Niklas Luhmann
Die Politik der Gesellschaft

suhrkamp taschenbuch
wissenschaft

suhrkamp taschenbuch
Wissenschaft 1582

Der vorliegende Band, an dem Niklas Luhmann bis kurz vor seinem Tod 1998 gearbeitet hat, ist nicht nur als Beitrag zur politischen Soziologie, sondern auch zur Gesellschaftstheorie angelegt. In beiden Hinsichten wird deutlich, wie sehr eine solche Fremdbeschreibung der Politik sich von den bisher dominierenden Traditionen der politischen Selbstbeschreibung unterscheidet. Die historische Semantik von Begriffen wie »Repräsentation« oder »Souveränität«, wie »Staatlichkeit« oder »Demokratie« wird mit dem Vorschlag einer systemtheoretischen Rekonstruktion konfrontiert, der die genuin politische Funktion solcher Begriffe dadurch erkennbar macht, daß er sich selbst gerade nicht der Politik, sondern der Wissenschaft und damit einem völlig anderen Funktionsbereich zuordnet.

Niklas Luhmann (1927-1998) war Professor für Soziologie an der Universität Bielefeld. Von ihm sind u.a. erschienen: *Die Gesellschaft der Gesellschaft* **(stw 1360);** *Das Recht der Gesellschaft* **(stw 1183);** *Legitimation durch Verfahren* **(stw 443);** *Soziale Systeme* **(stw 666).**

Niklas Luhmann

Die Politik der Gesellschaft

Herausgegeben
von André Kieserling

Suhrkamp

Die Deutsche Bibliothek - CIP-Einheitsaufnahme
Ein Titeldatensatz für diese Publikation
ist bei Der Deutschen Bibliothek erhäklich.

suhrkamp taschenbuch Wissenschaft 1582
Erste Auflage 2002
© Suhrkamp Verlag Frankfurt am Main 2000
Alle Rechte vorbehalten, insbesondere das der Übersetzung,
des öffentlichen Vortrags sowie der Übertragung
durch Rundfunk und Fernsehen, auch einzelner Teile.
Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form
(durch Fotografie, Mikrofilm oder andere Verfahren)
ohne schriftliche Genehmigung des Verlages reproduziert
oder unter Verwendung elektronischer Systeme
verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.
Satz: TypoForum GmbH, Nassau
Druck: Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden
Printed in Germany
Umschlag nach Entwürfen von
Willy Fleckhaus und Rolf Staudt

1 2 3 4 5 6 - 07 06 05 04 03 02

Inhalt

1 Die Politik der Gesellschaft: Zur Fragestellung 7
2 Das Medium Macht 18
3 Ausdifferenzierung und operative Schließung des politischen Systems 69
4 Politisches Entscheiden 140
5 Das Gedächtnis der Politik 170
6 Der Staat des politischen Systems 189
7 Politische Organisationen 228
8 Öffentliche Meinung 274
9 Selbstbeschreibungen 319
10 Strukturelle Kopplungen 372
11 Politische Evolution 407

Editorische Notiz 435
Register 439

Kapitel i

Die Politik der Gesellschaft: Zur Fragestellung

I.

Unser Alltagsverständnis ebenso wie wissenschaftlich entwikkelte Vorstellungen über Politik sind durch eine mehr als zweitausendjährige Tradition bestimmt. Das Wort pölis mit all seinen Derivaten hatte ursprünglich die Stadt bezeichnet, die griechische Stadt; aber dann auch alles, was am städtischen Zusammenleben Besonderes zu bemerken war - im Unterschied zum Leben auf dem Lande, aber auch im Unterschied zu den häuslichen Angelegenheiten in der Stadt (die nicht sehr unterschiedlich waren zu denen auf dem Lande) und damit auch im Unterschied zu den Dörfern, die nur aus Häusern gebildet sind und nichts weiter sind als deren Auswuchs.[1] Auf Größenverhältnisse, auf die Zahl der Beherrschten kam es dabei nicht an; vielmehr nur auf die Realisierung der besonderen Eigenart städtischen Zusammenlebens.

Wir erinnern daran nicht, um zu sagen, daß sich seitdem vieles geändert hat. Das mag manchen Neo-Aristotelikern entgegengehalten werden[2], ist aber eigentlich überflüssig. Vielmehr geht es darum, daß diese Ausgangsdisposition eine bestimmte Sicht auf das Verhältnis von Politik und Gesellschaft festgelegt hat, die traditionsbestimmend geworden ist. Die Überlegungen in den folgenden Kapiteln folgen einem ganz anderen Theorieansatz. Dabei geht es nicht nur um ein anderes, nicht mehr alteuropäisches Verständnis von Politik, wie es ja schon in der frühmodernen Theorie des souveränen Staates angelegt war[3], sondern präzise um das Verständnis des Verhältnisses von Politik und Gesellschaft.

Wenn man wie gebannt auf die Ideengeschichte der Worte Politik/politisch/Polizei usw. blickt, übersieht man, daß die eigent-

1 Apoikia oikias in Aristoteles Pol. 1252 b 17.

2 Siehe Stephen Holmes, Aristippus in and out of Athens, in: American Political Science Review 73 (1979), S. 113-128.

3 Auf theoriegeschichtliche Fragen im einzelnen kommen wir in einem späteren Kapitel zurück.

liehen Probleme im Begriff der Gesellschaft liegen. Die alteuropäische Tradition war durch die Unterscheidung des öffentlichen Bereichs des politischen Zusammenlebens und der »ökonomischen« Haushalte bestimmt gewesen.[4] Diese Unterscheidung hatte gesellschaftliche Bedeutung insofern, als das Normalleben (der Unabhängigen wie der Abhängigen) in Haushalten stattfand; ferner dadurch, daß diese Struktur bis in die (bewaffneten) Haushalte des Adels, die großen Handelshäuser (auch der Frühantike), die Handwerkshaushalte und natürlich die Bauernwirtschaften reichte, also universell gegeben war; und schließlich dadurch, daß von dieser Struktur aus Inklusion und Exklusion geregelt wurde. Ein Leben als Einzelner (idiötes) war praktisch kaum möglich, schwierig und unvorteilhaft.[5] Das ließ aber die Frage des Zusammenhalts der Haushalte offen, und ebendies war dann die Sphäre der Politik.

Die Zentralunterscheidung Haushalt/Stadt (oder dann: Ökonomie und Politik) hat verhindert, daß ein Begriff der Familie im heutigen Sinne einer Eltern/Kinder-Familie gebildet wurde. Es gab dafür schlechterdings kein Wort, sondern nur Einteilungsbegriffe für den Haushalt (Mann/Frau, Vater/Kinder, Herr/Knecht). Sie hat verhindert, daß ein Begriff für das politische System im heutigen, staatsbezogenen Sinne entstand. Aber während dies sich schon im 18./**IQ**. Jahrhundert änderte, fehlte außerdem, und fehlt genau besehen immer noch, ein Begriff für das umfassende System der Gesellschaft. An dessen Stelle fungierte in der alten Ordnung ein auf den Menschen als Naturwesen bezogener Gattungsbegriff. Die Abstraktion auf Arten und Gattungen hin beherrschte die gesamte Semantik.[6] Sie war die an den

4 Zu den Anfängen vgl. Peter Spahn, Oikos und Polis: Beobachtungen zum Prozeß der Polisbildung bei Hesiod, Solon und Aischylos, in: Historische Zeitschrift 231 (1980), S. 529-564.

5 Einen Schatten dieser Struktur kann man noch im neuen Individualismus des 17./18. Jahrhunderts erkennen, dem eine nur aus Individuen bestehende Gesellschaft als extrem instabil galt mit der Notwendigkeit, einen Gesellschaftsvertrag zu schließen.

6 Bemerkenswerterweise war diese Semantik installiert worden zur Auflösung der Paradoxie, daß Dasselbe nicht etwas anderes, davon Verschiedenes, und daß das Verschiedene nicht Dasselbe sein dürfe (siehe Piaton, Sophistes 253 D); ferner unter der Voraussetzung, daß eine Gattung (wie

Worten der Sprache ablesbare, durch Schrift fixierte Ordnungsbegrifflichkeit der alten Welt. Was es überhaupt an Seiendem gibt, war so eingeteilt. Radikal andere Formen waren nicht vorstellbar gewesen. Die Menschengattung war ersichtlich (wie hätte man das bestreiten können?) auf Zusammenleben in Gemeinschaften (koinomai, societates bzw. communitates) angewiesen, und ebenso evident war die Unmöglichkeit, das Zusammenleben aller Menschen in einer, und nur einer, Gemeinschaft zu ordnen. Menschheit war ein Gattungsbegriff, blieb eine (durchaus naturbezogene!) Idee. Das tatsächliche Leben der Menschen war aber in Gemeinschaften eingeteilt; und dies nicht nur in eine Vielzahl von politischen Gemeinschaften, sondern offenbar überall in die der Art nach unterschiedlichen Gemeinschaften von Haushalten und politischen Gemeinschaften.

Es ist ganz unmöglich, einen für unsere Zeit plausiblen Begriff der Gesellschaft in diese Denkwelt zurückzuprojizieren. Das gilt auch noch für den ökonomischen Gesellschaftsbegriff (welche Mißbildung für die Alten!) des 18. und 19. Jahrhunderts und für all das, was dann »politische Ökonomie« heißen wird. Das gilt erst recht für den Begriff eines umfassenden sozialen Systems, der irgendwie von der Naturtatsache des Gattungswesen Mensch oder von rein demographischen Begriffen wie Population (die ihre Karriere ebenfalls erst im 18. Jahrhundert beginnen) unterschieden werden muß. Das Denken artikuliert sich in Unterscheidungen, die damit die Frage nach der Einheit des Unterschiedenen ausschließen bzw. an davon zu unterscheidende Unterscheidungen verweisen. In diesem Sinne beantworten Unterscheidungen wie Menschheit/Gemeinschaften oder Haushaltsgemeinschaften/ politische Gemeinschaften bestimmte Fragen - und blockieren andere.

Schon in archaischen Gesellschaften, vor allem in den sogenannten »Häuptlingsgesellschaften« hatte sich neben dem Verwandt-

die der Menschen) aus verschiedenen (!) Individuen bestehe, daß aber trotzdem (!) mit Hilfe einer entsprechenden Idee (eidos) ein entsprechender (in sich homogener, unterscheidbarer) Begriff der Gattung gebildet werden könne. Diese semantische Struktur war auch durch die »Naturalisierung« der genos-Abstraktion bei Aristoteles nicht tangiert, sondern nur in eine Alternativtheorie der Philosophie übernommen und dadurch bestätigt worden.

Schaftssystem der Haushalte eine Art politischer Zentralismus entwickelt. Das wird heute in einer weitläufigen Diskussion über »Staatsentstehung« behandelt.[7] Die gesellschaftliche Externalisierung von Politik setzt sich auch nach der Umwandlung der Haushaltsökonomie in eine «commercial society« und dann in eine »kapitalistische« Wirtschaft fort. Sie findet im 19. Jahrhundert ihre Abschlußformulierung in der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft.[8]

In der griechischen Welt hatte diese Unterscheidung zusätzlich eine ethische Komponente bekommen. Hier wurde die Frage gestellt, welcher Sinn darin liege, in der Gemeinschaftsbildung über die Haushalte (der Dörfer) hinauszugehen, und die Antwort fand man (aristotelisch) im Verweis auf die Natur des Menschen (als Gattungswesen), der die Perfektion seines Wesens (das »gute Leben« im Unterschied zum bloß physischen Uberleben) nur in der Form der politischen Gemeinschaft erreichen könne, nur hier eigentlich (in einem ethischen, das heißt die Lebensführung betreffenden Sinne) Mensch sein könne. Diese Frage in dieser Form heute zu erneuern, wäre jedoch vergebliche Mühe.[9] Oder auch ein offensichtlicher Anachronismus. Der gesamte kategoriale Rahmen, die entsprechende Einteilung der Welt, die entsprechende Unterscheidungs- und Beobachtungspraxis sind verschwunden und lassen sich nicht restaurieren.

Dies betrifft nun vor allem den Begriff, den man am ehesten als Vorläuferbegriff einer Gesellschaftstheorie zitieren könnte, nämlich den Begriff der koinonia politiké mit den Nachfolgeformulierungen societas civilis, société civile, civil society.[10] Die politi-

7 Literaturhinweise unten Kap. 3, Anm. 1.

8 Und dies auch heute noch in deutlich historisch orientierten Texten. Siehe z.B. Marc-Olivier Padis/Marcel Gauchet: Le genèse de la démocratie, Paris 1996.

9 Daß dies heute nicht gerade selten aus einer Betroffenheit durch die Zustände der modernen Gesellschaft geschieht, ist »ideenpolitisch« verständlich, aber in der Sache selbst weder hilfreich noch irgendwie anschlußfähig. Was heute als »Zivilgesellschaft« oder als »Bürgergesellschaft« diskutiert wird, lebt nur von Ausschließungen (von Ausschließung praktisch aller organisierten Systeme) und ist dann jedenfalls keine »Gesellschaft« mehr.

ro Zum Fortleben dieser Tradition in einer schon dem politischen Liberalismus und dem ökonomischen Fortschritt der «commercial societies« ver-

sehe Komponente dieses Begriffs geht jedoch im 17. und frühen 18. Jahrhundert eigene Wege. Sie löst sich von korporativen Vorstellungen ab und wird angesichts der zutage tretenden Komplexität gesellschaftlicher Differenzierungen generalisiert. Der Politikbegriff wird damit zu einem Verhaltensbegriff und grenzt sich auf neuartige Weise durch Anforderungen an das Verhaltensgeschick (und nicht mehr: durch ein ihm immanentes Ethos) für öffentlich sichtbares Handeln ab.[11]

Offensichtlich ist damit aber nicht der Gesamtbereich alles Sozialen bezeichnet. Auch die Renovierung der alten Unterscheidung von polis (oder koinonîa politiké) und ofkos durch die Unterscheidung Staat und Gesellschaft im 19. Jahrhundert hat daran nichts Entscheidendes geändert. In beiden Fällen wurde die Theorie als eine *Unterscheidung* formuliert, wobei die (zunächst politische, dann wirtschaftliche) Gesellschaft als die eine Seite der Leitunterscheidung vorgesehen war. Die *Einheit* der Unterscheidung, also der Grund der Zusammengehörigkeit des Différentes wurde nicht problematisiert, nicht als Gegenstand besonderer Beobachtung und Beschreibung markiert. Der entsprechende Platz war vielmehr durch den Begriff des Menschen, der Menschengattung, der Menschheit besetzt und durch Merkmale wie animal sociale bzw. rationale bezeichnet, die auf den Unterschied zu anderen Lebewesen verwiesen und mit ihrer Spezifikation zugleich Direktiven dafür enthielten, wie eine

pflichteten Einstellung siehe besonders John G.A. Pocock, The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition, Princeton 1975; ferner etwa Istvan Hont/Michael Ignatieff (Hrsg.), wealth and Virtue: The Shaping of Political Economy in the Scottish Enlightenment, Cambridge Engl. 1983. Die ziemlich kontroverse Diskussion führt bis an den Punkt, an dem man schließlich zu glauben beginnt, »civil society« sei ein bewahrenswertes Traditionselement.

11 Siehe etwa Nicholas Rémond des Cours, La véritable politique des Personnes de Qualité, Paris 1692. In der deutschen Rezeption dieses französischen Politikbegriffs wird dann teils umgewertet, teils nochmals abstrahiert. »Politica oder die Klugheit zu leben«, heißt es schlicht und einfach bei Julius Bernhard von Rohr, Einleitung zur Ceremoniel-Wissenschaft Der Privat-Personen, Berlin 1728, S. 3, und die Leitunterscheidung lautet »mancherley Nutzen zuwege bringen und einigen Schaden abwenden.« Hierfür beruft man sich dann auf französische Literatur und vor allem auf Graciân.

Menschengesellschaft der Natur des Menschen entsprechend auszusehen habe. Dabei war auch vorausgesetzt, daß die Natur des Menschen für diesen selbst einsichtig sei, so daß jeder Mensch bei einiger Bemühung um Selbsterkenntnis (die vor allem die Philosophie ihm abverlangte) per analogiam entis zu für alle geltenden Ergebnissen kommen müßte. Mit Recht kann man deshalb diese bis ins 19. Jahrhundert hineinreichende Tradition als »humanistisch« bezeichnen. Ihr theoretischer Abschlußgedanke lag in einer Aussage über das Wesen (die Natur) des Menschen - und nicht in einem das Soziale als solches bezeichnenden Gesellschaftsbegriff.

Noch heute sucht man begriffsgeschichtlich die Tradition der Gesellschaftstheorie auf jeweils einer Seite der Unterscheidung Politik (Staat)/Ökonomie. Selbst aktuelle historische Wörterbücher führen diese Tradition fort unter dem Stichwort »Gesellschaft«, eventuell »bürgerliche Gesellschaft« (zum Unterschied von Handelsgesellschaften etc).[12] Dies können wir registrieren als Beleg dafür, daß *es für einen beute zu bildenden Gesellschaftsbegriff keine Vorlauf erb egrifflkhkeit gibt* - außer eben jene Konzepte der Zivilgesellschaft.

Die heutige Wiederaufnahme dieses Begriffs auf Grund historischer Rekonstruktionen hat so deutlich schwärmerische Züge, daß man, wenn man fragt, was dadurch ausgeschlossen wird, die Antwort erhalten wird: die Wirklichkeit. Zivilgesellschaft - das ist jetzt die alte Zwänge abwerfende, sich nur durch freien Austausch von Argumenten bestimmende Vereinigung aller Menschen - mit besonderer Berücksichtigung der Frauen.[13] Es ist

12 So das Historische Wörterbuch der Philosophie Bd. 3, Basel 1974, Sp. 466ff., und vor allem das Wörterbuch Geschichtliche Grundbegriffe: Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland Bd. 2, Stuttgart 1975, S. 7i9ff.

13 Siehe für eine rasch zunehmende Literatur John Keane (Hrsg.), Democracy and Civil Society, London 1988; ders. (Hrsg.), Civil Society and the State: New European Perspectives, London 1988; Andrew Arato/Jean Cohen, Civil Society and Social Theory, in: Thesis Eleven 21 (1988), S. 40-64; Jean L. Cohen/Andrew Arato, Civil Society and Political Theory, Cambridge Mass. 1992; Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt 1992, insb. S. iooff., 324ff. Die Diskussion läßt noch offen, ob man (wie in der Tradition) sich auf eine vorhandene Tugend des Bürgers

die (und man wird hinzufügen müssen: akademische) »Refl'exionsform eines sittlichen Lebenszusammenhangs«.[14] Implizit wird damit alles abgelehnt, was durch Organisation bewirkt wird: also durch die harte Differenz von Mitgliedern und Nichtmitgliedern, durch hierarchisch geordnete Abhängigkeiten, durch verteilte, nur im Rahmen von Zuständigkeiten abstimmungsbedürftige Entscheidungsbefugnisse, deren Produkte von anderen hinzunehmen sind. So kann die Kritik der »kapitalistischen« Arbeitsorganisation auch nach dem Zusammenbruch sozialistischer Regimes beibehalten und durch eine entsprechende Kritik der Staatsverwaltung, der obligatorischen Strukturen politischer Parteien, der Funktionärsbürokratien von Interessenverbänden etc. ergänzt werden.

Wenn man den Traditionssinn der aristotelischen Begrifflichkeit ernst nimmt und nicht einfach nur eine Worthülse transportiert, führt das in der Tat dazu, daß ethische Momente in den Begriff der Politik und politische Momente in den Begriff der Gesellschaft eingebaut werden. Das kann, nachdem alle sozialstrukturellen Voraussetzungen wie Adel oder Stadt/Land-Unterscheidung entfallen sind, sich aber nicht mehr auf Wirklichkeitssegmente beziehen, sondern nur noch als Gegenbegrifflichkeit dienen, als Utopie im strengen Sinne einer Möglichkeit, zu allem, was aktuell anliegt, immer auch die Negation mitzukommunizieren.

Weder für den Begriff der Gesellschaft noch für den Begriff der Politik lassen sich daraus nutzbare Erkenntnisse gewinnen. Vielmehr dokumentiert dieser Begriffsgebrauch überaus deutlich das Ende der Tradition. Gerade ein Respekt vor der Adäquität dieser Tradition erfordert es, mit ihr zu brechen und neu anzusetzen.

Ein anderer Sprachgebrauch, von dem wir uns ebenfalls absetzen müssen, nennt Politik jede Anwendung von Macht auf gesellschaftliche Verhältnisse. Unter »Macht« wird dabei einfach die Festlegung sozialer Zustände verstanden, vor allem auch die Erzeugung und Reproduktion sozialer Ungleichheit. Das schließt, mit Bourdieu, auch die Durchsetzung sozialer Denkschemata

verlassen müsse oder sich dem, durch Verfahrenskautelen gesicherten Strudel der besseren Argumente überlassen müsse. Aber *beides* **gibt keine im System selbst ad hoc feststellbare Entscheidungssicherheit.**

14 Habermas a.a.O. S. 327.

und Klassifikationen ein, die sogenannte »symbolische Gewalt«. Ohne diesen Sachverhalt bestreiten oder seine Bedeutung in Frage stellen zu wollen, halten wir es für unzweckmäßig, ihn unter den Begriff der Politik zu subsumieren. Das müßte im Ergebnis zu einer begrifflichen Fusion (oder Konfusion) von Gesellschaft und Politik führen. Es widerspräche auch dem, was heute unter dem Begriff von Politik faktisch institutionalisiert ist, nämlich der auf den Staat und seine Entscheidungspraxis bezogenen Politik. Es handelt sich hierbei um Probleme der Verdichtung und strukturellen Engführung gesellschaftlicher Kommunikation, die begrifflich von den Folgen der Ausdifferenzierung eines auf den Staat konzentrierten Systems für Politik unterschieden werden müssen. Man könnte sonst dem Irrtum unterliegen, solche Sachverhalte durch Kritik oder durch Reformen der staatlichen Politik beeinflussen zu können. Wenn Intellektuelle einen eigenen Begriff von Politik bevorzugen, mögen sie das tun; aber sie verzichten damit auf einen Zugang zu den Operationen, die in der heutigen Gesellschaft als politisches System ausdifferenziert sind.

II.

Einen sehr formalen Rahmen für eine Neuformierung des Verständnisses von Politik und Gesellschaft kann man einer soziologischen Tradition entnehmen, die mit dem Begriff der Systemdifferenzierung arbeitet. Sie hält Anschluß an eine alte Lehre von den Vorteilen der Arbeitsteilung, somit auch an den primär ökonomischen Gesellschaftsbegriff des 18. und 19. Jahrhunderts, geht aber dank neuerer Entwicklungen in der Systemtheorie heute weit darüber hinaus.[15] Geändert hat sich das Differenzierungskonzept vor allem durch ein genaueres Verständnis der

15 Siehe für den allgemeinen, im folgenden benutzten Theorierahmen Niklas Luhmann, Die Gesellschaft der Gesellschaft, Frankfurt 1997. Ferner für Teilsysteme parallel zu dem hier vorgelegten Text Niklas Luhmann, Die Wirtschaft der Gesellschaft, Frankfurt 198 8; ders., Die Wissenschaft der Gesellschaft, Frankfurt 1990; ders., Das Recht der Gesellschaft, Frankfurt 1993; ders., Die Kunst der Gesellschaft, Frankfurt 1995; ders., Die Religion der Gesellschaft, Frankfurt 2000.

Differenz von System und Umwelt. Differenzierung ist zu begreifen als Wiederholung der Differenz von System und Umwelt innerhalb von Systemen. Und geändert hat sich, auch die Bewertung der gesellschaftlichen Differenzierung als »Fortschritt«. Zwar hatten auch die Arbeitsteilungslehren im Anschluß an Adam Smith Arbeitsteilung keineswegs als lediglich positive Errungenschaft gesehen; man denke nur an die Beobachtung, wie stumpfsinnig, ja menschenunwürdig die Arbeit dadurch werden kann. Aber in der Nettobilanz erschien Arbeitsteilung doch als positiv zu bewertender Fortschritt. Der Fortschritt schrieb in den Büchern der »bürgerlichen Gesellschaft« schwarze Zahlen. Heute ist diese Bewertung entfallen. Sie ist ersetzt worden durch die Einsicht, daß die moderne Gesellschaft durch Evolution auf ein entsprechendes Leistungsniveau der Funktionssysteme, ihrer Organisationen und ihrer Techniken eingespielt ist, so daß Leistungsverzichte als Folge erheblicher Umstrukturierungen (nämlich solcher, die die Form der Differenzierung betreffen) katastrophenartige Folgen haben müßten.

Eine zweite Neuerung (oder vielleicht nur: Präzisierung) besteht darin, daß die Systemtheorie nach der *Operation* fragt, die die Differenz von System und Umwelt produziert und reproduziert. Systeme werden also als Formen, Formen als Differenzen und Differenzen durch die Operationsweise bezeichnet, die zur Erzeugung und Erhaltung des Unterschieds von System und Umwelt führt. Das ist, wie man am Verhältnis von Operation und Zeit zeigen könnte, eine ganz unklassische Art der Realitätsbeschreibung. Die Tradition, von Aristoteles bis Hegel[16], hatte Zeit mit Hilfe der Unterscheidung von Sein und Nichtsein (also ontologisch) beschrieben und (mit erheblichen Unsicherheiten/ Unklarheiten in der Formulierung) als Einheit von Sein und Nichtsein gefaßt. Zur Auflösung dieser Paradoxie hatte dann der Begriff der Bewegung gedient, und in anderer Weise auch die Chronometrie. Wenn aber all dies nicht mehr gelten soll: was gilt dann?

Wir beginnen mit dem Begriff der Operation, also mit dem Begriff eines Ereignisses ohne Zeitbeständigkeit. Zeitbeständigkeit

16 Siehe nur den Anfang von Buch IV, Kap. 10 der Physikvorlesung des Aristoteles oder Hegels Encyclopädie der philosophischen Wissenschaften

kann nur rekursiv, nur durch Vernetzung mit anderen Ereignissen, also nur durch Systembildung erreicht werden, die die Operationen, die sich dazu eignen, selektiv konstituiert und sich dadurch von der Umwelt des Nichtberücksichtigten unterscheidet. Die Operation, durch die soziale Systeme und mithin Gesellschaft sich konstituieren, ist Kommunikation.[17] Wenn immer Kommunikation zustande kommt, bildet sich Gesellschaft, so wie umgekehrt Kommunikation nie als solitäres Ereignis vorkommen kann, sondern nur durch Rückgriff und Vorgriff auf andere Kommunikationen, also nur in Gesellschaft.[18]

Zieht man diese Operationsbestimmtheit der Systembildung zusammen mit der Differenzierungstheorie in den Blick, so hat das ein weitreichendes Resultat - weitreichend zumindest im Sinne einer Korrektur des vorherrschenden Sprachgebrauchs. Wir sehen, daß auch die Teilsysteme auf die Operationsweise des Gesamtsystems angewiesen sind, in unserem Falle also auch das politische System auf die Operationsweise Kommunikation; und daraus folgend, daß auch die Teilsysteme operativ an der Reproduktion des Gesamtsystems teilnehmen, daß also politische Kommunikation Gesellschaft vollzieht. Formeln wie »Staat und Gesellschaft« oder »Politik und Gesellschaft« verlieren dadurch ihren Sinn. Es handelt sich nicht um wechselseitig exklusive Sachverhalte, die man einander gegenüberstellen könnte. Und es handelt sich, systemtheoretisch gesprochen, auch nicht um ein Verhältnis von System und Umwelt. Das politische System teilt zwar die Gesellschaft ein in politisches System und Umwelt (so wie die Gesellschaft die Welt einteilt in Kommunikation und Nichtkommunikation). Aber Gesellschaft ist dann beides: das politische System selbst und seine innergesellschaftliche Umwelt. Es wird drinnen und draußen kommuniziert. Das führt dann auf die Frage, der wir im folgenden in weitläufigen Unter-

17 Der Begriff hält natürlich Interpretationsmöglichkeiten offen, aber eine akzeptable Alternative scheint es nicht zu geben. Siehe ausführlicher Niklas Luhmann, Soziale Systeme: Grundriß einer allgemeinen Theorie, Frankfurt 1984, insb. S. 191 ff. zur Alternative Kommunikation/Handlung.

18 Damit ist Gesellschaft, das sei hier nur nochmals angemerkt, als »autopoietisches«, sich selbst aus eigenen Produkten reproduzierendes System definiert.

suchungen nachgehen werden: wie denn die Spezifik der Politik sich von anderer gesellschaftlicher Kommunikation unterscheidet: durch ein besonderes Medium (Kapitel 2), durch eine besondere Funktion (Kapitel 3), durch eine besondere Codierung (Kapitel) oder durch all dies zusammen?

Nimmt man allgemeine systemtheoretische Begriffe hinzu, erweitert sich diese Fragestellung nochmals in der Aufteilung auf Gesellschaftssystem und politisches System. Passen Begriffe wie »operative (selbstreferentielle, rekursive) Geschlossenheit«, »Selbstorganisation«, »Autopoiesis« auf die Gesellschaft, nur auf die Gesellschaft oder auch auf ihr politisches System?[19] Und: wie kann man zeigen, daß - bei unbestrittener, intensiver, bis in die Bedingungen der Möglichkeit von Kommunikation durchgreifender Gesellschaftsabhängigkeit - trotzdem eine operative Schließung, Selbstreproduktion und Selbstorganisation als Eigenleistung des politischen Systems zustande kommen?

Fragen dieser Art stellen hohe Ansprüche an begriffliche Präzision, und dies in einer Strenge, denen gegenwärtig die politische Theorie weder als Handlungstheorie noch als Institutionentheorie zu genügen vermag.[20] Auch für die politische Soziologie gilt nicht viel anderes. Die folgenden Untersuchungen werden sich deshalb auf Abstraktionsgrade einlassen und sich ihrer begrifflichen Grundlagen vergewissern müssen in einer Weise, die im Fach unüblich ist. Das liegt aber nicht zuletzt daran, daß wir, wie man bei Parsons lernen kann, mehrere Systemreferenzen im Auge behalten und jeweils festlegen müssen, was (und in welchem Sinne etwas) System bzw. Umwelt ist. Ob ein solches Unternehmen sich lohnt, läßt sich natürlich nur am Ertrag entscheiden.

19 Die Frage ist im Sinne der Anwendbarkeit auch auf Funktionssysteme beantwortet. Vgl. hierzu die Angaben Anm. 15.

20 Siehe nur die Diskussionen auf dem 17. Wissenschaftlichen Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft in Darmstadt 1988, publiziert in: Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.), Macht und Ohnmacht politischer Institutionen, Opladen 1989. Größere theoretische Anstrengungen findet man nur im »rational choice« - Kontext - allerdings mehr auf der Ebene der theoretischen Prämissen als auf der Ebene der Begriffe selbst.

Kapitel 2

Das Medium Macht

I.

Macht, und speziell politische Macht, hat einen schlechten Ruf. Manchen Beobachtern erscheint Politik als ein schmutziges Geschäft. Daß man sich gegen die Macht nicht wirksam wehren kann, scheint in ein negatives Urteil umzuschlagen. Die Klagen reichen von willkürlichem Gebrauch der Macht bis zur Korruption. Die Forderung, daß politische Macht sich zu legitimieren habe, ist noch der harmloseste dieser Vorwürfe; aber wenn die Politik sich zu legitimieren versucht, heißt der nachgeschobene Vorwurf: Populismus.

Solche unmittelbaren Reaktionen auf das Beobachten politischer Macht müssen in eine umfassende Theoriebildung einbezogen werden; sie selbst bieten noch kein ausreichendes politisches Konzept. Ein eher negatives Erfahrungsurteil muß mit der Meinung, politische Macht sei notwendig, um Ordnung aufrechtzuerhalten, zusammengebracht werden. Dabei werden uns systemtheoretische Begriffe helfen.

Denn zu den allgemeinen Folgen der Ausdifferenzierung von Systemen gehört, daß Außenbindungen abgebaut und in sehr spezische strukturelle Kopplungen transformiert werden.[1] Dadurch entstehen systemintern Möglichkeitsüberschüsse, die nur durch eigene Operationen und eigene Strukturbildungen (Selbstorganisation) wieder abgebaut werden können. Das System operiert in einem Feld selbsterzeugter Unbestimmtheiten. Es »ermächtigt« sich, zu entscheiden. Aber es unterliegt damit dann auch einer Stress-Dynamik, die daraus folgt, daß über die Folgen der Entscheidungen gegenwärtig keine Sicherheit besteht.[2] Das

1 **Zu »Ausdifferenzierung« und zu »strukturelle Kopplungen« sind besondere Kapitel vorgesehen, auf die wir hier vorgreifen müssen. Siehe unten Kap. 3 und Kap.** 10.

2 **Von »stress dynamics« sprechen im Kontext einer psychologischen Theorie des EntScheidens unter Risikobedingungen Irving L. Janis/Leon Mann,**

gilt besonders für die reflexiv gewendete Frage, ob die Benutzung bzw. Nichtbenutzung eines Machtpotentials der Erhaltung der Macht dient oder sie, im Gegenteil, in Konflikte verwickelt, die sie schwächen oder zerstören könnten.

Das Verhältnis von Macht und Unbestimmtheit (oder Unterbestimmtheit) der EntScheidungsprozesse muß als zirkulär gesehen werden. Durch operative Schließung rekursiver Operationen entsteht in Systemen ein Uberschuß an Möglichkeiten und damit strukturelle Unbestimmtheit. Diese Unbestimmtheit kann auf Machtpositionen verteilt werden und nimmt dann die Form von Ungewißheit über die Entscheidungen des Machthabers an. Auch wenn die Befolgung seiner Weisungen im voraus gesichert ist, weiß man noch nicht, was er konkret verlangen wird. Ähnlich wie bei Kapitalbildung ist auch bei Machtbildurig ein Zeitfaktor, eine Möglichkeit, Entscheidungen zu vertagen, im Spiel. Macht bietet deshalb eine Möglichkeit der Beobachtung von Ungewißheit.

So wird in der Organisationsforschung Unsicherheit als Machtquelle betont. Wer über die Möglichkeit verfügt, die Unsicherheit anderer zu beheben oder auch auszunutzen, »verdient« sozusagen Macht (was nicht heißen muß, daß er sie zu nutzen versteht).[3] Das läßt jedoch unerklärt, woher die Unsicherheit kommt. Außerdem kann Macht, wenn einmal etabliert, als weitere Quelle von Unsicherheit gebraucht (manche würden vielleicht sagen: mißbraucht) werden; denn die unmittelbar nächste Frage ist dann ja: was wird der Machthaber, soweit er noch nicht festgelegt ist, verlangen. Schließlich wird es, wenn man nicht einzelne Organisationen, sondern das Funktionssystem der Politik vor Augen hat, zweckmäßig sein, mit der Frage zu beginnen, wie überhaupt eine strukturelle Unbestimmtheit von Operationen erzeugt wird; und die Antwort darauf wird lauten: durch Ausdifferenzierung eines operativ geschlossenen Systems. Die Unbestimmtheit und mit ihr die Macht mag sich dann im System kaskadenhaf t ausbreiten, allein schon an Hand der klassischen Frage

Décision Making: A Psychological Analysis of Conflict, Choice, and Commitment, New York 1977, S. *6jî.*

3 Vgl. Michel Crozier, Le phénomène bureaucratique, Paris 1963; David Hickson et al., A Strategie Contingencies Theory of Intraorganizational Power, in: Administrative Science Quarterly 16 (1971), S.216-229.

des »Zugangs zum Machthaber«, aber auch auf Grund des Umstandes, daß der Machthaber in vielen Fällen auf Kooperationswilligkeit seines Personals angewiesen ist und darüber im Unsicheren gelassen werden kann.[4]

Diese Überlegungen verschieben das Problem der schmutzigen Geschäfte und der Korrumpierbarkeit von Macht, von dem wir ausgegangen waren. Allzu offensichtlich steckt hinter solchen Vorwurfsbegriffen die Erfahrung, daß andere mehr von Macht profitieren als man selbst. Das eigentliche Problem liegt schon in der Ausdifferenzierung und in dem »Realitätsverlust« oder besser: in dem Verlust an Kontakten mit der Umwelt, der dadurch entsteht. Für jedes System, das interne Unbestimmtheiten und damit Macht erzeugt (und das gilt für das politische System ebenso wie für dessen Organisationen oder Untereinheiten in Organisationen) stellt sich das Problem, nach welchen unweltbezogenen Rücksichten es den Machtgebrauch dosieren wird. Wird der Kreis derjenigen, die von der Macht profitieren, zu eng gezogen, kann darin nicht nur »Mißbrauch« gesehen werden, sondern auch, ungravierender, ein Problem für die Realitätsangepaßtheit des Systems. »Most great states and institutions declined, not because they played politics, but because they failed to accommodate to the political realities they faced.«[5] In anderen Worten: die Rationalität der Machterzeugung und des Machtgebrauchs erfordert die Auflösung einer Paradoxie: Die Umwelt muß ausgeschlossen werden, damit das System operative Schließung erreicht; und sie muß trotzdem berücksichtigt werden, weil das System sich durch genau die Distanz, auf der seine Autopoiesis beruht, auch gefährden kann. Wenn hier das Problem der Macht liegt, geht es also darum, trotz Unterbrechung des Realitätskontinuums zur Realität zurückzufinden. Man mag dann fragen, ob Macht hierfür, besonders wenn sie opportunistisch, also gelegenheitsbezogen genutzt wird, nicht bessere Chancen bietet

4 Vgl. Estienne de La Boétie, Discours de la servitude volontaire (1574), zit. nach Œuvres complètes, Nachdruck Genf 1967.

5 So Gerald R. Salancik/Jeffrey Pfeffer, Who Gets Power - And How They Hold on to It: A Strategic-Contingency Model of Power, in: Organizational Dynamics, Winter 1977, S. 3-21 (3), und weiter: »Because of the process by which power develops and is used, organizations become both more aligned and more misaligned with their environments.* (S.4)

als das Insistieren auf programmatischen Kriterien guter Politik wie zum Beispiel sozialer Ausgleich oder haltbares Wachstum.
Diese Zusammenhänge von Ausdifferenzierung, internen Möglichkeitsüberschüssen struktureller Unbestimmtheit der Operationen und Unsicherheit darüber, wie man in der Streßdynamik der täglichen Operationen der Unbestimmtheit der Zukunft Rechnung tragen kann, sind zunächst so allgemein formuliert, daß sie für alle Funktionssysteme und alle Organisationen der modernen Gesellschaft gelten.[6] Um die Analyse spezifischer auf das Funktionssystem für Politik zuzuschneiden, müssen wir die Besonderheiten des Mediums Macht genauer bestimmen.

IL

Es liegt zunächst nahe, in dieser Frage der klassischen Theorie (unter anderen: Max Webers) zu folgen und Macht als ein Handlungsvermögen zu beschreiben, das sich gegen erwarteten Widerstand kausal durchsetzt.[7] Das impliziert zwei Vorentscheidungen über die Form der Begriffsbildung. Es muß einerseits auf *Kausalität,* also auf die Unterscheidung von Ursachen und Wirkungen abgestellt werden. Zum anderen muß, wenn überhaupt von Handlung (Handlungsvermögen) und nicht nur von Verhalten die Rede sein soll, eine *~Wn\ungsabsicht* identifizierbar sein, am besten vermutlich auf Grund der Unterstellung von Motiven und Interessen. Beide Vorentscheidungen sind im Alltagsleben so geläufig, daß man sich oft nicht klarmacht, auf welche Voraussetzungen man sich dabei einläßt. Eine wissenschaftliche Analyse wird sich jedoch mit diesen Alltagsplausibilitäten nicht begnügen können (und zwar auch dann nicht, wenn es sich dabei um Realitäten handelt, die im Beobachtungsfeld der Wissen-

6 Siehe für eine entsprechende Analyse des Kunstsystems und speziell der romantischen Kunstbewegung Niklas Luhmann, Die Kunst der Gesellschaft, Frankfurt 1995, S-45jff., 474t; ders., A Redescription of Romantic Art, in: Modern Language Notes 111 (1996), S. 506-522.

7 Vgl. auch Niklas Luhmann, Klassische Theorie der Macht: Kritik ihrer Prämissen, in: Zeitschrift für Politik *16* (1969), S. 149-170; ders., Das Risiko der Kausalität, in: Zeitschrift für Wissenschaftsforschung 9/10 (1995), S. 107-119.

Schaft faktisch eine Rolle spielen). Wir müssen deshalb eine Analyse des Beobachtungsschemas der klassischen Theorie vorausschicken, um sehen zu können, auf was man sich einläßt, wenn man diese Begriffsbildung übernimmt.

Wie Formen im allgemeinen hat auch die Form der Kausalität zwei Seiten[8], die Seite der (unendlich vielen) Ursachen und die Seite der (unendlich vielen) Wirkungen. Die praktische Handhabung von Kausalitäten erfordert ein ständiges Kreuzen dieser inneren Grenze der Form. Die Bezeichnung, die die Beobachtungsoperationen anlaufen läßt, muß zunächst auf eine der beiden Seiten gerichtet sein (aber nicht: auf beide zugleich). Man fixiert zum Beispiel eine beabsichtigte Wirkung als Zweck und sucht erst dann nach dafür in Frage kommenden Ursachen (Mitteln) und von da aus dann wieder nach spezifischen Wirkungen dieser Ursache (Kosten, Nebenfolgen etc). Oder man geht von bestimmten Zustandslagen aus, definiert sie als Ursachen für mögliche Wirkungen und kreuzt dann die innere Grenze des Kausalschemas, um zu bestimmen, welche Wirkungen in Betracht kommen.

Anders als das Dingschema, das ein Ding in einen unmarkierten Raum placiert und damit einen offenen Verweisungshorizont im Sinne der phänomenologischen Analysen Husserls verbindet, enthält das Kausalschema schon eher spezifische Weisungen zum Kreuzen der Grenze auf der Suche nach jeweils dem Komplement: von Wirkungen ausgehend nach Ursachen oder von Ursachen ausgehend nach Wirkungen. Aber mehr Instruktion ist der Kategorie der Kausalität nicht abzugewinnen. Sie ist nichts anderes als ein Schema für Selbstspezifikation einer zweiseitigen Unendlichkeit möglicher Ursachen und möglicher Wirkungen. Ein Beobachter, der mit Hilfe dieses Kausalschemas Kausalpläne ausarbeitet - sei es fürs Erleben, sei es fürs Handeln, sei es mit Bezug auf sich selbst, sei es mit Bezug auf andere -, kann also dem Schema selbst keine Instruktion entnehmen. Die Unterscheidung von Ursachen/Wirkungen mit Hilfe einer genau dies trennenden Grenze ist als bloße Form noch keine Zuordnungsregel, kein Kausalgesetz. Vielmehr muß die Zurechnung noch

8 Wir benutzen mit dem Begriff der Form sowie mit dem Begriff des Kreuzens der inneren Grenze der Form Begriffsvorschläge von George Spencer Brown, Laws of Form (1969), Neudruck New York 1979.

hinzukommen. Man nennt dies in einer sehr weitläufigen sozialpsychologischen Forschung Attribution.[9]

Daraus folgt: Wenn man wissen will, wie Kausalpläne entworfen und gehandhabt werden, muß man Beobachter beobachten. Auch Selbstbeobachtung genügt. Aber immer geht es um ein Zwei-Seiten-Verfahren - um die Wahl des Schemas (statt irgendwelcher anderer Unterscheidungen) und um die Spezifikation von bestimmten (und nicht anderen) Zusammenhängen zwischen Ursachen und Wirkungen. Anders gesagt: Man kann nicht davon ausgehen, daß die Welt selbst schon kausal disponiert, etwa auf ein telos hin eingerichtet ist. So mag man früher gedacht haben (wie wir feststellen können, wenn wir die Beobachtungsweise älterer Gesellschaften beobachten). Aber heute ist Kausalität, wenn man sie auf dem Niveau der Möglichkeiten unserer Kultur und nicht abergläubisch handhaben will, ein Schema für Beobachtungen zweiter Ordnung.

Auch wenn jeder Beobachter Kausalität anders sehen und anders zurechnen kann, bleibt ein Grundmerkmal erhalten: Das Kausalereignis (und zumeist: die Entscheidung) führt Ursachen und Wirkungen in einem Punkte zusammen, läßt sie gewissermaßen gleichzeitig passieren, obwohl die Ursachenketten in die Vergangenheit verweisen (aber sie werden erst jetzt wirksam) und die Wirkungsketten in die Zukunft (aber sie werden schon jetzt verursacht). Diese auffällige Gleichzeitigkeit zeitferner (im Moment inaktueller) Ursachen und Wirkungen ist eine praktisch hochbedeutsame Auflösung der Paradoxie der Zeit, der Paradoxie also, daß auch die Unterscheidung von Vergangenheit und Zukunft immer nur gegenwärtig gemacht werden, immer nur gegenwärtig aktuell sein kann. Die Konsequenz ist, daß die Praxis typisch unter einer Kontrollillusion lebt,[10] als ob sie tatsächlich über

9 Zu den Traditionslinien, die vor allem auf juristische und auf volkswirtschaftliche Analysen (also sicher nicht zufällig auf die Medien Recht und Geld) zurückverweisen, siehe etwa Felix Kaufmann, Methodenlehre der Sozialwissenschaften, Wien 1936, insb. S. i8iff.; Fritz Heider, Social Perception and Phenomenal Causality, in: Psychological Review 51 (1944), S. 358-374; ders., The Psychology of Interpersonal Relations, New York 1958. Die inzwischen aufgelaufene Forschung ist nur noch für Spezialisten überblickbar, und die würden wohl auch dies bezweifeln.

10 Zum Thema Kontrollillusion vgl. z. B. J. D. Dermer/R. G. Lucas, The

Riesenmengen kausaler Faktoren (Ursachen und Wirkungen) jetzt disponieren könnte; und in der Tat liegt es ja an ihr, Kausalität herzustellen, und dies: ohne die Ursachen und die Wirkungen erzeugen zu können. Denn nur wenn die Kopplung gelingt, werden die Ursachen zu Ursachen und die Wirkungen zu Wirkungen. Wir treffen hier auf die Wurzel der hochgradig illusionären und zugleich äußerst wirksamen (weil motivierenden) Kausalvorstellungen des politischen Handelns. Und nur dank dieser Illusion, die zur Selbstzurechnung führt, kann man überhaupt von politischem *Handeln* sprechen.[11]

Wenn man Beobachter daraufhin beobachtet, wie sie das Kausalschema handhaben, lenkt das den Blick zunächst auf Einzelereignisse, die für sie die Kopplung bewirken. Davon ist auszugehen. Aber das schließt Annahmen über Wiederholbarkeiten nicht aus. Denn unbeschadet dieses Beobachtervorbehalts können Kausalkonstellationen in der Form einer strikten Kopplung bestimmter Ursachen mit bestimmten Wirkungen auch *technisch* fixiert werden. Von Technik spricht man dann, wenn diese Fixierung für wiederholten Gebrauch erfolgt. Bloße Gebrauchsmöglichkeiten - Wege zum Beispiel - werden normalerweise nicht (oder nur im weitesten Sinne) als Techniken bezeichnet. Man kann aber auch sie einbeziehen, wenn man sie als Elemente eines Konditionalprogramms auffaßt, etwa des Programms: Wenn man von A nach B gelangen will, muß man den Weg x nehmen. Und es ist klar, daß es Einrichtungen wie Wege oder Werkzeuge gibt, die nur im Hinblick auf solche Konditionalprogramme geschaffen werden. Techniken im engeren Sinne (in Anlehnung an den englischen Sprachgebrauch sagt man heute auch: »Technologien«) enthalten selbst schon komplexe, aber strikt gekoppelte Kausalverläufe. In der heutigen Technik- und Technikfolgendiskussion spielt diese Begriffsbildung eine erhebliche Rolle.[12] Für unsere

Illusion of Managerial Control, in: Accounting, Organization, and Society Ii (1986), S. 471-486.

11 Das Argument ließe sich im übrigen, mutatis mutandis, auch auf wirtschaftliches Handeln anwenden. Denn auch die wirtschaftliche Disposition operiert unter der Annahme, daß über Aufwand und Ertrag, Kosten und Nutzen, Nachteil und Vorteil *gleichzeitig* entschieden werden könne.

12 Siehe nur Charles Perrow, Normale Katastrophen: Die unvermeidbaren Risiken der Großtechnik, dt. Übers. Frankfurt 1987. Vgl. ferner Jost Half-

Zwecke genügt im Moment die Vorstellung des Begriffs; denn wir müssen uns die Möglichkeit reservieren, in historischen wie in aktuellen Kontexten über »Machttechniken« zu diskutieren.

Ein anderer Ordnungsgesichtspunkt für die Zurechnung (und also: die Planung) von Kausalität ist die *Absicht.* Sie dient der Markierung von Verhalten als Handeln; und in größerem Kontext der Fokussierung von Kausalzusammenhängen auf das, was als Absicht beobachtet und beschrieben wird. Die Identifikation von Absichten hat zur Folge, daß Ursachen als Motive angenommen werden und Wirkungen, soweit sie im zumutbaren Aufmerksamkeitsbereich der Absicht liegen, verantwortet werden müssen. Denn für Absicht wird Kontingenz unterstellt; sie ist weder etwas Notwendiges noch etwas Unmögliches, hätte also auch anderes bestimmt werden können.

Es sollte klar sein, daß Absicht nicht schlicht eine psychische Tatsache ist. Psychische Systeme sind, auch und gerade in ihrer Operationsweise Bewußtsein, für andere, aber auch für sich selbst, intransparent. Absichten sind also immer Unterstellungen, Fiktionen, die ein weites Feld von mitwirkenden Assoziationen »punktieren« und ebendadurch Kausalität strukturieren. »Intransparenz« heißt natürlich nicht, daß ein Bewußtsein nicht weiß, daß es weiß. Es soll auch nicht geleugnet werden, daß ein Bewußtsein sich selbst eine Absicht zuschreiben kann; und auch nicht, daß über Absichten unter Mitwirkung dessen, dem die Absicht zugeschrieben wird, kommuniziert werden kann. Gemeint ist nur, daß die Kausalitäten, auch wenn Absichten, typische Motive, Bekenntnisse und Geständnisse vorliegen, sich ins Unbestimmbare verlieren - wie Kausalitäten schlechthin. Gerade dadurch, daß Absicht als Kausalfaktor identifiziert wird, wird sie im Hinblick auf ihre Kontextkausalitäten unbestimmbar. Das kann jeder bezeugen, der angesichts eigener oder fremder Absichten einmal die Frage »warum?« gestellt hat. Daraus folgt aber auch umgekehrt: daß es immer möglich ist, im unendlich offenen Kausalkontext eine vorzeigbare Absicht zu finden.[13]

mann/Klaus Peter Japp (Hrsg.), Riskante Entscheidungen und Katastrophenpotentiale: Elemente einer soziologischen Risikoforschung, Opladen 1990.

13 Siehe dazu Pascals Kritik des »diriger l'intention« der Jesuiten in den Let-

Absichten sind also Konstruktionen[14] - genau so wie Technologien. Sie sind das systeminterne Äquivalent für das, was extern als Technologie arrangiert wird. Das mag Leser schockieren, die gewohnt sind, die Welt nach der Unterscheidung von Natur und Freiheit oder von Mechanismus und Geist zu ordnen. Gerade diese Art des Unterscheidens hat aber die Eigenart, vielleicht kann man sogar sagen: die Funktion, die Besonderheiten der Form der Kausalität (des Schemas der Unterscheidung von Ursachen und Wirkungen) zu verdecken, nämlich die Notwendigkeit, *alle* Kausalbeobachtungen über *kontingentes Zurechnen zu spezifizieren.*

So weit, so gut. Aber was haben wir damit für den Begriff der Macht gewonnen? Gewonnen ist zunächst eine Distanz zu Machtbegriffen, die mit der Referenz auf Kausalität oder auch Absichten (Willen etc.) des Machthabers arbeiten, so als ob auf diese Weise eine vorliegende Realität bezeichnet werden könnte. Oft halten sich solche Machtbegriffe ihre »empirische« Verwendbarkeit zugute. Man kann aber zeigen, daß eine so einfach gebaute Machtanalyse sich schlicht an die Beobachtungsweise des Machthabers bzw. der Machtunterworfenen anschließen muß; also auf der Ebene der Beobachtung erster Ordnung bleibt und an sich mögliche analytische Potentiale verschenkt.

Zu diesem negativen, kritischen Kommentar gesellt sich ein positiver. Wir haben die Begriffe Kausalität und Absicht in Unterscheidungen, in Zwei-Seiten-Formen umdefiniert, also in Instruktionen für einen Beobachter, der daraufhin sehen kann, daß jede Bezeichnung eine andere, nichtbezeichnete Seite mitprodu-

tres Provinciales, insb. VII (L'Œuvre de Pascal, éd. de la Pléiade, Paris 1950, S.498f.).

14 Das heißt nicht zuletzt: daß in sozialen Zusammenhangen gelernt werden muß, wann eine Zurechnung auf Absicht angebracht ist und wann nicht. Hierzu reiche sozialpsychologische Literatur, z.B. Edward E. Jones/ Kenneth E. Davis, From Acts to Dispositions: The Attribution Process in Person Perception, in: Leonard Berkowitz (Hrsg.), Advances in Experimental Social Psychology Bd. 2, New York 1965, 8.219-266; Shlomo Breznitz/Sol Kugelmass, Intentionality in Moral Judgment: Developmental Stages, in: Child Development 38 (1967), S.469-479; Mary D. Maselli/John Altrocchi, Attribution of Intent, in: Psychological Bulletin 71 (i969),S.445-454.

ziert und außerdem ausschließt, daß beide Seiten zugleich bezeichnet werden. Man kann daraus schließen, daß derjenige, der sich an Machtverhältnissen orientiert, nicht zugleich sehen kann, daß er ein Zurechnungsschema einseitig praktiziert. Es wird ihm, bei hoher Evidenz der ihm vorliegenden Sachverhalte, nicht einleuchten, wenn man ihm sagt: das müsse er gar nicht, er könne auch anders zurechnen oder sich mit flower power beschäftigen. Für einen Beobachter zweiter Ordnung ergibt sich daraus aber die Frage, ob nicht auf diesen verschiedenen Ebenen des Unterschiedenen und der Unterscheidungen selbst unterschiedliche Realbedingungen in Rechnung zu stellen sind, die die Beobachtung von Macht konstituieren und reproduzieren.

Wenn man auf der Ebene des Beobachtens zweiter Ordnung fragt, in welchen »unmarked space« ein bestimmtes Beobachtungsschema eingelassen, was also dadurch ausgeschlossen ist, und wenn man dies mehrfach anwendet, nämlich auf die Wahl des Kausalschemas, auf die Wahl einer Spezifikation von Zurechnungen und schließlich auf die Lokalisierung eines Zurechnungsschemas durch die Konstruktion von Absichten (oder Technologien), steht man bereits vor einem recht komplexen Theoriegebäude, ohne irgend etwas Spezifisches über Macht ausgemacht zu haben. Können wir die damit gegebenen Vorteile der Diversifikation der Analyse in einer Theorie des politischen Systems nutzen?

Die übliche Art, hier theoretische Optionsmöglichkeiten zu sehen, findet man in der Frage, ob Macht wirklich eine Art innere Potenz, eine Art »Kraft« des Machthabers sei, die man an seinen Ressourcen ablesen könne, oder ob Macht nicht vielmehr erst durch die Gehorsamsbereitschaft der Unterworfenen erzeugt werde. Diese Frage hat vor allem in der Organisationstheorie eine Rolle gespielt, weil hier offensichtlich nur dann von Macht die Rede sein kann, wenn Mitglieder daran interessiert sind, im System zu bleiben und dies mit Akzeptieren von Weisungen zu bezahlen.[15] Schon in der allgemeinen Kommunikationstheorie hat man im übrigen genau dasselbe Problem: daß Kommunikation entweder vom kommunikativen Handeln der Mitteilung

15 In dieser Frage einflußreich: ehester I. Barnard, The Functions of the Executive, Cambridge Mass. 1938, S. 161 ff.

her erklärt werden kann oder vom Verstehen des Sinns der Mitteilung. Im Ergebnis führt aber diese Doppelung der Zurechnungsmöglichkeiten (und es geht hier, wohlgemerkt, nicht um die Unterscheidung von Ursache und Wirkung, sondern um zwei verschiedene Möglichkeiten der Placierung der Ursache) nur dahin, daß man ein zirkuläres Verhältnis oder kybernetisch: eine Rückkopplungsschleife unterstellen muß, wodurch dann Zeitprobleme relevant werden. Macht beruht auf Antizipation von Gehorsam und auf Antizipation ihrer tatsächlichen Anwendung. Macht beruht, verkürzt gesagt, auf Selbstantizipation; also auf einem System, das sich in seinen rekursiven Operationen selbst voraussetzt. Die Frage, wie im System der Zirkel angeschnitten, gebrochen, re-asymmetrisiert wird, läßt sich dann als Frage nach dem Beobachter reformulieren. Dies hängt davon ab, welcher Beobachter die Zäsur setzt. Und damit ist zugleich gesagt, daß ein machtbasiertes System in gewissem Umfange unterschiedliche Beobachtungen ertragen, mit verschiedenen Zurechnungen kompatibel sein, trotz Zurechnungsdissens noch funktionieren kann, solange die Operationen erzeugt, solange im Medium Anweisungsformen gebildet werden können - solange • die Autopoiesis des System fortgesetzt wird.

An diesem Punkte verweist mithin die Theorie der Macht zurück auf den Systembegriff und damit auf eine Theorie des politischen Systems. Die Analyse befreit uns nur von einer ontologischen Unterstellung, daß es so etwas wie »Macht« erst einmal geben müsse, damit ein machtbasiertes System zustande gebracht werden könne. Das autopoietische System der Machtkonstitution und -benutzung erzeugt sich selbst und konstruiert dafür Annahmen über die Umwelt, etwa über Personen und ihre Absichten oder ihre Ressourcen. Wenn es nach diesen theoretischen Vorentscheidungen überhaupt Sinn haben sollte, die Frage nach dem Verhältnis von Politik und Metaphysik festzuhalten[16], dann nicht im Sinne einer Fundamental-(= Minimal-)Ontologie, auf die man sich gegebenenfalls auch politisch noch verständigen könnte. Die metà tà physika können eigentlich nur in den Unter-

16 Im Anschluß an Joachim Ritter, Metaphysik und Politik: Studien zu Aristoteles und Hegel, Frankfurt 1969. Siehe auch den Tagungsband Volker Gerhardt (Hrsg.), Der Begriff der Politik: Bedingungen und Gründe politischen Handelns, Stuttgart 1990.

Scheidungen liegen, die man benutzt und benutzen muß, wenn man bestimmen will, wie erlebt und gehandelt wird. Das hieße dann aber auch, das jeweils Vergessene, Unterlassene, Ausgeschlossene mitzuthematisieren - einerseits im Sinne von Jacques Derrida in einer radikalen Kritik der traditionellen Version von Metaphysik als Ontologie des Anwesenden[17]; aber auch im rein politischen Sinne eines ständigen Wiederöffnens der Möglichkeiten politischer Opposition. Für ein Starten der Frage nach den Unterscheidungen der Politik könnte die stets implizierte Kausalität einer der möglichen Ausgangspunkte sein.

III.

Wir werden diese Frage zunächst einmal in einer anderen Terminologie wiederholen und ausarbeiten, bevor wir uns den Besonderheiten des politischen Machtmechanismus zuwenden. Wir greifen dabei auf den Begriff des *Mediums* zurück, der ebenfalls zur Explikation des Phänomens politischer Macht benutzt worden ist.[18] Auch hier führt jedoch die Arbeit am Begriff in erhebliche Komplikationen.

Der Begriff des Mediums soll die Position einnehmen, die wir in der Einleitung zu diesem Kapitel als strukturelle Unbestimmtheit der Operationen bezeichnet hatten, die durch die Ausdifferenzierung eines operativ geschlossenen Systems entsteht. Er bietet kein Rezept an für die Frage, wie man von Unbestimmtheit zu Bestimmtheit gelangen kann, also: wie man entscheiden soll. Aber er placiert an diese Unbestimmtheitsstelle eine weitere Unterscheidung, nämlich die von medialem Substrat und von Formen, die mit Hilfe des Mediums gebildet werden können.

Üblicherweise treffen in der Definition des Begriffs Medium

17 Zu »Anwesenheit des Ausgeschlossenen« vgl. auch den Beitrag von Bernard Willms, Politik als Erste Philosophie - oder: Was heißt radikales politisches Philosophieren? in: Gerhardt a. a. O.

18 Siehe nur Talcott Parsons, On the Concept of Political Power, in: Proceedings of the American Philosophical Society 107 (1963), S. 232-262, neu gedruckt in: ders., Sociological Theory and Modern Society, New York 1967, S. 297-354, und in: ders., Politics and Social Structure, New York 1969, S.352-404; ferner Niklas Luhmann, Macht, Stuttgart 1975.

zwei sinngebende Momente aufeinander: die Vorstellung einer Vielzahl von Elementen und die Funktion des Vermitteins. Der Akzent wird üblicherweise auf das eine oder auf das andere Moment gelegt, so daß ihr Zusammenhang (und damit die Einheit des Begriffs) unklar bleibt.[19] Aber es kann sich offensichtlich nicht nur um eine bloße Vielzahl von Elementen handeln (dafür hätte man den Begriff der Menge) noch um eine bloße Funktion der Vermittlung ohne jede Vorstellung des was und des wie. Angesichts dieser offenen Fragen ist auch hier eine Ausarbeitung des Begriffs Voraussetzung einer kontrollierten Verwendung.

Statt uns mit dem Parsonsschen Begriff der Generalisierung oder mit dem Kantischen Begriff der Synthese zu begnügen (aber der Bezug darauf signalisiert uns Theorieprobleme!) unterscheiden wir in lockerer Anlehnung an einen Vorschlag von Fritz Heider Medium und Form.[20] Ein Medium setzt danach massenhaft vorhandene Elemente voraus, die selektiv und temporär fest gekoppelt werden können und dann im Medium als unterscheidbare Formen erscheinen. An der Stelle, wo Parsons von Allgeraein-

19 Es ist genau diese Theoriestelle, an der Parsons den Begriff der »symbolischen Generalisierung« ansetzt und folglich (mit der Intention direkter Anwendbarkeit auf Phänomene wie Macht) von »symbolically generalized media of interchange« spricht. Siehe für die abstrakteste Theorieformulierung: A Paradigm of the Human Condition, in: Talcott Parsons, Action Theory and the Human Condition, New York 1978, S. 352-433 (395): »The concept of a medium to us implies that it establishes relations between or among diverse and variant phenomena, tendencies, and so on. If this is the case, media must be able to relate to these entities beyond simply dissolving into their diversity. This property of a medium, namely, its capacity to transcend and thereby relate, diverse things, may be called its *generality*, which varies by levels of generalization«.

20 Siehe, bezogen auf Wahrnehmungsmedien, Fritz Heider, Ding und Medium, in: Symposion 1 (1926), S. 109-157. Die Reaktualisierungdieses Vorschlags und seine Interpretation durch die Unterscheidung von loser und fester Kopplung ist vor allem Karl E. Weick, Der Prozeß des Organisierens, Frankfurt 1985, S.239f., zu danken. Wir ersetzen den Heiderschen Begriff des Dings durch den Begriff der Form, weil wir auch Phänomene wie Kausalität einbeziehen und überhaupt über den Bereich der Wahrnehmungsmedien psychischer Systeme hinausgehen wollen.

heit spricht, findet sich also jetzt eine operativ signifikante *Unterscheidung* - die Unterscheidung von loser und fester Kopplung.[21] "Wenn wir diese Unterscheidung als Unterscheidung wahrnehmen wollen, ergibt das eine terminologische Komplikation. Wir müssen dann die Einheit dieser Unterscheidung als *Medium* bezeichnen, nennen die lose gekoppelten Elemente *mediales Substrat* und die festen Kopplungen (deren Außenseite jeweils das mediale Substrat ist) *Formen.*

Ein Medium, könnte man daraufhin in der Sprache des operativen Formenkalküls von George Spencer Brown[22] sagen, ist eine Unterscheidung (also selbst eine Form!), auf deren Innenseite Elemente fest und auf deren Außenseite Elemente lose gekoppelt sind. Die feste Kopplung selbst ist die Form, die sich in der Form des Mediums von etwas anderem, nämlich von loser Kopplung unterscheidet. Hier scheinen auf den ersten Blick zwei verschiedene Formbegriffe durcheinanderzugehen - Form als Unterscheidung und Form als feste Kopplung. Das ist jedoch nicht einfach ein Wortverwendungsfehler, der sich leicht vermeiden ließe, sondern enthält einen Hinweis auf ein Problem, nämlich auf das Problem des Wiedereintritts (Spencer Brown: re-entry) der Form in die Form. Als Unterscheidung von loser und fester Kopplung ist das Medium selbst eine Form, die gegebenenfalls von anderen Formen, das heißt: von anderen Unterscheidungen, unterschieden werden kann, wenn uns der Sinn danach steht. Der besondere Sinn dieser Form eines Mediums besteht aber darin, *daß sie in sich selbst hineincopiert werden kann.* Die Doppelverwendung des Formbegriffs soll festhalten, daß es sich dabei um eine auflösungsbedürftige Paradoxie handelt, nämlich um die Beobachtung, daß die in sich hineincopierte Form dieselbe und nicht die-

21 Eine Unterscheidung, die inzwischen in der Systemtheorie aber auch in der Techniktheorie Karriere gemacht hat. Siehe etwa Robert B. Glassman, Persistence and Loose Coupling in Living Systems, in: Behavioral Science 18 (1973), S. 83-98; James G. March/Johan P. Olsen, Ambiguity and Choice in Organizations, Bergen 1976; Karl E. Weick, Educational Organizations as Loosely Coupled Systems, in: Administrative Science Quarterly 21 (1976), S. 1-19; ders., Der Prozeß des Organisierens, a. a. O., S. 263 ff.; Perrow a. a. O.

22 A.a.O.

selbe ist, je nachdem, ob man dieses Hineincopieren als identische und als nicht-identische Reproduktion sieht. Und gemeint ist mit re-entry immer *beides.*[73]

Denn das Medium kann nur verwendet werden, wenn man seine Möglichkeiten in die Form einer festen Kopplung bringt, also etwa auf der'Grundlage von Macht bestimmte Weisungen erteilt.[24] Nur auf der einen Seite seiner Form, nur auf der Formseite seiner Form, ist es anschlußfähig. Nur von hier können die Operationen des Systems ausgehen. Aber dabei ist zugleich, denn sonst hätten diese Operationen keine Freiheit, keine Selektivität, vorausgesetzt, daß es jene andere Seite der losen Kopplung gibt, in die hinein man herausgreifen kann, um neue Kombinationen zu spezifizieren, neue feste Kopplungen zu bilden. Das Medium existiert nur als Einheit, als Form mit zwei Seiten; aber operativ verwendbar ist es nur von der einen Seite, von der »inneren Seite«, von der Formseite aus.

Als die unmarkierte, unbrauchbare Seite der Differenz von Medium und Form bleibt das Medium selbst unsichtbar.[25] Viel Tragik der Politik ist schon damit erklärt. Die Macht muß ständig in Formen gebracht, muß ständig gezeigt werden; sonst findet sie niemanden, der an sie glaubt und ihr von sich aus, Machteinsatz antizipierend, Rechnung trägt. Daraus folgt: es gibt wenig Sinn, Macht *Haben* von Macht *Gebrauchen* zu unterscheiden.[26] Das Sichtbarmachen von Macht kann mehr symbolische oder mehr instrumenteile Wege nehmen. Im Regelfalle sind beide Formen notwendig. Die reine Symbolisierung erzeugt leicht den Eindruck, es handele sich um bloßen Schein, und verführt dazu, die Macht durch Provokation zu testen. Ein bloß instrumenteller Gebrauch von Macht führt zur Frage nach der

23 Siehe hierzu auch Niklas Luhmann, Die Paradoxie der Form, in: Dirk Baecker (Hrsg.), Kalkül der Form, Frankfurt 1993, S. 197-212.

24 Oder, um die Reichweite des Konzepts zu verdeutlichen: auf der Grundlage von Geld bestimmte Zahlungen leistet, auf der Grundlage von Sprache bestimmte Sätze spricht.

25 Das gilt für Medien (im hier gebrauchten Sinne des Begriffs) schlechthin, auch bereits für Wahrnehmungsmedien, für Licht zum Beispiel, das nur an beleuchteten Objekten sichtbar wird.

26 So auch Henry Mintzberg, Power In and Around Organizations, Englewood Cliffs N. J. 1983, S. 5.

»Legitimation« des Machthabers. Die Unterscheidung symbolisch/instrumentell bezeichnet einen erheblichen Spielraum des politischen Lavierens. Daß eine laufende Umsetzung in beobachtbare Formen notwendig ist, ergibt sich aber nicht aus dieser Unterscheidung, sondern aus der Unterscheidung von Medium und Form.

Wer auf unmittelbare empirische bzw. praktische Verwendbarkeit des Machtbegriffs aus ist, mag diesen Umweg über die Medium/Form-Theorie und die in sie eingebaute Paradoxie des re-entryfür verwirrend und für unnötig halten, vielleicht für eine abartige Überschußphantasie des Theoretikers. Wir können aber daran erinnern, daß auch in der politischen Theorie, jedenfalls in ihrer gepflegten Vergangenheit, Paradoxieprobleme aufgetaucht waren, vor allem in der Form des Souveränitätsparadoxes, wonach an höchster Stelle des Systems ein Element mit unerklärbaren Eigenschaften notwendig sei, ein unverzichtbares Moment der Beliebigkeit des Entscheidens. Auf diesen Bezugspunkt wurden dann Strategien der Entparadoxierung, der Brechung des Zirkels, der Entfaltung der Paradoxie in unterscheidbare Identitäten angesetzt - zunächst in der Form von Naturrechtsannahmen, dann in der Form der Staatsvertragslehren, dann in der Form einer Verfassungstheorie mit einem Splitting der Spitze durch »Gewaltenteilung« und schließlich in der noch heute üblichen Form des Rufes nach »Legitimation«. Das alles wird uns im Kapitel über die Selbstbeschreibung des politischen Systems wiederbegegnen. Aber es könnte ja sein, daß der Fixpunkt dieser Selbstbeschreibungen, die unvermeidliche und unakzeptable Beliebigkeit der Höchstentscheidung, seinerseits nur eine Form der Invisibilisierung des Paradoxes gewesen war - erfunden nur, weil man schon wußte, wie man das in diese Form gebrachte Paradox aufzulösen hatte. Denn man hatte ja bereits, gleichzeitig mit der Formulierung des Souveränitätsparadoxes, den Begriff der lois fondamentales gebildet, und das politische System war bereits auf dem Wege, sich eine Verfassung zu geben. Aber all dies war vielleicht nur eine zeitgebundene historische Semantik gewesen, die seit langem ihre Instruktivität verloren hat (wie man an der kläglichen Diskussion über Legitimität usw. ablesen kann). Deshalb mag es sich durchaus lohnen, sich mit den heute erreichbaren begriff-

liehen Mitteln[27] erneut um die Paradoxie des politischen Systems zu kümmern. Und ein Ausgangspunkt dafür könnte sein: sie bereits im Medium der Macht aufzusuchen.

Der Ertrag dieser Formtheorie des Mediums, die uns zwingt, zwischen loser Kopplung und fester Kopplung, also zwischen medialem Substrat und den im Medium gebildeten Formen zu unterscheiden, geht jedoch über diesen Bezug auf das letzte, in der Politik beobachtbare Paradox beträchtlich hinaus. Wir können vor allem die bereits analysierten Probleme der Kausaltheorie der Macht reformulieren. Der offene, ins Zweiseitig-Unendliche verweisende Kausalhorizont verspricht, sofern nur die Betriebselemente identifiziert werden können, die als Kausalfaktoren fungieren können, Möglichkeiten der Festlegung von Kausalplänen. Das entspricht dem stets mitfungierenden medialen Substrat der Macht. Oder in der Sprache von Parsons dem, was die symbolische Generalisierung des Mediums zu leisten hat, also ein »banking« des Machtvertrauens, Signalisieren von relativ unspezifischer Unterstützungsbereitschaft und Ahnlichem. Zur festen Kopplung kommt es, wenn Macht in der Kommunikation zu einem bestimmten Kausalplan ausformuliert wird - zu diesem und nicht zu einem anderen, der eventuell auch durchsetzbar wäre. Es ist diese Selektion, die als »Absicht« markiert wird. Wir finden, anders gesagt, die Attributionsbedürftigkeit der Kausalität wieder in der Unterscheidung von loser und fester Kopplung.

Dabei bestätigt sich auch ein in die Medientheorie eingebautes Zeitmoment. Feste Kopplungen, etwa Anweisungen des Machthabers oder mitgeteilte Folgebereitschaften, haben immer nur temporären Charakter. Sie gelten weniger dauerhaft als das Medium selbst, haben andere Halbwertszeiten, andere Verfallszyklen. Man kann darauf spekulieren, daß der Machthaber seine Anweisungen bald vergessen haben und ihre Durchführung nicht mehr kontrollieren wird. Aber daraus wird man nicht (oder nur unter anderen Bedingungen) entnehmen können, daß er auch seine Macht vergessen hat. Feste Kopplungen sind mit-

27 die im übrigen in der Literatur unter der Disziplinbezeichnung Mathematik angeboten werden. Siehe neben Spencer Brown auch Louis H. Kauffman, Self-Reference and Recursive Forms, in: Journal of Social and Biological Structures 10 (1987), S. 53-72.

hin die kräftigen, durchsetzungsfähigen, starken, berechenbaren Momente des Machtmediums, müssen aber dafür mit Instabilität zahlen. Zu verlangen, daß Macht stark und stabil sei, bringt das Paradox in die Form einer Utopie. Sicherheit liegt nur in der Möglichkeit, zu festen Kopplungen überzugehen; aber genau damit begibt man sich in die Sphäre der Testbarkeit, der Nachfaß- und Kontrollprobleme, der Vergänglichkeit und Erneuerungsbedürftigkeit der Macht. Die Festlegung kann nicht unterbleiben, sie dient auch (auf der anderen Seite des Mediums) der laufenden Kondensierung, Konfirmierung, Reproduktion von Möglichkeiten. Oder wieder in der Begrifflichkeit von Parsons: sie dient der Zirkulation des Mediums. Aber eben die Stärke des Mediums ist seine Schwäche, seine Provozierbarkeit, sein Risiko. Aber andererseits gilt ebenso, daß unbenutzte Macht, also Macht, die nicht zu operativer Form gerinnt, eigentlich keine Macht ist. Das Medium fungiert nur als Form mit zwei Seiten, die einander wechselseitig (wenngleich asymmetrisch) bedingen.

Es ist dieses Problem, das dazu anreizt, die Einheit des Mediums Macht zu *symbolisieren.*[28]* Über Symbole wird zum Ausdruck gebracht, daß die Macht als operative Einheit von Potentialität und Aktualität existiert, daß sie eine Art Mehrwertprodukt ihrer selbst ist, daß sie »Reserven« und ungenutzte Möglichkeiten bereithält; aber auch: daß sie durch Widerstand provoziert und in ihrer symbolischen Qualität getroffen werden kann. Man mag fragen, was denn hier eigentlich symbolisiert wird. Die Antwort der skizzierten Medientheorie lautet dann: die Einheit des Mediums, das verborgene Paradox, die Zweiseitigkeit der Form, die immer nur mit der einen ihrer Seiten, mit der bezeichneten Seite, in Operation tritt. Man kann dieser Theoriekonstruktion dann auch entnehmen, daß es bei einer Symbolisierung von Macht nicht nur um Fahnen und Paraden, offizielle Arrangements und Visibilität der Machthaber geht, sondern ebenso, ja mehr noch, um das alltägliche Geschäft der Festlegung von Kausalplänen

28 Hierzu immer noch lesenswert, wenngleich nicht unter machttheoretischen, sondern unter »geisteswissenschaftlichen« Gesichtspunkten geschrieben, Rudolf Smend, Verfassung und Verfassungsrecht (1928), neu gedruckt in: ders., Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, Berlin 1955, S. 119-276.

und der Durchsetzung gegen Widerstand. Denn immer ist die andere Seite mit im Spiel.

Wir könnten hier weitere Fragen anschließen, etwa die, ob von der Macht, wenn sie schon symbolisiert und mit Referenz auf nichtaktualisierte Möglichkeiten abgesichert wird, zu viel oder zu wenig Gebrauch gemacht wird. Parsons spricht von Inflationierung bzw. Deflationierung symbolisch generalisierter Medien, und zwar nicht nur des Geldes, sondern auch der Macht. Bevor wir solche Fragen aufgreifen, muß aber besser geklärt werden, was die Besonderheit von symbolisch generalisierten Kommunikationsmedien ausmacht (III) und wodurch sich Macht von anderen Kommunikationsmedien unterscheidet (IV und V). Erst mit dieser letztgenannten Frage beginnen wir, die Untersuchung auf das spezifische Problemfeld der Politik zuzuschneiden.

IV.

Die allgemeine Unterscheidung von Medium und Form hat eine sehr große Reichweite. Sie erfaßt Wahrnehmungen ebenso wie Sprache. Im gesamten Bereich von Sinn kann man nach Medium und Form unterscheiden, denn Sinn ist das Medium schlechthin, das jede Formbildung als-Selektion erscheinen läßt. Bei der Analyse von Macht haben wir es mit einem engeren Anwendungsbereich zu tun, nämlich mit einem *symbolisch generalisierten Kornmunikationsmedium.* Diese Medien entstehen auf Grund der in aller Kommunikation laufend reproduzierten Bifurkation: Eine Kommunikation kann, wenn sie verstanden worden, das heißt: wenn sie zustande gekommen ist, angenommen oder abgelehnt werden. Je nachdem, wie mit ihr umgegangen wird, nimmt die weitere Kommunikation einen verschiedenen Weg. Aber in jedem Falle ist der Systemzustand durch die Kommunikation verändert.

Eine *angenommene* Kommunikation dient als Prämisse weiterer Kommunikation. Man kann für diesen Fall auch von erfolgreicher Unsicherheitsabsorption sprechen.[29] Informationen werden

29 Wir folgen hier einem auf Organisationen bezogenen Begriff von James G. March/Herbert A. Simon, Organization, New York 1958, S. 164fr. Wir. kommen darauf im Kapitel über Organisationen des politischen Systems zurück.

ausgewertet mit der Folge, daß im weiteren Verlauf der Kommunikation nicht mehr die Ausgangsinformationen, sondern nur noch die Auswertung als Information behandelt wird. Eine *abgelehnte* Kommunikation hinterläßt ebenfalls Spuren im System. Das System kehrt nie wieder in den Zustand vor der Kommunikation, in den Zustand kommunikativer Unschuld zurück. Es kann sich in der Zeit nicht rückwärts bewegen. Auch eine abgelehnte Kommunikation wird daher, soweit das Systemgedächtnis reicht, erinnert.[30] Sie bleibt als eine nicht realisierte Möglichkeit erhalten, sie wird »potentialisiert«[31] und in dieser Form reproduziert.

Es gibt auch eine dritte Möglichkeit: die Frage von Annahme oder Ablehnung im Unentschiedenen zu lassen und genau darüber zu kommunizieren. Die Kommunikation kann reflexiv werden. Aber das ist natürlich keine Dauerlösung für das Problem der Bifurkation; und außerdem kann dieser Ausweg des Aufschubs nur in relativ wenigen Fällen benutzt werden, denn Kommunikationszeit ist knapp.

Symbolisch generalisierte Kommunikationsmedien entstehen zur Behandlung dieses Bifurkationsproblems, und zwar immer dann, wenn die Wahrscheinlichkeit der Ablehnung von Kommunikationen zunimmt in Situationen, in denen die Annahme der Kommunikation positive Funktionen hätte, also wichtige gesellschaftliche Probleme lösen könnte. Ein akuter Anlaß dafür ist die Entstehung von schriftbasierten Kulturen, die all die abgelehnten Möglichkeiten nicht schnell vergessen können, sondern als Dauerrechtfertigungsdruck speichern; und die außerdem das Ablehnen erleichtern, weil die Ablehnung in bezug auf schriftlich vorliegende Texte ohne soziale Kontrolle durch anwesende Teilnehmer der Interaktion erfolgen kann. Nach all dem ist es kein Zufall, daß gewisse semantische Differenzierungen, etwa die zwischen Wissen, Freundschaft und Politik, sich als Folge der »Alphabetisierung« der Schrift und der Ausbreitung entspre-

30 Günter Ellscheid spricht von der hermeneutischen Bedeutung der zurückgesetzten Interessen in seiner Einleitung zu: Günter Ellscheid/Winfried Hassemer (Hrsg.), lnteressenjurisprudenz, Darmstadt 1974, S. 5. Vgl. ausführlicher Kap. 5.

31 So Yves Barel, Le paradoxe et le système: Essai sur le fantastique social, z. Aufl. Grenoble 1989, S.*yii.*, 185t, 302f.

chender Kompetenzen entwickelt haben.[32] Anscheinend setzt die Evolution in solchen Fällen von plötzlich gesteigerter Ablehnungswahrscheinlichkeit und plötzlich erweiterter Gedächtniskapazität zu einer Neuentwicklung an, die je nach Problemkonstellation eine Mehrzahl von Formen, eben eine Mehrzahl von symbolisch generalisierten Kommunikationsmedien zur Verfügung stellt - mit einer latenten Gefährdung der Einheit religiös-moralischer Welterzeugung.

Vor dem Hintergrund dieses historisch-theoretischen Ansatzes kann man Macht als eines dieser symbolisch generalisierten Kommunikationsmedien begreifen. Einerseits wird dadurch die ideengeschichtlich prägende Anstrengung verständlich, über eine politische (stadtbezogene) Ethik die Gesellschaft doch noch vom Primat einer ethischen Codierung her zu begreifen. Andererseits markiert die Analyse aber auch die Probleme, mit denen alle Formen politischer Macht es seitdem zu tun haben - vor allem das Problem des Erreichens von Akzeptanz für Fälle, in denen Ablehnung zunächst die wahrscheinliche Reaktion wäre, also für Situationen mit fehlendem oder nicht durchgehend garantiertem Konsens; und, ebenso wichtig, das Problem der Erhaltung und Reproduktion der verworfenen Möglichkeiten, die gerade durch Niederschlagung als Möglichkeiten konstituiert werden. Auch erfolglose Revolutionen wie die russische von 1905 werden dann tradiert als Beleg dafür, daß es überhaupt möglich ist.

V.

Erst mit der Frage, wie denn Macht als ein besonderes symbolisch generalisiertes Kommumkationsmedium konstituiert wird, gelangen wir zu einem Schlüsselproblem jeder politischen Theorie. Diese Frage wäre auch dann zu stellen, wenn man einen handlungstheoretischen Ansatz bevorzugen würde. Für die Systemtheorie entscheidet sich an ihr das Problem der Ausdifferenzierung eines funktionsspezifischen Systems für Politik.

Nach allgemeinem Verständnis setzt der Machtbegriff voraus,

32 Vgl. auch Niklas Luhmann, Die Gesellschaft der Gesellschaft, Frankfurt 1997-

daß Handeln auf Handeln einwirkt. Es geht also nicht um ein Medium, das Erlebenszusammenhänge zu ordnen versucht. Das unterscheidet Macht, wie hier nicht näher zu erläutern ist, von Medien wie Wahrheit oder Liebe, Kunst oder Geld.[33] In einem extrem weiten Sinne könnte man jede Fähigkeit zu effektivem Handeln als Macht bezeichnen. Danach hätte man Macht, wenn man den Zustand der Welt (und sei es Lage oder Zustand des eigenen Körpers) nach eigenen Absichten verändern kann. Macht in diesem weitesten Sinne einer potestas in seipsum ist Voraussetzung jeder anderen Macht. Man kann auch sagen: Macht setzt Freiheit voraus. Diese Machtfreiheit allein ließe sich aber nicht als ein soziales System ausdifferenzieren. Sie wäre im übrigen geringe Macht - sich die Zähne zu putzen, seinen Wagen zu parken, ein Buch in den Abfalleimer zu werfen, oder einfach: etwas zu sagen.

Zu einem engeren, und deshalb stärkeren, Machtbegriff kommt man, wenn man das Verhalten anderer einbezieht. Das kann über Sanktionen geschehen. Über Inaussichtstellen von Sanktionen kann man erreichen, daß andere etwas tun, was sie anderenfalls nicht tun würden. Auch dies ist zwar noch unmittelbare Macht: es geschieht nur, wenn die Möglichkeit besteht, es geschehen zu lassen. Aber die *Einschränkung* auf Bewirkung des Verhaltens anderer bedeutet einen *Zugewinn* an Macht. Wir wollen diese, ebenfalls noch sehr weite Form von Macht *Einfluß* nennen.

Für jeden **Sanktionsvermittelten** Einfluß ist entscheidend, daß er über Kommunikation laufen muß, also eine Sozialform annehmen und vor allem verstanden werden muß. Das bindet ihn (in der Sprache Max Webers) an Typisierungen und schränkt ihn auch insoweit ein. Andererseits wird auf diese Weise eine gewisse Zeitpunktunabhängigkeit gewonnen. Die Mitteilung der gewünschten Handlung braucht nicht in dem Augenblick zu geschehen, in dem diese zu erfolgen hat. Und auch die Sanktion kann zeitpunktunabhängig in Aussicht stehen; ja es genügt oft (vor allem bei negativen Sanktionen) ihr bloßes Inaussichtstehen.

33 Hierzu Niklas Luhmann, Einführende Bemerkungen zu einer Theorie symbolisch generalisierter Kommunikationsmedien, in: ders., Soziologische Aufklärung 2, Opladen 1975, S. 170-192; ders., Die Gesellschaft der Gesellschaft, Frankfurt 1997, S. i9off.

Diese offene Zeitlage bedeutet aber auch Störbarkeit, Unsicherheit, Kontrollnotwendigkeiten. Es kann immer etwas dazwischenkommen - sei es, daß man das Interesse an der gewünschten Handlung verliert, sei es daß der, der sie ausführen soll, es sich anders überlegt bzw. seine Folgebereitschaft nur vorgetäuscht hatte. Zusammengefaßt legen all diese Sonderbedingungen der Steigerung und Störbarkeit die Vermutung nahe, daß Einflußformen dieser Art nur in längerdauernden, sich selbst reproduzierenden Systemen wirklich genutzt werden können, obwohl sie natürlich auch ad hoc und einmalig vorkommen können - zum Beispiel in der Form eines Raubüberfalls.

Einfluß in diesem, ebenfalls noch sehr weiten Sinne ist schon dadurch gegeben, daß Teilnehmer an einem sozialen System aufeinander angewiesen sind und deshalb Unmut fürchten bzw. positive Einstellungen zu erreichen und zu erhalten versuchen. Jeder Sozialverband beruht, und auch darin drückt sich die zeitliche Elastizität aus, auf einem hohen Maß an individueller, rationaler, Vorteile suchender und Nachteile meidender Kalkulation. »Solidarität« entwickelt sich sekundär und wohl eher in der Form eines generalisierten Kalküls, das man sich dann im Einzelfall ersparen kann.[34] Es ist nicht unwichtig, sich dies klar zu machen, weil politische Macht diese Vorbedingungen nie loswerden, nie eliminieren, sondern sie nur benutzen und in spezifische Richtungen steigern kann. Politische Macht ist und bleibt gesellschaftlicher Einfluß.

Einfluß ist und bleibt auf Artikulation in sozialer Kommunikation angewiesen. Was nicht mitgeteilt wird, kann auch nicht beachtet werden. Es gibt zwar das bekannte Phänomen des vorauseilenden Gehorsams oder auch des vorauseilenden Schenkens und Gutstimmens, des Erfüllens von noch nicht geäußerten Wünschen. Aber auch das ist nur auf Grund von Kommunikation wirksam. Der Einflußbezug liegt im symbolischen Gebrauch der Handlungen, nicht in der Faktizität ihres Vorkommens. Das generelle Medium des Aufeinanderangewiesenseins bildet For-

34 Dieses Argument richtet sich vor allem gegen die Rückwärtsutopien des 19. Jahrhunderts, die dies Element der rationalen Kalkulation in dörflichen oder primitiven oder sonst irgendwie abhandengekommenen »Gemeinschaften« unterschätzten - etwa auf Grund einer Gegenüberstellung von Gemeinschaft und Gesellschaft.

men, in denen es symbolisch zum Ausdruck kommt und durch die es reproduziert wird. Bei allem Manövriergeschick der Einzelnen, die sich an diesem Medium orientieren (und Unterschiede zahlen sich aus!), ist es nicht möglich, den Einfluß auf Position und Verhalten der Einzelnen zuzurechnen. Das geschieht zwar in der sozialen Realität als eine Art handfeste Lokalisierung der Einflußsymbolik, gibt aber die Sachlage, von der soziologischen Theorie aus gesehen, nicht zutreffend wieder. Der Einfluß ist als ein Medium konstituiert, verdankt sich also dem Unterschied von medialem Substrat und medialer Form. Er beruht darauf, daß das Aufeinanderangewiesensein die Möglichkeit von Sanktionen belohnender oder bestrafender Art gibt. Und nur weil dies bekannt ist und weil bekannt ist, daß es bekannt ist, können Einzelne ihr Verhalten auf dieser Grundlage planen. Und können sich dabei auch täuschen!

Einfluß in diesem allgemeinen Sinne kann in sehr verschiedenen Formen auftreten, und nur eine von ihnen eignet sich zum Aufbau politischer Macht. Die Trennung dieser Formen setzt ausreichende Komplexität des Gesellschaftssystems, also sozialstrukturelle Differenzierungen voraus. Sie ist von einem gewissen Entwicklungsstande der Gesellschaft ab darauf angewiesen, daß in der Gesellschaft Organisationssysteme gebildet werden. Wir können drei dieser Sonderausprägungen von Einfluß unterscheiden je nachdem, ob sie auf der Fähigkeit zur Absorption von Unsicherheit, auf positiven Sanktionen oder auf negativen Sanktionen beruhen. Diese besonderen Formen sind Steigerungsformen. Sie erschöpfen das Einflußpotential einer Gesellschaft nicht, definieren aber in entwickelten Gesellschaften die auffälligen, leistungsstarken Formen, in denen Einfluß praktiziert wird, und reduzieren damit das, was wir bisher als Einfluß beschrieben haben, auf eine Restgröße der Alltagswelt, die freilich ihre fundierende Bedeutung behält - auch in Organisationen und auch in der Politik.

Von *Unsicherheitsabsorption* sprechen wir im Anschluß an March und Simon.[35] In seinem Ursprungskontext bezieht dieser Begriff sich zwar auf Organisationen, aber er läßt sich unschwer generalisieren, ja verlangt dies geradezu. Es geht darum,

35 Siehe oben Anra. 29.

daß eine Kommunikation selbst auf Informationsverarbeitung beruht, im weiteren Verlauf eines Kommunikationsprozesses dann aber als Ergebnis wirkt und in ihrem Zustandekommen nicht mehr (oder nur ganz ausnahmsweise) problematisiert wird. »Uncertainty absorption takes place when inf erences are drawn from a body of evidence and the inferences, instead of the evidence itself, are then communicated«.[36] Wenn dies auf Grund der Unterstellung geschieht, der Mitteilende könne, wenn er gefragt würde, die Gründe für seine Mitteilung (für die Auswahl der Information) erläutern, kann man in einem sehr traditionellen Sinne von *Autorität* sprechen.[37] Die Gründe für solch eine Unterstellung mögen aber sehr vielgestaltig sein. Es kann sich um vergangene Bewährung handeln, aber auch um die Trägheit dessen, der sich auf Autorität verläßt, um sein Desinteresse oder auch um mangelnden Mut oder mangelnde Fähigkeit, eine Rückfrage angemessen zu formulieren. Autorität lebt von einer derart diffusen Motivlage, sie verträgt keine allzu scharfe Beleuchtung. In Organisationen kann sie daher auf bloße Zuständigkeit (authority) reduziert werden, die darauf beruht, daß der Gesamtprozeß der Unsicherheitsabsorption arbeitsteilig aufgeteilt ist, so daß niemand die Kompetenz hat, die Kompetenz anderer in Frage zu stellen - es sei denn auf Grund von hierarchisch über-

36 A.a.O. S. 165.

37 Autorität als »capacity for reasoned elaboration« nach Carl Joachim Friedrich, Authority, Reason, and Discretion, in: ders. (Hrsg.), Authority (Nomos I), New York 1958. Habermas unterscheidet bekanntlich an dieser Stelle zwischen den empirischen Intentionen eines Sprechers und den implizit oder explizit mitkommunizierten Geltungsansprüchen. Die Intentionen mögen »strategischer« Art sein. Für die Geltungsansprüche wird dagegen (und darin sieht Habermas ein Implikat sprachlicher Kommunikation schlechthin) auf kommunikative (dialogische) Einlösbarkeit verwiesen. Man kann zwar so unterscheiden, verzichtet dann aber (wie bei jedem Unterscheiden) auf die Frage nach der Einheit des Unterschiedenen, hier auf die Frage, was in strategischem und in kommunikativem Handeln »dasselbe« ist. Das Problem der Autorität im klassischen Sinne und das Problem der Unsicherheitsabsorption fallen dann genau in den blinden Fleck dieser Unterscheidung strategisch/kommunikativ. Dafür steht dann der problematische Begriff der Lebenswelt ein, die im Normalfalle alle Nachfrage nach der Einlösung der Geltungsansprüche verschluckt.

geordneten Positionen.[38] Neuerdings kommt noch hinzu, daß Computer dazwischengeschaltet sind, so daß häufig gar nicht mehr feststellbar ist, wo und wie die Unsicherheit absorbiert worden ist, ja nicht einmal mehr: ob innerhalb oder außerhalb des Systems.

Unsicherheitsabsorption hat eine Beziehung zu Verantwortung. Sie kann geradezu als die Quintessenz der Verantwortung angesehen werden. Aber dann muß man zwischen Verantwortung und Verantwortlichkeit unterscheiden und in Rechnung stellen, daß von der Möglichkeit, jemanden verantwortlich zu machen, nicht allzuoft Gebrauch gemacht wird. Denn Präsenz oder auch nur akute Antizipation von Verantwortlichkeit könnte die so sehr benötigte Funktion der Unsicherheitsabsorption zum Erliegen bringen.

Schließlich ist die rein faktische und kognitive Wirkungsweise dieser Einflußform zu notieren. Sie beruht nicht darauf, daß etwas Bestimmtes verlangt wird. Sie wird in erheblichem Umfange schon durch Wahl einer Situationsdefinition, durch Überführung von schlecht definierten in besser definierte Probleme, durch Wahl eines Klassifikationsschemas, also weitgehend schon durch die Praxis der Sprache ausgeübt. Sie schränkt die Freiheitsgrade des Kommunikationsabnehmers nicht, oder jedenfalls nicht explizit, ein. Sie beruht eher darauf, daß die Freiheitsgrade des Systems insgesamt zu hoch sind und mit allen Analysen, allen Entscheidungen, allen Rationalisierungen noch wachsen können, so daß Einfluß im Prinzip willkommen ist, um Informationslasten auf einen handhabbaren Umfang zu reduzieren. Man

38 In solchen Fällen haben dann die Vorgesetzten Macht, die Untergebenen Autorität. Die Autorität der Untergebenen beruht auf der pyramidalen Struktur der Hierarchie, das heißt darauf, daß es nur wenige Vorgesetzte gibt und diese daher chronisch unter Zeitmangel leiden. Dies widerspricht der offiziellen Selbstdarstellung der Organisation, wonach Autorität und Macht an der Spitze kulminieren; aber diese Selbstbeschreibung dient nur dazu, das typische Auseinanderfallen der Einflußweisen von Autorität und Macht zu verdecken und die Macht durch Autorität zu legitimieren. Tatsächlich dient jedoch die Hierarchie selber, das heißt das Netzwerk ihrer Kommunikationskanäle, der Koordination von Macht und Autorität. Vgl. dazu auch (mit allerdings anderer Terminologie) Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf, Policy-Making in the German Federal Bureaucracy, Amsterdam 1975, insb. S. looff.

kann daher auch sagen: Unsicherheitsabsorption ist eine Weise der Erzeugung von Tatsachen.

Fragt man nach Einfluß, der durch *positive Sanktionen* ermöglicht wird, gelangt man auf ein ganz anderes Terrain. Hier wird positiv entgolten (und sei es nur: durch die Hoffnung auf Entgelt = Dankbarkeit entgolten), daß eine begehrte Handlung durchgeführt wird. Die Form, die dieses Medium annimmt, ist der Tausch. Sein Problem ist, und das unterscheidet ihn von den anderen Einflußtypen, daß die positiven Sanktionen auch tatsächlich erfolgen müssen. Illusionen darüber können nur kurzfristig aufrechterhalten werden. Organisationen müssen zahlen, wenn sie sich die Möglichkeit erhalten wollen, die Tätigkeiten ihrer Arbeiter und Angestellten zu spezifizieren.

Solange dieses Medium »eingebettet«[39] funktioniert, spielen viele Hoffnungen und Erwartungen mit, so die, daß Hilfe und Gunsterweise sich irgendwie auszahlen oder daß Bekanntschaft mit einflußreichen Personen sich lohnt (schon deshalb, weil man sie bei geeigneten Gelegenheiten im Gespräch erwähnen kann). Schon die Möglichkeit, überhaupt anzurufen oder sonstwie in Interaktion zu treten, mag als eine Art Kapital angesehen werden, mit dem man den Verhaltensdruck der Interaktion erzeugen und zu eigenen Gunsten nutzen kann. In diesem Sinne gibt es auch heute noch hochwirksame Reziprozitätsnetze, und es gibt Bereiche, in denen der Ausschluß von der Mitwirkung an diesen »Beziehungen« (etwa mangels Eigenleistung oder mangels Initiative) auf einen weitreichenden Ausschluß aus dem Zugang zu sozialen Ressourcen hinausläuft. Das gilt vor allem für Regionen der Weltgesellschaft, in denen die Familie nicht mehr und die Wirtschaft noch nicht ausreicht, um dem Einzelnen zufriedenstellende Lebensperspektiven zu eröffnen.[40] Der typische Fall

39 »Eingebettet« im bekannten Sinne von Karl Polanyi, The Great Transformation: Politische und ökonomische Ursprünge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen (1944), dt. Übers. Frankfurt 1978.

40 Siehe aus einer reichen Literatur etwa Jeremy Boissevain, Friends of Friends: Manipulators and Coalitions, Oxford 1974; Shmuel N. Eisenstadt/Luis Roniger, Patrons, Clients and Friends: Interpersonal Relations and the Structure of Trust in Society, Cambridge Engl. 1984. Was speziell Politik betrifft, so betont vor allem die italienische Literatur das starke Engagement der politischen Parteien im Geschäft solcher wechselseitiger

positiver Sanktionen in der modernen Gesellschaft ist jedoch die Geldzahlung, also eine spezifisch wirtschaftliche Operation.[41] Geld ist das spezifische Medium für positive Sanktionen und Geldzahlungen im Kontext spezifizierter Transaktionen oder pauschalierter, quantitativ fixierter Verpflichtungen wie Lohnzahlungen, Steuerzahlungen sind die dafür zu -wählende Form. Ohne Geld kann denn auch heute niemand mehr leben - es sei denn in der reduzierten Form eines Pflegefalles (und auch dafür muß gezahlt werden). Unter dem Gesichtspunkt der Einflußmittel kann man daher sagen: für die Ausnutzung und die Steigerung der Ausnutzbarkeit positiver Sanktionen ist das Funktionssystem Wirtschaft mit all seinen Parasiten zuständig. Und das gilt, man kann es an der Größe staatlicher Budgets und staatlicher Verschuldung ablesen, auch für das politische System, sofern es als politisch opportun gilt, nicht negative, sondern positive Sanktionen in Aussicht zu stellen.

Erst wenn wir zur Einflußform übergehen, die sich auf *negative Sanktionen* stützt, kommen wir zum spezifisch politischen (oder besser: politisierbaren, politikbedürftigen) Medium Macht.[42] Die deutliche, auch und gerade alltägliche Unterscheidbarkeit

Gunsterweise. Vgl. z. B. Gabriella Gribaudi, Mediatori: Antropologia del potere nel mezzogiorno, Torino 1980; Luigi Graziano, Clientelismo e sistema politico: II caso d'Italia, Milano 1984. Vgl. auch Niklas Luhmann, Kausalität im Süden, in: Soziale Systeme 1 (1995), S.7-28. Die Annahme, daß es sich um ein bloßes Überleben des alten Musters von Patron/Klient-Verhältnissen handelt, dürfte jedoch weniger und weniger zutreffen, weil dafür die sozialstrukturelle Identifizierbarkeit der Beteiligten nicht mehr gegeben ist oder erodiert und statt dessen das Netzwerk selbst die eigenen Ressourcen beschaffen, das heißt aus vorgesehenen Verwendungen abzweigen muß. Für die Politik hat das vor allem die Folge, daß auf diese Weise *zwar Unterstützung* für alle möglichen Vorhäben, *nicht aber Legitimität* beschafft werden kann (so Graziano a.a.O. S.62). Legitimität benötigt und gewinnt man nur für die Handhabung negativer Sanktionen.

41 Siehe dazu Niklas Luhmann, Die Wirtschaft der Gesellschaft, Frankfurt 1988.

42 An diesem Punkte treffen wir uns mit Parsons, On tfie Concept of Political Power, a. a. O., während die Vorstellungen über Unsicherheitsabsorption und über positiv sanktionierten Einfluß kein direktes Korrelat im Parsonsschen Medienschema haben, da Parsons über die Begriffe Einfluß und Geld ganz anders disponiert.

von positiven und negativen Sanktionen ist eine unerläßliche Voraussetzung für die Differenzierung von Wirtschaft und Politik, auch wenn in den so gebildeten Systemen dann wieder alle Einflußformen eingesetzt werden können.

Negative Sanktionen werden über Drohung kommuniziert oder schlicht antizipiert, so daß es einer expliziten Drohung gar nicht mehr bedarf. Der entscheidende Unterschied zu positiven Sanktionen liegt darin, daß sie nicht ausgeführt werden müssen; ja daß ihre faktische Ausführung dem Sinn des Mediums widerspricht und das Ende seiner Wirksamkeit im jeweiligen Fall manifest werden läßt. Wer einen Bürger einsperrt oder einen Angestellten entlassen muß, erreicht gerade nicht das, was er mit der Androhung dieser Maßnahme erreichen wollte. Negative Sanktionen sind also negativ auch insofern, als das Medium, das auf ihnen aufbaut, auf ihre *Nichtbenutzung* angewiesen ist.

In das Medium Macht ist deshalb eine Art Nullmethodik eingebaut. Nur so kann das Medium Universalität erreichen. So wie die Arithmetik eine Null benötigt, um eine **NichtZahl** wie eine Zahl behandeln zu können, und so wie das Medium Geld den Kreditmechanismus der Zentralbank benötigt, der Geld gleichsam aus dem Nichts erzeugt und im Nichts wieder verschwinden läßt, so muß sich auch Macht laufend auf etwas beziehen, was sie nicht tun, nicht erreichen will. Geldzahlungen können nur dann als Formen der Beobachtung von Knappheit fungieren, wenn es nichtknappes Geld gibt, das die Knappheit regulieren und den jeweiligen Systemzuständen anpassen kann, ohne hierfür externe Referenzen (zum Beispiel Gold als »Warengeld«) zu benötigen. Und ebenso muß Macht ihre Mittel zeigen, aber zugleich vermeiden, daß sie sie anzuwenden hat.

Solche Paradoxien können nur durch Kommunikation aufgelöst werden - durch Kommunikation, die sich gegebenenfalls (und fast immer) durch Kommunikation korrigieren läßt. Für die Geldpolitik der Zentralbank gibt es keinen Automatismus, sondern allenfalls bewährte Gesichtspunkte für die Beobachtung des jeweiligen Systemzustandes. Im Falle der Macht ist situationsangepaßtes Kommunikationsgeschick erforderlich, um ein Drohpotential sichtbar zu machen, ohne damit zu drohen. Man verweist zum Beispiel statt dessen auf Strukturen und bildet im Laufe der Zeit ein unglaublich feinmaschiges Netz von Regu-

Herwigen mit der Gefahr, daß die Macht selbst sich darin verfängt.

Die Unterstellung, daß *beide* Seiten es *nicht* auf negative Sanktionen ankommen lassen wollen (oder anders gesagt: es nicht auf einen offenen Konflikt ankommen lassen wollen) beruht auf einer komplizierten Struktur der wechselseitigen Präferenzen.[43] Macht setzt zunächst eine gegenläufige Struktur von gegebenen (normalen) Präferenzen voraus, nämlich: daß der Machthaber jemanden zu einer Tätigkeit bringen will, die dieser von sich aus nicht wählen würde. Deshalb wird eine zweite, artifizielle Präferenzstruktur mit genauer Umkehrung daneben gesetzt. Es wird eine Alternative konstruiert, die der Machthaber nicht zu realisieren wünscht, die aber für ihn weniger unangenehm ist als für den Machtunterworfenen, etwa Ausübung physischer Gewalt, Bekanntgabe einer unangenehmen Information, Entlassung. Das Medium Macht funktioniert nur, wenn beide Seiten diese Vermeidungsalternative kennen *und beide sie vermeiden wollen.* Es funktioniert also nur auf der Basis einer Fiktion, einer nicht realisierten zweiten Realität. Mit einer Formulierung von Bernard Wulms, die auf die spezifisch politische Struktur dieses Sachverhaltes zielt, kann man auch sagen: es funktioniert nur dank der »Anwesenheit des Ausgeschlossenen«.[44] Oder besser: Das Medium *ist* diese Anwesenheit des Ausgeschlossenen. Auf dieser Anwesenheit des Ausgeschlossenen (oder in der Sprache Jacques Derridas: auf der *Spur,* die das Abwesende hinterlassen hat) beruhen alle Besonderheiten des Mediums Macht, vor allem seine Mystifizierbarkeit, seine Ausstattung mit unerklärlichen Merkmalen (etwa: des »Souveräns«) und heute vor allem: seine Legitimationsbedürftigkeit. Denn Legitimation ist nichts anderes als die Transformation des Abwesenden in die Anwesenheit von Werten und in das tagespolitische Dauergeschäft des Umgangs mit Klagen über die unzureichende Realisierung der Werte.

Hieraus ergeben sich eine Reihe von Konsequenzen, durch die sich Macht vor den anderen Einflußformen auszeichnet. Das Ausschließen des anwesenden Ausgeschlossenen erfordert lau-

43 Hierzu ausführlicher Luhmann, Macht, Stuttgart 1988, insb. S. I9ff.

44 Siehe erneut Willras a. a. O. S. 260, 265t

fende *symbolische* Anstrengungen. Die Polizei darf erscheinen, aber sie sollte nicht genötigt sein zuzupacken. Gesteigerte Symbolizität, sit venia verbo, bedeutet auch gesteigerte symbolische Empfindlichkeit. Die Macht darf sich keine erkennbare Schlappe leisten, weil dies Konsequenzen hätte, die über den Einzelfall hinausgehen. Der Machthaber muß schon im Vorfeld nachgeben können, wenn er seine Sanktionsmittel nicht einsetzen kann oder nicht einsetzen will. In erheblichem Umfange ist die Macht daher auf symbolische Reproduktion angewiesen, aber in der Substanz kann sie nur in der Form von Gehorsam zirkulieren. Sie wird erneuert, wenn das Verlangte widerstandslos getan wird, und zum Glück für die Macht kommt es nicht darauf an (und kann auch kaum kontrolliert werden), aus welchen Motiven dies geschieht. Zur Politik der Macht gehört es daher auch, sich nicht allzuweit vom Gewohnten zu entfernen und das, was sowieso geschieht, als symbolische Bestätigung der Macht auszuweisen. Dies mag miterklären, weshalb Machthaber gern so tun, als ob sie sich im Bereich des schon Konsentierten bewegen; weshalb sie sich also »demokratisch« geben. Und ebenso erklärt diese gesteigerte Symbolizität, daß es zu plötzlichen Zusammenbrüchen einer scheinbar starken Macht kommen kann, wenn sich zeigt, daß der Machthaber auf eine Herausforderung nicht reagieren kann oder nicht reagieren will. Es sind typisch minimale Ereignisse, die Revolutionen auslösen können.

Die wohl wichtigste Frage ist jedoch: welche Sanktionsmittel sich für den Aufbau komplexer Machtstrukturen über weite und heterogene Themenfelder eignen - und welche nicht. Das hierfür unerläßliche Erfordernis kann man als Entkopplung bezeichnen. Die Sanktionsmittel dürfen nicht zu eng an bestimmte Anliegen gebunden sein. Es genügt typisch nicht, den Abhängigen darüber zu belehren, was ihm als unmittelbare Folge des Unterlassens geschehen wird - etwa: wie schwierig und zeitaufwendig seine Arbeit wird, wenn er sich bestimmten Weisungen nicht fügt. Oder bei direkt sachbezogenen Drohungen: Ich gebe Dir die Wagenschlüssel nicht mehr, wenn Du den Tank immer leerfährst und nicht wieder auffüllst. Sanktionsmittel müssen, mit anderen Worten, generell verwendbar sein. Das schließt auch ein: nacheinander für verschiedene Zwecke verwendbar sein. Sie müssen ferner eine Durchsetzungskapazität haben, die nicht durch Ge-

genmacht konterkariert werden kann bzw. auch bei Machtkonflikten noch so gute Aussichten hat, daß der Konflikt nicht gewagt wird. Unter all diesen Gesichtspunkten ist überlegene physische Gewalt das Machtmittel par excellence. Die Entwaffnung der Adelshaushalte bzw. eine neu entwickelte Waffentechnologie waren deshalb die wichtigste Vorbedingung für die Ausdifferenzierung eines politischen Systems in der geschichtlichen Form des Territorialstaates.[45]

Wir kommen auf all diese Fragen an verschiedenen Stellen der folgenden Untersuchungen zurück. Im Moment geht es nur darum, die Spezifik des Mediums Macht im Vergleich zu anderen Einflußformen zu charakterisieren. Das mediale Substrat dieses Mediums wird durch die Vermeidungsalternative erzeugt. Es besteht in der schieren Menge möglicher Anweisungen, die durch Bezug auf diese besondere Möglichkeit Durchsetzungschancen haben. Dabei versteht sich von selbst, daß die Ausprägung von Formen in der Form von Anweisungen hochselektiv vorgehen muß. Nie kann alles, was möglicherweise verlangt und durchgesetzt werden könnte, zugleich verlangt und durchgesetzt werden (obwohl es anders als beim Geld kein Summenkonstanzprinzip gibt derart, daß jede bestimmte Verwendung des Mediums jede andere Verwendung genau dieser Chance ausschließt[46]). Machtverwendung erfordert, wenn es gutgehen soll, einen sinnvollen Politikzusammenhang, einen Kausalplan, in dem eine Maßnahme die andere stützt und anplausibilisiert. Auch hier gilt

45 Zur Vorbedingung einer sehr konfliktreichen politischen Situation im Mittelalter und zu einer daraus folgenden Stärkung des Militärwesens und Finanzwesens in den territorialen Herrschaften vgl'. Charles Tilly, Coercion, Capital, and European States AD 990-1990, Oxford 1990.

46 Dieser Unterschied von Macht und Geld hängt im übrigen direkt mit dem Unterschied von positiven und negativen Sanktionen zusammen. Da positive Sanktionen laufend realisiert werden müssen, erreichen sie einen Zwang zur Rationalität nur über Quantifikation und Knappheit und über die Regel, daß bestimmte Quanten nur einmal und nicht wiederholt verwendet werden können. Die Anwesenheit des Ausgeschlossenen erscheint positiv in der ökonomischen Kalkulation, die voraussetzt, daß man Zahlungen (Transaktionen) auch unterlassen kann. Ganz anders der Fall der Macht, wo die Auswahl der konkreten Formen über politischen Sinn gesteuert und beschränkt werden muß, weil Rationalität nur dadurch erreichbar ist, daß die Anwendung der Sanktionen unterbleibt.

aber, daß das Medium nur durch Herstellung fest gekoppelter Formen reproduziert werden kann, daß also Macht als Gehorsam präsent gemacht und reproduziert werden muß und deshalb nicht existiert, wenn sie nicht zirkuliert.

Wir hatten bisher eine klare Unterscheidbarkeit von positiven und negativen Sanktionen vorausgesetzt und halten auch jetzt daran fest, müssen jedoch diese Annahme modifizieren. Dazu verhilft uns eine Beobachtung zweiter Ordnung. Ob etwas als positive oder als negative Sanktion erlebt wird, hängt von den Erwartungen ab, mit denen man in eine Situation eintritt. Regelmäßig erwartete positive Sanktionen (etwa Gehaltzahlungen) können so in die Lebensplanung eingebaut sein, daß mit ihrer Beendung, also mit Kündigung, gedroht werden kann. Die Macht der organisierten Wirtschaft beruht auf diesem Umkippen positiver in negative Sanktionen. Aber da sie bei positiven Sanktionen ansetzt und Zahlungswilligkeit bzw. Zahlungsfähigkeit voraussetzt, ist es nicht möglich, diese Macht in ihrer eigenen Machtquelle zu politisieren - es sei denn mit dem Gewaltakt, alle Organisationen zu verstaatlichen und damit unter politische Kontrolle zu bringen. Dem politischen System bleibt jedoch die Möglichkeit, eigene Kriterien über akzeptablen/nichtakzeptablen Privatmachtgebrauch aufzustellen und das Recht zu benutzen, um regulierend einzugreifen. Aber das läuft nie auf eine »Enteignung« der Machtgrundlage hinaus, und die Auswirkungen sind eher negativ: repressiv oder präventiv, aber sie ermöglichen keine politische Nutzung privater Organisationsmacht.

Auch der Gegenfall ist denkbar. Wenn eine negative Sanktion angedroht werden kann oder »fällig« ist, kann ihre mögliche Unterlassung als eine Verhandlungsgrundlage benutzt werden, um Verhalten zu motivieren, das man nicht erzwingen könnte. Die Nichtbenutzung einer Möglichkeit negativen Sanktionierens dient dann als positive Sanktion. In diesem Sinne hat man in der Organisationssoziologie von »permissive leadership« gesprochen.[47] Aber auch die öffentliche Verwaltung sieht sich in ihren Außenkontakten in ähnlichen Lagen: Wenn sie darauf verzichtet, Recht durchzusetzen, kann sie dafür etwas verlangen. Sie kann

47 Vgl. z.B. Bernard M. Bass, Leadership, Psychology, and Organizational Behavior, New York i960, S. 236ff.

gemischt legale/illegale Arrangements treffen, zum Beispiel um Industrieansiedlungen zu erreichen oder ökologische Werte zu verbessern; und sie kann eigens dafür mit legalen Kompetenzen ausgestattet werden, die ihr legal als Drohmittel zur Verfügung stehen.

Solche Umkehrformen heben die Unterscheidung von positiven und negativen Sanktionen nicht auf. Sie beruhen gerade auf dieser Unterscheidung und aktualisieren nur ein »re-entry«. Die Unterscheidung tritt in das durch sie Unterschiedene wieder ein: positive Sanktionen können positiv oder negativ und negative Sanktionen können negativ oder positiv verwendet werden - wenn Situationsgespür, politische Phantasie oder allgemeiner: Imagination dafür ausreichen.

VI.

Daß der hiermit definierte (abgegrenzte) Machtbegriff die Bedingungen politischer Handlungsfähigkeit nicht voll erfaßt, liegt auf der Hand. Aber das sollte nicht Aufgabe eines Machtbegriffs sein; denn dafür haben wir ja den Begriff des politischen Systems. Immerhin lohnt es sich, hier einen Exkurs einzuschalten, um weitere politische Ressourcen einzubeziehen.

Dafür kommen verschiedene Ausgangspunkte in Betracht. Von Autorität als einem Focus für Unsicherheitsabsorption hatten wir bereits gesprochen. Ein damit verwandtes, eher personales, nicht institutionalisierbares Talent hatte Max Weber »Charisma« genannt. Auf die Sekundärkonstitution solcher personbezogenen Attributionen aus der Sichtbarkeit von »Entscheidungen« werden wir zurückkommen. Sie werden für ein Beobachten von Entscheidungen benötigt, sie entfalten, in anderen Worten, das Paradox des Entscheidens durch Mystifikation des Entscheiders und können dann, wenn sie als seine »Eigenschaften« etabliert sind, auch als Ressourcen genutzt werden. Wer mit ihnen ausgestattet (worden) ist, kann sich erfolgversprechende Kommunikationen leisten, die einem anderen nicht abgenommen werden würden.

Eine ganz andere Grundlage politischer Handlungsfähigkeit liegt in *unterstelltem Konsens* mit den Zielen und der Erforderlichkeit

und Verhältnismäßigkeit der Mittel. Hannah Arendt hatte, darauf bezogen, Macht von Gewalt unterschieden und Macht (im alten Sinne von potestas) auf kommunikativ erzeugtes Einverständnis zurückgeführt.[48] Diesen Gedanken hat Jürgen Habermas aufgenommen und in Richtung auf eine Diskurstheorie weiterentwickelt, die legitime Macht auf einen normativen Begriff von Rationalität zurückführt, der seinerseits in bestimmten Vorkehrungen für kommunikatives Handeln rückversichert ist.[49] Auch für Parsons ist Legitimität eine Machtressource.[50] Wenn es aber verschiedene Machtressourcen gibt (oder, wie wir lieber sagen würden, um den Machtbegriff vor zu starker Uberdehnung zu bewahren: verschiedene Bedingungen politischer Handlungsfähigkeit): was kann man dann über deren Verhältnis zueinander ausmachen?

Ahnlich wie im Falle des Mediums Geld muß man das Medium der über negative Sanktionen verfügenden Drohmacht als *Bedingung der Ausdifferenzierung eines besonderen politischen Systems ansehen.* Würde Einverständnishandeln ausreichen, wären besondere Vorkehrungen für die Bildung und Reproduktion politischer Macht unnötig. Alle würden mitmachen. Macht entsteht als ein besonderes, symbolisch generalisiertes Medium nur, wenn und soweit Akzeptanz problematisch und nicht durch Vorverständigungen schon gesichert ist. Es geht, wie oben ausgeführt, um die Institutionalisierung unwahrscheinlicher Chancen. Und damit entsteht überhaupt erst der Bezugspunkt für Fragen des Einverständnisses und der Legitimität (wie immer dies in be-

48 Siehe Hannah Arendt, Macht und Gewalt, München 1970.

49 Siehe für den Zusammenhang Arendt/Habermas Jürgen Habermas, Hannah Arendt, in: ders., Philosophisch-politische Profile, 3. Aufl. Frankfurt 1981, S. 223-248; ders., Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt 1992, S. 182fr,

50 Siehe z.B. Authority, Legitimation, and Political Action, in: Talcott Parsons, Structure and Process in Modern Societies, New York i960, S. 170-198; ders., Some Reflections on the Place of Force in Social Process, in: ders., Social Theory and Modern Society, New York 1967, S. 264-296 (28jf.); ders., On the Concept of Political Power, a.a.O. S.297-354 (3o8f.). Für Parsons folgt dies letztlich aus der Einheit des in verschiedene Aspekte entfalteten Begriffs der Handlung, also nicht aus dem faktischen Vorkommen von Konsens suchender Kommunikation.

sonderen Kommunikationen zum Ausdruck kommt). Soweit man dann noch mit Konsens rechnen kann, brauicht man weder zu drohen noch zu zwingen. Das kann aber gerade nicht bedeuten, daß Macht in solchen Fällen überflüssig wäre; denn entfiele sie, entfiele auch die Referenz für Konsens oder Dissens.
Außerdem kann das zweifellos wichtige Einverständnis ohne Machteinsatz gar nicht ermittelt, gar nicht getestet werden. Denn wenn nicht erkennbar ist, wozu Widerstrebende gegebenenfalls gezwungen werden könnten, gäbe es auch keine Möglichkeit, darüber zu kommunizieren oder auch nur eine Meinung darüber zu bilden, wie sich andere dazu einstellen würden. Macht muß gewagt und jeweils neu gewagt werden. Die Formen dieses Mediums müssen unter Einsatz von Macht (und nicht etwa als bloße Gedankengebilde) erzeugt werden. Man kann das mit Vorschlägen tun, die zum Testen der Konsenslage bestimmt sind. Aber in politischen Kontexten ist auch dieses Vorgehen immer schon Testen von Macht, und Rückzüge angesichts von Widerstand werden als Eingeständnis von Schwäche beobachtet. Es geht gerade nicht um eine mehr oder weniger akademische Diskussion von Geltungsansprüchen, sondern um Machtpolitik im strengen Sinne, auch wenn dies in noch so verhaltenen Andeutungen geschieht (etwa um ein zögerndes Andiskutieren etwaiger Kandidaturen für politische Ämter). Auch der Übergang von Form zu Form, von Weisung zu Weisung im Medium der Macht kann nicht auf Konsens beruhen, auch wenn der Machthaber durch ein Vorgefühl für erreichbare Zustimmung in relevanten Kreisen sich motiviert und gelenkt wissen mag. Konsens ist nicht das Gold in der Zentralbank der Macht. Vielmehr beruht die symbolische Generalisierung des Mediums und damit die Möglichkeit, seine Formen zu reproduzieren, auf der Möglichkeit, mit Machtmitteleinsatz zu drohen. Nur diese Möglichkeit muß als bekannt - aber eben nicht: als konsentiert - vorausgesetzt werden.

Dieser systemspezifische Primat der Machtfrage darf nicht dazu führen, daß man die Möglichkeiten unterschätzt, damit Konsens zu finden. Das wird für den Beobachter erster Ordnung, für den politischen Aktivisten sogar das Primärziel sein, denn warum sollte er sich wünschen, eine Gelegenheit zu finden, mit Machteinsatz zu drohen? Aber daraus kann man nicht schließen, daß

Macht nur als Einverständnishandeln mit gewissen Einsatzreserven gegen Uneinsichtige möglich sei. Ein Beobachter zweiter Ordnung sieht, daß es bei jeder politischen Kommunikation um Machteinsatz, also um die Bereitschaft geht, notfalls zu drohen und zu zwingen; denn anderenfalls wäre es kein politisches Handeln, sondern eine akademische Diskussion, eine Lehrveranstaltung, eine Schönheitskonkurrenz im Bewerberfeld mit allenfalls indirekten politischen Auswirkungen.

Anders als Habermas annimmt, ist die Lebenswelt keineswegs ein Fundus von sozialem Konsens, den man nur in zustimmungsfähige Kommunikationen zu transformieren hätte.[51] Es gibt schweigenden Konsens und schweigenden Dissens und vor allem: in dieser Hinsicht unqualifizierte Dispositionen, *die man nicht kennen kann.* Wenn man in diese für jede Operation unspezifizierte Welt, in den »unmarked space« all dessen, was im Moment nicht bezeichnet wird, etwas Bestimmtes einzeichnen will, muß man provozieren. Das kann gut gehen - oder auch nicht. Auf jeden Fall ist die Meinungskristallisation oder genauer: die Kristallisation der Möglichkeit, Einstellungen zu unterstellen, auf Vorstöße angewiesen, die, wenn es um Politik gehen soll, als durch Macht gedeckt auftreten müssen. Der Unwahrscheinlichkeit der (dann noch institutionalisierbaren) Erfölgserwartungen entspricht ein Risiko im Einsatz der Mittel. Nach alter Lehre braucht ein Politiker Mut - und fortune.

51 Vgl. Jürgen Habermas, Theorie des kommunikativen Handelns, Frankfurt 1981, Bd. 2, S. i82ff. Dort S. 191 die oft wiederholte Formulierung als »Wissensvorrat... mit unproblematischen, gemeinsam als garantiert unterstellten *Hintergrundüberzeugungen.«* Die ältere Lehre hatte hier von sensus communis oder von certitude morale gesprochen und damit etwa gemeint, daß man weiß (ohne es beweisen zu können), daß Rom in Italien liegt, aber eben auch, was Descartes nicht wissen konnte, in Georgia, Illinois, Missouri, New York, Ohio, Pennsylvania, Wisconsin und vielleicht noch ganz woanders.

VII.

Physische Gewalt ist dasjenige Drohmittel, das sich am besten zur Erzeugung des symbolisch generalisierten Kommunikationsmediums Macht und zugleich (und auf dieses »zugleich« kommt es in der Evolution an) zur Ausdifferenzierung eines spezifischen Funktionssystems für Politik eignet, das später den Namen »Staat« erhalten wird. Physische Gewalt ist nämlich in besonderem Maße organisationsfähig - wenn man sie etwa vergleicht mit dem Besitz von Informationen, deren Bekanntgabe für andere unangenehm sein könnte. Der Machthaber braucht die physische Gewalt nicht selbst auszuüben. Es muß nur plausibel sein, daß er sie durch andere (durch Diener, durch Polizei, durch Militär) ausüben lassen kann. Der Machthaber selbst kann für andere Aufgaben freigestellt werden. Er braucht nicht ständig bewaffnet herumzulaufen, um seinen Entscheidungen Nachdruck zu verleihen. Es genügt, daß er über den Einsatz physischer Gewalt entscheiden kann und daß die Durchsetzbarkeit seiner gewaltgedeckten Weisungen im Normalfalle außer Zweifel steht, also nicht erst durch Kämpfe bewiesen werden muß. Allerdings setzt das einen hohen Grad an Formalisierung (und das heißt praktisch: an schriftlicher Vertextung) voraus, damit auch in Abwesenheit des Machthabers und weitgehend ohne ad-hoc-Kommunikation erkennbar bleibt, was er verlangt und gegebenenfalls erzwingen würde. Das muß buchstäblich *gezeigt* werden können. Ausdifferenzierte Macht ist auf ein Bündnis mit dem Rechtssystem angewiesen - mit weitreichenden Konsequenzen für die Form, in der das Recht den Gerichten vorgelegt wird.

Im Laufe des *16.* und 17. Jahrhunderts wird der Adel entwaffnet, Gewaltausübung großen Stils wird zum Krieg. Kriege zu führen, wird zum Vorrecht des Staates, und wenn es zu Widerständen, Revolten, Unruhen anderer Art kommt, werden diese rechtlich und moralisch deklassiert. Die Erfahrungen mit gut hundert Jahren religiöser Bürgerkriege konnten diese Enteignung von Gewalt legitimieren und es so erscheinen lassen, als ob Adel und Stände das dem König zustehende Gewaltmonopol in Zeiten schwacher Regierung rechtwidrig »usurpiert« hätten.

Schränkt man das Thema der Untersuchung auf das politische

System ein, dann liegt es nahe, Macht, ähnlich wie Geld, als Mittel für noch **Undefinierte** Zwecke anzusehen. Drohung mit physischer Gewalt kann so viel Verschiedenes bewirken, daß man einen Erzwingungsapparat aufbauen kann, ohne sich im voraus schon auf die Politik festzulegen, die man damit im einzelnen durchsetzen will. Macht in diesem Sinne ist ein generalisiertes Potential, ein generalisiertes Medium, und dieser Zuwachs an Möglichkeiten und an Bedarf für interne Einschränkung ihres Gebrauchs fällt im politischen System an. In diesem Sinne ist Macht ein politischer Begriff, und die Frage bleibt nur, ob und wieweit die Politik in der Lage ist, den Machtgebrauch politisch zu kontrollieren. Geht man dagegen vom Gesellschaftssystem aus, treten ganz andere Aspekte der Ausdifferenzierung von Drohmacht in den Blick. Die andere Seite der Konzentrierung von Macht und von Entscheidung über den Einsatz physischer Gewaltmittel ist: daß in anderen Systemen relativ gewaltfrei gearbeitet werden kann. Das gilt vor allem für den Betrieb von Organisationen, die nicht mit Pistolen regiert werden, sondern mit der Förderung oder Nichtförderung von Karrieren und eventuell mit angedrohter Entlassung. Überall, wo physische Gewalt nicht direkt zur Verfügung steht, können dann einerseits rechtliche Regulierungen greifen, die ihrerseits wieder durch staatliche Disposition über physische Gewalt gedeckt sind und andererseits subtilere Drohmittel, die sich sehr oft aus dichten wechselseitigen Abhängigkeiten in Interaktionssystemen oder Organisationssystemen ergeben, also kontextabhängig sind und nicht ausdifferenziert werden können.

Während in älteren Gesellschaften Gewalt in den Familienhaushalten gleichsam eingeschlossen war und im übrigen nur als öffentliche Gewalt als Problem des »Friedens« interessierte, ist in der modernen Gesellschaft Gewalt aus den Familien ausgeschlossen. Das macht Intimbeziehungen frei für das Kommunikationsmedium »Liebe« als Voraussetzung auch für Haushaltsbildung (Heirat) und Haushaltsführung. Wie unwahrscheinlich diese Idee ist unter Bedingungen, die ein enges körperliches Zusammenleben erfordern, ist leicht einzusehen und an vielen Fällen von Gewaltausübung in Familien vor allem der unteren Schichten zu erkennen. Klagen darüber und Forcierung eines Aufklärungsinteresses sind vor diesem Hintergrund verstand-

lieh, aber man muß auch mitsehen, daß hier Unwahrscheinliches verlangt wird.

Ebenso sollte die Wirtschaft gewaltfrei funktionieren. Ein Käufer, der seinen Kühlschrank noch nicht bezahlt hat oder mit den Raten im Rückstand ist, muß nicht damit rechnen, daß der Lieferant kräftige und bewaffnete Männer schickt, die ihn wieder abholen. Und ein Konkurrent muß nicht damit rechnen, daß ihm die Fassaden weggesprengt und seine Läden ausgeraubt werden, um die Marktchancen zu verschlechtern bzw. zu verbessern. Viel Macht nimmt statt dessen die Form eines differentiellen Zugangs zu Gerichten an, die sich dann indirekt auch auf Freistellung für eine relativ risikolose Ausübung physischer Gewalt und auf das Wissen darum auswirkt.[52]

Nicht zuletzt beruhen charakteristische Merkmale der neuzeitlichen Semantik, die sich im 17. und 18. Jahrhundert durchsetzen, auf dieser sichtbaren Ausdifferenzierung von Zwangsmitteln. Das gilt für die Definition von Freiheit durch Ausgeschlossensein von Zwang (was immer noch hinzukommen mag als an Vernunft orientierter, jedenfalls nicht willkürlicher Entscheidung) sowie für die strikte Unterscheidung von Recht (eingeschlossen Naturrecht) und Moral an Hand der Unterscheidung von äußerem und innerem Zwang. Das sind, wie leicht zu sehen, durchaus künstliche, fast erfahrungswidrige Unterscheidungen, die nur deshalb einleuchten konnten, weil man sich vorstellen konnte, daß der Staat alle physische Gewalt in eigene Regie bringen und jede Gewaltausübung, die sich dem nicht fügen wollte, kriminalisieren konnte.

Diese Zweiseitigkeit der Form, in der Drohmacht ausdifferenziert wird, ermöglicht überhaupt erst ihre gesellschaftliche Ausdifferenzierung. Es geht also nicht schlicht um Machtsteigerung, um Erhöhung der Komplexität politischer Kommunikation, um Vermehrung der Themen, über die kollektiv bindend entschieden werden kann. Gleichbedeutend und vielleicht wichtiger ist, daß andere Gesellschaftsbereiche damit die Möglichkeit von Systembildungen gewinnen, die mit eigenen, selbstkonstituierten Medien arbeiten und daran nicht durch ständig konkret interve-

52 Siehe hierzu Volkmar Gessner, Recht und Konflikt: Eine soziologische Untersuchung privatrechtlicher Konflikte in Mexico, Tübingen 1976.

nierende physische Gewalt gehindert sind. Mit dieser doppelseitigen Form leistet die als Staat ausdifferenzierte, durch Staatsämter dirigierte politische Macht ihren Beitrag zur Evolution einer Gesellschaftsordnung, die auf funktionaler Differenzierung beruht. Und genau dies gilt in umgekehrter Blickrichtung auch für die Ausdifferenzierung anderer Medien, vor allem wissenschaftlich reproduzierter Wahrheit (die die Politik davon entlastet, für ihre eigenen Entscheidungen Wahrheit in Anspruch nehmen, also warten zu müssen, bis die Dinge geklärt sind); oder für Privatliebe (man erfindet als Ersatz **»Vaterlandsliebe«)** oder für in der Wirtschaft selbstverdientes Geld.

Die Institutionalisierung eines besonderen Mediums politischer Macht ermöglicht mithin die Ausdifferenzierung eines Funktionssystems für Politik. Andererseits ermöglicht diese Ausdifferenzierung aber auch die Etablierung spezifisch politischer Erfolgskriterien, die nicht mehr direkt mit Einsatz der Machtmittel korrelieren. Das gilt besonders nach der Entwicklung zur Wahldemokratie und zum Wohlfahrtsstaat. Nach wie vor ist Machteinsatz als Drohung und als faktischer Vollzug unentbehrlich. Aber er dient jetzt im wesentlichen dem Gesetzesvollzug, wirkt also sektoral und läßt wenig Schlüsse auf den Erfolg einer Regierung zu.[53] Oder anders gesagt: Eine Regierung wird in den politischen Wahlen nicht primär an dem Durchsetzungsquotienten ihrer politischen Programme gemessen, sondern an Erfolgskriterien, die nicht zuletzt davon abhängen, ob und wieweit es ihr gelingt, nichterzwingbare Kooperation der Betroffenen zu erreichen. Das mag dazu führen, die symbolische Bedeutung der Durchsetzungsfähigkeit bei gewaltsamen Konfrontationen zu unterschätzen. Aber in den politischen Wahlen wird dies nur noch ein Motiv unter vielen anderen sein.

53 Siehe dazu Dieter Grimm, Die Zukunft der Verfassung, Frankfurt 1991, insb. S. i66ff., 397ff.

VIII.

Wir werden uns im Folgenden auf das symbolisch generalisierte Medium Macht konzentrieren, gleichwohl aber den Abstraktionsgrad der in den vorangegangenen Abschnitten vorgestellten Begrifflichkeit nutzen, um Macht mit anderen Medien zu vergleichen. Die Fruchtbarkeit einer solchen Vergleichstechnik hat vor allem Parsons vorgeführt. Obwohl wir nicht im Rahmen der Parsonsschen Theoriearchitektur argumentieren, können wir uns diese Möglichkeit ebenfalls zunutze machen. Dabei muß beachtet werden, daß Vergleich nicht etwa bedeutet, daß nach Art einer analogia entis überall Dasselbe oder doch Ahnliches zu finden sei. Der Vergleich muß vielmehr problembezogen (= funktional) durchgeführt werden und darauf gefaßt sein, daß unterschiedliche Medien auf dieselben Probleme unterschiedlich reagieren.

Solche Vergleiche greifen unvermeidlich in systemtheoretische Analysen über. Wir werden daher diejenigen Gesichtspunkte, bei denen das in besonderem Maße der Fall ist, den nächsten beiden Kapiteln überlassen und hier nur das herausgreifen, was vornehmlich mit Funktion und Struktur der symbolisch generalisierten Kommunikationsmedien zu tun hat. Im Gesamtprogramm handelt es sich um folgende Themen:

(i) Alle symbolisch generalisierten Kommunikationsmedien haben es, wie oben unter IV. erläutert, mit dem Problem der Unwahrscheinlichkeit von Akzeptanz zu tun. Es gibt aber in entwickelten Gesellschaften sehr unterschiedliche Versionen dieses allgemeinen Problems. Ein Bedarf für Macht entwickelt sich nur dann, wenn Handlungen als Entscheidungen kommuniziert werden, also als Selektionen, die auch anders ausfallen könnten; und wenn sie sich auf Handlungen eines anderen beziehen, für die dasselbe gilt. Macht entsteht also nur unter der Voraussetzung doppelter Kontingenz (so wie Wahrheit nur unter der Voraussetzung der Fragwürdigkeit bestimmter Annahmen über die Welt oder Geld nur unter der Voraussetzung, daß mehr als nur einer ein Interesse an bestimmten knappen Gütern hat). Das Problem ist, anders gesagt, wie und wozu man andere dazu bringen kann, eine Entscheidung über ihre Entscheidungen zu akzeptieren, obwohl die Welt andere Möglichkeiten anbietet. Wir werden

dieses Sonderproblem der Macht unter dem Gesichtspunkt der *Funktion* der politischen Macht wiederaufgreifen.[54]

(2) Die typische Funktionsweise aller symbolisch generalisierten Kommunikationsmedien beruht auf einer *Kopplung von Konditionierung und Motivation.* Die an sich unwahrscheinliche Akzeptanz wird dadurch erreicht, daß das Medium nur unter sehr spezifischen Bedingungen zur Verfügung gestellt wird, das Geldmedium etwa unter der Bedingung der Summenkonstanz der Verwendung (was nicht heißen muß: Summenkonstanz der insgesamt verfügbaren Geldmenge) und das Machtmedium zum Beispiel unter der Bedingung der Ausübung in Staatsämtern. Die Konditionierungen sind dabei durch die spezifische Problemtypik, also durch die Konstellationen bedingt, in denen das Medium funktionieren soll. Sie können nur innerhalb des damit gesetzten Rahmens für den Einzelfall frei ausformuliert werden.

(3) Ebenfalls für alle Kommunikationsmedien gilt, daß sie die allgemeine Problematik der Annahme bzw. Ablehnung von Kommunikationen *recodieren* müssen. Sie müssen die gleichsam neutrale, indifferente Wahlsituation (sprachlich sind sowohl Jas als auch Neins verständlich) durch einen *Präferenzcode* reformulieren. Die positiv/negativ-Unterscheidung wird dadurch zu einer Werte-Unterscheidung. Annehmen wird bevorzugt gegenüber Ablehnen. Im Zusammenhang mit dem Bezugsproblem gesehen, ist das ein stets riskantes semantisches Manöver, das fast unvermeidlich weitere Probleme nach sich zieht - in unserem Falle etwa die Frage, warum es besser (oder doch: ratsam) ist, der Macht zu folgen statt ihr zu widerstehen. Auch dieses Problem verschieben wir in die systemtheoretische Diskussion[55], denn die Antwort wird komplexe Systemanalysen erfordern.

(4) Kommunikationsmedien unterscheiden sich drastisch in dem, was man sehr grob als ihre *Systembildungskapazität* bezeichnen könnte. Dabei geht es um die Frage, wie weit medienorientierte Operationen dazu tendieren, entsprechende Funktionssysteme auszudifferenzieren. Es gibt einen deutlichen Zusammenhang zwischen Mediendifferenzierung und Systemdifferenzierung;

54 Siehe Kap. 3.

55 Siehe Kap. 3.

aber daraus ergibt sich noch nicht ein Gleichgewicht unter den gesellschaftlichen Funktionssystemen. Vielmehr prägen einige Systeme, etwa Politik oder Wirtschaft, mit ihren jeweiligen Medien das Gesicht unserer Gesellschaft stärker als andere, etwa Kunst oder Liebe. Für Einzelanalysen muß man diese Fragestellung jedoch stärker aufbrechen. Dabei geht es um den Aufbau struktureller Komplexität mit entsprechend hohen Änderungspotentialen und in diesem Zusammenhang um die Frage, in welchen Hinsichten ein System mit bzw. ohne Gedächtnis operiert.[56] Hierfür ist vor allem Kettenbildung erforderlich, das heißt: gesicherte Durchgriffsfähigkeit auf spätere Prozesse, im Falle der Macht: auf nachgeordnete Instanzen.[57] In den Feudalordnungen des Mittelalters geschah dies in höchst prekärer Weise durch Zugriff auf die Eigenmacht lokal etablierter Grundbesitzer. Mit der Bildung des Territorialstaates ist man zu einem System delegierter Macht übergegangen, das auf eigenen organisatorischen Vorkehrungen beruht, mit denen man von der Zentrale aus auch die Untergebenen der Untergebenen noch erreichen kann. Eine solche *direkte* Regulierung der Verhältnisse der »Staatsbürger« ohne Vermittlung durch Stände und Zünfte erfordert den Aufbau lokaler Verwaltungen und beginnt erst gegen Ende des 18. Jahrhunderts. Erst diese Ordnung läßt sich auf planbare Weise mit Gedächtnis (Regelbildung) und Umstellfähigkeit ausstatten.

Ferner sind die Möglichkeiten der Systemdifferenzierung (das heißt: der Emergenz interner System/Umwelt-Verhältnisse) zu bedenken, und nicht zuletzt die Frage, welche Möglichkeiten Funktionssysteme für Organisation und für Interaktion in ihrem Bereich bieten und wie groß die Wahrscheinlichkeit ist, daß die Funktionslogik auf dieser Ebene konterkariert wird - so wie Politik zumeist an der organisatorischen »Implementation« scheitert oder Liebe an der Interaktion der Liebenden. Auch in dieser Hinsicht geht es im Moment aber nur um die Nominierung einer

56 Siehe hierzu Kap. 5.

57 Im Falle der Wirtschaft liegt das Äquivalent in einem funktionierenden, Güter und Dienstleistungen bereithaltenden Markt, der sicherstellt, daß man unvorhergesehene Bedürfnisse (man denke an Ersatzteile, Reparaturen usw.) jederzeit befriedigen kann.

Vergleichsperspektive. Das Weitere muß den systemtheoretischen Kapiteln überlassen bleiben.[58]

(5) Auf die eine oder andere Weise müssen symbolisch generalisierte Kommunikationsmedien ihre Beziehungen zur körperlichen Seite des menschlichen Zusammenlebens kontrollieren. Das kann angesichts der operativen Geschlossenheit des Kommunikationssystems nicht in der Weise geschehen, daß die Formen der Autopoiesis des Lebens (Zellerneuerung, Blutkreislauf, neurophysiologische Prozesse etc.) als Kommunikation wirken; aber in der Kommunikation müssen sprachliche bzw. nichtsprachliche Symbole verfügbar sein, die die Beziehungen der Kommunikation zur Körperwelt regulieren. Zum Beispiel kommt das Medium Wahrheit nicht ganz ohne Bezug auf Wahrnehmungen aus; zumindest müssen gegenläufige, irritierende Wahrnehmungen erklärt werden können. Liebe hat einen engen Bezug zur Sexualität. Eine Geldwirtschaft ließe sich nicht einrichten, wenn zwingende körperliche Bedürfnisse unbefriedigt blieben, und im Falle von Macht hat die Kontrolle über physische Gewalt eine analoge Stellung. Auch wenn es viele andere Machtquellen gibt (so wie in den anderen Fällen nichtempirische Gründe für Wahrheit oder Motive für Liebe, die über Sexualität hinausgehen), so läßt sich gegen eine dominierende Drohung mit physischer Gewalt durch andere Machtgrundlagen nicht viel ausrichten, oder jedenfalls keine auf überlegene Macht gegründete Ordnung gewährleisten. Wir wollen, in Anlehnung an eine alte Terminologie, die körperlichen Bedingungen des Zusammenlebens »Symbiosis« nennen und entsprechend von »symbiotischen Mechanismen« sprechen, wenn es um eine spezifische Bezeichnung für die Kontrolle dieser Außenweltbedingung der Kommunikation geht.[59]

Speziell im Falle physischer Gewalt wird damit die kommunikative und symbolische Seite der physischen Gewalt betont - und dies sowohl für den Fall, daß sie faktisch ausgeübt, als auch für

58 Siehe insb. das Kapitel über die Ausdifferenzierung des politischen Systems.

59 Zur Einführung dieser Terminologie und zu den mit ihr gegebenen Vergleichsmöglichkeiten siehe auch Niklas Luhmann, Symbiotische Mechanismen, in: ders., Soziologische Aufklärung 3, Opladen 1981, S. 228-244.

den Fall, daß sie nur angedroht wird. In beiden Fällen liegt der Effekt nicht in der Veränderung des Zustandes von Körpern, sondern in den Rückschlüssen, die daraus für das Akzeptieren der Macht gezogen werden.[60] Und ebenso wichtig sind die Grenzen dessen, was man mit der Androhung physischer Gewalt erreichen kann. Eine komplexe Maschinerie der Machtausübung läßt sich damit allein nicht aufbauen - so wenig wie eine komplexe wissenschaftliche Theorie nur aus (falsifizierbaren) empirischen Daten bestehen kann. Entscheidend ist die Ausschaltung physisch basierter Gegenmacht, also im traditionalen Verständnis »Frieden«. Nur wenn das erreicht ist, können Macht und Gegenmacht (die zum Beispiel mit der Verweigerung unerzwingbarer Kooperation drohen kann) auf komplexe, situativ variable Weise ausbalanciert werden.

(6) Talcott Parsons ist die Anregung zu verdanken, auch das Problem von *Inflation* und *Deflation* in den Medien vergleich einzubeziehen.[61] Für Parsons hängt dieses Problem zusammen mit der Absicherung der Medien durch »real assets« (etwa unsere symbiotischen Mechanismen), die entweder zu sehr (Inflation) oder zu wenig (Deflation) ausgenutzt werden können. Man könnte innerhalb einer Kommunikationstheorie aber auch stärker, ja ausschließlich auf die Gewährleistung unwahrscheinlicher anschlußfähiger Akzeptanz abstellen. Inflation würde dann bedeuten: zu viel Vertrauen in Übernahmebereitschaft, und Deflation: zu wenig. Der Zusammenhang von Konditionierung und Motivation wird überstrapaziert oder zu wenig genutzt. In beiden Fällen handelt es sich um Aspekte der symbolischen Generali-

60 So auch Talcott Parsons, Some Reflections on the Place of Force in Social Process, in: Harry Eckstein (Hrsg.), Internal War: Basic Problems and Approaches, New York 1964, S.33-70; neu gedruckt in Talcott Parsons, Sociological Theory and Modern Society, New York 1967, S. 264-296.

61 Siehe zusammenfassend Talcott Parsons/Gerald M. Platt, The American University, Cambridge Mass. 1973, S.304ff.; ferner vor allem Rainer C. Baum, On Societal Media Dynamics, in: Jan J. Loubser et al. (Hrsg.), Explorations in General Theory in Social Science: Essays in Honor of Talcott Parsons, New York 1976, Bd. 2, S. 579-608; Mark Gould, Revolution in the Development of Capitalism, zu The Coming of the English Revolution, Berkeley Cal. 1987, S. 54ff., 23off.; und speziell zum Vergleich von Geld und Macht unter diesem Gesichtspunkt David A. Baldwin, Money and Power, in: The Journal of Politics 33 (1971), S. 578-614 (6o8ff.).

sierung des Mediums (im Unterschied zu: Durchsetzung oder Nichtdurchsetzung im Einzelfall), also um Aspekte des Mediums selbst und nicht um die jeweils es reproduzierenden Einzelformen.[62] Das Risiko des Zuviel bzw. Zuwenig liegt deshalb in der Symbolisierung selbst; und ob der eine oder der andere Fall oder beide zugleich gegeben sind (je nach dem Themenfeld der Kommunikation), kann nur im weiteren Verlauf der Kommunikation festgestellt werden.

(7) Von *Reflexivität* des Mediums soll die Rede sein, wenn die medienorientierten Operationen auf das Medium selbst angewandt werden.[63] Das kann als Vorbereitungsaktivität, aber auch als Verstärkungsaktivität gewertet werden. Nur in dieser Weise reflexiver Verwendung kann ein symbolisch generalisiertes Kommunikationsmedium unter modernen Bedingungen die erforderliche Effektivität und Rationalität erreichen. Und die Ausdifferenzierung entsprechender Funktionssysteme dient dafür als Rahmenbedingung. Man kann über Forschung forschen, wenn auch die Bedingungen des Erreichens von Wahrheit wahrheitsfähig werden. Man kann das Lieben lieben, kann Geldbedarf finanzieren und sogar Kredite teurer oder billiger werden lassen. Und man kann Macht in Hierarchien auf die Macht untergeordneter Machthaber anwenden, das heißt: sie in der Anwendung ihrer Macht dirigieren. Es geht bei Reflexivität nicht um bloße Wiederholung mit der Folge schlechter Unendlichkeit, vielmehr um Richtung der Operationen auf genau dieses Problem. Verfahren werden abgekürzt dadurch, daß man die Konditionierungen der Medienpraxis mit demselben Medium nochmals konditioniert - so wie es Bedingungen dafür geben kann (man faßt sie normalerweise unter dem Begriff der »Demokratie« zusammen), den Inhaber der höchsten Macht ins Amt zu wählen bzw. abzuwählen. Man braucht dann nicht Fall für Fall zu prüfen, ob man ihm gehorchen oder widerstehen soll, sondern kann diese Frage konzentriert stellen und beantworten. Und eben das ermöglicht es dann, ohne Beendungslogik, ohne Teleologie zu operieren.

62 **So wie ja auch wirtschafdiche Inflation/Deflation an der Preisentwicklung insgesamt und nicht an einzelnen Warenpreisen abgelesen werden muß.**

63 Hierzu Niklas Luhmann, Reflexive Mechanismen, in: ders., Soziologische Aufklärung 1, Opladen 1970, S. 72-112.

Medienvergleiche dieser Art führen zu Erkenntnisgewinnen für die Analyse der einzelnen Medien, in unserem Falle also für die Machttheorie. Sie zeigen zugleich, daß es sich bei der Ausdifferenzierung unterschiedlicher Medien um ein gesamtgesellschaftliches Phänomen handelt (denn anders müßte man solche Übereinstimmungen als reinen Zufall ansehen). Das wiederum macht es schwierig, einem einzelnen Mediensystem, etwa der Politik, vorrangige und umfassende Bedeutung zuzuschreiben. Wir brechen auch hier mit der alteuropäischen Tradition. Das schließt die These nicht aus, daß politische Macht in der modernen Gesellschaft viel stärker auf andere Bereiche der Gesellschaft einwirkt als je zuvor. Die Machtsteigerung korreliert mit Ausdifferenzierung. Sie ist nur durch funktionale Spezifikation zu gewinnen, und bleibt dann davon abhängig, daß für andere Probleme auf andere Weise, durch andere Medien, durch andere Systeme gesorgt wird.

IX.

Zum Abschluß dieses Kapitels soll auf tiefliegende Zusammenhänge eingegangen werden, die zwischen medienorientierten Operationen und dem Aufbau von Strukturen im politischen System bestehen. Systeme bilden sich, indem Operationen an Operationen angeschlossen werden. Da die nächsten Operationen jeweils *andere* Operationen sein müssen, muß die gleichwohl nötige Kontinuität im selben System über Strukturen gesichert werden. Das heißt: es müssen Identitäten gebildet werden, die für wiederholte Benutzung in jeweils *anderen* Situationen verfügbar sind. Das System ist und bleibt ein historisches System. Es kann keine einzige Operation in der Zeit wiederholen. Was geschehen ist, ist und bleibt geschehen. Die damals gleichzeitige Welt läßt sich nicht restaurieren. Um so mehr kommt es darauf an, die rekursive Vernetzung der Operationen in Rückgriffen auf Vergangenes und Vorgriffen auf Zukünftiges durch Invarianten abzusichern, so daß man etwas als Dasselbe, zum Beispiel den Machthaber als denselben, ein Amt als dasselbe, ein Thema als bei allen neuen Beiträgen dasselbe Thema wiedererkennen kann. Die Frage ist: wie bilden sich solche In-

Varianten, solche »Eigenwerte«, die Wiederholung bei immer neuen Operationen ermöglichen? Und die Antwort kann nur lauten: epigenetisch, also als eine Art Nebenprodukt der jeweils laufenden Operationen, oder hier: als Nebenprodukt des Machteinsatzes.

Ein einmaliger Machtakt kann als ein Zufall behandelt werden, der keine Spuren, keine Zukunftsorientierung hinterläßt. Kommt es dagegen zu Wiederholungen (aber wie werden die als Wiederholungen erkannt?), muß man die Machtquelle identifizieren können, etwa an der Identität der Person oder ihrer Beauftragten oder an Rollen oder Positionen, die dieselben bleiben, auch wenn sie wechselnd besetzt sind. Solches Einziehen von Invarianzen in wechselnde Situationen ist ein komplexer Vorgang. Er wird nicht zureichend begriffen, wenn man ihn lediglich als Erkenntnis einer vorgegebenen Identität auffaßt, etwa als bloßen Reflex des schlichten Vorhandenseins von Macht. Vielmehr wird Macht in diesem Prozeß überhaupt erst *konstruierte*

Das läßt sich vor allem an der Zweiteiligkeit des Prozesses der Invariantenbildung erkennen. Er erfordert nämlich das Gelingen von zwei schwer miteinander zu vereinbarenden Operationen: das *Kondensieren* einer Identität unter Weglassen einer Fülle von kontextabhängigen Merkmalen und das *Konfirmieren* oder *Reaffirmieren* dieser Identität für ganz andersartige Situationen. Man könnte auch von *Selektion* und *Generalisierung* sprechen. Damit wird deutlich, daß immer auch ein Mehrwert, ein Überschußeffekt für die Autopoiesis des Systems erzeugt wird. Man kann sich dann zwar an die bezeichnungsfähige Identität halten, wenn es um die Bildung von Erwartungen, also um den Aufbau von Strukturen geht. Gleichwohl bleibt der Funktionswert solcher Identifikationen - und das gilt ja auch für die Erkenntnishilfe durch Begriffe - undefinierbar.

Man würde dieses Problem der Wiederholung verfehlen, wollte man sich mit der Auflösung eines Prozesses in einzelne Situationen begnügen. Auch das wäre noch ontologisches Denken: eine Operation, eine Situation wäre demnach das, was sie ist, und

64 Das gilt selbstverständlich auch für alles, was in einem spezifischen Sinne als »Erkenntnis« behandelt wird. Hierzu Niklas Luhmann, Erkenntnis als Konstruktion, Bern 1988, und speziell für Wissenschaft ders., Die Wissenschaft der Gesellschaft, Frankfurt 1990.

nichts anderes. Ihre Identität ergibt sich jedoch erst aus zeitlichen Rückgriffen und Vorgriffen, aus (selektiven) Erinnerungen und (selektiven) Antizipationen. Sie ist also einerseits immer mehr, als im Moment realisiert werden kann, bezahlt aber dieses »Mehr« mit dem Zwang zur Selektion dessen, was rekursiv in Betracht gezogen wird, und dies in einer Weise, die sich von Moment zu Moment verschiebt (Derridas »differance«).

Alle Strukturbildung im Medium Macht (wie auch in anderen Wiederholungssequenzen) führt ein undefinierbares, mysteriöses Moment mit. Darin liegt ein ungreifbarer Verweis auf die Einheit des Mediums, auf die Einheit von loser und fester Kopplung. Somit bleibt auch eine Restunsicherheit erhalten, ob die Macht tatsächlich hält, ob sie tatsächlich ist, was sie zu sein scheint, oder ob Übersymbolisierungen vorliegen, die abrupt zusammenbrechen können. Deshalb hat man aus der Darstellung von »Souveränität« ein Moment der Willkür nie ausschließen können, obwohl es Willkür in realen Kommunikationszusammenhängen gar nicht geben kann. Und deshalb regeneriert Macht immer epigenetisch, immer evolutionär, immer außerplanmäßig, und dies auch dann, wenn (was durchaus möglich ist) Machteinsatzbedingungen geplant, überlegene Gewalt organisiert, Drohpotentiale auf Dauer gestellt werden.

Der Macht ist damit eine sichere, besitzbare Basis versagt. Auch Konsens kann, wie gezeigt, diese Funktion nicht übernehmen. Vielmehr dient das Aufeinanderverwiesensein von gezeigter Drohmacht und kommunikativ geäußerter Zustimmung bzw. Ablehnung als *im System selbst erzeugte Ungewißheit;* oder in anderen Worten: als die Zukunft des Systems. Politikprojekte sind daher immer Wechsel auf eine systemeigene Zukunft. Man könnte auch von Selbstbindungen der Kommunikation sprechen, die sich nicht aus der Vergangenheit ergeben, sondern aus Entscheidungen, die unterstützende oder ablehnende Folgeentscheidungen ermöglichen, für die ihrerseits dasselbe gilt.[65] Das schließt nicht aus, daß man sich in wechselnden Konstellationen

65 Siehe dazu den Entscheidungsbegriff von G.L.S. Shackle, Imagination, Formalism, and Choice, in: Mario J. Rizzo (Hrsg.), Time, Uncertainty, and Disequilibrium: Exploration of Austrian Themes, Lexington Mass. 1979, S. 19-31, sowie ders., Imagination and the Nature of Choice, Edinburgh 1979. Ausführlicherwerden wir dieses Thema in Kap.4 behandeln.

auf die einen oder anderen Werte, auf moralische Prinzipien, auf vorliegende Beschlüsse etc. beruft. Aber all das kann geschehen - oder unterbleiben. Die einzige Invariante des Systems ist die selbsterzeugte Ungewißheit seiner eigenen Zukunft.

Kapitel 3

Ausdifferenzierung und operative Schließung des politischen Systems

I.

Ohne Systembildung läßt sich Macht nicht auf Dauer stellen. Erst durch Ausdifferenzierung eines politischen Systems wird Macht *politische* Macht. Macht kann sehr wohl parasitär durch Ausnutzung von Drohchancen in wohl allen sozialen Systemen von einiger Dauer gebildet und genutzt werden. Aber das geschieht dann nur okkasionell und gebunden an das Interesse an Fortsetzung des Systems. Macht bleibt dabei eine untergeordnete, eine »eingebettete« Kommunikationsweise. Wenn Machtausübung strukturell unterbunden werden soll, müssen dafür besondere Vorkehrungen getroffen werden, die ihrerseits typisch Macht (vor allem Sicherung des öffentlichen Friedens) voraussetzen.

In älteren Differenzierungstheorien, die explizit oder implizit dem Unterscheidungsschema des Ganzen und seiner Teile verpflichtet waren, mußte Differenzierung als ein Vorgang der Zerlegung (partitio) des Ganzen in Teile aufgefaßt werden mit der Verpflichtung auf eine harmonische Ordnung. Dieses Denken war jedoch in eine religiöse Weltsetzung eingebaut gewesen, denn es suggeriert eine Antwort auf die Frage, welche sichtbare bzw. unsichtbare Hand diese Dekomposition durchführt und verantwortet. Mit dem Begriff der Ausdifferenzierung (und ganz ähnlich mit Begriffen wie Emergenz, Evolution, Selbstorganisation) trennen wir uns von diesem Dekompositionsmodell. Man kann sich die Emergenz von höher organisierten Einheiten in einem Materie- oder Energiekontinuum vorstellen, ohne sich auf die Annahme einzulassen, der vorherige Zustand oder der durch Differenzierung erzeugte Zustand müsse ein »Ganzes« (gewesen) sein. Der Ubergang von (relativem) Chaos zu (relativer) Ordnung braucht keine ordnende Hand, er wird gleichsam lokal

durch emergierende Einheiten ausgelöst, die für sich und ihre Umwelt Beschränkungen in den Anpassungsmöglichkeiten erzeugen.

Diese Ausgangsvorstellung trägt auch unsere Analyse der Ausdifferenzierung eines politischen Systems. Sie setzt eine gesellschaftliche Ausgangslage voraus, entsteht aber nicht als ein Versuch, die Gesellschaft einzuteilen, sie als Ganzheit zu gliedern, zu ordnen. Eher ist an einen immer nur lokalen Vorgang zu denken, der Machtressourcen bündelt und generalisiert und von ihren eigenen Wirkungen abhängig macht, ohne daß zugleich schon erwartet und erreicht werden könnte, daß die Gesellschaft im übrigen sich auf das Funktionieren politischer Zentralmacht einstellt und Institutionen bildet, die nur unter dieser Voraussetzung möglich sind. Deshalb haben auch alle Analysen zum Problem der sogenannten »Staatsentstehung« nur sehr heterogene Ausgangslagen und Entwicklungswege auffinden können.[1] Ausdifferenzierte politische Systeme müssen, anders gesagt, in der gesellschaftlichen Evolution erst einmal getestet werden, bevor sich die Gesellschaft auf Gedeih und Verderb auf sie einläßt.

In segmentaren Gesellschaften werden politische Probleme (Konflikte zwischen den Teilsystemen) zunächst durch Inklusionshierarchien aufgefangen. Die politische Autonomie bleibt den Segmenten und damit den Familienverbänden erhalten, aber zusammenfassende (ebenfalls segmentar differenzierte) Einheiten können eine Art Ausgleichsmacht bilden, über die Streitigkeiten entschieden werden können. Die Schwäche dieser »pyra-

i Siehe aus einer umfangreichen, vor allem ethnologischen Literatur etwa Morton R. Fried, The Evolution of Poiitical Society: An Essay in Political Anthropology, New York 1967; L. Krader, Formation of the State, Englewood Cliffs N.J. 1968; Robert L. Carneiro, A Theory of the Origin of the State, in: Science 169 (1970), S. 733-738; Klaus Eder, Die Entstehung staatlich organisierter Gesellschaften: Ein Beitrag zu einer Theorie sozialer Evolution, Frankfurt 1976; Elmar R. Service, Origins of the State and Civilization, New York 1977; Ronald Cohen/Elman R. Service (Hrsg.), Origins of the State: The Anthropology of Political Evolution, Philadelphia 1978; Henri J. M. Claessen/Peter Skalnik (Hrsg.), The Early State, Den Haag 1978; Jonathan Haas, The Evolution of the Prehistoric State, New York 1982; Elisabeth M. Brumfiel, Aztec State Making, Ecology, Structure, and the Origin of the State, in: American Anthropologist 85 (1983), S. 261-284.

midalen«[2] Lösung führt schon früh, also noch in segmentaren Gesellschaften, zur Bildung von danebengesetzten politischen Strukturen, namentlich in der Form von Häuptlingen, die politische Funktionen an sich ziehen, Streitigkeiten (auch ohne anerkanntes Gewaltmonopol) entscheiden und nach außen hin Kriegführung organisieren können. Auch dann kann jedoch Zwang (oder Drohung mit Gewalt) nur von den nächsten Verwandten ausgeübt werden, vor allem in der Form der Vertreibung aus der Haushaltsgemeinschaft. Diese Form von Gewalt läßt sich nicht zentralisieren. Die Gesellschaften experimentieren in diesem Stadium mit zwei verschiedenen Formen der Institutionalisierung der politischen Funktion: mit Inklusionshierarchien und mit politischer Zentralisation außerhalb der Verwandtschaftsverbände. Die letztgenannte Form setzt sich im Zuge der Entwicklung zu höherer Komplexität als überlegen durch und führt schließlich zur Ausdifferenzierung politischer Herrschaftsrollen. Die prähistorische Forschung unterscheidet zwischen Häuptlingsgesellschaften und Staaten, hat aber Mühe, diesen Unterschied in Grenzfällen archäologisch zu belegen.[3]

Zum Verständnis der beginnenden Ausdifferenzierung ist es wichtig, Zentralisierung (Fokussierung auf einen Führer, einen Häuptling usw.) als eine besondere Variable zu sehen, von der die Sichtbarkeit der politischen Funktion abhängt. Sie ermöglicht eine Beschleunigung der Kommunikation und damit einen strategisch wichtigen Zeitgewinn im Verhältnis zu diffuser Kommunikation, die sich erst organisieren muß. (Heute gilt das Umgekehrte: die »öffentliche Meinung« wird viel schneller präsentiert, als die politischen EntScheidungsprozesse vorankommen.) Dies ist unabhängig von den weiteren Fragen, welche Befugnisse der Zentralinstanz zugestanden werden und wie weit die beteiligten Mitglieder die Freiheit haben, ihre Mitgliedschaft aufzukündigen, ohne in diesem Falle mit Sanktionen oder mit praktischen Schwierigkeiten rechnen zu müssen. Die Funktion politischer Zentralisierung scheint zunächst in der Organisation von Arbeit

2 So Aidan William Southall, Alur Society: A Study in Processes and Types of Domination, Cambridge Engl. 1956.

3 Siehe z.B. William T. Sanders, Chiefdom to State: Political Evolution at Kaminaljuyu, in: Charlotte B. Moore (Hrsg.), Reconstructing Complex Societies: An Archaeological Coloquium, o. O. 1974, S. 97-116.

für öffentliche Aufgaben (Bewässerungssysteme, Tempelbau) und von Kriegführung gelegen zu haben, und hier wird sich besonders bewährt haben, daß die politische Kommunikation schneller ist als die Organisation von Widerstand. Unabhängig von allen Fragen der »Ausstattung« mit Befugnissen und mit Macht ist Zentralisierung als solche schon wirksam, weil sie das Beobachten ermöglicht und dirigiert und damit Kommunikation beschleunigt. Nur in dieser wenig prätentiösen, wenig anspruchsvollen Form eines »Star-Mechanismus« kann in Gesellschaften, die dies weder gewohnt sind noch für nötig halten, die Ausdifferenzierung einer besonderen politischen Funktion auf den Weg gebracht werden. Wenn es aber Zentralfiguren und Aufmerksamkeit für sie schon gibt, können besonderer Einfluß und schließlich sanktionsgedeckte Macht ankristallisieren. Die politische Ordnung kann sich nicht länger nur auf familiale Verhaltensgrundlagen wie Reziprozität, Vertrautheit, Zusammengehörigkeit stützen, sondern muß, von ihrer Basis her, eigene Machtgrundlagen entwickeln, die sie in der Form von Drohung mit negativen Sanktionen (oder auch nur der Vermutung, daß dies geschehen könnte) einsetzen kann.

In Gesellschaften, die sich am Modell der Reziprozität orientieren, sind für die Ausdifferenzierung politischer Rollen vor allem redistributive Leistungen wichtig gewesen. Die Ressourcen, die die politischen Rollen *für sich* beanspruchen, müssen an die Gesellschaft *zurückverteilt werden* (unter Einbehalt des für eigene Zwecke benötigten Anteils). Diese redistributive Funktion behindert den Aufbau einer eigenständigen Marktwirtschaft.[4] Will man sich der Maschinerie dieser Umverteilung entziehen und die politische Kompetenz davon unabhängig etablieren, erfordert dies eine religiöse Absicherung. Die politische Rolle, dann das politische Amt wird mit mythischen Gehalten angereichert.[5] Das wiederum kann zu einer weit verbreiteten Doppelstruktur religiöser und politischer Oligarchien führen. Für die politische Funktion ist wichtig, daß damit eine höhere (nur noch religiös

4 Über das Ausmaß dieser Behinderung wird kontrovers diskutiert im Anschluß an Karl Polanyi/Conrad M. Arensberg/Harry W. Pearson, Trade and Market in the Early Empires, Glencoe III. 1957.

5 So Bruce Trigger, Time and Traditions: Essays in Archaeological Interpretation, Edinburgh 1978, S.202.

legitimierte) Unabhängigkeit der Entscheidungszentren erreicht werden kann.

Auf der Grundlage von Zentralkompetenzen kann es zu Hierarchiebildungen kommen. Hierarchien werden üblicherweise nach dem Modell von Anweisung und Befolgung (Befehl und Gehorsam) beschrieben. Ihre eigentliche Funktion liegt aber in der Differenzierung und Verbesserung der *horizontalen* Koordination. Hierarchien können auf verschiedenen Ebenen verschiedene Kontakte pflegen. Daß die Anweisungs- und Berichtskette funktioniert, ist dabei vorausgesetzt, ist aber nicht der eigentliche Sinn der Hierarchie (so als ob sie nur mit sich selber spielte). Besonders frühe politische Zentralisierungen können über Hierarchiebildung den Bereich ihrer gesellschaftlichen Kontakte ausweiten und damit in gewissem Umfange die Nachteile der Ausdifferenzierung kompensieren.

Die Ausdifferenzierung eines machtbasierten, zentralisierten, hierarchiebildenden, politischen Systems setzt voraus, daß Macht selbst zum Focus der Systembildung wird. Das geschieht im Prinzip durch die Einrichtung von politischen Amtern mit der Folge, daß politischer Machtgebrauch von anderen Formen sozialer Pression und stillschweigender Rücksichtnahme unterschieden werden kann. Auf diese Unterscheidbarkeit kommt es zunächst an. Wie mächtig Amtsinhaber tatsächlich sind und wie deutlich zwischen Amt und Person unterschieden werden kann, so daß zum Beispiel Nachfolgeprobleme sichtbar werden, wenn der Amtsträger stirbt oder sonstwie ausfällt, ist eine zweite Frage. Anschlußunterscheidungen können sich erst bilden, wenn zunächst einmal gesichert ist, daß ein spezifisch politischer Machtgebrauch unterscheidbar ist. Erst recht sind dann alle weiteren Überlegungen über Kontrolle oder rechtliche Programmierung des Machtgebrauchs abhängig von dieser primären Unterscheidung. Ohne Beobachtbarkeit kein Objekt und kein Anknüpfungspunkt für weitere Operationen/Beobachtungen.

In der Antike, exemplarisch in den Stadtrepubliken Athen und Rom, war bereits gesichert gewesen, daß die Amtsmacht anerkannt wird unabhängig von der Herkunft der Personen, die die Amter jeweils besetzen, und unabhängig auch von redistributiven Funktionen. Das ermöglichte eine Trennung von politischer Funktion und Adel, und dem Adel wurde in Rom geraten, sich

mit dem zunehmend komplexeren Zivilrecht (Bürgerrecht) vertraut zu machen, um Einfluß zu behalten. Diese Errungenschaft ist mit der Refeudalisierung Europas zunächst untergegangen. Zwar erwiesen sich politische Ämter (im Unterschied zu Patrimomalverwaltungen) sehr bald als unentbehrlich, aber an der Spitze wurde ein »Monarch« vorgesehen, dessen Position, genau umgekehrt, durch Herkunft, also dynastisch legitimiert wurde. Die **Verwaltung** war nun im wesentlichen identisch mit Gerichtsbarkeit, und das, was später »Staat« genannt wurde, mußte als Territorialverwaltung auch auf lokaler Ebene aufgebaut werden. Es fällt auf, daß die frühmoderne Gesellschaft sich die Hierarchie der politischen Ämter ohne Monarchen, also ohne Einbau des Gegenprinzips, nicht plausibel machen konnte. Der Monarch konnte zwar immer schon getötet werden, wenn man seine Stelle anders besetzen wollte. Aber erst die englische und die französische Revolution verbinden die Tötung des Monarchen mit der Vorstellung des Übergangs zu einer politischen Ordnung ohne Monarchen. Seitdem mag die Position als dekorativer Fremdkörper erhalten bleiben. Aber die Besetzung politischer Ämter wird im politischen System jetzt autonom, das heißt: politisch, geregelt.

Die »Technologie« der Ausdifferenzierung sichert, allein natürlich noch keine Kontrolle des politischen Mediums Macht - so wenig wie gemünztes Geld allein schon sichert, daß alle wirtschaftlichen Transaktionen sich dieses Mediums bedienen; und so wenig wie die Druckpresse und andere Technologien der Massenmedien allein schon garantieren, daß die kommunikative Kontrolle des Wissens allein oder ganz vorwiegend den »Massenmedien« vorbehalten bleibt. Insofern ist die mediengestützte Ausdifferenzierung von Funktionssystemen ein langwieriger evolutionärer Prozeß, der darauf angewiesen ist, daß die eigenen Erfolge im Wege des feedback in ihn wiedereingeführt werden.

Macht ist zunächst gesellschaftlich diffus verteilt und, auch wenn man nur an Drohung mit negativen Sanktionen denkt, schwer zu zentrieren. Mit der beginnenden Ausdifferenzierung eines politischen Systems wird politische Macht aber auch, und zunächst zusätzlich, das pervasive und spezifische, dieses Systems zusammenhaltende Medium der Politik. Die symbolische Generalisierung der Macht dient zugleich dazu, Politik für Politik als Politik

kenntlich zu machen, also das System operativ zu schließen. Nur wenn politische Macht identifizierbar bleibt, können bestimmte Themen, »issues«, »agendas« im politischen System eine eigene Themengeschichte bilden und entsprechend dem momentanen Stand der Angelegenheit weiterbehandelt bzw. abgeschlossen werden. Die Identifizierbarkeit der Macht ist Voraussetzung für die Rekursivität der Operationen des Systems. Das heißt auch: daß sich diffuse Vorstellungen über politische Macht bilden, weil die Bezugnahme auf Macht sich in sehr verschiedenen Situationen bewähren muß. Ersatzindikatoren treten dann an die Stelle der stets erneuerten, unmittelbaren Drohung, und die ausgesprochene Drohung wird vermieden, ja wie abwesend behandelt. Aber ohne diese Bezugnahme auf den Nichtgebrauch der Machtmittel bräche das System sofort zusammen, würde es wieder in der Gesellschaft verschwinden. Schon die bloße Sequenzierung der Operationen, die einander als politische erkennen, differenziert das System gegen seine Umwelt, weil es in der Umwelt diese Sequenz nicht gibt und nicht geben kann.

Kein politisches System kann einen kompletten Machtverlust überdauern, und begrenzte Machtverluste - etwa in bestimmten Teilen einer Stadt oder gegenüber bestimmten Interessengruppen - beschränken sofort die mögliche Thematik und Reichweite politischer Programme. Macht ist also nicht etwas, was in der Politik auch vorkommt, sie ist die Quintessenz von Politik schlechthin. Das heißt aber keineswegs, daß jede politische Kommunikation eine offene oder verdeckte Drohung mit Machteinsatz enthalten muß. Selbstverständlich kann ein Politiker sich auch anderer Einflußformen bedienen, etwa Autorität in Anspruch nehmen oder geschickte politische Rhetorik. Selbstverständlich spielen in der Politik auch Belohnungen eine wichtige, ja dem Augenschein nach dominierende Rolle. Die Politik verteilt Posten und Pensionen. Sie benutzt ihre Teilnahme an der Wirtschaft, das heißt ihr Eigentum an Geldmitteln, zu politisch konditionierten Zahlungen. Doch all dies sind Operationsweisen, die nur insofern als »politisch« beobachtet werden, als sie ihrerseits auf Macht beruhen - so wie Subventionen auf erzwingbaren Steuerzahlungen - oder als sie der Entlastung des unmittelbaren Machteinsatzes oder der Ausdehnung von Politik in nichterzwingbare (kooperative) Unternehmungen dienen. Auch

besteht ein erheblicher, wenn nicht überwiegender Teil politischer Kommunikation in der Vorbereitung von Entscheidungen, in der Ermittlung von Konsenslagen, die Machteinsatz erübrigen oder auf Restfälle reduzieren können. Vielleicht geht bei so vielen Einschränkungen und Ausnahmen der Sinn für das Prinzip verloren, und man spricht von »Demokratie« so, als ob bei Zustimmung »des Volkes« niemand - es seien denn hartnäckige Sünder - gezwungen werden müßte. Aber das wäre ein fataler Irrtum, der auf eine gefährliche Einschränkung der Funktion von Politik hinausläuft. Man mag mit dem Verhältnis von Konsens und Macht experimentieren und hier verschiedene Präferenzen haben. Man mag es in Zweifelsfällen vorziehen, auf Entscheidungen zu verzichten, statt Befolgung zu erzwingen. Aber gerade das ist ja Politik - und Politik nur deshalb, weil die Möglichkeit der Durchsetzung besteht.

Man muß also zwischen gesellschaftlich diffus zerstreuter Macht und politischer Macht unterscheiden. Selbstverständlich ist auch politische Macht gesellschaftliche Macht. Die Besonderheiten politischer Macht folgen aus der Ausdifferenzierung eines politischen Systems und erfordern daher eine systemtheoretische Analyse. Entsprechend gehen wir mit diesem Kapitel von der Theorie symbolisch generalisierter Kommunikationsmedien zur Systemtheorie über.

Dieser Blickwechsel führt im ersten Hinsehen auf zwei zentrale Fragen. Die erste lautet: wie kann es politisch gelingen, Macht soweit wie möglich auf das politische System zu konzentrieren? Die zweite lautet: wie erkennt das politische System, daß es sich bei kommunikativem Geschehen (also: bei einem Beitrag zur Autopoiesis von Gesellschaft) um Anwendung von politischer Macht und infolgedessen: um politisch zu verantwortenden Machtgebrauch handelt? Der Diskussion dieser Fragen dient das vorliegende Kapitel.

II.

Die Formen gesellschaftlicher Differenzierung stellen bestimmte, gut beschreibbare Anforderungen. Für funktionale Differenzierung ist bezeichnend, daß jede Funktion, die am Differenzie-

rungsschema teilnimmt (das müssen nicht alle sein!), in *nur einem Teilsystem* der Gesellschaft bedient wird. Anders läßt sich diese Form der Differenzierung nicht realisieren. Man könnte von Arbeitsteilung, von Rollendifferenzierung, von semantischer Unterscheidungsvielfalt sprechen, nicht aber von *System*differenzierung. Im Mittelalter war dieses Erfordernis noch nicht erfüllt. Es gab unterschiedliche Wahrheitsbereiche, etwa für Religion, Philosophie, Rhetorik; es gab unterschiedliche Währungssysteme für Lokalhandel und für Fernhandel; und es gab unterschiedliche politische Regimes, etwa auf der Ebene des Reichs und auf der Ebene der Territorien, der Städte oder auch der Kirche, Entsprechend kompliziert waren die Beziehungen zwischen diesen Ebenen oder Inseln partieller Funktionsrationalität. Aber die Sozialordnung hing davon nicht ab; sie war durch Stratifikation garantiert, und bei wachsenden Koordinationsschwierigkeiten wurde die Gesellschaft um so pointierter als Hierarchie, seit dem Spätmittelalter vor allem (hochgradig fiktiv) als Ständeordnung beschrieben.[6] Der Ubergang zu einer *primär* funktionalen Differenzierung hatte sich auf struktureller und auf semantischer Ebene gegen diese Ordnung durchzusetzen, und einer der Wege, auf dem dies geschah, war die Ausdifferenzierung von politisch souveränen Territorialstaaten, die unter Souveränität jetzt nicht mehr nur die »Unabhängigkeit« von anderen politischen Mächten wie Reich und Kirche verstanden, sondern die Allzuständigkeit des souveränen Staates für alle Probleme in einem klar begrenzten Territorium, deren Lösung politisch konzentrierte Macht erfordert - inklusive Kriegsführung![7] In der Frühmoderne ging es demnach darum, eine Kombination von *Universalität* und *Spezifikation* durchzusetzen - um eine Universalzuständigkeit in je ihrem Funktionsbereich für Teilsysteme der Gesellschaft. Und das war damals die einzige Möglichkeit, »Wahrheitskriege«[8], das heißt: Gewaltsames Austragen von

6 Die Fiktionalität dieser Ordnungsvorstellung ist heute wohl unbestritten. Siehe nur George Duby, Les trois ordres ou l'imaginaire du féodalisme, Paris 1978.

7 Für eine klare Formulierung dieses Postulats aus der Sicht des französischen Staatsrates siehe Cardin Le Bret, De la Souveraineté du Roy, Paris 1632.

8 Diese Formulierung von Herschel Baker, Wars of Truth: Studies in the

Kontroversen über *religiöse* oder *wissenschaftliche* Fragen, mit *politischen* Mitteln zu unterbinden.

Erst recht wird die Ungewöhnlichkeit einer solchen Ausdifferenzierung und Spezifikation des Politischen deutlich, wenn man traditionale politische Ordnungen außerhalb von Europa mit in Betracht zieht. Vielfach hatte das, was wir als Politik wahrnehmen oder gar als Staat beschreiben, mehr mit den Beziehungen der Menschen zu einer kosmischen Ordnung zu tun als mit der Lösung spezifisch sozialer Probleme. Politik war dann weithin Zeremoniell, Integration in eine ihrerseits aktive kosmische Ordnung, Durchführung der Riten, die als Korrespondenzverhalten zur Weltordnung begriffen waren, während die Vorsorge für die Bedürfnisse des täglichen Lebens und die Lösung sozialer Konflikte eher den Familienökonomien und der Erhaltung des nachbarlichen Friedens überlassen blieb.[9] Es ist daher kaum möglich, innerhalb solcher Gesellschaftsordnungen Vorläufer des modernen Staates auszumachen.

An diese vorneuzeitlichen Verhältnisse sei hier nur erinnert, um deutlich zu machen, wie ungewöhnlich ein solcher Konzentrationsanspruch ist und wie schwierig es war, ihn durchzusetzen; und um Zweifel daran zu wecken, ob dies je vollständig gelingen kann; und schließlich: um zu fragen, ob diese Differenzierungsform die Gesellschaft nicht in einem schwer erträglichen Ausmaß von ihren Funktionssystemen abhängig macht und zugleich deren Eigendynamik ausliefert. Erträgt, konkreter gefragt, die Gesellschaft es, in ihrer Wirtschaft von den Fluktuationen und Ungleichgewichten der internationalen Finanzmärkte abhängig zu sein? Oder erträgt sie es, daß über den Einsatz von Atomwaffen ohne Befragung »der Gesellschaft« politisch entschieden werden kann? Erträgt sie, um es nochmals zu fragen, die Abhängigkeit von der Eigendynamik ihrer Funktionssysteme, auf die sie als umfassendes System, als Gesellschaft, offenbar jeden Einfluß verloren hat?

Solche Fragen lassen sich gegenwärtig formulieren und auch mit Beobachtungsmaterial unterstützen, aber beantworten wird sie

Decay of Christian Humanism in the Earlier Seventeenth Century, Cambridge Mass. 1952, Nachdruck Gloucester Mass. 1969.

9 Vgl. z.B. Clifford Geertz, Negara: The Theatre State in Nineteenth-Century Bali, Princeton N. J. 1980.

nicht die Analyse, sondern nur die Evolution. Immerhin liegt ein guter Sinn darin, die Analyse so weit zu treiben, daß wenigstens das Problem sachadäquat formuliert werden kann.

Im klassischen Modell des »Staates« war vorgesehen, daß diese Konzentration - oder wir können auch sagen: diese Politisierung - der Macht über deren symbiotischen Mechanismus, also über physische Gewalt zu erreichen sei. Das war verständlicherweise, da es nicht um die Gewaltakte selbst geht, sondern um ihre symbolische Präsenz, nur in der Form der Konzentration der Entscheidung über den Einsatz physischer Gewalt möglich. Die zeitgenössische Formel dafür lautet, positiv gewendet, Frieden. Und als Prinzip kam schließlich heraus, daß physische Gewalt nur im Sinne des Rechts, nur auf Grund der Rechtslage angewandt werden dürfe, was eine politische Verfügung über die Gesetzgebung voraussetzte, die ihrerseits dann wieder der Kontrolle der Verfassung und eventuell der Verfassungsgerichtsbarkeit unterstand.

Dieses ausgetüftelte System des liberalen Konstitutionalismus, auch »Rechtsstaat« genannt, setzte jedoch voraus, daß mit der Kontrolle über den Einsatz physischer Gewalt tatsächlich die wesentlichen Machtquellen erfaßt waren. Die wesentlichen Störquellen gewiß. Parallel dazu und unter dem Schutz dieses Staates entwickelten sich jedoch Machtquellen ganz anderer Art, nämlich solche, die auf der Organisation der Arbeit beruhen sowie darauf, daß Arbeit (und nicht Eigentum) die verbreitetste Form der Teilnahme an Wirtschaft ist. Arbeit ist, zunächst einmal, entlohnte Arbeit, beruht also auf positiv sanktioniertem Einfluß. Wenn jedoch positiv unterhaltener Einfluß zur Gewohnheit wird und die Lebensansprüche auf ein regelmäßiges Einkommen eingestellt sind, wird es möglich, mit Entlassung zu drohen, also Macht auszuüben. Darauf sind wir im Kapitel über das Medium Macht bereits eingegangen. Das Thema betrifft aber auch die Ausdifferenzierbarkeit des politischen Systems und die Möglichkeit, das Entstehen von Macht politisch zu kontrollieren.

Das 19. Jahrhundert, Marx vor allem, entdeckt die Macht des »Fabrikherren«. Seitdem hat sich die Machtlage subtilisiert. Bei einer reziproken Abhängigkeit in Organisationen verliert die Entlassungsdrohung, von Grenzfällen (Disziplinarfällen) abge-

sehen, an Bedeutung; und diese Fälle lassen sich arbeitsrechtlich juridifizieren. Hinzu kommt jedoch die Möglichkeit, in der Organisation über angenehmere oder unangenehmere Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen zu entscheiden und vor allem: über Karrieren. An dieser Stelle ist die Grenze der Juridifizierung (und damit auch: der indirekten Politisierung) erreicht; denn die Zuweisung von Arbeitsplätzen und der Aufstieg in immer nur knapp vorhandene Führungspositionen kann nicht als ein Rechtsanspruch behandelt werden, soll nicht die Gesamtverantwortung für den Erfolg der Organisation auf das Recht übergehen. In einem komplizierten Geflecht von Mitgliedschaftsbedingungen und Mitgliedschaftschancen bilden Organisationen daher nichtpolitisierbare Macht. Das Ergebnis zeigt sich nicht zuletzt an dem strukturellen Problem, die zweifelsfrei politisch wichtigen Beziehungen der Großverbände der Arbeitnehmer und Arbeitgeber, vor allem in Tariffragen, tatsächlich zu politisieren.

Die öffentliche Notierung dieses Problems der Einheit und Konzentration politischer Macht läuft in letzter Zeit zweigleisig. Teils spricht man kritisch von »Staatsversagen« und hält sich damit an traditionsbestimmte Erwartungen. Das führt im Ergebnis zu einer eher *inflationären* Machtpolitik (und eine gewisse Tendenz, Auswege zu suchen, die sich im Ergebnis inflationär auswirken müssen - Vernunftinflation, Geldinflation usw. - ist der »linken« Kritik ohnehin eigen). Teils behandelt mah im sog. Neokorporatismus den Staat nur noch als eine Organisation unter anderen, die mit den anderen auszukommen und das Auskommen auszuhandeln habe. Macht jeder Art wird damit zum Verhandlungspotential. Das läuft auf ein *deflationäres* Machtkonzept hinaus, auf eine zu geringe Ausnutzung der Möglichkeiten des Funktionssystems Politik. Eine theoretische Revision dieser Ansichten müßte differenzierter vorgehen. Zunächst müßte man zwischen den Funktionssystemen der Gesellschaft und ihren Organisationen unterscheiden und sich damit die Frage offenhalten, welche Bedeutung organisatorisch gebildete Macht für die Erfüllung der Funktionen hat. Vor allem aber müßte die Logik funktionaler Differenzierung stärker beachtet werden. Sie läßt weder eine Systemverschmelzung zu, noch kann sie den einzelnen Funktionssystemen verwehren, für je ihren Be-

reich Organisationen zu bilden. Die eigentliche Frage ist dann, ob und wie auf der Organisationsebene funktionale Differenzierung durchzuhalten ist.

III.

Alle Überlegungen zur Einheit des politischen Systems und zur gesellschaftlichen Monopolisierung seines Mediums Macht setzen voraus, daß Kommunikationen überhaupt verdeutlichen und aneinander erkennen können, daß sie zum politischen System gehören und nicht zu dessen Umwelt. Die ontologische Tradition hatte die Frage nach der Natur oder nach dem Wesen des Politischen gestellt. Für einen differenztheoretischen Ansatz lautet die richtige Frage: wie unterscheidet das politische System sich selbst? Die Frage stellt sich also nicht objektivistisch: was ist das Wesensmerkmal des Politischen ?, sondern konstruktivistisch: wie produzieren Kommunikationen sich als politische Kommunikationen, wie erkennen sie in der Aktualisierung rekursiver Vernetzungen die Politikzugehörigkeit anderer Kommunikationen, wenn es doch zugleich in der Gesellschaft auch zahllose nichtpolitische Kommunikationen gibt? Das ist nur eine andere Form für die Frage: wie ist eine operative Schließung eines politischen Systems auf der Grundlage einer Politikimplikation der entsprechenden Operationen möglich?

Diese Frage wird selten mit der notwendigen Präzision gestellt. Offenbar wirken hier Traditionen blockierend - sei es, daß man die Einrichtung und Aufrechterhaltung von Ordnung bereits für Politik hält; sei es, daß man Politik über den Begriff des Staates definiert und damit dann eine ausreichende Adresse hat, mit deren Hilfe man Kommunikationen als politisch (bzw. als dem Staat zurechenbar) definieren kann. Wir wollen dies Problem der Kognitionsbedingungen operativer Schließung in zwei mögliche Antworten spalten. Die eine wird durch den Begriff der spezifischen Funktion des Politischen gegeben, die andere mit dem Begriff der Codierung des Mediums Macht bereitgestellt. Die Frage nach der Funktion des Politischen lenkt uns in den Bereich, der üblicherweise unter dem Stichwort »Politik« (im Sinne von Parteienpolitik, Interessenpolitik) als Vorfeld staatlicher

Entscheidungen behandelt wird. Die Frage nach der Codierung der Macht richtet sich eher an Diskussionszusammenhänge, die klassisch mit dem Begriff des Staates und seiner Ämter behandelt werden. Wir folgen mithin vorgezeichneten Unterscheidungen, geben ihnen aber auf Grund einer anderen theoretischen Programmatik einen anderen Sinn.

Soweit die soziologische Diskussion sich an Begriffen wie funktionale Differenzierung und funktionale Spezifikation orientiert, liegt die Vorstellung nahe, daß die Funktion selbst als Leitmotiv der Ausdifferenzierung der entsprechenden Systeme dient. Solange man Differenzierung nach dem Muster der vorteilhaften Arbeitsteilung behandelte (man braucht hier nur Dürkheim zu nennen), konnte man es dabei belassen. Der Vorteil einer solchen Arbeitsteilung konnte als ein evolutionärer Attraktor gesehen werden, der sich, sofern entsprechende Größenordnungen realisierbar sind, in der Evolution durchsetzt. Wenn aber eine solche, im Hintergrund noch wirksame Fortschrittsideologie entfällt und wenn der an Ökonomie orientierte Gesellschaftsbegriff des 19. Jahrhunderts aufgegeben wird, entfallen dafür die Voraussetzungen. Sie entfallen außerdem, wenn man Funktionen nicht mehr nach dem Muster von kausal mit entsprechendem Mitteleinsatz erreichbaren Zwecken begreift, sondern sie zu bloßen Vergleichsgesichtspunkten abstrahiert, deren Eigenfunktion darin liegt, die entsprechenden Leistungszuordnungen als kontingent, als wählbar, als ersetzbar erscheinen zu lassen.[10] Bei einem kausalen oder teleologischen Funktionsverständnis läge das Problem nur in der Durchhaltefähigkeit entsprechender Intentionen und in der Verfügbarkeit entsprechenden Wissens. Bei einem auf funktionale Äquivalente blickenden Funktionsverständnis kommt aber die Frage hinzu, ob und aus welchen Anlässen man überhaupt an Vergleichen interessiert ist. Ein Äquivalenzfunktionalismus dieser Art muß mithin in der Praxis als Aufforderung verstanden werden, nach anderen, funktional äquivalenten Problemlösungsmöglichkeiten zu suchen. Er definiert mithin jede realisierte Form durch das, was sie *nicht ist.*

Diese Überlegung setzt den Begriff der funktionalen Differen-

10 Siehe hierzu Niklas Luhmann, Funktion und Kausalität, in: ders., Soziologische Aufklärung 1, Opladen 1970, S.9-30.

zierung unter eigentümlichen Erläuterungsdruck; soll er doch gerade besagen, daß spezifische Funktionen nur in jeweils einem System und in keinem anderen erfüllt werden (und in der Theorie der symbolisch generalisierten Kommunikationsmedien heißt es analog: daß Medien konzentriert und monopolisiert werden müssen - nur eine Währung, nur eine Wahrheit, nur ein Recht, nur eine Macht - , wenn funktionale Gesellschaftsdifferenzierung realisiert werden soll). Man hat dieses Problem leicht vom Tisch, wenn man meint, es ergebe sich aus einem Begriffswiderspruch, aus dem Gebrauch eines kausalistischen und eines vergleichsorientierten Funktionsbegriffs. Das wäre jedoch ein voreiliges Wegdefinieren eines besser formulierbaren Problems. Denn gerade aus einer strikt äquivalenzfunktionalistischen Betrachtungsweise ergeben sich Anforderungen an die Definitionen der Funktionsformel der Funktionssysteme. Die Formel muß so gefaßt werden, daß sie einerseits spezifisch auf ein und nur ein System zugeschnitten ist und andererseits als Rahmenformel für den Austausch aller Problemlösungen in diesem System dienen kann. Sie muß einerseits klarstellen, daß es außerhalb des Systems keine adäquaten funktionalen Äquivalente gibt (die Frage und die Suche danach bleiben im Funktionsbegriff selbst angelegt), und sie muß zugleich verdeutlichen, daß das System selbst alle Formen gegen andere austauschen kann, sofern sie funktional äquivalent und gegebenenfalls zu bevorzugen sind.

Akzeptiert man diese Vorgaben, dann läßt die Theorie wenig Freiheit für die Bestimmung der Funktion der Politik. Die üblichen wertbezogenen Formulierungen (etwa: Sorge für das Gemeinwohl) erwecken den Anschein, als ob sie etwas ausschließen wollten; aber sie sind zu allgemein gehalten, als daß man sie als Kriterien verwenden könnte. Wir werden solchen Bestimmungen im Kontext der Selbstbeschreibungen des politischen Systems wiederbegegnen. Im hier vorgestellten theoretischen Kontext können sie nicht befriedigen. Erst recht läßt es unbefriedigt, wenn Autoren einfach Listen politischer Funktionen zusammenstellen, die man sich dann als ergänzungsfähig vorzustellen hat.[11] Damit umgeht man das Problem der Einheit des Zusam-

11 Dies ist die heute sicher verbreitetste Art der - Vermeidung des Problems. Zur Illustration genügt ein Beispiel: Bei William C. Mitchell, Sociological

menhangs von Funktion und System. Will man sowohl wertgeladene als auch plurifunktionale Definitionen vermeiden, dann bleibt die Möglichkeit, auf das *Bereithalten der Kapazität zu kollektiv bindendem Entscheiden* abzustellen.[12]

Jeder Bestandteil dieser Definition trägt zur Abgrenzung bei. Es geht um Kommunikationen, die sich als *Entscheidungen* darstellen, also als kontingent auftreten. *Bindung* soll sagen, daß eine Entscheidung als nicht mehr in Frage gestellte Prämisse für weitere Entscheidungen fungiert; aber nicht gesagt ist damit, daß bestimmte künftige Systemzustände festgelegt sind.[13] Die Bindung muß *effektiv* eintreten, und dies unabhängig von der Rationalität der Entscheidung, ihrem Nutzen, ihrer normativen Geltung. In all diesen Fragen, die zu Kontroversen und Konflikten Anlaß geben könnten, kommt es politisch letztlich auf die

Analysis and Policy: The Theories of Talcott Parsons, Englewood Cliffs N.J. 1967, *S.jii.*, findet man die Aufstellung: The authoritative specification of System goals; the authoritative mobilization of resources to implement goals; the integration of the System; the allocation of values and costs. Danach dürfte es schwerfallen, überhaupt noch unpolitische Tätigkeiten ausfindig zu machen.

12 Die Genealogie dieser Formel könnte viele Ahnen nennen. Talcott Parsons ist vor allem die Betonung des Zusammenhangs von effectiveness und bindingness zu danken. Was effectiveness (im Unterschied zu Utility) angeht, greift Parsons auf die Unterscheidung von effectiveness und efficiency bei Chester I. Barnard, The Functions of the Executive, Cambridge Mass. 1938, S.46ff., zurück, also auf die Einsicht, daß Durchsetzbarkeit keine bloße Funktion des Nutzens ist. Für die deutsche Staatslehre könnte Hermann Heller, Staatslehre, Leiden 1934 genannt werden, besonders mit der Formel, der Staat sei eine souveräne Einheit der Entscheidung und Wirkung (a.a.O. S.237). Unter stärker demokratietheoretischen Aspekten betont Fritz W. Scharpf, Planung als politischer Prozeß, in: Die Verwaltung 4 (1971), S. 1-30, das Komplementärverhältnis zur Konsensfindung: Politik garantiere die »Möglichkeit kollektiven Handelns bei nicht vorauszusetzendem Konsens« (a. a. O. S. 1).

13 Vgl. Niklas Luhmann, Politische Planung, Opladen 1971, S. 66ff. Die Idee, auf *Prämissen* künftigen Verhaltens abzustellen, stammt von Herbert Simon. Siehe Herbert A. Simon/Donald W. Smithburgh/Victor A. Thompson, Public Administration, New York 19jo, S. J7ff. Die Umstellung von Verhaltensprämissen auf Entscheidungsprämissen hat sich dann aus der entscheidungstheoretischen Wende der Organisationstheorie in den 50er Jahren ergeben.

Durchsetzung der Entscheidung über Prämissen von Entscheidungen an.[14] Ferner geht es um *kollektive* Bindung, also um eine Systemreferenz, die den Entscheidenden selbst einschließt. Also nicht um ein Hierarchiemodell, bei dem die Spitze wie von außen regieren könnte. Alle politischen Operationen sind Operationen im politischen System, wie immer die Machtlage und wie immer die organisatorische Position, die verantwortlich zeichnet. Auch der Entscheider selbst ist gebunden. Das schließt Möglichkeiten, Entscheidungen zu ändern, nicht aus; aber sie müssen sich dann als neue Entscheidungen darstellen, sie ergeben sich nicht einfach aus einer kontinuierenden Ungebundenheit des »Souveräns«. Das impliziert auch, daß das System über Möglichkeiten verfügt, Ungebundenheit (Willkür) und Entscheidungsänderung zu unterscheiden. Dafür dient die Institution des Verfahrens, das eingehalten werden muß, wenn eine Entscheidungsänderung ihrerseits kollektiv bindende Wirkung erreichen soll.

Wichtig ist schließlich, daß die Funktion nicht einfach durch eine faktische Sequenz solcher Entscheidungen erfüllt werden kann, an denen man sich dann nur von Fall zu Fall orientieren könnte, sondern daß es auf *Bereithalten einer entsprechenden Kapazität* ankommt, mit der man auch dann rechnen kann, wenn sie nicht (vor allem: für bestimmte anstehende Themen im Moment nicht) aktualisiert wird. Bereithalten von Kapazität ist zunächst eine Formel für die Rekursivität der EntScheidungsprozesse, das heißt für die Möglichkeit, zur Fixierung von Einzelentscheidungen auf andere Entscheidungen oder Nichtentscheidungen vorzugreifen oder zurückzugreifen. Es ist aber auch, und vor allem, derjenige Aspekt, auf den andere Systeme zählen, wenn sie davon ausgehen, daß das politische System seine Funktion erfüllt. Nur so können in der gesamten Gesellschaft Möglichkeiten über den Moment hinaus als Chancen, aber auch als von der Politik ausgehende Gefährdungen garantiert werden.

Wenn ein politisches System sich unter dieser Funktionsformel

14 **Die Schwierigkeiten, die sich politische Organisationen bei der Durchsetzung selbst bereiten, sind damit natürlich nicht geleugnet, wohl aber als Schranken der Erfüllung der politischen Funktion sichtbar gemacht. Siehe nur: Jeffrey L. Pressman/Aaron Wildavsky, Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland, Berkeley Cal. 973-**

etabliert, hat das weitreichende Konsequenzen. Vor allem wird damit alles, was im Themenkreis von Politik geschieht, zur Entscheidung.[15] Die Frage ist nur, welche politischen Kommunikationen andere Kommunikationen als Entscheidungen thematisieren. Auch Unterlassungen werden, allerdings nur unter dieser Voraussetzung, dadurch zu Entscheidungen - zu gewollten Unterlassungen oder zur Entscheidung, noch nicht zu entscheiden. Dieser Universalismus der Entscheidungsunterstellung erreicht seine Perfektion im Demokratieschema, das durch den Code Regierung/Opposition quasi routinemäßig und fast unreflektiert dafür sorgt, daß alles, was die Politik als Entscheidung sehen will, auch so dargestellt werden kann. Wir kommen darauf unter Kap. 4 zurück.

Mit der Funktion, Kapazität für kollektiv bindendes Entscheiden bereitzuhalten, ist keine einzige Entscheidung inhaltlich festgelegt. Es geht also nicht um ein Verfassungsprinzip, nicht um einen Grundwert, bei dem man gegebenenfalls Abweichungen (denn sonst verlöre er seinen Sinn) feststellen könnte. Es geht aber auch nicht um die These, daß Beliebiges möglich sei. Beliebigkeit kommt in der Realität nicht vor. Das politische System ist immer ein historisches, ein strukturdeterminiertes System, das sich durch eigene, selbstproduzierte Strukturen immer schon so weit festgelegt hat, daß es seine eigenen Operationen selber bestimmen kann. (»Willkür« ist denn auch nichts anderes als eine Formel für das Umkippen von Selbstdetermination in Fremddetermination). Gerade wenn die Kontingenz aller Entscheidungen, inklusive aller Entscheidungen über die Änderung von Entscheidungen, sichergestellt sein soll, muß die dafür notwendige Rahmenbedingung abgrenzbar bleiben. Die Universalisierung der Kontingenz erfordert »frames«, erfordert Rahmenbedingungen, an denen man erkennen kann, ob man sich mit bestimmten Kommunikationen in diesem Bereich befindet oder nicht. Es

15 Das ist wohl erst während der französischen Revolution deutlich geworden, als unter dem Vorzeichen von »Souveränität« der (sakrale) Körper des Monarchen durch zu organisierende Entscheidungen ersetzt werden mußte. Und erst damit wird es notwendig, der funktionalen Autonomie des Politischen durch eine entsprechende Organisation Rechnung zu tragen. Vgl. dazu Marcel Gauchet, La Revolution des pouvoir: La souveraine, le peuple et la representation 1789-1799, Paris 1995.

kann nicht alles, was geschieht, und auch nicht alles, was als Entscheidung kommuniziert wird, als »politisch« gelten; denn sonst wäre bei dem dann zu erwartenden Durcheinander nicht mehr auszumachen, welche Entscheidung überhaupt zwischen welchen Alternativen wählt.

Wir können nunmehr auch sehen, weshalb die Evolution diese Funktion »wählt«. Sie entspricht einem Problem, das die Gesellschaft mit oder ohne ausdifferenzierte Politik lösen muß, nämlich der Notwendigkeit, kollektive Verbindlichkeiten festzusetzen auch angesichts von Meinungsdivergenzen oder Meinungsschwankungen unter den Betroffenen. Nur in sehr einfachen Gesellschaften kann man dies einfach dem Lauf der Dinge überlassen, dem Entstehen von Tatsachen, der Selbstfestlegung des Gesellschaftssystems durch die eigene Geschichte. Wenn das nicht mehr ausreicht oder wenn auf diese Weise zu viele Konflikte ausgetragen werden müssen, wird ein Bedarf für kollektiv bindendes Entscheiden erkennbar. In welchen Formen immer das Gesellschaftssystem darauf reagiert (Regression in kleinere Einheiten wird immer eine der Möglichkeiten gewesen sein): die Ausdifferenzierung eines politischen Systems für die Handhabung des Kommunikationsmediums Macht gibt die Richtung an, in der ein evolutionärer »Attraktor« zu wirken scheint - wie immer die Ausgangspunkte für einen äquifinalen Trend liegen und was immer die Ausgangslage bildet für das, was man rückblickend als »Staatsentstehung« bezeichnet.[16]

Somit scheint die Funktion der Politik die Evolution eines ausdifferenzierten Systems zu orientieren, wenn immer weitere Voraussetzungen einer entsprechenden Systembildung vorliegen. Das Bereitstellen einer entsprechenden Machtkapazität für kollektiv bindendes Entscheiden ist dann das nach außen abgrenzbare, nach innen hin offene Problem, das diese Funktion vorzeichnet. Damit allein ist aber die Frage noch nicht beantwortet, wie Kommunikationen einander unter dem Vorzeichen von Politik kon-

16 Eine recht umfangreiche Diskussion mit sehr verschiedenen Staatsentstehungstheorien zeigt (bisher) nur, daß es nicht gelingt, das Entstehen dieser evolutionären Errungenschaft auf eine einzige ursächliche Konstellation festzulegen - sei es eine demographische, sei es eine ökologische, seien es technische Erfindungen, seien es kriegerische Überlagerungen. Zur Literatur siehe oben Anm. i.

taktieren. Dafür muß Macht in spezifischer Weise codiert, nämlich auf eine positive und eine negative Position der Überlegenheit bzw. Unterlegenheit aufgeteilt werden. Wie dies geschieht, bedarf einer ausführlicheren Erörterung.

IV.

Ein Code schafft und dirigiert zugleich die Entscheidungsfreiheiten des Systems: Erzeugung und Reduktion von Kontingenz in einem. Er muß dazu die Form eines binären Schematismus annehmen, also die Form einer Zwei-Seiten-Form. Das macht, wie schon die Formulierung andeuten soll, komplizierte Vorklärungen erforderlich.

Wie bei allen symbolisch generalisierten Kommunikationsmedien hat auch der Machtcode die Form eines Präferenzcodes. Die positive Seite des Codes (= Machtüberlegenheit) wird präferiert, die negative (= Machtunterlegenheit) wird dispräferiert. Damit ist nichts über die psychische Motivlage ausgemacht, wohl aber etwas über den Sinn der Codierung. Die positive Seite des Codes ist diejenige, auf der über den Machteinsatz, das heißt über die Operationen des Systems entschieden wird. Die Entscheidung betrifft aber immer *beide* Seiten des Codes: Anordnung *und* Ausführung. In der Hegeischen Dialektik von Herr und Knecht ist die negative Seite des Codes diejenige, von der aus beobachtet, das heißt: Kontingenz reflektiert wird. Nur auf der Seite des Knechtes zeigt sich dem Bewußtsein, das dadurch selbständig wird, das »Verkehrte« der Herrschaft als ihr Wesen.[17] Für unsere Zwecke reicht diese Version jedoch nicht aus. Operation und Beobachten findet auf beiden Seiten der codierten Differenz statt, wenngleich auf beiden Seiten in verschiedener Weise. In der einen Beobachtungsrichtung geht es darum, ob eine Anordnung ausgeführt wird oder nicht und gegebenenfalls: mit welchen Modifikationen und mit welchen Folgen. In der anderen Beobachtungsrichtung geht es um die Frage, ob eine Anordnung erteilt wird oder nicht und wie man dies gegebenenfalls abwenden oder modifizieren kann. Auf beiden Seiten gibt es also eine posi-

17 Siehe Phänomenologie des Geistes IV A.

tionsspezifische Schlauheit, die darauf beruht, daß die Operationen des Systems als kontingent gesehen werden; oder genauer: darauf, daß an dem, was geschieht, die Kontingenz des Geschehens abgelesen werden kann. Auch die Herstellung doppelter Kontingenz durch Beobachten des Beobachtens ist in Machtbeziehungen geläufig. Die Zweiseitigkeit der Form konstituiert diese Möglichkeit als komplementär und ihre Realisierung erfolgt innerhalb der Zwei-Seiten-Form des Codes.

Aber die Form der Zwei-Seiten-Form ist selbst eine Form. Man kann sie als Unterscheidung von anderen Unterscheidungen unterscheiden. Und erst auf dieser Ebene kommt es zu Kontingenzreflexionen, in denen man die Frage stellen kann, ob Operationen überhaupt nach dem Machtcode beobachtet werden sollen oder ob nicht vielleicht andere Möglichkeiten der Beobachtung zu bevorzugen sind. In der Sprache Gotthard Günthers erfordert diese Beobachtungsweise »transjunktionale« Operationen, die mit der üblichen zweiwertigen Logik nicht durchzuführen sind; denn man muß dann Beobachtungsstrukturen aktualisieren können, die auch das Akzeptieren bzw. Rejizieren von positiv/negativ-Codes noch kalkulieren können.[18]

Man kann deshalb sagen, daß die Möglichkeit, eine Form von außen zu sehen, sowohl innerhalb der Form als auch außerhalb der Form realisiert werden kann. Innerhalb der Machtform erscheinen Kontingenzstrukturen anders je nachdem, ob sie vom Machthaber oder von Machtunterworfenen aus gesehen werden. Der Machteinsatz wird als derselbe vorausgesetzt, aber unterschiedlich kontingentisiert (sit venia verbo). Wenn auch das über ein Beobachten des Beobachtens reflektiert wird, erscheint alles, was mit Macht geschieht (also das Gesamtsystem des Politischen), als kontingent. Eine solche Betrachtungsweise ist dem alltäglichen Raffinement durchaus erreichbar (wenngleich wohl immer nur an Hand bestimmter Themen). Von außen (also zum Beispiel soziologisch) gesehen, kann man dann aber immer noch nach der Errungenschaft der binären Codierung selbst fragen. Und erst dann sieht man, daß das System sich selbst mit Hilfe dieser Codierung schließt und gegen eine innergesellschaftliche

18 Siehe Cybernetic Ontology and Transjunctional Operations, in: Gotthard Günther, Beiträge zur Grundlegung einer operationsfähigen Dialektik Bd. i, Hamburg 1976, S. 249-328.

Umwelt abgrenzt, in der es durchaus andere (zum Beispiel religiöse oder philosophische) Codierungen gibt, die dann auch eine unpolitische Beobachtung des Politischen (vielleicht: als Werk des Teufels oder als Notbedarf einer sündigen Welt oder als Behinderung der emanzipativen Vernunft) ermöglichen.

Innerhalb der Form tendieren Beobachter dazu, die Zwei-Seiten-Form hierarchisch auszulegen. Das ist im übrigen eine allgemeine Tendenz der ontologischen Metaphysik gewesen, die man auch an Unterscheidungen wie Sein/Schein, Mann/Frau, reich/arm, Politik/Ökonomie etc. ablesen kann. Mit einer hierarchischen Interpretation unterbindet man die Umtauschbarkeit der Werte und Positionen. Über Asymmetrisierung wird eine Art Sicherheit des Zurechnens erzeugt, die ihrerseits eine Ordnungsfunktion erfüllt. Für die Selbstreflexion der modernen Gesellschaft ist diese Beschreibungsweise jedoch nicht mehr notwendig. Und mit der Beobachtung der Form von Zwei-Seiten-Formen, mit der Unterscheidung von Unterscheidungen, mit der Eingewöhnung des Beobachtens von Beobachtungen läßt sie sich revidieren. Das hebt Hierarchisierungen nicht auf; aber man muß sie nicht mehr als »natürlich« voraussetzen, sondern kann fragen, wo sie sinnvoll sind und für wen.

Wenn die Autopoiesis der Macht einmal garantiert ist und man folglich mit dem Vorhandensein von Machtdifferenzen rechnen kann, lassen sich andere Kommunikationen anschließen, die nicht direkt in die Autopoiesis des Systems involviert sind. Klassische Themen hierzu sind etwa die Schmeichler, die den Fürsten umgeben, oder die Konspirationen, mit denen Untergebene zum Widerstand oder zur offenen Rebellion angeregt werden. Für alle autopoietischen Systeme, zum Beispiel auch für lebende Zellen, ist charakteristisch, daß sie nicht nur aus den Elementen bestehen, die für die Autopoiesis benötigt und durch sie reproduziert werden. Aber das ändert nichts daran, daß das System nur dank seiner Autopoiesis existiert und nur solange existiert, als die Selbstproduktion vollzogen wird.

Nicht alle politischen Operationen sind Handhabung und Reproduktion von politischer Macht. Viele, vielleicht sogar die meisten, haben damit nur indirekt zu tun. Machthabern werden Möglichkeiten angeboten in der Hoffnung, daß sie sich später erkenntlich zeigen werden. Ihre Schwerter werden geschliffen,

ihre Bleistifte gespitzt, ihre Computer gewartet. Sie werden Photographien, ihre Bilder, ihre Worte werden um die Erde gefunkt. Mit der Komplexität des politischen Systems nehmen auch diese parapolitischen Operationen zu, und das politische System wird in der Erhaltung seines Komplexitätsniveaus (aber nicht: in seiner Autopoiesis) von ihnen abhängig. Wenn sie ausfallen und nicht über Drohung mit Machteinsatz ersetzt werden können, kann das erhebliche Leistungseinbußen zur Folge haben. Das zeigt, daß auch diese Operationen Operationen des politischen Systems im politischen System sind. Wenn politische Macht annihiliert würde oder in dem Maße, als dies geschehen würde, würden auch sie verschwinden. Oder sich auf die Suche nach dem Verbleib der Macht begeben.

V.

Daß und wie das Medium Macht codiert wird, versteht sich keineswegs von selbst und geschieht auch in der gesellschaftlichen Evolution nicht ohne markante Brüche. Es muß sich, so viel versteht sich von selbst, um die Differenz von Machtüberlegenheit und Machtunterlegenheit handeln. Wie aber diese Positionen besetzt sind, ist oft unklar und situationsabhängig. Im Zweifelsfalle muß man kämpfen; und das heißt in der Medientheorie: auf Drohmacht verzichten. Eine stabile, rekursiv verwendbare und wiederverwendbare Codierung der Macht erfordert andere Mittel. Die entsprechende evolutionäre Errungenschaft scheint in der Erfindung von *Ämtern* zu liegen, in denen Macht im Auftrage einer höheren oder einer umfassenderen Einheit ausgeübt wird, so daß Widerstand schwieriger wird. Mit dieser Maßgabe läßt sich der Machtcode durch die Form des Amtes definieren als Differenz von Amtsträger und Amtsunterworfenem, von Regierung und Volk.

Ämter sind demnach eine andere, im Vergleich zum Kampf oder zur bloßen Demonstration von Stärke funktional äquivalente Form des Erscheinens von Macht. An Ämtern wird politische Macht sichtbar, ohne daß sie ihre Machtmittel laufend riskieren muß. Ämter sind eine friedliche Form der Präsentation und Ausübung von Macht. Das schließt selbstverständlich nicht aus, daß

auch die Amtsmacht zum Kampf herausgefordert werden kann; aber es bestätigt unsere These von der Amtsförmigkeit ausdifferenzierter politischer Macht, daß dies mit einer besonderen Definition der Situation und unter besonderen Namen zu geschehen hat - Namen wie Rebellion, Aufstand, später auch Revolution. In der Normalform ist Macht dann nicht mehr auf ständige Selbstprüfung, auf Anspannen ihrer Muskeln angewiesen. Sie kann versuchen, durch ihre sachliche Notwendigkeit und ihre Leistungen zu überzeugen und muß nur dann als Macht auftreten, wenn Zweifel aufkommen, ob sie überhaupt existiert und sich durchsetzen kann. In einer historisch gut verfolgbaren Weise ist die Bildung vom Amtsmacht im Ausgang von sehr konfliktreichen spätarchaischen Gesellschaften mit dem Bedürfnis nach Schutz und Frieden verbunden gewesen.

Die Erfindung des Amtes reicht weit in die Antike zurück. Sie ist schon daran zu erkennen, daß es besondere Amtsbezeichnungen gibt und daß Nachfolgeprobleme auftreten. Dennoch bleibt die Unterscheidung von Amt und Person unklar. Das Edikt muß (bis zu seiner Perpetuierung) von jedem Prätor als Leitlinie seiner Praxis neu verkündet werden. Noch im Mittelalter ist die Bindungswirkung von Erklärungen und Verträgen im Nachfolgefall unklar. Das gleiche gilt für Haftungsprobleme und natürlich für Fragen der Vergütung und der Vermögenstrennung zwischen Amtsvermögen und Privatvermögen. Erst das Mittelalter beginnt, vor allem mit Hilfe des kanonischen Rechts, eine Klärung der juristischen Struktur des Amtsbegriffs und ermöglicht auf diesem Wege die eindeutige Trennung von Amt und Person.[19] Die moderne Welt setzt diese Trennung jedoch voraus und registriert alle Konfusionen als Unlauterkeiten, wenn nicht als Korruption.

Wichtiger als ein Rückstieg in die Entwicklungsgeschichte des Amtsbegriffs und seiner allmählichen Radikalisierung der Trennung von Amt und Person in allen in Betracht kommenden Dimensionen ist uns die Klärung der organisatorischen Implikationen der Identität einer »Stelle«. Stellen sind Formen für die Variation von Inhalten. Es mag dabei um ein Auswechseln der

19 Dazu monographisch: Ralf Dreier, Das kirchliche Amt: Eine kirchenrechtstheoretische Studie, München 1972.

Personen gehen, die die Aufgaben der Stelle wahrnehmen, aber auch um eine Veränderung der Programme und der organisatorischen Kompetenzen und Zuordnungen. Eine Stelle bleibt auch dann identisch, wenn sich das Gehalt des Stelleninhabers ändert. Nur wenn alle oder viele dieser Variablen zugleich geändert werden, verliert die Stelle ihre Identifizierbarkeit, und dann geht man besser davon aus, daß eine Stelle gestrichen und eine andere neu eingerichtet wird.

Mehr als jede andere Form symbolisiert die plurivariable Stelle auf der organisatorischen Ebene die Austauschelastizität der Funktionssysteme, und im besonderen: des politischen Systems. Das sagt zunächst nur etwas über die Gestaltbarkeit der Organisationen des politischen Systems - eine Frage, auf die wir zurückkommen werden. Zugleich übernimmt das Identitätsprinzip der Stelle aber jene Funktion, nach der wir fragen: die Fixierung des Machtcodes als Macht der Stellen im Verhältnis zu allen (inklusive anderen Stellen), die Kommunikationen der Stellen entgegenzunehmen und inhaltlich als Prämissen eigener Entscheidungen zu übernehmen haben. Nach dem Machtcode des politischen Systems ist politische Macht Stellenmacht. Sie ist als solche situationsunabhängig identifizierbar und dennoch änderbar. Sie ist erkennbar, kontaktierbar, bestimmbar, ohne durch ihr Identitätsprinzip schon festgelegt zu sein. Man kann dann nach der höchsten Stelle im System fragen, also nach der Stelle, die allen anderen Stellen übergeordnet ist und Kompetenzkompetenz (Souveränität) in Anspruch nimmt. Aber selbst dann ist dies noch eine Stelle, die man nicht unabhängig von anderen Stellen denken kann.

Die Formalität und Ergänzungsbedürftigkeit der Ordnung der Stellen, die Macht verwalten, entspricht der Formalität der politischen Funktion: Kapazität für kollektiv bindendes Entscheiden bereitzuhalten. Sie entspricht auch der Formalität des binären Schematismus der Macht, der nur eine Zwei-Seiten-Form bezeichnet, aber nichts darüber aussagt, durch wen und wofür sie benutzt wird. Mit all diesen Formen wird die Kontingenz jeder Entscheidung des politischen Systems festgelegt, so daß jede Bestimmung in diesem System und nur mit seinen eigenen Operationen erfolgen kann. Die Beobachtung von Stellen ermöglicht die Beobachtung der im System selbst erzeugten Ungewißheit.

Alles, was in dieser Ordnung Geschichte macht und Strukturen temporär festlegt, ist durch sie selbst bedingt. Aber zugleich ist damit eine extrem hohe Irritabilität des politischen Systems gesichert. Es kann sich Einflüssen öffnen, kann auf vorübergehende Lagen mit vorübergehenden Strukturfestlegungen reagieren und dabei seine eigene Autonomie bewahren und reproduzieren. Jede andere Form von Politik müßte an der Komplexität und den Turbulenzen der modernen Gesellschaft scheitern - oder durch die unkontrollierbare eigene Starrheit die anderen Funkdonssysteme belasten (was dann sehr leicht zu einem politischen Problem werden kann, wie der Zusammenbruch der politischen Systeme mit sozialistischen Bekenntnissen lehrt).[20]

VI.

Die Ausdifferenzierung eines politischen Systems kann nur gelingen, wenn innerhalb dieses Systems Konflikte zugelassen werden. Wäre das System als unitärer Block gegeben, wie es die kommunistische Partei der ehemaligen Sowjetunion versucht hat, würde dieser Block zum Konflikt mit seiner gesellschaftlichen Umwelt tendieren, den er dann auf der Ebene der öffentlichen Kommunikation, wenn nicht durch Gewaltausübung, unterdrücken müßte.

Einen exemplarischen Versuch, ohne interne Konflikte auszukommen, haben die Gremien der französischen Revolution, vor allem die Assemblée Nationale unternommen. Die Vorstellung, sie selbst seien die volonté générale, ließ zunächst keine internen Fraktionsbildungen zu. Das hat sich jedoch sehr rasch geändert in dem Maße, als Entscheidungen fällig wurden, die kontrovers diskutiert wurden. Es bildete sich alsbald eine linke und eine rechte Seite des Hauses, zunächst in einem topographischen, dann aber auch in einem ideologischen Sinne.[21] Vergeblich wurde versucht, diese Fraktionierung und die damit verbundene Überwachung der Stimmabgabe durch die »Gleichgesinnten« zu ver-

20 Hierzu Nicolas Hayoz, L'étreinte soviétique: Aspects Sociologiques de l'effondrement programmé de l'URSS, Genf 1997.

21 Vgl. Marcel Gauchet, La droite et la gauche, in: Pierre Nora (Hrsg.), Les lieux de mémoire Bd. III, 1, Paris 1992, S. 395-467.

hindern - zum Beispiel dadurch, daß man die Sitzplätze per Los zuteilte.[22] Das Interesse an Strukturierung der Kontroversen durch Parteibildung erwies sich als stärker. Schon vorher hatte sich in England eine entsprechende Unterscheidung von »Whigs« und »Tories« herausgebildet und die Möglichkeiten einer Regierungsbildung vorgezeichnet. Seit der französischen Revolution breitet sich jedoch das links/rechts-Schema weltweit aus und hält auch die Erinnerung an die französische Revolution wach. Auf der linken Seite findet man die radikalen Vertreter der revolutionären Prinzipien, auf der rechten Seite dagegen gemäßigte, wenn nicht restaurative Tendenzen. Mit dem Entstehen politischer Parteien überschreitet dieses Schema die Grenzen der parlamentarischen Debatten und wird zum allgemeinen Orientierungsschema der politischen Parteien und Wähler. Die Erinnerung an die französische Revolution wird durch den Sozialismus ersetzt, der sich seinerseits auf einen vermeintlichen Klassenkonflikt oder heute auf Hilfe für weniger gut etablierte Bevölkerungsteile bezieht.

Das sind bekannte Tatsachen, die wir hier nicht weiter erläutern müssen. Bemerkenswert ist jedoch, daß das links/rechts-Schema mitsamt seinen Erinnerungen an die französische Revolution oder die sozialistischen Ambitionen *ein rein politisches Schema ist* ohne genaue Korrelate in der gesellschaftlichen Umwelt. Das gilt ganz offensichtlich für die rechte (oder konservative) Fraktion. Schon die Bezeichnung »konservativ« führt irre, da nicht zu erkennen ist, was hier bewahrt werden soll. Auch für die Linke gibt es aber keine gesellschaftsstrukturellen Korrelate. Jedenfalls kann man nicht sagen, daß sie eine »Arbeiterpartei« ist, wenn man berücksichtigt, daß Arbeitsplätze nur mit einem erheblichen Kapitalaufwand und nur bei günstigen Standortbedingungen zu schaffen und zu erhalten sind. Es mag in diesen Richtungen geschichtlich bedingte Sympathien und Präferenzen geben, aber deren Auswirkungen bleiben angesichts der komplexen Konstellationen politischer Entscheidungen gering.

Was bleibt, ist das links/rechts-Schema, das es erlaubt, bei wechselnden Themen politische Konflikte zu inszenieren und dabei eine gewisse Linientreue zu wahren. Die Einheit des Systems

22 Vgl. Gauchet a.a.O. S.401.

wird in die Form der Oszillation gebracht und in die Zukunft projiziert. Verstärkt und zugleich ideologisch dekonstruiert wird dieses Schema durch die Codierung Regierung/Opposition. Zwar werden auch die politischen Wahlen nach dem links/rechts-Schema inszeniert, aber da die Oppositionspartei willens und in der Lage sein muß, die Regierung zu übernehmen, dämpft das den Gegensatz. Wenn dieser den verbalen Aufwand im Wahlkampf allzusehr bestimmt, wird eine gewinnende Opposition sich genötigt sehen, das, was sie in Aussicht gestellt hatte, abzudämpfen oder glattweg aufzugeben.

Mit all dem soll die Funktion dieses Schemas nicht bestritten werden. Im Gegenteil: es signalisiert die Bereitschaft des politischen Systems, Konflikte auszutragen - freilich nach einem eigenen Muster, für das sich in der gesellschaftlichen Umwelt keine genauen Entsprechungen finden. Die politischen Konflikte sind ausdifferenzierte Konflikte, die nur im operativ geschlossenen politischen System vorkommen können.

VII.

Die Einrichtung von politischen Ämtern ist die Bedingung dafür, daß verschiedene Formen der Besetzung von Ämtern diskutiert werden können. Seit der Antike wird dieses Thema in der Lehre von den Staatsformen (Monarchie, Aristokratie, Demokratie) behandelt. Jeder Staatsform konnte die ihr entsprechende Verfallsform zugeordnet werden. Dies hat zu der vor allem die Frühmoderne bewegenden Frage geführt, ob nicht eine »gemischte« Verfassung die beste, jedenfalls die stabilste sei, weil sie am ehesten die jedem Typus eigene Korruption und die damit einhergehende Instabilität vermeiden könne.

Mit der Überführung dieser Diskussion aus einer Lehre von *Staatstypen* in ein Problem der *Gewaltenleilung,* das in geschriebenen Verfassungen konkret geregelt ist und auf Erfahrungen mit Regulierungen reagieren könne, mit der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts also, hat sich die Diskussionslage entscheidend geändert. Die alten Staatstypenbegriffe waren für neue Sinngebungen frei geworden, und in der politischen Semantik entwikkelt sich »Demokratie« zum Führungsbegriff, ja zu einer norma-

tiven Anforderung an alle Gebilde, die als Staat auftreten und Anerkennung finden wollen.[23] Damit konnte eine beträchtliche Erweiterung des Zugangs zur Politik eingefangjen und benannt werden, die mit dem Übergang von der stratifikatorischen zur funktional differenzierten Gesellschaft eingetreten war. Man nannte die prinzipielle Inklusion der Gesamtbevölkerung in alle Funktionssysteme im Sonderfalle des politischen Systems jetzt Demokratie. Die Veranstaltung politischer Wahlen wurde als Beleg dafür angesehen, daß Demokratie verwirklicht war, und der Streit ging dann nur noch um die Frage, ob Einparteiensysteme oder Systeme mit einer verbreiteten Praxis des »Stimmenkaufs« diesem Anspruch genügten oder nicht. Aber dies war dann schon eine politische Frage, und der Begriff Demokratie war entsprechend ein politischer Begriff, ein Kampfbegriff geworden. Und so noch heute. Die Veränderungen der Semantik von »Demokratie« und ihrer Satellitenbegriffe waren nicht das Ergebnis einer Anwendung neuer Sozialtheorien gewesen; auch nicht das Resultat einer (jetzt ja ins Ökonomische tendierenden) modernen Gesellschaftstheorie. Vielmehr ging es um ein Korrelat der Evolution des politischen Systems im Kontext der Umstellung auf funktionale Differenzierung der Gesellschaft. Man brauchte einen Begriff zur Bezeichnung neuer Modalitäten der Inklusion und, damit zusammenhängend, neuer Modalitäten der Vorbereitung von kollektiv bindenden Entscheidungen; einen Begriff, mit dem die gestiegene Komplexität und Kontingenz des politischen Systems aufgefangen werden konnte; einen Begriff, der der Illusion entgegenwirken konnte, es sei nun Beliebiges möglich. Die Beziehung auf die Amterstruktur politischer Macht blieb, was die Wahl der »Volksvertreter« betrifft, erhalten, wurde aber nur als ein (eher notdürftiges) Mittel zum Zwecke verstanden. Seitdem oszillieren Demokratietheorien zwischen Überforderung und Rückführung auf das Machbare.

Was als Ergebnis dieser Entwicklung auffällt, läßt sich als *Recodierung der politischen Macht* beschreiben. Für die Spitze des Systems wird ein neuer Code bereitgestellt: der von Regierung und Opposition. Wir können deshalb dazu ansetzen, mit Hilfe

23 Im Kapitel über die Selbstbeschreibungen des politischen Systems werden wir nochmals ausführlich auf die Hintergrundprobleme dieser Umkonzipierung zurückkommen.

eines genauer gefaßten Begriffs des Codes zu analysieren, was Demokratie, strukturell gesehen, bedeutet; oder anders gesagt: was ein Beobachter zweiter Ordnung sehen kann, wenn er sieht, daß das politische System sich selbst an Hand der Unterscheidung von Regierung und Opposition beobachtet.

Die Einrichtung eines basalen Code machtüberlegen/machtunterlegen für die Ausdifferenzierung eines politischen Systems hatte zunächst alle Aufmerksamkeit auf die Herstellung und Sicherung der Machtüberlegenheit für alle Fälle gelenkt. Jede Schwächung der »höchsten Macht« im System mußte als Nachteil, als Moment der Unsicherheit, als Anreiz zu Versuchen zur Stürzung des Machthabers erscheinen. Deren Regierungszeit war denn auch, nach modernen Berechnungen, recht kurz.[24] Amter allein boten dagegen keine Sicherheit, sondern im Gegenteil: eine Sichtbarkeit des Ortes der Macht, die dem Machthaber gefährlich werden konnte. Demokratisierung revertiert dieses Problemverständnis; sie begreift die Spitze des Systems, gerade weil hier (und das bleibt natürlich) die maßgebenden Entscheidungen getroffen werden, als Ausgangspunkt für den Einbau anderer Möglichkeiten, für ein Kontingentwerden des gesamten Systems. Und deshalb ist dies der Punkt, an dem die gegenwärtig regierenden *oder auch andere* Machthaber in Betracht gezogen werden können. Es kommt nur darauf an, den Wechsel in der Amtsführung kampflos zu gestalten, ihn durch Verfahren zu regulieren.

Aber die Neuordnung betrifft nicht nur die Zeitdimension, nicht nur das Problem der Sukzession von Regierungen. Es geht nicht um eine Variante der dynastischen Sicherung von Kontinuität in der Amtsführung. So hatte man vielleicht zunächst gedacht: Da gewählte Regierungen nicht eines natürlichen Todes sterben, müsse man durch Organisation nachhelfen und die Dauer der Amtsführung befristen. In der Praxis hat sich daraus jedoch ein strikter binärer Code entwickelt, nämlich eine stets *gleichzeitige* Präsenz von Regierung und Opposition in allen politischen Entscheidungen.

24 Vgl. John H. Kautsky, The Politics of Aristocratic Empires, Chapel Hill N. C. 1982, S. 247f.; Elisabeth M. Brumfiel, Aztec State Making: Ecology, Structure, and the Origin of the State, in: American Anthropologist 85 (1983), S.261-284.

Der Code erfüllt alle Merkmale einer Präferenzcodierung: Man ist lieber an der Regierung beteiligt als an der Opposition. Nur die Regierung besetzt die Amter, in denen kollektiv verbindlich entschieden werden kann. Die Opposition kann nur lamentieren, Kritik üben, Forderungen artikulieren und generell: die Kontingenz aller politischen Entscheidungen reflektieren. Der positive Wert »Regierung« ist der Designationswert des Systems, der negative Wert »Opposition« ist der Reflexionswert des Systems.[25] Und der eine Wert bedingt den anderen. Nur die Unterscheidung gibt ihnen Sinn. Wie immer bei Unterscheidungen, die dem Beobachten zugrunde gelegt werden, sind auch hier *beide* Seiten *gleichzeitig* relevant, auch wenn nur die eine bezeichnet und benutzt wird. Die regierende Gruppierung muß bei allem, was sie politisch tut, mitbedenken, welche Möglichkeiten daraus für die Opposition entstehen, welche Gegendarstellungen sich anbieten und wie sich das Licht von Erfolgen und Mißerfolgen durch ein Arrangieren der Beleuchtung verteilen läßt. Auf der anderen Seite ist die Politik der Opposition zwar von der Aktivität der Regierung abhängig. Aber in der Reflexionsperspektive der Opposition zählen auch, und vor allem, *Unterlassungen* der Regierung, also all das, was geschehen *könnte,* unter Einschluß einer stets unzureichenden Aufmerksamkeit für unerwünschte Nebenfolgen. Wenn die Opposition auf »Rationalität« setzt und entsprechende Ansprüche hochschraubt, hat sie immer recht; und die Aktivität der Regierung erscheint dann leicht als bloßes Reden ohne wirksame politische Folgen.

Die Überformung des basalen Codes machtüberlegen/machtunterlegen durch den Code Regierung/Opposition ermöglicht demnach eine »Technisierung« des Codes im Sinne einer erleichterten, quasi automatischen Umformung des einen Wertes in den anderen - so wie in den Fällen Recht/Unrecht, wahr/unwahr oder bei den Transaktionen des Wirtschaftssystems, bei denen es bloß eines Vertrages bedarf, um Nichteigentümer zu Eigentümern zu machen und umgekehrt. Die Macht selbst ist, auch

25 Zu dieser Terminologie und zur Benutzung »designationsfreier« Werte zur Wertereflexion des Systems siehe Gotthard Günther, Strukturelle Minimalbedingungen einer Theorie des objektiven Geistes als Einheit der Geschichte, in: ders., Beiträge zur Grundlegung einer operationsfähigen Dialektik Bd.III, Hamburg 1980, S. 136-182 (i.off.).

wenn sie auf Ämter bezogen ist, nicht in diesem Sinne technisierbar, da es nicht so ohne weiteres möglich ist, den Herrn als Knecht oder den Knecht als Herrn operieren zu lassen. Die Recodierung im Schema Regierung/Opposition bedeutet dagegen, daß jeder Pluspunkt für die Regierung ein Minuspunkt für die Opposition ist und umgekehrt. Das bedeutet natürlich nicht, daß es in der Politik *nur darum geht.* Programme haben, wie überall so auch hier, ihr eigenes Gewicht und schränken die Beliebigkeit im Umgang mit den positiv/negativ-Werten des Codes ein. Gerade das ermöglicht es aber auch, jede Programmpolitik im Lichte des Codes Regierung/Opposition zu lesen und von daher jeweils gegenläufig zu bewerten.

Mit der Metacodierung der politischen Macht durch das Schema Regierung/Opposition verbindet sich ein grundlegender Stilwandel der politischen Entscheidungen, der sehr genau widerspiegelt, daß die Politik ihre gesellschaftliche Zentralstellung verloren bzw. aufgegeben hat. In der alten Ordnung war politische Amtsmacht durch Geburt erreichbar oder, davon abgeleitet, durch die Gunst des Monarchen oder durch Amtskauf oder durch Durchsetzung im Kreise einer etablierten Oligarchie (etwa in Venedig). Der Körper des Monarchen (nicht: seine Entscheidungsleistungen!) repräsentierte transzendente Mächte, und wenn nicht mehr dies, dann die Einheit der Untertanen. In jedem Falle war mit dem Innehaben des Amtes die Prätention verbunden, Gerechtigkeit walten zu lassen und das Wohl der Untertanen (der Nation und ihres Staates) zu fördern. Der askriptive Rekrutierungsmodus spiegelte sich in den Erwartungen, die an das Amt gerichtet waren. Nur die Legitimität der Amtsführung konnte bestritten werden, und in einem solchen Falle konnten sich die durchsetzungsfähigen Kreise auf ein Widerstandsrecht berufen. Unter dem Regime der Codierung Regierung/Opposition ändert sich dies, da sich sowohl die Regierung als auch die Opposition auf die alten Werte der Gerechtigkeit und des Wohls des Volkes berufen können. In der Politik geht es jetzt nur noch um unterschiedliche Priorisierung von Werten und Interessen, soweit diese im Horizont von Entscheidungsmöglichkeiten auftauchen. Und Legitimität wird (was immer die Verfassungslehre davon halten mag) in der praktischen Politik gleichbedeutend mit Popularität.

In diesem Bereich der Entscheidungen für oder gegen bestimmte Werte und Interessen werden alle Erscheinungen offensichtlich kontingent und in diesem Sinne politisch verantwortungsfähig. Was codiert wird, ist die Kontingenz des Entscheidens (und gerade nicht mehr: die alte, gut gemeinte Willkür). Die mit einer solchen Kontingenzcodierung erreichte Freigabe von Möglichkeiten entspricht den Bedingungen, die mit dem Übergang zu funktionaler Differenzierung des Gesellschaftssystems und der Ausdifferenzierung eines Spezialsystems für Politik eingetreten sind. Demokratie läßt sich (wenn man sie in der beschriebenen Weise verstehen darf) durch funktionale Differenzierung erklären; und das gilt auch für alle überschießenden Erwartungen, für alle Hoffnungen und Forderungen nach einer besseren Ausnutzung von Möglichkeiten, die mit diesem Konzept und vor allem mit der Inkorporierung von Opposition verbunden sind. Andererseits gehen gerade von dieser Codierung auch eigentümliche Effekte der Disziplinierung der Opposition aus, die man mitsehen muß.

In Einparteiensystemen, also in Systemen mit politischer Wahl ohne Wahlmöglichkeit, mag politische Opposition mehr oder weniger widerwillig zugelassen sein. Sie dient dann aber nur als Pufferzone zwischen der Regierung und der Wählerschaft. Sie hat nie die Chance, selbst die Regierung zu übernehmen. Sie hat daher auch keinen Anlaß, sich selbst zu disziplinieren im Hinblick auf das, was sie selbst als Regierung verwirklichen könnte. Nicht zufällig tendieren in solchen Systemen Oppositionsgruppen, wenn sie überhaupt Konturen gewinnen, ins Illusorische - seien es Literaten, seien es Philosophen (z.B. die der Praxis-Gruppe im Jugoslawien Titos), sei es eine Gewerkschafts-**Organisation** wie in Polen. Sie können Forderungen formulieren im Bereich der Toleranzzone der Regierenden, ohne selbst je in die Lage zu kommen, eine Politik durchführen zu müssen, die diese Forderungen einschließt und zugleich alle anderen politischen Themen bedient. Sie sind nicht Moment eines einheitlichen Codes, und ihre Chancen ergeben sich allenfalls in Situationen, in denen die Regierbarkeit eines politischen Systems (aus welchen Gründen immer) ohnehin an Grenzen stößt.

Diese Analyse zeigt im Umkehrschluß, wie stark die Freigabe der Opposition zur möglichen Regierungsbildung zugleich dis-

zipliniert. Schon das Entweder/Oder der Codierung wirkt einschränkend - und sei es nur durch Ausschluß dritter (unabhängiger und doch politischer) Positionen oder auch durch Beschränkung der Möglichkeit, an der Regierung teilzunehmen und zugleich Opposition zu treiben.[26] Erst recht verliert jeder Politikvorschlag an Glaubwürdigkeit, wenn offen zu Tage liegt, daß auch die Vorschlagenden selbst ihn nicht verwirklichen könnten. Dieses Dilemma der durch die Enge des überhaupt Möglichen (vor allem auch: finanziell Möglichen) erzwungenen Annäherung von Regierung und Opposition verlagert Politik zu großen Teilen in nur noch verbale Auseinandersetzungen, die nur zufallsbedingt noch zu kreativen Innovationen führen. Viele Sachanliegen und Interessen bleiben im politischen Spektrum von Regierung und Opposition dann unvertreten und suchen sich »voice«[27] auf anderen Wegen oder versinken in die gerade von engagierten Demokraten gefürchtete Apathie, die allenfalls durch eine übertreibende Rhetorik wiederbelebt werden kann. Das Problem der Demokratie ist: wie breit das Themenspektrum sein kann, das im Schema von Regierung und Opposition und in der Struktur der Parteiendifferenzierung tatsächlich erfaßt werden kann.

VIII.

Im klassischen Verständnis politischer Demokratie steht die politische Wahl im Zentrum der Aufmerksamkeit. Sie soll die Herrschaft des Volkes über sich selbst gewährleisten. Zwar nicht unmittelbar als Selbstbeherrschung, als potestas in seipsum, wohl aber indirekt in der Form der Wahl von Repräsentanten, die, so nimmt man an, den Willen des Volkes erahnen und durchzusetzen versuchen, weil sie anderenfalls nicht wiedergewählt

26 Eine gewisse Unreife in bezug auf diese Möglichkeit mag man Parteien nachsehen, die sich in ihrer Anfangsphase zu stark mit der Bindung an bestimmte Anliegen belastet hatten, etwa den »Grünen«. Nach dem Begriffsverständnis unseres Textes ist das auch symptomatisch für ein nicht ganz geglücktes Verhältnis zur Demokratie.

27 »Voice« im Sinne von Albert O. Hirschman, Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States, Cambridge Mass. 1970.

werden würden. Hiergegen gibt es bekannte Einwände. Die Versuche von Gremien nach der französischen Revolution, sich selbst als die volonte **generale** zu begreifen, sind gescheitert - nicht zuletzt an der Frage, wie diese Prätention kontrolliert werden könnte. Im übrigen muß man fragen, ob es einen solchen Volkswillen überhaupt gibt, oder ob es sich nur um ein semantisches Korrelat der Inszenierung politischer Wahlen handelt.[28]

Auch ist schwer zu sehen, wie die zur Wahl gestellten Parteien und Parteiprogramme eine zugrundeliegende Interessenlage repräsentieren könnten. Vor allem aber ist das artifiziell eingeführte Prinzip der Summenkonstanz kein adäquater Ausdruck politischer Macht.[29] Weil eine feststehende Zahl von Parlamentssitzen zu vergeben ist, ermöglichen die Wahlen ebenso wie die Abstimmungen im Parlament die Kalkulation, daß die Gewinne einer Partei auf Kosten anderer gehen und umgekehrt. Das erleichtert nicht zuletzt die Berichterstattung in den Medien und läßt die Politik als eine Serie von Triumphen und Niederlagen erscheinen. Tatsächlich ist jedoch die Zunahme bzw. Abnahme politischer Macht durch eine Vielzahl anderer Faktoren mitbedingt und im Summenkonstanzschema nicht angemessen abzubilden. Was bleibt nach all dem von der mit dem Begriff der Demokratie verbundenen Vorstellung von der Herrschaft des Volkes - abgesehen von der unaufgelösten Paradoxie der Herrschaft über sich selbst?

Im Rahmen der Theorie selbstreferentieller Systeme ergeben sich ganz andersartige Möglichkeiten, den Sinn der politischen Wahl zu begreifen. Ein erster Schritt liegt in der Neudefinition von Demokratie als Austauschverhältnis von Regierung und Opposition, also als Zweitcodierung politischer Amtsmacht.

28 Etwa im Sinne der Integrationslehre von Smend als symbolische Herstellung einer »geistigen« Realität. Siehe Rudolf Smend, Verfassung und Verfassungsrecht (1928), zit. nach: Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, Berlin 195 5, S. 119-276. Das würde die politische Wahl in die Nähe von funktionalen Äquivalenten wie Fahnen, Paraden, architektonisch ausgezeichneten Gebäuden bringen.

29 So ein bekanntes Argument von Talcott Parsons, On the Concept of Politicai Power, in: ders., Sociological Theory and Modern Society, New York 1967,5.297-354.

Darüber muß in der politischen Wahl entschieden werden. Auch nach diesem Konzept bleibt also die politische Wahl der Kern des Demokratieverständnisses. Dazu gehört, daß die politische Wahl politisch nicht kontrolliert werden kann, also frei und geheim durchgeführt wird. Das Verhindern einer politischen Kontrolle der politischen Wahl durch die regierenden Parteien erzeugt einen Strukturbruch, eine Selbstreferenzunterbrechung im politischen System. Dadurch wird gesichert, daß das politische Geschäft nicht einfach in der Kontinuität bisheriger Politik weiterläuft. Statt dessen wird, und das ist die Funktion der regelmäßig zu wiederholenden politischen Wahl, *die Politik mit einer für sie unbekannten Zukunft konfrontiert.* Das schließt es nicht schlechthin aus, daß man zu erraten versucht, welche politischen Entscheidungen eine positive Resonanz finden und eine Wiederwahl bzw. eine Übernahme der Regierung durch die bisherige Opposition begünstigen könnten. Es geht also nicht um eine Art Blindflug ohne Geräte und auch nicht, in alter Weise gesprochen, um die Reduktion von Politik auf fortune. Aber es gibt, schon wegen der Vielfalt der Themen und Interessen, keinen sicheren Schluß von Machtausübung auf Machterhaltung oder von Machtkritik auf Machtgewinn.

Die Institutionalisierung politischer Wahl garantiert dem System eine *im System selbst erzeugte Ungewißheit.* Es gibt natürlich nach wie vor auch die Unsicherheit, die aus einer turbulenten, übermäßig komplexen Umwelt resultiert, also etwa aus der Eigendynamik von Wirtschaft und Wissenschaft, aber diese Unsicherheit wird zunächst aufgefangen dadurch, daß das System selbst eigene Ungewißheit produziert und sich insofern nicht (oder nur mit Vorbehalt von Änderungen) festlegen kann. Im Verhältnis zur Umwelt erreicht das System so »requisite variety«[30], aber nur dadurch daß es die Unbestimmtheit der Umwelt durch eigene Unbestimmtheit kompensiert. Der Vorteil ist, daß man mit interner Unbestimmtheit besser umgehen kann als mit externer, und zwar durch Entscheidungen.[31]

Was wir »Demokratie« nennen und auf die Einrichtung politischer Wahlen zurückführen, ist demnach nichts anderes als die

30 Im Sinne von W. Ross Ashby, An Introduction to Cybernetics, London 1956, S.2o6ff.

31 Weitere Ausführungen dazu in Kap. 4.

Vollendung der Ausdifferenzierung eines politischen Systems. Das System gründet sich selbst auf Entscheidungen, die es selber eingerichtet hat. Es schafft damit zugleich Bedingungen für die Möglichkeit weiterer Entscheidungen, die von den gewählten »Repräsentanten« zu treffen sind. Diese Voraussetzungen sind befristet mit der Folge, daß man nicht wissen kann, wer nach den nächsten Wahlen die dann fälligen Entscheidungen treffen wird. Unabhängig von der Zeitdauer der Bindungswirkungen von Einzelentscheidungen (es mag sich um sehr langfristig wirkende Entscheidungen wie den Erlaß einer Verfassung oder die Verlagerung der Hauptstadt handeln) erzeugt das politische System durch die Einrichtung regelmäßiger Wahlen eine relativ kurzfristige Ungewißheit. Es garantiert sich selbst das Unbekanntsein seiner Zukunft und damit die Voraussetzung dafür, daß politische Operationen nicht errechnet werden können, sondern als Entscheidungen getroffen werden müssen.

IX.

Mit dieser Analyse, die auf die besonderen Umstände des politischen Systems der Gesellschaft eingeht, können wir zugleich eine These mit Belegmaterial versorgen, die sehr viel abstrakter formuliert werden kann. Sie postuliert, kurz gesagt, daß die *operative Schließung eines Systems Voraussetzung ist für seine Offenheit in Bezug auf die Umwelt.* Der ausschlaggebende Grund für diese Annahme ist: daß die Differenz von System und Umwelt nur im System (wo denn sonst?) erzeugt und reproduziert werden kann und daß dies nur mit Hilfe von rekursiven Operationen möglich ist. Zugleich ist aber zu beachten, daß es auf die *Differenz* von System und Umwelt ankommt, die nur an Interdependenzen bemerkt werden kann. Geschlossenheit darf nicht als kausale Isolierung verstanden werden[32], also nicht nach dem Muster von technischen Einrichtungen, die auf nur wenige, dann

32 Wenn dies immer und immer wieder behauptet und als Argument zur Widerlegung der Theorie angeführt wird (siehe für viele: Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt 1992, S.407), so ist das wohl nur durch mangelnde Kenntnis der einschlägigen Texte zu erklären.

aber determinierende Impulse aus der Umwelt reagieren, also angestellt, abgestellt und von außen gesteuert werden können.

Der Zusammenhang von Geschlossenheit und Offenheit muß mithin als ein Steigerungszusammenhang begriffen werden und nicht, wie in der älteren Systemtheorie, als ein Typengegensatz. Nur geschlossene Systeme, die sich selbst von ihrer Umwelt unterscheiden können, können sich mit ihren eigenen Operationen auf das einstellen, was sie als Information der Umwelt (und nicht sich selbst) zurechnen. Information ist zwar immer ein systeminternes Konstrukt[33], aber was im Schema der Information verarbeitet wird, kann auf Irritationen des Systems durch seine Umwelt zurückgehen. Ein zu hohes Maß an Selbstirritierung der Politik, das man hin und wieder beobachten zu können meint, wäre danach ein tendenziell pathologisches Phänomen.

Gewiß ist eine Kombination von operativer Schließung und Offenheit für Umweltirritationen nicht unter beliebigen Bedingungen und nicht in beliebigen Formen möglich.[34] Was hier erreicht werden kann, stellt sich in der Evolution heraus. Insofern ist unsere Analyse auch ein Beitrag zur Theorie gesellschaftlicher Evolution. Zu den Voraussetzungen einer primär funktionalen Differenzierung des Gesellschaftssystems gehört, daß die Funktionssysteme nicht an eine übergeordnete Regulierung gebunden sind, aber *statt dessen* die Bedingungen ihrer jeweils eigenen Systembasis erfüllen. Systemintern geschieht das dadurch, daß das System sich selbst mit Ungewißheit, also mit Entscheidungsbedarf versorgt, sich auf strukturelle Kontingenz einstellt und damit die Voraussetzungen schafft für Selbstorganisation und Selbstdetermination. Alle Verfassungsfragen, alle Wertfragen bleiben demgegenüber sekundär. Die Eigenart des politischen Systems der modernen Gesellschaft findet man in den Formen, mit denen es Geschlossenheit und Offenheit bei steigender Komplexität des Systems und seiner Umwelt immer noch kombinieren kann. Daß ein solches Arrangement seine eigenen Probleme hat, werden wir wieder und wieder bemerken.

Die Folgen operativer Schließung sind von verschiedenen theo-

33 Hierzu auch Niklas Luhmann, Selbstorganisation und Information im politischen System, in: Selbstorganisation 2 (1991), S. 11-26.

34 Hierauf werden wir im Kapitel über strukturelle Kopplungen ausführlicher eingehen.

retischen Ausgangspunkten mit verschiedenen Begriffen, im Ergebnis aber übereinstimmend beschrieben worden. Im Formenkalkül von George Spencer Brown erscheinen sie als re-entry der Unterscheidung (hier: System und Umwelt) in sich selbst.[35] Das System produziert operativ die Differenz von System und Umwelt und kann dann, wenn komplex genug, die Differenz verwenden, um sich selbst von seiner Umwelt zu unterscheiden. Die Folgen sind, daß die eigenen Operationen (bei Spencer Brown: Arithmetik und Algebra) nicht mehr ausreichen, um das System zu berechnen. Es kommt zu einer »unresolvable indeterminacy« des Systems für sich selbst und für andere. Die Operationen müssen, um beobachtbar zu sein, temporalisiert, also zeitlich auseinandergezogen werden. Die Vergangenheit muß über eine Gedächtmsfunktion präsentiert werden, die (wird man wohl hinzufügen dürfen) Vergessen und Erinnern diskriminiert; und die Zukunft ist dem Oszillieren eines bistabilen Systems ausgesetzt, das heißt: sie kann eher im Anschluß an die Umwelt oder im Anschluß an das System selbst, also eher fremdreferentiell oder eher selbstreferentiell festgelegt werden, wobei die eine Option von der anderen unterschieden und durch die andere korrigiert werden muß und jeder erreichte Systemzustand seinerseits vergessen und erinnert werden kann und den Ausgangspunkt für ein weiteres Oszillieren bietet.

In Heinz von Foersters Kybernetik zweiter Ordnung erscheint dasselbe Problem als Unterscheidung von trivialen und nichttrivialen Maschinen.[36] Triviale Maschinen arbeiten zuverlässig, sie erzeugen (wenn sie nicht kaputt sind) auf einen bestimmten Input immer denselben Output. Nichttriviale Maschinen erzeugen durch Rückführung des Output in das System, durch Kombination mehrerer derartiger Maschinen und durch doppelte

35 Siehe George Spencer Brown, Laws of Form, Neudruck New York 1979, S. 6ff., 6 ff.

36 Siehe als Ausgangspunkt Heinz von Foerster, Observing Systems, Seaside Cal. 1981; ferner speziell für triviale/nichttriviale Maschinen ders., Principies of Self-Organization - In a Socio-Managerial Context, in: Hans Ulrich / Gilbert J.B. Probst, Self-Organization and Management of Social Systems: Insights, Promises, Doubts, and Questions, Berlin 1984, S.2-24, und, speziell für kommunikative Systeme, ders., Für Niklas Luhmann: Wie rekursiv ist Kommunikation?, in: Teoría Sociológica 1/2 (1993), S. 61-84.

Schließung von mehreren, Irritation durch die Umwelt einbeziehenden Kreisläufen so viel Komplexität, daß sie nur noch als historische Maschinen, also abhängig vom jeweils durch die eigenen Operationen erreichten Zustand und in diesem Sinne strukturdeterminiert operieren können. Schon bei sehr wenigen Variablen oder strukturellen Kopplungen, die das System mit seiner Umwelt verbinden, wird das System mathematisch so komplex, daß selbst die mächtigsten Computer nicht mehr mithalten können. Das System wird unberechenbar, also unzuverlässig, also nur mit Hilfe der Unterstellung von Entscheidungsfreiheit beschreibbar.

Gotthard Günther war von subjekttheoretischen Überlegungen ausgegangen und hatte sich die Frage gestellt, wie (und vor allem: mit welcher Logik) eine Welt beschrieben werden könne, die eine Mehrheit von Reflexionszentren (Subjekten) enthalte, aber selbst nicht reflexionsfähig sei. In einem für unsere Zwecke besonders wichtigen Beitrag wird die klassische Einteilung von Vernunft (Erkennen) und Willen (Handeln) als unterscheidbaren Subjektfähigkeiten in diese Fragestellung eingebaut und als eine gleichsam ontologische Einteilung subjektiver Fähigkeiten dekonstruiert und rekonstruiert.[37] Ausgangspunkt ist auch hier die Annahme einer operativen Schließung des Systems, also die Beständigkeit einer Grenze zwischen System und Umwelt. Ein System, das unter der Bedingung der Geschlossenheit operiert, *muß* sich *eben deshalb* um seine Umwelt kümmern.[38] Die Systemgrenze bricht die traditionelle Annahme, die Welt müsse entweder determiniert oder mit Subjekten durchsetzt und insofern indeterminiert sein. Statt dessen kommt es auf die systeminterne Disposition über Unterscheidungen an. Nimmt das System sich selbst die Freiheit, zwischen Wahrheit und Irrtum zu unterscheiden, operiert es im Modus der Kognition, wobei es die Um-

37 Siehe Cognition and Volition: A Contribution to a Cybernetic Theory of Subjectivity, in: Gotthard Günther, Beiträge zur Grundlegung einer operationsfähigen Dialektik Bd. 2, Hamburg 1979, S. 203-240.

38 Und gerade die Indifferenz der Umwelt zwingt nach Günther zur Aktivität: »... the subjectivity itself, in order to overcome this indifference and in order to maintain its characteristics of Life, cannot help but enter into an active role. It is important to say that it *must* assume an active role and not only: it *may* be active.« (a. a. O. S. 212)

weit als Einheit, als Sein wie es ist, voraussetzt. Nimmt das System dagegen sich selbst als Einheit, die in der Umwelt eine Differenz erzeugen will, so begreift es sich, in klassischer Terminologie, als Wille. Es sind demnach nicht objektive Gegebenheiten, sondern Prozesse der Selbstreflexion oder genauer: Prozesse der internen Disposition über Identität und Differenz, die Anlaß dazu geben, trotz unentwirrbarer wechselseitiger Bedingtheiten Verstand und Willen zu unterscheiden. Das Zusammenwirken von Kognition und Wille zu einer »image-induced causality« kann weder als determiniert, noch als unerklärbare Spontaneität begriffen werden, sondern nur als überdeterminiert durch Komplexität: »... free will cannot be called lack of determination but is actually a plus of formal determinating factors on the basis of increased structural complexity of the event«[39], und das lebenslange Interesse Günthers galt dann der Entwicklung einer »mehrwertigen« Logik als komplexitätsadäquatem Beschreibungsinstrument.

Wir können diesen deutlich konvergierenden Konzepten der Theorie operativ geschlossener, selbstreferentieller Systeme eine weitere Überlegung anfügen, um sie stärker an die in der Politiktheorie diskutierten Probleme heranzuführen. Bei allen Diskussionen über politische »Steuerung« stehen Kausalannahmen im Mittelpunkt. Geht man von handlungstheoretischen Konzepten aus, zerbrechen die Hoffnungen auf Ergebniskontrolle in der Praxis (und dann wohl auch in der Theorie) am Problem der unvorhergesehenen Folgen und der »perversen«, die Ausgangsintention desavouierenden Effekte. Über solche »vicissitudes of human intentions«[40] wird typisch in narrativer Form berichtet. Das läßt es als ratsam erscheinen, zunächst das Kausalschema als solches zu betrachten. Während man in der Tradition Kausalität und entsprechende Gesetze oder Wahrscheinlichkeiten als objektive Weltgegebenheiten angenommen hatte, liegt es für eine Theorie selbstreferentieller Systeme näher, von einem Beobachtungsschema auszugehen, das Systeme verwenden können, um sich selbst zu ihrer Umwelt in ein intern zugriffsfähiges Verhältnis zu setzen. Kausalität ist, so gesehen, nur ein Endlosschema,

39 A.a.O. S.214.

40 Diese Formulierung bei Jerome Bruner, Actual Minds, Possible Worlds, Cambridge Mass. 1986, S. 16.

ein Medium für die Bildung konkreter Kausalannahmen, die das Medium in Formen strengerer Kopplung umsetzen je nach aktuellen Interessen an Erklärungen oder Planungen.[41] Kausale Beobachtungen und Beschreibungen sind mithin davon abhängig, daß zwischen Medium und Form unterschieden wird und beim Übergang von loser zu strikter Kopplung (vom medialen Substrat zur Form) Zurechnungsentscheidungen eingesetzt werden.

Die sozialpsychologische Attributionsforschung hat vor allem nach Korrelationen zwischen Personmerkmalen, Situationsmerkmalen und Attributionstendenzen gefragt. In unserem Zusammenhang bietet sich eine andere Auswertung an. In selbstreferentiellen Systemen *kann die Attribution selbst zur Ursache für das Auslösen von Wirkungen werden.* Das ist zugleich eine Anwendung des berühmten Thomas-Theorem: Die Definition einer Situation wird in ihren Konsequenzen zur Realität, weil das System sich nach ihr richtet. In Entsprechung zu den übrigen Annahmen der Theorie selbstreferentieller Systeme kann man solche Systeme auch als im kausalen Sinne hyperkomplex bezeichnen. Sie lassen sich deshalb nicht kausal erklären (es sei denn: zur bloßen Selbstbefriedigung eines Beobachters), weil sie selbst über Kausalität disponieren; und dies nicht nur im Sinne einer Verfügung über die ihnen zu Gebote stehenden Ursachen (vor allem: eigenes Handeln), sondern auch im Sinne einer kausal wirksamen Reduktion der Endloskomplexität des Kausalschemas selbst.

Die Frage nach der gesellschaftlichen Wirkungskompetenz von Politik ist nach all dem viel zu einfach gestellt. Daß Politik sich auswirkt, kann ebensowenig bestritten werden wie: daß es ihr nicht gelingt, Systemzustände (und seien es die eigenen) in der gewünschten Richtung zu determinieren. Mit der Theorie selbstreferentieller Systeme verfügen wir zumindest über ein Angebot, einer solchen Sachlage deskriptiv und in der Form von Vergleichen mit anderen Funktionssystemen gerecht zu werden. Im selben Theorieinstrument liegt aber auch der Verzicht auf direktive Politikberatung. Alle an die Adresse von Politik gerichtete Kom-

41 Hierzu ausführlicher Niklas Luhmann, Das Risiko der Kausalität, in: Zeitschrift für Wissenschaftsforschung 9/10 (1995), S. 107-119.

munikation kann nur in der Aufforderung bestehen, die eigene Selbstbeschreibung auf die Bedingungen einzustellen, die in der modernen Gesellschaft gegeben sind.

X.

Operative Schließung besagt: eigene Rekursivität, Orientierung an selbstproduzierten Eigenwerten, Selbstversorgung mit Gedächtnis und mit Oszillation im Rahmen eigener Unterscheidungen, also Herstellung und Fortschreibung einer eigenen Vergangenheit und einer eigenen Zukunft. Sie besagt nicht: Unabhängigkeit von der Umwelt. Schon im Prinzip der funktionalen Differenzierung liegt es ja, daß die Gesellschaft und damit jedes Funktionssystem darauf angewiesen ist, daß andere Systeme jeweils ihre Funktion erfüllen. Wie immer Kausalität konstruiert, wie immer Wirkungen auf Ursachen zugerechnet werden, Kausalbeziehungen zwischen dem politischen System und anderen Systemen der Gesellschaft lassen sich nicht bestreiten; auch wenn man immer die Frage vorschalten muß, wer sie beobachtet, wer sie beschreibt, wer Kopplungen zwischen bestimmten Ursachen und bestimmten Wirkungen herstellen zu können meint.

Auf Einzelheiten werden wir später, vor allem im Kapitel über strukturelle Kopplungen zurückkommen. Im Augenblick soll es nur darum gehen, die These der operativen Schließung und Autopoiesis des politischen Systems an einem exemplarischen Fall zu verdeutlichen: am Verhältnis des politischen Systems zum Wirtschaftssystem.

Daß Themen aus dem Bereich der Wirtschaft eine erhebliche politische Rolle spielen, liegt auf der Hand. In dem Maße, als nationale oder andere »fundamentalistische«, zum Beispiel religiöse oder ethnische Themen zurücktreten, bilden wirtschaftliche Themen sogar die Hauptmasse des politischen Streites. Die Politiker scheinen davon auszugehen, daß sie an dem wirtschaftlichen Wohlergehen ihres Landes gemessen werden und daß von den wirtschaftlichen Konjunkturen abhängt, ob sie wiedergewählt werden oder nicht; und sie muten sich selbst deshalb zu, politische Entscheidungen so zu treffen, daß sie die Wirtschaft fördern und zugleich die Verteilungen, die die Wirtschaft von

sich aus hervorbringt, korrigieren. Sie versuchen zum Beispiel, möglichst viel international fluktuierendes Kapital ins eigene Land zu ziehen bzw., anders gesagt, die Standortqualität des eigenen Landes zu verbessern. Wenn man den politischen Reden folgt, liegen dem Kausalannahmen zugrunde, die jedoch mit dem, was wirklich geschieht, wenig zu tun haben. Förderung und Korrektur der Wirtschaft sind wenig kompatible Ziele. Deshalb oszilliert die Politik zwischen Regulierung und Deregulierung. Dies Regulierungs/Deregulierungs-Paradox ist jedoch ganz offensichtlich ein Eigenproblem der Politik, das die Wirtschaft je nachdem, wie es politisch gelöst wird, betrifft, aber nicht bestimmt, also auch nicht reguliert. Auch die Anwendung des Kausälschemas auf das Verhältnis der hochkomplexen und für sich selbst und für andere intransparenten Systeme Wirtschaft und Politik ist eine Eigenleistung des politischen Systems, ist eine in der Politik angefertigte Realitätsbeschreibung, die politisch nicht zuletzt danach beurteilt und korrigiert wird, welche politischen Wirkungen sie hat - zum Beispiel während eines Wahlkampfes in anderer Weise als nach den Wahlen.

In der Politik, so kann man schließen, wird über Wirtschaft geredet. Es werden Politikideen konzipiert und, soweit politische Organisationen kontrolliert werden können, entsprechende Entscheidungen getroffen. Je nach dem Informationsstand werden dann Ideen korrigiert und Entscheidungen geändert. Mit den basalen Operationen des Wirtschaftssystems, mit den täglich getätigten Transaktionen, hat dies jedoch wenig zu tun. Die Börse wird auf politische Ereignisse, oft auch auf bevorstehende oder nur vermutete politische Tendenzen reagieren, aber dies typisch nicht in einer Weise, die den politischen Intentionen entspricht. Die Politik hat wiederum zwei Möglichkeiten, diesen Mangel an Kontrolle auszugleichen, nämlich Rechtfertigung und Heuchelei.[42] Sie rechtfertigt Ideen (soweit die das nötig haben), die schon in Entscheidungen eingegangen sind. Sie leistet eine »Abgabe zur allgemeinen Kasse der Menschlichkeit«[43] und hofft, daß dies

42 Siehe auf Grund schwedischer Erfahrungen Nils Brunsson, Ideas and Actions: Justification and Hypocrisy as Alternatives to Control, in: Accounting Organizations and Society 18 (1993), S. 489-506.

43 Nach einer Formulierung von Ludwig Tieck, William Lovell, zit. nach der Ausgabe in: Frühe Erzählungen und Romane, München o.J. S. 240.

politisch ausreicht. Und eben deshalb muß sie Kausalkonstruktionen unterhalten, um zeigen zu können, daß die *guten* Absichten *ernst* gemeint sind.

Solange die Politik in den politischen Wahlen nach guten und schlechten Resultaten beurteilt wird (und nicht nur: nach der ideologischen Richtigkeit ihrer Ideen), darf es nicht erstaunen, wenn man politische Techniken findet, die es ermöglichen, das unkontrollierbare (für die Politik mehr oder weniger zufällige) Entstehen guter und schlechter Resultate zu überleben. Rechtfertigung und Heuchelei sind politische Optimierungsstrategien, mit denen man im Code gut/schlecht kommuniziert, ohne das ausgeschlossene Dritte, die Realität, kontrollieren zu können. Wie bei den Hopi-Indianern der Regentanz scheint das Reden von Ankurbelung der Wirtschaft, Sicherung des Standorts Deutschland, Beschaffung von Arbeitsplätzen eine wichtige Funktion zu erfüllen; jedenfalls die, den Eindruck zu verbreiten, daß etwas getan wird und nicht einfach abgewartet wird, bis die Dinge sich von selber wenden. Jeder Vergleich mit starken ökonomischen Interventionen, von der Sozialisierung der Produktionsbetriebe im »realen« Sozialismus bis zur Sozialisierung des Geldes in der italienischen Finanzpolitik der 80er Jahre, zeigt, daß dies die immer noch beste Lösung ist, an die man derzeit denken kann.

Dies ist aber nur eines der Argumente für die selbstreferentielle Geschlossenheit der auf Wirtschaft bezogenen politischen Kommunikation. Ein zweites, gravierenderes Argument ist: daß Differenzen, die die Wirtschaft erzeugt und hinterläßt, politisch nicht zur Wahl gestellt werden können.[44] Das Parteienschema links/rechts oder sozialistisch/liberal bleibt hoffnungslos hinter den Realitäten zurück. Es bietet auf beiden Seiten dieselben Probleme; und zwar genau die Probleme, die sich aus der Systemdifferenzierung von Wirtschaft und Politik ergeben. Oder anders

Mit James March, Beschränkte Rationalität, Ungewißheit und die Technik der Auswahl, in: ders., Entscheidung und Organisation: Kritische und konstruktive Beiträge, Entwicklungen und Perspektiven, dt. Übers. Wiesbaden 1990, S. 297-328 (321), könnte man auch von einer »langfristigen Investition in Moralität« sprechen.

44 Siehe dazu Niklas Luhmann, Politik und Wirtschaft, in: Merkur 49 (1995), S. 573-581.

gesagt: es gibt keine primär wirtschaftlichen Unterschiede nach dem Muster von reich/arm oder Kapital/Arbeit, die in die Politik hinübercopiert werden könnten, so daß man politisch, und sei es durch Stimmabgabe für eine bestimmte politische Partei, entscheiden könnte, welcher Seite man Priorität geben will. Die für die heutige Wirtschaft zentrale Differenz liegt zwischen dem internationalen Finanzmarkt auf der einen Seite und den primär regional organisierten Komplexen von Industrie und Arbeit auf der anderen; und diese Differenz läßt sich nicht politisch, jedenfalls nicht regionalstaatenpolitisch repräsentieren.

Die Operationsweise der Wirtschaft, die geldverwendende Transaktion, und die durch sie produzierten Strukturen zwingen die Politik in die Autonomie, bei allem Mitgefühl, das sie für die Leiden der Wirtschaft aufbringt oder zur Schau stellt. Operativ gesehen, kann die Politik nicht wirtschaften, und die Erfahrungen mit entsprechenden Versuchen lassen es wenig ratsam erscheinen, daran etwas zu ändern. Und dies gilt unbeschadet aller Möglichkeiten, die intransparente Wirklichkeit der Systeme mit einem Netz von Ursache/Wirkung-Beziehungen zu überziehen. Unter der gesellschaftlichen Bedingung funktionaler Differenzierung ist denn auch nichts anderes zu erwarten. Denn diese Form der Differenzierung steigert Indifferenzen und Betroffenheiten, Unabhängigkeiten und Abhängigkeiten pari passu.

XL

Wenn ein System zu eigener Autopoiesis ausdifferenziert ist, gewinnt es damit Möglichkeiten, über interne Differenzierungen unabhängig von der externen Umwelt zu entscheiden. Umgekehrt stärkt eine interne Differenzierung, die nicht an die Umwelt anschließt, die Ausdifferenzierung des Systems. Dies sind systemtheoretisch in vielen Hinsichten bewährte Einsichten.[45] Sie treffen auch auf das politische System zu.

Man kann diese Umstellung auf eine eigenständige interne Diffe-

45 Vgl. für den Fall der Disziplinendifferenzierung des Wissenschaftssystems Rudolf Stichweh, Zur Entstehung des modernen Systems wissenschaftlicher Disziplinen: Physik in Deutschland 1740-1890, Frankfurt 1984.

renzierung des politischen Systems an der Errichtung einer eigenen Amterordnung erkennen, die nicht als Copie einer Ordnung der Umwelt aufgeführt wird, zum Beispiel nicht als eine Copie der bedeutenden Adelshaushalte und auch nicht als Copie des Systems der Stratifikation. Von Königen wird, seit es sie gibt, erwartet, daß sie für alle da sind.

Eine über diese Form der amtsspezifischen Universalisierung hinausgehende Entwicklung korreliert mit der Evolution des modernen Territorialstaates. Sie erfolgt in zwei Stufen, die in der Semantik der Selbstbeschreibung des Systems in den Begriffen »Souveränität« und »Demokratie« abgebildet werden.[46] In der frühen Neuzeit ging es hierbei zunächst um die Einführung neuer Rollenbezeichnungen mit dem Ziele, eine spezifisch staatlich-politische Rollenkomplementarität zum Ausdruck zu bringen. Die alte Semantik von civitas/cives wurde abgelöst durch eine Terminologie, die princeps und subditos unterschied. Der Fürst war danach nicht mehr ein Bürger unter anderen, wenngleich in einzigartiger Stellung, sondern er mußte um seiner Funktion willen von den Bürgerpflichten freigestellt werden. Das reduzierte die Bürger (Adelige eingeschlossen) auf die Stellung von Untergebenen, die entsprechend spezifischer verstanden wurde und zum Beispiel das Familienleben, die Entwicklungen im Bereich von Künsten und Wissenschaft ausklammerte, ja seit dem 18. Jahrhundert schließlich nicht einmal mehr die Bindung an eine bestimmte Religion umfaßte. Die Weiterverwendung der civitas/cives-Terminologie (auf die man sich auch heute wieder beruft) hatte seitdem einen deutlich konservativen, fast könnte man sagen: ideologischen Charakter.[47] Mit »cives« waren die Teile gemeint, aus denen das Ganze bestehe und sich zu einer Ordnung zusammenfüge, mit »subditos« dagegen eine Komplementärstellung im Verhältnis zum Fürsten. Mit einer alsbald sich verstärkenden Differenzierung von Politik und Wirtschaft konnte dann auch zwischen citoyen und bourgeois unterschie-

46 Dazu ausführlicher Kapitel 9.

47 So zum Beispiel bei einem Vertreter des römischen Patriziats: Marius Salamonius, De principatu (1513), zit. nach der Ausgabe Milano 1955. Vgl. auch Hermann Conring, De cive & civitate, zit. nach: ders., Dissertationes academicae selectiores, Leiden 1686, mit ausführlicher Behandlung des »Irrtums«, den man begehe, wenn man cives, wie üblich, subditos nenne.

den und ein Konzept der »bürgerlichen Gesellschaft« entwickelt werden, das auf Wirtschaft beschränkt blieb und den Staat als eine Anstalt begreifen konnte, die unter eigenen Beschränkungen zu regieren war.

In dieser Form war die Binnendifferenzierung des politischen Systems unter dem Namen »Staat« doppelt konzipiert: als Differenzierung der Ämterstruktur (vor allem an der Differenzachse Politik/**Verwaltung)** und als Unterscheidung dieser Struktur von dem Publikum der Staatsbürger, dem zu dienen sie bestimmt war. Genau diese Grenze staatliche Ämter/Publikum (oder in zeitgenössischer Terminologie: Staatsgewalt/Staatsvolk) gab dann den Anlaß für Reflexionsbemühungen, die auf ein neues Einheitskonzept unter dem Namen »Demokratie« hinausliefen.

Damit wurde eine Entwicklung eingeleitet, die über die alte, spezifisch politische Rollenkomplementarität hinausführte, sie zwar nicht abschaffte, aber durch eine Differenzierung organisierter sozialer Systeme innerhalb des politischen Systems überformte. Das geschah vor allem durch das Entstehen organisierter politischer Parteien zur Wahrnehmung derjenigen Funktionen, die im Demokratiekonzept impliziert waren. Die interne Differenzierung des politischen Systems ist seitdem eine Differenzierung von Organisationssystemen nach dem Muster eines Zentrums, der Staatsorganisation, und peripherer politischer Organisationen. Wir kommen darauf zurück.

Dieser auf Organisation beruhenden Differenzierung wird das durch politische Wahl beteiligte Publikum gegenübergestellt. Das Rollenschema des »Wählers« ist noch erkennbar, aber der politische Effekt geht nicht von der Einzelrolle aus, sondern davon, daß das »Volk« als eine aus Individuen bestehende Population gefragt wird und sich äußert.[48] Dabei werden externe De-

48 Ein entsprechender Begriff der Population steht seit dem 18. Jahrhundert zur Verfügung. Im Unterschied zu einer davorliegenden gattungslogischen Tradition nimmt er nicht mehr auf das Wesen oder die Natur der zum politischen Gemeinwesen vereinten Menschen Bezug, sondern sieht die Population (auch in demographischen und evolutionären Zusammenhängen) als ein aus Individuen bestehendes Aggregat. Der Begriff ist letztlich paradox gebaut, weil er vorsieht, daß, gerade weil die Population aus Individuen besteht, es auf die einzelnen Individuen nicht ankommt. Sie mögen sterben und durch andere ersetzt werden. Sie mögen sich für die

terminierungen allmählich abgebaut. Sie mögen die Entscheidungen der Individuen beeinflussen, gleichen sich aber im Gesamtergebnis der Wahl gegeneinander aus. Daß der typische "Wähler den Vorgaben von Autoritätspersonen (Grundherren, lokalen »headmen«, wohltätigen Abgeordneten) folgt, wird als Anomalie registriert und als »Stimmkauf« diskreditiert. Auch die quantitativ erheblichen Einflüsse religiöser Überzeugungen (»christliche« Parteien) oder der Stellung im Produktionsprozeß (»Arbeiterparteien«) nehmen in neuerer Zeit deutlich ab.[49] Sollte dieser Trend sich bestätigen und fortsetzen, kann er theoretisch als weiterer Indikator für die Ausdifferenzierung des Funktionssystems Politik begriffen werden. Mehr und mehr wird das politische System für Eigendynamik und für das laufende Abarbeiten selbsterzeugter Unbestimmtheiten freigestellt. Es reagiert schließlich nur noch auf - sich selbst und auf das, was es als Irritationen politisch lesen und verarbeiten kann.

Auch diese interne Differenzierung von Staat, Parteien und Publikum sieht nicht vor, daß ihre Einteilung komplementär an entsprechende Umweltverhältnisse angeschlossen wird. Sie ist sowohl unabhängig vom Schema funktionaler Differenzierung (und das ist seinerseits ein Erfordernis dieser Differenzierungsform selbst) als auch unabhängig von jeder Differenzierung von Sachproblemen innerhalb oder außerhalb der Gesellschaft. Alle Verhältnisse, die politische Relevanz gewinnen sollen, müssen zunächst als relevante Differenzen politisch konstruiert werden; und man weiß, wie schwer es den politischen Parteien fällt, die zwischen ihnen bestehenden Differenzen zugleich an Unterschieden der Sachprobleme und an entsprechenden Lösungsvorschlägen auszurichten. Auf der dritten Stufe, im Schema der Dif-

seltsamsten Einflüsse öffnen und mit oder ohne verständliche Motive entscheiden: die Auswirkungen ihrer Individualität werden durch die Population gleichsam absorbiert. Entsprechend wird der Begriff des Volkes im 18. Jahrhundert als »Konstrukt« reflektiert, zum Beispiel in Burkes Bemerkungen zur französischen Revolution.

49 Es mag sich hier nicht zuletzt um Generationseffekte handeln und wir müssen nicht so weit gehen, zu leugnen, daß Individuen sich durch Zugehörigkeiten motivieren lassen. Hierzu Bradley M. Richardson, European Party Loyalities Revisited, in: American Political Science Review 85 (1991), S.751 -775.

ferenzierung der Subsysteme politische Parteien, ist das Politische derart dominant, daß es schwerfällt, hierfür beim Publikum noch Verständnis zu finden; geschweige denn: Politikprogramme zur Wahl zu stellen, deren Auswirkungen auf die innergesellschaftliche und die außergesellschaftliche Umwelt sich nennenswert unterscheiden.

XII.

Mit der Realisierung von operativer Schließung auf der Basis funktionaler Spezifikation ergeben sich Probleme, die früher in Kosmologien ausgelagert werden konnten, jetzt aber durch Operationen des Systems selbst gelöst werden müssen. Wir werden sie in den letzten Abschnitten dieses Kapitels vorstellen.

Das eine betrifft die Sinngebung des Systems, die jetzt nur noch durch Selbsteinschränkung gewonnen werden kann; oder anders gesagt: die Transformation von unbegrenzten Entscheidungsmöglichkeiten in Sinnhorizonte, die im System selbst als limitierend behandelt werden können. Der *positive* Sinn des Systems muß also mit Einschränkungen, mit *Negativität* kompatibel formuliert sein.

Das andere Problem liegt in der Frage, wie ein System mit der sprachlich aufgenötigten Bedingung umgehen kann, daß jede Kommunikation über Annahme oder über Ablehnung ihrer Sinnzumutung, über ein Ja oder über ein Nein weiterlaufen kann. In älteren Ordnungen konnte man das Nein den Feinden zuschreiben, jedenfalls externen Mächten des Bösen, und entsprechend gehörte die Metaphorik der Militanz (neben der des Organismus) zum Repertoire der Selbstbeschreibung politischer Systeme und insbesondere zur Herrschafts- und Adelsrechtfertigung. Ein System, das sich operativ geschlossen hat, kann sich noch Destruktion, nicht aber Negation durch die Umwelt vorstellen. Alle *Negation* muß jetzt systemintern als Selbstnegation, also *positiv,* also paradox prozessiert werden. Aber wie? Die folgenden Abschnitte dieses Kapitels werden sich dieser Doppelfrage in ihrer positiven bzw. negativen Fassung zuwenden.

Für ein Funktionssystem, das, wie das politische System, in der Gesellschaft operative Schließung und autopoietische Autono-

mie erreicht, werden externe Festlegungen der internen Operationen gekappt. Sie nehmen die Form struktureller Kopplungen an, die intern aber nur irritieren, nicht determinieren können. Ein solches System erzeugt in sich selbst einen Überschuß an Kommunikationsmöglichkeiten und dazu die Ebene der Beobachtung zweiter Ordnung, die alles, was überhaupt beobachtet werden kann, als kontingent erscheinen läßt. Entsprechend kann das System durch eine Tautologie beschrieben werden: Was politisch ist, kann nur das politische System selbst bestimmen.

Für das System wird damit Kontingenz zu einer Notwendigkeit, der es nicht ausweichen kann. Aber wie das, wenn der Begriff der Kontingenz durch Negation von Notwendigkeit definiert ist?

Auch die Theologie hatte eine solche Paradoxie notwendiger Kontingenz gekannt und sie in die supramodale Existenz Gottes aufgelöst. In den eher mundanen Affären des Gesellschaftssystems kann man sich statt dessen an die Unterscheidung von System und Umwelt halten bzw. an die Beschreibung des Codes von innen (die eine Seite von der anderen her gesehen) und von außen (die Unterscheidung dieses Codes von anderen unterscheidend). Damit sind wir aber noch nicht bei der Frage, die uns jetzt interessieren muß: wie das Funktionssystem selbst seinen »godterm« setzt, um offene Kontingenz mit Notwendigkeiten und Unmöglichkeiten zu garnieren. Wie kann das System, anders gefragt, sich selbst als Einheit beschreiben und dabei etwas ausschließen, was im System möglich wäre? Wie kann das System offene und damit unbestimmbare Kontingenz der Funktion und des Stellencodes in bestimmbare Kontingenz überführen? Wie kann es eigene Limitationen setzen, deren Setzung nicht sofort wieder als auch anders möglich sichtbar wird?

In der Tradition waren solche Fragen mit Annahmen über die Natur oder das Wesen des Politischen beantwortet worden. Das würde heute nur zurückführen auf die Frage: wer beobachtet (bezeichnet, unterscheidet) dies ? Man könnte mit Hilfe systemtheoretischer Annahmen meinen, daß die Umwelt die Bewegungsmöglichkeiten des Systems hinreichend einschränkt. Aber bei operativer und informationeller Geschlossenheit sind solche Beschränkungen auf Identifikation im System angewiesen, bleiben also ihrerseits abhängig vom rekursiven Prozeß der Informationsverarbeitung, der im System abläuft und erst das kon-

struiert, was für das System als notwendig bzw. unmöglich zählt. Es bleibt, wenn man die Theorie selbstreferentieller Systeme zugrunde legt, nur die Möglichkeit, das System selbst zu beobachten.

Die Form, mit der das System selbst Limitationalität einführt, wollen wir *Kontingenzformel* nennen.[50] Kontingenzformeln benennen »Bedingungen der Möglichkeit«, hier also Bedingungen politischer Thematisierung in einer Weise, die ihrerseits nicht mehr auf Bedingungen ihrer Möglichkeit hin aufgelöst werden kann. Sie substituieren sich einer transzendentalen Aprioristik, die ihrerseits bereits an die Stelle einer Naturkosmologie getreten war. Sie bilden gleichsam Stilvorschriften für die Bestimmungsleisrungen des Systems.[51] Sie müssen deshalb generalisiert und respezifizierbar sein. Sie müssen für eine unbestimmte Vielzahl von Situationen gelten, aber in jeder Situation etwas besagen, das heißt: etwas ausschließen und einschränkende Kommunikationen anleiten können.

Die Kontingenzformel der semantischen Tradition des politischen Systems kann als *Gemeinwohl* bezeichnet werden im Sinne der alten Lehre des bonum commune. Diese Formel ist mit dem frühmodernen Staat gewachsen, bis sie schließlich die staatliche Vorsorge für die Glückseligkeit der Staatsbürger einschloß

jo Auch dies geschieht in vergleichender Absicht. Siehe für den Gottesbegriff als Kontingenzformel der Religion Niklas Luhmann, Funktion der Religion, Frankfurt 1977, insb. S. I26f£, 204ff.; ders., Die Religion der Gesellschaft, Frankfurt 2000, S. *247H.;* für Kontingenzformeln des Erziehungssystems (Perfektion, Bildung, Lernfähigkeit) ders./Karl Eberhard Schorr, Reflexionsprobleme im Erziehungssystem, 2. Aufl. Frankfurt 1988, insb. S. 5 8ff., I03ff.; für Knappheit als Kontingenzformel der Wirtschaft ders., Die Wirtschaft der Gesellschaft, Frankfurt 1988, S.i77ff., insb. 191 f.; für Limitationalität (Ergiebigkeit von Negationen) als Kontingenzformel der Wissenschaft ders., Die Wissenschaft der Gesellschaft, Frankfurt 1990, S.392ff.; für Gerechtigkeit (Gleichheit mit Begründungsbedürftigkeit von Ungleichheit) als Kontingenzformel des Rechts ders., Das Recht der Gesellschaft, Frankfurt 1993, S.2i8ff.

51 Edmund Husserl formuliert diese Leistung mit der transzendentalthebretischen Metapher des »Horizonts« als einer »Unbestimmtheit«, die als »Bestimmbarkeit eines fest vorgeschriebenen Stils« gehandhabt werden könne. Siehe: Ideen zu einer reinen Phänomenologie und phänomenologischen Philosophie Bd. 1, Husserliana I, Den Haag 1950, S. 100.

und damit die gesamte »Polizey« im damaligen Sinne legitimierte. Die dagegen aufkommende Opposition hat die Semantik des politischen Liberalismus bestimmt mit der Folge, daß zeitweise die Sicherung der individuellen Freiheit zum einzigen oder doch dominierenden Staatszweck wurde.[52] Auch das hat sich jedoch nicht halten lassen. Schon der aufgeklärte Absolutismus und erst recht die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft haben die Leitformel von Einheit auf Differenz umgestellt. Die Gemeinwohlformel braucht einen Gegenbegriff, braucht eine »andere Seite«, die sie nicht zu bedenken und zu betreuen hat. Sie lebt seit dem ausläufenden 18. Jahrhundert vorn Gegenbegriff des Privatinteresses. Immer wenn sie angerufen wird, stellt sich daher die Aufgabe, zwischen öffentlichen und privaten Interessen zu unterscheiden. Die Respezifikationsleistung kann dabei mehr über das Abweisen privater Interessen oder mehr über die Feststellung des Gemeinwohls laufen - je nachdem, wie in der aktuellen Situation Evidenzen und Plausibilitäten gelagert sind. Für die Selbstfestlegung des Systems auf Gemeinwohl sind in jedem Falle politische (politisch zu verantwortende) Entscheidungen notwendig. Aber diese Entscheidungen bewegen sich im Sinnhorizont der Form »Gemeinwohl«, das heißt: der Unterscheidung von öffentlichen und privaten Interessen.

Diese Unterscheidung ist asymmetrisch gebaut, sie enthält ein »re-entry« der Form in die Form auf der Innenseite der Form. Es liegt im Interesse des Gemeinwohls (aber nicht: im Privatinteresse), daß zwischen Gemeinwohl und privaten Interessen unterschieden wird. Während von Privaten nur das verfolgen ihrer eigenen Interessen erwartet wird und das politische System so gebaut sein muß, daß dies möglich bleibt, ist die Reflexion der Unterscheidung von öffentlichen und privaten Interessen eine Aufgabe der Politik. Nur für sie wird die Formel reflexiv; und das heißt auch: daß die Grenzziehung letztlich politisch erfolgen muß.

Sobald dieses re-entry der Gemeinwohlformel in sich selbst reflektiert wird, sprengt das jedoch die Formel selbst. Der aus dem Mittelalter stammende, noch in der Frühmoderne akzeptierte

52 Eine Nachzeichnung dieser Entwicklung findet man bei Diethelm Klippel, Politische Freiheit und Freiheitsrechte im deutschen Naturrecht des 18. Jahrhunderts, Paderborn 1976.

Sinn der Formel[53] wird schon dadurch zum Problem, daß die schlichte Kontrastierung zum Eigennutz aufgegeben wird mit der Einsicht, daß auch die Konzentrierung auf die Förderung von Individualinteressen aufs Ganze gesehen dem öffentlichen Wohl dienen kann.[54] Dem trägt zunächst einmal die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft Rechnung. Doch auch innerhalb der staatlichen Politik wiederholt sich spätestens mit der Entwicklung zum Wohlfahrtsstaat dieses Problem. Das zwingt schließlich zu der Einsicht, daß die Grenze zwischen Gemeinwohl und Eigennutz nur politisch gezogen werden kann und daß es damit zu einer Frage politischer Opportunität wird, in welchem Umfange auch Privatinteressen als politisch relevant erachtet werden. Damit verschiebt sich aber der Sinn der politischen Kontingenzformel auf das allgemeine Prinzip der *Legitimität* im Sinne einer öffentlichen Darstellbarkeit von Präferenzen, für die man sich politisch einsetzt.[55]

Ursprünglich entsteht die Legitimität des Politischen schon dadurch, daß man die Möglichkeit der Ausübung physischer Gewalt nicht auf sich beruhen lassen kann, sondern Gewalt zur Austreibung von Gewalt erforderlich ist. Die Gewalt, der man dies zumutet, ist dann ordnungsstiftende, politische und insofern legitime Gewalt. Deswegen hat man nicht ohne Grund um die Mitte des 19. Jahrhunderts die staatliche Gewalt, die sich faktisch durchsetzen kann, schon deshalb als legitim bezeichnet. Aber damit blieben, besonders im Jahrhundert der kontroversen Ideologien, zu viele Optionen offen. Deshalb hat man den Begriff der Legitimität in der Hoffnung, darin Kriterien zu finden,

53 Vgl. nur Walther Merk, Der Gedanke des gemeinen Besten in der deutschen Staats- und Rechtsentwicklung, Festschrift für A. Schultze, Weimar 1934, S. 451-520, 2. Aufl. Darmstadt 1968.

54 Siehe dazu Winfried Schulze, Vom Gemeinnutz zum Eigennutz: Über den Normenwandel in der ständischen Gesellschaft der frühen Neuzeit, in: Historische Zeitschrift 243 (1986), S. 591-626.

55 Ich folge damit einem Vorschlag von Helmut Willke, Ironie des Staates, Frankfurt 1992, S. 44ff. »Ironisch« nennt Willke dieses Legitimitätskonzept, weil es Festlegungen im Wege der Selbstreflexion und im Bewußtsein anderer Möglichkeiten erfordert. Weniger provokativ würde es klingen, wenn man einen anderen, parallel dazu entwickelten Begriff der Romantik (Friedrich Schlegel) anwenden würde: den der Besonnenheit.

an kulturell und institutionell etablierte Wertbeziehungen gebunden.

Legitimität wird seitdem in der Sprache von Wertbeziehungen ausgedrückt. (Die Politik profitiert hier von vorübergehenden Moden der transzendentalen bzw. phänomenologischen Philosophie.) Da Wertbeziehungen jedoch keine Direktiven für den Fall der Wertkonflikte enthalten, bleibt für alle praktisch-politisch relevanten Fragen ein Abwägungs- und Entscheidungsbedarf, der nur situationsabhängig, nur im Blick auf Durchsetzbarkeit, nur opportunistisch befriedigt werden kann. Legitimität ist also immer: Mitlegitimation des Opportunismus. Außerdem gehört es zu legitimierenden Wertbeziehungen, daß sie als gegeben unterstellt und nicht in Frage gestellt werden. Das schließt natürlich politische Konflikte nicht aus; aber sie müssen dann als Konflikte selbst legitim sein und zum Beispiel nicht auf Vernichtung des Gegners abzielen.

Wie bei anderen Kontingenzformeln handelt es sich also auch hier um eine verdeckte Paradoxie. Während die Gemeinwohlformel noch glauben lassen konnte, öffentliche und private Interessen ließen sich ihrer Natur nach unterscheiden, gibt es heute kaum mehr private Interessen, die nicht als öffentliche deklariert werden könnten; so wie umgekehrt keine öffentlichen Interessen, deren Förderung nicht auch Private unterschiedlich begünstigen bzw. benachteiligen würde. Deshalb mußte diese Formel durch die paradoxienähere Formel der Legitimität ersetzt werden. Aber diese Formel ist ihrerseits paradox, da sie unterstellt, was sie leisten soll. Eben deshalb muß man nun auch gezielter nach adäquaten Formen für die Entfaltung dieser Paradoxie suchen.

Die Begründung von Legitimität durch Wertbezug korrespondiert genau mit der demokratischen Offenheit politischer Entscheidungsfindung. Für das Rechtssystem mit seinen hohen Rechtssicherheitsinteressen ist sie gänzlich ungeeignet. Sie kann zwar die Formel Gemeinwohl, nicht aber die Formel Gerechtigkeit (also die Regel, gleiche Fälle gleich und ungleiche ungleich zu entscheiden) ersetzen. Uber diese Differenz gleitet die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts umstandslos hinweg - so als ob es gelte, die zunehmende Politisierung dieser Rechtsprechung in Konkurrenz mit dem demokratisch gewählten

Gesetzgeber durch Übernahme der politischen Kontingenzformel politisch zu legitimieren.[56] Verfassungsrechtsgeschichtlich mag dies dadurch motiviert sein, daß auch das Verfassungsrecht (wie das Politiksystem) von der Unterscheidung Staat/Gesellschaft ausging. Das muß aber nicht dazu führen, über dieser Unterscheidung die von Politik und Recht zu vernachlässigen.

Wie im Rechtssystem greift man auch im Politiksystem zur Umsetzung der Kontingenzformel (zur Entfaltung der durch sie verdeckten Paradoxie) auf die Idee eines fairen, nicht im Ergebnis durch Machteinsatz schon vorbestimmten Verfahrens zurück. Verfahren müssen mit ehrlicher Ungewißheit über den Ausgang eingeleitet werden. Die sogenannte »Prozeduralisierung« der Legitimität heißt im wesentlichen: Einstellung auf eine unbekannte Zukunft, in der entgegengesetzte Wertungen zum Zuge kommen können.

Ein zweiter Punkt ist die Ablehnung von Wertefanatismus. Nur zurückstellbare Werte sind zugelassen. Fanatiker ruinieren sich selbst - sei es als akzeptable Teilnehmer, sei es wegen zu hoher psychischer Kosten. Wer nachgibt oder unterliegt, wird mit Zukunft abgefunden. Zum Sinn von Legitimität gehört dann vor allem, daß die Möglichkeit anderer Präferenzsetzungen nicht negiert wird. Legitim sind danach nur solche Präferenzen, die auf die Notwendigkeit, Wertkonflikte zu entscheiden, reagieren und das Beteiligungsrecht anderer Meinungen nicht ausschließen. Das setzt anerkannte Chancen für die zurückgesetzten Meinungen voraus, ihrerseits zum Zuge zu kommen, wenn die Verhältnisse oder die Konsensbereitschaften sich ändern; also Einsatz von Zeitperspektiven, um soziale Spannungen zu entschärfen. Das mag als Endlosethik der Verständigung suchenden Diskurse formuliert werden. In der politischen Praxis dürfte es mehr darauf ankommen, mit offengelegten Präferenzen zu arbeiten und dafür um Zustimmung zu werben. Wir werden noch sehen, daß Legitimität in diesem Sinne ein Korrelatbegriff zu Demokratie ist.

Der diskurstheoretische (im Unterschied zu einem diskursethischen) Legitimitätsbegriff, den Jürgen Habermas vorgestellt hat,

56 Siehe auch die entsprechend scharfe Kritik von Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt 1992, S. 292ff.

paßt genau in diese Theorieposition.[57] Er besteht aus den beiden Teilen, die man für eine Kontingenzformel benötigt: einem gänzlich unbestimmt bleibenden Teil, der in der Aussicht auf Lösung von Kontroversen durch vernünftigen Konsens (Einverständnis oder Vereinbarung) aller Betroffenen besteht, und der Überführung dieses Letztsinns in handhabbare Verfahrensregeln, die die Vermutung rechtfertigen, daß ein solcher Konsens eventuell erzielt werden könnte. Das Grundparadox der Auflösung von Gegensätzen in Einheit wird dadurch entfaltet in präzisierbare Regeln, die es ermöglichen, zur Sache zu kommen. Gegenüber der Wertelehre hat dieses Konzept den bedeutenden Vorzug, daß es ohne apodiktische Festlegung auf die Geltung bestimmter Werte auskommt, also für ein »postkonventionelles« oder »nachmetaphysisches« Zeitalter angemessen erscheint. Entsprechend denkt Habermas die Operationsweise, die diesem Verständnis von Legitimität gerecht zu werden versucht, als »subjektlose Kommunikation«[58] und politische Kommunikation als Ersatz für das, was auf der Ebene der Interaktion in komplexen Gesellschaften nicht mehr zu leisten ist.

Eine Kontingenzformel ist nach all dem nicht bloß irgendein »Wert«. Sie ist vielmehr in ihrer Struktur abgestimmt auf die Autopoiesis des politischen Systems und auf dessen strukturelle Kontingenzen. Sie geht in ihrer informationserzeugenden Funktion über eine bloße »Leerformel« hinaus. Sie toleriert, anders als »Werte«, keine Zurückstellung oder Einschränkung im Fall eines Wertkonfliktes, aber sie läßt der Politik doch die Freiheit, Evidenzen und Plausibilitäten so zu arrangieren, daß ihre Tätigkeit als Wahrnehmung öffentlicher Interessen dargestellt werden kann.

Schließlich ist zu erkennen, daß eine Kontingenzformel wie Legitimität die Ausdifferenzierung des entsprechenden Funktionssystems reflektiert. Sie tritt nicht in eine Konkurrenz mit anderen Kontingenzformeln. Die Gesellschaft erzeugt keine

57 Habermas a.a.O. (1992), insb. S-349ff. Ich unterstelle natürlich nicht, daß Habermas dieser Rekonstruktion zustimmen würde. Außerdem ist zu beachten, daß Habermas nicht, wie es hier geschieht, politisches System und Rechtssystems trennt, sondern in einem rechtsstaatlichen Konzept eine gemeinsame Legitimationsgrundlage für Recht und für Politik sucht.

58 A.a.O. S.362, 365.

Situationen, in denen man zwischen Legitimität und Knappheit oder Legitimität und Bildung oder Legitimität und Gott zu wählen hätte. Ihr Differenzierungsschema sorgt dafür, daß jede dieser Formeln in einem jeweils anderen Funktionssystem praktiziert, und das heißt: *zugleich* praktiziert werden kann. Auch die Frage einer Uberordnung stellt sich nicht, so wenig wie die Frage einer »Letztbegründung«. Kontingenzformeln können die Selbstbeschreibungen der Funktionssysteme orientieren. Es heißt dann, daß die Politik unter der Bedingung von Legitimität tätig wird so wie die Wirtschaft im Hinblick auf das Problem der Knappheit. Für eine externe, eine soziologische Beschreibung ist jedoch die begrenzte Funktion solcher Formeln erkennbar vor dem Hintergrund der Ausdifferenzierung, der operativen Schließung und der strukturell eingerichteten Kontingenzen des Systems. Und während die Politik es so sehen muß, daß ohne legitimationsbedürftige Optionen keine Politik nötig wäre, sieht die externe Beschreibung es umgekehrt: ohne ausdifferenziertes politisches System keine Probleme mit Legitimität.

XIII.

Autopoiesis heißt: daß alle Einheiten, die das System benötigt, durch das System selbst produziert werden. Wenn ein System über die Operation des Negierens verfügt, muß dies auch für diese Operation gelten. In einem strengen Sinne ist ein System nur dann perfekt autonom, wenn es die eigene Negation enthält. Es muß, anders gesagt, auch für den Fall der Selbstnegation selbst sorgen können. Das kann jedoch nur in der Form einer Paradoxie geschehen. Für das politische System ist die dafür geschaffene Semantik mit dem Stichwort der »Utopie« verbunden.

Um das zu erkennen, muß man freilich auf den Ursprungssinn dieses Begriffs zurückgehen. Die Utopia des Thomas More[59] entstammt einer Zeit, in der der Buchdruck politische Wirksamkeit (etwa auf der Basis einer humanistischen Gesellschaftskonzeption) erstmals von den Bedingungen des Hofdienstes unab-

59 Lateinische Erstfassung Löwen 1516, benutzte deutsche Ausgabe Berlin 1922, Nachdruck Essen 1966.

hängig gemacht hatte.[60] Diese neuartige Differenz hat offenbar dazu angeregt, für die Darstellung eines Alternativkonzepts politischer Ordnung die Form einer Paradoxie zu wählen. Denn »Utopie« ist genau das: ein Ort, der nirgendwo ist; oder, wenn man den rhetorischen Sinn von »topos« mithört: ein Platz, der nicht zu finden ist; ein Gedächtnisort, der nichts erinnert.[61] Gleichzeitig hatte Erasmus von Rotterdam sein »Moriae encomium« veröffentlicht und Thomas More gewidmet.[62] Auch hier dominiert die Form der Paradoxie: Das Selbstlob der Torheit ist offenbar ein törichtes Lob. Die Positivität negiert sich selbst dadurch, daß sie als Torheit auftritt. Aber das heißt nicht nur, daß Torheit töricht oder daß Selbstlob töricht ist, sondern letztlich, daß die natürliche Form menschlicher Selbstreferenz auf eine Paradoxie hinausläuft. Am Schluß ihres Selbstlobs fordert die Torheit den Zuhörer auf, es zu vergessen. Die Kommunikation annulliert sich selbst.

So wie More sich durch Paradoxierung der politischen, so entzieht Erasmus sich durch Paradoxierung der religiösen Kontrolle. Gegen die sich selbst negierende Form des unernsten Ernstes ist nichts mehr zu sagen. Das mögen zeitbedingte Entstehungsursachen gewesen sein. Aber aus »Utopie« wurde eine Literaturgattung, eine Form von versteckter oder auch offener Kritik, seit dem Ende des 18. Jahrhunderts dann auch eine (positive oder negative) Zukunftsvision. Bataillone von Gelehrten suchen darin einen Sinn, eine Entwicklungstendenz, veranstalten Tagungen, spezialisieren sich auf Utopieforschung. Dabei geht jedoch das Verständnis für die Paradoxieform verloren und die

60 Vgl. dazu J. H. Hexter, The Vision of Politics on the Eve of the Reformation: More, Machiavelli, und Seyssel, London 1973.

61 Für weitere Literatur, die die Sensibilität für die Paradoxie der Ausgangsformulierung jedoch rasch verliert, siehe Michael Winter, Compendium Utoparium: Typologie und Bibliographie literarischer Utopien, Erster Teilband: Von der Antike bis zur deutschen Frühaufklärung, Stuttgart 1978.

62 Erstausgabe Paris und dann Straßburg 1511. Benutzte deutsche Ausgabe Basel i960. Zur allgemeinen, durch Erasmus ausgelösten, aber nicht immer ebenso ernsthaften Mode des Paradoxierens im 16. und 17. Jahrhundert vgl. vor allem Rosalie L. Colie, Paradoxie Epidemica: The Renaissance Tradition of Paradox, Princeton N. J. 1966.

Diskussion verlagert sich auf Inhalte der Kritik (Typus »Emanzipation«), wobei der Titel Utopie nur noch das Recht gibt, absehbar folgenlose und verständnislose Kritik zu üben. Dabei können verbrauchte Modethemen ausgewechselt und durch neue ersetzt werden - etwa Verteilungsgerechtigkeit durch Emanzipation und Emanzipation durch Vermeidung der als sicher in Aussicht stehenden ökologischen Katastrophe. Utopie ist aber nicht einfach eine Deckformel für »alternative Politik«, die, aus welchen Gründen immer, nicht in der Lage ist, eine koalitionsfähige politische Partei zu bilden. Die Frage bleibt deshalb, ob diesem Oberflächenspiel ein durchgehaltener Sinn zugrunde liegt, der dann unterhalb der jeweils favorisierten Forderungssemantik liegen und streng paradox konstruiert sein müßte.

Wir vermuten einen solchen »utopischen« Sinn im Problem der Systemrationalität. Nachdem lineare Konzepte etwa in der Form einer Produktrationalität gescheitert sind und auch die Behelfslösung einer wenigstens approximativen Annäherung an das, was als regulative Idee der Politik vorgegeben ist, schon im Blick auf das Ausmaß der Abweichung fragwürdig geworden ist, könnte man statt dessen auf den Ursprungssinn von Paradoxie zurückgehen. Denn von Systemrationalität in einem strengen Sinne läßt sich nur sprechen, wenn die systemkonstituierende Form der Differenz von System und Umwelt zugleich bejaht und verneint wird. Bejaht, weil es anderenfalls das System, das die Operationen des Bejahens und Verneinens durchführen kann, gar nicht gäbe. Und verneint deshalb, weil die Abhängigkeits/Unabhängigkeits-Verhältnisse zwischen System und Umwelt für das System im Unvorhersehbaren liegen. Das System muß sich im wesentlichen indifferent zur Umwelt einstellen und kann doch nicht ausschließen, daß vieles von dem, was als unbeachtlich ausgeschlossen wird, gleichwohl beachtlich ist oder werden wird. Man muß das nicht als Weltkonzept im Hinblick auf die Gesamtheit aller Bestände und Ereignisse formulieren. Es genügt, wenn man einsieht, daß ein System nur rational handeln kann, wenn es mehr Umweltdaten berücksichtigt, als es berücksichtigen kann.[63]

63 Einsichten dieser Art sind vor allem in der neueren Organisationstheorie entwickelt worden und in ihrer maßgebenden Fassung Herbert A. Simon zu danken. Organisationen müssen sich mit »bounded rationality« be-

Eine allgemeine Formel für diesen Sachverhalt verdanken wir George Spencer Brown - nämlich die bereits erwähnte Formel des re-entry einer Unterscheidung in das durch sie Unterschiedene.[64] Bis heute ist nicht mit Sicherheit geklärt, ob diese Figur ein (auf den ersten Blick offensichtliches) Paradox bezeichnet, denn die Unterscheidung ist vor und nach dem Eintritt in sich selbst dieselbe und nicht dieselbe; oder ob es sich um nichts anderes handelt als um die Grundbedingung des Beobachtens schlechthin.[65] Das muß uns hier jedoch wenig bekümmern. Mit Hilfe der Systemtheorie können wir die allgemeine Unterscheidung System/Umwelt, die jeder externe Beobachter anwenden kann und die daher anzuwenden ist, wenn die Frage der Übereinstimmung unter vielen (oder gar: allen) Beobachtern gestellt wird, unterscheiden von der Unterscheidung Selbstreferenz/Fremdreferenz, die nur auf Selbstbeobachtung anwendbar ist (was natürlich nicht ausschließen soll, daß Selbstbeobachtungen als Operationen auch von außen beobachtet werden können). Die Übernahme der Unterscheidung System/Umwelt als Prämisse der Selbstbeobachtung des Systems in ein System vollzieht ein re-entry (was immer der mathematische Status dieser Operation sein mag), und die Tatsache, daß auch dies noch durch einen externen Beobachter beobachtet und beschrieben werden kann, gibt uns den theoretischen Rahmen für eine Reformulierung des Utopie-Paradoxes. Man kann jetzt zusätzlich (und ganz im Sinne der klassischen kognitionspsychologischen oder organisationssoziologischen Begrifflichkeit) die variable Komplexität einfüh-

gnügen, müssen mit zufriedenstellenden Problemlösungen zufrieden sein, weil sie anders ihre Informationsverarbeitungskapazität überfordern und sich Kosten aufladen würden, die rational nicht zu vertreten sind. Das wird niemand bestreiten wollen. Die Frage bleibt jedoch, welche Art von Problemen sich in dieser »Indifferenzzone« verstecken, in der es verschiedene brauchbare Lösungen gibt und die erste gute gewählt werden kann. . Und erst recht bleibt offen, was schon durch die Entscheidung über die Entscheidungsprämissen ausgefiltert wird, die den Bereich der brauchbaren Entscheidungen abstecken.

64 Vgl. Laws of Form, Neudruck New York 1979, S. 56t., 69ff.

65 Vgl. hierzu auch Louis H. Kauffman, Self-Reference and Recursive Forms, in: Journal of Social and Biological Structures 10 (1987), S. 53-72 (56t); Niklas Luhmann, The Paradoxy of Observing Systems, in: Cultural Critique3i (i995),S.37-55.

ren und die Frage stellen, wieviel Komplexität über ein re-entry der Unterscheidung von System und Umwelt in das System eingeführt werden kann. Das schließt an die klassische Frage nach den strukturellen Voraussetzungen (Erwartungsgeneralisierung, kantische Synthesisbedingungen usw.) für eine Reduktion von Komplexität an.

Wenn das re-entry ein Paradox ist, dann ist das Rationalitätskonzept ein Vorschlag zur Entfaltung dieser Paradoxie; das heißt: zu ihrer Auflösung in unterscheidbare Identitäten. Wir gewinnen damit den Vorteil, daß wir die Metapher der Insel (nirgendwo = irgendwo) und ebenso die Ersetzung der Paradoxie durch den Fanatismus der unrealisierbaren Ideen einsparen. Auch kann man mit Hilfe des re-entry-Konzepts der Systemrationalität den Unterschied von Emanzipation und ökologischer Stabilität als den unterschiedlicher Politikutopien auf einen gemeinsamen Nenner zurückführen. Sowohl konkrete Individuen in ihren Selbstverwirklichungsansprüchen als auch ökologische Bedingungen gehören zur Umwelt des Gesellschaftssystems und damit auch zur Umwelt des Politiksystems der Gesellschaft. Und in beiden Hinsichten kann man fragen, wie strukturelle Bedingungen des politischen Systems aussehen müssen, damit möglichst viele dieser externen Sachverhalte politische Relevanz gewinnen können.

Das ändert nichts daran, daß die Formel selbst utopisch ist. Denn sie fordert eine Übereinstimmung von System und Umwelt, obwohl die Trennung von System und Umwelt gerade die Bedingung der Forderung ist. Es geht, wie man sieht, um das Paradox der Einheit einer Unterscheidung, der Selbigkeit des Verschiedenen. Aber damit ist kein Fehler der Theorie angezeigt. Paradoxien sind, gerade weil sie den Beobachter blockieren, Anlässe für die Suche nach kreativen Problemlösungen, das heißt: nach solchen, die sich unter den jeweiligen Zeitumständen bewähren. Und nur so kann man auf einem Konzept für die autopoietische Autonomie des politischen Systems bestehen, das die Negierbarkeit aller in der Autopoiesis des Systems produzierten Operationen und Strukturen mitimpliziert.

Weil operative Schließung als Autonomie aufgezwungen ist, muß, so können wir die letzten beiden Abschnitte zusammenfassen, das Verhältnis von positiver und negativer Kommunikation

im System selbst geklärt werden. Damit ist, denkt man das System als Einheit, ein Paradox zugemutet: Alles Positive ist auch negativ, alles Negative ist auch positiv zu bezeichnen. Beide Paradoxien werden durch ein re-entry der Form in die Form entfaltet. Die positive Sinngebung wird als Gemeinwohl bezeichnet, und zum Gemeinwohl gehört es, daß es sich selbst als öffentliches Interesse von den Privatinteressen unterscheiden kann. Nur an Hand dieses Unterschieds ist es bestimmbar. Die Selbstnegation des Systems nimmt die Form einer Utopie an, die jede Art von Kritik legitimiert. Und auch hier ist das Paradox in der zwielichtigen Gestalt eines re-entry zu beobachten: Utopisch basierte Kritik gilt selbst als positive Komponente der politischen Kommunikation. Eine gewisse »sympathische« Nähe dieser Konzepte zur Demokratie im Sinne einer Kontingenzcodierung der Macht ist leicht zu erkennen. Für die Haltbarkeit eines solchen Konzeptes dürfte ausschlaggebend sein, daß »zynische« Kurzschlüsse vermieden werden, die behaupten könnten, daß das Gemeinwohl selbst eine Utopie sei. Die politische Praxis muß an dieser Frage sich selber testen, indem sie ihrer Orientierung am Gemeinwohl einen überzeugenden, nicht rein utopischen Sinn gibt.

XIV.

Die klassische politische Theorie hatte im Anschluß an alte Traditionen der Politik eine Funktion gesellschaftlicher Integration zugewiesen. Es blieb bei höheren begrifflichen Ansprüchen unklar, wie das gemeint war. Diese Unklarheit war der Preis, der für das Festhalten an einem Identitätskonzept für Politik und Gesellschaft unter immer komplexer werdenden Bedingungen zu zahlen war. Integration wurde einerseits über den Staatsbegriff zugemutet, wobei vorausgesetzt wurde, daß eine Gesellschaft jeweils nur einen Staat hervorbringe.[66] Sie konnte anderer-

en; **Daß dann umgekehrt auch an einem territorial limitierten, auf Staatsgrenzen zugeschnittenen Gesellschaftsbegriff festgehalten werden mußte, war eine der Folgelasten, die die Soziologie zwangen, mit Theorien über kapitalistisches Weltsystem, Globalisierungstendenzen etc. diesen unzureichenden Gesellschaftsbegriff zu korrigieren.**

seits mit Hilfe einer Theorie politischer Eliten formuliert werden, womit (bei heutiger Distanz zu diesem Theoriedesign) sowohl regierende als auch »kritische«, das heißt protestierende Eliten gemeint sein konnten. Geht man zu einer Theorie gesellschaftlich ausgelöster und reproduzierter Systemautonomie über, gewinnt man die Möglichkeit, diese ziemlich unplausibel gewordenen Integrationstheorien aufzugeben. An ihre Stelle tritt das Konzept der funktionalen Spezifikation des politischen Systems.

Die Konsequenzen dieser Theorieumstellung werden an vielen Stellen unserer Darlegungen sichtbar werden. Im Moment soll nur ein besonders wichtiger Gesichtspunkt angedeutet werden.

Während im Integrationskonzept Übereinstimmung und Verständigung über Politikvorschläge im Vordergrund stehen, kann nach Aufgabe dieses Konzepts die Bedeutung politischer Konflikte differenzierter gewürdigt werden. Konflikte sind durch die Codierung Regierung/Opposition geradezu vorgeschrieben. Sie werden durch das links/rechts-Schema schematisch reproduziert. Es mag sich in nicht wenigen Fällen nur um gespielte Konflikte handeln; aber auch dies signalisiert die strukturell garantierte Dauerbereitschaft des politischen Systems, gesellschaftlich fundierte Meinungs- oder Interessenkonflikte aufzugreifen und zur Entscheidung zu bringen. Dem entspricht (wie wir noch sehen werden) eine Präferenz der Massenmedien, über Konflikte (und nicht: über übereinstimmende Meinungen) zu berichten und die »öffentliche Meinung« entsprechend zu strukturieren. Die öffentliche Aufmerksamkeit und Kommunikation konzentriert sich damit typisch auf den politischen Konflikt - so wie im Falle des Sports auf Sieg oder Niederlage oder im Falle der Börsenberichte auf die Auf- oder Abwärtsbewegung der Kurse. Was fasziniert, ist nicht die Einheit, sondern die Differenz; oder genauer: die spezifisch bestimmte Einheit einer Differenz - die Streitfrage über Militäreinsatz, über Ausdehnung oder Einschränkung von Sozialleistungen, über Technologiepolitik, regionale Dezentralisierung etc.

Da man nur über Dasselbe streiten kann, liegt auch im Konflikt eine Integrationsleistung vor, aber sie ist viel komplexer gebaut, als es in klassischen Politikkonzepten formuliert werden kann.

Sieht man Konflikte als soziale Systeme, die sich in anderen Systemen gleichsam parasitär entwickeln, so handelt es sich deutlich um überintegrierte Systeme, die dazu tendieren, alle Ressourcen im Blick auf Sieg oder Niederlage auf einen Konflikt zu konzentrieren.[67] Dem wirkt nach üblicher Vorstellung die Juridifizierung der Konflikte (= Konditionierung der Entscheidung durch einen unabhängigen Dritten) entgegen.[68] Im Zuge einer stärkeren Ausdifferenzierung des politischen Systems ergibt sich dazu ein funktionales Äquivalent, nämlich die *thematische Spezifikation* von politischen Konflikten. Sie ermöglicht eine Begrenzung der jeweiligen Beiträge, Argumente und verwendungsfähigen Mittel. Sie verhindert eine gesellschaftliche »Versäulung« der Konflikte mit der Folge, daß bestimmte gesellschaftliche Gruppierungen sich in allen Konflikten als dieselben Gegner wiedererkennen.[69] Gelingt eine thematische Spezifikation der Konflikte, kann man das politische System beobachten im Blick auf die Frage, ob und wie es gelingt, Konflikte zu entscheiden. Auch die Beobachtung (und vor allem: Selbstbeobachtung) des politischen Systems wird damit auf das Politische konzentriert und mehr oder weniger distanziert von den Interessen, die jeweils vertreten und berücksichtigt oder übergangen werden. Außerdem strukturiert die laufende Bearbeitung und Entscheidung thematisierter Konflikte das Gedächtnis des Systems; und dabei erinnert sich das System auch und gerade an die immer

67 So Niklas Luhmann, Soziale Systeme: Grundriß einer allgemeinen Theorie, Frankfurt 1984, S.488ff.

68 Dies durchaus auch als *politische* Strategie. Für ein Beispiel, nämlich die Überführung von Bauernrevolten in juristische Prozesse im Zuge der Abwicklung des Spätfeudalismus, siehe Winfried Schulze, Der bäuerliche Widerstand und die »Rechte der Menschheit«, in: Günter Birtsch (Hrsg.), Grund- und Freiheitsrechte im Wandel von Gesellschaft und Geschichte: Beiträge zur Geschichte der Grund- und Freiheitsrechte vom Ausgang des Mittelalters bis zur Revolution von 1848, Göttingen 1981, S.41-56.

69 Der Begriff »Versäulung« stammt aus den Niederlanden. Vgl. Georg Geismann, Politische Struktur und Regierungssystem in den Niederlanden, Frankfurt 1964, s. 85ff.; J.P. Kruijt/W. Goddijn, Versäulung und Entsäulung als soziale Prozesse, in: Joachim Matthes (Hrsg.), Soziologie und Gesellschaft in den Niederlanden, Neuwied 1965, S. 115-149. Das Problem wird aber auch sonst diskutiert. Vgl. Seymour Martin Lipset, Soziologie der Demokratie, dt. Übers. Neuwied 1962, S. 18f., 81ff.

wieder zurückgesetzten Interessen, die allein dadurch schon Gewicht gewinnen, daß sie typisch zu den Verlierern gehören.
Vor dem Hintergrund der Funktion, die Möglichkeit kollektiv bindender Entscheidungen zu garantieren und bei Bedarf zu aktualisieren, richtet sich die Beobachtung und Beurteilung von Politik primär auf die Behandlung der Konflikte, die sie thematisiert, und das Beurteilungskriterium liegt in der Frage, ob und wie sie entschieden werden. Es geht, das sei zur Verdeutlichung hinzugefügt, nicht um Konflikte schlechthin, sondern um politisch thematisierte Konflikte, also um kontrovers verlaufende Kommunikationen innerhalb des politischen Systems. Das führt zwangsläufig zu Übertreibungen, zur Dramatisierung von Themen, deren Alltagsrelevanz gar nicht (oder nur von wenigen) zu bemerken wäre, würden sie nicht politisch traktiert. Umgekehrt unterschätzt die Politik eben deshalb häufig auch Probleme, deren Tragweite für viele im täglichen Leben sich aufdrängt - zum Beispiel Zufluß von Asylbewerbern oder allgemeiner: kulturell und ethnisch fremde Bevölkerungsteile, Beschränkungen im Ausbildungssystem und im Zugang zu selbst gewünschten Arbeitsplätzen, zunehmende Gewalt auf Straßen, in Schulen, in Familien, um nur weniges zu nennen. Ausdifferenzierung des politischen Systems heißt offenbar immer auch: eine gewisse Abgehobenheit der Thematisierung von Konflikten. Natürlich wird immer wieder das Fehlen der Thematisierung bestimmter Konflikte angemahnt, aber solches Mahnen ist dann schon Thematisierung, während man, darüber hinausgehend, noch fragen kann, ob nicht schon das Erfordernis politischer Thematisierung zu den »Kosten« ausdifferenzierter (und insofern dann: effektiver) Behandlung zählt.

Nicht zuletzt hat die Beobachtung des Konfliktverhaltens einen größeren Unterhaltungswert als die Beobachtung der gemeinsamen Verneigung vor den Werten. Man sollte ein solches Mitspielen unpolitischer Motive der Beobachtung von Politik nicht unterschätzen, und intuitiv lassen sich Politiker darauf durchaus ein. Gerade wenn Ausdifferenzierung auch Zusammenhangsunterbrechung und wechselseitige Indifferenz bedeutet und anders gar nicht funktionieren kann, sind spezifische Einrichtungen der Rückbettung von Politik erforderlich, die jene Errungenschaft nicht mehr in Frage stellen.

Ein nicht weiter spezifizierter Begriff der Integration reicht zur Beschreibung solcher Sachverhalte nicht aus, und Politikbeurteilungen, die daran festhalten, werden dazu neigen, Mängel festzustellen und Unzufriedenheit zu erzeugen. Das Problem scheint eher in der Vergrößerung und Einschränkung der Freiheitsgrade der Systeme zu liegen, also in mehr Möglichkeiten und höherer Selektivität. Und wenn faktische Befunde in diese Pachtung deuten (und das entnehmen wir dem Faszinationswert von Meinungskonflikten) müßte die Theorie in der Lage sein, dem Rechnung zu tragen.

XV.

Die bisherigen Analysen der Ausdifferenzierung des politischen Systems führen uns in einen dramatischen Widerspruch zu klassischen Politikvorstellungen und vor allem zu Vorstellungen über Demokratie. Wir wollen dies auf einem Umweg verdeutlichen.

Talcott Parsons hat in einer der interessantesten Ausformulierungen seines vergleichenden Interesses die industrielle Revolution, die demokratische Revolution und die Bildungsrevolution als Schritte zur Modernisierung der Gesellschaft unterschied den.[70] Parsons selbst hat dabei wohl an die Ausdifferenzierung besonderer Wertbeziehungen im Sinne von Rickert oder Max Weber gedacht und es dabei belassen. Setzt man zu einer systemtheoretischen Neubeschreibung an, kommen jedoch Aspekte in den Blick, die in allen drei Fällen weit darüber hinausgehen.

Wir hatten bisher im wesentlichen mit dem theoretischen Zusammenhang von Ausdifferenzierung, Systemautonomie, Selbstorganisation und jeweils eigensinniger Handhabung der System/Umwelt-Verhältnisse argumentiert. Verlagert man die Systemreferenz und geht man vom System der Gesamtgesellschaft aus, werden jedoch ganz andere Probleme sichtbar, die mit dem Schema von Wertemonismus und unliebsamen Nebenfolgen nicht zu fassen sind. Tatsächlich führt die Ausdifferenzierung, die von

70 Siehe Talcott Parsons/Gerald M. Platt, Die amerikanische Universität: Ein Beitrag zur Soziologie der Erkenntnis, dt. Übers. Frankfurt 1990, S.11 ff.

Parsons so genannte »Revolution«, zu einem *Abreißen der gesamtgesellschaftlichen Koordination* der Funktionssysteme. Ihre Eigendynamik wird freigesetzt, und was sie in ihrer gesellschaftlichen Umwelt anrichten, wird nur noch insoweit berücksichtigt, als es auf dem jeweils eigenen Bildschirm zurückgemeldet wird, also im Falle des politischen Systems politisch interessiert.

Angesichts einer langjährigen Kritik der Folgen der industriellen Revolution ist weithin bekannt, daß der »Kapitalismus« keine Rücksichten nimmt. Er erzeugt durch Organisation eigene Machtstrukturen, die sich nicht politisieren lassen. Er überläßt die Reproduktion von Arbeitsfähigkeit den Familien und dem Bildungssystem, ohne Direktiven zu geben, was in einer relativ fernliegenden Zukunft benötigt wird. Er läßt den Markt entscheiden, in welchem Maße die Natur ausgebeutet wird und welche wissenschaftlichen Erkenntnisse und technischen Erfindungen verwertet werden. Das alles ist bekannt und wird nur mit »Kapitalismus« falsch etikettiert.

Auch das Erziehungssystem wuchert, beschränkt allenfalls durch die Kosten. Es sind längst nicht mehr nur Kinder, die erzogen werden, und es ist längst nicht mehr die Natur des Menschen, die Bedarf und Ende der Erziehung reguliert. Bildung wird als Wert angesehen. Ein immer höherer Anteil an Lebenszeit wird auf Schul- und Hochschulbesuch verwendet ohne Rücksicht auf das Interesse an ökonomischer Selbständigkeit und Familienbildung.[71] Politische und ideologische Radikalismen bilden dann ein Ventil, ohne daß es gelänge, sie in die Verfahrensformen der politischen Demokratie einzubauen. Der Umbau der Leitsemantik von Natur (Kind) zu Wert (Bildung) verdeckt die dramatischen Folgen dieses Verzichts auf gesellschaftliche Koordination.

Mit der dritten »Revolution«, der demokratischen Revolution, haben wir einen Parallelfall vor Augen. Auch hier geht die gesellschaftsstrukturelle Entwicklung in Richtung auf ein »disembedding« der Politik und auf eine Eigendynamik des politischen Systems, die haltgebende Beschränkungen durch andere Funk-

71 Vgl. Talcott Parsons/Gerald M. Platt, Age, Social Structure, and Socialization in Higher Education, in: Sociology of Education 43 (1970), S. 1-37.

tionssysteme aufhebt. Und auch hier verdeckt die moderne Fassung des Begriffs der Demokratie als Wertbegriff das Ausmaß des Geschehens. Demokratie wird so verstanden, daß das Volk als Einheit vor jeder funktionalen Differenzierung die Letztentscheidung über den politischen Kurs trifft.[72] Die offengehaltene Inklusion aller in das politische System darf jedoch nicht verwechselt werden mit der gesellschaftlichen Adäquität der Politik. Vielmehr ist Inklusion nur über die Ausdifferenzierung des politischen Systems, also über spezielle Einrichtungen wie politische Parteien, politische Wahlen und wohlfahrtsstaatliche Interessenbefriedigung erreichbar mit der Folge, daß gesellschaftliche Interessen nur zählen, soweit sie auf dem Bildschirm des politischen Systems dargestellt werden können. Schon die Reduktion auf »Interessen« läßt die Eigendynamik und die Selbstbeschreibung anderer Funktionssysteme nicht zur Geltung kommen; und dies erst recht nicht, wenn man bei Interessen an solche denkt, die sich in den politischen Wahlen stimmkräftig bemerkbar machen können.

Politik produziert eine Flut von Entscheidungen, die in ihrer Folge weitere Entscheidungen notwendig machen. Der Entscheidungsbedarf wächst und wächst ständig mit der Notwendigkeit, frühere Entscheidungen zu korrigieren. Im übrigen besteht ein gut Teil der politischen Kommunikation im Vorschlag von Entscheidungen, in der Kritik solcher Vorschläge, in ihrer parteipolitischen Zurechnung und in einer fast schematisch reproduzierten Opposition. Die Umwelt des politischen Systems gewinnt daraus den Eindruck, daß Strukturen nur momentane Verfestigungen sind und sich nicht als Grundlage für längerfristige Erwartungen eignen. Das gilt für Individuen (exemplarisch: Rentenversicherungen), es gilt für das Rechtssystem, in das so viel eingegriffen wird, daß die Ruhe für das Erproben dogmatischer Figuren und für das Austarieren von gerechten Fallösun-

72 Kritisch dazu auch Helmut Willke, Transformation der Demokratie als Steuerungsmodell hochkomplexer Gesellschaften, in: Soziale Systeme 1 (1995), S.283-300. Die Absicht, an der Möglichkeit gesellschaftlicher Steuerung festzuhalten, führt Willke dazu, den Begriff der Demokratie auf Verhandlungssysteme, »Kanzlerrunden« und ähnliches zu beziehen. Damit reißt dann freilich jeder Kontakt zur Institution der politischen Wahlen ab.

gen, die gleiche Fälle gleich und ungleiche Fälle ungleich entscheiden, fehlt. Es gilt vor allem auch für die Wirtschaft, die auf politisch gesetzte Bedingungen durch territoriale Verschiebungen von Produktion und Arbeit reagiert.

Vieles davon kann man als politische Fehlentwicklung, etwa in Richtung Wohlfahrtsstaat, deuten. Der Vergleich mit dem Wirtschaftssystem und dem Erziehungssystem zeigt jedoch, daß die Gründe tiefer liegen, nämlich in der Ausdifferenzierung, Autonomie und funktionalen Spezifikation der Teilsysteme zu suchen sind. Offenbar müssen sich jetzt neue Formen gesellschaftlicher Integration einleben, die keine stabile Ordnung mehr garantieren, sondern nur noch in wechselseitigen Belastungen und Problemverschiebungen im Verhältnis der Teilsysteme bestehen.

XVI.

Für jedes Funktionssystem gilt, daß die eigene Funktion Priorität hat und den Vorrang vor allen anderen Funktionen genießt. Der Ausgleich dieser Einseitigkeit liegt darin, daß Entsprechendes auch für die anderen Funktionssysteme gilt. Das Gesellschaftssystem reagiert auf diese Weise auf die Unmöglichkeit, Funktionen in ein Rangverhältnis zu bringen, also hierarchisch zu ordnen. Aber wo liegen die Schranken dieser funktionsspezifischen Primate ?

Eine erste, aufsehenerregende Ausarbeitung dieser These ist Machiavelli zu verdanken. Die politische Herrschaft müsse auf alle Fälle erhalten werden, notfalls mit unmoralischen Mitteln. Zeitgenössischer Hintergrund dafür ist das Problem der politischen Einigung Italiens gegen die Besetzung durch auswärtige Mächte und die Schwierigkeiten der Etablierung einer *neuen* Herrschaft (heute würde man sagen: einer Herrschaft, die sich noch nicht auf akzeptierte Institutionen stützen kann.) Es hätte unvertretbare gesellschaftliche Folgen, auf zentrale politische Herrschaft ganz zu verzichten - ganz abgesehen von den Sonderbedingungen in Italien am Anfang des 16. Jahrhunderts. Aber wenn das ausgeschlossen sein soll, muß die Staatsräson oder das ius eminens aushelfen.

Seitdem haben sich die Bedingungen grundlegend geändert, aber

das Problem ist geblieben. Es erscheint nun als politische Dynamik des »Wohlfahrtsstaates«. Auch hier handelt es sich um ein rein politisches Problem - freilich nicht mit moralischen, sondern mit wirtschaftlichen Kosten. Demokratie und Parteienkonkurrenz führen dazu, daß immer mehr »Notlagen« und immer mehr sinnvolle Wünsche entdeckt und formuliert werden, die dann in Forderungen an das politische System umgemünzt werden. Eine Mißernte - und schon verlangen die Bauern Unterstützung. Alleinlebenden Frauen fehlt es an angemessenem Wohnraum - hier muß der Staat aushelfen. Es gibt keinen Zweifel am Gewicht solcher Probleme, und die Hilfe in einem Falle ermutigt die Nachfrage in anderen, ganz verschiedenen Fällen. Die Forderung selbst ist schon durch Politik ausgelöste politische Kommunikation. Hier findet man die Moral, anders als bei Machiavelli, auf Seiten der Probleme und des Rufes nach Hilfe. Aber wenn dies ein primär, wenn nicht ausschließlich politisches Problem ist, entstehen unkontrollierte gesellschaftliche, vor allem wirtschaftliche Folgen. Man mag fragen, ob es zu rechtfertigen ist, Probleme dieser Art, von der Festigung der Herrschaft bis zur Austeilung von Wohltaten, allein dem politischen System zu überlassen. Aber es gibt, zumal in der modernen Gesellschaft, keine anderen Adressen.

Kapitel 4

Politisches Entscheiden

I.

Uber politisches Entscheiden ist in der Neuzeit primär, ja fast ausschließlich, unter dem Gesichtspunkt der Begrenzung von Willkür diskutiert worden. Daß Entscheiden die Form sei, in der Politik sich selbst realisiere, war dabei vorausgesetzt und soll auch im Folgenden nicht bezweifelt werden. Die Frage wird dann aber um so dringlicher, an Hand welcher Unterscheidungen dies Entscheiden beobachtet wird; und dies nicht nur von den Teilnehmern, die dabei an ihre Interessen denken oder Freunde und Feinde unterscheiden mögen, sondern auch und vor allem von der politischen Theorie.

Im Anschluß an Begriffe wie höchste Gewalt oder Souveränität hatte diese Frage sich zugespitzt auf die Unterscheidung von Willkür und Beschränkung. Wenn es jetzt nicht mehr um die Lebensführung des guten (tüchtigen, tugendhaften) Fürsten ging, wenn das Problem also nicht mehr im Tugend/Laster- oder Fürst/Tyrann-Schema abgehandelt werden konnte, muß die Beobachtung des Entscheidens selbst aktuell werden. Das Moralschema konnte jetzt nicht mehr als Natur des Entscheiden, sondern nur noch als Beschränkung des *Entscheidens* mitgeführt werden, und seit Machiavelli wurde diskutiert, ob es nicht auch andere Gesichtspunkte gebe, zum Beispiel die der Etablierung neuer Macht und der Erhaltung derjenigen Macht, die für Frieden und gerechte Ordnung notwendig sei. Uberhaupt war Moral eine fragwürdige Bindung geworden, seitdem man sowohl innenpolitisch als auch außenpolitisch davon ausgehen mußte, daß die Gegner sich nicht an Moral oder nicht an dieselbe Moral gebunden fühlten. Das Lavieren in dieser Situation erforderte prudentia oder auch Staatsräson. Zumindest sollte jedoch, so die Lehre, versucht werden, den Anschein moralischer Korrektheit zu wahren und zu propagieren, und auch darin lagen gewichtige Beschränkungen der als unvermeidlich geltenden Willkür.

Mit der Einrichtung von Verfassungsstaaten und rechtlicher Kontrollen politischer Gewalt konnten Limitierungen der Willkür erfolgreich institutionalisiert werden, und die Legitimation der Notwendigkeit einer Verfassung lag, zunächst jedenfalls, genau in diesem Effekt der Beschränkung. Die Demokratisierung von Politik hat diesen Beobachtungsrahmen nochmals verändert. Wenn das Volk sich selbst regiert: was wäre dann gegen Willkür zu sagen? Jetzt kam es auf die Erhaltung der Demokratie, auf die Multiplikation der politischen Relevanz von Interessen, auf Minderheitenschutz und auf Grundrechte an, und die Legitimation der Verfassung verlagerte sich mehr auf die »Werte«, die in der Form von Grundrechten und sonstigen Bekenntnissen Verfassungsrang erhalten hatten. In den USA spricht man von »Zivilreligion«.[1]

Lebt aber diese Ordnung immer noch von dem Problem, daß Willkür vermieden werden müsse? Natürlich wird sich nach wie vor niemand für die Beliebigkeit des politischen Machtgebrauchs stark machen wollen, nicht einmal die regierenden Politiker selbst. Limitierung von Macht symbolisiert gewissermaßen die Grenzen des für Politik ausdifferenzierten Funktionssystems. Andererseits muß man nüchtern fragen, ob es, rein empirisch gesehen, »Willkür« überhaupt gibt. Denn schließlich sind Entscheidungen doch nur möglich, wenn ihnen ein eingeschränkter Rahmen von Alternativen gegeben ist. Man kann sich ja nicht entscheiden, irgend etwas zu tun, und es dabei belassen. Vielleicht war also »Willkür« nur ein anderer Ausdruck für unwillkommene Entscheidungen, für Ablehnung von persönlichen Launen, Ratgebern oder sonstigen Einflüssen auf den Entscheidungsprozeß. Da aber in einer Interessen der verschiedensten Art politisierenden Demokratie Entscheidungen praktisch immer für bestimmte und gegen andere Interessen erfolgen und da bei einer Vielzahl von Werten Entscheidungen immer für bestimmte und gegen andere Werte fallen müssen, ist »Willkür« heute nicht viel mehr als eine Beschreibung der Entscheidung durch den Verlierer. »Dezisionismus« existiert demnach nur in der Imagination von Systemkritikern, aber gerade nicht als Problem einer Demokratie.

1 Vgl. Robert N. Bellah, The Bröken Covenant: American Civil Religion in a Time of Trial, New York 1975. »Civil« ist dabei deutlich gegen »utilitarian« gesetzt, ein Parsonianisches Erbe.

Vermutlich führt uns also die Standardbeschreibung des »Politischen« in politischen Entscheidungen auf einen Irrweg.[2] Vielleicht hält sich die Beschreibung Willkür/Beschränkung deshalb so hartnäckig in der Diskussion, weil keine Alternativtheorie in Sicht ist. Bei Entscheidung denkt man zumeist an einen spontanen, jedenfalls an einen nicht weiter zurückführbaren Entschluß, der dann nur auf die Person, die entscheidet, oder auf einen collective actor zugerechnet werden kann. Die undurchsichtige Auswahl wird durch einen uneinsichtigen Faktor »Subjekt« erklärt. Dabei gilt das »Subjekt« als authentischer Interpret seiner Ziele, Motive, Präferenzen, Interessen; es liegt ihnen »zugrunde«. Es dürfte sich deshalb, auch und gerade für die politische Theorie, lohnen, etwas genauer zu analysieren, was eigentlich vor sich geht, wenn man Anlaß findet, Verhalten schlechthin oder insbesondere Kommunikationen als »Entscheidung« zu beschreiben. Oder umgekehrt formuliert: welche »frames« eines Beobachters müssen von ihm aktualisiert werden, damit ihm (und anderen vielleicht nicht) etwas als Entscheidung erscheint?

Neben Problemen mit diesem kurzgreifenden, weithin fiktiven Zurechnungsmodell haben sich, aus externen und internen Gründen, auch die Bedingungen politischen Entscheidens radikal geändert. Statt zielorientierter Rationalität geht es mehr und mehr um zeitorientierte Reaktivität.[3] Die Entscheidungsprobleme verlagern sich damit aus der Dimension des Sachlich-Richtigen (über das ohnehin nur »politisch« geurteilt werden kann) in die Zeitdimension. Schnelligkeit und Flexibilität werden zu vorherrschenden Anforderungen, und eben deshalb werden Kompromißbereitschaft und Konsens als Verständigungs-

2 Auch in anderen Bereichen, vor allem bei Entscheidungen leitender Gremien großer Wirtschaftsunternehmen, hat man erhebliche Unterschiede zwischen Mythos und Realität gefunden. Siehe nur Gordon Donaldson/ Jay W. Lorsch, Decision Making at the Top: The Shaping of Strategie Direction, New York 1993.

3 Entsprechende Analysen der Entscheidungsanforderungen im Wirtschaftssystem (Evolution von »standardization model« zu »variety« und »reactivity models«) findet man bei Arman Avadikyan/Patrick Cohendet/ Patrick Llerena, Coherence, Diversity of Assets and Networks: Towards an Evolutionary Approach, in: Revue internationale de systemique 7 (1993), S. 505-531.

formen des Augenblicks großgeschrieben. Die Nichteinlösung von Wahlversprechungen ist gleichsam strukturell vorgesehen - allein deshalb schon, weil die Situation vor der Wahl eine andere ist als die nach der Wahl.

Für diese opportunistische, prinzipiell prinziplose Temporalisierung gibt es sowohl systemexterne als auch systeminterne Gründe. Die gesellschaftliche Umwelt des politischen Systems hat sich dank der Dynamik des globalen Wirtschaftssystems, dank der täglichen Neuigkeitenproduktion der Massenmedien, aber auch dank der vermehrten Dotierung der Bevölkerung mit anspruchsvollen, langjährig verdienten Bildungsabschlüssen destabilisiert. Die Politik kann ihre Umwelt nicht mehr nur im Schema festliegender Interessen wahrnehmen. Die Umwelt wird als chaotisch, als bestimmt durch nichtlineare Dynamiken und unberechenbare Wechselwirkungen erfahren. Folglich muß man auf unvorhergesehene Konstellationen schnell reagieren können. Außerdem ist das System selbst durch eine Vielzahl von teilnehmenden Organisationen endogen unruhig. Es gibt nicht mehr nur den letztzuständigen Staat, der nur darauf achten muß, durch seine Politik in der Bevölkerung keine Unruhen auszulösen. Eine Vielzahl anderer politischer Organisationen, von politischen Parteien, politisch agierenden Wirtschafts- und Berufsverbänden bis zur politischen Presse sorgen für ein unkoprdinierbares Wirrwarr von Impulsen, die Reaktionen herausfordern. Das System produziert unter diesen Bedingungen eine ständig wachsende Zahl restriktiver Regulierungen, die ihrerseits als Problemlösungen zu Problemen, als Output zum Input werden. Allein das mag inzwischen genügen, um eine Eigendynamik zu erzeugen, die sich mehr und mehr von der ohnehin nicht kontrollierbaren Umwelt ablöst und selbstläufig »Politik treibt«.

In einer solchen Lage optiert das System im Bereich des verfügbaren Wissens für Divergenz und gegen Einheitlichkeit und damit für rasches, aber unkoordiniertes Lernen und gegen Übereinstimmungen, die eine Koordination erleichtern würden.[4]

4 Siehe zu dieser Unterscheidung Luigi Marengo, Knowledge Distribution and Coordination in Organizations: On Some Social Aspects of the Exploitation vs. Exploration Trade-off, in: Revue internationale de systemique 7 (1993), S. 553-571, mit Bezug auf James G. March, Exploration and Exploi-

Selbst innerhalb von Organisationen - selbstverständlich innerhalb der Staatsbürokratie, aber auch in politischen Parteien - bilden sich Zirkel mit sehr unterschiedlichen Zeithorizonten, mit sehr unterschiedlicher Empfindlichkeit für Informationen, sehr unterschiedlichem Zugang zu Wissensquellen, sehr unterschiedlichen Situationseinschätzungen. Damit erhöht sich die Irritabilität des Systems auf Kosten des Bestandes an gemeinsamen Uberzeugungen. Diese werden durch deduktiv unergiebige »Werte« ersetzt. Entsprechend hoch ist der Verhandlungs- und Verständigungsdruck mit der Folge hoher, aber minutiöser Entscheidungslasten. Verständigungen sind jetzt ihrerseits nur temporäre Entscheidungen, also Entscheidungen, die ein eigenes »davor« und »danach« erzeugen, aber kaum mit Begriffen der rationalen Wahl beschrieben werden können.

Einerseits vermehrt sich dadurch der Anteil an nicht-planbaren Entscheidungen.[5] Andererseits heißt dies gerade nicht: Freigabe beliebiger Entscheidungen. Denn die Bedingungen, auf die die Entscheidungen sich einzulassen haben, auch und gerade wenn sie sie ändern wollen, sind sehr spezifisch vorgegeben, und es fehlt im System nicht an Stimmen, die situationsspezifische Interessen in politische Kommunikation umsetzen. Müßte es für solche Sachlagen nicht eine Entscheidungstheorie geben, die die alte Gegenstellung von machtgedeckter Freiheit und Zwang aufgibt und statt dessen versucht, *Disziplinierung durch Kontingenz* zu erfassen?

II.

Entscheidungen werden durchweg als Auswahl unter mehreren Möglichkeiten beschrieben. Daran schließt sich dann sehr rasch die Frage an, wie diese Auswahl zu beurteilen sei, ob sie Kriterien der Rationalität (seien es solche der Optimierung von Zweck/Mittel-Verhältnissen, seien es solche des »bounded rationality«) genüge oder schließlich: ob sie sich im Laufe der Zeit bewähre.

tation in Organizational Learning, in: Organizational Science 2 (1991), S-7I-87-

5 "Decisions which cannot be planned«, heißt es für die Wirtschaft bei Avadikyan et al. a.a.O. S.513.

Dieser Sprung von einer quasi tautologischen Definition der Entscheidung als Auswahl zu ihrer Beurteilung erfolgt jedoch zu rasch. Man möchte zunächst einmal genauer wissen, wie eine Auswahl überhaupt möglich ist und was es für den Entscheidenden bedeutet oder wie es ihn ändert, wenn er die Entscheidung trifft.[6]

In erster Linie dürfte hier das Verhältnis von Entscheidung (oder Auswahl) und Zeit interessieren. Wir lassen daher vorerst alle Sachkriterien des richtigen Entscheidens beiseite. Entscheiden ist, was immer dann ausgewählt wird, nur möglich, wenn vorausgesetzt werden kann oder wenn erreicht werden soll, daß Vergangenheit und Zukunft divergieren. Stünde die Übereinstimmung von Vergangenheit und Zukunft fest (aber das widerspricht schon diesen Begriffen), gäbe es keinen Spielraum für Entscheidungen. Die Zukunft wäre mit den Konnotationen von Vergangenheit, also als unabänderlich gegeben. Man brauchte dann die Welt überhaupt nicht im Hinblick auf Zeitunterschiede zu beobachten, und man könnte es auch nicht.

Vom jeweils gegenwärtigen Standpunkt aus, und Entscheidungen können selbstverständlich nur in der Gegenwart getroffen werden, steht die Vergangenheit bereits fest, die Zukunft dagegen noch nicht. Auch dieser Unterschied müßte Entscheidungen ausschließen, oder er würde allenfalls willkürliche Entscheidungen ermöglichen; denn wenn die Gegenwart als Resultat von Vergangenheit so ist, wie sie ist, und in der Zukunft alles Mögliche möglich wäre, würde Ratlosigkeit herrschen und man könnte allenfalls einen Zufallsmechanismus betätigen. Entscheidungen erfordern mithin, um sich selbst zu ermöglichen, eine Modifikation dieses starren bekannt/unbekannt-Verhältnisses von Vergangenheit und Zukunft. Entscheidungen dienen, anders gesagt, der Beobachtung von Zeit. Dazu müssen sie sich selbst als neu konstruieren. Genau darin scheint ihre Eigenleistung zu liegen - und ihr Risiko. Und wieder: ganz unabhängig von der

6 Eine ähnliche Frage stellt auch G. L. S. Shackle, Imagination and the Nature of Choice, Edinburgh 1979, S. 14: »What *difference* does the making of a choice make to the chooser?« Wir stützen uns im Folgenden sehr auf die Analysen von Shackle, übertragen sie aber von ihrem psychologischen (subjektiven) in einen sozialen (kommunikativen) Kontext. »Choice« also nicht als »thought«, sondern als Kommunikation.

Frage, ob und nach welchen Kriterien richtig oder falsch entschieden wird.

Wenn die Vergangenheit, und das dürfte unbestreitbar sein, die Gegenwart determiniert, so daß die Situation, in der man sich vorfindet, so ist, wie sie ist: wie kommt es dann zu Alternativen? Offenbar muß die Entscheidung (oder wenn man zurechnen will: der Entscheider) seine Alternativen konstruieren - auf eigenes Risiko. Er wird mehr als nur eine Möglichkeit sehen, und zwar als gegeben, als heute und nicht nur als morgen möglich. Und wenn die Zukunft noch nicht bestimmt und folglich unbekannt ist: wie kann man ihr dann eine Orientierung entnehmen? Offenbar muß auch die Zukunft konstruiert werden, und zwar so, daß man eine spezifische Differenz in sie hineinprojiziert, eine Differenz zu dem, was sich ergeben würde, wenn man die Dinge laufen ließe, wie sie nun einmal laufen. Üblicherweise nennt man eine solche Differenz Zweck. Mit diesem Begriff verbindet sich jedoch (wiederum vorschnell) die Frage nach den Präferenzen oder Werten, die eine Zwecksetzung motivieren. Wir halten jedoch zunächst einmal mit Erstaunen fest, daß überhaupt eine Differenz projektiert wird, die sich ja nicht aus der Welt, wie sie ist, ergibt, sondern ihrerseits konstruiert werden muß.

Entscheidungen leisten also einerseits eine gewisse Auflockerung der sedimentierten Vergangenheit, ohne die Hoffnung haben zu können, sie als Vergangenheit zu ändern, und andererseits eine gewisse Strukturierung der Zukunft, ohne die Hoffnung haben zu können, damit jetzt schon bestimmen zu können, was in der Zukunft der Fall sein wird.[7] Diese beiden Konstruktionen ermöglichen sich wechselseitig, jede ist eine Bedingung der anderen. Die Gegenwart stellt, wenn als Entscheidung begriffen, ein zirkuläres Verhältnis von Vergangenheit und Zukunft her. Sie konstruiert, wenn man so sagen darf, einen Kompromiß zwischen Rekonstruktionen ihrer Vergangenheit und ihrer Zukunft, und in genau diesem Sinne ist jede Entscheidung *neu.* Sie hebt ab

7 Zumindest eine Tradition in der europäischen Geschichte hatte ein analoges Problem zu lösen: die christliche Lehre von der Vergebung der Sünden. Auch hier mußte die Vergangenheit von der Gegenwart aus als neu konstruierbar gedacht werden, damit eine gewünschte Zukunft eintreten könne: Man mußte sie bereuen.

von dem, was sich aus dem Zustand der Welt ergeben würde, und zwar unabhängig von der Frage, ob die Welt Kontinuität oder Diskontinuität ihrer Zustände erwarten läßt.

Jede Entscheidung beginnt, können wir im Anschluß an Shackle auch sagen, eine neue Geschichte. Das hat weittragende Folgen. Es besagt zum Beispiel, daß die Zukunft (wenn die Entscheidung sich nicht als die letzte Entscheidung begreift) weitere Entscheidungen, also weitere Neuanfänge enthält und genau dadurch ihre Unbestimmtheit, ja ihre Unprognostizierbarkeit bestätigt. »If history is made by men, it cannot be foreknown.«[8] Außerdem bestätigt sich dies Unbekanntsein der Zukunft auch dadurch, daß man in der Gegenwart Alternativen zu erkennen meint. Denn eine bekannte Zukunft ließe keine Alternativen mehr zu, so wie umgekehrt die Projektion mehrerer Möglichkeiten einen Unbekanntheitsfaktor enthält und ihn von Entscheidung zu Entscheidung reproduziert. Immerhin gewinnt die Unbekanntheit der Zukunft dadurch eine spezifische Form. Die Zukunft ist nicht schlechthin intransparent, man weiß nur nicht, welche von den gegenwärtigen Möglichkeiten in Zukunft realisiert sein werden. Die Zukunft wird, könnte man sagen, durch Möglichkeitsprojektionen überblendet, was nicht heißt, daß keinerlei Erwartungen gebildet werden können. Die Sonne wird nicht vom Himmel fallen, und das Wasser wird morgen wie gestern in bestimmten Temperaturbereichen flüssig sein. Aber auswählen kann man nur, wenn die Zukunft durch bekannte Parameter nicht festgelegt ist. Das Unbekanntsein der Zukunft ist somit eine unentbehrliche Ressource des Entscheidens. »Choice is an exploitation of unknowledge.«[9] Das heißt nicht zuletzt, daß für die Reproduktion einer unbekannten Zukunft Sorge getragen werden muß - zum Beispiel durch Demokratie.

Aus dem gleichen Überlegungsgang folgt, daß Entscheidungen die Voraussetzungen für Prognosen sind - und nicht umgekehrt. Auch Prozesse der Informationsbeschaffung, der Thematisierung von Problemen, der Erörterung von Alternativen, also der ganze kognitive Apparat der Entscheidungsvorbereitung ist ja

8 Shackle a.a.O. S. 134.

9 Shackle a. a. O. S. IX. Vgl. auch Brian J. Loasby, Choice, complexity and ignorance: An enquiry into the economic theory and the practice of decision-making, Cambridge Engl. 1976.

wiederum von Entscheidungen abhängig, die ihn im Vergleich zu anderen Möglichkeiten mit Vorgaben, also mit Vergangenheit ausstatten. Das setzt den neuerdings vertretenen »kognitiven« Entscheidungstheorien deutliche Grenzen.[10] Erst Entscheidungen machen Voraussicht möglich.

Das ist auch deshalb wichtig, weil Wissen sehr leicht zur Belastung werden kann. Wenn man es einmal weiß, kann man es nicht wieder wegwissen. Man kann es nur durch Neukonstruktion von Alternativen, also durch Schaffung neuen Nichtwissens, obsolet werden lassen. Die Kommunikation kann Wissen natürlich verschweigen oder dissimulieren - ein alter Rat der politischen Theorie, der im Zeitalter der Massenmedien und der Sensationsberichterstattung jedoch mit erheblichen politischen Risiken belastet ist. Die Neuformierung von Entscheidungsthemen dürfte daher heute der empfehlenswertere Weg zur Umgehung von Wissen und zum Wiedergewinn von Nichtwissen sein.

Eine weitere Überlegung führt in die gleiche Richtung. Die Theorie rationalen Entscheidens hat zwar die Prämisse einer objektiven Rangordnung der Werte aufgegeben und sie durch die Voraussetzung subjektiver Präferenzen ersetzt. Dabei ging man jedoch von einer zeitlichen Stabilität dieser subjektiven Präferenzen aus. Auch diese Prämisse fällt aber, wenn man die soziale Interdependenz von Präferenzen berücksichtigt.[11] Unter der Bedingung von Konkurrenz können Präferenzen variiert, sie können in ihrer Vorrangigkeit verstärkt werden, wenn auch andere Dasselbe begehren; oder man gibt sie auf und wechselt auf

10 Siehe z.B. J. Lauriol, Approches cognitives de la décision et représentation sociale, in: Revue internationale de systémique 8 (1994), S. 139-166, mit weiteren Hinweisen. Zum Teil lebt dieser Ansatz allerdings von konstruktivistischen Kognitionstheorien. Wenn denn Entscheidung schon deshalb als Kognition gilt, weil sie ihre Vergangenheit und ihre Zukunft konstruieren muß, ist dagegen natürlich nichts (oder allenfalls die etwas unglückliche Terminologie) einzuwenden.

11 Vgl. hierzu im Anschluß an René Girard Paul Dumouchel, Rationality and the Self-Organization of Préférences, Cahiers d'epistemologie No. 9419, Université de Quebec, Montréal 1994. Zur empirischen Kritik der üblichen Unterstellung von Präferenzkonstanz vgl. auch Bernard Ancori (Hrsg.), Apprendre, se souvenir, décider: Une nouvelle rationalité de l'organisation, Paris 199z, S. *iy{*.

andere Felder, wenn keine Aussichten bestehen. Auch Notwendigkeiten der Kooperation können zu Veränderungen in der Präferenzordnung führen oder schließlich Moden oder öffentliche Erfolge bestimmter Wertungen. Nicht zuletzt zeigen die psychologischen Forschungen zum Thema »kognitive Konsistenz/ Inkonsistenz«[12], daß Präferenzen angepaßt werden (und sie sind leichter anzupassen als Realitätsannahmen), wenn sich Inkonsistenzprobleme ergeben. Soziale Interdependenz heißt aber zeitliche Unbestimmbarkeit. Man kann die Situationen nicht voraussehen, in denen von sozialen Interdependenzen ein Druck ausgeht, die eigenen Präferenzen zu ändern. Die Zukunft muß also auch aus diesem Grund als unbekannt hingenommen werden. Sie enthält und verbirgt *beide* Möglichkeiten: daß man an seinen Präferenzen festhält oder daß man sie ändert.

Wenn es zur Ausdifferenzierung eines politischen Systems und zu spezifisch politischem Entscheiden kommt, wird man mit besonders verdichteten Interdependenzen rechnen müssen und folglich mit einer strukturell bedingten Instabilität der Präferenzen. Man denke an Veränderungen der wirtschaftlichen Lage, die viele Wünsche als nicht mehr finanzierbar erscheinen lassen, und vor allem an die Notwendigkeit von Koalitionsverhandlungen nach den Wahlen. Eine politische Ethik wird daher nicht verlangen können, daß Präferenzen konstant bleiben und Versprechen gehalten werden. Jedes Wort gilt nur unter der Klausel rebus sie stantibus. Diese Klausel formuliert aber eine unrealistische Fiktion. Die Politik kann nicht, aber sie wird natürlich, nach den Gesichtspunkten der Alltagsmoral beurteilt werden, die verlangen würde, daß Versprechen gehalten werden. Dieser Verlust von sozialer und ethischer Einbettung gehört zu den Kosten, mit denen für die Ausdifferenzierung des politischen Systems und, so paradox das klingen mag, für Demokratie bezahlt werden muß.

12 Als Ausgangspunkt siehe Leon Festinger, A Theory of Cognitive Dissonance, Evanston III. 1957.

III.

Daß Analysen dieser Art für die politische Theorie Erträge abwerfen können, dürfte vielleicht schon deutlich geworden sein. Wir können sie durch einen zweiten Überlegungsgang noch ergänzen und verdichten. Dabei gehen wir davon aus, daß Entscheidungen einen Wiedereintritt der Zeit in die Zeit bewerkstelligen - ein »re-entry« im Sinne des Formenkalküls von George Spencer Brown.[13] Von jeder Gegenwart aus ist die Zeit zunächst mit den Endloshorizonten Vergangenheit und Zukunft gegeben, und zwar sowohl in der Form der Kontinuität als auch in der Form der Diskontinuität, nämlich als Bewegung. Diskontinuität allein, etwa das Älterwerden oder der chronometrisch gemessene »Fluß der Zeit« führt noch nicht zu Entscheidungen.[14] Eine Entscheidung rekonstruiert, wie dargestellt, die Differenz von Vergangenheit und Zukunft in der Form spezifischer Relevanzen, und dies an einem Zeitpunkt, der dadurch nicht bloß als Übergang von Vergangenheit in Zukunft erlebt, sondern durch die Entscheidung markiert wird. Dadurch wird die Zeit in sich selbst hineincopiert, und eben das nennt Spencer Brown ein re-entry der Form in die Form. Der Unterschied von Vergangenheit und Zukunft kommt im Fluß der Zeit, also in sich selbst nochmals vor.[15] Die Entscheidung findet also nicht nur *in* der Zeit statt. Sie erzeugt sich selbst *mit Hilfe der Zeit*[16], nämlich durch jenes re-entry der Zeitdifferenz in die Zeitdifferenz.

Folgt man weiterhin den Überlegungen von Spencer Brown, so sprengt ein solches re-entry die Kalkulationsmöglichkeiten des

13 Siehe: Laws of Form, Neudruck New York 1979, S. j6f.

14 Insofern ist es irreführend, zumindest zweideutig, von Entscheidungsprozeß zu sprechen.

15 Hier setzen wir voraus, daß Gegenwart nicht als ein besonderer Zeitabschnitt *zwischen* den Zeitabschnitten Vergangenheit und Zukunft gegeben ist und mit dem gleichen Maß wie diese, mit denselben Uhren gemessen werden kann, sondern daß Gegenwart nichts anderes ist als die augenblickliche Einheit der Differenz von Vergangenheit und Zukunft, oder mit anderen Worten: nichts anderes als deren Beobachter.

16 Ich benutze hier eine Formulierung von Giovan Francesco Lanzara, Capacitä negativa: Competenza progettuale e modelli di intervento neue organizzazioni, Bologna 1993, S. 269. Lanzara spricht von einem *remake, »mediante il tempo,* non solo *nel tempo«.*

Systems.[17] Das System gerät in den Zustand einer »unresolvable indeterminacy«[18]; und dies nicht etwa deshalb, weil die Vergangenheit Vergessenes und die Zukunft Unbekanntes enthält, was auch für das einfache Zeiterleben offensichtlich ist, sondern deshalb, *weil die Entscheidung sich selbst (und damit das System, das entscheidet) in den Zustand selbsterzeugter Unbestimmtheit versetzt.* Sie behandelt sich folglich selbst als Entscheidung, als selbstverursachte Ursache, die das System auf eine seiner Möglichkeiten festlegt.

Entsprechend müssen Vergangenheit und Zukunft rekonstruiert werden - die Vergangenheit durch eine »memory function«, die Zukunft durch eine »oscillator function«. In beiden Richtungen führt das System, das sich entscheidet, Unterscheidungen ein. Ein Gedächtnis funktioniert nur, wenn es vergessen und erinnern kann. Fast alles, was erlebt bzw. kommuniziert worden ist, muß vergessen werden, damit die Kapazitäten des Systems für neue Operationen frei werden.[19] Nur ausnahmsweise wird Vergangenes, das ja ohnehin nicht geändert werden kann, erinnert; aber auch das kann nur als Konstruktion einer gegenwärtigen Vergangenheit geschehen. Anders als es die geläufige Meinung annimmt, liegt die Funktion des Gedächtnisses also nicht darin, Vergangenes aufzusuchen, wiederzufinden und erneut verfügbar zu machen. Vielmehr wird das, was an Ereignissen und Operationen laufend entschwindet, invisibilisiert, da es ohnehin nicht mehr zu ändern ist, und zurückbehalten wird nur der Zeithorizont der Vergangenheit, gegen den sich die Zukunft profilieren muß, ferner das chronometrische Meßsystem, das die Vergangenheit als Dimension ausweist, sowie Schemata, die die Vertrautheit der Welt garantieren und für künftige Informationsverarbeitung die notwendigen Redundanzen bereitstellen.

Die Oszillatorfunktion setzt voraus, daß Unterscheidungen vor-

17 Anzumerken ist, daß wir hier den Rahmen des Kalküls von Spencer Brown verlassen. Dort handelt es sich nur um Arithmetik und Algebra, und Form ist folglich nur die Form, nämlich die Unterscheidung von marked und unmarked space, die zum Ingangbringen dieses Kalküls erforderlich war.

18 Spencer Brown a.a.O. S. 57.

19 Siehe für das neurophysiologische System Heinz Förster, Das Gedächtnis: eine quantenphysikalische Untersuchung, Wien 1948.

gegeben sind, die zwei Seiten trennen, zwischen denen das System oszillieren kann; bei Spencer Brown im Rahmen seines Kalküls zwischen marked/unmarked, bei zweckorientiert operierenden Systemen zwischen Erreichen und Verfehlen des Zwecks, zwischen Zwecken und Mitteln, zwischen verfügbaren und nichtverfügbaren Ursachen, zwischen vorausgesehenen und nicht vorausgesehenen Folgen, und all dies auf je verschiedene Weise je nachdem, welche Zwecke als Differenzvorgaben gesetzt sind.

Wir sehen jetzt etwas genauer, wie ein System durch Entscheidungen sich selbst zeitlich integriert, nämlich seine Vergangenheit zur Einschränkung seiner Zukunft und seine Zukunft zur Einschränkung seiner Vergangenheit benutzt. Einerseits lassen sich Möglichkeiten nur in Kontexten projektieren, die als bekannt vorausgesetzt werden, und andererseits ergibt sich das, was als identisch, als bekannt, als wiederholbar präsentiert wird, aus dem, was die Entscheidung in ihre Zukunft hineinkonstruiert. Die Oszillatoren des Systems ergeben sich aus dem Gedächtnis des Systems so wie umgekehrt das, was die als Oszillatoren verwendeten Unterscheidungen in Aussicht stellen, die Diskriminierfunktion des Gedächtnisses, das Desinhibieren des Vergessens beeinflußt. Durch das re-entry der Zeit in die Zeit, durch die Konstruktionen des Entscheidens werden in den Zeithorizonten Vergangenheit und Zukunft Unterscheidungen relevant, nicht einfach Zustände. Und das System kann nun auch zwischen Vergangenheit und Zukunft oszillieren, aber, wie sich von selbst verstehen dürfte, nur in der Gegenwart, in der es die Entscheidung trifft.

IV.

Wenn man die Willkür des Entscheidens in ein Kontingenzmanagement überführen will, muß man eine alte Lehre beiseitelassen, die, auf Aristoteles zurückgehend, unter dem Titel »de futuris contingentibus« gelaufen war und Kontingenz mit Unentscheidbarkeit assoziierte. Aber diese Unentscheidbarkeit betraf nur die logische Frage der Wahrheit bzw. Unwahrheit von Aussagen über künftig-kontingente Zustände oder Ereignisse. In

unserem Zusammenhang geht es dagegen um die Frage, ob und wie eine Entscheidung sich gegenwärtig durch Kontingenzannahmen helfen kann.

Bei einer empirischen Beobachtung von Entscheidungsprozessen findet man ganz andere Formen des Umgangs mit der selbsterzeugten Unbestimmtheit. Sie liegen nicht (oder jedenfalls nicht primär) in der Delegation des Entscheidens auf »Subjekte«, sondern in der Festlegung von Themen und Problemen. Es geht zum Beispiel um die Frage der Ladenschlußzeiten. Wenn daraus ein Entscheidungsproblem werden soll, muß Kontingenz eingeführt werden. Im Prinzip können Läden offen oder geschlossen sein (und nicht etwa einen Spalt offen oder nur für bestimmte Kunden offen). Man findet festgelegte Ladenschlußzeiten als Resultat vergangener Entscheidungen vor. Wenn daraus ein Entscheidungsthema werden soll, wird die Vergangenheit nicht länger hingenommen, sondern als kontingent, als auch anders möglich behandelt (obwohl sie vergangen ist und vergangen bleibt!). Damit eröffnet man zugleich veränderte Perspektiven auf die Zukunft, aber dies in einem festen Rahmen - eben der Frage, ob die Ladenschlußzeiten so bleiben sollen, wie sie sind, oder geändert werden sollen. Die Entscheidung ist dadurch nicht bestimmt (auch bei starken Präferenzen nicht), aber sie gewinnt Führung (und wieder: unabhängig davon, welche »Subjekte« entscheiden). Daneben gibt es zahllose andere Themen, etwa die Rinderwahnseuche oder Maastricht II oder die Verschlechterung der Beziehungen zur Volksrepublik China. Aber diese anderen Themen werden separat behandelt mit jeweils eigenem Kontingenzmanagement. Es würde in der Frage der Ladenschlußzeiten nicht weiterhelfen, wollte man auf die Rinderwahnseuche hinweisen. Keines dieser Themen legt fest, wie zu entscheiden ist, ja nicht einmal: wie das genau zu formulieren ist, worüber zu entscheiden ist. Aber immer gibt es für die Kommunikation genug Führung an der Kontingenz, also am Verweis auf andere Möglichkeiten, die immer spezifische, benennbare andere Möglichkeiten sind und damit eine gänzliche Unbestimmtheit (man könnte auch »etwas anderes« vorschlagen) ausschließen.

Allerdings zwingt der Einbau von Kontingenzerfahrung in die Parameter der Situation zum Verzicht auf absolute (unangreifbare) Rechtfertigungen. Die Kontingenz überträgt sich auf die

Entscheidung selbst. Darin liegt keine Option für Beliebigkeit. Aber man ist jetzt auf *retrospektive Sinngebung* angewiesen.[20] Vergangene und künftige Zustände rücken in ein Verhältnis wechselseitiger Beschreibung mit der Folge, daß Änderungen auf Neubeschreibungen hinauslaufen. Was schon entschieden ist, muß ständig neuen Beschreibungen ausgesetzt werden, um es anzupassen an das, was gegenwärtig als mögliche Zukunft erscheint.

Die Analyse soll zeigen, daß die strukturelle Unbestimmtheit, die mit der Operation des **EntScheidens** in die Welt gesetzt wird, nicht einfach durch einen uneinsichtigen »subjektiven« Vorgang in Form gebracht wird. (Wir schließen natürlich nicht aus, daß ein Beobachter mit Hilfe klassischer Zurechnungsgewohnheiten es so beschreiben mag.) Vielmehr erfolgt die Reduktion der selbsterzeugten strukturellen Indeterminiertheit eines Systems, das entscheiden kann, durch Einbau einer Kontingenzkonstruktion. Man kann dann immer noch fragen, wer dafür verantwortlich ist und gegebenenfalls entschieden hat, daß dies in der einen oder anderen Weise geschieht (oder nicht geschieht!); und man kann sich des Eindrucks nicht erwehren, daß die einfache Notwendigkeit, beschäftigt zu sein, die Politiker zu immer neuen Erfindungen anreizt. Aber das führt über den Interessenbereich einer Entscheidungstheorie im engeren Sinne hinaus. Die Leitfrage dieses Kapitels war und bleibt: wie die strukturelle Indeterminiertheit, die mit der Einführung von Entscheidungsmöglichkeiten ins System entsteht, operativ bewältigt wird.

V.

Entscheidungen sind auffällige Ereignisse, die zugleich erhellen und verdunkeln, wie die Welt sich bewegt. Wenn man Änderungen auf Entscheidungen zurechnet, kann man leicht übersehen, daß es noch weitere Bedingungen gibt, die eine Problematisierung und Neuinszenierung des Zusammenhangs von Vergangenheit und Zukunft ermöglichen. Wir können dies an Hand des

20 Vgl. Karl E. Weick, Sensemaking in Organizations, Thousand Oaks Cal. ***ms-***

in der kognitiven Psychologie gebrauchten Begriffs des »Skript« verdeutlichen.[21] Skripts sind Sonderleistungen des Systemgedächtnisses, die regulieren, was vergessen und was erinnert wird. Sie bewahren Schemata auf, die wiederholt verwendet und auf neue Situationen übertragen werden können - zum Beispiel das Schema »Parlament«, »Dienstwagen«, »Sitzung«, »kleine Anfrage«, »Kandidatur«, »Verabredung«, »Umweltverschmutzung«, »Kompromiß«, »Regierungserklärung«, um nur einige unter tausend anderen zu nennen. Als Skript bezeichnet man den Sonderfall einer zeitlichen Regulierung, an der man sich handelnd beteiligen kann. Skripts setzen voraus, daß ihre Komponenten nicht als Zustände, sondern als Ereignisse oder als Handlungen schematisiert werden; und ferner, daß die Konstruktion des Skripts dessen Komponenten erst zu dem macht, als was sie im Skript fungieren, nämlich zu zeitpunktgebundenen Vorkommnissen. Dabei werden Sachschemata verwendet. Feuerwehr bleibt Feuerwehr, wenn sie alarmiert wird. Aber nur der Alarm, das Ausrücken, das Löschen werden als Komponenten in das Skript aufgenommen. Es geht um die bereits komplexere Schematisierung des Verhältnisses zweier Schemata, etwa »Frage und Antwort«, aber auch und vor allem »Ursache und Wirkung«, also Schemata der Kausalattribution. Problemformeln wie »Arbeitslosigkeit« oder »Umweltverschmutzung« dienen typisch der Erzeugung von Skripts mit Hilfe von Kausalattributionen. Etwa: Subventionen verringern die Arbeitslosigkeit, oder: die

2i Siehe z.B. Roger C. Schank/Robert P. Abelson, Scripts, Plans, Goals and Understanding: An Inquiry into Human Knowledge Structures, Hillsdale N.J. 1977, insb. S. 36ff.; Robert P. Abelson, Psychological Status of the Script Concept, in: American Psychologist 36 (1981), S. 715-729; Dennis A. Gioia/Charles C. Manz, Linking Cognition and Behavior: A Script Processing Interpretation of Vicarious Learning, in: Academy of Management Review 10 (1985), S. 527-539. Für Anwendungen dieses und ähnlicher Begriffe (schema, frame, cognitive map, implicit theory) im Organisationsbereich siehe Henry P. Sims, Jr./Dennis A Gioia et al., The Thinking Organization: Dynamics of Organizational Social Cognition, San Francisco 1986. In den Wirtschaftswissenschaften hat man auch von »Indikatoren« für angemessen verkürzte Informationsverarbeitung gesprochen. So George A. Akerlof, The Economics of Caste and of the Rat Race and Other Woeful Tales, in: Quarterly Journal of Economics 90 (1976), S. 599-617.

Versenkung der Ölplattform Brent Spar im Meer würde die Umwelt verschmutzen.[22] Oder: Arbeitslosigkeit führe zur Gewaltbereitschaft der Jugend, so daß, in Gegenrichtung gesehen, Vorsorge für Chancen auf dem Arbeitsmarkt die Gewaltbereitschaft Jugendlicher verringern werde.[23] Die Zukunft firmiert mit Pauschalbegriffen, die verdecken, daß man die Wirkungen im Detail nicht kennt, und doch darüber reden kann. Ursachen können dann nach Bedarf in das Schema eingesetzt werden. Es gibt Ausgrenzungen, die dem Skript Konturen geben. Bei Arbeitslosigkeit werden nur die statistisch erfaßten Daten berücksichtigt. Bei Umweltverschmutzung bleibt die Selbstverschmutzung der Natur außer acht, so die natürliche Radioaktivität oder die Eruptionen auf dem Meeresgrund. Skripts können also einerseits der Abschwächung, andererseits der Dramatisierung politischer Entscheidungsprobleme dienen. In jedem Falle dienen sie der Simplifikation und damit der Fortschreibung des Systemgedächtnisses. Ihre Wirkung hängt nicht von ihrer Wahrheit ab, sondern nur davon, daß sie zu Entscheidungen führen.

Skripts enthalten zugleich die Motive, die zu ihnen passen. Motive sind Formen der Begründung von Handlungen, mit denen man sich sozial sehen lassen kann.[24] Das heißt nicht, daß psychische Vorgänge dadurch determiniert seien, wohl aber, daß Abweichungen auffallen, erklärungsbedürftig (= motivbedürftig) werden oder als schlechthin sinnlos erscheinen. In der Politik wird man zwar mit hohen Freiheiten in der Wahl des Skripts rechnen müssen, aber kaum mit auffallenden Verstößen gegen die im Skript festgelegten Motive.

22 Speziell hierzu Niklas Luhmann, Konzeptkunst: Brent Spar oder Können Unternehmen von der Öffentlichkeit lernen?, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 19. Juli 1995, S. 27.

23 Ein solches »Skript« hat den Berliner Senat zur Bewilligung beträchtlicher Geldmittel für ein entsprechendes Projekt bewogen. Die Folgeprobleme traten dann auf der Ebene der Organisation zutage. Siehe Hans Merkens/Harm Kuper, Erziehung zwischen Anspruch und Realisierungsversuch: Ein Bericht über eine Organisation mit pädagogischem Anspruch, in: Niklas Luhmann/Karl Eberhard Schorr (Hrsg.), Zwischen System und Umwelt: Fragen an die Pädagogik, Frankfurt 1996, S. 163-204.

24 Viel diskutiert, vor allem seit C. Wright Mills, Situated Actions and Vocabularies of Motive, in: AmericanSociological Review 5 (1940), 8.904-913.

Als Schematismen der Zeit[25] gehören Skripts zu den unentbehrlichen Ausstattungen des Entscheidens, das sich bemühen muß, die Determination durch Vergangenheit aufzulösen, um sich einer unbekannten Zukunft zu stellen. Demgegenüber sind alle Zielprojektionen sekundär. Man spricht viel von »Wertewandel«, den man im letzten Drittel dieses Jahrhunderts beobachten kann. Die Beschreibung mag zutreffen, aber sie erklärt das Phänomen nicht. Nur die Gewohnheit, Werten eine fundierende Bedeutung zuzuschreiben (ebenfalls ein Schema), verführt uns dazu, den Wertewandel wie eine unabhängige Variable einzuführen und von der Politik und besonders von den Parteiprogrammen zu verlangen, sich dem zu fügen. Es könnte jedoch sein, daß die Veränderungen zunächst auf der Ebene der als Skript benutzten Kausalattributionen stattfinden und Werte dann erst hinzuassoziiert werden, um die in eine unbekannte Welt eingesetzten Skripts zu dekorieren und die auf sie reagierenden Entscheidungen zu legitimieren. Man hat diesen Wertbildungseffekt kausaler Schemata als »distilled ideologies« bezeichnet.[26] Erst die Wertungen legen dann fest, in welcher Richtung das Skript zu benutzen ist, ob man also etwas für oder gegen Arbeitslosigkeit, Umweltverschmutzung, zunehmende Kriminalität, Ausländerfeindlichkeit, stärkere Integration Europas etc. zu tun sich vornimmt. Aber zuvor steht schon fest, daß zum Beispiel eine einheitliche europäische Währung Europa stärker integrieren würde, obwohl, ja weil niemand genau weiß,

25 Diese Formulierung mag Philosophen an einen der dunkelsten Abschnitte in der Kritik der reinen Vernunft erinnern, nämlich die Analyse des »Schematismus der reinen Verstandesbegriffe« (B *iy6it.).* Hier wird eine Auflösung des Unterschieds von empirischer und transzendentaler Erkenntnis über eine »transzendentale Zeitbestimmung« gesucht, die Zeit aber nur formal, als Bedingung der Mannigfaltigkeit des inneren Sinnes, in Anspruch nimmt. Das ist nicht unser Problem. Wir fragen nicht, wie die synthetische Einheit des Mannigfaltigen sinnlich und transzendental in Ubereinstimmung gebracht, also transzendental deduziert werden könne, sondern unser Problem ist: wie man ein zunehmendes Auseinanderklaffen von Vergangenheit und Zukunft aushalten und durch Entscheidungen bewältigen kann.

26 So Gerald R. Salancik/Joseph F. Porac, Distilled Ideologies: Values Derived from Causal Reasoning in Complex Environments, in: Sims/Gioia a.a.O. S.75-101.

was mit den Schemata Währung, Europa, Integration gemeint ist.

Die Wortwahl mag irritieren, denn Schemata können gerade nicht schematisch angewandt werden.[27] Es handelt sich nicht um Rezepte. Vielmehr leisten Schemata die Diskriminierung von Vergessen und Erinnern mit der Funktion, Spuren vergangener Operationen zu löschen und Kapazitäten freizumachen für neue Operationen unter veränderten Umständen. Schemata ermöglichen es, Abweichungen zu erkennen und ebenso: Abweichungen zu produzieren, die als abweichend = neu zu erkennen und zu empfehlen sind.[28] Schemata ermöglichen Lernen. Rückprojiziert aus der Zeitdimension in die Sozialdimension ermöglichen sie Konsens *und* Dissens. Man kann den Handel mit Bananen fördern oder erschweren, vorausgesetzt, daß es um Handel mit Bananen geht und Entscheidungen als Eingriffe zur Diskussion stehen. Etwaige Kontroversen werden dann mit Sekundärschematismen bestritten oder auch auf generalisierte Schemata - hier: Protektionismus versus Freihandel - abgeleitet. Daß man aber auf Schemata und, wenn gehandelt werden soll, auf Skripts angewiesen ist, *ist nicht zu bezweifeln und wird im Kommunikationsprozeß auch nicht zum Thema gemacht.*

Die Konsequenzen dieser Analyse lassen sich unter zwei Gesichtspunkten zusammenfassen. Die Schema- und Skriptabhängigkeit des Entscheidens stellt nicht in Frage, daß es Unterschiede des Wissens, der Erfahrenheit, der Milieukenntnis, der professionellen Expertise gibt, auch und gerade beim politischen Entscheiden. Aber diese Unterschiede beziehen sich immer auf den Zeithorizont der Vergangenheit und nur indirekt, nur durch ihn vermittelt, auf die Zukunft. Sie betreffen die Reichhaltigkeit der Schemata und der Skripts, über die man im Entscheiden verfügt. Sie betreffen die Möglichkeiten, die Zukunft oszillieren zu lassen, und nicht zuletzt die Möglichkeiten, das Entscheiden retrospektiv anders darzustellen, als es gemeint war. Das ändert

27 Die Festlegung auf dieses Wort stammt von Frederic C. Bartlett, Remembering: A Study in Experimental and Social Psychology, Cambridge Engl. 1932. Wir halten daran fest, weil es in der Tat um eine Theorie des Gedächtnisses geht.

28 Die informationstheoretisch orientierte Kybernetik benutzt hierfür das Begriffspaar Redundanz/ Varietät.

jedoch nichts daran, daß alles Entscheiden sich auf das Unbekanntsein der Zukunft stützen muß. Jeder Entscheider muß Schemata verwenden, um das, was er nicht weiß, ignorieren zu können. Jeder Entscheider findet sich in Situationen, in denen er aus dem, was er nicht weiß, Schlüsse ziehen muß. Durch »mehr Information« kann dies nicht geändert, sondern allenfalls stärker aufgefächert werden. Die Unterschiede an Erfahrung, Milieukenntnis und Wissen können dazu verhelfen, schnell zu plausiblen Entscheidungsvorschlägen zu kommen. Und Schnelligkeit ist nach all dem, was hier über Entscheidung gesagt ist, oft wichtiger als Richtigkeit der Entscheidung. Denn die Richtigkeit der Entscheidung ändert sich ohnehin, und zwar durch die Entscheidung selbst.

Ferner kollabiert mit diesen Analysen die Unterscheidung von Denken und Handeln. Obwohl die vorgestellte Begrifflichkeit aus der kognitiven Psychologie stammt, zeichnet sich gerade dieser Forschungszweig durch Interesse an motivationalen Folgen aus, vor allem die Attributionsforschung. Im übrigen hat der sogenannte »Pragmatismus« die Unterscheidung kognitiv/motivational seit langem kritisiert. Allerdings hilft es nicht viel, das Denken als Derivat des Handelns, als Probehandeln aufzufassen. Auch wenn man »praktisches Denken« empfiehlt, ist das kein theoretischer Zugewinn, sondern nur ein neues Schema. Man könnte aber daran denken, den Begriff des Beobachtens so zu formulieren, daß er sowohl Denken als auch Handeln einschließt und letztlich alle Operationen bezeichnet, die eine Unterscheidung verwenden, um deren eine und nicht deren andere Seite zu bezeichnen.

VI.

Diese Analysen zum Problem der Auswahl und zu den Bedingungen ihrer Möglichkeiten, die für Entscheidungen schlechthin gelten sollen, führen auch zu einem genaueren Verständnis von politischen Entscheidungen. Zunächst wird verständlich, weshalb der klassischen politischen Theorie ein Moment der Willkür unvermeidbar zu sein schien. Die Entscheidung versetzt sich selbst in den Zustand der Indeterminiertheit, um sich durch Auswahl aus diesem Zustand erlösen zu können. Ein externer Beob-

achter mag dann immer noch eigene Berechnungen anstellen und mit Kausalattributionen arbeiten. Er kann mit mehr oder weniger Erfolg versuchen, in bezug auf Entscheidungen Erwartungen zu bilden und das, was er als Entscheidung erwartet, in ein Netz von Ursachen und Wirkungen einzuordnen. Damit verdrängt er aber das, was die Entscheidung für sich selbst zu sein beansprucht, nämlich: eine neue Geschichte zu beginnen.

Die politische Entscheidung nutzt das Unbekanntsein der Zukunft, um sich selbst zu formieren, um sich auf einen bestimmten verlauf festzulegen und andere Möglichkeiten auszuschließen. Da sie sich aber immer nur im System, also nie als letzte Entscheidung begreifen kann, muß sie damit rechnen, daß weitere Entscheidungen weitere Überraschungen, also weitere Informationen erzeugen. Man nennt solches Vorauswissen oft auch strategische Planung. Die Frage ist dann, wie weit eine Entscheidung ihrer Zukunft Bindungen, Konsistenz, Prinziptreue zumutet (und wir sagen bewußt: *ihrer* Zukunft, nicht *der* Zukunft) oder wie weit sie sich mit der Aussicht begnügt, als Vergangenheit künftiger Entscheidungen unabänderlich geworden zu sein. In Mehrparteiendemokratien sind offenbar beide Einstellungen in Gebrauch je nachdem, wie man die Chancen des an-der-Macht-Bleibens beurteilt. Eine Partei mag die von ihr geschaffenen Reformschulen und Reformuniversitäten so ausstatten, daß es den Gegnern solcher Reformen schwerfallen wird, sie wieder abzuschaffen. Ungeachtet dieses Unterschiedes ist alle Reformpolitik wohlberaten, wenn sie sich selbst als Voraussetzung weiterer Reformen begreift. »One aim of policy is to attain a new platform from which policy itself can be reformed.«[29] Die Zukunft wird dann als Einstellung auf das Unbekanntsein künftiger Entscheidungen honoriert.

Eine weitere Frage ist, wie Politik überhaupt in der Lage sein kann, in Situationen, die sind, wie sie sind, Alternativen zu sehen. Die klassische Antwort, die nach wie vor Gültigkeit hat, liegt im Hinweis auf die Macht, die Verhältnisse zu ändern. Dabei muß man Drohmacht von unmittelbarem Einfluß unterscheiden, also Rechtsmacht einerseits und Finanzierungsmöglichkeiten andererseits. Die Erfahrung zeigt, daß, wenn solche Ressourcen zur

29 Shackle a.a.O. S. 142.

Verfügung stehen, es an der Phantasie nicht fehlt, sich Möglichkeiten ihrer Verwendung vorzustellen. Von den Mitteln her sucht man sich Zwecke. Gerade weil die Ressourcen Macht und Geld kaum Informationen darüber enthalten, wofür sie zu verwenden sind, hat die Politik hier Spielraum für Imagination und zugleich Spielraum für Zulassung von Einfluß auf ihre Entscheidungen. Es sind, um die oben eingeführte Begrifflichkeit nochmals zu verwenden, ergänzungsbedürftige Skripts. Sie benennen Ursachen, wobei von den Ursachen dieser Ursachen abstrahiert wird, und stellen in Aussicht, daß die dazu passenden Wirkungen gefunden werden können. Die Komplettierung des Skripts in dieser Richtung dürfte denn auch keine Schwierigkeiten bereiten. Demokratie findet hier, und um es nochmals zu sagen: in der Ausbeutung von Nichtwissen, eine wichtige, wohl unentbehrliche Bedingung ihrer Möglichkeit.

Aber in dieser Ausnutzung des Nichtwissens durch Demokratie und Offenheit für Interessenteneinflüsse steckt ein Problem. Wir hatten es im Hinweis auf das Unbekanntsein künftiger Entscheidungen schon im Blick gehabt. Käme es allein auf Durchsetzungsmacht und auf Geld an, könnte es nur kurzfristige Erfolge geben, die als Grundlage neuer Entscheidungen dienen und alsbald modifiziert, wenn nicht überrollt werden. In diesem Zusammenhang wäre die Rolle des Expertenwissens in der Politik zu diskutieren.

Üblicherweise erwartet man von Experten, daß sie die Unsicherheit in bezug auf Möglichkeiten der Zukunft einschränken. Gerade bei sehr detailliertem Wissen über die Fakten, wie sie gegenwärtig als Resultat vergangenen Geschehens und Entscheidens vorliegen, wird es aber nicht einfacher, sondern schwieriger, Entscheidungen, die etwas ändern wollen, mit Prognosen zu versorgen. Die Politik muß, wenn sie Expertenwissen übernimmt, dieses sozusagen wider besseres Wissen versteifen, sie muß zum Beispiel erklären, der COz-Ausstoß verursache eine Klimakatastrophe, um daraufhin über Interventionen entscheiden zu können (und es ist dann nur noch die Frage, ob zur Durchsetzung einer solchen Entscheidung ausreichend Macht und Geld zur Verfügung steht). Die Politik überfordert sich dann typisch selbst, wenn sie Expertenwissen in ihre Integration der Vergangenheit und der Zukunft ihres eigenen Entscheidens einbaut - und erntet Kritik.

Die Experten dagegen können sich damit abfinden, daß mit der Steigerung des Auflösevermögens ihres wissenschaftlichen Wissens es immer schwieriger wird, die Folgen von Änderungen in der Kombination der Elemente vorauszusagen - sei es, daß die Änderung auf natürlichem Wege, sei es, daß sie durch Entscheidung über Interventionen ausgelöst wird. Die Diskrepanz von Wissen über das Resultat von vergangenen Prozessen und Nichtwissen über die Zukunft ist hier schärfer ausgeprägt, als die Politik es verkraften kann. Chaostheorie, nichtlineare Funktionen, **Systems** dynamics sind Ausdrücke, die zeigen, daß und wie diese Diskrepanz in der Wissenschaft reflektiert wird.

Aber damit ist das Verhältnis der Expertenzeit zur politischen Zeit noch nicht ausreichend beschrieben. Experten können auch Möglichkeiten entdecken - oder sagen wir lieber: erfinden -, an die die Politik von sich aus nicht gedacht hätte. Auch das führt zu einer Vermehrung von Nichtwissen und damit zu einer häufig unwillkommenen Belastung politischen Entscheidens; denn mit jeder projektierten Möglichkeit wird signalisiert, daß man nicht weiß, ob sie realisiert werden wird oder nicht und welche Entscheidungen getroffen werden müßten, wenn man versuchen wollte, sie zu realisieren. Man denke an die Suggestion neuer Mittel der Kriegführung und Verteidigung im Weltraum (SDI) und die ebenso gewaltigen wie erfolgsunsicheren Aufwendungen für die technischen Vorbereitungen darauf. Oder harmloser: an den Vorschlag neuer Methoden der Steuerung von Personalentscheidungen im öffentlichen Dienst, der auf noch unausprobierte Techniken der Personalbeurteilung und der Arbeitsplatzbeschreibung hätte zurückgreifen müssen.[30]

Auch Experten müssen Entscheidungen treffen, sei es in der wissenschaftlichen Forschung, sei es in der Technologieentwicklung, sei es schließlich bei der Formulierung von Gutachten. Auch sie müssen dabei laufend Probleme der Integration ihrer Vergangenheits- und Zukunftskonstruktionen lösen. Aber dies geschieht nicht in derselben Weise wie in der Politik. Gerade diese Diskrepanz kann gelegentlich fruchtbar genutzt werden. Wenn dies aus der Perspektive des politischen Entscheidens ge-

30 Gemeint ist der Vorschlag der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, veröffentlicht Baden-Baden 1973, den die Politik nie ernsthaft aufgegriffen hat.

schiebt, dann so, daß Expertenmeinungen entweder als schon bekannt oder als noch unbekannt in den Zeitrahmen der Politik eingeordnet werden, so daß mit entsprechenden Texten umgegangen werden kann wie auch sonst mit der Vergangenheit oder der Zukunft einer gegenwärtig anstehenden Entscheidung.

VII.

Die Darstellung des Entscheidens als eines re-entry der Zeit in die Zeit, als artifizielle Integration von Vergangenheit und Zukunft, als Konstruktion gegebener Alternativen und als Festlegung eines Oszillationsrahmens für die Zukunft hat vor allem den Vorzug, daß sie den Mythos der »Willkür« durch eine Systemanalyse ersetzt. Das jeweilige System, in unserem Falle also das politische System, bildet den Rahmen, der vorgibt, welche Skripts verwendet werden können, wie das Diskriminieren von Vergessen und Erinnern läuft, welche Unterscheidungen für ein Oszillieren vorgesehen sind und alles in allem: wie weit: Vergangenheit und Zukunft auseinandergezogen werden können, so daß allererst ein Entscheidungsbedarf entsteht.[31] Man muß, um weiterzukommen, die Entscheidungstheorie durch Systemtheorie ergänzen. Im Falle des politischen Systems führt das zu der Frage, welche Schemata und welche Skripts durch die »öffentliche Meinung« gedeckt sind und welche Formen des Oszillierens sich ein politisches System leisten kann. Ein politisches System befindet sich immer in einer für es selbst unkontrollier-

31 Zum Vergleich: Ärzte wollen ihre Patienten nicht einfach leiden und sterben lassen. Aus deren vergangenheitsbestimmter Gegenwart soll sich nicht ohne weiteres ihre Zukunft ergeben. Also braucht man ein Skript, das aus Symptomen und Medizinen bzw. körperlichen Eingriffen besteht, aber nicht rezeptförmig gehandhabt werden kann. Ohne solch ein Skript wären Entscheidungen undenkbar, aber das Skript schult auch den Blick für Auffälligkeiten und ermöglicht es, den Körperzustand des Patienten, obwohl vergangenheitsdeterminiert, auf Alternativen hin zu beobachten. Die Entscheidung gleicht dann einer Wette gegen die unbekannte Zukunft. Siehe hierzu Harold Bursztajn/Richard Feinbloom/Robert Hamm/Archie Brodsky, Medical Choices, Medical Chances, New York 1981, mit Folgerungen für das Verhältnis von Arzt und Patient.

baren Umwelt. Eine erste Frage ist daher schon, wie diese Unkontrollierbarkeit aufgefaßt wird: als Unruhe der eigenen Bevölkerung, als Bedrohung durch externe Feinde, als Marktwirtschaft, als umfassendes Gesellschaftssystem, als Intransparenz der ökologischen Bedingungen, an deren Veränderung die Gesellschaft beteiligt ist. Soweit das politische System sich selbst Entscheidungen zumutet, muß diese Unkontrollierbarkeit aus der Sachdimension in die Zeitdimension übersetzt werden. Sie wird damit als Instabilität der Verhältnisse im Zeitlauf und speziell als Unbekanntsein der Zukunft repräsentiert. Und darauf antwortet das System mit der Bereitschaft zur Oszillation. Die Frage ist dann aber, mit welchen Formen, mit welchen Unterscheidungen das System die Systemkompatibilität seines Oszillierens sicherstellt. Oder anders gefragt: wie wird die eigene Unwissenheit konstruiert, so daß Vergangenheit und Zukunft sich verknüpfen lassen?[32]

Man weiß, daß das Sowjetimperium am Oszillieren zwischen Strenge und Lockerung des Zugriffs auf die gesellschaftlichen Verhältnisse im eigenen Lande zerbrochen ist. Das lag nicht zuletzt an dem Ehrgeiz, auch diese Frage noch durch Organisation zu kontrollieren und die jeweils anfallenden Probleme durch ein politisches Schwanken zwischen Orthodoxie und Revisionismus, zwischen Verhärtung und Nachgeben lösen zu können, ohne dafür eine ins System einbaubare, institutionalisierbare Form zu finden. Mehrparteiendemokratien, die Opposition und damit regulierten Wechsel in der Besetzung von Führungspositionen zulassen, haben es in dieser Hinsicht leichter. Aber auch hier kommt es zum Problem der Schwankungsbreite möglichen Oszillierens. Die Opposition muß sich selbst disziplinieren durch den Anspruch, die Regierung übernehmen und fortsetzen zu können. Sie muß prätendieren, ohne Revolution in eine geschichtlich gegebene Lage eintreten und es auf Grund von anders konzipierten Alternativen besser machen zu können. Opposition ist hier nicht nur intellektuelle Spielerei oder eine vorläufige tolerierte, stets prekäre Pufferzone zwischen Regierung und Volk. Aber sie kann auch nicht mit illusionären, utopi-

32 Lanzara a.a.O. insb. S. 105, stellt diese Frage ausgehend von der Annahme, daß es eine allgemeine capacitä negativa für das Ertragen von und den Umgang mit Ungewißheit geben müsse.

sehen Zielen arbeiten, die sie als künftige Regierung (was man wissen kann) nicht realisieren könnte. Regierung und Opposition müssen sich, und das fällt bekanntlich schwer, auf Grund der *gemeinsam* akzeptierten Utopie eines »Werte«-Programms *unterscheiden* können. Auch das führt zu einer zwar nicht prinzipiellen aber doch pragmatischen Einschränkung des Oszillationsspielraums der Politik, dessen Grenzen immer wieder (zum Beispiel durch »äußerparlamentarische Opposition«, durch »Bürgerbewegungen« und ähnliche Proteste) beklagt werden.

Um diese sehr verschiedenartigen politischen Erfahrungen angemessen formulieren zu können, benötigen wir eine übergreifende Theorie, zumindest eine übergreifende Problemstellung. Von der Entscheidungstheorie aus gesehen liegt sie in der Frage, in welchen Formen, in welchen Zeiträumen und wieviel Oszillation ein politisches System sich leisten kann. Offensichtlich kann es dabei nicht nur um die marked/unmarked-Oszillation des Formenkalküls von Spencer Brown gehen und auch nicht nur um die ordre/desordre-Oszillation, von der die Kybernetik spricht.[33] Solche Unterscheidungen mögen die Irritationsquellen bezeichnen, mit denen das politische System es zu tun hat. Sie zeigen an, daß das politische System Irritationen nicht vermeiden kann und schlecht beraten wäre, wenn es sie unterdrücken oder nicht zur Kenntnis nehmen wollte. Aber dann müssen Irritationen immer noch in politiksystemspezifische Informationen umgewandelt werden, bevor es zu Entscheidungen kommen kann. Und dazu benötigt das System Zieldefinitionen, die den geschichtlich bestimmten gegenwärtigen Zustand in entscheidbare Alternativen auflösen und es ermöglichen, in den Entscheidungen die unbekannte Zukunft als Risiko von Erfolg oder Mißerfolg oder von unvorhergesehenen Nebenfolgen zu übernehmen. Man kann die mit dem Ziel angegebene Differenz in eine im einzelnen unbekannte Welt einführen und sie eine Zeitlang im Auge behalten. So ist es möglich, je nach Vorkommnissen Erfolge und Mißerfolge zu registrieren und in dieser Unterscheidung so lange zu oszillieren, bis man zu einer anderen Projektion übergeht.

Das aber heißt nicht zuletzt, daß jede Entscheidung eine neue Geschichte in Gang setzt; und dies nicht als einen von da ab

33 Siehe z. B. Jean-Pierre Dupuys, Ordres et Désordres: Enquête sur un nouveau paradigme, Paris 1982.

determinierten und berechenbaren Verlauf, sondern so, daß davon jetzt abhängt, welche künftigen Entscheidungen möglich werden, für die Dasselbe gilt. So bleiben auch Veränderungen des Oszillationsrahmens möglich, Erfolge und Mißerfolge müssen jeweils neu definiert werden, und damit wird, wie absehbar, das Unbekanntsein der Zukunft jeweils neu markiert.

VIII.

Jede Kommunikation enthält die Mitteilung einer Information. Im Bereich der Politik (sei sie Thema, sei sie System der eigenen Kommunikationen) werden sich Informationen hauptsächlich auf Entscheidungen beziehen; oder sie werden so ausgewählt, daß sie Rückschlüsse auf Entscheidungen zulassen - wenn zum Beispiel über den Tod eines Politikers berichtet wird. Politisch gezielte Kommunikation dient keineswegs nur dazu, bereits getroffene Entscheidungen bekanntzumachen. Viel mehr Kommunikation wird darauf verwandt, Entscheidungen anzukündigen, vorzuschlagen, Vorschläge zu kommentieren und zu kritisieren oder solche Kritik zu beantworten. Eingeführte Skripts ermöglichen ein *Reden* über politische Entscheidungen, das deren Vorbereitung, deren Testen, aber auch ihrer Verhinderung dienen kann.[34] Politisches Entscheiden wird in der Kommunikation als eine Art going concern behandelt mit den jeweiligen Entscheidungen als Zäsuren, die bewirken, daß man vor der Entscheidung anders kommuniziert als nach der Entscheidung, dies aber so, daß jede Kommunikation vor einer nächsten Entscheidung und nach einer bereits erfolgten Entscheidung stattfindet.

Eine Kommunikation über Entscheidungen, seien es bevorstehende, seien es bereits getroffene, ist fast zwangsläufig zugleich eine Kommunikation über die Intention, die mit der Entscheidung verfolgt wird. Auf diese Weise kommen zwei verschiedene, aber miteinander verknüpfte Ebenen ins Spiel. Schon die Ent-

34 Vgl. Nils Brunsson, The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations, Chichester 1989; ders., Ideas and Actions: Justification and Hypocrisy as Alternatives to Control, in: Accounting, Organizations, and Society 18 (1993), S.489-506.

Scheidungen selbst bedürfen auf alle Fälle der Kommunikation, um soziale Existenz und .Anschlußfähigkeit zu gewinnen. Mit der Kommunikation über Entscheidungen beginnt das System zu oszillieren zwischen dem Inhalt der Entscheidungen und ihren Intentionen. Ungeachtet der Frage, welche Folgen die Entscheidung in einer noch unbekannten Zukunft haben wird, ermöglicht der Vorschlag einer Entscheidung **es,** gute, hilfreiche Absichten zu zeigen oder, umgekehrt, sie zu bezweifeln, besonders wenn der Vorschlag auf Kritik hin nicht zurückgenommen oder revidiert wird. Eben weil die Zukunft unbekannt ist, kann dieses Spiel von guten Absichten und Motiwerdacht immer neu gespielt werden. Man braucht nur im Spektrum der möglichen Folgen unterschiedliche Akzente zu setzen. Auch wenn man sich sachorientiert gibt und sich um eine Verbesserung der Entscheidungsleistungen des Systems bemüht (oder dies vorgibt), degeneriert die politische Kommunikation sehr rasch in eine Kommunikation über Motive. Das Publikum gewinnt schließlich den Eindruck, daß die Information, die es aus der politischen Kommunikation ziehen kann, eine Information über Motive ist - und nicht eine Information über Ziele, deren Erreichbarkeit ohnehin das gnädige Dunkel der Zukunft verhüllt.

Einparteienregimes können versuchen, mit einer eindimensionalen politischen Rhetorik das Offenlegen des Divergierens von Zielen und Motiven zu verhindern. Im letzten Jahrzehnt des Sowjetimperiums konnte damit das Auseinanderklaffen von wirtschaftlicher Realität und Machterhaltung des Regimes erfolgreich verschleiert werden, so daß der Zusammenbruch überraschend kam. Die Ressourcen der Machterhaltung, der ökonomische Erfolg und das Ansehen der Eliten, waren vom Regime selbst verbraucht und konnten durch Informationskontrolle und Rhetorik allein nicht erneuert werden. Demokratische Systeme scheinen gegen solche Katastrophen gefeit zu sein, da sie Kritik zulassen und mit einer mehrdimensionalen Rhetorik arbeiten, die Entscheidungen im Hinblick auf Ziele und Motive ständig positiv und negativ beleuchtet. Statt dessen kommt es zu einer schleichenden Entwertung politischer Kommunikation.[35] Die

35 Parsons hätte hier vermutlich von einer Inflationierung des Mediums politische Macht gesprochen. Siehe On the Concept of Political Power, in: Talcott Parsons, Sociological Theory and Modern Society, New York

Ziele sind durch Motive (und vor allem durch Motive, sich tatsächlich für Ziele einzusetzen, wenn es schwierig wird) nicht zureichend gedeckt, und dann nimmt auch das Vertrauen in die Handlungsfähigkeit des politischen Systems ab.[36] Entscheidungen werden als Resultat eines Lavierens zwischen Interessen und als Form »symbolischer Politik« wahrgenommen.

Im Moment fehlt es an einer Theorie, die eine positive Beurteilung dieser Errungenschaft ermöglichen würde. Mit »Demokratie« wird nur das unaufgelöste Paradox der Herrschaft des Volkes über sich selbst reproduziert. Die in der Verfassung genannten Werte verlagern die Entscheidungen über Entscheidungen auf die Gerichte, die, anders als die Politik, unter dem Verbot der Entscheidungsverweigerung operieren müssen. Auf der anderen Seite findet sich die Politik durch die öffentliche Meinung begrenzt, die akzeptable Skripts produziert, modifiziert oder, wenn verbraucht, fallen läßt. Eine anspruchsvolle soziologische Theorie hält jedoch die Frage bereit, was man realistischerweise überhaupt erwarten kann, wenn ein System kollektiv bindende Entscheidungen produzieren muß, ohne die Zukunft (die ebenfalls aus Entscheidungen bestehen wird) zu kennen, und wenn die öffentliche Meinung dafür keine Richtungsvorgaben bereithält, sondern nur Schemata, Skripts und fokussierte Kontroversen. Die Reflexion dieser Rahmenbedingungen könnte dazu führen, die Fähigkeit zum prinziplosen Lavieren, zum Verhüten des jeweils Schlimmsten, zu einem eher reaktiven als kognitiv-rationalen Taktieren positiv einzuschätzen. Sie ist auf jeden Fall »zeitgemäß«.

IX.

Wenn das Unbekanntsein der Zukunft eine unerläßliche Bedingung der Möglichkeit von Entscheidungen ist, dann gilt auch das Umgekehrte: Die institutionelle und organisatorische Einrichtung von Entscheidungsmöglichkeiten erlaubt es, die Zukunft als unbekannt und noch unbestimmt vorzustellen. Man darf da-

1967, S.297-354. Vgl. auch Richard Münch, Dynamik der Kommunikationsgesellschaft, Frankfurt 1995, insb. S. I59ff.

36 Hierzu auf Grund von Untersuchungen im schwedischen Wohlfahrtsstaat Brunsson, The Organization of Hypocrisy: a. a. O.

her vermuten, daß die Ausdifferenzierung von entscheidungsfähiger politischer Herrschaft Konsequenzen hat für die Art und Weise, in der in einer Gesellschaft Zeit erfahren werden kann. Dank der Etablierung von Politik findet man sich für eine noch unbekannte Zukunft ausgerüstet, und man kann sich dann auch befreien von der Notwendigkeit, die Zukunft als eine über die Gegenwart hinaus verlängerte Vergangenheit zu denken. Die Mächte der Vergangenheit werden gebrochen. Das muß nicht heißen, daß Herkunft und Uberlieferung ihre Bedeutung verlieren. Vielleicht trifft zunächst das Gegenteil zu, da sie gegenüber einer unbekannten Zukunft Halt zu geben scheinen. Aber darauf muß man sich nicht mehr verlassen, wenn zusätzlich die Möglichkeit besteht, und zwar auch die künftige Möglichkeit besteht, durch Entscheidungen eine neue Geschichte, eine andere Zukunft auf den Weg zu bringen.

Diese Überlegung leitet einerseits zu historischen Forschungen über. Mit der Ausdifferenzierung politischer Herrschaft entsteht zunächst ein Kontingenzbewußtsein und mit ihm der Bedarf religiöser (also weithin traditionaler) Absicherung. Für heutige Verhältnisse wird man die Unbestimmtheit und damit das Unbekanntsein der Zukunft als Faktum des allgemeinen Bewußtseins unterstellen dürfen. Wenn davon auszugehen ist, bietet die Möglichkeit, Politik zu beobachten, einen Ersatz für die verbaute Möglichkeit, Zukunft zu beobachten. Das Unbekanntsein, die Unbeobachtbarkeit der Zukunft ist deshalb die Bedingung des hohen Aufmerksamkeitswertes der Politik. Das könnte nicht zuletzt erklären, daß die Beobachtung der Politik zwischen Vertrauen und Mißtrauen oszilliert. Keine der beiden Möglichkeiten kann prinzipiell ausgeschlossen werden, da die Politik gleichsam als Statthalter der verborgenen, unerkennbaren Zukunft funktioniert.

Kapitel 5

Das Gedächtnis der Politik

I.

Jedes autopoietische System, das sich ausdifferenziert und sich dabei mit Hilfe der Unterscheidung von System und Umwelt beobachtet, erzeugt interne Unbestimmtheit. Die Unbestimmtheit beruht nicht darauf, daß das System nicht weiß und nicht wissen kann, wie die Umwelt sich ändern wird und wie diese Änderungen auf das System einwirken werden. Das auch, aber der Grund der inneren Unbestimmtheit liegt vielmehr im System selbst. Denn wenn das System selbstreferentiell operiert, explodiert, rein mathematisch gesehen, der Raum der eigenen Anschlußmöglichkeiten ins Unberechenbare, und das System wird für sich selbst und für andere Beobachter unprognostizierbar.[1] Die interne Unbestimmtheit ist das Korrelat der operativen Schließung des Systems; denn eben weil das System operativ keinen Zugang zu seiner Umwelt hat, ist es auf Selbstbeschränkung angewiesen und muß deshalb alle eigenen Strukturen als Resultat eigener Operationen ausweisen, die in einem unfaßbaren Bereich anderer Möglichkeiten auch anders hätten ausfallen können.

Die klassische Theorie der Politik hatte dies Problem als Souveränitätsparadox aufgefaßt, das heißt: als unvermeidbares Moment der Willkür an der Spitze des Systems. Das hat auf die

1 Heinz von Foerster nennt Systeme, die sich in diesen Zustand versetzen, nicht-triviale Maschinen. Siehe: Principies of Self-Organization in a Socio-Managerial Context, in: Hans Ulrich / Gilbert J. B. Probst (Hrsg.), Self-Organization and Management of Social Systems: Insights, Promises, Doubts, and Questions, Berlin 1984, S. 2-24 (ioff.); dt. Ubers, in: Heinz von Foerster, Wissen und Gewissen: Versuch einer Brücke, Frankfurt 1993, S. 233-268 (247ff.). Denselben Befund eines »unresolvable indeterminacy« findet man bei George Spencer Brown, Laws of Form, Neudruck New York 1979, S. 57, bei einem Versuch, im mathematischen Kalkül über den Bereich der Arithmetik und der Algebra hinaus in eine Welt der Gleichungen zweiter Ordnung vorzustoßen.

Theorie der politischen Entscheidung eingewirkt mit der Folge, daß die politische Komponente des Entscheidens als ein Moment der Willkür begriffen wurde im Unterschied zu durchprogrammierten Routineentscheidungen, die berechnet und auf Fehler hin kontrolliert werden können. Politik wurde, mit anderen Worten, »dezisionistisch« begriffen mit der Folge eines prinzipiellen, gleichsam »bürgerlichen« Mißtrauens, das dann durch Postulate des Konstitutionalismus, des Rechtsstaates und der Demokratie besänftigt werden sollte.

Man mag sich fragen, ob nicht schon der Ausgangspunkt dieses Denkens korrigiert werden müßte. Einerseits gibt es, empirisch gesehen, überhaupt keine Willkür, das heißt: kein Verhalten ohne Ursache. Die Frage kann nur sein, wie man die Einflüsse, die ein Verhalten bestimmen, beobachtet und ob man sie billigt oder nicht billigt; und das ist eine Sache des Standpunktes. Außerdem läßt sich jede Entscheidung als Entfaltung eines Paradoxes begreifen; sie wäre anders gar nicht als Entscheidung erkennbar.[2] Wenn wir dies aber zur Kenntnis nehmen: was tritt dann in der politischen Theorie an die Stelle des Souveränitätsparadoxes?

Wir wollen versuchen, diesem Problem mit Hilfe einer allgemeinen Theorie selbstreferentieller Systeme und speziell an Hand einer Analyse der Funktion eines Systemgedächtnisses näherzukommen. Zu diesem Zwecke müssen wir eine *allgemeine* Theorie des Gedächtnisses so fassen, daß sie auch auf *soziale* Systeme anwendbar ist - statt nur auf neurobiologische oder psychische Systeme. Das ist selbst in der neueren Gedächtnistheorie, die bereits mit konstruktivistischen Annahmen und mit dem Theorem der operativen Schließung arbeitet, eher unüblich.[3]

Dazu ist eine Vorüberlegung notwendig. Soziale Systeme produzieren und reproduzieren sich durch Kommunikation. Kommunikation muß dabei als Operation eigenen Typs begriffen werden, vor allem als eine Operation, die das Verstehen einschließt. Also nicht als Prozeß der Übertragung von Signalen von ëmem

2 Hierzu Niklas Luhraann, Die Paradoxie des Entscheidens, in: Verwaltungsarchiv 84 (1993), S.287-310.

3 Siehe nur die Beiträge in: Siegfried J. Schmidt (Hrsg.), Gedächtnis: Probleme und Perspektiven der interdisziplinären Gedächtnisforschung, Frankfurt 1991. Vgl. auch Bernard Ancori (Hrsg.), Apprendre, se souvenir, décider: Une nouvelle rationalité de l'organisation, Paris 1992.

Subjekt auf ein anderes. Denn die Übertragungstheorie würde mit der Annahme eines Gedächtnisses der beteiligten Personen oder Organisationen auskommen. Erst eine Kommunikation, die Verstehen einschließt und es deshalb antizipieren muß, muß über ein Gedächtnis verfügen, denn anders wäre es nicht möglich, einzuschätzen, was der Partner schon weiß bzw. nicht weiß und was er verstehen kann bzw. mißverstehen wird. Wir gehen also davon aus, daß jedes soziale System, also auch das politische System, in seinen kommunikativen Operationen ein eigenes Gedächtnis aktivieren und reproduzieren muß, und daß es von der Art der erzeugten Kommunikationen abhängen wird, was dies Gedächtnis erinnern und was es vergessen wird.

IL

Jedes operative System muß im Einsatz weiterer Operationen, also in der Fortsetzung seiner Autopoiesis, von dem Zustand ausgehen, in dem es sich gerade befindet. Es kann sich weder in seiner eigenen Zukunft befinden, noch in die eigene Vergangenheit zurückkehren. Auch ein Gedächtnis kann nur zu gegenwärtig-aktuellen Operationen etwas beisteuern. Was aber ist, gegeben diese zeitliche Beschränkung auf die jeweils aktuelle Gegenwart, die Funktion des Gedächtnisses ?

Da man in der Gegenwart nur wenig Zeit hat, dürfte die Hauptfunktion des Gedächtnisses im Vergessen liegen, also in der Repression des Vergangenen und im Freimachen der geringen Informationsverarbeitungskapazitäten für neue Aufgaben.[4] Das gilt bereits auf der Ebene neurophysiologischer Systeme.[5] Insofern arbeitet jedes Gedächtnis mit einer rekonstruierten, wenn nicht erfundenen Vergangenheit. Dieser Primat des Vergessens

4 Umgekehrt die eher übliche Auffassung, die sich auf lexikalische Definitionen berufen kann: Gedächtnis leiste die Reaktualisierung vergangener Daten. Siehe z.B. James P. Walsh/Gerardo Rivera Ungson, Organizational Memory, in: The Academy of Management Review 16 (1991), S. 57-91.

5 So Heinz Förster, Das Gedächtnis: Eine quantenphysikalische Untersuchung, Wien 1948. Siehe auch ders., Quantum Mechanical Theory of Memory, in: ders. (Hrsg.), Cybernetics: Transactions of the Sixth Conference, New York 1949, S. 112-145.

gilt jedoch nicht ohne Ausnahme. Die Repression kann ihrerseits ausnahmsweise aufgehoben, kann ihrerseits inhibiert werden, und mit dieser Technik, die ein Beobachter als doppelte Negation beschreiben würde, kommt das System zu positiven und, wie es scheint, dauerhaften »Eigenwerten«, also zum Beispiel zu Objekten. Nur auf der Oberfläche des bewußten Erlebens oder der kommunikativen Thematisierungen sieht es dann so aus, als ob das System sich gelegentlich bemühe, sich an etwas Vergangenes zu erinnern und sein Gedächtnis ihm dabei, und nur dabei, behilflich sei. Tatsächlich wirkt das Gedächtnis an allen Operationen des Systems mit und zieht gleichsam laufend das ab, was für Wiederverwendung in Betracht kommt; und dies teils in sehr kurzfristigen Intervallen (zum Beispiel beim Lesen) und teils (aber wiederum ausnahmsweise) zur längerfristigen Bestätigung seiner Eigenwerte. Das Gedächtnis re-imprägniert gewissermaßen die laufend frei werdenden Kapazitäten des Systems und richtet sich dabei nach dem, was aktuell anfällt. Auf diese Weise kann das System sowohl die Rekursivität und Verknüpfbarkeit der eigenen Operationen sicherstellen als auch ständige Irritabilität gewährleisten. Oder in informationstheoretischer Sprache: das Gedächtnis verhilft dem System zu einer Kombination von Redundanz und Varietät; und das ist eine unerläßliche Voraussetzung dafür, daß überhaupt Informationen sichtbar gemacht und bearbeitet werden können.

Einerseits muß ein selbstreferentielles System operativ geschlossen arbeiten; denn sonst könnte es sich selbst nicht von der Umwelt unterscheiden, also eigene Operationen als eigene und nicht als Ereignisse der Umwelt interpretieren. Ohne operative Schließung wäre auch ein Gedächtnis nicht möglich; denn schließlich muß das System bei allem Erinnern miterinnern, daß es selbst sich erinnert. Zugleich aber kompensiert dieses Syndrom von Operation, Beobachtung und Gedächtnis für die Nachteile der operativen Schließung, für den auf der Ebene der Operationen fehlenden Umweltkontakt; oder anders gesagt: dafür, daß das System seine eigenen Grenzen nur auf der Innenseite und nicht auf der Außenseite benutzen kann.

Damit dürften, mit Bezug auf evolutionär bewährte, empirische Systeme zugleich die Gründe benannt sein, aus denen im mathematischen Formenkalkül von George Spencer Brown im Zusam-

menhang mit der Figur des re-entry einer Unterscheidung in sich selbst die Notwendigkeit einer »memory function« ersichtlich wird.[6] Das System kann nicht einfach von »dem gegenwärtigen Zustand« ausgehen, wenn es Anschlußmöglichkeiten ausmachen will. Sondern es muß in seinen gegenwärtigen Zustand Unterscheidungen einführen können, um etwas bezeichnen zu können, an das es anschließen kann.[7]

Nur mit Hilfe eines an allen Operationen beteiligten Gedächtnisses ist ein System überhaupt in der Lage, Vergangenheit und Zukunft zu unterscheiden und in *beiden* Zeitrichtungen Selektivität zu praktizieren. Von der je aktuellen Gegenwart ausgehend kann es dann Vergangenheit vergessen oder ausnahmsweise erinnern, und es kann bei allen Unterscheidungen, die es verwendet, eine Zukunft voraussetzen, in der es von der einen Seite einer Unterscheidung zur anderen übergehen, also die Grenzlinie der Unterscheidung überschreiten, also innerhalb der Unterscheidung oszillieren kann. Es kann dann als System auch mit der Unterscheidung System und Umwelt arbeiten, weil es sich die Möglichkeit offenläßt, Themen in selbstreferentieller oder in fremdreferentieller Richtung zu wählen, also innerhalb dieser Unterscheidung zu oszillieren-und dies, obwohl es dabei bleibt, daß es mit seinen eigenen Operationen die Umwelt nicht erreichen, ja nicht einmal kontaktieren kann.

Diese Unterscheidung der Zeit nach Vergangenheit und Zukunft im Sinne verschiedener Modi der Selektivität ist ganz unabhängig davon, ob man im Rahmen der aristotelischen Kosmographie

6 Spencer Brown a.a.O. S.*61*. Man könnte viele ähnliche Probierastellen in sehr abstrakten Theoriemodellen anführen. Zum Beispiel benötigt der Maxwellsche Dämon, der langsame und schnelle Teilchen sortiert, um damit dem Entropietrend entgegenzuwirken und Ordnung (= Unterschiede) aufzubauen, ein Gedächtnis, weil er schließlich erinnern muß, was er als schnell bzw. langsam qualifiziert hatte und wohin er es getan hat. Das könnte vielleicht heißen, daß eine Durchbrechung des zweiten Gesetzes der Thermodynamik auf eine mehr als zufällige Weise nur mit Hilfe eines Beobachters und ein Beobachter nur mit Hilfe eines Gedächtnisses möglich ist.

7 Und nach Spencer Brown a. a. O. zumindest die Unterscheidung markiert/unmarkiert, um innerhalb dieser Unterscheidung »oszillieren« zu können; was empirisch heißen könnte, gegen die stets unmarkiert bleibende Welt andere Markierungen setzen zu können.

bleibt, ob man also Zeit auf das Phänomen Bewegung bezieht und die Unterscheidung der Zeit dann primär als Zahl und Maß der Bewegung, also als Chronometrie einführt. Man könnte sich, wenn es einmal gelingt, Vergangenheit und Zukunft zu unterscheiden, auch ganz andere Zeittheorien vorstellen, die mit radikal konstruktivistischen Annahmen arbeiten. Wir müssen das hier offenlassen. Denn für eine Theorie des Gedächtnisses ist zunächst nur wichtig, daß man das Gedächtnis als einen (sich an sich selbst nicht erinnernden) »blinden Fleck« in der Unterscheidung von Vergangenheit und Zukunft begreift. Oder anders gesagt: daß man von einer Theorie des Gedächtnisses verlangt, die Frage zu beantworten, die Heinz von Foerster gestellt hat: *Wie* ist es dem Gedächtnis möglich, Vergangenheit *und* Zukunft zu verknüpfen?[8]

III.

Nach diesen Vorbereitungsüberlegungen können wir uns wieder auf das politische System konzentrieren und nach *dessen* Gedächtnis fragen. Daß man es hier auch mit Menschen, mit Gehirnen und mit Bewußtseinssystemen zu tun hat, muß vorausgesetzt werden, gibt uns aber noch keine Antwort auf unsere Frage.[9] So voraussetzungsvoll diese Leistungen ihrerseits sind (wenn man zum Beispiel erklären will, wie es möglich ist, daß Menschen *sagen* können, was sie nur *gelesen* haben; oder sogar *sagen* können, was sie am Fernsehapparat nur *gesehen* haben), so ist doch klar,

8 So Heinz von Foerster, What Is Memory that it May Have Hindsight and Foresight as well?, in: Samuel Bogoch (Hrsg.), The Future of the Brain Sciences: Proceedings of a Conference held at the New York Academy of Medicine, New York 1969, S. 19-64; dt. Obers, in: ders., Wissen und Gewissen, a.a.O. S.299-336.

9 Das heißt: wir schließen auch nicht an die Theorie eines Kollektivgedächtnisses an, die sich auf die Gedächtnisse psychischer Systeme bezieht und individuelles bzw. kollektives Gedächtnis lediglich danach unterscheidet, ob diese Gedächtnisse unterschiedliche oder übereinstimmende Erinnerungen liefern; und übereinstimmende dann, wenn sie ähnlichen Erfahrungen ausgesetzt werden. Siehe vor allem Maurice Halbwachs, Les cadres sociaux de la memoire, Paris 1925, 2. Aufl. 1952; ders., La memoire collective, Paris 1950.

daß aus der Summe dieser Leistungen noch kein politisches Gedächtnis entsteht. Wie immer, so geht es auch hier bei organischen, neurophysiologischen oder bewußtseinsmäßigen Leistungen um Umweltvoraussetzungen sozialer Systeme, die nicht erklären können, wann und in welchem Zuschnitt die Kommunikation darauf zurückgreift, also zum Beispiel entsprechende Fragen stellt und entsprechende Antworten erwartet. Erst recht greift der Hinweis auf Schrift oder auf Datenspeicherung in Computern zu kurz, so sehr diese mnemotechnischen Hilfsmittel, wenn sie zur Verfügung stehen, es ermöglichen, sie zu benutzen und die Kommunikation entsprechend zu dirigieren. Wir müssen, wie immer im systemtheoretischen Argumentationszusammenhang, Systemreferenzen auseinanderhalten und deshalb der Frage nachgehen, wie das Gedächtnis des politischen Systems selbst funktioniert.

Auch hier ist es zweckmäßig, zunächst Systemreferenzen zu unterscheiden, und zwar das Gedächtnis des Gesellschaftssystems vom Spezialgedächtnis eines ausdifferenzierten politischen Systems. Daß sich überhaupt ein Sinn für politischen Zentralismus in der Gesellschaft entwickelt hat, ist eine Leistung des gesellschaftlichen Gedächtnisses. Man kann dies an der Geschichte der Entstehung von Königsherrschaft im frühen Mesopotamien nachvollziehen.[10] Das Gedächtnis dieser Gesellschaft hält vor allem Heldentaten einzelner Herrscherpersönlichkeiten fest, projiziert sie in eine lange zurückliegende Vergangenheit und festigt so nach und nach den Eindruck, daß zur politischen Ordnung eine Königsherrschaft erforderlich sei. Es bildet sich ein Zusammenhang von (i) Sicherung eines bekannten (zivilisierten) Territoriums gegenüber der Wildnis ringsum, (2) Entwicklung eines beweglichen, Vergessen einschließenden, später auf Schrift übergeleiteten Gedächtnisses und (3) memorialem politischen Zentralismus. Später kommt es zu ausgearbeiteten dynastischen Genealogien, die die institutionelle Erfindung ablösen von den Heldentaten einzelner Personen und sie auf die Göttergabe der Königsherrschaft nach der Sündflut zurückführen. Man sollte die Funktion von »Königen« in der alten Welt nicht überschät-

10 Ich folge hier Gerdien Jonker, The Topography of Remembrance: The Dead, Tradition and Collective Memory in Mesopotamia, Leiden 1995.

zen, aber sie erinnern jedenfalls im gesellschaftlichen Gedächtnis an die Erfindung eines spezifisch-politischen Zentralismus. Könige sind dann gleichsam Platzhalter für die Ausdifferenzierung spezifisch politischer Systeme - eine Entwicklung, die mehr oder weniger weit getrieben oder auch wieder abgebrochen wird, aber über »Könige« erinnert werden kann.

Davon zu unterscheiden ist das Entstehen eines spezifisch politischen Gedächtnisses, das über die Operationen eines ausdifferenzierten politischen Systems akkumuliert. Im Normalfall kristallisieren Gedächtnisleistungen zu Routinen, die beim Auftreten bestimmter Auslösesignale wiederholt werden können. Eine solche Routinisierung dürfte auch in den Funktionssystemen der modernen, hochkomplexen Gesellschaft und vor allem in **ihren** Organisationen unentbehrlich sein. Aber sie reicht nicht aus. Es sind Zusatzeinrichtungen erforderlich, die es dem Systemgedächtnis ermöglichen, die Zukunft nicht so stark festzulegen, sondern sie für ein Oszillieren zwischen verschiedenen Möglichkeiten (darunter: Erfolg oder Mißerfolg der Routinen) offenzuhalten. Dies scheint im Falle des politischen Systems mit Hilfe von *Werten* und von *Interessen* zu geschehen; oder genauer dadurch, daß das System in der Lage ist, Werte und Interessen zu unterscheiden und zu bezeichnen. Um das zu verstehen, müssen wir zunächst davon absehen, daß behauptet wird, daß Werte »gelten« und daß es Interessen »tatsächlich« gibt. Wir wollen aber auch eine rein subjektive Definition dieser Begriffe ausschließen. Es soll vielmehr um feststellbare Kongruenzen gehen, die Handlungszwecke auf das beziehen, was dann als Wert bzw. als Interesse bezeichnet wird. Wir vollziehen also eine Art phänomenologische Reduktion (Husserls »Epoche«) und begnügen uns mit der Beobachtung, daß die politische Kommunikation sich aufWerte und auf Interessen bezieht. Denn wie immer es um die **Validität** oder um die Existenz von Referenten (Signifikanten) dieser Art steht: für ein Verständnis der Operationsweise des Systemgedächtnisses genügt es, festzustellen, daß die Kommunikation auf sie referiert. Man könnte auch sagen: es handele sich um eine Art, Unterscheidungen zu treffen - im Bereich der Werte sowohl die von (positiven) Werten und (negativen) Gegenwerten als auch die von verschiedenen Werten; und im Bereich der Interessen nach Maßgabe von Trägergruppen oder auch

Einzelpersonen, denen ein bestimmtes Interesse zugerechnet wird. Und daraus folgt: es handelt sich um »Rahmen« für die Abgrenzung weiterer Unterscheidungsmöglichkeiten, über die dann konkreter verhandelt werden kann. Das ermöglicht es uns, ständig im Blick zu behalten, *gegen was* denn eigentlich ein Wert oder ein Interesse behauptet wird.

Werte unterscheiden sich, das ist mindestens seit dem 18. Jahrhundert klargestellt, von Zwecken oder bloßen Präferenzen, die erst vor einem Hintergrund von Motiven oder Interessen oder eben Werten festgelegt werden. Werte bleiben dabei Gesichtspunkte des Bevorzugens, aber solche, die zugleich einen normativen Anspruch auf Anerkennung zur Geltung bringen. Im 19. Jahrhundert wird man ihnen eine Geltung »a priori« zusprechen. In der laufenden Kommunikation wird das auf doppelte Weise abgesichert: Einerseits wird die Geltung der Werte nicht behauptet, sondern aus gegebenen Anlässen unterstellt. Aber man braucht den Wertprätentionen auch gar nicht zu widersprechen, denn man kann sich statt dessen auf andere Werte berufen - zum Beispiel statt auf Gesundheit auf Lebensgenuß. Man vermeidet auf diese Weise, die Werte selbst in der Kommunikation zu testen, indem man sie der Frage aussetzt, ob sie anzunehmen oder abzulehnen sind. Diese Frage kann ausgeblendet werden, weil Werte ohnehin nichts festlegen. Denn immer wenn man es mit Entscheidungen zu tun hat, hat man es auch mit mehr als einem Wert zu tun; und zwar nicht nur mit dem Gegenwert (also im Falle von Frieden mit Krieg oder im Falle von Gleichheit mit Ungleichheit), sondern mit qualitativ andersartigen Werten - im Falle von Frieden also zum Beispiel mit nationaler Selbstbestimmung oder im Falle von Gleichheit mit Freiheit.

Das führt vor die Frage: wozu denn Werte, wenn sie nichts festlegen ?, und genau darauf antwortet die Theorie des Gedächtnisses. Werte beschäftigen das Gedächtnis des Systems, indem sie Bevorzugung und Zurücksetzung auffallen lassen. Ihre positiv/negativ-Struktur dient nicht dazu, Werte in ihrer Geltung zu testen und gegebenenfalls eine Ablehnung des betreffenden Wertes zu provozieren. Sie dient ausschließlich dazu, die Zurückstellung oder Benachteiligung von *anerkannten* Wertgesichtspunkten im Gedächtnis des Systems festzuhalten: Wir haben so viel für die Freiheit getan, daß die Gleichheit darunter gelitten hat. Wir

haben die Ärmsten so sehr unterstützt, daß die Motive, sich eine Arbeit zu suchen, geschwächt werden. Wir haben im Elend lebende Familien unterstützt, und nun verlassen die Männer ihre Frauen, weil diese ja versorgt sind. Wir haben Nahrungsmittel in Hungergebiete geschickt mit der Folge, daß der lokale Agrarmarkt nicht mehr konkurrieren kann und zusammenbricht.

Normalerweise wird dies Problem unter dem Gesichtspunkt der »Kosten« (wenn man es voraussieht) oder unter dem Gesichtspunkt der unerwarteten oder »perversen« Handlungsfolgen abgeheftet. Das ist jedoch nur eine handlungstheoretische Fassung, die voraussetzt, daß eine Kausalzurechnung funktioniert, wenn auch erst im nachhinein. Im übrigen hängt die Feststellung unerwarteter Folgen auch davon ab, daß das System über ein Gedächtnis verfügt und auch nach einiger Zeit noch feststellen kann, welchen Präferenzen und welchen Informationen die Entscheidung gefolgt war. Aber wie das möglich ist und wie es in einer Weise möglich ist, daß man regulär damit rechnen kann, bleibt in der Handlungstheorie unerklärt.[11]

Daß Werte nicht um ihrer Geltung willen kommuniziert werden und daß ihre Funktion sich nicht darin erschöpft, Begründungen für Handlungen bereitzustellen (woran es nun wahrlich nicht fehlt)[12], wird deutlich, wenn man den im Vorstehenden skizzierten Gedächtnisbegriff zugrunde legt. Ein System, das mit Wertbeziehungen arbeitet, kann viel mehr Vergessen (und das bleibt die Normalleistung des Gedächtnisses) verhindern, als wenn es dabei auf konkrete, situationsbezogene, mehr oder weniger räumliche oder personbezogene Merkmale angewiesen wäre.[13]

11 Die Handlungstheorie könnte sich zwar auf ihr Kernargument zurückziehen, daß nur Menschen handeln können und daß Menschen ein Gedächtnis haben. Aber das hilft gerade hier nicht weiter; denn es sind schließlich nicht notwendigerweise die Handelnden selbst, sondern wohl eher gerade die Schlechtweggekommenen, die sich erinnern.

iz Also auch nicht »Motive« sind im Sinne von C. Wright Mills, Situated Actions and Vocabularies of Motive, in: American Sociological Review 5 (1940), S. 904-913.

13 Damit hatte bekanntlich die antike und die frühmoderne Theorie der Steigerung von Gedächtnisleistungen gearbeitet. Siehe vor allem Francis A. Yates, The Art of Memory, Chicago 1966; Herwig Blum, Die antike Mnemotechnik, Hildesheim 1969; Stefan Goldmann, Statt Totenklage Ge-

Es kann, viel besser als alle auf Anschaulichkeit angewiesenen Trainiersysteme, auch *negative* Fakten dem Vergessen entziehen, also im wörtlichen Sinne »aletheia« garantieren. Genau das ist weder psychologisch noch handlungstheoretisch zu erklären, obwohl man davon ausgehen kann, daß psychische Systeme sich darauf einstellen können, daß soziale Systeme Zurücksetzungen in 'wertfragen registrieren und die Wiederanmeldung von benachteiligten Interessen begünstigen.

Werte erinnern natürlich nicht von selbst daran, daß sie noch da sind; und ebensowenig ergibt sich aus der Zurückstellung von Wertgesichtspunkten in konkreten Entscheidungen, daß damit ein Nachholbedarf entsteht. Für den Faktor, der die Reaktualisierung einer Wertanmeldung wahrscheinlich macht, steht in der neuzeitlichen politischen Sprache der Begriff des »Interesses«. Damit werden Identifikationen bezeichnet, die eine Wiederholung wahrscheinlich und weitgehend erwartbar machen. Das Wertschema testet sich selbst laufend an der Frage, ob es den Interessenlagen noch entspricht. Das Gedächtnis re-imprägniert sich also nicht beliebig und auch nicht so, daß die Werte selbst über die Zeit hinweg für Ausgleich sorgen. Man kann deshalb nicht von einem natürlichen, dann allenfalls noch moralisch zu verstärkenden Trend zu ausgleichender Gerechtigkeit ausgehen. Im konstitutionellen Staat kann zwar über Verfassungsvorkehrungen dafür gesorgt werden, daß ein Interessenpluralismus entsteht und Interessen mit Artikulationsfähigkeit ausgestattet werden; aber zusätzlich kommen dann immer noch weitere Selektoren ins Spiel, als da sind: Organisationsfähigkeit, Schnelligkeit der Meinungsbildung, Zugang zu Massenmedien und eventuell (aber oft überschätzt) Ausstattung mit Möglichkeiten ernstzunehmender negativer Sanktionen, also Macht.

dächtnis: Zur Erfindung der Mnemotechnik durch Simonides von Keos, in: Poetica 21 (1989), 8.43-66. Vgl. auch Francis Hanvood, Myth, Memory, and the Oral Tradition: Cicero in the Trobriands, in: American Anthropologist 76 (1976), S. 783-796.

IV.

Daß die Komponenten des Gedächtnisses der Politik nun gerade »Werte« und »Interessen« heißen, ist sicher ein terminologiegeschichtlicher Zufall. Die semantische Karriere beider Begriffe beginnt mit der Auflösung des teleologischen Natur- und Handlungsverständnisses. Um mit Handlungen umgehen zu können, braucht man jetzt mehr als nur eine Kenntnis ihrer Zwecke, denn Zwecke können simuliert und dissimuliert werden. Um Handlungen erwarten, vorhersehen oder gar mit ihnen kalkulieren zu können, muß man die Interessen kennen, die sie motivieren. Das gilt nicht nur für die großen politischen Aktionen mit ihren Machtinteressen, dynastischen Interessen, nationalen Interessen.[14] Es gilt auch für die Wirtschaft, wenn man für einen Markt produziert und deshalb Interessen abschätzen muß. Es gilt nicht zuletzt für das Verständnis von fiktionalen Erzählungen, für das Bühnentheater und für den Roman. Um Handlungen rechtfertigen zu können, muß man den »Wert der Zwecke« angeben können, und diese Terminologie führt schon im **18.** Jahrhundert zu Wertterminologien für verschiedene Funktionssysteme, für die Wirtschaft und die schönen Künste, für die Erziehung und die Politik, die sich nicht mehr auf eine Formel bringen lassen, auch nicht mit Bezug auf das jetzt »Subjekt« genannte Individuum.

Daß Kalkulation und Rechtfertigung auseinanderfallen und deshalb unterscheidbare Terminologien entwickeln, hängt vermutlich damit zusammen, daß das Handeln nicht mehr aus sozialen Positionen und aus dem, was die Handelnden »sind«, berechnet und begründet werden kann. Wenn man sich mit dieser ideengeschichtlichen Erklärung begnügt, übersieht man jedoch einen zweiten Gesichtspunkt: daß die Ausdifferenzierung spezifischer Funktionssysteme auch die Ausbildung eines systemspezifischen Gedächtnisses erfordert, das die Rekursionen und die sich

14 Dies war einer der wichtigen Gesichtspunkte in der semantischen Karriere des Interessenbegriffs. Vgl. Duc du Ronan, De lTnterest des Princes et Estats de la Chestiente, Paris 1639. Und dazu J.A.W. Gunn, »Interest Will Not Lie«: A Seventeeth Century Political Maxim, in: Journal of the History of Ideas 29 (1968), S. 551-564; ders., Politics and the Public Interest in the Seventeeth Century, London 1969.

daraus ergebenden »Eigenthemen« der jeweiligen Systeme betreut.[15] Denn nur dann, wenn ein System selbsterzeugte Ungewißheit zu bearbeiten hat, braucht es ein Gedächtnis, um identifizieren und generalisieren zu können, was es bisher getan hat, und um damit Anschlußmöglichkeiten für die eigene Zukunft zu finden.

Daraus ergibt sich eine andere Sicht auf die Funktionen von »Werten« und »Interessen«. Die Werte beziehen sich auf die Primärfunktion des Gedächtnisses, zwischen Vergessen und Erinnern zu diskriminieren. Sie beziehen sich, anders gesagt, auf die Notwendigkeit des Wiederfreimachens von Kapazitäten für weitere Operationen, mit denen das System sich von Moment zu Moment reproduziert. Sie verhindern eine mechanische Wiederholung[16] und die damit einhergehende Beschränkung der Irritationskapazität. Sie erweitern das Erinnern auf Kosten des Vergessens, aber, und das ist entscheidend, ohne Selbstfestlegung. Eben deshalb braucht das Gedächtnis einen zweiten Faktor, der die laufende Re-Imprägnierung vollzieht, und diese Funktion wird erfüllt durch die Möglichkeit, in der Kommunikation »Interessen« zu signalisieren. Die »Vertreter« eigener und fremder Interessen können sich dabei die »hermeneutische Bedeutung des zurückgesetzten Interesses« zunutze machen.[17]

15 Siehe dazu Heinz von Foerster, Observing Systems, Seaside Cal. 1981, insb. S.274ff. Die Terminologie schwankt zwischen »Eigen-behaviors«, »Eigen-functions«, »Eigen-values« je nachdem, welche Komponenten eines Systems im Blick stehen. In jedem Falle geht es um eine selbstproduzierte Reduktion einer selbstproduzierten Unbestimmtheit. Und selbstproduziert heißt: nicht aus der Umwelt importiert.

16 Im Sinne von Henri Bergson, Matière et mémoire: Essai sur la relation du corps à l'esprit, zitiert nach der 32. Auflage Paris 1939, S. 81 ff. Bergson löst *unser* Problem des Wiederfreimachens von Kapazitäten und der Erhaltung von Irritabilität durch die Unterscheidung von zwei verschiedenen, voneinander unabhängigen, aber zusammenwirkenden Formen von Gedächtnis. Dabei ist *sein* Problem dadurch bestimmt, daß sein Gedächtnis ihn an die zu seiner Zeit übliche Unterscheidung von Materialismus und Spiritualismus erinnert.

17 Eine Formulierung von Günter Ellscheid in seiner Einleitung zu: Günter Ellscheid/Winfried Hassemer (Hrsg.), Interessenjurisprudenz, Darmstadt 1974, S. 5.

Bereichert wird der Bestand an vorhandenen Interessen, die eine Realisierung anerkannter Werte anmahnen können, durch Protestbewegungen, die nicht nur für sich selbst, sondern für andere sprechen. Sie haben typisch (auch was ihr Rekrutierungsmilieu betrifft) intellektuelle Ursprünge.[18] Sie verbinden Werte und Interessen zu einer Art reflektierender Synthese. Sie berufen sich auf Werte wie Frieden oder Gleichberechtigung oder Unversehrtheit der Natur, verweisen auf Fakten, die diesen Werten widersprechen, und suchen zugleich Interessen zu mobilisieren, etwa das Interesse von Frauen oder das Interesse der an den Entscheidungen nicht beteiligten Betroffenen, oder auch, eher verdeckt, das Interesse derer, die Engagements suchen, mit denen sie sich identifizieren können.[19] Das Gedächtnis nimmt hier, sobald mit moralischem Nachdruck gesprochen wird, die Form des Gewissens an - allerdings einer Art von Gewissen, von denen es mehrere geben kann und bei denen nicht auszumachen oder nur politisch auszumachen ist, was geschieht, wenn der Ruf unerhört verhallt. Man könnte jedoch daran denken, die »Ethik« des Gedächtnisses weniger im Aufstellen drastischer Forderungen zu sehen, die dann erfüllt oder nicht erfüllt werden, was politisch den Ruf nach Waffen oder Resignation auslösen muß, sondern die ständige operative Reproduktion des Gedächtnisses selbst als entscheidend anzusehen.

Wie leicht zu sehen, ist die Doppelung Werte/Interessen ein hochgradig artifizielles, evolutionär unwahrscheinliches Arrangement, das man für keine vorneuzeitliche Gesellschaft unterstellen kann. Denn in beiden Fällen geht es ja im Kern um Präferenzen. Nur werden Präferenzen im Falle von "Werten normativ stilisiert, um ihre übersubjektive Verbindlichkeit und ihre Fortgeltung auch im Enttäuschungsfalle zu markieren. Interessen dagegen werden als Fakten behandelt, aber mit der Maßgabe, daß nur der Interessierte selbst sagen kann, ob er interessiert ist oder

18 Genauere empirische Untersuchungen könnten zeigen, daß dies auch für fundamentalistische Bewegungen religiöser und ethnischer Art gilt, zum Beispiel für die fundamentalistischen Strömungen im Islam.

19 Zu dem durch die neuen sozialen Bewegungen angesprochenen und ausgebeuteten »Selbstverwirklichungsmilieu« vgl. Kai-Uwe Hellmann, Systemtheorie und neue soziale Bewegungen: Identitätsprobleme in der Risikogesellschaft, Opladen 1996.

nicht. Es handelt sich also um unwiderlegbare Behauptungen, und niemand ist einem anderen ein bestimmtes Interesse schuldig-[20]

V.

Die Sprache der Werte und der Interessen reicht weit über den politischen Sprachgebrauch hinaus, wie ja auch die Notwendigkeit, dem Handeln Sinn, Erwartbarkeit, Verläßlichkeit, Begründbarkeit mitzugeben. Dennoch wird man kaum sagen können, daß auch die Alltagskommunikation ihr Gedächtnis mit diesen Begriffen konstruiert. Ja, es ist fraglich, ob man hier überhaupt von einem Systemgedächtnis sprechen kann, das sich von dem kommunikativ aktivierbaren Privatgedächtnis der Individuen ablösen läßt. Man kann die These, daß Funktionssysteme ein solches Spezialgedächtnis brauchen, dadurch profilieren, daß man zeigt, daß auch andere Funktionssysteme ein Eigengedächtnis entwickelt haben, und zwar in Formen, die ganz anders ausfallen als das Gedächtnis der Politik. Und immer geht es um Formen, die an die Operationen selbst gebunden sind und an jeder Operation des entsprechenden Systems mitwirken.

Im Erziehungssystem entsteht ein Gedächtnis dadurch, daß Selektionen auf Grund besserer und schlechterer Leistungen erinnert werden. Gegen die Meinung vieler Pädagogen, daß das Zensuren- und Prüfungswesen einen verderblichen Einfluß auf die Erziehung ausübt, muß festgehalten werden, daß keine erzieherisch gemeinte Kommunikation möglich" ist, wenn nicht das zu Lernende als richtig, gut, bevorzugt usw. unterschieden wird. Und Rekursionen sind nur möglich, wenn die Konsistenz und die Anschlußfähigkeit eines solchen Urteils behauptet wird. Lob und Tadel, Häufungen in der einen oder anderen Richtung, Bewertungen, Zensuren, Prüfungen usw. schließen sich an. Und da die entsprechende Kommunikation familienöffentlich oder

20 Das mag natürlich verlangt werden, aber dann ist unaufrichtige Kommunikation vorgeschrieben. Nicht zufällig gibt es einen engen zeitlichen Zusammenhang von »interest«, »simulation/dissimulation«, »hypocrisy«, »insincerity« als Neologismen des *16.* Jahrhunderts mit der Extension von Märkten und der Entstehung des Bühnentheaters im England des 16. Jahrhunderts.

schulklassenöffentlich erfolgt, diszipliniert sie sich selbst, oder besser: erinnert sie sich selbst. Selbstverständlich kann das Gedächtnis nicht registrieren, was in den beteiligten Individuen tatsächlich geschieht; und es kann auch nicht garantieren, daß sie in einem günstigen bzw. ungünstigen Sinne beeinflußt werden. Es bedient nur das soziale System der erzieherischen Kommunikation und ermöglicht es dann den Individuen, sich aufzuschwingen und davon zu profitieren oder darunter im Gefühl der Ungerechtigkeit oder des Unverstandenseins zu leiden.

Im Wirtschaftssystem bildet sich ein Gedächtnis ebenfalls mit der Ausdifferenzierung einer bestimmten Operationsweise und in Mitwirkung an jeder Operation, die zur Autopoiesis des Systems beiträgt.[21] Im ausdifferenzierten Wirtschaftssystem geht es um Transaktionen, in denen Geldzahlungen verwendet werden, um die erwünschte Leistung zu motivieren. Das Gedächtnis der Wirtschaft schließt an die Zahlung an, nicht an die Gegenleistung. Es vergißt das, wofür das Geld ausgegeben worden ist. Es vergißt auch, woher das Geld kommt und wohin es fließt. (Wenn man das erinnern will, muß man das Gedächtnis des Rechtssystems bemühen, und wie schwierig das ist, lehren alle Versuche, »Geldwäsche« juristisch zu kontrollieren). Die Hauptleistung auch des Gedächtnisses der Wirtschaft besteht also im Vergessen. Erinnert wird nur, was unter dem Gesichtspunkt von Kredit relevant ist. Erinnert wird nur, daß man Geld nicht gespart, sondern ausgegeben hat; und erinnert wird, wie man mit geliehenem Geld wirtschaftet im Hinblick darauf, daß man es verzinsen und zurückzahlen muß. Das Gedächtnis der Wirtschaft wird mithin durch das Bankensystem verwaltet, nämlich durch Organisationen, die mit Zahlungsversprechen handeln und Verfügbarkeit von Einlagen garantieren bzw. Kredite gewähren.[22] Und wie heute deutlich wird, betrifft das nicht nur Investitionen für Produktionszwecke, sondern auch Konsum, der durch Arbeit refinanziert werden muß. Nur wenn das Gedächtnis des Systems für Zeitausgleich sorgt, ist das System auf der operativen Ebene der Transaktionen relativ frei, Gelegenheiten zu nutzen oder aus

21 Siehe hierzu Dirk Baecker, Das Gedächtnis der Wirtschaft, in: ders. et al. (Hrsg.), Theorie als Passion, Frankfurt 1987, S. 519-546;

22 Vgl. Dirk Baecker, Womit handeln Banken ? Eine Untersuchung zur Risikoverarbeitung in der Wirtschaft, Frankfurt 1991.

anderen Gründen, die durch die Umwelt des Systems bestimmt werden, günstige Zeitpunkte zu wählen oder Ausgaben zu tätigen, wenn sie notwendig werden.

In all diesen Fällen eines Eigengedächtnisses von Funktionssystemen sind spezifische Anforderungen zu erfüllen, die theoretisch aber genau beschrieben werden können. Vor allem: das Gedächtnis darf nicht wie eine besondere Vorratskammer begriffen werden, in der man Überfluß ablegt und bei Bedarf wieder herausholt. Vielmehr ist das Gedächtnis an jeder Operation des Systems beteiligt, denn anders könnte die Operation sich selbst nicht als systemzugehörig beobachten. Es mag Aufzeichnungen geben, zum Beispiel Listen der erreichten Zensuren eines Schülers oder auf Grund der Kontenführung erstellte Bilanzen. Aber wie man auch weiß, ist das wenig hilfreich, wenn es um das jeweils aktuelle Operieren des Systems geht, und sogar wenig hilfreich als Kompaktinformation höherer Stellen für wichtige Entscheidungen.[23] Daß Bilanzwissen zu spät kommt, weiß man aus Erfahrungen mit Unternehmen, die auf den Konkurs zutreiben. Vor allem aber stellt dieses Problem sich im politischen System, das von sich aus wenig Neigung zeigt, die Verlierer zu registrieren und mit Anwartschaften für künftige Fälle auszustatten. Das Problem des Gedächtnisses ist es ja, daß es nicht in der Lage ist, das Vergessen zu erinnern, und also auch nicht das Sortieren von Erinnern und Vergessen erinnern kann. Genau darauf reagiert das politische System mit der Unterscheidung von Werten und Interessen - von Werten, die das anmahnende Erinnern ermöglichen und durch Legitimität der Desiderate unterstützen, und von Interessen, die, wenn sie sich Gehör verschaffen können und politisch wichtig sind, die kommunikative Aktualisierung besorgen.

23 Siehe dazu auch Heinz von Foerster, Gedächtnis ohne Aufzeichnung, in: ders., Sicht und Einsicht: Versuche zu einer operativen Erkenntnistheorie, Braunschweig 198$, S. 131-172.

VI.

Nicht alle politisch erforderlichen Gedächtnisleistungen werden durch den Bezug aufwerte und Interessen vermittelt. Mit diesen Begriffen bezieht sich das politische System auf seine Umwelt - sei es auf die Gesellschaft im ganzen (Werte), sei es auf einzelne Sektoren oder Gruppen oder Individuen (Interessen). Ein Gedächtnis wird aber nicht nur in fremdreferentieller, sondern auch in selbstreferentieller Hinsicht benötigt. Das politische System braucht ein Gedächtnis auch, um das Schema links/ rechts[24] mit Inhalten zu füllen.

Es wird reiner Zufall gewesen sein, aber die Anhänger der radikalen Prinzipien der französischen Revolution haben sich auf der linken Seite der Versammlungsräume getroffen, während die rechte Seite dann von eher gemäßigten oder restaurativen Kräften benutzt wurde.[25] Das Schema links/rechts dient also in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts der Erinnerung an die französische Revolution und den Bemühungen um Restauration einer weniger bedenklichen Ordnung. Vergessen werden dabei auf der einen Seite die terroristischen Entgleisungen der Revolutionäre. Es genügt die Erinnerung an die Prinzipien. Vergessen wird auf der anderen Seite der irreversible Zusammenbruch der ständischen Ordnung Alteuropas und der mit ihr verbundenen, sie ergänzenden Königsherrschaft.

Im Laufe des 19. Jahrhunderts verblassen diese Erinnerungen und werden ersetzt durch eine Neuauffüllung des links/rechts-Schemas mit sozialistischen Ideen. Die Rechte verliert daraufhin ihren konservativen Charakter und mausert sich zum Vertreter der Wohlfahrtsgewinne, die man sich von der Dynamik der Marktwirtschaft erhofft. Aber auch diese Neubesetzung des links/rechts-Schemas benötigt, und nur das interessiert hier, ein Gedächtnis. Mehr als zuvor sind es nicht mehr historische Ereignisse wie die französische Revolution und die Proklamation ihrer Prinzipien, sondern eher die Konsistenzlinien laufender Politik, die man nach dem links/rechts-Schema sortieren muß, um das Schema mit Inhalten zu füllen. Ohne Gedächtnis an das,

24 Vgl. oben Kap. 3, Abschnitt VI.

25 Vgl. erneut Marcel Gauchet, La droite et la gauche, in: Pierre Nora (Hrsg.), Les lieux de memoire Bd. III, 1, Paris 1992, S. 395-467.

was »gemeint ist«, wenn man links bzw. rechts sagt, könnte das Schema nicht erwartungsbildend funktionieren. Wie immer gilt also auch hier: ohne Gedächtnis keine Zukunft.

Sowohl in der Fassung Werte/Interessen als auch in der Fassung links/rechts wirkt das politische Gedächtnis, da es mit immer neuen Situationen konfrontiert wird, erfinderisch.[26] Es gibt bekannte Strukturen vor, in die neue Erfahrungen eingezeichnet werden müssen. Das wird im typischen Fall das Gedächtnis selbst verändern, wird aber auch zu Neubeschreibungen anregen, die die gerade aktuelle Erfahrung mit dem Gedächtnis verbinden. Das ist am Falle des politischen Gedächtnisses besonders deutlich zu sehen, denn weder das Schema Werte/Interessen noch das Schema links/rechts legt fest, wie neue Eindrücke verarbeitet werden. Andererseits wäre ohne diese schematisierenden Vorgaben der politische Bezug neuer Eindrücke nicht erkennbar.

26 Das gilt wohl für jede Art von Gedächtnis. Vgl. Bernard Ancori, Mémoire et apprentissage de la neurobiologie à l'auto-organisation, in: Ancori, a.a.O. S.51-104 (96).

Kapitel 6

Der Staat des politischen Systems

I.

Wenn von Politik die Rede ist, tritt fast automatisch der Staat in den Blick. Eine ausgedehnte archäologische, ethnohistorische, kulturgeschichtliche Literatur hält deshalb den Begriff des Staates für eine universale Kategorie, die immer dann angewandt werden kann, wenn sich in einer Gesellschaft asymmetrische Herrschaftsstrukturen bilden (oft unterschieden allerdings von bloßen Häuptlingsgesellschaften).[1] Diese Begriffsfassung sieht ihr Problem in Theorien der »Staatsentstehung« im Sinne der Emergenz von sozialen Asymmetrien in zunächst tribalen, segmentär differenzierten Gesellschaften. Die Bindungen und Verpflichtungen gegenüber Verwandten verlieren ihren Vorrang (und werden heute als »Korruption« beschrieben). Offenbar ist jedoch diese evolutionäre Errungenschaft »äquifinal«, also von verschiedenen Ausgangslagen her möglich gewesen, so daß sich ausschlaggebende Faktoren schwer nachweisen lassen. Auch sind die Herrschaftsformen, die sich im Laufe einer mehrtausendjährigen Geschichte auf diese Weise gebildet haben, so verschieden, daß eine begriffliche Zusammenfassung unter dem modernen, europäischen Namen des »Staates« wenig Einsicht verspricht. Zu verschieden sind die ökonomischen Ressourcen und die Aufgabenfelder der politischen Herrschaftsformen, ihr Verhältnis zur Religion und zur Aristokratie (soweit es eine solche schon gibt), die Reichweite ihres räumlichen Einflußbereichs und die Kontrolldichte ihrer Praxis. Selbst wenn man das Suchfeld auf eine etwa tausendjährige europäische Geschichte einschränkt, führt das noch nicht zu einem klaren Staatsbegriff.[2]

1 Vgl. für viele John Gledhill/Barbara Bender/Mogens Trolle Larsen (Hrsg.), State and Society: The Emergence and Development of Social Hierarchy and Political Centralization, London 1988, insb. die Einleitung. Weitere Literatur zu »Staatsbildung« Kap. 3, Anm. 1.

2 Siehe dazu Charles Tilly, Coercion, Capital, and European States AD

Was wir »Staat« nennen, wird in eine schon erreichte, von den »Stämmen« des Adels unabhängige Zentralisierung der politischen Funktion eingebaut.[3] Wir ziehen es daher vor, von der gesellschaftlichen Funktion politischen (kollektiv bindenden) Entscheidens auszugehen und von Staat nur zu sprechen, wenn dieser Begriff zur Selbstbezeichnung einer politischen Ordnung tatsächlich gebraucht wird. Das ist erst seit der frühen Neuzeit der Fall.

Das führt jedoch nicht unmittelbar zu einer begrifflichen Klärung. Die Rede vom Staat ist ihrerseits so üblich, daß sie ohne theoretische Ableitung auskommt. Der Kontext macht zumeist deutlich, *welcher* Staat gemeint ist und ob es um Innenpolitik oder um Außenpolitik geht. Weniger deutlich ist, *was* gemeint ist, wenn von Staat die Rede ist. Wie Personen haben Staaten den unschlagbaren Vorteil, *Namen* zu haben. In der Kommunikation kann man sich über Namen auf sie beziehen, ohne deutlicher sagen zu müssen, was mit dem Namen bezeichnet wird. Es gibt keine Staaten ohne Namen; und wenn ein neuer Staat (durch Teilung eines alten oder durch Zusammenschlüsse) gebildet wird, ist die Namengebung der erste, kommunikativ existenznotwendige Akt. Oft kann man sich an Nationennamen halten, oft an Bezeichnungen, die mit der Staatsgründung zusammenhängen. Oder die staatsgründende Gruppierung verleiht dem Staat ihren Namen. Ein Name muß sein.

Ferner ist ein territorialer Bezug unentbehrlich. Da es mehrere Staaten gibt, kommt die Notwendigkeit territorialer Grenzen hinzu. Man muß einen Staat auf der Landkarte und in der Realität finden können. Man muß wissen können, »in« welchem Staat man sich aufhält. Für viele Zwecke mag es genügen, zu sagen: im Salento. Aber dann setzt man voraus, daß verstanden wird oder festgestellt werden kann, daß dieses Gebiet in der Republik Italien liegt.

990-1990, Oxford 1990. Tilly zeigt, daß das europäische Muster des Nationalstaates sich aus verschiedenen Ausgangslagen der Beschaffung von Mitteln für Kriegführung entwickelt hat und erst in der Neuzeit auf die Form des Nationalstaats zu konvergieren beginnt.

3 Hannes Wimmer, Evolution der Politik: Von der Stammesgesellschaft zur modernen Demokratie, Wien 1996, spricht daher von evolutionärer Restabilisierung.

Aber auf was genau bezieht man sich, wenn man Staaten bei ihrem Namen nennt und sie auf der Landkarte oder in der Realität zu finden weiß? Die Staatslehre hatte dafür die Auskunft bereitgehalten, es müsse sich um ein Staatsvolk, eine Staatsgewalt und ein Staatsgebiet handeln.[4] Keines dieser Elemente dürfe fehlen, wenn von Staat die Rede sein soll. In dieser Dreiheit vertritt das Staatsvolk die Unruhe[5], die Staatsgewalt dagegen als arretierte, dem Volk entzogene Gewalt die Ordnung, auf die man immer und immer wieder zurückgreifen kann. So einfach diese Differenz zu interpretieren ist, so unklar bleibt, was denn mit der Zusammenfassung dieser Elemente, mit der Einheit des Begriffs bezeichnet werden soll. Darüber mochte es verschiedene Theorien geben; oder auch, im angelsächsischen Bereich, ein Zurückweichen auf den besser faßbaren Begriff des »government«.[6] Die wichtigsten Anschlußüberlegungen bemühen sich um eine einschränkende Präzisierung des Staatsbegriffs, aber hierzu gibt es offensichtlich mehrere Möglichkeiten, etwa die Reduktion auf einen Rechtsbegriff (Kelsen) oder die Reduktion auf einen Organisationsbegriff (Heller), die dann kontrovers bleiben.

Man könnte nun der Meinung sein, wenn nicht ausgemacht werden könne, was genau der Staatsbegriff bezeichne, sei er entbehrlich, und die gesamte »Staatslehre« könnte in die politische Soziologie übernommen werden. Aber dann bleibt, gerade für eine Soziologie, zu erklären, weshalb von »Staat« gesprochen, weshalb dieser Begriff in der Kommunikation verwendet wird; und offensichtlich: ohne allzugroße Verständigungsschwierigkeiten.

4 So z.B. Georg Jeilinek, Allgemeine Staatslehre (1900), 3. Aufl., 6. Neudruck, Darmstadt 1959, S. 394ff. unter dem Titel »Elemente des Staates«.

5 Dabei hatte man historisch zunächst an Unruhe als Störung gedacht, als Störung durch die eigentlichen Inhaber der physischen Gewalt, der Körper und der Waffen. Mit der Befriedung der europäischen Territorien verliert dieser gegen permanent drohende Unruhe gerichtete Begriff des Friedens an Bedeutung, und Unruhe wird als privat motiviertes Interesse, das sich politisch vertreten läßt, neu definiert.

6 Vgl. etwa Herman Finer, Theory and Practice of Modern Government, rev. ed. New York 1949, mit dem Einleitungsabschnitt über »Government and the State« und der lässigen Feststellung (S. 10): »The State that thus arises can be defined in various ways according to the point of view.«

Wir sehen, im Anschluß an die Staatslehre der Tradition, den Schlüssel für ein Verständnis des Staatsbegriffs im Begriff der Staatsgewalt, oder allgemeiner: in einer Theorie der Gewalt.[7]
Während von den drei Staatsmerkmalen Gebiet, Volk und Gewalt Gebiet und Volk empirisch, wenn nicht sogar quantitativ definiert werden können, ist der Begriff der Staatsgewalt rätselhaft geblieben. Während das Staatsgebiet auf dem Erdball hinreichend deutlich abgesteckt werden kann und das Staatvolk seit dem 18. Jahrhundert, seit dem Verzicht auf eine ständische Gliederung, als ein bloßes Konstrukt behandelt wird, bleibt der Begriff der Staatsgewalt unklar. Er kann jedenfalls nicht mit der juristischen Staatslehre als ein bloßes Zurechnungsschema behandelt werden (obwohl er auch diese Funktion übernimmt). Es genügt nicht, auf Mittel der Ausübung von Staatsgewalt, etwa Militär und Polizei zu verweisen. Das führte nur zu der Frage: Mittel für was? und ergäbe nichts für den Begriff der Gewalt. Auch deckt die Disposition über Militär und Polizei bei weitem nicht den gesamten Umfang **der** Staatstätigkeit. Typisch werden diese Mittel, so unentbehrlich sie sein mögen, nach Möglichkeit nicht eingesetzt. Der Begriff der Gewalt bleibt damit ungeklärt.
Ein Ausgangspunkt für eine abstraktere Begriffsbildung ist jedoch unschwer zu erkennen. Die Gewalt des Staates wird eingesetzt, um Gewalttätigkeiten anderer Provenienz zu unterbinden - mit mehr oder weniger Erfolg, wie man weiß, aber doch als Stütze für Erwartungen. Mit dem Begriff der Gewalt ist also eine negative Selbstreferenz (und folglich: eine Paradoxie) verbunden. Gewalt dient der Austreibung von Gewalt. In den Begriff der Gewalt ist die Ausschließung von Gewalt bereits eingeschlossen. Der Begriff selbst bezeichnet sowohl ausschließende als auch ausgeschlossene Gewalt. Er bezeichnet einen Fall von Einschließen des Ausschließens und ist insofern ein paradoxer Begriff.

Mit dem Begriff der Staatsgewalt wird dann eine Auflösung dieses Paradoxes bezeichnet. Er führt (in heutiger Terminologie) zu der Unterscheidung von legitimer und nichtlegitimer Gewalt und postuliert für Staatsgewalt Legitimität. Insofern gehört

7 Siehe hierzu auch Dirk Baecker, Gewalt im System, in: Soziale Welt 47 (1996), S.92-109.

Legitimität zu den Begriffsmerkmalen der Staatsgewalt, wie immer dies dann begründet und in Kontroversen durchgehalten werden mag. Es handelt sich nicht um eine besondere Form argumentativer oder gar konsensueller Begründung.

Deshalb kommt es auch nicht auf Legitimität als solche an und auch nicht auf die Stichhaltigkeit (wer prüft?) ihrer normativen (vernünftigen) Begründung. Entscheidend ist die Differenz von legitimer und illegitimer Gewalt. Gäbe es keine opponierende Gewalt (wie immer latent als virtuelle Gewalt), gäbe es auch keine legitime Gewalt, keine Staatsgewalt. Gleichwohl kann durch Argumente und Dokumente sichtbar gemacht werden, welche der beiden konkurrierenden Gewalten die legitime ist. Aber das Problem stellt sich nur im Falle einer Opposition.

Obwohl die Legitimität der Staatsgewalt (als Teil ihres Begriffs) automatisch zufällt, ist sie trotzdem Gegenstand kontinuierlicher Bemühung. Sie muß in der Unterscheidung legitim/nichtlegitim behauptet werden. Auf operativer Ebene heißt dies, daß die Staatsgewalt Verletzungen ihrer Regeln nicht gleichmütig geschehen lassen kann, sondern sich zeigen und reagieren muß. Auf semantischer Ebene heißt dies, daß rechtfertigende Gründe (Semantiken, Ideologien) ausgearbeitet werden müssen, die erklären, wofür die legitime Gewalt sich einsetzt. So wird das Legitimieren der Gewalt zu einem Dauergeschäft der Politik, das sich allerdings in wesentlichen Hinsichten auf Selbstverständlichkeiten (Werte) stützen kann. In älteren Gesellschaften konnten politische Regimes dies Problem durch sakrale Grundlagen politischer Autorität zu lösen versuchen.[8] Damit wurde verdeckt, daß politische Macht letztlich nur auf Zuschreibung beruht, oder anders gesagt: darauf, daß an sie geglaubt wird. Noch heute nennt man die Werte »Zivilreligion«.[9] Seit dem Mit-

8 Vgl. z. B. Roy A. Rappaport, The Sacred in Human Evolution, in: Annual Review of Ecology and Systematics 2 (1971), S.23-44.

9 Vgl. Emile Rousseau, Contrat sociale IV, Kap. 8, zit. nach Œuvres complètes Bd. III, Paris 1984, S.46off., und heute namentlich Robert N. Bellah, Beyond Belief: Essays on Religion in a Post-Traditional World, New York 1970; ders., The Bröken Convenant: American Civil Religion in a Time of Triai, New York 1975. Vgl. auch Gunter Zimmermann, Das göttliche Geschenk der Union: Studien zu den theologischen Aussagen der »Federalist Papers«, in: Zeitschrift für Politik 43 (1996), S. 145-173.

telalter gehört jedoch die Trennung von Religion und Politik zu den offen zutageliegenden Strukturen der Gesellschaft, und das heißt: daß das politische System für seine Legitimierung selbst sorgen muß. Das kann nur durch den Wertbezug der Entscheidungen geschehen. Auch die Formel »Zivilreligion« kann nicht davon ablenken, daß die Legitimierung der Legitimität heute eine Dauerbeschäftigung von Politik ist und nicht auf Religion abgewälzt werden kann.

All dies gibt noch keinen Hinweis auf den »Ort« des Problems des Einschließens des Ausschließens von Gewalt, das heißt: auf das System, in dem dies Problem originär auftritt. Dies kann nur das Gesellschaftssystem sein und nicht ein schon vorauszusetzendes politisches System. Man kann sich dafür auf Hobbes' Beschreibung vorstaatlicher Sozialität als virtuelle Gewaltsamkeit berufen. Auch unter diesen Bedingungen findet man bereits die hier hervorgehobene Differenz, und zwar in der Form zeitbezogener Rekursivität. Jeder Teilnehmer sucht sich vorbeugend und rechtzeitig gegen mögliche Gewaltsamheiten anderer zu sichern - und vergrößert dadurch das Problem durch Einbeziehung der Zukunft. Aber das ist, weil universell verfügbar, keine stabile Lösung des Problems.

Eine etablierte Staatsgewalt kann sich als *Strafgewalt* durchsetzen gegen die mitlaufenden Emotionen und gegen den Verdacht der Parteinahme. Und dies, obwohl der Vollzug einer Strafe kein sinnvolles politisches Ziel sein kann. Strafen ist Ausdruck der Selbstreferenz von Gewalt, es gibt ihr die Möglichkeit, auf Mißachtung ihrer Gebote zu reagieren, ohne etwas anderes zu bezwecken als eben dies.[10] Allerdings gilt diese Lösung nur für Konflikte, die auf dem Staatsgebiet ausgetragen werden können. Für grenzüberschreitende Konflikte und für Konflikte bei unklaren Gebietsverhältnissen, wie sie im Mittelalter als bloße Rechtskonflikte häufig vorkamen, kann eine Konfrontation von Gewalt mit Gewalt, die man später Krieg nennen wird, nicht vermieden werden. Aber auch dabei ist der Staat die primäre Adresse. Oder genauer gesagt: die Verbreitung gewaltsamer Kon-

10 Wir argumentieren so ohne Rücksicht auf die Strafrechtstheorien, die sich üblicherweise auf Präventionsfunktionen berufen, aber dann doch nicht die Konsequenz ziehen, die Strafe für rechtswidrig zu halten, wenn sie das Ziel der Prävention nicht erreicht.

flikte im Mittelalter hat sehr wesentlich zur Staatsbildung beigetragen: zum Aufbau entsprechender Organisationen und zur Sicherung und Verwaltung der notwendigen Ressourcen, darunter Territorien.[11] Erst ab etwa 1500, erst mit der Konsolidierung des Territorialstaates wird man in der Lage sein, das Recht auf Kriegführung auf Staaten zu beschränken und folglich deutlich zwischen Krieg und Frieden zu unterscheiden.[12]

"Wenn diese Überlegungen zutreffen, nimmt die Staatstheorie mit dem Begriff der Gewalt auf das Gesellschaftssystem Bezug. Die Spaltung legitim/nichtlegitim, auf deren einer Seite der Begriff der Staatsgewalt auftaucht, ist zwar nicht die (enger zu bestimmende) Funktion der Politik, wohl aber ihre notwendige Voraussetzung. Die Figur des Einschließens des Ausschließens löst die lähmende Ungewißheit über das Vorkommen von Gewalttaten ab und ersetzt sie durch konditionierbare Tatbestände. Damit ist weder automatisch Konsens noch Konfliktfreiheit gesichert. Teilnehmer mögen mit den Konditionen der Legitimität unzufrieden sein und sie ihrerseits auf sekundäre Gewalt zurückrechnen. Aber das ist nur möglich, wenn die primär etablierte legitime Gewalt ihre Konditionen sichtbar macht (vor allem das »Recht«). Die ursprüngliche Spaltung der primären, virtuellen Gewalt muß in der Form von Staatsgewalt instituiert sein. Die Folgeprobleme erscheinen dann als politische Probleme.

Diese Begründung der gesellschaftlichen Unentbehrlichkeit der Einrichtung von regulierbarer, konditionierbarer Gewalt in Differenz zu freier Gewaltsamkeit erklärt zugleich die Geläufigkeit, ja Selbstverständlichkeit, mit der wir ohne weitere Begriffsklärung von der Existenz von »Staaten« ausgehen. Die Frage ist dann, was man sich eigentlich vorstellt, wenn man so redet. Stellt man die Frage so, dann bieten sich heute vier verschiedene Antworten an: es handele sich (1) um eine historisch eingeführte Terminologie, für die es keine anderen Gründe gibt als ihren histo-

11 Zu diesen Anfängen der Entstehung des modernen Nationalstaates sowohl in administrativer als auch in territorialer Hinsicht vgl. Tilly, Coercion, Capital, and European States, a. a. O.

12 Zu Problemen der »Nationalisierung« des Feindbegriffs vgl. z.B. Francis de La Noue, Discours politique et militaires (1587), Neuausgabe Genf 1967, S. 287.

risch bewährten Gebrauch; (2) der Staat sei die eine, die präferierte Seite der Unterscheidung von legitimer und illegitimer physischer Gewalt, also eine aufgewertete Variante von Schutzgelderpressung[13]; (3) das politische System der Weltgesellschaft sei in »Staaten« eingeteilt, und der Begriff sei unentbehrlich, um diese interne Differenzierung dieses Funktionssystems zu bezeichnen; oder anders gesagt: das politische System der Weltgesellschaft sorge für Staatsbildung in allen Territorien, wie immer dann die konkrete Realität aussehen mag; und (4) es gebe bestimmte organisierte Entscheidungs- und Wirkungseinheiten, die man als Staaten bezeichne[14], die Erklärung müsse also auf der Ebene der Bildung von Organisationssystemen gesucht werden.

Wir können keinen dieser Gesichtspunkte vernachlässigen. Sie schließen einander auch nicht aus. Die Prüffrage wäre, wie sie angesichts der funktionalen Ausdifferenzierung und der autopoietischen Autonomie des politischen Systems zu interpretieren sind und welcher Sinn des Staatsbegriffs sich daraus ergibt. Vorgreifend kann man den Eindruck formulieren, daß die semantische Tradition des Begriffs nur noch die Assoziation von Staat und Politik anbietet; daß Organisation zweifellos unentbehrlich ist; daß aber der eigentliche Sinn der politischen Staaten in ihrer weltpolitischen Unentbehrlichkeit liegt. Man muß nur daran denken, welche Schwierigkeiten gegenwärtig der ethnische Zerfall mancher Staaten der internationalen Politik bereitet und wie stark die Probleme sich auf die Nichtkombinierbarkeit von (1) staatlicher Effektivität, (2) ethnischer Selbstbestimmung und (3) Demokratie beziehen, um diesen Punkt zu sehen. Der Sinn des Staatsbegriffs liegt fast nur noch darin, daß er der Differenzierung des Weltsystems der Politik eine intern unentbehrliche Form anbietet, die dann ihrerseits auf Organisation, weil auf kollektive Kommunikationsfähigkeit, angewiesen ist.

Diese heute mögliche Antwort reicht jedoch nicht aus, um die Tradition der im Staatsbegriff fixierten Semantik zu begreifen. Als Autor und als Adresse politischer Kommunikation hat der

13 Unentbehrlich, meint dazu Charles Tilly, Big Structures, Large Processes, Huge Comparisons, New York 1984, S. 56fr., und doch, angesichts der Ähnlichkeit der Methoden, eine künstliche Unterscheidung.

14 So bekanntlich Hermann Heller, Staatslehre, Leiden 1934.

Staat es mit einem sehr viel allgemeineren Problem der Selbstbeglaubigung zu tun. Er konstatiert immer und immer für sich selbst: l'état c'est moi. Aber Aussagen in dieser Form dekonstruieren sich selber. Ihre konstative Komponente wird durch ihre performative in Frage gestellt. Wenn man es schon sagt oder doch zu erkennen geben muß, daß man es so meint, kann auf diese Kommunikation reagiert werden, und dies mit Annahme oder mit Ablehnung der Sinnzumutung. Die Kommunikation wird auf ein ihr innewohnendes Paradox zurückgetrieben. Das gehört heute zum Standardwissen in semiotischer Linguistik, Texttheorie, Psychiatrie und Systemtherapie, für das man Namen wie Jacques Derrida, Paul de Man oder Gregory Bateson zitiert. Das muß und kann natürlich nicht heißen, daß sich alle Systeme in Dauerauflösung befinden oder ständiger Therapierung bedürfen. Aber es führt auf die Frage, welche Probleme als so dringend erfahren werden, daß sie die Dekonstruktion der politischen Texte, das Aufdecken ihrer Paradoxie und die Entlarvung der bloßen Prätention, kollektiv bindend entscheiden zu können, verhindern.

Die folgende Skizze der historischen Semantik des Staatsbegriffs läßt sich durch die Frage nach solchen Problemen leiten. Sie ist also nicht als bloße Begriffsgeschichte gedacht. Vielmehr geht es um die Frage, welche durch die Evolution der Gesellschaft ausgelösten Probleme die Dekonstruktion der staatlichen Selbstbeglaubigung jeweils blockiert haben, so daß die begriffliche Markierung von Diskontinuitäten unterblieben ist bzw. in bloßen Attributen (absoluter Staat, Verfassungsstaat, Wohlfahrtsstaat) aufgefangen werden konnte mit der Folge, daß der alte Name »Staat« mit einer Sinnanreicherung aufgeladen worden ist, die ihn als historischen Begriff undefinierbar macht. Nur wenn dies Nachzeichnen des Wechsels der Problemlagen gelingt, wird es möglich sein, die gegenwärtige Situation des Staates (was immer das ist) einzuschätzen und auf die bereits genannten, sich heute abzeichnenden Probleme zu beziehen.

II.

Die Begriffsgeschichte von **Status,** Staat, **State** beginnt mit dem frühmodernen Territorialstaat, der eine adäquate Terminologie entwickelt, um sich selbst zu beschreiben.[15] Beim Entstehen dieser neuen Form politischer Organisation konnte man zunächst auf eine lange Tradition von politisch zentralisierten Strukturen und entsprechenden Semantiken, auf Kaiser, Könige, Bürokratien, Amter, Stadtregierungen usw. zurückgreifen. Die »Autopoiesis« des politischen Systems brauchte nicht anzufangen, sie konnte sich rekursiv auf eine schon alte und bewährte Tradition beziehen und sich dort wiederfinden. Dennoch gibt die neue Terminologie, die nicht mehr einfach regnum oder civitas oder res publica sagt, einen Hinweis darauf, daß neuartige Ordnungs- und Stabilisierungsbedürfnisse bemerkt werden. Im Mittelalter gibt es, wenn man von Anfängen in den straff regierten normannischen Königreichen in England und Sizilien absieht (und nicht zufällig sind das eroberte Territorien) keinen Staat.[16] Wenn man etwa das Gebiet bezeichnen will, in dem um die Mitte des **12.** Jahrhunderts der gotische Kathedralbau und die Verlagerung von Schulen von den Klöstern an die Kathedralen ihren Anfang nehmen, so spricht man besser von der »Domäne« des Königs von Frankreich[17] und nicht vom französischen Staat. Terminologiegeschichtlich vollzieht sich die Ausbildung der Möglichkeit, über den Staat zu reden, in kaum merklichen Übergängen. Mit dem lateinischen **»Status«** war ein Wort für »Zustand« verfügbar gewesen, das sowohl den augenblicklichen Zustand irgendwelcher Verhältnisse als auch den dauerhaften Zustand bezeichnen konnte.[18] Der

15 Für einen Überblick und einige Hinweise siehe Paul-Ludwig Weihnacht, Staat: Studien zur Bedeutungsgeschichte des Wortes von den Anfängen bis ins 19. Jahrhundert, Berlin 1968; Wolfgang Mager, Zur Entstehung des modernen Staatenbegriffs, Wiesbaden 1968; Niklas Luhmann, Staat und Staatsräson im Übergang von traditionaler Herrschaft zu moderner Politik, in: ders., Gesellschaftsstruktur und Semantik Bd. 3, Frankfurt 1989, S.6.-i.8(insb. 8off.).

16 Vgl. Tilly, Coercion, Capital, and European States, a.a.O.

17 So Joan Evans, Pattern: A Study of Ornament in Western Europe From 1180-1900, 2 Bde., Oxford 1931, Neudruck New York 1975, Bd. 1, S. iff.

18 Zu dieser Ambivalenz des antiken Begriffs Erich Köstermann, Status

Begriff konnte mithin auf eine Form zielen, die Bestand vor dem Hintergrund seiner (zeitlich unbestimmten) Veränderbarkeit bezeichnete - also Veränderung als die andere, bedrohliche Seite des zu bewahrenden Bestandes.

Das Problem, für dessen Lösung der Staat Sorge zu tragen hatte, war mithin zunächst das Weltparadox der Gleichzeitigkeit von Stabilität und Wandel - formulierbar in der heraklitisch-parmenideischen Semantik, die in der Spätrenaissance des *16.* Jahrhunderts sowohl Skepsis als auch Dogmatikbedarf, sowohl Rückzug in selbstreferentielle Analysen (Montaigne) als auch neustoische prudentia (etwa Lipsius) begründen konnte. (Im Kontrast dazu hat man heute eher den Eindruck, daß die Instabilitäten der Ökonomie den Staat mit politischen Instabilitäten infizieren, mit dem Gebot einer laufenden Nachbesserung durch vorübergehende Anpassung an vorübergehende Lagen). Zu den europäischen Besonderheiten, auf welche die Staatssemantik zurückgreifen konnte, gehört eine hochentwickelte, zunächst am kanonischen Recht und dann auch am Zivilrecht ausprobierte Rechtskultur.[19] Diese hatte unter anderem den Begriff der universitas hervorgebracht, der auf Korporationen jeder Art (Kirche, Klöster, Universitäten, Städte, Gilden) angewandt wurde und es erlaubte, juristisch handlungsfähige Einheiten außerhalb der zunächst noch dominierenden Familienhaushalte vorzusehen. Der beginnende Territorialstaat konnte auf diese Form zurückgreifen. Aber das gab ihm zugleich eine Rechtsform, die ihn, wie man heute sagen würde, als politischen Text dekonstruierte. Denn Herrschaft konnte sich auch in der Form des Staates nur als rechtmäßige Herrschaft zur Geltung bringen, der Fürst mußte rex, nicht tyran-

als politischer Terminus in der Antike, in: Rheinisches Museum *86* (1937), S.225-240(226).

19 Harold J. Berman, Recht und Revolution: Die Bildung der westlichen Rechtstradition, dt. Übers. Frankfurt 1991, datiert deren revolutionsartige Ausdifferenzierung in die zweite Hälfte des 11. Jahrhunderts. Man kann dies an dem Unabhängigkeitsstreben der Papstkirche, aber auch an den mit Hilfe von Recht straff organisierten Herrschaftsbildungen in den normannischen Eroberungsgebieten (England, Sizilien) beobachten, muß freilich auch die Anschubhilfe durch die neu gefundenen Texte des römischen Zivilrechts beachten, die es ermöglichten, mit Tradition und Naturrecht zu argumentieren und das Ausmaß der Innovation zu verkennen.

nus sein. Die Staatsformel hieß folglich pax et iustitia. Die erforderliche Eigenmacht der Politik mußte in eine vorhandene Rechtsordnung hineingearbeitet werden, und erst in dem Maße, als dies geschieht, spaltet sich das Zivilrecht (das Recht der cives) in »Privatrecht« und »öffentliches Recht«. Wenn das Recht bestritten wurde, wozu es genügend Anlässe gab, war folglich rechtmäßiger Widerstand angebracht und lag in den Händen der noch voll präsenten Stände. Machiavellis Thema war folglich: der *neue* Fürst und eine *dafür* notwendige Distanz zu Recht und Moral. In diesem Sinne sabotierte das System sich laufend selber; und eine volle, adelsunabhängige Pazifizierung der wichtigsten europäischen Territorien wurde erst um die Mitte des 17. Jahrhunderts erreicht.[20]

Bis dahin wurde das vom Staat zu lösende Problem im Verhältnis von Stabilität und Wandel als Frieden und Gerechtigkeit definiert in der Annahme, daß nur Gerechtigkeit zu haltbarem Frieden führen könne. Mit dem Begriff des Staates wurde diese Problemperspektive in die Politik eingeführt. Die innere Spannung, die antinomische Reichweite des Begriffs mochte ihn adäquat erscheinen lassen in spätmittelalterlichen Verhältnissen, in denen politische Herrschaft (und in Italien vor allem: politisches Stadtmanagement) mehr und mehr für die Aufrechterhaltung öffentlicher Ordnung in Anspruch genommen wurde.[21] Im 16. Jahrhundert kann der Begriff Staat (status, stato, **etat** usw.) sich sowohl auf das Staatsgebiet und die dort feststellbaren Zustände als auch auf die Regierungsgewalt, ja in älterer (florentinischer) Terminologie auch auf die Regierungsform beziehen. Man kann

20 So jedenfalls Theodore K. Rabb, The Struggle for Stability in Early Modern Europe, Oxford 1975. Über die Datierung kann man natürlich streiten. Die Frage ist, ab wann diese Errungenschaft als irreversibel wahrgenommen wird und das vom Staat zu lösende Problem damit auf ein neues Feld schiebt.

21 Frühe, späterem Sprachgebrauch vorausgehende Verwendungen des Begriffs »stato« lassen sich vor allem in Florenz nachweisen. Siehe dazu Nicolai Rubinstein, Notes on the word *stato* in Florence Before Machiavelli, in: J. G. Rowe/W. H. Rockdale (Hrsg.), Florilegium Historiale: Essayspresented to Wallace K. Ferguson,Toronto 1971, S.313-326. »Reggere lo stato« muß dann so viel bedeutet haben wie: mit Hilfe öffentlicher Amter für Ordnung und Wohlergehen in der Stadt und für Fähigkeit zur Kriegführung sorgen.

einerseits sagen, die Franzosen marschieren in den Staat von Mailand ein; und andererseits bezeichnet der Begriff des Staates auch den zu erreichenden Perfektionszustand als Aufgabe der Herrschaft. Der Perfektionszustand aber ist: Ruhe und Frieden als Voraussetzung dafür, daß Private ungestört ihren Geschäften nachgehen können[22], als Voraussetzung also für Differenzierung von Politik und Wirtschaft.

Der Begriff des Staates ist in dieser Zeit also weit gefaßt und sehr verschieden verwendbar - so als ob es darauf ankäme, sich in einer Zeit des Ubergangs von Stratifikation zu funktionaler Differenzierung, in der Zeit also des Auf baus eines adelsunabhängigen politischen Systems, nicht allzu deutlich festzulegen. Man kann vom Staat eines Königs sprechen und damit seine Militärmacht, seine Finanzen, seine Lebenserwartung, seine Allianzen, sein Glück meinen; oder vom Staat eines Gebiets und damit auf sozialstrukturelle und demographische Fakten zielen. Vor allem aber fällt im Rückblick auf, daß es keinen deutlichen, anderes ausschließenden Zusammenhang von Staatsbegriff und Politikbegriff gibt. Der Begriff der Politik setzt immer noch den Gegensatz von öffentlichen Angelegenheiten und öffentlich sichtbarem Verhalten einerseits und Angelegenheiten des Haushaltes und der Familie andererseits voraus. Außerdem wird die Ordnungsaufgabe des Staates angesichts der zahllosen religiösen und territorialpolitischen Wirren so stark betont, daß es keinen Sinn macht, zwischen Staat und Zivilgesellschaft zu unterscheiden. Die neuen Sozialvertragslehren des 17. Jahrhunderts gehen davon aus, daß Staatsbildung nichts anderes sei als Gesellschaftsbildung - auch wenn man sich deshalb genötigt sieht, das pactum unionis und das pactum subiectionis zu unterscheiden.

Trotz dieser weiten Bedeutung dient der Staatsbegriff aber doch dazu, das allgemeine Interesse an Frieden ausnutzend, spezifische, neuartige Forderungen zu formulieren und, so weit möglich, durchzusetzen. So kann man mit dem Begriff der »Polizey« in bisher rechtsfreie Räume vorstoßen, neuartige Regulierungs-

22 Siehe z.B. Giovanni Antonio Palazzo, Discorso del Governo e della Ragion vera di Stato, Veneria 1606, S. I2ff. Es fällt auf, daß auch in Italien mit dem Übergang zum Territorialstaat und den zahlreichen ausländischen Okkupationen Sicherheit wichtiger wird als (republikanische) Freiheit.

absichten durchsetzen und Ausgangspunkte für das schaffen, was sich im 17. Jahrhundert dann als »öffentliches Recht« zu formieren beginnt.[23] Der Begriff der subditos (Untertanen) verdrängt den älteren Begriff der cives (ohne die Erinnerung daran ganz zu löschen).[24] Das hat den Vorteil, daß man die antike und mittelalterliche Unterscheidung zwischen cives und (anderen) habitatores aufgeben kann und andererseits den Fürsten selbst nicht mehr an den Status als civis binden muß. Auch der Adel wird jetzt in die Rolle des Untertanen gezwungen. Seit Machiavelli und Bodin legt man Wert auf die Feststellung, daß die Beziehung zwischen Herrscher und Untertan eine unmittelbare sein müsse, die auf dem gesamten Territorium des Staates einheitlich zu realisieren sei. Theologisch läuft das auf die These hinaus, daß Gott den Herrscher unmittelbar mit unmittelbarer Gewalt (potestas) betraut habe. Das heißt nicht zuletzt: Zustimmungsunabhängigkeit in den Beziehungen zu Kirche und Adel, Städten und Korporationen und sonstigen etablierten Rechtsansprüchen. Im Gegenzug dazu wird dann ein Enteignungsrecht geschaffen, das Entschädigungspflicht auch dann vorsieht, wenn die betroffenen Rechte nicht auf Naturrecht, sondern auf positivem Recht beruhen, also durch den Staat selbst geschaffen waren. Der Staatsbegriff dient als Abschirmbegriff für zahlreiche Innovationen mit der Tendenz der Ausdifferenzierung eines spezifisch-politischen Systems. Aber diese Formulierung steht noch nicht zur Verfügung, und das, was man zu erreichen sucht, wird eher in der Form von Maximen der klugen Staatspraxis, eher also als Staatsräson formuliert.[25]

Die Staatszielbestimmungen (pax, iustitia, bonum commune)

23 Vgl. Marc Raeff, The Well-Ordered Police-State: Social and Institutional Change Through Law in the Germanies and Russia 1600-1800, New Häven1983.

24 Für Überblicke siehe Horst Dreitzel, Protestantischer Aristotelismus und absoluter Staat, Wiesbaden 1970, S.336ff.; ders., Grundrechtskonzeptionen in der protestantischen Rechts- und Staatslehre im Zeitalter der Glaubenskämpfe, in: Günter Birtsch (Hrsg.), Grund- und Freiheitsrechte von der ständischen zur spätbürgerlichen Gesellschaft, Göttingen 1987, S. 180-214 (20off.).

25 Vgl. hierzu Michael Stolleis, Staat und Staatsräson in der frühen Neuzeit: Studien zur Geschichte des öffentlichen Rechts, Frankfurt 1990.

dieser Zeit sind sehr allgemein gehalten. Als Mittel gelten: Größe des Territoriums, Bevölkerungszahl, Armee, Finanzen, Tüchtigkeit (virtus) des Herrschers. Die Strategiediskussion unter dem Titel der Staatsräson befaßt sich im wesentlichen mit der Unvermeidlichkeit von Moralverstößen und deren Rechtfertigung aus höherer Notwendigkeit (übrigens eine antike und mittelalterliche, auch kirchliche Diskussion). Der Gesamteindruck ist: daß man ein besonderes Terrain für spezifische Problemsensibilitäten abzustecken versucht, die durch Staatsbezug gesteigert werden und vor allem breitere Zeithorizonte unter Gesichtspunkten wie Erhaltung, Bewahrung einbeziehen können; und daß als Begrenzung die territoriale Segmentierung Europas genügt. Die naturrechtlichen Limitationen verblassen; sie werden teilweise durch ein neues Konzept der lois fondamentales und in England auch durch die Rede von der **»Constitution«** ersetzt, ohne daß dies schon die juristische Prägnanz der späteren, schriftlich ausgearbeiteten Verfassungen erreichen würde.[26] Man geht davon aus, daß nur das verkündete Gesetz geltendes Recht ist, hofft aber zugleich, daß der Monarch sich durch Gott beeindrucken läßt und selbst das geltende Recht beachtet.[27] Ohne daß die Problembeschreibungen sich dadurch bestimmen ließen, scheint sich mit all dem eine Art systemtheoretische Konzeption durchzusetzen. Störungen kommen von außen, sie können durch falsche Politik, insbesondere durch Rechtsbrüche, ausgelöst werden und leicht außer Kontrolle geraten. Der Staat hat es mit Stö-

26 Vgl. zu diesen Entwicklungen, die in den letzten Jahrzehnten des 16. Jahrhunderts beginnen, Heinz Mohnhaupt, Die Lehre von der »lex fundamentalis« und die Hausgesetzgebung europäischer Dynastien, in: Johannes Kunisch (Hrsg.), Der dynastische Fürstenstaat: Zur Bedeutung von Sukzessionsordnungen für die Entstehung des frühmodernen Staates, Berlin 1982, S.3-33; Harro Höpfl, Fundamental Law and the Constitution in Sixteenth Century France, in: Roman Schnur (Hrsg.), Die Rolle der Juristen bei der Entstehung des modernen Staates, Berlin 1986, S.327-356; Gerald Stourzh, Vom aristotelischen zum liberalen Verfassungsbegriff: Staatsformenlehre und Fundamentalgesetze in England und Nordamerika im 17. und 18. Jahrhundert, in: ders., Wege zur Grundrechtsdemokratie: Studien zur Begriffs- und Institutionengeschichte des liberalen Verfassungsstaates, Wien 1989, S. 1-35.

27 Vgl. für viele ähnliche Äußerungen Francois Grimaudet, Les opuscules politiques, Paris 1580, premier opuscule: De la loy.

rungsabwehr, mit Ruhe und Ordnung zu tun. Und dies gilt angesichts einer unruhigen Welt als eine beständige Aufgabe, die einen dafür geeigneten Apparat erforderlich macht und rechtfertigt.
Da man in der Theorie noch von der politisch konstituierten Gesellschaft (societas civilis) ausgeht, also Gesellschaft und Staat als kongruent beschrieben werden, erfordert die neue Ordnung eine entsprechende Normierung des Menschen. Der Mensch wird im Sinne seiner eigenen Zwecknatur, so nimmt man an, sozialer Disziplinierung unterworfen, ihm wird **»honnetete«** abverlangt, und man zieht die Literatur der Stoa heran, um zu verdeutlichen, wie das gemeint ist.[28] Das scheint auf Hofdienst ebenso wie auf Beamte zu passen und erspart zunächst eine Unterscheidung entsprechender »Ethiken«. Im Laufe des 17. Jahrhunderts nimmt jedoch eine sowohl religiöse als auch weltlich-ironische Distanz zu, mit der das Individuum einen Freiraum gegenüber solchen Normalmaßerwartungen beansprucht.[29] Anstand läßt sich nur mit Hilfe von Heuchelei durchhalten. Damit ist auf der Gegenseite dann auch ein Spielraum gegeben für unterschiedliche Rollenkomplementaritäten und professionelle Differenzierungen je nach dem sozialen System, in dem man beruflich tätig ist. Die Umstände verlangen eine Umpolung der Unterscheidung des Menschen von einer oben/unten-Differenz gemäß einer kosmisch-hierarchischen Wesensordnung in eine innen/außen-Differenz, mit der jedes Individuum sich, ohne sich aufzugeben, sozial akkommodieren kann. Und Descartes wird diesem neuen Denken philosophische Form und Dignität verleihen.

28 Siehe maßgebend Justus Lipsius, Von der Bestaendigkeit, dt. Ubers. 2. Aufl. iéoi, Nachdruck Stuttgart 1965, und als Sekundärliteratur Gerhard Oestreich, Geist und Gehalt des frühmodernen Staates, Berlin 1969; Günter Apel, Stoizismus und frühe Neuzeit: Zur Entstehungsgeschichte modernen Denkens im Felde von Ethik und Politik, Berlin 1978; Wilhelm Kühlmann, Der Fall Papinian: Ein Konfliktmodell absolutistischer Politik im akademischen Schrifttum des 16. und 17. Jahrhunderts, in: Daphnis 11 (1982), S.223-252.

29 Das findet man zum Teil in einer ausgedehnten Literatur über die problematische Rolle der höfischen Ratgeber, aber auch direkt in der Distanz, mit der die Anforderungen der »honnetete« jetzt wie ein Unterwerfungsritual beschrieben werden, etwa in den Schriften des Chevalier de Méré, zit. nach der Ausgabe Œuvres complètes, Paris 1930.

Tendenzen zur operativen Schließung und Autonomie eines Systems sind leicht daran zu erkennen, daß die Negation des Systems im System selbst vorgesehen wird, und dies unter Vermeidung offener Paradoxierung. Hier ist zunächst und vor allem an das viel diskutierte *Widerstandsrecht des Volkes* (das heißt zunächst: seiner Magnaten, seiner Stände, seiner Korporationen) zu denken. Unter der Ägide des Naturrechts unbestritten, verliert es im Zuge der Positivierung des Rechts und der Staatsverfassung an Boden; aber das heißt nicht, daß ein hinreichend geballt auftretendes Volk sich nicht gegenüber den Amtsträgern durchsetzen könnte.[30] Das Problem verschiebt sich damit in die Frage der Vorsorge für diesen Fall.

Dafür bieten die genannten Formeln der Staatsräson und des ius eminens eine instrumentelle, die oben behandelten Staatsutopien eine symbolische Lösung an. Sie scheinen sich wechselseitig zu ergänzen, ohne daß die Frage nach der Einheit nun dieser Unterscheidung hätte gestellt werden müssen. Das ius eminens wird als »höchstes« Recht (also mit hierarchischen Konnotationen) in Anspruch genommen, wenn es darum geht, die Ordnung von sich selber zu erlösen; wenn es um das Naturrecht des Staats geht, in Notfällen das Naturrecht nicht beachten zu müssen. Utopien beziehen sich auf ein Staatsgebiet außerhalb des Staatsgebiets, das sich aber »nirgendwo« finden läßt, also ebensogut im Staatsgebiet vermutet werden könnte. Die oben/unten-Differenz und die innen/außen-Differenz werden benutzt - und sabotiert, um die Negation der vorhandenen Ordnung in diese einzubringen und zu verdecken, daß eben dies impliziert ist.

30 Und es gibt auch im Konstitutionalismüs den denkbaren Fall eines "Widerspruchs der Verfassung zu sich selbst, der freilich oft nur durch aktive, politisch interessierte Interpretation zu ermitteln ist, etwa den einer Usurpation der höchsten Gewalt mit Hilfe von legitimen Wahlen. Friedrich Schlegel erörtert den (weniger problematischen) Fall der Usurpation der Regierungsgewalt durch einen Diktator, der Insurrektion zur Wiederherstellung des Republikanismus erlaube, auch wenn die Verfassung es verbiete. Siehe: Versuch über den Begriff des Republikanismus, zit. nach Friedrich Schlegel, Werke in zwei Bänden, Berlin 1980, Bd. 1, S. 53 -73 (72). In jedem Falle kann die Verfassung ein Widerstandsrecht weder erlauben noch verbieten, wenn sie sich im Widerspruch zu sich selbst befindet, also das Paradox ihrer Unterscheidung von verfassungsmäßig/verfassungswidrig zum Thema der Politik werden läßt.

In der folgenden Periode, die rückblickend mit dem Begriff des »absoluten Staates« bezeichnet worden ist, geht es nicht mehr um das Problem der Gewaltkontrolle und der Monopolisierung der Gewalt für »souveräne« Rechtspolitik. Es geht natürlich nach wie vor um dieses Thema und um die Sicherung der entsprechenden Einrichtungen, aber das Leitproblem, das als Paradoxie unsichtbar bleibt und so legitimiert, hat sich verschoben. Es geht jetzt um die Erhaltung der hierarchischen Stratifikation, die noch als unentbehrlich gilt, aber schon durch die sich ausdifferenzierenden Funktionssysteme, vor allem durch die Geldwirtschaft und durch die territorialstaatlich geordnete Politik selbst gefährdet wird. Der Staat hat jetzt das zu erhalten und zu fördern, was er selbst unterminiert. Die Leitformel heißt jetzt »Glück« im Sinne von »Eudaimonia«, von weltlichem Wohlergehen unter Einrechnung von Moral und von Aussichten auf religiöses Heil. Die Synthese mit Stratifikation wird im Glücksbegriff selbst vollzogen. Von der Dienstmagd bis zur Großfürstin - jeder hat die individuelle Chance individuellen Glücks, aber nur nach Maßgabe seines Standes.[31] Ein Leben kann zwar unglücklich verlaufen, aber dies Problem wird unter dem Namen »Theodizee« der Religion zugeschoben. Der Staat hat die Aufgabe, die Glückseligkeit aller zu fördern unter der Voraussetzung, daß sie nicht mehr anstreben, als ihnen zukommt. Das Paradox des zugleich individuellen und universellen, zugleich schichtbezogenen und nicht schichtbezogenen (allzugänglichen) Glücks wird in Richtung auf eine Staatsaufgabé aufgelöst; und der Staat ist in dieser Hinsicht (nicht natürlich in seinen Mitteln und selbstverständlich auch nicht in seiner Macht) absolut, weil sich für die Glücksmehrung keine sinnvollen Grenzen angeben lassen.

31 Molière bringt das bekanntlich auf die Bühne. Alexander Pope hält dies für selbstverständlich genug, um sich auf common sense zu berufen:
»Some are, and must be, greater than the rest
more rieh, more wise; but who infers from hence
that such are happier shocks all common sense.«
Essay of Man, Epistle 3, 50-52, zit. nach: The Poems of Alexander Pope Bd. III, London 1950. Vgl. auch Robert Mauzi, L'idée du bonheur dans la littérature et la pensée française au XVIIIe siècle, Paris 1960,4. Aufl. 1969, insb. S. I49ff.; Jacob Viner, The Rôle of Providence in the Social Order: An Essay on Intellectual History, Philadelphia 1972, S. 99ff.

In der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts verliert auch diese Problemformel ihre tragende Bedeutung. Der Staat verliert sichtbar die Kontrolle über die Glücksbeschaffung und zugleich wird dem Individuum mehr und mehr zugemutet, sich selber um sein Glück zu kümmern. Dafür wird auf Wirtschaft und auf Erziehung verwiesen, deren Eigenlogik jetzt als Schranken der Staatstätigkeit sichtbar werden. Unterhalb einer noch höfisch begriffenen Verhaltensrationalität hatte sich bereits im 17. Jahrhundert eine später »merkantilistisch« genannte, nationalstaatliche Wirtschaftspolitik entwickelt. Im Laufe des 18. Jahrhunderts wird dann aber die Einheit dessen, was man mit einem neuen Ausdruck politische Ökonomie nannte, fraglich. Theorien wie die der Physiokraten, die »laissez-faire« mit politischem »Despotismus« (à la Chine) zu kombinieren versuchten[32], hatten keine Nachfolge gefunden, so attraktiv sie manchen spätabsolutistischen Monarchen erscheinen mochten. Die Bedingungen für politisch-gesellschaftliche Einheitslösungen, die unter der merkwürdigen Formel des »absoluten« (das heißt: ausdifferenzierten, aber auch: von sich selbst absolvierten, revolutionsfähigen) Staates tradiert werden, beginnen im 18. Jahrhundert sich aufzulösen; und zwar dadurch, daß andere, nichtpolitische Sozialordnungen neben der des Staates sichtbar werden. In der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts entsteht eine ambiguë Situation, vor allem in Westeuropa: Der alte politische Gesellschaftsbegriff der »civil society« wird noch beibehalten, aber zugleich bildet sich als Folge der Beobachtung und Beschreibung von außerhäuslichen und trotzdem »ökonomischen« Verhältnissen ein neuer Begriff der «commercial society«.[33] In Deutschland wird noch von Kant, noch von Schiller, noch nach der französischen Revolution am

32 Siehe nur Paul-Pierre Le Mercier de La Rivière, De l'ordre naturel et essentiel des sociétés politiques, London - Paris 1767.

33 Die Ambiguität dieser Ubergangszeit und ihr Innovationspotential werden heute viel diskutiert. Siehe nur Istvan Hont/Michael Ignatieff (Hrsg.), Wealth und Virtue: The Shaping of Political Economy in the Scottish Enlightenment, Cambridge Engl. 1983. Die Problematik dieser Ubergangssemantik ist nicht zuletzt daran zu erkennen, daß mit »Tugend« auf den Einzelmenschen, mit »Wohlstand« dagegen auf die Gesellschaft Bezug genommen wird und *diese* Differenz, die noch Mandeville als Paradox vorgestellt hatte, im liberalen Utilitarismus aufgelöst wird.

gesellschaftsweiten Staatsbegriff festgehalten. Die Grenzen des Staates werden aber schon als Schranken von Revolution bzw. Reform wahrgenommen. Das veranlaßt zum Nachdenken über Umwege zu einer freien, menschlichen politischen Gesellschaft, zu Vorstellungen vom Kulturstaat, vom nur über Ästhetik oder Pädagogik zu reformierenden Staat und anderen Illusionismen, bis dann Hegel die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft einführt. Aber erst um die Mitte des 19. Jahrhunderts wird, vor allem bei Lorenz von Stein, diese Unterscheidung zur Beschreibung eines historisch-empirisch gegebenen Sachverhalts, der auch unabhängig von Hegels Theorieform verfassungspolitische Bedeutung gewinnt. Und wieder: es wird nicht nach der (sozialen) Einheit gefragt, die es ermöglicht, »Staat und Gesellschaft« zu unterscheiden.[34]

In Ubereinstimmung damit ändert sich die Semantik, mit der die Negation des Systems in das System eingeführt wird. Sie heißt jetzt (mit deutlichen Überschneidungen) nicht mehr Utopie, sondern Revolution. Das Wort hat in langer Tradition den Doppelsinn einer Rückkehr zum ursprünglich-besseren Zustand und eines gewaltsamen Umsturzes.[35] Seine heutige Bedeutung gewinnt es jedoch im Zuge der Selbstinterpretation des Pariser Umsturzes von 1789, und nicht zuletzt im Hinblick auf die Verlaufsgeschichte der spektakulären Ereignisse, die Befürworter und Gegner trennt und dem Begriff seitdem ideologische Bedeutungsgehalte beimischt.[36] Die Befürworter lernen, daß Revolution ein langfristiger Prozeß ist, die Gegner sehen Revolution als Folge falscher Ideen. Daraus resultiert ein politisch-ideologischer Dauergegensatz, der das 19. und, als Folge der russischen

34 Hierzu auch Niklas Luhmann, Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft, in: ders., Soziologische Aufklärung 4, Opladen 1987, S. 67-73.

35 Siehe für Einzelheiten den umfangreichen Artikel Revolution (Reinhart Koselleck et al.) im Wörterbuch Geschichtliche Grundbegriffe: Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland Bd. 5, Stuttgart 1984, S.633-788, oder Perez Zagorin, Rebeis and Rulers 1500-1660, 2 Bde., Cambridge Engl. 1982.

36 »La découverte de l'histoire révolutionnaire transforme ainsi l'idée de Revolution«, liest man bei Mona Ozouf, Révolution, in: François Furet/ Mona Ozouf (Hrsg.), Dictionnaire critique de la Révolution Française, Paris 1988, S. 847-858 (852).

Revolution, auch noch das 20. Jahrhundert bestimmt. Die praktische Möglichkeit des Umsturzes der bisherigen Ordnung des Staates und die Vorstellung, daß auf diese Weise die Gesellschaft zu ändern sei, ist also einer bestimmten historischen Konstellation zu verdanken und neu ist am Begriff jetzt die Vorstellung einer weltgeschichtlichen Zäsur, die Vergangenheit und Zukunft trennt. In jedem Falle bezieht die Radikalisierung des Revolutionsbegriffs sich speziell auf die politische Ordnung, und gibt nur ihr eine neue Verfassung, während die darüber hinausgreifenden Ambitionen in einer staatlichen Reformpolitik stecken bleiben. Das Konzept setzt zwar die alte Vorstellung einer politisch bestimmten Gesellschaft voraus, verliert aber eben deshalb an Überzeugungskraft in dem Maße, als die funktionale Differenzierung des Gesellschaftssystems sich durchsetzt. Was *nach* der Revolution ökonomisch geschieht, wird *dann für* die Revolution und ihre Theorie unbestimmbar. Man kann nur noch postulieren, daß die politische Abschaffung der bisherigen Eigentumsverhältnisse die Ökonomie auf neue Grundlagen stellen wird; aber die Erfahrungen der sozialistischen Revolution werden sie schon vor dem Erreichen ihrer ökonomischen Ziele widerlegen: ihre Wirtschaft erreicht nicht das wirtschaftlich mögliche Maß an Rationalität.

Die damit verbundenen semantischen Umstellungen greifen so tief, daß die vorrevolutionäre Begrifflichkeit diskontinuiert, ja vergessen werden kann und heute in mühsamer Arbeit der Historiker neu ausgegraben werden muß. Der Begriff der Politik wird jetzt endgültig vom Gegenbegriff des Hauses (der oeconomia domestica) abgelöst und auf staatliches Entscheiden bezogen. Die »Unruhe«, gegenüber der der Staat Ordnung zu bewahren hat, kommt jetzt nicht mehr aus der Sünde, sondern aus der Ökonomie. Die liberale Freigabe ökonomischen Handelns wird zum laufenden Anlaß von korrektiven und kompensierenden Maßnahmen des Staates - zunächst im Hinblick auf Verteilungsungerechtigkeiten, dann mehr und mehr auch und vor allem im Hinblick auf Rahmenbedingungen des Funktionierens der Wirtschaft selbst. Vom Staat wird jetzt verlangt, daß er für eine lebenswerte Ordnung in seinem Staatsgebiet sorgt, obwohl die funktionale Differenzierung des Gesellschaftssystems die Probleme diversifiziert, den Strukturwandel beschleunigt und die

Ressourcen des Staates unter Legitimationsdruck setzt. Die Formel, die am Ende des 18. und vor allem im 19. Jahrhundert die Schärfe dieses Dilemmas verdeckt und sie gleichsam auf ein Ersatzziel hin ablenkt, heißt »Nation«.

III.

Der moderne Nationalstaat mag sich mehr der Planung oder mehr der Evolution überlassen; er mag Nation mehr als staatliche Vereinigung (Sieyes) oder mehr als Einheit von Sprache und Kultur (Herder) verstehen[37]: in jedem Fall kommt es zu einer radikalen Umpolung des Begriffs natio/Nation. Der Begriff verweist nicht mehr auf die Herkunft von Personen, sondern nur auf einen Zusammenschluß, der erst noch herzustellen, zu organisieren und zu erhalten ist.[38] Um das, was Nation sein soll, von Imagination in Realität zu überführen, muß man mit politischen (staatlichen) Mitteln für sprachliche und religiöse, kulturelle und organisatorische Vereinheitlichung in dem Territorium sorgen, das der Nationalstaat für sich in Anspruch nimmt. Insofern verschmelzen Sprache, Kultur und Staatlichkeit zu einer politischen Aufgabe, die sich nur noch nach ihrer jeweils unterschiedlichen historischen Ausgangslage unterscheidet. Nationale Identität ist nicht gegeben, sie muß definiert, gewonnen und gesichert werden.[39] Ihr Problem liegt nicht in der Vergangenheit, sondern in der Zukunft; oder genauer: historische Referenzen dienen nur noch der Legitimation politischer Zielsetzungen, die sich zu-

37 Siehe zu dieser Unterscheidung nochmals Hans Buchheim, Das Prinzip »Nation«, in: Zeitschrift für Politik 42 (1995), S. 60-67.

38 Ein Beobachter englischer Politik um 1860 im Kontext der Evolutionstheorie Darwins bemerkt dazu, »that the best way of reaching unity was to unite. Any road was good that arrived.« - so The Education of Henry Adams, Boston 1918, S.226.

39 Hierzu die Aufsatzsammlungen Bernhard Giesen (Hrsg.), Nationale und kulturelle Identität: Studien zur Entwicklung des kollektiven Bewußtseins in der Neuzeit, Frankfurt 1991, und Helmut Berding (Hrsg.), Nationales Bewußtsein und kollektive Identität: Studien zur Entwicklung des kollektiven Bewußtseins in der Neuzeit 2, Frankfurt 1994- Man beachte die Verlegenheiten in der Titelformulierung.

nächst (und in den mehr ethnischen Bewegungen noch heute) darüber hinwegsetzen, daß die aktuell zu lösenden politischen Probleme mehr und mehr aus der funktionalen Differenzierung des Gesellschaftssystems kommen, aber dann als Eigenprobleme des politischen Systems traktiert werden müssen.

Der Begriff der Nation korrespondiert in vielen Hinsichten mit dem Übergang zu einer direkten, nicht mehr ständisch vermittelten Regulierung der Verhältnisse der Staatsbürger durch den Staat. Auch zur Nation gehört man als Individuum, und *ein* Individuum kann nur *einer* Nation angehören. Das ist mit Sklaverei nicht zu vereinbaren und führt zu deren Abschaffung. Andererseits können die zu einer Nation verbundenen Individuen einander nicht mehr kennen. Das Heiraten und Erben wird nicht durch die Nation reguliert (wie vordem durch den Stand). Die Nation kann daher nur eine imaginierte Gemeinschaft sein[40], und eben deshalb bedarf sie der Konkretisierung durch einen Staat. Zugleich sucht und findet die Nation (wie der Staat) eine territoriale Identität. Es geht nicht mehr nur um dynastische Zusammenhänge von Territorien, in denen Untertanenverhältnisse sich aus der Kriegs- und Heiratspolitik der Dynastien ergaben. Für die Nation soll man leben, töten und sterben; und dies, obwohl man gar nicht wissen kann, wer im einzelnen damit gemeint ist. Wenn sie nicht zur Staatsbildung führt, bleibt die Idee der Nation eine bloße Idee.

Allmählich entsteht unter diesen Bedingungen ein staatsbezogen agierendes politisches System, das sich auf ein entsprechendes Aufgabenverständnis einstellt. Zugleich wird, gerade mit Hilfe der »Nation«, der Staat in seinem Eigenwert konfirmiert. Man kann in zahlreichen Interaktionen und vor allem in Kriegen auf ihn Bezug nehmen, ihm dienen, ihn verteidigen, sich ihm verpflichtet fühlen. Es kommt (speziell in der deutschen Tradition) zu einer Idealisierung des Abwesenden.[41] Man kann für Gott, Volk, Vaterland und in genau dieser Reihe dann eben auch für

40 Siehe Benedict Anderson, Imagined Communities: Reflexions on the Origin and Spread of Nationalism, London 1983.

41 Diese Formulierung in einem anderen Kontext, Soldaten des zweiten Weltkriegs im Verhältnis zu ihrer Heimat betreffend, W. Edward Gregory, The Idealization of the Absent, in: American Journal of Sociology 50 (1944), S. 53-54.

den Staat zum Einsatz aufgerufen werden. Man stützt sich dabei auf den Nationalstaat und damit auf die Nation als diejenige Differenz, die es ermöglicht - und darin liegt der Grund für ihre semantische Aufwertung -, viele andere Differenzen, zum Beispiel religiöse oder schichtspezifische, in den Hintergrund treten zu lassen. Innerhalb der Nation kann es durchaus Konflikte geben, aber nicht Konflikte, die auf Vernichtung des Gegners abzielen.

Gegen Ende des 18. Jahrhunderts kommt es zu einer einschneidenden Veränderung, ausgedrückt und durchgeführt vor allem in der französischen Revolution. Der Staat versteht sich jetzt als politischer Agent der Individuen. Er geht von indirekter zu direkter Herrschaft über.[42] Das heißt unter anderem: Es werden lokale Verwaltungen eingerichtet, und das Verhältnis von Staat und Bürger wird rechtlich geregelt. Der Staat kümmert sich jetzt auf lokaler Ebene um Fragen der Gesundheit und der schulischen Erziehung, um Betriebssicherheit der Fabriken und um Baugenehmigungen - neben den klassischen polizeilichen Aufgaben der Sorge für Sicherheit und Ordnung. Es kommt zu einem neuen Begriff, dem der »Staatsangehörigkeit«, der als allgemeiner Begriff die rechtliche Relevanz ständischer Unterschiede ersetzt. Diese direkte Herrschaft macht es zugleich notwendig, ihre Zugriffsweise zu spezialisieren und sie gegen religiöse, ökonomische und familiale Verhältnisse abzugrenzen. Intermediäre Gewalten wie zum Beispiel Steuereinnehmer oder grundherrliche Gerichtsbarkeit werden abgeschafft. Ähnlich wie die Wirtschaft oder die Religion sucht auch das politische System jetzt ein unmittelbares Verhältnis zu den »Staatsbürgern« zu realisieren und sich damit von Vermittlungsinstanzen unabhängig zu machen.

Was den Staat interessiert, ist aber nicht das einzelne Individuum im Maße seiner ethischen Perfektion, sondern die aus Individuen bestehende Bevölkerung. Im Laufe des 18. Jahrhunderts hat sich ein Begriff der Population durchgesetzt, für den nicht die allgemeinen Merkmale der Gattung Mensch ausschlaggebend sind, sondern das Ausmaß an Diversität, das sich daraus ergibt, daß die

42 Ich übernehme diese Unterscheidung von Tilly, Coercion, Capital, and European States, a. a. O. insb. S. 103ff.

Population aus Individuen zusammengesetzt ist. Auf diesen Begriff der Population und der ihr inhärenten Diversität wird später die Evolutionstheorie zurückgreifen. Aber schon die politische Theorie des ausgehenden 18. Jahrhunderts, die die Frage diskutiert, wie Individuen »repräsentiert« werden können, setzt diesen Begriff voraus. Es interessiert die Spannweite der Diversität; und nur in diesem Sinne kann man sagen, daß dem neuen Verständnis der (nicht mehr religiös gesicherten) Autonomie des politischen Systems der moderne Individualismus zugrunde liegt.

Der Staat bekommt jetzt eine Verfassung, er transformiert sich zum liberalen und konstitutionellen Staat. Unabhängig von den besonderen historischen und politischen Situationen in den nordamerikanischen Staaten und im Frankreich des 18. Jahrhunderts wird »Verfassung« als eine Form höherrangigen Rechts zum Merkmal der Staatsförmigkeit von Politik.[43] Damit reagiert der Staat in zweifacher Weise auf die Ausdifferenzierung des politischen Systems: durch interne Organisation der Staatsgewalt (sprich: Gewaltenteilung und -kontrolle) und durch Außenabgrenzung (sprich: Grundrechte). Beides dient der Einschränkung von Kommunikationsmöglichkeiten, die als Folge von Ausdifferenzierung und Autonomiegewinn immens gestiegen waren. Politisch begründen sich die Höherrangigkeit des Verfassungsrechts und die sich daraus ergebenden Einschränkungen des Demokratiepostulats mithin aus dem Direktbezug auf Folgeprobleme des Autonomiegewinns. Der Versuch von Gremien der französischen Revolution, sich selbst als die »volonte generale« zu verstehen, scheitert - teils an internen Kontroversen und teils an der Schwierigkeit, ein »höheres« Staatsorgan zu finden, das diese Prätention überwachen könnte.[44] Man muß die Kontrolle der öffentlichen Meinung und der Justiz überlassen.

Das Problem der politischen Ordnung verlagert sich von der unvermeidlichen Willkür des Souveräns an der Spitze des Staates (die keine Oberhoheit über sich anerkennt) auf die Frage der

43 Zur Entstehung dieser Ebenendifferenzierung vgl. Niklas Luhmann, Verfassung als evolutionäre Errungenschaft, in: Rechtshistorisches Journal 9 (1990), S. 176-220.

44 Dazu Marcel Gauchet, La Révolution des pouvoirs: La souverainité,' le peuple et la représentation 1789-1799, Paris 1995.

organisatorischen (»bürokratischen«) Schließung des Systems, das nur noch eigene Entscheidungen aus eigenen Entscheidungen produziert. Dem wird durch Repräsentatiwerfassungen begegnet, von denen man hinreichende Umweltoffenheit erwartet. Das Problem von Interessenbewertungen durch quantitative Stimmzuteilungen kann nicht gelöst werden. Deshalb kommt man zu einem offenen Repräsentationsprinzip, bei dem jeder einzelne Abgeordnete das »Volk« (und damit die Umwelt des politischen Systems) repräsentiert. Sehr bald wird sich aber zeigen, daß diese individuelle Lösung durch eine organisatorische ersetzt werden muß, nämlich durch politische Parteien, die ihre Abgeordneten entmündigen.

Die Untertanen heißen jetzt Staatsbürger, und es wird dafür ein besonderes Rechtsinstitut der »Staatsangehörigkeit« geschaffen. In dem Maße, als auf diese Weise ein direktes (nicht durch Schichtung vermitteltes) Verhältnis des Staates zu den ihm zugehörigen Individuen eingerichtet wird, bilden sich Formen, die es ermöglichen, Abhängigkeiten und Unabhängigkeiten zugleich zu steigern. Es gibt danach kein Gesetz der Machtsummenkonstanz, wonach Machtgewinn (der Organe des Staates) mit Machtverlust an anderer Stelle ausbalanciert werden müßte. Wieviel Macht der Staat bilden und ausüben kann, ist nun eine Konsequenz seiner Politik. Macht muß rekursiv durch Machtausbildung gebildet werden. Und Summenkonstanz gibt es nur noch auf der Ebene der Gewichtung von Stimmen - sei es in der politischen Wahl (jeder hat nur eine Stimme), sei es in den Gremien, die politische Entscheidungen treffen. Aber die Stimmverhältnisse geben, so wichtig sie sind, keinen zutreffenden Aufschluß über die Frage, wieviel Macht der Staat aktivieren kann, ohne die jeweilige Regierung zu gefährden.

Gegen Ende des 19. Jahrhunderts und mit zunehmender Schärfe im 20. Jahrhundert findet man sich erneut in einer veränderten Situation. Das Plausibilität spendende Problem verschiebt sich abermals. Es geht jetzt nicht mehr nur um die Ausdifferenzierung des politischen Systems gegen Schichtung und gegen andere Funktionssysteme; es geht zusätzlich um die interne Differenzierung des politischen Systems. Es bilden sich, was in den Verfassungen gar nicht vorgesehen war und weder in Philadelphia noch in Paris vorausgesehen wurde, politische Parteien in der

Form von Mitgliederorganisationen.[45] Damit erst wird die Voraussetzung für einen geordneten, an Wahlen orientierten Machtwechsel im politischen System, die Voraussetzung also für Demokratie geschaffen. Als organisierte Einheiten bleiben Parteien im Wechsel von Wahlgewinnen und Wahlverlusten identisch und (mehr oder weniger) stabil. Die Konsequenz ist, daß die Staatsorganisation jetzt nur noch ein Teilsystem des politischen Systems ist, dem anders organisierte politische Parteien und zunehmend dann auch Organisationen der Interessenvertretung, des »lobby«, gegenüberstehen. Eine Arbeitsteilung spielt sich ein: die Parteien saugen neue Probleme an, politisieren den Meinungsmarkt, die Staatsorganisation versucht, mit einer juristisch und finanziell haltbaren Ordnung nachzukommen. Die einen sorgen für Varietät, die andere für Redundanz. Das insgesamt rasch steigende Varietät/Redundanz-Niveau erhält in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts den Namen »Wohlfahrtsstaat«.

In zunehmendem Umfange stellt der Wohlfahrtsstaat sich Probleme, die als zu lösende Probleme, also als lösbare Probleme vorgestellt werden. Der Staat wird zum Bezugspunkt der Universalisierung von Politik. Man dokumentiert guten Willen im Bekenntnis zu »Werten«. Es geht längst nicht mehr nur um kompensatorische Leistungen »sozialstaatlicher« Prägung. Es geht auch um Naturparke und Frauenfragen, Industriestandorte und Risikobegrenzung in Produktion und Forschung, um Maßnahmen gegen Drogenkonsum und um Verbesserung des Zugangs zu höherer Bildung, um Kostenregulierung im System der Krankenbehandlung und vor allem: um Beschaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen. Alles in allem gleicht der Wohlfahrtsstaat dem Versuch, die Kühe aufzublasen, um mehr Milch zu bekommen. Das fundierende Paradox erscheint jetzt in neuer Gestalt: die zur Lösung anstehenden Probleme sind unlösbare Probleme, weil sie die funktional-strukturelle Differenzierung des Gesellschaftssystems in das politische System hineinspiegeln, zugleich aber darauf beruhen, daß das politische System nur ein Teilsystem eben dieser funktionalen Differenzierung des Gesell-

45 Zur Parteienfeindlichkeit der französischen Revolution (man denkt an »factions«) siehe Gauchet a.a.O. Vgl. auch ders., La droite et la gauche, in: Pierre Nora (Hrsg.), Les lieux de memoire, Bd. III, i, Paris 1992, S. 395-467.

Schaftssystems ist. Mit der Redefinition von unlösbaren Problemen in politisch lösbare Probleme sichert der Wohlfahrtsstaat seine eigene Autopoiesis. Es gibt garantiert immer etwas zu tun. Der Alltag ist von Hektik und von nervöser Aggressivität bestimmt. Der Motor dieser operativen Aktivität ist jedoch nicht die gute Absicht der Politiker und auch nicht die Demokratie (also: das Paradox der Selbstbeherrschung des Volkes). Der Auslöser liegt vielmehr in der (für Demokratie unentbehrlichen) internen Differenzierung des politischen Systems.

Ahnlich wie das Problem Machiavellis, das Problem des Machtgewinns und der Machterhaltung des Fürsten («der Italien als Einheit regieren sollte), ist auch das Problem des Wohlfahrtsstaates ein *rein politisch erzeugtes Problem.* Das Problem Machiavellis konnte nur auf Kosten der Moral gelöst werden, das Problem des Wohlfahrtsstaates nur auf Kosten der Finanzen. In beiden Fällen macht sich, so verschieden sie im übrigen sein mögen, die Autonomie eines ausdifferenzierten politischen Systems bemerkbar. Die Gesellschaft macht sich in der Form der Kosten einer Problemlösung bemerkbar.

Am Ende des 20. Jahrhunderts werden die Paradoxien sichtbar, deren Verdeckung die Plausibilität des Wohlfahrtsstaates getragen hatte. Grenzen der politische Steuerbarkeit anderer Gesellschaftssysteme machen sich bemerkbar und werden diskutiert. Der bisher funktionierende Parteiendualismus sozialistisch/liberal, mit dem der Wohlfahrtsstaat politische Wahlen organisiert und sich dem eigenen strukturellen »drift« überlassen hatte, verliert seine Anziehungskraft. Vor allem wird das Verhältnis von Politik und Wirtschaft zum Dauerproblem. Seit dem Ende des zweiten Weltkrieges werden unter der Bezeichnung Wohlfahrtsstaat die politischen »Beschränkungen« und die ökonomischen Rückwirkungen dieses Trends diskutiert, ohne daß man die dabei gewonnenen Einsichten politisch benutzen könnte, um sich politisch von Wirtschaft abzukoppeln. Gerade weil beide Systeme autonom geworden sind und ihre eigenen Strukturen nur durch ihre eigenen Operationen erzeugen und verändern können, ist es zu einer von innen wirkenden Kopplung gekommen; denn die Ökonomie greift über die Geldabhängigkeit der täglichen Lebensentscheidungen des Einzelnen so tief in Interessen ein, daß die Politik mit diesem dominierenden Einfluß auf

Wählerentscheidungen rechnen muß. Und dies nicht nur unter Bedingungen desolater Armut, sondern gerade unter den Bedingungen wachsenden Wohlstandes und entsprechender Diversifikation von Interessen. Außerdem gerät die Politik, wenn sie über Steuern eigenes Wirtschaftspotential in Anspruch nimmt, um Auswirkungen der Wirtschaft zu korrigieren, um so stärker unter konjunkturelle Abhängigkeiten, weil die Steuern von der Wirtschaft erst einmal verdient werden müssen.

Die Tragweite der sich bereits abzeichnenden Veränderungen ist derzeit schwer abzuschätzen. Möglicherweise stellen sie eine heimliche Prämisse des modernen Staatsdenkens in Frage. In der Tradition hatte man unter »Staat« nicht nur die größte und wirksamste aller gesellschaftlichen Organisationen verstanden. Der Staat - das war neben den Zweckformeln der alteuropäischen Tradition[46] auch die Selbstbeschreibungsformel des politischen Systems. Mit der Idee und Semantik des Staates konnte eine Situation erfaßt und begriffen werden, in der Politik nicht mehr stadtbezogen und auch nicht mehr als Zusammenhang der Häuser und Geschlechter begriffen werden konnte. Der Staat übernimmt gleichsam die Erwartungen, die mit dem Konzept der societas civilis oder der res publica verbunden gewesen waren. Auch nachdem man im 19. Jahrhundert schon zwischen Staat und (kommerzieller) Gesellschaft unterschied, konnte vom Staat noch erwartet werden, daß er die Einheit der Sozialordnung gegenüber der Vielfalt individueller Interessen gewährleiste. Wenn Carl Schmitt vom Ende der Staatlichkeit gesprochen hat (so wie bereits Hegel vom Ende der Kunst), so war damit das Unhaltbarwerden dieser Prätention gemeint.[47] Die Ursache dafür war sowohl die neu entstandene organisatorische Differenzierung des politischen Systems als auch die veränderte Rolle gesellschaftlicher Interessen und sozialer Bewegungen im Verhältnis zur Politik.

Seit dem 17. Jahrhundert, dann im Repräsentationsstaat und schließlich im Wohlfahrtsstaat hatte man die Funktion des Staa-

46 Wir kommen darauf zurück.

47 Siehe dazu Andreas Göbel, Paradigmatische Erschöpfung: Wissenssoziologische Bemerkungen zum Fall Carl Schmitts, in: ders./Dirk van Laak/ Ingebort Villinger (Hrsg.), Metamorphosen des Politischen: Grundfragen politischer Einheitsbildung seit den 20er Jahren, Berlin 1995, S. 267-286.

tes auf Interessenkonflikte bezogen, zunächst eher außenpolitisch, dann vorwiegend innenpolitisch. Damit hatte die politische Theorie der Theorie der politischen Ökonomie entsprochen, die seit dem 17. Jahrhundert von der Uniformität der Motive zur Teilnahme an der Wirtschaft ausgegangen war und noch heute in den raffiniertesten Ausarbeitungen der Spieltheorie und des rational choice von dieser Unterstellung lebt. Uniformität - das war offenbar die semantische Antwort auf die Beobachtung gewesen, daß nur einer der Teilnehmer an einer Transaktion genau das erhält, was er wünscht, der andere dagegen nur Geld. Zum Ausgleich dieser Differenz wird *beiden* ein Nutzenkalkül und ein Maximierungsmotiv unterstellt. So konnte die Einheit der Wirtschaft zwar nicht mehr religiös, wohl aber individualpsychologisch begründet werden. Der Politik blieb, nach liberalem und sozialistischem Verständnis, eine Art Restfunktion zur Lösung der damit nicht gelösten Interessenkonflikte, bei der nur der Umfang dieses Restes und die Dringlichkeit der Aufarbeitung strittig blieben. Aber auch hier wurde den Motiven eine Uniformität des Interesses an sich selbst, des »Eigeninteresses« unterstellt. Für die Beobachtung der wirklichen Motive blieb, das muß im nachhinein erstaunen, die fiktionale Literatur, das Theater, der Roman zuständig, die jedem Leser oder Zuschauer, nach der Entheroisierung der plots, den Rückschluß auf sich selbst anboten. Die dies zusammenfassende Erzählung wurde am Ende des 19. Jahrhunderts, am Ende des Romans von Sigmund Freud formuliert.

Aber Interessenkonflikte sind letztlich triviale Konflikte. Sie können vermittelt werden - sei es durch Kompromisse, sei es durch Ausgleichszahlungen, sei es schließlich durch Drohungen und Gewalteinsatz, die zu einer Änderung der Interessenlage führen, oder auch durch Recodierung der Interessen im Schema rechtmäßig/rechtswidrig. Es könnte aber sein, daß uns in absehbarer Zukunft Konflikte ganz anderer Art ins Haus stehen: ethnische Konflikte, religiöse Konflikte, Identitätskonflikte, Konflikte über nicht verhandlungsfähige Werte, Normen, Überzeugungen. Zahlreiche fundamentalistische Bewegungen, wie sie in den letzten Jahrzehnten unerwarteterweise wieder aufgelebt sind, belegen, daß es diese ernsten, nichttrivialen Konflikte nach wie vor gibt und daß es eine Illusion war, alle Konflikte politisch

auf Interessenkonflikte reduzieren zu können. Das müßte, wenn es zutrifft, zu ganz andersartigen politischen Strategien führen, zum Beispiel zu klaren Optionen und Sanktionen auf Seiten des Staates oder der ihn stützenden internationalen Organisationen. Vermehrt werden Konflikte dann nur noch in der Form von bürgerkriegsähnlichen Auseinandersetzungen lösbar sein - und dies in Formen, die auf wirtschaftliche Konsequenzen und auf Leiden der Bevölkerung keine Rücksicht nehmen.

In dieser Situation der überdrehten Arbeit an der Lösung unlösbarer Probleme verliert die »politische Klasse« (wie man jetzt sagt) an Glaubwürdigkeit und die Öffentlichkeit beginnt, sich mit Kleinigkeiten aus dem Leben der Politiker zu beschäftigen. Wenn es gegenwärtig gleichwohl Versuche gibt, demgegenüber eigenständige Politikziele zu entwickeln, so scheinen diese vorwiegend auf religiösem bzw. auf ethnischem Gebiet zu liegen. Die Kirgisen sind keine Russen, die Slowaken keine Tschechen, die Kroaten keine Serben, die Armenier keine Aserbaidschaner. Die Wiedervereinigung stellt die Deutschen vor die Frage, wer sie eigentlich sind und sein wollen. Das Ausmaß an erträglicher »Europäisierung« steht zu Diskussion. Die Nordamerikaner haben Probleme mit »cultural diversity« und »political correctness«. Fundamentalismen und politische Radikalisierungen liegen im Trend. Wenn es politisch gelingt, eine Bevölkerung von der Wichtigkeit solcher Unterscheidungen zu überzeugen, kann damit ohne Rücksicht auf wirtschaftliche Folgen Politik gemacht werden. Aber ein Staat, der der selbstreferentiellen Konstitution, also der logischen Tautologie und dem spezifischen Universalismus des Politischen nicht gerecht wird, sondern spezifische Zwecke verfolgt, muß entsprechend strukturell diskriminieren und wird zwangsläufig despotisch.[48]

Ein Staat, der sich auf spezifische Zwecke festlegte, eignete sich dann kaum noch zur »Idealisierung des Abwesenden«. Wenn dann noch an traditionalen Staatsgrenzen festgehalten wird wie zum Beispiel innerhalb des zerfallenden Jugoslawien kann dies

48 »Jeder Staat, der einen besonderen Zweck hat, ist despotisch, mag dieser Zweck auch anfänglich noch so unschuldig scheinen«, notiert Schlegel a. a. O. S. 61, Anm. 1. Eine Ausnahrae konzediert Schlegel für die Situation der Staatsgründung, in der die Errichtung des Staates und die Konsolidierung ausreichender Gewalt sein eigener Zweck ist.

zu einer politischen Katastrophe werden. Weltweit gesehen kommt es aus wirtschaftlichen, ethnopolitischen, religiösen und ähnlichen Gründen zu einer Politik, die die ohnehin artifizielle Einheit des klassischen Nationalstaates zu untergraben droht. Das führt auf die Frage, ob und weshalb es in der modernen Weltgesellschaft auf »Staaten« überhaupt ankommt.

IV.

Will man die Funktion und Bedeutung von »Staaten« am Ende dieses Jahrtausends abschätzen, empfiehlt es sich, vom Begriff der Weltgesellschaft auszugehen. Die Tatsache eines weltweiten Kommunikationssystems kann nicht bestritten werden. Politisch wirken sich die neuen Kommunikationstechnologien und vor allem das Fernsehen aus. Der Ort, an dem man sich befindet, verliert die Rolle als Bedingung der Möglichkeit des Sehens und Hörens. Er wird damit informationstechnologisch bagatellisiert. Damit werden alle raumbezogenen Zentralismen transzendierbar - was nicht ausschließt, daß sich daraufhin ein dagegen opponierendes Regionalbewußtsein festigt. Aber man kann im Prinzip und jeden Tag auch das sehen, was anderswo geschieht, und zwar nahezu gleichzeitig, jedenfalls unabhängig von der Zeit, die man benötigen würde, um an den Ort des Geschehens zu reisen. Optisch und akustisch (und in diesem Sinne dann auch: privat) werden Räume dadurch von überall her einsichtig. Wo immer etwas Berichtenswertes geschieht oder für Berichte inszeniert wird: es findet weltöffentlich statt.[49] Und damit gewinnen auch weltpolitisch arrangierte Interventionen in lokale Ereignisse neue Chancen der Plausibilität (um nicht zu sagen: Legitimität).
Wenn diesem weltweiten Kommunikationssystem zuweilen noch der Titel »Gesellschaft« verweigert wird (man spricht dann aber von »global **System«),** so mag dies an traditionsbedingten Begriffsvorgaben liegen, die den Gesellschaftsbegriff mit dem des Nationalstaates verschmelzen, die aber durch keine ernst zu nehmende Theorie mehr gedeckt sind. Oft wird auch an Ähn-

49 Zu Konsequenzen für seine Einschätzung der Rolle von Öffentlichkeit siehe Jürgen Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuauflage Frankfurt 1990, Vorwort S.48f.

lichkeit der Kultur oder Ähnlichkeit der Lebensverhältnisse gedacht - an Bedingungen, die aber schon in normalen Großstädten nicht mehr gesichert sind. Schließlich mag - unbemerkt - die alte Vorstellung einer societas civilis, einer politischen Gesellschaft eine Rolle spielen und dazu anregen, Staaten als politische Systeme und deshalb als Gesellschaften anzusehen. Aber all diese Widerstände gegen den Begriff der Weltgesellschaft verlieren an Überzeugungskraft in dem Maße, als man dann mehr und mehr typische Merkmale der Moderne in den Begriff »globalisierender Tendenzen« einbringen muß.[50] Die Abhängigkeit einzelner Staaten von bestimmten anderen Staaten nimmt ab und ihre Abhängigkeit vom politischen System der Weltgesellschaft nimmt zu.[51] Damit verliert der Begriff der Souveränität seine Funktion des Schutzes gegen Übermacht und driftet in Richtung auf Verantwortung für regionale Ordnung. Weder in der Form von »Herrschaft« noch in der Form von »Kultur« oder »Werten« setzt der Begriff der Weltgesellschaft Zentralisation voraus. Typisch ist vielmehr eine heterarchische, konnexionistische, netzwerkartige Verknüpfung von Kommunikationen auf der Ebene von Organisationen und Professionen — ein Typus, der sich durch den Gebrauch von Computern in Zukunft noch verstärken wird.

Löst man sich von der regionalen Referenz des Gesellschaftsbegriffs, wird es auch überflüssig und irreführend, von »internatio-

50 Siehe z.B. Roland Robertson/Frank Lechner, Modernization, Globalization and the Problem of Culture in Modern Society, in: Theory, Culture & Society 2 (1985), S. 103-118; Roland Robertson, Globalization Theory and Civilizational Analysis, in: Comparative Civilizations Review 17 (1987), S. 20-30; ders., Globality, Global Culture, and Images of World Order, in: Hans Haferkamp/Neil J. Smelser (Hrsg.), Social Change and Modernity, Berkeley Cal. 1992, S. 395-411; ders., Globalization: Social Theory and Global Culture, London 1992; Anthony Giddens, The Consequences of Modernity, Stanford Cal. 1990, mit Festhalten am Begriff der nationalstaatlichen Gesellschaft und »globalization« als »key term« der Modernitätsdiskussion (S. 12f., 52, 63fr.); Martin Albrow/Elisabeth King (Hrsg.), Globalization, Knowledge and Society, London 1990.

51 So z.B. Francisco O. Ramirez/George M. Thomas, Structural Consequences and Antecedents of Statism, in: George M. Thomas et al., Institutional Structure: Constituting State, Society, and the Individual, Newbury Park Cal. 1987, S. 111-129 (112).

nalem System« zu sprechen.[52] Man gewinnt dafür die Möglichkeit einer Doppelunterscheidung: Das weltpolitische System ist *ausdifferenziert* als ein Subsystem der Weltgesellschaft auf der Basis einer funktionalen Differenzierung des Gesellschaftssystems und unterscheidet sich insofern von Weltwirtschaft, Weltwissenschaft, Weltrecht, weltweiter Familienbildung (auch Heiraten zwischen Portugiesen und Thailänderinnen lassen Familien entstehen), Weltsystem der Massenmedien usw. Und es ist *intern differenziert* in das, was wir Territorialstaaten nennen. Ein allgemeines systemtheoretisches Theorem besagt, daß Ausdifferenzierung durch interne Differenzierung bedingt ist. Die interne Differenzierung findet keine genauen Umweltkorrelate, und das ermöglicht die interne Reproduktion von Systemgrenzen. Mit Hilfe dieses Theorems kann man auch die Bedeutung der Staatenbildung für das politische System der Weltgesellschaft erkennen.

Manche Argumente ähneln denen, die traditionell gegen einen denkbaren Weltstaat vorgebracht werden: Die regionalen Bedingungen sind nach Kultur und Bevölkerung, wirtschaftlichen Möglichkeiten und Entwicklungsstand zu verschieden, als daß sie von einer Zentrale aus verwaltet werden könnten. Und mehr noch: demokratische Konsenssuche und Handhabung des Mehrheit/Minderheit-Schemas der politischen Entscheidungsverfahren könnten auf der Ebene des weltpolitischen Systems kaum

52 Politologen verteidigen diesen Begriff, ohne Auskunft darüber zu geben, was mit »inter« gemeint sein könnte. Vgl. etwa Kurt Tudyka, »Weltgesellschaft« - Unbegriff und Phantom, in: Politische Vierteljahresschrift 30 (1989), S. 503-508. Nützlicher könnte es dann schon sein, auf einen Vorschlag von Gerhart Niemeyer, Law Without Force: The Function of Politics in International Law, Princeton 1941, zurückzugehen und von »Staatengesellschaft« oder besser: »Staatensystem« zu sprechen, um zum Ausdruck zu bringen, daß man nur politische Beziehungen im Auge hat. Jedenfalls müßten die allgemeinen Einsichten moderner Emergenztheorien berücksichtigt werden, wonach es nicht möglich ist, von Eigenschaften der verbundenen Elemente auszugehen, die von der Verbindung unabhängig und ihr vorgegeben sind. Wie immer man über den Gesellschaftsbegriff disponieren will: ein zwischenstaatliches System verändert grundlegend das, was mit Staat gemeint sein kann - so wie die Bildung von Molekülen die Binnenstruktur der Atome in einer Weise verändert, die nur in Molekülen bestehen kann.

optimiert werden. Es gäbe keine Möglichkeit adäquater Repräsentation der Unterschiede in quantitativer Stimmzuteilung. Die Holländer würden von den Chinesen, die Portugiesen von den Indern ständig überstimmt werden und würden deshalb wenig Sinn darin sehen, sich für Demokratie einzusetzen. Kurz: die Optimierung der Politikfunktion kann, wenn »Demokratie« denn ein Indikator dafür ist, nur über segmentare Zweitdifferenzierung erreicht werden mit der Folge, daß die einzelnen Staaten sich im Ausmaß der Realisierung von Demokratie unterscheiden, aber zugleich auch experimentieren können in der Art und Weise, wie Politikziele intern erreicht werden können. Gerade auf dieser Grundlage setzen sich dann aber weltweit bestimmte Trends durch, etwa Tendenzen zur Inklusion der Gesamtbevölkerung in den Hoheitsbereich des Staates und zur Entwicklung in Richtung Wohlfahrtsstaat und mit alldem Tendenzen zu einem spezifischen Universalismus der politischen Funktion.

Wichtiger dürfte ein zweites Argument sein, das die übrigen Funktionssysteme betrifft. Die Segmentierung des weltpolitischen Systems in Staaten verringert die Wahrscheinlichkeit, daß andere Funktionssysteme »politisiert« werden. Interdependenzen erzeugen regionale Unterschiede auch in dem Ausmaß, in dem Forschung gefördert und Religionsfreiheit akzeptiert wird, Wirtschaft sich entwickeln, gedruckt und gefunkt werden kann. Das wird niemand bestreiten. Aber die Limitierung solcher Einflüsse auf staatlich kontrollierte Regionen heißt zugleich, daß sich in den entsprechenden Funktionssystemen gleichwohl Weltperspektiven durchsetzen, die in den einzelnen Regionen Beachtung erzwingen. Dies mag für Religion und für Recht in anderer Weise gelten als für Wissenschaft und für Wirtschaft. Großräumige Religionsgebiete wie das des Islam mögen sich halten; großräumigen Wirtschaftsgebieten wie dem des Sozialismus ist es nicht gelungen, sich gegen die Weltwirtschaft abzudichten. Lokale Forschungszentren mögen eine Zeitlang weltweit führend sein, ohne daß es deswegen eine US-Soziologie oder eine indische Bio-Genetik geben könnte. Die Segmentierung des weltpolitischen Systems in Staaten schützt die Eigendynamik anderer Funktionssysteme, ohne damit regionale Effekte unterschiedlicher politischer Förderung oder Behinderung auszuschließen.

Das besagt auch, daß lokale Schwerpunkte in den einzelnen Funktionssystemen sich verlagern können, ohne daß die Politik darauf einen entscheidenden Einfluß hätte.[53] Produktion kann (und das sah man bereits im 18. Jahrhundert als Anlaß für den Niedergang der reichen Länder voraus) in Billiglohnländer verlagert werden, während Kapitalverwaltungen, Banken, Börsen und Versicherungen dem nicht unbedingt folgen müssen. Auch die Forschung tendiert zur Kristallisation an Orten, wo bereits günstige Bedingungen gegeben sind. Selbstverständlich gilt dies auch für international sich auswirkende politische Macht, und dies besonders dann, wenn nicht mehr nur militärisches Potential den Ausschlag gibt. Langfristig gesehen wird es deshalb in den Verteilungen von Zentren und Peripherien mehr Beweglichkeit geben, als die augenblickliche Unterscheidung nach dem derzeitigen Entwicklungsstand vermuten läßt.

Ebenso zeigt sich aber auch, daß die Bemühungen der Nationalstaaten, die Interessen ihrer Einwohner zu fördern, die Globalisierungstendenzen der entsprechenden Funktionssysteme stärkt. Eine Opposition dagegen wäre nicht besonders hilfreich. So ist das hohe Maß an organisatorischer und curricularer Uniformität, das das Erziehungssystem der Weltgesellschaft auszeichnet, ein Ergebnis nationalstaatlicher Politik.[54] Ähnliches wird man für das Medizinsystem der Weltgesellschaft sagen können. Wie sollte man die eigene Bevölkerung fördern können, wenn nicht durch Anschluß an Tendenzen, die sich weltgesellschaftlich bewährt haben? Insofern ist der Nationalstaat nicht nur ins politische System der Weltgesellschaft eingebunden, sondern ist zugleich auch eine wichtige Schubkraft in Richtung Globalisierung einiger anderer Funktionssysteme.

Diese Überlegungen führen auf die Abschlußfrage, ob diese systemkompatible Form segmentärer Binnendifferenzierung des Weltsystems Politik an die Form des »Staates« gebunden ist. Seit den ersten Anläufen zu moderner Staatlichkeit, im Grunde

53 Vgl. Edward A. Tiryakian, The Changing Centers of Modernity, in: Erik Cohen et al. (Hrsg.), Coraparative Social Dynamics: Essays in Honor of S. N. Eisenstadt, Boulder Col. 1985, S. 121-147.

54 Siehe John W. Meyer/Davin H. Kamens/Aaron Benavot, School Knowledge for the Masses: World Models and National Primary Curricular Tendencies in the Twentieth Century, Washington 1992.

schon seit der päpstlich-sizilianischen Allianz des n. Jahrhunderts, kann man erkennen, daß die Konstitution eines Staates für Zwecke politischer Kommunikation an die internationale Anerkennung gebunden ist. Hier liegt auch die eigentliche Quelle der Legitimation; oder jedenfalls der Vorgang, in dem Legitimation geprüft und Anerkennung gegebenenfalls verweigert werden könnte. Erfahrungen über viele Jahrhunderte zeigen, daß dabei die semantischen Aspekte von Legitimität - sei es rechtmäßiger Erwerb der Krone (wieder im normannischen Sizilien als Beispiel für päpstlicherseits geförderte Usurpation und Tyrannis), sei es die Volkssouveränität, sei es die Ausrichtung der Politik an Menschenrechten - praktisch kaum eine Rolle spielen; denn dazu sind Anerkennungsfragen zu stark mit den jeweiligen politischen Konstellationen verwoben. Eher dürfte die Anerkennung an das gebunden sein, was sich im 19. Jahrhundert dann als Kernvoraussetzung aller Legitimität herausschält: an die faktische Durchsetzung der Staatsgewalt auf einem bestimmten Territorium.

Bei dem, was so als Staat konstituiert wird, handelt es sich aber für viele Gebiete um extrem künstliche, nicht wirklich institutionalisierte Gebilde. In anderen Fällen ist es schwer, den ethnischen Zerfall ehemals handlungsfähiger Staaten aufzuhalten. Offensichtlich mißlingt in vielen Fällen die Übertragung des »westlichen« Staatsmodells in der Tradition des liberalen Konstitutionalismus. Unter der allgemeinen Dachformel »Staat« und im Netzwerk wechselseitiger politischer Anerkennung kann daher sehr Verschiedenes zu finden sein. Ob die überkommenen Definitionen des Staatsbegriffs auf diese Lage noch passen, mag man bezweifeln. Desungeachtet zwingt sich die segmentäre Differenzierung des weltpolitischen Systems allen Territorien auf. Es gibt keine Gebiete, die an Politik teilnehmen (und es gibt auch keine Gebiete, die das vermeiden können), ohne die Form von »souveränen« Staaten anzunehmen. Daß darin heute keine Stabilitätsgarantie mehr steckt, wird mehr und mehr zum Hauptproblem der (wie man optimistisch sagt:) neuen internationalen Ordnung. Ein Staat muß jedoch mehr sein als eine bloße Adresse in internationaler Kommunikation. Politische Effektivität und interne Durchsetzungsfähigkeit sind unerläßliche Bedingungen. So ist es nicht ausgeschlossen, daß das weltpolitische System sich

mehr und mehr genötigt sehen wird, als Garant von Staatlichkeit aufzutreten, ohne sich damit in regionale Politik einzumischen. Dafür geeignete Interventionsformen müssen aber erst noch entwickelt werden. Immerhin kann man in den letzten Jahren Anfänge in dieser Richtung beobachten.

Wie immer der Zugriff der Regionalstaaten auf die Verhältnisse in ihrer Region gelingen oder mißlingen mag, wie immer die einzelnen Regionen sich in dieser Hinsicht unterscheiden und wie immer die Wirksamkeit der Staaten durch die weltweite Operationsweise anderer Funktionssysteme (vor allem der Wirtschaft, aber auch der Massenmedien) behindert oder gefördert werden mag: für die Weltpolitik unerläßlich ist die kollektive Kommunikationsfähigkeit der Staaten. Kollektive Kommunikationsfähigkeit kann aber nur durch Organisation gesichert werden. Sie ergibt sich nicht einfach schon aus der Durchsetzungsfähigkeit von Macht. Unter weltgesellschaftlichen Bedingungen wird man deshalb die organisierte Fähigkeit, ein Segment des weltpolitischen Systems intern und gegenüber anderen Segmenten kommunikativ zu vertreten, für ausschlaggebend halten müssen. Schwächen interner Durchsetzungsfähigkeit können toleriert werden. Das gilt für wirtschaftspolitische Ambitionen, für Kontrolle demographischer oder ökologischer Entwicklungen, ja selbst für Schwierigkeiten mit der Herstellung und Aufrechterhaltung eines Monopols physischer Gewalt. Straßenkriminalität und Unkontrollierbarkeit ganzer Stadt- und Landbezirke ist in vielen Staaten ein Problem. Viele Staaten können politische Mitwirkungsmotive nur im Medium der Illegalität erreichen. Manche Staaten, ja sogar international wichtige Großstaaten lassen sich durch bevorstehende politische Wahlen monatelang praktisch lahmlegen - und bleiben trotzdem unbestritten Staaten. Das alles tangiert die Staatlichkeit zunächst nicht, sondern betrifft nur das, was man von ihr erwarten kann. Erst bürgerkriegsähnliche Situationen, machtmäßig erfolgreiche Gegenregierungen, also Zweifel an der zuständigen Adresse bilden für das weltpolitische System ein Problem. Denn die Weltgesellschaft und ihr politisches System beruhen operativ auf Kommunikation und können es sich daher nicht leisten, ganze Territorien aus der kommunikativen Zugänglichkeit zu entlassen.

Gegenüber der Tradition des Staatsbegriffs haben diese Uber-

legungen einschneidende Konsequenzen. Vor allem die Vorstellung »souveräner Staaten« verdeckt mehr, als sie erhellt. Im weltpolitischen System der Gegenwart ist Politik eine weltgesellschaftlich notwendige Funktion kollektiv bindenden Entscheidens. Segmentäre Differenzierung dieses Systems in Territorialstaaten dient dazu, diese Funktion an die regional extrem unterschiedlichen Bedingungen heranzuführen; und zwar an Unterschiede, die kulturelle, klimatische, ökologische, vor allem aber weltwirtschaftliche Ursachen haben und insofern durch die Weltgesellschaft selbst erzeugt werden. Segmentäre Differenzierung muß aber immer ein Mindestmaß an »Ähnlichkeit« der Segmente voraussetzen können. Daraus ergibt sich das Problem, Verschiedenheit und Gleichheit zugleich zu garantieren. Das geschieht durch Reduktion der Gleichheit auf »Staatlichkeit« und der Staatlichkeit auf organisierte Kommunikationskompetenz.

Damit ist freilich noch nichts darüber gesagt, was es bedeutet und wie es möglich ist, Politik zu organisieren. Die Antwort auf diese Frage wird sich als schwieriger erweisen, als man zunächst vermuten könnte. Wir benötigen dafür ein weiteres Kapitel.

Kapitel 7

Politische Organisationen

I.

Geht man in der Geschichte nur weit genug zurück, dann sieht man, daß Organisation eher als unwillkommene Last ins politische System eingeführt wurde. Das gilt sehr deutlich für die Organisation, die in mittelalterlichen Territorien für die Vorbereitung auf Kriegsführung und die Vorsorge für entsprechende Finanzierungen erforderlich wurde. Daß dies zu organisieren sei, wurde als lästiges (und unbeabsichtigtes) Nebenprodukt primärer politischer Zielsetzungen empfunden.[1] Am Ende einer tausendjährigen Geschichte hat Organisation sich dagegen bis an die Spitze des politischen Systems vorgeschoben. Selbst Parlamente, Diktatoren, Könige (soweit es sie noch gibt) regieren als Spitze einer Organisation. Und sogar politische Meinungsbildung erfordert Organisation. 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.

Die ältere Lehre vom Staat hatte sich damit begnügen können, den Staat als die politische Organisation eines Volkes aufzufassen. Für den Fall des politischen Systems fielen die Begriffe Staat und Organisation zusammen. Man sah keine anderen politischen Organisationen, und am Anfang des 19. Jahrhundert verstand man ohnehin unter »Organisation« nichts anderes als eine »organische« (auf der Tätigkeit von Organen beruhende) Ordnung. Erst in dem Maße, als politische Parteien anfingen, sich die Form einer (Mitglieder-)Organisation zu geben, änderte sich diese Situation. Am Beispiel der Parteien wurde um die Wende zum 20. Jahrhundert das Phänomen der Oligarchie und des Funktionärs entdeckt[2] und alsbald zur Problematisie-

1 Vgl. Charles Tilly, Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990, Oxford 1990, insb. S. ii7ff.

2 Siehe vor allem Robert Michels, Zur Soziologie des Parteiwesens in der

rung von »Bürokratie« auch innerhalb der Staatsorganisation ausgeweitet. Seitdem liegt es auf der Hand, daß man das jeweils verfügbare organisationssoziologische Wissen mobilisieren muß, wenn man begreifen will, was daraus folgt, daß das politische System auf Organisationen der verschiedensten Art angewiesen ist.

Ausgangspunkt dieses Kapitels ist deshalb eine klare Unterscheidung zwischen dem Gesellschaftssystem und den in der Gesellschaft gebildeten Organisationssystemen. Beide Formen der Systembildung unterscheiden sich durch unterschiedliche Weisen, in denen die Autopoiesis des Systems vor sich geht. Das schließt unterschiedliche Arten der Grenzziehung, der Herstellung operativer Geschlossenheit und der Strukturbildung ein.

Gesellschaftssystem und Organisationssysteme stehen sich aber nicht wie getrennte Einheiten - etwa wie einzelne Menschen - gegenüber. Organisationen entstehen nicht in der Umwelt des Gesellschaftssystems, sondern im Gesellschaftssystem.[3] Das hat die Konsequenz, daß auch die Gesellschaft nicht nur als Umwelt von Organisationen begriffen werden kann. Organisationen unterscheiden sich zwar von einer gesellschaftsinternen Umwelt und müssen deshalb auch ihre gesellschaftsinterne von ihrer gesellschaftsexternen Umwelt (zum Beispiel von den arbeitenden Menschen, den Fabrikhallen oder Bürogebäuden, den technischen Apparaten) unterscheiden können. Aber sie vollziehen zugleich auch gesellschaftliche Autopoiesis. Die Formen (Strukturen) der Autopoiesis der modernen Gesellschaft würden sich ohne Organisationssysteme nicht fortsetzen lassen, welche Konsequenzen immer die Eliminierung aller Organisationen (ein Gedankenexperiment!) für die Fortsetzung menschlicher Kommunikation haben würde. Die Wichtigkeit von Organisationssystemen für das Fortbestehen bestimmter Gesellschaftsformationen ändert aber nichts daran, daß man im Hinblick auf unterschiedliche Arten ihrer Autopoiesis zwischen Gesellschaftssystem und Organisationssystemen unterscheiden muß. Organisationssysteme führen durch die Eigenart ihrer Autopoie-

raodernen Demokratie, Leipzig 1911, zit. nach dem Neudruck der 2. Aufl. Stuttgart o.J. (1957), sowie mehrere Aufsätze desselben Autors zur Organisation der Sozialdemokratie ab 1906.

3 Siehe dazu für Teilsysteme der Gesellschaft im allgemeinen bereits Kap. 1.

sis in die Gesellschaft Schnittlinien ein, an denen sie zwischen sich selbst und ihrer Umwelt unterscheiden können. Sie multiplizieren damit auf vielfältigste Weise das, was in der Gesellschaft als interne Umwelt behandelt werden kann. Sie machen das Gesellschaftssystem in diesem Sinne so komplex, daß es von keiner Organisation (auch nicht von der Organisation des Staates aus) als Einheit beschrieben werden kann. Denn immer müßte man dabei berücksichtigen, daß aus der Perspektive *anderer* Organisationen *anderes* als innergesellschaftliche Umwelt erscheint, und daß auch die Organisation, die eine Gesellschaftsbeschreibung vorlegt, selbst nur Teil der Umwelt anderer Organisationen ist.

Was für das Gesamtsystem der Gesellschaft gesagt ist, gilt auch für diejenigen Teilsysteme, die das Gesellschaftssystem selbst differenzieren. Sie sind daran zu erkennen, daß die *Form* ihrer Differenzierung bestimmt, um welche Art von Gesellschaft, um welche Gesellschaftsformation es sich handelt. Es mag segmentäre Differenzierung oder Rangdifferenzierung oder funktionale Differenzierung vorliegen - immer markiert diese Art der Grenzziehung zwischen Teilsystemen einen Gesellschaftstypus und bestimmt zugleich das Komplexitätsniveau, das die Gesellschaft erreichen kann.

Auch für diese primären Teilsysteme der Gesellschaft gilt, daß keines von ihnen als Einheit organisiert werden kann. Dies gilt bereits für stratifizierte Gesellschaften. Im spätmittelalterlichen/ frühmodernen Europa hatte man zwar versucht, parallel zur Entwicklung des Territorialstaates den Ständen eine korporative Verfassung zu geben. Man unterschied entsprechend zwischen Stand und Standschaft. Aber die ständischen Korporationen waren keineswegs Organisationen im heutigen Sinne. Man wurde in sie hineingeboren und konnte nicht durch Entscheidung eintreten und austreten (trotz komplizierter, an Nachweise gebundener Aufnahmeverfahren, insbesondere des städtischen Patriziats in die Ritterschaften). Außerdem war die Einteilung in drei Stände bereits damals eine politische Fiktion mit dem Hauptsinn der Regelung von Privilegien, vor allem von Steuerfreiheit.[4] Die hö-

4 Vgl. z.B. Roland Mousnier, Les concepts d'»ordres«, d'»états«, de »fidelite« et de »monarchie absolue« en France, de la fin du XVe siècle à la fin du

here Geistlichkeit war vom Adel, was Herkunft und Schichtung betrifft, kaum zu unterscheiden. Die spezifischen Mobilitätswege der Kirche unterschieden sich im Effekt wenig von den Möglichkeiten des säkularen Adels.[5] Und der Begriff des »dritten Standes«, dem nie irgendeine schichtungsmäßige Einheit entsprochen hatte, war überhaupt nur eine juristische Erfindung des 15. Jahrhunderts gewesen.[6] Was als ständische Korporation erscheint (mit der Besonderheit übrigens, daß diese Korporation die ökonomische Selbständigkeit ihrer Mitglieder voraussetzte, also weder wie Klöster, Militäreinheiten oder Universitäten als Ersatz für das eigene Haus diente, noch wie moderne Organisationen der Ort war, wo man seinen Lebensunterhalt verdient), war in Wirklichkeit nur ein politisch-juristisches Korrelat des entstehenden Territorialstaates und machte die Ansprüche und Privilegien der höheren Stände in einer Weise sichtbar, die sich im 18. Jahrhundert dann als politisch fatal erweisen sollte. Denn was organisiert und rechtlich geregelt ist, kann man auch ändern.

Erst recht ist es unter dem Regime funktionaler Differenzierung undenkbar geworden, daß Funktionssysteme als Einheit organisiert werden könnten. Der entscheidende Grund dafür liegt in dem spezifischen Inklusions/Exklusions-Mechanismus der Organisation, also in der Notwendigkeit, Mitglieder und Nichtmitglieder zu unterscheiden. Genau dies ist für Funktionssysteme der Gesellschaft nicht möglich, denn diese müssen sich für die gesamte Bevölkerung im Sinne des »freien« und »gleichen« Zugangs zur Verfügung halten.[7] Anders als in Systemen der hier-

XVIIIe, in: Revue historique 247 (1972), S.289-312; Otto Gerhard Oexle, Die funktionale Dreiteilung als Deutungsschema der sozialen Wirklichkeit der ständischen Gesellschaft des Mittelalters, in: Winfried Schulze (Hrsg.), Ständische Gesellschaft und soziale Mobilität, München 1988, S. 19-51.

5 Siehe hierzu Wolfgang Reinhard, Kirche als Mobilitätskanal der frühneuzeitlichen Gesellschaft, in: Schulze a.a.O. S.333-351.

6 Eine Erfindung, die offenbar dem Umstände Rechnung zu tragen suchte, daß das ältere Funktionsschema orare/pugnare/laborare auf rein landwirtschaftliche Verhältnisse bezogen war und den handwerklichen und kommerziellen Entwicklungen des späten Mittelalters nicht hinreichend Rechnung trug.

7 Wenn dies, wie in vielen Ländern der peripheren Moderne und selbst in

archischen Stratifikation oder der Stadt/Land-Differenzierung ist es ja nicht möglich, alle Personen oder Haushalte, die an Kommunikation teilnehmen, auf jeweils eines der Teilsysteme aufzuteilen, so daß der eine nur wirtschaftlich, der andere nur rechtlich, ein dritter nur wissenschaftlich, ein vierter nur politisch existiert und von den jeweils anderen Funktionssystemen ausgeschlossen ist. Oder anders gesagt: für funktionale Differenzierung gibt es kein demographisches Korrelat, keine Punkt-für-Punkt-Entsprechung in der Umwelt der Gesellschaft, bei den menschlichen Lebewesen. Diese Form der Binnendifferenzierung des Gesellschaftssystems radikalisiert und vollendet damit zugleich die Ausdifferenzierung des Gesellschaftssystems.

Diese Überlegung verdeutlicht zugleich die Funktion der Unterscheidung von Gesellschaftssystem und Organisationssystemen. Die Weltgesellschaft kann keine Kommunikation ausschließen. Sie kann deshalb auch keine Personen ausschließen, weil Personen (im Unterschied zu Menschen als lebenden und bewußtseinsfähigen Einheiten) als Zurechnungspunkte für Kommunikationen dienen. Oder anders gesagt: wenn kommuniziert wird, reproduziert sich Gesellschaft. Auch für Funktionssysteme gilt dieses Exklusionsverbot. Aber Organisationen beruhen auf der Unterscheidung von Mitgliedern und Nichtmitgliedern. *Die Unterscheidung von Gesellschaftssystem und Organisationssystemen ermöglicht es mithin, die Form Inklusion/Exklusion in der Gesellschaft zugleich nicht anzuwenden und anzuwenden:*

Industrieländern wie Brasilien nicht erreicht wird und *gesamtgesellschaftlich* die Differenz von Inklusion und Exklusion dominiert, heißt das zugleich, daß funktionale Differenzierung nicht oder allenfalls für die inkludierten Bevölkerungsteile realisiert werden kann. Hierzu ausführlicher Niklas Luhmann, Inklusion und Exklusion, in: ders., Soziologische Aufklärung, Bd.6, Opladen 1995, S.237-264. Im übrigen versteht es sich von selbst, daß »Freiheit« und »Gleichheit« nicht wörtlich und auch nicht als approximativ zu erreichende Zielzustände zu verstehen sind, sondern nur als Folien, auf denen Einschränkungen einzutragen sind. Genau das ist aber der auf funktionale Differenzierung bezogene Sinn dieser Wertbegriffe (oder »Grundwerte« oder »Menschenrechte«). Denn er besagt, daß Einschränkungen immer nur *temporär* und immer nur *funktionssystemspezifisch* erfolgen dürfen, also nicht aus der »Natur des Menschen« oder der »Natur der Gesellschaft« gefolgert, also nicht als natürliche Notwendigkeit aufgefaßt werden dürfen.

auf der Ebene der Funktionssysteme nicht, auf der Ebene ihrer Organisationen doch.
Diese Einsicht führt weit in ein Verständnis der Organisationsbildung und Organisationsabhängigkeit politischer Systeme.[8] Bevor wir dem weiter nachgehen, muß jedoch, geklärt werden, wie die Autopoiesis von Organisationssystemen funktioniert; das heißt: was die spezifische Operationsweise ist, die unter bestimmten Bedingungen zur operativen Schließung von Organisationssystemen führt.

II.

Für viele, es gut meinende Politiker überraschend macht sich seit einigen Jahren ein Überdruß bemerkbar, der sich offenbar gegen das in wechselnden Konstellationen regierende politische Establishment richtet. Es geht nicht mehr um eine ideologisch bedingte Ablehnung wie in den Jahren der »außerparlamentarischen Opposition«. Eher scheint das, was die politischen Organisationen **leisten,** nicht mehr zu befriedigen. Das Problem hat internationale Dimensionen, und es macht sich gerade in den Staaten bemerkbar, in denen der liberale Konstitutionalismus nach seinen eigenen Maßstäben erfolgreich gearbeitet hatte. In Intellektuellenkreisen fasziniert das, was man wieder civil society nennt - aber in einem Sinne, der nicht nur die Ökonomie, sondern auch die staatlich und parteiförmig organisierte Politik auf Distanz hält und statt dessen die mündigen Bürger und Bürgerinnen ins Zentrum rückt.[9] Zugleich orientieren sich die Wähler in immer größeren Zahlen und, fast könnte man sagen: ohne politische Verantwortung, an politischen Außenseitern (Personen, Parteien, aber auch nichtempfohlenen Politikkonzepten). Es könnte gut sein, daß dies mit bestimmten Eigentümlichkeiten des organisierten Betriebs von Politik zu tun hat. Man kann nicht ernst-

8 Auf dieser »mittleren« Ebene der Organisationssysteme sucht heute vor allem Helmut Willke nach einer adäquaten Beschreibung der Rolle des Staates in der modernen Gesellschaft. Siehe vor allem: Helmut Willke, Ironie des Staates, Frankfurt 1992.

9 Siehe z.B. Jean L. Cohen/Andrew Arato, Civil Society and Political Theory, Cambridge Mass. 1992.

haft an die Abschaffung der Organisationen denken, denn das liefe praktisch auf Anarchismus hinaus. Aber offenbar wirken die politischen Organisationen auf ihre gesellschaftliche Umwelt nicht so, wie sie es wünschen und intendieren. Die Form des organisierten Systems scheint in der internen Logik ihres Entscheidungsbetriebs nicht mehr zu überzeugen. Eine Vielzahl von punktuellen Anpassungen an Werte und normative Erwartungen der Umwelt scheint wenig zu helfen, sondern führt, da sie ohne Auswirkungen auf das »Produkt« der Organisation bleibt, im Gegenteil zu Mißtrauen auch in dieser Hinsicht - und zur Diagnose: organizational hypocrisy.[10]

Will man die Gründe für eine solche Entwicklung erkennen, muß man sich eingehender mit der Autopoiesis von Organisationen beschäftigen. Die bekannten Vorurteile gegen »Bürokratie« (die die politischen Parteien sich im übrigen gern zu eigen machen, weil sie sich dadurch nicht getroffen fühlen, ja sogar ständig »unbürokratische Hilfe« versprechen) reichen offensichtlich zur Erklärung nicht aus. Und in der Tat: die neuere Organisationstheorie hat mehr zu bieten als nur das. Wir kommen deshalb um eine etwas eingehendere Analyse der spezifischen Operationsweise von Organisationen nicht herum.

Die Autopoiesis von Organisationen benutzt die Operationsform des Entscheidens. Als Vollzug von Gesellschaft muß das Entscheiden als Kommunikation vollzogen werden. Es geht also nicht um innerpsychische Prozesse der Willensbildung und auch nicht um das »private« Bewußtsein der Auswahl zwischen Alternativen. Es mag durchaus sein (und kommt nicht gerade selten vor), daß ein Funktionär gar nicht merkt, daß er entscheidet; und erst recht, daß er nicht alle Alternativen sieht, die er mit einer Entscheidung ausscheidet. Ausschlaggebend ist, daß eine Kommunikation früher oder später als (geplante, vermiedene, vollzogene) Entscheidung gelesen werden kann.

Was aber ist eine Entscheidung? Wie immer, wenn man mit Fragen vom Typ »was ist... ?« auf eine vorausgesetzte Einheit zielt,

10 So Nils Brunsson, The Organization of Hypocrisy: Talk, Decisions and Actions in Organizations, Chichester 1989. Weniger kritisch eingestellte Autoren meinen, eine Zunahme der Responsivität von Organisationen im Verhältnis zu »kulturellen« Erwartungen ihrer Umwelt feststellen zu können.

landet man letztlich auf einer Paradoxie, also bei einer Auskunft, bei der es nicht bleiben kann. Üblicherweise wird dem Entscheiden ein mysteriöses, nicht weiter aufklärbares Moment zuerkannt: sie ist Ausdruck eines Willens, der sie will; sie wird spontan getroffen; sie fügt der Kette ihrer Ursachen, mit denen man sie erklären könnte, etwas Neues hinzu; sie ist »subjektiv«, also bestimmt durch die innere Unendlichkeit eines Subjekts, in die man nicht hineinleuchten kann; sie ereignet sich irgendwo zwischen Rationalität und Motivation.[11] Ihr Innenleben bleibt also dunkel und unaufklärbar. Wie immer, so kann man aber auch hier vermuten, daß die Bezeichnung eines nichts weiter klärbaren Mysteriums der Tarnung einer Paradoxie dient. Und diese Paradoxie besteht darin, daß *die Entscheidung vor der Entscheidung eine andere ist als nach der Entscheidung.* Sie ist, um ihr Mysterium zu reformulieren, als Einheit *selbzweit.*

Wie alles, was geschieht, finden Entscheidungen immer und nur in der Gegenwart statt. Aber diese Einsicht bestätigt nur die Paradoxie. Denn Gegenwart entsteht ihrerseits nur durch die Unterscheidung von Vergangenheit und Zukunft. Sie ist an sich selbst (also: ontologisch beschrieben) ein Nichts - nichts als die Einheit der Unterscheidung von Vergangenheit und Zukunft. Wenn Gegenwart als Entscheidung zu Erfahrung gebracht werden soll, kann dies also nur heißen: sie zu remystifizieren.

In jedem Falle handelt es sich um Kontingenz, also um ein Auch-anders-sein-Können. Aber *vor* der Entscheidung ist die Kontingenz offen. Sie präsentiert sich als Mehrheit von Alternativen, als Möglichkeit der Auswahl, und sei es nur: als Möglichkeit, etwas Bestimmtes zu tun oder nicht zu tun. *Nach* der Entscheidung handelt es sich um geschlossene Kontingenz, um nur noch *an ihr* sichtbare andere Möglichkeiten. Sie, die getroffene Entscheidung, hätte auch anders getroffen werden können.

Selbstverständlich ist es möglich, Entscheidungen vorher modo futuri exacti zu beurteilen, also im Konjunktiv einzukalkulieren, wie sie, wenn getroffen, beurteilt werden würden. Auch kann man sie nachher im Indikativ verteidigen mit dem Hinweis, daß vor der Entscheidung die offenen Optionen anders gesehen wer-

11 So die Unterscheidung von Nils Brunsson, The Irrational Organization: Irrationality as a Basis for Organizational Action and Change, Chichester 1985.

den mußten als nachher die verpaßten Gelegenheiten. Außerdem mag das, was im Kontingenzraum als »andere Möglichkeiten« erkennbar war, sich im Übergang vom Vorher zum Nachher verschieben; allein schon durch Zuwachs an Information oder durch Mobilisierung von Reaktionen auf die getroffene Entscheidung. Das alles ist aber nur Ausarbeitung der einen grundlegenden Paradoxie: daß die Entscheidung notwendig (ihrem »Wesen« nach) etwas Verschiedenes ist. Sie ist das Verschiedene als Einheit begriffen. Sie ist nichts anderes als eine Paradoxie, und dies in der bekannten Form der Selbigkeit des Unterschiedenen.

Es ist nur eine Umformulierung dieser Einsicht, wenn wir feststellen, daß eine Entscheidung als Einzelereignis gar nicht vorkommen kann. Als solches wäre sie darauf reduziert, sich ihre eigene Willkür zu bestätigen und sich selber zu sagen: ob nun entschieden wird oder nicht, ist auch egal. Die Entscheidung fände dann für sich selbst ebensowenig Gründe wie für ihre Selbstnegation, für ihr Unterbleiben. Ob sie sich entscheiden soll oder nicht, kann sie also nur in einem rekursiven Netzwerk von Rückgriffen auf Vergangenes und von Vorgriffen auf Zukünftiges erfahren; also nur durch Verarbeitung von Zeit; also nur in einem Netzwerk selbstreproduktiver Autopoiesis. Erst ein solches autopoietisches System erzeugt Elementareinheiten, die dann eventuell als Entscheidungen beobachtet und beschrieben werden können.

Diese Überlegung führt noch nicht unmittelbar auf eine Organisationsbedürftigkeit von Entscheidungen. Natürlich sind nicht alle Entscheidungen, die in der Gesellschaft vorkommen, organisierte Entscheidungen. Das pure Faktum der Auswahl aus Alternativen unter Rückgriff und Vorgriff auf Vergangenes und Zukünftiges setzt zwar ein autopoietisches *System* (sei es Bewußtsein, sei es Kommunikationssystem) voraus, aber nicht ohne weiteres auch ein darauf spezialisiertes Sozialsystem *Organisation.* Rekursives Entscheiden erzeugt, mit anderen Worten, noch nicht ohne weiteres eine autopoietische Organisation. Dies ist nur dann der Fall, wenn die Entscheidung unter Rückgriff und Vorgriff auf *andere Entscheidungen desselben Systems* zustande gebracht wird und nur, wenn dieses System ein *soziales* System ist, also Entscheidungen *anderer* einbezieht. Dies kann dadurch

erreicht und gesichert werden, daß die Entscheidung von Mitgliedern der Organisation in Mitgliedschaftsrollen getroffen wird. Der grundlegende Vorgang liegt mithin in der Konstituierung von, und Rekrutierung für, Mitgliedschaftsrollen.[12] Dieser Vorgang ist selbst ein Entscheidungsvorgang und kann als Entscheidung über Entscheidungsprämissen begriffen werden. Wie weit dadurch künftige Entscheidungen schon vorgezeichnet oder wenigstens in Umrissen schon festgelegt werden müssen, ist eine offene Frage. Zumindest wird jedoch verlangt, daß ein Mitglied in der Lage ist, zwischen Verhalten innerhalb und außerhalb der Organisation, zwischen Dienst und Privatleben zu unterscheiden, und daß es sich, wenn alles andere offen bleibt, Regeln der Spezifikation und der Änderung der Spezifikation der Prämissen künftigen Entscheidens unterwirft.

Eintritt in und Austritt aus Organisationen werden als Entscheidungen begriffen unabhängig davon, ob die Entscheidung primär über Selbstselektion des Bewerbers bzw. des Ausscheidenden oder über Fremdselektion, über Einstellung und Entlassung durch die Organisation motiviert ist.[13] Typisch wirkt beides zusammen. Für die Definition einer Kommunikation als Entscheidung kann es deshalb nicht darauf ankommen, ob die Mitgliedschaft mehr über Selbstselektion oder mehr über Fremdselektion zustande gekommen ist und gehalten wird. Wichtig ist allein, daß der Zeitpunkt feststellbar ist, von dem ab (oder: bis zu dem) jemand in der Organisation tätig ist.

Wie immer eine Organisation aber zustande kommt und ob sie durch andere Organisationen »gegründet« wird (was für die Wirtschaft sehr typisch ist) oder nicht: immer wird der Gründungsvorgang als Entscheidung begriffen. In genau diesem Sinne ist die Organisation ein operativ geschlossenes Entscheidungssystem, das selbst seinen Anfang noch als Entscheidung begreifen und im Vollzug weiteren Entscheidens gegebenenfalls

12 Hierzu ausführlich Niklas Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin 1964,4. Aufl. 1995.

13 Grenzfälle der »Einziehung« gegen den Willen sind selten (immerhin: Schulen, Militär, Gefängnisse) und haben dann typisch mit Motivationsproblemen zu tun. Im übrigen werden »Eingezogene« zumeist auch nicht als (verantwortliche) Entscheider wahrgenommen, sondern in der Organisation als Objekte der Entscheidungstätigkeit geführt.

neu interpretieren kann. Operativ geschlossen heißt eben: daß nichts dem System selbst (statt: seiner Umwelt) zugerechnet werden kann, was nicht als Entscheidung beobachtet werden kann.

Im Zeitlauf können die EntScheidungsprozesse in Organisationen als »Unsicherheitsabsorption«[14] begriffen werden. Der Ausdruck Unsicherheitsabsorption ist ein Begriff nicht für die Einzelentscheidung (im Sinne eines Kriteriums rationaler Wahl), sondern bezeichnet den Modus der Verknüpfung von Entscheidungen. Sie findet statt, wenn eine Entscheidungsstelle Informationen verarbeitet, Schlüsse zieht, Risiken unvollständiger Information, übersehener Alternativen, unbekannter oder ungewisser Folgen übernimmt, und dann im weiteren Verlauf des Entscheidungsprozesses nur noch das Resultat, aber nicht mehr mit den angestellten oder nichtangestellten Erwägungen als Arbeitsgrundlage dient. Der Begriff macht also nur Sinn im Kontext sequentiellen Entscheidens, gleich ob die Entscheidungskommunikation hierarchisch aufwärts oder abwärts oder seitwärts läuft oder ob überhaupt keine hierarchische Struktur, sondern ein heterarchisches Netzwerk vorliegt.

Unsicherheitsabsorption schließt den Fall von Autorität ein, das heißt den Fall, daß man unterstellt, die Entscheidungen könnten hinreichend erläutert und begründet werden. In traditionellen Gesellschaften beruhte Autorität auf differentiellem Zugang zu Informationen, etwa auf einer geringen Verbreitung der Lese- und Schreibfähigkeit, aber auch auf weiträumigeren regionalen Kontakten der Oberschicht. Seit der Verbreitung von Massenmedien, die mit dem Buchdruck beginnt, muß Autorität zunehmend prätendiert und inszeniert werden.[15] Dies wiederum wird in Rechnung gestellt. Sobald es gute Gründe und handfeste Interessen gibt, Autorität in Frage zu stellen, wird sie in Frage gestellt. Aber auch wenn es an Autorität fehlt, kann die Unsicherheitsab-

14 Ein weithin unterschätzter Begriff, der sich bei James G. March/Herbert A. Simon, Organizations, New York 1958, S. i64ff. findet. Vgl. auch Karl E. Weick, Der Prozeß des Organisierens, dt. Übers. Frankfurt 1985, insb. S.269-288.

15 Siehe zu Auswirkungen des Fernsehens Joshua Meyrowitz, No Sense of Place: The Impact of Electronic Media on Social Behavior, Cambridge Mass. 1985, insb. S.62ff., i6off.

sorption durch funktionale Äquivalente gesichert sein - etwa durch die Zuständigkeitsordnung, die verhindert, daß man in die Kompetenzen anderer Stellen übergreift; oder durch die Befürchtung, daß Zweifel und Rückfragen als Provokation empfunden werden könnten; oder schlicht durch Überlastung oder Bequemlichkeit.

Auch Unsicherheitsabsorption ist ein Beitrag zur Autopoiesis des Systems, also ein basaler Vorgang und nicht nur ein Fall der Anwendung von Normen oder der Wahl von Mitteln für Zwecke. Denn über Unsicherheitsabsorption wird Unsicherheit in (relative, im Moment ausreichende) Sicherheit transformiert. In die unbekannte und unbekannt bleibende Welt, in den »unmarked space«[16] wird eine bekannte Welt hineinkonstruiert, in der es dann nur noch Probleme gibt, die gelöst werden müssen, bzw. Problemlösungen, für die die Probleme gefunden werden müssen, die es dann eventuell ermöglichen können, vom Gewohnten oder Naheliegenden zu funktionalen Äquivalenten überzugehen.

Uber Unsicherheitsabsorption erzeugt die Organisation eine innere Bindung an ihre eigenen Sichtweisen und Gewohnheiten. Wenn Änderungsmöglichkeiten oder gar -notwendigkeiten sichtbar werden, tendiert sie dazu, diese nicht wahrzunehmen oder jedenfalls die bisherigen Sicherheitserwerbe zu verteidigen. Oft liegt die Lösung dann in einer Inanspruchnahme externer Beratung, die aber ebenfalls oft, man denke an das Kienbaum-Gutachten 1991 über das Schulsystem Nordrhein-Westfalens, gegen das Bedürfnis nach Erhaltung der bisherigen Unsicherheitsabsorption nicht ankommt.[17] In Organisationen des politischen

16 Im Sinne von George Spencer Brown, Laws of Form, Neudruck New York 1979. Für Spencer Brown liegt die Brechung des »unmarked Space« in der (nicht weiter begründbaren) Setzung einer ersten Unterscheidung.

17 Dies gilt paradoxerweise auch und gerade dann, wenn die Organisation sich auf ein Risiko eingelassen hatte und sich nun mit Gegeninformationen konfrontiert sieht, die (in der Sicht eines neutralen Beobachters) zu einer Kursrevision führen müßten. Siehe dazu Klaus Peter Japp, Selbstverstärkungseffekte riskanter Entscheidungen: Zur Unterscheidung von Rationalität und Risiko, in: Zeitschrift für Soziologie 21 (1992), S. 31-48. Daß hier sowohl psychologische als auch organisatorische Tendenzen zusammentreffen, liegt auf der Hand. Siehe dazu Joel Brockner/Jeffrey Z.

Systems findet man besonders häufig den Fall, daß sie in Konflikte investiert hatten und dann davon nicht mehr lassen können.[18] Zu den viel diskutierten Fällen gehört das Engagement der USA im Vietnam-Konflikt.

Eine besonders wichtige strukturelle Errungenschaft organisierter Systeme ist schließlich die Formalisierung der Mitgliedschaftsrolle zum Identitätskonzept des Amtes oder schließlich: der (Plan-)Stelle. Das ursprüngliche, schon in den antiken Stadt- und Reichsorganisationen wirksame Interesse war gewesen, Positionen (vor allem: des Herrschers) zu definieren, die den Wechsel von Personen überdauern und damit die Kontinuität der Aufgabenerfüllung sicherstellen, also das System gegen den Zufall des Todes oder sonstiger Gründe für Amtsverlust absichern konnten. Dabei ließen sich zunächst aber Amt und Aufgabe und auch Amt und Amtsethos nicht trennen; und noch bis in die frühe Neuzeit war man der Auffassung, daß ein König nicht König *sei*, wenn er durch Usurpation ins Amt gekommen sei oder sich durch rechtswidriges Handeln als Tyrann erweise. Wie man *neue* Herrschaft begründen und bewahren könne, war denn auch das Problem, das Machiavelli sich im Blick auf eine mögliche nationale Einigung Italiens stellte, und die Antwort war bekanntlich: nicht allein auf den gebahnten Wegen der Moral. Erst die modernen Organisationsstrukturen, die Stellen durch ein budgetiertes Gehalt definieren, können die Indifferenz des Geldes nutzen, um ein Höchstmaß an struktureller Beweglichkeit zu erzeugen. Man kann nicht nur die Personen auswechseln, sondern auch die Aufgaben (Programme) und die organisatorischen Zuordnungen ändern. Das heißt: die Stelle ist nichts anderes als ein Identitätsprinzip für das Auswechseln von Entscheidungsprämissen; und sie identisch zu halten, verliert nur dann seinen Sinn, wenn alle Spezifikationen (also Stelleninhaber, Aufgabe und organisatori-

Rubin, Entrapment in Escalating Conflicts: A Social Psychological Analysis, New York 1985; Joel Brockner et al., Escalating of Commitment to an Ineffective Course of Action: The Effect of Feedback Having Negative Implications for Self-Identity, in: Administrative Science Quarterly 31 (1986), S. 109-126.

18 Für einen Fall genuin politischer Lösung genau dieses Problems (Kuba-Krise) siehe Graham T. Allison, Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis, Boston 1971.

sehe Zuordnung) auf einmal geändert werden sollen. Aber dann kann man die alte Stelle streichen und mit den dadurch frei gewordenen Mitteln des Budgets eine neue bewilligen.[19]

Auch Stellenstrukturen entsprechen mithin den Erfordernissen der Autopoiesis des Systems; oder anders gesagt: dem Vorrang der reproduktiven Operationen vor den Strukturen des Systems. Alle Operationen des Systems können auf Operationen des Systems zurückgeführt werden. Das System reproduziert sich aus seinen eigenen Produkten, und Strukturen dienen nur dazu, die Anschlußfähigkeit von Operation an Operation im frei greifbaren rekursiven Netzwerk der Operationen des Systems sicherzustellen.

Zu den wichtigsten Leistungen organisierter Systeme gehört schließlich, daß sie ein soziales System mit *Kommunikationsfähigkeit* ausstatten.[20] Organisationen können (wie Personen) im eigenen Namen kommunizieren, weil sie die Entscheidung zur Kommunikation an Adressaten der Umwelt intern als verbindlich durchsetzen können (wie immer dann Mitglieder versuchen mögen, den Effekt solcher Kommunikationen und den Eindruck einer einheitlichen Meinung in der Organisation zu sabotieren). Organisationen sind die einzigen sozialen Systeme, die über diese Möglichkeit verfügen. Weder die Gesellschaft, in deren Umwelt es gar keine Adressaten gibt, noch gesellschaftliche Funktionssysteme, noch bloße Interaktionen verfügen über Kommunikationsfähigkeit.[21] Schon diese Überlegung zeigt, daß der

19 Vgl. hierzu Nikks Luhmann, Organisation, in: Willi Küpper/Günther Ortmann (Hrsg.), Mikropolitik: Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen, Opladen 1988, S. 165-185.

20 Wir setzen hier den Begriff der Kommunikationsfähigkeit bewußt an die Stelle des unklaren Begriffs der kollektiven Handlungsfähigkeit. Selbst wenn man zugeben würde, daß Handlungen auf ein »Kollektiv« zugerechnet werden können, müßte dem wohl immer eine Kommunikation im Namen des Kollektivs zugrunde liegen. Vor allem aber wäre, wenn man auf Zurechnung abstellt, immer eine Beobachtung des zurechnenden Beobachters notwendig, so daß kollektive Handlungsfähigkeit nichts weiter ist als das Konstrukt eines Beobachters, der eindrucksvolle Ursachen sucht für das, was er beobachtet. Zum Verhältnis von Kommunikation und Handlung siehe im übrigen Niklas Luhmann, Soziale Systeme: Grundriß einer allgemeinen Theorie, Frankfurt 1984, S. 191 ff.

21 Für Interaktionssysteme könnte man eine Ausnahme konzedieren für

Staat, wenn er überhaupt befähigt sein soll, kollektiv bindende Entscheidungen zu treffen, eine Organisation sein muß, was immer man ihm sonst noch an Merkmalen zuschreibt. Aber auch sonst ist, wenn es im politischen System zu einer gestuften Verdichtung von Meinungen zu bestimmten Themen kommen soll, eine Aggregation kommunikationsfähiger Einheiten in der Form von Organisation unerläßlich. Man denke an politische Parteien oder an Interessenverbände, die als »Sprecher« für ihre Mitglieder auftreten und sich dafür intern mehr oder weniger oligarchodemokratisch absichern. Vor allem die Theorie des Neokorporatismus hat diese Angewiesenheit auf Systeme repräsentierende, organisationsbasierte Kommunikation betont.[22]

Obwohl also das politische System der Gesellschaft keine Organisation ist und niemand, auch der Staat nicht, für das politische System auftreten kann[23], sind politische Organisationen unentbehrlich - und zwar gerade in sogenannten demokratischen Systemen, die sich bemühen, eine möglichst große Zahl von Interessen und Meinungen zuzulassen und an die Entscheidungsprozesse heranzuführen. Aber wenn diese Tendenz besteht, muß die Gleichsetzung von politischem System und (organisiertem) Staat aufgegeben werden. Die Abhängigkeit von Organisation wird dann zur Abhängigkeit von einer Mehrheit von Organisa-

den Fall, daß *alle* Anwesenden sich ad hoc zu einer Kommunikation nach außen entschließen. Aber das ist dann eine stark zufallsabhängige, nicht auch durch die Art der Autopoiesis (Anwesendsein) gesicherte und daher unzuverlässige Möglichkeit.

22 Anregungen dazu bereits bei Amitai Etzioni, The Active Society, New York 1968. Dann vor allem Philippe C. Schmitter/Gerhard Lehmbruch, Trends Toward Corporatist Intermediation, Beverly Hills 1979.

23 Daraus folgt zum Beispiel, daß man zahlreichen spontanen oder geführten politischen Bewegungen nicht das Merkmal »politisch« absprechen kann, auch wenn sie keine offizielle, zum Beispiel »parlamentarische« Anerkennung genießen. Das Erkennungsmerkmal »politisch« ergibt sich daraus, daß sie den Staat oder auch politische Parteien, also Organisationen des politischen Systems zu beeinflußen suchen. Ob und wieweit sie selbst Organisationen sind und (auf wie fragwürdigen internen Grundlagen immer) im Namen ihrer Anhänger oder aller »Betroffenen« zu kommunizieren versuchen, dürfte von Fall zu Fall verschieden sein und nicht zuletzt vom Alter der Bewegung und von der Etablierung einer Führungsgruppe abhängen.

tionen. Wir werden darauf im nächsten Abschnitt ausführlich zurückkommen.

Eine Organisationstheorie, die Organisationen als autopoietische Systeme darstellt, widerspricht, um diesen Abschnitt damit abzuschließen, der verbreiteten Vorstellung, daß die Unterscheidung von Politik und Verwaltung oder Politik und Bürokratie ausreiche, um die Organisationsprobleme des politischen Systems darzustellen. Man käme damit auf die Differenz von politischer Entscheidung und Implementation und sähe die Eigentümlichkeiten von bürokratischer Organisation primär unter dem Gesichtspunkt einer schwerfälligen, unsachgemäßen, oft devianten Durchführung des politischen Willens. Schon empirische Untersuchungen des Verhältnisses von Politik und Verwaltung sprechen eindeutig gegen dieses Bild[24] (was jedoch nicht dazu führen muß, die eingeführte Unterscheidung von Politik und Verwaltung aufzugeben). Auch Führungsentscheidungen sind immer Entscheidungen in der Organisation selbst. Keine Organisation kann von außen mit Entscheidungen versorgt werden, die sie zu beachten hat. Alle Leistungs-, Planungs-, Managemententscheidungen sind immer Operationen in dem System, das sie mit Entscheidungsprämissen zu versorgen trachten.[25] Anders könnten sie gar nicht als Operationen der Unsicherheitsabsorption erkannt und weiterbehandelt werden. Auch die Leitungsebene einer Organisation ist nach heute allgemein geteilter Auffassung gut beraten, wenn sie sich auf eine rekursive Vernetzung mit der Ausführungsebene einläßt und durchgehend beobachtet, wie sie von unten beobachtet wird.

III.

Begreift man den Staat als eine politische Organisation, dann liegt es zunächst nahe, ihn als eine unter vielen anderen aufzufas-

24 Vgl. vor allem Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf, Policy-Making in the German Federal Bureaucracy, Amsterdam 1975.

25 Siehe hierzu Heinz von Foerster, Principles of Self-Organization - In a Socio-Managerial Context, in: Hans Ulrich/Gilbert J. B. Probst (Hrsg.), Self-Organization and Management of Social Systems: Insights, Promises, Doubts, and Questions, Berlin 1984, S.2-24.

sen. Und dazu neigt, mit welchen Modifikationen in der Gewichtung auch immer, der sogenannte Neokorporatismus. Damit wird die Einheit des Systems als ein Problem der *Interaktion* verschiedener politikrelevanter Organisationen aufgefaßt. Dem werden wir nicht folgen können. Geht man von der Funktion des politischen Systems, von der Funktion kollektiv bindenden Entscheidens aus, liegt auf der Hand, daß diese Funktion nicht von jeder politischen Organisation erfüllt werden kann. Das würde zu unerträglichen Widersprüchen und praktisch zur Annullierung der Funktion führen. Die Verantwortlichkeit für sie muß im System konzentriert werden, und offensichtlich ist es die Organisation Staat, die sie wahrnimmt.

Dieser Unterschied von staatlicher Organisation und anderen politischen Organisationen muß in der Theorie der Differenzierung des politischen Systems berücksichtigt werden. Wir befinden uns damit auf der dritten Ebene der Differenzierung des weltgesellschaftlichen Systems: Funktionale Differenzierung ist die Primärdifferenzierung des Gesellschaftssystems. Für das dadurch ausdifferenzierte politische System folgt auf einer zweiten Ebene eine segmentäre Differenzierung in Territorialstaaten, die die Politik an die Besonderheiten sehr verschiedener Territorien heranführt. Auf *dieser* Differenzierungsebene bezeichnet der Begriff des »Staates« die politische Gesamtverantwortung für eine genau abgegrenzte Region. Davon war im vorigen Kapitel die Rede. Erst auf der nächsten Ebene der Differenzierung bedient sich die gesellschaftliche Subsystembildung der Autopoiesis von Organisationen. Um was zu erreichen ?

Die beste Antwort dürfte sein, daß auf dieser Ebene das (territorial)politische System sich im Schema von *Zentrum/Peripherie* differenziert und daß es dieses Differenzierungsmuster nur mit Hilfe von Organisation erreichen kann. Das klärt zunächst einmal die Ambivalenzen im Staatsbegriff, die wir im vorigen Kapitel behandelt hatten. Weltpolitisch gesehen nimmt der Staat die politische Verantwortung für ein Territorium wahr. Innerhalb eines solchen Territoriums ist er aber nur eine Organisation, die als Orientierungszentrum aller politischen Organisationen dient - einschließlich der Staatsorganisation selbst. Üblicherweise unterscheidet man zwischen Außenpolitik und Innenpolitik; aber diese Unterscheidung führt irre, weil Außenpolitik

immer auch Innenpolitik ist und innenpolitische Aktivitäten der Staaten zunehmend auch weltpolitisch beobachtet, kritisiert und gegebenenfalls korrigiert werden. Bürgerkriege in einzelnen Ländern werden international nicht mehr toleriert, Menschenrechtsverletzungen kritisiert, wirtschaftspolitische Maßnahmen auf Sektoren wie Finanzpolitik, Subventionen, Zahlungsbilanzungleichgewichten etc. werden zu Themen zwischenstaatlicher Verhandlungen - ganz zu schweigen von den zunehmend bedrohlichen ökologischen Problemen. Bei wachsenden weltpolitischen Verflechtungen wird es für Staaten zunehmend schwieriger, zu behaupten, bestimmte Themen seien ausschließlich »interne Angelegenheiten«; denn andere Staaten können darauf mit ebenfalls »internen Entscheidungen« reagieren, zum Beispiel mit der Ablehnung von Kreditgarantien, Straf zöllen oder eigenen diplomatischen Aktivitäten. Das legt es nahe, diese klassische Sprachregelung zu revidieren (oder für diplomatischen Gebrauch zu reservieren) und sie durch die Unterscheidung von Systemdifferenzierungsebenen zu ersetzen.

Die politikinterne Differenzierung nach dem Muster Zentrum/ Peripherie hat die Funktion, Einheit und Komplexität des Systems zugleich zu ermöglichen. Kompakter formuliert: es geht um die Einheit der Komplexität des Systems. Oder nochmals anders: das zugrundeliegende Problem ist, wie man die Komplexität des Systems steigern kann, ohne die Entscheidungsfähigkeit, also ohne die Funktion des kollektiv bindenden Entscheidens zu beeinträchtigen. Das läßt sich erreichen, indem man eine Zentralorganisation, eben den »Staat«, einrichtet, für die alle anderen politischen Organisationen dann Zulieferungsdienste erbringen.

Zulieferungsdienste - das soll vor allem heißen, daß politische »issues« auf Entscheidungsmöglichkeiten hin verdichtet werden. Politische Parteien sehen hier ihre Aufgabe. Auch politisch orientierte Interessenverbände und all das, was man üblicherweise »lobby« nennt, repräsentieren Umweltsektoren in einer Weise, die offen für Vielfalt und politisch »verantwortungslos« erfolgen kann, aber nur Erfolg haben kann, wenn Themen auf mögliche politische Entscheidungen zugespitzt werden. Mit bloßem Jammern wäre nicht viel zu erreichen.[26] Je breiter die Interessen-

***26* Es ist kein Zufall, daß unter diesen Bedingungen Juristen, denen es**

grundlage ist (oder auch: sein soll), die für Politik aktiviert werden kann und je mehr mögliche Themen politisiert werden können (oder mit einem Schlagwort: je »demokratischer« das System ist), desto mehr Organisationen braucht die Peripherie, um Themen aufzugreifen, Konsenschancen abzutasten und Entscheidungen vorzubereiten. Das kann und wird normalerweise in der Form der Fixierung von Kontroversen geschehen, für die dann eine kollektiv verbindliche Lösung gefunden werden muß - oder anderenfalls keine Entscheidung zustande kommt. Die Tätigkeit in der Peripherie bietet hierfür genau den Vorteil, daß hier (noch) gar nicht kollektiv bindend entschieden werden kann, so daß ein größerer Spielraum für Wunschvorstellungen und klientelorientierte Dramatisierungen gegeben ist. Nicht Zentrum zu sein, entlastet diesen Systembereich von Verantwortung, ohne daß die hier tätigen Organisationen sich beliebigen Phantasien überlassen könnten; denn auch sie stehen qua Zugehörigkeit zum politischen System (im Unterschied etwa zur akademischen Intelligenz) unter dem Druck, etwas erreichen wollen zu müssen.

Aktivitäten in diesem Vorfeld müssen von Organisationen durchgeführt werden, weil es anderenfalls an der Möglichkeit fehlen würde, Ergebnisse im Namen eines sozialen Systems zu kommunizieren. Die Differenzierungsform Zentrum/Peripherie ist auf interorganisationelle Kommunikation angewiesen. Es bleibt dann freilich immer noch eine offene Frage, welche Entscheidungslasten in einer solchen Ordnung bewältigt werden können. Das System wird immer mit einer hohen Quote von Nichtentscheidungen arbeiten, ohne daß darin eine besondere Art von Herrschaftspraxis zu sehen wäre.[27] Die Bifurkation Entscheidung/Nichtentscheidung ist zunächst einfach eine Umformung und

anscheinend leichter fällt als anderen, sich etwas Praktisches einfallen zu lassen, in der Lobby besonders zahlreich vertreten sind - und dies unabhängig von der Frage, in welchem Maße spezifische Rechtskenntnisse eine Rolle spielen. Dazu gibt es gute Untersuchungen aus Washington und Hauptstädten US-amerikanischer Staaten. Siehe nur Robert L. Nelson/John P. Heinz, Lawyers and the Structure of Influence in Washington, in: Law and Society Review 22 (1988), S.237-300.

27 So die Tendenz bei Peter Bachrach/Morton S. Baratz, Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework, in: The American Political

Auflösung der Paradoxie der Einheit von Komplexität. Und es bleibt auch zu bedenken, was das politische System sich dadurch einhandelt, daß es diese Leistungen in der Form von (bürokratischer) Organisation erbringen muß - also im Modus der Entscheidungsverknüpfung durch Unsicherheitsabsorption, mit typisch organisationsbestimmten Motivlagen, mit Überengagement in Konflikten oder in Risikobewältigungsstrategien, auf die man sich bereits eingelassen hatte, und ähnlichen Eigentümlichkeiten, die, wie oben bereits angedeutet, eine Organisationsanalyse im Detail vorführen könnte.

Der Haupteffekt dieser Differenzierung von Zentrum und Peripherie ist: daß das Zentrum aus der Peripherie mit einer Fülle von inkonsistenten Entscheidungsanforderungen überschüttet wird. Damit ist gewährleistet, um zunächst den Vorteil zu nennen, daß die Politisierung von Themen nicht vorab schon an die Aussicht auf eine rationale Problemlösung gebunden ist. Andererseits reagiert das Zentrum auf diese Flut inkonsistenter Anliegen auf bestimmte Weise, nämlich durch Darüberreden. Die Probleme werden als Probleme behandelt mit einer Präferenz für unlösbare Probleme (zum Beispiel: Beschaffung von Arbeitsplätzen), über die man folgenlos reden kann, weil ohnehin nichts Effektives geschehen kann. Zu den besonderen Talenten, die sich in diesem Feld bewähren, gehört es deshalb, Probleme zu erfinden, um Problemlösungen zu vermeiden und andere damit zu beschäftigen. Auch kommt es in beträchtlichem Umfange zur Heuchelei, insbesondere dazu, daß man die Lösbarkeit der Probleme und den eigenen guten Willen dazu vortäuscht.[28] Die Politik ignoriert dabei eigene Chancen, was jedoch nichts daran ändert, daß ihre Imagination stets nur interne Operationen inspiriert und an deren Beschränkungen gebunden bleibt.

Das hier nur grob angedeutete Argument für eine Zentrum/Peripherie-Form der Differenzierung des politischen Systems läßt sich auf zwei verschiedene Weisen verdichten. Die erste be-

Science Review 57 (1963), S.632-642; neu gedruckt in: dies., Power and Poverty: Theory and Practice, New York 1970.

28 Vgl. Nils Brunsson, Managing Organizational Disorder, in: Massimo Warglien/Michael Masuch (Hrsg.), The Logic of Organizational Disorder, Berlin 1996, S. 127-143. Siehe auch ders., The Organization of Hypocrisy a. a. O.

steht in einer historischen Analyse. Seit dem Ende des vorigen Jahrhunderts beobachtet man ein rasches Anwachsen der Komplexität des politischen Systems. Anstöße dafür kann man sehr pauschal wiederum als »Demokratisierung« bezeichnen. Sie ergeben sich, was die politischen Instrumente betrifft, zum Teil aus der Positivierung des Rechts und aus der politischen Notwendigkeit, für Einflüsse auf das Rechtssystem tragfähige politische Grundlagen zu finden.[29] Sie finden ferner Ausdruck in zunehmenden wirtschaftspolitischen Aktivitäten, die vom nur korrigierenden »Sozialstaat« zum wirtschaftspolitisch verantwortlichen »Wohlfahrtsstaat« überleiten.[30] Gerade weil weder das Rechtssystem noch das Wirtschaftssystem politisch »gesteuert« werden kann, muß das politische System auf den dadurch ausgelösten *eigenen* Problemzuwachs *intern* reagieren; und eben das geschieht durch Neubildung politischer Organisationen, die dann zum schon bestehenden Staat in das Verhältnis von Peripherie und Zentrum gebracht werden müssen. Es ist deshalb kein Zufall, daß sich parallel zu jener Komplexitätssteigerung politische Parteien bilden, die, über die bloße Wahlkampfmaschinerie hinausgehend, dauerhafte organisatorische Grundlagen suchen[31], Mitglieder identifizieren und in ihren Tendenzen

29 Hier muß natürlich auch beachtet werden, daß das Rechtssystem selbst auf die Positivierung des Rechts dadurch reagiert, daß es sich größere Interpretationsfreiheiten konzediert und damit »Richterrecht« erzeugt bis hin zu einem »judicial review« der Verfassungsmäßigkeit von Entscheidungen der Legislative. Zunahme politischer Einflüsse auf das Recht irritieren das Rechtssystem und mobilisieren eigendynamische Prüfprozesse, bedeuten also keine Aufhebung der Autopoiesis des Rechtssystems.

30 Und auch hier ist anzumerken, daß dies keine Einschränkung der Autopoiesis des Wirtschaftssystems bedeutet, sondern nur: daß dessen Eigendynamik, die auf der Ebene der marktorientierten Entscheidungen von Unternehmen erzeugt wird, für die Politik Probleme aufwirft, die weit über das hinausgehen, was man als einen sozialen Ausgleich begreifen kann.

31 Territorialstaatlich gesehen ist das gewiß in sehr verschiedenem Umfange der Fall; und nicht nur in ausgesprochenen Entwicklungsländern, sondern auch in Industrieländern wie Brasilien ist es noch heute schwierig, politische Parteien unabhängig von der jeweiligen politischen Konstellation und von prominenten Kandidaten an Hand von Programmen und

zur Bürokratisierung und Oligarchisierung auch nahezu zeitgleich beobachtet und beschrieben werden.[32]

Unmittelbar nach der französischen Revolution hatte man Parteibildungen zunächst mit Entschiedenheit abgelehnt. Man wollte in den parlamentarischen Versammlungen, beginnend mit der Assemblée Nationale, die volonté générale rein darstellen und glaubte, nur so den König als Souverän ersetzen zu können. Die nachrevolutionären ideologischen Konflikte erwiesen sich jedoch als stärker, auch wenn sie zunächst nicht zur Bildung von organisierten Parteien führten. Zumindest war man jedoch an eine links/rechts-Spaltung der politischen Szene gewöhnt[33], als in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts die Sozialisten auftauchten, eine Mitgliederpartei als Organisation formierten und damit die linke Seite des politischen Spektrums besetzten. Da auch eine rechte Seite vorgesehen war, blieb den hier operierenden Politikern keine andere Wahl, als ebenfalls eine Partei zu gründen. Dann konnte man versuchen, auch die Mitte zu besetzen oder links wie rechts mehr radikale und mehr gemäßigte Parteien zu gründen. Das Ergebnis war eine auf Organisationen beruhende, nebenstaatliche Sphäre, die allmählich die konstitutionelle Unterscheidung von Legislative und Exekutive in den zweiten Rang zurückdrängte als Unterscheidung von Positionen, für die die Parteien sich interessieren können.

Neben dieser historischen Konkretisierung könnte man auch an vergleichende Untersuchungen denken. In verschiedenen Funktionssystemen stellt sich das Problem, bei sehr hoher operativer und struktureller Komplexität noch Einheit garantieren zu können, auf ähnliche Weise, und auch andere Funktionssysteme (keineswegs alle) greifen dafür auf die Zentrum/Peripherie-Form der Differenzierung zurück. So haben im Rechtssystem Gerichte eine Sonderstellung, die unmittelbar mit der Funktion der Stabilisierung normativer Erwartungen zusammenhängt. Gerichte kön-

Mitgliedern zu identifizieren. Aber dann, und das ist ein weiteres Argument für die im Text vertretene These, sind auch entsprechende Defizite in der Politik zu beobachten; oder anders gesagt: andere, weniger sichtbare Formen der politischen Präformierung politischer Entscheidungen.

32 Auf Robert Michels hatten wir oben (Anm. 2) bereits hingewiesen.

33 Hierzu Marcel Gauchet, La droite et la gauche, in: Pierre Nora (Hrsg.), Les lieux de mémoire Bd. III, 1, Paris 1992, 8.395-467.

nen Entscheidungen, die von ihnen verlangt "werden, nicht verweigern und ziehen aus dieser Notwendigkeit zu entscheiden die Freiheit, dies dann auch zu tun - selbst angesichts unsicherer Beweislage oder angesichts kontroverser Interpretation des geltenden Rechts. Alle anderen Rechtserzeugungsmöglichkeiten, vor allem durch Gesetzgebung, aber auch durch verbindliche Willenserklärungen oder durch Verträge, sind im Verhältnis zur Gerichtstätigkeit peripher; es handelt sich um Gestaltungsmöglichkeiten, die man benutzen oder auch unbenutzt lassen kann.[34]
Ein anderer Fall liegt in der Wirtschaft vor mit der Zentralstellung des Bankensystems - dem einzigen Organisationssystem der Wirtschaft, das sich unter Aufsicht durch die Zentralbank selbst Kredit geben und auf diese Weise die verfügbare Geldmenge regulieren (summenkonstant halten und zugleich vermehren oder vermindern) kann. Im Verhältnis dazu müssen Produktion und Konsum als peripher angesehen werden, weil sie ökonomische Rationalität (Ausnutzung von Marktchancen etc.) nur erreichen können, wenn sie sich teils über Eigenmittel und teils über Kredite finanzieren.[35]

Nimmt man Anregungen aus dieser vergleichenden Sicht auf, dann bestätigt das nicht nur das Bezugsproblem der Erhaltung von Einheit bei wachsender Komplexität, sondern zeigt zugleich, daß in all diesen Fällen nicht das gesamte Funktionssystem, sondern nur dessen organisiertes Zentrum hierarchisch geordnet sein kann, also nur der Instanzenzug der Gerichte bzw. nur das Verhältnis von Kunden, Geschäftsbanken und Zentralbank oder in dem uns interessierenden Fall nur das Organisationssystem des Staates.

34 Hierzu auch Niklas Luhmann, Die Stellung der Gerichte im Rechtssystem, in: Rechtstheorie 21 (1990), S.459-473. Diese Auffassung widerspricht natürlich der weithin akzeptierten Vorstellung eines »Stufenbaus« der Rechtsordnung (Merkl, Kelsen), die sich auch das Verhältnis von Gesetzgebung und Rechtsprechung als hierarchisch geordnet denkt, aber sich dann genötigt sieht, hier Rückkopplungsschleifen, Resymmetrisierungen, rekursiv operierende Netzwerke etc. anzunehmen, die dem Prinzip hierarchischer Asymmetrie offen zuwiderlaufen.

35 Auch hier ist der Hinweis kaum nötig, daß dies von klassischen Darstellungen des Wirtschaftssystems, die auf Produktion, Bedürfnisbefriedigung oder Verteilung abstellen, deutlich abweicht.

Die Zentrum/Peripherie-Differenzierung differenziert mithin, abstrakter formuliert, Differenzierungsformen. Nur im Zentrum bilden sich Hierarchien, während die Peripherie zur Wahrung höherer Komplexität und Unkoordiniertheit segmentär differenziert bleiben kann: mehrere politische Parteien, mehrere Interessenorganisationen, mehrere Produktionsbereiche und Märkte. (Daß darüber hinaus in jeder Einzelorganisation Weisungshierarchien gebildet werden können, ist dadurch natürlich nicht bestritten; das gilt dann auch für einzelne Firmen, einzelne Parteien etc.) Hierarchien, die das Einheitsproblem auf die Einrichtung von Kommunikationswegen über weisungsberechtigte Vorgesetzte zur Spitze hin zuschneiden, setzen immer schon Organisation voraus und können der Komplexität der Funktionssysteme der modernen Gesellschaft mit dieser Form nicht ausreichend Rechnung tragen. Deshalb muß eine als solche nicht organisationsfähige Zentrum/Peripherie-Differenzierung vorgeschaltet werden, die Komplexität so weit reduziert, daß sie organisationsförmig und hierarchisch behandelt werden kann.
In keinem der hier vorgestellten Fälle besagt die Differenzierung von Zentrum und Peripherie im übrigen, daß die Peripherie weniger wichtig sei als das Zentrum. Das hieße, diese Differenzierungsform falsch, nämlich nach dem Muster eines hierarchischen Rangverhältnisses aufzufassen. Man könnte mit ebensoguten oder besseren Gründen der Meinung sein, daß die Peripherie funktionswichtiger ist als das Zentrum, weil sich in der Peripherie das Ausmaß an Umweltsensibilität (Irritabilität) entscheidet, das sich ein System im Verhältnis zur Umwelt leisten kann. Aber im Grunde ist schon die Frage falsch gestellt, denn der Vorteil der Zentrum/Peripherie-Differenzierung liegt gerade darin, daß sie im Zentrum andere Formen der Differenzierung ermöglicht als in der Peripherie und darauf verzichten kann, diese unterschiedlichen Differenzierungsformen über ein eindeutiges Rangverhältnis aneinanderzukoppeln. (Daß wir dazu neigen, hier Rangverhältnisse zu sehen, mag damit zusammenhängen, daß wir Zentrum/Peripherie-Differenzierungen hauptsächlich als Stadt/Land-Differenzierungen kennen und uns dabei implizit an den »peasant societies« oder den Adelsgesellschaften der Gesellschaftsgeschichte orientieren).

Auch wenn die Zentrum/Peripherie-Differenzierung nicht als

Hierarchie verstanden werden kann, legt sie **es** nahe, die Einheit der Differenz, also die Einheit des Systems im Blick auf das Zentrum zu beschreiben. So hatte auch die Gesellschaft der Antike sich von der städtischen Lebensführung, also von ihren Zentren her verstanden als koinonfa politike und hatte diese Selbstbeschreibung bis zu der These getrieben, daß eine Perfektion der menschlichen Lebensführung nur in der Stadt und nicht auf dem Lande möglich sei. Entsprechendes wiederholt sich nach dem Verzicht auf das Gesellschaftsmodell der societas civilis für das jetzt »Staat« genannte politische System der nachrevolutionären Epoche. Der konstitutionelle Staat ist, weil nur durch seine Form Frieden und Freiheit gewährleistet werden kann, die Essenz aller politischen Errungenschaften der Neuzeit und dient in diesem Sinne als »inneres Modell der Politik von sich selbst«.[36] Auch die lange Vorgeschichte der Staats **Semantik** und ihre gesellschaftspolitische Relevanz sprechen dafür, das politische System als Staat zu beschreiben.[37] Spätestens seit dem 19. Jahrhundert schränkt man den Begriff des Politischen so ein, daß sich alle politischen Aktivitäten auf den Staat beziehen und in ihm ihr Ziel erreichen - oder scheitern.

Es fällt auf, daß das 19. Jahrhundert, das sich durch die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft faszinieren läßt, sowohl für die Wirtschaft als auch für das Rechtssystem anders optiert. Die Wirtschaft wird nicht von den Banken her begriffen, sondern als »commercial society«, die durch Orientierung am Markt Produktion und Konsum steigert. Das Rechtssystem wird nicht von den Gerichten her begriffen, sondern, Richterrecht widerwillig zugestehend, von der staatlichen Gesetzgebung her. Das sind vermutlich Folgen einer unzulänglichen Abbildung funktionaler Gesellschaftsdifferenzierung durch die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft. Sie stützen aber zugleich die staatszentrierte Auffassung von Politik.

Um so mehr sind Vorbehalte angebracht, wenn es um die Frage geht, ob die Selbstbeschreibung des politischen Systems als

36 Diese Formulierung bei Helmut Willke, Ironie des Staates, Frankfurt 1992, S. 9.

37 Siehe auch Niklas Luhmann, Staat und Politik: Zur Semantik der Selbstbeschreibung politischer Systeme, in: ders., Soziologische Aufklärung 4, Opladen 1987, S. 74-103.

»Staat« Zukunftsaussichten hat. In der Theorie des politischen Systems, die zur Zeit mit der »Staatslehre« der Juristen konkurriert, wird möglicherweise eine Alternative vorbereitet. Sie zu akzeptieren, würde jedoch bedeuten, daß die Darstellung des politischen Systems von Identität auf Differenz umgestellt wird; etwa auf die interne Differenz von Staat als Zentrum und politischer Peripherie; und vor allem auf die externe Differenz von politischem System und gesellschaftlicher Umwelt. Das würde die politische Kommunikation erheblich belasten und ist schon deshalb eher unwahrscheinlich. Motivbindungen zum Beispiel wird man eher für bezeichnungsfähige Einheiten (Nation, Staat und dergleichen), aber kaum für Unterscheidungen verlangen können. Vermutlich liegt die Zukunft deshalb 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.

IV.

Eine weitere Unterscheidung, die vor allem für die Orientierung von Interaktionen im politischem System wichtig ist, setzt zwar Differenzierung auf der Ebene der Organisationen voraus, läßt sich aber als Systemdifferenzierung nicht (oder nur sehr ungenau) organisieren. Ich meine die Unterscheidung von Politik, Verwaltung und Publikum.

Das Publikum ist überhaupt keine Organisation, obwohl für die Durchführung politischer Wahlen ein erheblicher Organisationsaufwand erforderlich ist. Jedenfalls wird die Stimmabgabe in der Wahl nicht als Mitgliederverhalten angesehen, also nicht über organisatorische Regeln oder Instanzen determiniert.[38] Trotzdem ist die Stimmabgabe in der politischen Wahl ein eigenständiger Vorgang, der weder als Verwaltungshandeln noch im engeren Sinne als Handeln politischer Organisationen begriffen wird. Gerade weil die hier erfolgende Kommunikation nicht durch Organisation bestimmt wird (wobei die Frage auftreten

38 Ob das *Rechtssystem* Beteiligung an der politischen Wahl als eine nicht-erzwingbare »Bürgerpflicht« ansieht, ist eine andere Frage.

würde: durch welche?) kann die politische Wahl als »Repräsentation« der im System nicht bestimmbaren Einheit des Systems angesehen werden.

Als »Politik« kann man jede Kommunikation bezeichnen, die dazu dient, kollektiv bindende Entscheidungen durch Testen und Verdichten ihrer Konsenschancen vorzubereiten. Solche Aktivität setzt voraus, daß sie selbst noch keine kollektiv bindenden Wirkungen hat, aber sich gleichwohl schon dem Beobachtetwerden und damit einer gewissen Selbstfestlegung aussetzt. Meinungsänderungen bleiben möglich, aber sie müssen gegebenenfalls erklärt werden. Das politische Lavieren, die Disposition über Zeit bei der Entwicklung von Themen und Unterstützungsbereitschaften, das Sich-und-andere-Festlegen auf noch nicht definitive Resultate erfordert besondere Geschicklichkeiten, die nicht als organisierbare Ressourcen zur Verfügung gestellt werden können.[39] Aber die Entfaltung solcher politischer Aktivitäten setzt Organisationen und Organisationsmitgliedschaften voraus, weil anders Unterstützungsbereitschaften und Gegnerschaften gar nicht registriert werden könnten und das Einwerben von Konsens ins Unbestimmbare ausfließen würde.

Auch für Politik in diesem engeren Verständnis ist also Organisation erforderlich, weil man Kommunikationen und allgemeiner: Mitgliederverhalten sozialen Systemen zurechnen muß. Politisch gemeinte Kommunikation findet in den Parteien, in den Interessenverbänden, aber auch in der öffentlichen Verwaltung statt. Hier geht es um Interaktionen, die sich rekursiv (vorgreifend oder zurückgreifend) an den Prozessen politischer Meinungsbildung orientieren. Politische Kommunikation in diesem speziellen Sinne ist nur möglich, wenn ihre »Referenz« greift, wenn es also die Organisationen, auf die man sich bezieht, tatsächlich gibt. Sie entzieht sich aber, besonders wenn sie zwischen Organisationen abläuft, weitgehend der organisationsinternen Steuerung. Sie findet zumeist mündlich statt oder erfordert,

39 Aber auch die Zurechnung auf Personmerkmale ist fraglich (und ist bestenfalls ein Kürzel für die Selbstbeobachtung des Politikprozesses), weil die Merkmale gar nicht unabhängig von den Aktivitäten und ihren Erfolgen bzw. Mißerfolgen feststellbar sind. Hierzu Eugene Bardach, The Skill Factor in Politics: Repealing the Mental Commitment Laws in California, Berkeley 1972.

wenn schriftlich, die Fähigkeit, zwischen den Zeilen zu lesen. Man kann diesem Phänomen nur gerecht werden, wenn man es als Eigenart von Interaktion begreift, die aber in dieser typischen Formierung nur möglich ist, weil auf der Ebene der politischen Organisationen Differenzierungen etabliert sind.

Davon ist für jeden Sachkundigen deutlich zu unterscheiden die speziell administrative Kommunikation innerhalb der öffentlichen **Verwaltung.** Sie befaßt sich mit dem Spielraum, den die Ausführung formaler Weisungen läßt, mit schriftlicher Dokumentation (Aktenführung) und mit der Frage, was und was nicht in die Akten kommt.[40] Sie erörtert Rechtsfragen und Fragen der Möglichkeiten, budgetierte Gelder zu verwenden; und natürlich sind Personalfragen nur zum geringen Teil politische Fragen. Oft gelten in der öffentlichen Verwaltung denn auch andere Zeithorizonte als zum Beispiel aus der Sicht der politischen Parteien, deren Politik von der Verwaltung aus oft als zu kurzfristige, zu rasch wechselnde Meinungsbildung eingeschätzt wird. Das Postulat der »Unabhängigkeit des Berufsbeamtentums« unterstreicht diesen Gegensatz.[41]

Es macht also Sinn, zwischen Politik, Verwaltung und Publikum auf der Ebene der Interaktionen zu unterscheiden.[42] Die Unterscheidung ist vor allem wichtig, weil sie eine Analyse der

40 Siehe als konkretes Beispiel die Analyse des Berichtswesens des Polizeistreifendienstes bei Karl Thomas Ley, Polizeioperationen und Polizeiberichte, Diss. Bielefeld 1992. Es ist klar, daß solche Berichte im Kontext der (politisch verantwortlichen) Staatsorganisation erfolgen, daß die in ihnen behandelten Sachverhalte gelegentlich »politisiert« werden können und daß die Textverfasser, um dies zu vermeiden, darauf achten. Aber es ist ebenso klar, daß sie ihr Handeln nicht als (im geläufigen Sinne) politisches Handeln verstehen.

41 Siehe unter diesem Gesichtspunkt den Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Baden-Baden 1973, insb. Tz. 261. Die Kommission hatte es im übrigen mit Rücksicht auf diese für erforderlich gehaltene Unabhängigkeit abgelehnt, eine Besetzung höherer Dienstposten (außerhalb des engen Rahmens der »politischen Beamten«) auf Zeit vorzuschlagen, obwohl dies vielleicht eine bessere Abstimmung von Anforderungsprofilen, Eignungen und Lebensalter ermöglicht hätte.

42 Vgl. als eine differenzierte Darstellung auch Renate Mayntz, Soziologie der öffentlichen Verwaltung, Heidelberg 1978, S. 42f.

Machtverhältnisse im politischen System und eine Korrektur der offiziellen Darstellung einer politischen Machthierarchie erlaubt.[43]

Einerseits begünstigt die offizielle Darstellung die irrige Vorstellung, daß Politik und Verwaltung sich organisatorisch klar trennen ließen. Sie unterschätzt damit die Fluiditat des Verbindungsmittels Interaktion. Zum anderen tendiert sie zur Fortsetzung des klassischen, herrschaftsorientierten Hierarchiekonzepts. Danach »geht alle Macht vom Volke aus« und muß folglich als delegierte (und dadurch legitimierte) Macht (jetzt im Sinne vonpotestas = hoheitlicher Gewalt) begriffen werden. Wenn ferner der alte naturrechtliche Satz noch gilt, daß delegierte Macht nicht delegiert werden kann[44], muß man alle Macht bei den dem Volk politisch verantwortlichen Stellen, also bei den durch politische Wahl direkt oder indirekt besetzten Stellen vermuten. Schon die Lehre von der Gewaltenteilung hatte damit ihre Probleme.[45] Was Lokalisierung von Macht betrifft, ist diese Darstellung jedoch nicht nur fiktiv, sondern gänzlich unrealistisch.

Nach der offiziellen Darstellung müßte es so sein, daß die Macht von ihrer »Quelle«[46], dem Volke ausgeht, von dort über die politisch verantwortlichen (gewählten) »Repräsentanten« des Volkes dem Verwaltungsstab zufließt, der dann das Volk nicht mehr als Einheit, sondern nur noch als Summe von Individuen oder Gruppen sieht und weisungsgemäß auf diejenigen, die ihm unterworfen sind, Macht anwendet. Die Einheit des Systems kommt dann in der Paradoxie zum Ausdruck, daß das

43 Wir müssen an dieser Stelle auf Untersuchungen vorgreifen, die systematisch in das Kapitel über die Selbstbeschreibung des politischen Systems gehören.

44 Als Reflex dieser Lehre findet man heute verfassungsrechtliche Delegationsschranken, etwa in Art. 80 GG.

45 Siehe hierzu aus juristischer Sicht Hans D. Jarass, Politik und Bürokratie als Elemente der Gewaltenteilung, München 1975.

46 Uber die Metapher der »Quelle«, die die Frage nach dem, was davorliegt, abschneidet, wären besondere Untersuchungen notwendig. Sicher besteht hier ein semantischer Zusammenhang zwischen Machtquelle und Rechtsquelle im Sinne der alten Einheit von potestas und iurisdictio. In der Logik einer Theorie autopoietischer Systeme liegt es, zu sagen, daß die einzige »Quelle« der Operationen eines Systems das System selbst ist.

Volk zugleich Souverän und sein eigener Untertan ist.[47] Durch Aufteilung in Volk, Politik, Verwaltung und Publikum = Volk wird diese Paradoxie dann über Unterscheidungen in ein Kreislaufmodell aufgelöst, das zur Schließung des Kreislaufes vorsieht, das Publikum Volk könne in der politischen Wahl auf die Art reagieren, wie es durch die Verwaltung behandelt wird.

In dem Maße, als eine solche Ordnung eingerichtet wird, muß man jedoch feststellen, daß sie komplexitätsempfindlich ist. Je mehr Entscheidungen und je mehr Transport von Entscheidungen sie sich zumutet, desto stärker überlastet sie die Entscheidungsstellen - und besonders natürlich diejenigen, die darauf spezialisiert sind, Entscheidungsprämissen für andere Entscheidungen festzulegen, also Personal, Programme und organisatorische Zuordnungen für Stellen zu bestimmen. Auf diese Überforderung reagiert das System durch eine weitere Unterscheidung. *Formal* trifft die offizielle Darstellung weiterhin zu. Und »formal« heißt: wenn es zu Konflikten kommt, kann diejenige Instanz sich durchsetzen, der Macht im Sinne von hoheitlicher Gewalt zusteht. Aber dies stimmt schon nicht mehr, wenn man meinen würde, dies könne auf Grund von Willkür, Gutdünken oder Gewissen geschehen. Damit würde man übersehen, daß keine Entscheidung eine anfängliche Entscheidung ist, sondern immer nur als Teilnahme an einem Prozeß der Unsicherheitsabsorption möglich, ist also immer nur als Reaktion auf eine Lage, die durch vorherige Entscheidungen und andere Ereignisse bestimmt ist. Jede Entscheidung ist Entscheidung in einer historischen Situation, reflektiert diese Situation, ist also Entscheidung einer nichttrivialen Maschine. Und dies kann man vorher wissen. Daher kommt es immer auch zu Versuchen, Entscheidungen zu beeinflussen, zum Beispiel durch gezielte Bombardierung mit Informationen oder durch Vorenthaltung von Informationen. So kommt es zur Festlegung von Entscheidungsprämissen für Entscheidungen, deren Funktion in der Festlegung von Entscheidungsprämissen liegt. Und auch dies wird wiederum antizipiert. Der »Machthaber« muß sich bedroht fühlen durch die Möglich-

47 Man mag hier Rousseaus Unterscheidung von volonté générale und volonté de tous wiedererkennen und zugleich ein zusätzliches Argument für die Einheit der Differenz finden. Das Volk ist beides.

keit einer unsachgemäßen Vorbereitung seiner Entscheidungen. Man braucht ihm gar nicht erst zu drohen und wird dies bei engeren Kooperationsverhältnissen in den seltensten Fällen tun, denn darauf könnte er formal reagieren. Das Bedrohtsein, oder anders gesagt: das Angewiesensein auf goodwill und Kooperation, liegt in der Situation selbst und in einem stillschweigenden Wissen um das Wissen der anderen. Das heißt nicht, daß es um rein psychische Sachverhalte gehe. Auch »stillschweigende« Prämissen sind durchaus Sinnbestandteile der Kommunikation. Die Kommunikation selbst macht es erforderlich, zwischen Gesagtem und Gemeintem zu unterscheiden und Bedrohliches (etwa verdeckten Widerstand) zu erkennen, auch wenn es nicht zum Thema der Kommunikation wird.

In diesem Sinne generiert das System *informale* Macht, nämlich die Möglichkeit, Angewiesenheiten des Machthabers zu nutzen. Emphatisches »Für-richtig-Halten« von Vorschlägen mag dann genügen, um anzudeuten, daß es für andere Entscheidungen an Motiven fehlen würde.

Der offizielle Machtkreislauf induziert einen Gegenkreislauf informaler Macht, und je größer der Entscheidungsspielraum und die Komplexität der Entscheidungslagen wird, desto mehr bestimmende Wirkung geht von dieser informalen Macht aus. Je nach den Schnittstellen im Kreislauf von Volk/Politik/Verwaltung/Publikum nimmt dieser Gegenkreislauf aber ganz verschiedene Formen an.

In der politischen Wahl versuchen Politiker, das Volk zu überreden, sie zu wählen. Viel Sorgfalt wird auf eine günstige Präsentation der politischen Programme gelegt, und starke moralische Akzente dienen dazu, zu insinuieren, daß nur bei bestimmten Politiken (policies) Einverständnis und Motivation im Sinne des Guten-und-Richtigen zu erreichen sei. Natürlich durchschauen viele (wenn nicht alle) das Spiel, aber das System ist gegen das Durchschautwerden immun, weil es auf dieser (sagen wir: systemischen) Ebene keine Alternativen anbietet. Anscheinend gibt es keine anderen Formen des Komplexitäts-handling, und wenn man sie entdecken und realisieren könnte, würde das revolutionierend wirken. Dem Volk bleibt als eine viel genutzte Alternative zu den angebotenen Alternativen die Resignation. Und eben deshalb kommt es, realistisch gesehen, für die »Zukunft der

Demokratie« vor allem darauf an, wie und worin sich die Alternativen unterscheiden, die angeboten werden.

Man könnte nun der Meinung sein, die offizielle Version müsse korrigiert werden mit der Aussage: alle Macht gehe von den Politikern aus. Das würde auf eine Art von »Elitentheorie« zurückführen. Damit würde man aber die nach wie vor zentrale Differenz von formaler und informaler Macht verkennen. Und man würde vor allem übersehen, daß es noch weitere Schnittstellen im System gibt, und zwar zunächst die von Politik und Verwaltung.

Hier wird mit anderen Karten dasselbe Spiel gespielt. Und auch die Klagen klingen vertraut. Statt über Herrschaft der Eliten wird über Herrschaft der Bürokratie geklagt. Die politischen Parteien dürfen die Kluft zwischen Vorschlag und Durchführbarkeit nicht zu groß werden lassen; zumindest dann nicht, wenn sie an der Regierung beteiligt sind. Sie müssen juristisch geeignete Formen finden, sich Vorstellungen über Kosten und weitere Belastungen verschaffen und Begünstigte und Belastete auseinanderdividieren können. Zu all dem sind Sachkenntnisse und Folgenabschätzungen erforderlich, die man am besten aus der Verwaltung holt, die aber dazu tendieren wird, ihre eigenen Ideen zu verkaufen und ihre eigene Belastung miteinzurechnen. Auch hier entwickeln sich also Kooperation und Taktik wechselseitiger Steuerung im Hinblick auf Möglichkeiten formaler und folglich bindender Entscheidung. Das gleiche Bild erscheint, wenn man auf personale Entscheidungsprämissen hin abfragt. Geklagt wird auch hier in beiden Richtungen: über die parteipolitische Okkupierung von Stellen, die eigentlich für Beamte (mit normalen Karrieren) vorgesehen sind, und über die Uberrepräsentation von Beamten im Parlament. Solche Gemengelagen ergeben sich aus dem Bedarf für ein Abfangen von Machtchancen über Vertrauensbeziehungen, die dann ihrerseits aber nicht frei sind von Karrierekalkulation der Beteiligten. Neue Minister versuchen und sehen sich auch in ihrer Partei dem Druck ausgesetzt, Angehörige der eigenen Partei im Verwaltungsapparat unterzubringen. Aber auch umgekehrt wird es in den Parteien auch gern gesehen, wenn tüchtige Beamte sich zum Parteieintritt entschließen, um auf eine schnellere, wenngleich riskantere Karriere zu setzen.

All das hebt die Möglichkeit nicht auf, ständig offene Fragen formal und verbindlich zu entscheiden - aber eben: in einem Netzwerk vorheriger und nachheriger Unsicherheitsabsorption, das seinerseits Machtchancen generiert. Eine der Folgen ist, daß die Lokalisierung der Macht von Situation zu Situation wechselt und nur noch im System selbst beobachtet und kalkuliert werden kann. Dies liegt vor allem daran, daß immer mit der Unterscheidung von formaler und informaler Macht kalkuliert werden muß, Kommunikationen (schriftliche *und* mündliche) entsprechend doppelt gelesen werden müssen und vor allem: eine Beobachtung zweiter Ordnung etabliert sein muß, so daß jeder Beobachter berücksichtigen kann, daß und wie er beim Beobachten beobachtet wird. Und nicht zuletzt fällt komplizierend ins Gewicht, daß ein solches Verbundsystem auch die Unterscheidung von Inklusion und Exklusion benutzt und über Versorgungseinrichtungen für die Ausgeschlossenen verfügen muß, also über eine in diesem speziellen Sinne politische Verwendung von Verwaltungsstellen oder -pensionen.

Und wieder gilt: daß dies alles durchschaut wird, daß es wegen der Abweichung von der offiziellen Sinngebung Kritik auf sich zieht, aber zugleich gegen das Durchschautwerden immun zu sein scheint, da keine grundsätzlich anderen Alternativen für die Bearbeitung selbsterzeugter Komplexität in Sicht sind.

Auch an der dritten Schnittstelle, der zwischen Verwaltung und Publikum, bildet sich Gegenmacht. Die offizielle Darstellung geht davon aus, daß die Verwaltung Entscheidungen trifft und sie dem betroffenen Publikum gegenüber durchsetzen kann. Das Problem liegt danach bei der rechtlichen Kontrolle der Entscheidungen und bei der rechtlichen Kontrolle ihrer Befolgung, wird also als ein Problem des Rechtsstaates und der Überwachung der Durchsetzung geführt. Der Bürger kann Rechtsschutz in Anspruch nehmen oder mit seiner Stimme in der politischen Wahl reagieren, also im offiziellen Machtkreislauf handeln. Dieser Sachstand und seine Beschreibung entsprechen, historisch gesehen, dem Umstand, daß der Rechtsstaat sich entwickelt hatte, bevor die politische Demokratisierung anlief und sich auswirken konnte. Deren Auswirkungen lösen dann Tendenzen zum Wohlfahrtsstaat aus. In dem Maße, als sich der Wohlfahrtsstaat entwickelt hat, werden der Verwaltung aus politischen Gründen

mehr und mehr Programme zugewiesen, für deren Durchführung sie auf Kooperation ihres Publikums angewiesen ist. Diese Angewiesenheit läßt sich nicht immer auf Rechte und Rechtspflichten zurückrechnen; und sie deckt sich auch nicht immer voll mit dem Eigeninteresse derer, auf deren Mitwirkung die Verwaltung angewiesen ist. Sie bezieht sich mehr auf organisierte Partner, die man in anderen Konstellationen wiedersehen wird, als auf Individuen, die mit subjektiven Rechten ausgestattet sind und in diesen Rechten durch eine Eingriffsverwaltung beschränkt werden können. Sie sprengt damit auch die alte juristische Unterscheidung von »öffentlich« und »privat« und mit ihr die klaren Konturen eines Gemeinwohldenkens. Sie greift statt dessen vermehrt Probleme auf, die sich aus der funktionalen Differenzierung des Gesellschaftssystems ergeben (man denke an Gesundheitspolitik, Technologiepolitik, Schulpolitik, an Arbeitsbeschaffungs- und Industrieansiedlungsmaßnahmen, Ausbildungs- und Umschulungsförderung etc.), und dies unabhängig davon, ob solche funktionalen Fremdkörper juristisch und budgetmäßig im Staatsbereich angesiedelt sind oder nicht.

Bei all dem verbleiben der Verwaltung durchaus, und sogar vermehrt, eigene Kompetenzen, die jedoch für eine erfolgversprechende »Irritation« anderer Systeme oft nicht ausreichen. Daraus ergeben sich, auf beiden Seiten, Verhandlungsmöglichkeiten und entsprechende Machtchancen. Dabei ist jedoch die Teilnahme an Verhandlungen, anders als bei Rechtsverfahren, selbst Gegenstand von Verhandlungen und nicht realistisch erzwingbar.[48] Wenn der Erfolg der Verwaltung, das Erreichen der ihr politisch vorgegebenen Ziele, nicht mehr rein rechtlich (mit noch akzeptablen Abweichungsquoten) gesichert werden kann, wenn also die Komplexität über die Möglichkeiten einer strikt rechtlichen Fixierung hinaus zunimmt, induziert auch hier Komplexität Gegenmacht. Auch hier führt das in der Praxis zu einem komplexen Interessengeflecht am Rande der Legalität und über ihre Grenzen hinaus. Diejenigen, auf deren Kooperation die Verwaltung angewiesen ist, können dafür etwas verlangen, und umgekehrt kann die Verwaltung ihren rechtlich konzedierten Ermes-

48 Siehe dazu Hendrik Vollmer, Akzeptanzbeschaffung: Verfahren und Verhandlungen, in: Zeitschrift für Soziologie 25 (1996), S. 147-164.

sensspielraum, die Unbestimmtheit von Rechtsbegriffen oder auch einfach ihre Disposition über Zeit und die ihr eigene Trägheit benutzen, um schärferes Vorgehen anzudrohen für den Fall, daß eine Kooperation nicht zustande kommt. Das braucht normalerweise nicht explizit zu geschehen, denn auch hier antizipiert die Macht sich selber. Es bilden sich lokale Kooperationssysteme, die System und Umwelt übergreifen (wie bei »just in time«-Arrangements in der Industrie) mit der Folge hierarchischer Unlenkbarkeit. Von außen gesetzte oder erwartete Erwartungen bilden Argumente, die in den beteiligten Hierarchien von unten nach oben geleitet werden und die von der Spitze nicht (oder nur in seltenen Fällen) durch eigene Außenkontakte korrigiert werden können. Leichte Beimischungen von Illegalität (und insofern auch: Störanfälligkeit) werden erfolgsnotwendig, und das »Gnadenrecht«, könnte man sagen, wird dem Staatspräsidenten entzogen und weit unten praktiziert je nach den Erfordernissen der Außenkontakte.[49]

Selbst diese Darstellung des »interface« von Verwaltung und betroffenem Publikum vereinfacht noch zu stark. Die Entgleisung offizieller Programmvorhaben bei der »Implementation« ist nicht nur eine Machtfrage. Es entwickeln sich im Grenzverkehr auch quasi moralische Überzeugungen über das, was zumutbar und angemessen ist. Auch dadurch werden die amtlichen Begriffe von Pflicht, Haftung, Rechtswidrigkeit und Schuld modifiziert.[50] Man darf, anders gesagt, nicht davon ausgehen, daß die Kontakte von Anfang bis Ende im Rechtssystem durchgeführt werden. Eher ist es wahrscheinlich, daß man versucht, zu einer befriedigenden Lösung anstehender Probleme zu kommen. Das Recht kann dabei, zitierbereit, im Hintergrund bleiben. Und es mag dann vor allem die Zuspitzung von Konflikten sein oder auch die Verletzung von Achtungserwartungen der Beteiligten oder von erwarteter Konzilianz, die dazu führen, daß die Schrauben des Rechts angezogen werden. Dann zeigt sich im übrigen rasch, daß auf der Seite des Rechts reine Zweckprogramme ver-

49 Zu den daraus resultierenden Problemen rechtlicher Kontrolle vgl. Gerd Winter, Bartering Rationality in Regulation, in: Law and Society Review 19 (1985), S.219-250.

50 Siehe dazu Keith Hawkins, Environment and Enforcement: Regulation and the Social Definition of Pollution, Oxford 1984.

sagen, weil sie zu viel Widerstand ermöglichen, und man jetzt klare Regeln braucht, die festlegen, was durchgesetzt werden kann und was nicht.[51] Denn zu viel Wahlfreiheit im Bereich von Zwekken und Mitteln würde nicht zuletzt bedeuten, daß man sichtbar wird als jemand, der seinen eigenen Vorlieben, Verärgerungen und Ressentiments in der Form des Rechts freien Lauf läßt.

In allen genannten Fällen der Machtpraxis ist die Interaktionsabhängigkeit der Gegenmacht bemerkenswert. Die Politiker müssen in ihren Wahlbezirk kommen, um ihre Wähler zu überzeugen. Die Ministerialbürokratie bringt sich in Sitzungen zur Geltung. Auch die Kooperationsverhältnisse von Verwaltung und Publikumsorganisationen lassen sich nicht einfach durch Zustellung von Verwaltungsbescheiden regulieren. Interaktionsabhängigkeit heißt aber immer auch: Raümgebundenheit. Mehr als im Modell des Territorialstaats mit Gleichheit der Entscheidungspraxis in seinem Territorium vorgesehen ist, wirken sich in Gegenmachtverhältnissen räumliche Unterschiede, Nähe und Ferne, Häufigkeit und Leichtigkeit des Kontaktes aus. In der offiziellen Perspektive von Raum- und Regionalpolitik wird diese Art Interaktionsgebundenheit nicht berücksichtigt. Der Akzent liegt auf Entwicklungsplanung bzw. auf Ausgleich der Benachteiligung bestimmter Regionen. Aber Kommunikation ist an sich keine raumgebundene Operation. Nur wenn sie auf Interaktion angewiesen ist, gewinnt die Raumabhängigkeit an Bedeutung. Damit gewinnen dann aber auch weniger willkommene Aspekte an Gewicht: Häufigkeit der Kontakte, Rücksichten auf Netzwerke, persönliche Bekanntschaft, Verfilzung von Interessen. Regionalförderungsprogramme der offiziellen Politik mögen diesen interaktiven Aspekt verstärken. Ob und wie sich Subventionen auswirken, entscheidet die Wirtschaft (und allenfalls durch sie vermittelt, der räumliche Standort). Aber wer Subventionen hereinholen kann oder auch nur in der Vermutung steht, dies zu können, kann Interaktionsvorteile ausnutzen. Jedenfalls bildet die Gegenmacht eher als der offizielle Machtkreislauf Gelegenheit, Sonderinteressen regionaler Herkunft zur Geltung zu bringen.

51 Siehe die Fallstudie von David Schoenbrod, Goals Statutes or Rules Statutes: The Case of the Clean Air Act, in: UCLA Law Review 30 (1983), S.740-828.

Die vorstehenden Überlegungen fügen sich zu einem Gesamtbild zusammen, das man mit dem Ausdruck »Doppelkreislauf« bezeichnen könnte.[52] Wenn die offiziell vorgesehene Machtordnung sich mit Komplexität überlastet, entsteht Gegenmacht, die ausnutzt, daß die für formales Entscheiden vorgesehenen Instanzen auf Unsicherheitsabsorption angewiesen sind. In hierarchischen Bereichen kann man deshalb beobachten, daß die Macht von oben nach unten und von unten nach oben gerichtet ist. Sobald es unter dem Vorzeichen von Demokratie und politischer Wahl zu einem Machtkreislauf kommt, induziert dieser Kreislauf einen Gegenkreislauf. Bemerkenswert ist dabei, daß es nicht (oder nur in tolerierbarem Ausmaß) zu Konflikten und Streitereien kommt. Das wird dadurch verhindert (oder doch minimiert), daß Macht und Gegenmacht unterschiedliche Machtquellen benutzen, daß sie in der Kommunikationsweise sich nach explizit/implizit unterscheiden und daß von den Beteiligten ein entsprechendes Unterscheidungsvermögen erwartet werden kann. Das System beruht auf der *Differenzierung* von Kreislauf und Gegenkreislauf, von formaler und informaler Macht und zugleich auf der stets präsenten Möglichkeit, im Konfliktfalle der offiziellen Macht den Vorrang zu geben, die es aber eben deshalb im Normalfalle und bei fortzusetzender Kooperation nicht zum Konflikt kommen lassen wird.

Dieses Arrangement entspricht der operativen Schließung und der zirkulären Struktur des Systems. Müßte man eine Hierarchie voraussetzen, könnte man annehmen, daß das System von oben kontrolliert werden kann. Das würde jedoch die Komplexität des Systems stark einschränken und es überdies an der Spitze interventionsempfindlich machen. Die Evolution des politischen Systems hat diese strukturellen Beschränkungen seit langem gesprengt. Sie hat zur Etablierung von »stränge loops«[53] gezwungen. Jede Schnittstelle erzeugt solche Schleifen und sorgt an

52 Siehe parallel hierzu Niklas Luhmann, Machtkreislauf und Recht in Demokratien, in: ders., Soziologische Aufklärung 4, Opladen 1987, S. 142-151; ders., Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München 1981, insb. S. 42ff.; .und für Entsprechungen im Wirtschaftssystem Niklas Luhmann, Die Wirtschaft der Gesellschaft, Frankfurt 1988, S. i4off.

53 Im Sinne von Douglas R. Hofstadter, Gödel, Escher, Bach: An Eternal Golden Braid, Hassocks, Sussex UK 1979; dt. Übers. Stuttgart 1985.

Ort und Stelle für hinreichende interaktionelle Erfahrungen und Kapazitäten im Umgang damit. Das Gesamtsys tem etabliert sich dann als Hyperzyklus, als strange loop der strange loops und findet darin seine Einheit, die aber durch keine Stelle des Systems mehr repräsentiert werden kann. Die Kontrolle der Kontrollen - das ist das System.[54]

Die Schließung des Systems erfolgt an der Stelle, wo das Weisungen empfangende, administrativ belästigte Publikum der Individuen, Gruppen und Organisationen zum Volk wird[55]; an der Stelle, wo die volonté de tous zur volonté générale wird. Diese Transformation bleibt aber ein Geheimnis. Sie kann nur als Paradoxic formuliert werden.[56] Sie ist der Attraktor zahlreicher theoretischer, vor allem »demokratietheoretischer« Unternehmungen. Hierauf bezieht zum Beispiel Jürgen Habermas die Hoffnung, daß Öffentlichkeit oder jedenfalls kommunikatives Handeln etwas ausrichten könne - oder jedenfalls den Anspruch festhalten müsse, etwas ausrichten zu können.[57] Hier müssen, in Habermas' Terminologie, System und Lebenswelt vermittelt werden. Und wenn es denn ein Geheimnis bleiben muß oder als Paradoxie erscheint und wenn denn der Sprung zurück vom Paradox ins Paradies nicht gelingen kann, müssen Unterscheidungen vorgeschlagen werden, die sich an die Stelle der Paradoxie setzen, um sie zu invisibilisieren und statt dessen anschlußfähige Identitäten zu konstruieren. Und dann: warum nicht System und Lebenswelt. Oder etwas anderes.

54 Fast ein Zitat. Siehe Ranulph Glanville, The Form of Cybernetics: Whitening the Black Box, in: General Systems Research: A Science, a Methodology, a Technology, Louisville, Kentucky 1979, S. 35-42 (39), dt. Übers, in: ders., Objekte, Berlin 1988, S.99-118.

55 Siehe zur jüngsten Konjunktur dieses Begriffs Lutz Hoffmann, Das >Volk<: Zur ideologischen Struktur eines unvermeidbaren Begriffs, Zeitschrift für Soziologie 20 (1991), S. 191-208.

56 Auf das hier angedeutete Souveränitätsparadox kommen wir im Kapitel über die Selbstbeschreibungen des politischen Systems zurück.

57 Siehe insb. das Vorwort zur Neuauflage von: Jürgen Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, Frankfurt 1990.

V.

Auch für den Bereich der Politik haben sich Organisationen gebildet, die hinreichende Stetigkeit aufweisen, so daß man mit ihrem Wirken rechnen kann. Hier ist vor allem an politische Parteien zu denken.[58]

Die Funktion einer politischen Partei liegt in der unverbindlichen Vorbereitung kollektiv bindender Entscheidungen - bis hin zu Entscheidungen über die Regierungsbildung oder das Verbleiben in der Opposition. Das Ausgangsproblem ist das einer Überdetermination des EntScheidungsprozesses oder das des »redundancy of potential command«.[59] Man könnte von einem globalen Auftrag zur Unsicherheitsabsorption im Blick auf bestimmte oder bestimmbare Themen sprechen, die hinreichend sicher erscheint, um den politischen Prozeß mit dem Ziel einer Entscheidung in Gang zu setzen. Auch hier geht es, wie immer bei Unsicherheitsabsorption, um den Einbau einer bekannten Welt in eine unbekannte Welt, um die Rekonstruktion des Unbekannten durch das Dual von Annahmen und Überraschungen. Wir werden noch sehen, daß dazu der Blick auf die Stellung, aus der heraus andere die Welt beobachten, also das Beobachten zweiter Ordnung, hilfreich, wenn nicht unerläßlich ist.

Man darf vermuten, daß im Banne dieser Funktion die Typik der Aufmerksamkeit von Parteien (und hier wie immer: nicht psychisch, sondern kommunikativ gemeint) auf sehr spezifische Problemformen konzentriert wird. Sie richtet sich auf Durchset-

58 »Vor allem« deshalb, weil es zahllose weitere Organisationen und Organisationsbüros gibt, die sich mit der Beeinflußung von politischen Entscheidungen, sei es der Staatsorganisation, sei es der politischen Parteien befassen. Wie weit dies Geschäft besonderen Vermittlungsorganisationen übertragen wird, die dann Funktionen struktureller Kopplung erfüllen, und wie weit es nur durch besondere Rollen, Personen oder Interaktionen wahrgenommen wird, wäre nur durch empirische Untersuchungen zu klären. Die Grenzen der »Lobby« sind flüssig.

59 Diese Formulierung bei Gordon Pask, The Meaning of Cybernetics in the Behavioural Sciences (The Cybernetics of Behaviour and Cognition: Extending the Meaning of »Goal«), in: John Rose (Hrsg.), Progress in Cybernetics, London 1970, Bd.I, S. 15-44 (32).

Zungsfähigkeit und, dadurch bedingt, auf Fragen des Konsenses/ Dissenses sowie auf das Erfolgsprofil der Partei. Das heißt auch, daß die Themen oder Anliegen, um die es geht, mit einer Art professionellem Blick behandelt werden und folglich, wie es für Außenstehende erscheint, nicht ernst genommen werden. Eben deshalb benötigen Parteien ein öffentliches Bekenntnis zu »Werten«, die hinreichend abstrakt sind, so daß sie **auf** alle Fälle sich als Bezugspunkt für die Formulierung guten Willens eignen.
Dieser allgemeine Kontext ist für vielerlei Entwicklungen offen. In der Ausdifferenzierung selbst und in der Spezifizierung des Focus der Parteipolitik liegt bereits die Wahrscheinlichkeit einer Entfremdung zwischen Partei und politischem Publikum begründet, was durch häufige Besuche der Abgeordneten in ihren Wahlbezirken nur schwer und nur mühsam kompensiert werden kann. Parteien sind Organisationen. Bei Parteibeschlüssen kann das Publikum nicht mitwirken, sondern nur im Blick bleiben. Die intern und die extern benutzbaren Sprachen divergieren - und die Frage ist nur, wie man verhindern kann, daß diese Divergenz selbst zu einem politischen Faktor wird. Mehr und mehr entwickeln sich die Parteien in Richtung auf Karriereorganisationen, die nach außen hin den Eindruck erwecken, als ob die Versorgung mit Posten und Einkünften und der Aufbau personaler Kontaktnetze und Herrschaftsapparate das primäre Ziel parteipolitischer Aktivität seien. Wie in allen Organisationen scheint es auch hier eine Ziel/Mittel-Verschiebung zu geben, so daß die Mittel an die Stelle der Ziele treten und das Verhalten nur verstanden werden kann, wenn man berücksichtigt, daß die Selektionen sich in erster Linie an diesen Sekundärzielen orientieren.

Dies Unbehagen muß jedoch im Kontext gesehen werden.
Zunächst ist zu bedenken, daß Unsicherheitsabsorption gerade bei hoher und ständig erneuerter Unsicherheit auch bedenkliche Seiten hat. Man wird dazu tendieren, die erreichten Sicherheitsgewinne, die auch Konsens symbolisieren, festzuhalten. Man wird dabei bleiben. Aber das heißt auch: die Responsivität der Politik abzubauen. Dagegen kann sich die Organisation nur wehren, wenn sie, über den schematisierten Gegensatz zwischen den Parteien hinausgehend, auch *in* die einzelnen Parteien ständig Irritationen neu einführt. Das mag durch laufenden Auffas-

sungswandel geschehen, aber, eleganter und. weniger leicht abweisbar, auch durch Entdeckung von Fakten, die sich politisch interpretieren lassen. Daß dies »stört«, trifft zu; aber daß dies ein Nachteil wäre, ist ein Fehlurteil. Ein Blick in neuere Managementtheorien lehrt, daß gerade im Stören (mehr als in anweisender Führung, die ja auch nur als Störung wirkt) die eigentliche Funktion des Management Hegt.[60] In sehr viel breiterem Rahmen als mit der klassischen Vorgabe von Organisationszielen dient das ziellose Stören der Erzeugung von Differenzen.

Wenn also anzustreben (oder jedenfalls: nicht einfach abzulehnen) ist, daß der Prozeß der Unsicherheitsabsorption laufend irritiert und dadurch gestört wird: welche Organisationsform eignet sich dann dazu, dies Chaos des Gelingens und Mißlingens in Ordnung, oder besser: im Rahmen seiner Funktion zu halten? Es ist dieser Hintergrund, vor dem man sich die Aufgliederung der Politik in Themen und Personen erneut ansehen sollte. Diese Segmentierung verhindert ein organisationsweites Durchschlagen von Störungen aus einem Bereich in andere; sie gewährleistet dem System Ultrastabilität (im Sinne Ashbys). Ein weiteres Gegengewicht liegt in den Netzwerken persönlicher Gunst und Abhängigkeit, die themenübergreifend, aber zugleich prekär gebildet sind. Die formale Hierarchie, deren »Demokratisierung« dann diskutiert werden mag, dient einerseits der weiterhin notwendigen Repräsentation von Parteibeschlüssen nach außen. Sie weist Sprecherrollen aus. Sie dient aber zugleich auch intern der Zweckentfremdung von Ressourcen und in diesem Sinne: der »Korruption« der Partei im Dienste der Ausbalancierung von Unsicherheitsabsorption und Störung. Die Hierarchie dient als eine Art Notaggregat für die EntScheidungsprozesse, die sich in der Realität heterarchisch vollziehen - das heißt: einerseits lokal im Kontakt benachbarter Themen oder Personen und andererseits unter dem Eindruck von Generalisierungen mit weitreichenden, am Wahlerfolg meßbaren Effekten.[61] Die eigentliche

60 **Vgl. Dirk Baecker, Die Form des Unternehmens, Frankfurt 1993, S. ijzff.**

61 Der politische Skandal ist ein Fall, an dem man generalisierende Effekte von an sich lokalen Störungen beobachten kann. Themen, die als symptomatisch gelten für das Können einer Partei, oder Personen, die über weite Kompetenzfelder hinweg besonders beeindrucken, wären andere Beispiele.

Funktion der Hierarchie wäre danach nicht die Durchsetzung von Weisungen, sondern die Ausweitung der noch integrierbaren horizontalen Kontakte.

Daß bei solchen Vorgaben Personen (wie Themen) Karrieren machen, also Ambitionen und Gelegenheiten zu kombinieren suchen, liegt auf der Hand. Das Netzwerk testet Personen auf Führungspotentiale hin, und das ist eine durchaus sinnvolle Funktion. In der Auswahl von Personen geht es letztlich um die Selektion von Entscheidungsprämissen für Entscheidungen. Daß die parteiinterne Durchsetzungsfähigkeit eine Art Prüfung ist, ist ebenfalls schwer zu bestreiten. Ein Problem aller Karrierestrukturen ist, daß die Bewährung auf einem Platz nicht unbedingt ein guter Indikator für die Bewährung in anderen Aufgabenbereichen ist. Die Personalentwicklungsleistungen hängen unter diesen Bedingungen stark von einer mehr oder weniger intuitiven persönlichen Urteilsfähigkeit ab, die sich in Parteien jedoch schwer durchsetzen kann, da es immer zugleich auch um personale Kontaktnetze und Patron/Klient-Verhältnisse geht. Politische Nachwuchsförderung ist unter diesen Umständen ein bleibendes Problem - um so mehr, als schichtspezifische Parameter weitestgehend entfallen sind. Die Disziplinierung liegt in der Parteienkonkurrenz, in der Beobachtung zweiter Ordnung und letztlich in der Zeit erfordernden Rückwirkung der Praxis auf ihre eigenen Bedingungen.

Diese im Hinblick auf Mehrparteiensysteme entwickelter Demokratien skizzierten Beobachtungen lassen sich allenfalls in ihrem Ausgangspunkt auf die Einparteiensysteme des ehemaligen Ostblocks anwenden - ganz zu schweigen von Fällen, in denen Parteien gar keine feste Mitgliederorganisation bilden, oder von faschistischen oder postfaschistischen Fällen, in denen sie als Volksbewegung auftreten und alles in sich aufnehmen müssen, was nicht über Intoleranz abgewiesen werden kann.

Auch für diese Fälle gilt, daß im »redundancy of potential command« und im Vortesten von staatlich zu verantwortenden, bindenden Entscheidungen die Sonderfunktion der Partei liegt. Zugleich damit aber übernimmt die Partei, wenn sie sich als Programmpartei versteht, die Formulierung der einzig-richtigen Meinung. Sie kann dies, da sie als Organisation in der Lage ist, im Namen der Organisation zu kommunizieren. Für parteiinterne

Verhältnisse heißt dies, daß alle Konflikte und alle Abweichungen auf Personen zugerechnet werden müssen. In der Personalisierung der Abweichung liegt das genaue Korrelat der Verkündung des objektiv Richtigen durch die Partei. Opposition ist dann nur möglich in der Form des prekären, stets widerrufbaren Tolerierens persönlicher Idiosynkrasien (etwa bei Intellektuellen mit durchgesetzter Reputation). Die Präokkupation der Partei mit der Formulierung und Bewahrung und Kontrolle der richtigen Meinung ist einerseits eine erhebliche Reduktion von Komplexität, indem sie den Informationsverarbeitungsprozeß auf das Schema konform/abweichend mit Bezug auf Vorgaben einschränkt (so wie dann auch die Beobachtung der Wirtschaft auf das Schema Erfüllung/Nichterfüllung von Planzielen). Sie ist andererseits eine beträchtliche Uberforderung des politischen Systems, weil sie funktionale Differenzierung nicht akzeptieren kann und sich gesellschaftsweit engagieren muß, wohin immer das Schema konform/abweichend die Beobachtung lenkt. Man kann vermuten, daß unter solchen Bedingungen auch die Form des modernen Staates nicht typengerecht realisiert werden kann. Die frühere Sowjetunion war eher ein Reich als ein Staat.

Während die ältere Totalitarismusforschung »Terror« als ein wesentliches Element solcher Regimes gesehen und entsprechend verurteilt hatte[62] und daraufhin Forschungen folgten, die stärker auf die internen Probleme einer nach außen totalitär wirkenden politischen Ordnung hingewiesen hatten[63], können Analysen »überspannter« politischer Organisationen vielleicht noch deutlicher zeigen, daß und wie politische Parteien, die mit dieser Spannung von Einheitsmeinung und personal zugerechneten Abweichungen zurechtkommen müssen, Verdacht generieren und universalisieren[64] und dafür sekundäre Kontrollmechanismen

62 Vgl. nur Hannah Arendt, Elemente und Ursprünge totaler Herrschaft: Antisemitismus - Imperialismus - Totale Herrschaft, Frankfurt 1958; Zbigniew R. Brzezinski, The Permanent Purge: Politics in Soviet Totalitarianism, Cambridge Mass. 1956.

63 Repräsentativ: Peter Christian Lutz, Parteielite im Wandel: Funktionsaufbau, Sozialstruktur und Ideologie der SED-Führung, 2. Aufl., Köln-Opladen 1968.

64 Siehe für Formen der weiteren Behandlung Klaus-Georg Riegel, Konfessionsrituale im Marxismus-Leninismus, Graz 1985. Siehe auch ders.,

organisieren mit der Folge, daß in allen Interaktionssituationen etwas Abwesendes (und deshalb: Ungreifbares) anwesend ist. Offenbar kann aber, auch wenn die Einheitsmeinung niemanden mehr wirklich überzeugt, die bloße *Differenz* von angenommenen (eingeschlossenen) und abgelehnten (ausgeschlossenen) Meinungen und Personen noch motivierend wirken - zumindest für einige Zeit. Ein anderes Einparteien-Paradigma wäre die Explosion der peronistischen, Linksradikale und Militärs zusammenfassenden Volksbewegungspartei mit der Folge einer terroristischen Militärdiktatur in Argentinien.

Alles in allem operieren politische Parteien, gleich in welcher der skizzierten Konstellationen, immer unter der Bedingung hoher Differenzierung des Gesellschaftssystems. Sie repräsentieren nicht die Gesellschaft, auch nicht das politische System der Weltgesellschaft, ja nicht einmal, auf der Differenzierung dritter Stufe, das regional segmentierte System staatsbezogener Politik. Sie haben in diesem System eine spezifische Funktion, die sie nur als Organisation wahrnehmen können. Damit finden sie sich mit typischen Eigenarten ausdifferenzierter Organisationen belastet und geraten in ständigen Widerspruch zwischen »talk« und »action«.[65] Sie betreiben in einer unsicheren Welt Unsicherheitsabsorption. Sie berufen sich auf Werte, denen jedes ontologische Substrat fehlt. Sie sind und bleiben selbstorganisierende Systeme, die nur selbst über Responsivität und Aufgeschlossenheit gegenüber Anliegen ihrer Umwelt entscheiden können. In dem Maße, als Ideologien oder eine spezifische Klientel als Anhaltspunkte für Identitätsfindung entfallen, konzentrieren sie sich sinnvollerweise auf das Prozessieren generalisierter und erneuerbarer Ressourcen: auf das Prozessieren von Personal. Und mit all dem machen sie sich unbeliebt. Ein Test, könnte man vermuten, auf die Erträglichkeit einer hochdifferenzierten Gesellschaft für sich selbst.

Öffentliche Schuldbekenntnisse im Marxismus-Leninismus: Die Moskauer Schauprozesse (1936-38), in: Alois Hahn/Volker Kapp (Hrsg.), Selbstthematisierung und Selbstzeugnis: Bekenntnis und Geständnis, Frankfurt 1987, S. 136-148.

65 Um erneut die Begriffe von Nils Brunsson zu verwenden. Siehe: The Organization of Hypocrisy a. a. O.

Organisation zergliedert Aufgaben und verteilt sie auf Stellen. Daraus ergeben sich relativ kdeinformatige Arbeitsprogramme. Die Stelleninhaber erwarten, daß andere erwarten, daß sie ihre Aufgaben erfüllen. In der normalen Diktion der Organisationstheorie wird dieses Vorgehen als rational behandelt und als Arbeitsteilung gerechtfertigt. Stelleninhaber klagen dann oft über die Schwierigkeiten ihrer Aufgaben und über zu starke Belastungen ohne die Möglichkeit eines direkten Durchgriffs auf Erfolge. In dieser Perspektive kommt ein anderer Aspekt nicht in den Blick, der für das Verhältnis von Gesellschaft und Organisation möglicherweise wichtiger ist - auch und gerade für politische Systeme.

Mit der Aufgliederung in Stellenaufgaben wird auch die allgemeine conditio humana, die *Notwendigkeit, beschäftigt zu sein,* in relativ kleine Formate aufgelöst. Während der vorgesehenen Arbeitszeit, und in der Politik zumeist weit darüber hinaus, rechnet der Stelleninhaber bzw. der, der eine entsprechende Rolle übernimmt, damit, daß Tätigsein im Sinne der Aufgabe erwartet wird. Solche Aufgaben sind nicht nur gegeben. Sie werden oft (und wieder: besonders in der Politik) auch als Resultat der Initiative des Stelleninhabers erwartet. Und besonders bei »demokratischen« politischen Rollen wird erwartet, daß der Politiker im Kontakt mit der Wählerschaft solche Aufgaben findet - oder erfindet.

Wenn daraus ein Riesenapparat der aktiven Parteipolitiker (oder zum Beispiel auch der Brüsseler Bürokratie) entsteht, führt das zu der Frage nach den gesellschaftlichen Folgen dieser Notwendigkeit, beschäftigt zu sein. Man kann fragen: brauchen wir so viel Politik und so viel Verwaltung? Und diese Frage ist berechtigt, ja um so dringender, wenn die Aufgaben im Kontakt mit dem Publikum oder mit Interessengruppen erzeugt werden, also »demokratisch« legitimiert werden können. Die demokratische Legitimation könnte ein Oberflächenphänomen sein, das die Suche nach Beschäftigung in eine bestimmte Richtung lenkt, aber damit noch nicht die eigentliche Ursache und deren gesellschaftliche Folgen in den Blick bekommt, nämlich die künstlich gesteigerte und spezialisierte Notwendigkeit, beschäftigt zu sein.

Über Organisation erzeugt das politische System eigenes Wachstum. Jede Aufgabe kann gut begründet werden. Der Stellenhaushalt tendiert zur Ergänzung und Erweiterung. Aber wenn die Stelleninhaber oder die Inhaber politischer Rollen sich dem Druck ausgesetzt fühlen, den ganzen Tag tätig zu sein, hat das Konsequenzen, die weit über die stellenspezifischen Programme hinausgehen. Auf der Suche nach Beschäftigung transformiert der Stelleninhaber, bei allen (durchaus berechtigten) Klagen über Überlastung, Anregungen und Gelegenheiten in Aufgaben und beschäftigt sich (und andere!) damit, diese Aufgaben zu erfüllen.[66] Da dies relativ kleinformatig geschieht, ist eine Koordination fast unmöglich. Die Umwelt wird mit den Effekten dieses Sichbeschäftigens überflutet und kann sich nicht wehren, weil immer gute Gründe bereitliegen, aus denen dies oder das geschehen muß. Noch fehlt es aber an einer Theorie, die die Notwendigkeit, beschäftigt zu sein, als die eigentliche Ursache und den heimlichen Antrieb dieses Wachstums und dieser Inanspruchnahme knapper Ressourcen aufdecken und Vorschläge der Eingrenzung dieses Phänomens unterbreiten könnte.

66 **In der Wissenschaft findet man ein entsprechendes Phänomen in den zahllosen Kongressen und Tagungen, die von Leuten veranstaltet werden, die genau darin ihre Hauptbeschäftigung finden. Das kann mit der Wichtigkeit der Themen nach Belieben begründet werden, zieht aber sehr viel Zeit und Kraft aus dem eigentlichen Forschungsprozeß ab.**

Kapitel 8

Öffentliche Meinung

I.

Die Gepflogenheit, ja die Notwendigkeit, sich an Meinungen anderer zu orientieren, reicht weit in eine nicht mehr greifbare Vergangenheit zurück. Auch in den tribalen Gesellschaften mit schriftloser Kultur muß man auf die Meinungen anderer Rücksicht nehmen. Hier kann das nur heißen, daß in der Interaktion unter Anwesenden, der einzig verfügbaren Form von Kommunikation, auch die mutmaßlichen Meinungen der Abwesenden zählen. Nur in seltenen Fällen, vor allem bei familienübergreifenden Konflikten, kommt es zu »Großinteraktionen«, an denen alle (streitfähigen Männer) teilnehmen oder teilnehmen können, um so etwas wie eine kollektive Meinung herzustellen. Im Normalgang des Lebens laufen aber viele Interaktionen gleichzeitig nebeneinander her; und auch die jeweils Anwesenden können im nächsten Moment abwesend sein, so daß die Anwesenheit des demnächst Abwesenden eine notwendige Ausgleichsfunktion erfüllt und vermutlich mehr, als man rückblickend rekonstruieren kann, die Generierung einer symbolisch präsenten Welt übernimmt, an der man sich orientieren kann, statt nachzufragen und sich damit nur erneut auf Interaktion unter Anwesenden mit Abwesenden einzulassen.

Diese Bedingung ändert sich durch Zunahme gesellschaftlicher Komplexität (Stadtbildung, Stratifikation, Rollendifferenzierung), die es erschwert, abzuschätzen, was andere meinen oder meinen würden zu Themen, mit denen sie nicht oder nie befaßt sind. Sie ändert sich zusätzlich durch die Einführung und Verbreitung von Schrift, die es ermöglicht, Meinungen zu fixieren und festzuhalten und in großen Mengen verfügbar zu halten. Dann fällt auch die Möglichkeit *verschiedener* Meinungen zum *selben* Thema auf, und zwar unabhängig von der alten Frage, ob jemand lügt oder die Wahrheit sagt. Das neue Problem wird neu formiert mit der neuen Unterscheidung von strengem Wissen

(episteme) und Meinungswissen (doxa). Im ersten Bereich kann niemand beanspruchen, auf wahre Weise eine andere Meinung zu vertreten; seine Meinung kann widerlegt werden. Im Bereich des Meinungswissens dagegen gibt es das übliche, von den meisten geteilte Meinen, das man jedoch durch eine geeignete Technik provozieren und gegebenenfalls ins Wanken bringen kann, um Terrain für andere Meinungen freizulegen. Es ist dieser Bereich, für den die antike und dann vor allem die neuantike Rhetorik der Renaissance die Technik des Paradoxierens entwickelt, die eine vom üblichen »commun parere« abweichende, parä doxa behauptete, unglaubliche These verteidigt, um die Bereitschaft zu erzeugen, Meinung und Gegenmeinung gegeneinander abzuwägen.[1]

Man kann annehmen, daß in der Frühmoderne hier schon Reaktionen auf den Buchdruck zu beobachten sind, die sich in der neuen Beweglichkeit, aber zugleich auch in darauf reagierenden Bemühungen der Repression und Zensur zeigen. Jedenfalls lassen die Religionsspaltungen (die ihrerseits durch die Druckpresse verhärtet werden) die Autorität schwinden, die früher beim Entscheid zwischen kontroversen Meinungen vorausgesetzt werden konnte.[2] Aber zunächst reagiert man darauf unter der Voraussetzung, daß es ein einhelliges übliches Meinen noch gibt, das mit der Technik des Paradoxierens sabotiert werden könne - unter Schonung der mit eigenen Paradoxien vertrauten Theologie. Auch diese Technik fällt jedoch rasch den Konsequenzen des Buchdrucks zum Opfer - einerseits weil sie jetzt als triviale Routine erscheint und vor allem, weil der Buchdruck (so paradox das nun wieder sein mag) das Vertrauen in das Wort, in das Wort-

1 Hierzu einflußreich Ortensio Lando, Paradossi, cioe sententie fuori del commun parere, Vinegia 1545. Vorausgegangen waren eher exemplarisch gedachte Schriften, die mit der Technik des Paradoxierens zugleich auf religiöse und politische Einschränkungen der Meinungsfreiheit reagierten, namentlich Erasmus' Lob der Torheit und Thomas Mores Utopia.

2 Vgl. zum Zerfall der alten, autoritätsbasierten Quaestionen-Disputation der mittelalterlichen Scholastik und zu ihrer Ablösung durch die Paradoxierhetorik A. E. Malloch, The Technique and Function of the Renaissance Paradox, in: Studies in Philology 63 (1956), S. 191-203; ferner umfangreich Rosalind Colie, Paradoxia Epidemica: The Renaissance Tradition of Paradox, Princeton 1966.

spiel, in kommunikativ ausgenutzte Zweideutigkeiten zerstört. Im **18.** Jahrhundert findet man, obwohl gerade dieses Jahrhundert von Widersprüchen (Vernunft und Geschichte, Newton und Münchhausen, Aufklärung und Zuchthäuser) lebt, nur noch Parodierungen der rhetorischen Manier des Paradoxierens.[3] Jetzt wiederholt sich der Wegfall der Autorität für die Entscheidung von Kontroversen in der Politik der absoluten Monarchien, die nur den Monarchen, aber ihn absolut, als »öffentliche Person« anerkannten. Jetzt riskiert der Monarch seine Autorität, wenn er sie zur Entscheidung eines öffentlichen Konfliktes einsetzt.[4]
Ferner findet man im Schrifttum des *16./*17. Jahrhunderts - eine Folge der Bauernrevolten des Spätfeudalismus[5], aber wohl auch eine Folge des Buchdrucks - die Meinung, daß der Fürst sich nicht nur an den Auffassungen seiner Berater, seines Hofes orientieren solle, sondern daß sein Ansehen im Volke sein wichtigstes Regierungsmittel sei.[6] Im Sprachgebrauch jener Zeit kann man auch sagen, daß Reputation (neben Land, Finanzen, Militär, guter Beratung und Glück) Teil des Staates (status) eines Fürsten sei. In Auseinandersetzung mit Machiavelli wird dann weitläufig diskutiert, ob es dazu wirklicher moralischer und religiöser Qualitäten bedürfe oder ob der Anschein, das commun parere, genüge. Selbst die vorherrschende antimachiavellistische Fraktion würde aber nicht mehr sagen, daß virtus als solche Wunder wirkt,

3 Siehe als Reflexion darauf dann wieder: Anonym (André Morellet), Theorie des Paradoxen, Leipzig 1778.

4 »Every assertion of authority places the same authority at risk« - so bringt Reith Michael Baker, Politics and Public Opinion Under the Old Regime: Some Reflections, in: Jack R. Censer/Jeremy D. Popkin (Hrsg.), Press and Politics in Pre-Revolutionary France, Berkeley Cai. 1987, S. 204-246 (208), die Situation auf den Punkt.

5 Siehe Winfried Schulze, Der bäuerliche Widerstand und die »Rechte der Menschheit«, in: Günter Birtsch (Hrsg.), Grund- und Freiheitsrechte im Wandel von Gesellschaft und Geschichte: Beiträge zur Geschichte der Grund- und Freiheitsrechte vom Ausgang des Mittelalters bis zur Revolution von 1848, Göttingen 1981, S. 41-56.

6 Vgl. z. B. René de Lucinge, De la naissance, durée et chute des Estats, Paris 1588, zit. nach der Ausgabe Genf 1984, S. 87t; Giovanni Boterò, Della Ragion di Stato (1589), zit. nach der Ausgabe Bologna 1930, S. 78ff.; Giovanni Antonio Palazzo, Discorso del Governo e della Ragion Vera di Stato, Venetia 1606, S. 85 ff.

sondern würde auf ihre Resonanz in der Meinung des Volkes abstellen.

Diese abstrakt-belehrende Thematik wird konkret in dem Maße, als die Fürstenhöfe Zeitungen entdecken, fördern oder auch kontrollieren als eine wichtige Ergänzung zum diplomatischen Nachrichtenwesen. Dieses Interesse entwickelt sich im Laufe des 17. Jahrhunderts und führt sogleich zur Reflexivität des Beobachtens: Man möchte erfahren, ob an anderen Orten etwas Rühmenswertes oder Abträgliches über die eigene Person oder den eigenen Hof publiziert wird.[7] Diese Erfahrungen werden aber zunächst unter Begriffen wie Nachrichten, Zeitungen (im noch unbestimmten Sinne des Wortes) resümiert, und es fehlt ein Allgemeinbegriff zur Erfassung des Phänomens. Zu den Wegbahnern einer Semantik der öffentlichen Meinung gehört außerdem, daß die aus dem Mittelalter stammende Praxis der Petitionen sich in England zunehmend der Druckpresse bedient.[8] Auch wenn die Petitionen der Form nach an einen Adressaten gerichtet sind, im Tone ehrerbietig bleiben und zumeist eher auf Mißstände hinweisen als Entscheidungsvorschläge zu unterbreiten: die Tatsache, daß sie gedruckt werden, läßt zugleich erkennen, daß für eine breitere öffentliche Unterstützung geworben wird. Im 18. Jahrhundert wird diese Praxis auch in Frankreich üblich, und nicht nur die Petitionen, sondern auch die an den Monarchen gerichteten Ermahnungen (remontrances) der Parlamente und sonstige Vorschläge von dazu nicht berufenen Personen werden gedruckt. Die gesamten Bitt- und Beratungs**Vorgänge** der absoluten Monarchie tendieren (mit oder ohne Vertrauensbruch) zur Veröffentlichung, und das, was als Einschränkung der Entscheidungswillkür der Spitze des Staates gedacht war, macht nun die Willkür der Entscheidung eines bereits öffentlichen Konfliktes erst recht sichtbar.[9] Erst gegen Ende des 18. Jahrhunderts findet

7 Uber solche Fälle und entsprechende Interventionen berichtet Elger Blühm, Deutscher Fürstenstaat und Presse im 17. Jahrhundert, in: Daphnis 11 (1982), S.287-313 (30off.). Einige zeitgenössische Erwägungen findet man bei Karl Kurth (Hrsg.), Die ältesten Schriften für und wider die Zeitung, Brünn 1944.

8 Vgl. David Zaret, Printing and the Invention of Public Opinion in the English Revolution, in: American Journal of Sociology 101 (1996), S. 1497-1555.

9 Siehe Baker a.a.O. S.208ff.

aber die bisher nur implizite Voraussetzung explizit Ausdruck. Nachdem die sichtbare Hand des Monarchen zu zittern beginnt, sucht man eine neue Oberhoheit in einer nun unsichtbaren Hand, eben der öffentlichen Meinung. Erst jetzt setzt sich ein von der alten Tugend/Laster-Rhetorik unabhängiges, nicht mehr hierarchisch zugeordnetes, gezielt politisches Verständnis von öffentlicher Meinung durch. Seitdem wird die alte Auffassung der *Einschränkung* durch die allgemeine Meinung ergänzt, wenn nicht ersetzt durch die Erwartung, daß im Medium der Öffentlichkeit gebildete Meinungen besondere *Rationalitätschancen* hätten.[10] Schon seit längerem hatte der Begriff des Publikums als Gegenbegriff zu den Absolutheitsansprüchen der Monarchie eine Rolle gespielt.[11] Der Begriff (öffentliche) Meinung wird, wie parallel zu ihm auch die Vorstellung der individuellen Rechte und des selbstbestimmten Interesses, zum Träger der Kritik der alten Ordnung der Stände und ihrer Klientelverhältnisse, der Sekten und Faktionen und der Festlegung des sozialen Status durch Geburt. Meinungen und Interessen werden, gerade weil sie als *individuell* (und insofern: als natürlich) verankert gedacht werden, zum Ausgangspunkt für eine neue Bestimmung *politischer* Relevanz. Dem entspricht eine subtile Auflösung im Begriff des Publikums: es handelt sich jetzt weder um eine Gruppe abgrenzbarer Art noch um einen durch Wesensmerkmale bestimmten Begriff (man muß etwas hinzufügen, wenn man meint: gebildetes Publikum), sondern ähnlich wie im zeitgleich entstehenden Begriff der Population um eine Menge von Individuen, die als Individuen, also nicht einheitlich auf Veränderungen reagieren. Die Abhängigkeit von der öffentlichen Meinung ersetzt die Abhängigkeit von den Meinungen derjenigen, denen man in der Interaktion begegnet. Sie emanzipiert sich damit von der durch

10 In modernen Begriffen stilisiert Elisabeth Noelle-Neumann diesen Gegensatz mit Bezug auf eine lange vorausliegende Tradition durch die Unterscheidung eines Rationalitätsbegriffs und eines »social control«-Begriffs (der Funktion) von öffentlicher Meinung. Siehe: Manifeste und latente Funktion Öffentlicher Meinung, in: Publizistik 37 (1992), S. 283-297.

11 »... where Absolute Power is, there is no Publick«, liest man bei Anthony, Earl of Shaftesbury, An Essay on the Freedom of Wit and Humour, in: ders., Characteristicks of Men, Manners, Opinions, Times, 2. Aufl. o.O. 1714, Nachdruck Farnborough Hants, UK 1968, Bd. 1, S. 107.

Stratifikation geregelten Zulassung zur Interaktion. Die alten Unterscheidungen von res publica/res privata und öffentlich/geheim werden zusammengezogen zu einer neuen Unterscheidung von öffentlich/privat, die das Verbot (und zugleich die Sinnlosigkeit) von Geheimpolitik durchzusetzen sucht.[12] Das Neue besteht in einem re-entry der Form in die Form, der Unterscheidung in das Unterschiedene: Die Öffentlichkeit wird als Öffentlichkeit durch Private gebildet und die Privaten werden gedacht als Bürger, die in der Lage sind, privat und öffentlich zu unterscheiden. Damit konnte sich die »bürgerliche Gesellschaft« etablieren als Gesellschaft der Zylinder und der Nachttöpfe.

Für den Begriff der öffentlichen Meinung ist ferner wichtig, daß die Frage der Zustimmung zu und Ablehnung von Meinungen nicht vorentschieden ist. Darüber sollte erst die öffentliche Kommunikation entscheiden, und darauf gründet die Hoffnung, daß dies rational geschehe, weil externe Einflüsse entfallen. Unter größer gewordenen Verhältnissen werden die Bedingungen der Interaktion in kleinen Gruppen kopiert, in denen ebenfalls Kooperation und Konflikt durcheinanderlaufen. In der öffentlichen Meinung zählt nur, was in ihr selbst diskutiert worden ist. Sie läßt keine von außen qua Autorität oder Tradition eingeführten Meinungen zu. Insofern findet man schon hier eine Struktur, die später vor allem in Funktionssystemen realisiert werden wird, nämlich einen Zusammenhang von operativer Schließung, Uberproduktion an Möglichkeiten und interner Selektion auf der Basis von Selbstorganisation.

Erst im späteren 18. Jahrhundert setzt sich die Vorstellung durch, daß die öffentliche Meinung der heimliche Souverän, die unsichtbare Hand des politischen Systems sei.[13] Während der Revolution

12 Vgl. Lucian Hölscher, Öffentlichkeit und Geheimnis: Eine begriffsgeschichtliche Untersuchung zur Entstehung der Öffentlichkeit in der frühen Neuzeit, Stuttgart 1979. In der führenden französischen Literatur des 18. Jahrhunderts heißt der Gegenbegriff zu public im übrigen nicht privé, sondern particulier.

13 Siehe für viele Jacques Necker, De l'administration des finances de la France (1784),^«:. nach Œuvres complètes Bd.4 und 5, Paris 1821, Neudruck Aalen 1970, insb. Bd. 4, S. 49ff. Man beachte das eigentümliche re-entry der Unterscheidung in das Unterschiedene: Die Herrschaft der *öffentlichen* Meinung ist selbst eine *heimliche* (unsichtbare) Herrschaft.

spricht man dann, wählerisch und parteiisch geworden, eher von esprit public[14] oder ohne weitere Qualifikation von »opinion«. Die Politisierung des Begriffs der öffentlichen Meinung und seine Souveränitätsambition nehmen ihm zugleich den alten abschätzigen Sinn des bloßen Meinens (im Unterschied zu sicherem Wissen). Er verschmilzt mit der Vorstellung, daß die menschliche Vernunft der Öffentlichkeit bedürfe, um sich selbst zu testen. Öffentliche Meinung wird damit für den Funktionsbereich der Politik zum Wahrheitsäquivalent. Es handelt sich nun nicht mehr nur um ein punktuelles Verhältnis von Themen und Meinungen, sondern eher um einen historisch getesteten, durch »gesellige Mitteilung«[15] und durch Diskussion erhärteten Bestand: um das Ergebnis von Kommunikation als Voraussetzung weiterer Kommunikation. Aber die französische Revolution findet in dem, was nun öffentliche Meinung heißt, keine übereinstimmende Beurteilung, und das wird dem Begriff bereits in seiner Durchsetzungsphase Abbruch getan haben. In der deutschen Rezeption dient er mit eher moderater Intonierung vor allem als Hintergrundbegriff für die Forderung der Presse- und Meinungsfreiheit.[16]

Da die französische Revolution und, ihr folgend, die Politik der »modernen Staaten« den Abbau aller intermediären Gewalten betreiben, muß die öffentliche Meinung als Meinung der faktisch lebenden Individuen begriffen werden. Man kann, anders gesagt, nicht so weit gehen, sie als ein bloßes Artefakt der Presse anzusehen, denn damit würde zugleich ihre politische Legitimation entfallen. Der Bezug auf die Individuen bestätigt den Ubergang von einer nur indirekt wirkenden zu einer direkten politischen Herrschaft. Zugleich dient diese Semantik, wie auch in anderen Funktionssystemen, dazu, eine eigene Sphäre ausdifferenzierter Autonomie abzugrenzen. Erstmals behauptet die französische

14 Vgl. den entsprechenden Artikel von Mona Ozouf in: François Furet/ Mona Ozouf (Hrsg.), Dictionnaire Critique de la Révolution Française, Paris 1988, S.711-720.

15 So noch Friedrich Schlegel im Essai über Georg Forster bei allem sonst sehr ausgeprägten Schriftbewußtsein. Siehe: Werke in zwei Bänden, Berlin 1980, Bd. i, S. 101.

16 Siehe Eckhart Hellmuth, Zur Diskussion um Presse- und Meinungsfreiheit in England, Frankreich und Preußen im Zeitalter der Französischen Revolution, in: Birtsch a. a. O. S. 205-226.

Revolution, Politik ganz auf sich selbst, nämlich auf die Individuen zu gründen, die als Träger der Politik, als volonté générale, als Gegenstand der Repräsentation oder eben: als öffentliche Meinung die politische Herrschaft begründen.

Das 19. Jahrhundert verstärkt die Bemühungen um die Durchsetzung der Pressefreiheit und reproduziert in diesem Zusammenhang ein emphatisches, wertgeladenes Verständnis von öffentlicher Meinung[17]; und beobachtet zugleich eigentümlich-selektive Effekte in dem, was als öffentliche Meinung erscheint und nicht mehr ganz überzeugend als Vernunft begriffen werden kann.[18] Die öffentliche Meinung übernimmt jetzt eine Komplementärfunktion im Verhältnis zu den politischen Wahlen. Da diese nur mit erheblichen Zeitabständen erfolgen können, regiert die öffentliche Meinung in der Zwischenzeit und ermöglicht zugleich eine (laufend korrigierbare) Vorausschau auf die Ergebnisse künftiger Wahlen.[19] Und da die Stimmzettel der politischen Wahl dem Einzelnen nur ein Ankreuzen, also nur ein mehr oder weniger überzeugtes Sichfestlegen als Protagonist der einen oder anderen Partei ermöglichen, etabliert sich die Funktion der Beobachtung von Politik erst in der Auszählung der Stimmen und in der Diskussion der Wahlergebnisse in der öffentlichen Meinung.

Dazu muß die Faktizität der öffentlichen Meinung, sich auf Pressefreiheit gründend, gewährleistet sein, aber nicht unbedingt ihre Bedeutung als gedruckte Vernunft. Man pflegt diese Differenz in der doppelten Buchführung der Politik[20] auf den Unterschied von

17 Siehe für ein Beispiel: E.Th. Welcker, Die vollkommene und ganze Preßfreiheit nach ihrer sittlichen, rechtlichen und politischen Nothwendigkeit, nach ihrer Übereinstimmung mit deutschem Fürstenwort und nach ihrer völligen Zeitgemäßheit dargestellt in ehrerbietigster Petition an die Hohe deutsche Bundesversammlung, Freiburg 1830.

18 Siehe bereits Ernst Brandes, Über einige bisherige Folgen der französischen Revolution in Rücksicht auf Deutschland, Hannover 1792, insb. S-44ff., 5 8f. Auch in Friedrich Schlegels Essay »Über Lessing« (zit. nach: Werke in zwei Bänden, a.a.O. S. 103-13 5, insb. io6f.) finden sich Analysen über das Entstehen einer sehr einseitigen Meinung (über Lessing), die eine anspruchsvolle Literaturkritik zu korrigieren habe.

19 So Marc-Olivier Padis/Marcel Gauchet: La genèse de la démocratie, Paris 1996, S.94ff.

20 Hierzu Marcel Gauchet, La droite et la gauche, in: Pierre Nora (Hrsg.), Les lieux de mémoire Bd. III, 1, Paris 1992, S. 395-467.

progressiv (Welcker) und konservativ (Brandes) abzubuchen; aber das verschleiert nur das Sachproblem. Auch die beginnende Soziologie gewinnt keine klare begriffliche Einstellung zu dem Phänomen, wenn sie einerseits die Selektivität der medienbestimmten öffentlichen Meinung beklagt und andererseits diese Klage öffentlich führt, um genau dies zu ändern.[21] Und Habermas hält selbst heute noch an einem dualistischen (kritischen und manipulativen) Begriff der öffentlichen Meinung fest, um »das Moment der Öffentlichkeit, das vernünftigkeit verbürgt«, zu retten, distanziert sich zugleich aber von der Annahme einer korrespondierenden, sozialpsychologisch faßbaren Meinungsrealität.[22] Also handelt es sich um eine politische Idee. Aber dann steht man, wie man seit zweihundert Jahren weiß, vor der Frage: wessen Idee? *Und diese Frage ist mit dem Hinweis, daß es sich um eine kritische Öffentlichkeit handeln müsse, nicht beantwortet.*
Das semantische Problem des Begriffs der öffentlichen Meinung scheint in dessen Singularfassung zu bestehen, die als Attraktor für Prädikate benutzt wird - so als ob es sich um eine Substanz, eine Art Geist mit bestimmten Eigenschaften handele. Dabei war es zunächst um eine Dachformel für politische Konflikte gegangen, die mit den traditionellen Mitteln der Monarchie nicht mehr gelöst werden konnten, die man aber auch nicht als Normalzustand des politischen Systems akzeptieren konnte. Die Theorie der öffentlichen Meinung entsteht auf der Suche nach einem neuen »inviolate level« des politischen Systems. Sie dient dann als Hintergrundannahme für verfassungspolitische Forderungen. »It suggests a politics without passions, a politics without factions, a politics without conflicts, a politics without fear. One could even say that it represents a politics without politics« - so faßt Baker die Idee zusammen.[23] was man tatsächlich beobachten kann, ist jedoch, daß die durch die Druckpresse publizierten Konflikte nicht zur Destillierung von Vernunft führen, sondern zur Destillierung von Ideologien. Wir kommen darauf zurück.

21 Siehe z.B. Edward A. Ross, Sin and Society: An Analysis of Latter Day Iniquity, Boston 1907.

22 Siehe Jürgen Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit: Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft, zit. nach der Neuauflage Frankfurt 1990, Zitat S.346.

23 A.a.O. S.245f.

II.

Als einer der wichtigsten Indikatoren für die öffentliche Meinung und vor allem: für Trends und für Änderungen der öffentlichen Meinung gelten die Ergebnisse politischer **Wahlen.** Gleichzeitig macht jedoch eine umfangreiche Wählerforschung klar, daß diese Ergebnisse nicht als Aggregatausdruck individueller Meinungen interpretiert werden können. Ihnen liegt, vom Einzelnen her gesehen, zu wenig kognitive Konsistenz zugrunde. Willkür und Zufälle, momentane Eindrücke und schlicht die Notwendigkeit, sich vor dem Stimmzettel zu entscheiden, spielen eine zu große Rolle. Außerdem nimmt die öffentliche Meinung nur Prozentzahlen und deren Veränderung auf, eventuell Trends nach links oder nach rechts, aber nicht kognitiv gefestigte Meinungen über die Politik der Parteien. Als öffentliche Meinung kondensiert daher nur eine *Interpretation* der WahlreW-*tate,* also die Arbeit von Intellektuellen. Was die Individuen wirklich »meinen« (wenn überhaupt etwas), wenn sie Stimmzettel ankreuzen, bleibt unbekannt. Schon dieses, wohl unstrittige Ergebnis einer umfangreichen empirischen Forschung dürfte Anlaß genug sein, die öffentliche Meinung nicht als Gesamtausdruck der Meinung von Individuen aufzufassen.

Zum selben Ergebnis kommt man, wenn man Individuen als Einzelmenschen mit Körper und Bewußtsein, mit Gedächtnis und momentaner Sensibilität empirisch ernst nimmt. Ein erster Schritt zur Neufassung des Problems muß mit der harten Unterscheidung von psychischen Operationen und sozialen Operationen, von Bewußtseinsprozessen und Kommunikationsprozessen und den sich daraus ergebenden, jeweils momentanen Systemzuständen getan werden. Macht man sich realistisch klar, was es bedeuten würde, wollte man dazu ansetzen, die konkreten Bewußtseinszustände bestimmter (vieler, aller) Individuen zu einem bestimmten Zeitpunkt zu ermitteln, wird die Unmöglichkeit eines solchen Unterfangens klar - einmal deshalb, weil Bewußtseinssysteme für sich selbst intransparent sind; vor allem aber, weil man dazu Kommunikation einsetzen müßte, also einen viel zu aufwendigen, viel zu zeitraubenden Prozeß, der die Zeitspanne des Moments, in dem man mit individueller Aufmerksamkeitskonstanz allenfalls noch rechnen kann, notwendig

überschreitet. Der heimliche Sinn des Bezugs auf Individuen war denn auch gewesen: das Belassen in der Anonymität und »Unerforschlichkeit«. Die Individualität der Meinungen der Individuen spielt dabei gar keine Rolle. Also kann mit öffentlicher Meinung nicht gemeint sein: die kommunikativ zu erschließenden Zustände individueller psychischer Systeme.

Gibt man die Prämisse einer psychischen Verankerung der öffentlichen Meinung auf, fällt auch die Prämisse einer mehr oder weniger monolithischen Einheit der öffentlichen Meinung. Wenn es nicht mehr möglich ist, zu behaupten, Individuen meinten »dasselbe«, braucht man sich über die Selbigkeit dieses Selben keine weiteren Gedanken zu machen. Die Einheit der öffentlichen Meinung löst sich in eine Funktion auf. Aber wenn so: was wäre diese Funktion?

Im Gegensatz zu jeder Art von sozialpsychologischem Realismus muß man die öffentliche Meinung an der Kommunikation und nur an der Kommunikation selber ablesen. Um diese strikt kommunikative Funktionsweise zu klären, müssen wir zunächst zusehen, was unter »öffentlich« oder »Öffentlichkeit« verstanden wird, um den Sonderfall einer für politische Kalküle wichtigen »öffentlichen Meinung« davon abzusetzen.

»Öffentlich« sind nach traditionsreichem juristischen Sprachgebrauch Räume oder Gegenstände, die allgemein zugänglich sind. Es mag Ausschlußregeln geben. So sind Gerichtsverhandlungen öffentlich, auch wenn die Raumverhältnisse es nicht erlauben, daß mehr als eine begrenzte Zahl von Zuschauern teilnehmen. Entscheidend ist, daß auf eine explizite Zulassung, auf eine Zensur verzichtet wird. Damit gelangt ein Moment der Unvorhersehbarkeit in den Begriff. Und da man nicht wissen kann, wer den Zugang nutzt, kann man auch nicht wissen, wer wie auf das reagiert, was er im Modus der Öffentlichkeit erfährt.

In einer systemtheoretischen Erweiterung dieses Begriffs hat Dirk Baecker vorgeschlagen, das Charakteristikum des Öffentlichen in der Reflexion (oder genauer: in der Beobachtung der Beobachtung) von innergesellschaftlichen Systemgrenzen zu sehen.[24] Der Vorschlag geht vom Theorem der operativen Schlie-

24 Siehe Dirk Baecker, Oszillierende Öffentlichkeit, in: Rudolf Maresch (Hrsg.), Mediatisierte Öffentlichkeiten, Berlin 1996.

ßung autopoietischer Systeme aus. Danach kann kein System seine Grenzen überschreiten und operativ in seiner Umwelt tätig sein. Es operiert immer nur an der Innenseite der Systemgrenzen, gleichviel ob es sich um Interaktionssysteme, Organisationssysteme oder um Funktionssysteme der Gesellschaft handelt. Aber die Innenseite setzt eine Außenseite voraus. Anders könnte das System seine Grenzen nicht als Grenzen erfahren und könnte auch nicht die eigenen Operationen als eigene erkennen. Auf der Außenseite mag das System, wenn es sich wiederholt in bestimmter Weise irritiert findet, andere Systeme »identifizieren« und dies innerhalb der Gesellschaft auch durch Organisation-zu-Organisation-Kommunikation verifizieren. Das ist jedoch nicht möglich, wenn die innergesellschaftliche Umwelt insgesamt in Frage steht; denn als interne Umwelt ihrer Teilsysteme hat die Gesellschaft weder eine Adresse, noch ist sie handlungsfähig. Genau diese generalisierte andere Seite aller innergesellschaftlichen Sozialsysteme kann man als Öffentlichkeit bezeichnen. Damit bleibt das Merkmal der Unvorhersehbarkeit erhalten. Selbst die Massenmedien erzeugen in dem, was sie kommunizieren, zwar Transparenz. Aber wie andere gesellschaftliche Systeme oder auch andere Akteure im System der Massenmedien darauf reagieren, bleibt einer prinzipiell intransparenten Zukunft vorbehalten. Entgegen allen Erwartungen der Tradition garantiert Öffentlichkeit kein validiertes und als solches bekanntes Wissen, geschweige denn eine Art Vernunftsauslese. Vielmehr ist Öffentlichkeit geradezu ein Symbol für die durch Transparenz erzeugte Intransparenz.

Dies alles gilt in eingeschränktem und dadurch verstärktem Sinne auch für die öffentliche Meinung, das heißt: für die öffentlich zugängliche, geäußerte Meinung. Entscheidend ist auch hier die fehlende Kontrolle - nicht so sehr über die Äußerungen selbst, die man veranlassen oder auch bezahlen kann, sondern über die Resonanz von unübersehbar vielen Menschen und sozialen Systemen. Die immer schon beobachtete Labilität der öffentlichen Meinung wird von diesem Begriff aus bestätigt und ebenso ihre nicht-lineare Dynamik: daß viel Wissen spurlos wieder verschwindet und andererseits kleinste Meldungen sich zu unvorhersehbaren Effekten aufschaukeln können. Öffentliche Meinung weckt und lenkt Aufmerksamkeit, aber

sie kontrolliert nicht, was man mit dem anfängt, was man erfährt.

Öffentliche Meinung ist immer dann impliziert, wenn vorausgesetzt wird, daß Resultate von Kommunikation (Wissen, Präferenzen, Selbst- und Fremdeinschätzungen etc.) die Einstellungen eines (im einzelnen unbestimmt bleibenden) Publikums bestimmen und so weiterer Kommunikation zugrunde gelegt werden. Es muß sich dabei nicht um einstimmig oder doch mehrheitlich geteilte Meinungen handeln, auch gespaltene öffentliche Meinung ist noch öffentliche Meinung mit der Besonderheit, daß die bestehenden Meinungsdifferenzen und entsprechende Zuordnungsnotwendigkeiten in der weiteren Kommunikation eine Rolle spielen. Und selbst wenn es eine einheitliche Meinung wäre, würde sie für verschiedene Beobachter ganz unterschiedliche Bedeutung haben und zu unterschiedlichen Konsequenzen führen je nachdem, mit welchen Unterscheidungen sie beobachtet wird.

Die Singularfassung des Begriffs deutet jedoch darauf hin, daß nicht nur eine Menge von Meinungen gemeint ist. Die öffentliche Meinung ist zugleich ein Medium der Meinungsbildung. Sie ist der Heilige Geist des Systems.[25] Sie *ist* das, was als öffentliche Meinung *beobachtet und beschrieben wird.* Man kann sie als einen durch die öffentliche Kommunikation selbsterzeugten Schein ansehen, als eine Art Spiegel, in dem die Kommunikation sich selber spiegelt. Das schließt, wie im alten Gebrauch der Metapher des Spiegels, Idealisierungen und Moralisierungen ein. Es geht nicht nur, ja nicht einmal primär, um Informationen über Ereignisse, die stattgefunden haben. Es geht nicht nur um Wissen, sondern vor allem um Beurteilungen. Man könnte von Unsi-

25 So eine amerikanische Vermutung. Siehe V. O. Key, Jr., Public Opinion and American Democracy, New York 1961, S. 8. Auch während der französischen Revolution hatte man bereits eine »substance spiritueuse« angenommen, »qui naît et s'élève par la fermentation d'une grande réunion des hommes« - so Antoine Barnave, De la Révolution et de la Constitution (Ms. 1792/93), Grenoble 1988, 8.64. Damit sollte wohl nicht gesagt sein, daß die Politiker unter dem Einfluß der öffentlichen Meinung wirres Zeug reden; aber vielleicht: daß nicht zu verstehen ist, was sie sagen, wenn man nicht in Betracht zieht, daß sie es unter der Einwirkung der öffentlichen Meinung tun.

cherheitsabsorption sprechen. Tatsachen sind Folgerungen aus Informationen, die dazu dienen, weitere Tatsachenannahmen und vor allem Beurteilungen zu validieren. Mit all dem bleibt die Kommunikation bei sich selbst. Sie produziert »Eigenbehaviors«, das heißt: gegen Durchschautwerden immune Operationsweisen des Systems[26], über die Fiktion, die öffentliche Meinung sei, wie ein Objekt, eine vorfindbare Meinung. Sie hat natürlich Auswirkungen auf das, was wirkliche Menschen zu bestimmten Zeitpunkten wirklich denken, aber sie schließt diese Auswirkungen nicht in die eigenen Operationssequenzen ein. Sie zählen in der öffentlichen Kommunikation nur, wenn und soweit sie öffentliche Kommunikation auslösen. Öffentliche Meinung ist demnach ein gleichsam photographisch festgehaltener Zustand eines Systems-in-Bewegung, also, als Prozeß gesehen, das, was sich aus der öffentlichen Kommunikation ergibt und für Weiterverwendung in der öffentlichen Kommunikation angeboten wird.

Die politische Relevanz der öffentlichen Meinung liegt nicht in einer Art Oberherrschaft, die bestimmen könnte, was geschehen soll. Sie ist kein Nachfolgeinstitut für den (sakralen Körper des) depossedierten und dann ermordeten Monarchen. Wie im Demokratiebegriff und im Kreislaufmodell der Macht, so steht auch hier die Semantik der »Herrschaft« einem adäquaten Verständnis im Wege. Öffentliche Meinung ist vielmehr ein Medium eigener Art, ein Medium für ein Beobachten zweiter Ordnung.

»Medium« soll auch hier, wie am Falle von Macht erläutert, eine Menge von lose gekoppelten Elementen, von möglichen Kommunikationen heißen, die von Fall zu Fall, aber immer nur temporär, zu festen Formen, zu bestimmten Aussagen gebunden wird, die sich alsbald wiederauflösen und dadurch das Medium reproduzieren. Man kann, wenn man die Themenfluktuationen im Medium der öffentlichen Meinung verfolgt, abschätzen, wenngleich nicht sicher voraussagen, welche Kommunikationen sie annehmen wird und welche nicht. Das sprachlich oder bildhaft Mögliche ist also durch ein Eignungskriterium eingeschränkt. Die Bildung von Formen hat mithin so deutliche

26 Siehe zur Terminologie Heinz von Foerster, Observing Systems, Seaside Cal. 1981, insb. den Beitrag Objects: Tokens for (Eigen-)Behaviors, S.2,,ff.

Eigenarten, daß eine »Manipulation« der öffentlichen Meinung möglich wird, und mehr noch: daß sie vermutet und unterstellt werden kann. Das hat viel Kritik motiviert, solange man unabhängige, vernünftige Resultate erwartete.[27] Aber die (oft ins Illusionäre übertriebene) Vorstellung der Manipulierbarkeit gehört wesentlich zu einem Medium der Beobachtung zweiter Ordnung. Denn wie sollte man anders motiviert sein, sich vor dem Spiegel der öffentlichen Meinung der Beobachtung durch andere auszusetzen ?

Beobachtung zweiter Ordnung - das impliziert zunächst eine Einschränkung. Man beobachtet nicht irgendetwas, man beobachtet Beobachter. Diese Einschränkung korreliert (hier wie auch bei anderen Funktionssystemen) mit der operativen Schließung des Systems. Die Umwelt ist nicht als solche relevant, sondern nur insofern, als interne Beobachtungen Informationen konstruieren, die im System selbst weiterbehandelt werden können. Das Politische dieser Anschlußfähigkeit kann man nur im Modus der Beobachtung zweiter Ordnung herausfinden. Das kann natürlich auch in der Interaktion unter Anwesenden geschehen. Man testet hier unmittelbar, wie das Interaktionssystem die Beobachtung von Beobachtungen steuert; und man kann dies auch ohne Direktzugriff zum (zwangsläufig verstellten) Bewußtseinsleben der Beteiligten tun. Aber die Interaktionsressourcen, die zum Beispiel die höfische Gesellschaft der Frühmoderne bis zum 17. Jahrhundert ins höchste Raffinement gesteigert hatte, sind offensichtlich begrenzt. Genau hier setzt im 18. Jahrhundert die öffentliche Meinung ein.[28]

27 Siehe die (doch wohl in der Absicht der Manipulation der öffentlichen Meinung geschriebene, inzwischen klassische Monographie von Jürgen Habermas a. a. O., die durchgehend mit der Unterscheidung Manipulation/Kritik (»Vermachtung«) gearbeitet ist, aber auf der Kritikseite dieser Unterscheidung dann ebenfalls Manipulationshoffnungen einbringen muß. Denn man wird kaum erwarten können, daß die kritische Vernunft sich selber in der öffentlichen Meinung nicht gegen andere Interessen durchsetzen will. Dasselbe gilt im übrigen, noch eklatanter, weil im Text selbst ablesbar, für Ross a. a. O.

28 Ob sich mit dieser Interaktionsunabhängigkeit und allgemeiner: mit räumlichen Dispersionen auch die Hoffnungen auf rationalere Abwägung und Friedfertigkeit - die Presse mache Öffentlichkeit »facile sans reunions tumultueuses«, meinte z.B. noch (Francois Pierre Joseph) Gui-

Damit verbindet sich ein Komplexitätsschub, der das System weit über das hinausführt, was mit der allzu umständlichen und unzuverlässigen Verkettung von Interaktionen erreichbar wäre. Anders als in Interaktionen wird Schweigen nun unsichtbar, verliert also jede mögliche Effektivität. Oder bildet nur das Medium lose gekoppelter Möglichkeiten, das nur wirken kann, wenn und soweit es in Formen Bestimmtheit gewinnt.[29] Die Etablierung des Mediums als einer Differenz von medialem Substrat und temporären Formen bricht die in der Interaktion sichtbare Gleichzeitigkeit des Redens und Schweigens. Die notwendige Rollenasymmetrie des Redens/Schweigens wird technisch gesichert. Damit geht aber auch die Möglichkeit des Unterbrechens, des Dazwischenfahrens verloren. Proteste müssen jetzt organisiert und für die Verbreitung durch Medien inszeniert werden. Zugleich wird diese interaktive Gleichzeitigkeit ersetzt durch eine andere Art von Gleichzeitigkeit, nämlich durch die Gleichzeitigkeit des Informiertseins aller, die an Orientierung interessiert sind oder infolge ihrer politischen Stellung interessiert sein müssen. Wiederholtes Nichtinformiertsein macht sich rasch bemerkbar und führt zur Ausschließung aus Mitwirkungschancen.

Diese Form der Gleichzeitigkeit erfordert aber ein Opfer: das Unbekanntbleiben der Teilnehmer, die Abstraktion von ihren Eigenschaften und Zuständen und damit: die Undirigierbarkeit des Weiterwirkens der Kommunikation trotz allem impact re-

zot, Histoire des origines du gouvernement représentatif en Europe Bd. i, Bruxelles 1851, S. 92 - erfüllen werden, wird man freilich bezweifeln müssen. Die Erfahrung lehrt, daß Tumulte gerade veranstaltet werden, damit die Medien darüber berichten.

29 An diese Überlegung schließt eine bekannte und umstrittene These an, die der lärmenden Minderheit mehr Chancen zuspricht als der schweigenden Mehrheit. So Elisabeth Noelle-Neumann, Die Schweigespirale: Über die Entstehung der öffentlichen Meinung, in: dies., Öffentlichkeit als Bedrohung: Beiträge zur empirischen Kommunikationsforschung, Freiburg 1977, S. 169-203; dies., Die Schweigespirale: Öffentliche Meinung - unsere soziale Haut, München 1980; dies., Öffentliche Meinung: Die Entdeckung der Schweigespirale, 3. Aufl. Frankfurt 1991. Jedenfalls gehen die Folgen des Unbeobachtbarwerdens des Schweigens weit über diese für Demokratie wichtige Frage von Mehrheit und Minderheit hinaus.

search.[30] Das, was jeweils im Moment bekannt wird, wird gleichzeitig Ausgangspunkt für eine tagtägliche Neuformierung der öffentlichen Meinung. Die Dynamik, die das System damit gewinnt, bleibt an die Beobachtung zweiter Ordnung gebunden. Eine einheitliche Weitsicht, die voraussetzen müßte, daß alle Beobachter unmittelbar dasselbe sehen, wird unmöglich, aber auch entbehrlich. Nicht zufällig bilden sich in Ausnutzung dieser Möglichkeiten alsbald »Ideologien« als stereotypisierte Versionen der Selbstdarstellung und Fremdbeurteilung im Medium der öffentlichen Meinung. Das wiederum erleichtert die Beobachtung der Beobachter. Man muß nur erkennen können, welchem Lager sie zuzurechnen sind, und kann dann abschätzen, was sie von da aus sehen und was sie nicht sehen können.

Wenn man die eigentümlichen Beschränkungen des Mediums, die es erst konstituieren, in Kauf nimmt, können somit wichtige Vorteile des Beobachtens zweiter Ordnung gewonnen werden, als da sind:

(i) Das System kann seine Operationen auf der Ebene des Beobachtens zirkulär und rekursiv ordnen. Alles Beobachten setzt sich dem Beobachtetwerden aus und kann dies antizipierend beobachten. Jede Beobachtung beobachtet nicht nur, was andere beobachten; sie rechnet auch, indem sie sich als Kommunikation sichtbar macht, ihr eigenes Beobachtetwerden ein. Die öffentliche Meinung ist daher nicht etwas, was irgendwo anders auch noch vorkommt. Sie ist die autistische Welt der Politik selbst.[31] Das schließt, wie schon gesagt, heimliche Interaktionen nicht aus; aber diese müssen nun gegen Öffentlichkeit geschützt werden und das Risiko laufen, trotzdem bekannt zu

30 Siehe auch Dennis McQuail, Uncertainty about the Audience and the Organization of Mass Communications, in: Sociological Review Monographs 13 (1969), S.75-84, mit der These, daß unter diesen Umständen Unsicherheit über die Empfänger bestehen muß und *als Unsicherheit* die weitere Kommunikation beeinflußt.

31 Diese Formulierung für das Verhältnis von Kommunikationsdiensten und ihrem Publikum bei Tom Burns, Public Service and Private World, in: Paul Haimos (Hrsg.), The Sociology of Mass Media Communicators, Keele, Staffordshire UK 1969, S. 53-73 (72) - Autismus in diesem Sinne als Bedingung für die Erhaltung eines starken Engagements in die eigene Produktion.

werden.[32] Das ist jedoch, wenn man darauf vorbereitet ist und für diesen Fall Darstellungen vorbereitet hat, erträglich, weil die öffentliche Meinung Konfliktmeldungen bevorzugt und über kontroverse Meinungen nicht unbedingt entscheiden muß.

(2) Daß alle Äußerungen, die sich im Medium der öffentlichen Meinung präsentieren, sich eben damit selbst der Beobachtung zweiter Ordnung aussetzen, hat disziplinierende Effekte zur Folge. Diese werden jedoch überinterpretiert, wenn man sie mit einer Tradition, die heute prominent durch Habermas fortgesetzt wird, als Anhaltspunkte für vernünftige Auswahl nimmt.[33] Vor allem muß der Eindruck erzeugt (und zugleich die Erzeugung des Eindrucks der Bemühtheit um die Erzeugung dieses Eindrucks vermieden) werden, daß der Kommunikation an sachlicher Orientierung gelegen ist. Damit ist zum Beispiel ausgeschlossen, daß Werbung oder allzu deutliche Anmeldung eigener Interessen zur öffentlichen Meinung beitragen. Die Kommunikation darf nicht in Medien wie Macht oder Geld oder Liebe lokalisiert sein, sondern muß Wahrheiten oder unbezweif elbare Werte zu vermitteln versuchen, etwa im Sinne der alten Lehre von communis opinio oder certitude morale. Sie muß zumindest prätendieren, so gemeint zu sein. Aber von da ist es noch ein weiter Weg zur Behauptung der Vernünftigkeit der eigenen Meinung mit der Implikation der Unvernünftigkeit gegenteiliger Meinungen. Eher scheint ein solcher Anspruch heute kontraindiziert zu sein, weil er zu deutlich auf ein (zumindest ideologisches) Interesse an der Meinung hinweist. Sich im Medium der öffentlichen Meinung der Beobachtung zweiter Ordnung zu stellen, heißt also, daß man sich bemüht, dem überall lauernden Motiwerdacht zu entkommen. *Das,* und nicht Vernunft/Unvernunft, ist die Unterscheidung, mit der die öffentliche Meinung sich selbst bestimmt - und zugleich ständig ruiniert. Deshalb ist der Beobachter, der sich an öffentlicher Meinung zu orientieren sucht, frei, seine eigenen Beobachtun-

32 Siehe als Beispiel einen Bericht der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 30. April 1992, S. 3 mit dem Titel: Frau Schwaetzer sieht sich als Opfer einer von Möllemann fein gesponnenen Intrige.

33 Siehe die bereits zitierte Monographie und außerdem Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt 1992, insb. S.435ff.

gen an der Sache, die auch andere so sehen, oder am Motiwerdacht zu orientieren.

(3) Auf der Ebene der Beobachtung von Beobachtern ist ein mehrfaches und nichtintegriertes Beobachten möglich. Auf der Ebene aktiver Politik beobachten Politiker sich selbst und andere im Hinblick auf das, was von einem Handeln zu halten ist, das sich dem Beobachtetwerden aussetzt. In der Politik selbst geht es, wie am Markt, um ein Verhältnis der Konkurrenz. Aber die Konkurrenz wird inszeniert mit Rücksicht darauf, daß auch sie beobachtet wird von Beobachtern, deren Mitwirken als Publikum unterstellt wird. Anders als am Markt gibt es keine Preise, deren Beobachtung (in ihrer Veränderung ebenso wie in ihrer Relation zum Absatz) das Beobachten der Beobachter erleichtern würde; aber es gibt laufend fortgeschriebene Geschichten, in denen man den eigenen Namen und die anderer wiederfindet und als Resultat von Beobachtungen beobachten kann. Und es gibt, anstelle von Preisen, Moral. Dem Publikum erleichtert (oder so denkt man jedenfalls) die Beobachtung der einander beobachtenden Beobachter die Entscheidung in der politischen Wahl. Und dafür genügt es, sich die Beobachtungsverhältnisse zu vereinfachen und davon auszugehen, daß die Politiker als Handelnde, also als Beobachter erster Ordnung, zu beobachten sind. Auf allen Ebenen macht sich das politische System Vereinfachungen dieser Art zunutze - und verzichtet eben damit auf konvergierende Integration der Beobachtungsverhältnisse. Statt dessen hilft die Unterstellung aus, daß hinter den Kulissen ein anderes Spiel gespielt wird als auf der Bühne. Das kann man dann durchschauen, was aber nichts ändert.

(4) Das Beobachten zweiter Ordnung schließt auch das ein, was der beobachtete Beobachter im Moment seiner Aktivität nicht sehen kann, nämlich die Einheit der Unterscheidung, die ihn orientiert, und sein eigenes Beobachten. In diesem Sinne präsentiert die öffentliche Meinung Handelnde, die auf Situationen zu reagieren meinen, als Personen oder Gruppen, die dabei eigene Interessen verfolgen. Ihr Handeln wird nicht so sehr auf Situationsmerkmale als viel mehr auf Person- oder Gruppenmerkmale (Parteimerkmale, Ideologiezuschreibungen) hin beobachtet, und das müssen alle einrechnen, die sich der öffentlichen Meinung stellen. Es entsteht auf diese Weise eine Wirklichkeits-

konstruktion, die Motive, Absichten, Interessen laufend überschätzt und entsprechende Reaktionen nahelegt. Politiker mögen (ihrem eigenen Selbstverständnis zufolge) noch so sehr motiviert sein, in Sachangelegenheiten etwas zu verbessern; im Medium der öffentlichen Meinung werden sie auf nicht mit dargestellte Motive und Merkmale hin beobachtet. Man könnte daraufhin von einer selbstkritischen Tendenz der öffentlichen Meinung sprechen, ohne allerdings damit die Vorstellung zu verbinden, es käme auf diese Weise die Wahrheit an den Tag. Denn

(5) der Modus der Beobachtung zweiter Ordnung transformiert *Latenzen* in *Kontingenzen,* nicht in einzig-richtige Auffassungen. Er unterminiert das, was dem unmittelbaren Beobachter als natürlich und notwendig erscheinen kann, und bringt es in die Form des Artifiziellen, des Auch-anders-Möglichen. Er kann und muß auf ein festes Weltbild verzichten und ersetzt es durch Prätentionen, durch Erwartungen mit Orientierungswert für andere, in der öffentlichen Meinung (anders als zum Beispiel auf dem Markt der Wirtschaft) vor allem durch moralische Prätentionen.[34] Andererseits kann eben deshalb, weil alles anders sein kann, alles auch so bleiben, wie es ist.

(6) Wo alles, was man beobachtet, auf einen Beobachter zurückgerechnet wird und die Fragen: wer sagt es ? wem nützt es ? dominieren, können nur noch temporäre Formen gebildet werden. Gerade die Vergänglichkeit der Formen reproduziert das Medium, das freiwerdende Kapazitäten immer neu investieren kann - und muß. Dies gilt auf zwei Ebenen: für *Themen* der Kommunikation - Pflegefallversicherung zum Beispiel - und für *Beiträge* zu

34 Über die Frage, ob dies ein Indikator für eine notwendige ethisch-moralische Grundorientierung der Politik sei, gibt es viel Diskussion mit bejahenden ebenso wie skeptischen Äußerungen. Vgl. nur Otfried Höffe, Eine entmoralisierte Moral, in: Politische Vierteljahresschrift 32 (1991), und meine Entgegnung: Politik und Moral: Zum Beitrag von Otfried Höffe, in: Politische Vierteljahresschrift 32 (1991), S.497-500. Das Problem scheint zu sein, daß die Theorie der Moral, die Ethik, dem Transfer der moralischen Kommunikation auf die Ebene der Beobachtung zweiter Ordnung noch nicht gefolgt ist und immer noch annimmt, es würde sich bei Moral um eine richtige Anwendung begründbarer moralischer Regeln oder Prinzipien handeln. Jedenfalls muß jeder, der Anstand fordert, mit Heuchelei rechnen.

Themen der Kommunikation. Beiträge sind Tagesereignisse, die mit Bezug auf ein Thema und seine bisherige Geschichte Informationswert (Neuigkeitswert) reklamieren müssen. Da dies nur beschränkt möglich ist, haben auch die Themen eine begrenzte Lebensdauer. Sie verlieren an Aktualität, verblassen, können aber unter Umständen in neuen Situationen reaktualisiert werden, wenn zum Beispiel neue Beiträge möglich oder neue Konsensbereitschaften sichtbar werden. Typisch werden Themen (wie auch Probleme) nur kreiert, wenn Beiträge (Problemlösungen) schon in Sicht sind. Sie werden kreiert (was oft Namengebung erfordert), um Beiträge anbringen zu können. Die politische Kultur der Demokratie erleichtert dies, indem sie Themenkreation schon als politisches Verdienst anrechnet und als Beitrag die Forderung genügen läßt, daß *andere* das Problem lösen, zum Beispiel die notwendigen Geldmittel bereitstellen.[35] Da dies normalerweise nicht (oder nicht in dem gewünschten Umfange) geschieht und Ressourcen dann durch Aktualitätsverlust des Themas gerettet werden, hinterläßt dieser Gang der Dinge ein Klima der Selbstüberforderung und Unzufriedenheit, das in der öffentlichen Meinung miteingerechnet wird als eine Art Vorwegdiskontierung aller Anregungen und Vorschläge. Man kann sich jede Übertreibung leisten, weil es so dann doch nicht kommen wird.

(7) Neben der Zeitdimension ist auch die Sozialdimension zu beachten, und auch hier findet man bemerkenswerte Eigenarten. Was für einen Beobachter inszeniert wird, wird für Konsens inszeniert. Auch und gerade die Konfliktkultur der Demokratie läßt sich durch diese Erwartung tragen. Konflikte bekommen dadurch die Konnotation des Unangenehmen, Unangebrachten und Vorübergehenden. Das gilt nach Freigabe und Dauerinstitutionalisierung des Konfliktes im Kontext der politischen Opposition mit besonderer Schärfe für innerorganisatorische (vor allem: innerparteiliche) Konflikte. Da sie es können, wird von Organisationen auch erwartet, daß sie mit einer Stimme sprechen. Zugleich berichten Massenmedien aber bevorzugt über Konflikte, wo immer sie sie entdecken können. Auch insofern

35 **In diesem Zusammenhang fällt das »Entgegenkommen« der Zeitungen auf. Sie versehen Berichte über Forderungen und Appelle oft mit Überschriften, die den Eindruck erwecken, es handele sich um Tatsachen.**

entsteht eine höchst unrealistische Gesamtkonstruktion: Die laufende Präsentation von Konflikten vor dem Hintergrund einer Konsenserwartung orientiert das Beobachten an der Unterscheidung Konsens/Dissens und läßt vergessen, daß das politische System die Funktion und die Möglichkeit hat, fehlenden Konsens durch Anwendung von Gewalt zu ergänzen, um für alle anstehenden Probleme die Möglichkeit kollektiv bindender Entscheidungen bereitzuhalten. Die öffentliche Meinung favorisiert mithin einen Gegenbegriffsaustausch: Konsens/Dissens statt Konsens/Gewalt. Oder anders gesagt: sie favorisiert das Beobachtungsschema Konsens/Dissens und verbirgt mit dem blinden Fleck dieses Schemas das, worauf es in der Politik letztlich ankommt: die legitime Disposition über staatlich organisierte Gewalt. Man kann nur ahnen, daß dadurch viele Entscheidungen wegsuggeriert werden, die an sich - zum Guten oder Unguten - möglich wären. Aber vielleicht wird auf diese Weise auch ein Reservelager an Entscheidungsmöglichkeiten unterhalten, das in Krisenfällen dann doch aktualisiert werden kann.[36]

(8) Die Darstellungen im Medium der öffentlichen Meinung sind immer Darstellungen *abwesender* Beobachter für *abwesende* Beobachter. Das unterscheidet diese Beobachtung zweiter Ordnung von derjenigen in der Interaktion unter Anwesenden. Das Eingeschlossensein der Ausgeschlossenen, die Anwesenheit der Abwesenden zeigt sich daran, daß die Kommunikation einer *Inszenierung* bedarf und folglich auch auf ihre Inszenierung hin beobachtet werden kann.[37] Die Tradition hatte dieses Erfordernis als eines der Rhetorik behandelt, also als eine Art List, die geheimgehalten werden muß, weil sie unter Anwesenden unbemerkt bleiben soll. Die Inszenierungen der öffentlichen Meinung haben eine ähnliche Funktion, aber eine ganz andere Struktur, da sie vom Druck der Anwesenheit entlastet sind und in die manifeste Kommunikation nur eine zweite Ebene der nicht stattfindenden Kommunikation von Abwesenden mit Abwesenden einziehen. Es geht also eher um Regieanweisungen, um Rah-

36 Etwa im Sinne eines organizational slack nach Richard M. Cyert/James G. March, A Behavioral Theory of the Firm, Englewood Cliffs N.J. 1963.

37 Siehe hierzu Wolfgang Bergsdorf, Herrschaft und Sprache: Studie zur politischen Terminologie der Bundesrepublik Deutschland, Pfullingen 1983.

mutigen für das Verständnis der Kommunikation, um Placierung bestimmter Unterscheidungen statt anderer, um die Verwendung von Negativformulierungen, um Wertbeziehungen, also um die Einbeziehung von vorgeblich unbestreitbarem Sinn etc. Da die unmittelbare Kommunikation eher unbestimmte Appelle vermittelt als unmittelbare Handlungsanweisungen und eher nichterwünschte Ereignisse bekanntmacht als erwünschte, bekommt die Inszenierung die wichtige Funktion, das anzudeuten, was man nicht vorschreiben kann. Sie setzen ein normales Kommunikationstempo voraus, das verhindert, daß die Inszenierungen selbst zum Gegenstand von Aufmerksamkeit und von Kommunikation werden.[38] Trotzdem können Inszenierungen kollabieren, das Nichtmitgeteilte steht als Position für eine Beobachtung zweiter Ordnung zur Verfügung und die Kommunikation wird dann als »manipuliert« behandelt ganz unabhängig davon, welche Intentionen oder Routinen, Aufmerksamkeiten oder Unaufmerksamkeiten bei der Inszenierung eine Rolle gespielt hatten. Die Beschreibung als »Manipulation« ist aber ihrerseits nichts anderes als eine neue Inszenierung, eine neue Bestimmung des Rahmens für weitere Kommunikation; und einmal mehr kann man daran erkennen, wie sehr das System auf der Ebene der Beobachtung zweiter Ordnung gegen Durchschautwerden immun ist und in solchen Fällen nur die eigene Beweglichkeit benutzt, um Themen der Kommunikation zu verlagern.

(9) Abwesenheit ist eine Voraussetzung für Tempo. Tempo erfordert die (nicht nachprüfbare) Fiktion des Informiertseins. Um diese Fiktion zu decken, dient Nichtinformiertsein als Exklusionsmechanismus. Politiker insbesondere können es sich nicht leisten, mittags nicht zu wissen, was morgens in allen Zeitungen stand. Es genügt natürlich prätendiertes Wissen, aber es zahlt sich aus, wenn man immer schon mehr weiß, als in den Zeitungen stand und anderen ihr Wissen erklären kann. Deswegen spielen in der Politik persönliche Netzwerke für die Weitergabe von

38 **Jacques Derrida hält im übrigen diese Einbeziehung des Abwesenden für ein ganz allgemeines Merkmal von Kommunikation und nennt Kommunikation wegen der Notwendigkeit des Mitführens und der differance dieser Differenz auch Schrift. Siehe für eindrucksvolle Detailanalysen aus Anlaß einer (nicht stattgefundenen) Kontroverse Jacques Derrida, Limited Inc., Paris 1990.**

nicht (oder noch nicht) öffentlichem Wissen eine erhebliche Rolle. In diesen Netzwerken wird teils schnell informiert, teils Wissen verbreitet, das zu delikat ist für Publikation, oder auch Wissen, dessen Veröffentlichung für alle, die es kennen, nachteilig wäre. Gehandelt wird hier Information gegen Prestige.[39]

(io) Da das an öffentlicher Meinung orientierte politische System auf der Ebene der Beobachtung erster und der Beobachtung zweiter Ordnung zugleich operiert, wird *diese* Differenz zum *blinden Fleck* der Selbstbeobachtung des Systems. Alle weiteren Beobachtungsebenen (dritter, vierter, fünfter Ordnung) wären immer nur Beobachtungen zweiter Ordnung, also Beobachtung von Beobachtern. Die Einheit des Systems wird dadurch für das System selbst intransparent bzw. nur an Außenabgrenzungen faßbar. Vielleicht ist dies ein Grund dafür, daß sich der Mythos so hartnäckig hält, die öffentliche Meinung sei die Meinung der Individuen; denn damit wird das Problem der Einheit und ihrer Realität in eine unerreichbare Transzendenz verschoben. Es gibt keine Kommunikation des politischen Systems (oder irgendeines sozialen Systems) mit den Individuen. Eben deshalb kann das System sich auf den Mythos stützen, die öffentliche Meinung sei die Meinung der Individuen, und sich damit die eigene Einheit von außen garantieren lassen.

Die öffentliche Meinung desavouiert unter diesen Bedingungen einer Beobachtung zweiter Ordnung die klassischen Beobachtungsschemata Sein/Nichtsein und Bestand/Wandel - und dies ohne irgendeinen Zweifel an ihrer eigenen Realität. Die alte Unterscheidung res/verba kollabiert und wird durch eine konstruierend konstruierte Wirklichkeit ersetzt. Das mag Philosophen irritieren, aber es geht. Das mag Intellektuelle in ihren Annahmen über die »Postmoderne« bestätigen, aber es scheint gerade ein sehr typisches, sich selbst reproduzierendes Produkt der modernen Gesellschaft zu sein. Die operative Schließung des Systems auf der Ebene der Beobachtung eigener Beobachtungen im Medium der öffentlichen Meinung wird bezahlt mit Systemrelativität, mit Inkonstanz aller Festlegungen und mit Indifferenz als Voraussetzung aller Differenzen, die operativ erzeugt und als

39 **Siehe hierzu für andere Bereiche der Gesellschaft Stephan Fuchs, The Stratified Order of Gossip: Informal Communication in Organizations and Science, in: Soziale Systeme i (1995), S. 47-72.**

Unterscheidungen dem Beobachten zugrunde gelegt werden. Der Verlust feststehender Prämissen und natürlicher Zwecke wird durch Betonung von Kontext und Kontingenz ausgeglichen.

Innerhalb der öffentlichen Meinung wird dieser Effekt mit dem Schema des »Orientierungsverlustes« erfaßt.[40] Er wird aber auf diese Weise nur registriert und nicht reflektiert und mit der Aufforderung beantwortet, etwas dagegen zu tun. Es handelt sich um eine Art Phantomschmerz, der mit dem Verlust der Hoffnungen verbunden ist, die man auf Aufklärung und auf Bildung gesetzt hatte.

Das sind Strukturen, die auf erkennbare Weise mit der Ausdifferenzierung, funktionalen Spezifikation und Sondercodierung des politischen Systems korrelieren. Aber wenn dieser Zusammenhang als ein Vorteil, vor allem als ein Komplexitätsvorteil gesehen werden muß (Man kann sich natürlich immer Besseres vorstellen - Stichwort Utopie), was sind die Beschränkungen, die man in Kauf nehmen muß, um diese Entschränkungen der Kommunikation zu erreichen?

III.

Es mag an dieser Stelle weiterhelfen, wenn man überlegt, welche Formen die öffentliche Meinung benutzt, um die Welt, wie sie ist, auszugrenzen und die individuelle Meinungsbildung - den Individuen zu überlassen. Weder ist die öffentliche Meinung eine Art Landkarte der Welt oder der Gesellschaft, noch ist sie ein Agglomerat von Resultaten bewußter Informationsverarbeitung in den Köpfen der Individuen (oder der meisten oder der gebildeten unter ihnen). Wenn sie aber diese oder ähnliche Erwartungen nicht erfüllen kann, auch wenn sie sie reproduziert: was ist dann das Produkt, das hergestellt wird? Oder anders: was ist das Material, das eine Selbstorganisation der öffentlichen Meinung ermöglicht?

Auf diese Frage soll hier mit der These geantwortet werden, daß es um die Produktion und Reproduktion der Schemata geht, auf

40 Siehe dazu Werner Weidenfeld/Dirk Rumberg (Hrsg.), Orientierungsverlust - Zur Bindungskrise der modernen Gesellschaft, Gütersloh 1994 - nicht zufällig die Bemühung eines darüber besorgten Medienkonzerns.

die das politische Entscheiden sich, wie oben erörtert[41], stützen muß. Damit wird garantiert, daß konkret geäußerte Meinungen für unbekannte andere zugänglich bleiben.

Wir rekapitulieren kurz. Ein Schema ist eine Form, die es einem System ermöglicht, Vergessen und Erinnern zu kombinieren, nämlich nahezu alle Spuren vergangener Operationen zu löschen, aber etwas davon, eben das Schema, für Wiederverwendung verfügbar zu halten.[42] Dabei werden normalerweise auch die Umstände weggelassen, die es ursprünglich ermöglicht hatten, das Schema zu lernen. Das Schema streift, anders wäre die Abstraktion nicht möglich, die Bindungen ab, denen es den Ersteindruck seiner Entstehung verdankt.[43] Es wird desituiert (nicht notwendig völlig kontextfrei) beibehalten. Es rechtfertigt sich nicht durch Ursprung, sondern durch Bewährung, durch Benutzung und vor allem dadurch, daß es verschiedene Beobachtungen verschiedener Beobachter zu integrieren vermag. Schemata sind im einfachsten Falle Kategorisierungen, die es ermöglichen, etwas *als etwas* zu bezeichnen. Darauf stützen sich dann Kombinationen, in denen der Gebrauch eines Schemas den eines anderen nahelegt. Zu den wichtigsten Kombinationen gehören solche der Zeit, der Konditionierung, der Kausalattribution. Wenn in solche Zeitschemata Handlungen eingebaut sind, spricht man von »Skript«; zum Beispiel: wenn man auf die Feststellung eines »Orientierungsverlustes« mit der Aufforderung reagiert, etwas dagegen zu tun.

Ein sehr gängiges Schema der neueren öffentlichen Meinung

41 Vgl. Kap. 4.

42 Ganz ähnliche Aussagen werden oft mit dem Begriff der »Regel« formuliert. Das setzt aber voraus, daß man von Regeln keine Verhaltenssteuerung, also keine Regulierung erwartet, sondern den Begriff beschränkt (und damit erweitert) auf Einschränkung der Relevanz von Informationen und rekursive Verwendbarkeit in bekannten und noch unbekannten Situationen. Siehe z.B. Robert S. Siegler, Five Generalizations About Cognitive Development, in: American Psychologist 38 (1983), S. 263-277; Robert Drazin/Lloyd Sandelands, Autogenesis: A Perspective on the Process of Organizing, in: Organization Science 3 (1992), S. 230-249.

43 Damit ist natürlich nicht gesagt, daß nur das nackte Schema erinnert werden kann. Ein Schema kann auch dazu dienen, in die Vergangenheit zurückzuführen. Siehe dazu auch Joseph W. Alba/Lynn Hasher, Is Memory Schematic? in: Psychological Bulletin 93 (1983), S.203-231.

ist zum Beispiel die Vorstellung einer »Krise« - Energiekrise, Staatskrise, Krisen im ökologischen Bereich, Hochschulkrisen, Kirchen- oder Religionskrisen, Krisen in politischen Parteien usw. Mit dem Schema wird eine Größenordnung angezeigt, die besonderen Einsatz erfordert, zu dem aber niemand in der Lage ist; ein Skript für einen Messias, der nicht kommt. Außerdem wird der Blick von der Vergangenheit ab- und auf die Zukunft hingelenkt. Bei dem Format einer Lage, die als Krise bezeichnet wird, macht es wenig Sinn, nach Ursachen zu forschen oder gar die Schuldigen ausfindig zu machen. Von der Eigenbeteiligung kann abgesehen werden. Der Appell richtet sich mehr oder weniger an alle, also an niemanden. Zugleich ist eine rhetorische Beteiligung für jedermann möglich.

Die öffentliche Meinung bildet für die Gesellschaft ein öffentliches Gedächtnis ohne bestimmten Verpflichtungsgehalt. Sie mag Werte und Normen in sich aufnehmen, aber dann so, daß die konkrete Meinung damit noch nicht determiniert ist.[44] Sie bietet Anknüpfungspunkte für öffentliche wie für private Kommunikation und grenzt Kommunikationen aus, die als unverständlich, pathologisch oder einfach als lächerlich erscheinen würden. Vor allem aber gibt sie Schemata vor, die es ermöglichen, zu beobachten, wie Beobachter beobachten. Das Schema »Reform« zum Beispiel ordnet Engagement und Kritik des Engagements. Mit Bezug auf Reformen kann man Ideen einen praktischen Sinn geben, sein Vorhaben als Dienst an einer guten Sache darstellen und es anderen Beobachtern überlassen, auf die Probleme der Umsetzung oder »Implementation« (auch ein Schema!) hinzuweisen. Die Freiheit, die dem Vergessen verdankt ist[45], kann benutzt werden, um konkrete Beiträge zum Thema offenzuhalten und sowohl Konsens als auch Dissens zu ermöglichen. *Hierin,*

44 Ein früher Beobachter einer »freien« und daher turbulenten, durch die Druckpresse verflüssigten Gesellschaft (England) notiert: »Dans une Nation libre, il est très souvent indifférent que les particuliers raisonnent bien ou mal: il suffit qu'ils raisonnent: de là sort la liberté qui garantit des effets de ces mêmes raisonnements» - so Montesquieu, De l'esprit des lois, Buch XIX, Kap. XXVII, zit. nach der Ausgabe Paris 1949, Bd. I, S. 342.

45 Zum Beispiel dem Vergessen der Gründe, aus denen frühere Reformen mit ähnlicher Zielrichtung gescheitert sind. Speziell hierzu Nils Brunsson/Johan P. Olsen, The Reforming Organization, London 1993.

und nicht im Herausbilden vernünftiger Lösungen durch Dialog, *liegt der Zusammenhang von öffentlicher Meinung und Demokratie begründet.* Damit ist keineswegs ausgeschlossen, daß man Problemlösungen vergleicht und sich über die vergleichsweise besseren oder wenigstens über das Ausscheiden der unbrauchbaren verständigt. Aber das Prinzip der Demokratie liegt nicht in ihrem Rationalitätsvorteil, sondern im Offenhalten der Zukunft für Entscheidungslagen mit neuen Gelegenheiten und neuen Beschränkungen. Das wird durch die Schemata der öffentlichen Meinung unterstützt, ja erst ermöglicht.

Wenn Schemata als zeitliche Kopplungen benutzt werden, sei es in der Form Norm/Abweichung, sei es in der Form Ursache/Wirkung, gewinnen sie eine zusätzliche Funktion für das Alarmieren von Aufmerksamkeit. Als Abweichung von einer Norm, die als Schema vielleicht gar nicht bekannt war, bevor es zur Abweichung kam, aber durch die Abweichung dann retrospektiv validiert wird, wird Verhalten bedenklich und löst den Wunsch nach Intervention, wenn nicht Sanktion aus. Das so entstehende Skript sagt dann, daß die Norm vor der Abweichung existiere, daß sie das Abweichen verbiete und daß man sich bemühen müsse, weiteres Abweichen zu verhindern. So hat sich zum Beispiel eine Politik des Schutzes von »Menschenrechten« entwikkelt.[46] Selbst die normative Fixierung des Schemas »Menschenrechte« kann aber nicht verhindern, daß das politische System und das Rechtssystem in dieser Hinsicht kontrovers operieren und lernfähig bleiben. Eine ähnliche Funktion haben Kausalattributionen. Erst wenn angenommene, schematisierte Kausalitäten den Weltzustand verändern oder zu verändern drohen, gibt es Anlaß, Präferenzen auszubilden und Werte zu formulieren. Auch hier ist das Zeitschema des Skripts der Auslöser von Veränderungen, und die Prominenz und Dominanz bestimmter, zumeist negativer Werte (etwa: Arbeitslosigkeit, Umweltzerstörung, Überfremdung durch Zuzug von Ausländern) und der darauf folgende Aktivismus ist nur eine Folge.[47] Die eigentliche Funk-

46 Dazu Niklas Luhmann, Etica e procedimento nas relacoes internaconails, in: Anais XV. Conferencia Nacional da Ordern dos Avogados do Brasil, 4.-8. Septembro de 1994.

47 Vgl. erneut den im Kapitel über politisches Entscheiden bereits eingeführten Begriff der »distilled ideologies« nach Gerald R. Salancik/Joseph F.

tion der Zeitschemata liegt mithin im Alarmieren von Aufmerksamkeit, und das führt häufig zu »Problemen«, für die es keine einfachen »Lösungen« gibt. Auch hier besteht der Effekt öffentlicher Meinung letztlich im Freisetzen von Möglichkeiten, Meinungen zu bilden und Handlungen zu empfehlen bzw. zu verhindern. Die damit oft verbundene Emotionalität und das Verständnis, das sie in der Öffentlichkeit findet, ist ebenfalls eine Konsequenz dieser Alarmierfunktion.

Präferenzen, Werte, Besorgnisse, Ängste, Gefühle sind mithin keine rein privaten Angelegenheiten des Einzelnen. Sie geben jedem Individuum zwar die Möglichkeit, sich (stärker als andere) für bestimmte Themen zu engagieren und Einsatz und Eifer als eigene Leistung darzustellen. Aber diese individuellen Motive sind Akzessorien der Schemata, die in der öffentlichen Meinung kursieren. Sie sind das Resultat des öffentlichen Vergessens, der Ausblendung zahlloser anderer Aspekte, auf die man hinweisen könnte. Sie sind ein Korrelat der Reduktion von Komplexität und in diesem Sinne ein Resultat der Geschichte, die das System immer schon hinter sich hat. Insofern setzt die öffentliche Meinung Determination in Dynamik um, ermöglicht politisches Entscheiden über begrenzte Alternativen und eine Einschätzung der Resonanz, die bestimmte Kommunikationen finden. Ohne öffentliche Meinung wäre, um dies nochmals zu betonen, keine Oppositionskultur und damit keine Demokratie möglich. Aber darin liegt auch ein Verzicht auf absolute Kriterien, die keinen Widerspruch dulden und der Öffentlichkeit nur bekanntzugeben sind.

Wenn man akzeptiert, daß die Funktion des »Kollektivsingulars« öffentliche Meinung nicht im Ausweis einer bestimmten Meinung als richtig liegt, sondern in der Festigung eines Schemas, in dem darüber diskutiert werden kann, sieht man zugleich genauer, wie die öffentliche Meinung als Beobachter von Politik funktioniert. Es kann nicht darum gehen, die Politik mit der einzig-richtigen Meinung zu konfrontieren und sie anzuhalten, diese Meinung zu beachten. Damit würde man zurückfallen auf

Porac, Distilled Ideologies: Values Derived from Causal Reasonings in Complex Environments, in: Henry P. Sims, Jr./Dennis A. Gioia et al., The Thinking Organization: Dynamics of Organizational Social Cognition, San Francisco 1986, S. 75-101.

die Idee der französischen Revolution, Politik sei ein Ausdruck der volonté générale. Vielmehr muß man davon ausgehen, daß typische Themen der Politik, etwa Zulassung autonomer Energieerzeugung oder Kürzung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen aus finanziellen Gründen, umstritten sind. Nur das Schema der Thematisierung kann man als allgemein akzeptiert voraussetzen. Aber dann kann man beobachten, wie die kontrovers bleibenden Meinungen sich quantitativ verteilen, und vor allem: ob Zustimmung zunimmt oder abnimmt. Erst auf dieser Ebene kann die Politik laufend beobachten, wie sich die öffentliche Meinung zu ihren Vorhaben verhält. Die Voraussetzung dafür aber ist, daß Themen als Schemata einer Diskussion etabliert sind.

Wenn man diese Befunde theoretisch formulieren will, kann man nur sagen: der Beobachter, das ist die Differenz. Die Politik muß auf bestimmte Differenzen achten, wenn sie sich durch die öffentliche Meinung beobachtet wissen will. Daß dies möglich ist, wird dadurch garantiert, daß die öffentliche Meinung Themen schematisiert, so daß man sich, ohne an Verständlichkeit einzubüßen, für oder gegen bestimmte Vorhaben einstellen kann.

IV.

Wenn Schemata die Formen sind, die als öffentliche Meinung produziert und reproduziert werden, ist damit noch nicht geklärt, wie das geschieht. Doch offenbar nicht als Ausdünstung individueller Denkprozesse. Vielmehr sind es in der modernen Gesellschaft die Massenmedien, die am Entstehen von öffentlicher Meinung beteiligt sind, gleichviel ob sie intentional (zum Beispiel in der Form von politischer oder wirtschaftlicher Meinung) Einfluß auf die öffentliche Meinung suchen oder ob die öffentliche Meinung gleichsam als Abfallprodukt ihrer auf Information und Unterhaltung gerichteten Aktivitäten entsteht. Dabei ist die verbreitete Annahme, daß die Massenmedien die öffentliche Meinung »manipulieren« oder doch beeinflussen, ihrerseits ein Schema der öffentlichen Meinung, gleichsam eine Immunreaktion, mit der sie sich die Möglichkeit von Gegenreaktionen offenhält.

Im Vorgriff auf das, was wir in einem späteren Kapitel unter dem

Begriff der strukturellen Kopplungen des politischen Systems behandeln werden, sollen die Massenmedien hier als ein Funktionssystem eigener Art vorgestellt werden[48], das mit Hilfe des Codes Information/Nichtinformation Weltbeschreibungen (inklusive Gesellschaftsbeschreibungen) anfertigt und in vielfältigster Weise mit davon betroffenen anderen Funktionssystemen strukturell gekoppelt ist.[49] Man könnte auch sagen: die Massenmedien repräsentieren die Welt in der Gesellschaft für die Gesellschaft, seitdem die dafür ehemals zuständigen Instanzen, vor allem Religion und Oberschicht, diese Funktion im Ubergang zur modernen Gesellschaft haben aufgeben müssen. Und sie repräsentieren die Welt nach dem Code Information/Nichtinformation jeden Tag neu, also auf eine in ihrem System selbst reproduzierbare Weise und so, daß die Reproduktionsweise mit raschen Strukturänderungen kompatibel ist.

Ihr Code entspricht dem, was wir generell von einer solchen Struktur erwarten. Er unterscheidet einen positiven und einen negativen Wert, ist nur auf der Seite des positiven Wertes Information operativ anschlußfähig, benötigt aber einen negativen Wert, um die Kontingenz des positiv Ausgewählten der Reflexion zugänglich zu machen, um also die eigene Selektivität zu kontrollieren. An der Funktion und an dem Code erkennt das System die eigenen Operationen und kann sie nach zugehörig/nichtzugehörig diskriminieren. Dafür gibt es, wie immer bei Funktionssystemen, nicht nur eine einzige Organisation. Das System der Massenmedien ist zwar auf Organisation an-

48 Theoretisch kontrollierte Aussagen hierzu findet man relativ selten. Siehe aber Jeffrey C. Alexander, The Mass News Media in Systemic, Historical and Comparative Perspective, in: Elihu Katz/Tamäs Szecskö (Hrsg.), Mass Media and Social Change, London 1981, S. 19-51, zum Zusammenhang von Ausdifferenzierung und Universalisierung und einer daraus resultierenden Anfälligkeit für inflationären/deflationären Umgang mit Problemlösungserwartungen - ich würde eher sagen: mit Glaubwürdigkeit. Vgl. ferner Peter Klier, Im Dreieck von Demokratie, Öffentlichkeit und Massenmedien, Berlin 1990, insb. S.63ff. (allerdings für »Öffentlichkeit«, nicht für Massenmedien); Frank Marcinkowski, Publizistik als autopoietisches System: Politik und Massenmedien: Eine systemtheoretische Analyse, Opladen 1993.

49 Ausführlicher Niklas Luhmann, Die Realität der Massenmedien, *2.*, erw. Aufl., Opladen 1996.

gewiesen, beschäftigt aber viele Organisationen und kann deshalb auch deren Selektionspraxis noch kritisch beobachten. Man denke nur an das Entstehen einer ganz normalen Alternativpresse.

Dank ihrer technischen Vorkehrungen (Druckpresse, Funk) sorgen die Massenmedien für *Gleichzeitigkeit* ihrer Effekte in einem *gleichzeitig* unterstellten Empfängerkreis. Das hat erkennbare Folgen für ihr Verhältnis zur Zeit und damit im weiteren auch für die Temporalstrukturen der modernen Gesellschaft. Eine bis in stilistische Konsequenzen verfolgbare Folge ist das Gebot der Schnelligkeit.[50] Eine andere ist das Gebot der Rekursivität im selbsterzeugten Wissen - der Rückgriffe auf im Moment noch Erirmerbares und der Vorgriffe auf schon absehbare Folgen. Die Zeit scheint dadurch schneller zu fließen und nichts Bleibendes zu hinterlassen. Die öffentliche Meinung ist deshalb stets, aber auch nur, gegenwärtig relevant.

Die für die öffentliche Meinung so wichtige Differenz von Themen und Beiträgen bildet zugleich die *Progra-mmstruktur* der Massenmedien. Sie erst erzeugt die Möglichkeit, Informationen als Informationen zu prozessieren, also die Möglichkeit, Operationen dem Code zuzuordnen. Erst an Themen kann man erkennen, welche Beiträge in einem bestimmten Zeitpunkt (noch) Informationswert haben und welche nicht (mehr). Die eigentliche Funktion der Massenmedien liegt denn auch nicht so sehr in der Erzeugung bestimmter Einstellungen als vielmehr im Lancieren und Prozessieren von Themen, die erst den möglichen Einstellungen eine Chance geben, sich in der Form von Beiträgen zum Thema bemerkbar zu machen.[51] Daher findet viel Politik (auch und gerade Parteipolitik) in der Form von Themenselektion statt, was gutes Gespür für den richtigen Zeitpunkt, für feine, aber nicht zu feine Unterscheidungen, für mögliche Beiträge und für mögliche Reaktionen auf mögliche Beiträge voraussetzt. Und nicht zuletzt ist an den Umfang zu denken, in dem Personen sich selbst und andere zum Thema zu machen versu-

50 Italo Calvino, Lezioni americane: Sei proposte per il prossimo millenio, Milano 1988, hat neben »legerezza rapiditä« als eine der den Zeitgeist prägenden Konsequenzen betont.

51 Vgl. Maxwell E. Me Combs/Donald L. Shaw, The Agenda-Setting Function of Mass Media, in: Public Opinion Quarterly 36 (1972), S. 176-187.

chen.[52] Entsprechend groß ist die Versuchung und die Chance für Massenmedien, in der Form von issue-promotion, agenda-setting usw. selbst Politik zu treiben und den professionellen Politikern dann die Wahl ihrer Beiträge zu überlassen.

Charakteristisch ist ferner, und auch das bestätigt die Vermutung, es handele sich um ein besonderes Funktionssystem, daß die Massenmedien hochgradig vernetzt zusammenwirken, aber nicht als Einheit organisiert werden können. Ihr Funktionssystem ist, mehr noch als das politische System, für Neubildung von Organisationen offen, etwa für Entstehung einer Alternativpresse oder neuer privater Fernsehsender für Pornographie und Werbung. Auch hier kann also eine im Prinzip universelle Reichweite der funktionsspezifischen Inklusion kombiniert werden mit der Differenzierung von Inklusion/Exklusion durch das Mitgliedschaftskriterium spezifischer Organisationen.

Die Massenmedien der Gesellschaft - das wäre das Thema eines anderen Buches. Wir müssen uns an dieser Stelle beschränken auf die Frage, wie die Auswahl derjenigen Elemente (Sätze, Bilder) zustande kommt, die für die tägliche Neuformierung der öffentlichen Meinung, ihr Gedächtnis und ihre Antizipation zur Verfügung stehen.

Damit der Code überhaupt greift, muß eine Information konstruiert werden. Information heißt (nach Gregory Bateson), daß ein Unterschied beobachtet wird, der im beobachtenden System (hier im Kommunikationssystem der Massenmedien) zu einem Unterschied führt. Es muß also in einem vorgegebenen Auswahlbereich, der die Verständlichkeit sichert, eine Auswahl stattfinden und als dies-und-nichts-anderes präsentiert werden. Wie bei allem Verstehen ist man auf eine Typisierung angewiesen,[53] die aber die Details im Unvorhersehbaren beläßt. Das gilt zwar, mit mehr oder weniger starker Emphase, für jede Kommu-

52 Hierzu viel, nicht mehr zu überblickende Literatur. Für Wahlkampfplanungen etwa Jay G. Blumler/Denis Mc Quail, Television in Politics: Its Uses und Influence, London 1968, insb. S. 168 ff. und, auf Wähler bezogen, David E. RePass, Issue Salience and Party Choice, in: American Political Science Review 65 (1971), S.389-400.

53 »Stereotypisierung« wird oft gesagt, um zu betonen, daß dies im Falle von Massenmedien verstärkt der Fall ist. Siehe z. B. Walter Lippmann, Public Opinion, New York (1922) 1954, S-79ff.

nikation, die immer ein fremdreferentielles Moment mitführt, für Massenmedien aber in einem besonderen Sinne, der Neuheit der Information betont, - Neuheit entweder im Sinne des soeben Passierten oder im Sinne des jetzt erst Bekanntwerdens. Zwar gibt es auch eine Kontextberichterstattung, die an sich Bekanntes referiert; aber dies geschieht typisch mit Bezug auf aktuelle Ereignisse. Wenn nicht, dann handelt es sich eher um pädagogische Bemühungen, die sich natürlich auch der Druckpresse oder des Fernsehens bedienen können.

Neuheiten sind nicht als solche berichtenswert, dafür gibt es zu viele. Als weitere Selektoren dienen zum Beispiel Konflikte, Schäden oder andere Formen der Enttäuschung von Normalitätserwartungen. Abweichungen sind leichter sichtbar zu machen und interessieren auch mehr als Konformität; und die Darstellung von Konformität muß die Form der Übertreibung wählen, um wiederum als Abweichung von Normalmaß aufzufallen. Eine Selektion unter diesem Leitgesichtspunkt erzeugt dann ihrerseits den Eindruck der Normalität des Konfliktes, der Schadenshäufigkeit und der Enttäuschung, so daß gegen diese sich einspielende Indifferenz eine gewisse Drastik eingesetzt werden muß (blutige Neuheiten zum Beispiel) oder die Suggestion besonderer Tragweite, etwa in Meldungen oder Kommentaren aus der hohen Politik. Auf diese Weise bezieht man Notstände im Abonnement und richtet sich auf eine entsprechende Welt ein.

Die Neuigkeitspalette kann erweitert und dem Tagesgeschehen angepaßt werden dadurch, daß man auch Ankündigungen von Maßnahmen oder Warnungen vor Entwicklungen als neu präsentiert. Auch kann man auf kontinuierliche Interessen zählen und auf Systeme, die für die Medien mit gleichmäßigem Rhythmus Neues produzieren - so im Bereich des Sportes oder der Börsenkurse. Schließlich eignen sich Quantitäten und Quantitätsveränderungen vorzüglich dazu, als neu zu erscheinen, auch wenn niemand so recht abschätzen kann, was sie in ihren Auswirkungen besagen - Zunahme oder Abnahme des Bruttosozialprodukts oder der Zahlungsbilanzungleichgewichte einschließlich Zunahme oder Abnahme der Veränderungsraten solcher Zunahmen oder Abnahmen. Hier fällt dann besonders auf, wie sehr sich die Wirtschaftspo/z£z& mit Rücksicht auf die öffentliche Meinung an Zahlen orientiert, die in der *Wirtschaft*

selbst (auf der Ebene der Wirtschaftsunternehmen) gar keine Rolle spielen.

Ein weiterer Selektor ist der lokale Bezug - je nach Leser- oder Zuschauerkreis in verschiedenem nationalen, regionalen oder kommunalen Zuschnitt. Auf diese Weise tragen die Medien ihrer Vermutung Rechnung, daß Nahes eher Aufmerksamkeit findet als Fernes. Auf schwer zu kontrollierende Weise festigen sich dadurch aber auch Identifikationen mit der Lokalität, über die man laufend informiert wird, so daß man sich hier (aber nicht woanders) als informiert und als kommunikativ handlungsfähig einschätzen kann. Gegenüber der Kontingenz und Volatilität von Verhältnissen und Ereignissen der großen Welt können sich über Informationsverdichtungen Präferenzen für die engere eigene Welt einspielen, die sich als Verstärkung eines Ethnozentrismus auswirken und dann auch politisch nicht mehr ignoriert werden können. Alles ändert sich laufend und immer schneller, aber in der Nähe sucht man gern einen gewissen Gegenhalt, obwohl auch hier die Medien nach dem gleichen Selektionsmodus das Enttäuschende, Überraschende, typisch Bekannte aber im Einzelfall Unvorhersehbare bevorzugt aufnehmen und weitergeben. Aber die bekannte Welt ist hier so konkret und so komplex gegeben, daß sie Überraschungen aushalten kann und sich in dem, was die Information voraussetzt, immer neu bestätigt. Außerdem werden kleine und große Neuigkeiten durch Distanz austariert: Für das eigene Dorf genügt ein Hundebiß, während es (von hier aus gesehen) in Asien oder Afrika schon Seuchen, Erdbeben oder Hungerkatastrophen sein müssen.

Schließlich sind Personen, vor allem bekannte Persönlichkeiten, ein bevorzugter Kristallisationspunkt für Selektion und Darstellung von Nachrichten.[54] Ereignisse werden zumeist so dargestellt, als ob sie einer Dramaturgie gehorchten, die natürlich gelingen oder mißlingen, in jedem Falle aber auf Personen zurückgeführt werden kann. Dieser Personbezug erleichtert im übrigen die Moralisierung des Geschehens, die so dargeboten wird, daß jedem Teilnehmer ein eigenes moralisches Urteil vor-

54 Siehe aus vielen einschlägigen Forschungsergebnissen etwa Winfried Schulz, Die Konstruktion von Realität in den Nachrichtenmedien: Analyse der aktuellen Berichterstattung, Freiburg 1976, S. *66* (für Fernsehen, Hörfunk und Tageszeitungen).

gefertigt und zugemutet wird. Moralisches Eingestimmtsein wird damit zum wichtigsten Schema der Beobachtung erster und zweiter Ordnung, ohne daß dies voraussetzen müßte, daß es einen entsprechenden moralischen Konsens überhaupt gibt.

Selektoren dieser Art greifen ziemlich scharf und ziemlich direkt, so daß die Freiheitsgrade in den Redaktionen geringer sind, als man zuweilen annimmt.[55] Das wiederum schränkt die »Macht« der Massenmedien ein, denn von Macht kann man nur im Bereich offener Entscheidungsmöglichkeiten sprechen. Das heißt auch, daß Organisationen in ihren Entscheidungsmöglichkeiten durch die Zuordnung zu ihrem Funktionssystem beschränkt sind. Andererseits ist gegenzurechnen, daß kleine Meldungen oft große Effekte haben können und redaktionspolitisch schwer zu überwachen sind.

Themenselektion hat eine positive und eine negative Seite, heißt also immer auch: McÄrselektion von Themen. Die betrifft zunächst die gänzlich unbestimmte »Welt im übrigen«, kann aber in Einzelfällen, wenn sich ein Thematisierungsdruck aufstaut, politisch fatale Konsequenzen haben. Das ist besonders an der Nichtthematisierung (des Ernstes) von Rassenproblemen in den USA gezeigt worden - und zwar sowohl an der Behandlung im Kongreß vor dem Bürgerkrieg[56] als auch an der Behandlung in der Presse des 20. Jahrhunderts.[57]

Man könnte aus dieser knappen, ergänzungs- und nachweisbedürftigen Darstellung den Eindruck gewinnen, die öffentliche Meinung sei nichts anderes als ein Resultat der Wirkungsweise der Massenmedien. Die Massenmedien stellten das her, was als öffentliche Meinung dann von der Politik zu beachten sei und

55 Vgl. Christian Kristen, Nachrichtenangebot und Nachrichtenverwendung: Eine Studie zum Gate-Keeper-Problem, Düsseldorf 1972.

56 Vgl. Stephen Holmes, Gag Rules or the Politics of Omission, in: Jon Elster/Rune Slagstadt (Hrsg.), Constitutionalism and Democracy, Cambridge Engl. 1988, S. 19-58.

57 Vgl. Paula D. Johnson/David O. Sears, Black Invisibility: The Press and the Los Angeles Riot, in: American Journal of Sociology 76 (1971), S. 698-721. Die Unruhen des Frühjahrs 1992 bieten einen erneuten Beleg. Natürlich können die Unruhen selbst nicht als Folge einer Konspiration des Schweigens angesehen werden, wohl aber die mangelnde politische Vorbereitung darauf.

hätten in diesem Sinne einen erheblichen Einfluß auf die Politik (manche würden sogar sagen: Macht). Das wäre jedoch mit Sicherheit falsch, zumindest einseitig. Einerseits dienen Massenmedien keineswegs *nur* der Erzeugung des Mediums öffentliche Meinung. Sie dienen auch dem Bekanntgeben von Interessen, vor allem der Werbung, und sie dienen der Unterhaltung, das heißt: der Erzeugung von Information im Modus des Spiels, der Imagination, der Fiktionalität. Und andererseits wird öffentliche Meinung keineswegs nur in den Massenmedien erzeugt. Diese Auffassung übersähe, daß die Politik selbst die öffentliche Meinung benutzt und damit auch reproduziert, um ein Medium zu haben, in dem sie auf der Ebene der Beobachtung zweiter Ordnung operieren, also *sich selber* (und nicht wie ein Beobachter erster Ordnung: die Massenmedien) beobachten kann. Was öffentliche Meinung angeht, bekommen die Massenmedien also von politischer Seite immer schon präparierte, auf öffentliche Meinung hin ausgewählte Informationen. Wie immer, so müssen auch hier schlichte Kausalannahmen auf Attributionsprozesse zurückgerechnet werden. Auf dieser Ebene der Beobachtung zweiter Ordnung ist die Politik in ihrem Umgang mit der öffentlichen Meinung autonom (was nie und nimmer heißt: unabhängig). Ein Politiker, dessen Handeln im Lichte der öffentlichen Meinung ungünstig beurteilt wird, wäre schlecht beraten, wenn er die Ursache dafür in den Massenmedien suchen würde (obwohl auch dies zutrifft). Von ihm wird erwartet, daß er sein eigenes Handeln (= Beobachten) im Kontext des Beobachtetwerdens beobachtet und in dieser Hinsicht geschickt oder ungeschickt, mit fortune oder ohne operiert. Es können Abreden mit der Presse über Vertraulichkeit getroffen werden, es mag (wie zum Beispiel im Falle des Golfkrieges) zu recht wirksamer Nachrichtenzensur kommen; aber wenn eine Information öffentlich bekanntwird, kommentiert wird und Anlaß gibt zur Beobachtung der Beobachter, ist der Effekt ein politischer Effekt und als solcher zu verantworten - oder auszunutzen.

Die Massenmedien sind auf Verbreitung von Information spezialisiert, sie erzeugen also vor allem Redundanz. Sie ermöglichen es, ohne weitere Uberprüfung davon auszugehen, daß jedermann weiß (oder zumindest: unbestimmbar viele wissen), was mitgeteilt worden ist. Sie erzeugen und revidieren vor allem

all die Schemata, bei deren Benutzung man annehmen kann, daß andere verstehen, was gemeint ist. Informationelle Redundanz ist aber eine der Voraussetzung für die Selbstorganisation von Systemen, die das als vorhanden angenommene Wissen jeweils selektiv weiterverarbeiten und als neue Information über Massenmedien verbreiten lassen können.

Nur deshalb hat es Sinn, das Medium der öffentlichen Meinung als Form der strukturellen Kopplung von Massenmedien und Politik zu bezeichnen. Strukturelle Kopplung wirkt, wie wohl immer im Verhältnis von Funktionssystemen, zweiseitig. Einerseits läßt sich ohne Einbeziehung der Massenmedien die langfristige Strukturentwicklung des politischen Systems, obwohl sie durch Selbstorganisation zustande kommt, nicht erklären. Aber andererseits hängen auch die Massenmedien davon ab, daß die Politik wie der Sport oder die Firmen und Börsen der Wirtschaft oder die Selbstinszenierung der Intellektuellen, ihnen laufend »Stoff« liefert, der serialisiert und zu Themengeschichten verarbeitet werden kann.

Wie wir noch ausführen werden, liegt im Begriff der strukturellen Kopplung die volle Kompatibilität mit der Autopoiesis der gekoppelten Systeme und eine Absage an die Vorstellung effektsicherer externer Steuerbarkeit. Die strukturelle Kopplung selbst bleibt in den Systemen unsichtbar, sie trägt keine Operationen bei. Sie vermittelt nur Irritationen, auf die das irritierte System mit den Möglichkeiten der eigenen Selbstorganisation reagiert - das politische System also politisch. Und wie die Kopplung, so ist auch das mediale Substrat unsichtbar. Nur die im Medium produzierten Formen »machen Geschichte« und tragen zugleich dazu bei, das Medium zu reproduzieren.

Diese Überlegungen schließen keineswegs aus, daß es eine »politische Presse« geben kann, die ihre Meldungen gezielt auswählt (oder zurechtphrasiert oder unterdrückt), um politische Effekte zu erreichen; und auch eine Presse, die mit der Nutzung dieser Möglichkeiten drohen kann, um etwas anderes als dies zu erreichen. Aber in solchen Fällen agiert die Presse selbst politisch, also im politischen System. Sie muß dann das Problem der strukturellen Kopplung im eigenen Hause lösen und zusehen, wie sie trotzdem noch im Kontext einer Organisation des Systems der Massenkommunikation erfolgreich und glaubwürdig operieren

kann. Und auch dafür würde nur die öffentliche Meinung zur Verfügung stehen als das Medium, in dem man beobachten kann, wie man beobachtet wird. Im übrigen ist dies ein erneuter Beleg für unsere These, daß es keine organisatorisch zentralisierbare Kontrolle über das Generieren politischer Kommunikation geben kann, aber gleichwohl Politik nur im Anschluß an Politik, nur autopoietisch reproduziert (= aus ihren eigenen Produkten produziert) werden kann.

V.

Die Beschreibung der öffentlichen Meinung als eines Mediums, das es dem politischen System ermöglicht, eigene Beobachtungen im Modus der Beobachtung zweiter Ordnung zu beobachten, könnte den Eindruck erwecken, als ob damit die alte Vorstellung einer gesellschaftlich dominierenden Stellung der öffentlichen Meinung in neuer Fassung wiederaufgenommen und bestätigt werde. Das ist jedoch nicht der Fall. Einerseits ist zwar in dieser Form erst begreiflich zu machen, wie unentbehrlich dieser Mechanismus in der modernen Gesellschaft ist. Ohne ihn könnte die Politik nicht auf der Ebene der Beobachtung zweiter Ordnung funktionieren und wäre nichts anderes als direkte Macht- und Interessendurchsetzung. Zu bedenken ist aber, daß wir dem politischen System keinerlei »Oberhoheit« in der Gesellschaft zubilligen und auch keine direktiven Einwirkungen auf die Autopoiesis anderer Funktionssysteme erkennen können. Man hat daher in Rechnung zu stellen, daß auch andere Funktionssysteme im Modus der Beobachtung zweiter Ordnung operieren und dafür andere Einrichtungen entwickelt haben. Die auf das politische System gerichteten Beobachtungen (dritter Ordnung!) müssen daher ergänzt werden.

Das Wirtschaftssystem leitet Beobachtungen zweiter Ordnung über den Markt. Man weiß heute: die Preisbildung des Marktes erübrigt noch keineswegs unternehmensinterne Entscheidungsprozesse; aber sie ermöglicht es, zu beobachten, wie andere den Markt beobachten. In der Wissenschaft spielen Publikationen eine entsprechende Rolle. Mit einer Publikation muß ein Wissenschaftler zeigen, daß er die Publikationen anderer beobachtet,

sich auf den Stand der Forschung bezieht und etwas Eigenes hinzutut, um sich damit der Kritik auszusetzen, also selbst sein Produkt für Beobachtetwerden verfügbar zu machen. Ohne solche Selbstkontextierung haben »Ideen«, sie mögen noch so interessant und zukunftsweisend sein, keine Chancen. Auch das Rechtssystem bezieht sich, wo immer interpretiert und argumentiert wird, auf andere Entscheidungen gleicher (oder ungleicher) Fälle, seien es Entscheidungen des Gesetzgebers, seien es Entscheidungen anderer Gerichte. In gewissem Umfange besteht die Freiheit, eigene Akzente zu setzen, indem man Fälle als gleich bzw. als ungleich bezeichnet. Eben das wird mit der Doppelmaxime der Gerechtigkeitslehre festgehalten, gleiche Fälle gleich und ungleiche Fälle ungleich zu behandeln. Und heute ergibt sich das nicht mehr naturrechtlich aus der Natur der Sache, sondern aus einer zirkulären Vernetzung von Regeln (im common law auch: rationes decidendi) und Fällen, in die ein beobachtbarer Beobachter mit eigenen Unterscheidungen eingreift oder sich der Übung anschließt. Auch in der Familie ist, seitdem es hier nicht mehr um Rollen, sondern um Liebe geht, ein Beobachten zweiter Ordnung geboten. Jeder muß sein eigenes Verhalten daran orientieren, daß und wie es von den anderen Familienmitgliedern beobachtet wird - was natürlich Konflikte nicht ausschließt, sondern im Gegenteil: subtile und verletzende Strategien ermöglicht, weil jeder weiß, daß der andere weiß, was er tut.

Man könnte diese Beispiele vermehren, könnte Sport oder Erziehung nennen, und auch Grenzfälle, etwa das System der Krankenbehandlung oder das Religionssystem mit seiner Externalisierung und Universalisierung der Beobachtung zweiter Ordnung durch Übertragung auf Gott diskutieren. Das würde jedoch eine umfangreiche Untersuchung anderer Funktionssysteme erfordern. Im vorliegenden Kontext genügt der Hinweis auf die gesamtgesellschaftliche Einbettung dieses Modus der Beobachtung zweiter Ordnung. Man darf deshalb voraussetzen, daß diese evolutionär hoch anspruchsvolle, zugleich spezialisierende und universalisierende Beobachtungsweise derart zur Gewohnheit geworden ist - zur Gewohnheit in einem psychisch gefestigten Sinne, aber auch im Sinne der Voraussetzung kommunikativer Verständlichkeit -, daß man mit ihr rechnen kann und daß auffällt, wer den entsprechenden Anforderungen nicht genügt.

Dieselbe Sachlage findet man in Bereichen, die man als den intellektuellen Diskurs der Moderne bezeichnen könnte oder als Formenbildung im allgemeinen Medium der Intelligenz.[58] Auch hier geht es typisch um Beschreibungen von Beschreibungen von Beschreibungen und um Innovation im Sinne eines Tanzes um das goldene Kalb »blinder Fleck«. Der Kult führt den Namen »Kritik«. Er verlangt ein ständiges Verschieben des blinden Flecks, aufgrund dessen man sehen kann, was andere nicht sehen können, eben jene allgemeine Verwandlung von Latenzen in Kontingenzen, die die Grenzmarken »Subjekt« und »Welt« ins Unbeobachtbare verlegt. Und auch dies wird zur Gewohnheit, so daß derjenige, der dies nicht mitvollziehen kann oder will, ausgeschlossen wird. Ihm bleibt dann die Option Religion.

Offenbar fördert die »politische Kultur« der Demokratie diese Mentalität und läßt sich durch sie tragen. Politik erfordert, und darin stimmt sie mit anderen Gesellschaftsbereichen überein, ein ständiges soziales Umrechnen von Primärerfahrungen; und sie kann sich in der modernen Gesellschaft darauf stützen, daß dies verstanden und praktiziert werden kann. Mehr als irgendwo sonst kann man hier den Grund der Politik, ihren ständig reproduzierten »inviolate level« vermuten, der mit Grundwerten und ähnlichen Legitimationsformeln beschrieben - und durch Beschreibung verdeckt wird.

Gleichwohl ist das Ergebnis nicht, wie Baudrillard[59] annimmt, daß sich nun alles auf einer Ebene der Darstellung abspielt, alles Kommunikation geworden ist. Dem widerspricht die gleichzeitige, alles durchdringende Erfahrung der Intransparenz, und dem widerspricht auch, daß weder psychische noch soziale Systeme die Differenz von Selbstreferenz und Fremdreferenz sprengen und auf eine Ebene des Scheins ohne Sein reduzieren können, die nur zu verbergen hätte, daß es nichts zu verbergen gibt. Was jetzt Verdacht auf sich zieht, ist jedoch die Prätention der Politik oder auch der Wirtschaftsreklame, daß in ihrer Kommunikationsweise mehr gemeint sein könnte als nur dies: als nur die

58 Zur Frage, ob es ein solches allgemeines Medium gibt, siehe auch Niklas Luhmann, Gibt es ein System der Intelligenz ?, in: Martin Meyer (Hrsg.), Intellektuellendämmerung? Beiträge zur neuesten Zeit des Geistes, München 1992, S. 57-73.

59 Jean Baudrillard, Simulacres et Simulation, Paris 1981.

Fortschreibung des Beobachtens zweiter Ordnung. »The point is not so much that presidents become actors or actors president but that the public sphere with good reason is suspicious of presidents who want to be more than actors on the public stage.«[60]

VI.

In dem Maße, als Staatsorganisation und andere politische Organisationen, vor allem politische Parteien, sich laufend koordinieren und zwischen ihnen ein ständiger Personalaustausch stattfindet, der das »agenda setting« und damit die politischen Themen stark einschränkt, entsteht ein Bedarf für eine weitere Peripherie, die sich vor diesem erweiterten Zentrum des »korporativen Staates« durch größere Labilität, aber auch größere Offenheit für das Aufgreifen von vermeintlich vernachlässigten Themen auszeichnet. Die Zentrum/Peripherie-Differenzierung des politischen Systems paßt sich dem postliberalen Universalitätsanspruch des politischen Systems an, und das schafft die Möglichkeit, auch Themenausschlüsse noch zu thematisieren.

Die dafür gefundene Form wird mit dem Begriff der neuen sozialen Bewegungen beschrieben.[61] Zunächst ist hier festzuhalten, daß soziale Bewegungen weder nur Interaktionen unter Anwesenden sind noch einfach Mitgliederorganisationen besonderen Typs. Sie definieren ihre Grenzen eher über thematische Interessen, gekoppelt mit Auftretens- und Protestbereitschaften, und kompensieren die Unbestimmtheit der Zugehörigkeit durch Appelle. Es mag zur Organisation eines harten Kerns kommen und auch zu regulären Zusammenkünften mit Themen- oder Strategiediskussionen. Aber in der Selbstwahrnehmung der Bewegung sind das keine Identitätskriterien. Man verläßt sich auf die Stoßkraft des Themas und auf das Ungenügen der offiziellen Reaktion und sieht darin den Attraktor, der die Bewegung formiert. Es soll so aussehen und so wirken, als ob die Meinung selbst appellierte und protestierte.

60 David Roberts, Art and Enlightenment: Aesthetic Theory after Adorno, Lincoln Nebr. 1991, S. 205.

***61* Hierzu ausführlicher Niklas Luhmann, Protest: Systemtheorie und soziale Bewegungen (hrsg. von Kai-Uwe Hellmann), Frankfurt 1996.**

Bezeichnend ist deshalb auch, daß die Bewegung über das Medium der öffentlichen Meinung zu wirken sucht. Das schließt nicht aus, daß man auch Anträge stellt oder Einflußpersonen anspricht. Aber solche Aktivitäten haben eher den Sinn, die Bewegung durch Reproduktion von Kommunikation zusammenzuhalten; oder sie dienen dazu, als Anlaß und als story für den Weg in die öffentliche Meinung zur Verfügung zu stehen. Wie alle politischen Aktivisten beobachten auch soziale Bewegungen die öffentliche Meinung und andere und sich selbst in diesem Medium. Alles kommt darauf an, sichtbar zu werden und sichtbar zu bleiben - und sei es durch Demonstrationen oder spektakuläre Aktionen des zivilen Ungehorsams.

Mit all diesen Merkmalen, deren nähere Beschreibung wir uns ersparen können, passen die neuen sozialen Bewegungen genau auf die Verortung im politischen System, die wir als »neue Peripherie« beschreiben wollen. Die Differenz Zentrum/Peripherie muß erhalten bleiben. Deshalb Appell und Protest als Ausdrucksform, aber nicht Eintritt in die Verantwortung. Es ist und bleibt Sache anderer (und das kann auch als Respekt vor der offiziell eingerichteten Wahldemokratie verstanden werden), die Vorstellungen der Bewegung aufzunehmen, administrationsreif zu machen und umzusetzen. Es kann selbstverständlich einen Personalwechsel über die Grenze hinweg geben. Die Bewegung mag versuchen, ihre Anhänger in den politischen Parteien oder in den Staats- und Kommunalverwaltungen zu placieren; und andererseits können die etablierten Organisationen versuchen, der Bewegung ihr Führungspersonal wegzurekrutieren. Aber personale Bewegungs**Vorgänge** dieser Art haben nur dann Sinn, wenn die Differenz von Zentrum und Peripherie erhalten bleibt.

An der Peripherie kann man die Dinge lockerer handhaben. Man kann sich auf die Attraktivität der Themen stützen, ohne die Konsequenzen ihrer Realisierung voll einzubeziehen. Protagonisten können auftreten, ohne Gewißheit zu haben, wer sich ihnen anschließen wird und für wie lange. Der Erfolg liegt schon in der Etablierung eines Themas in der öffentlichen Meinung. Typisch findet man denn auch eine trajektförmige Entwicklung der Bewegung, die an zu viel Erfolg ebenso wie an Mißerfolg scheitern kann. Im einen Fall wird ihr das Thema abgenom-

men, im anderen Fall verliert sie ihre Anhängerschaft. Im einen Fall übernehmen die Parteien, wenn nicht die öffentlichen Verwaltungen, das Thema zur Einmischung in sonstige Aufgaben, im anderen Fall sehen die Anhänger keine Aussichten auf Erfolg. Unter systemtheoretischen Gesichtspunkten sind jedoch Erfolg und Mißerfolg einzelner sozialer Bewegungen nicht die letzten Kriterien der Beurteilung. Vielmehr macht es guten Sinn, daß die Differenz von Zentrum/Peripherie sich in der genannten Weise verschiebt und daß die Verdichtung eines politischen Establishment innerhalb des politischen Systems durch komplementäre Formen, durch ungebundene soziale Systeme ergänzt wird.

Diese Situierung an der Peripherie des politischen Systems scheint es den sozialen Bewegungen nicht zu erlauben, sich hierarchisch (oder gar: stratifikatorisch), also nach Rangunterschieden zu ordnen. Weder können sie auf eine vorgegebene gesellschaftliche Rangordnung, auf »Herkunft« ihrer Anhänger zurückgreifen; noch können sie selbst, wie Organisationen, Positionshierarchien bilden. Vielmehr wiederholen sie intern das Differenzierungsschema, in dem sie sich im politischen System vorfinden: die Differenzierung nach Zentrum und Peripherie. Es gibt, mit unscharfen Abgrenzungen und mit hoher Personalfluktuation, eine Art Kerngruppe, die mehr als üblich sich für die Bewegung einsetzt, persönliche Kontakte pflegt, zusammentrifft, Strategiediskussionen führt, Außenkontakte einleitet und mit all dem besser informiert ist. Es gibt an der Peripherie des Systems dann die Anhänger, die ansprechbar und gelegentlich aktivierbar sind; Personen also, die einem Aufruf folgen würden oder von denen man dies unterstellt. Ohne Peripherie gäbe es diese Differenzierungsform nicht, gäbe es also auch kein Zentrum. Und schließlich rechnet die Bewegung mit einer ausreichenden Zahl von Sympathisanten, die ihren Zielen zustimmen, sich aber nicht dafür einsetzen würden. Durch die Unterstellung eines solchen Sympathisantenkreises kann die Bewegung die Selbstisolierung vermeiden und sich von der Uberzeugung tragen lassen, öffentliche Interessen wahrzunehmen. Das gilt im übrigen auch für die neueste neue soziale Bewegung (dritte Generation), die Bewegung der Ausländerfeinde, die den zivilen Ungehorsam über die bisher üblichen Grenzen hinaustreibt und von der Vorstellung

lebt, die Zuschauer stimmten ihren Aktionen offen oder heimlich zu.[62]

Unabhängig von der Frage, ob sich themenspezifische soziale Bewegungen formieren oder nicht, kann man allgemein feststellen, daß die öffentliche Meinung dazu tendiert, Themen mit positiven Konnotationen zu pflegen, während die Politik bei der Umsetzung dieser Themen in Entscheidungen auf Schwierigkeiten stößt. Das gilt heute zum Beispiel für das Thema Wohlfahrtsstaat, dessen Finanzierung Sorgen bereitet. Es gilt auch, besonders in der internationalen Politik, für Menschenrechte und andere humanitäre Werte.[63] Es scheint, anders gesagt, typische Bruchstellen im Verhältnis von öffentlicher Meinung und Politik zu geben. Die öffentliche Meinung pflegt sich selbst in ihren guten Intentionen, ohne auf die Schwierigkeiten der politischen Umsetzung einzugehen.

Zusammenfassend könnte man vielleicht sagen, daß ein zentral stark vernetztes politisches System, das die Repräsentativdemokratie ausschließlich als internes Reglement versteht, zur Bildung einer weiteren Peripherie führt. Das System ist in seiner Differenzierungsform dann darauf angewiesen, daß es diese Peripherie gibt und daß man sich auf sie einstellen kann; nicht aber darauf, daß sie funktioniert und bruchlos in Politik umgesetzt werden kann.

62 Daß es sich hier um eine neue Art einer neuen sozialen Bewegung handelt, ist nicht zuletzt daran zu erkennen, daß Anhänger dieses loriminellen Aktionismus, nach ihren Motiven befragt, angeben: Ausländerfeindlichkeit, so als ob sie damit ihr Verhalten in einen Norm- und Wertkontext einordnen könnten.

63 Vgl. Luc Ferry, L'homme-Dieu ou le Sens de la vie: essai, Paris 199e, insb. S. 199ff. Ferry spricht vom «donjuanisme de la charite« und von »la justification de soi par le malheur des autres« (206).

Kapitel 9

Selbstbeschreibungen

I.

Achtet man auf die Terminologie, mit der gegenwärtig Politik betrieben und beschrieben wird, so fällt eine beträchtliche Überalterung der Begriffe auf. Die politische Semantik Europas ist in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts nochmals gründlich überarbeitet worden, gilt seitdem aber nahezu unverändert. Sozialstaat und Wohlfahrtsstaat scheinen die einzigen Neuaufnahmen zu sein. Im übrigen hat man sich mit einem stillschweigenden Sinnaustausch begnügt, vor allem aus Anlaß des Übergangs zu einer direkten (schichtunabhängigen) Regulierung der Verhältnisse der Staatsbürger durch den Staat. Daran wird auf die Schnelle nichts zu ändern sein, aber es dürfte sich empfehlen, diese Anachronistik der politischen Begriffe bei ihrem Gebrauch mitzureflektieren.

Diese in die Gegenwart hineinreichende Traditionsbelastung des politischen Denkens hat es notwendig gemacht, bereits in den vorangegangenen Kapiteln die Erläuterung politischer Begriffe historisch zu schattieren. Damit haben wir in vielen Hinsichten auf das jetzt anstehende Kapitel über Selbstbeschreibungen des politischen Systems vorgegriffen. Es bleibt aber die Aufgabe eines zusammenfassenden Berichts unter der Fragestellung, wie *im System* über die *Einheit des Systems* kommuniziert werden kann, obwohl solche Kommunikationen immer nur wenige Operationen sind und nur geringe operative Kapazität in Anspruch nehmen können, weil viele andere Dinge auch erledigt werden müssen. Die Funktion der Politik ist nicht schon mit der Selbstvergewisserung des Systems erfüllt.

Gegenüber der vollen Breite ideengeschichtlicher Forschungsmöglichkeiten hat die Frage, wie Selbstbeschreibungen möglich sind, den Vorzug thematischer Konzentration. Das wird freilich mit einer komplexen und abstrakten Begriffsbildung erkauft, die mit mehreren Unterscheidungen zugleich arbeitet und sie auf-

einander bezieht. Als erstes ist die Unterscheidung von System und Umwelt vorausgesetzt. Wer (als Beobachter oder Beschreiber) von Selbstbeschreibung spricht, muß also eine Systemreferenz zugrunde legen; er muß angeben, von welchem System er sagt, daß es sich selbst beschreibe. Das führt auf die zweite Unterscheidung, die Unterscheidung von Selbstbeschreibung und Fremdbeschreibung. Es hätte keinen Sinn, Selbstbeschreibung mit einem besonderen Begriff auszuzeichnen, gäbe es nicht auch den Gegenfall der Fremdbeschreibung. Und Fremdbeschreibung schließt ein: die externe Beschreibung eines sich selbst beschreibenden Systems, die Fremdbeschreibung von Selbstbeschreibungen. Was dann auch den umgekehrten Fall eines re-entry der Unterscheidung in das Unterschiedene zuläßt, nämlich die Selbstbeschreibung eines Systems, das sich in seiner Selbstbeschreibung (etwa in der Art eines Freudschen »Abwehrmechanismus«) damit auseinandersetzt, wie es von außen beschrieben wird.[1] Schließlich muß, um auch das zu klären, was mit »Beschreibung« gemeint ist, zwischen Beobachtung und Beschreibung unterschieden werden. Unter Beobachten verstehen wir einzelne Operationen, also Ereignisse; unter Beschreibung Operationen, die Texte für orale oder schriftliche Kommunikation anfertigen und interpretieren, also Strukturen produzieren, die für weiteren iterativen Gebrauch gedacht sind und sich dann unvermeidlich beim Wiedergebrauch in immer wieder anderen Situationen mit Sinn anreichern, sich zugleich textlich festigen und generalisieren. Die Traditionslastigkeit und Undefinierbarkeit politischer Begriffe ist eine Folge solcher Wiederverwendung. Wir haben das an Begriffen wie Politik, Staat, Öffentlichkeit zur Genüge gezeigt.

Obwohl sie auf Anfertigung von Texten (inklusive Begriffen) für wiederholten Gebrauch abzielen, sind auch Beschreibungen und Wiederverwendungen von Beschreibungen Operationen in jeweils besonderen, zeitpunktbedingten, unwiederholbaren Situationen.[2] Das heißt: sie können in der jeweiligen Situation beob-

1 Nach Beispielen braucht man nicht lange zu suchen; man denke an die Art, wie Theologen, Pädagogen oder Juristen auf soziologische Beschreibungen reagieren.

2 Die daraus resultierende Chance zur Nutzung von historischen Gelegenheiten für das Anplausibilisieren eines innovativen Sprachgebrauchs ist

achtet und kritisiert werden. Sie können gerade im Hinblick auf ihre mögliche Wiederverwendbarkeit politisch angegriffen, können zum Beispiel als Parteinahme in Konflikten aufgefaßt werden. Dies Problem erfährt im Falle von Selbstbeschreibungen eine besondere Zuspitzung. Hier geht es um die Reflexion der Einheit des Systems im System durch einen Beobachter, der in der Wahl seiner Unterscheidungen, also *für sich seihst* intransparent ist. Aber er kann durch andere beobachtet werden, und auch dies in dem System, das mit den laufenden Operationen seine eigene Identität zu markieren sucht. Dies kann, wenn Beobachtungen und Beschreibungen beobachtet und beschrieben werden, nur auf je verschiedene, jeweils schemaabhängige Weisen geschehen. Beobachtungen und Beschreibungen können deshalb nicht einfach wiederholt werden.[3] Sie sind, wenn beobachtet, in der Wiederholung als Beobachtete bereits andere, müssen aber, um andere sein zu können, Identität prätendieren. Identitäten können also nur im Wechsel des Beschreibungskontextes kondensieren; sie können sich nur behaupten, wenn sie im Vollsinne mit sich selbst nicht identisch sind.[4]

Das Ergebnis von beobachtbaren Selbstbeschreibungsoperationen ist somit zwangsläufig paradox. Das System ist auf verschiedene Weise Dasselbe, es ist die Einheit einer Mannigfaltigkeit von Beobachtungsweisen; und mehr noch: es kann gar keine Selbstbeschreibung anfertigen, die nicht dem Beobachtetwerden ausgesetzt ist und dies, wenn sie nicht abblendet, reflektieren müßte. Das wird heute mit dem Begriff des »Diskurses« zum

besonders von Quentin Skinner und seiner Schule gesehen und genutzt worden. Siehe Quentin Skinner, The Foundations of Modern Political Thought, 2 Bde., Cambridge Engl. 1978. Vgl. auch Terence Ball/James Farr/Russell L. Hanson (Hrsg.), Political Innovation and Conceptual Change, Cambridge Engl. 1989.

3 Wir berühren hier den komplizierten Begriff der iterabilite von Jacques Derrida, der zusammen mit difference, trace, Supplement ebenfalls auf diese eigentümliche Transformation des Wiederholten in der Wiederholung aufmerksam macht. Siehe z.B. Jacques Derrida, Limited Inc., Paris 1990, S. i3off. und insb. S.2ioff.

4 Man kann natürlich immer »abstrahieren« und relative Kontextfreiheit postulieren, muß dann aber darauf verzichten, das zu reflektieren, was Sinn erst identifizierbar macht: die Wiederverwendbarkeit in anderen Kontexten.

Ausdruck gebracht.[5] Das 19. Jahrhundert hat aus dieser Erfahrung auf die ideologische Struktur und Parteilichkeit aller Selbstbeschreibungen geschlossen. Wir generalisieren: alle Selbstbeschreibungen sind letztlich paradoxe Unternehmungen. Die eigene Einheit kann einem System nur als Paradox gegeben sein, und das heißt: als Blockierung der Selbstbeobachtung. Die Quintessenz der Selbstbeschreibung, das Geheimnis ihrer Alchemie, ist die Unbeobachtbarkeit ihrer eigenen Operation.

Im Falle des politischen Systems bezieht sich die Selbstbeschreibung, wie auch in anderen Fällen codierter Systeme, auf den Code des Systems, das heißt auf diejenige Unterscheidung, mit der das System sich selbst identifiziert und Operationen nach zugehörig/nichtzugehörig zuordnen kann. Der Primärcode des politischen Systems unterscheidet machtausübende und machtunterworfene Kommunikationen. Die Einheit des Codes wäre danach die Einheit dieser Differenz. Aber wie ist diese Einheit im System selbst zu bezeichnen, wenn alle Operationen davon abhängen, daß sie *als Differenz,* das heißt auf jeweils einer Seite im Unterschied zur anderen verwendet wird? Es kann, anders gesagt, im System keine Operationen geben, für die Machtüberlegenheit und Machtunterlegenheit im strengen Sinne dasselbe sind. Denn eine solche Beobachtung oder Beschreibung würde heißen: das System als Paradoxie zu begreifen und alle Beobachtungen ohne weitere Anschlußfähigkeit kurzzuschließen: wer Macht hat, hat keine Macht; wer keine Macht hat, hat Macht.

Man sieht zwar sofort, daß diese Paradoxie unschädlich ist, daß sie die Operationen und damit die Autopoiesis des Systems nicht stillstellt. Schließlich kann man an Positionen und notfalls in Konflikten oder Kämpfen feststellen, wer die Macht hat, sich durchzusetzen, und wer gehorchen muß. Das Problem betrifft nur die Selbstbeschreibung, nur die Reflexion der Identität des Systems. Der Praktiker wird deshalb geneigt sein, auf Reflexion zu verzichten. Das politische System muß aber in einem gesellschaftlichen Kontext operieren, in dem es immer auch nichtpolitische Aktivitäten gibt - in den älteren Hochkulturen vor

5 So vor allem von »poststrukturalistischen« oder »postmodernen« Autoren. Siehe z.B. Charles C. Lernen, Post-Structuralism and Sociology, in: Steven Seidman (Hrsg.), The Postmodern Turn: New Perspectives on Social Theory, Cambridge Engl. 1994, S. 265-281 *{i6<){.).*

allem religiöse und häusliche (ökonomische) Aktivitäten, die dem Durchgriff des politischen Systems widerstehen. Daraus ergeben sich laufend Anstöße, den Sinn einer politischen Ordnung zu reflektieren. Aber wie ist das möglich, wenn die Reflexion ihre eigene, sich selbst einbeziehende Einheit als Paradox erfahren muß ?

Die Antwort auf diese Frage - und damit eine Theorie der Reflexionsgeschichte des politischen Systems - finden wir im Begriff der *Entfaltung* der Paradoxie. Die ursprüngliche Paradoxie der Einheit der Differenz, die das System identifiziert, wird durch eine andere, leichter handhabbare Unterscheidung ersetzt und durch sie invisibilisiert. Man arbeitet dann mit fixierbaren Identitäten, die zwar auch Unterscheidungen voraussetzen, denn anders könnten sie nicht bezeichnet werden, aber im gegebenen Kontext nicht mehr auf die Einheit der konstitutiven Unterscheidung hin reflektiert werden. Das geht, wenn und solange für das, was ersatzweise als unterscheidbare Identität benutzt wird, genug Plausibilität verfügbar ist. Durchweg nehmen Selbstbeschreibungen des politischen Systems daher *Rationalität* in Anspruch, und zwar auch und gerade dann, wenn sie für Beschränkungen der politischen Gewalt (etwa im Interesse von individueller Freiheit und Marktwirtschaft) plädieren.

Die Lösungen für das Problem der Selbstbeschreibung können nicht logisch aus Prinzipien oder sonstwie unbestreitbaren Wahrheiten deduziert werden (oder jedenfalls sind solche Konstruktionen immer dekonstruierbar, wenn ihre gesellschaftlichen Plausibilitätsbedingungen entfallen). Sie lassen sich also immer reparadoxieren. Zugleich kann man aber in wissenssoziologischer Perspektive in den verschiedenen Möglichkeiten der Paradoxieentfaltung auch die Möglichkeit entdecken, Selbstbeschreibungen den historisch wechselnden Bedingungen der gesellschaftlichen Evolution anzupassen. Wenn ein Beschreibungsschema nicht mehr überzeugt, sucht man ein anderes. Es mag zu Ubergangskrisen kommen, aber da die Autopoiesis des politischen Systems weiterläuft und Macht benutzt und ertragen wird, spricht viel dafür, daß sich neue Paradoxieentfaltungen finden lassen.

Im folgenden werden uns drei Fälle beschäftigen, die nicht zufällig geschichtlich aufeinander folgen und mit Strukturänderun-

gen in der gesellschaftlichen Evolution zusammenhängen, und zwar:

1) die Paradoxie des Ganzen, das aus Teilen besteht, die über den Begriff der *Repräsentation* entfaltet wird (IL);

2) die Paradoxie der Beschränktheit einer Willkür, die keine Beschränkungen akzeptieren kann und als *Souveränität* bezeichnet wird (III.); und

3) die Paradoxie der Herrschaftsausübung durch die Beherrschten, also *Demokratie* (IV.).

Alle Fälle sind auf den Hintergrund einer Semantik der Herrschaft bezogen und setzen eine ordnungsnotwendige Asymmetrie voraus. Ordnung wird damit als Symmetriebruch verstanden. Schon die Art, in der man auf Paradoxien und Entfaltungsmöglichkeiten stößt, ist demnach durch eine Unterscheidung bestimmt, deren Einheit sich der Bezeichnung entzieht. Offenbar war die gesellschaftliche Ausdifferenzierung eines politischen Systems nur in der auffälligen Form von Herrschaft möglich. Die Alternative konnte nur als An-archie und damit als Ordnungslosigkeit begriffen werden. Das ist leicht einzusehen. Damit ist aber noch nicht darüber entschieden, ob es unter veränderten gesellschaftlichen Verhältnissen, nämlich bei gesellschaftsweit durchgesetzter funktionaler Differenzierung dabei bleiben muß.

II.

Zu den aus der Antike überlieferten Darstellungsformen der Welt und der Gesellschaft gehört die Unterscheidung von Ganzem und Teilen. Sie ist rätselhaft geblieben. Oft wird diese Rätselhaftigkeit mit einer Art Mehrwertkonzept zum Ausdruck gebracht: das Ganze sei mehr als die Summe der Teile. Das kann aber nicht bedeuten, daß dieses »Mehr« ein weiterer Teil sei, denn dann würde das Problem sich nur wiederholen. Das »Mehr« ist also unter den Teilen nicht zu finden, aber wenn nicht da, wo dann? Ebenso dunkel bleibt eine Notiz von Leonardo da Vinci, die mit dem Paradox des »Nichts« spielt. Zwischen Vergangenheit und Zukunft oder zwischen den einzelnen Teilen eines Ganzen ist »nichts«. Also richten sich, in der Manier Heideggers formuliert, die Teile zum Ganzen. Aber dann liest man:

»In the presence of nature nothingness is not found«.[6] Mit dem Nichts ist es also auch nichts. Oder anders formuliert: die Substantivierung des »Nichts« ist nur ein Sprachtrick, um über eine Verlegenheit hinwegzuhelfen. Much Ado about Nothing?

Mit moderneren Mitteln könnte man das Problem auf unterschiedliche Beobachtungsweisen relativieren: Beobachtet man etwas Komplexes als Einheit, ist es ein Ganzes. Beobachtet man Dasselbe (!) in seiner Mannigfaltigkeit, beschreibt man es auf der Ebene seiner Teile. Versucht ein Beobachter, beides zugleich zu tun, wird er mit einer Paradoxie bestraft: mit der Paradoxie der Einheit des Mannigfaltigen oder der Selbigkeit des Verschiedenen. Er sabotiert die Unterscheidung, die er benutzt, die Unterscheidung von Ganzem und Teilen; und wenn er ein Paradoxiefan ist, benutzt er die Unterscheidung überhaupt nur, um (sich und anderen) zu zeigen, daß und wie man sie sabotieren kann. Logiker belehren ihn dann, daß man Ebenen auseinanderhalten müsse. Der Paradoxiefan wird daraufhin aber fragen, was den Logiker berechtigt, Ebenen zu unterscheiden und die Frage nach der Einheit der Differenz von Ebenen nicht zu stellen. Offenbar eine pragmatische Intention der Vermeidung von Paradoxien, also ein Zirkel, der vermieden wird dadurch, daß man die Frage nach der Einführung der ersten Unterscheidung *nicht stellt.* Also durch ein strategisch gesetztes »nicht«.

Auch die Gesellschaftstheorie und auch die politische Theorie vermeiden diese Frage nach der ersten Unterscheidung, und sie überlassen sie im traditionellen Kontext der Religion und ihrer Theologie. Man argumentiert dann mit der Unterscheidung von Ganzem und Teil unter Berufung auf die Absicht des Schöpfers, eine perfekte Welt zu schaffen als Einheit einer Vielheit, in der er den Reichtum seiner eigenen Möglichkeiten wie in einem Spiegel erkennen und genießen kann. Davon ist auszugehen. Dann werden die Implikationen der Geteiltheit des Ganzen zu einem Naturgesetz, zu einer von Gott gewollten Ordnung oder ganz schlicht zu einer unbestreitbaren Erkenntnis: Wo immer ein Ganzes aus Teilen besteht, findet man herrschende und beherrschte Teile.[7] Entsprechend meint die anschließende Literatur,

6 Leonardo da Vinci, Notebooks, Engl. Übers. New York (Braziller) o.J. S.73-

7 Aristoteles, Pol. 1254a 28-31. Das Argument wird explizit auf die gesamte

daß die Rollen des Herrschens und Beherrschtwerdens getrennt werden müssen.[8]

Seit dem Mittelalter wird die Auflösung dieser Differenz in der Figur des Monarchen gesehen. Dabei ist durchaus an den Körper des Monarchen zu denken und nicht etwa an seine Entscheidungsleistungen, denn nur der Körper (nicht die Entscheidungen) des Monarchen kann als ein sacrum verstanden werden. Die Tötung des Monarchen in der französischen Revolution ist daher als eine der großen historischen Amputationen zu begreifen, die Entscheidungen notwendig macht und mehr und mehr die Sinnfrage aufkommen läßt. Schon längst zuvor hatte man aber die Vorstellungen über die Einheitsrepräsentation durch den Monarchen geändert. Er repräsentiert seit der Entstehung des Staates nicht mehr die (von der Religion ausgewiesenen) unsichtbaren Mächte, sondern die Einheit seiner Untertanen, oder genauer: die Einheit der Differenz von Herrscher und Beherrschten. Die Sakralität des Monarchen war durch eine Paradoxie ohne religiösen Gehalt ersetzt worden. Der monarchisch regierte Staat war eine gegen Religion differenzierte, autonome Sphäre geworden. Die Abschaffung der Monarchie war nur noch ein Formwechsel im autonom gewordenen politischen System, und die Tötung des Monarchen nur ein Vorsorgeakt im Rahmen eines politischen Machtkampfes. Die Frage war dann allerdings, wie der Körper des Monarchen durch Entscheidungsleistungen eines Gremiums ersetzt werden könne, das für sich in Anspruch nahm, die volonte

Natur bezogen und hat im Bereich der Lebewesen und dann wieder im Bereich städtisch-politischer Ordnung nur einen ausgezeichneten Anwendungsfall.

8 So jedenfalls der auf *soziale Ordnung* **bedachte Jurist in Marius Salamonius de Alberteschis, De Principatu (1513), zit. nach der Ausgabe Milano 1955, S.** *26:* **»Praeesse et subesse, imperare et obedire sibi simul ipse natura non patitur«, während der mehr am** *Menschen* **interessierte Theologe darauf hinweist, daß genau diese Fähigkeit den Menschen vom Tier unterscheidet. Die Sympathien des Verfassers als eines Juristen und Vertreters der Interessen des römischen Patriziats liegen wohl bei der erstgenannten Auffassung. Für ihn relativiert sich aber die Streitfrage dadurch, daß sowohl Regierende als auch Regierte an der sozialen Ordnung als cives teilnehmen - und nicht im ausdifferenzierten Verhältnis von princeps und subditos. Denn ein Teil, das die cives in Pflicht nimmt, könne, so lautet das klassische Argument, nicht mächtiger sein als das Ganze (a. a. O. S. 30).**

générale *zu sein,* und damit auf das unlösbare Problem der Kontrolle dieses Anspruchs stieß.[9]

Wenn aber Herrschaftsbegründung das *Resultat* der Argumentation ist: was hindert uns, hier das *Motiv* der Argumentation zu sehen, also auch das Motiv für die Einführung der ersten Unterscheidung von Ganzem und Teilen? Die Gesellschaft wird als stratifizierte Ordnung vorgefunden. Wie könnte man sie (wenn es denn um Erkenntnis geht) anders beschreiben? Es gibt immer schon obere und untere Teile, Adel und Volk, und in den Hausordnungenunabhängige und abhängige Teile. Die Interpretation dieser Differenz als »Herrschaft« versteht sich zwar nicht von selbst, aber sie wird im Griechischen durch das Wort arche, ârchein erleichtert, das sowohl Ursprung als auch leitendes Prinzip als auch Herrschaft/Herrschen bedeuten kann.

Auf eigentümliche Weise verdeckt hier schon die Sprache selbst das Problem. **Arche,** principium ist selbst der Anfang, ist als Anfang schon Einheit - und nicht Unterscheidung. Schon die Frage nach einer ersten Unterscheidung wird dadurch ausgeschlossen (aber nur für uns, nur für Beobachter, die es darauf anlegen, Einheit und Unterscheidung - zu unterscheiden). Erlaubt ist dann nur noch die Fragetypik der ontologischen Metaphysik, die Frage nach dem, was etwas Seiendes »an sich« (das heißt: ungeachtet der Akzidenzen und Relationen, in denen man es jeweils vorfindet) *ist.*[10] Dann kann man zum Beispiel fragen, was eine Herrschaft ihrem Wesen nach auszeichnet, und kommt zu Antworten wie: Eignung, Tüchtigkeit, Tugend, also zu einer politischen Ethik des richtigen Verfaßtseins einer Herrschaft oder eines Herrschers mit der dann abfallenden Unterscheidung, was zu tun ist, wenn eine Herrschaft oder ein Herrscher dem *nicht* genügt. Das Beschreibungsschema saniert gewissermaßen den uneingestehbaren Defekt seines Ursprungs mit einer normativen Unterscheidung von konform und abweichend, mit der man dann behaupten kann, daß die Norm, hier: die Tugendethik des Herr-

9 Vgl. Marcel Gauchet, La Révolution des pouvoir: La souveraineté, le peuple et la représentation 1789-1799, Paris 1995.

10 Als aktuelles Beispiel für diese Formgebung siehe nur Hans Friedrich Fulda, Ontologie nach Kant und Hegel, in: Dieter Henrich/Rolf-Peter Horstmann (Hrsg.), Metaphysik nach Kant? Stuttgarter Hegel-Kongress 1987, Stuttgart 1988, S. 44-82.

schens, auch dann zu Recht gilt, wenn die immer irgendwie zur Korruptheit tendierende Wirklichkeit ihr nicht entspricht."

So versteht die alteuropäische Gesellschafts- und Politikbeschreibung sich selbst, und es wird nicht schwerfallen, deren Spuren bis in die Gegenwart hinein zu verfolgen.[12] Wenn man darin aber eine »Selbstbeschreibung« des politischen Systems sieht und damit anzeigt, daß es auch andere Selbstbeschreibungen geben könnte, hat man damit die Position eines Beobachters zweiter Ordnung bezogen, und diese Position erlaubt mehr Freiheiten der Analyse.

Wir nutzen diese Möglichkeit, wie sich schon andeutet, für eine Explikation des Paradoxieproblems. Kein Beobachter kann die Unterscheidung, die er im Moment seinem Beobachten zugrunde legt, zugleich als Differenz und als Einheit benutzen. (Er muß an irgend etwas Unterscheidbares anknüpfen). Aber ein Beobachter eines Beobachters (der auch er selber sein kann) kann beobachten, wie der beobachtete Beobachter mit diesem Problem umgeht. Er kann unterscheiden, was ein Beobachter mit dem Schema seiner Beobachtung sehen und was er damit nicht sehen kann.

Als Beobachter zweiter Ordnung können wir fragen, warum ein sich selbst beschreibendes System mit bestimmten Unterscheidungen arbeitet und nicht mit anderen; und auch noch: wie es mit dem blinden Fleck seiner Unterscheidung umgeht; ja geradezu: welche Funktion das Abschneiden der Frage nach der Einheit der Ausgangsunterscheidung für den Aufbau des semantischen Apparates der Selbstbeschreibung hat. Eine sehr typische Lösung dieses Problems liegt in der Möglichkeit, die Unterscheidung in sich selbst wiedereintreten zu lassen und in der Form dieser Selbstcopie sichtbar zu machen. Im Falle der Unterscheidung des Ganzen und seiner Teile kann man diese Unterscheidung in das Ganze hineincopieren und dann als Sondermerkmal eines Teiles behandeln. Es gibt, so können wir das Herrschafts-

11 Denn man müsse, so schneidet Aristoteles (a.a.O. 1254a 36-37) das Problem an - und ab, das Natürliche in seinem naturgemäßen Zustand beobachten (skopein) und nicht in einem verderbten. Aber wieder: Wieso entspricht es der Natur, zwischen Natur und Verderbnis zu unterscheiden ?

12 »Spuren« auch im Sinne von Derrida - als Spuren der Spuren von etwas seit langem Abwesenden.

theorem (immer auch im Sinne von Ursprung und leitendem Prinzip) reformulieren, im Ganzen Teile, die für die Differenz des Ganzen und seiner Teile zuständig sind. Es gibt in diesem Sinne herrschende Teile, die durch Selbsteinschluß in das Ganze das System schließen. Und wenn es sie gibt, können andere Teile die Unterordnung unter die herrschenden Teile als Dienst am Ganzen begreifen.

Man hat dieses Modell, das logisch auf Entfaltung einer Paradoxie hinausläuft, im Modus einer allgemeinen analogia entis dargestellt, insbesondere mit einer Organismusmetapher bis hin zur Vorstellung der Welt als eines großen, sichtbaren Lebewesens. Das konnte im Kontext der rhetorischen Argumentation genügen. Zusätzlich gab es seit dem Mittelalter auch die Möglichkeit, denselben Sachverhalt mit dem juristischen Begriff der *Repräsentation* zu formulieren.[13] Repräsentation heißt dabei zunächst: für andere bindend sprechen zu können; dann aber auch: etwas nicht Anwesendes vertreten zu können, und schließlich: etwas Nichtsichtbares darstellen zu können. In diesem erweiterten Kontext kann dann der Begriff der Repräsentation parallelgeführt werden zum Begriff der Herrschaft und zur Herrschaftsbegründung dienen. Dabei kann das, was repräsentiert wird, ausgewechselt werden. Die Repräsentation durch den Monarchen bezieht sich im frühneuzeitlichen Staat bis zur französischen Revolution nicht mehr auf die unsichtbaren Mächte, die seinem Körper Sakralität verleihen, sondern auf die Einheit der Untertanen, die bei inkonsistenten Anforderungen an die Politik Entscheidungen notwendig macht. Der paradoxe Hintergrund des Ganzes/Teil-Schemas und dessen Eintritt in sich selbst bleibt unbeleuchtet. *Statt dessen* genügt *Legitimation.*

Erst die zunehmende Parallelisierung der ständischen Ordnung durch Amtshierarchien zunächst der Kirche, dann auch der Territorialstaaten, gibt dem Begriff der Repräsentation seit dem späten Mittelalter eine zugleich technisch-juristische und ideenpoli-

13 Vgl. Hasso Hofmann, Repräsentation: Studien zur Wort- und Begriffsgeschichte von der Antike bis ins 19. Jahrhundert, Berlin 1974. Siehe ferner zum Kontext der Konzilstheologie des 15. Jahrhunderts und speziell zur Entwicklung eines Begriffs der Identitätsrepräsentation (Johannes von Segovia) Antony Black, Monarchy and Community: Political Ideas in the Later Conciliar Controversy 1430-1450, Cambridge Engl. 1970, S. ijff.

tische Bedeutung. Dabei kann man sich auf eine sehr breite religiöse und mystische Literatur stützen, die das Verhältnis des Menschen-in-der-Welt zu Gott zu bestimmen versucht.[14] Der Begriff der Repräsentation übernimmt dabei neben der Organismusmetapher eine Teillast in der Präsentation der Binnenordnung der Teile in einem Ganzen. Insofern ist auch Repräsentation eine alteuropäische Kategorie der Entparadoxierung einer Erstunterscheidung. In ihrem Entstehungskontext hatte ihr die bestehende Form der stratifikatorischen Gesellschaftsdifferenzierung ausreichende Anlehnungsplausibilität verliehen. Das gilt im Mittelalter auch und besonders dort, wo Wahlverfahren für die Besetzung von Amtern vorgesehen waren - also in einem doppelten Sinne: für die Amtspersonen und für die, die bei deren Wahl die universitas zu repräsentieren hatten. Die Repräsentation war nach beiden Seiten, was Repräsentanten und Repräsentierte betrifft, sozial exklusiv institutionalisiert. Nur in diesem Rahmen gab es ein anerkanntes Widerstandsrecht - und im übrigen reichlich Unruhen, Aufstände, Rebellionen von Abhängigen auf dem Lande und in der Stadt.[15] Die »maiores et meliores partes« der Gesellschaft, die für Repräsentation in Frage kamen, waren bereits da, waren bereits bezeichnet (zum Beispiel durch die Steuerregister einer Stadt), waren nur noch zu erkennen und eventuell ethisch zu bewerten. Man konnte Repräsentation deshalb auf Natur beziehen, und nur die rechtlichen und organisatorischen Kontexte, und besonders die Amterstruktur der organisatorisch ausdifferenzierten Kirche, boten Spielraum für Alternativüberlegungen, etwa in der Frage einer monarchischen oder konziliaren Verfassung der Kirche.

Im Unterschied zur frühmodernen Problemstellung des Souveränitätsbegriffs geht die Repräsentationstheorie des Mittelalters nicht von Willensproblemen, sondern von Erkenntnisproble-

14 Siehe zu dieser Einbettung der juristisch-politischen Begrifflichkeit Albert Zimmermann (Hrsg.), Der Begriff der Repraesentatio im Mittelalter: Stellvertretung, Symbol, Zeichen, Bild, Berlin 1971.

15 Zur üblichen Begrenzung des Widerstandsrechts auf ständisch ausgewiesene Repräsentanten (»Ephoren« im altertümelnden Sinne von Althusius) vgl. Christoph Link, Jus resistendi: Zum Widerstandsrecht im deutschen Staatsdenken, in: Audomar Scheuermann et al. (Hrsg.), Convivium utriusque iuris: Festschrift für Alexander Dordett, Wien 1976, S. 5 5 -68 (57t).

men aus. Auch in der Praxis geht es um ein Erkennen des Richtigen, in der Kirche um die christliche Wahrheit, in öffentlichen Angelegenheiten der weltlichen Herrschaft um das Gemeinwohl. Darin liegt eine Art politische Entlastung des Repräsentationsprinzips, die sich freilich laufend selber provoziert, wenn man keine gemeinsame Sinngebung findet. Diskutiert wird im Mittelalter daher vor allem die Möglichkeit eines *Irrtums* des repräsentierenden Organs: Wenn es nur repräsentiere, könne es eigentlich von Irrtum nicht freigesprochen werden. Das gleiche gilt für einen etwaigen *Ausschließungseffekt* der Repräsentation: Weshalb sollen die Repräsentierten an den Versammlungen nicht teilnehmen können, wenn es doch darum geht, sie zu repräsentieren?[16] In beiden Fragen kommt die bestehende Schichtung zu Hilfe, die schon vorsortiert, was praktisch in Betracht kommen könnte. Aber sie läßt, wie die Diskussion zeigt, die Rechtsfrage noch offen, und diese muß über positives Recht, zum Beispiel mit der Regelung des Wahlverfahrens entschieden werden. Die rechtliche Durchdringung kirchlicher und weltlicher korporativer Angelegenheiten schreitet im 13. und 14. Jahrhundert rasch voran, und entsprechend wird der »politische« (aristotelische) Begriff der civitas, wo immer es auf Rechtsfragen ankommt, durch den Rechtsbegriff der universitas ergänzt oder ersetzt.[17] Innerhalb dieses Begriffs entfalten dann Theorien der Repräsentation die Paradoxie der Einheit einer Vielheit.

In die Form des Rechts gebracht, kann die Repräsentationssemantik die Stratifikation überleben. Ihre Voraussetzungen in der Form gesellschaftlicher Differenzierung sind entfallen. Trotzdem spricht man aber weiterhin von Repräsentation. Man gibt

16 Vgl. zu beiden Fragen die »offene« Ansicht von William Ockham und dazu Jürgen Miethke, Repräsentation und Delegation in den politischen Schriften Wilhelms von Ockham, in: Zimmermann a.a.O. S. 163-185.

17 Für reiches Belegmaterial siehe z.B. Pierre Michaut-Quantin: Universitas: Expressions du mouvement communautaire dans le Moyen-age latin, Paris 1970, und als Text aus dem 14. Jahrhundert zum Beispiel Marsilius von Padua, Defensor Pacis, lateinisch-deutsche Ausgabe Darmstadt 1958. Zur streng oligarchischen (stratifikatorischen) Struktur, die selbst in den Städten, selbst in der universitas civium des Marsilius ganz selbstverständlich vorausgesetzt ist, vgl. Jeannine Quillet, Universitas populi et representation au XIVe siecle, in: Zimmermann a.a.O. S. 186-201.

nur die alte Voraussetzung auf, daß nicht alle an Repräsentation teilhaben können. Vor allem die Verfassungsdiskussion des späten 18. Jahrhunderts hat den Begriff neu belebt.[18] Kant schließt auf Grund des Repräsentationsprinzips über den Satz volenti non fit iniuria das Widerstandsrecht aus und hält es für ein Gebot der praktischen Vernunft, daran nicht zu vernünfteln, sondern den Ursprung der obersten Gewalt als »unerforschlich« hinzunehmen.[19] Novalis meint: »Der ganze Staat läuft auf Repräsentation hinaus«.[20] Aber: im Unterschied zu was? In stärker ideologischen Schriften findet man die Vorstellung, Repräsentation sei eine Form von »civil liberty« im Unterschied zu kleinen politischen Systemen, in denen die Bürger ihre Entscheidungen noch in unmittelbarer Kommunikation miteinander aushandeln können.[21] Üblicher wird es, »Repräsentatiwerfassungen« als eine besondere Form, als Desiderat zu verstehen und damit auf die Repräsentation des Volkes in dem jetzt organisatorisch durchkonstruierten Staat zu zielen.[22] Nicht ist der Staat Repräsenta-

18 Siehe hierzu besonders Adalbert Podlech, Repräsentation, in: Geschichtliche Grundbegriffe: Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland Bd. 5, Stuttgart 1984, S. 509-547 (52off.). Vgl. auch Gauchet, La Revolution des pouvoirs, a. a. O.

19 Siehe Metaphysik der Sitten, Erster Teil (Rechtslehre) §46 i.V.m. Allgemeine Anmerkung A.

20 Fragment 1714 nach der Zählung der Ausgabe von Ewald Wasmuth, Fragmente Bd. II, Heidelberg 1957.

21 Hier findet man sich auf Wegen, die Rousseau gebahnt hat. Siehe z.B. Richard Price, Observations on the Nature of Civil Liberty, the Principies of Government and the Justice and Policy of the War with America, 2. Aufl. London 1776, S. 7ff. Bemerkenswert ist, daß das Typische, überall Notwendige, zu Empfehlende in diesem Kontext als zweitbeste Lösung erscheint.

22 Der Ubergang zu dieser Version des Repräsentationsprinzips wurde vor allem durch das einflußreiche Gewaltenteilungskapitel in Montesquieus De l'esprit des Lois (1749) ermöglicht, wo das Repräsentationsprinzip eindeutig dem Gewaltenteilungsprinzip untergeordnet wird und nur noch die zweite Kammer des Parlaments nach englischem Muster gedacht ist als »corps qui sera choisi pour représenter le peuple«. Siehe Montesquieu, De l'esprit des lois XI, VI, zit. nach der Ausgabe der Classiques Garnier, Paris 1949, Bd. 1, S. 168. Darauf hat man sich dann vor allem während der amerikanischen Revolution berufen.

tion, sondern das Volk wird im Staat repräsentiert. In jedem Falle aber ist das »Volk« im 18. Jahrhundert ein Konstrukt und erst gegen Ende des Jahrhunderts ein neuer Mythos[23], der dazu dient, Repräsentation zu fordern und zu rechtfertigen. Und das heißt: man benötigt diesen Begriff, um etwas Repräsentationsbedürftiges bezeichnen zu können.

Denn zur Zeit der französischen Revolution haben sich die gesellschaftlichen Bedingungen, die auf den Begriff der Repräsentation durchschlagen, grundlegend geändert. Das autonom gewordene politische System ist als »Staat« sichtbar, und die politische Theorie muß sich darauf einstellen. Der Grund für die Notwendigkeit einer politischen Ordnung wird nun in der Diversität der Interessen von Individuen gesehen, auf die der Staat *unmittelbar* zu reagieren hat. Der Begriff der Repräsentation kann nicht mehr dazu dienen, politische Herrschaft durch Ableitung aus nichtpolitischen Geltungsgründen zu legitimieren. Repräsentation muß, bezogen auf Individuen, als Struktur des auf sich selbst ruhenden politischen Systems begriffen werden, und das führt zunächst zu Schwierigkeiten mit anderen politischen Begriffen wie Souveränität oder volonté générale. Es genügt dann nicht mehr, das Problem in der Einheit der unruhigen Untertanen zu sehen. An deren Stelle tritt der Begriff des Volkes, den man als Gegenbegriff zu Repräsentation braucht.

Die sich abzeichnende Ambivalenz: wird das Volk erst durch den Staat zum Volk, der dann das, was er als seine andere Seite voraussetzt, auch repräsentiert? Oder wird das Volk in seinen relevanten Interessen im Staat durch ein Parlament repräsentiert? durchzieht die Diskussion der Staatslehre bis in dieses Jahrhundert. Vor allem Carl Schmitt hat mit unübertroffenem Sinn für Überholtes am Begriff der Repräsentation festgehalten und von da aus den verfassungsmäßig realisierten Parlamentarismus als

23 Zu einer spezifisch deutschen Entwicklung siehe Paul Kluckhohn (Hrsg.), Die Idee des Volkes im Schrifttum der deutschen Bewegung von Moser und Herder bis Grimm, Berlin 1934. Die hier gesammelten Exzerpte machen deutlich, wie sehr sich die Verwendung des Begriffs »Volk« in Deutschland auf eine *nichtpolitische* **Literatur stützen konnte, also gewissermaßen im Volk selbst verankert war. In Frankreich spricht man nicht von** *peuple,* **sondern von** *nation.*

Verfehlung des Prinzips beurteilt.[24] Entweder Identität oder Repräsentation, und Repräsentation nur als Repräsentation der Identität. Das wird zwar dem ursprünglichen Sinn des Begriffs besser gerecht als jede andere Darstellung, belegt genau damit aber nur die Obsoleszenz dieser Semantik der Selbstbeschreibung des politischen Systems. Offenbar benötigt die Paradoxie des Systems eine andere Form der Entparadoxierung.

III.

Die Verhältnisse und das Meinungsklima hatten sich mit der territorialen Durchsetzung des modernen Staates während der religiösen Bürgerkriegswirren und danach, also im *16./*17. Jahrhundert geändert. Angesichts des Schismas der Konfessionen (nicht mehr nur: des repräsentativen Regiments) und angesichts der Realpolitik im politisch segmentierten Europa wird es schwierig, ja unmöglich, die deutlich kognitiven Prämissen des mittelalterlichen Praxisverständnisses beizubehalten. Es muß jetzt um Einheit des Willens gehen, und nicht mehr nur um Vermeidung von Irrtum. Dieser Wechsel setzt jedoch, anders wäre er kaum möglich gewesen, einen «inviolate level« der Stratifikation voraus. Denn wie anders sollte politisch herausgefiltert werden können, welcher Wille letztlich zählt und was er zu erreichen sich zutrauen kann?

Noch sind die Klientelsysteme, die Nobilitierungsmöglichkeiten, die Amterpatronage, also Einfluß auf den Adel unentbehrlich für politische Herrschaft ebenso wie für Revolten gegen sie. Aber zugleich macht die Eigenlogik der Geldwirtschaft den Adel abhängig von Geldeinkommen, und entsprechend wirkt Geld mobilisierend (im Aufwärts- und Abwärtssinne) auf die Schichtungsstruktur. Politische Herrschaften schaffen sich eine eigene, vom Haushalt des Fürsten getrennte Verwaltungsbürokratie mit höheren Freiheitsgraden gegenüber schichtabhängiger Rekrutierung. Der Adel selbst begreift sich, schon im Hinblick auf die rechtlichen Bedingungen und Implikationen seines Status (vor allem Steuerbefreiung), als bezogen auf ein Territorium, gegen

24 So Carl Schmitt, Verfassungslehre, München 1928, S. 204ff.

Ende des 17. Jahrhunderts dann nur noch als Staatsinstitut (und nicht mehr: als Naturrecht auf Grund einer besonderen Natur). Die Entwicklung läuft, gerade was die »altständische« Seite des Ubergangs zum Territorialstaat betrifft, in einzelnen europäischen Territorien sehr verschieden. Europa experimentiert in dieser Zeit von sehr unterschiedlichen Ausgangslagen her mit neuen Formen, etwa dem, was jetzt »Polizey« heißt, oder Ansätzen zu einer zentralen Rechtspolitik, zu einem neuartigen Verständnis von »öffentlichem Recht«, und gerade diese Unterschiedlichkeit ermöglicht Innovationen und Diffusionen.[25] Seit der zweiten Hälfte des 17. Jahrhunderts liegt das neue Modell des Politischen jedoch irreversibel fest: der souveräne Staat.[26]

Für den Themenkreis Selbstbeschreibung ist vor allem wichtig, daß diese Veränderungen dem Begriff der Repräsentation diejenige Plausibilität entziehen, die im Bezug auf die das Volk repräsentierenden maiores et meliores partes gelegen hatte. Der topos »Tugend des Fürsten« bleibt noch unentbehrlich; aber nicht mehr als Tugendspiegel[27] (was nur für den Adel gelten konnte), sondern als Konsenssicherungsinstrument (wofür dann gegebenenfalls auch der schöne Schein der Tugend genügen konnte[28]). Wenn der »Souverän« jetzt noch an sein Ethos als Adeliger erinnert wird[29], wird das angesichts der aktuellen politischen Probleme anachronistisch, blaß und unrealistisch.

Der Ubergang wird dadurch verschleiert, daß der alte Begriff des

25 Vgl. zu den in Frankreich relativ früh ansetzenden Justizreformen etwa Vittorio de Caprariis, Propaganda e pensiero politico in Francia durante le guerre di religione Vol. I (1559-1572), Napoli 1959, insb. S. I97ff. Parallel dazu die etwas späteren und vergeblichen Bemühungen Bacons in England. Zu den regional sehr unterschiedlichen Rechtsentwicklungen und ihren politischen Bedingungen siehe auch R.C. van Caenegam, Judges, Legislators and Professors: Chapters in European Legal History, Cambridge England 1987.

26 Siehe nur, dies stark betonend, Theodore F. Rabb, The Struggle for Stability in Early Modern Europe, New York 1975.

27 So noch Joannes Jovianus Pontano, De Principe, zit. nach Opera Omnia, Basilea 1556, Bd.I, S.256-283 (257).

28 Was natürlich von den Moralisten (wie immer: herrschende Meinung) bestritten wird.

29 Vgl. z.B. Claude de Bauffremont, Proposition de la noblesse de France, Paris 1577.

Politischen zunächst beibehalten wird. Er hatte das öffentliche Verhalten im Unterschied zu den Angelegenheiten der Familienhaushalte, also »polis« im Unterschied zu »oikos« bezeichnet und war ganz selbstverständlich auf die tonangebenden Schichten eingeschränkt gewesen, für die allein dieser Unterschied relevant sein konnte. Die Unterscheidung selbst hatte jedoch durch die Entwicklung einer modernen Gesellschaft und einer am Markt ausgerichteten Produktion (auch und gerade auf den adeligen Gütern) ihre strukturelle Grundlage verloren. Aber die alte Begrifflichkeit des »Politischen« konnte noch um 1700 ausreichen, um der Oberschicht zu der Illusion zu verhelfen, sie könne durch eine Zivilisierung, Asthetisierung und Moralisierung des »politischen« Verhaltens die Probleme der Zeit lösen. Shaftesburys Schriften sind, gerade indem sie andere soziale Schichten und die doch offensichtliche Allianz von Krone und city gar nicht reflektieren, dafür ein treffender Beleg. Es sieht danach so aus, als ob die Probleme der Politik durch »politeness« zu lösen seien.[30]
In anderen, vor allem in rechtlichen Hinsichten, hatte man jedoch längst reagiert. Die Krone, ob nun mit oder ohne parlamentarischen Kontext, hatte ihre eigenen Entscheidungsmöglichkeiten ausdifferenziert. Die mittelalterlichen Verfahrensstrukturen hatten damit (ob sie nun, wie in England, erhalten blieben oder nicht), die Möglichkeit verloren, »Konsens« der universitas, um deren Amter es geht, zu »repräsentieren«. Darauf reagiert man mit der These, daß politische Herrschaft (wie ja auch Hausherrschaft) unabhängig vom Konsens der Betroffenen gesichert sein müsse, solle sie ihre Ordnungsfunktion (pax et iustitia) erfüllen. In religiös inspirierten Kontexten drückt man das mit einem doppelten »immediate« aus: Gott habe dem Herrscher unmittelbar die unmittelbare (konsensunabhängige) Gewalt über sein Volk verliehen.[31] Neben die alte (gesellschaftlich rückversicherte)

30 Siehe Lawrence E. Klein, The Third Earl of Shaftesbury and the Progress of Politeness, in: Eighteenth-Century Studies 18 (1984-85), S. 186-214. Vgl. auch David H. Solkin, Painting for Money: The Visual Arts and the Public Sphere in Eighteenth-Century England, New Häven 1993, insb. die Einleitung und das erste Kapitel.

31 In den traditionsbestimmten Äußerungen fehlt noch dieses doppelte »immediate«. Siehe zum Beispiel Jacobus Omphalius, De officio et potestate Principis in Republica bene ac sancte gerenda, libri duo, Basel 1550,

ständische Hierarchie tritt jetzt die Legitimationshierarchie Gott-Regierung-Untertan, die dem Staat zugleich größere Freiheitsgrade in der Modifikation des Rechts und in der Wahrnehmung eines dem Recht übergeordneten ius eminens für Notfälle zuspricht. Will man von Religion unabhängig formulieren, greift man zu einer (naturrechtlich begründeten, sich auf Not berufenden) Staatsvertragskonstruktion (Hobbes), die ebenfalls Konsensunabhängigkeit zum Ziel des Vertrages macht, weil anders Frieden nicht zu sichern sei. Die Vertragskategorie hat den bedeutenden Vorteil eines paradoxen Bezugs auf Freiheit: sie lehrt, daß es zur Freiheit gehört, auf Freiheit verzichten zu können.[32] Sie nimmt damit der Berufung auf Freiheit jede Möglichkeit, sich dem Staat zu widersetzen - vorausgesetzt nur, daß man auch implizite Vertragsabschlüsse gelten läßt, also aus der alten Natur des animal sociale auf Vertrag schließt. Das bleibt dann bis in die zweite Hälfte des 18. Jahrhunderts herrschende Naturrechtsdoktrin.[33] Rückblickend nennt man das so entste-

S. 4, wo nur gesagt ist, die fürstliche Gewalt sei gegeben »non humana sed divina Providentia«. Demgegenüber bringt die doppelte Immediatisierung der Formel eine anscheinend geringfügige, in den politischen und rechtlichen Konsequenzen aber entscheidende Modifikation. Sie ist im übrigen ein konfessionsübergreifendes Konzept, wie man an der Übernahme spätscholastischen Gedankenguts durch Protestanten erkennen kann. Siehe dazu Ernst Reibstein, Johannes Althusius als Fortsetzer der Schule von Salamanca, Karlsruhe 195 5, zur Unmittelbarkeitsdoktrin insb. S. n/ff. Außerdem macht sich diese Lehre auch unabhängig von der Frage, wie die Besetzung des höchsten Amtes mit bestimmten Personen durch Hausgesetze, Wahlverfahren, lex salica etc. geregelt ist.

32 Der mittelalterliche Kontext dieses Arguments liegt im Einschluß der Tiere in den Begriff des Naturrechts (vgl. Ulpian in Digesten 1.1.1.3), in der daraus folgenden Unterscheidung von Naturrecht und ius gentium (betrifft alle Menschen, aber nur Menschen) und in der anschließenden Lehre, daß die Menschengesellschaft sich über *Abweichung* vom Naturrecht entwickelt: Ehe als Einschränkung des Fortpflanzungsrechts, Eigentum als Einschränkung der natürlichen Gütergemeinschaft, Sklaverei, Leibeigenschaft, Knechtschaft usw. als Einschränkung von natürlicher Freiheit.

33 Hierzu mit ausführlichen Belegen Diethelm Klippel, Politische Freiheit und Freiheitsrechte im deutschen Naturrecht des 18. Jahrhunderts, Paderborn 1976.

hende Gebilde auf Grund seiner Selbstdarstellung den »absoluten Staat«.[34]

Konsensunabhängigkeit wird zum »point principal« der Neufassung des mittelalterlichen Begriffs der »Souveränität« durch Jean Bodin.[35] Ob und bei wem man Konsens sucht, wird damit zu einer *politischen Frage,* die man im Blick auf die Staatsräson von Fall zu Fall zu beantworten hat. Entsprechend entsteht eine umfangreiche Literatur über Beratung des Fürsten und Aufmerksamkeit für die politischen und persönlichen Risiken einer solchen Beratung.[36] Man sieht also jetzt einen Entscheidungsspielraum, der teils durch Maximen, teils durch ad-hoc-Beratung ausgefüllt werden muß.

Um diesen Veränderungen Rechnung zu tragen, wird der mittelalterliche Souveränitätsbegriff umgearbeitet[37] und besetzt dann die Stelle, von der aus die Semantik der Selbstbeschreibung des politischen Systems in Richtung »Staat« dirigiert wird. Das alte »superiorem non recognoscens«, das sich gegen die Oberhoheit

34 Auf Grund seiner Selbstdarstellung - das soll darauf aufmerksam machen, daß in der Realität von absoluter Macht und Freiheit von Rechtsbindungen keine Rede sein kann. Vgl. nur Christoph Link, Herrschaftsordnung und bürgerliche Freiheit: Grenzen der Staatsgewalt in der älteren deutschen Staatslehre, Wien 1979, oder Regina Ogorek, Das Machtspruchmysterium, in: Rechtshistorisches Journal 3 (1984), S. 82-107.

35 Siehe Jean Bodin, Les six livres de la République, Paris 1583, Nachdruck Aalen 1967,1, 8, S. 142. »Point principal« ist übrigens ein terminus technicus der Theorie der Perspektive, also einer Theorie des Beobachtens. Vgl. auch Pierre Charron, De la sägesse, I.e.LI, zit. nach der Ausgabe Paris 1824, Nachdruck Genf 1968: «Souveraineté est une puissance perpétuelle et absolue, sans restriction de temps ou de condition: Elle consiste à pouvoir donner loy à tous en general, et à chascun en particulier, sans le consentement d'autruy, n'en recevoir de personne«.

36 Es handele sich, sagt ein vor allem in Spanien verbreiteter Sprachgebrauch, um Privatpolitiker. Siehe zum Beispiel Juan Pablo Mártir Rizo, Norte de Príncipes (1626), zit. nach der Ausgabe Madrid 1945, S. 19fr. oder (auch auf Spanien bezogen) Virgilio Malvezzi, Ritratto del Private político christiano, zit. nach: Opere del Márchese Malvezzi, Mediolanum 1635. Was jetzt »Volk« ist, zeigt sich in Äußerungen wie: »II popólo vuol vedere cose magnifiche« (a.a.O. S.65).

37 Hierzu ausführlich Helmut Quaritsch, Staat und Souveränität Bd. 1, Frankfurt 1970.

des Kaisers bzw. des Papstes gerichtet hatte[38], tritt zurück. Diese Beschreibung wird noch beibehalten, wenn es darum geht, sich nicht schon durch die Definition des Begriffs der Souveränität auf vollständige rechtliche Ungebundenheit festzulegen.[39] Aber der eigentliche Sinn des Begriffs liegt nicht mehr hier. Vielmehr heißt Souveränität jetzt die Einheit der Staatsgewalt auf einem eindeutig begrenzten Territorium. Dabei ist vor allem an Rechtssouveränität, an Ausschaltung konkurrierender Rechtsquellen (coutumes) und Gerichtsbarkeiten zu denken, aber auch an Kontrolle aller Korporationen einschließlich Genehmigungspflicht für Neugründungen und, unter dem Namen Polizey, an Regelungstätigkeit in bisher rechtlich nicht erfaßten Bereichen.[40] Die »internationale« Unabhängigkeit ist nur ein Anlaß

38 Zur Entstehung dieser spätmittelalterlichen Formel vgl. Sergio Mochi Onory, Fonti canonistique dell'idea moderna dello Stato (Imperium spirituale - iurisdictio divisa - sovranità), Milano 1951, S. 271 ff.; Brian Tierney, Some Recent Works on the Politicai Theories of the Medieval Canonists, in: Traditio 10 (1954), S. 594-625 (6i2ff.). Im übrigen ist anzumerken, daß im Mittelalter Begriffe wie superior, superanus als steigerungsfähig gedacht werden konnten, weil sie auf Rechte bezogen waren und nicht unmittelbar auf Territorien.

39 So definiert François Grimaudet, Les opuscules politiques, Paris 1580, fol. 2 v, Souveränität als «puissance absolu, c'est à dire libre sans estre subiecte à estre contrerollee ou reformée par autruy«. Dem liegt die Einsicht zugrunde, daß jede Kontrolle die Souveränität auf den übergehen lassen würde, der kontrolliert. Aber das bedeutet, wie die weiteren Ausführungen (ganz ähnlich wie bei Bodin) zeigen, nicht unbedingt Freistellung von allen rechtlichen Verpflichtungen. Das Problem wird über die Unterscheidung von Rechtspflicht und Kontrolle ihrer Erfüllung gelöst.

40 Vgl. aus der Sicht des französischen Staatsrates Cardin Le Bret, De la Souveraineté du Roy, Paris 1632. Zum Beispiel: auch Geistliche sind »subjects du Roy« (88), Gesetzgebungskompetenz auch in kirchlichen Angelegenheiten (75 ff.), Genehmigungspflicht für neue Korporationen wie Klöster, Orden, Universitäten (115), keine Gerichtsbarkeit ohne Instanzenzug zum Souverän (11), Rechtssouveränität nicht nur mit Bezug auf Gesetzgebung, sondern auch mit Bezug auf die Interpretation des Rechts (64ff.), ausschließliche Kompetenz zur Änderung des »estat et la condition naturelle des hommes«, das heißt zu Eingriffen in die ständische Ordnung (202) und nicht zuletzt: Differenzierung gegen die eigene Familie (Brüder, 53) und trotz «communauté de toute chose« gegen die eigene Ehefrau, weil «le commandement souverain est tellement singulier qu'il n'est com-

dieses neuen Prinzips der einheitlichen politischen Kontrolle des eigenen Territoriums.

Alles läuft also auf (ausdifferenzierbare) Einheit zu. Aber wir wissen schon: Letzte Einheiten sind immer Konstrukte, die eine Paradoxie verdecken, indem sie bestimmte Unterscheidungen favorisieren, deren Einheit dann nicht thematisiert werden kann. Oberflächlich lenkt das Souveränitätsprinzip den Blick auf die Einheit und Differenz der Territorialgewalten, unterscheidet also (was sich auch in eine Amterorganisation überführen läßt) innenpolitische und außenpolitische Fragen. Das eigentliche Paradox der Souveränität liegt jedoch im Konzept der Einheit selbst. Einheit erfordert, wenn es denn Einheit von Herrschaft sein soll, ein letztes, nicht eliminierbares Moment von Willkür. Denn jede Einschränkung von Willkür würde die Souveränität auf den übergehen lassen, der über die Einschränkung disponiert.

In der klassischen Zeit wird die mit dem Souveränitätsbegriff intendierte Einheit als *Person* dargestellt. Das gilt schon vor der Neufassung des Souveränitätsbegriffs als ausgemacht. »Suprema potestas non potest nisi una et non nisi in uno«, liest man auf die Kirche bezogen bei Johannes de Turrecremata.[41] Die Republik tendiert daher zur Monarchie.[42] Daß es sich bei dieser Person um etwas Besonderes handele, ist von Anfang an klar.[43] Aus der Einheit der Person des Souveräns können aber, und auch das ver-

municable ä personne« (42). Man sieht: die *Einheit* wird durch *Ausdifferenzierung* gesichert.

41 Summa de ecclesia, Venetia 1561 II c. 80 fol. 213 v, zitiert nach Black, Monarchy and Community, a.a.O. S.68 Anm. 5.

42 Diese Begriffe werden zunächst noch nicht als Gegensätze empfunden, sondern lassen sich kombinieren. Monarchie ist dann eine Form von Republik. Vgl. z. B. Mártir Rizo, Norte de Príncipes, a. a. O. S. 21. Gegenbegriff zu Republik ist noch nicht Monarchie, sondern civitas, und das heißt jetzt nur noch Staat.

43 »Rex non habet parem«, heißt es bei Bracton, De legibus et consuetudinibus Angliae, zit. nach der Ausgabe New Häven 191$ Bd. II, S.33, und Jahrhunderte später wird Shaftesbury sagen, der Monarch sei unfähig zum Selbstgespräch (also nur eine Figur der sozialen Kommunikation? ?) und brauche deshalb Berater oder am besten, wie in England, Gesetze. Siehe Anthony, Earl of Shaftesbury, Characteristicks of Men, Manners, Opinions, Times, 2. Aufl. 1714, zit. nach dem Nachdruck Farnborough Hants. UKi968, Bd. i, S.2ioff.

weist auf die Paradoxie, was rechtliche Bindungen betrifft, entgegengesetzte Schlüsse gezogen werden. Bodin schließt auf Unmöglichkeit der Selbstbindung, Althusius gerade umgekehrt darauf, daß der Souverän in der Privilegienvergabe nicht so weit gehen könne, daß ein zweiter Souverän neben ihm entstehe: Nam supremus non potest sibi parem constituere. Aber das heiße nur, daß bei allen Rechtsakten eine imperii superioritas &. praeeminentia vorbehalten bleibe, und stelle nicht von der Beachtung des Rechts frei.[44] Für jede Auflösung der Paradoxie bleibt jedoch die Vorstellung der Einheit einer Person-im-Amt wesentlich. Man könnte nicht, ohne den Boden unter den Füßen zu verlieren, zugestehen, daß es sich nur um eine Referenz, gewissermaßen um eine autopoietisch notwendige Fiktion des Kommunikationssystems Politik handele. Die Personvorstellung ist unverzichtbar, um das Systemparadox in eine greifbare, ansprechbare, eventuell auch tötbare Einheit[45] zu verwandeln und um es dann unter dem Gesichtspunkt einer disziplinierungsbedürftigen Willkür wiedereinzuführen. Die Einheit des Souveräns wird als sakraler Körper, nicht als Summe von Entscheidungsleistungen begriffen, und erst die französische Revolution

44 So in ausdrücklicher Ablehnung der Souveränitätstheorie Bodins und natürlich mit Blick auf die Verhältnisse im Reich Johannes Althusius, Politica methodice digesta (1614), Cap. XVIII, n. 70, zit. nach dem Ausdruck der Harvard Political Classics Bd. II, Cambridge Mass. 1932, S. 148. In der Praxis bestehen aber wohl kaum Meinungsverschiedenheiten, denn Althusius muß letztlich offenlassen, wie die Präeminenz ausgeübt wird, und auch Bodin befreit den Souverän keineswegs von jeder Beachtung des Rechts. Ein nicht unwichtiger Unterschied könnte im sogenannten Interzessionsrecht juristischer Instanzen liegen - in Frankreich der Parlamente, bei Althusius der »Ephoren« (mit ausdrücklichem Hinweis auf deren Funktion der Repräsentation; Cap. XVIII n. 48, S. 143).

45 Daß es auch noch in der Neuzeit um das Leben des Königs geht, solange Souveränität in seiner Person symbolisiert wird, bedarf nach der englischen und nach der französischen Revolution wohl keines Nachweises. Ein Text, der dies festhält, ist Thomas Hobbes, Behemoth or the Long Parliament, zit. nach der Ausgabe von Ferdinand Tönnies, London 1889, Nachdruck mit einer Einleitung von Stephen Holmes, Chicago 1990. Siehe in taciteischer Kürze S. 102: Hätte der König nicht wissen können, »that they (die Mitglieder des Parlaments) were resolved to take from him his royal power, and consequently his life ?«

wird sich nach der Ermordung des Königs genötigt sehen, Souveränität durch Organisation von Entscheidungen neu zu definieren.

Daß überhaupt von Willkür im Sinne eines unentbehrlichen Ingrediens des souveränen **EntScheidens** die Rede war, muß uns einen Moment aufhalten. Denn schon damit hatte sich das fundamentale Paradox des politischen Systems dem Zeitgeist entsprechend kostümiert. An sich wäre die fundamentale Alternative: entscheiden oder nichtentscheiden, und souverän wäre der, der entscheiden oder nichtentscheiden kann. *Diese* Fragestellung müßte den Begriff der *Rechtssouveränität* auflösen, denn das Rechtssystem kann, anders als das politische System, Entscheidungen letztlich nicht verweigern. Das *politische* Souveränitätsparadox bestünde danach in der Einheit von Entscheidung und Nichtentscheidung und ließe sich auflösen, zum Beispiel über »Staatsräson«, in die reflexive Möglichkeit, auch darüber noch zu entscheiden, ob man entscheiden oder (noch) nicht entscheiden will. Auf dieser Ebene bliebe dann die andere Möglichkeit, nicht zu bemerken, daß man entscheidet bzw. nicht entscheidet, deutlich defavorisiert. Auf der Ebene des heutigen Politikverständnisses müßte man das Problem in dieser Form stellen. In der Tradition der Souveränitätslehre hatte man das Problem *statt dessen* als ein Problem der Willkür definiert. Das ergab sich aus der hierarchieaffinen Einsicht, daß auch über die Kriterien des Entscheiders noch entschieden werden müsse. Die Wiederentdeckung der antiken Skepsis, aber auch die zunehmende Verschriftlichung und Positivierung des Rechts hatten diese Form begünstigt, aber wohl auch die Vorstellung, daß »Höchstes« oberhalb von Regeln oder Kriterien angesetzt werden müsse, weil jede Vorgabe solcher Prämissen Unterordnung bedeuten würde. Und wenn es um Willkür oberhalb aller Regeln ging, konnte man die erforderliche Souveränität dem alten, auf sich selbst anwendbaren Modell der iurisdictio zuordnen und dieses bruchlos in die Idee der Rechtssouveränität überleiten.

Von »Willkür« spricht man deshalb, weil der Katalog der Kriterien politischen Entscheidens allein auf der Basis von Ethik und Recht nicht geschlossen werden kann. Das liegt auch im mittelalterlichen Begriff der iurisdictio, der ein rechtmäßiges Abweichen vom Recht mitabdeckt, und natürlich in einer ausgiebigen Dis-

kussion moralischer Notstände. Die Abschlußformel Willkür erspart der Ethik und dem Recht, die Abweichung von sich selbst zu legitimieren (was in einer parallellaufenden Diskussion jedoch ebenfalls geschieht). Das Problem selbst ist ein Symptom für die Ausdifferenzierung politischer Herrschaft und der damit gegebenen Notwendigkeit, Vollständigkeit zu beanspruchen. Nur führt dieser Ausweg in die Sackgasse, daß man wiederum nach dem rechtlichen und dem ethischen Status dieser Willkür fragen kann.

Wie immer, die Zurichtung des Problems auf unvermeidliche Willkür wies zugleich der weiteren Diskussion den Weg. Dies Moment unvermeidlicher Willkür an der Spitze der Hierarchie begleitet den neuen Souveränitätsbegriff von Anfang an, wird aber zunächst nur in bezug auf die Eigenmacht des Adels und der Geistlichkeit, also in bezug auf die alten rechtlichen Konsensabhängigkeiten als Problem gesehen. Willkür, so sagt man jetzt, ist im System unentbehrlich; aber eben deshalb darf sie nur an einer Stelle im System vorkommen.[46] Die Einheit der Willkür repräsentiert jetzt die Einheit des Systems und die Begrifflichkeit der Repräsentation hat sich dem anzupassen: Der Souverän ist der einzige, durch Gott oder Staatsvertrag beauftragte Repräsentant des Systems im System. In der alten Sprache der Repräsentation formuliert muß deshalb Repräsentation Einheit sein, um Einheit erzeugen zu können. »And *Unity«,* kommentiert Hobbes, »cannot otherwise be understood in a Multitude«. »For it is the *Unity* of the Représenter, not the *Unity* of the Represented, that maketh the (artificial, N.L.) Person *One«.*[47] Diese Repräsen-

46 Vgl. Pierre de Beiloy, De L'Autorité du Roy, et Crime de Leze Maieste..., o.0.1587,fol. 4-5.

47 Thomas Hobbes, Leviathan I.16., zit. nach der Ausgabe der Everyman's Library, London 1953, S. 85. Hobbes wird gewußt haben, daß die Theologie dieses Merkmal, *einer* zu sein, ohne auf Unterschiede achten zu müssen, für Gott reserviert hatte. Es bleibt deshalb anzumerken, daß Hobbes die Macht des souveränen Repräsentanten für *limitiert* hält, weil unlimitierte Macht zu Differenzen im Body Politique führen würde, die der Souverän selbst nicht ernstlich wollen kann (»which the Soveraign cannot be understood to doe«, II.22. a. a. O. S. n8). So gesehen läuft die Selbstentfaltung des Souveränitätsparadoxes auf Selbstlimitierung hinaus. Auch in Frankreich gibt es ähnliche Lehren, die sich mit einem parallel zur Souve-

tation bezieht sich nicht mehr auf die unsichtbaren jenseitigen Mächte, von denen die Religion spricht, sondern auf die (ebenfalls unsichtbare) Einheit der Gesamtheit der je individuellen Untertanen.

Erhalten bleibt aus dem aristotelischen Erbe die Umformung eines logischen in ein normatives Problem. Unbemerkt verlagert sich die Unterscheidung Willkür/Bindung in die Unterscheidung Willkür/Mißbrauch. Das Problem ist dann, daß man Entscheidungsfreiheiten konzedieren muß, deren Mißbrauch man nicht sanktionieren kann, weil das nur zu einer Verschiebung der Souveränität auf den führen würde, der über die Sanktionen verfügt. Man kann den Souverän unterscheiden, etwa in der alten Form von rex/tyrannus[48]; man kann ihn als Strafe Gottes deuten und die Blicke gen Himmel richten[49]; man kann ihn nicht verhindern, da das alte Widerstandsrecht ohne den Auffangapparat ständischer Ordnung zum Bürgerkrieg führen müßte. Alle Adaptierungen beziehen sich auf dieses Leitproblem.

Mit der Souveränitätsdoktrin verlagert sich die Argumentation von der Natur und der **Tugend** des Fürsten auf seine Funktion. Er muß, um der Ordnung und des Friedens willen, sich in jeder noch so prekären Lage durchsetzen können. Er muß, als »Arzt« eines Organismus[50], in wohldosierter Form auch Gifte verwen-

ränitätsdoktrin entwickelten Ausdruck auf lois fondamentales berufen und deren Geltung mit dem ruinösen Effekt ihrer Mißachtung begründen, also mit Überlegungen der Staatsräson. Siehe z. B. Anonym (Pierre Bouquet), Lettres provinciales, ou Examen Impartial de l'Origine, de la Constitution, et des Révolutions de la Monarchie Française, Paris 1772, S.é,f.

48 Vgl. als Beispiele unter vielen etwa Aegidius Columnae Romanus, De regimine principum, zit. nach der Ausgabe Roma 1607, S-477ff.; unter Späteren noch Georg Lauterbeck, Regentenbuch (1556), zit. nach der Neuauflage Frankfurt 1600, fol. 2, oder in Frankreich Grimaudet, Les opuscules politiques, a. a. O. fol. 3 v - 4 r.

49 So Iuan Marquez, El Governador Christiano, Pamplona 1615, S.38ff.

50 Zum Aufkommen dieser Arzt/Patient-Analogie im Kontext der überlieferten Organismusmetaphorik vgl. Paul Archambault, The Analogy of the Body in Renaissance Political Literature, in: Bibliothèque d'Humanisme et Renaissance 29 (1967), S. 21 - 53 (38ff.); Horst Dreitzel, Protestantischer Absolutismus und absoluter Staat: Die »Politica« des Henning Arnisaeus (ca. 1575-1636), Wiesbaden 1970, S. iiéff.

den können. Das erfordert die Autonomie der politischen Herrschaft. Da man aber auf die Person des Herrschers hin formuliert, erscheint das Problem als Problem der Willkür. Aber Willkür als solche - Hobbes spricht von »leave« - ist kontraproduktiv. Das führt auf die Frage, wie man Willkür bewahren und zugleich mit Bindung (zumindest an die eigenen Entscheidungen) vereinbaren könne. Hier liegt denn auch das Kernparadox der Souveränitätslehre.[51] Die Form »Willkür« erfordert eine andere Seite, nämlich Einschränkung. Anders ist sie auch als Willkür nicht darstellbar. Aber was wäre dann die Einheit der Unterscheidung von Willkür und Bindung, die Einheit der Form ? Also die Einheit des politischen Systems ?

Die ersichtlich prekäre Antwort lautet zunächst, daß vom Souverän verlangt werde, *sich seihst an das Recht zu binden,* während naturrechtliche Theorien zugleich behaupten, daß genau dies rechtlich unmöglich sei - also gewissermaßen als Problem perpetuiert werden müsse. Das Problem spitzt sich also dadurch zu, daß das Narurrecht jener Zeit nur Verträge als Instrument der Bindung kennt. Selbstbindung gilt als logisch und juristisch unmöglich, als contradictio in adiecto.[52] Verträge können nur zur Etablierung des Souveräns dienen, der sich dann weder selbst noch durch Verträge definitiv binden kann, denn damit würde er die Souveränität, um deretwegen er existiert, von der Bereitschaft der Vertragspartner abhängig machen, also abtreten. Genau diese Zuspitzung war jedoch nötig, um eine Auflösung der Paradoxie durch Rekurs auf *andere Unterscheidungen* zu erzwingen.

Hierzu gibt es verschiedene Möglichkeiten. Eine besteht darin, die alte theologische Unterscheidung von potestas absoluta und potestas ordinata in das politische System hineinzucopieren. Aber während die Theologie die potestas ordinata als Realisa-

51 Siehe dazu Stephen Holmes, Jean Bodin: The Paradox of Sovereignty and the Privatization of Religion, in: J. Roland Pennoch/John W. Chapman (Hrsg.), Religion, Morality and the Law, New York 1988, S. 5-45.

52 Wie diese Legende entstanden ist, ist m.W nicht vollständig geklärt. Vielleicht durch ein falsches Digesten-Zitat bei Bodin, Les six livres de la République, a.a.O. S. 132. Bodin zitiert »Nulla obligatio consistere potest quae a volúntate promittentis statum capit«. In D 45.1. 108 heißt es nicht obligatio, sondern promissio, und der dort behandelte Fall betrifft das Versprechen einer Mitgift.

tionsform der potestas absoluta betrachtet und die Einheit der Differenz als Geheimnis Gottes behandelt, kehrt die politische Theorie das Verhältnis um, geht von einer potestas ordinata aus und hält nur für anders nicht zu lösende Notfälle eine potestas absoluta in Reserve.[53] Der Herrscher darf sie gleichsam nur seufzend in Anspruch nehmen, wenn es gar nicht anders geht. Das führt dann zur Lehre vom ius eminens oder von der Prärogative des Souveräns, die sich juristisch nach dem alten Muster von Notrechten gut deklinieren läßt.

Andere Antworten rekurrieren auf die alte leges-Hierarchie und stellen den Herrscher zwar von positivem Recht und Moral, nicht aber von göttlichem Recht und von Naturrecht frei.[54] Dem konnte man aber immer entgegenhalten, daß er, wenn Amt und Staatsräson es verlangten, notfalls auch sein Seelenheil opfern müsse. Und wie könnte die Souveränitätsdoktrin solche »tragic choices« ausschließen? Die Legisten und die offizielle Doktrin des Staatsrats hatten deshalb schon früh das Naturrecht beiseitegelassen und nur noch auf Sorgfalt in der rechtlichen Regulierung Wert gelegt.[55]

53 Vgl. Omphalitis, De officio et potestate Principis, a.a.O. S.63: »Duplex est potestas Principi attributa«, und dann in dieser Reihenfolge: potestas ordinaria und potestas absoluta.

54 Entsprechend wird die Freistellung vom Recht explizit auf die lois civiles bezogen. Vgl. z.B. Guillaume de Budé, L'Institution du Prince (1547), zit. nach dem Abdruck in Claude Bontems et al. (Hrsg.), Le Prince dans la France des XVIe et XVIIe siècles, Paris 1965, S. 77-139. Für das 17. Jahrhundert dann allgemeine Meinung, siehe etwa (Daniel de) Priézac, Discours politique (1652), 2. Aufl. Paris *1666*, S. 75ff-, 205f. Trotzdem findet man niemanden, der gegen eine alte These die Meinung vertritt, ein König könne auch aus ungültigen Testamenten erben. Und im übrigen wird immer wieder betont, daß die Ehre und die Würde eines Souveräns erforderten, die Gesetze zu beachten. Entsprechend heißt es geläufig, der Souverän sei nicht durch die Gesetze, wohl aber durch seine »honestete« gebunden. Siehe für eine unter zahllosen Stimmen Jean de Silhon, De la certitude des connaissances humaines, Paris i6éi, S. 151 ff. (156). Im ganzen vermittelt die zeitgenössische Literatur den Eindruck, daß die Autoren ihrem eigenen Mut, Freistellungen zu formulieren, doch nicht ganz trauen, und ihren Thesen Ermahnungen hinterherschicken.

55 Ein typisches Beispiel: François de Lalouette, Des affaires d'Estat, des Finances du Prince et de sa Noblesse, Mets 1597, insb. 1, III, S. 6ff. Siehe

Überzeugender wirkt es, wenn man das Naturrecht auf die Selbsterhaltungsphysik der Politik selbst reduziert. Jeremy Taylor betont zum Beispiel, daß der Souverän nur *Einer* sei und sich folglich nicht in Situationen bringen dürfe, in der alle anderen gegen ihn seien und er folglich keine Macht mehr habe.[56] Und genau das habe Gott so eingerichtet, um die Herrscher einerseits von den Rechtsbindungen zu befreien und sie andererseits einer um so schärferen Selbstkontrolle zu unterwerfen.[57] Und natürlich wirkt im Ergebnis der politische Kalkül viel einschneidender als jede rechtliche Beschränkung, die ja immer auch die notwendigen Entscheidungsfreiheiten konzedieren müßte.

Der Sinn des Arguments liegt letztlich darin, die Unterscheidung Bindung/Willkür durch die Unterscheidung verschiedener Arten von Bindung zu ersetzen und damit den politischen Realitäten besser gerecht zu werden.[58] Die Differenz von Regierung

auch die detaillierten Überlegungen zur Einhaltung von Versprechungen: im Prinzip ja, aber es gibt Ausnahmen (»La nessite que l'on dit mere des dispenses, fait bien recevoir quelques excuse«, a.a.O. S. 119), und vor allem: Versprechen zum Nachteil des public können überprüft werden (a. a. O. S. 121). In mindestens dieser Hinsicht bietet die moderne Parteiendemokratie kein anderes Bild; sie verzichtet nur stärker auf Konzentration und damit auf Verantwortung für Versprechen.

56 Siehe Jeremy Taylor, Ductor Dubitantium, or, The Rule of Conscience in all her General Measures (1660), zit. nach: The Whole Works Vol. IX und X, London 1850/5j, Nachdruck Hildesheim 1970 (Vol. X S. I7iff.), über die Fürsten: »They have more to lose, and therefore need a bigger caution to secure it; they have more at stake to endear obedience; and since the king is but one person, and is strong only by the obedience of his subjects, and that obedience is secured only by love, and that love can in no way be obtained but by beneficience and justice, if he breaks these securities, he may have cause to consider that of Tacitus (Wisd. VI6) >Princeps unus est civium et senatus consensui impar«< (a. a. O. S. 174). Ein merkwürdiger Rückgriff auf eine Tradition, die in ihren Tugendkatalogen immer auch eine Erfolgsbedingung für politisches Wirken gesehen hatte.

57 »So that it is no priviledge to kings that they are above the power of their laws; it is their objection, and the evil of their State« (Taylor a. a. O. S. 174). Also ein Paradox im alten Stil der Rhetorik:Was Freiheit zu sein schien, wird zur Fessel, was gut zu sein schien, erweist sich als Übel. Die Mächtigen stehen unter der Strafe Gottes.

58 Der Gesetzesgehorsam sei den Königen nicht in derselben Weise auferlegt wie den Untertanen, aber auf andere Weise: »... it is not bound upon them

und Untertan wird als interne Differenzierung des politischen Systems schärfer herausgestellt und die Paradoxie des Systems dann mit Hilfe dieser Differenz entfaltet.

Weitere Unterscheidungsmöglichkeiten finden Juristen. Sie können, vermutlich in Anlehnung an die Eigentumstheorie, zwischen Innehaben und Ausübung einer Rechtsposition unterscheiden.[59] Dann kann es zu einer Rechtsfrage werden, wann die Bürokratie des politischen Systems auf den Rechtsinhaber zurückgreifen muß und wann ihre Befugnis zur Ausübung seiner Rechte genügt. Im 19. Jahrhundert entsteht daraus die Institution des »politisch verantwortlichen« Ministers, dessen Mitzeichnung der Monarch braucht, um rechtswirksam handeln zu können. Das verschiebt aber die Souveränität auf die Staatsverwaltung; sie wird vom Monarchen nur noch »repräsentiert«.[60]

Die Zuspitzung auf die interne, asymmetrische Rollenkomplementarität von Regierung und Untertan, auf den ordo in jubendo et parendo (Lipsius), und die Verschiebung des Problems ins Recht und in die Organisation machen auch die Organismusmetapher fraglich, die das gemeinsame civiliter vivere bei ungleichen Beiträgen beschrieben hatte. Zwar wird diese Tradition unverändert fortgeführt[61], aber sie wird ergänzt. Man bemerkt zum Beispiel, daß im Körper sich die einzelnen Teile wechselseitig mit Krankheit anstecken können, so daß ein Arzt erforderlich wird[62]; oder man vergleicht den Herrscher mit einem Architekten, der für einen Hausbau verantwortlich ist.[63] Noch vertraut man der Überzeugungskraft solcher Metaphern, aber die Aus-

by the same cord that ties the subject, but by another; it is not necessary. for the same reasons, but it is by a greater necessity« (Taylor a. a. O. S. 174).

59 Siehe dazu Link, Herrschaftsordnung und bürgerliche Freiheit, a. a. O. S. 183 ff.

60 Siehe Reinhard Koselleck, Preußen zwischen Reform und Revolution: Allgemeines Landrecht, Verwaltung und soziale Bewegung von 1791 bis 1848, 2. Aufl. Stuttgart 1975, S.278.

61 Vgl. für viele: Mártir Rizo, Norte de Príncipes, a. a. O. S. 19 (sehr detailliert!) oder noch (Victor de Riqueti) Marquis de Mirabeau, L'ami des hommes, ou Traité de la population (1765), zit. nach der Ausgabe Paris i88₃,S.209ff.

62 Siehe z.B. Emeric Crucé, Le nouveau Cynée ou Discours d'Estat (1623), zit. nach der Ausgabe Philadelphia 1909, S. 7Íf.

63 So Malvezzi, Ritratto del Private politico christiano, a. a. O. S. ioof.

weitung deutet an, daß die Republik jetzt als Monarchie und der Monarch vom Amt her und nicht mehr als einer der Teile des Ganzen begriffen wird.

Man kann solche Adaptierungen in großer Zahl beobachten. Sie tasten allesamt jedoch das Axiom nicht an, daß Herrschaft erforderlich ist, um das Verhältnis der Teile zueinander so zu ordnen, daß sie ein Ganzes bilden oder, nochmals mit Aristoteles formuliert, zu einem Gemeinsamen zusammenwachsen können.[64] Dann zeigt sich: das Souveränitätsparadox, mit dem das politische System seine eigene Ausdifferenzierung und operative Schließung registriert, läßt sich beherrschen, läßt sich durch Unterscheidungen ersetzen, mit denen man (zumindest juristisch) arbeiten kann. Der liberale Konstitutionalismus, die Repräsentatiwerfassung und das Prinzip der Gewaltenteilung bilden nur den Schlußpunkt einer rechtlich und organisatorisch von langer Hand vorbereiteten Entwicklung. Aber kann das Paradox der Einheit des Verschiedenen, der Einheit dessen, was nur im Kontext einer Unterscheidung beobachtet werden kann, so einfach verschwinden? Oder hat es nur seine Position geändert, um aus einem anderen Versteck heraus irritieren zu können?

IV.

An dieser Stelle müssen wir auf die Semantik der französischen Revolution zurückkommen. Vor die Notwendigkeit gestellt, unter Führung durch Begriffe wie Nation und Souveränität Ersatz für die Monarchie zu finden, sah sie sich veranlaßt, das politische System aus sich selbst heraus zu begründen. Der Wechsel von Monarchie zu Republik machte den Akteuren das bewußt, was längst geschehen war, nämlich die Ausdifferenzierung eines eigenständigen, gesellschaftlich abgekoppelten, daher auf Selbstorganisation angewiesenen politischen Systems. Daß man Ersatz für den (Körper des) Monarchen finden mußte, brachte die Probleme der Selbstorganisation des Politischen auf den Tisch. Man wird daher fragen müssen, unter welchen Prämissen, unter welchen semantischen Rahmenbedingungen nach einer Lösung gesucht wurde.

64 ginetai en ti koinon, in Pol. 1254a 29.

Schon eine oberflächliche Betrachtung zeigt, daß dabei von den Rechten und den Meinungen der Individuen, von Menschenrechten und von öffentlicher Meinung ausgegangen wurde. Die Ausdifferenzierung des politischen Systems wurde, mit Rückgriff auf Rousseau, als die volonté générale der Individuen - vorausgesetzt. Die Berufung auf Menschenrechte dient nicht mehr nur der *Einschränkung* sondern der *Fundierung* souveräner Gewalt. Entsprechend reagiert man auf die Einsicht, daß im staatlich-politischen System ständig etwas zu ändern ist, mit dem Begriff der »Volkssouveränität«. Daß politische Herrschaft auf die Individualität derer, die vorher »Untertanen« gewesen waren, gegründet wurde, mag zunächst verblüffen und hat in der Tat zu schwierigsten Problemen der organisatorischen Umsetzung geführt, die zum Teil durch eine Veränderung des Verständnisses von »Repräsentation« gelöst wurden.[65] Aber: warum unterwirft man sich diesen Zwängen einer Semantik der Individualität, und dies paradoxerweise, um eine semantische und organisatorische Neubegründung politischer Herrschaft zu finden?

Eine mögliche Antwort gibt die Frage: Was bleibt von den Untertanen übrig, wenn man sie »emanzipiert«, das heißt: ihre Untertänigkeit streicht? Es bleibt offenbar nur die Individualität, die sich mit jeweils selbstbestimmten Merkmalen auszeichnet und unterscheidet. Deshalb wird die *Natur* des Menschen als *Freiheit* bestimmt. Zusätzlich muß beachtet werden, daß der Rückgang auf das Individuum schon längst zuvor zum semantischen Symbol und zum strukturellen Problem der Ausdifferenzierung von Funktionssystemen avanciert war. Wenn auf Bestimmung des Menschen durch Merkmale seiner Geburt, durch ständische Merkmale und durch Geburtsnationalität (im Sinne von »natio«) verzichtet werden muß, bleibt nur die sich selbst organisierende Individualität. Dieser Begriff ist auch deshalb nötig, weil Herkunftsmerkmale jetzt nicht mehr ausreichen, um Menschen in der Gesellschaft zu verorten und verläßliche Anhaltspunkte für den Umgang mit ihnen zu bieten. Die Rechtslage des Menschen bestimmt sich zum Beispiel auf der Grundlage einer allgemeinen Rechtsfähigkeit durch die Verträge, die er ge-

65 Dazu bereits oben unter Abschnitt II.

schlossen hat, die Wirtschaftslage durch seine Einkünfte, der Familienstand durch seinen Entschluß, zu heiraten oder nicht zu heiraten. Die Individualität des Menschen ist damit zu einer Rückzugsposition der gesellschaftlichen Selbstbeschreibung geworden; und sie garantiert als In-dividualität außerdem, daß der Einzelne trotz Wechsels der Situationen und Umstände derselbe bleibt und es ermöglicht, in bezug auf sein Verhalten verläßliche Erwartungen zu bilden.[66]

Eine andere Antwort könnte lauten, daß die jetzt notwendige Selbstorganisation des Politischen »Mikrodiversität« voraussetzt.[67] Dies kann mit Hilfe des (damals neuen) Begriffs der Population formuliert werden. Eine Population besteht aus verschiedenen Individuen, die jedoch durch gemeinsame Merkmale zusammengehören. Der Begriff formuliert also zugleich ein Evolutionspotential und wird unter diesem Aspekt im 19. Jahrhundert dann »Varietät« heißen. Wir gewinnen hiermit Vergleichsmöglichkeiten, denn auch die Ausdifferenzierung eines Wirtschaftssystems setzt auf der Ebene der ökonomischen Transaktion Mikrodiversität voraus; und so die Ausdifferenzierung eines Erziehungssystems, eines Rechtssystems, eines Kunstsystems usw. Daß Mikrodiversität über den Begriff des Individuums formuliert wird, der seinerseits in den Begriff der Population eingeht, ist durch die vorliegenden semantischen Traditionen zu erklären. Die Radikalität der Formulierung ist schon im 17. Jahrhundert erkennbar, aber zunächst sucht man noch traditionelle Lösungen, sei es über politische Herrschaft (Hobbes), sei es über Religion (Berkeley). Erst die französische Revolution stützt die Autonomie des politischen Systems *direkt* auf die volonté générale der Individuen.

Wenn aber die Natur des Menschen als Freiheit, also unterschiedlich bestimmt wird und wenn, im Zusammenhang damit, das politische System von einer indirekten (ständische Ordnun-

66 Die Vollendung der Semantik der Individualität findet man freilich erst am Ende des 19. Jahrhunderts, in Freuds Erfindung der Kategorie des Unbewußten, die es ermöglicht, das Individuum als Unterschied zu sich selbst zu begreifen.

67 Vgl. Stéphane Ngo Mai/Alain Raybaut, Microdiversity and macro-order: toward a self-organization approach, in: Revue internationale des systémique 10 (1996), S. 223-239.

gen voraussetzenden) zu einer direkten Regulierung der Verhältnisse der Individuen übergeht, ergeben sich ganz andere Voraussetzungen für plausible Selbstbeschreibungen. Freiheit muß jetzt als Anspruch auf Emanzipation und zugleich als einschränkungsbedürftig begriffen werden. Dies »zugleich« ist wiederum ein Paradox. Aber es läßt sich dadurch auflösen, daß man besondere Ansprüche an politische Einschränkungen der Freiheit stellt. Die neuen Verfassungen formulieren hier einerseits rechtlich einschränkbare Grundrechte (mit Gesetzesvorbehalt) und andererseits Verfahrensregelungen, die mit Gewaltenteilung und repräsentativer Demokratie korrespondieren.[68] Die Selbstbeschreibung des politischen Systems muß sich dann in erster Linie auf die Verfassung beziehen. Sie setzt damit voraus, daß das positive Recht funktioniert, das heißt: ohne Korruption als ausdifferenziertes, autonomes Funktionssystem etabliert ist.

Man mag trotzdem fragen, ob nicht andere Formen der Neubeschreibung des politischen Systems möglich gewesen wären. Aber das bleibt eine ganz abstrakte Frage, die nur dazu dienen kann, die Individualitätssemantik als kontingente Option zu charakterisieren. Die Geschichte und zumal die französische Revolution haben eindeutig entschieden. Sie haben uns die Frage hinterlassen, wie man sich vorzustellen hat, daß die Individuen mit ihren Rechten und Meinungen das politische System begründen, obwohl sie sich dessen Entscheidungen fügen müssen. Die Antwort heißt »Demokratie«.

V.

Aber das ist wieder nur ein anderes, sich selbst empfehlendes Paradox. Mit dem Souveränitätsparadox hatte man auf das Problem der Entscheidungsunsicherheit reagiert, das seinerseits eine Folge der Ausdifferenzierung des Systems ist. Die Entscheidungsunsicherheit kann nur im System selbst und nur nach eige-

68 Diesen Weg über eine Politisierung des Problems verfolgt auch Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt 1992. Zur Diskussion siehe auch die Beiträge in Heft 4-5, 17 (1996) des Cardozo Law Review.

nen Kriterien behoben werden. Das neue Paradox der Demokratie betrifft nun die Struktur von Herrschaft selber - jenes Sich-selbst-zugleich-Befehlen-und-Gehorchen, das ehemals allenfalls ein Theologe für möglich halten konnte.[69] Demokratie heißt: daß das Volk selber herrscht. Und über wen? Uber das Volk natürlich.

Der mit dem Begriff der Demokratie bezeichnete Herrschaftszirkel löst nicht nur hierarchische, sondern auch teleologische Vorgaben in der Definition von Politik auf. Ein politisches Regime, das Zwecke verfolgt, gilt als despotisch (Friedrich Schlegel), denn es würde die ihm untergeordneten Menschen als Mittel zum Zweck behandeln. Andererseits macht es wenig Sinn und hat auch wenig Aussichten, die Politik daran zu hindern, Zwecke zu verfolgen. Es muß nur verhindert werden, daß die Politik sich selbst mit einem Zweck, und sei es Wohlfahrt, identifiziert. Im weiteren Verlauf entschärft sich dieses Problem jedoch dadurch, daß das, was die Politik sich als Zweck vorstellt (etwa Beseitigung von Arbeitslosigkeit), ohnehin außerhalb ihrer Möglichkeiten liegt. Es handelt sich nur noch um rhetorische Leistungen, die das Gleichgewicht der politischen Kräfte nicht gefährden.

Auch für die Wendung zur Demokratie war, wie man rückblikkend erkennen kann, eine Veränderung des gesellschaftlichen Kontextes ausschlaggebend. Die Staatsform des politischen Systems ist nun durchgesetzt und nicht mehr zu bezweifeln. Am Staat wird die funktionale Autonomie des politischen Systems sichtbar. Der Staat bleibt natürlich »souverän«, aber mit dem Souveränitätsbegriff lassen sich die Probleme nicht mehr (oder nur zu pauschal) bezeichnen. Gleichzeitig reagieren andere Funktionssysteme, deren Ausdifferenzierung und funktionale Autonomie ebenfalls als gesichert erscheint, auf entsprechende Probleme. Das Recht versteht sich nicht mehr als Naturrecht, sondern als positives Recht.[70] Was als Recht gilt, gilt auf Grund

69 Siehe nochmals Salamonius de Alberteschis, De Principatu, a.a. O.

70 Dies war gerade um 1800 sehr deutlich gesehen und formuliert worden - mit Bentham, Feuerbach, Hugo und im Bewußtsein der Geschichtsabhängigkeit aller Gestalten und Entwicklungen auch von der historischen Schule. Wenn später in der Begründungsarbeit der Juristen Verweise auf Naturrecht wiederauftauchen, liegen die Gründe dafür in einem Bedarf für letzte, haltgebende Bezugnahmen auf gesellschaftlich konsensfähige

rechtlich anerkannter Entscheidungen als Recht. Im 19. Jahrhundert denkt man dabei fast ausschließlich an Gesetzgebung, also an eine politisch offene Flanke des Rechtssystems. Im Wirtschaftssystem ist die Selbststeuerung durch den Markt anerkannt als dasjenige Prinzip, das lokal-rationale Entscheidungen und wachsenden Wohlstand in Aussicht stellt. In beiden Fällen wird ein Bedarf für Selbstorganisation sichtbar (um es mit einem erst heute verfügbaren Begriff zu formulieren). Auch das Erziehungssystem geht diesen Weg. Es beruht zwar auf staatlich organisierten Schulen und Hochschulen, muß sich aber, was den Bildungskanon oder »Reifekriterien« angeht, auf sich selber verlassen.

Die Beispiele ließen sich vermehren.[71] Sie zeigen vor allem, daß die gesellschaftlichen Verhältnisse sich nicht mehr hierarchisch ordnen lassen. Die Autonomieentwicklungen stützen einander wechselseitig - durch Abgrenzung und hochselektive Inanspruchnahme. Und dies hat Konsequenzen für die Selbstbeschreibung des politischen Systems.

Das 16. und 17. Jahrhundert hatte sich mit dem (neuen) Begriff des »Staates« begnügen können und dem allenfalls noch Anforderungen an die Rationalität staatlicher Entscheidungen angefügt. Dies ändert sich im Laufe des 18. Jahrhunderts, und zwar durch Hinzufügen von Begriffen wie Öffentlichkeit und öffentliche Meinung. Es gab natürlich auch konkrete politische Anlässe, die öffentliche Meinung als den eigentlichen Souverän des Staates zu proklamieren. Mit etwas mehr Distanz sieht man aber, daß hier öffentliche Meinung den Platz einnimmt, den vordem die Forderung der Rationalität (ratio **Status)** besetzt gehalten hatte - so als ob man in einer stärker politisch argumentierenden

»Prinzipien«, also auf Formeln, die im System *und* in seiner gesellschaftlichen Umwelt Anerkennung finden.

71 Um noch ein eher politikfernes Beispiel zu nennen: Den schönen Künsten wird durch Autonomie zunächst ein Uberschuß an Kommunikationsmöglichkeiten beschert, dem sie durch gezielte Aufmerksamkeit auf Formprobleme Rechnung tragen müssen. Seit der Romantik versuchen sie daher, über Form zu wirken, wobei die Romantik selbst genau diese Möglichkeit entdeckt und mit »kritischen«, »ironischen« Selbstkommentierungen versieht. Vgl. Niklas Luhmann, A Redescription of »Romantic Art«, in: Modern Language Notes 111 (1996), S. 506-522.

Umwelt dem Kriterium der Rationalität nicht mehr trauen könne. Die mit Rationalität verbundenen Erwartungen werden abgeschwächt und durch den weicheren Begriff der öffentlichen Meinung ersetzt, die ihrerseits in einem zirkulären Verhältnis zur Politik sich formt und sich ändert. Auf diese Weise gewinnt das System größere Freiheitsgrade der Selbstgestaltung und mehr Beweglichkeit in der Reaktion auf ständig wechselnde Anforderungen der gesellschaftlichen Umwelt. Später wird man von Demokratie sprechen. Als Erklärung dieses Wandels dient uns der Ubergang zur funktionalen Differenzierung des Gesellschaftssystems und die Notwendigkeit, sich auf größere Freiheitsgrade in der Wahrnehmung einer spezifischen Funktion einzustellen.
Im Verlaufe der Realisationsgeschichte dieses Prinzips funktionaler Gesellschaftsdifferenzierung wird eines unübersehbar deutlich: Autonomie, operative Schließung und Selbstorganisation der Funktionssysteme bedeuten nicht Unabhängigkeit im Sinne gegenseitiger Isolation. Nach wie vor beschränken die Teilsysteme einander wechselseitig und mehr als zuvor werden Problemlasten hin und her verschoben ja nachdem, welches Funktionssystem zuständig ist. Wechselseitige Unabhängigkeit (Indifferenz) und wechselseitige Abhängigkeit nehmen zugleich zu, wachsen aneinander, und entsprechend steigen die Ansprüche an Selbstorganisation, Responsivität und Reaktionstempo in den einzelnen Funktionssystemen. Mit dem Ausfall hierarchischer Integration entfällt nicht auch der Integrationsbedarf; es ändern sich nur die Formen, in denen gesellschaftliche Integration (begriffen als Einschränkung der gesellschaftlich eingerichteten Freiheitsgrade der Teilsysteme) vollzogen werden kann. Diese gesamtgesellschaftliche Rahmenbedingung wirkt selektiv auf das, was sich dann noch als Systemstruktur eignet; und sie wirkt zugleich selektiv auf das, was dann noch als Selbstbeschreibung überzeugen kann.

Gerade die Freiheitsgrade der Systeme steigern dann auch die Entscheidungslasten des politischen Systems. Über gesetzgeberische Einwirkung auf das Rechtssystem muß politisch vorentschieden werden. Die Marktwirtschaft überschüttet auch die Politik mit Entscheidungsproblemen - zunächst im kompensierenden Sinne des Sozialstaates, heute aber auch im Sinne einer politischen Sicherung von Rahmenbedingungen, die eine Sozial-

und Umweltverträglichkeit der Wirtschaft und damit eine der Bedingungen der Möglichkeit ihrer eigenen Autopoiesis zu gewährleisten suchen. In anderen Fällen, und das gilt vor allem für das Erziehungssystem, für das Wissenschaftssystem, für das System der Krankenbehandlung, sind politisch zu sichernde Organisationsleistungen erforderlich, die sich schwer abgrenzen lassen gegen eine politische Mitverantwortung für Programme, da auf der Ebene der Organisationssysteme die Kommunikationsnetze, die Personalfragen und die Entscheidungsprogramme hochinterdependente Entscheidungsprämissen bilden.[72]

Das führt auf die Frage, wie solche Entscheidungslasten politisch bewältigt werden können. Der liberale Konstitutionalismus hatte geglaubt, dies Problem durch eine »Verfassung«, also in Rechtsform lösen zu können. Die Verfassung schafft »Ämter« (Parlamente, Regierungen, Gerichte), die man beobachten muß, wenn man wissen will, wie eine unbekannt bleibende Zukunft behandelt wird.[73] Noch das zwanzigste Jahrhundert fühlt sich dieser Idee verpflichtet und folgt ihr im Export von Verfassungstexten in alle Länder der Welt.[74] Insgesamt erscheinen jedoch die Möglichkeiten verfassungsrechtlicher Anpassung an Veränderungen im politischen System und in der Gesellschaft eher als gering.[75] In den entsprechenden Texten findet man das Repräsentationsprinzip und, dadurch vermittelt, das Bekenntnis zur Demokratie eingebaut. Mehr und mehr wird dann aber »Demokratie« zur Selbstbeschreibungsformel des politischen Systems im allgemeinen. Auch politische Parteien bekennen sich zur Demokratie. Politische Bewegungen verlangen »mehr Demokratie«, und »un-

72 Hierzu ausführlicher Niklas Luhmann, Organisation, in: Willi Küpper/ Günther Ortmann (Hrsg.), Mikropolitik: Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen, Opladen 1988, S. 165-185.

73 In dieser Bereitstellung von Möglichkeiten der Beobachtung der Zukunft dürfte die wichtigste gesellschaftliche Funktion von Macht liegen. Sie setzt natürlich hinreichende Durchsetzungsfähigkeit voraus.

74 Wie illusionär dies ist, politisch und rechtlich gesehen, zeigt Marcelo Neves, Verfassung und Positivität des Rechts in der peripheren Moderne: Eine theoretische Betrachtung und eine Interpretation des Falls Brasilien, Berlin 1992.

75 Daß es solche Anpassungen gibt, vor allem in der Grundrechtsdogmatik, soll natürlich nicht unterschlagen werden.

demokratisch« wird zu einem vielseitig verwendbaren Schimpfwort. Die durch die Verfassung rechtlich zugelassene, ja vorgeschriebene Demokratie wird zum Parasiten[76] - zum Parasiten, der an der Differenz von Herrschenden und Beherrschten ansetzt, sich hier in das System hineinfrißt und sich schließlich selbst zum herrenlosen Herrn erklärt. Das, was als Herrschaft geordnet werden sollte, das »redundancy of potential command«[77], kehrt ungeregelt in das System zurück und veranstaltet dort ein eigenes Spiel, um Formen zu finden, die sich als Grundlagen für Wiederauflösung und Neukonsolidierung eignen.
Dies spiegelt sich in einem semantischen Prozeß der Aufladung des Demokratiebegriffs mit Sinnmomenten aus dem Arsenal der Menschenrechte. Von Demokratie wird erwartet, daß sie auch Freiheit und Gleichheit und individuell selbstbestimmte Lebensführung ermöglicht. Die Paradoxie wird in die Utopie der Unterschiedslosigkeit (Gleichheit) des Unterschiedlichen (des frei durch sich selbst bestimmten Individuums) umgesetzt. Die Kommunikationsform ist dann: Kritik, die sich selbst auf der Basis dieser Prämisse eine Daueraufgabe zuspricht. Sie macht sich strukturell in der Form einer elitären Differenzierung bemerkbar: Nur wenige von vielen befassen sich aktiv mit Kritik und Protest. Nur fehlt diesen neuen maiores et meliores partes die Rückversicherung in der Differenzierungsstruktur der Gesellschaft. Und eben deshalb kann ihre Semantik sehr direkt aus paradoxen und utopischen Zielen abgeleitet sein. Dann aber sind Enttäuschungen fällig, die nur noch mit Betonung des eigenen »Andersseins« beantwortet werden können. Das Volk steigt aus.

Demokratie - das ist jetzt die (Beschreibung der) Form in der Form, die Markierung der Regeln, nach denen im politischen System Politik betrieben werden soll; und »soll« deshalb, weil

76 Im Sinne von Michel Serres, Le Parasite, Paris 1980.

77 Eine Formulierung von Gordon Pask, The Meaning of Cybernetics in the Behavioral Sciences (The Cybernetics of Behaviour and Cognition: Extending the Meaning of »Goal«), in: John Rose (Hrsg.), Progress in Cybernetics, London 1970, Bd. 1, S. 15-44(32). Ausgangspunkt des Textes ist die Unterspezifikation von Sprache als Bedingung der Möglichkeit von Konversation; also die Unterspezifikation des Mediums als Bedingung der Möglichkeit von Formbildung.

diese Form in der Form verdeutlicht und greifbar macht, daß und wie das politische System sich selbst organisiert. Die Form in der Form symbolisiert die Form, könnte man sagen, und verlagert damit das Paradox der Herrschaft in das Paradox der Identität des Nichtidentischen. In diesem Sinne bleibt Demokratie repräsentativ. Sie erlaubt es, durch Paradoxierung der Herrschaft, durch Resymmetrisierung der Asymmetrie, die alten Formen der Entparadoxierung aufzulösen und die Paradoxie der Einheit der Vielheit neu zu fassen, nämlich als Identität des Spiels der Nichtidentischen miteinander.[78]

Mit der Formel »Demokratie« wird Herrschaft als Selbstwiderspruch inszeniert, also wenn nicht negiert, so doch delegitimiert. Das läßt jedoch diejenige Frage offen, um die sich alles weitere dann drehen wird: die Frage der *Legitimation.*

In der alten Beschreibung der natürlichen Herrschaft brauchte man, wie gezeigt, die Zusatzkategorie der Repräsentation. In der neuen Beschreibung der naturwidrigen (menschennaturwidrigen) Herrschaft braucht man die Zusatzkategorie der Legitimation. Erst solche Supplemente vermitteln diejenige Uberzeugungskraft, die für eine Entfaltung der Paradoxie unter jeweils zeitgenössischen Bedingungen unentbehrlich ist. Sie schränken Beliebigkeit ein. Man kann dann (um eine andere Fassung des Paradoxes zu benutzen) zugestehen, daß Kontingenz notwendig ist - aber eben nicht in beliebiger Form.

Der letzte Grund für den Legitimationsbedarf ist ein für Politik konstitutiver Sachverhalt. Er liegt in der Notwendigkeit, Gewalt gegen Gewalt einzusetzen, Gewalt durch Gewalt austreiben zu müssen. Man kann also davon ausgehen, daß dies Problem virulent bleibt, in welchen semantischen Formen auch immer darauf reagiert wird. Die Behauptung von Gewalt zur Austreibung von Gewalt ist immer schon die Behauptung legitimer Gewalt. Damit ist aber noch nicht entschieden, in welchen Formen die Behauptung von Legitimität in bestimmten historischen Gesellschaften Akzeptanz gewinnen kann.

Operativ gesehen ist Legitimation immer Selbstlegitimation. Sie muß durch politische (als politisch erkennbare) Kommunikatio-

78 Vgl. hierzu (und mit Bezug auf den dies Argument ermöglichenden Formenkalkül von George Spencer Brown) Dirk Baecker, Das Spiel mit der Form, in: ders. (Hrsg.), Probleme der Form, Frankfurt 1993, S. 148-158.

nen vollzogen werden.[79] Das schließt aber nur Legitimation durch ein externes System, etwa das Religionssystem aus. Damit ist noch nichts darüber gesagt, auf was man sich bei der Selbstlegitimation bezieht. Aber auch hier dürfte die Antwort für die heutige Gesellschaft eindeutig ausfallen: auf *Werte.*

Die Semantik der Werte ermöglicht eine Neubestimmung überlieferter und damit anerkannter Leitbegriffe wie zum Beispiel Freiheit oder Frieden oder Gerechtigkeit. Sie erzeugt damit den Eindruck einer Kontinuität, die die Schärfe des Bruches verschleiert, der mit dem Übergang zur modernen Gesellschaft eingetreten war. Dies kann durch eine parallel dazu entwickelte Kultur des Verdachts, durch Ideologiekritik, durch Analyse latenter Strukturen und Motive nicht ausreichend korrigiert werden. Vielmehr bestätigt diese Art Kritik mit den in sie eingebauten Werten nur die Prätention einer Kontinuität, die in der modernen Gesellschaft nur auf falsche Gleise geraten sei. Erst strukturelle und wissenssoziologische Analysen können diese Kontinuitätsillusion auflösen. Aber das heißt dann zugleich, daß die Semantik der Werte nur eine Ebene der Beschreibung anbieten kann, die von den Strukturproblemen der modernen Gesellschaft ablenkt.

Werte sind zunächst formulierte Präferenzen. In einem engeren Sinne meint man mit Werten Präferenzen, bei denen man in der Kommunikation unterstellen kann, daß jedermann sie akzeptiert. Das gilt für eine Vielzahl von Wertgesichtspunkten, wenn man sie isoliert und gleichsam konflikt- und kostenfrei betrachtet. (Gesundheit ja; aber nicht, wenn man sie durch tägliches Spazierengehen verdienen muß!) Werte werden in der Kommunikation daher typisch insinuiert, ihr Akzeptiertsein wird unterstellt. Wenn man explizit fragt: bist Du für Frieden ?, erweckt das den Verdacht auf Hintergedanken. Wer sich rühmt, Werte zu bejahen oder Unwerte abzulehnen, redet trivial. Das geschieht zwar oft

79 Wenn diese Frage kontrovers diskutiert wird (so auf einer Tagung der Deutschen Sektion der Internationalen Vereinigung für Rechts- und Sozialphilosophie im Oktober 1980 in Münster - siehe Beiheft 13 des Archivs für Rechts- und Sozialphilosophie, Wiesbaden 1981), so beruht das auf Mißverständnissen. Es findet sich (außerhalb des Islams, muß man heute wohl hinzufügen), niemand, der einen externen Legitimator politischer Entscheidungen benennen würde.

und folgenlos, auch und gerade in der Politik. Wenn man etwas bedachter formuliert, wie zum Beispiel auf der Ebene von Parteiprogrammen, transformiert man Werte zunächst in Probleme, um dann in Aussicht zu stellen, daß man sich im Lichte der (unterstellten) Werte auf die Lösung der aktuellen und der künftigen Probleme konzentrieren wolle.

Daß die Politik sich zu ihrer Legitimation auf Werte bezieht, bedarf kaum eines weiteren Nachweises.[80] Dagegen muß uns die Frage beschäftigen, weshalb derart triviale Kommunikationsweisen gewählt werden. Wie immer beim Beobachten (hier: zweiter Ordnung) fragen wir deshalb nach den Unterscheidungen, durch die eine solche Kommunikation Form gewinnt. Und das führt sofort auf ein komplexes Terrain.

Zunächst dienen Werte dazu, zu bestreiten, daß die Politik sich ausschließlich mit sich selbst beschäftigt. Das zielt auf die Unterscheidung von System und Umwelt. Vor allem mit den sogenannten »Grundwerten« ist die Gesellschaft selbst bezeichnet (aus der Sicht des politischen Systems und seiner Kommunikation, versteht sich).[81] Das heißt: Grundwerte zielen auf das politische System als Teil des Gesellschaftssystems, zielen auf die Einheit von System und Umwelt.[82] Sie kennzeichnen die Politik, die man vertritt und für die man wirbt, als Anliegen der Gesellschaft. Dabei ermöglicht es die Sprache der Werte, und das ist schon die

80 Literatur: jedes Parteiprogramm.

81 Hierzu Niklas Luhmann, Grundwerte als Zivilreligion, in: Archivio di Filosofia 1978, No. 2-3, S. 51-71; auch in: Heinz Kleger/Alois Müller (Hrsg.), Religion des Bürgers: Zivilreligion in Europa und Amerika, München 1986, S. 175-194.

82 Ähnliche Beobachtungen können für das Rechtssystem angestellt werden. Auch hier halten viele Rechtstheoretiker eine Orientierung an metajuristischen (»naturrechtlichen«, moralischen) Prinzipien für unerläßlich, weil nur so das Rechtssystem für sich selbst Uberzeugungskraft und in der Gesellschaft Akzeptanz erreichen kann. Die Parallele ist auch insofern lehrreich, als selbst die an genaues Denken gewöhnten Juristen an dieser Stelle darauf verzichten, genau anzugeben, was denn in diesem Argument mit »Natur« bzw. mit »Moral« (im Unterschied zu was?) gemeint sei. Das Motiv für diese Theoriefigur liegt wohl ausschließlich in der Notwendigkeit einer Paradoxieauflösung, in der Notwendigkeit eines Identitätskonzepts für die Einheit der Unterscheidung von System und Umwelt.

zweite einschlägige Unterscheidung, darauf zu verzichten, die Gesellschaft als Realsystem in ihren Strukturen und in ihren dadurch gegebenen Beschränkungen zu beschreiben.[83] Nicht ein möglichst realistisch entworfenes Bild der Gesellschaft, sondern ein Katalog unbestreitbarer Werte bildet das Gerüst, in das dann politische Projektionen hineinformuliert werden.

Schließlich eignet sich die Wertesemantik zu einem Doppelgebrauch, und auch insofern erfordert der Durchblick eine Klärung von Unterscheidungen. Werte unterscheiden sich zunächst einmal klarerweise von den genau entsprechenden Gegenwerten nach dem Muster positiv/negativ. Wer Sicherheit schätzt, möchte Unsicherheit vermeiden. Man kann dann immer einen blinden Fleck vermuten (in diesem Fall zum Beispiel Chance, Risiko), der etwas verdeckt, was durchaus positive Assoziationen auf der Seite des Negativwertes oder negative Assoziation auf der Seite des Positivwertes auslösen könnte und deshalb verdeckt wird. Das führt schon auf die Spur der zweiten Unterscheidung und damit auf die Spur des rhetorischen Geschicks in der Formulierung politischer Programme. Es gibt viele Werte (= viele Wertduale), die sich auch voneinander unterscheiden. Freiheit, Gleichheit, Solidarität, Frieden, Gerechtigkeit, Sicherheit und ungezählte mehr (mit den entsprechenden Unwerten). Man kann auf solche Wertelisten selektiv zugreifen, kann nennen und nichtnennen oder durch Wahl der Reihenfolge Prioritäten andeuten (ohne damit schon Kollisionen zu entscheiden). Vor allem ermöglicht diese Ebene der Unterscheidung der Werte voneinander subtile Schattierungsarbeit. Wer Frieden sagt, kann nicht unbedingt auf Gerechtigkeit bestehen. Wer Freiheit sagt, muß Ungleichheit in Kauf nehmen und vice versa. Ist Bürgernähe ohne Parteilichkeit, ja ohne Korruption zu haben? Inflationsbekämpfung ohne Arbeitslosigkeit? Es versteht sich von selbst, daß jede konkrete Politik Wertkonflikte entscheiden muß, und sei es auf Zeit und gestützt durch Begleitmaßnahmen. Das

83 Wissenschaftliche Analysen, die *darauf* abstellen, sind daher eo ipso politisch uninteressant; und dies unabhängig von der Frage, ob sie sich im Prozeß der wissenschaftlichen Überprüfung als wahr oder als unwahr erweisen werden. Siehe für ein Beispiel: Niklas Luhmann, Ökologische Kommunikation: Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen?, Opladen 1986.

kann und braucht auf der Ebene der Wertnennungen nicht vorweg entschieden werden, aber die Wertnennungen selbst kündigen schon an, welchen Konflikten man sich eventuell stellen muß und mit welchen Diskontierungen des Programms.

Dies Unterscheiden von Unterscheidungen bringt keine Direktiven für eine politische Orientierung, keine Optimierung der Gesamtbilanz aller Werte. Aber es zeigt eines ganz deutlich, nämlich die in der Wertesemantik angelegte Einheit der Differenz. Mit der Unterscheidung von Wert und Gegenwert formuliert man die *Fremdreferenz* des politischen Systems. Hier bekennt das politische System sich zur Respektierung seiner Zugehörigkeit zur Gesellschaft. Mit der Unterscheidung der Werte voneinander, mit der Schattierungsarbeit, mit dem Offenhalten der Entscheidung von Wertkonflikten bringt es dagegen *Selbstreferenz* ins Spiel. In dieser Hinsicht bewahrt es die (Reproduktion seiner) Entscheidungsfreiheiten, deren Ausnutzung dann konkret als Politik erscheint. Außerdem kann man auf genau dieser Linie versuchen, Parteiprogramme gegeneinander abzusetzen und zur Wahl zu stellen. Parteiprogramme unterscheiden sich mithin als verschiedene **Varianten** der Kombination von Fremdreferenz und Selbstreferenz. Und sie können genau deshalb verschieden ausfallen, weil die Einheit von Selbstreferenz und Fremdreferenz (das re-entry der Unterscheidung System/Umwelt in das System) letztlich auch nur ein Paradox ist, für das sich verschiedene Entfaltungsmöglichkeiten angeben lassen.

Die Legitimationssemantik der Werte führt mithin, ob man will oder nicht, *selbsterzeugte Ungewißheit* ins System ein. Das Bekenntnis zu den Werten heißt auch: daß man Unsicherheit darüber akzeptiert, was dabei herauskommt. Auf einem ganz anderen Wege erreicht Jürgen Habermas denselben Effekt.[84] Auch in der Diskurstheorie koppelt man sich von Vorgaben aus der Naturgeschichte und von Prinzipienvorgaben der »praktischen Vernunft« ab. Was bleibt, sind Verfahrensbedingungen für zwanglose Diskurse, die herausbekommen sollen, was in der Sprache drinsteckt, aber nicht von außen in sie eingeführt werden kann.

84 Siehe, dank des Ubergangs von Rechtsethik zu Diskursethik zunehmend deutlich, Jürgen Habermas, Faktizität und Geltung: Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats, Frankfurt 1992.

Auf eine »final opinion« (Peirce)[85] muß man aber, wenn man so sagen darf, aktiv warten. Die Diskursverfahren müssen so eingerichtet sein, daß sie sich »als Medium der Selbstorganisation dieser Gemeinschaft ... gleicher i?ec&£sgenossen«[86] eignen. In der jeweiligen Gegenwart kann man aber bestenfalls sicher sein, daß die Möglichkeit einer künftigen Verständigung nicht durch Vorgaben von **Seiten** einer »Herrschaft« ausgeschlossen wird.

Unbegrenzte Legitimierbarkeit und selbsterzeugte Ungewißheit sind ein genaues Korrelat der Grundparadoxie der Demokratie, ein erster Ausgangspunkt für das Substituieren anderer Unterscheidungen. Werte und Diskurse können immer legitimieren, nur bleibt dabei noch unentschieden: was. Sie werden in der Praxis nur angewandt, um Konflikte zu konstruieren und zu entscheiden. Das heißt auch, daß sich ihr Sinn von Fall zu Fall neu formiert je nachdem, ob und aus welchen situativen Anlässen sie sich durchsetzen oder zurückgestellt werden und das Zurückstellen dann im System erinnert wird. Im Rahmen ihrer Generalisierung, im Rahmen ihrer semantischen Ambiguität führt das zu Sinnanreicherungen, die sich intuitiv handhaben, aber nicht definieren lassen. Sie sind damit Momente einer Kultur, die sich nur im praktischen Umgang mit ihr lernen läßt und folglich für externe Beobachter nur sehr abstrakt zugänglich ist.

Es ist nach all dem kein Zufall, daß sich Demokratie auf Legitimation verwiesen sieht und Legitimation die Wertesemantik benutzt, um sich im Differenzpunkt der Paradoxie der Einheit des Verschiedenen einzurichten. Die Trivialität der Wertesprache hat sich somit, bei genauerer Analyse, als höchstes Raffinement des Unterscheidungsspiels gezeigt, und auch dies ist eine Form des (jetzt rhetorischen) handlings der Paradoxie. Aber natürlich führt diese Analyse nicht zu einer Legitimation der Legitimation, nicht einmal zu einer Legitimation der Suche nach Legitimation, wie sie der Diskursethik vorschwebt.[87] Die politische

85 Zitat bei Habermas, a.a.O. S. 30.

86 Habermas a.a.O. S. 143.

87 Und zwar im genauen Sinne der Formulierung unseres Textes: nicht als Legitimation von Prinzipien, sondern als Legitimation der Suche, der kritischen Nachfrage, der Erwartung einer Legitimation. Das mag man als »fernethischen Illusionismus« bezeichnen (so Werner Becker, Der fernethische Illusionismus und die Realität, in: Kurt Salamun (Hrsg.), Aufklä-

Postulatenmoral[88] kann (und muß) sich an ihrem eigenen Kontext auffrischen; sie kann sich nicht durch Richtlinien entlastet fühlen, die die philosophische Ethik, genau besehen, gar nicht anbieten kann.

Bei einer systemtheoretischen Beschreibung des sich selbst beschreibenden Systems der Politik fällt auf, daß das Modell der legitimationsbedürftigen Demokratie immer noch ein Herrschaftsmodell ist, also die Asymmetrie der Herrschaft als unverzichtbare Struktur voraussetzt, obwohl dem mit dem Begriff der Demokratie widersprochen wird. Eben deshalb setzt die Diskursethik dann wenigstens für Legitimation auf die Prämisse der »Herrschaftsfreiheit«. Aus systemtheoretischer Perspektive kann man aber auch noch diese Selbstbeschreibung (wie jede Selbstbeschreibung) als kontingent beschreiben. Ihre Funktion scheint, wie bei der Amtsmacht, in einer Vergegenwärtigung von Zukunft zu liegen - in dem Versuch, gegenwärtig schon Sicherheiten und Beobachtungsmöglichkeiten in Bezug auf eine unbekannt bleibende Zukunft bereitzustellen. Und ein kaum bestreitbarer Leerlauf des Unterscheidungsspiels der Werte, eine auffällige Hilflosigkeit dieser Formulierkunst gegenüber den realen Problemen der modernen Gesellschaft könnte vor die Frage führen, wie lange diese Form der Selbstbeschreibung politisch noch akzeptabel sein wird.

Im Zusammenhang mit der Umstellung auf wertformein und der inhaltlichen Ausweitung des Demokratiebegriffs auf Versorgungsleistungen hat sich seit dem zweiten Weltkrieg die Beschreibung des Staates als Wohlfahrtsstaat eingebürgert. Hierbei geht es nicht mehr nur um Sozialhilfe, sondern um die allgemeine Verantwortung der Politik für das-Wohlergehen der Bevölkerung auf ihrem jeweiligen Staatsgebiet. Die Beschreibung als Wohlfahrtsstaat tritt neben die Beschreibung als Demokratie, ersetzt sie aber nicht. Gerade wenn man an Grenzen der Möglich-

rungsperspektiven: Weltanschauungsanalyse und Ideologiekritik, Tübingen 1989, S. 3-8); aber doch nur, wenn und soweit es dabei um die Suche nach endgültig kritikfesten (vernünftigen) Prinzipien geht. Doch vielleicht handelt es sich nur um eine philosophische Parallelaktion oder um eine Simulation des Legitimationsprocedere der demokratischen Politik.

88 So Becker a.a.O.

keit der Förderung von Wohlfahrt stößt, sind demokratische Verfahren um so mehr gefragt.

»Wohlfahrt« ist kein politischer Zweck, der die Wahl von Mitteln legitimieren könnte. So verstanden würde dieser Begriff das politische Regime in eine Despotie verwandeln.[89] Es ist nur eine Wunschformel für eine unbekannte Zukunft. Es ist zugleich eine Konsensformel. Niemand kann gegen Wohlfahrt sein, auch wenn sich anschließend sofort die Frage der Verteilung stellt, die Kontroversen ermöglicht. Die Unbestreitbarkeit der Wohlfahrtsformel gründet sich auf ihren Zukunftsbezug, während Fragen der Verteilung immer gegenwärtig schon vorhandene Güter und Chancen betreffen. Es leuchtet ein, daß man erst Wohlstand schaffen muß, bevor es etwas zu verteilen gibt, aber dies Argument verdeckt den Zukunftsbezug der Wohlfahrtsformel. Es ist nach all dem kein Zufall, daß die Wohlfahrtsformel vor allem in der Wiederaufbauzeit nach dem zweiten Weltkrieg einleuchtete.[90] Sobald man an die Grenzen der erreichbaren Wohlfahrt stößt, verschieben die Probleme sich aus der Politik wieder in die Wirtschaft. Die Probleme der Politik reduzieren sich dann auf die Frage, wieviel international fluktuierendes Kapital und vor allem: wieviel Arbeit man ins eigene Staatsgebiet ziehen und dort binden kann.

VI.

Auf dem Wege von »Repräsentation« über »Souveränität« zu »Demokratie« und Wohlfahrtsstaat hat sich die Selbstbeschreibung des politischen Systems ihrer eigenen Geschichte angepaßt. Keine der Formeln ist aufgegeben worden, jede hat die bereits vorliegende nur überarbeitet und den komplexer werdenden politischen Verhältnissen angepaßt. Die Komplexitätszunahme ist ihrerseits ein Resultat der Ausdifferenzierung des politischen Systems, seiner Freistellung für Selbstreproduktion und Selbstorganisation in Formen, auf die die Umwelt dieses Systems dann nur noch irritierend einwirken kann. Dabei ist die Selbstbe-

89 Vgl. oben Kap. 6, Abschnitt III, insb. S. 2i9f.

90 Auf die strukturellen Bedingungen von Wohlfahrt als politischer Inklusionsbegriff kommen wir im Kapitel über Evolution zurück.

Schreibung immer wie eine Sachaussage geführt worden. Man konnte sie normativ oder sogar idealisierend stilisieren, um die Realrepugnanz der Verhältnisse nicht aus den Augen zu verlieren. Die Formel der Selbstbeschreibung bleibt vollständig, wenn sie dem Rechnung trägt, daß die Wirklichkeit nicht ganz so ist, wie sie sein sollte: Wer wird repräsentiert - und wer nicht? Wer beeinflußt den Souverän - und wer nicht? Und: sollte man nicht »mehr Demokratie wagen«, bis schließlich alle Betroffenen die Wahl haben, an Verfahren der Bildung vernünftigen Konsenses teilzunehmen - oder im Falle der Uneinsichtigen selbstverschuldet ausgeschlossen zu sein?

Für heutige Verhältnisse sind Formeln dieser Art wohl immer noch zu streng, zu starr, zu hierarchisch oder zu sehr durch Normzumutungen bestimmt. Die Demokratie setzt im Text ihrer Selbstbeschreibung immer noch das »Volk« voraus als eine Art übergeordnete Instanz, in der sich das Wunder der Verschmelzung des Individualwillens zum Gemeinwillen vollzieht. Da man nicht erklären kann, wie dies geschieht und was dabei von Fall zu Fall herausgekommen ist, braucht man den Staat, um die Souveränität des Volkes in anschlußfähige Formen zu bringen. Aber dann könnte man den Eindruck gewinnen, daß der Staat, besonders unter der Bedingung von Oppositionsdemokratie auf der Ebene politischer Organisationen, das Volk nur noch als Einheitsformel für jeweils wechselnde Differenzen benötigt. Wie schon im 18. Jahrhundert ist das Volk nur ein Konstrukt, mit dem die politische Theorie Geschlossenheit erreicht. Oder anders: wer würde es merken, wenn es gar kein Volk gäbe?

Es kann in dieser Situation nicht darum gehen, alles zu widerrufen und neu anzufangen. Solche Experimente könnten der soziologischen Theorie gut anstehen, die dabei auf eigene Bedingungen des Scheiterns zu achten hätte. Selbstbeschreibungen müssen sich dagegen dem System einpassen, das sie selbst vollziehen, indem sie es beschreiben. Für sie liegt es daher näher, nicht die Bindungen zur Tradition zu kappen, sondern die Tradition nur neu zu beschreiben und vor allem die Anforderungen an das Procedere des Selbstbeschreibens zu reflektieren, und das kann zunächst einmal durch Übergang auf eine Ebene der Beobachtung zweiter Ordnung geschehen.

Es kann in modernen Funktionssystemen (und erst recht: im

System der Gesellschaft) eine Mehrheit unterschiedlicher Selbstbeschreibungen geben. Im politischen System driften Selbstbeschreibungen auseinander, sobald man die traditionelle Eins-zu-Eins-Kopplung von Volk und Staat und damit das unitarische Modell einer hierarchischen Ordnung aufgibt. Eine Selbstbeschreibung des politischen Systems könnte dann weiterhin vom Staat ausgehen und dessen Probleme bei kollektiv bindendem Entscheiden mit neuen Schwierigkeiten und mit einer Zurücknahme oder Neukontextierung der Erwartungen an Steuerung versorgen.[91] Sie könnte vom Volk ausgehen oder von der Gesellschaft und dabei ernst machen mit dem, was seit dem 18. Jahrhundert darunter immer schon verstanden wurde: daß es sich hierbei um Individuen handele, die sich selbst, ihre eigenen Interessen und ihre eigenen Erwartungen beobachten, ja sich selbst auf der Ebene der Beobachtung eigenen Beobachtens erst individualisieren. Dann gerät man auf das Terrain des politischen Liberalismus und der Menschenrechte, muß aber viel stärker als in der Tradition alle Hoffnungen auf Sozialdisziplinierung oder auf vernünftig abgestimmte Selbstkontrolle dieser Individuen aufgeben. Der Staat hat es, so gesehen, mit einem extrem unruhigen Material zu tun, das zu unerwartbaren Fluktuationen, zu sprunghaften Aggregationen und Disaggregationen von Meinungen und Motiven neigt, wobei schon die politische Definition der Situation diese verändert und zu neuen Fokussierungen, Spaltungen, Unterscheidungen Anlaß gibt. Für dieses Konzept bekämen dann die politischen Parteien eine tragende Funktion des Absorbierens von Kontingenzen, des Umformens jener Turbulenzen in formulierbare Konflikte und politisch entscheidbare Optionen. Ob man aber vom Staat oder vom Individuenvolk ausgeht: in beiden Fällen wird ein Hayek-Problem akut, ein Problem des unzureichenden Wissens, der bekannten und im System reflektierten Uberforderung durch Komplexität, der Intransparenz des Systems für sich selbst. Und es fehlen die Anhaltspunkte, die die Wirtschaft an den Preisen hat. Man kann es also nur falsch machen - um dann zu sehen, wie man retten kann, was zu retten ist.

91 Siehe z.B., auf Ironie = Reflexivität abstellend, Helmut willke, Ironie des Staates: Grundlinien einer Staatstheorie polyzentrischer Gesellschaft, Frankfurt 1992.

Diese Skizze muß die Möglichkeiten nicht erschöpfen. Es gibt auch noch die Möglichkeit, sich an Habermas anzuschließen und auf die in der Kommunikation sich selbst ermöglichende vernünftige Verständigung zu setzen.[92] Dann kommt man zur Leitidee eines Diskurses aller Betroffenen, kann auf alle Vorgaben von **Seiten** eines Naturrechts oder moralischer Prinzipien verzichten, kann auch die Idee einer praktischen (subjektiven) Vernunft mit transzendentalen Konsensabsicherungen aufgeben und alles der in der Kommunikation gewonnenen Einsicht überlassen. Aber dabei bleibt ein Problem offen, und zwar gerade das genuin politische Problem: was mit den Uneinsichtigen geschieht, die dem finalen Konsens ihre Zustimmung verweigern (und wenn dieser schreckliche Konsens wirklich eintreten sollte, dann eben deshalb aus guten Gründen!).

Rein formal liegt bereits in der Mehrheit möglicher Selbstbeschreibungen, in der »Hyperkomplexität« oder der »Polykontexturalität« des Systems[93] ein Problem: Wie kann man vermeiden, daß einfach verschiedene Objekte beschrieben werden - der Staat als Organisation, die Individuen als Population? Eine Lösung für dieses Problem liegt im reflektierten Ubergang zu Selbstbeschreibungen zweiter Ordnung. Das erfordert, daß jede Beschreibung sich selbst einbezieht als Selbstbeschreibung eines Systems, das auch andere Selbstbeschreibungen produziert. Man könnte auch, aber das führt nicht sehr weit, von Universalisierung des Ideologieverdachts sprechen und dabei eine autologische, den Beschreiber selbst einbeziehende Komponente mitführen. Die Parteilichkeitsreflexion innerhalb von marxistischen Theorieströmungen könnte dafür ein Beispiel sein.

Aber das ist nur ein sehr formaler Ausgangspunkt, und alles kommt darauf an, was man daraus macht. Die Frage ist, welche stabilen Selbstbeobachtungen ein System noch zustande bringt, wenn es von sich selbst verlangt, daß alle Selbstbeschreibungen rekursiv auf Selbstbeschreibungen bezugnehmen. Das mag bedeuten, daß Kontingenz (aber das heißt nicht: Beliebigkeit!) zum letzten

92 Siehe Habermas a.a.O. (1992).

93 Siehe Lars Löfgren, Complexity Descriptions of Systems: A Foundational Study, in: International Journal of General Systems 3 (1977), S. 197-214; Robert Rosen, Complexity as a System Property, in: International Journal of General Systems 3 (1977), S. 227-232.

»Eigenwert« des Systems gerinnt, der auch und gerade dann stabil bleibt, wenn alles Beschreiben von Unterscheidungen abhängt und reflektiert, daß andere Unterscheidungen zu anderen Beschreibungen führen würden - in unseren Fällen also: Individuenpopulation versus Staat. Oder: herrschaftsfreie Diskurse versus Herrschaft.
In dieser Welt muß dann Diversität der Beobachterperspektiven als normal erscheinen. Einigungszwang wäre durch Opportunität von Verständigungen zu ersetzen. Kontext und Kontingenz treten an die Stelle dessen, was man einst feststehenden Prämissen und Naturzwecken zugetraut hatte. Das von Entscheidung zu Entscheidung reproduzierte invariante Moment wäre die Unbekanntheit der Zukunft. Und es wäre für das alltägliche Sichzurechtfinden nötig, jeweils den Beobachter zu identifizieren, also immer zu fragen: wer sagt das ? Man sollte nicht vorab schon ausschließen, daß sich unter solchen Bedingungen eine politische Kultur entwickeln kann. Oder: wer das ausschließt, wird als bestimmt durch eine Tradition sichtbar, die solche Freiheitsgrade für unerträglich, unvernünftig, unmoralisch etc. gehalten hatte.

VII.

Die theoretischen Linien einer soziologischen Beschreibung sich selbst beschreibender Systeme dürften damit sichtbar geworden sein und sollen im Hinblick auf die Komplexität der Materie am Schluß nur noch einmal zusammengefaßt werden.
Die geschichtliche Abfolge von Leitideen für die Selbstbeschreibung des politischen Systems zeigt auch als Geschichte eine bestimmte Struktur. Sie begleitet, könnte man sagen, die evolutionäre Ausdifferenzierung eines politischen Systems der Gesellschaft in der Gesellschaft. Je nach der Art, in der sich das Identitätsproblem im Laufe dieser Ausdifferenzierungsgeschichte stellt, gewinnen unterschiedliche Formen der Paradoxieentfaltung Plausibilität und lenken damit die Aufmerksamkeit auf die Eigenprobleme der entsprechenden Formen. »Repräsentation« ist angesagt, wenn ein kosmologischer und sozialer Rahmen vorausgesetzt werden kann, in dem ein Kollektiv als kommunikationsfähig eingerichtet werden muß. Dies kann sich auf die Kirche, aber auch auf territorial begrenzte weltliche Herrschaften

beziehen. Das Problem ist zunächst: wer für andere sprechen kann unter der Voraussetzung, daß alle Mitglieder derselben universitas sind. Die Umwelt ist die gut und schön geordnete Schöpfung, die dies verlangt. Mit dem Problem der »Souveränität« reagiert man auf einen fortgeschrittenen Zustand der Ausdifferenzierung, in dem die Entscheidungsgrundlagen selbst zum internen Problem werden. Natur und Religion geben keine sicheren Anhaltspunkte mehr und die Umwelt wechselt laufend die Anforderungen, die sie an die Entscheidungsleistungen des Systems stellt. Aber noch geht man von einer politisch konstituierten Gesellschaft aus mit dem Argument: ohne politische Herrschaft kein geordnetes menschliches Zusammenleben. Der Übergang zur Leitidee der »Demokratie« schließlich registriert die volle Ausdifferenzierung des politischen Systems. Damit tritt die herrschaftsnotwendige Asymmetrie der Unterwerfung direkt und gleichsam ohne kosmologische oder naturale Begründung ins Blickfeld; und erst jetzt ist das politische System darauf angewiesen, sich selbst mit Bordmitteln zu legitimieren. Und dann kann man sich nur noch auf Werte stützen oder auf Diskurse und muß sich in jeder Gegenwart legitimatorisch auf eine unbekannte Zukunft beziehen.

Die Zuspitzung des Problems in Richtung auf Ausdifferenzierung und funktionale Spezifikation als Resultat struktureller Evolution macht auch verständlich, daß die Entfaltungsformeln sich nicht einfach ablösen. Vielmehr beobachten wir einen kumulativen Prozeß, der alte Sinnerwerbe beibehält, aber den Primat auf radikalere Formeln überträgt. So wird noch der souveräne Monarch als Repräsentant des Staates angesehen, und der Übergang zur Demokratie wird vollzogen mit Hilfe von Repräsentatiwerfassungen, die zugleich das Problem der Souveränität von der Person des Monarchen auf den konstitutionellen Staat übertragen, dessen Regierungsmaschinerie dann dafür zu sorgen hat, daß die Eigenverwaltungder Territorien international ansprechbar bleibt und respektiert werden kann. Wertorientierungen, ja selbst Diskurse, halten sich immer noch für »demokratisch«. Sie bringen aber, trotz dieser semantischen Traditionsvernetzungen, eine Flexibilität auf, die es ihnen erlaubt, hinzunehmen, daß die Politik nicht alles kann, was sie möchte. Zunehmend wird dies dann ein Erfordernis der weltgesellschaftlichen Situierung von

Politik, die zugleich auf ebenfalls weltgesellschaftlicher Ebene in Rechnung stellen muß, daß sie andere Funktionssysteme voraussetzen muß, aber nicht kontrollieren kann.[94]

Wenn die Selbstbeschreibungsgeschichte durch Ausdifferenzierungsprozesse ausgelöst wird, weil es anderenfalls die Einheit gar nicht gäbe, für die ihre eigene Identität zum Problem werden könnte, ist anzunehmen, daß dieselben Probleme der Paradoxieentfaltung auch in anderen Funktionssystemen auftreten.[95] Nur wenn das gezeigt werden könnte, wäre das zugrundeliegende Argument empirisch stichhaltig verifiziert. Aber diese Aufgabe sprengt den Rahmen einer Darstellung des politischen Systems der Gesellschaft.

94 Daß an diesem Problem das Sowjetimperium gescheitert ist, zeigt Nicolas Hayoz, L'étreinte soviétique: Aspects sociologiques de'effrondement programmé et l'URSS, Genf 1997.

95 Vgl. für das Rechtssystem Niklas Luhmann, The Third Question: The Creative Use of Paradoxes in Law and Legal History, Journal of Law and Society 15 (1988), S. 153-165; ders., Das Recht der Gesellschaft, Frankfurt 1993, S. 496ff. und für das Kunstsystem ders., Die Kunst der Gesellschaft, Frankfurt 1995, S.393ff.

Kapitel **io**

Strukturelle Kopplungen

I.

Wir haben keinen Zweifel daran gelassen, daß Politik in der Gesellschaft stattfindet. Ebensowenig ist daran zu zweifeln, daß die Gesellschaft eine reale Welt voraussetzt, in der sie sich operativ schließen und sich damit autopoietisch reproduzieren kann. Entsprechendes gilt für alle autopoietischen Systeme und auch für solche, denen man ein kognitives Umweltverständnis unterstellen kann. Allerdings ist zu beachten, daß alle Kognition eine systeminterne Konstruktion von Unterschieden, also systeminterne Operationen erfordert. Anders kann sie nicht zu Informationen und Informationsverarbeitungen Anlaß geben. Aber das ändert nichts daran, daß man operative Schließung als Bedingung für Kognition ansehen muß; denn nur dank einer Unterbrechung von Punkt-für-Punkt-Übereinstimmung von externen Zuständen und internen Zuständen kann es überhaupt dazu kommen, daß ein System lernt, sich an Formen (also immer: am Unterschied von etwas anderem) zu orientieren. Die Differenzorientierung ist eine so immense Vermehrung von möglichen Hinsichten, in denen die Umwelt relevant sein könnte, daß sie nur leistbar ist, wenn der unmittelbare Umweltkontakt unterbrochen wird. Nur so kann überhaupt das entstehen, was uns als Sinnerfahrung geläufig und selbstverständlich ist.

Operative Schließung kann also niemals bedeuten, daß ein autopoietisches System so operiert, als ob es keine Umwelt gäbe; und erst recht ist die ganz unsinnige Extremvorstellung abzulehnen, daß mit der Theorie der Autopoiesis Existenzannahmen ausgeschlossen sind. Operative Schließung besagt jedoch, daß Kognition eine bestimmte Form annimmt, für die es in der Umwelt keine Entsprechungen gibt, nämlich die Form der Bezeichnung von etwas im Unterschied zu anderem.[1] Ohne diese Form ist

1 **Siehe hierzu auch Niklas Luhmann, Erkenntnis als Konstruktion, Bern 1988; ders., Die Wissenschaft der Gesellschaft, Frankfurt 1990.**

keine Kognition möglich; dank dieser Form kann aber ein psychisches oder ein soziales System zugleich operativ geschlossen und kognitiv offen operieren, wenn es ein »re-entry« der Form in die Form vollziehen, nämlich die *eigenen* Operationen (die der Umwelt bleiben unzugänglich) an der *Unterscheidung von Selbstreferenz und Fremdreferenz* orientieren kann.[2]

Die Emergenz autopoietischer Systeme hat Konsequenzen für deren Beziehungen zur Umwelt. Diese Beziehungen können nicht, oder jedenfalls nicht direkt, von Kognition abhängen, denn Kognition prozessiert ja nur interne Konstruktionen. In dieser Hinsicht findet sich der sogenannte Radikale Konstruktivismus in einem scharfen Gegensatz zu allen traditionellen Erkenntnislehren (und dies ohne jeden Verzicht auf »Realismus«). Die Anpassung eines autopoietischen Systems an Umweltbedingungen wird durch *strukturelle Kopplungen* vermittelt, die die kognitiven Prozesse des Systems nur irritieren, nicht aber determinieren können. Sie machen sich im Vergleich mit gegebenen Erwartungen, also mit selbstproduzierten, zur Reproduktion anstehenden Strukturen bemerkbar, aber nicht als Festlegung künftiger Systemzustände. Strukturelle Kopplungen sind also voll kompatibel mit der Autopoiesis der Systeme; sie schränken sie nicht ein, sie benutzen sie, um Umweltbedingungen trotzdem zur Geltung zu bringen.[3] Eine Vielzahl von struk-

2 Ein Mathematiker formuliert diesen Zusammenhang (der für ihn zugleich Ausgangspunkt einer mathematischen Theorie ist) wie folgt: »Any distinction involves the self-references of >the one who distinguishes<. Therefore, self-reference and the idea of distinction are inseparable (hence conceptually identical). We explore self-reference by examining what appears to us as distinction.« (Louis H. Kauffman, Self-Reference and Recursive Forms, in: Journal of Social and Biological Structures 10 (1987), S. 53-72, 53). Es bleibt nur hinzuzufügen, daß infolgedessen auch Selbstreferenz nur im Unterschied zu Fremdreferenz bezeichnet werden kann.

3 Zum Konzept siehe Humberto R. Maturana, Erkennen: Die Organisation und Verkörperung von Wirklichkeit: Ausgewählte Arbeiten zur biologischen Epistemologie, Braunschweig 1982, insb. S. 143 ff., 243 f. Daß dieser Begriff durch einen Biologen geschaffen wurde, ist leicht zu verstehen; denn die Biologie vor allem hat hier ein Erklärungsproblem. Es gibt zahllose Lebewesen mit sehr geringen kognitiven Kapazitäten, und das schließt es aus, Umweltanpassung als kognitive Leistung zu begreifen. Daß dies auch im Falle psychischer und sozialer Systeme so ist, ergibt sich allein

turellen Kopplungen stärkt deshalb auch die Autonomie des Systems.

Auf diesen Theoriegrundlagen wird man erwarten müssen, daß strukturelle Kopplungen immer *hochselektiv* eingerichtet sind, also viel mehr ausschließen als einschließen. Das kann man am Beispiel von Augen und Ohren erkennen, die Irritationen des Gehirns nur über eine sehr schmale physikalische Bandbreite vermitteln können. Dasselbe gilt, unter veränderten Bedingungen, für das Kommunikationssystem Gesellschaft. Gesellschaft kann nur durch Bewußtsein irritiert werden, also weder biologisch, noch chemisch, noch physikalisch. Kommunikation ist somit nur an Bewußtsein und an keinerlei andere Umweltsachverhalte gekoppelt. Alle anderen Umweltereignisse können nur destruktiv wirken. Auch das Bewußtsein ist natürlich über eigene strukturelle Kopplungen mit seiner Umwelt verbunden, zunächst über das Gehirn, sodann über alle Bedingungen organischen Lebens mit der weiteren Umwelt; aber diese Kopplungen greifen nie direkt in die Kommunikation ein, sie steuern keine problematischen oder schwer verständlichen Mitteilungen bei. Ihr Nichtfunktionieren kann Kommunikation nur unterbrechen, gegebenenfalls beenden, kann aber nie zu Störungen in der Kommunikation führen, die mit Mitteln der Kommunikation, also autopoietisch, behoben oder in weniger irritierende Formen transformiert werden können.

Allein schon deshalb, weil politische Kommunikation auch Kommunikation, auch Prozessieren gesellschaftlicher Autopoiesis ist, können wir für diesen Fall nichts anderes erwarten. Wenn sich ein politisches System zu eigener Autopoiesis ausdifferenziert, wird man folglich mit strukturellen Kopplungen eigener Art rechnen müssen, die nahezu alle gesellschaftlich ermöglichten Kommunikationsinhalte ausschließen und nur in wenigen Hinsichten eine spezifische Empfindlichkeit steigern. Ohne die Evolution solcher Kopplungen wäre die Ausdifferenzierung und operative Schließung eines politischen Systems nicht möglich gewesen. Die Aufgabe wäre es demnach, herauszufinden, was das für strukturelle Kopplungen sind.

schon aus deren Lebensabhängigkeit, aber zusätzlich auch aus dem ganz offensichtlichen, unbestrittenen Fehlen von »requisite variety« (Ashby).

II.

Wenn die Gesellschaft mit ihrer Umwelt nur über Bewußtsein gekoppelt sein kann, dann gilt dies auch für das politische System der Gesellschaft. Die Selektion, die scharfe Selektion kann in dieser Hinsicht sich nur auf Personen beziehen, deren Bewußtsein für Politik zählt bzw. nicht zählt. Nicht jeder ist ein Politiker. Diese Feststellung wird niemanden überraschen. Gleichwohl lohnt es sich, noch einige Erläuterungen nachzuschieben, die sich aus dem systemtheoretischen Ansatz ergeben.

Zunächst: Kein System kann über seine strukturellen Kopplungen disponieren. Sie bleiben für das System selbst unsichtbar, weil sie ja nicht Operationen beisteuern können. Das gilt auch für das Bewußtsein von Politikern. Es hat *als Bewußtsein* keine politische Relevanz. Das politische System kann denn auch nicht (und auch nicht in ausgewählten Fällen) Bewußtseinszustände bestimmen oder selektiv in Anspruch nehmen. *Es ist auf die Selektion von Personen beschränkt.*

Der Begriff »Person« soll hier (und dies durchaus im Sinne einer alten Tradition) eine in der *Kommunikation referierbare Einheit* bezeichnen[4], also etwas, was nur in der Kommunikation und nur für die Kommunikation existiert. Kommunikation kann nur funktionieren, wenn unterscheidbar ist, wer etwas mitteilt und wer passiv-verstehend beteiligt ist. Für den kommunikativen Umgang mit Personen ist ein Name erforderlich, eventuell auch ein wiedererkennbares Bild, nicht aber eine Entschlüsselung organischer oder psychischer Prozesse »in« der Person. Man muß voraussetzen können, daß die entsprechenden Systeme ihre eigene Komplexität bewältigen können, aber es ist weder möglich noch nötig, noch auch nur sinnvoll, diese operative Komplexität eines Systems der Umwelt in ein Kommunikationssystem hineinzucopieren. Nur unter dieser Voraussetzung der operativen Indifferenz ist eine Kommunikation mit Personen und über Personen möglich. Nur unter dieser Voraussetzung ist eine Selektion von Personen für politische Ämter oder für politische Reputation denkbar.

Zugleich sind Personen, und das kann wiederum in der Kom-

4 Ausführlicher Niklas Luhraann, Die Form »Person«, in: Soziale Welt 42 (1991), S. 166-175.

munikation vorausgesetzt und berücksichtigt werden, für psychische Systeme *wahrnehmbare und wiedererkennbare Sonderausschnitte ihrer Umwelt,* und zwar Ausschnitte von hohem Aufmerksamkeitswert. Auch hier ist die Wahrnehmbarkeit im wahrnehmenden System garantiert, und dies unabhängig davon, welche internen Prozesse (physisch, chemisch, organisch, psychisch) im wahrgenommenen System ablaufen. Personen sind interessant und faszinieren, weil man darüber Vermutungen anstellen kann. Aber zugänglich sind die Interna anderer Systeme für psychische Systeme ebensowenig wie für soziale Systeme. Und genau diese Unzugänglichkeit ist die Voraussetzung dafür, daß die Operationen der gekoppelten Systeme in einer gemeinsamen Zeit synchronisiert werden können.

Aber dies sind nur Rahmenbedingungen und bei näherem Zusehen Selbstverständlichkeiten. Sie erklären noch nicht, wie die Selektion von Personen für politische Ämter erfolgt, die dann im Effekt zu einer (im System korrigierbaren) strukturellen Kopplung von *wenigen* Bewußtseinssystemen und *folgenreicher* politischer Kommunikation, also zu einer evolutionär unwahrscheinlichen *Selektivitätsverstärkung* führt.

Für politische Personalselektion ist die Unterscheidung von Amt und Person eine unerläßliche Voraussetzung. Was immer eine Person biographisch und ein Mensch in seiner Sozialisation den Ämtern verdankt, die er innegehabt hatte, und wie immer Ämter durch die Personen, die sie innegehabt hat, aufgewertet werden können: die Unterscheidung von Amt und Person ist gerade für solche osmotischen Prozesse notwendig. Anderenfalls könnte man zwar Personen Qualitäten zuschreiben, nicht aber unterschiedliche Sequenzen (Karrieren) von Personen in verschiedenen Ämtern oder Ämter in der Abfolge unterschiedlicher Amtsträger beobachten. Dies Trennungsdenken ist für uns so selbstverständlich, daß man Mühe hat, sich vorzustellen, wie Führungspersonal beobachtet wird, wenn diese Voraussetzung nicht gegeben ist. Aber damit ist nur eine Bedingung der Möglichkeit angegeben und nicht schon das Phänomen erklärt, daß die öffentliche Aufmerksamkeit und die politische Personalselektion sich - und manche meinen: zunehmend - an Personen orientiert.[5] Und das

5 Dies war in der Zeit des beginnenden Fernsehens, also in den 50er und 60er Jahren ein Thema. Vgl. z.B. Lucian W. Pye, Politics, Personality and

gilt ebenso für die politische Wahl wie für die Netzwerk- und Klientelpolitik innerhalb politischer Herrschaftsapparate.[6] Zu erklären ist, anders gesagt, die Selbstvalidierung von Konstruktionen, nicht die quasi ontologische Tatsache, daß einige Menschen in der Politik Erfolg haben und andere nicht.

Man kann vermuten, daß dies mit der Tatsache zusammenhängt, daß Politiker Entscheidungen treffen müssen; oder daß, wenn es sich um prominente Amter handelt, ihnen Entscheidungen zugerechnet werden, wo auch immer das vorausgehende Einschränken der Alternativen stattgefunden haben mag. Das Mysterium, was Entscheidungen überhaupt »sind« und wie sie zustande kommen, wird durch Zurechnung auf (im Inneren dann intransparente) Personen aufgelöst, oder genauer gesagt: in ein anderes, leichter faßliches, pressefähiges, telegenes Mysterium umgewandelt.[7] Ferner, und auch das ist ein aufgelöstes Paradox, kann die Politik, indem sie Personen herausstellt, auf *unpolitische* Präferenzen und Motive zurückgreifen.[8] Entsprechend ist die Politik empfindlich für Nachrichten über unpolitisches Verhalten von Politikern - ihr Verhalten im Straßenverkehr und im Umgang mit Polizisten, bei der Erziehung ihrer Kinder, in der Behand-

Nation Building, New Häven 1962; Georges Burdeau, Réflexions sur la personnalisation du pouvoir, in: Res Publica 51 (1963), 8.127-139; Leo Hamon/Albert Mabileau (Hrsg.), La personnalisation du pouvoir: Entrenen de Dijon 1964, Paris 1964; Gordon J. DiRenzo, Personality, Power, and Politics: A Social Psychological Analysis of the Italian Deputy and His Parliamentary System, Notre Dame Ind. 1967. Inzwischen ist dies eine Trivialität, aber der Forschung fehlt es an theoretischen Grundlagen.

6 Zur Persistenz dieser hochpersonalisierten Ordnungen auch unter Bedingungen der Moderne siehe Günter Roth, Personal Rulership, Patrimonialism, and Empire-Building in the New States, in: World Politics 20 (1968), S. 194-206.

7 Hierzu und zum Folgenden Niklas Luhmann, Die Paradoxie des Entscheidens, Verwaltungsarchiv 84 (1993), S. 287-310.

8 Hierzu und zu den Schwierigkeiten im Funktionärsapparat der Parteien, dies zu akzeptieren, Ulrich Lohmar, Innerparteiliche Demokratie: Eine Untersuchung der Verfassungswirklichkeit politischer Parteien in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1963, S. I04ff. Ich erinnere auch erstaunte Kommentare in CDU-Kreisen darüber, daß Rita Süssmuth Wahlreden halten konnte, ohne mit dem nötigen Nachdruck zu sagen, für welche Partei sie auftrete.

lung ihrer Frauen. Insofern ist Individualität (Einmaligkeit, Unverwechselbarkeit) mitzupräsentieren, wofür das Fernsehen gleichsam automatisch sorgt. Das Fernsehen verdichtet, könnte man sagen, die strukturelle Kopplung von kommunikativer Beteiligung und Wahrnehmbarkeit/Wiedererkennbarkeit von Personen und damit die (hochselektive) strukturelle Kopplung sozialer und psychischer Systeme. Aber *diepolitische* Attraktivität einer Persönlichkeit liegt *speziell* in ihrer Entscheidungs- und Durchsetzungsfähigkeit.

Sieht man genauer zu, um was es sich bei Entscheidungen handelt, so geht es nach üblichen Vorstellungen[9] um eine Wahl innerhalb einer vorausgesetzten Alternative. Dabei kann es sich um die Wahl von Mitteln für vorausgesetzte Zwecke handeln, aber auch um das Herausgreifen einiger Folgen als Zweck mit Deklassierung anderer Folgen als (dann unvermeidliche) Kosten oder als Mittel zum Zweck. Eine Alternative ist aber auch dann gegeben, wenn es darum geht, etwas Bestimmtes zu tun - oder zu lassen. Die Form der Alternative ist mithin unerläßlich dafür, daß ein Verhalten überhaupt als Entscheidung beobachtet und zugerechnet werden kann. Aber: die Entscheidung selbst kommt in der Alternative gar nicht vor. Sie ist weder auf der einen noch auf der anderen Seite dieser Form zu finden. Man kann sich also nicht für die Entscheidung entscheiden - es sei denn in der eigens dafür konstruierten Alternative von Entscheiden oder Nichtentscheiden. Und deshalb kommt auch der Entscheider in seiner Entscheidung nicht vor. Er ist ein dritter Faktor, ein durch Setzung der Alternative ausgeschlossener dritter Wert. Die Struktur copiert also genau das Problem eines jeden Beobachters: daß er sich an einer Unterscheidung orientieren muß, in der er selbst nicht, oder allenfalls unter der Nichtbeobachtbarkeitsbedingung eines »unmarked space« vorkommt. Aber zugleich gibt es keine Beobachtung ohne Beobachter, keine Entscheidung ohne Entscheider. Der Entscheider ist der als ausgeschlossen eingeschlossene Dritte, der anwesende Abwesende, das mit einer zweiwertigen Logik nicht darstellbare Mysterium des Entscheidens: der *Parasit* im genauen Sinne von Michel Serres.[10]

Je mehr Alternativen zur Entscheidung anstehen, desto mehr

9 Vgl. aber oben Kap. 4.

10 Le Parasite, Paris 1980, dt. Übers. Frankfurt 1981.

Entscheider, desto mehr glückliche oder glücklose Parasiten, die von der Sachlage profitieren oder an ihr zugrunde gehen. »Fortune« war der klassische Ausdruck dafür - ein anderes Mysterium. Letztlich geht es um das Paradox, daß die Zwei-Seiten-Form der Alternative als Einheit bezeichnet werden muß, wenn sie als Entscheidung auftreten soll. Üblicherweise wird dieses Paradox in eine zeitliche Form gebracht und dadurch aufgelöst: Vor der Entscheidung ist die Entscheidung eine andere als nach der Entscheidung - vorher eine offene Alternative und nachher die getroffene Entscheidung, die (wenn man sich an sie als Entscheidung erinnert oder sie als Entscheidung rückblickend rekonstruiert) anders hätte getroffen werden können. Aber dies Paradoxieentfaltungsmanöver ist leicht zu durchschauen und führt nur auf die Frage zurück: wieso kann die Entscheidung vor und nach der Entscheidung eine andere, wieso kann Dasselbe etwas Verschiedenes sein?

Da wir wissen, daß strukturelle Kopplungen im System nicht sichtbar werden, zum System keine Operationen beisteuern können, muß uns dieser Befund nicht erstaunen. Im Gegenteil: das Mysterium der Entscheidung bestätigt, daß wir hier einen Kontaktpunkt für strukturelle Kopplungen vor Augen haben - wir: die Beobachter zweiter Ordnung, die beobachten können, was die Entscheider selbst nicht beobachten können. Das Mysterium verdeckt die Paradoxie und die Paradoxie verdeckt den blinden Fleck: die Unbeobachtbarkeit des Beobachters, die Unentscheidbarkeit des Entscheiders. Daß dies Problem aber überhaupt relevant und besonders für das politische System relevant wird, liegt an der Funktion des kollektiv bindenden Entscheidens und daran, daß das System sich an dieser Stelle auf strukturelle Kopplungen einlassen muß, die intern dann nur noch als Irritationen, als Fragwürdigkeit, Schwierigkeit, Kritisierbarkeit, Kontingenz *jeder* Entscheidung erfaßt und verarbeitet werden können.

Also nisten die Entscheider sich parasitär im System ein, okkupieren es, beherrschen es (ohne daß hier im klassischen Sinne von sichtbarer Herrschaft gesprochen werden könnte). Sie hinterlassen Spuren, zumindest Spuren des Verwischens ihrer Spuren.[11]

11 »Trace(s) de l'effacement de la trace« im (paradoxiebewußten) Sinne von Jacques Derrida, Marges de la Philosophie, Paris 1972, S. 76t

Ihre Dramaturgie mag, wie im modernen Theater, mitdargestellt werden; aber dann sind, so kann man vermuten, bereits andere Parasiten am Werk, die Personen aufbauen oder demontieren und dabei als Entscheider unsichtbar bleiben. Das System kann durchaus Entscheidungen auf Personen zurechnen und Personen in Amtern auswechseln. Es bleibt in hohem Maße flexibel; aber immer nur unter der Voraussetzung, daß die strukturellen Kopplungen zur außersozialen Realität organischer und psychischer Systeme einzelner Menschen dadurch umverteilt und den Erfahrungen des Systems mit sich selbst angepaßt werden können.

So wird verständlich, daß Entscheidungsfähigkeit, Entschlossenheit, Handlungsbereitschaft zu den Symbolen gehören, mit denen Politiker sich selbst auszeichnen oder durch Zufallskonstellationen in ihrer Biographie ausgezeichnet werden.[12] Eine andere Konsequenz liegt in der hohen Anfälligkeit der Politik für moralische Beurteilungen. Man kann Politiker, gerade weil man keinen Zugang zu ihrem Bewußtsein hat, *statt dessen* moralisch beurteilen; und dies eben deshalb, weil sie sich als Entscheider sichtbar machen. Moral ist dann ein Schema der Reklassifikation des Handelns, das Rückschlüsse auf die Person erlaubt, ohne daß man darauf angewiesen wäre, das Rätsel der Entscheidung selbst zu lösen. Moral bleibt dabei aber ein Kommunikationscode, und angewandt auf Bewußtsein wird es in einem tieferen Sinne unmoralisch, andere oder sich selbst moralisch zu beurteilen.[13] Unter den Bedingungen der öffentlichen Meinung, das heißt: der Beobachtung zweiter Ordnung, und der Demo-

12 Vgl. Murray Edelman, The Symbolic Uses of Politics, Urbana III. 1964, S. *j6{{*. Anzufügen wäre noch, daß damit weder »valor« im alten Sinne der Adelsgesellschaften gemeint ist, noch Charisma im Sinne eines in der Person manifest werdenden »höheren« Auftrags, sondern eher eine Art von Tüchtigkeit, die an bürokratische Arbeitsbedingungen angepaßt ist und deren Nachteile kompensieren kann.

13 »Unmoralisch« jedenfalls unter den Ansprüchen der Caritas im religiösen Sinne. Im übrigen eine alte Einsicht. Bei Thomas Browne, Religio Medici (1643), zit. nach der Ausgabe der Everyman's Library, London 1965, S. 72 liest man unter dem Stichwort »Charity«: »No man can justly censure or condemn another, because indeed no man truly knows another«. Und gleich darauf: »Further, no man can judge another, because no man knows himself«.

kratie, das heißt, des Codes Regierung/Opposition, werden zudem die beiden im 17. Jahrhundert konkurrierenden Theorien der Moral außer Kraft gesetzt. Es geht in der moralträchtigen politischen Kommunikation weder um »Anstand im Dunkeln« (Browne, Shaftesbury und viele) noch um die Erzielung schönen Scheins (Graciän), sondern um die Erzeugung schlechten Scheins. Dabei werden Prinzipien zu Werten abstrahiert, die es erlauben, jedes Verhalten, weil Entscheidungen immer Wertkonflikte implizieren, als schlecht zu bezeichnen. Rückschlüsse auf Menschen sind dann erst recht nicht mehr möglich, denn so viel Schlechtigkeit dürfte es auch nach dem Sündenfall nicht geben.

Weiter ist zu bedenken, daß das System, weil vor dem Spiegel der öffentlichen Meinung operierend, mit erheblichen Diskrepanzen in der Herstellung und Darstellung von Entscheidungen vertraut ist. Auf diese Weise kann jeder Beteiligte eine Balance zwischen Risiko und Absicherung zu erreichen versuchen. Und schließlich liegt in der Assoziierung von Person und Entscheidung ein Prominenzverstärkungseffekt, der auf die Eigenart politischer Karrieren zurückwirkt und es für Nachwuchs schwierig werden läßt, die Schallmauer des Bekanntseins zu durchbrechen.

Vor allem aber ist mit zirkulären Verhältnissen, mit »Interpenetrationen« psychischer und sozialer Systemprozesse zu rechnen, mit denen sich psychische Systeme dem anpassen, was aus ihnen als Personen, mit denen man rechnet, geworden ist. Die Fähigkeit, Personen in ihrem künftigen Verhalten einschätzen zu können, wird damit zu einer wichtigen Ressource der Politik, und auch dem liegt eine Art Intuition zugrunde, die sich, weil sie Unbeobachtbarkeiten überspringen und in Entscheidungen transformieren muß, nicht weiter rationalisieren läßt. Die Operationen der Vorbereitung und Nachbereitung selbst- und fremdselektiver Personalentscheidungen können gewiß nicht mehr unter den Begriff der Weisheit subsumiert werden; aber sie bilden gleichsam das Entscheiden im Entscheiden ab: als Entscheidung über Prämissen weiterer Entscheidungen an der Grenze des Systems, an der eine unkontrollierbare Außenwelt über strukturelle Kopplungen irritierend einwirkt.

III.

Die strukturelle Kopplung Bewußtsein/Kommunikation betrifft die außergesellschaftliche Umwelt. Aber auch, innerhalb der Gesellschaft sind Funktionssysteme unter der Bedingung operativer Schließung ihrer Autopoiesis auf strukturelle Kopplungen angewiesen. Und auch hier bestätigt sich, daß strukturelle Kopplungen hochselektiv eingerichtet sein müssen, damit das durch sie liierte System Freiheit entwickeln und eigene Komplexität aufbauen kann. Das heißt auch, daß nicht zwischen allen Funktionssystemen gleichförmige strukturelle Kopplungen entwickelt worden sind und daß bestimmte Systemzusammenhänge wichtiger sind, das heißt: sich irritierender auswirken können als andere.

Ausgearbeitete und differenzierte strukturelle Kopplungen setzen funktionale Differenzierung voraus. Im Mittelalter hatte man an dieser Stelle nur Kompetenzbegriffe unterscheiden können: potestas für (rechtmäßige) Politik, iurisdictio für Rechtspflege und dominium für Wirtschaft, vor allem Einkommen aus Grundbesitz. Man konnte auf diese Weise Tätigkeitsfelder und ihre spezifischen Probleme unterscheiden, zum Beispiel dominium mit dem Problem, wie ein noch feudalrechtlich geordnetes Grundeigentum als Sicherheit für Kredite dienen könne, oder iurisdictio mit dem Problem, unter welchen Bedingungen diese Kompetenz als ius eminens zur Rechtfertigung von Rechtswidrigkeiten benutzt werden könne. Der Zusammenhang dieser Kompetenzen verstand sich von selbst, die eine konnte nicht ohne die anderen aktiviert werden. Mit dem Übergang zu funktionaler Differenzierung mußte dieses Problem neu formuliert werden. Es trat jetzt als Problem der wechselseitigen Angewiesenheit, Stützung und Irritation auf. Darauf reagieren wir in der Theorie mit dem Begriff der strukturellen Kopplung.

Uber die Kopplung des Politiksystems mit dem System der Massenmedien hatten wir bereits gesprochen, da dies zur Klärung des Begriffs der öffentlichen Meinung erforderlich war. Diese Kopplung gibt der Politik die Möglichkeit, sich auf der Ebene der Beobachtung zweiter Ordnung zu etablieren. Wir können es hier bei diesem Hinweis belassen. Ein anderer wichtiger Fall ist die Beziehung zwischen politischem System und Wirtschaftssystem. Dem müssen wir uns jetzt zuwenden.

Vor allem muß festgehalten werden, daß die Umstellung der Wirtschaft auf das Medium Geld der Politik größte Freiheiten gewährt. Unter der Bedingung einer »gemeinsamen« ökonomisch-politischen Nutzung von Grundbesitz hatte das politische System wenig Bewegungsspielraum und vor allem kaum Zentralisierungsmöglichkeiten gewinnen können. Grundbesitz läßt sich nicht zentralisieren, und die Möglichkeiten der Kommunikation von Macht über größere Entfernungen blieben stets unsicher. Sobald sich Geldwirtschaft zu entwickeln beginnt, fallen auch größere Freiheiten für das politische System ab - zunächst zu den Zeiten der sogenannten Tyrannis, also im 6. Jahrhundert vor Christus, einfach durch Kontrolle des Münzwesens selbst[14]; dann nach der Entwicklung wirtschaftlicher Eigendynamik in der Form von Geldabgaben - seien es Tribute, seien es Steuern, die für eine Verwendung unter politischen Konditionen aus der Wirtschaft abgezogen werden. Dabei muß man berücksichtigen, daß Geld ein Medium ist, das nur in der Form von Zahlungen, also nur in der Wirtschaft selbst verwendet werden kann. Schon nach der ersten, noch politisch konditionierten Zahlung aus öffentlichen Kassen (die ihrerseits nur angenommen wird, weil das Geld in der Wirtschaft weiterverwendet werden kann) entzieht sich die Verwendung des Geldes der politischen Kontrolle.[15] Immer bleibt die Geldverwendung von in der Wirtschaft eingespielten Preisen abhängig. Das politische System hat als Geldeigentümer also in der Wirtschaft dieselbe Stellung wie andere Geldeigentümer; aber es kann damit auch die Freiheit eines jeden Eigentümers nutzen, Geld nach selbstbestimmten Zahlungszwecken auszugeben. Dies ändert sich nicht, wenn das politische System sich weitere Geldquellen erschließt, also Kredite in Anspruch nimmt oder auf die uralten Möglichkeiten der Emittierung von Geld ausweicht. Die wirtschaftsinterne Verwendungsweise zeigt sich dann an den Reaktionen der Wirtschaft, an einer Überbeanspruchung des

14 Vgl. hierzu Peter N. Ure, The Origin of Tyranny, Cambridge Engl. 1922.

15 Es mag eingewandt werden, daß Subventionen an Verwendungsauflagen gebunden werden können. Aber selbst wenn diese Auflagen beachtet werden und keine ohnehin beabsichtigten Projekte zusätzlich finanziert werden, verschiebt das unser Problem nur um eine Stufe.

Finanzmarktes mit entsprechender Geldverteuerung oder an Inflationen.[16]

Die Finanzierung öffentlicher Haushalte kann mithin als eine Form der strukturellen Kopplung von Politiksystem und Wirtschaftssystem angesehen werden, die alten Feudalordnungen deutlich überlegen ist dank der Kombination größerer Freiheitsgrade auf beiden Seiten. Geldausgaben können dann im Rahmen zur Verfügung stehender Mittel *politisch* motiviert werden, ohne daß für die Politik die wirtschaftlichen Kontexte transparent werden müßten (denn darauf Rücksicht zu nehmen, bleibt jedem Eigentümer, auch dem Staat erspart). Zugleich ist das *Wirtschaftssystem* nicht gehindert, strukturdeterminiert zu reagieren und politische Geldbeschaffung und Geldausgabe nur als Irritation zu behandeln.

Im Mittelalter und bis in die frühe Neuzeit hinein wurde Geld hauptsächlich zur Führung von Kriegen benötigt. Geldbeschaffung war insofern an eine elementare Existenzbedingung politischer Herrschaft gebunden. Armee und Finanzen bestimmten die Wege der Ausdifferenzierung spezifisch politischer Apparate.[17] Dabei zählte nur Geld, das tatsächlich in die Kassen der Fürsten floß. Dies konnte teils durch direkten Zwang, durch Eintreibung von Tributen, teils angepaßt an die entstehende kapitalistische Wirtschaft erreicht werden. Je nach den Formen der Vorbereitung auf Kriege und der Geldbeschaffung entstanden sehr unterschiedliche Ausgangspunkte für das, was dann später als »Staat« zu einer dominanten Form gerinnen sollte.

16 **Ob man angesichts dieses Zusammenhanges die politische Erzeugung erträglicher Inflationen als ein politisches Mittel zur Vermeidung oder Abschwächung politischer Konflikte ansehen kann, ist in der Literatur zu dieser Frage kontrovers geblieben. Das gilt um so mehr, als zunehmend unklar geworden ist, welche wirtschaftspolitischen Situationen eigentlich den von Keynes aufgestellten Bedingungen genügen. Vgl. z.B. Tom Baumgartner/Tom R. Burns, Inflation: The Institutionalized Struggle over Income Distribution, in: Acta Sociologica 23 (1980), S. 177-186; Tom R. Burns/Thomas Baumgartner/Philippe Deville, Inflation, Politics, and Social Change: Institutional and Theoretical Crisis in Contemporary Economy-and-Society, in: International Journal of Comparative Sociology 25 (1984), S.73-90.**

17 Vgl. Charles Tilly, Coercion, Capital, and European States, AD 990-1990, Oxford 1990.

Ein erster systematisierender Zugriff auf dieses Problem wird, rückblickend, als »Merkantilismus« bezeichnet.[18] Hierbei geht es nicht mehr nur um die direkte Beschaffung von Geld, soweit man es auftreiben und eintreiben kann. Sondern die Politik richtet sich umfassend und vorsorgend darauf, daß Geld überhaupt im Lande (im Bereich des möglichen politischen Zugriffs) vorhanden ist. Es soll (als Geld!) nach Möglichkeit ins Land gebracht und nicht wieder ausgeführt werden. Eine in diesem Sinne reiche Bevölkerung (und wer hätte damals nicht an die Holländer gedacht) gilt als die wichtigste Ressource der Staatsräson »politischer Ökonomie«. Der Fortschritt liegt in der Generalisierung der Perspektive und in der Indirektheit des politischen Zugriffs - und damit in der Ausweitung des thematischen Interesses von Politik.

Im 18. Jahrhundert scheint sich, bei zunehmenden Konzessionen an freie Marktwirtschaft als bester Wohlstandsgarantie, das Interesse an politisch verwendbarem Geld mehr auf das Gebiet der Staatsverschuldung als einer Form der Vermehrung der Geldmenge zu verlagern, nicht zuletzt auch unter Einbeziehung auswärtiger Gläubiger. Bei all diesen expansiven Maßnahmen bleibt jedoch die Abhängigkeit der Politik vom real eingehenden Steueraufkommen bestehen, und die direkte oder indirekte Sorge dafür bleibt die primäre Schiene der Kopplung von Politik und Wirtschaft. Denn wie man es dreht und wendet: die Finanzierung der Staatsausgaben hat Auswirkungen in der Wirtschaft, die sich auf Grund der Eigendynamik dieses Systems einstellen, ohne daß die Politik daran etwas ändern könnte. Erst in neuester Zeit wird diese Kopplung über Steuern durch eine zweite Form struktureller Kopplung von Politik und Wirtschaft überformt und mediatisiert. Unter der Bedingung von Demokratie mit offenen politischen Wahlen nimmt man an, daß die Wahlergebnisse die wirtschaftliche Lage, oder genauer: Veränderungen in der wirtschaftlichen Lage eines Landes widerspiegeln. Obwohl die Wirtschaft ein autopoietisches System ist, das die eigenen Operationen durch die eigenen Strukturen bestimmt, gibt es

18 Als Klassiker gilt immer noch: Eli F. Heckscher, Der Merkantilismus, dt. Übers. 2 Bde. Jena 1932. Vgl. ferner Donald C. Coleman (Hrsg.), Revisions in Mercantilism, London 1969; Fritz Blaich, Die Epoche des Merkantilismus, Wiesbaden 1973.

wirtschaftspolitische Instrumente, die es ermöglichen, wirtschaftliches Wohlergehen bzw. eine Verschlechterung der wirtschaftlichen Lage und der Kaufkraft, die auf Individuen verteilt werden kann, der Politik zuzurechnen. Hierzu zählen wiederum vor allem: Steueranteil und Staatsverschuldung - letztere bis zum 18. Jahrhundert das wichtigste Mittel der Geldschöpfung. Zu denken ist aber auch an Differenzierungen, der Steuerpflicht, Subventionspolitik, Technologieentwicklungsförderungen, Gesetzgebung, die Investitionen erleichtert oder die Industrie zur Auswanderung motiviert, staatliche Kreditbürgschaften (insbesondere im Außenhandel), Eingriffe in den Arbeitsmarkt, politisch finanzierte Infrastrukturverbesserungen, in manchen Fällen auch Zentralbankpolitik und anderes mehr. Die Einzeleffekte einzelner dieser Maßnahmen sind angesichts der Autopoiesis und der Komplexität des ökonomischen Systems schwer zu bestimmen; aber ihre Verfügbarkeit genügt, um die *'Politikpolitisch* für die positive oder negative Entwicklung der Wirtschaft verantwortlich zu machen. Und man nimmt an, daß in den politischen Wahlen darauf reagiert wird, besonders in Fällen, wo wirtschaftliche Probleme hautnah erlebt werden (Teuerung, Arbeitslosigkeit, Wohnungsnot, wirtschaftlicher Verfall bestimmter Industrien oder der Landwirtschaft).

Diese neue Form der strukturellen Kopplung von Wirtschaft und Politik erledigt eine lange, seit dem Mittelalter geführte Diskussion über die Rechtfertigung der Steuererhebung. Die Notwendigkeit von Steuern muß nicht länger aus einem besonderen Staatszweck abgeleitet werden in der Erwartung, aus einer Zweck/Mittelanalyse Leitgesichtspunkte und Schranken einer rationalen Steuerpolitik zu gewinnen.[19] Die neue politische (wohlfahrtsstaatliche) Variabilität der »Staatsaufgaben« löst alle festen Anhaltspunkte in einer Zweck/Mittel-Rationalität im Verhältnis von Geld und Staat auf, und an deren Stelle tritt die Einsicht, daß es politische Rückwirkungen hat, wenn man zu viel Geld aus der Wirtschaft über Steuern abzieht, weil das Wirtschaftssystem darauf in eigener Regie reagiert. Und dabei geht es nicht mehr nur um die Summe der Verärgerungen einzelner Steu-

19 Siehe hierzu Manfred Wachenhausen, Staatsausgabe und Öffentliches Interesse in den Steuerrechtfertigungslehren des riaturrechtlichen Rationalismus, Berlin 1972.

erzahler, die ihr Geld zum Finanzamt bringen müssen, sondern um die Konsequenzen, die dies im Wirtschaftssystem hat, wie zum Beispiel Preissteigerung, Verschlechterung der internationalen Konkurrenzfähigkeit, Verlagerung von Kapital und Kapitaleinkünften ins Ausland etc.[20] Die Beschränkungen der Steuererhebung ergeben sich also nicht mehr aus den Konturen eines Staatszwecks oder aus klassischen Kontingenzformeln wie Gemeinwohl und öffentliches Interesse, sondern aus den wirtschaftlichen Konsequenzen der Steuererhebung.

In letzter Zeit sind als Folge weltgesellschaftlicher Evolution, besonders im Funktionssystem der Wirtschaft, neuartige strukturelle Kopplungen hinzugekommen. Sie ergeben sich daraus, daß die Finanzmärkte weitgehend globalisiert sind, Arbeit und Produktion aber nach wie vor regional verankert sein müssen (auch wenn sich auf Produktmärkten, zum Beispiel für Automobile, Textilien, Elektronik, deutliche Globalisierungstendenzen abzeichnen). Das hat zur Folge, daß Nationalstaaten um internationales Kapital konkurrieren, um zu erreichen, daß das Kapital auf ihrem Territorium eingesetzt wird. Das wiederum macht es notwendig, bei aller Wirtschaftspolitik die »Standortqualität« des eigenen Landes (unter anderem: Lohnkosten und Lohnnebenkosten) im Auge zu behalten.

Zur Kontrolle des Gesamtbildes politisch relevanter wirtschaftlicher Entwicklungen schafft sich das politische System ein Netz von hochaggregierten Orientierungsdaten, die Zunahme bzw. Abnahme (einschließlich Verringerung oder Vergrößerung von Zunahmen bzw. Abnahmen) anzeigen - zum Beispiel Bruttosozialprodukt, Arbeitslosenstatistik, Zahlungs- und Leistungsbilanzen im Verhältnis zum Ausland und vor allem die Inflationsquote. Es fällt auf, daß dies Zahlen sind, die weder von den Wirtschaftsunternehmen noch von den Haushalten der Konsu-

20 Der Kontrast damals/heute fällt weniger scharf aus, wenn man bedenkt, daß selbstverständlich auch die Kameralistik bereits die unterschiedlichen sozialen Konsequenzen unterschiedlicher Arten von Steuerung berücksichtigt hatte (z.B. Luxussteuern, Einkommenssteuern, Vermögenssteuern). Siehe dazu ausführlich Johannes Jenetzky, System und Entwicklung des materiellen Steuerrechts in der wissenschaftlichen Literatur des Kameralismus von 1680-1840, dargestellt anhand der gedruckten zeitgenössischen Quellen, Berlin 1978.

menten benutzt werden können, die also bei Entscheidungen, die unter wirtschaftseigenen Kriterien rational sein können, keine Rolle spielen. Die wirtschaftspolitischen Daten dienen also ihrerseits nur der strukturellen Kopplung. Die Politik läßt sich durch sie irritieren, ohne daß eine »Steuerung« (im strengen Sinne von Zustandsbestimmung) der Wirtschaft durch die Politik möglich wäre. Der Vorteil liegt vor allem in der laufenden Korrektur der Daten und ihrer Prognosen; und ferner darin, daß die Politik durch sie nicht festgelegt wird, so daß immer noch kontrovers erörtert werden kann, was daraufhin zu tun ist. Andererseits hat es die Politik, als Politik, immer auch mit der Auffassung zu tun, es handele sich bei der Wirtschaft vor allem um den Unterschied von reich und arm, wobei die Armen, nicht aber die Reichen der Hilfe bedürften. Sie hindert sich damit selbst - und aus politisch wohlerwogenen Gründen -, aus der Analyse der Wirtschaft die Konsequenzen zu ziehen, die die Daten nahelegen.

Als politisches Konzept wird die »Marktwirtschaft« üblicherweise mit den Vorbehalten einer Rahmenordnung (wenn nicht gar: »Wirtschaftsverfassung«) und sozialpolitischer Korrektive versehen. Die Begrifflichkeit der Systemtheorie - Autopoiesis und strukturelle Kopplung - bietet dazu eine theoretische Alternative. Ein genauer Vergleich der Leistungsfähigkeit dieser beiden Konzeptualisierungen dürfte schwierig und auch belastet sein durch den unterschiedlichen Ausarbeitungsgrad und Erfahrungsgehalt alter und neuer Denkformen. Für die systemtheoretische Fassung spricht jedenfalls, daß sie einen größeren Vergleichsradius hat, daß sie auch auf andere Funktionssysteme und deren Umweltbeziehungen angewandt werden kann und insofern auf gesellschaftstheoretischen Grundlagen aufbaut, während die Idee der rahmenbedürftigen, sozial anspruchsvollen Marktwirtschaft allzuleicht auf die Vorstellung hinauslaufen könnte, Wirtschaftspolitik sei schon Gesellschaftspolitik.

IV.

Verglichen mit den strukturellen Kopplungen von Politik und Wirtschaft, die in der europäischen Tradition nicht wirklich

identifiziert worden sind (wenngleich in der alteuropäischen Tradition anders unterschieden wurde als seit dem 18. Jahrhundert), stoßen wir auf eine ganz andere Konstellation, wenn wir das Verhältnis des politischen Systems zum Rechtssystem diskutieren und hier nach strukturellen Kopplungen suchen. Sowohl im Bereich des common law als auch im kontinentalen Zivilrecht mußte die Einrichtung staatlich-politischer Herrschaft in eine bereits existierende Rechtskultur hineinwachsen und sich mit ihr arrangieren. Daher bietet die neuzeitliche Ideengeschichte eher das Bild einer Einheit von Politik und Recht —. einer Einheit zumindest in normativer Hinsicht. Inhaltlich war jedoch das Rechtssystem auch damals nicht politisch determiniert, sondern eher durch den Unterschied geprägt, ob Juristen eher als Richter oder eher als Professoren oder eher als Berater des Gesetzgebers die Rechtsentwicklung bestimmten (und für diesen Unterschied mag es dann politische Gründe gegeben haben[21]). Aufgabe des Fürsten, selbst dann und gerade dann, wenn er Souveränität erlangt hatte, war iurisdictio - im allgemeinen als Gesetzgebung, im Einzelfall als Rechtsprechung und dies auch auf der Negativseite des Rechtscodes: als Möglichkeit, Ausnahmen vom für alle geltenden Recht (Dispense, Privilegien) zu gewähren, und sogar als das Recht, das Recht selbst in Notfällen auf Grund einer Prärogative, eines höherrangigen ius eminens zu brechen. Als politische Instanz konnte der Fürst mithin auf beiden Seiten des Rechtscodes agieren - so wie das Subjekt sich mit wahren und mit falschen Vorstellungen bestätigen kann, daß es denkt. Aber auf Politik trifft man hier nur an der Stelle, wo der Rechtscode paradox wird - nämlich behauptet werden muß, daß das Recht durch Recht und durch Rechtsbruch gewahrt werden muß. In dem Maße, als dieses Problem durch das Postulat des Rechtsstaates und durch die Detailregulierungen der Verfassung entparadoxiert wird, verschmelzen auch die Vorstellungen von staatlicher Politik und Rechtsordnung. Gesetzgebung wird als ein Akt höchster politischer Gewalt begriffen, das Recht in genau diesem Sinne als »positives Recht«, und umgekehrt wird die Politik in weitem Umfange ans Recht gebunden und selbst der Vorbehalt

2i So. R.C. van Caenegem, Judges, Legislators and Professors: Chapters in European Legal History, Cambridge England 1987.

spezifisch politischer Fragen (»political questions«-Doktrin des Suprême Court) erlaubt keine Eingriffe in bestehende Rechte. Mit der Beseitigung aller intermediären Gewalten nach dem Vorbild der französischen Revolution und dem "Übergang zu einer unmittelbaren Beziehung von Individuen (Staatsbürgern) und Staat übernimmt das Recht die Funktion, genau diese Beziehung zu spezifizieren. Es muß dann schließlich auch Gerichtsbarkeit in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten vorgesehen werden. Die Beweglichkeit der Politik wird jetzt durch zwei Faktoren eingeschränkt: durch die öffentliche Meinung und durch die Gerichte.[22]

Andererseits ist, selbst wenn man eine Art Quellenidentität konzedieren würde, klar, daß politische Operationen sich deutlich von rechtlichen Operationen unterscheiden und daß eine Praxis, die diese Unterscheidung nicht machen kann, in Konfusion enden würde. Selbst wenn das Vertragsrecht auf einen politischen Konsens über ein entsprechendes Gesetz zurückgeführt werden kann, sind Vertragsschlüsse und auch gerichtliche Entscheidungen über entsprechende Streitfälle keine politischen Operationen. Dasselbe gilt für die rechtliche Überprüfung von Verwaltungsakten, ja sogar für die verfassungsrechtliche Überprüfung von Gesetzen. Jede auf den Sinn und die Beobachtungsweise (Unterscheidungsweise) von Operationen achtende Systemtheorie muß deshalb hinnehmen, daß politisches System und Rechtssystem getrennt operieren, daß sie verschiedene Systeme sind - *und dies selbst dann, wenn die Selbstbeschreibung der Systeme dem widerspricht.* Deshalb stellt sich auch hier das Problem der strukturellen Kopplung.

Unsere Leitvermutung ist zunächst, daß die strukturelle Kopplung von politischem System und Rechtssystem als »Staat« entwickelt worden ist. Die Semantik dieses Begriffs verdunkelt diesen Sachverhalt, wenn sie die Quintessenz der Politik ebenso wie des Rechts in der Staatlichkeit sieht. Aber die Unscharfen der Begrifflichkeit, über die wir oben (Kapitel *6)* ausführlich berichtet hatten, deuten bereits an, daß der Begriff damit überlastet

22 So für das 20. Jahrhundert Marcel Gauchet, La Révolution des pouvoirs: La souveraineté, le peuple et la représentation 1798-1799, Paris 1995, S. 35ff. Vgl. auch Marc-Olivier Padis/Marcel Gauchet: La Genèse de la démocratie, Paris 199e, S. 93ff.

ist. Funktional gesehen ist der Staat eine fiktionale Einheit, ein Zurechnungstrick, der von der Politik und vom Recht in verschiedener Weise benutzt werden kann. So ermöglicht der Staatsbezug einen »Führungswechsel« der Perspektiven je nachdem, ob der Blick vom politischen System auf das Recht oder vom Rechtssystem auf die Politik gerichtet wird.[23] Und genau dieser PerspektivenwecÄse/ bleibt unbeobachtet, wenn der Staat als politisch-rechtliche *Einheit* begriffen wird.

Allerdings ist der Staat nicht in beliebiger Form geeignet, diese Funktion der strukturellen Kopplung von politischem System und Rechtssystem zu erfüllen. Es bedarf dazu eines kunstvollen Arrangements, das es erlaubt, das Recht aus der Sicht der Politik, aber ebenso auch die Politik aus der Sicht des Rechts in den jeweils systeminternen Prozessen zu beobachten. Dieses Arrangement kennen wir unter dem Namen »Verfassung«. Wenn mit diesem Begriff eine Einrichtung bezeichnet werden soll, die es erst seit der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts gibt und die zutreffend als historische Innovation, als evolutionäre Errungenschaft angesehen wird[24], dann liegt das Neue in den Anforderungen, die ein Mechanismus der strukturellen Kopplung erfüllen muß. Die verlangte Leistung ist - entgegen allem, was die Verfassungssemantik und -lehre behauptet - die Steigerung der Freiheitsgrade sowohl des politischen Systems als auch des Rechtssystems, so daß auf beiden Seiten Autopoiesis möglich ist und Selbstorganisation greifen kann; und zugleich eine Kanalisierung (und damit Steigerung) des Drucks wechselseitiger Irritation der Systeme. Die künftige Determination der Systemzustände wird den jeweiligen Systemoperationen überlassen, und zugleich sorgt der Ausschließungs-/Einschließungseffekt des Kopplungsmechanismus für ein »structural drift« (Maturana), so daß nach längerer Zeit die Systeme für Politik und für Recht sich in Zuständen befinden und eine eigene Geschichte zu erinnern haben, die nur auf Grund der Kopplung zu erklären sind.

23 Hierzu Niklas Luhmann, Zwei Seiten des Rechtsstaates, in: Conflict and Integration - Comparative Law in the World Today: The 40th Anniversary of The Institute of Comparative Law in Japan, Chuo University 1988, Tokyo 1989, S.493-$06.

24 Ausführlicher Niklas Luhmann, Verfassung als evolutionäre Errungenschaft, in: Rechtshistorisches Journal 9 (1990), S. 176-220.

Diese Anforderungen erklären die Norminhalte, die für Verfassungen in Betracht kommen, also insbesondere das Zusammenspiel eines Grundrechtsteils und einer organisatorischen Regulierung der staatlichen Entscheidungskompetenzen.[25] Sie erklären vor allem auch die latente Funktion der Verfassungsmythologie, ihrer Höchstwertemphase, ihrer Proklamation einer Identität, die letztlich nur als Textkonvolut vorhanden ist. Es muß, anders gesagt, verdeckt werden, daß es nur darum geht, eine Form einzurichten, die doppelt lesbar ist, von zwei Seiten her unterschiedlich gehandhabt werden kann, *ohne daß daraus laufend unlösbare politische Konflikte entstehen.*

Dies alles ist nicht einfach als Leistung eines »Textes«, eines Gesetzes zu verstehen. Es geht um die Verfassung eines Staates als einer organisierten Entscheidungs- und Wirkungseinheit (Hermann Heller). Das politische System findet Möglichkeiten, das Recht als Instrument des Erreichens politischer Ziele in Anspruch zu nehmen, und benutzt dazu die in der Staatsorganisation vorgesehenen Kommunikationsformen und -wege. Das Rechtssystem kann das politische System unter dem Code rechtmäßig/rechtswidrig beobachten, auch wenn der Staat selbst in der Form staatlich organisierter Gerichte und beamteter Richter dies erst ermöglicht. Im Staat treffen sich, könnte man sagen, laufend Politik und Recht - aber in einer Weise, die die Unterscheidbarkeit der jeweiligen Systeme, ihrer Funktionen und ihrer Codes nicht beeinträchtigt. Jede einzelne Kommunikation vermag Relevanz in beiden gekoppelten Systemen zu beanspruchen, also zugleich politisch und juristisch bedeutsam zu sein. Aber wenn man ihren Sinn identifizieren will, muß man sich an ein rekursives Netzwerk halten, das Voraussetzungen und Folgen beschränkt; und in dieser Hinsicht unterscheiden sich Politik und Recht radikal. Wenn eine Kommunikationspraxis diesen Unterschied nicht beobachten, nicht beachten kann, kann sie nur Konfusion anrichten.

25 Daß auch hierzu nicht erforderliche Artikel aufgenommen werden - sei es, um sie in den Genuß erschwerter Abänderbarkeit zu bringen; sei es, um Konsens für die Verabschiedung der Verfassung oder für Verfassungsänderungen zu gewinnen -, soll damit natürlich nicht bestritten sein. Dies beeinträchtigt jedoch nicht das Argument des Textes.

V.

Besondere Aufmerksamkeit verdient das Verhältnis der strukturellen Kopplung von politischem System und Wissenschaftssystem - nicht zuletzt deshalb, weil die Theorie, die den Begriff der strukturellen Kopplung trägt, selbst eine wissenschaftliche Theorie ist. Wenn die Wissenschaft selbst ihr Verhältnis zur Politik mit diesem Begriff beschreibt, formuliert sie zugleich eine Selbstaussage. Es mag sein, daß diese Aussage schon in der Wissenschaft selbst kontrovers bleibt; und jedenfalls hat sie sich nach den üblichen wissenschaftlichen Gepflogenheiten einer wissenschaftsinternen Überprüfung zu stellen, die gegebenenfalls zur Ablehnung führen kann.

Die Auffassung, daß die Wissenschaft Wissen produzieren könnte, das im politischen System nur anzuwenden wäre, ja angewendet werden muß, wenn man rational handeln will, wird heute kaum noch vertreten. Andererseits fehlt eine klare Alternativkonzeption. Hält man sich an Auffassungen, die in Beraterkreisen (nicht nur, aber auch mit Bezug auf Politik) inzwischen üblich sind, findet man ein deutliches Bewußtsein der Systemdifferenzen. Das gilt vor allem für den Ansatz systemischer Therapie.[26] Die Wissenschaft, das Beraterteam, die Interaktion zwischen Berater und Klient und schließlich das Klientensystem sind unterschiedliche Systeme mit jeweils eigenen Rekursionen, eigener Dynamik, eigenen Grenzen und damit auch eigenen Anforderungen an Diskretion. Dies Konzept legt es nahe, »Beratung« als Form der strukturellen Kopplung anzusehen. Diese Auffassung harmoniert mit neueren Beratungstheorien, die nicht mehr von »Anwendung« vorher angefertigten Wissens auf Gegenstände ausgehen, sondern eine offenere, experimentelle Haltung pflegen, bei der Konstruktionen des Gegenstandes und Vorschläge zu dessen Änderungen zugleich der Therapie und der Diagnose dienen, so daß man mit Realisierungsversuchen zugleich andere Konstruktionen und andere »Weisungen« vorbereitet. Das Vorgehen bleibt wissenschaftsbasiert, aber dies mehr im Sinne von disziplinierter Imagination, und es ist viel stärker

26 **Siehe z.B. Kurt Ludewig, Systemische Therapie: Grundlagen klinischer Theorie und Praxis, Stuttgart 1992; Rudolf Wimmer (Hrsg.), Organisationsberatung: Neue Wege und Konzepte, Wiesbaden 1992.**

auf ad hoc gewonnene Erfahrungen mit dem Klientensystem als auf eine bloße Übertragung wahrheitsgeprüften Wissens eingestellt. Genau das paßt gut auf das hier vorgestellte Konzept struktureller Kopplung, das den Systemverbund nicht als wechselseitige Determination und auch nicht als eine von außen berechenbare Wechselwirkung beschreibt, sondern lediglich als wechselseitige Irritation.

Und trotzdem reicht dieses Konzept für unsere Zwecke nicht ganz aus, denn es setzt Beratung als Interaktion voraus. Das erfordert auf beiden Seiten Organisationen **(oder** eventuell, aber in unserem Zusammenhang uninteressant: Individuen oder Familien). Für die Darstellung der strukturellen Kopplung zwischen Funktionssystemen - hier politisches System und Wissenschaftssystem - muß man dieses Konzept daher ergänzen. Man braucht nicht auszuschließen, daß Kommunikation in der beschriebenen Form eine Rolle spielt und tatsächlich vor allem auf der Ebene der mit politischen Planungen befaßten Verwaltung in erheblichem Umfange stattfindet. Aber man wird zusätzlich fragen müssen, wie man auf **Seiten** der Wissenschaft eine Theorie der Selbststeuerung des politischen Systems und seiner Organisationen formulieren kann, die zu diesem Beratungskonzept paßt.

Das gesamte Begriffsarsenal von Autopoiesis, operative Schließung, strukturelle Kopplung, funktionale Differenzierung läßt sich hier wieder einbringen; aber das würde zu unnötigen Wiederholungen führen. Wir beschränken uns daher auf den Begriff der Steuerung. Solange dieser Begriff als Herstellung beabsichtigter Zustände definiert ist, kann die Wissenschaft ihre eigene Aufgabe nur darin sehen, nützliches, unnützes oder eventuell schädliches (obgleich wahres!) Hilfswissen beizutragen. Das ändert sich nicht, wenn man Autonomie konzediert und es dem politischen System überläßt, ob es wissenschaftlich gesichertes Wissen übernimmt oder nicht; denn wenn es schon wahres Wissen ist, wie sollte man es dann sehenden Auges ignorieren. Wenn man dagegen Steuerung definiert als Anstreben einer Differenz zu dem, was gegebenenfalls der Fall sein würde, ergibt sich eine grundlegend andere Ausgangslage. Die Wissenschaft kann sich dann darauf beschränken, den Zustand und seine mutmaßliche Zukunft empirisch und theoretisch zu beschreiben und damit einen politischen Handlungsbedarf zu erzeugen. Sie kann zum

Beispiel die politisch unbequeme Feststellung treffen, daß Renten im nächsten Jahrhundert unbezahlbar sein werden. Diese Beschreibung kann über statistische Datenaggregationen oder über theoretische Perspektiven Aspekte der Realität sichtbar machen, die anderenfalls hinter konventionellen Wahrnehmungsschemata und Alltagsbegriffen unsichtbar blieben. Auf verantwortbare Weise zu anderen Beobachtungen und Beschreibungen anzuleiten, ist bereits eine überaus anforderungsreiche wissenschaftliche Aufgabe, und überdies eine solche, die zugleich im normalen Forschungskontext ohnehin anfällt und nicht in besonderer Weise auf Anwendungsbezug zugeschnitten werden muß.[27] Gleichwohl kann sie die Politik irritieren. Aus dem »So ist es« gleitet man leicht über zu der Frage: »was können wir tun, wenn uns dies nicht gefällt?« Es macht, anders gesagt, für alle Steuerungsvorhaben einen erheblichen Unterschied aus, *wovon* sie das, was sie sich vornehmen, *unterscheiden* wollen. *Denn Ziele sind nichts anderes als bewertete Differenzformeln.* Die Erreichbarkeit der Ziele mit vertretbaren Kosten und Nebenfolgen ist eine weitere Frage, die politische Wünschbarkeit und die hierzu sich einstellenden politischen Kontroversen eine dritte. Die Wissenschaft mag sich, als Wissenschaft, auf die andere Seite dieser Zweckform, auf das »Wovon unterscheidet es sich?«, beschränken. Und die Vermutung ist, daß die Intention, darüber hinauszugehen und Änderungsmöglichkeiten zu skizzieren, sich der Form der Beratung bedienen muß.

27 Der Anspruch wird erkennbar, wenn man ihn vergleicht mit der »Forschungstätigkeit« vieler politiknaher Institute, die nur darin besteht, Wissen, das in den entsprechenden Milieus ohnehin vorhanden ist, durch »Experteninterviews« zu erheben und in einer für Politiker lesbaren (aber dann, wie man vermuten muß, doch nicht gelesenen) Weise aufzubereiten. Nicht selten erfährt die Politik aus solchen Untersuchungen etwas über ihre eigenen Wirkungen und die daraus sich ergebenden Desiderate; aber dann verfolgt das, was als »Wissenschaft« getarnt wird, zumeist eigene politische Anliegen. Siehe für zahllose Beispiele etwa Gudrun Richter/ Martina Stackelbeck, Beruf und Familie: Arbeitszeitpolitik für Eltern kleiner Kinder, Köln 1992.

VI.

Es gibt zahlreiche weitere Intersystembeziehungen, die man hier erörtern könnte, aber nicht alle scheinen eigene Formen struktureller Kopplung auszubilden. Manches wird durch Thematisierungsschwellen innerhalb der beteiligten Systeme erledigt. Das gilt zum Beispiel für die politische Beobachtung von Angelegenheiten einzelner Familien (im Unterschied zu Familienrecht oder Familienunterstützung im sozialpolitischen Sinne). Das gilt unter Bedingungen einer »säkularisierten« Gesellschaft auch für Probleme des religiösen Glaubens. Im übrigen gibt es für solche und ähnliche Fälle auch verfassungsrechtliche Limitierungen der politischen Eingriffsmöglichkeiten. Wir lassen Fragen dieser Art hier beiseite, müssen aber noch eine bisher wenig beachtete Form struktureller Kopplung vorstellen, und zwar die strukturelle Kopplung über *Organisation.*

Sie scheint sich vor allem für die Beziehungen der Politik zu Funktionssystemen anzubieten, in denen interaktionsintensiv, also personalintensiv, also kostenträchtig gearbeitet werden muß. Das gilt für das Erziehungssystem und, weniger zwingend, auch für das System der Krankenbehandlung - also für Fälle, in denen die Gesellschaft nicht nur die Annahme und Weiterführung von Kommunikation gewährleisten muß, sondern über Kommunikation auch Personen zu verändern sucht. Ein solches »people processing« erfolgt in der Interaktion unter Anwesenden. Diese kann aber nicht dem Zufall ihres Zustandekommens überlassen bleiben, sondern wird, wenn der Bedarf eine bestimmte Größenordnung erreicht, organisiert. Nur so können rationale Formen der Zusammenfassung und Differenzierung von Fallgruppen sowie langwierige Behandlungssequenzen sichergestellt werden; und nur so kann eine gewisse Unabhängigkeit von den Finanzmitteln Einzelner und eine generalisierte Vorsorge für Behandlungsmöglichkeiten gewährleistet werden.

Es versteht sich, gesellschaftsgeschichtlich gesehen, keineswegs von selbst, daß hier ein Organisationsbedarf besteht. Bis vor wenigen hundert Jahren hatte man darin eine Aufgabe der Familienhaushalte gesehen und, zum Beispiel in den Stadthospitälern des späten Mittelalters, nur für Unversorgte gesorgt. Schulen waren eine Angelegenheit der Kirchen oder Klöster, eventuell

von einzelnen Lehrern als Privatunternehmern. Die ersten Universitäten sind als Studentenassoziationen entstanden. Das alles liegt jedoch weit zurück, und heute ist die Beteiligung des Staates an der Organisation, der Personalbereitstellung, der Finanzierung im Schul-/Hochschulwesen unbestreitbar und im System der Krankenbehandlung zumindest in der Form der Sicherstellung eines Finanzierungssystems und der Grundversorgung durch Krankenhäuser eine kaum wegdenkbare Gegebenheit.

Aber weshalb »strukturelle Kopplung« ?

Wir nähern uns einer Antwort auf diese Frage, wenn wir in Erinnerung rufen, daß organisierte Sozialsysteme eine ganz andere Form der Verwirklichung sozialer Autopoiesis bilden als die Gesellschaft und ihre Funktionssysteme. Organisationen bilden und reproduzieren sich durch Entscheidungen, die sich im Netzwerk der eigenen Entscheidungen des Systems rekursiv identifizieren. Die Einrichtung einer Organisation erzeugt mithin einen Überschuß von Entscheidungsmöglichkeiten, in dem jede Entscheidung einschränkt und zugleich Möglichkeiten eröffnet, wie weiterhin entschieden werden kann. Das bezieht auch die Entscheidung über Entscheidungsprämissen, also die Strukturvorgabe für weitere Entscheidungen, in den operativen Prozeß der Autopoiesis ein. Nichts kann von außen durch Entscheidung festgelegt werden, und trotzdem folgt die Organisation bei ständiger Irritation durch ihre Umwelt einem structural drift, das im rekursiven Netzwerk der eigenen Operationen als selbstgewählte Einschränkung erkennbar wird.

Das macht eine hohe Interdependenz von Entscheidungsprämissen wahrscheinlich. Personalentscheidungen können nicht unabhängig von Programmentscheidungen getroffen werden. Hierarchische Zuordnungen, Entscheidungssequenzen, Dienstwege etc. lassen sich nicht unabhängig von den Aufgaben festlegen. Zwar sind Entscheidungsprämissen recht lose miteinander und mit den erwarteten Ergebnissen verbunden; eine rationale Steuerung einer Organisation über Zugriff auf Einzelentscheidungen ist auf dieser Ebene kaum möglich. Gerade am Beispiel von Erziehungsorganisationen hat man das »loose coupling« und die »organized anarchy« bewundert.[28] Die typische Erfahrung weist

28 Vgl. Karl E. Weick, Educational Organizations as Loosely Coupled Systems, in: Administrative Science Quarterly 21 (1976), S. 1-19; Michael D.

auf ein nichtbeliebiges Durcheinander hin. Diese Analyse hat zu einer Skepsis in bezug auf Planungsmöglichkeiten geführt und zur Vermutung einer reformresistenten Stabilität. Sie hat für unsere Zwecke aber sehr viel weiterreichende Bedeutung.

Offenbar können Funktionssysteme sich gerade dank dieses »loose coupling« in Organisationssystemen einnisten - und zwar mehrere Funktionssysteme in ein und derselben Organisation. Das Rechtssystem zum Beispiel beteiligt sich an wohl jeder Organisation, auch wenn diese speziell auf ein bestimmtes Funktionssystem ausgerichtet ist - als Produktionsbetrieb der Wirtschaft, als Schule des Erziehungssystems, als politische Partei. Dasselbe gilt für das Wirtschaftssystem, wo immer Mitglieder in Geld entlohnt werden müssen. Auch wenn eine solche Primärorientierung gegeben ist, können andere Funktionssysteme fallweise involviert sein - so wenn ein Einzelunternehmer allzu deutlich den »Herr im Hause«-Standpunkt einnimmt, was den Arbeitgeberverband, wenn es publik wird, im Hinblick auf politische Welleneffekte unangenehm berührt. Generell wird man deshalb festhalten können: Jenes Erzeugen und Wegarbeiten von Entscheidungsmöglichkeiten durch Organisation nach dem allgemeinen Prinzip von Überschuß und Repression (nach dem auch das Gehirn arbeitet) bietet einen Treffraum für die unterschiedlichsten Funktionssysteme, ohne daß deren systemeigene Autopoiesis dadurch eingeschränkt würde. Sie brauchen sich auch nicht abzustimmen. Jedes von ihnen arbeitet auf seine Weise. Was als politisch angesehen wird, wird immer nur durch das politische System im Rückgriff auf dessen rekursives Netzwerk als politisch bezeichnet. Und alle Integrationsprobleme, alle wechselseitigen Einschränkungen der Freiheitsgrade, *fallen nur in der Organisation an.*

Man kann auf diese Weise gut erklären, weshalb sich das im sogenannten Kulturkampf entwickelte Konzept, den staatlichen Ein-

Cohen/James G. March, Leadership and Ambiguity, New York 1974; John Meyer/Brian Rowan, Institutionalized Organizations: Formal Structures as Myth and Ceremony, in: American Journal of Sociology 83 (1977), 5.340-363. Für eine frühere Behandlung eines entsprechenden Themas siehe auch Alvin W. Gouldner, Reciprocity and Autonomy in Functional Theory, in: Llewellyn Gross (Hrsg.), Symposium on Sociological Theory, Evanston III. 1959, S. 241-270.

fluß auf das Erziehungssystem auf Organisations- und Personalfragen zu beschränken und in den Schulgesetzen nur diese Materie zu regeln, in der Praxis nicht hat halten lassen. Die damit erfaßten Entscheidungsprämissen lassen sich in Organisationssystemen bei allem loose coupling nicht isolieren. Soll man Religionslehrer unter dem Aspekt auswählen, ob sie auch mundanen Ethikunterricht zu erteilen willens und in der Lage sind? Ist Sozialkunde im Schulunterricht eher von Sozialphilosophen oder eher von Politologen zu erteilen? Ist Rechtssoziologie an juristischen Fakultäten immer an die Mitvertretung eines rechtsdogmatischen Faches zu binden? Über Personalentscheidungen werden Programmentscheidungen gesteuert und umgekehrt. Oder: Soll man Gymnasien zulassen, die, wie einst üblich, mit Lateinunterricht anfangen und Englisch, wenn überhaupt, erst später hinzunehmen, obwohl dies den späteren Einstieg von Aufsteigern aus Volks- oder Mittelschulen ausschließt? Und wenn nicht: muß man dann akzeptieren, daß die Lateinkenntnisse bestenfalls noch zur Identifizierung einzelner Fremdwörter ausreichen? Erst recht findet man politische Themen bei Organisationsformen, die durch das Präfix »Gesamt-« ausgezeichnet werden mit deutlichen Auswirkungen auf den Lehrplan, wenn nicht auf die Qualität der Lehre. Die auffällige Welle der Politisierung von Schul- und Hochschulangelegenheiten hat ihre Wurzeln in deren organisatorischer Infrastruktur.

Dasselbe gilt für das System der Krankenbehandlung, hier vor allem in finanzieller Hinsicht. Wenn genug Kranke vorhanden sind, fühlt sich der Staat zur Bereitstellung entsprechender Einrichtungen verpflichtet. Unterversorgung grenzt dann an einen politischen Skandal. Aber die moderne Medizin verfügt über hochspezialisierte Apparate. Das macht die Verteilung der Kranken auf die Apparate und die Auslastung der Apparate zu einem organisatorischen Problem, dessen politische Implikationen leicht zu erkennen sind. Auch andere Probleme, etwa das der Sterbehilfe oder das der Frühgeburten oder das der im Krankenhaus erworbenen Krankheiten, bilden organisationsbedingte Politiklasten. Auch hier produziert die notwendige Organisiertheit bestimmter Leistungen politische Themen und damit politische Interferenzen nicht zuletzt deshalb, weil die moderne Politik hochempfindlich reagiert, wenn an ganz privaten, Körper

und Geist, Gesundheit und Karrierechancen des Einzelnen angehenden Problemen *typische* Konstellationen sichtbar werden, die *jeden* in seinem Eigeninteresse treffen können.

Daß Organisationen der strukturellen Kopplung von Funktionssystemen dienen, und in einigen Fällen mehr so als in anderen, liegt mithin daran, daß sie eine Hypertrophie von Entscheidungsmöglichkeiten erzeugen, die dann durch die Entscheidungspraxis und ihre »Selbstorganisation« reduziert wird. Wir hatten von Unsicherheitsabsorption und vom Aufbau einer selbstkonstruierten, sicheren Welt gesprochen.[29] Von der basalen Operation des Entscheidens her gesehen, ist dabei ein loose coupling unerläßlich. Entscheidungen sind im Verhältnis zueinander nur einschränkende und ausweitende Prämissen, nicht im klassischen Sinne Anweisungen, die sinngenau ausgeführt werden müssen. Das klassische tayloristische oder bürokratische Maschinenmodell der Organisation, das sich auf Anweisung und Ausführung konzentriert hatte, kann allenfalls noch als Grenzfall gelten. Soweit dieses Modell annäherungsweise realisiert wird, schließt dies die Verwendung von Organisationen für eine strukturelle Kopplung von Funktionssystemen aus; denn dann müssen Organisationen eindeutig bestimmten Funktionssystemen zugeordnet und heteronom geleitet werden. Nicht zufällig hatten entsprechende Organisationstheorien denn auch vorausgesetzt, daß der Markt bzw. der Staat der Organisationsspitze die Entscheidungen weitgehend abnimmt und sie wie ausführende Organe der Umsetzung externer Bindungen in interne Anweisungen erscheinen läßt (was in diesem Modell ihre »Autorität« begründet). Solche Vorstellungen werden heute kaum noch vertreten. Man kann immerhin den Technisierungsgrad eines Organisationssystems als eine Variable ansehen, die im Verhältnis von »loose coupling« und »tight coupling« unterschiedliche Ausprägungen zuläßt. Und damit wird dann auch verständlich, daß sich Organisationssysteme, für die ein loose coupling besonders typisch und unvermeidlich ist, besonders dazu eignen, ihren Funktionsbereich an Politik zu koppeln, also politische Aufmerksamkeit auf sich zu ziehen und ein structural drift auszulösen, das bewirkt, daß die gekoppelten Systeme nach einiger Zeit

29 Vgl. oben Kap. 7.

sich in Zuständen befinden, die so aussehen, als ob sie durch planmäßige Koordination zustande gekommen wären. Es gibt dann im politischen System ein Themensegment Schulpolitik oder ein Themensegment Gesundheitspolitik, in dem laufend auf die eigene Geschichte und auf neu anfallende Probleme reagiert wird, obwohl keine Rede davon sein kann, daß diese politischen Aktivitäten ihrerseits erziehen oder Kranke heilen. Und genau das sollte mit Hilfe des Begriffs der strukturellen Kopplung erklärt werden.

Man kann sich vorstellen, daß in solchen Bereichen der organisationsbedingten strukturellen Kopplungen diejenigen Konzepte besonders gut greifen, die der Neokorporatismus vorgeschlagen hat. Im Verhältnis von politischem System und Rechtssystem sind sie niemals ernstlich in Betracht gezogen worden; ja nicht einmal die Möglichkeit, daß Regierung oder Parlament sich Gutachten des Bundesverfassungsgerichts erstellen lassen, ist genutzt worden. Im Verhältnis von politischem System und Wirtschaftssystem ist das »neokorporatistische« Konzept der »konzertierten Aktion« gescheitert, denn auch hier kommt es primär auf andere, nichtorganisierte Kopplungsmechanismen an (was natürlich nicht gegen eine Anhörung von Interessentenorganisationen bei konkreten, sich wirtschaftlich auswirkenden Politikprogrammen spricht). Wenn man diese Bereiche einer Zentralsteuerung ausklammert, bleiben jedoch immer noch viele Möglichkeiten, die Entscheidungsspielräume in politischen und in anderen Organisationen sowie die Kommunikationsfähigkeit dieser Systeme für Zwecke der verabredeten Koordination zu nutzen.

VII.

Alle Fremdreferenz, die die Politik konstruiert, um sich auf ihre gesellschaftsinterne oder gesellschaftsexterne Umwelt zu beziehen und sich daraufhin eigene Aktionspläne zu überlegen, ist das Resultat solcher struktureller Kopplungen und der aus ihnen sich ergebenden internen Irritationen und Informationsverarbeitungen. Es nimmt daher nicht wunder, daß Politikprogramme, die Umweltwirkungen zu erzielen versuchen, in Rahmenutopien eingebettet sind. Eine der berühmtesten dieser Uto-

pien kennen wir unter dem Namen »soziale Marktwirtschaft«. Sie setzt unter anderem voraus, daß die Politik Arbeitsplätze »schaffen« kann, obwohl auf diesen Plätzen Arbeit nur gegen Geldzahlungen geleistet werden soll; und außerdem noch: daß die Politik verantwortlich ist für soziale Bedingungen der Arbeit, Mindestlöhne, Versicherungen usw. in Ausbalancierung gegen sonstige Maßnahmen der Sozialpolitik. Wir sind seit langem an diesen Politikkontext der sozialen Marktwirtschaft und an dessen unbezweifelbare Auswirkungen so sehr gewöhnt, daß es schwerfällt, das Utopische daran zu erkennen. Aber man kann kaum zweifeln, daß »soziale Marktwirtschaft« keine Struktur des Wirtschaftssystems selber ist (denn: welche Firmen, welche Arbeiter, welche Konsumenten würden ihren Umgang mit Geld an einem solchen Begriff orientieren), sondern daß es sich um einen politischen Begriff handelt, mit dem die Politik sich selbst befriedigt. Wir fragen deshalb, stellvertretend für andere Analysen, die sich auf andere Politikbereiche (zum Beispiel: Chancengleichheit im »Bildungssystem«, Kulturförderung etc.) beziehen könnten: wie ist das möglich?

Die Antwort auf diese Frage liegt in der *Disponibilität von Kausalzurechnungen.* Kausalhorizonte sind, sowohl nach der Seite der Ursachen als auch nach der Seite der Wirkungen hin, prinzipiell unabschließbar. Es gibt weder »erste Ursachen«, die keiner weiteren Rückrechnung fähig wären, noch »letzte Wirkungen«, die keine weiteren Auswirkungen mehr hätten. Hinzu kommt, daß jede auch nur minimale Vergrößerung des Zeithorizontes, der in Betracht gezogen wird, die Zahl der gleichzeitig notwendigen Ursachen und der gleichzeitig ausgelösten Folgen multipliziert. Ferner muß beachtet werden, daß in sozialen Kontexten nicht nur tatsächlich stattfindende Ereignisse, sondern auch solche, die nicht stattfinden, als ursächlich angesehen werden; also nicht nur Handlungen, sondern auch Unterlassungen, zumindest dann, wenn Handeln (aber durch wen?) erwartet oder gefordert werden konnte. Die Zurechnung auf »Glück« oder »fortune« ist nur eine positive Formel für das Nichteintreten von Ereignissen, die eine Angelegenheit hätten schlimm ausgehen lassen. Jede Risikokalkulation rechnet mit solcher negativen Kausalität. Und schließlich sind wir gewohnt, auch Strukturen in den Kontext von Ursachen und Wirkungen einzubeziehen - also

etwa bestimmte Rechtsgesetze als Folgen von Entscheidungen anzusehen und zugleich als Ursachen für entsprechende Verhaltensänderungen. So haben, will man das bezweifeln?, bestimmte Impfgesetze die entsprechenden Krankheiten faktisch ausgelöscht.

Mindestens seit den juristischen Diskussionen über Schuldzurechnung und seit den ökonomischen Faktordiskussionen ist dies ein bekannter Sachverhalt. Man kann für diese Endlosprobleme der Kausalzurechnung prominente Autoren wie Max Weber, Felix Kaufmann oder Fritz Heider in Erinnerung rufen. Durch die vorherrschende handlungstheoretische Betrachtungsweise wird jedoch der volle Umfang des Problems verdeckt, denn von Handlung kann man nur sprechen, wenn das Problem, zumindest für diesen Fall, schon gelöst ist und Ursachen nur als Motive und Wirkungen nur als beabsichtigte oder unbeabsichtigte Folgen des Handelns in Betracht kommen.[30] Aber immer, wenn von Kausalität die Rede ist, stellt sich hinter allen konkreten Aussagen immer auch die Frage: wer bestimmt die Zurechnung, wer ist der Beobachter? Warum so, und warum nicht anders ?[31]

Ähnlich wie Quantität ist auch Kausalität ein intellektuelles Medium, das Einheiten (im einen Falle Zahlen, im anderen Falle Ursachen und Wirkungen) zur Verfügung stellt, ohne damit im Einzelfalle schon festzulegen, was gerechnet bzw. zugerechnet wird. Das Medium schließt zwar Beliebigkeit aus, denn Beliebigkeit ließe überhaupt keine Formenbildung zu. Es kann, anders gesagt, nachweisbar fehlerhaft verwendet werden. Aber die zugelassenen Kopplungsmöglichkeiten sind dennoch so immens, daß erst die Verwendung des Mediums in konkreten Operationen der Rechnung bzw. Zurechnung darüber Auskunft gibt, welches System welche Formen bildet.

Im Medium der Kausalität können »Skripts« nach dem allgemei-

30 Zur soziologischen Diskussion siehe Matthias Heidenescher, Zurechnung als soziologische Kategorie: Zu Luhmanns Verständnis von Handlung als Systemleistung, in: Zeitschrift für Soziologie 21 (1992), S.440-455.

31 Vgl. Niklas Luhmann, Das Risiko der Kausalität, in: Zeitschrift für Wissenschaftsforschung 9/10 (1995), S. 107-119; auch in: Najib Harabi (Hrsg.), Kreativität - Wirtschaft - Recht, Zürich 1996, S. 1-23.

nen Muster »dies bewirkt das« formuliert werden. Die öffentliche Meinung nimmt Vorstellungen dieser Art begierig auf.[32] Daß dies im Medium der Kausalität geschehen muß, besagt jedoch, daß weitere Ursachen und weitere Wirkungen dadurch nicht ausgeschlossen werden können. Skripts führen daher noch nicht zur Entscheidung. Sie bieten nur ein verdichtetes Kontingenzschema, in dem man etwa die Konsequenzen einer (erweiterten oder stärker beschränkten) Einwanderungspolitik diskutieren muß.

Wenn die Politik ihre eigenen Operationen als Handlungen beschreibt, kann sie deshalb das Medium der Kausalität benutzen, um Selbstzurechnung zu betreiben. Das gilt, wohlgemerkt, nicht nur für die Darstellung der Motive und der in Aussicht gestellten Folgen von Entscheidungen, die tatsächlich getroffen worden sind, sondern auch, ja mehr noch, für das dazugehörige Klagen über Politik, für Wünsche und Appelle, die ja alle so formuliert werden müssen, als ob das, was gefordert wird, wirksam geschehen könne. Sowohl die Regierenden als auch die Opposition und ebenso alle, die ihre Unzufriedenheit mit politischen Entscheidungen äußern, bedienen sich des Mediums der Kausalität. Und immer müssen dabei selbstvollzogene Zurechnungen konstruiert werden, die aus den offenen Horizonten des Mediums das herausschneiden, was für eine feste Kopplung nach dem Muster »dies bewirkt das« ausgewählt wird.

So wie man im Medium der Quantität richtig rechnen muß, so gibt es auch bei Kausalzurechnungen einen Härtetest, der unsinnige Annahmen ausschließt. Man kann zwar behaupten, daß die Krankheit AIDS auf geheimgehaltene Experimente zurückzuführen ist oder daß bei Kürzungen der Arbeitslosenhilfe die Kosten für Sozialhilfe steigen werden; aber wenn jemand solche Zusammenhänge bezweifelt, müssen sie nachgewiesen werden. Keine Rede also davon, daß die Politik Erfolge fingieren könne oder daß sie sich mit aus der Luft gegriffenen Zumutungen zu befassen hätte. Das Problem beim »dies bewirkt das« ist nicht so sehr, obwohl auch das vorkommen mag, ein Irrtum in den Kausalannahmen, sondern eher: daß nur ein winziger Ausschnitt der Realität erfaßt wird. Jede Geldzuwendung hat zur Folge, daß das

32 Dazu oben Kap. 8, Abschnitt III.

Geld für andere Zwecke nicht zur Verfügung steht. Verbote des Drogenhandels erzeugen Schwarzmarkt und Beschaffungskriminalität und moralische Diskreditierungen, deren Ausstrahlungen kaum erfaßbar sind. Wer Schließung von Kernkraftwerken verlangt, muß es vorziehen, die Folgen von Energieknappheit oder von andersartiger Energieproduktion nicht in Betracht zu ziehen.

Was sind die Folgen? Hierzu gäbe es viel zu sagen. Offenbar sorgt die Politik über derart limitierte Kausalzurechnungen dafür, daß sie immer etwas zu tun hat - einerseits weil es ständig zu einander widersprechenden Akzentuierungen kommt, und andererseits, weil ständig unerwartete oder vielleicht auch nur: ausgeblendete Folgen eintreten, mit denen die Politik sich in der nächsten Umdrehung ihres Glücksrades zu befassen hat. Vor allem aber kann man beobachten, daß die immanenten Beschränkungen jeder Kausalzurechnung ins Utopische hochgerechnet werden. Man geht davon aus, daß es gut ist, wenn das, was unternommen wird, gelingt. Oder daß es gut wäre, wenn das, was gefordert wird, getan würde. Dieser Utopismus zeigt sich auf beiden Seiten des politischen Spektrums: bei denen, die handeln, und bei denen, die fordern. Er ist eine Form, die das System sich selbst gibt, und die unabhängig ist von der Art seiner Programme. Er ist ein unvermeidbares Korrelat der unvermeidbaren Reduktion kausaler Komplexität.

Mit diesen Überlegungen wird zugleich klar, daß und wie hochselektive Kausalzurechnung mit operativer Schließung und strukturellen Kopplungen zusammenhängt. Das politische System generiert intern politische Utopien und Selbstzurechnungen, um die Irritationen zu formieren, die auf Grund der strukturellen Kopplungen immer wieder neu auftreten. Kausalität ist ein unerschöpfliches Medium, das in der Form von Zurechnungen von Situation zu Situation reproduziert wird. Und immer bleibt etwas übrig. Es gibt hinreichend Beweise erfolgreicher Aktivität; und wie bei einer Medizin, die nicht hilft, kann man immer noch sagen: es wäre ohne sie viel schlimmer geworden.

Die politischen Utopien führen dann Intentionen und herausgegriffene Effekte in einem Rahmen zusammen, mit dem das System sich seiner guten Absichten versichert. Es sind nicht mehr Gegenbilder, nicht mehr bewußt als Paradoxie formulierte Nir-

gendwo-Orte. 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.

Kapitel **H**

Politische Evolution

I.

Zum Thema politische Evolution findet man kaum Literatur; jedenfalls keine Literatur, die den Evolutionsbegriff im Sinne des von Darwin angeregten Sprachgebrauchs einsetzt.[1] Kulturhistorische oder sozialanthropologische Forschungen haben sich mit der Frage befaßt, welche sozialen Errungenschaften erst möglich sind, wenn es so etwas wie ausdifferenzierte politische Herrschaft gibt. Aber diese Fragestellung betrifft - ganz abgesehen davon, daß sie nicht strikt evolutionstheoretisch gebaut ist, sondern sich eher an der methodischen Möglichkeit einer Guttman-Skalierung orientiert[2] - nicht eigentlich die Sonderevolution eines politischen Systems, sondern deren Folgen für die gesellschaftliche Evolution. Eine erste Aufgabe bestünde also darin, zu überlegen, weshalb bisher keine strikt evolutionstheoretisch konzipierte Theorie der politischen Evolution vorgelegt worden ist.

Zum Begriff Evolution gehört, daß sie nie zu perfekten Zuständen führt; denn Perfektion würde die Bedeutung von Geschichte auslöschen und weitere Evolution ausschließen. Evolutionstheorien haben überall dort fruchtbaren Boden gefunden, wo

1 **Siehe jetzt aber Hannes Wimmer, Evolution der Politik: Von der Stammesgesellschaft zur modernen Demokratie, Wien 1996 - allerdings mit einem deutlichen Bruch zwischen der Präsentation der Evolutionstheorie und den historischen Analysen, die aus durchaus verständlichen Gründen auf die empirische Anwendung des Schemas Variation/Selektion/Restabilisierung verzichten. Darunter werden auch die folgenden Analysen leiden.**

2 **Siehe hierzu Robert L. Carneiro, Scale Analysis, Evolutionary Sequences, and the Rating of Cultures, in: Raoul Naroll/Ronald Cohen (Hrsg.), A Handbook of Method in Cultural Anthropology, Garden City N.Y. 1970, S. 834-871; Herbert Bergmann, Einige Anwendungsmöglichkeiten der Entwicklungsskalierung von Leik und Matthews, in: Zeitschrift für Soziologie 2 (1973), S. 207-226.**

man deshalb sich genötigt gesehen hatte, ältere, auf der Annahme eines rationalen Seins aufbauende Theorien aufzugeben. In den Trümmern des alten Essenzenkosmos mit seiner Einteilung in Gattungen und Arten war die Darwinsche Evolutionstheorie entstanden, die zeigen konnte, daß man auf einen Schöpfungsplan verzichten und trotzdem erklären kann, daß in der Welt der Lebewesen auf Grund von Selektionsvorgängen nichtbeliebige **Verhältnisse** herrschen. Die Bemühungen um eine Theorie der Evolution der Erkenntnis haben offensichtlich mit der kantisch/neukantianischen Erkenntniskritik zu tun, die dem Erkennen seinen Anhaltspunkt in einer adäquat abzubildenden Objektwelt nahm. Zu einer Theorie der Evolution des Rechts kommt man, wenn man auf Externalisierungen des Grundes der Rechtsgeltung in Richtung Natur oder Geschichte verzichten muß, und es nur noch mit dem jederzeit änderbaren positiven Recht zu tun hat. Ansätze zu einer Theorie der wirtschaftlichen Evolution entstehen, wenn man darauf verzichten muß, vom »Markt« unter der Bedingung perfekter Konkurrenz die Vorgabe rationaler Entscheidungsprämissen für eine Population von Firmen zu erhoffen. In all diesen Fällen hatte man zunächst versucht, und zum Teil bis heute, mit »Idealisierungen« auszuhelfen oder (schon in der Nähe von Evolutionstheorien) mit Rückgang auf Verfahren oder Methoden. Aber Evolutionstheorien sind dann immer auch mit im Angebot. Das alles braucht hier im einzelnen nicht zu interessieren; denn offensichtlich sind die Ausgangsbedingungen einer politischen Theorie mit ihrer Abhängigkeit von Begriffen wie Macht und Entscheidung und durchweg kontingenten Lagen andere gewesen. Unter diesen Bedingungen verlaufen alle politischen Prozesse pfadabhängig, und das schränkt die Anwendbarkeit einer allgemeinen Evolutionstheorie ein.[3] Auch hatte man das Scheitern vieler politischer Unternehmungen so oft und so konkret erfahren, daß von der Evolutionstheorie keine radikale Umstellung des Denkens zu erwarten war. Revolutionen - das machte die Politik selber.

Es mag aber auch daran gelegen haben, daß der »Sozialdarwinismus« mit seinen Formeln des Kampfes ums Daseins und des

3 Vgl. Geoffrey M. Hodgson, Economics and Evolution: Bringing Life Back into Economics, Ann Arbor 1993, S. 203ff., mit weiteren Hinweisen.

Überlebens des Stärksten von vornherein zu politiknah formuliert war. Es war dann einfach, eine sozialdarwinistische Politikempfehlung zu formulieren. Aber dies war, wie rückblickend leicht zu sehen, gar kein evolutionstheoretisches Konzept gewesen, da die dafür notwendigen Begriffe wie Variation, Selektion und Zufall gar keine Rolle spielten. Eher findet man hier eine Neuformulierung alter Naturrechtskonzepte, die darauf abgestellt hatten, daß es der Natur des Stärksten entspricht, zu herrschen, und daß es wenig Erfolg verspricht, eine soziale Ordnung gegen die Natur zu errichten. Diese Diskussion war, am Ende des 19. Jahrhunderts wie schon in der Antike, kontrovers verlaufen, weil schwer konzediert werden konnte, daß es bei einer sozialen Ordnung *nur* um eine Anwendung von Stärke gehe. Von Evolutionstheorie in einem sorgfältig konzipierten, an Darwin orientierten Sinne keine Spur.

Schließlich ist zu bemerken, daß eine transdisziplinäre Theorie der Evolution, die man auf den Fall politischer Systeme (wie auf andere Fälle) anwenden könnte, noch gar nicht existiert. Der Begriff der Evolution wird konfus gebraucht, zum Beispiel auch für eine bloße Darstellung historischer Sequenzen, für Phasenmodelle und ähnliches. Selbst wenn man ihn auf die Form einschränkt, die Darwin ihm gegeben hat, nämlich auf die Unterscheidung von Variation und Selektion, bleibt er typisch gebunden an ein konkretes und damit unübertragbares Verständnis derjenigen Mechanismen, die Variation und Selektion bewirken, also etwa biochemische Mutationen und das, was Darwin »natural selection« nannte, also Überlebensfähigkeit in einer vorgegebenen Umwelt mit oder ohne variierte Genetik. Auf diese Theorielage reagiert man in den Sozialwissenschaften mit der Schreck- und Abschreckvorstellung, es könne sich um eine biologische Metapher oder gar um eine »Organismusanalogie« handeln.

Was außerhalb der Biologie fehlt, scheinen hinreichende Vorstellungen über den Gegenstand der Evolution zu sein. Hier bieten neuere Entwicklungen der Systemtheorie, die von vornherein das gesuchte transdisziplinäre Niveau anpeilen, jedoch neue Perspektiven. Zu denken ist vor allem an die Theorie nichttrivialer oder historischer Maschinen, bei denen ein replay der Ausgangsbedingungen keine Garantie dafür enthält, daß dieselben Ergebnisse herauskommen. Es müßte möglich sein, Evolutionstheorie

und Systemtheorie so zu verbinden, daß verständlich wird, was Systeme befähigt zu evoluieren; oder genauer gesagt: wie der Unterschied von Variation und Selektion auf Systeme zugreift. Als *Differenz* wohlgemerkt, und nicht als systemisch koordiniertes Zusammenwirken; denn die Evolutionstheorie legt Wert darauf, die Mechanismen für Variation und für Selektion so zu definieren, daß ihr Zusammenwirken als »Zufall« dargestellt werden kann.[4]

An der neueren Theorie selbstreferentieller autopoietischer Systeme fällt vor allem auf, daß sie einen operationsbezogenen Ansatz bevorzugt. Ein System besteht im Grunde nur aus den Operationen, die es selbst produziert. Alles andere ist Voraussetzung der Reproduktion von Operationen aus Operationen. Das gilt vor allem für Strukturen, die der rekursiven Vernetzung (und damit der Reproduktion) von Operationen dienen als Leitfaden für das, was für das Kondensieren und Konfirmieren von identisch gehaltenem Sinn in Betracht kommt. Eine strukturgeleitete Reproduktion des Systems durch sich selbst führt zwangsläufig dazu, daß Grenzen gegenüber einer darin nichtberücksichtigten Umwelt entstehen, die gleichwohl kausal relevant bleibt, so daß das System seine eigene Einheit in der Differenz zur Umwelt erhalten muß, wenn anders es sich auflösen würde.

Wie an anderer Stelle gezeigt[5], kann man mit Hilfe dieser Aufgliederung in (i) elementare Operationen, (2) Strukturen und (3) Systeme in Differenz zur Umwelt die evolutionären Mechanis-

4 Nimmt man die Evolutionstheorie als Theorie, also als Beobachtungsinstrument, dann kann man auch sehen, warum dies so sein muß. Denn die *Unterscheidung* **von Variation und Selektion setzt eine innere** *Grenze* **voraus, die das Unterschiedene trennt, die den Unterschied macht, aber eben deshalb nicht selbst als zu Unterscheidendes auftritt. Das, was unterscheidet, bleibt immer der blinde Fleck der Unterscheidung. Es ist diese Trennlinie, diese »Form« der Evolution, die üblicherweise mit dem Begriff des »Zufalls« bezeichnet wird. Und darin verrät sich nicht zuletzt das Bedürfnis des Beobachters, sich selbst unsichtbar zu machen und eventuelle ideologische Voreingenommenheiten** *nicht zu reflektieren.* **Die Vorschläge unseres Textes greifen an dieser Stelle ein und versuchen, den Unbeobachtbarkeitspunkt der Evolutionstheorie nicht durch (ideologieanfällige) Mystifikation, sondern durch Unterscheidungen anderer Provenienz, nämlich durch systemtheoretische Unterscheidungen aufzulösen.**

5 Siehe Niklas Luhmann, Die Gesellschaft der Gesellschaft, Frankfurt 1997, S. 413 ff.

men auf Systeme beziehen und systemtheoretisch interpretieren. Die *Variation* betrifft nur die *Operationen* des Systems, also nur Ereignisse, die mit ihrem Vorkommen schon wieder verschwinden. Variation ist also normalerweise ein evolutionär folgenloses Geschehen, ein Einzelfall der Drohung mit einer Sanktion zum Beispiel. Die *Selektion* betrifft die *Struktur* des Systems, also alles, was als Identifikationshilfe in Betracht kommt, sei es in Form der Erinnerung an schon Vorgekommenes, sei es zur Bildung von Erwartungen in bezug auf künftige Operationen. Strukturen bilden sich zwangsläufig, weil anders Rekursionen nicht praktiziert werden können. Zur evolutionären Selektion von Strukturen kommt es dagegen nur, wenn eine Variation in den Operationen des Systems in ihrem Strukturwert auffällt und damit vor die Frage führt, ob ein entsprechendes Strukturangebot übernommen oder abgelehnt werden soll. Das muß weder in Bewußtseinssystemen noch in Kommunikationssystemen in der Form einer Entscheidung geschehen, geschweige denn in der Form einer kriteriengeleiteten rationalen Innovation. Ausschlaggebend ist vielmehr, wie weitere Operationen ihre eigenen Rekursionen handhaben.

Diese Kombination von Evolutionstheorie und Systemtheorie ist auf die Annahme autopoietischer Systeme eingestellt. Sie lehnt also die Annahme einer externen Selektion (Darwins »natural selection«) ab. Vielmehr ist es gerade der autopoietische Reproduktionsmodus, der laufend Strukturen wählt, bevorzugt, nicht mehr benutzt, vergißt, der Evolution ermöglicht. Evolution ist denn auch immer: Abweichungsverstärkung im Verhältnis zur Umwelt. Nur so kann man daran denken, die spektakulär schnelle gesellschaftliche Evolution mit ihren auffälligen ökologischen Devianzen und Folgeproblemen zu erklären. Das heißt auch, daß evolutionäre Strukturselektion *kein stabilitätsorientierter Prozeß ist.* Wir brauchen vielmehr einen dritten evolutionstheoretischen Begriff, der die Erhaltung des evoluierenden Systems in einer auf dessen Evolution nicht eingestellten Umwelt bezeichnet, die ihrerseits zu erheblichen Teilen aus evoluierenden Systemen besteht. Um dies zu bezeichnen, sprechen wir von *Restabilisierung* und halten fest, daß eine Restabilisierung auf jeden Fall erforderlich wird - wenn die Selektion positiv erfolgt, aber auch wenn sie negativ erfolgt, weil auch die Nicht-

ausnutzung einer Möglichkeit im System erinnert wird und damit den Legitimationsdruck auf vorhandene Einrichtungen erhöht (sie zum Beispiel »konservativ« werden läßt). Restabilisierung ist mithin kein Ausnahmeproblem, sondern eine ebenso universale evolutionäre Funktion wie Variation und Selektion. Und auch die Referenz dieser Funktion hat einen eigenen Sinn. Sie bezieht sich immer auf die *Differenz von System und Umwelt;* oder anders gesagt: auf die Einheit des Systems im Unterschied zur Umwelt.

Diese Theorieentscheidungen setzen wir voraus, wenn wir uns nunmehr der Frage zuwenden, wie man die vorausgegangenen Untersuchungen in einer Theorie der Evolution des politischen Systems zusammenfassen kann.

II.

Die Theorie der politischen Evolution muß, wie jede Evolutionstheorie, voraussetzen, daß es das, was evoluiert, bereits gibt. Durch Evolution können nur Strukturen bereits bestehender Systeme geändert werden. Das wird ungern zugestanden, weil es der Gründung vieler Methodenvorstellungen auf die kausale Beobachtungsweise widerspricht, wonach Wirkungen durch von ihnen unterscheidbare Ursachen erklärt werden müssen. Aber die Evolutionstheorie verweigert, das muß deutlich gesagt werden, eine Erklärung durch Rückgriff auf den »Anfang« der Evolution. Sie erklärt daher evolutionäre Errungenschaften (wie zum Beispiel politische Herrschaft) auch nicht durch einen auslösenden Anfang, durch einen »initial kick«, sondern zirkulär. Anfänge sind, sofern nicht ein System schon existiert, das sich beobachten kann, im System selbst produzierte Ursprungsmythen.[6] So hat sich zum Beispiel in Mesopotamien aus der erinnernden Erzählung von Heldengeschichten die Vorstellung einer Königsherrschaft ergeben.[7] Insofern stimmen die Evolutions-

6 Vgl. Niklas Luhmann, Anfang und Ende: Probleme einer Unterscheidung, in: ders./Karl Eberhard Schorr (Hrsg.), Zwischen Anfang und Ende: Fragen an die Pädagogik, Frankfurt 1990, S. 11-23.

7 Vgl. Gerdien Jonker, The Topography of Remembrance: The Dead, Tradition and Remembrance in Mesopotamia, Leiden 1995.

theorie und die Theorie autopoietischer Systeme überein, und darauf beruht auch die Verbindbarkeit dieser beiden getrennt entstandenen Theorieansätze.

Dieser Verzicht auf die Annahme eines ursächlichen Anfangs wirft immer dann besondere Probleme auf, wenn es um den Beginn einer neuartigen autopoietischen Operationsweise geht - sei es Leben, sei es sinnhaft-rekursive Kommunikation (im Unterschied zu bloßer Signalgebung). Man muß in diesen Fällen mit relativ langen Übergangszeiten rechnen, in denen auf Grund von »preadaptive advances« mit Möglichkeiten der autopoietischen Schließung »experimentiert« wird. Zum Glück ist das hier nicht unser Problem. Wir gehen nicht auf den Anfang der emergenten Selbstorganisation von Gesellschaft, auf die Evolution von Sprache als Garant sinnhafter Rekursivität oder gar auf die »Hominisierung« bereits hochentwickelter Lebewesen zurück. Wir setzen Gesellschaft als ein sinnhaft kommunizierendes Sozialsystem voraus und fragen nur nach den gesellschaftlichen Vorbedingungen für die evolutionäre Ausdifferenzierung spezifisch politischer Systeme, die dann deren Eigenevolution ermöglicht.

Die Herausforderung, aber auch die Ermöglichung einer eigenständigen politischen Machtpraxis dürfte mit einem Wechsel der vorherrschenden Formen gesellschaftlicher Differenzierung zusammenhängen. In rein tribalen Gesellschaften, die segmentär in annähernd gleiche Einheiten differenziert sind, gibt es weder einen dringenden Bedarf, noch Ansatzpunkte für die Ausdifferenzierung eines ständig zur Verfügung stehenden politischen Apparats.[8] Es gibt andere Mechanismen der Repression von Konflikten und keinen Bedarf für darüber hinausgehende kollektiv bindende Entscheidungen.[9] In dem Maße, als dies anders wird, profilieren sich auch Häuptlinge, politische Rollen mit Nachfolgebedarf und zugeordneten Hilfsstäben und damit zugleich eine gewisse Prominenz überlegener Macht, die herausgefordert und ihrerseits zum Gegenstand von (insofern dann

8 Aus einer sehr umfangreichen Literatur, die zugleich Ausdifferenzierungsschritte erkennen läßt, siehe etwa Marshall D. Sahlins, Poor Man, Rieh Man, Big-Man, Chief: Political Types in Melanesia and Polynesia, in: Comparative Studies in Society and History 5 (1963), S.285-303.

9 Eine bekannte Darstellung ist Max Gluckman, Custom and Conflict in Africa, Oxford 1955.

politischen) Konflikten werden kann. (In vielen ethnographisch beschriebenen Fällen dürften solche Strukturen jedoch ein indirektes Resultat der Kolonialherrschaft gewesen sein.) Es kann dann zu einem neuartigen politischen Zentralismus, kulminierend in Häuptlingen oder Königen, kommen, der nicht auf Verwandtschaftsbeziehungen in der Gesellschaft angewiesen ist, sondern sich auf Grund eines gesellschaftlichen Bedarfs und eigener Macht reproduziert.

Die empirisch nachweisbaren Verhältnisse sind außerordentlich verschieden, und eben das muß Evolution begünstigt haben. Man kann offenbar von verschiedenen Ausgangslagen »äquifinal« zu ähnlichen Ergebnissen kommen, wenn die Zahl möglicher Problemlösungen beschränkt ist.[10] Trotzdem fällt es schwer, in solchen Häuptlingsgesellschaften oder »rank societies«, die weit verbreitet sind und zumeist in diesem Zustand verharren, bereits den Ausgangspunkt für eine eigenständige politische Evolution zu sehen. (Aber das ist zum Teil natürlich eine Frage der Definition des Evolutionsbegriffs.) Man wird annehmen können, daß die Zunahme von Konflikten, die die tribale Ordnung überforderten, als Variationsmechanismus gedient hat und in einigen Fällen (und in anderen nicht) zu einem neuartigen politischen Zentralismus geführt hat, der neben die alte Ordnung gesetzt wurde und auf Verwandtschaftsbeziehungen nicht mehr angewiesen war. Die evolutionäre Selektion oblag dann der immer prekären Selbstselektion dieser neuartigen Struktur.

Zu einer Festschreibung von Politik scheint es erst zu kommen, wenn die Form gesellschaftlicher Differenzierung sich ändert - sei es in Richtung auf Zentrum/Peripherie-Differenzierungen in der Form von Stadtbildung oder Reichsbildung; sei es in der Form von Stratifikation. Typisch geht beides Hand in Hand, da das Zentrum die Möglichkeit hat, andere Differenzierungsformen (Adel, Reichsbürokratie) auszuprobieren, während die Peripherie noch in archaisch-tribaler Weise segmentär differenziert ist und, unabhängig von den Schicksalen des Zentrums, ihre eigene Subsistenz selbst garantieren kann. Erst mit solchen, auf Ungleichheit der Teilsysteme gegründeten Formen gesellschaft-

10 Das bekannte »Goldenweiser principle« nach Alexander A. Goldenweiser, The Principle of Limited Possibilities in the Development of Culture, in: Journal of American Folk-Lore 26 (1913), S. 259-290.

licher Differenzierung ergeben sich Dauerprobleme für Bewältigung mit Hilfe politisch konsolidierter Macht — eben Probleme der Erhaltung der Ungleichheit.

Ein solcher Ubergang zu ungleichheitsbedingten Differenzierungsformen wird unmerklich angelaufen und typisch (bis auf Ausnahmefälle) von der vorhandenen Gesellschaft eliminiert worden sein. Ansätze zur Reichsbildung ergeben sich, wenn Kommunikation über gegebene Gesellschaftsgrenzen hinaus zunimmt und nach Kontrolle verlangt. Daher findet man Reiche (was unserem kartographisch geprägten Bewußtsein merkwürdig erscheinen muß) typisch ohne selbstdefinierte (etwa »nationale«) Grenzen. Ihre faktische Reichweite bleibt natürlich begrenzt, aber das zählt für die Reichsmythologie nur als faktisches Hindernis. Reiche expandieren daher, soweit möglich, in ihren eigenen Sinnhorizonten.[11] Daraus ergeben sich explizit machtpolitische Anforderungen an das Zentrum, Ansätze zur Ausdifferenzierung eines bürokratischen politisch-religiösen Herrschaftsapparates, der jedoch im Widerspruch steht zu der sich gleichzeitig entwikkelnden und ökonomisch stabileren Stratifikation.[12]

Andere Ansprüche an politische Macht können sich aus der Stratifikation selbst ergeben, also daraus, daß sich eine Oberschicht (vor allem durch Endogamie) ausdifferenziert und bei geringer Zahl und trotz interner Konflikte ihre Kontrolle über ökonomische Ressourcen sichern muß. Die oikos/polis-Unterscheidung der antiken Stadt (der wir den Ausdruck »politisch« verdanken) und ihre organisatorischen und rechtlichen Bemühungen um Eintracht (homonoia) dürften dafür ein Beleg sein. Auch hier findet man aber nicht nur Neubildungen von Stadtrepubliken, sondern auch expansive, reichsbildende Tendenzen, so daß sich die beiden Quellen der Steigerung von Ansprüchen an politische Macht, gerade weil sie verschieden sind, schwer gegeneinander isolieren lassen.

11 Unter diesem Gesichtspunkt behandelt Alexander F. Filippov, The Observer of the Empire, Moskau 1991 (russisch), das Sowjetimperium als ein Reich und nicht als einen Staat, und das ist plausibel, wenn man es im Kontext der erwarteten Weltrevolution und des internationalen Kommunismus versteht.

12 Hierzu mit umfangreich angelegten Vergleichen: Shmuel N. Eisenstadt, The Political Systems of Empires: The Rise and Fall of the Historical Bureaucratic Societies, New York 1963.

Erst wenn politische Macht als solche gefragt und gefährdet ist, kann ihre eigene Evolution beginnen. Erst dann seligieren Erfolg und Mißerfolg in der Machtdurchsetzung; und dies vor allem mit Hilfe des Vergrößerungsglases der Reputation für Durchsetzungsfähigkeit, die Einzelereignissen eine überdimensionierte Wirkung in positiver oder in negativer Richtung geben kann. Erst jetzt kann man davon sprechen, daß Macht als *symbolisch* generalisiertes Medium ausdifferenziert ist und ihre Ziele weitgehend schon auf Grund von Antizipationen des Gebrauchs der Machtmittel erreicht. Erst die Auszeichnung (Beobachtung) besonderer politischer Prominenz gibt *deren* Herausforderung und den *darauf* bezogenen Machtkonflikten eine besondere strukturelle Tragweite, die dann in einem Prozeß der Bewährung oder Destruktion zur Evolution besonderer politischer Institutionen - Amter, Dynastien, Arrangements mit der Religion etc. - führen kann. Vor allem die Erfindung von »Dynastie« als friedlicher Lösung des Problems der Amtsnachfolge in Anlehnung an die Einheit einer Familie mit rechtlich gebundener Vermögenstradierung ist eine bedeutende Errungenschaft der politischen Evolution, die erst im 18. Jahrhundert infolge fortschreitender Differenzierung ihre Plausibilität verliert.

Es macht guten Sinn, das Resultat dieser Erstphase politischer Evolution mit dem Begriff der *Herrschaft* zu bezeichnen. Denn dieser Begriff insinuiert Übereinstimmung mit der gesellschaftlichen Stratifikation, mit einer in alle Lebensbereiche ausstrahlenden Prominenz, mit einer parallel konstruierten Ordnung des Grundbesitzes (ob qua Eigentum oder als Einkommensquelle, bleibt eine sekundäre Frage), also insgesamt eine noch weitgehende »Einbettung« der politischen Errungenschaften in die gesamtgesellschaftliche Ordnung. Er setzt einen Zusammenhang der (im Lateinischen trennbaren) Bezeichnungen imperium, dominium und potestas voraus. Der Begriff des Herrn fordert den Gegenbegriff des Landes, und zusammen beschreiben diese Begriffe dann die Totalität sozialer Ordnung. In diese Ordnung nimmt das europäische Mittelalter die aus der Antike überlieferte Ordnung des Hauses (oikos, vicus) auf.[13] So kann nach dem

13 Hier unvermeidlich zu zitieren: Otto Brunner, Land und Herrschaft: Grundfragen der territorialen Verfassungsgeschichte Südostdeutschlands im Mittelalter, 3. Aufl. Brünn 1943. Vgl. ferner Karl Kroeschell, Haus und

Zusammenbruch der römischen Reichsbürokratie ein Residuum ausdifferenzierter politischer Macht überdauern und mit der Adelswelt fusionieren. Die Andersartigkeit dieser Ordnung im Vergleich zu allem, was später »Staat« heißen wird, steht heute nicht länger in Frage, und das sollte man durch Vermeidung der Fortführung des Begriffs der Herrschaft[14] und durch Vermeidung der Rückdatierung des Begriffs des Staates honorieren. Daß »herrenlose« Leute sich diskursethisch qualifizieren könnten, bliebe dann eine derart seltsame Vorstellung, daß man eine Präzisierung des Begriffsgebrauchs verlangen müßte, wenn schon vom historischen Kontext abstrahiert werden soll.

III.

In dieser Ordnung von Land und Herrschaft beruhte die Stabilität der politischen Herrschaft auf ihrer gesellschaftlichen Einbettung. Da es im europäischen Mittelalter eine Vielzahl von Formen politischer Herrschaft gab - neben den feudalen Herrschaftsformen vor allem die Kirche und die kommerziell entwickelten Städte -, war jede Territorialherrschaft mit zahllosen Konflikten konfrontiert und in dieser Form in die Gesellschaft eingebettet. Die Erhaltung der Fähigkeit zur Kriegsführung war daher das herausragende Problem. Das führte zu ersten Belastungen mit organisatorischen Apparaten in der Heeresverwal-

Herrschaft im frühen deutschen Recht: Ein methodischer Versuch, Göttingen 1968. Zu den antiken Vorgaben siehe Sabine Krüger, Zum Verständnis der Oeconomica Konrads von Megenberg: Griechische Ursprünge der spätmittelalterlichen Lehre vom Hause, in: Deutsches Archiv für Erforschung des Mittelalters 20 (1964), S.475-561.

14 Die gegenteilige Option (die mit dem modernen Sprachgebrauch besser übereinstimmt) wäre: das Wort Herrschaft beizubehalten, aber einen schwer zu datierenden fundamentalen Sinnwandel vom Mittelalter bis zur heutigen Zeit zu unterstellen. So Reinhart Koselleck et al. s.v. Herrschaft, in: Geschichtliche Grundbegriffe: Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland Bd. 3, Stuttgart 1982, S. 1-102. Damit honorierte man zwar den soziologischen Universalbegriff Max Webers und den heutigen .Intellektuellenjargon, aber man übersähe, daß heute kein Politiker mehr seine Position oder seine Aspirationen als »Herrschaft« beschreiben würde. Und das sollte zu denken geben.

tung und in der Finanzverwaltung.[15] Die hierfür gefundenen organisatorischen Lösungen bildeten das Fundament, von dem aus sich später der Territorialstaat entwickelte. Aber zunächst experimentiert Europa mit einer Vielzahl von möglichen Lösungen je nach den regionalen Bedingungen der mehr oder weniger gewaltsamen Rekrutierung und der Finanzierung eines Heeres bzw. einer Flotte. Konflikte sind auch hier der typische Variationsmechanismus, und erst im Übergang zur Neuzeit entsteht daraus durch selektives Überleben der Territorialstaat, der dann zum modernen Nationalstaat heranreift.

Bei dieser durch territoriale Konflikte bedingten Ausgangslage und bei einem geringen Ausdifferenzierungsgrad anderer Funktionssysteme wäre es unvorstellbar gewesen, die Stabilität des politischen Systems im Hinblick auf eigene Grenzen im Verhältnis zu anderen Gesellschaftsbereichen (Wirtschaft, Familien, Religion usw.) als Sonderproblem aufzufassen. Das Problem der Politik lag in der Machterhaltung im Verhältnis zu möglichen, durch die ständische Ordnung, durch konkurrierende auswärtige Herrscher oder durch den Herrschaftsapparat selbst bereitgehaltenen Rivalen. Noch die Anfänge der frühmodernen Staatstheorie kreisen um dieses Problem und unterscheiden nicht zwischen der Dauervorsorge für die politische Funktion und der Erhaltung der Machtposition bestimmter Potentaten und Dynastien.[16] Noch Machiavellis Problem der politischen Einung Italiens und der dazu notwendigen Begründung einer *neuen* Herrschaft folgt diesen Vorgaben. Aber in der Spezifikation, die die Politik durch den Staatsbegriff erfährt und im Aufbau einer entsprechenden bürokratischen Organisation realisiert, trägt sie bereits Entscheidendes zur Durchsetzung des neuen Formenprinzips funktionaler Gesellschaftsdifferenzierung bei, das dann alles ändern wird.

15 Dazu ausführlich Charles Tilly, Coercion, Capital, and European States AD 990-1990, Oxford 1990.

***16* Siehe für Hinweise Niklas Luhmann, Staat und Staatsräson im Übergang von traditionaler Herrschaft zu moderner Politik, in: ders., Gesellschaftsstruktur und Semantik Bd. 3, Frankfurt 1989, S. 65-148. Vgl. auch Roman Schnur (Hrsg.), Staatsräson, Frankfurt 1975; Herfried Münkler, Im Namen des Staates: Die Begründung der Staatsräson in der frühen Neuzeit, Frankfurt 1987; Michael Stolleis, Staat und Staatsräson in der frühen Neuzeit: Studien zur Geschichte des öffentlichen Rechts, Frankfurt 1990.**

Jetzt, und erst jetzt, gerät die politische Evolution in Probleme der Stabilisierung ihrer Errungenschaften im Verhältnis zu anderen Funktionssystemen, also im Verhältnis zur gesellschaftsinternen Umwelt. Die als Staat konzentrierte Politik trägt selbst (ähnlich wie alle anderen Funktionssysteme) dazu bei, den gesellschaftlichen Vorrang der Form stratifikatorischer Differenzierung abzubauen. Der Adel wird, darin zeigt sich die Überanstrengung in der Beibehaltung der alten Ordnungsvorstellungen, Staatsinstitut - was die Möglichkeit gibt, ihn durch Revolution »abzuschaffen«. An die Stelle der Probleme im Verhältnis von Autonomie beanspruchender politischer Herrschaft und landsässigem Adel treten zunächst die Probleme im Verhältnis von Politik und Wirtschaft. Mit dem sogenannten »Merkantilismus« versucht die Staatspolitik, die Wirtschaft politischen Zwecken unterzuordnen.[17] In der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts gibt man angesichts von Widersprüchen im Verhältnis von staatlicher Politik und wirtschaftlich erfolgreicher Tätigkeit dieses Konzept auf und verlangt nur noch einen starken Staat (mit den Physiokraten sogar: einen »despotisch« regierten Staat) als Voraussetzung für die Garantie freier wirtschaftlicher Betätigung. »Sicherheit« wird zum Staatszweck. Die Gesellschaft verlangt vom politischen System, daß es die *eigene* Funktion im Sinne einer zugleich spezifischen und generellen (universellen) Kompetenz erfüllt.

Daran sei hier nur erinnert, um aus dem Blickwinkel der Evolutionstheorie die folgenden Überlegungen anzuschließen:
In der alten Ordnung war es primär um Einrichtung und Stabilisierung von politischer Herrschaft gegangen. Die Differenzie-

17 In der neueren Forschung steht die Frage im Vordergrund, ob und wie weit es sich überhaupt um ein einheitliches Politikkonzept gehandelt hat. Aber jedenfalls ging es um eine neuartige Problemlage im Verhältnis von Politik und Wirtschaft, die alte Vorstellungen einer gesellschaftsweiten Oberhoheit der politischen Herrschaft auf den Prüfstand brachte. Die sich anbietende Lösung lag zunächst in der Vorstellung, Macht und Geld seien wechselseitig steigerbare Mittel. Siehe als klassische Monographie Eli F. Heckscher, Der Merkantilismus, dt. Übers., 2 Bde. Jena 1932, und für spätere Differenzierungen Donald C. Coleman (Hrsg.), Revisions in Mercantilism, London 1969; Fritz Blaich, Die Epoche des Merkantilismus, Wiesbaden 1973.

rang von Variation und struktureller Selektion war etabliert. Aber die evolutionäre Selektion (zum Beispiel der Strukturformen »Amt« oder »Dynastie«) orientiert sich am Problem der Stabilität, denn Herrschaft ist immer strukturell ungesichert, labil, prekär. Dies ändert sich unter modernen Bedingungen. Einerseits sind Funktion und autopoietische Autonomie aller Funktionssysteme, auch des politischen, durch die Form gesellschaftlicher Differenzierung garantiert. Es gibt keinen anderen Gesellschaftsbereich, der sie übernehmen könnte. Angesichts der Durchschlagskraft von Spezifikation hat die Gesellschaft für ihre primären Teilsysteme auf Multifunktionalität, also auf Möglichkeiten der Substitution funktionaler Äquivalente verzichtet. Andererseits setzt die Eigendynamik autopoietischer Systeme deren Strukturselektion unter systemspezifische Bedingungen. Das Kriterium ist jetzt vor allem die Autopoiesis des Funktionssystems selbst und im Konkreten die Möglichkeit des Anschlusses an eine historisch gegebene, schon durch Systemstrukturen bestimmte Lage. Dies führt dazu, daß die alte Fast-Identität von evolutionärer Selektion und Stabilisierung sich mehr und mehr auflöst. Die Autopoiesis der Systeme löst Umweltanpassungen auf (vor allem solche, die in der Schichtung lagen) und tendiert zur Abweichungsverstärkung über selbstvermittelten positiven feedback. Anpassungsstrategien funktionieren nur noch systemintern - eine der Möglichkeiten, das Insistieren auf »Demokratie« oder allgemeiner: auf Popularitätstests für Politik zu erklären.

Jetzt kann man Evolution nur noch rekonstruieren, wenn man nicht nur zwischen Variation und Selektion, sondern auch zwischen Selektion und Stabilisierung unterscheidet. Die evolutionär präferierten Strukturmuster - vor allem das des konstitutionellen liberalen Staates - garantieren nicht mehr als Struktur schon Stabilität. Die französische Revolution hatte die Einheit der volonté générale und ihrer Darstellung in parlamentarischen Versammlungen postuliert, war damit aber in Schwierigkeiten geraten, weil in diesem einfachen Schema der Identität weder Meinungskonflikte noch Interessenkonflikte vorgesehen waren.[18] Es mußte daher eine Form praktischer Politik gefunden werden, die

18 Hierzu Marcel Gauchet, La Révolution des pouvoirs: La souveraineté, le peuple et la représentation 1789-1799, Paris 1995.

ein politisches Austragen von Konflikten ermöglichte und zugleich das Problem der Entscheidungskriterien lösen konnte, und dies ohne Nachfrage bei der volonté générale. »Volkswille« und »Volkssouveränität« sind dann nur noch Formeln für die Erfahrung, daß die Politik ständig mit der Änderung ihrer eigenen Entscheidungen befaßt ist. Die tiefgreifende Variation, die die Interpretation von üblichen Unruhen als »Revolution« und den Sturz der Monarchie ausgelöst hatte, mußte durch Selektion neuer politischer Mechanismen aufgefangen werden, die dann in der Form einer »Verfassung« Stabilität gewinnen sollten. Es handelt sich also, wenn man einem Urteil von Friedrich Schlegel folgen darf, um die auf Dauer gestellte Revolution.[19] Um Instabilität als Prinzip. Um Kontingenz. Im Laufe des 19. und 20. Jahrhunderts evoluiert dann ein institutionalisierbares Muster der »repräsentativen Demokratie«, das politische Parteien, öffentliche Meinung und Verwaltungs- und Verfassungsgerichtsbarkeit einbezieht und in dieser komplexen Form nicht mehr darauf angewiesen ist, als unmittelbarer Ausdruck des Volkswillens zu erscheinen.

Ob sich in strukturdeterminierten Systemen evolutionäre Errungenschaften halten lassen und wie eine weitere Evolution verlaufen wird, die von ihnen ausgeht, hängt nun von der Aufrechterhaltung und Reproduktion der Differenzierung von System und Umwelt ab, für das politische System also von der Erhaltung einer Systemgrenze des Politischen, die durch die Operationen und Strukturen des Systems ständig sabotiert wird. In der Terminologie der Parsonsschen »pattern variables« könnte man auch sagen, daß in der Moderne Spezifikation und Universalismus zusammengezwungen sind, obwohl sie ständig in Widerspruch geraten.

Auf theoretischer Ebene erfordert dies ein Hinausgehen über die Evolutionstheorie Darwins.[20] Die Zahl der evolutionären Funk-

19 Repräsentatiwerfassungen seien »fixierte Unruhe«, heißt es in: Friedrich Schlegel, Signatur des Zeitalters, zit. nach: Dichtungen und Aufsätze (Hrsg. Wolfdietrich Rasch), München 1984, S. 593-728 (713).

20 Daß solche Überlegungen auch in der Theorie der organischen Evolution nicht mehr abzuweisen sind, ist bekannt, ist aber für unsere Analysen kein zwingendes Argument. Die Theorie gesellschaftlicher Evolution führt von sich aus zu entsprechenden Überlegungen.

tionen oder Mechanismen muß um eine dritte Nennung: Stabilisierung/Restabilisierung, erweitert werden[21] und im Zusammenhang damit bedarf die Kompatibilität von Evolutionstheorie und Systemtheorie einer Überprüfung.

Auf der Ebene des Theoriedesigns ist dieses Problem, da man auf ausreichende Vorarbeiten zurückgreifen kann, mit wenigen Griffen zu lösen. Wir hatten einen möglichen Weg oben (unter I) angedeutet. Das eigentliche Problem liegt im Erklärungswert einer solchen Umstellung (denn auch Theorieevolution folgt derselben Evolutionstypik: als Strukturselektion auch Schlechtanpassung zu ermöglichen, solange dies die Autopoiesis des (Wissenschafts-)Systems nicht tangiert). In klassischer Sprache: wie steht es mit der »Verifikation« ?

Was wir gewinnen, läßt sich auf zwei verschiedene Faktenbereiche beziehen. Wir können die Entwicklung vom liberalen Verfassungsstaat zum Wohlfahrtsstaat[22] evolutionstheoretisch interpretieren und wir können die Schwierigkeiten bei einer weltweiten (weltgesellschaftlichen) Realisierung des Nationalstaates und des liberalen Verfassungsmodells als Problem der Evolution behandeln. Den Gewinn mag man verschieden einschätzen. Er erlaubt, das liegt an der Struktur von Evolutionstheorie, keine Prognosen; er erfüllt also nicht das methodologische Desiderat einer Äquivalenz von Erklärung und Prognose. Er führt aber deutlich, wenngleich nicht unter Ausschluß anderer Bearbeitungsmöglichkeiten, über den Stand der Forschung hinaus, die sowohl die Entwicklung zum Wohlfahrtsstaat als auch die Schwierigkeiten des Verfassungsstaatsmodells in Entwicklungsländern im wesentlichen als Faktum darstellt.

Die Entwicklung des liberalen Verfassungsstaates zum heutigen

21 Die Bruchstelle wird bereits erkennbar, wenn Donald T. Campbell, Variation and Selective Retention in Socio-Cultural Evolution, in: General Systems 14 (1969), S. 19-49, ''' »selective retention« spricht.

22 Terminologisch hat sich die Formel welfare State/Wohlfahrtsstaat erst nach dem zweiten Weltkrieg durchgesetzt; aber die Beobachtungen eines entsprechenden Wandels des Staatsverständnisses sind wesendich älter. Siehe z. B. Leon Duguit, Les Transformations du droit public, Paris 1913, mit dem Vorschlag, die herrschaftsrechtliche Souveränitätsformel durch »Service public« zu ersetzen. Vgl. auch Asa Briggs, The Welfare State in Historical Perspective, in: Europäisches Archiv für Soziologie 11 (1961), S. 211-258.

Wohlfahrtsstaat erfolgt unter der Vorgabe eines ungleichgewichtigen Umweltverhältnisses. Durch die Verfassung sowie durch die unkontrollierbare Eigendynamik anderer Funktionssysteme und nicht zuletzt psychisch-individualisierter Anspruchsniveaus ist das politische System effektiv gehindert, seine Umwelt im Sinne alter Politikkonzepte zu »beherrschen«. Andererseits öffnet die Eigendynamik des politischen Systems unter der Bedingung demokratischer Codierung und einer durchgehenden Beobachtung zweiter Ordnung das System für intern erzeugte Leistungsangebote an die Umwelt. Da mit der politischen Wahl die Möglichkeiten, Politik zu sanktionieren, sich multiplizieren, nimmt das Mitleid (könnte man sagen) der Politik mit sozialen Benachteiligungen entsprechend zu.

Der Wohlfahrtsstaat realisiert für das politische System die Form der Inklusion, die in der modernen Gesellschaft unausweichlich geworden ist.[23] Er setzt den Ubergang von indirekten (ständisch vermittelten) zu direkten Regelungen voraus und hält, unter selbstbestimmten Einschränkungen, seine Funktion für alle und alles bereit, was durch kollektiv bindendes Entscheiden geregelt werden kann.[24] Der Wohlfahrtsstaat erstrebt die Inklusion der Gesamtbevölkerung in das politische System der Gesellschaft. Dies geschieht auf der positiven, auf der beleuchteten Seite durch Gewährung von Vorteilen, die der Einzelne nicht selbst verdient hat. Auf der anderen Seite kommt es eben dadurch zu einer Verstärkung der Abhängigkeit der Lebensführung des Einzelnen von staatlichen Entscheidungen. Auch das ist Inklusion. Das verbreitete Desiderat der »Emanzipation« erhält dadurch einen

23 Wir müssen dazu an dieser Stelle Wohlfahrtsstaat und Sozialstaat unterscheiden. Beim Sozialstaat geht es darum, durch soziale Hilfe oder Sozialarbeit Tendenzen zur sozialen *Exklusion* abzubauen bzw. ihnen vorzubeugen. Siehe dazu Dirk Baecker, Soziale Hilfe als Funktionssystem der Gesellschaft, in: Zeitschrift für Soziologie 23 (1964), S.93-110, mit der Annahme eines eigenständigen Funktionssystems, und (dagegen) Michael Bommes/Albert Scherr, Exklusionsvermeidung, Inklusionsvermittlung und/oder Exklusionsverwaltung: Zur Gesellschaftstheoretischen Bestimmung Sozialer Arbeit, in: Neue Praxis 26 (1996), S. 107-123.

24 Siehe dazu die viel zitierten Anregungen von T. H. Marshall, Class, Citizenship, and Social Development, Garden City N.Y. 1964; Talcott Parsons, The System of Modern Societies, Englewood Cliffs N.J. 1971, S.27, „zff.

ideologischen Charakter und bezeichnet etwas, was nicht wirklich gewollt ist.

Durch die Evolution zum Wohlfahrtsstaat wird Öffnung und Restriktion zum Dauerproblem der Politik. Im Grenzfalle versteht das politische System sich selbst als zuständig für den Ausgleich von Schicksalsschlägen jeder Art; und natürlich erst recht für Folgen, die in anderen Funktionssystemen erzeugt und »externalisiert« werden. Mißernten belasten die öffentlichen Kassen ebenso wie das Gebären oder Abtreiben von Kindern. Die Dikken melden sich, die Unfallopfer, heruntergewirtschaftete Industrien, zu kostspielige Technologieentwicklungen. Die rasante Zunahme von Physikern führt zu einer noch schnelleren Zunahme der Forschungsaufwendungen, der Fortschritt in der Medizin hat den Doppeleffekt der Steigerung von Behandlungs- und Forschungskosten. Und all dies hat sein gutes Recht oder jedenfalls eine unabweisbare Legitimität. Die entsprechenden Ersuchen sind weder absurd noch ehrenrührig. Sie sind im politischen System als politische Kommunikation vorgesehen. Und wenn dies dem altmodisch erzogenen Einzelnen (zum Beispiel einem Sozialhilfeempfänger) als ehrenrührig erscheinen mag, wird dieser Eindruck durch die Interessenorganisationen, die ja nichts für sich selbst, sondern alles für ihre leidenden Klienten verlangen, neutralisiert. Ihre Forderungen liegen im Bereich öffentlicher Interessen (und tragen damit zugleich zur Erosion der alten Gemeinwohlvorstellung bei). Der Schluß von einem berechtigten Anliegen auf die Berechtigung anderer drängt sich auf, und die Politik selbst hilft durch ein intensives Einwerben von an sie gerichteten Ansprüchen und durch, öffentliche Kritik jeder Zurückweisung nach. Im Ergebnis gleicht der Staat dann einem Wasserturm, in den Mittel hinaufgepumpt werden, um von dort aus verteilt zu werden an jeden, der einen Anschluß unterhält.[25] Hier könnte nur Selbstbegrenzung helfen, also nur politische Entscheidung. Dafür lassen sich zwar aufgabenspezifische Argumente finden, die dann politisch kontrovers bleiben; aber eine Generallinie, die politisch nicht mehr zur Disposition stünde, zeichnet sich nicht ab. Genau dies wird in der System-

25 »Governo spartitorio« liest man bei Giuliano Amato, Economica, Politica e Istituzioni in Italia, Bologna 1976, S. 169.

theorie mit Begriffen wie »Selbstorganisation«, »Strukturdeterminiertheit«, »Autopoiesis« formuliert.

Die Auswirkungen dieser wohlfahrtsstaatlichen Selbststimulation der Politik auf das Wirtschaftssystem und das Rechtssystem liegen offen zutage und brauchen hier nicht nochmals vorgestellt zu werden. Man denke, um nur einiges zu nennen, an die Erhöhung der Staatsquote im Geldumlauf oder an die Schwierigkeiten, die verfügbare Geldmenge zentralbanktechnisch zu kontrollieren; oder an die Zunahme der (juristisch schwer zu formalisierenden) Zweckprogramme zur Durchführung von Politik, an die entsprechende Umstellung der Grundrechtsdogmatik von subjektiven Abwehrrechten auf Wertbegriffe mit hohen richterlichen Interpretationsfreiheiten und Verlusten an Rechtssicherheit; oder an die Verwischung der eindeutigen Grenzen zwischen gesetzlicher und vertraglicher Rechtsgestaltung durch sich ausdehnende Hybridformen paktierter Regulierungen. Die nähere Erörterung gehört in Analysen, die die Systemreferenz Wirtschaft bzw. Recht zugrunde legen und deren Evolution thematisieren. Die Politik findet sich mit den Auswirkungen ihrer Einwirkungen auf ihre Umwelt konfrontiert, ohne in der Lage zu sein, sich diese Rückwirkungen selbst zuzurechnen. Es gibt aber auch direkte evolutionäre Strukturveränderungen im politischen System. Man findet sie nicht in greifbaren Verfassungsprinzipien (und wenn dies, dann als Kondensate symbolischer Politik ohne faßbare juristische Relevanz, als Notation gleichsam für politische Gesänge), sondern sie liegen in der *zunehmenden politischen Relevanz von formaler Organisation.* Was politisch ermöglicht wird, wird durch die Organisationen des politischen Systems zurückgenommen. Das muß nicht im Sinne eines schlichten Mehr oder Weniger verstanden werden; auch nicht nur im Sinne von in Organisationen ausgehandelten Kompromissen; und erst recht nicht im Sinne eines politischen Konfliktes zwischen Regierung und Verwaltung, eines »konservativen« Widerstandes der Bürokratie mit Beibehaltung der Ziele einer abgelösten Regierung. Das alles gibt es *auch;* aber das Problem liegt sehr viel grundsätzlicher in der Eigenart der Operationsweise formal organisierter Sozialsysteme. Es kann deshalb auch nicht auf (politische) Intentionen zugerechnet werden, und deshalb greift jeder handlungstheoretische Ansatz am Problem vor-

bei. Organisationen haben, verglichen mit Funktionssystemen, ein prinzipiell anderes Verhältnis zur Unterscheidung von Inklusion und Exklusion und, im Zusammenhang damit, eine prinzipiell andere, verantwortliche und deshalb verantwortungsscheue Operationsweise. Über Einzelheiten hatten wir im Kapitel 7 ausführlich gehandelt und können hier darauf verweisen.

Wenn die politische Evolution in Richtung auf eine stärkere, ja selbstwidersprüchliche Differenzierung politischer Rhetorik und organisierter Festlegung (unter anderem: dieser Rhetorik) treibt, entzieht sich der Systemeffekt einer solchen Strukturtransformation der Planung. Ob eine solche Evolution das System stärkt oder schwächt, entscheidet sich im Verhältnis von (politischem) System und (innergesellschaftlicher) Umwelt. Es ist nicht unwahrscheinlich, daß diese Differenz als Unzufriedenheit mit Politik (»Politikverdrossenheit«) zurückkommuniziert wird; und dieses Problem läßt sich nicht mehr (aber wie sonst?) durch Antizipation und Berücksichtigung immer weiterer Wünsche des Publikums lösen. Nach wie vor findet der Wohlfahrtsstaat einen starken Rückhalt in dem, was als öffentliche Meinung gilt; denn man geht davon aus, daß der Begriff Rückschlüsse auf das persönliche Wohlergehen der Staatsbürger nahelegt.[26] Andererseits wächst die Skepsis in den politischen Eliten. Die Möglichkeiten des Wohlfahrtsstaates scheinen aus gereizt zu sein; sie lassen sich letztlich nicht mehr auf seine eigenen Folgen anwenden (so wie man die im Krankenhaus erworbenen Krankheiten im Krankenhaus behandeln kann).

Neben diesen viel beachteten Auswirkungen des Wohlfahrtsstaates auf andere Funktionssysteme sind vor allem seine Auswirkungen auf den Sozialstatus des Erwachsenseins zu bedenken. Hier spielt es eine Rolle, daß Erziehung und Ausbildung in vielen Fällen bis ins vierte Lebensjahrzehnt verlängert worden sind. Hinzu kommt aber, daß die Zumutung der Selbstversorgung, der genetischen, ökonomischen, moralischen und kulturellen Selbstreproduktion abgeschwächt, wenn nicht aufgelöst worden ist bis auf einen Restbestand an juristischen Klauseln, die Anspruch auf öffentliche Hilfe nur subsidiär gewähren.

26 **Siehe dazu Jens Borchert, Weif are State Retrenchment: Playing the National Card, in: Critical Review 10 (1996), S.63-94 (80), mit weiteren Hinweisen.**

Aber eben darauf soll man sich verlassen können. Die alte, den Erwachsenen definierende Einheit von Mündigkeit und Selbstreproduktion ist aufgegeben worden. Statt dessen wird Mündigkeit unter dem Namen Emanzipation ideologisch und politisch - also *von anderen* verlangt, und die Zumutung, dies durch Selbstreproduktion zu erreichen, ist aufgegeben. Man muß nicht gleich von »Infantilisierung« sprechen, denn auch der Status des Kindes wird mit dem Gegenbegriff des Erwachsenen uneindeutig. Aber es geht auch nicht nur um ein Problem der Armut. Vielmehr hat sich ein traditionelles Merkmal des Erwachsenseins aufgelöst. Das mag miterklären, weshalb so viele, die man früher für erwachsen gehalten hätte, nach ihrer »Identität« suchen. Die soziale Orientierung muß sich statt dessen an Sekundärmerkmale wie Arbeit und am Konsum ablesbares Einkommen halten.

Während der Wohlfahrtsstaat durch Bemühungen der Inklusion der Bevölkerung in das politische System angetrieben wird, gibt es selbst in entwickelten politischen Systemen noch Restprobleme der Exklusion.[27] Von Exklusion kann man sprechen, wenn die weitgehende Ausschließung aus einem Funktionssystem (zum Beispiel extreme Armut) zur Ausschließung aus anderen Funktionssystemen (zum Beispiel Schulerziehting, Rechtsschutz, stabile Familienbildung) führt. Die Grenzen zwischen Inklusion und Exklusion sind flüssig und nicht zuletzt durch kulturell definierte Anspruchsniveaus bestimmt. Es geht hierbei nicht um das Problem der Chancengleichheit oder der gerechten Verteilung. Das sind utopische Formeln, die die Härte der Wirklichkeit verdecken. »Restprobleme der Exklusion« - das soll heißen, daß auch in hochentwickelten Regionen der Weltgesellschaft das Zurückbleiben in einem Funktionssystem zur Erschwerung, wenn nicht Ausschließung des Zugangs zu anderen führen kann. (Man kann das empirisch testen am Problem der Glaubwürdigkeit im Zusammentreffen mit der Polizei.) Politische Maßnahmen zur Verhinderung oder doch Verringerung von Exklusionen kann man mit dem Begriff des Sozialstaates zusammenfassen. Diese Unterscheidung ist sowohl wissenschaftlich als auch poli-

27 Nicht zu vergleichen natürlich mit den sehr viel härteren Exklusionsproblemen, die man in den Slumsiedlungen amerikanischer Großstädte oder in Afrika beobachten kann.

tisch wichtig; denn die absehbare Notwendigkeit, den Wohlfahrtsstaat zurückzuschneiden, sollte nicht dazu führen, eine Lawine der Exklusionen auszulösen.

Ein ganz anderer Fall von letztlich evolutionärer Transformation läßt sich bei der Übertragung des »westlichen« Verfassungsmodells auf Länder mit ganz anderen, zum Teil nicht einmal »staatlichen« Traditionen beobachten. Dies Problem ist mit dem Entstehen einer Weltgesellschaft vorgegeben, deren politisches System auf einer Segmentierung in Nationalstaaten ursprünglich europäischen Musters beruht. Wir nehmen an, daß die »Gründung« eines Staates die Festlegung eines Verfassungsgesetzes erfordert. Aber die Prämisse dafür ist eine hinreichend fortgeschrittene funktionale Differenzierung des Gesellschaftssystems, die eine Differenzierung von Rechtssystem und politischem System, Wirtschaftssystem und politischem System, Religionssystem und politischem System usw. garantiert. Auch setzt dies eine hinreichende Neutralisierung von Schichtung voraus (oder anders gesagt: eine Beschränkung von Schichtung auf eine Begünstigung bzw. Benachteiligung in Karrierefragen). Für die Weltgesellschaft sind diese Bedingungen auf globaler Ebene realisiert; oder jedenfalls gibt es keine mit ihnen konkurrierende Form primärer Differenzierung. In den einzelnen Regionen des Erdballs ist das jedoch nur in sehr unterschiedlichem Maße der Fall. Die Regionen finden sich den Auswirkungen der Weltgesellschaft vor allem in wirtschaftlicher Hinsicht ausgesetzt, können aber deren Prämissen einstweilen nur sehr begrenzt übernehmen. Das gilt selbst für Länder mit bereits hochentwikkelter Industrie - man denke an Brasilien. Die politische Errungenschaft des liberalen Verfassungsstaates wird dann nur »symbolisch« realisiert (damit das entstehende Gebilde als »Staat« sichtbar werden und anerkannt werden kann) oder sie wird als Instrument einer regierenden Elite (zum Beispiel eines Militärregimes) benutzt, die sich ihrerseits den vorgesehenen Bedingungen nicht fügt, sondern mit Hilfe der Verfassung »unkonstitutionell« regiert.[28]

28 Siehe für Brasilien Marcelo Neves, Verfassung und Positivität des Rechts in der peripheren Moderne: Eine theoretische Betrachtung und eine Interpretation des Falls Brasilien, Berlin 1992; ders., A Constitutionalizacao Simbölica, Sao Paulo 1994.

Auch damit gewinnt die Frage der Stabilisierung der evolutionären Errungenschaften »Staat«, »Verfassung«, auf ihre Amter verpflichtete Funktionärsbürokratie etc. eine eigenständige Bedeutung. Die Modernisierungspolitik hat hierin ein *Ziel* ihrer Entwicklungsplanung gesehen - und ist damit weithin gescheitert. Das zeigt: es geht nicht einfach um Strukturselektion. Vielmehr entscheiden sich Fragen der Restabilisierung nach durchgeführter oder unterlassener (in beiden Fällen: selektiver) »Modernisierung« mit der Frage, ob ein ausdifferenziertes, autopoietisch autonomes, durch eigene Strukturen determiniertes System sich in seiner innergesellschaftlichen Umwelt halten und seine Systemform als Differenz reproduzieren kann - oder nicht.

IV.

Der Begriff der Demokratie ist, wortgeschichtlich genommen, noch als Begriff für eine Form von Herrschaft formuliert. Nur eine Paradoxie wurde in Kauf genommen, nämlich die (den Begriff aufhebende) Identität von Herrschern und Beherrschten. Die Auflösung dieser Paradoxie lag im Begriff und in der institutionellen Realisierung einer repräsentativen Demokratie, und damit war man, bei allen Klagen über die Unzulänglichkeiten der Politiker, zufrieden. Diese Semantik verdeckt j edoch das, was die politische Evolution tatsächlich herbeigeführt hat, nämlich eine Umgründung der Politik auf *Fluktuationen.*[29] Uber den Begriff der Herrschaft, also als Durchsetzungsfähigkeit eines Willens, läßt diese Ordnung sich nicht mehr begreifen. Eher hilft ein Blick auf die Parallellage im Wirtschaftssystem der Weltgesellschaft.
Auch dieses System steuert sich selbst (wenn man das noch »Steuern« nennen kann) durch Fluktuationen, und zwar durch die Fluktuationen der Geldpreise und Währungsrelationen des internationalen Finanzmarktes. Auch hier gibt es keine Zentralinstanz, die vorzeichnen könnte, was im großen und ganzen zu geschehen hat. Von Rationalität kann allenfalls auf der Ebene der

29 Vgl. dazu unter interdisziplinären Gesichtspunkten Ilya Prigogine, Order Through Fluctuation: Self-Organization and the Social System, in: Erich Jantsch/Conrad H. Waddington (Hrsg.), Evolution und Consciousness: Human Systems in Transition, Reading Mass. 1976, S.93-133.

dissipativen Strukturen die Rede sein, mit denen vorhandene Systeme (Unternehmen, Konsumenten, aber auch der Fiskus) auf die Fluktuationen reagieren. Es mag Trends geben (zum Beispiel: daß sehr große Firmen unabhängig von den Banken an den Finanzmarkt herantreten können), aber diese Trends werden durch die Fluktuationen selbst ausgelöst. Die Nachfrage nach Krediten und die Suche des Geldes nach Anlagemöglichkeiten ergeben kein Gleichgewicht mehr. Die Staaten selbst intervenieren auf den Finanzmärkten und konkurrieren in ihren Versuchen, Kapitalströme ins eigene Land zu lenken. Fluktuationen erzeugen dissipative Strukturen.

Im politischen System ist ein ähnlicher Zustand dadurch entstanden, daß in regelmäßigen Abständen politische Wahlen veranstaltet werden, von denen abhängt, wer in einer begrenzten Zeit die Regierung führen kann. Das System muß sich deshalb auf eine ungewisse Zukunft einstellen. Die deutlichste Reaktion ist vielleicht die Entideologisierung und die Annäherung der Parteipositionen. Auch das sind dissipative Strukturen, die sich daraus ergeben, daß jede Partei in der politischen Wahl möglichst erfolgreich abschneiden will und Variationen deshalb nur möglich sind, wenn man die Aussichten, mit bestimmten Programmen Wahlen zu gewinnen, unterschiedlich einschätzt. Zugleich ergibt sich daraus, daß auf die nächste Wahl wieder eine Wahl folgen wird, eine prinzipiell unbekannte Zukunft und eine Abflachung der politischen Ziele auf die Befriedigung von Interessen der Wähler. Solche Trends liegen jenseits aller Absichten, die man mit Hilfe von Herrschaft durchsetzen könnte. Sie ergeben sich daraus, daß Einheit und Zusammenhänge des politischen Systems durch Fluktuationen bestimmt werden — und nicht durch einen herrschenden Willen.

Diese Selbststeuerung durch Fluktuation ist ein Resultat der Evolution. Sie ist zugleich eine strukturelle Bedingung weiterer Evolution. Diese muß mit den dissipativen Strukturen arbeiten, die sich aus den Fluktuationen ergeben. Das heißt vor allem: mit der organisatorischen Differenzierung von politischen Parteien und Verfassungs- und Verwaltungsstaat. Es ist schwer zu sagen, ob dies die Variationsfähigkeit des politischen Systems begünstigt. Einerseits sind die Parteien nicht gehindert, ja sogar stimuliert, neue Varianten in die Politik einzuführen: neue Programme

und neue Personen. Andererseits müssen sich alle Parteien *derselben* politischen Wahl stellen, und die Einschätzung der Aussichten wird daher nicht sehr weit divergieren können.

Diese Auffassung korrespondiert mit dem oben[30] eingeführten Begriff der Entscheidung. Das Entscheiden erzeugt, wenn rekursiv und autopoietisch gehandhabt, die Möglichkeit des Entscheidens, da es die eigene Zeit in die ohnehin laufende Zeit wiedereinführt. Auch das läuft, auf der Ebene der elementaren Operationen, auf Fluktuation hinaus. Jede Entscheidung macht weitere Entscheidungen erforderlich - und möglich. Es gibt also keine »festen Substanzen«, die durch Fluktuationen angegriffen und aufgelöst werden könnten. Oder anders gesagt: der Monarch ist bereits ermordet und nach ihm gibt es nur noch Entscheidungen.

Als Ergebnis finden wir eine Ordnung vor, in der mehr Abhängigkeit mit mehr Unabhängigkeit kombiniert werden kann. Die Politik macht sich von den Entscheidungen der Wähler abhängig, aber das betrifft nur einen sehr engen Ausschnitt, nämlich die Stimmgewichte der Parteien. Es betrifft nicht die verfassungsmäßig fixierten Kompetenzen, auf die die Politik sich stützen kann, wenn es darum geht, ihre Programme umzusetzen. Dem Wähler gegenüber ist die Politik an Recht gebunden, aber sie kann das Recht ändern. Eine solche Steigerung von Abhängigkeit und Unabhängigkeit zugleich setzt hohe Systemkomplexität voraus, die ihrerseits ein typisches Resultat von Evolution ist.

V.

Nach diesen Anwendungsüberlegungen kehren wir nochmals zur allgemeinen Theorie gesellschaftlicher Evolution zurück. Die Unterscheidung von Variation (Operation), Selektion (Struktur) und Restabilisierung (System) beschreibt ein zirkuläres Verhältnis, bei dem zwar die Irreversibilität der Zeit selbst, zugleich aber auch eine Rückkopplung in den evolutionären Mechanismen vorausgesetzt ist. Für den Beitrag, den die Systemtheorie leistet, ist ohnehin klar, daß die Begriffe Operation, Struktur und

30 Vgl. Kap. 4.

System nur Aspekte autopoietischer Systeme bezeichnen, die nicht unabhängig voneinander realisiert werden können. Die Evolutionstheorie hat entsprechend zu konzedieren, daß alle Variation schon Systemstabilität voraussetzt und alle Restabilisierungen die Bedingungen der Möglichkeit weiterer Variationen und Selektionen sowie deren Wahrscheinlichkeit verändern. Wollte man daraus eine Prozeßtheorie machen, müßte man sagen, daß das System in der Zirkularität seiner Rückkopplungen sich zeitlich irreversibel verändert und damit keine Möglichkeit der Rückkehr zu früheren Zuständen hat, sondern nur die Möglichkeit weiterer Evolution. Ahnliches wird heute mit dem Begriff der »Bifurkation« formuliert. Damit ist zugleich geleugnet, daß die Evolution Systeme in Richtung auf stabile Zustände prozessiert. Weder die klassische Perfektionsteleologie noch die moderne Dialektik können in eine Evolutionstheorie umgeschrieben werden. Die Gegenwart hält sich eine Zukunft offen, die transformierende Reproduktion oder Destruktion in Aussicht stellt.
Das hat (wenn man annimmt, daß es zutrifft) weitreichende Folgen, die bis in die praktische Politik hineinreichen. Gemessen an den traditionellen Erwartungen könnte man von »Orientierungslosigkeit« sprechen. Stellt man den theoretisch möglichen Wandel der Denkvoraussetzungen in Rechnung, wäre eher von permanentem Reorientierungsbedarf zu reden; und das Problem läge in Verzögerungen durch zu langes Festhalten von Unsicherheitsabsorptionsgewinnen (Parteiprogrammen zum Beispiel) in den Organisationen.

Daß dies die Semantik intellektueller Daseinsbestimmungen betrifft, liegt auf der Hand, ist aber nicht unser Thema.[31] Das politische System ist in spezielleren Hinsichten berührt. In dem Maße, als die durch Gegenwart »unterbrochene« Beziehung zwischen Vergangenheit und Zukunft Entscheidungen erfordert, ist auch Politik mit ihrer Funktion, die Möglichkeit kollektiv bindenden Entscheidens sicherzustellen, stärker gefragt. Und es scheint, daß die Gesellschaft sich darauf durch Ausdifferenzierung eines autonomen, selbst evolutionsfähigen politischen Systems vorbereitet hat. Wenn nun aber das Angewiesensein auf Evolution in

31 Hierzu Beiträge in Niklas Luhmann, Beobachtungen der Moderne, Opladen 1992.

den Systemen reflektiert und als Theorie der Systeme in die Systeme eingeführt wird, wächst auch die Einsicht in die Unprognostizierbarkeit künftiger Gegenwarten bei gleichzeitiger Angewiesenheit auf gegenwärtig zu erstellende Zukunftsprognosen. Prognosen können, und das ist ihr Vorteil, revidiert werden. Entscheidungen dagegen nicht. Prognosebasierte, erwartungsgesteuerte Entscheidungen finden sich daher erosiven Bedingungen der Selbstverunsicherung ausgesetzt. Sie können absehen, daß sie morgen von gestern sein und angesichts ihrer Folgen einer veränderten Bewertung unterliegen werden. Das Zukunftsverhältnis von Entscheidungen läßt sich somit nur noch im Begriff des Risikos fassen.

Politische Macht bleibt nicht zuletzt deshalb attraktiv, weil sie in der Lage ist, mit Risiken umzugehen. Sie verwandelt, gleichsam instinktiv, Zukunftsunsicherheit in Konsens- und Durchsetzungsprobleme. Das impliziert Übernahme der politischen Verantwortung für Unsicherheitsabsorption - auch wenn gerade in bezug auf risikoreiche Entscheidungen Normen fehlen, im Hinblick auf die man Fehler nachweisen und Verantwortlichkeit einklagen könnte. Deutlich verlagert sich bereits heute der Schwerpunkt der Politik von Verteilungsfragen auf Risikofragen - etwa in der Ökologie- und Technologiepolitik oder im Bedarf für eine Absicherung von Kreditrisiken der Exportwirtschaft, aber sehr deutlich auch im Hinblick auf die wirtschaftlichen Konsequenzen von Umverteilungsentscheidungen, von Lohnpolitik, von bau- oder gewerbepolizeilichen Regulierungen. Die Politik verfügt, anders gesagt, über keine systemeigene Wirkungstechnologie, die es erlaubte, Ressourcen zu dosieren und Fehler zu erkennen.

Es gehörte zu den an Hypokrisie grenzenden Illusionen, hier auf »Ethik« zu setzen. Diese Diskussion hält sich offenbar nur deshalb, weil es das, wovon sie handelt, nämlich eine Risikoethik, gar nicht gibt. Daß man Besonnenheit bei der Vorbereitung von Entscheidungen erwarten darf, versteht sich von selbst und bedarf keiner so traditionslastigen Empfehlung.[32] Der Zusam-

32 Die Ablösung von Evolution durch Ethik ist, was Menschen betrifft, auch von Biologen vertreten worden, motiviert durch Weltkriege und durch die Ausbreitung des Faschismus. Siehe Julian S.Huxley, Evolutionary Ethics, London 1943. Die gesellschaftliche Evolution selbst hat diese Anregung unberücksichtigt gelassen.

menbruch der sozialistischen Hoffnungen in Theorie und Praxis kann als Entscheidung der gesellschaftlichen Evolution begriffen werden, die unter weltgesellschaftlichen Bedingungen regionale Abkopplungen auflöst. Daraus kann aber kaum auf eine Zukunftsgarantie von Marktwirtschaft und Verfassungsstaat geschlossen werden. Eher scheint der Sachstand heute sich auf die Frage zuzuspitzen, ob und welche Formen evoluieren werden, wenn symbolisch generalisierte Medien wie politische Macht oder Geld zunehmenden Entscheidungsrisiken ausgesetzt sind.

Editorische Notiz

Niklas Luhmann hat eigentlich immer an mehreren Büchern zugleich gearbeitet. Erst gegen Ende seines Lebens, als der Tod schon den Schatten jener Krankheit vorauswarf, der er im November 1998 erlag, mußte er sich stärker konzentrieren. Der weitaus größte Teil seiner Arbeit ging nun in ein umfangreiches Buchprojekt über die Theorie der Gesellschaft.[1] Alle anderen Publikationsprojekte mußten demgegenüber zurücktreten, und davon war auch das hier vorgelegte Buch zur politischen Soziologie betroffen.

Eine erste Fassung des Textes lag in den frühen neunziger Jahren vor. Der hier vorgelegten Publikation liegt ein Computerausdruck vom Oktober 1996 zugrunde. Der Autor hatte die Abschrift schon durchgesehen und um einige maschinenschriftliche Zusätze ergänzt. Vom Umfang her liegt der Text bereits in der Größenordnung jener Bücher über die anderen Funktionssysteme, in deren Serie auch dieser Band über die Politik der Gesellschaft sich einfügen sollte.[2] Gleichwohl gibt es keinen Anhaltspunkt dafür, daß Luhmann die Absicht hatte, den Text schon in der nun publizierten Form drucken zu lassen. Vielmehr darf man umgekehrt davon ausgehen, daß er die Argumentation noch erweitern wollte. Dafür sprechen vor allem die zahlreichen unausgeführten Notizen und Literaturhinweise, die sich neben dem Manuskript fanden. Andererseits pflegte Luhmann seine Texte präzise zu planen. Was einmal geschrieben war, das blieb auch in späteren Arbeitsphasen erhalten. Streichungen kamen praktisch nicht vor, die Texte wurden einfach länger und länger. Angesichts dieser disziplinierten Arbeitsweise, die er Buch für Buch durchhielt, wird man vermuten können, daß in die autorisierte Fassung des Textes auch das hier Vorgelegte in vollem Umfange eingegangen wäre. Ohne die Unterbrechung durch

1 Niklas Luhmann, Die Gesellschaft der Gesellschaft, Frankfurt 1997.

2 Vgl. dazu Niklas Luhmann, Die Wirtschaft der Gesellschaft, Frankfurt 1988; ders., Die Wissenschaft der Gesellschaft, Frankfurt 1990; ders., Das Recht der Gesellschaft, Frankfurt 1993; ders., Die Kunst der Gesellschaft, Frankfurt 1995.

den Tod seines Autors wäre der Text sicher noch angewachsen, tiefere Eingriffe in die Substanz der Argumentation hingegen sind unwahrscheinlich. Was man nun lesen kann, ist also weniger als ein fertiges Buch und doch ungleich mehr als nur ein Fragment.[3]

Vor einem Text von diesem Ausarbeitungsgrad wäre es kaum zu vertreten, wollte man ihn der Öffentlichkeit so lange vorenthalten, bis alle den Nachlaß und seine etwaige Publikation berührenden Fragen geklärt sind, um vom Zeitbedarf einer auch philologisch anspruchsvollen Kommentierung gar nicht zu reden. Verlag und Herausgeber haben darum entschieden, das Buch möglichst rasch zu edieren. Unter diesen Umständen konnte ich mich bei der Redaktion des Textes auf ein Minimum an Interventionen beschränken: Einbau der maschinenschriftlichen Zusätze und Uberprüfung der Orthographie, Ergänzung unvollständiger bibliographischer Angaben und Aktualisierung von Selbstzitaten des Autors, um einen Vergleich mit dem fortgeschrittenen Stand der Theoriebildung zu erleichtern, Herstellung eines Sachregisters.

Niklas Luhmann hat seine soziologische Karriere mit Aufsätzen und anderen Beiträgen zur Soziologie von Politik und Verwaltung begonnen[4] und diesen Themenkreis auch später nie ganz aus den Augen verloren.[5] Eine erste zusammenhängende Ausarbeitung seiner Vorstellungen über politische Soziologie, deren Niederschrift aus den späten sechziger Jahren stammt, blieb seinerzeit unpubliziert - und war schon wenige Jahre später durch die rasche Weiterentwicklung der Theorie überholt. Seither hat man eine systemtheoretische Monographie über die Politik und ihre Stellung in der modernen Gesellschaft vermißt. Die hier vorgelegte Publikation hilft diesem Mangel nun ab.

Ohne die freundliche Unterstützung dieses Vorhabens durch

3 Ähnliches gilt übrigens auch für ein Buch über das System religiöser Kommunikationen, das gleichzeitig mit diesem Band vorlegt wird: Niklas Luhmann, Die Religion der Gesellschaft (hrsg. von André Kieserling) Frankfurt 2000.

4 Siehe etwa Niklas Luhmann, Politische Planung: Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Opladen 1970.

5 Siehe für eine Sammlung von Beiträgen aus den achtziger Jahren Niklas Luhmann, Politicai Theory in the Weif are State, Berlin - New York 1990.

Veronika Luhmann-Schröder, auf die sämtliche Rechte an Werk und Nachlaß ihres Vaters übergingen, und ohne die verlegerische Initiative von Bernd Stiegler wäre die Publikation des Bandes nicht möglich gewesen.

München, im Mai 2000
André Kieserling

Register

Absichten 25f., 34
Abweichungen 307
Adel 73, 334t, 419
Amt, Ämter 73, 91 ff.
Amt/Person 92, 376ff.
Amtsnachfolge 92, 98, s. politische Wahlen
Arbeitsteilung, s. Systemdifferenzierung
Attribuition, s. Zurechnung
Ausdifferenzierung 52, 69 ff., s. Staatsentstehung; Evolution
Autorität 42, 238h, 275, 279

Banken 185,250,429!
Beobachtung zweiter Ordnung 2881., 328f.
- im politischen System 287fr.
- im Wirtschaftssystem 312
- im Wissenschaftssystem 312 f.
- im Rechtssystem 313
Beratung, wissenschaftliche 393 f.
Bindung, kollektive 84^,87
bounded rationality 128 f.

citoyen/bourgeois 115
civitas/cives 115
cives/subditos 115,202,
Code 88ff.
- Technisierung des 99 f.
s. machtüberlegen/machtunterlegen; Regierung/Opposition

Dankbarkeit 44
Demokratie 64, 101, 96!, 141, 356fr., 370
Diskurs 321
Diskurs (Habermas) 42, 124, 362 t
dominium 382, 416
doxa/episteme 275
Drohung 46

Eigenwerte 173 f.
Einfluß 39ff.
Einparteiensysteme 101, 164, 167, 269
Entscheidung, Entscheidungen 84ff., i4off., 234f£, 377ff.
- Kommunikation über 166
- Konsistenz von 160
- Mysterium der 377t
- /Nichtentscheidung 342
- Zeitbezug von 144ff., 23 5 f.
Entscheidungsprämissen 397ff.
Erwachsener/Kind 426!
Erziehungssystem 136,184!, 398 f.
Ethik, Ethos 10
Evolution 407ff.
- /Perfektion 407h
Exklusion, Exklusionsbereich 427!, s. Inklusion/Exklusion
Experten 161

Fluktuation 431 ff.
Fundamentalismus 218 f.
Funktion, Funktionsbegriff 82 t, s. politisches System
funktionale Differenzierung 76ff., 125h, 215L, 223
- Thematisierung im politischen System 261
- und Demokratie 101
- und politische Regionalisierung 223

Ganzes/Teile 324ff.
Gedächtnis 133, i/off.
- des politischen Systems 176ff.
- des Erziehungssystems 184
- des Wirtschaftssystems 185
Gehorsam 48
Geld 54, 38zff.
Gemeinschaft 8
Gemeinwohl i2off., 261
Gesellschaft 8, j6f., 131, s. Systemdifferenzierung; funktionale Differenzierung
Gesellschaf t/Organisation 229
Gewalt 48f., 55ff., *62*f., 71, 79, I92ff., 295
- /Gewaltfreiheit 56f.
- in Familien 56
- legitime/nichtlegitime 122, 192 ff.
- strafende 194
Gewaltenteilung 33, 96, 256
Globalisierung 220f., 224t., 387, s. Weltgesellschaft
Glück 206

Herkunft 73f.
Herrschaft 325ff., 417h
Heuchelei 247
Hierarchie 73, 90, 251

Individuum, Individualismus 2i2f., 280h, 35off.
Inflation/Deflation 63f., 8of.
Information 106
-/Nichtinformation 303f.
Informiertsein 296!
Inklusion/Exklusion 8, 231f., 260, 427 ft.
Innenpolitik/Außenpolitik 244h
Inszenierung 295
Integration 355,398
Interaktion *254H.*, 263, 270t 274, 279
Interessen 18off.
- öffentliche/private 121f.
Interessenkonflikte/Identitätskonflikte 217h
iurisdictio 382
ius eminens 205

Kausalität 22ff., 34, 109!, 402!
- und Zurechnung 23h
Kognition 372f.
Kommunikation 15, 171f.
- Akzeptanz von 59
- konstative/performative Komponenten 197
- über Entscheidungen i66ff.
Kommunikationsmedium 36ff., ss ff.
- Machtals 38ff.
- und Systembildung 60f.
Komplexität 129f.
Kondensieren/Konfirmieren 65
Konditionierung/Motivation 60
Konflikte 94ff., 132, 217h, 257
- als soziale Systeme 133
- als Variation 418
- innerorganisatorische 294f.
Konkurrenz 292
Kontingenzformeln 118ff.
- politische 120ff., s. Gemeinwohl, Legitimation
Konsens/Dissens 295
Konsens/Gewalt 51ff., 295
Kontrollillusion 23
Korporation 230h
Krieg, Kriegsführung 194!, 417h

Latenz/Kontingenz 293
Legitimation, Legitimität 33, 47, 52, 100, 122ff., 329
- als Selbstlegitimation 358
- durch Werte 359ff.
links/rechts-Schema 95f., 113, 132, i86ff.

loose coupling 397, 400
lose Kopplung/feste Kopplung, s. Medium/Form
lokaler Bezug 308

Macht 18ff.
- als Kommunikationsmedium 38 ff.
- Antizipation von 28
- formale/informale 257fr.
- und Sanktion 45 ff.
- unpolitische 79 f.
- Verlust von 75
Machtkreislauf 25éff.
machtüberlegen/ machtunterlegen 98
Marktwirtschaft 387 h
- soziale 401 f.
Massenmedien 103, 132
- Code 304!
- Programme 305 ff.
Medium 29ff., s. Kommunikationsmedium
Medium/Form 3off., 287ff.
Mensch, Menschengattung 8 f., Ii, 202
Mikrodiversität 351
Monarch 74
- Körper des 86, 100, 32e, 349
Moral 140, 149, 381 f.
Motive 156, 167, 218, 292t.
Motiwerdacht 291

Namen 190
Nation 210f.
- als Differenz 212
Nationalstaat 210ff.
- Gesellschaft als 220f.
Neoaristotelismus 7
Neorkorporatismus 242, 244, 401
Neuheit 307

öffentlich/geheim 279
öffentliche Meinung 71, 274ff.
Öffentlichkeit 284I
Operation 15!,
- parapolitische 90!
operative Schließung 19,81f., 372
Opportunismus 123
Organisation 13,41,143,226, 228ff., 396ff., 425
- Inklusion in 2311,237
- Kommunikationsfähigkeit von 241 f., 269
- strukturelle Kopplung durch 396 ff.
- von Arbeit 79
s. Parteien; Staat

Paradoxie 275f.
- Gemeinwohl als 123
- Systemrationalität als 128
- Souveränität als 33
- Demokratie als 256f.
- Zeit als 23
- von Selbstbeschreibungen 322 ff.
Parteien 214, 228, 266ff.
- Konfliktein 294f.
pax et iustitia 200
Person 142, 308, 340, 375 ff.
Personalselektion 269
Petitionen 277
polis 7ff.,
polis/oikos 336,415
Politik 254f.
- /Publikum 2j8f.
- /Verwaltung 259t
Politiker, s. strukturelle Kopplung (an Bewußtsein)
Politik/Verwaltung/Publikum 2,,ff.
politischer Skandal 268
politischesSystem
- Ausdifferenzierung 6^ñ.

- Codierung 96 ff.
- Gedächtnis 175 ff.
- Funktion 83 ff., 138 f., 190
- interne Differenzierung 114 ff., 244ff., 253 ff.
- Organisationen im 228 ff.
- operative Schließung 69 ff., 105 f.
- Rollendifferenzierung 115 f., 204, 348
- /Staat 189fr.
- strukturelle Kopplungen 372 ff.
- und Wirtschaftssystem uiff., 216

politische Wahlen 58, 102 h, 113, n6f., 253t., 2j8f., 281, 283, 430t
politischer Zentralismus 71, 414 f.
Population 116, 212f., 278, 350, 367
positives Recht 353
potestas absoluta/potestas ordinata 345 f.
Präferenzen 47, 148 t
- codierte 60

princeps/subditos 115
Programme 100, 2éof.
Protestbewegungen, s. soziale Bewegungen
Publikum 253!, 258, 260, 278
- /Volk 257, 265

Quantitäten 307h, 403

Raumgebundenheit 263
Rechtsstaat 79, 390 f.
Rechtssystem 388 ff.
Redistribution 72
Redundanz/Varietät 173, 215
re-entry 107, 121, 129, i5off., 320, 362
Reflexivität 64
Regierung/Opposition 96, 164 f., 269
Regulierung/Deregulierung 112
Reich, Reichsbildung 414 f.,
Repräsentation 329ff., 369f.
res publica/ res privata 279
Restabilisierung, evolutionäre 411, 419 f.
Revolution 208 f.
Risiko 146, 433
Sanktionen 39
- positive 44f-, 5of.
- negative 45 ff., 5of.

Schema 155 ff., 298 ff.
Schulen, Hochschulen 398 f.
Selbstbeschreibung 319ff., 365f.
- /Fremdbeschreibung 320
- Mehrheit von 366ff.
- zweiter Ordnung 368

Selektion, evolutionäre 420!
Skript 155 ff.
societas civilis 7ff., 12, 221, 252
Souveränität 33, 338ff., 370
- rechtliche/politische 342

soziale Bewegungen 315 ff.
- interne Differenzierung 317

Staat 189 ff.
- als Organisation 196, 243 f.
- Begriffsgeschichte 198 ff.
- Selbstbeschreibung als 217
- und Gewalt 196
- und Nation 210, 220
- und Weltgesellschaft 196, 221 ff.

Staatsangehörigkeit 212
Staatsentstehung 10, 70, 87
Staatslehre 191, 253
Staatsräson 205, 338, 342, 346
Staatsverschuldung 385
Staats Vertragskonstruktion 337, 345

Staatszwecke 202,353,38e
Staat und Gesellschaft 121,122, 252
Stellen 92 ff., 240
Stellenmacht 93
Steuern 385f.
Steuerung 109, 3 94 f.
strategisch/kommunikativ 42
strukturelle Kopplung 18, 372ff.
- an Bewußtsein 375 ff.
- an Erziehung 398 t
- an Krankenbehandlung 399 f.
- an Massenmedien 311 f.
- an Recht 388ff., 401
- an Wirtschaft 382fr.
- an Wissenschaft 393
- durch Organisation 396ff.
Summenkonstanz 103
symbiotische Mechanismen 62 f.
Symbole 35 f., 48
Systemdifferenzierung, gesellschaftliche 14ff., 61, 413 ff.
- funktionale 76ff., 125 h, 215f., 223
- segmentäre 7of., 413
- in Zentrum und Peripherie 414 f.
- stratifikatorische 414f.
Systemrationalität 128f.

Tausch 44
Technik 24
Themen 152, 245 t.
- /Beiträge 293 t.
- Nichtselektion von 309
Thomas-Theorem 110
triviale/nichttriviale Maschinen 107

Ultrastabilität 268
Unbestimmtheit 170
Universalität/Spezifikation 77 f.
universitas 331
Unsicherheit, Ungewißheit 104
- als Machtquelle 19
Unsicherheitsabsorption 36f.,4i, 238ff., 26eff.
- Bindung durch 239h
Utopie I2éff., 165, 205
- Gleichheitals 357
- Systemrationalität als 130

Variation, evolutionäre 418
VerantwortungA^erantwortlichkeit 43
Verfahren 85, 1:24
Verfassung 213, 352, 356, 390!
Vergangenheit/Zukunft 144ff., 174. 234
Vergessen 172f.
Vernunft/Wille 108
Versprechen 149
Verwaltung 255;
- /Publikum 260f.
Volk 333, 367
volonté generale 103,257,350, 351

Weltgesellschaft 220 ff.
- politisches System der 196, 428 f.
- Wirtschaftssystem der 429 f.
Weltpolitik, s. weltgesellschaft
Weltstaat 222
Werte 178ff., 359fr.
Wertefanatismus 124
Widerstandsrecht 205, 330, 332, 344
Willkür 141, 159, 34off., 344, s. Souveränität
Wirtschaft, Wirtschaftssystem in ff., 136, 18 5 f., 250, 312, 38zff., 430h
Wissen 148
Wohlfahrtsstaat 139, 215, 364, 422 ff.

WoMfahrtsstaat/Sozialstaat 215, 248,4271.

Zeit ijoff.
Zeitungen 277
Zentrum/Peripherie-Differenzierung 244ff., 2J1f.
- im Gesellschaftssystem 414 ff.
- im politischen System 244 ff., ,i6ff.
- im Rechtssystem 249
- im Wirtschaftssystem 250
- in sozialen Bewegungen 317 t
Zivilgesellschaft 12, 233, s. societas civilis
Zukunft 104, 147, 169
Zurechnung 23,403
Zwecke, Zweckprogramme 146, 226, s. Staatszwecke

Politik ist das Bereithalten der Kapazität zu kollektiv bindendem Entscheiden.
stw