblemen auf (ebd.) – Entscheidungen und Kommunikationen schließen aneinander an und erzeugen ihre Notwendigkeit erneut (Luhmann 2002: 259-260).

Aufgaben werden folglich von Politikern aktiv gefunden oder gar erfunden und neue Notwendigkeit des Eingriffs geschaffen, oder zumindest als solche wahrgenommen. Es entsteht also eine „künstlich gesteigerte und spezialisierte Notwendigkeit, beschäftigt zu sein“ (ebd.: 272). Koordination ist dabei durch die kleinteilige Organisationsstruktur auf der dritten Ebene der Gesellschaftsdifferenzierung kaum möglich. Die Effekte, die Steuerung notwendig werden lassen, zumindest unter Prämissen klassischer Gesellschaftstheorie – Gemeinwohl, Gerechtigkeit, Unterwerfung und Bewahrung der Erde et cetera – verhindern in ihrer Struktur also ihre Lösung. „Die Umwelt wird mit den Effekten dieses Sichbeschäftigens überflutet“ (ebd.: 273). Gerade deshalb kann es auch keine Garantie einer Kompatibilität der Entwicklungen in Funktionssystemen geben. Immer mehr Steuerungsbedarf steht immer mehr Schwierigkeiten gegenüber, ‚posthistoire‘ ist daher ein Gerücht, vielmehr evoluiert die Gesellschaft turbulent und ohne voraussagbaren Ausgang (Luhmann 1997b: 76). Auch deshalb kann man Langes Frage, ob die Penetranz der Selbstillusionierung der Politik erstaunlich sei, klar mit nein beantworten (Lange 2002: 185). Er selbst verweist ebenfalls darauf, dass der „Bedarf nach kollektiv bindenden Entscheidungen [...] nach wie vor und vielleicht sogar stärker denn je ein zentrales Bezugsproblem der Gesellschaft [ist, R. R.], das funktional bedient werden muß [H. d. V., R. R.]“. Die Idee einer vorausschauend politisch gesteuerten Gesellschaft mag zwar empirisch „entzaubert“ sein, aber erfüllt eine „nicht zu unterschätzende *latente Funktion* in der Gesellschaft [...] eine Art unintendierte, aber sehr nützliche ‚Unsicherheitsabsorption‘“ (ebd.: 188). Zumal man Luhmanns „*conditio humana*“ nicht vergessen darf. War also im Anfang doch die Tat – oder vielmehr der Wunsch nach ihr? Es lässt sich bilanzieren, dass politische Steuerung bei Luhmann „powerless power“ in die Hand der Politik gibt. Politik reguliert und wird gleichzeitig reguliert, schränkt ein und wird eingeschränkt (Moeller 2012: 89-90). Gerade das, so Moeller, lässt Luhmanns Konzeption politische Macht nicht zu einem Nullsummenspiel werden, da eine dynamische Struktur entsteht (ebd. – das ist gegen Scharpfs Behauptung zu lesen [1989: 18]).

Vor dem Motiv der Zukunftsoffenheit wird dies für eine Konzeption des Politischen relevant. Dadurch, dass Politik eben kein Nullsummenspiel ist, bleibt der immer neue Zwang zur Entscheidung, zur Bedienung eines Mythos, zur Suggestion einer *volonté générale*, die es so gar nicht gibt, die nur eine Fiktion ist und eine prekäre Stabilität zwischen absolutem Wahrheitsanspruch der Demokratie als demokratischem Regieren und dem Vergessen demokratischer Fiktionen bedeutet (vgl. Moeller 2012: 96, 102-104). Die Funktion von „existierender Demokratie“ ist die Garantie sozialer Stabilität (vgl. ebd.: 104). Die Fiktion von Steuerung trägt zu dieser bei (Lange 2002: 189). Man mag nun fragen: Ist das dann nicht doch bloß eine „konservative Utopie“, so wie Greven (1992b) es nennt?

### III.2. Governance als neuer Akzent

Auch die Vertreter der Handlungstheorie tarierten ihre Ansätze nach der Steuerungsdebatte weiter aus. Dabei tat sich besonders Renate Mayntz hervor. Sie schrieb 1996 eine vorläufige

---

<sup>13</sup> Er verweist dabei auf Napoleons Satz „On s’engage, plus on voit“ – man könnte auch an einen anderen Kaiser und seine Worte „Schaun mar amoi, na seng ma’s scho“ denken.

Bestandsaufnahme zur Steuerungsdiskussion, die zu einer Transformation (so der Titel) und einer ‚neuen‘ Theorie politischer Steuerung führte (ebd.: 285). Ihr dortiges Fazit wird hier *in extenso* zitiert, da es die wesentlichen Punkte dieser Position aufgreift:

Von ‚Steuerung‘ allerdings darf man lediglich im Sinne einer bestimmten Art zielgerichteten Handelns von Subjekten sprechen. Das heißt, daß von der überholten Gleichsetzung von politischem Steuerungshandeln und Gesellschaftsteuerung Abschied zu nehmen ist. *Das politische Steuerungshandeln ist nur ein sozialer Teilprozess, der mit vielen anderen Teilprozessen interferiert und so zum sozialen Wandel beiträgt, ohne ihn lenken zu können. Auf der Ebene des Gesamtsystems findet keine Steuerung statt, sondern lediglich Strukturbildung und Strukturwandel* [H. d. V., R. R.]. Das bedeutet, daß es zwar Steuerung *in* der funktionell differenzierten Gesellschaft gibt, aber keine politische Steuerung *der* Gesellschaft. Die neue Theorie politischer Steuerung liefert damit kein *gesellschaftstheoretisches* Paradigma mehr, sondern wird zu einer (möglicherweise stark präskriptiv gefärbten) Theorie politischen Handelns in einer funktionell differenzierten Gesellschaft. Die Gesellschaftstheorie muß ihrerseits das von der alten Steuerungstheorie implizierte kybernetische Modell aufgeben, ohne ein Modell autopoietischer Selbstregelung an seine Stelle setzen zu können. Eine Theorie, die die Dynamik gesellschaftlicher Entwicklung zum Gegenstand hat, muß vielmehr die *Interferenz zwischen autoritativer Staatsintervention, Verhandlungsprozessen zwischen politischen und gesellschaftlichen Akteuren, organisierter Selbstregelung, Marktprozessen und spontaner Strukturbildung* [H. d. V., R. R.] zu ihrem zentralen Thema machen. Für eine empirisch gesättigte Gesellschaftstheorie mag das eine Überforderung sein; die ausdrückliche Unterscheidung zwischen Gesellschaftstheorie und Steuerungstheorie könnte aber beide befruchten (ebd.: 286).

Mayntz summiert hiermit einen aus ihrer Sicht vollzogenen Paradigmenwechsel hin zu etwas, das damals nur am Rande (ebd.: 277, 279) und später gängiger Weise mit dem Begriff der *Governance* belegt wurde (Göhler 2010: 35). Dieser Paradigmenwechsel zeichnet sich dadurch aus, dass der Politikbegriff losgelöst vom politisch-administrativen System und bezogen auf „jede Form kollektiven Bemühens um die Lösung eines gemeinsamen Problems“ ist (Mayntz 1996: 268).

Wichtig vor dem Hintergrund des durch Mayntz postulierten Paradigmenwechsels wäre es, eine klare Differenzierung vorzunehmen. Göhler ist insofern zuzustimmen, als „dass der Steuerungsbegriff keinesfalls obsolet geworden ist“ (2010: 40; vgl. Mayntz 2008: 46). Der Paradigmenwechsel kann dabei jedoch nicht als radikal verstanden werden, eher als eine Akzentverschiebung. Mit den verschiedenen Ansätzen werden dann auch nur verschiedene Wirklichkeitsaspekte unterschiedlich gewichtet, weshalb sie sich ergänzen können (Mayntz 2005: 48).

Was den Begriff der *Governance* problematisch werden lässt, ist eine gewisse Unschärfe. Es stehen sich hier ein weitgefaster neutraler Begriff und ein engerer, meist zumindest latent normativer Begriff gegenüber, der sich besonders stark von einem Konzept mehr oder weniger hierarchischer Steuerung abgrenzt, indem eine ‚bessere‘ oder ‚effektivere‘ Einbindung aller Beteiligten erfolgt (so die Suggestion – Stichwort: „good governance“, vgl. ebd.: 46-47).

Mayntz sieht weiter „asymmetrische Interdependenzbeziehungen“ zwischen gesellschaftlichen Teilsystemen und spricht dem politisch-administrativen System zu, dass es „gewissermaßen als ‚Spezialist fürs Allgemeine‘ fungiert“, indem es durch „steuernde Eingriffe in die Machtbeziehungen zwischen den Teilsystemen“ und „autoritative Hierarchisierung konkurrierender Forderungen“ vornimmt (1996: 274-275). Sie setzt zwar, wie im obigen Zitat gezeigt, eine funktional differenzierte Gesellschaft voraus, aber mit nur relativ autonomen Teilsystemen (vgl. 2008: 48). Das politische System hat Vorrang, auch

wenn nicht genau umrissen wird, wie sehr. Die Unterscheidung von Steuerungs- und -objekt löst sich im „korporativen Staat“ auf und hier beginnt dann auch eine Perspektivverschiebung weg von den vormaligen Prämissen der Steuerung. Mayntz und Scharpf hatten schon 1995 den Begriff Steuerung durch „Regelung“ ersetzt, den sie mit Governance gleichsetzten und in dem „einseitige Steuerung“ nur noch eine mögliche Variante in etwas umfassenderem war (1995: 16).

Das Konzept des „korporativen Staat[s]“, das auch noch im Zusammenhang mit der Diskussion von Europäisierung und der Europäischen Union als Mehrebenensystem begrenzt weiter fortlebte, verschiebt sich bei der immer stärker aufkommenden Diskussion um „Global Governance“ abermals. „Mit dem Übergang von der europäischen zur sogenannten ‚globalen‘ Ebene wird die Governance-Perspektive schließlich dominant. Auf der globalen Ebene kann man von zentraler politischer Steuerung sinnvollerweise überhaupt nicht mehr sprechen“. Die ganze Analyseperspektive bewegt sich weg von etwas, das primär mit „Machen“ zu tun hat und hin zu „Regelungsstrukturen“, das heißt Institutionen (Mayntz 2005: 44). Aber auch diese interessieren nur „aufgrund ihrer ermöglichenden und restringierenden Wirkung auf das Handeln von Akteuren“ (ebd.: 48).

Was Mayntz beiden Ansätzen, Steuerung und Governance, kritisch attestiert, ist ihr „Problemlösungsbias“ (Mayntz 2001: 31). „Die Steuerungstheorie entstand im Kontext des modernen Nationalstaats und unterstellte stillschweigend, dass der Staat dem Gemeinwohl dient“ (Mayntz 2008: 55). „Partikuläre Interessen“ (Mayntz 2005: 49; vgl. Mayntz 2008: 56) dürften jedoch nicht vernachlässigt werden, denn ohne „Fragen nach Genese und Beschaffenheit von Herrschaftsbeziehungen“ und der „Frage nach dem Verhältnis zwischen Machtausübung und Regelung im öffentlichen Interesse“ bleibt die Frage nach Legitimität ausgespart (Mayntz 2008: 56).

Mayntz verweist auf „antagonistische Kooperation“ in der Verhandlung widerstrebender Interessen als Konzept bei Marin (Mayntz 2008: 57; vgl. Marin 1990). Diese ähnelt Luhmanns Konzeption organisierter Kommunikation als „agonale Masse“ (2000: 390). Organisierte Kommunikation oder der als Äquivalent betrachtbare institutionalisierte Rahmen für Handlung von Akteuren sind eben nicht auf harmonische Problemlösung gepolt. Spieltheoretisch sind solche Konstellationen ein „mixed-motive game“, bei dem gemeinsame und divergierende Interessen gleichermaßen behandelt werden (Mayntz 2008: 57). So etwas führt häufig zu „suboptimalen Kompromissen“ oder endet mit „Blockade“ (ebd.: 58).

Die Gesellschaft geht eben nicht wie ein Sauerteig auf, sondern manche Teile komplexieren mehr, während andere verkümmern können (Luhmann 1997a: 392). Deshalb gibt es keine Garantie, dass die gesellschaftliche Evolution abgestimmt verläuft (Luhmann 1997b: 76). So kommt es zu einer *prekären* Stabilität, „[d]ie moderne Gesellschaft kann in den verschiedenen Stockwerken ihres Gehäuses soziale Gleichheit [...] und Ungleichheit [...] zugleich unterbringen“ (Gilgenmann 2012: 13). Die Naivität eines Problemlösungsbias könnte daher darüber hinwegtäuschen, dass Ohnmacht gegenüber Machtasymmetrien und nicht hohe Effektivität zu nicht-hierarchischen Regierungsformen geführt hat, so Mayntz (2008: 58). „Eine Analyse der Triebkräfte und der tatsächlichen Wirksamkeit von Regelung, die vorgibt, im gemeinsamen Interesse zu sein, sollte [daher, R. R.] zum festen Bestandteil von Governance-Forschung werden“ (ebd.).

An der Systemtheorie wurde 1996 noch kritisiert, dass sie fragliche Prämissen von Steuerungsfähigkeit zwar aufdecke, aber keine positiven Impulse gebe, was auszugleichen sei (Mayntz 1996: 271-272; vgl. Scharpfs Verweis auf Sensibilisierung durch Luhmann [1989: 19]). Ein positiver Ansatz im Sinne von bloßem ‚Tätig werden und Lösen von Problemen‘ wurde mit der Aufdeckung des „Problemlösungsbias“, wie gerade dargelegt, jedoch fallen

gelassen. Der Blick richtet sich damit auf die Input-Seite, weg von bloßer Output-Fixierung. Die „stillschweigende Annahme demokratischer Legitimität, die es erlaubte, die Steuerungstheorie von demokratietheoretischen Fragen abzukoppeln, den Input-Ast des politischen Prozesses zu vernachlässigen und sich auf den Output-Ast zu konzentrieren“ ist damit obsolet (vgl. Mayntz 2005: 43). Es schieben sich gewissermaßen die Prämissen und ihre Problematik in den Vordergrund. Sie lassen Steuerung oder Regelung in Governance-Strukturen mit einem wie auch immer gearteten ‚zu wünschenden‘ Ergebnis unwahrscheinlich oder zumindest sehr voraussetzungsbehaftet erscheinen.

Mit der Wende zur Governance-Theorie ist daher ein Schritt hin zu komplexerer, multiperspektivischer Theoriebildung getan, welche die Struktur der modernen Welt angemessener erfasst. Beim Lesen von Mayntz‘ jüngerer Texten erhält man den Eindruck einer unterschwellig weitgehenden Bejahung Luhmann‘scher Aussagen von 1988, nur in einer etwas anderen, handlungstheoretischen Terminologie. Auch hier hat also eine entscheidende Annäherung stattgefunden. Denn ein Konzept wie Global Governance, das zwar Steuerung als Begriff nicht ersetzt, aber entscheidend ergänzt und damit in den Augen von Mayntz beides zusammen erklärmächtiger macht, unterscheidet sich nach kurzem Vergleich kaum von systemtheoretischen Prämissen in einer Weltgesellschaft. Die Möglichkeit einer Erweiterung der „Governance-Theorie zur modernen Herrschaftstheorie“, die Mayntz aufzeigt (2005: 50), leitet das Augenmerk auf solche Parallelen mit der soziologischen Systemtheorie, beziehungsweise zeigt, dass es systematische Parallelen in den Möglichkeiten beider Theorieschulen gibt, die aber in ihrem Umfang (noch) unterschiedlich genutzt werden. Mayntz selbst plädiert dafür, solch eine Erweiterung abzuwarten, bis

die Erkenntnismöglichkeiten im Rahmen der existenten Governance-Theorie erschöpft sind, das heißt, wenn wir einen besseren Einblick gewonnen haben in die Zusammenhänge zwischen der Beschaffenheit verschiedener Regelungsfelder, der in ihnen erzeugten Probleme, und den auf sie bezogenen Formen der kollektiven Regelung (ebd.).

Eine solche Erweiterung wäre, so die Annahme hier, indes eine Überwindung des aktorszentrierten Institutionalismus auf eine Theorieebene, die auf dasselbe abzielt wie die Systemtheorie, nur aus einer anderen Perspektive (vgl. Grande 2012: 580).

Denn der Blick auf Zusammenhänge von Regelungsfeldern wie auch eine „sehr viel allgemeinere Theorie sozio-politischer Dynamik“ findet man in der soziologischen Systemtheorie ebenfalls, bloß dass in der Terminologie Mayntz‘scher Governance ein wie auch immer geartetes Primat des Politischen mitschwingt, das es bei Luhmann freilich nicht gibt.<sup>14</sup>

#### **IV. Untersuchung theoretischer Voraussetzungen**

Die Wirklichkeit als eine „*erkannte* Wirklichkeit“ wird erst durch die begrifflichen Grundlagen die man sich zu eigen macht konstruiert (vgl. Schlagen 1974: 16). Genauso leitet ein „*Begriff des Politischen*“ das politikwissenschaftliche Erkennen als vorwissenschaftliche Grundlage, die „den Horizont ihrer Fragen an die soziokulturelle Wirklichkeit absteckt“ (ebd.: 46-47). Theorie bildet sowohl Bezugsrahmen als auch Ergebnis der Wissenschaft. Durch sie werden die Fragen an die Wirklichkeit bestimmt und das Gefundene wird durch sie systematisiert (ebd.: 76). Hier soll das bisherige in einen reflexiven Rahmen eingeordnet

---

<sup>14</sup> Zu Konvergenzen zwischen Governance und Systemtheorie vgl. auch Fischer (2012: 33) und Hein (2011). Greven's Kritik an Luhmann, dass seine Politikanalyse „konsequent staats- und regierungsfixiert“ bleibt, wo man doch gerade von einer gesellschaftstheoretischen Perspektive eine Überwindung solch einer verengten Perspektive erwarten könnte, scheint zuerst schlüssig (Greven 2001: 208). Allerdings geschieht diese Überwindung ja nicht mit dem System der Politik sondern in der Perspektive der Gesellschaft mit *allen* Funktionssystemen.

werden, der dies ermöglicht. Denn wenn es auf „allgemeine Begriffe“ gebracht werden soll (vgl. ebd.: 85), dann stellt sich die Frage: Hat die Weiterentwicklung des Begriffs der Steuerung auch für einen Begriff des Politischen Implikationen und wenn ja, welche? Was bedeutet es für die Stellung der Politik in der Gesellschaft? Ist die Gesellschaft politisiert oder nicht? Verwiesen sei erneut auf die Bedeutung, die solche Fragen für das Selbstverständnis der Politikwissenschaft hat.

## **IV.1. Die „politische Gesellschaft“ – ein Versuch der Synthese**

### **IV.1.1. Argumente für einen verbindenden Ansatz**

Anschließend an die vorigen Fragen wird Michal Th. Grevens Konzept von der „politischen Gesellschaft“ hier kritisch als ein möglicher vermittelnder Ansatz behandelt. Aus einer dezidiert auf das „Politische“ hin orientierten politikwissenschaftlichen Sicht soll der Versuch des Nachweises einer Komplementarität von soziologischer Systemtheorie und Governance-Ansätzen unternommen werden.

Greven selbst hält sein Konzept „in allen grundsätzlichen Details für kompatibel“ mit den Arbeiten von Mayntz und Scharpf (Greven 2009: 101, FN 32). Im gleichen Atemzug stellt er sich mit dieser Einreihung – wie auch sonst häufig – gegen die Luhmann'sche Systemtheorie, der er schon früh sowohl „Argwohn“ als auch „Bewunderung“ attestierte (Greven 1982: 144) und die er beständig, dabei oft fundamental, angriff (zum Beispiel mit Seitenhieben gegen „post-modernen Quietismus“<sup>15</sup> [Greven 1992a: 205] oder auch mit subtilerem, schon wieder anerkennendem Spott [Greven 1992b: 95]). Hier wird jedoch versucht zu zeigen, dass sich über Grevens Konzept zum einen Governance, die aus der Perspektive des akteurszentrierten Institutionalismus kommt, und zum anderen Systemtheorie zwar nicht umfassend versöhnen aber als komplementär sehen lassen. Das hilft dabei, die Ideen von politischer Steuerung und Governance in den Rahmen einer theoretischen Verortung der Politik in der Gesellschaft zu stellen, denn Greven teilt zwar das prinzipielle „Zutrauen in die Möglichkeit politischer Gestaltung gesellschaftlicher Verhältnisse“, aber tut dies „weniger rationalistisch und optimistisch“ als Mayntz und Scharpf (2009: 101, FN 32). Er bejaht vielmehr die Ansicht, dass seine „Analyse eher ‚Zweifel an der Steuerbarkeit moderner Gesellschaften‘ wecke“ (ebd.: 10, bezogen auf Benz 2001: 19). Insgesamt trifft daher die Feststellung zu, dass es „Komplementaritäten zwischen Luhmanns Systemtheorie und Grevens Theorie der *politischen Gesellschaft*“ gibt (Fischer 2012: 33).

Dies wird hier genutzt, um die getrennte Betrachtung aufzubrechen. Der dialektische Prozess der Theorieentwicklung (vgl. Mayntz 2008: 43) soll zu einer Synthese bisheriger Positionen gebracht werden. Mit Waschkuhn wird für ein „Zusammenhangsdenken vieler Ebenen“ (2005: 54) plädiert. Simple Dichotomisierungen scheinen wenig geeignet für ein genügend komplexe Analysen (vgl. ebd.: 53). Die Gegenüberstellung „Akteur versus System“ birgt die Gefahr von Reifizierungen von Modellen. Daher ist eine Überwindung dyadischen Denkens hin zu „Wechselwirkungen und Zwischenformen sowie Ambivalenzen“ in meinen Augen anzustreben (vgl. ebd.: 54), gilt doch schon für Aristoteles stets „das Mittlere, das Mögliche und das, was sich gehört [d.h. das Passende, R. R.]“ zu suchen (Politik, 1342b). Aus unterschiedlichen Blickwinkeln lassen sich die blinden Flecke der Theorien wechselseitig aufdecken, um so eine gemeinsame Annäherung an die Verortung von Steuerung und Governance zu schaffen. Die folgenden Ausführungen wollen nicht suggerieren, man könne Luhmanns Gedanken vollkommen in Richtung eines Akteurs-Struktur-Ansatzes ausbauen. Das war nicht seine Intention, genauso wenig wie die Gegenseite sich ganz auf systemtheoretische Prämissen einlassen würde. Teile der Widersprüche in den Prämissen

<sup>15</sup> Auch wenn Luhmann selbst den Begriff der Postmoderne ablehnte, vgl. Luhmann (1995).

bleiben wohl unauflösbar, denn selbst eine „Parallelkonstruktion“ zum Subjekt ist beispielsweise eben kein echtes Subjekt, nur ein funktionales Äquivalent (vgl. Luhmann 1993c: 255). Jedoch soll hier eine weitere Annäherung auf Grundlage des oben erörterten vor dem Hintergrund von Grevens „politischer Gesellschaft“ angedeutet werden.

#### IV.1.2. Die „politische Gesellschaft“

Die „Grundthese“ von Grevens Konzept lautet:

Ausdifferenzierung gesellschaftlicher Funktionsbereiche bedeutet [...] einerseits, daß auf der funktionalen, sinn-konstitutiven und symbolischen Ebene in sich *relativ* geschlossene Handlungszusammenhänge existieren, darunter derjenige, den man gemeinhin als ‚Staat‘ oder ‚politisches System‘ bezeichnet, ohne damit außerhalb der strikten ‚Systemtheorie‘ viel mehr zu bezeichnen, als eine in den Konventionen der Alltags- und Wissenschaftserkenntnis scheinbar evidente ‚Einheit‘. Andererseits kann gerade dieser politische Handlungszusammenhang eindeutig mehr beeinflussen als nur seine eigenen internen Verhältnisse. Seine Interventionen in andere Handlungszusammenhänge sind beobachtbare und zahlreich und stoßen letztlich auf kein hinreichendes *Widerstandspotential* [H. d. V., R. R.] (Greven 2009: 114).

Die politische Gesellschaft ist für Greven ein Produkt der Säkularisation. „[D]as Problem der gesellschaftlich wirksamen Begründung gemeinsamer Wertüberzeugungen“ wird aus der theologischen Sphäre entlassen, ein soziales und schließlich heute ein politisches Problem (ebd.: 32–33). Ein „Primat der Politik“ ergibt sich für Greven daher „nur in dem präzisen Sinne [...], daß sie funktional die einzige Quelle von Normierungen wäre, die den Anspruch auf gesamtgesellschaftliche Geltung behaupten und durchsetzen könnte“ (1992a: 195). Dezisionismus ist in diesem Kontext Verbindlichkeitserzeugung durch die Politik. Geltung und Wahrheit werden getrennt (ebd.: 200) – gerade nicht verbunden, wie das Carl Schmitt in seinem Schaffen zu erreichen versuchte (vgl. Rödder 1999: 95).

Dadurch wird dieser „demokratische Dezisionismus“ alternativlos in dem Sinne, als dass es, mangels ontologischer Wahrheitsquellen, soziale Geltung von Politik nur durch Entscheidung geben kann (Greven 1992a: 204-205). Offen bleibt hier die Frage der Legitimierung dieser Entscheidung. Eher kritisch zu sehen ist Grevens Verweis auf eine pauschale Ausweitung von Beteiligungsmöglichkeiten, zumal er selbst negative Aspekte ausgeweiteter politischer Teilhabe in Bezug auf Freiheit ausformuliert (ebd.: 184-185). Dazu im Fazit mehr.

Greven attestiert Politiksteuerung und damit zusammenhängenden Konzepten vor dem Hintergrund der „politischen Gesellschaft“ – wenn auch mit Einschränkungen – „eine vielleicht sogar einzigartige Rolle“ im Vergleich zu früheren Herrschaftssystemen (Greven 2009: 122). Ähnlich wie die von Mayntz angedeutete Verschiebung, die sich bei einer Allgemeinerfassung von Governance-Theorie ergibt, betont er aber die Wichtigkeit der Einbettung in Diskurse über Herrschaft (ebd.). Politische Steuerung und Governance müssen – demzufolge – also in einen größeren Kontext gestellt werden.

Greven geißelt die „axiomatisch gesetzten wirklichkeitsfremden Ausgangsbedingungen“ der Theorie autopoietischer Systeme (ebd.: 112). Fischer hat demgegenüber und in Anschluss an Luhmann (z. B. 1993a: 775) sicher Recht, dass politisches Urteil heute oft nicht auf unmittelbaren Erfahrungen beruht, weshalb Kommunikation eine angemessene Kategorie zur Beobachtung von Gesellschaft sein kann.<sup>16</sup> Und Greven vertritt darüber hinaus ebenfalls einen „axiomatischen Glaubenssatz“, nämlich dass Handlung Gesellschaft konstituiert (Fischer

<sup>16</sup> Dies geht auch gegen Scharpf (1989: 12). Kommunikationswissenschaftlich ist solch eine Annahme allerdings nicht mehr so unumstritten wie noch vor einigen Jahren, vgl. z. B. Eveland/Morey/Hutchens (2011).

2012: 32). Doch sollte man versuchen, hinter die Glaubenssätze beider Theorien zu dringen, um fruchtbare Theoriebildung zu betreiben.

Trotz Verlagerungen von Entscheidungskompetenzen auf andere Ebenen sind auch Regulationen von dort Politik; nationale Regime mögen zwar „Steuerungsautonomie“ einbüßen, davon „kann aber empirisch gar keine Rede sein, wenn man sich etwa Bereiche wie Gesundheit, Wohnen und Städtebau, Verkehr, Erziehung und anderes ansieht“ (Greven 2009: 182). Beispiele für Steuerung im Alltag scheint es tatsächlich genug zu geben, was Greven beständig wiederholt. Wenn man etwa liest, dass das Bundeskabinett einen Besetzungsstreit am Bundesgerichtshof löst, indem es die Besetzung entscheidet, erscheint solch ein Insistieren plausibel (Müller 2013: 10).

Zu fragen bleibt dann, „wer diese politische Kontrolle ausüben könnte – nicht ob es prinzipiell überhaupt möglich oder unmöglich wäre“ (ebd.: 113). Die „zunehmende Informalisierung in Governance-Strukturen“ lässt die Zurechenbarkeit von Steuerung allerdings im Nachhinein immer schwieriger werden (ebd.: 16-17) – also wird gesteuert, aber man weiß oft nicht genau von wem eigentlich. Luhmann (1989) betont im Grunde nichts anderes. Oder wie Greven selbst sagt: „Gut gemeint heißt noch nicht richtig gezielt“ (2009: 185). Auslöser und Intention entfernen sich so voneinander (vgl. Grande 2012).

Zu klären bleibt, wie sehr die Politik nur auf die Logiken der anderen Gesellschaftssysteme reagieren kann, oder ob sie tatsächlich entdifferenzierend ‚durchzugreifen‘ vermag, wie Beispiele suggerieren (vgl. ebd.: 106). Für Greven gibt es Eingriffe, mögen sie auch unsinnig und der Logik des anderen Systems fremd sein (ebd.: 110), auch andere betonen das immer wieder (z. B. Schwaabe 2000: 31). Der Schlüssel liegt dabei für Greven im „gewaltkonstituierten Kern der politischen Gesellschaft“ (2009: 117). Dieser werde oft vermieden oder ignoriert, für ihn jedoch ist klar, dass das Potential physisch anwendbarer Gewalt immer im Hintergrund steht und letztlich konstitutiv für das Funktionieren der modernen Gesellschaft ist. Recht als „Selbstbindung und Kontingenzminderung der Politik“ (ebd., FN 38) sei auch nur solange wirksam, als sich die Politik nicht anschicke es zu ändern. Gegen die prinzipielle „Überlegenheit politischer Macht [gibt es, R. R.] keinerlei Schutz“, wenn die Selbstbindung nicht funktioniert (ebd.). Das sei die „oft unterschlagene und systematisch wie empirisch unbedingt notwendige Antwort“ auf die Frage, wie die Politik potentiell jede Ausdifferenzierung überwinden könne (ebd.: 119; vgl. die Grundthese oben). Gleichwohl könne Macht auch auf Kommunikation beruhen, gerade weil Gewalt ein schlechter Problemlöser sei. Die Mobilisierungsfähigkeit der Politik über Kommunikation sei wesentlich alltäglicher, was für Greven aber trotzdem nicht heißt, dass es nicht auch durch sie schon zur Entdifferenzierung kommen kann, denn das Mittel der Gewalt steht für ihn immer im Hintergrund. Fraglich wäre somit eher, wieso Politik *nicht* steuernd eingreift (ebd.: 120–121). Gegen solch einen gewaltkonstitutiven Kern politischer Durchgriffsmacht könnte man mit Moeller einwenden, dass andere Systeme, oder besser Organisationen bei der Verarbeitung politischer Entscheidungen mitwirken und das Ergebnis nicht politisch bestimmt werden kann. Um bei Gewalt zu bleiben: Politik kann zwar Krieg erklären, aber nicht über das Ende oder nur den Verlauf entscheiden (Moeller 2012: 90). Aktuell möchte man ebenso an Geheimdienst- und Polizeiarbeit denken. Beide erfolgen in Organisationen, die zwar der Autorität der Politik unterstehen (sollten). Diese kann aber höchstens *ex post* nachsteuern und korrigieren, wenn das Vorgehen etwa zu konfrontativ war. Die Steuerungshoheit von Politik in solchen Belangen scheint also auch eher einem „structural drift“ zu folgen. Durchgriffskausalität, auch auf Basis von Gewalt, bleibt eher Fiktion (vgl. Luhmann 2000: 401-402). Gewalt ist zwar auch für Luhmann durchaus letzte Quelle von Macht – aber Macht

ist für ihn eben nur im Bereich der Politik ein wirksames Medium (vgl. Luhmann 2002: 45-49).

Sehr luzide schält Greven die politisch induzierte Begründung der marktwirtschaftlichen Ordnung wie auch die Genese einer Idee, dass die Gesellschaft eine vom Staat getrennt zu betrachtende Entität sei, heraus. Dieses „Staat-Gesellschaft-Paradigma“ (ebd.: 92) war für ihn eine Abwehrreaktion gegen den feudalen Obrigkeitsstaat und seine politische Durchgriffsmacht. Die fingierte Trennung sollte diesem einen Riegel vorschieben – auch als das in der Realität immer weniger plausibel wurde. Verbunden mit dieser Einsicht ist, dass der gesamte Regierungsapparat und die Staatsorganisation im Wesentlichen noch auf das *ancien régime* zurückgehen, während nur die Input-Seite ‚richtig‘ demokratisiert wurde (vgl. Greven 2009: 52-59). Der „politische Raum“, den Greven gegen das alte Paradigma stellt, umfasst für ihn aber weit mehr, als dieses, denn virtuell kann alles politisch werden (ebd.: 103). Greven attestiert Luhmann, dass auch er Politisierung als Konzept kenne. Dies stimmt, jedoch hat das nichts mehr mit früher einmal von ihm erörterter Entdifferenzierung zu tun, vielmehr ist „[p]olitisch [...], was das Funktionssystem Politik als politisches Phänomen adressiert“ (Baschek 2010: 39; vgl. Luhmann 2002: 119). Damit ist zwar auch alles *virtuell* politisch für ihn, doch damit dann auch einfach Teil des Funktionssystems Politik.

Wenn Greven dann aufzeigt, dass sogenannter „Einfluß“ durch andere Bereiche der Gesellschaft auf die Politik genauso Teil des politischen Prozesses ist, kann man die Linie zu Luhmanns Einwand ziehen, dass Funktionssysteme die Politik genauso steuern, wie diese sie (vgl. Luhmann 2000: 402), oder zu Governance-Strukturen gegenseitiger Regelung (Greven 2009: 91-92, 99-101). Eine Vielzahl polyzentrisch angesiedelter „Quasi-Regierungen“ löst traditionelle Politikvorstellungen auch bei Handlungstheoretikern auf (ebd.: 104), selbst wenn die Regelungsdichte einen historischen Höchststand erreicht haben mag (ebd.: 184).

Ein Anschreiben gegen einen „Traum vom Ende der Politik“ (vgl. ebd.: 182; Nida-Rümelin 1997: 18) wie bei Greven aus dem Bisherigen ersichtlich, führt zur Verortung von ‚handelnder‘ Politik in Governance-Strukturen. Schwaabe schreibt, ähnlich argumentierend wie Greven: „Der Ort politischen Handelns ist nicht die Sicherheit berechenbarer Kalkulation, sondern die an den Grenzen der Rationalität beheimatete Ambivalenz“ (2000: 32). Wenn Politik dort beginnt, „wo der Sachverstand an seine Grenzen stößt“ (ebd.: 33), dann ist sie, demokratietheoretisch gesprochen, die kontingente Bewältigung von Nichtwissen (vgl. Luhmann 2002: 161). Die Idee von Kontingenz als eine der „Signaturen der Moderne“ (Schwaabe 2000: 35), die bei der Verarbeitung dieser Probleme hilft, ist ein verbindendes Element aller analysierten Theorien. Aus ihr leitet sich eine affirmative Haltung zu ‚handeln‘ ab – oder auch das Gegenteil. Daher wird der Begriff der Kontingenz nun betrachtet.

### **IV.1.3. Kontingenz**

Der Begriff der Kontingenz ist ein Schlüsselbegriff. Bei Greven führt Kontingenz zu einer immer wieder entstehenden Entscheidungs(zwangs)lage (vgl. 1992a: 199). Der Beginn einer Ordnung aufeinanderfolgender Kommunikationen und damit eines Systems ist ebenso ein Problem von Kontingenz und zwar doppelter Kontingenz. Die Zirkularität des Problems entsteht durch „Erwartungserwartungen“ (vgl. Kron/Schimank/Lasarczyk 2003: 377) – also dadurch, dass nicht klar ist, wo zu beginnen ist, oder noch anders: „Ich tue was Du willst, wenn Du tust, was ich will“ (Luhmann 1996: 166). Erwartungen schaffen aber auch Anschlussfähigkeit, man kann sie beobachten und an ihnen andocken – die Unsicherheit der entstandenen Einheit „ist zugleich Chance ihrer Fortsetzung“ (Kron/Schimank/Lasarczyk 2003: 377). Kontingenzbewältigung geschieht bei Luhmann damit, wie Greven richtig bemerkt, durch einen „dezisionistischen Einstieg“ (Greven 2001: 198). Die Entscheidung wird

durch ihre Entscheidung von selbst eine andere, oder „um ihr Mysterium zu reformulieren, ein Einheit *selbzweit*“ (Luhmann 2002: 235). Anfangen durch Entscheiden ist damit eine Paradoxieenfaltung (vgl. Greven 2001: 212, Anm. 2). Kontingenzbewältigung ist also eng mit Entscheiden verbunden.

Für Greven ergibt sich durch diese Erfahrung einer kontingenten, zu entscheidenden Grundlage der Gesellschaft jenseits ontologischer Gegebenheiten ein Gestaltungsbewusstsein – die Welt scheint „machbar“ (Greven 2009: 97).

Bei Luhmann bedeutet es einfach, dass diese Kontingenz Zwecke in der Gesellschaft eliminiert. Es vollzieht sich eine „turbulent evolution without predictable outcome“ (Luhmann 1997b: 76). Diese ist sinnlos.<sup>17</sup> Steuerung auf der Ebene der Funktionssysteme kann, wie oben gezeigt, nicht geschehen, nur auf niedrigeren Stufen von Organisationen. Aber auf der übergeordneten Systemebene braucht man sie auch nicht. Sie ist geradezu hinderlich und schlecht, denn die Gesellschaft ist kontingent und Politik sollte ihr kein Programm aufzwingen. „Keine elfte These mehr!“<sup>18</sup> schreibt Luhmann in Bezug auf Parsons, denn „was ‚dahintersteckt‘, bleibt dahinter stecken“ (Luhmann 1993c: 249). Oder noch anders und radikaler: Dahinter steckt „Gar nichts!“ (ebd.: 259). Alle Operationen beginnen mit einer Entscheidung, wo man beginnt. Damit schafft man durch Beobachtung selbst das ‚dahinter‘ liegende. Die Zirkularität der Selbstreferenz wird durch einen Einschnitt unterbrochen und dort begonnen, wo die Unterscheidung einsetzt. Aber dieses Beginnen selbst wird dann nicht mehr gesehen, liegt eben dahinter, so Luhmann mit Bezug auf Derrida (vgl. ebd.: 250). Somit kann man sagen: „Die Metaphysik – das ist der Beobachter“ (ebd.: 252). Daraus ergibt sich dann, dass „was beobachtet wird, unter Einschluß der Beobachtung von Beobachtern“, das ist, was der Fall ist und was dahintersteckt, das ist, „was beim Beobachten nicht beobachtet werden kann“ (ebd.: 257). Über den Anfang selbst ergeht ein „Theorieverbot“ (Wirtz 1999: 192). Jedes Anfangen hat schon einen Ursprung, der unsichtbar bleibt. Jede erste Unterscheidung ist daher kontingent, kann so aber auch anders sein. Was dahinter steckt wird also stückweit ausgewählt, dadurch dass die ehemalige Latenz als eine Art „Seinsverborgenheit“ sich in Kontingenz wandelt. Was aus Alternativen ausgewählt werden kann, kann „zwar nicht vermieden, aber gesteuert werden“ (ebd.). Greven beklagt, dass Kontingenz nur innerhalb der Systeme bei Luhmann wirkt (2001: 206). Doch das stimmt nicht ganz, bilden doch Funktionssysteme selbst wieder die Gesellschaft. Kontingenz bewirkt, wie Luhmann selbst schreibt, die Steuerungsmöglichkeit im System. Der Beginn, der stets nur ein vor-erster ist (Wirtz 1999: 191), liegt in Entscheidungen.

Diese sind ebenso bei Greven zentral. Die Entscheidungsfragen, die er durch das ganze Buch aufdeckt sind als eine Annäherung an den Begriff der Governance wie auch an ein Konzept von systemtheoretischer Weltgesellschaft aus einer dezidiert ‚politischen‘ Perspektive auffassbar (vgl. Greven 2009: 85). Bei Greven ist es nach einer Ent-Ontologisierung der Gesellschaft die „Willkür“ des Politischen in der Form des Entscheidens, welche die Differenzierung der modernen Gesellschaft garantiert und erst möglich macht (1992a). Alles Entscheiden nimmt hier seinen Lauf und sei es darauf aufgebaut, dass entschieden wird, sich nicht zu entscheiden (vgl. Greven 2009: 100). „Standards und Normen bilden sich heute eben politisch“ in der Gesellschaft aus (ebd.: 39). Die von Greven beobachtete Zirkularität verweist auf die obige Erörterung bei Luhmann. Die Unabhängigkeit von gesellschaftlichen Sphären ist für ihn „nur abgeleitet und geduldet“ (ebd.).

---

<sup>17</sup> Verwiesen sei auf die Feststellung, dass sich ‚Fortschritt‘ in der Moderne sinnlos um seiner selbst willen vollzieht (Weber 1988: 594).

<sup>18</sup> Vgl. den Bezug auf Marx in der Einleitung.

Kontingenz als Resultat der säkularen Moderne lässt also politischem Entscheiden ein Primat zufallen. Daher muss „moderne Politik [...] ‚selbsttragend‘ beschaffen sein, denn sie hat kein anderes Fundament“ (ebd.: 36). Paradox ist dann, dass immer mehr nur noch politisch entschieden werden kann, was der Politik aber immer weniger zugetraut wird (Greven 1992a: 202). Das verweist auf eine prekäre Situation.

In dieser Situation kann „nur eine Strategie der Repolitisierung, der Rückgewinnung oder auch Schaffung von Entscheidungsspielräumen und Entscheidungsalternativen“ relativ erfolgreich reagieren, so Greven (ebd.: 203). Doch die Begrifflichkeit der „Repolitisierung“ scheint zweifelhaft, zumal die Gesellschaft aus seiner Perspektive, die hier durchaus geteilt wird, ja schon eine politische ist. Formen von Erziehung zu Passförmigkeit für einen Zweck demokratischer Gesellschaft, wie Greven sie vorschlägt (2009: 235-236), kann man nur das Böckenförde-Diktum entgegenhalten (Böckenförde 1976: 60; vgl. Dirsch 2009). Natürlich kann man Prinzipien der Vernunft propagieren, aber diese muss jeder für sich selbst finden können. Auch Hegemonialkonstruktionen wie bei Laclau und Mouffe, die ebenfalls eine Politisierung propagieren, halten trotz ihrer Betonung von Kontingenz als Grundbedingung nicht immer den radikal-liberalen Anschein, den sie behaupten möchten. So ist bei ihnen von „positive organization of the social“ und „new order“ die Rede (2001: 189). Wenn eben nichts mehr hinter der Gesellschaft steckt, wie doch auch Greven anerkennt, dann kann man auch nicht essentialistisch versuchen, bestimmte Vorbedingungen zu kreieren, in der Hoffnung, als Resultat könne man wieder mehr in der Gesellschaft verändern. Zumal man dann Gefahr läuft, hinter den gewonnen Liberalismus zurück zu Anmerkungen von Strauss zu Schmitts „Begriff des Politischen“ zu gelangen, dass wenn der Mensch aufhöre, sich dem Politischen als einem ersten ontologischen Faktum zu stellen, er auch darauf verzichte Mensch zu sein (2013: 121; vgl. Fischer 2012: 35). Der Begriff des Politischen, der durch das bisherige ersichtlich wird ist aber ein ganz anderer.

Die politische Gesellschaft ist durch viele Einflüsse beschränkt. Trotz ihres dezisionistisch begründeten Primats kann man in Luhmann'scher Terminologie mehr von Auslösekausalität als etwas anderem sprechen. Wenn Grevens Ansatz somit der Sicht von Global Governance wie etwa bei Mayntz ähnelt, kann er, so die Annahme, daher gut mit einem besonnenen, systemtheoretisch auf die Weltgesellschaft fokussierten Denken zusammenfinden.<sup>19</sup> Im Endeffekt sind verschiedene Urteile über das direktive Potential von Politik auch unterschiedlichen Wegen der Erkenntnis geschuldet. Mayntz hilft hier gut bei einer Differenzierung. Sie selbst, Scharpf und Greven kommen aus einer Perspektive, die nicht eine vollständige Erfassung politischer Wirklichkeit anstrebt, sondern das „selektive Interesse an Problemlösungsprozessen“ pflegt (Mayntz 2005: 50). Luhmann kommt aus entgegengesetzter Richtung, wo Mayntz moderne „Herrschaftstheorie“ verortet und was bei ihm Gesellschaftstheorie als „Supertheorie“ ist (vgl. ebd.; Luhmann 1996: 19). Auch in der Ausformulierung zu einzelnen Funktionssystemen war er „in erster Linie an der weiteren Ausformulierung seiner *allgemeinen* Systemtheorie interessiert“ (Greven 2001: 201).<sup>20</sup> Das ist aber nicht so negativ, wie dort beurteilt. Vielmehr können die unterschiedlichen

<sup>19</sup> Und dabei muss man nicht einmal einwenden, dass es nicht auf die Intentionen des Autors bei einer solchen Interpretation ankommt, so wie Greven selbst das an einer Stelle tut (vgl. 2001: 211).

<sup>20</sup> Vor diesem Hintergrund bemerkt Greven die „teilweise ermüdende Redundanz“ und den ‚Propagandacharakter‘ der Ausführungen (2001: 212, FN 7). Zu Luhmanns Stil und Ton gibt es allgemein sehr unterschiedliche Meinungen. Moeller widmet, obwohl Verfechter Luhmann'scher Systemtheorie, ein ganzes Kapitel dem Thema „Why he wrote such bad books“ (2012: 10-15), Demirovic spricht vom „Charme einer Gerichtsakte“ (2001: 7). Ausgerechnet Greven würdigt an anderer Stelle Luhmanns ‚literarischen‘ Wert öfter (vgl. 1992b: 95). Ganz anders nochmal das Urteil, Luhmann zu lesen sei „wie Techno zu hören“ (Lindemann 2008).

Erkenntniswege das Problem der Steuerung in der Gesellschaft einkreisen und damit für uns von allen Seiten besser erleuchten. Steuerung, so sieht man dann, wird durch etwas Komplexeres ergänzt, sei es Governance in einer politischen Gesellschaft oder irritierte Autopoiesis und vermittelte Steuerung durch Organisationen in der Weltgesellschaft.

## V. Fazit und Ausblick

Unser Begriff des Politischen muss daher ein konstruktivistischer sein. Er ist kein Intensitätsgrad, der allen Gesellschaftsteilen innewohnt (vgl. Schmitt 2009: 36). Vielmehr liegt ihm ein utopisches Element zugrunde, mit dem man die Selbstbeschreibung der Gesellschaft beobachten kann. Das politische System als „Spezialist fürs Allgemeine“ (Mayntz 1996: 275) trägt zur Kohäsion und Legitimierung der gesellschaftlich kontingenten Evolution unter den Bedingungen bei, in denen die „Dekapitierung Gottes“ auf gesellschaftlicher Ebene vollzogen ist (Voegelin 1996: 55). Alles politische ‚Handeln‘ löst sich mehr und mehr in Mehrebenenstrukturen von Governance bis hin zur globalen Ebene auf. Steuerung aus der alten Gesetzgeberperspektive, sollte es sie je gegeben haben, ist obsolet. Unterschiedlich bewerten kann man die „Rückkehr“ ‚harter‘ Steuerungselemente (Grande 2012: 574). Am ehesten mag man dabei noch auf Grandes Verweis des ‚Schattens‘ eingehen, der die Wirksamkeit gewünschter Maßnahmen durch seine Präsenz erzeugt. Die zugeschriebene ‚durchregierende‘ Potenz der Politik kommt, wenn man genau hinsieht, empirisch sicher kaum noch zum Tragen, am ehesten noch auf niedrigen Stufen eines Mehrebenensystems (doch selbst dort scheint der Widerstand gegen ‚Durchregieren‘ bei uns stetig zu steigen) oder in Teilen der Weltgesellschaft, die nicht vollkommen funktional differenziert sind.<sup>21</sup> Die gesellschaftlichen Teilbereiche beeinflussen sich gegenseitig oder die oben angesprochene nicht-steuerbare Steuerung vollzieht sich.

Der mit dem Wechsel – oder besser der Erweiterung – zur Governance-Perspektive aufgedeckte „Problemlösungsbias“ ist verbunden mit einer Infragestellung von Intentionalität und der Frage, was mit dem Konzept des Akteurs geschieht. In einer „Analyse komplexer, dynamischer Strukturen“, welche die Politikwissenschaft beim Übergang zu dieser Perspektive zu leisten hat (Grande 2012: 580), kann es keine Akteure „als autonome Steuerungsinstanz“ mehr geben, „weder real noch imaginär“ (ebd.: 581). Wenn daher „Institutionen und Strukturen [oder begrifflich anders: Systeme, R. R.]“ im Fokus stehen, muss man sich auch von Intentionalität verabschieden. Denn wer sollte diese hervorbringen (ebd.)? Die von Mayntz unterstellte Absicht hinter Governance-Strukturen (z. B. 2008: 45) ist nicht schlüssig anzunehmen. Vielmehr bedeutet die „Interferenz“ von vielen Faktoren, die sie selbst beschreibt (1996: 286), dass Intentionen auf der Strecke bleiben. So können Steuerung und Governance analytisch getrennt werden (Grande 2012: 586) – was Mayntz ja als sinnvoll darstellt, ergänzen sich doch für sie beide Perspektiven. Möchte man den „Beitrag privater Akteure und nicht-staatlicher Institutionen [Organisationen in der Systemtheorie, R. R.] zur Regelung ‚gesellschaftlicher Probleme‘“ in Governance-Strukturen berücksichtigen, muss man vielmehr realanalytisch fragen, welchen Zweck diese jeweils tatsächlich erfüllen (ebd.: 581-582). Dies ist meist wohl eher nicht die Realisierung von ‚Gemeinwohl‘. Anstatt dessen können dann in einer solchen Struktur durch Machtasymmetrien begünstigte privilegierte Interessen ihre Zwecke verfolgen (vgl. Mayntz 2008: 58). Grande führen solche Einsichten zur Diagnose eines Teufelskreises, den er „Governance-Falle“ nennt (Grande 2012: 585). Gerade wo das kooperative Element von Governance greifen müsste, um Enttäuschung zu beseitigen, tut es sich besonders schwer, Lösungen zu finden, da Widerstände dies

<sup>21</sup> Zu verschiedenen Graden der Differenzierung vgl. Luhmann (1997b: 73, 76; 2002: 223-224).

blockieren.<sup>22</sup> Also bleiben Ergebnisse aus, was zu weiterer Enttäuschung führt (Grande 2012: 585-586; vgl. Handke 2012: 46).

Man kann dann fragen: Was sind Grenzen und Alternativen von Governance (Grande 2012: 587)? Die Grenzen hier zurückstellend, bleibt die Feststellung, dass es keine Alternativen zur kontingenten Evolution der Gesellschaft gibt. Alles in der sozialen Realität ist Teil von ihr (vgl. Luhmann 1997b; Gilgenmann 2012). In solch einem Prozess kann es nur eine kontingent offene Zukunft geben. Governance sollte deshalb nicht verdinglicht als Werkzeug in einem politikwissenschaftlichen ‚Werkzeugkasten‘ betrachtet werden, der neben Steuerung oder anderen Instrumenten liegt. Vielmehr ist sie Teil der gesellschaftlichen Evolution, eben der dynamischen Prozesse, die Grande selbst anspricht. Deshalb ist es konsequent, „auf das Potential emergenter Problemlösung zu setzen, sowie auf die Fähigkeit diese zu erkennen und anzuerkennen“ (Grande 2012: 586).

An dieser Stelle kann man nun betrachten, welche Rolle Politisierung in der Gesellschaft spielt. Der Politik, hier stimme ich Greven zu, kommt in einer säkularisierten, nicht mehr auf ontologischen Gewissheiten aufbauenden Gesellschaft eine besondere, normierende Funktion zu, denn wir können ja nicht mehr „Wahrheit! Wahrheit! Natur! Natur!“ ausrufen (Lavater 1971: 334). Dieser Schritt ist vielleicht für den Einzelnen offen, aber nicht für die Gesellschaft und kann ihr nicht als Grundlage für das Politische oder sonstiges dienen.

Mag dies auch teilweise Fiktion sein, so sind doch alle gesellschaftlichen Funktionssysteme auf diesen Anspruch eines beschränkten politischen Primats im Sinne eines demokratischen Dezisionismus gepolt.

Die Utopie wird nicht mehr von außen an die Politik herangetragen. Sie ist in das politische System eingezogen und unter den Bedingungen funktionaler Differenzierung die Form, mit der das System sich selber erklärt, daß es steuernd die Umwelt gestalten kann, ohne doch in ihr operieren zu können (Luhmann 2002: 406).

Solch eine gestaltende „Allzuständigkeit“ wird dem politischen System auch von der Gesellschaft zugeschrieben (Fischer 2012: 35). Daher kann es mit seiner ihm von Moeller attestierten „powerless power“ (2012: 90) legitimierende Funktionen übernehmen, zum Beispiel durch die Bildung von Organisationen, die Schaffung von Rahmenutopien oder die Fiktion oder tatsächliche Anregung von Regelung.

Die Leitidee der Gesellschaftssteuerung, unter der diese Unsicherheitsabsorption vonstatten geht [sic!], mag so utopisch sein, wie sie will. Sie hat ihren Sinn, indem sie es der Politik ermöglicht, wenigstens für kurze Zeitabschnitte durch die Transformation von Zukunftsunsicherheit in Konsenschancen und Entscheidungsprobleme die Gesellschaft im Windschatten ihrer Steuerungsutopie zu befrieden (Lange 2002: 188–189).

Die „Politikblindheit“ muss in der Theoriebildung daher überwunden werden, da der Politics-Dimension offenbar eine bedeutende Rolle zukommt (Grande 2012: 584). „Absichten, Ziele und Präferenzen“ werden, da die „Trennung der demokratischen Zielformulierung von ihrer gouvernementalen Exekution brüchig“ wird, in dynamischen Prozessen selbst erst gebildet (ebd.: 583). So kann die Politik dazu beitragen „das Grundproblem der politischen Gesellschaft [...] jenes funktional notwendige Maß an anerkannter Regelung des gesellschaftlichen Zusammenlebens“ zu erzeugen, „das historischen Gesellschaften ihre spezifische Identität verleiht“ (Greven 2009: 22–23).

Die Fundamentalpolitisierung als historischer Schlussstein der politischen Gesellschaft, bringt mit sich, dass die Politik für alles ihre Zuständigkeit erklären kann (ebd.: 67). Politik hält sich auch bei Luhmann für gesellschaftlich herausgehoben und bestimmend, da sie alles in der

---

<sup>22</sup> Man denke an die „agonale Masse“ bei Luhmann (2000: 390).

Gesellschaft mit ihrem Code wahrnimmt. Politisch wird etwas dadurch, dass es als solches deklariert wird (vgl. Luhmann 2002: 118-139). Selbiges Prinzip gilt aber unter den Bedingungen von Autopoiesis und operativer Schließung auch für alle anderen Funktionssysteme. Eine beobachtbare Fundamentalpolitisierung braucht deshalb nicht zu bedeuten, dass alles nur noch politisch entschieden werden muss, wenn alles politisch sein kann. Denn wenn, wie oben beobachtet, eine Repolitisierung keine Lösung ist, dann ist „Selbstbeschränkung“ als Methode, die einhergeht mit Verständnis „für die politische Größenordnung und Regelungsbedürftigkeit von Problemen sowie eine in der Gesellschaft besser verankerte oder wieder entfachte Toleranz“ überzeugender (Greven 2009: 190). Gerade wenn die Toleranz vom Anspruch politisch endgültiger Regelungsbedürftigkeit gefährdet wird (ebd.), kann die Möglichkeit zur Fundamentalpolitisierung die Einsicht in die Begrenztheit beziehungsweise die Notwendigkeit des Verzichts auf politische Möglichkeiten bedeuten (ebd.; Fischer 2012: 33-36).

Solch eine Einsicht ist keine „konservative Utopie“, zumindest nicht im negativen Sinne Grevens (1992b). Eine reflektiert-zurückhaltende Theorie von Gesellschaft hält die gesellschaftliche Realität nicht etwa für alternativlos, weil sie die Realisierung einer vergangenen Utopie und damit das Ideal sei, wie ihr Greven vorhält (ebd.: 93). Sie geht hingegen davon aus, dass Gesellschaft je nur sich selbst hervorbringen kann. Der Vorwurf von „post-histoire“ ist folglich nicht zutreffend (ebd.; vgl. Luhmann 1997b: 76). Dagegen und auch Luhmann korrigierend, möchte man sagen, dass die „Utopie“ sich überhaupt verabschiedet hat und es noch nur noch ‚utopische Elemente‘ als Kern einer Fiktion von Gesellschaft gibt.<sup>23</sup> Natürlich gibt es immer noch die Möglichkeit von Veränderung oder Verbesserung, aber nicht als Ziel, eben nur als kontingentes Potential. Besser ist es erst einmal zurückhaltend zu bleiben und das Negative nicht heraufzubeschwören.

Man fühlt sich an Hegels Eule der Minerva erinnert (1972: 14). Luhmann schickt sie am Ende von „Soziale Systeme“ zu einem überwachten Nachtflug (1996: 661). Die Gesellschaft, die dort beobachtet wird, ist, um es mit Greven zu sagen, unser Schicksal (2009: 40). Wir müssen uns damit abfinden wie sie ist, ohne „human happiness and, of course, without taste, without solidarity, without similarity of living conditions“ (Luhmann 1997b: 69). Zumindest können wir nichts davon voraussetzen. Oben wurde auf Grandes Schritt eingegangen, den Blick von Intentionen auf Zwecke zu richten. Angesichts der angeregten Selbstbeschränkung und der Konstatierung des utopischen Kerns des Politischen kann man nun so weit gehen, zu sagen: „Von den Mitteln her sucht man sich Zwecke“ (Luhmann 2002: 161). Es ist gut „Themenlosigkeit zum Thema zu machen“ (Wirtz 1999: 185), denn so bleibt alles offen. Und „gute Politik“, so hat es Luhmann in einem Interview gesagt, bedeutet „Realisierungsfähigkeit“ (1987: 11).

Schimank schlägt angesichts dieses post-heroischen (und post-metaphysischen) Denkens das Konzept des „coping“ als einen „Sub-Inkrementalismus“ vor (2011: 459). „Das muss und sollte nicht auf einen völligen Gestaltungsfatalismus hinauslaufen; aber eine neue nüchterne Ehrlichkeit könnte, wenigstens ein Stück weit, Einzug halten“ (ebd.: 462). Auch wenn die Begriffswahl des „coping“ in Abgrenzung zum Inkrementalismus nicht sonderlich nötig oder erhellend erscheint, ist dieser Abriss inhaltlich ein gutes Beispiel, wie die hier herausgearbeitete Idee von Selbstbeschränkung des politischen Systems konkret aussehen könnte. Der Abriss beinhaltet, keine Ziele zu verfolgen und Ziellosigkeit zum Prinzip zu erheben, Zeit zu gewinnen und auf Gelegenheiten zu warten, Probleme auszusitzen, Irreversibilität zu vermeiden, „Nicht-Ziele“ zu verfolgen (also zu wissen, was man *nicht* will)

---

<sup>23</sup> Zur Abgrenzung der Utopie vom Utopischen vgl. Münkler (1992).

und Erstrebenswertes erst mit der Zeit, während ein Prozess abläuft, herauszufinden (ebd.: 460-461). Zielsetzungen können so vielleicht gar erst *ex post* zugeschrieben werden, „wenn man sieht, was an dem, was man getan hat, wenigstens einigermaßen funktioniert hat“ (ebd.: 462). Schon Lindblom meinte dazu, so wie es oft besser sei, eine Münze zu werfen, um Probleme zu lösen, warte man meist lieber einfach Ergebnisse gegenseitiger Beeinflussung ab, anstatt vorher nicht fundierte ‚Entscheidungen‘ für eine bestimmte Lösung zu treffen (1979: 524-525). Es mag auch noch bedenkenswert sein, an Heidegger zu denken, wenn er schreibt, dass vielleicht „seit Jahrhunderten bereits zu viel gehandelt und zu wenig gedacht“ wurde (2002: 6). Erinnert sei ferner an Ottmanns „Negative Ethik“: „Wenn erstens immer mehr kommt, als man zweitens denkt oder will, wird statt des Tuns das Lassen zum Gebot“ (1988: 16). Man denke wiederum an die Eule der Minerva. Und wenn Grande schreibt, dass die empirische Frage der Leistungsfähigkeit von Governance noch offen ist, könnte man vor diesem Hintergrund einwenden, dass die Effekte und eine wie auch immer geartete ‚Leistungsfähigkeit‘ immer erst später, also im Nachhinein, bewertbar sind (2012: 577). Was bei solchen Erwägungen sichtbar wird, ist, dass Probleme von Steuerung und Governance, Zweckausrichtung und Entscheidung zunehmend in Zeitprobleme übergehen, wie Luhmann das schon in der Steuerungsdebatte skizziert hat (1989: 6-7). Die weitere Analyse der Zeitdimension ist dann meines Erachtens auch ein Desiderat dieser Arbeit. Außerdem lässt sich konstatieren, dass die beispielhaft aufgeführten Kritiken und Befürchtungen in der Einleitung aus dem vorliegenden Blickwinkel nicht geteilt werden können.

Was ist aus der Entwicklung der Steuerungstheorie zur Governance-Theorie und dem in Bezug auf diese Entwicklung herausgefilterten utopischen Kern eines Begriffs des Politischen zu ziehen? Ich denke, dass schon die Einsicht, dass es mehr Reflexion und mehr gelassene Akzeptanz der durch Evolution entstehenden Gegebenheiten geben muss, sich auch positiv auf Auslöseereignisse von Steuerung oder Governance auswirken würde.<sup>24</sup> Denn wären Erwartungen an die Politik aufgrund des Wissens um die vielen Hindernisse in der Gesellschaft abgesenkt, so könnten sich viele Widerstände und andere Hindernisse durch Rückkopplungen der Beobachtungen eines Auslöseereignisses aufweichen. Das hieße sicherlich immer noch nicht, dass es gezielte und sichere Effekte gäbe, aber die Zukunft wäre vielleicht ein nicht mehr ganz so oszillierendes „moving target“.<sup>25</sup>

Für das System der Wissenschaft gilt die Orientierung nach dem Code wahr/unwahr (Luhmann 1992: 170), so auch für diese Arbeit. Der damit verbundene Anspruch der Aufklärung durch den Code ist, ebenso wie der Code selbst, nicht direkt anschlussfähig für andere Funktionssysteme. Daher ist das Ansinnen andere Funktionssysteme als das der Wissenschaft selbst aufzuklären in gewisser Weise utopisch. Aber mit Wilde gesprochen: „A map of the world that does not include Utopia is not worth even glancing at, for it leaves out the one country at which humanity is always landing“ (Wilde 1997: 1051). Oder anders und systematisch anschlussfähiger: Es kommt darauf an, in einer politischen Gesellschaft die Funktionssysteme zur Selbstbeschränkung ihrer eigenen Ansprüche anzuregen – gerade wenn man um ihre ‚Borniertheit‘ weiß (Scharpf: 1989: 19). Denn, so kann man aus der vorliegenden Arbeit schließen, sowohl Politisierung *als auch* funktionelle Differenzierung der Gesellschaft beschreiben komplementär Entwicklungen der Gesellschaft.

<sup>24</sup> Im Sinne von der oben angesprochenen Auslösekausalität (Luhmann 2000: 401).

<sup>25</sup> Man denke erneut an Luhmanns Frage im Rahmen der Parteienkritik, ob nicht Reflexion „bessere Möglichkeiten des Verstehens, des Akzeptierens und des Änderns erschließt“ (1993: 44). Das würde ich im vorliegenden Kontext bejahen.

Wenn die Gesellschaft durch solche Aufklärung über ihren teilweise utopischen Kern etwas nüchterner in der Selbstbeobachtung und -beschreibung ihrer evolutiven Möglichkeiten würde, dann ist das Bild einer Yogamatte für die Systemtheorie, die mehr Klarheit des Denkens oder radikale „Gelassenheit“ verleiht, tatsächlich passend (vgl. Moeller 2012: 119). Das scheint in jedem Fall besser als Blauäugigkeiten, die Effektivität anmahnen und alles andere als „unschön“ empfinden (Göhler 2011: 180). Die Politikwissenschaft kann also – das abschließend zum Status ihres Selbstverständnisses im Kontext der bearbeiteten Probleme – weiter ihrem Geschäft nachgehen. Dies ist nicht nur der Fall, weil sie Beobachtungen erster Ordnung bedient und damit im Zweifel wenigstens Unsicherheitsabsorption betreibt (vgl. Lange 2002: 188-189). Darüber hinaus kann sie eben auch das utopische Element freidecken, das dem Begriff des Politischen und den Konzepten von Steuerung und Governance innewohnt, wenn sie – wie hier – auf einer Ebene der Beobachtung zweiter Ordnung operiert.

## Literaturverzeichnis

- Aristoteles** 2010. Politik. Schriften zur Staatstheorie. Übersetzt und herausgegeben von Franz F. Schwarz. Stuttgart: Reclam.
- Bahners, Patrick** 2012. Nachruf auf Wilhelm Hennis: Ein Mann direkter Worte – und Taten, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 11.12.2012. Einsehbar unter: <http://www.faz.net/aktuell/feuilleton/nachruf-auf-wilhelm-hennis-ein-mann-direkter-worte-und-taten-11957646.html>. Zuletzt aufgerufen am 26.5.2013.
- Baschek, Nicklas** 2010. Carl Schmitts „Begriff des Politischen“ aus Perspektive der Systemtheorie Niklas Luhmanns. Darmstadt: Büchner-Verlag.
- Benz, Arthur** 2001. Eine Herausforderung für die Demokratietheorie: M. Th. Grevens politische Gesellschaft, in: Neue Politische Literatur 2001 (2), 15-22.
- Blome, Nikolaus** 2013. Angela Merkel. Die Zauderkünstlerin. München: Pantheon.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang** 1976. Staat, Gesellschaft, Freiheit. Studien zur Staatstheorie und zum Verfassungsrecht. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Demirovic, Alex** 2001. Vorwort, in: Ders. (Hrsg.): *Komplexität und Emanzipation. Kritische Gesellschaftstheorie und die Herausforderung der Systemtheorie Niklas Luhmanns*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 7-11.
- Diez, Georg** 2013. Kanzlerin der Postdemokratie, in: SPIEGEL ONLINE. Einsehbar unter: <http://www.spiegel.de/kultur/gesellschaft/georg-diez-ueber-angela-merkel-a-900585.html>. Zuletzt aufgerufen am 15.5.2013.
- Dirsch, Felix** 2009. „...lebt von Voraussetzungen, die er selbst nicht garantieren kann“. Lesarten und Interpretationsprobleme der Böckenförde-Doktrin als eines kanonisierten Theorems der deutschen Staatsrechtslehre, in: Zeitschrift für Politik 56 (2), 123-141.
- Eveland, William P./Morey, Alyssa C./ Hutchens, Myiah J.** 2011. Beyond Deliberation: New Directions for the Study of Informal Political Conversation from a Communication Perspective, in: Journal of Communication 61 (6), 1082-1103.
- Fischer, Karsten** 2012. Selbstbeschränkung in der „politischen Gesellschaft“: Eine Bestandsaufnahme im Werk von Michael Th. Greven, in: Asbach, Olaf/Schäfer, Rieke/Selk, Veith/Weiß, Alexander (Hrsg.) (2012): *Zur kritischen Theorie der politischen Gesellschaft*. Wiesbaden: Springer VS, 25-39.
- Gilgenmann, Klaus** 2012. Am Anfang war die Differenz. Evolutionstheoretische Aspekte der Ebenenunterscheidung in Luhmanns Theorie sozialer Systeme. Skriptentwurf (17.4.2012). Einsehbar unter: <http://www.home.uni-osnabrueck.de/kgilgen/archiv/kg-12-ZFS-Beitrag.pdf>. Zuletzt aufgerufen am 1.7.2013.
- Göhler, Gerhard** 2010. Neue Perspektiven politischer Steuerung, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 2-3/2010, 34-40.
- Göhler, Gerhard** 2011. Durchsetzung von Reformen? Über den Zusammenhang von Repräsentation und Steuerung in der Demokratie, in: Linden, Markus/Thaa, Winfried (Hrsg.): *Krise und Reform politischer Repräsentation*. Baden-Baden: Nomos, 173–193.

- Goethe, Johann Wolfgang v.** 2007. *Faust. Der Tragödie erster Teil*. Stuttgart: Reclam.
- Grande, Edgar** 2012. Governance-Forschung in der Governance-Falle? – Eine kritische Bestandsaufnahme, in: *Politische Vierteljahresschrift* 53 (4), 565-592.
- Greven, Michael Th.** 1982. Vom Wohlfahrtsstaat zum autoritären Staat der „reinen“ Politik? Eine zugespitzte Frage bezüglich der politischen Konsequenzen von Niklas Luhmanns „Politische(r) Theorie im Wohlfahrtsstaat“, in: *Politische Vierteljahresschrift* 23, 143-152.
- Greven, Michael Th.** 1992a. Über demokratischen Dezsionismus, in: Emig, Dieter/Hüttig, Christoph/Raphael, Lutz (Hrsg.): *Sprache und Politische Kultur in der Demokratie. Hans Gerd Schumann zum Gedenken*. Frankfurt am Main: Peter Lang, 193-206.
- Greven, Michael Th.** 1992b. Überlegungen zur kritischen und konservativen Utopie, in: Saage, Richard (Hrsg.): *Hat die politische Utopie eine Zukunft?* Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 87–100.
- Greven, Michael Th.** 2001. Luhmanns „Politik“ im Banne des Systemzwangs der Theorie, in: Demirovic, Alex (Hrsg.): *Komplexität und Emanzipation. Kritische Gesellschaftstheorie und die Herausforderung der Systemtheorie Niklas Luhmanns*. Münster: Westfälisches Dampfboot, 197-215.
- Greven, Michael Th.** 2009. *Die politische Gesellschaft: Kontingenz und Dezsion als Probleme des Regierens und der Demokratie*. 2. Aufl. Wiesbaden: VS.
- Handke, Stefan** 2012. Die Ruhe nach dem Sturm – Steuerungskonflikte als Hemmnis für institutionellen Wandel in der deutschen Finanzmarktaufsicht, in: *Leviathan* 40 (1), 24-51.
- Hegel, Georg Friedrich Wilhelm** 1972. *Grundlinien der Philosophie des Rechts*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Heidegger, Martin** 2002. *Was heisst Denken?* Frankfurt am Main: Vittorio Klostermann.
- Hein, Michael** 2011. Nachwort zur Neuauflage, in: Niklas Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. München: Olzog, 143-172.
- Hennis, Wilhelm** 1964. *Richtlinienkompetenz und Regierungstechnik*. Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck).
- Höhler, Gertrud** 2012. *Die Patin. Wie Angela Merkel Deutschland umbaut*. Zürich: Orell Füssli.
- Kästner, Erich** 1997. Die Zeit fährt Auto, in: Reich-Ranicki, Marcel (Hrsg.): *Frankfurter Anthologie Band 20: Gedichte und Interpretationen*. Frankfurt am Main/Leipzig: Insel-Verlag, 147.
- Kister, Kurt** 2013. Steinbrück und das SPD-Kompetenzteam - Gesummse unter der Berliner Käseglocke, in: *Süddeutsche Zeitung*, 9.6.2013. Einsehbar unter: <http://www.sueddeutsche.de/politik/steinbrueck-und-das-spd-kompetenzteam-gesummse-unter-der-berliner-kaeseglocke-1.1691618>. Zuletzt aufgerufen am 10.6.2013.
- Knodt, Michèle/Große Hüttmann, Martin** 2006. Der Multi-Level Governance-Ansatz, in: Bieling, Hans-Jürgen/Lerch, Marika (Hrsg.): *Theorien der europäischen Integration*. 2. Aufl. Wiesbaden: VS, 223-248.

- Kron, Thomas/Schimank, Uwe/Lasarczyk, Christian W. G.** 2003. Doppelte Kontingenz und die Bedeutung von Netzwerken für Kommunikationssysteme, in: Zeitschrift für Soziologie 32 (5), 374-395.
- Laclau, Ernesto/Mouffe, Chantal** 2001. Hegemony and Socialist Strategy. Towards a Radical Democratic Politics. 2. Aufl. London/Brooklyn: Verso.
- Lange, Stefan** 2000. Politische Steuerung als systemtheoretisches Problem, in: Ders./Braun, Dietmar (Hrsg.): *Politische Steuerung zwischen System und Akteur. Eine Einführung*. Opladen: Leske + Budrich, 15-97.
- Lange, Stefan** 2002. Die politische Utopie der Gesellschaftsteuerung, in Hellmann, Kai-Uwe/Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.): *Theorie der Politik: Niklas Luhmanns politische Soziologie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 171–193.
- Lavater, Johann C.** 1771. Aus: Physiognomische Fragmente zur Beförderung der Menschenkenntnis und Menschenliebe, in: Nicolai, Heinz (Hrsg.): *Sturm und Drang: Dichtungen und theoretische Texte. Band 1*. München: Winkler, 331–357.
- Lindblom, Charles E.** 1959. The Science of „Muddling Through“, in: Public Administration Review 19 (2), 79-88.
- Lindblom, Charles E.** 1979. Still Muddling, Not Yet Through, in: Public Administration Review, 39 (6), 517-526.
- Lindemann, Thomas** 2008. Luhmann lesen ist wie Techno zu hören, in: Die Welt, 6.11.2008. Einsehbar unter: <http://www.welt.de/kultur/article2674164/Luhmann-lesen-ist-wie-Techno-zu-hoeren.html>. Zuletzt aufgerufen am 11.7.2013.
- Luhmann, Niklas** 1987. Archimedes und Wir. Interviews. Berlin: Merve Verlag.
- Luhmann, Niklas** 1989. Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag, in: Politische Vierteljahresschrift 30 (1), 4–9.
- Luhmann, Niklas** 1992. Die Wissenschaft der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas** 1993a. Deconstruction as Second-Order Observing, in: New Literary History 24 (4), 763-782.
- Luhmann, Niklas** 1993b. Die Unbeliebtheit der politischen Parteien, in: Unseld, Siegfried (Hrsg.): *Politik ohne Projekt? Nachdenken über Deutschland*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas** 1993c. „Was ist der Fall“ und was „Was steckt dahinter“?, in: Zeitschrift für Soziologie 22 (4), 245-260.
- Luhmann, Niklas** 1995. Why Does Society Describe Itself as Postmodern?, in: Cultural Critique 30 (1), 171-186.
- Luhmann, Niklas** 1996 (1984). Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. 6. Aufl. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas** 1997a. Die Gesellschaft der Gesellschaft. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas** 1997b. Globalization or World Society: How to Conceive of Modern Society?, in: International Review of Sociology – Revue Internationale de Sociologie 7 (1), 67-79.
- Luhmann, Niklas** 2000. Organisation und Entscheidung. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- Luhmann, Niklas** 2002. Die Politik der Gesellschaft, herausgegeben von André Kieserling. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Marin, Bernd** (Hrsg.) 1990. Generalized Political Exchange. Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits. Frankfurt am Main: Campus-Verlag.
- Marx, Karl** 1998. Notizbuch aus den Jahren 1844-1847: ad Feuerbach, in: Internationale Marx-Engels-Stiftung (Hrsg.): *Karl Marx Friedrich Engels Gesamtausgabe (MEGA): Vierte Abteilung: Band 3*. Berlin: Akademie Verlag, 5–30.
- Maturana, Humberto R./Varela, Francisco J.** 1980. Autopoiesis and Cognition. The Realization of the Living. Dordrecht: D. Reidel.
- Mayntz, Renate** 1985. Die gesellschaftliche Dynamik als theoretische Herausforderung, in: Dies. (1997) (Hrsg.): *Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen*. Frankfurt am Main/New York: Campus, 15-37.
- Mayntz, Renate** 1987. Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme, in: Dies. (1997) (Hrsg.): *Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen*. Frankfurt am Main/New York: Campus. 186-208.
- Mayntz, Renate** 1996. Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie, in: Dies. (Hrsg.) (1997): *Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen*. Frankfurt am Main/New York: Campus, 263–292.
- Mayntz, Renate** 2001. Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive, in: Dies. (Hrsg.) (2009): *Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung*. Frankfurt am Main/New York: Campus, 29-40.
- Mayntz, Renate** 2005. Governance Theory als fortentwickelte Steuerungstheorie?, in: Dies. (Hrsg.) (2009): *Über Governance. Institutionen und Prozesse politischer Regelung*. Frankfurt am Main/New York: Campus, 41-52.
- Mayntz, Renate** 2008. Von der Steuerungstheorie zur Global Governance, in: Folke Schuppert, Gunnar/Zürn, Michael (Hrsg.): *Governance in einer sich wandelnden Welt*. PVS-Sonderheft 41. Wiesbaden: VS Springer, 43-60.
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W.** 1995. Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, in: Dies. (Hrsg.): *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt am Main/New York: Campus, 9-38.
- Merkel, Wolfgang** 2007. Durchregieren? Reformblockaden und Reformchancen in Deutschland, in: Kocka, Jürgen (Hrsg.): *Zukunftsfähigkeit Deutschland. Sozialwissenschaftliche Essays. WZB-Jahrbuch 2006*. Berlin: edition sigma, 27-45.
- Moeller, Hans-Georg** 2012. The Radical Luhmann. New York/Chichester: Columbia University Press.
- Müller, Reinhard** 2013. Entschieden, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 31.5.2013, 10.
- Münkler, Herfried** 1992. Das Ende des Utopiemonopols und die Zukunft des Utopischen, in: Saage, Richard (Hrsg.): *Hat die politische Utopie eine Zukunft?* Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 207-214.
- Nida-Rümelin, Julian** 1997. Philosophie und Politik, in: Ders./Thierse, Wolfgang (Hrsg.): *Philosophie und Politik*. Essen: Klartext-Verlagsgesellschaft, 15-23.

- Niehuis, Edith** 2011. Die Zerstörung der Parteiendemokratie von oben nach unten – Essay, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 44-45/2011, 7-11.
- Ottmann, Henning** 1988. Negative Ethik. Oder: Warum es manchmal besser ist, nicht zu handeln, als schon wieder etwas zu tun, in: Ders. (Hrsg.) (2005): *Negative Ethik*. Berlin: Parerga, 13-25.
- Philippopoulos-Mihalopoulos, Andreas** 2007. *Absent Environments. Theorising Environmental Law and the City*. New York: Routledge-Cavendish.
- Platon** 2005. *Politeia*. Berlin: Akademie-Verlag.
- Rödter, Andreas** 1999. Reflexionen über das Ende der Weimarer Republik: Die Präsidialkabinette 1930-1932/33. Krisenmanagement oder Restaurationsstrategie?, in: *Vierteljahresshefte für Zeitgeschichte* 47 (1), 87–101.
- Scharpf, Fritz W.** 1989. Politische Steuerung und Politische Institutionen, in: *Politische Vierteljahresschrift* 30 (1), 10-21.
- Schimank, Uwe** 2011. Nur noch Coping: Eine Skizze postheroischer Politik, in: *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 21 (3), 455-463.
- Schlick, Moritz** 1932. Positivismus und Realismus, in: Ders. (1938). *Gesammelte Aufsätze*. Wien: Gerold, 83-115.
- Schmitt, Carl** 2009. *Der Begriff des Politischen*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Schwaabe, Christian** 2000. Der Gefährdete Primat des Politischen. Systemtheorie und Fatalismus, in: *Transit: europäische Revue* 19, 24-43.
- Schlangen, Walter** 1974. *Theorie der Politik: Einführung in Geschichte und Grundprobleme der Politikwissenschaft*. Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz: Verlag W. Kohlhammer.
- Sigwart, Hans-Jörg** 2007. Wirklichkeitswissenschaft und Ordnungswissenschaft: Eric Voegelins Auseinandersetzung mit Max Weber, in: *Zeitschrift für Politik* 54 (4), 379-407.
- Strauss, Leo** 2013. Anmerkungen zu Carl Schmitt, *Der Begriff des Politischen* (1932), in: Meier, Heinrich (Hrsg.): *Carl Schmitt, Leo Strauss und „Der Begriff des Politischen“: Zu einem Dialog unter Abwesenden*. Stuttgart: Metzler, 97–125.
- Voegelin, Eric** 1996. *Die politischen Religionen*. Herausgegeben und mit einem Nachwort versehen von Peter J. Opitz. München: Wilhelm Fink Verlag.
- Waschkuhn, Arno** 2005. *Regimebildung und Netzwerke. Neue Ordnungsmuster und Interaktionsformen zur Konflikt- und Verantwortungsregulierung im Kontext politischer Steuerung*. Berlin: De Gruyter Recht.
- Weber, Max** 1988. Wissenschaft als Beruf, in: Ders.: *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*. 6., erneut durchgeseh. Aufl., Tübingen: J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 582-613.
- Wiesenthal, Helmut** 2006. *Gesellschaftsteuerung und gesellschaftliche Selbststeuerung. Eine Einführung*. Wiesbaden: VS.
- Wilde, Oscar** 1997. The Soul of Man under Socialism, in: Ders.: *The Collected Works of Oscar Wilde: The complete plays, poems and stories including 'The Picture of Dorian Gray' and 'De Profundis'*. Herts: Wordsworth Editions, 1039–1066.
- Wirtz, Thomas**, 1999. Entscheidung. Niklas Luhmann und Carl Schmitt, in: Koschorke, Albrecht/Vismann, Cornelia (Hrsg.): *Widerstände der Systemtheorie*.

*Kulturtheoretische Analysen zum Werk von Niklas Luhmann.* Berlin: Akademie Verlag, 175-197.