Analysen und Perspektiven

Band 8/9

Niklas Luhmann

# Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat

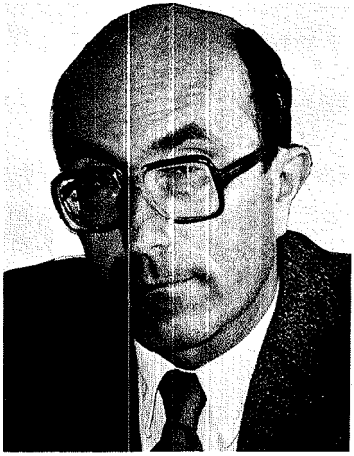

Foto: Hartmut Wolf, Bielefeld

Niklas Luhmann wurde 1927 in Lüneburg geboren — nach Kriegsende Studium der Rechtswissenschaft in Freiburg und Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung; von 1955-1962 im Kultusministerium in Hannover - 1960/61 Studium der Soziologie an der Harvard Universität - seit 1962: Referent am Forschungsinstitut der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer, Abteilungsleiter an der Sozialforschungsstelle in Dortmund, Promotion und Habilitation für Soziologie in Münster — seit 1968: Ordinarius für Soziologie an der Universität Bielefeld — seit 1974 Mitglied der Rheinisch-Westfälischen Akademie der Wissenschaften — 1975 Gastprofessor an der New School for Social Research in New York. *Einschlägige Publikationen:* „Funktionen und Folgen formaler Organisation", 3. Aufl. 1976 — „Soziologische Aufklärung", 2 Bde., Bd. 1 (4. Aufl.) 1974, Bd. 2 1975 - „Politische Planung", 2. Aufl. 1975 — „Gesellschaftsstruktur und Semantik" 2 Bde. 1980 und 1981.

# Analysen und Perspektiven

herausgegeben von

Wolfgang Bergsdorf und Warnfried Dettling

Band 8/9

Niklas Luhmann

# Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat

GÜNTER OLZOG VERLAG MÜNCHEN — WIEN

titut für Systematische Theologie
FB Evangelische Theologie
Universität München
82/117

Originalausgabe

ISBN 3-7892-7186-1

© 1981 by Günter Olzog Verlag GmbH D-8000 München 22 — Alle Rechte vorbehalten — Jeglicher, auch auszugsweiser, Nachdruck ohne Einwilligung des Verlages ist untersagt —
Umschlagentwurf: Konrad Wacker, München — Gesamtherstellung: Franz Wedl OHG, Melk-Wien

# Inhalt

I. Ziel und Wirklichkeit des Wohlfahrtsstaates . . . . . 7

II. Rückständige Theorie . . . . . 12

III. Gesellschaftstheoretische Grundlagen . . 19

IV. Wohlfahrtsstaat: Politische Inklusion . . 25

V. Politik als selbstreferentielles System . . 33

VI. Hierarchie und Kreislauf . . . . . 42

VII. Selbstbeobachtung . . . . . 50

VIII. Umweltbezug . . . . . 57

IX. Instabilität und Wandel . . . . . 70

X. Drei Beispiele aus Wirtschaft, Erziehung und Wissenschaft . . . . . 75

XI. Funktion und Leistung . . . . . 81

XII. Zwischenbetrachtung über Politikbegriffe der politischen Theorie . . . . . 89

XIII. Recht und Geld: Die Wirkungsmittel des Wohlfahrtsstaates . . . . . 94

XIV. Bürokratie . . . . . 103

XV. Verwaltungspolitische Rationalisierung: Organisation, Programme, Personal . . 112

XVI. Politische Optionen . . . . . 118

XVII. Politische Verantwortung und politische Theorie . . . . . 126

XVIII. Zur Praxis . . . . . 135

XIX. Zusammenfassung . . . . . 143

# I. Ziel und Wirklichkeit des Wohlfahrtsstaates

Der Wohlfahrtsstaat, der sich in den hochindustrialisierten Zonen des Erdballs entwickelt hat, ist nicht zureichend begriffen, wenn man ihn als Sozialstaat auffaßt, nämlich als einen Staat, der auf die Folgen der Industrialisierung mit Maßnahmen der sozialen Hilfe reagiert. Dies ist und bleibt ein wichtiges Moment seiner Zielstruktur; aber Wohlfahrt meint und erfordert in der gegenwärtigen Situation mehr als nur soziale Hilfe und mehr als nur Ausgleich von Benachteiligungen.

Der klassische Begriff des Sozialstaates[1]) befindet sich heute in einer Art Selbstauflösung. Einerseits treibt die sozialwissenschaftliche Analyse das Bewußtsein der gesellschaftlichen Bedingtheit menschlicher Handlungsspielräume und menschlicher Schicksale immer weiter in die Tiefe. Irgendwie erscheint dann alles, was dem Einzelnen widerfährt, als gesellschaftlich bedingt und insofern als unverdientes, ausgleichsbedürftiges Schicksal, sein eigenes Handeln eingeschlossen. Es geht nicht mehr nur, wie im 19. Jahrhundert, um „Folgen der Industrialisierung". Andererseits sind die besonders auffallenden und besonders schwierigen Sozialprobleme typisch solche, in denen die Motivation der Benachteiligten eine Rolle spielt, sei es in der Entstehung der Nachteile, sei es für die Wirksamkeit von Hilfe[2]). Mit Schlagworten wie Hilfe zur Selbsthilfe ist dies Problem zwar benannt, aber nicht gelöst. Die Hilfe muß dann eine

*) Vgl. als eine Bestandsaufnahme Hans-Hermann Hartwich, Sozialstaatspostulat und gesellschaftlicher Status quo, Köln-Opladen 1970.

[2]) Dies Problem hat natürlich durchaus klassische Wurzeln — so z. B. im Verhältnis von Sozialhilfe und Arbeitsmotivation. Siehe etwa Henry J. Aaron, Why Is Weifare so Hard to Reform? Washington 1973, S. 35 ff. unter dem Gesichtspunkt eines „obstacle to reform".

Änderung der kognitiven und motivationalen Strukturen der Persönlichkeiten, ihres Wahrnehmens und ihres Wollens einbeziehen, sie muß sich individuellen Situationen anschmiegen, und das führt den Sozialstaat technisch an die Grenzen seines Könnens und moralisch vor das Problem der Begründung seines Eingreifens.

Wenn man von einer „Logik des Wohlfahrtsstaates" sprechen kann, so ist diese durch ein kompensatorisches Prinzip zu bezeichnen. Es geht um Kompensation derjenigen Nachteile, die durch eine bestimmte Ordnung des Lebens auf den Einzelnen entfallen[3]). Mit dem Begriff der Kompensation hat man jedoch bestimmte Erfahrungen, er tendiert zur Universalisierung, weil je nach Problemstellung alle Unterschiede kompensiert werden können und immer Unterschiede übrig bleiben oder Neudefizite auftreten, die ihrerseits nach Kompensation verlangen. Wenn alles kompensiert werden muß, dann auch das Kompensieren[4]). Begriff und Prozeß der Kompensation werden reflexiv. Damit erreicht aber auch die Kompetenz zum Kompensieren gedanklich und materiell ihre Grenze "und gerät vor das Problem der Inkompetenzkompensationskompetenz[5]).

[3]) Um nur eine typische Äußerung zu zitieren: „The essence of this (gemeint ist: „ideal") component is compensation to the individual for the negative consequences of a particular Organization of life" (Berenice Madison, The Weifare State: Some Unanswered Questions for the 1970's, Social Service Review 44 [1970], S. 434—451).

[4]) Darauf läuft nach Odo Marquard auch die begriffsgeschichtliche Analyse hinaus: „Bei dieser Wanderung der Täterschaft in bezug auf die Kompensation vom ökonomisch-providentiellen Gott über die auf Balance bedachte Natur bis zum emanzipatorischen Sozialisationsprogramm des absoluten Pädagogen (perenniert) erneut ein Kompensationsproblem: das der Kompensationsfolgeschäden-Kompensation" (Art. Kompensation, Historisches Wörterbuch der Philosophie, Bd. 4, Basel-Stuttgart 1976, Sp. 912—918 [917]).

[5]) So Odo Marquard für die Philosophie. Siehe: Inkompetenzkompensationskompetenz: Über Kompetenz und Inkompetenz der Philosophie, Philosophisches Jahrbuch 81 (1974), S. 341—349.

Mit dem Begriff der Kompensation wird, sobald er als Anspruchsgrundlage anerkannt und praktiziert wird, jene Eigendynamik in Gang gebracht, die vom Sozialstaat zum Wohlfahrtsstaat führt, die schließlich nichts mehr ausnimmt und sich selbst verzehrt — wenn nicht eben dies gesehen und die gedankliche Figur aufgegeben wird. In dieser Situation muß dann die Frage nach der jetzt noch möglichen Theorie des Wohlfahrtsstaates gestellt werden.

Neben diesen Problemen der begrifflichen Grundlagen und der argumentativen Motorik des Wohlfahrtsstaates fordern mindestens drei Erfahrungsbereiche dazu auf, den Begriff des Wohlfahrtsstaates nicht auf den des Sozialstaates zurückzuführen, sondern ihn allgemeiner — und vielleicht zugleich eingeschränkter! — zu bestimmen. Diese Bereiche hängen eng miteinander zusammen und belasten sich wechselseitig — auch in dem Sinne, daß bessere Lösungen der Probleme im einen Bereich die Probleme in anderen vergrößern können.

Ein Bereich liegt in den rasch zunehmenden Umweltveränderungen, die die Industriegesellschaft auslöst und die sie nicht ohne Inanspruchnahme politischer Mittel wird unter Kontrolle bringen können. Das gilt für das Problem erschöpflicher Ressourcen ebenso wie für das Problem der Belastung mit nichtverwertbaren Abfällen.

Ein zweiter Erfahrungsbereich ergibt sich aus den anwachsenden Kosten des Wohlfahrtsstaates. Sie bilden nicht allein ein tägliches Finanzierungsproblem, sondern gefährden mit der zunehmenden relativen Größe des Staatshaushalts im Verhältnis zu sonstigen Mitteln auch die Differenzierung von politischem System und Wirtschaftssystem.

Schließlich wird man davon ausgehen müssen — die Zurechnung auf Ursachen ist hier aber besonders schwierig —, daß die moderne Gesellschaft mit Industrie,

politischer Wohlstandsgarantie, schulförmiger Erziehung, Massenmedien, Freizeitkonsumangeboten usw. die typisch erwartbare Motivlage der Menschen, insbesondere der jeweils heranwachsenden Generationen verändert. Das bedeutet, daß man auf der Seite derer, die die Wohlfahrt empfangen sollen und für die die Politik sich guten Willens abmüht, nicht mit konstanten Einstellungen der Genußbereitschaft und Dankbarkeit und entsprechender politischer „Loyalität" rechnen kann.

In all diesen Hinsichten muß politisches Handeln im Wohlfahrtsstaat davon ausgehen, daß die Verhältnisse, auf die es seine Bemühungen richtet, sich in unerwarteter Weise durch die Bemühung selbst ändern. Schon jetzt hat die Politik es ständig mit *selbstgeschaffenen Wirklichkeiten* zu tun. Die Bedürfnisse, die Unerfreulichkeiten, die fast unlösbaren Probleme, denen sie sich gegenübergestellt sieht, sind zum Teil ihr eigenes Werk. Man denke nur an das Thema Bürokratie. Daraus muß, über kurz oder lang, ein gebrochenes Verhältnis zu den eigenen Zielen folgen.

Die Politik hilft sich in dieser Situation mit relativer Kurzfristigkeit der Kalküle, der Zeithorizonte, der Zielsetzungen. Allgemein verkürzt sich in hochkomplexen Gesellschaften vermutlich der für das Handeln relevante Zeithorizont, weil die Verhältnisse für längerfristige Planung zu komplex sind. Der Politik ist außerdem durch den kurzfristigen Rhythmus der Wahlen eine eigene Zeitstruktur auferlegt. Bei kurzen Zeithorizonten können zahlreiche Interdependenzen ignoriert werden. Sie treten nicht in Erscheinung. Im Blick auf die Vergangenheit kann man vernachlässigen, daß man die Probleme mit genau den Prinzipien erzeugt hat, denen man weiterhin zu folgen gedenkt. Und man kann in bezug auf die Zukunft hoffen, daß die weitläufigen und unübersehbaren Folgen der Jetztzeitplanung im Rahmen des Kontrollierbaren bleiben werden. Kurze Zeithori-

zonte entlasten das Handeln, und dieser Vorteil ist nicht gering zu veranschlagen.

Es mag auf der Ebene *politischer Mentalität* verschiedene Möglichkeiten geben, sich dieser Lage anzupassen, etwa in Formen der Selbststilisierung von Politikern oder in Zufriedenheit mit kurzfristig verfügbaren Indikatoren für Erfolge — zum Beispiel mit Presseresonanz oder miniprozentuale Verschiebungen in Resultaten politischer Wahlen. Auf der Ebene *politischer Theorie* stellen die gleichen Probleme sich in anderer Form. Hier kann und muß Politik im Kontext ihrer gesellschaftlichen Wirklichkeit zum Thema werden, und das erfordert: Erweiterung der Zeithorizonte, Abstraktion und Einbeziehung selbstreferentieller Verhältnisse, hier also der Beteiligung der Politik an der Erzeugung der Wirklichkeit, die für sie zum Problem wird.

Die folgenden Überlegungen halten sich an diese Ebene politischer Theorie. Sie suchen nach einer politischen Theorie *für den* Wohlfahrtsstaat. Dabei geht es nicht nur um eine nach wissenschaftlichen Kriterien vertretbare Theorie *über den* Wohlfahrtsstaat; vielmehr kann eine solche Theorie auch benutzt werden, um diejenigen Reflexionsleistungen aufzuladen, die im politischen System selbst zu erbringen sind. Sofern sie dies leistet, wird sie politische Theorie *im* Wohlfahrtsstaat. Damit ist eine strikte Trennung von Wissenschaft und Politik im Sinne unterschiedlicher sozialer Systeme, unterschiedlicher Kriterien, unterschiedlicher Verantwortungen nicht in Frage gestellt. Vorausgesetzt ist jedoch: daß Kommunikation trotzdem möglich bleibt.

# II. Rückständige Theorie

Ob wir es wissen oder nicht und ob wir uns erinnern oder nicht: die politischen Vorstellungen, die unsere Alltagsorientierungen bestimmen und die sich mit Begriffen wie Verfassung, Politik, Demokratie, Grundwerte, Rechtsstaat, Sozialstaat verbinden, haben ein theoretisches Fundament. Damit ist nicht gemeint, daß es eine theoretisch orientierte Wissenschaft gibt, die sich mit ihnen befaßt. Dies selbstverständlich auch! Wichtiger aber ist, daß solche Begriffe und die ihnen folgenden institutionellen Errungenschaften mit Hilfe von Theorie ins politische System eingeführt worden sind.

Wichtiger in der aktuellen Situation ist dies deshalb, weil hiermit ein anderes Verhältnis zu Zeit und Geschichte und auch ein anderes Verhältnis der Theorie zur praktischen Politik impliziert ist. Die wissenschaftlichen Bemühungen um ein Erkennen der Strukturen und Prozesse von Politik beschränken sich zwar (zumeist) auf eine Beschreibung und Erklärung dessen, was sie vorfinden. Sie mögen sich im begrenzten Umfange auch um Entwicklungsprozesse bemühen. Ihre politische Verwendung geht jedoch weit darüber hinaus. Sie überschreitet das Äußerungsniveau der erkennenden Wissenschaft dadurch, daß sie Ansichten, Begriffe, Meinungen, Resultate in die Politik einführt und mit ihrer Hilfe Politik macht oder verhindert.

In diesem Sinne war das Entstehen des neuzeitlichen Staates in Europa begleitet von politischer Theorie, die die Entwicklung, soweit schon sichtbar, reflektierte, auf ihre Probleme reagierte und Lösungen rechtlicher und institutioneller Art anbot. Politische Reflexion dieser Art wird sehr rasch von der Politik selbst absorbiert und wird damit zum Moment des Gegenstandes, über den sie nachsinnt. Sie taucht sozusagen aus den reinen

Höhen der Theorie in die trübe Atmosphäre der Realität ein, wird dadurch abgelenkt, ausgewertet, reifiziert und somit ein Moment dessen, was eine neue Theorie zu erkennen sich bemüht. Unsere Institutionen sind ein Relikt solcher Prozesse und bedürfen deshalb von Zeit zu Zeit politischer Re-reflexion.

Als im 16. Jahrhundert erstmals neuartige politische Konzentrationen sichtbar wurden, hatte man zunächst an eine Straffung alter Denkfiguren und Argumentationsmittel gedacht — etwa in der theologisch-juristischen Vorstellung einer unmittelbar von Gott gegebenen natürlichen Gewalt (Molina, Suarez, Conring), im Souveränitätsbegriff Bodins, im Konzept einer besonderen Staatsräson oder schließlich in der Anerkennung eines unvermeidlichen Momentes der Willkür in der Lenkung der Staaten (Filmer, Hobbes). Die dann folgende Reaktion auf diese Theorien und auf ihre Realisation im „absoluten" Staat hat die moderne Wirklichkeit geformt.

Die Willkürkomponente (Autonomie) an der Spitze des Staates erwies sich als der Stein des Anstoßes. Sie war mit der moralischen Unterscheidung von guter und schlechter (despotischer) Herrschaft und einer entsprechenden Ordnung von Widerstandsrechten nicht mehr zu fassen. Auf sie wurde der Doppelzugriff von Rechtsstaat und Demokratie angesetzt. Auf der Ebene institutioneller Realisierungen entsprach dem ein bereits komplexes Instrumentarium, das sich seit der Französischen Revolution als politisch durchsetzbar erwies. Zum einen die Idee der Verfassung. Sie konnte das Problem einer rechtlichen Begründung des Rechts lösen, — wenn nicht logisch, so doch effektiv. Zum anderen die Idee der Gewaltenteilung. Sie konnte Willkür auf den Weg des Rechts kanalisieren dadurch, daß ein Staatsorgan dem anderen Entscheidungen nur abnimmt, wenn sie der Form des Rechts genügen. Schließlich die Idee der demo-

kratischen Wahl und der Zeitbefristung der Amtsausübung in Parlament und Regierung, mit der das rechtlich nicht faßbare Moment letzter, souveräner Willkür unter Kontrolle gebracht wurde, zumindest unter das Gebot von Rücksichten im eigenen politischen Interesse.

Die sich im 19. Jahrhundert abzeichnende Realisation dieses Theorieschubs bildet den Ausgangspunkt für eine darauf aufbauende Entwicklung zum Wohlfahrtsstaat. Das Volk wird über Volksvertretungen politisch relevant. Mehr und mehr Aspekte des individuellen Lebens und besonders die zahllosen Betroffenheiten durch Folgen der industriellen Entwicklung lassen sich als Themen ins politische Leben einführen. Die Einstellung hierzu wird zum Differenzpunkt für politische Parteien, die sich seit dem Ende des 19. Jahrhunderts organisatorisch festigen. Sie wird in der Form von Grundrechten, Grundwerten, Grundwertprogrammen in den allgemein akzeptierten Kanon politischer Legitimation aufgenommen. Die Willkürproblematik verlagert sich damit auf das Anmelden von Ansprüchen, die um politische Relevanz konkurrieren, und auf das vorsichtige Abschwächen, Ausbalancieren, Aufschieben oder auch Abwehren solcher Ansprüche auf Besserstellung in Sachen „Qualität des Lebens".

Das 19. Jahrhundert bietet in seinen Tendenzen zum Wohlfahrtsstaat ein noch recht unübersichtliches, sachlich und regional fragmentiertes und dadurch komplexes Bild[1]). Erst im 20. Jahrhundert vereinfacht sich die Situation und wird dadurch theoretisch faßbar. Erst jetzt werden die Tendenzen zum Trend. Man denkt von „Hilfe" (bei der es ein Gebot der politischen Klugheit sein mag, sie zu gewähren) um auf „Anspruch". Es ent-

[1]) Vgl. dazu Asa Briggs, The Weifare State in Historical Perspective, Europäisches Archiv für Soziologie 11 (1961), S. 211—258.

steht eine Art außerparlamentarische Mitsprache der Arbeiterschaft bei der Zementierung und Verteilung aller Errungenschaften. Der Kapitalismus selbst wird wohlfahrtsstaatlich „korrumpiert", nicht zuletzt durch den (negativen) Zusammenhang von Wohlfahrt und Arbeitslosigkeit. Und vor allem entsteht erst jetzt mit der gesicherten Anerkennung des Wohlfahrtsstaates jener rekursive Prozeß, in dem der Wohlfahrtsstaat selbst die Zustände und Probleme erzeugt, auf die er reagiert.

Von dieser heute sichtbaren Realität des mit Selbstantrieb ausgestatteten, automobilen Wohlfahrtsstaates gehen die folgenden Überlegungen aus. Für die damit gegebene historische Situation fehlt eine angemessene politische Theorie — jedenfalls eine Theorie auf dem Niveau, auf dem die Tradition das Problem der Willkür politischer Machtausübung gestellt und gelöst hatte. Die Alltagsorientierung des politischen Handelns läßt sich durch diejenigen Theorien führen, die in den Institutionen stecken und die durch die Verfassung in Normen transformiert sind. Man geht zum Beispiel vom Begriff des Staates, vom Schema der Staatsorgane, von den rechtlichen Bindungen der Verfassung, vom Rhythmus der politischen Wahlen und von der Programmatik der Grundwerte aus und hat es im übrigen mit täglich neu auf den Tisch kommenden Anforderungen zu tun. Aber all diese Einrichtungen sind Antworten auf historisch bedingte Problemstellungen, und die Frage ist, ob man heute nicht zusätzlich andere Problemstellungen, ja einen ganz anderen Kontext des Problemverständnisses in Rechnung stellen müßte.

Die Theorieablagerungen, die uns in den Institutionen entgegentreten, sind in den Jahrhunderten aufgeschichtet worden, in denen es um die Durchsetzung der modernen Gesellschaft gegen die Adelsgesellschaften der alten Welt ging. Ihr Anlaß war die Ausdifferenzierung eines besonderen politischen Systems zu höherer funk-

tionaler Autonomie unter Freistellung von Kontrollen durch die Oberschicht und durch organisierte Religion. Ihr Thema war die Sicherung und Entschärfung dieser Autonomie, die Ermöglichung und Eingrenzung des willkürlichen Einsatzes politischer Macht. Ihr heimliches Problem war die Komplexität der Verhältnisse, mit denen Politik es unter modernen Bedingungen zu tun hat. Diese Entwicklung hat ihr Ende erreicht. Ihre Errungenschaften können nicht aufgegeben werden. Sie definieren die Systemstrukturen der Moderne. Aber die Probleme, die an diesem Gesellschaftssystem heute sichtbar werden, lassen sich mit den Theorien nicht mehr begreifen, die den Prozeß seiner Durchsetzung reflektieren. Sie sind als Theorien — nicht als Rechtsformen und als Institutionen! — historisch überholt. Uns steht eine andere Realität vor Augen, eine selbstgewollte, politisch miterzeugte Realität, die man gleichwohl nicht ohne Einschränkung und nicht ohne Zukunftssorgen bejahen kann.

In dieser geschichtlichen Lage kann es nicht das Ziel sein, die Wirklichkeit, gemessen an Idealen oder Utopien, für mangelhaft zu erklären; und erst recht geht es nicht darum, die theoretischen und institutionellen Errungenschaften, auf die der moderne Wohlfahrtsstaat aufbaut — also namentlich: Verfassung und rechtsstaatlich-demokratische Domestikation willkürlicher Gewalt — „kritisch" in Frage zu stellen. Tendenzen dieser Art lassen sich zwar beobachten, vor allem im Rahmen eines politisch reaktivierten Marxismus. Sie bedienen sich jedoch einer zu einfachen Argumentation. Im Kern handelt es sich um eine Verschiebung der Herrschaftskritik aus der Politik, wo sie nicht mehr überzeugen kann, in die Ökonomie[7]). Die in der Ökonomie über

[7]) Dies gilt bei allem neuerlichen Interesse an „Staatstheorie" unverändert. Siehe z. B. die Darstellung der Geldnot des Wohlfahrtsstaates als eine „aus dem Produktionssystem

die Gewalt Verfügenden werden „Kapitalisten" genannt und frontal abgelehnt, ohne daß die Analyse hinreichende Tiefenschärfe gewänne. Wie weit das ohne Zweifel bedeutende Theoriewerk von Karl Marx (1818—1883) hierfür noch Deckung gibt, braucht an dieser Stelle nicht untersucht zu werden. Die historische Entwicklung ist zu rasch vorangeschritten — nicht zuletzt durch Versuche politischer Realisation der Marxschen Theorie —, als daß man auf dieses Arsenal noch zurückgreifen könnte.

Entgegen allem Anschein fehlt es dem Marxismus und ähnlichen „linken" Theorien an Radikalität — nicht an politischer Radikalität, wohl aber an theoretischer Radikalität. Die Begriffsmittel sind angesichts des heutigen Standes wissenschaftlicher Entwicklung nicht hinreichend abstrahiert. Die dialektische Struktur der Theorie verlangt stark vereinfachte Ansatzpunkte für Negation. So wird die eine Frage des Eigentums an den Produktionsmitteln für die Kardinalfrage der modernen Gesellschaft gehalten. Das erlaubt jene Verschiebung von Herrschaftskritik aus der Politik in die Ökonomie, es ermöglicht aber keine eindringende Analyse der gesellschaftlichen Realitäten am Ende des 20. Jahrhunderts.

Nicht weniger fatal ist jedoch das schlichte Begrüßen einer „Tendenzwende", das sich mit Desaster linker Ideenpolitik wie mit einem unverhofften Geschenk begnügt. Daß ein Versuch, die Gesellschaft zu begreifen, mißlungen ist, rechtfertigt es noch nicht, einen solchen Versuch nicht mehr zu unternehmen. Das Tempo, in dem die gesellschaftlichen Verhältnisse sich ändern, verbietet ein Sichtreibenlassen. Man muß damit rechnen, daß die moderne Gesellschaft erst jetzt die Bedingungen

resultierende strukturelle Finanzkrise des entwickelten Interventionsstaates", in: Rolf Richard Grauhan / Rudolf Hickel (Hrsg.), Krise des Steuerstaats? Widersprüche, Perspektiven, Ausweichstrategien, Opladen 1978 (Zitat S. 18).

ihrer Möglichkeit zu Gesicht bekommt, und zwar auf dem Umwege über ihre Umwelt. Wenn das aber zutrifft, ist nicht Herrschaftskritik im politischen und/oder ökonomischen Bereich, sondern System/Umwelt-Analyse die Form, in der die drängenden Fragen der Gegenwart aufgenommen werden können.

# III. Gesellschaftstheoretische Grundlagen

Jede politische Theorie ist explizit oder implizit durch gesellschaftstheoretische Prämissen geleitet, denn Politik ist ein gesellschaftliches Phänomen. Gegen die alteuropäische Annahme einer politischen Begründung der Gesellschaft hatte man im 19. Jahrhundert die These einer Trennung von Staat und Gesellschaft gesetzt. Sie wurde mit einer Einschränkung des Gesellschaftsbegriffs auf das System der Bedürfnisse, mit anderen Worten: auf Wirtschaft, teuer bezahlt. Vielfach wirkt diese Theoriedisposition heute noch nach. So sieht der Politiker und vor allem der Verfassungsjurist häufig die Gesellschaft als etwas, was dem Staat „gegenübersteht"[a]). Man sagt: der Staat habe es mit den „gesellschaftlichen Kräften" zu tun. Aber der Staat ist nichts außerhalb der Gesellschaft, er ist eines ihrer Funktionssysteme. Deshalb empfiehlt es sich, eine andere Sprachregelung zu treffen. Die Gesellschaft ist das umfassendste Sozialsystem, das alle möglichen Kommunikationen zwischen Menschen ordnet. Das politische System ist eines ihrer Teilsysteme, neben dem sich andere Teilsysteme ausdifferenziert haben, vor allem soziale Systeme für Religion, Wissenschaft, Wirtschaft, Erziehung, Familienleben, medizinische Betreuung etc. Diese einzelnen Teilsysteme aktualisieren Gesellschaft aus einem jeweils spezifischen Blickwinkel mit je spezifischen System/Umwelt-Perspektiven. So gehören Wirtschaftssystem und Erziehungssystem zur sozialen Umwelt des politischen Systems, und andererseits gehört das politische System zur Umwelt von Erziehung bzw. von Wirtschaft. Diese Trennung schließt hohe wechselseitige Abhängigkeiten nicht aus; aber sie

[a]) Siehe zu dieser Tradition und ihrer fortdauernden Wirksamkeit Ernst-Wolfgang Böckenförde (Hrsg.), Staat und Gesellschaft, Darmstadt 1976.

ist "Voraussetzung dafür, daß die Ansprüche an die einzelnen Funktionen in der Gesellschaft gesteigert werden und gesteigert erfüllt werden können.

Menschen, konkrete individuelle Personen nehmen an all diesen sozialen Systemen teil, gehen aber in keinem dieser Systeme und auch nicht in der Gesellschaft selbst ganz auf. Die Gesellschaft besteht nicht aus Menschen, sie besteht aus Kommunikationen zwischen Menschen. Es ist wichtig, diesen Ausgangspunkt festzuhalten. Er trennt die systemtheoretische Gesellschaftstheorie von der älteren Tradition des politischen Denkens und bildet eine unerläßliche Voraussetzung für eine Analyse der Umweltbeziehungen des Gesellschaftssystems und seiner Teilsysteme — eine Analyse, auf die es uns entscheidend ankommt.

Ausgehend von diesen Prämissen kann man die bisherige gesellschaftliche Entwicklung als *Steigerung von Kommunikationsleistungen* (aber nicht: als Steigerung des Menschen im Sinne Rousseaus oder Nietzsches) begreifen. Über kulturelle Errungenschaften, die wir hier nicht im einzelnen benennen, geschweige denn vorführen können, wurden die Erfolgschancen menschlicher Kommunikation ins Unwahrscheinliche getrieben. Dabei haben zwei Prinzipien konkurriert: die Ausdifferenzierung einer besonderen Oberschicht mit schichtintern erleichterter, folgenreicher Kommunikation und die Ausdifferenzierung besonderer Funktionsschwerpunkte, zunächst vor allem religiöser, militärisch-politischer und kommerzieller Art. Vor diesem Hintergrund gewinnt die moderne Gesellschaft ihr besonderes, historisch einmaliges Profil. Sie ist durch einen Primat funktionaler Differenzierung mit der Folge einer immensen Steigerung hochspezialisierter Kommunikationen und Kommunikationserfolge gekennzeichnet. Damit kann das menschliche Handlungspotential wie nie zuvor organisiert, spezialisiert und koordiniert werden. Wissenschaftlich ge-

sicherte Wahrheit, Geld, politisch organisierte und in Rechtsform ausgeteilte Macht wirken als Handlungsauslöser selbst dann, wenn es um ein Verhalten geht, daß der Mensch, anthropologisch gesehen, von sich aus nie ausführen würde. Das Unwahrscheinliche wird möglich, ja routinemäßig erwartbar, kann in seinen Effekten kumulieren, kann sich selbst steigern und hat mit allem dem tiefgreifende Auswirkungen auf die Umwelt der Gesellschaft, auf das Ecosystem des Erdballs mit Einschluß des Menschen selbst.

Als Resultat dieser Entwicklung ist eine Vielzahl von sozialen Systemen entstanden, die hohe *Sensibilität für bestimmte Sachfragen* mit *Indifferenz für alles übrige* verbinden. Das begrenzte Vermögen, sich an einer komplexen Umwelt zu orientieren, wird an verschiedenen Stellen auf verschiedene Weise eingesetzt, muß aber immer mit Unaufmerksamkeit in allen übrigen Hinsichten bezahlt werden. Jede Weiterführung dieser Entwicklung vermehrt Sensibilität und Indifferenz zugleich, und sie vermehrt *Indifferenz überproportional,* weil jeder Bestimmung von Aufmerksamkeit die Indifferenz für *alles übrige* entsprechen muß.

Zivilisation und ihre Folgen sind, mit anderen Worten, ein Resultat der Ausdifferenzierung menschlicher Kommunikationsleistungen aus ihren natürlichen Bedingungen. Unter Gesichtspunkten soziokultureller Evolution ist dabei heute ein Zustand erreicht, in dem das Gesellschaftssystem seine Umwelt tiefgreifend verändert und damit die Voraussetzungen ändert, auf denen die eigene Ausdifferenzierung beruht. Zur Anpassung an diese Situation steht wiederum nur Kommunikation zur Verfügung, und es fragt sich, ob und wie die traditionellen Erfolgsbedingungen für Kommunikation, vor allem wissenschaftlich qualifizierte Wahrheit, rechtlich qualifizierte Macht und Geld diesen Anforderungen genügen können.

Hierfür ist eine der wichtigsten, das Problem nochmals dramatisch zuspitzenden Einsichten: daß eine Gesellschaft, die in Funktionssysteme gegliedert ist, *über keine Zentralorgane* verfügt. Sie ist eine Gesellschaft *ohne Spitze* und *ohne Zentrum*[*]). Die Gesellschaft ist in der Gesellschaft nicht nochmals durch ein eigenes, sozusagen genuin gesellschaftliches Teilsystem repräsentiert. In den geschichteten Gesellschaftssystemen der alten Welt war genau dies die Funktion des Adels, der maiores partes gewesen. Die Adelsethik hatte dem Rechnung getragen, und von den Funktionen her gesehen konkurrierten Politik und Religion um den Primat der gesellschaftlichen Orientierung. Die Gesellschaft wurde als „societas civiles" bzw. als „corpus Christi" begriffen. Die strukturellen Bedingungen für dieses Repräsentieren des Ganzen im Ganzen lagen jedoch in einer schichthierarchischen Systemdifferenzierung und sind mit dieser verschwunden. Die moderne Gesellschaft ist ein System ohne Sprecher und ohne innere Repräsentanz. Eben deshalb werden ihre Grundorientierungen zu Ideologien. Vergeblich sucht man innerhalb der» gesellschaftlichen Funktionssysteme nach einem a priori, und ebenso vergeblich klagt man über den Niedergang der Kultur und die Krise der Legitimation. Es handelt sich

[*]) Daß wir hier zwei Begriffe — Zentrum und Spitze — nennen müssen, hat ihrerseits Gründe, die in der alteuropäischen Tradition verborgen liegen und mit ihrer Unterscheidung von Ethik und Politik zusammenhängen. Im Anschluß an diese aristotelische Unterscheidung war die Sozialethik als Lehre von der Freundschaft in Richtung auf ein Zentrum, auf verdichtete, gesteigerte, perfekte Freundschaft der Tugendvirtuosen ausgearbeitet worden (Panaitios, Cicero). Die Lehre von der politischen Gesellschaft (societas civilis) blieb mit ihrer Ordnungsvorstellung dagegen hierarchisch strukturiert. Die Differenz mag selbst eine semantische Funktion für die Diffusion von Aufmerksamkeit gehabt haben. Jedenfalls hinterläßt sie die Möglichkeit, das, was wir in der modernen Gesellschaft vermissen, in zwei Hinsichten zu formulieren, als Zentrum und als Spitze.

um ein strukturell bedingtes Phänomen: um die Bedingung der Komplexität und der jeweils funktionsspezifischen Leistungsfähigkeit der modernen Gesellschaft.

Die politische Theorie hat immer wieder — von Hegel über Treitschke bis zu Leo Strauss und Hannah Arendt — versucht, dieser Diagnose zu widersprechen und den Staat oder die Politik als das Steuerungszentrum der Gesellschaft und als ethische Grundverantwortung für das, was in ihr und mit ihr geschieht, zu begreifen. Dies geschieht typisch — und bezeichnenderweise! — im Rückgang auf den griechischen, den platonischen oder den aristotelischen Begriff von Politik. Ein überalterter, längst nicht mehr passender Begriffsapparat scheint durch neuartige Anforderungen neue Plausibilität zu gewinnen[10]). Eine der Grundfragen der theoretischen und politischen Orientierung in der Gegenwart ist damit: ob man die Vorstellung einer Gesellschaft ohne Zentrum aushalten kann und gerade darin die Bedingungen für eine demokratisch-leistungsfähige Politik sieht; oder ob man glaubt, der Politik angesichts der Gesamtlage des Gesellschaftssystems wiederum eine Zentralverantwortung zuweisen zu können oder gar zu müssen, an der möglicherweise ihre derzeitigen Grenzen und die schwerfälligen Prozeduren demokratischer Meinungsbestimmung zerbrechen werden.

Mit der hier versuchten theoretischen Diagnose ist diese Frage im Sinne der erstgenannten Lösung beantwortet: Man kann eine funktional differenzierte Gesellschaft nicht auf Politik zentrieren, ohne sie zu zerstören. Aber es ist klar, daß diese Überlegung im politischen Raum nur als Option aufgenommen werden kann und daß sie als politische Theorie auch politisch vertreten werden muß.

[10]) Vgl. hierzu Stephen T. Holmes, Aristippus in and out of Athens, American Political Science Review 73 (1979), S. 113—128.

Eine weitere Überlegung führt auf das gleiche Problem hin. Die gegenwärtig vorherrschende Form der Differenzierung des Gesellschaftssystems hat so starke Auswirkungen auf dessen Umwelt, auf naturale und motivationale Ressourcen, auf Dinge und Menschen, daß die Umwelt zum zentralen Zukunftsfaktor zu werden beginnt. Man muß damit rechnen, daß diese rasch zunehmende Relevanz der Umwelt weitreichende Anpassungen in der internen Differenzierungsstruktur des Gesellschaftssystems erzwingen und insgesamt die Bedeutung der internen Differenzierung wieder mindern, also auch das Anspruchsniveau in Bezug auf Spezialfunktionen wieder senken wird. Mentalitätsänderungen, die dieser Prozeß auslöst, lassen sich beobachten — vor allem in der Suche nach Lebensformen, die sich von der Differenzierungsschematik der Gesellschaft insgesamt distanzieren, ferner im Aufleben eines politischen Regionalismus, im Experimentieren mit Selbsthilfegruppen, im Rückgang auf relativ schlichte naturnahe, lokale Präferenzen und Ähnlichem mehr. Auch hieraus ergibt sich die Frage, ob ein als Demokratie ausdifferenziertes Funktionssystem für Politik diesen Anpassungsprozeß führen kann, wo es doch zugleich sein Opfer ist, oder ob Hinnahme des Unvermeidlichen der politisch bequemere und auch für die Erhaltung demokratischer Politik sinnvollere Ausweg ist. In jedem Falle bieten Kontroversen und Parteiungen, bei denen es ausschließlich um das Ausmaß der staatlichen Kontrolle wirtschaftlicher Produktion und Verteilung geht, keinen zureichenden Rahmen für die Entscheidung dieser Grundfrage.

# IV. Wohlfahrtsstaat: Politische Inklusion

Der Wohlfahrtsstaat wird zumeist als Staat charakterisiert, der für bestimmte Schichten der Bevölkerung in großem Umfange Sozialleistungen bereitstellt und dafür in rasch wachsendem Maße Kosten aufzubringen hat. Es liegt dann die Prognose auf der Hand, daß dieses Unternehmen an seinen Kosten scheitern wird. Diese Diagnose und die aus ihr folgende Therapie der Sparsamkeit (oder auch: des auf alle Fälle notwendigen, wie immer zu erzwingenden wirtschaftlichen Wachstums) erfaßt jedoch nur Symptome und nicht die gesellschaftlichen Tiefenstrukturen des Phänomens. Wir bilden deshalb — in Anlehnung vor allem an T. H. Marshall — einen anderen Begriff des Wohlfahrtsstaates, und zwar mit Hilfe des soziologischen Prinzips der *Inklusion*[11]).

Der Begriff der Inklusion meint die Einbeziehung der Gesamtbevölkerung in die Leistungen der einzelnen gesellschaftlichen Funktionssysteme. Er betrifft einerseits *Zugang* zu diesen Leistungen, andererseits *Abhängigkeit* der individuellen Lebensführung von ihnen. In dem Maße, als Inklusion verwirklicht wird, verschwinden Gruppen, die am gesellschaftlichen Leben nicht oder nur marginal teilhaben[12]). Die Gliederung der Bevölkerung

[11]) Vgl. T. H. Marshall, Class, Citizenship, and Social Development, Garden City N.Y. 1964; ferner, Gemeinschaftsbildung und soziale Integration betonend, Talcott Parsons, The Systems of Modern Societies, Englewood Cliffs N.J. 1971, insb. S. 11, 92ff., und (im Anschluß an Marshall und Stein Rokkan) Peter Flora / Jens Alber / Jürgen Kohl, Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten, Politische Vierteljahresschrift 18 (1977), S. *707—772.*

[12]) Die bewußte entwicklungspolitische Beibehaltung solcher Marginalität, die Ausschließung ganzer Bevölkerungsgruppen aus der Partizipation an gesellschaftlichen Leistungen könnte man daher auch *Exklusion* nennen. Im Anschluß daran ließe sich die Frage aufwerfen, ob die *Evolution* moderner Le-

nach Umfang der Teilhabe tritt zurück (obwohl nach wie vor höhere Schichten durch höhere Partizipation in wohl allen Funktionsbereichen ausgezeichnet sind), und an die Stelle tritt die Menge der allgemein und gleich relevanten Individuen, die in den einzelnen Funktionssystemen Komplementärrollen übernehmen.

Das Phänomen, das als Inklusion bezeichnet wird, hat selbst historischen Charakter. Es entsteht erst mit der Auflösung der ständisch-geschichteten Gesellschaft Alteuropas. Diese hatte jede Person (genauer: jede Familie) einer und nur einer Schicht zugewiesen. Die Person war durch ihren Stand definiert, war dadurch sozial lokalisiert und untergebracht. Durch das Differenzierungsschema der Gesellschaft war also zugleich der Mensch als soziales Wesen differentiell bestimmt und festgelegt. Mit dem Übergang zu einer primär an Funktionen orientierten Differenzierung mußte diese Ordnung aufgegeben werden; denn es ist offensichtlich unmöglich, Menschen auf die Systeme für Religion, Wirtschaft, Wissenschaft, Erziehung, Politik so zu verteilen, daß jeder Einzelne in einem und nur in einem diesen Systeme lebt. An die Stelle der alten Ordnung treten Zugangsregelungen. Der Mensch lebt als Individuum außerhalb der Funktionssysteme, aber jeder Einzelne muß zu

bensbedingungen in Europa als allmähliche Inklusion charakterisiert werden kann, die *geplante* und *planmäßig beschleunigte* Entwicklung anderer Regionen dagegen vorläufige Exklusionen erfordert. Andererseits ist auch die Geschichte Europas nicht ganz frei von Exklusionen. Zu diesem Aspekt des puritanischen Ethos vgl. mit besonderem Bezug auf das heutige Südafrika Jan J. Loubser, Calvinism, Equality, and Inclusion: The Case of Africaner Calvinism, in: S. N. Eisenstadt (Hrsg.), The Protestant Ethic and Modernization: A Comparative View, New York 1968, S. 367—383. Siehe ferner Jeffrey C. Alexander, Core Solidarity, Ethnic Outgroup, and Social Differentation: A Multidimensional Model of Inclusion in Modern Societies, in: Jacques Dofny / Akinsola Akiwowa (Hrsg.), National and Ethnic Movements, London 1980, S. 5—28.

jedem Funktionssystem Zugang erhalten, wenn und soweit seine Lebensführung die Inanspruchnahme gesellschaftlicher Funktionen erfordert. Vom Gesellschaftssystem aus gesehen wird dieses Erfordernis mit dem Prinzip der Inklusion formuliert. Jedes Funktionssystem bezieht die Gesamtbevölkerung ein, aber nur mit jeweils funktionsrelevanten Ausschnitten ihrer Lebensführung. Jedermann genießt Rechtsfähigkeit und Rechtsschutz, jeder wird schulförmig erzogen, jeder kann Geld erwerben und ausgeben, usw. Vor dem Hintergrund dieser Inklusionsgebote wird die *Ungleichheit der faktischen Chancen* zum Problem; und dies genau deshalb, weil sie durch das Differenzierungsschema der Gesellschaft nicht mehr getragen, sondern funktionslos reproduziert wird.

Die Realisierung des Inklusionsprinzips im Funktionsbereich von Politik führt in ihren Konsequenzen zum Wohlfahrtsstaat. Wohlfahrtsstaat, das ist realisierte politische Inklusion. Dabei geht es keineswegs nur um die Sicherung und laufende Erhöhung eines Mindeststandards sozialen Wohlergehens für jedermann[18]), sondern durchaus auch um Sonderprobleme der verschiedensten Art, die für jedermann akut werden können, sofern er in bestimmte Situationen gerät. Die Steigerung verläuft daher nicht nur in Richtung auf Anhebung allgemeiner Mindeststandards, sondern auch in Richtung auf Entdeckung immer neuer Probleme — sichere Bootsstege für Sonntagssegler, Heißlufthändetrockner in öffentlichen Toiletten usw. — als öffentlicher Aufgaben.

Die Einbeziehung immer weiterer Aspekte der Lebensführung in den Bereich politischer Gewährleistung

[18]) So die Definition bei Harold L. Wilensky, The Welfare State and Equality: Structural and Ideological Roots of Public Expenditures, Berkeley Cal. 1975, S. 1: „The essence of the welfare State is government-processed minimum Standards of income, nutrition, health, housing, and education, assured to every Citizen as a political right, not as charity."

hat sich schrittweise entwickelt; sie läuft parallel zur, und ist bedingt durch die, Ausdifferenzierung des politischen Systems. Im ersten Schritt ging es dem neu entstehenden Territorialstaat um Gewährleistung von sicherem Rechtsschutz auf einem bestimmten Gebiet. Politische Gewalt wurde in der Theorie (seit Bartolus) als Jurisdiktion definiert. In dem Maße als Gesetzgebung und Steuern hinzukamen und damit auch über die Bedingungen der Staatstätigkeit disponiert werden konnte, trat das Problem der Einbeziehung der Bevölkerung in diesen Dispositionskreis auf. Es wurde in der Form der aktiven Beteiligung an parlamentarischer Demokratie gelöst. Die Realisation der Demokratie aber bedeutete das Ende der Lehre vom begrenzten Staatszweck[14]). Hieraus wiederum ergab sich die immer weiterreichende Einbeziehung von Bedürfnissen und Interessen der Bevölkerung in den Bereich möglicher politischer Themen[15]). Da Politiker die Zustimmung der Bevölkerung zu ihrer Amtsführung gewinnen müssen, lag es ihnen nahe, die Bevölkerung in ihren Interessen anzusprechen, Verbesserungen in Aussicht zu stellen, auf Probleme hinzuweisen; und die zunehmende Künstlichkeit der Lebensbedingungen nach der industriellen Revolution boten mehr als genug Anlässe für dieses Vorgehen.

Die politische Inklusion muß nicht unbedingt einklagbare Rechtsansprüche auf alle Qualitäten des Lebens

[14]) Vgl. hierzu und zu Rekonstruktionsversuchen Klaus Hespe, Zur Entwicklung der Staatszwecklehre in der deutschen Staatsrechtswissenschaft des 19. Jahrhunderts, Köln-Berlin 1964.

[15]) Deutschland gilt in dieser Entwicklung in vielen Hinsichten als abweichender Fall — vor allem, weil hier auf in Westeuropa bereits erkennbare Tendenzen oft abwehrend oder auch vorwegnehmend reagiert wurde. Vgl. dazu Flora et al., a.a.O. (1977); Wolf gang Zapf, Modernization and Weifare Development: The Case of Germany, Social Science Information 18 (1979), S. 219—246.

gewähren. Ihre Semantik hat sich jedoch deutlich von „Wohltat" auf „Anspruch" verlagert. Es entspricht nicht dem Selbstbewußtsein des freien Bürgers (das heißt: der Interessenorganisationen), Wohltaten zu erbitten. Das hieße: die Abweisung schon vorweg in Kauf zu nehmen. Man „fordert" und „findet sich nicht ab". Dieser Stil gehört zu den Präsentationserfordernissen im politischen Durchsetzungskampf, und die entsprechende Einschätzung wird von den Verteilungsinstanzen übernommen. So muß man sich nicht wundern, daß es, weil es keine Wohltaten mehr gibt, auch keine Undankbarkeit mehr gibt[16]).

Eine Theorie, die die daraus entstandene Situation reflektiert, mag dazu neigen, die Totalkonditionierung des erreichten Niveaus der Lebensführung durch Politik zu unterstellen — und damit ins antike Modell zurückzufallen. Oft wird auch eine Rückentwicklung der Differenzierung von Politik und Wirtschaft („Staat" und „Gesellschaft") konstatiert. Solch ein Denken läßt schließlich Differenzierung nur noch innerhalb der organisatorischen Apparatur zu, mit der die Politik ihre Pläne zu realisieren versucht. Die sozialistischen Staaten des Ostblocks gehen bewußt diesen Weg und liefern bereits Anschauungsmaterial für das, was von diesen Prämissen aus politische Realisation sein kann.

Das Konzept des Wohlfahrtsstaates zwingt indes nicht zu so weitgehenden Schlüssen — weder in der Theorie noch in der Praxis. Der Denkfehler liegt in der Unterstellung einer Summenkonstanz: Je mehr politische Determination, desto weniger andere Determination; je

[16]) Schon Saint-Evremond hatte allerdings diese Zweifel, sie gehen also bis ins 17. Jahrhundert zurück: „II y a beaucoup moins d'ingrats qu'on ne croit; car il y a bien moins de généreux qu'on ne pense" (Charles de Saint-Evremond, Sur les ingrats, in: Œuvres, Paris 1927, Bd. I, S. 153—158 [153]).

mehr Staat, desto weniger Freiheit. Dabei ist die zunehmende Komplexität des gesellschaftlichen Lebens, die Vervielfältigung der Hinsichten nicht in Rechnung gestellt, in denen etwas bestimmt werden kann. Unter der Bedingung hoher gesellschaftlicher Komplexität kann es sehr wohl auch Steigerungsverhältnisse geben[17]), in denen ein Mehr an politischer Realisation, wirtschaftlicher Produktivität, wissenschaftlichem Fortschritt mit einem größeren Repertoire an Möglichkeiten individualisierter persönlicher Lebensführung kombinierbar ist — *freilich nur unter sehr spezifischen Bedingungen.* Abstrakt formuliert, bringt uns der Wohlfahrtsstaat mithin nicht so sehr vor das Problem der Totalisierung und Entdifferenzierung; vielmehr geht es um Bedingungen, unter denen Chancen miteinander vereinbar sind und gegebenenfalls rekombiniert werden können.

Es lohnt sich, an dieser Stelle nochmals zurückzublikken auf die Gründe, aus denen im 17. Jahrhundert der Begriff des *Interesses* in die politische Diskussion eingeführt worden war[18]). Um was immer es inhaltlich gehen mag: Interesse ist etwas, was der Interessent nur selbst beurteilen kann. Nur er kann sagen, ob er bestimmte Interessen hat oder nicht. Eben daraus hatte man geschlossen, daß es notwendig sei, ihn am Prozeß der politischen Willensbildung zu beteiligen. Die nicht

[17]) Das ist eine in der Soziologie seit Dürkheim anerkannte These. Vgl. Emile Dürkheim, Über die Teilung der sozialen Arbeit, Dt. Obers. Frankfurt 1977, S. 233 ff.

[18]) Vgl. insb. J. A. W. Gunn, Politics and the Public Interest in the Seventeenth Century, London 1969; ferner auch Felix Raab, The English Face of Machiavelli: A Changing Interpretation 1500—1700, London 1965, S. 157 ff., 246 ff.; Wolfgang Hirsch-Weber, Politik als Interessenkonflikt, Stuttgart 1969; Hartmut Neuendorff, Der Begriff des Interesses: Eine Studie zu den Gesellschaftstheorien von Hobbes, Smith und Marx, Frankfurt 1972; Albert O. Hirschman, Leidenschaft und Interesse: Politische Argumente für den Kapitalismus vor seinem Sieg, Dt. Obers. Frankfurt 1980.

**nur passive (Rechtssicherheit), sondern auch aktive (Demokratie) politische Inklusion setzte diesen selbstreferentiellen Begriff des Interesses voraus. Erst später kamen im Zuge der Inklusion der Gesamtbevölkerung und im Zuge des immer weiteren Ausbaus politischer Betreuungsfelder Zweifel an der „Mündigkeit" des Bürgers auf; und damit korrespondierte dann die Gepflogenheit, Interesse aufgrund sozialwissenschaftlicher Theorien oder aufgrund von statistischen Analysen, die Ungleichheiten ermitteln, zu erschließen. In gewisser Weise tragen so die Sozialwissenschaften zur Entmündigung des Bürgers, die sie beklagen, selbst bei, indem sie über seine Interessen disponieren[19]). Der sozialpolitisch und „praktisch" so bestechende Schluß vom Vergleich aufs Interesse ist ein Fehlschluß[20]). Man kann nicht ernsthaft voraussetzen, daß jedermann an der Behebung aller bemerkenswerten Ungleichheiten — man denke nur an Ungleichheiten der Bildung — ein eigenes Interesse habe. Es bleibt ein Problem, daß die Fähigkeit Interessen zu haben (nicht nur: sie formulieren und durchsetzen zu können), ungleich verteilt ist. Aber darauf abzielende wohlfahrtsstaatliche Planungen haben ein sehr viel engeres Wirkungsfeld als all das, was zu Gunsten von unterstellten Interessen in Gang gebracht werden kann.**

[19]) Dabei ist weniger an konkrete Forschungsansätze oder -ergebnisse gedacht, als an eine damit verbundene tiefliegende Sichtweise, die dann zugleich den Protest gegen sich selbst erzeugt. Vgl. in diesem Zusammenhang auch Friedrich H. Tenbruck, Die unbewältigten Sozialwissenschaften, Zeitschrift für Politik 27 (1980), S. 219—230.

[20]) Dieser Schluß wird auch dadurch gefördert, daß der Wohlfahrtsstaat sich zur Erreichung seiner Ziele der Kommunikationsmedien Recht und Geld bedient, die in der Lage sind, minimale Differenzen sichtbar zu machen und Interesse für oder gegen Veränderungen zu wecken, die andernfalls unbemerkt blieben. Auch insofern verfängt der Wohlfahrtsstaat sich in einer selbstgeschaffenen Wirklichkeit. Wir kommen darauf unter XIII. nochmals zurück.

Bei weiterem Durchdenken führt diese Überlegung zur Differenzierung von Erziehung und Politik. Während Erziehung es mit Interessenentwicklung zu tun haben kann und dafür über eigene Inklusionsprinzipien und -mechanismen (vor allem: allgemeine Schulpflicht) verfügt, kann Politik nur an geformte Interessen anschließen. Gegenüber Personen, die keine Interessen zeigen — und das kann ein Problem der Jugend ebenso wie des Alters sein —, ist politische Bemühung fehl am Platze. Hier stößt man auf immanente Schranken der politischen Inklusion und zugleich auf Anzeichen ihrer Abhängigkeit von Entwicklungen im Bereich der Wirtschaft, der Erziehung und der sozialen Schichtung. Es wäre eine Uberforderung der Möglichkeiten des Wohlfahrtsstaates, aber auch eine eklatante Selbstüberschätzung, wollte man ihn in Richtung auf eine Versorgung der Bevölkerung mit Interessen ausbauen.

# V. Politik als selbstreferentielles System

Inklusion ist ein „offenes" Prinzip insofern, als sie festlegt, *daß* jedermann, aber nicht *womit* jedermann politische Aufmerksamkeit verdient. In dem Maße, als die Selbstbestimmung seines Interesses jedem Einzelnen überlassen bleibt, wird die Zuwendung von Aufmerksamkeit, die politische Selektion und Thematisierung von Interessen zu einer Angelegenheit, die nur noch im politischen System selbst geregelt werden kann. Das erfordert *Kommunikation.* Was politisch relevant werden kann, ergibt sich dann aus der Anknüpfung an das, was politische Relevanz schon besitzt. Politisch Geltendes reproduziert sich selbst, und dies unter Einbeziehung und Absorption von Interessen aus der Umwelt des politischen Systems. Politik konditioniert ihre eigenen Möglichkeiten — und wird anscheinend gerade dadurch sensibel für das, was ihre Umwelt bietet bzw. fordert. Sie ist weder als ein geschlossenes noch als ein offenes System zureichend begriffen. Sie ist beides zugleich.

Die Schwierigkeiten, auf die die Theoriebildung und die weiterführende wissenschaftliche Forschung an dieser Stelle auflaufen, sind in ihrem Gegenstand begründet. Sie sollen mit dem Begriff des „selbstreferentiellen Systems" erfaßt werden.

Als selbstreferentiell kann ein System bezeichnet werden, das die Elemente — hier also politische Entscheidungen —, aus denen es *besteht, selbst produziert und reproduziert*[21]). Obwohl ein solches System aus nichts anderem als aus seinen Elementen besteht, kann eine

[21]) Vgl. den Begriff des Lebens bei Humberto R. Maturana / Francisco J. Varela, Autopoiesis and Cognition: The Realization of the Living, Dordrecht 1980, sowie die These, daß auf der Grundlage einer Ordnung des Lebens keine anderen Systeme als selbstreferentielle möglich sind.

bestimmte Ordnung dieser Elemente sich selbst reproduzieren. Aus dieser Notwendigkeit der Erhaltung der Fähigkeit, in sich selbst immer neue Elemente zu reproduzieren, ergibt sich das Erfordernis der Selbstreferenz als Bedingung für alle Operationen des Systems. Ein selbstreferentielles System kann daher Operationen nur im Selbstkontakt, das heißt unter Abstimmung mit anderen eigenen Operationen durchführen. Es gibt für solche Systeme, ähnlich wie für Gehirne, keine direkten Reiz/Reaktions-Beziehungen zur Umwelt; vielmehr wird alles, was das System tun kann, durch systeminterne Rücksichten bestimmt. Jede Einzelentscheidung bezieht sich, anders könnte sie nicht Entscheidung sein, auf andere Entscheidungen desselben Systems, und die Einzelentscheidung kann ihren eigenen Sinn nur in solchen internen Beziehungen erfahren, etwa als Beitrag zur Förderung oder Verhinderung anderer Entscheidungen, als Glied einer Kette, als abhängig in ihrem Erfolg von Anschlußentscheidungen, oder aus all diesen Gründen auch: als Entscheidung, nicht zu entscheiden, weil Prämissen oder Anschlußmöglichkeiten nicht hinreichend gewährleistet sind.

Ein solches System ermöglicht also die Elemente, aus denen es besteht, selbst. Es bezieht sie nicht aus seiner Umwelt, sondern konstituiert sie in sich selbst. Es kann daher aus Elementen bestehen, die in seiner Umwelt gar nicht (oder nur innerhalb anderer selbstreferentieller Systeme) vorkommen — zum Beispiel aus Handlungen oder aus Entscheidungen, die als isolierte Einzelgänger gar nicht existieren könnten. Das ist aber nur möglich, wenn bei aller Interdependenz mit Prozessen der Umwelt, bei aller Abhängigkeit von Materialien und Informationen, immer auch eine Ordnung selbstreferentieller Produktion intakt und in Gang gehalten wird. Deren Erhaltung wird zum unerläßlichen Moment der Konstitution jedes einzelnen Elements, so daß jedes Element

— in unserem Falle: jede politische Entscheidung — immer auch auf diesen Konstitutionszusammenhang verweist, was immer sonst es inhaltlich und mit Bezug auf die Umwelt besagen mag.

Diese selbstreferentielle Operationsweise hat lange unter dem Vorwurf gestanden, logisch zirkulär und also unergiebig zu sein. Auch liegt es nahe, Selbstbezug als eine Art „Egoismus" zu lesen und abzulehnen. Erst in den letzten Jahren beginnt die Systemforschung ernsthaft, das Problem der Selbstreferenz in Systemen aufzugreifen, und man darf erwarten, daß diese Forschungen auch der politischen Theorie wichtige Anregungen vermitteln werden.

Soziologisch gesehen ist Selbstreferenz ein Resultat evolutionärer Systemdifferenzierung, politische Selbstreferenz demnach ein Resultat der gesellschaftlichen Ausdifferenzierung spezifisch politischer Systeme. Der Ausbau selbstreferentieller Operationsweisen entspricht genau den Anforderungen, die diese historische Entwicklung vorzeichnet und die sie im Maße ihrer Realisierung oktroyiert: Selbstreferenz ermöglicht inhaltliche Offenheit für wechselnde Themen bei relativer Konstanz der operationsleitenden Strukturen (Parteiorganisation, Ministerialorganisation, Recht usw.). Und sie ermöglicht die Inklusion der Gesamtbevölkerung in den Einzugsbereich für Politik — wer immer was immer zum Thema von Politik macht. Daher hat man von einer so gut wie unvermeidlichen Strukturentwicklung auszugehen, die uns auf diesen Typus der Bedienung gesellschaftlicher Funktionen festlegt. Um so mehr kommt es darauf an, das Phänomen adäquat zu begreifen, es gegen Mißverständnisse abzusichern und es in seiner strukturellen Problematik offen zu legen.

Eine genauere Analyse wird davon ausgehen müssen, daß nur Kommunikationszusammenhänge, nicht „Menschen", ausdifferenziert werden können (siehe oben III.).

Es sind die Prozesse politischer Kommunikation, mit denen die Politik sich selbst sensibilisiert, nämlich für Probleme und Aufgaben empfindlich macht, durch die sie sich auf ihre gesellschaftliche Umwelt bezieht. So wird zum Beispiel die politische Relevanz von „Themen" (und ebenso auch: die politische Relevanz von Personen) in internen Kommunikationsprozessen des politischen Systems aufgebaut, gesteigert und dann wieder diskreditiert, ohne daß dem Veränderungen in der Umwelt genau entsprechen müssen. Die politische Diskussion vergewissert sich selbst ihrer Voraussetzungen — und entmutigt sich selbst nach einiger Zeit der erfolglosen Bemühung. Dabei gibt es generell akzeptierte Prämissen, etwa Grundwerte, für die man beim Beginn einer Kommunikationskampagne Konsens schon voraussetzen kann; und es gibt in bezug auf den „Stand der Dinge" eine Art historisches Bewußtsein, für das ein Kurzzeitgedächtnis der Beteiligten ausreicht. Intuition in bezug auf das, was ankommen kann, ist eine wichtige Teilnahmevoraussetzung. Umweltkontakte bleiben unerläßlich; sie geben Anregungen für Initiativen oder auch Argumente für das, was „nicht geht". Aber die eigentliche Betriebsbedingung, die unerläßliche Teilnahmevoraussetzung und das Erkennungsmerkmal für eine Zuordnung von Kommunikationen zum politischen System liegt in der politischen Selbstreferenz: im laufenden Bezug von Politik auf Politik.

Die Idee der Wohlfahrt als politisches Ziel (statt, wie im Mittelalter: pax et iustitia) ist das genaue semantische Korrelat von politischer Selbstreferenz. Selbstreferenz ist ein zunächst tautologisches, Wohlfahrt ein entsprechend unbestimmtes Prinzip. Die Wohlfahrtsförderung kann daher immer sich selbst meinen und Wohlfahrt sagen. „Weifare is of unlimited scope"[22]), sie

[22]) formuliert William A. Robson, Weifare State and Weifare Society: Illusion and Reality, London 1976, S. 174.

hat kein Ende, sie setzt sich selbst zur Produktion ihrer Möglichkeiten und ihrer Probleme voraus. Ebenso sind das Kompensationsprinzip und die Leitwerke der Gleichheit und der Sicherheit keine Schranken, sondern nur Richtpunkte für die Suche von Betätigungsfeldern des Wohlfahrtsstaates. Die Einheit von Selbstreferenz und Wohlfahrtsidee signalisiert die Einheit von rekursiver Geschlossenheit (closure) und thematischer Offenheit der Politik. Die semantische Ausstattung entspricht der Struktur, die sich bei funktionaler Ausdifferenzierung des politischen Systems ohnehin einstellt. Damit verändern sich jedoch die Probleme, mit denen ein solches System es zu tun bekommt.

Während in älteren Gesellschaftsformationen mit hierarchisch strukturierter Politik die Gefahr der Despotie, der Willkür, des Machtmißbrauchs den Punkt einnahm, an dem die Politik zum Problem und zur Selbstgefährdung wurde, kommen im Wohlfahrtsstaat diejenigen Probleme hinzu, die sich aus dem selbstreferentiellen Arbeitsmodus ergeben. Die Frage des Machtmißbrauchs wird damit nicht obsolet, der Rechts- und Verfassungsstaat, der darauf angesetzt ist, nicht überflüssig; aber die Nachteile einer riskanten Strukturentwicklung sind mit diesen Kategorien nicht mehr vollständig erfaßt, und es gibt Symptome für Entwicklungen, die in ganz anderen Richtungen Sorge bereiten. Sie laufen auf Defizienzen in der Umweltwahrnehmung hinaus, und dem ist mit Gewaltenteilung oder mit rechtsstaatlichen Kontrollen nicht abzuhelfen.

Ein typisches Problem selbstreferentieller Systeme (und zwar gerade: gut strukturierter selbstreferentieller Systeme) liegt in der Tendenz zur *Kurzschließung* der Selbstreferenz. In politischen Systemen gibt vor allem das Schema Regierung/Opposition dazu vielfältigen Anlaß. Viel „Politik" spielt innerhalb dieses Gegensatzes. Ein Mißerfolg der Regierung wird auf dem Konto der

Opposition gutgeschrieben und umgekehrt. Ein Angriff auf die „Unfähigkeit" der Regierung beweist fast schon die Fähigkeit der Opposition. Der Kurzschluß liegt in der Technik, sich selbst in der Kritik des anderen darzustellen. Das ist keineswegs nur, wie eine wohlfeile Kritik des Parlamentarismus es haben will, ein Reden zum Fenster hinaus für das Publikum; denn man muß sich doch fragen, ob und wie weit das Publikum bei dieser Art politischer Praxis mitzieht. Aber sicher ist dies die einfachste Form, über alle Themenfelder hinweg und ungeachtet aller Inhalte politische Selbstreferenz in Kommunikation umzusetzen[23]).

Ähnliches gilt in bezug auf das, was man den Spezialcode für Politik nennen könnte: die Klassifikation von Themen nach „progressiv" und „konservativ"[24]). Es scheint zu den Bedingungen der Politikfähigkeit von Themen zu gehören, daß sie sich diesem Schema zuordnen lassen (Bemerkenswerte Ausnahmen bietet vor allem das Feld der Außenpolitik). Diese Zuordnungen ermöglichen Selbst- und Fremdzuordnungen auf die eine bzw. andere Seite und wiederum: Kurzschließung der

[23]) Unabhängig von diesem Problem der selbstreferentiellen Kurzschließung von Opposition gibt es auch Untersuchungen, die darauf hindeuten, daß die Entwicklung zum Wohlfahrtsstaat angetrieben wird durch Parteienkonkurrenz auf der Basis von Klassendifferenzen, und zwar bemühen sich unter dieser Voraussetzung alle Parteien (und nicht nur die, die speziell Unterschichteninteressen vertreten) verstärkt um eine wohlfahrtsstaatliche Programmatik. Vgl. Charles F. Cnudde/ Donald J. McCrone, Party Competition and Weifare Politics in the American States, American Political Science Review 63 (1969), S. 858—866; Edward T. Jennings, Jr., Competition, Constituencies, and Weifare Policies in American States, American Political Science Review 73 (1979), S. 414—429. Das ist um so bemerkenswerter als es im allgemeinen empirisch kaum möglich ist, Unterschiede auf die *Differenz* von Parteien zuzurechnen.

[24]) Hierzu Niklas Luhmann, Der politische Code: „konservativ" und „progressiv" in systemtheoretischer Sicht, Zeitschrift für Politik 21 (1974), S. 253—271.

Selbstreferenz. Über die Inhalte selbst kann man dann mit extremen Vereinfachungen kommunizieren.

Wichtige Kommunikationsbereiche der Gesellschaft können auf der Grundlage binärer Schematismen dieser Art geordnet werden — etwa wahr/unwahr, Recht/Unrecht, gesund/krank. Aber die Frage ist, ob und wie weit es der Politik gelingen kann, in einer Gesellschaft, in der ohnehin vieles sich rasch ändert, mit dem Code progressiv/konservativ eine wirkliche Kontrolle der Sachprobleme zu erreichen. Die Gefahr ist, daß man über Optionen innerhalb dieses Code zu rasch zu Entscheidungen kommt.

Oder zu Nichtentscheidungen. Zusätzlich zum Problem der Kurzschließung verführen komplexe selbstreferentielle Systeme sich selbst zum *negativen Gebrauch* ihrer internen Verknüpfungen. Man könnte auch von Entmutigungswellen sprechen, die relativ hoch liegen. Da im System nur gehandelt werden kann, wenn entsprechende Vorbereitungen vorliegen und wenn entsprechende Anschlußhandlungen zu erwarten sind, liegt es nahe, anderes negativ auf sich selbst zu beziehen, das heißt: nichts zu tun, ohne die „Schuld" bei sich selbst zu sehen. Im engeren Politikbereich hat man von Nichtentscheidungen[25]) im Bereich der Verwaltung von negativer Koordination[26]) gesprochen. Dies Phänomen ist um so bemerkenswerter, als die ältere Theorie immer zu viel, nicht zu wenig Gebrauch von Macht, eher willkürliche Aktivität und nicht Untätigkeit befürchtet hatte. Jedenfalls handelt es sich um ein sehr generell auftretendes Problem, das weder als Eigenart von „Bürokratie" abgetan, noch mit Kontrollen bekämpft werden kann.

[25]) Siehe Peter Bachrach / Morton S. Baratz, Power and Poverty: Theory and Practice, New York 1970.

[26]) Siehe Fritz Scharpf, Planung als politischer Prozeß, Die Verwaltung 4 (1971), S. 1—30, neu gedruckt in ders., Planung als politischer Prozeß, Frankfurt 1973.

Wenngleich der Sprachraum politischer Selbstreferenz Vereinfachungen dieser Art aufweist und auf sie wahrscheinlich auch angewiesen ist, schließt das komplexer orientierte Kommunikationen nicht aus. Kurzschließung und negativer Gebrauch machen die inhaltsleere Zirkularität nur um so deutlicher — und unbefriedigender. Alle selbstreferentiellen Systeme müssen solche internen Zirkel — ich tue, was Du willst, wenn Du tust, was ich will — unterbrechen, und dies geschieht teils durch Verweisung auf ihre eigene *Geschichte,* teils durch Verweisung auf ihre *Umwelt.* Um Begriffe für weitere Verwendung verfügbar zu haben, wollen wir dies *Interdependenzunterhrechung* durch *Historisierung* und durch *Externalisierung* nennen. Beides sind, wohl gemerkt, Interpretationsvorgänge, die sich im System selbst abspielen und keine sicheren Rückschlüsse darauf zulassen, wie die Geschichte wirklich war oder was in der Umwelt wirklich vor sich geht.

Mit Hilfe dieses Begriffsapparats kann man die These formulieren, daß in modernen, komplexen, dynamischen Gesellschaften die Wahl zwischen diesen beiden* Strategien der Historisierung und der Externalisierung nicht dem Belieben überlassen ist. Dafür ändern sich die Verhältnisse zu rasch. Sicher nimmt auch das historische Bewußtsein zu, und gerade die neueren Forschungen einer historischen Staatssoziologie[27]) betonen diese Abhängig-

[27]) Vgl. S. N. Eisenstadt, The Political System of Empires, New York 1963; ders. (Hrsg.), Post-Traditional Societies, New York 1974; S. N. Eisenstadt / Stein Rokkan (Hrsg.), Building States and Nations, 2 Bde. Beverly Hills 1973—74; Charles Tilly (Hrsg.), The Formation of National States in Western Europe, Princeton 1975; Peter Flora / Jens Alber/ Jürgen Kohl, Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten, Politische Vierteljahresschrift 18 (1977), S. 707—772; Gianfranco Poggi, The Development of the Modern State: A Sociological Introduction, Stanford Cal. 1978; Bertrand Badie, Le développement politique, Paris 1978; Bertrand Badie / Pierre Birnbaum, Sociologie d'état, Paris 1979.

keit aller „Modernisierung" von historischen Vorgaben. Das ist für Entwicklungsländer von besonderer Bedeutung, die noch im Prozeß der Ausdifferenzierung ihrer Funktionssysteme begriffen sind. Für voll industrialisierte, in Richtung auf moderne Lebensbedingungen hochentwickelte Länder wird dagegen die Umwelt vordringlicher Orientierungsschwerpunkt, und damit wird Externalisierung der Selbstreferenz die Primärstrategie.

Im folgenden werden wir uns aus diesen Gründen auf eine Analyse der im Wohlfahrtsstaat typischen Externalisierung beschränken, um hier Kritik anzusetzen. Dazu müssen jedoch zuvor die Strukturen der internen Differenzierung des politischen Systems genauer erfaßt werden, denn von ihnen hängt ab, wo und wie Zirkel in der politischen Kommunikation durch Umweltreferenzen unterbrochen werden müssen.

# VI. Hierarchie und Kreislauf

Alle vorneuzeitlichen Gesellschaftssysteme hatten, soweit sie überhaupt zur Ausdifferenzierung besonderer Einrichtungen für Politik gelangt sind, diese parallel zur Schichtungsstruktur der Gesellschaft als Hierarchie ausbilden müssen. Alle sozialen Ornungen, heißt es bei Aristoteles, unterscheiden herrschende und beherrschte Teile. Auch der Staat der frühen Neuzeit wurde in diesem Sinne gegründet auf die Differenz von Obrigkeit und Untertan. Die Differenz von Oben und Unten im Schichtungssystem wurde damit in den politischen Einrichtungen wiederholt und durch sie verstärkt. Auch innerhalb der politischen Einrichtungen, vor allem innerhalb der schon früh sich bildenden Bürokratien, war dies Prinzip der Hierarchie wiederholbar. Man konnte Machtketten bilden, die an der Spitze zusammenliefen. Die Systemhierarchie der Schichtung wurde auf diese Weise in eine Weisungshierarchie der Organisation übersetzt, und Ordnung wurde (zumindest in der europäischen Literatur) begriffen als bedingt durch Einheit der Befehlsgewalt.

Diese historische Zeit wirkt heute noch nach mit einem beträchtlichen Überhang an Bewußtseinsprägung und auch an Theorie. Regierung und ihr untergeordnete Verwaltung regenerieren laufend ein Sozialmodell, das aber auf der Ebene des Gesellschaftssystems und ebenso auf der Ebene des politischen Systems durch strukturelle Entwicklungen überholt ist. Der politischen Theorie kommt angesichts dieser Lage die wichtige — auch politisch wichtige! — Aufgabe zu, das Bewußtsein den faktischen Sozialstrukturen wieder anzupassen.

Auf der Ebene des Gesellschaftssystems hat sich durch *Ubergang von schichtmäßiger zu funktionaler Differenzierung* Entscheidendes geändert. Auf der Ebene des politischen Systems entspricht dem ein *Übergang von*

*zweistelliger zu dreistelliger Differenzierung.* (Im Wissenschaftssystem entspricht dem der Übergang von einer hierarchischen Ordnung der Wissensquellen zu einer Disziplinen-Differenzierung; im Wirtschaftssystem der Übergang von einer hierarchischen Differenzierung des „Hauses" zu einer Differenzierung nach Produktion/ Markt/Konsum.)

Die Unterscheidung zweistellig/dreistellig bezeichnet Typen von Adressaten, die im System für interne Kommunikation zur Verfügung stehen. Sie hat sowohl für die Art der zugelassenen Kommunikationen als auch für das Ausmaß weiterer Systemdifferenzierung, die das System in sich selbst ermöglicht, grundlegende Bedeutung. Alle Hierarchie läßt sich auf ein Zweier-Schema zurückführen; sie unterscheidet „oben" und „Unten" und wiederholt diese Unterscheidung bei Bedarf für höhere Komplexität in sich selbst. Deshalb liegt es bei einer hierarchischen Ordnung nahe, die Kommunikation vor dem Hintergrund des Formtypus Befehl/Gehorsam abzuwickeln. Dafür braucht die interne Systemdifferenzierung nicht sehr weit getrieben zu werden. Es genügt, wenn mit Kompetenz ausgestattete Positionen als Rollen im Kommunikationsprozeß zur Verfügung stehen[28]).

Die fortgeschrittenen politischen Systeme der Gegenwart sind prinzipiell anders strukturiert. Sie beruhen

^ Daß diese für die abendländische Entwicklung des Hierarchiegedankens typische Verknüpfung von (hierarchischer) Ordnung und Weisungsgewalt nicht die einzig mögliche ist, zeigt ein Vergleich mit dem indischen Kastensystem. Auch dort eine hierarchische Dekomposition der Gesellschaft, aber nicht auf der Basis von Befehl und Gehorsam, sondern auf der Basis von „rein" und „unrein". Aus diesem Unterschied folgt dann für Indien — anders als in Europa — die Möglichkeit, trotz Hierarchisierung Teilsysteme weitgehend zu automatisieren und die zugelassenen Interdependenzen als Problem der Haushaltsführung abzuwickeln. Vgl. hierzu Louis Dumont, Homo Hierarchicus: The Caste System and Its Implications, Engl. Übers., London 1970.

auf der dreistelligen Differenzierung in *Politik, Verwaltung* und *Publikum,* wobei speziell im Bereich der Verwaltung durchaus Kompetenz- und Weisungshierarchien inkorporiert werden können. Der Fortschritt liegt vor allem in einer beträchtlichen Ausweitung des Kommunikationstypus, damit auch in höherer Abhängigkeit von interner Kommunikation und, im Zusammenhang damit, in einer stärkeren Ausdifferenzierung von Teilsystemen im politischen System, die bei hoher wechselseitiger Interdependenz einander doch als Umwelt sehen und behandeln und den Kommunikationsprozeß auf diese Weise filtrieren und vereinfachen können.

Der Umbau hat sich schrittweise vollzogen. Ausgehend von der organisatorisch und institutionell realisierten Vorgabe des „Staates" („government") und dessen Binnendifferenzierung nach dem Gewaltenteilungsschema hat zunächst die Demokratisierung des politischen Systems zur Ausdifferenzierung eines politisch relevanten *Publikums* geführt, das in allen politischen Operationen (nicht nur in den „eigenen" Handlungen des Publikums, den Wahlen) mitbestimmende Bedeutung besitzt. Außerdem hat sich, vor allem über die Ausdifferenzierung politischer Parteien als Dauerorganisationen seit Ende des 19. Jahrhunderts, auch ein Sonderbereich spezifisch-politischer Kommunikation verselbständigt, der zwischen Staat und Publikum angesiedelt ist und deren Beziehungen vermittelt. Politik läßt sich bei einer solchen Struktur nicht mehr als Vorbereitung von Herrschaftsakten oder als Einfluß auf den politischen Machthaber begreifen; sie ist ein Sondersystem für *Politik* im politischen System, also ein komplexes, eigengesetzliches Sozialsystem, das unter eigenen strukturellen Limitierungen handelt und leidet. Diese Ausdifferenzierungen von Publikum und (eigentlicher) Politik verändern notwendigerweise das, was man früher als „Staat" begriffen und mit dem politischen System gleichgesetzt

hatte. Um dem Rechnung zu tragen, sprechen wir im folgenden nur von *Verwaltung* (im weitesten, Gesetzgebung und Regierung einschließenden Sinne) und meinen damit die Gesamtheit der Einrichtungen, die nach politischen Gesichtspunkten oder im politischen Auftrag bindende Entscheidungen herstellen.

Der Ubergang von zweistelliger zu dreistelliger Differenzierung berührt in tiefgreifender Weise das, was als politische Wirklichkeit erfahren und in Handlungen umgesetzt wird. Auch überlieferte Strukturen des Rechtsstaates und der Gewaltenteilung bekommen dadurch einen veränderten Sinn. Zwei Veränderungen sind vor allem bedeutsam, und sie zeigen die Tiefenwirkung des Umbaus an:

1. Das politische System wird verstärkt auf die *in ihm selbst erzeugten Umwelten* hin orientiert, so etwa die Verwaltung auf politisch gesetzte und variierbare (oder nichtvariierbare) Prämissen einerseits und auf Resistenz des Publikums und „Bürgernähe" andererseits. Das gibt der selbstreferentiellen Operationsweise größere Bedeutung und filtert stärker die Möglichkeiten, Probleme von gesamtgesellschaftlicher Relevanz oder Probleme anderer Funktionssysteme wie Erziehung oder Wirtschaft überhaupt noch wahrzunehmen.

2. Die politische Macht verliert ihren eindeutig-asymmetrischen Charakter „von oben nach unten" und wird in die Form eines *dynamischen Kreislaufs* gebracht: Das Publikum beeinflußt auf der Grundlage politischer Wahlen die Politik. Die Politik setzt Grenzen und Prioritäten für das Entscheiden der Verwaltung (immer: unter Einschluß der Gesetzgebung verstanden). Die Verwaltung bindet durch Entscheidungen sich selbst und das Publikum, das auf Entscheidungen wiederum in der Form von politi-

sehen Wahlen oder durch andere, darauf gestützte Meinungsäußerungen reagieren kann.

Im Effekt ist so ein System ohne Zentrum, ein System mit hoher Selbstorientierung aber ohne Zentralorientierung entstanden, das mit den alten herrschaftsorientierten Kategorien der politischen Tradition nicht mehr zureichend begriffen und vor allem nicht zureichend kritisiert werden kann. Die geradezu neurotischen Formen der Herrschaftskritik in den letzten beiden Jahrzehnten zeigen nur an, daß dieser Terminologie ihr Gegenstand abhandengekommen ist, und daß sie deshalb übertreiben muß.

Der Kommunikationskreislauf, der sich als Folge der dreistelligen Differenzierung herstellt, muß noch etwas näher charakterisiert werden. Da man die Funktionsgruppen Politik, Verwaltung und Publikum zunächst mit den „Staatsorganen" Parlament, Regierung/Verwaltung und Wählerschaft identifiziert hatte, hatte man auch das Hierarchie-Modell der Tradition in die Vorstellung eines Kreislaufs der Macht übersetzt, der in eine Richtung läuft. Das Parlament gibt Gesetze und bewilligt Mittel für Zwecke, die Exekutive führt die politisch vorentschiedenen Programme aus, das Publikum hält sich an die gegebenen Entscheidungen und wählt seinerseits das Parlament. Die Macht disponiert, wenn auch kreisförmig über sich selbst, also nur in einer Richtung, gleichsam im Uhrzeigersinne. In Wirklichkeit hat dieser Machtkreislauf, sobald er eingerichtet war, einen Gegenkreislauf induziert. Die Verwaltung fertigt die Vorlagen für die Politik an und dominiert in Parlamentsausschüssen und ähnlichen Einrichtungen. Die Politik suggeriert mit Hilfe ihrer Parteiorganisationen dem Publikum, was es wählen soll und warum. Das Publikum wirkt einerseits auf den verschiedensten Kanälen, über Interessenorganisationen oder Tränen im Amtszimmer auf die Verwaltung ein.

Dieser Gegenkreislauf erschien, solange man noch hierarchisch dachte, als illegitim. Man sprach von „new despotism" (Lord Hewart) der Bürokratie, beklagte die Suggestionsbemühungen der Politiker und die Machenschaften der Lobby. Inzwischen hat man sich, wenn auch theorielos, an die Verhältnisse gewöhnt. Es läßt sich jedoch zeigen, daß die Induktion dieses Gegenkreislaufes mit den Bemühungen in Richtung auf Wohlfahrtsstaat zusammenhängt; daß es sich also um einen zwar nicht intendierten, wohl aber auf politische Intentionen zurückführbaren Effekt handelt. Der Grund dafür liegt in der Typik der Machtquellen.

Der offizielle Machtkreislauf beruht auf rechtlich geregelter Kompetenz und kann sich daher im Konfliktfalle durchsetzen. Der Gegenkreislauf beruht auf Überlastung mit Komplexität und kann sich daher im Normalfalle durchsetzen. Mit dem Ausbau des Wohlfahrtsstaates nimmt die Komplexität der Entscheidungslagen zu. Die Verwaltung kann in immer mehr Bereichen auf ihr Publikum nur noch einwirken, wenn dieses zur Kooperation bereit ist, Informationen gibt und eigene Wünsche durchsetzen kann. Politische Entscheidungen können mehr und mehr nur auf Grund einer langwierigen Sichtung der Alternativen durch die Verwaltung getroffen werden, und sie akzeptieren bzw. verwerfen in der Praxis zumeist alternativlos vorgetragene Entscheidungsvorschläge. Alles andere würde zur Überlastung mit Komplexität führen. Und ebenso ist das Publikum darauf angewiesen, daß die Auswahl der zu wählenden Personen, ja sogar ihr listenförmiges Arrangement mitsamt den Gründen für ihre Wahl vorentschieden wird. Je offener, variabler, komplexer die Themen werden, die in diesem Kreislauf behandelt werden, desto stärker wird sich diese Art Einfluß durchzusetzen versuchen; desto stärker kann sie auch konfliktfähig auftreten, zumindest mit der Waffe der Verweigerung und

der Resignation; und desto weniger kommt es in der Praxis darauf an, wer sich im juristisch geregelten Konfliktfalle durchsetzen könnte. (Daß diese Möglichkeit gleichwohl Grundlage des ganzen Systems bildet, ist damit nicht bestritten).

Diese Analysen lassen sich wie folgt zusammenfassen: Die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates tendiert zu immer weiterer Inklusion von Themen und Interessen als politikfähig. Sie trägt der damit wachsenden Unsicherheit und Dynamik durch Übergang von zweistelliger zu dreistelliger Differenzierung Rechnung. Das führt zu einer Umstellung der machtorientierten Kommunikation von asymmetrischen (hierarchischen) auf kreisförmige Strukturen. Innerhalb dieser entsteht dann eine Art Balance von formaler und informaler Macht, von offiziellem und Gegenkreislauf, und diese Balance verschiebt sich bei weiter zunehmender Binnenkomplexität des politischen Systems ins Informale. Angesichts einer solchen Entwicklung ist es wenig sinnvoll, auf Wiederherstellung der offiziell vorgesehenen Macht und auf Eindämmung der Gegenmacht, also auf wiederherstellende Reformen zu plädieren. Aber es bleibt eine offene Frage, wie unter solchen Bedingungen politische Verantwortung überhaupt möglich ist.

Der Tiefgang dieses strukturellen Umbaus läßt sich kaum überschätzen. Er verändert die gesellschaftliche Problematik von Politik und damit den Sinn aller politischen Begriffe bis in die Grundaporien hinein. Das alte Problem der Vermeidung von Willkür (Despotie) an der Spitze bei notwendiger Konzession von Entscheidungsfreiheiten tritt zurück. Wer kontrolliert die Kontrolleure, hatte man vergeblich gefragt. Die Antwort lautet jetzt: „The control's control is the System"[29]). Die Kontrolle der Kontrolle liegt jetzt für

[29]) So im Kontext einer Kybernetik selbstreferentieller Systeme Ranulph Glanville, The Form of Cybernetics: White-

**jedes Teilsystem in der Zugehörigkeit zu einem Kommunikationszusammenhang, in dem es an mindestens zwei systeminternen Grenzen Input und Output zu vermitteln hat, für die Verwaltung also etwa im Verhältnis zum Publikum und im Verhältnis zur Politik. Nach wie vor sind natürlich Gewaltentrennung und ausdifferenzierte Kontrollapparaturen — Rechnungshöfe, Gerichte, journalistische Wachsamkeit etc. unentbehrlich. Aber die Aporie, die zum Ausdruck bringt, daß Politik auf der Basis eines Tez'/systems für die Gesellschaft als** *ganzes* **operieren muß, hat sich verschoben: Sie liegt nicht mehr im Problem der Willkür, nicht mehr im Mißbrauch der notwendigen Entscheidungsfreiheiten; sie liegt im Erreichen und im Reproduzieren kommunikativer Offenheit bei systemnotwendigen Reduktionen.**

ning the Black Box, in: General Systems Research: A Science, a Methodology, a Technology, Louisville, Kentucky, 1979, S. 35—42 (39).

# VII. Selbstbeobachtung

**Mit der Form der Differenzierung ändert sich die Art und Weise, in der ein System sich selbst beobachten kann[30]). Hierzu kann (und muß) man auf sehr allgemeine Theoriegrundlagen zurückgreifen.**

**Zunächst: Es gibt in differenzierten Systemen keinen privilegierten Platz (etwa: eine allwissende Zentrale), von dem aus das ganze System unter Einschluß der Zentrale selbst durchschaut werden könnte[31]). Vielmehr bedeutet Differenzierung immer, daß im System eine Mehrzahl von Subsystemen geschaffen wird, die sich wechselseitig nicht durchschauen, nicht exakt und sicher berechnen können. Gleichwohl haben diese Teilsysteme miteinander zu tun und bilden in Bezug aufeinander mehr oder weniger bewährte Erfahrungen aus, die in Alltagstheorien abgefaßt werden können. So meint ein Politiker zu wissen, wie das Publikum sich zu bestimmten Veränderungen in der politischen Szene einstellen und wie es darauf reagieren wird. Der Fachterminus für diese Art Ansicht anderer Systeme lautet „black box". Black box ist also ein Begriff, der sich auf die Beobachtung (und eventuell: Simulation) eines Systems durch ein anderes bezieht. Er bezeichnet keinen unab-**

[30]) Der Begriff „Beobachten" ist hier in dem formalen Sinne der allgemeinen Systemtheorie gebraucht. Er schließt nicht nur (aber auch) menschliche Sinneswahrnehmungen ein, sondern bezieht sich auf jede Art von Aufnahme von Informationen, also auch auf das Verhältnis von Zellen eines Organismus zueinander oder auf Einführung von Informationen in Kommunikationsprozesse sozialer Systeme.

[31]) Zur Kritik solcher Annahmen (die natürlich offen nie vertreten, aber oft im Sinne einer möglichen Annäherung vorausgesetzt werden) vgl. Charles E. Lindblom, The Intelligence of Democracy: Decision Making Through Mutual Adjustment, New York 1965. Vgl. ferner Giovan Francesco Lanzara / Francesco Pardi, L'interpretazione della complessità: Metodo sistemico e scienze sociali, Neapel 1980.

hängig von Beobachtung gegebenen Sachverhalt. Der Beobachtung liegt die Annahme zu Grunde (die man aber nicht prüfen kann), daß die beobachteten Regelmäßigkeiten im Verhalten des beobachteten Systems auf undurchschaubare interne Kausalstrukturen zurückgehen. Jedes Teilsystem kann in Bezug auf die anderen die wirklichen Sachverhalte selbst nicht weiter aufklären; es ist genötigt, sich mit black box-Beobachtungen zufrieden zu geben, und dies gilt vice versa, also in unserem Beispiel auch für die Einschätzung der Politik durch das Publikum.

Sollte man nun daraus folgern, daß es in differenzierten Systemen keine interne Transparenz und deshalb auch kein rationales Verhältnis zur eigenen Realität und keine rationale Selbstkontrolle geben kann? Dieser Schluß wäre voreilig. Zwar schafft die Differenzierung unausweichlich black box-Verhältnisse im Inneren des Systems, und jedes Weitertreiben der Differenzierung verstärkt diese Notwendigkeit. Man entfernt sich auf diesem Wege immer weiter von der Selbsttransparenz. Andererseits ermöglicht gerade die Beobachtungsform der black box, für den Umgang mit anderen Systemen transparente Regeln zu entwickeln und mit deren Hilfe Erfahrungen zu gewinnen. Auf der Grundlage wechselseitiger Intransparenz entwickeln sich Interaktionsbeziehungen zwischen den Teilsystemen, und für diese Interaktionsbeziehungen kann schon eher Transparenz (jedenfalls „höhere" Transparenz, wenngleich nicht „basierte" Transparenz) gewonnen werden. Gerade das Akzeptieren der Limitationen aller Beobachtungen führt über die Undurchsichtigkeit der Realität hinaus (nicht: in sie hinein), da das darauf gegründete Verhalten Interaktionsverhältnisse mit höherer Transparenz bildet. Man weiß dann zwar immer noch nicht, was in der black box vor sich geht; aber man weiß, wie man mit ihr umgehen, wie man sie benutzen kann.

Von diesem Beobachtungs- und Benutzungswissen, das Teilsysteme, die wechselseitig füreinander black boxes sind, aneinander erproben und bewähren, mag dann eine stabilisierende Rückwirkung auf die Systeme ausgehen. Auch wenn sie intern nicht über hinreichende Regelmäßigkeiten des Verhaltens verfügen: sie sehen sich behandelt, als ob dies der Fall wäre und sehen sich dem Druck einer projizierten Eigenrealität ausgesetzt, dem sie sich fügen müssen, wenn sie ihre Außenbeziehungen fortsetzen wollen.

Betrachtet man (beobachtet man!) an Hand dieses allgemeinen theoretischen Konzepts[32]) das differenzierte politische System, dann kann man gut erkennen, daß und wie sich black box-Verhältnisse, Beobachtungen und Einschätzungen zwischen den Teilsystemen Politik, Verwaltung und Publikum entwickeln. „Bürokratie" beispielsweise scheint einer von solchen black-box-Begriffen zu sein, mit dem die Politik (weil sie meint, daß das Publikum dies schätze) sich die undurchsichtigen Interna des Verwaltungsgeschehens erklärt[33]). Bei jedem Wahlkampf kann man beobachten, wie die Politiker sich vorstellen, daß das Publikum durch Input zu Output angeregt wird. Umgekehrt festigen sich im Publikum gerade aufgrund des So-Eingeschränktwerdens bestimmte Erwartungen darüber, wie die Politik funktioniert. Der Wahlkampf gewinnt so, um bei diesem Beispiel zu bleiben, eine eigentümliche Transparenz für die Politik und für das Publikum, die kaum noch etwas zu

[32]) Anregungen hierfür stammen wiederum aus der Kybernetik selbstreferentieller Systeme. Siehe besonders Heinz von Foerster, Kybernetik einer Erkenntnistheorie, in: Wolf D. Keidel et al. (Hrsg.), Kybernetik und Bionik, München 1974, S. 27—46; Ranulph Glanville, Inside Every White Box There Are Two Black Boxes Trying To Get Out, Ms. 1979.

[33]) Siehe besonders pointiert: Ulrich Lohmar, Staatsbürokratie: Das hoheitliche Gewerbe, München 1978.

tun hat mit den komplexen Motiven und Interessen, die das Verhalten vermutlich (aber wie, das weiß niemand) wirklich bestimmen. Die Transparenz des Systems hebt von der Realität gleichsam ab, ohne deswegen selbst an Realität einzubüßen. Das System gewinnt auf eigentümliche Weise Möglichkeiten der wechselseitigen internen Beobachtung, die darauf angewiesen sind, sich von der Realität, die ihnen zugrunde liegt, zu distanzieren.

Ein solcher Sachverhalt läßt sich mit den üblichen erkenntnistheoretischen Modellen, die voraussetzen oder fordern, daß die Art der Beobachtung keine Bedeutung habe für die Existenz des Objektes, nicht erfassen. Hier geht Beobachtung — und eben Beobachtung von etwas, was ihr undurchsichtig bleibt — in die Konstitution der Realität immer schon ein. Entsprechende „Alltagstheorien" findet man daher immer schon vor. Dies wird nicht anders, wenn eine wissenschaftliche Analyse solcher Sachverhalte einsetzt. Auch sie bleibt Beobachtung einer black box. Sie mag dann das sich selbst beobachtende System als black box beobachten. Sie mag ihrerseits Forschungsroutinen für den Umgang mit solchen Objekten entwerfen und in der Erfahrung des Umgangs mit solchen Routinen (zum Beispiel: in der Methodologie empirischer Forschung) dafür hinreichende Klarheit erreichen. Sie konstituiert damit aber nur neue Beobachtungsinteraktionsverhältnisse, und nur für diese gilt die erreichte Transparenz. Sie bezieht sich auf Beziehung zwischen Wissenschaftssystem und politischem System, nicht aber auf die Realität, die in den Basisoperationen der Systeme von Schritt zu Schritt, von Ereignis zu Ereignis wirklich sich selbst bestimmt.

Gleichwohl ist eine genaue Einsicht in die Komplexität solcher Komplexitätsreduktionen von beträchtlicher praktischer Bedeutung. Sie betrifft einerseits die objektimmanenten Beschränkungen wissenschaftlicher For-

schung, die gerade dann auftreten, wenn die Forschung empirisch vorzugehen, das heißt auf eigene Beobachtung sich zu gründen versucht. Sie betrifft aber vor allem Schlüsse, die man aus diesen Bedingungen des Beobachtens auf die Konstitution und die Eigendynamik von Systemen ziehen kann, die sich nur mit Hilfe von Selbstbeobachtung konstituieren und stabilisieren können. Der Wohlfahrtsstaat gehört in genau diese Kategorie.

Als ausdifferenziertes und in sich differenziertes politisches System zieht der Wohlfahrtsstaat seine Eigendynamik aus diesen Beobachtungsverhältnissen, die ihn von seiner eigenen Realität abheben und ihm ein Aufeinandereinspielen seiner Teilsysteme ermöglichen. Er beruht auf den vereinfachten Einschätzungen und den sie artikulierenden Alltagstheorien, die ein Beobachten erst ermöglichen; und das sind nicht einfach unzulängliche „vorwissenschaftliche" Meinungen, die man schleunigst korrigieren sollte, sondern Konstitutionsmerkmale des Objektes selbst. Der Wohlfahrtsstaat macht sich also leicht, er macht es sich leicht, indem er sich auf Annahmen über das Funktionieren der jeweils beobachteten Systeme stützt, die nicht so rasch widerlegt werden können und die Beobachtungen hinreichend erklären. Diese Annahmen sind auch keineswegs „falsch". Sie bilden sich *im Einklang mit den Erfordernissen der Ausdifferenzierung, der selbstreferentiellen Autonomie und der Inklusion.* Sie tragen den Erwartungen Rechnung, die aus diesen Globalbedingungen resultieren. Gegen sie könnte das Verhalten anderer im System nicht überzeugend erklärt werden. Deshalb glaubt zum Beispiel der Politiker an die politische Relevanz von Ansprüchen und konstruiert sich die Meinungsbildung im Publikum entsprechend. Deshalb wird dem Verwaltungsbeamten das Verhalten der Politiker verständlich und erklärbar, wenn er sich vorstellt, sie wollten „aus der politischen Beförderungsschüssel etwas naschen"[34]).

Die black boxes werden also, insofern zumindest, durchaus realitätsgerecht angesetzt; sie verhindern eben damit aber auch, daß man sich an Hand der Realitäten, die zugrunde liegen, davon überzeugen kann, es könnte anders sein. Sie halten Erwartungslagen, die sich plausibel handhaben lassen, als solche fest.

Diese internen Beobachtungsprozesse und ihre Pauschalurteile beziehen sich jedoch zunächst nur auf andere Teilsysteme im selben Systembereich, und sie klären sich selbst nur in dieser Hinsicht. Das ist für sie das Nächstliegende — für die Verwaltung zum Beispiel: abschätzen zu können, was von Seiten der Politik und des Publikums zu erwarten ist. Das ist noch nicht Selbstbeobachtung des politischen Systems im politischen System. Eine solche Selbstbeobachtung müßte die beobachtenden Systeme jeweils einschließen, müßte diese also zur Selbstreflexion führen. Das kann nur über ein *Beobachten des Beobachtens* geschehen[36]) — also nicht durch Erkenntnisprozesse, die die Gesamtrealität nun besser in den Griff nehmen, das ist bei dem umfassenderen System noch viel eher ausgeschlossen, sondern durch Fortführung und Steigerung der pauschalierenden Urteilsbildung.

Auf dieser Reflexionsstufe wird man politische Theo-

[34]) Um bei dieser Gelegenheit auch einmal auf das Alter solcher Vorstellungshilfen hinzuweisen: Das Zitat stammt aus Christian Weise, Der politische Näscher, Leipzig 1676.

[35]) Hier finden wir uns übrigens an einem Punkte, an dem Ähnlichkeit und Differenz im Verhältnis von Wissenschaftssystem und politischem System nochmals deutlich zu fassen sind. Im *Wissenschaftssystem* sind, da dieses System auf *Erwerb* von Erkenntnissen spezialisiert ist, das rekursive Erkennen des Erkennens und die darin liegenden Kontrollen gleichsam Handwerkzeug, jedenfalls unabdingbares methodisches Erfordernis der *Alltagsoperationen.* Im *politischen System* wird ein entsprechend rekursives Beobachten des Beobachtens erst auf der *Reflexionsebene* aktuell, das heißt nur dann, wenn es (ausnahmsweise) angebracht ist, das differenzierte System, an dem man teilnimmt, sich und anderen als Einheit vorzustellen.

rie (oder allgemeiner und auch für andere Funktionssysteme gültig: Reflexionstheorien) in Anspruch nehmen müssen. Jedenfalls ist politische Theorie ein Versuch, Selbstbeobachtungsprozesse zu koordinieren und sie mit Möglichkeiten der Selbstkritik auszustatten.

Eine „naturwüchsige" Reflexion würde vermutlich dahin führen, daß jedes Teilsystem sich selbst mehr oder weniger für das Ganze hält, weil die übrigen Teilsysteme nur als black box beobachtbar sind. So hält die Verwaltung sich für den „Staat". Das Publikum setzt auf Demokratie, womit jedermann seine eigenen Interessen meinen kann. Die Politik geht von ihren eigenen Führungsleistungen aus. Im jeweils eigenen Standpunkt und den entsprechenden Erfahrungshorizonten präsentiert sich das Gesamtsystem mit Plausibilität für jeweils nur eines seiner Teilsysteme. Mit der Einführung von politischer Theorie ins System könnte man derartige Hypostasierungen zu korrigieren versuchen. Eine solche Theorie müßte freilich von der Zumutung befreit werden, als Wissenschaft die Realität besser, vollständiger, konkreter erfassen, erklären und verbessern 2u können als diejenigen es können, die im System täglich arbeiten und das Milieu kennen. Statt dessen müßte sie, und das wäre ihr Prüfstein, auf ein Beobachten des Beobachtens gerichtet sein. Nur in dieser Perspektive kann man diejenigen Vorurteile, die sich aus den wechselseitigen black box-Erfahrungen ergeben, verstehen und korrigieren. Und dies wiederum dürfte eine Voraussetzung dafür sein, daß der Wohlfahrtsstaat zu sich selbst ein kritisches Verhältnis gewinnt.

# VIII. Umweltbezug

**Das politische System hat einerseits eine** *gesellschaftsinterne Umwelt,* **zu der man zum Beispiel das Familienleben, die marktorientiert produzierende und konsumierende Wirtschaft, die wissenschaftliche Forschung, die Religion und vieles andere zu rechnen hat. Politik findet sich andererseits teils direkt, teils indirekt, konfrontiert mit der** *gesellschaftsextremen Umwelt:* **mit der Natur und mit konkreten Menschen. In beiden Arten von Umweltbeziehungen kann man — und das gilt nicht nur für Politik, sondern ebenso auch für andere Fünktionssysteme, namentlich Wirtschaft und Wissenschaft — beobachten, daß die Typik der Umweltbeziehungen sich in der neueren Zeit in drastischer Weise verändert hat.** *Sie verschiebt sich von Punkt-für-Punkt-Beziehungen in Richtung auf Beziehungen zwischen Interdependenzen*[35]*).*

**Die Formulierung ist bedauerlich abstrakt, aber sie hat eben dadurch den Vorteil, zahlreiche Beobachtungen bündeln und sehr heterogene Erscheinungen interpretieren zu können. Sie vereinfacht die Suche nach Orientierung.**

**Unter Punkt-für-Punkt-Relationen kann man so etwas verstehen wie: Verbrechen und Strafe, Krankheit und Heilung, Nahrungsproduktion und -verzehr. Darin liegt: Konzentration von Abhängigkeiten, Risiken, Chancen. Das suggeriert die Möglichkeit einer direkt zupackenden Politik der Problemlösung, der Interessen-**

[35]) Mit Parsons'schen Theoriemitteln kann man genau dies wiederum als Moment der Ausdifferenzierung von Funktionssystemen begreifen. Vgl. Talcott Parsons, Some Problems of General Theory in Sociology, in: John C. McKinney / Edward A. Tiryakian (Hrsg.), Theoretical Sociology: Perspectives and Developments, New York 1970, S. 27—68 (30 f.).

befriedigung, der Verbesserung bestimmter Sachlagen. Man begnügt sich mit kurzen, beendbaren Kausalprozessen. Aufgrund von Steigerungen gesellschaftsinterner Kommunikationsleistungen[37]) ist dieser Typus der Verknüpfung von System und Umwelt jedoch mehr und mehr ersetzt worden durch Formen, die auf *beiden* Seiten, im System und in der Umwelt, *höhere Komplexität in Anspruch nehmen* **und vor allem** *höhere Interdependenzen zwischen den Einzelbeiträgen voraussetzen.* Geldwirtschaft zum Beispiel ermöglicht in der Gesellschaft zunehmend artifizielle Verknüpfungen; wissenschaftliche Forschung steigert das Auflöse- und Rekombinationsvermögen in Bezug auf alle Gegenstände; und die Gesamtentwicklung der Gesellschaft macht es mehr und mehr notwendig (oder doch überaus attraktiv), die hierauf beruhenden Möglichkeiten auch zu aktualisieren.

Die Interdependenzen in der Natur, die benutzbar, störbar, zerstörbar geworden sind, finden nun aber keine Punkt-für-Punkt-Entsprechung in gesellschaftsinternen Interdependenzen; ihnen lassen sich weder Wahrnehmungs-, noch Planungs-, noch Handlungseinheiten zuordnen. Und ebenso versagt die Selbstkontrolle der Gesellschaft in Bezug auf gesellschaftsinterne Interdependenzen, weil auch hier interne System/Umwelt-Beziehungen aktiviert werden müssen, die zwar Informationen durchlassen, aber eben nicht komplex-interdependente Sachlagen über Systemgrenzen hinweg vermitteln können. Man kann *generalisierende* Pauschalurteile bilden, wird damit aber der *Interdependenz* des *Speziellen* nicht gerecht.

Als Folge dieser Grundproblematik ergeben sich eine Vielzahl von im einzelnen durchaus bekannten Erscheinungen. Die Probleme können nicht dort behandelt

[37]) Siehe Kapitel III.

werden, wo sie entstehen, sondern woanders; sie können also nicht durch Zugriff auf ihre Ursachen beseitigt werden, sondern nur weitergeleitet, umgesetzt, verschoben werden. Das macht zugleich Gesellschaftstheorien attraktiv, die eine heimliche Hintergrundursache postulieren, an die man nicht herankommt: das Kapital; denn das Kapital symbolisiert Interdependenzen. Und faktisch findet sich denn auch jede Orientierung an Problemen in einer solchen Ordnung befaßt mit Folgen von Problemlösungen, die man nicht oder nur mit übermäßig anwachsenden Schwierigkeiten wieder in Frage stellen kann. Man hat es mit einer selbstgeschaffenen Wirklichkeit zu tun, in der die Gründe für ihre Einrichtung noch gelten, noch geschätzt werden, aber die Folgen, die durch weitläufige Interdependenzen vermittelt werden, bereits unerträglich zu werden beginnen.

Aus genau solchen Befunden wird denn auch auf „Staatsversagen" geschlossen[38]). Aber ein Klagesyndrom (Kritik, Krise, Unregierbarkeit, Versagen) signalisiert zunächst nicht viel mehr als das Fehlen einer Gesellschaftstheorie. Man heult auf, bevor man begreift. Außerdem müßte man, genau entsprechend, dann auch von Wissenschaftsversagen, Erziehungsversagen, Wirtschaftsversagen, Religionsversagen, Rechtsversagen, Familienversagen usw. sprechen: Versagen rundum, weil kein System die Interdependenzen seiner Umwelt zureichend kontrollieren kann (law of requisite variety).

Eine so allgemein wirksame Sachgesetzlichkeit schließt Pauschallösungen ebenso aus, wie sie eine Gesamtverantwortung der Politik für das Wohlergehen in der Ge-

[38]) Siehe z. B. Martin Jänicke, Wie das Industriesystem von seinen Mißständen profitiert: Kosten und Nutzen technokratischer Symptombekämpfung: Umweltschutz, Gesundheitswesen, Innere Sicherheit, Wiesbaden 1979; ders., Zur Theorie des Staatsversagens, Aus Politik und Zeitgeschichte B 14 (1980), S. 29—30.

Seilschaft ausschließt[39]). Das heißt aber keineswegs, daß man eine pessimistische Diagnose stellen oder in Resignation verfallen müßte. Man gibt zwar die Erwartungen auf, die auf Unmögliches gerichtet waren, gibt eben damit aber auch die laufende Selbsttäuschung (und Selbst-Enttäuschung) auf. Man hat von der Inadäquität systeminterner Perzeptions- und Kommunikationsweisen auszugehen, kann aber aufgrund dieser Ausgangseinsicht gerade fragen, ob und wie systeminterne Informationsverarbeitung verbessert werden kann.

Wie für Systeme schlechthin, sind auch für die Themenbreite des Umweltkontaktes eines politischen Systems in erster Linie Form und Ausmaß der internen Differenzierung entscheidend. Man kann, hiervon ausgehend, vermuten, daß der Übergang von zweistelliger zu dreistelliger Differenzierung die Möglichkeiten, Umwelt wahrzunehmen und zu behandeln, wesentlich geändert hat. Die hierarchische Form legt es nahe, die wichtigsten Umweltkontakte an die Spitze zu legen (oder sie dort zu vermuten), und das ist durchaus realistisch in geschichteten Gesellschaften, in denen die oberste Schicht ohnehin die (in regionaler, sachlicher, konfliktmäßiger Hinsicht) weitreichendsten Kontakte pflegt. Soweit in moderne politische Systeme Hierarchien eingebaut sind, also insbesondere in der Exekutive und innerhalb der politischen Parteien, kann diese Konzentration weitreichender Kontakte auch weiterhin erfolgen — allerdings ohne Grundlage in einer vorgegebenen

[39]) Dies Argument liegt im übrigen genau parallel zu dem oben im Kapitel über Selbstbeobachtung skizzierten „black box" Argument. Im Falle der „black box" geht es um System-System-Beziehungen, oben im Text geht es um System-Umwelt-Beziehungen. In beiden Fällen gilt: daß kein System in der Lage ist, in sich selbst eine vollständige Beschreibung von sich selbst, von anderen Systemen oder von seiner Umwelt einzubauen.

Schichtung, sondern allein aufgrund der Kontrolle über große organisatorische Apparate.

Darüber hinaus haben sich die Verhältnisse jedoch in grundlegender Hinsicht gewandelt. Während die Führungsschicht traditionaler Gesellschaften an die schichtspezifischen Weltvorstellungen und Vorurteile gebunden war, ist diese „Voreingenommenheit" heute durch eine andere, sehr viel weniger sichtbare ersetzt. Und während in der alten Welt Vorurteile die Form eines (wie immer elastischen und ausnutzbaren) Moralkodex annehmen konnten, ist heute ein Bezug auf Handlungen nur noch sehr indirekt herzustellen. (Die Debatten des letzten Jahrzehnts über Legitimationsprinzipien und Legitimitätskrisen scheinen das zu bestätigen.) Dadurch kommt es zu der Erfahrung einer durch Handeln nicht mehr kontrollierbaren Komplexität des eigenen Systems und seiner Umwelt, und es wird wahrscheinlich, daß das Handeln sich mehr und mehr an den internen Umwelten des eigenen Systems und an selbstreferentiellen Bezügen orientiert. Die Umwelt wird relevant, soweit sie auf den Bildschirmen des eigenen Systems erscheint. (Die Modekarriere des Wortes „Relevanz" ist selbst ein Beleg dafür.) Das System ist auf Blindflug nach Maßgabe geprüfter, intern kontrollierter Indikatoren angewiesen. Das mag gut gehen, wenn die Bildung der Indikatoren, das heißt hier: die Politisierung von Themen, gut funktioniert. Aber wie können wir das kontrollieren? Und was sind die Maßstäbe für gutes und weniger gutes Funktionieren? Hinausschieben der Entdeckung des Mißerfolgs?

In Gesellschaften, die Politik als souveränes, selbstreferentielles System ausdifferenziert haben, kann es keine im Sinne dieser Frage externen Maßstäbe geben. Alle Maßstäbe für Politik sind politische Maßstäbe und werden im politischen Kommunikationsprozeß selbst formuliert. Das gilt auch für die Beziehungen der Po-

litik zu „ihrer" Umwelt. Man kann jedoch genauer beschreiben, wie in bestimmten Systemen Selbstreferenz durch „Externalisierung" unterbrochen wird und wie demzufolge Umwelt im System zur Sprache kommt.

Befragt man unter diesem theoretischen Leitgedanken aktuelle politische Orientierungen auf ihren Umweltbezug, dann kann man erkennen, daß die dreistellige Systemdifferenzierung eine radikal andersartige Umweltorientierung mit sich gebracht hat, als man es von Hierarchien her gewohnt ist. Die Veränderung geht darauf zurück, daß anstelle der einfachen Differenz von „oben" und „unten" jetzt drei verschiedene Intersystemverhältnisse zu unterscheiden sind, die sich nicht mehr auf eine Formel, nicht mehr auf eine Gesamtethik reduzieren lassen. Die Beziehungen zwischen Publikum und Politik (bzw. Politik und Publikum), zwischen Politik und Verwaltung (bzw. Verwaltung und Politik) und zwischen Verwaltung und Publikum (bzw. Publikum und Verwaltung) sind je für sich wiederum selbstreferentiell geordnet — eben weil die komplementäre Beziehung ebenfalls möglich und stets miteinkalkuliert ist. Kein Politiker kann, um nur den einen Anwendungsfall zu nennen, bei seiner Orientierung am Publikum vernachlässigen, daß das Publikum sich an der Politik orientiert. Wenn er sich an das Publikum wendet, ist er also selbst mit im Bild; er sieht sich im Spiegel. Diese Bedingung ist gerade dadurch zwangsläufig, daß in beiden Richtungen Möglichkeiten der Machtausübung bestehen (doppelter Kreislauf), die gegeneinander verrechnet werden können. Sie *erzwingt in jedem Intersystemverhaltnis Externalisierungen je besonderer Art,* und diese Externalisierungen artikulieren die Formen, in denen das politische System sich auf seine Umwelt einstellt.

Man mag zweifeln, ob und wie weit es für diese drei Intersystemverhältnisse, für diese drei Aufteilungen der

allgemeinen politischen Selbstreferenz je verschiedene Orientierungen und für jeden Fall ein einziges dominantes Prinzip der Externalisierung gibt. Gewisse Schwerpunktbildungen deuten sich jedoch an; und es mag für eine erste Analyse nach diesem theoretischen Konzept genügen, diese Leitorientierungen zu bezeichnen.

Für das Verhältnis von *Publikum und Politik* läuft der Umweltbezug über das, was man *öffentliche Meinung* nennt, präsentiert durch die Massenmedien. Wie immer es mit dem Faktenbezug der Nachrichten bestellt sein mag, es wirken die Nachrichten; allein schon deshalb, weil niemand die Zeit hat (oder allenfalls ausnahmsweise die Zeit haben kann) selbst zu recherchieren. Das gilt für beide Seiten: für Personen, die als Publikum erleben und handeln, und ebenso für Politiker. In jedem gegebenen Moment muß daher sowohl das Publikum als auch die Politik etwas als gegeben unterstellen, was man in diesem Moment selbst nicht ändern kann: einen Resonanzboden für Aktivitäten und Ereignisse, der zwar durch eigenes Handeln beeinflußt, aber nie ganz kontrolliert werden kann. Was sich der Kontrolle entzieht, sind dabei nicht so sehr die einzelnen Ereignisse, als vielmehr der Kontext, auf den die öffentliche Meinung sie bezieht und in dem sie einen eigenen Sinn gewinnen.

Für das Verhältnis von *Politik und Verwaltung* scheint das funktionale Äquivalent in der Orientierung an *Personen* zu liegen, die Ämter innehaben oder für die Besetzung von Ämtern in Betracht gezogen werden können. Das personale Moment wird von der Soziologie oft unterschätzt (wenn sie etwa die moderne Gesellschaft als Massengesellschaft charakterisiert); in Wirklichkeit hat es zumindest für den hier behandelten Bereich des Zusammenhanges von Politik und Verwaltung eine außerordentliche Bedeutung. Personen sind hier das

alle faktische Politik limitierende Moment. Personenkenntnis ist neben physischer Robustheit eine der wichtigsten Fähigkeiten von Politikern, Personenkontakte und das, was man in der Sprache Max Webers „personale Herrschaftsapparate" nennen könnte, unentbehrliches Durchsetzungsmittel. Typisch für die daraus resultierende Mentalität ist auch das die Gespräche dominierende Interesse an Personen, sowie die Neigung, Sachvorschläge immer gleich auf Karriereambitionen zurückzurechnen.

Mit all dem soll nicht behauptet werden, daß es „auch in der Politik letztenendes menschlich zugehe". Der Punkt ist vielmehr: daß Personenorientierung an dieser Stelle, in diesem Intersystemverhältnis, der Externalisierung von Selbstreferenz dient. Personen haben hierfür genau die gleichen Merkmale wie die öffentliche Meinung: Auch sie sind langfristig gesehen in ihren relevanten Merkmalen Resultate von Amtsträgerschaft und/oder politischem Verhalten, kurzfristig gesehen mit den Eigenschaften, die ihnen zugeschrieben werden, dagegen Daten der Politik und Entscheidungsprämissen in den Ämtern, die sie ausüben. Sie sind, ähnlich wie die öffentliche Meinung, nicht einfach nur Spiegelbilder der jeweiligen politisch-administrativen Konstellation, sondern für sie unabhängige Bezugspunkte des Kalküls.

Das *Recht* erfüllt die gleiche Funktion der Externalisierung für das Verhältnis von *Verwaltung und Publikum.* Und auch hier gilt: Obwohl das Recht in seinen gesetzlichen Grundlagen auf dem politischen System selbst beruht, muß es bei allen Einzelaktivitäten im Verhältnis von Verwaltung und Publikum als beide Seiten bindendes externes Faktum vorausgesetzt werden. In anderen Worten: Es wird dort, wo politisch erzeugte Macht konkret wird, zugleich verhindert, daß Macht allein aus sich selbst heraus die Verhältnisse reguliert und sich je nach Machtlage im Verhältnis zu

Angehörigen des Publikums durchsetzt oder nicht durchsetzt. Das wäre um so fataler angesichts der Tendenzen des Wohlfahrtsstaates, im Gegenkreislauf dem Publikum Macht über die Verwaltung zu geben. Im Prinzip sucht deshalb der „Rechtsstaat" die Regel: Durchsetzungsfähigkeit gegenüber jedem und auf jeden Fall, aber nur im Rahmen des Rechts, als Ausdruck des Gleichheitsprinzips zu verwirklichen; und die Rechtslage gibt auch dort „externe" Anhaltspunkte, wo die Beteiligten sich über das Ausmaß ihrer Kooperation an wohlfahrtsstaatlichen Programmen verständigen müssen; sie ist hier nicht zuletzt Voraussetzung dafür, daß Kooperation als freiwillig und unerzwingbar praktiziert werden kann.

Die drei Externalisierungsgesichtspunkte öffentliche Meinung, Personen, Recht sind hier nacheinander behandelt worden, und sie haben auch jeweils an bestimmten Systemgrenzen ihren Schwerpunkt, ihre funktionelle Notwendigkeit. Dennoch gibt es natürlich, da es sich ja um Funktionen eines einheitlichen politischen Systems handelt, übergreifende Relevanzen. Personen und Personalentscheidungen sind ein wichtiges Thema der öffentlichen Meinung. Auch die Vergabe politischer Ämter ist an Grenzen gebunden, die das Recht zieht. Auch die Durchsetzung des Rechts durch die Verwaltung wird in weiten Bereichen, wo sie nicht zwangsläufig erfolgt, sondern der Opportunität überlassen ist, nicht ohne Rücksicht auf die öffentliche Meinung erfolgen und wird nicht selten durch die Presse repolitisiert. Diese Interdependenzen gehören mit ins Bild und bezeugen, daß im Kommunikationskreislauf des politischen Systems auch die Bezugnahme auf indisponible äußere Gegebenheiten verlagert werden kann von einer zu einer anderen Systemgrenze. Außerdem ist nicht zu vergessen, daß zusätzlich die im Gesamtsystem und vor allem im engeren Bereich für Politik institutionalisierten

Selbstreferenzen: das Prinzip der Opposition und der politische Code, hineinspielen. Insgesamt handelt es sich mithin um eine recht komplexe Struktur, die benutzt wird, um in einem differenzierten selbstreferentiellen System Kommunikationen (und letztlich: politische Macht) zu prozessieren.

Man wird annehmen müssen, daß der Wohlfahrtsstaat in dem Maße, als er seine oben (Kapitel IV.—VI.) behandelten Merkmale der Inklusion, der Ausdifferenzierung als selbstreferentielles System und der dreistelligen Binnendifferenzierung realisiert, zunehmend auch auf korrespondierende Vereinfachungen verwiesen wird. Die ihm naheliegenden Externalisierungen über öffentliche Meinung, Personen und Recht wird er dann mehr und mehr auch zur Selektion von Umweltinformationen benutzen. Wenn es Sachverhalte gibt, die in der öffentlichen Meinung eine Rolle spielen, für die Einzelpersonen sozusagen biographisch einstehen oder die aus welchen Gründen immer in Rechtsform überführt werden konnten, dann kann sich die Kommunikation im politischen System auf sie beziehen; was sich diesen Bedingungen nicht fügt, hat geringe Chancen, Eingang zu finden. Es fehlen dann sozusagen die Erkennungsmerkmale für politisch-rechtliche Relevanz (und das heißt immer: für die Möglichkeit, zu unterstellen, daß auch andere Prozessoren im System dies als relevant akzeptieren würden).

Für den gleichen Sachverhalt hat die politologische Diskussion der letzten beiden Jahrzehnte, gestützt auf ältere Forschungen über politische „Apathie", ein ganz anderes Stichwort propagiert. Sie hat von einer „Entpolitisierung" der strukturellen Grundlagen der Industriegesellschaften gesprochen. Formuliert man das Problem so, werden „Kritik" und praktische Folgerungen auf ganz andere Bahnen gesetzt. Man hält dann an der antiken Prämisse einer Art Oberhoheit der Politik über

die Gesellschaft fest, sieht in der Entpolitisierung eine Fehlentwicklung (zumeist sagt man: im Interesse des „Kapitalismus") und fordert eine Art Repolitisierung, sei es über Partizipation, sei es, wo nötig, über Gewalt. Gewaltverzicht führt diese Theorie in die Resignation. Die Misere dieses Konzepts, auf politische „Aktivierung" angewiesen zu sein, die sich aber nicht erreichen läßt, liegt jedoch nur in der Fehlplacierung der Problemstellung begründet, vor allem im Fehlen einer ausreichenden Gesellschaftstheorie, die durch den Hinweis auf „Kapitalismus" nicht ersetzt werden kann. Man muß, statt Entpolitisierung als Themenvermeidung im Sinne eines Vorwurfs aufzufassen, die Systembedingungen der politischen Kommunikation selbst untersuchen. Nur so gewinnt man ein einigermaßen realistisches Bild, das die Gründe einschließt, aus denen es schwierig ist, Zeit, Lust und Energie in der Bevölkerung und besonders in der Jugend für Politik zu aktivieren; und die praktischen Folgerungen müssen dann mehr an das System der politischen Kommunikation selbst adressiert werden.

Die hier skizzierte Theorie sieht den Ansatzpunkt dafür in der Art und Weise, wie Selbstreferenzen praktiziert werden. Erst eine einigermaßen realistische Erfassung dieses Systemprozesses erlaubt es, die Frage wieder aufzunehmen, ob das System unter diesen Umständen umweltadäquat operieren kann; ob es, mit anderen Worten, die Probleme innerhalb anderer Teilsysteme der Gesellschaft (vor allem: Wirtschaft und Erziehung) und die Probleme der weiteren Umwelt des Gesellschaftssystems wahrnehmen und aufnehmen kann, wenn und soweit sie eine politische Lösung verlangen. So schwierig es ist, politische Problemlösungsmöglichkeiten einzuschätzen: Man wird kaum erwarten können, daß eine in diesen Formen gegebene Thematisierungskapazität mit den drei Schwerpunkten öffentliche Mei-

nung, Personen, Recht ausreicht. Selbst bei Fehlen von objektiven, wissenschaftlich feststellbaren Kriterien des genuin Politischen oder der wesensmäßig zum Staat gehörigen Aktivitäten wird man sich fragen, ob diese drei Schleusen, die das System aus intern-selbstreferentiellen Notwendigkeiten heraus öffnet oder schließt, angesichts der gegebenen gesellschaftlichen Lage von Politik genug Information und genug Entscheidungspotential vermitteln. Die Gefahr ist: daß das System in diesen Formen *zu selektiv* operiert und zu sehr auf *eigene* Funktionsnotwendigkeiten ausgerichtet bleibt.

Während generell und unausweichlich gilt: daß weder Selbstreferenz vermieden noch voll zureichende Datenverarbeitungskapazität erreicht werden kann, so besteht im Bereich der kompensatorischen Einrichtungen durchaus Gestaltungsspielraum. Der Begriff „kompensatorische Einrichtungen" soll all das bezeichnen, was den Leerlauf bloßer Selbstreferenz zu vermitteln hilft — zum Beispiel Externalisierungen — und was es einem System ermöglicht, trotz unzureichender Eigenkomplexität eine langfristige Stabilität in seinen Umweltbeziehungen zu erreichen — zum Beispiel Abstraktionen. Deshalb braucht man eingefahrene Orientierungsprämissen nicht hinzunehmen. Die Externalisierungen „öffentliche Meinung", „Personen", „Recht" sind leichtgängige, eingeübte Angebote. Sie sind aber keine einzigrichtigen Prinzipien, sondern eben nur erfolgreich ausprobierte Leitgesichtspunkte. Sie mögen sich durch andere, stärker theoretisch geführte, stärker mit den Erfordernissen der Selbstbeobachtung (Kapitel VII) abgestimmte Orientierungsprämissen ergänzen oder überformen lassen. Sie könnten sich vor allem, wenn man ihre Funktion der Vermittlung zwischen System und Umwelt einmal ins Auge faßt, mit anderen Inhalten anreichern lassen.

Denn die Aufgabe politischer Theorie ist es, eine Be-

Schreibung der Differenz von System und Umwelt in das System selbst einzugeben. Das erfordert gezielte Vereinfachungen[40]), also Abstraktionen, da kein System eine vollständige Beschreibung seiner selbst in sich selbst enthalten kann, geschweige denn eine vollständige Beschreibung seiner Umwelt und der zwischen System und Umwelt bestehenden Beziehungen. Plausible Vereinfachungen zu finden, wenn zugleich das wissenschaftliche "Weltbild immer komplexer wird und wenn die Interdependenzen, die zu berücksichtigen sind, zunehmen — das mag als eine fast unlösbare Aufgabe erscheinen. Andererseits bleiben die gegenwärtig praktizierten Formen der Selbstthematisierung mit Bezug auf Umwelt so weit zurück hinter dem, was denkbar wäre, daß es nicht unrealistisch ist, Verbesserungen für möglich zu halten.

[40]) Vgl. z.B. Lars Löfgren, Recognition of Order and Evolutionary Systems, in: Julius T. Tou (Hrsg.), Computer and Information Sciences II, New York 1967, S. 165—175 (174).

# IX. Instabilität und Wandel

Vorherrschend findet die Politik im Wohlfahrtsstaat sich bestimmt durch einen Gegensatz von progressiven und konservativen Grundorientierungen. Der Code progressiv/konservativ repräsentiert den Gegensatz von Veränderungen bzw. Erhaltung der Strukturen des Gesellschaftssystems (einschließlich der Strukturen des dadurch codierten politischen Systems selbst). Dies erleichtert ein selbstreferentielles Prozessieren im System[41]), weil der Code es erlaubt, von einfachen Umkehrverhältnissen auszugehen. Wer oder was progressiv ist, ist nicht konservativ, und umgekehrt. Man kann die eigene Politik mit Hilfe dieses Code einer der beiden Positionen zuordnen, indem man gegen die andere ist. Man kann so bei geringer Umweltsensibilität und bei geringer Informationsaufnahme immer noch etwas sagen und immer wieder zu Entscheidungen kommen und entweder die progressive oder die konservative Option durchsetzen.

Wenngleich eine solche Codierung mit den Erfordernissen selbstreferentiell-geschlossener Kommunikation gut abgestimmt ist und deshalb funktioniert, so erscheint sie doch als unbefriedigend, wenn man sie auf die Umweltbeziehungen des politischen Systems, nämlich auf eine dynamische Gesellschaft bezieht. Da diese sich ohnehin in raschem Wandel befindet, muß der politische Code in sich redupliziert werden: Die konservative Position mag es erfordern, um der Erhaltung willen vieles zu ändern, und die progressive Position ist auf Erhaltungen angewiesen, zumindest auf Erhaltung derjenigen Strukturen und Mittel, mit denen sie etwas verändern will. Jede Option nimmt die entgegengesetzte in sich auf. Damit tendiert der Code aber zum Leerlauf

[41]) Siehe dazu bereits oben Kapitel V.

und untermalt schließlich nur noch das Schema der politischen Opposition: daß es neben der regierenden Partei eine Opposition geben muß, die sich für die Ablösung der regierenden Partei bereithält. Dann mag es die Logik der Differenz von Regierung und Opposition erfordern, daß eine progressive Partei, die regiert, eine konservative Politik durchführt, während eine konservative Opposition Änderungsvorstellungen entwickeln muß — nicht um etwas zu bewahren, sondern um an die Macht zu kommen.

In theoretischer Perspektive erscheint eine solche Sachlage einerseits als verständlich, andererseits als problematisch. Sie folgt mit dem Schema, dem sie folgt, zu stark den unmittelbaren Erfordernissen selbstreferentiellen Prozessierens. Das mag dadurch ausgelöst und bestätigt sein, daß die Umweltsensoren des politischen Systems, die wir im vorigen Kapitel vorgestellt hatten, nicht ausreichen. Entsprechend ist man intern dann auf stark vereinfachende Theorien angewiesen — etwa die, daß es Kräfte gibt, die die Gesellschaft ändern wollen, und andere, die sie erhalten wollen, wie sie ist.

Geht man statt dessen von dem unbestrittenen Tatbestand einer dynamischen Gesellschaft aus[42]), ist rasch zu klären, daß die Entgegensetzung von Veränderung und Erhaltung nicht ausreicht, um die Politik zur Gesellschaft in Beziehung zu setzen, und daß auch die In-sich-Reduplikation dieses Gegensatzes dies Schema nur verschleißen, aber nicht retten kann. Statt dessen muß *jede* Schematisierung sich in solcher Situation auf *Veränderung* beziehen. Die Frage kann dann nur lauten, ob Veränderungen das System in *instabile* Lagen bringen, in der es auf seine eigene Instabilität zu reagieren

[42]) Ob man diese Dynamik dem „Kapitalismus" zurechnet oder der funktionalen Differenzierung des Gesellschaftssystems, ist hier eine sekundäre Frage, die wir im Augenblick zurückstellen können.

beginnt, oder ob sie *Geordnetes in Geordnetes transformieren* und jene Stabilität bewahren, die Voraussetzung ist für eigene Komplexität und für die Erhaltung eines entsprechenden Niveaus der Lebensführung[43]).

Man kann dieses allgemeine systemtheoretische Konzept in eine sozialwissenschaftliche Sprache übersetzen, wenn man Stabilität/Instabilität mit dem Begriff der *Erwartungen* operationalisiert. Die Frage ist dann zunächst, ob in einer sich ändernden Gesellschaft sichere oder unsichere Zukunftserwartungen gebildet werden können. Bei raschem Änderungstempo, das innerhalb der Lebenszeit des Einzelmenschen tiefgreifende Veränderungen sichtbar werden läßt, ist Erwartungsunsicherheit zunächst wahrscheinlich, und dies gilt verstärkt bei hoher Interdependenz und Unübersehbarkeit der Folgewirkungen[44]). Dann verkürzt und verdunkelt sich der Zukunftshorizont; man wird in bezug auf Zukünftiges unsicher, und das, was man noch einigermaßen sicher erwarten kann, ist unerfreulich. Damit wird es zugleich wahrscheinlich, daß das Gesellschaftssystem sich mit seiner eigenen Instabilität und mit den darauf bezogenen Reaktionen befassen muß, und daß dies mehr und mehr Kräfte bindet.

In diesem Sinne ist heute nicht mehr der gesellschaftliche Wandel das Hauptproblem (zu dem man sich dann positiv oder negativ einstellen kann), sondern die gesellschaftliche Instabilität. Instabilität kann durch zu

[43]) Vgl. dazu grundsätzlich Sir Geoffrey Vickers, Freiheit im kybernetischen Zeitalter: Der Wandel der Systeme und eine neue politische Ökologie, Stuttgart 1974, S. 120 ff.

[44]) Gleichwohl fehlt es an zuverlässigen empirischen und vor allem an historisch-vergleichenden Belegen für diese viel behauptete Instabilität. Vgl. dazu Peter Flora, Krisenbewältigung oder Krisenerzeugung? Der Wohlfahrtsstaat in historischer Perspektive, in: Joachim Matthes (Hrsg.), Sozialer Wandel in Westeuropa: Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages, Berlin 1979, Frankfurt 1979, S. 82—136.

viel und durch zu wenig Veränderungen ausgelöst sein und ist heute wahrscheinlich durch beides zugleich bedingt. In einer solchen Situation können weder progressive noch konservative Programme überzeugen. Daher zieht sich das Publikum, wenn es nur mit dieser Alternative konfrontiert wird, aus dem politischen System zurück[45]). Mit einer Beschleunigung oder einer Verlangsamung „des" gesellschaftlichen "Wandels, die im übrigen dem politischen System nicht ohne weiteres zu Gebote stehen, ist diesem Problem nicht beizukommen; und erst recht nicht mit der Verkündigung entsprechender Absichten. Das Problem liegt in einer hinreichenden Erwartungssicherheit, die das Erwarten von Veränderungen sowie das Erwarten der Veränderung von Erwartungen miteinschließen könnte.

"Wenn die im Kapitel III versuchte Analyse des modernen Gesellschaftssystems zutrifft, kann dies Problem nicht dadurch gelöst werden, daß das Ganze der Gesellschaft irgendwo in der Gesellschaft repräsentiert wird. Die darauf bezogene Einheit von kognitiven und normativen Erwartungsgrundlagen, die mit dem alteuropäischen Begriff der Natur symbolisiert war, ist im heutigen Gesellschaftssystem nicht reproduzierbar. Deshalb führt es in falsche Hoffnungen, wenn man nach „Grundlagen" Ausschau hält. Statt dessen müßte man sich vordringlich für jenen Bedingungszusammenhang interessieren, in dem Instabilität "Wandel und Wandel dann wieder Instabilität erzeugt. Erfaßt man solche Zusammenhänge mit dem notwendigen Scharfblick, dann mögen sich in manchen Fällen Ansatzpunkte zeigen, an denen dieser Zirkel unterbrochen und der Wandel auf

*") Der Effekt erscheint dann als politische Apathie, als Entideologisierung, als Verlust der Repräsentanz durch politische Parteien. Vgl. hierzu etwa Carlo Mongardini, Le condizioni del consenso, Rom 1980.

stabilere Erwartungsgrundlagen, die sich in ihm reproduzieren können, umgelenkt werden kann.

Der Wohlfahrtsstaat produziert Instabilität in dem Maße, als er sich vor Reaktionsnotwendigkeiten findet, die er selbst verursacht, aber nicht vorausgesehen hatte; in dem Maße also, als seine „Inkompetenzkompensationskompetenz" in Anspruch genommen wird und seine Mittel dadurch absorbiert werden. Das ist zu sehen, wenn die Politik gegen die Bürokratie, die sie doch geschaffen hat und laufend begießt, zu Felde zieht; oder wenn die „Bildungsplanung" eine Verlängerung des Verbleibs in Schulen und Hochschulen betreibt und die Folgen damit abzufangen sucht, daß sie sich für eine Verkürzung einsetzt; oder wenn die heutigen Hochschulgesetze sich nicht mit Bedingungen für Forschung und Lehre befassen, sondern damit, wie die durch sie selbst eingeführte „Demokratisierung" dieser Bedingungen so reguliert werden kann, daß sie sich nicht als Demokratisierung auswirkt[*]).

Letztlich geht eine solche Präokkupation mit Folgeschäden eigenen Handelns auf die Unfähigkeit' zurück, weitläufige Interdependenzen zu kontrollieren. Man steht hier vor Schranken der Selbsttransparenz, die es verhindern, daß Systeme Interdependenzen in sich selbst voll abbilden. Dieses Problem läßt sich mit gegenwärtig bekannten Planungstechniken nicht lösen. Darin liegt eine Dauerquelle für Überraschungen und für Instabilität. Andererseits erreicht das politische System heute bei weitem nicht die Grenzen dessen, was möglich wäre, so daß es immer noch sinnvoll ist, mehr Planung — oder schlichter: mehr Nachdenken über Zusammenhänge — anzumahnen.

[*]) Fälle dieser Art erinnern an die bekannte Theorie des „double bind", die die Genese von Schizophrenie erklärt. Vgl. Gregory Bateson et al., Toward a Theory of Schizophrenia, Behavioral Science 1 (1956), S. 251—264.

# X. Drei Beispiele aus Wirtschaft, Erziehung und Wissenschaft

Während die Politik ihre eigenen Wahrnehmungsmöglichkeiten durch selbstreferentielles Prozessieren politischer Kommunikation einerseits ausweitet, andererseits reduziert, *entstehen in anderen ausdifferenzierten Teilsystemen der Gesellschaft Struktur Probleme bisher unbekannten Formats.* Diese hängen ebenfalls mit den Grenzen funktionsspezifischer Expansion zusammen, und zwar stärker als im Falle von Politik mit den Grenzen dessen, was das ökologische System bzw. die Umwelt des Gesellschaftssystems verkraften kann.

Im Zusammenhang einer auf das politische System gerichteten Untersuchung können solche Probleme nicht im Detail analysiert werden. Wir müssen aber einige Beispiele vorstellen, weil sich aus der Problemlage in anderen Funktionssystemen jeweils Fragen oder gar Handlungsaufforderungen an das politische System ergeben.

Für die *Wirtschaft* zum Beispiel stellt sich (aus der gesellschaftlichen Umwelt heraus) in zunehmender Dringlichkeit das Problem der *erschöpfbaren Ressourcen.* Die Bestände fast aller Materialien und Energiequellen, die gegenwärtig genutzt werden, sind begrenzt. Die vorherrschende Tendenz scheint zu sein, diese Tatsache in die Sprache der Preise und Kosten zu übersetzen. Daß schon das nicht immer funktioniert, kann man an den ÖTpreisen ablesen. (Sie sind nicht jetzt zu hoch, sondern waren früher zu niedrig!) Darüber hinaus wird man aber fragen müssen, ob die Sprache des Mediums Geld überhaupt eine adäquate Ausdrucks- und Reaktionsform für dieses Problem der Erschöpfbarkeit bietet; ob das Problem, zumindest für die Wirtschaft, durch Inrechnungstellen von Opportunitätskosten zu lösen ist; ob

die Verteilung auf Verwendungszwecke allein dem Preismechanismus überlassen werden kann, usw. Bezweifelt man dies, dann stellen sich Fragen des politischen Eingriffs in die Wirtschaft, die ganz unabhängig von der Frage, ob die Wirtschaft selbst geplant werden kann oder soll, und ganz unabhängig von den alten Diskussionen über Kapitalismus und Sozialismus beantwortet werden müssen.

Im *Erziehungssystem* hat das Problem der *pädagogischen und sozialen Selektion* eine ganz ähnliche Brisanz. Ausgehend von der (gewiß nicht einfach falschen) These unbegrenzter Bildungsfähigkeit des Menschen tendiert das professionelle Establishment des Erziehungssystems gegenwärtig dazu, jeden Menschen möglichst gut und möglichst lange auszubilden. Dies führt dazu, daß junge Menschen 10 bis 20 oder mehr Jahre ihres Lebens und oft weit über ihre Reife hinaus in Unterrichtssystemen in der Form von Schulklassen festgehalten werden, die sehr spezifische, lebensuntypische Interaktionsformen durchsetzen[47]). Wie die Diskussion um den „heimlichen Lehrplan" zeigt[48]), gehen allein schon von der Interaktionstypik der Unterrichtssituationen erhebliche Auswirkungen auf die sich formenden Menschen aus, unabhängig von allen Themen und Intentionen der Erziehung. Man kann nur vermuten, daß es geradezu demographische Effekte haben muß, wenn die gesamte Bevölkerung in ihre Reifephase und weit

[47]) Vgl. hierzu und speziell zum Oberschreiten einer natürlichen und sozialen Reife durch die Dauer der Ausbildung Talcott Parsons / Gerald M. Platt, Age, Social Structure, and Socialization in Higher Education, Sociology of Education 43 (1970), S. 1—37, mit Kürzungen übersetzt in: Klaus Hurrelmann (Hrsg.), Sozialisation und Lebenslauf: Empirie und Methodik sozialwissenschaftlicher Persönlichkeitsforschung, Reinbek 1976, S. 186—202.

[48]) Siehe insb. Robert Dreeben, Was wir in der Schule lernen, dt. Übers. Frankfurt 1980; Jürgen Zinnecker (Hrsg.), Der heimliche Lehrplan, Weinheim 1976.

darüber hinaus durch Interaktionssysteme in Schulen und Hochschulen gepreßt wird. Die Politik hat es demzufolge nicht mehr nur mit den Folgen der industriellen Revolution zu tun; sie findet ihr vielleicht schwierigeres Problem heute in den Folgen der „pädagogischen Revolution" (Parsons).

Angesichts der Tendenzen zu einer Verlängerung der Ausbildung, die den vergangenen Jahrzehnten als Reformziel vorschwebte, werden heute bereits Kürzungs- und Straffungsvorschläge diskutiert. Das mag begrenzt sinnvoll sein. Insgesamt ist eine Politik des Verlängerns und Verkürzens aber wenig überzeugend; sie nimmt mit der einen Hand, was sie mit der anderen gegeben hatte. Man wird dieses Problem nur über verschärfte Selektion im Erziehungssystem lösen können mit dem Ziele, eine lange Ausbildung nur denen zu gewähren, die sich im Erziehungssystem selbst bewährt und keine erkennbaren Ausbildungsschäden davongetragen haben.

Auch aus anderen Gründen ist das Problem der pädagogischen und sozialen Selektion (und nicht: das Problem der Lehrpläne und curricula) der Brennpunkt, in dem Politik und Erziehung sich treffen. Offensichtlich kommt das Erziehungssystem allein mit dieser Frage nicht zurecht. Es muß, aus seiner inneren Logik heraus, bestmögliche Erziehung für jedermann anstreben, dazu die nötigen Mittel anfordern und die Aufgabe der Selektion, die immer einen Verzicht auf noch mögliche Erziehung erfordert, abweisen. Die Tendenz der Selektionsvermeidung heißt aber: Angleichung nach oben; und so versucht man, wenn nicht die Hauptschüler so doch die Hauptschulen den Gymnasien einzugliedern. Entsprechend werden qualifizierende Bezeichnungen entwertet, und die faktische Selektion wird dem Berufssystem, also der Wirtschaft überlassen. Im Effekt führt dies im Erziehungssystem zu einem weitgehenden Verzicht auf die Handhabung eigener Kriterien; denn

Kriterien greifen nur, wenn sie nach beiden Seiten sortieren, wenn sie Gutes und Schlechtes bezeichnen können. Erziehung und Selektion lassen sich denn auch auf der operativen Ebene der Schulklassen nicht trennen. Hieraus ergibt sich die Frage für das politische System, ob sie die ideologische Selbstüberforderung, auf die das Erziehungssystem sich eingelassen hat und im Blick auf die optimale Erfüllung seiner eigenen Funktion vielleicht einlassen muß, politisch akzeptieren muß, kann, soll.

Im Bereich der *Wissenschaft* schließlich kommt es zu einem ebenfalls grundlegenden Problem als Folge des Komplexitätsbewußtseins. Mehr und mehr stößt die Wissenschaft in Bereiche vor, in denen sie die Interdependenzen, die sie noch erfassen oder gar technisch erzeugen kann, nicht mehr beherrschen kann. Im Unterschied zum religiös begründeten Endlichkeitsbewußtsein oder zur prinzipiell begründeten philosophischen Skepsis findet man heute mehr und mehr exakt festgestellte Prognoseunfähigkeit und damit in neuartiger Weise *gewußtes Unwissen.*

Man denke, um nur auffällige Beispiele zu nennen, an die Sicherheitsprobleme bei Kernkraftwerken; an die Probleme der Toleranzschwellen bei der Störung ökologischer Gleichgewichte; an die Probleme der Evolution resistenter Krankheitserreger als Folge der Verwendung hochwirksamer Medizin[49]). Was ihre Leistung im Verhältnis zur Politik betrifft, hat die Wissenschaft hier eine Art Angstmache- und Warnfunktion, ohne die Möglichkeit einer risikofreien Problemlösung zu bieten. Die Politik findet sich damit in der (für sie unangenehmen) Situation, eigene Mittel der Risikoabsorption, nämlich machtgedecktes bindendes Entscheiden, einsetzen zu müssen. Und es ist, bei globaler Sicht

[49]) Unsere eigene Analyse im Kapitel über Selbstbeobachtung ist ein weiteres Beispiel für diesen Sachverhalt.

auf die Probleme, relativ zufällig vorgegeben, ob das politische System handeln muß (wie bei Kernkraftwerken) oder warten kann (etwa auf resistente Krankheitserreger, Seuchen etc.). Die Verantwortung ist angesichts der Einheit von Entscheidung und Nichtentscheidung in beiden Fällen die gleiche.

Die Fragen, die aus solchen Analysen an den Wohlfahrtsstaat zurückadressiert werden müssen, betreffen seine Thematisierungskapazität. Es versteht sich keineswegs von selbst, daß Probleme, die sich im gesellschaftlichen Leben ergeben, im politischen System angemessen wahrgenommen und zum Gegenstand der Kommunikation gemacht werden. Der Selbstbezug aller Politik, die selbst bestimmt, was politisch möglich ist, schließt zwar logisch nichts aus; aber er erschwert auch die sorglose, freie Kommunikation; er führt zum Beispiel dazu, daß man neue Themen nur aufgreifen kann, wenn man „sich abgestimmt" und wenn man Lösungsvorstellungen zumindest schon skizzieren kann. Anstöße zum Nachdenken zu geben — ist das Sache des Politikers? Oder wer allenfalls kann sich dies in der Attitüde des „eider statesman" leisten?

Daß man Kommunikationen vermeiden möchte, die am Ende nur die eigene Ratlosigkeit dokumentieren, ist nur allzu verständlich. Andererseits erschwert diese Sperre ein Aufgreifen von Themen, die die Politik offensichtlich überfordern. Die eben gegebenen Beispiele dürften das hinreichend illustrieren. Die bestmögliche Erfüllung der politischen Funktion, wie sie als Rechtsstaat, Demokratie und Wohlfahrtsstaat Form gewonnen hat, bietet nicht ohne weiteres eine Garantie dafür, daß die politische Kommunikation Strukturprobleme erfassen kann, die im Verhältnis *anderer* Funktionssysteme zu deren *eigener* Struktur, zur *Gesellschaft* und zur *Umwelt* des Gesellschaftssystems begründet sind. Und doch deutet viel darauf hin, daß sich gerade aus

der Autonomie anderer Funktionssysteme Ordnungsprobleme ergeben, für die die Gesellschaft auf politische Entscheidung angewiesen ist. Ja, mehr als in den alten Schematiken von kapitalistisch oder sozialistisch, progressiv oder konservativ, links oder rechts scheint hier der Bezugspunkt zu liegen, auf den hin politische Optionen sich radikal unterscheiden können je nach dem, ob Politik sich hier Verantwortungen und Eingriffe zutraut oder nicht. Probleme wie erschöpfliche Ressourcen, pädagogische Selektionen, technologische Risiken fordern die Politik in einer Weise heraus, die nicht mehr in die überlieferten Konzepte gepreßt werden kann. Sie erfordern statt dessen eine andere Art des Denkens und vor allem: theoretisches Abstraktionsvermögen, weil die Herausforderung der Politik und die Notwendigkeit des Eingriffs sich hier gerade aus der Autonomie anderer Systeme ergibt und der Bedarf nur existiert, so lange diese Autonomie vorweg konzediert wird.

Man wird davon ausgehen müssen, daß Kommunikation über solche Themen als Gegenstand aktueller Politik schwierig, ja unwahrscheinlich ist und daß, wenn es im einen Falle gelingt, damit noch nichts für die anderen Fälle ausgemacht ist. Andererseits besteht kein Grund, „unwahrscheinlich" als „unmöglich" zu interpretieren.

# XI. Funktion und Leistung

Im folgenden lenken wir den Blick zurück auf den gesellschaftlichen Wirkungskontext des politischen Systems und fragen nach den InterSystembeziehungen innerhalb der Gesellschaft. Wie in allen differenzierten Systemen muß man auch hier von einer grundlegenden Unterscheidung ausgehen: Jedes Teilsystem steht in einer Beziehung zum *Gesamtsystem,* dem es angehört, hier also: zur Gesellschaft. Es unterhält aber auch Beziehungen zu *anderen Teilsystemen* in der Gesellschaft, das politische System, also etwa Beziehungen zum Wirtschaftssystem, zum Erziehungssystem, zum Religionssystem usw.

Auch in dieser Hinsicht haben sich die Verhältnisse im Ubergang zur modernen Gesellschaft grundlegend gewandelt. In den Adelsgesellschaften der alten Welt hatte die Oberschicht im Verhältnis zum Ganzen eine repräsentative Stellung; sie war die „gute Gesellschaft". Im Verhältnis der Teilsysteme untereinander galt eine hierarchische Ordnung, die die Formen der Lebensführung (und damit auch, aber nicht nur: spezifische Aufgaben, „officia") rangmäßig trennte. Dies hat sich mit dem Übergang zu einer nichthierarchischen funktionalen Differenzierung des Gesellschaftssystems geändert, und diese Änderung hat alle politischen Begriffe und Theorien der Tradition außer Kraft gesetzt.

In funktional differenzierten Gesellschaftssystemen ist das Verhältnis des Teilsystems zum Ganzen durch eine spezifische *Funktion* bestimmt. Die Beziehungen zu anderen Teilsystemen können dagegen als *Leistungen* bezeichnet und mit Input/Output-Modellen beschrieben werden. Es ist wichtig, diese beiden Beziehungsrichtungen Funktion und Leistung sorgfältig auseinanderzuhalten; sonst verbaut man sich die Möglichkeit, die Konsequenzen funktionaler Systemdifferenzierung zu analy-

sieren. Die Verquickung von Funktion und Leistung ist der typische Fehler „technokratischer" Gesellschaftstheorien, die die Gesellschaft als eine Art Empfänger von Leistungen ansehen, obwohl doch die Leistungsträger selbst Teil der Gesellschaft sind.

Die *Funktion,* deretwegen das politische System ausdifferenziert ist, kann als *Bereitstellung von Durchsetzungsfähigkeit* (Parsons: effectiveness) *für bindende Entscheidungen* umschrieben werden[50]). Kurz (und mißverständlich) kann man auch von der Herstellung bindender Entscheidungen sprechen, wobei „Bindung" immer *kollektive* Bindung ist in dem Sinne, daß sie (stets: bis auf weiteres) sowohl den Entscheidenden selbst als auch den/die Adressaten der Entscheidung an die getroffene Auswahl bindet.

Diese Funktion setzt Ausdifferenzierung von Entscheidungsprozessen voraus, mit denen über politische Macht und letztlich über physische Gewalt disponiert werden kann. Gegen einen anderswo liegenden Schwerpunkt der Disposition über physische Gewalt kann sich kein politisches System halten. Max "Weber hatte, deshalb „Kasernierung" der physischen Gewalt und Monopolisierung ihrer Kontrolle als unerläßliche Voraussetzung der Bildung des modernen Staates und der Rationalisierung moderner Lebensbedingungen angesehen — mit Recht.

Eine gewisse Selbstverständlichkeit, mit der diese Errungenschaft in unseren Breiten funktioniert, und die relative Seltenheit der Anwendung physischer Gewalt dürfen nicht dazu verleiten, die Bedeutung dieses Gesichtspunktes zu unterschätzen. Hier liegt die Quint-

[50]) Siehe z. B. Richard Rose, Pervasive Problems of Governing: An Analytic Framework, in: Joachim Matthes (Hrsg.), Sozialer Wandel in Westeuropa: Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages Berlin 1979, Frankfurt 1979, S. 29—54 (31 ff.).

essenz aller Politik, die unerläßliche Voraussetzung für die Ausdifferenzierung eines politischen Systems und die Bedingung der Möglichkeit aller politischen Leistungen. Daran ist mit Nachdruck zu erinnern, zumal die übliche Diskussion des Wohlfahrtsstaates diesen Gesichtspunkt der effektiven Durchsetzungsfähigkeit ganz aus den Augen verloren hat.

Eine solche Theoriedisposition hat allerdings Gründe in den Realitäten des Wohlfahrtsstaates. Dieser expandiert in den Leistungsbereich und sieht infolgedessen fast nur noch hier seine Probleme. Politische *Leistungen* liegen überall dort vor, wo in anderen Funktionssystemen der Gesellschaft bindende Entscheidungen benötigt werden. Das ist ungeachtet aller Autonomie anderer Funktionssysteme in hohem Maße der Fall — so wie ja auch das politische System auf Leistungen angewiesen ist, die anderenorts erbracht werden. Schon zu Beginn des 19. Jahrhunderts war beispielsweise klar, daß für das Verhältnis von Politik und Wirtschaft eine politische Garantie des „Privatrechts" erforderlich sein würde und für das Verhältnis von Politik und Erziehung eine politische Durchsetzung der allgemeinen Schulpflicht und des organisatorischen Aufbaus des Schul- und Hochschulwesens. Seitdem sind viele Themen hinzugekommen: sehr bald schon eine rasch zunehmende politische Verantwortung für die sozialen Folgen der Autonomsetzung ökonomischer Prozesse, sodann eine Art politische Rahmengarantie für das Funktionieren der Ökonomie und für eine Abschwächung der Konjunkturzyklik, sowie im Erziehungssystem heute mehr und mehr auch eine politische Verantwortung für die curriculare Steuerung der Inhalte des Erziehungsprozesses. Eine der zentralen Aufgaben der politischen Theorie heute ist es daher: Grundlagen für eine Beurteilung dieser Expansion im Leistungsbereich von Politik zu gewinnen. Vor allem: Was sind die Antriebsfakto-

ren? Wo treten bedenkliche Folgen auf? Und was sind die Grenzen des politisch Möglichen, das heißt: die Grenzen des mit Funktion und Effektivität von Politik noch zu Vereinbarenden?

Leistung ist nur möglich, wenn die Mittel des abgebenden Systems, hier also: die Bindungswirkung von Entscheidungen, den Strukturen der aufnehmenden Systeme eingepaßt werden können. Halten wir uns erneut an die Beispiele Wirtschaft und Erziehung, dann stellt sich die Frage, welche Tiefenwirkung in diesen Systemen mit dem Instrumentarium kollektiv bindender Entscheidungen überhaupt erzielt werden kann. Beide Systeme beruhen in hohem Maße auf flexibler, situationsnaher Dispositionsfähigkeit. Beide Systeme haben keine zentrale Steuerungsinstanz, die vom politischen System aus angesprochen werden könnte. (Es gibt mit Hilfe von Verbandsorganisationen allenfalls politisch stimulierte Notlösungen für dieses Problem.) Die Wirtschaft verfügt über das Kommunikationsmedium Geld, das alle kausal gerichteten Intentionen diffus auseinanderbricht, da Geld höchst vielseitig verwendbar ist. Anders» als bei Befehlshierarchien geschieht mit dem Geld schon in der zweiten, dritten, vierten Hand etwas, was über Zwecke der ursprünglichen Geldgabe nicht gesteuert, nicht gebunden werden kann. Die Erziehung verfügt über das von außen uneinsichtige Unterrichtsgeschehen im Klassenzimmer, also über hochkomplexe Interaktion, deren „Technologie" unsicher ist und deren Resultate politisch-administrativ nicht beeinflußt, geschweige denn verbessert werden können. Es gibt, anders gesagt, „natürliche" Autonomiesicherungen in den Systemen, die das politische System durch bindende Entscheidungen zu beeinflussen sucht. Das heißt nicht, daß diese Systeme ohne politische Vorgaben ihre eigene Funktion optimal erfüllen würden; wohl aber, daß sie hierfür auf Kommunikationsmedien und andere Wirkungsmechanismen

angewiesen sind, die dem politischen System, wenn es sich selbst auf seine Funktion spezialisiert, nicht zu Gebote stehen.

Verkennt man diese Wirkungsgrenze, erzeugt man an den Grenzen zwischen diesen Systemen (sowohl in der öffentlichen Verwaltung, als auch in den Wirtschaftsbetrieben, als auch in den Schulen und, wenn man will, in den Arztpraxen) Bürokratien — das heißt: zu viel Entscheidungen und daraus folgende weitere Entscheidungsnotwendigkeiten relativ zu den Erfolgen, die man damit erreichen kann. „Bürokratisierung" ist mithin die direkte Folge wachsender politischer Leistung in Bereichen, in denen man Erfolge nicht allein und nicht einmal primär durch Herstellung bindender Entscheidungen erzielen kann. Es gibt natürlich auch jeweils systemeigene Gründe der Bürokratiebildung, etwa aufgrund der Wirtschaftsrechnung in Betrieben oder für die Umsetzung pädagogischer Planungen in den Schulen; aber die irritierenden Formen der Bürokratisierung finden sich typisch dort, wo Zwischensystembeziehungen „Fremdleistungen" in die Form von Bürokratie bringen.

Dies ist jedoch nicht einfach ein Mißstand, den man abstellen könnte; oder jedenfalls nicht ein Mißstand, der unbeabsichtigt geschaffen und reproduziert wird. Vielmehr scheint es im politischen System selbst gutgemeinte Gründe und damit Antriebsfaktoren zu geben, die auf mehr Leistung drängen. Diese liegen vor allem in der Tendenz zu zunehmender Inklusion, in der Entwicklung von einer rechtlichen über eine politisch-aktive zu einer sozialen Bürgerschaft (vgl. Kapitel IV). Diese Antriebsstruktur wird im Wohlfahrtsstaat, in seinem Grundwertverständnis, in seinen Parteiprogrammen bejaht, sie wird positiv tituliert; sie wird außerdem mittels öffentlicher Meinung (vgl. Kapitel VII) für die Auffassung des Publikums gehalten, die die Politik in einer

Demokratie zu akzeptieren und zu erfüllen hat. Die internen Selbstreferenzen, die Codierung fortschrittlich/konservativ und das Oppositionsschema der Parteien wirken in gleiche Richtung. Der Fortschritt wird an mehr Leistung gemessen, und die Konkurrenz der Parteien stimuliert ein Übertrumpfen der jeweils anderen Seite. Was „konservativ" wirkt, ist dann nicht mehr die in sich selbst legitime Tradition, sondern das stärkere Bedenken von Nebenfolgen der Aktionsprogramme und der Grenzen ihrer Möglichkeiten. Insgesamt läuft der Wohlfahrtsstaat unter diesen Bedingungen wie von selbst, und er stimuliert damit ein Wachstum dessen, was man als Leistung der Politik ausweisen kann.

Es ist fast unmöglich, diese Entwicklung zu kritisieren, ohne in fundamentale Strukturfragen des politischen Systems einzugreifen. Dennoch steht die politische Theorie, und sie kann sich darin durch eine ebenfalls wachsende Wachstumsskepsis bestärkt fühlen, vor der Frage, ob und wie dieser Trend als Problem begriffen werden kann. Mit bloßer Negation oder Umkehrprogrammatik — etwa im Sinne einer „Nullwachstums-Regel" — ist weder theoretisch noch praktisch viel zu gewinnen. Mit der Verlagerung des Operations- und Legitimationsschwerpunktes von der bloßen Funktionssicherstellung in den Leistungsbereich scheint das politische System eigenen Imperativen zu folgen, und man wird sich fragen müssen, ob sich das politisch bremsen oder gar vermeiden läßt.

Achtet man jedoch etwas genauer auf die Art und Weise, mit der Inklusion in politische Kommunikation übersetzt wird, lassen sich auch präzisere Problemdefinitionen gewinnen. Der politische Prozeß, der Inklusion im Wege der Begünstigung vorantreibt, geht von den einzelnen Personen oder Personengruppen aus, denen eine Verbesserung ihrer Lage zuteil werden soll: von Arbeitslosen oder Gastarbeitern, Vorbestraften oder

mittelständischen Unternehmern, Randzonenbewohnern, Pensionären, Wohnungsmietern, Dienstmädchen, Verkehrssündern, Konkursgläubigern usw. Es gibt selbstverständlich auch Förderungsprogramme mit weniger präzis definierten Adressaten; der Gesichtspunkt der Differenz zwischen gegebenem und erstrebtem Zustand bezieht sich aber durchweg auf Personen oder Personengruppen, für die das Leben besser oder mehr nach ihren (vermuteten) Wünschen eingerichtet werden soll. Man benutzt, anders gesagt, ein für Politik taugliches Schema der Problemreduktion, und dieses Schema vereinfacht so stark, daß man sich Kausalmodelle mit absehbaren Wirkungen vorstellen und sie ins Werk setzen kann.

Der Personenbezug ist aber ein Schema der Problemdefinition, das *bestehende Inter dependenzen* unterbelichtet. Man kann sich so eine vorgängige Analyse der Eigenproblematik der betreffenden Funktionssysteme ersparen oder, wenn man (wie zum Beispiel bei Reformüberlegungen zum Erziehungssystem) doch dazu ansetzt, sie rasch wieder ignorieren. Die politische Leistung wird also nicht durch ein Konzept geführt, das vom Sozialsystem ausgeht, für welches Prämissen gesetzt werden. Deshalb wird auch nicht oder nur unzureichend geprüft, ob und wie weit der Bindungseffekt politisch-administrativer Entscheidungen im sozialen Kontext weiterer (unpolitischer) Kommunikation überhaupt verwendet werden kann. Die Orientierung an Gruppen, für die man etwas tut, bietet statt dessen eine scheinbar realistische, in Wirklichkeit jedoch stark vereinfachende Perspektive, in der die sozial vermittelten Interdependenzen zurücktreten.

Hiermit hängt zusammen, daß die auf Inklusion abstellende wohlfahrtsstaatliche Politik diejenigen Funktionssysteme bevorzugt erfaßt, deren Funktion sich rasch und überzeugend in Gewinne für Personen oder Personengruppen umrechnen läßt. Das sind Wirtschaft, Er-

ziehung, auch Gesundheitswesen. Die Wissenschaftsförderung führt unter diesen Umständen ein marginales Dasein, obwohl die Gesamtlage der Gesellschaft durchaus Anlaß geben könnte, hier in ganz anderen Größenordnungen und Prioritäten zu denken.

Zusammengefaßt: die wohlfahrtsstaatliche Expansion in den Leistungssektor der Politik wirkt hier wiederum selektiv — sowohl was die Auswahl von Problemfeldern als auch was das Schema der Problemdekomposition angeht. Und man muß unter diesen Umständen damit rechnen, daß das, was mit dem Instrumentarium der Politik möglich ist, teils überspannt und teils nicht ausgenutzt wird.

# XII. Zwischenbetrachtung über Politikbegriffe der politischen Theorie

Die im vorigen Kapitel angebotene Unterscheidung von Funktion und Leistung und die Bestimmung der politischen Funktion durch das Merkmal des bindenden Entscheidens sollen jetzt nochmals vorgeführt werden als „fragwürdige" Aussagen politischer Theorie. Derartige Begriffsdispositionen bleiben innerhalb des Wissenschaftssystems umstritten. Auch im vorliegenden Fall kann man sich, um sie der Politik zu empfehlen, nicht auf Konsens berufen, geschweige denn auf Wahrheit im Sinne sicherer Bewährung oder fragloser Transportfähigkeit. Gerade deshalb erlaubt es aber eine offene wissenschaftliche Diskussion, abzuschätzen, was mit bestimmten Begriffspositionen erreicht wird und mit was man, wenn man sich auf sie einläßt, rechnen muß.

Die Kritik an einer funktionalen, auf bindendes Entscheiden abstellenden Definition des Politischen kann darauf hinweisen, daß dieser Begriff nicht die Gesamtheit der Aktivitäten erfassen kann, die im juristischen und institutionellen Rahmen des Staates und der Kommunen vorkommen. Daran gemessen bleibt er unvollständig angesichts von Phänomenen wie Schulen und Krankenhäusern, Einrichtungen der Sozialarbeit, der Postbeförderung, des Straßenbaus usw. Auf die Gesamtheit des öffentlichen Dienstes bezogen, würde er wichtige Sparten ausschließen[51]). Es ist dennoch richtig, daß die Funktion bindenden Entscheidens in vielen nicht spezifisch politischen Arbeitsbereichen für Zwecke der Finanzbeschaffung und der Organisation unentbehrlich ist. Das

[51]) So mit Recht Thomas Ellwein / Ralph Zoll, Berufsbeamtentum — Anspruch und Wirklichkeit, Düsseldorf 1973, S. 13, Anm. 3.

hat es zweckmäßig erscheinen lassen, solche Bereiche auf der Ebene der Organisationssysteme dem Staat oder den Kommunen einzugliedern bzw. anzugliedern. Das macht es zugleich aber extrem unzweckmäßig, einen entsprechend flächendeckenden Begriff zu suchen, der das Vermeiden von Salz in Diätküchen, das Nachprüfen der Massenberechnungen einer Brückenkonstruktion, die Herausnahme eines Blinddarms in einem Krankenhaus, die Festlegung einer Sitzordnung in einer Schulklasse und was sonst noch als politisches Handeln zu erfassen suchte. Überhaupt erweist sich der Staatsbegriff als belastet durch den Versuch, ein *gesellschaftliches* Funktionssystem auf der Ebene des *Organisatorischen* zu definieren. Die Konsequenz ist, daß dem Begriff dann die Diskriminierfähigkeit fehlt, daß er alles Wachsen, das in der Organisation Ausdruck findet, kritiklos mitmacht und daß er eben damit konservativ wirkt, nämlich das bewahrt, was ohnehin geschieht.

Diese Hinweise mögen genügen, um das Problem zu verdeutlichen, das mit der Wahl eines Begriffsapparats für politische Theorie verbunden ist. Die üblichen Unterscheidungen eines mehr formalen oder eines mehr inhaltlichen („materialen") Politikverständnisses geben dafür wenig her. Ebenso wenig taugt eine Charakterisierung nach dem Schema konservative versus progressive Theorie. Da der Wohlfahrtsstaat sich ohnehin ändert und da er für seine Änderung Leitwerte projiziert, ist die ihrer Selbsteinschätzung nach progressive Politik in Wahrheit konservativ, weil sie genau diesen Modus der wertorientierten Selbständerung bewahren will. Ein vermeintlich inhaltliches (etwa: emanzipatorisches) Politikverständnis liegt ganz auf dieser Linie. Auch dieses Konzept versucht keine Korrektur, sondern weist nur mit mehr Nachdruck auf die Endziele hin, die den Übergang vom ständischen zum modernen Politikverständnis orientiert hatten. Eine solche Theorie

klagt uneingelöste Versprechen ein und fordert vermehrte Bemühungen. Sie ist kritisch, sofern sie die Realität an ihren eigenen Projektionen mißt — an denjenigen der Theorie, die zugleich diejenigen der politischen Realität des Wohlfahrtsstaates sind. Aber sie ist ganz und gar unkritisch gegenüber diesem Projekt-Charakter der politischen Realität und dem, was sich daraus ergibt. Und eben darauf beruhte ihr politischer Erfolg in den sechziger und frühen siebziger Jahren.

Mit dem Abstellen auf bindendes Entscheiden entscheidet die politische Theorie sich für eine Kritik des Wohlfahrtsstaates. Kritik heißt nicht Ablehnung. Kritik heißt aber, daß man sich bei der Wahl der Theorie die Möglichkeit offen halten muß, zu Ablehnungen zu kommen. Kritisch ist nur, wer auch nein sagen kann: auch nein zu mehr Freiheit, mehr Gleichheit, mehr Sicherheit. Die politischen Optionen sind dann nicht durch die Leitwerte selbst schon gerechtfertigt. Sie sind es nur, wenn und soweit der Einsatz bindender Entscheidungen möglich und vertretbar ist.

Auch dieses Konzept bleibt zur Selbstkorrektur aufgerufen. Der Ausgangspunkt dafür liegt in der Unterscheidung von Funktion und Leistung. Sie wird theoriegeschichtlich eingeführt als Reaktion auf gewisse Schwächen des älteren Funktionalismus, der die Funktion als quasi konkurrenzlose Orientierung des Systems proklamiert und sie damit fast wie einen Wertbegriff behandelt hatte. Wenn dann noch eine kausale Interpretation der Funktion als Wirkung politischen Handelns hinzukam (und sie beherrschte den Funktionalismus der fünfziger Jahre), lag eine „technokratische" Gesamtinterpretation von Politik nahe, die sich leichtgängig mit Planungshoffnungen verbinden ließ, die ihrerseits in Systemtheorie rückversichert waren. Die Kritik an diesem Syndrom hat sich heute in der Wissenschaft durchgesetzt (wenngleich oft mit sehr unzureichenden

Argumenten). Sie entspricht auch den Erfahrungen mit Planungen in der politischen Realität.

Erst die Unterscheidung von Funktion und Leistung bringt die politische Theorie auf ein ausreichendes Niveau der Komplexität. Erst sie macht das Bestimmen der Politik durch das formale Moment des kollektiven Bindens erträglich, weil sich dem immer gleich die Fragen anschließen lassen, für wen was damit geleistet wird. Daher läßt dies Konzept die Frage offen, ob bestimmte Leistungen (zum Beispiel Kapitalakkumulation) über bindende Entscheidungen erbracht werden können oder auch erbracht werden müssen und ob sich dies unter sich ändernden historischen Bedingungen ändert oder nicht. Erzeugung von Bindung ist demnach kein Selbstwert und erst recht kein Rationalitätskriterium. Es ist nur etwas, was vorausgesetzt werden muß, damit anderswo höhere Rationalität erreicht werden kann[52]). Und trotzdem liegt hier die spezifische Funktion, für die das politische System ausdifferenziert und bereitgehalten werden muß, weil anders eine zentrale Kontrolle und Ausweitung von Macht mit Bindungswirkung nicht möglich ist.

Nicht zuletzt definiert diese Unterscheidung von Funktion und Leistung den Platz, den die politische Theorie, die die Unterscheidung trifft, dann selbst besetzt. Auf das logische Problem dieses „re-entry", des Eingehens in den Bereich der eigenen Unterscheidungen, kommen wir nochmals zurück[53]). Hier sei nur festgehalten, daß die Differenz von funktionalen und leistungsmäßigen Orientierungen mitsamt der Differenz der entsprechenden Systemreferenzen (Gesellschaft bzw. andere Teilsysteme) Reflexionsanstöße ausübt, die dann

[52]) Ähnlich sah bekanntlich Max Weber den Sicherheitswert der formalen und berechenbaren Rationalität bürokratischen Entscheidens.

[53]) Vgl. unten S. 127f.

durch politische Theorie zu befriedigen sind[54]). Die Differenz von Funktion und Leistung provoziert Reflexionsbemühungen in Theorieform; die Unterscheidung von Funktion und Leistung innerhalb der Theorie läßt diese dies begreifen; sie erlaubt ihr die Selbstbalancierung in sich selbst.

Ob dieses Spiel der Theorie mit sich selbst nun allerdings Politik werden kann, das mag man bezweifeln. Aber es mag ein Moment der intellektuellen Sicherheit politischer Reflexion und damit ein Moment von praktischer Bedeutung für Wortwahl und Kommunikation sein, wenn die politische Theorie es sich erlauben kann, in dieser Form der Selbstreferenz zum Abschluß zu kommen.

[54]) Für das Erziehungssystem ist die entsprechende Fragestellung aufgenommen in Niklas Luhmann / Karl Eberhard Schorr, Reflexionsprobleme im Erziehungssystem, Stuttgart 1979.

# XIII. Recht und Geld: Die Wirkungsmittel des Wohlfahrtsstaates

Wenn ein System so sehr beteiligt ist an der Festlegung der eigenen Grenzen, an der Bestimmung der eigenen Aufgaben, an der Auswahl und Gestaltung der Umweltausschnitte, denen es sich zuwendet, gibt es keine neutralen Maßstäbe für zuträgliche Größe und Komplexität des Systems. Wenn das politische System in der Weise, wie sie beschrieben wurde, es ständig mit sich selbst und einer teilweise selbstgeschaffenen Realität zu tun hat, gibt es keine objektiven „Indikatoren für Grenzen der Staatstätigkeit", mit denen man die Realität vergleichen könnte, um festzustellen, ob der Staatssektor zu viel oder zu wenig für sich herausschneidet. Jede Forschung dieser Art würde auf Vorurteile angewiesen bleiben, die sie mit der Politik (oder jedenfalls mit Politikern einer bestimmten Ausrichtung) zu teilen hätte. Man kann Grenzlinien ermitteln, wie sie gerade verlaufen; und man kann mehr, als hier im Zusammenhang einer Globalbetrachtung möglich ist, Trends feststellen und ihre positiven bzw. negativen Seiteneffekte zur Diskussion stellen. Aber daraus allein ergibt sich, und damit wiederholen wir nur die These des ausdifferenzierten, autonom gewordenen politischen Systems, keine Grundlage für politische Entscheidungen.

Angesichts solcher Schranken für Forschungsmöglichkeiten mit normierender Intention empfiehlt sich ein anderer Weg. Man kann bei der Typik der Mittel ansetzen, die einem politischen System für Funktion und Leistung zur Verfügung stehen, und kann untersuchen, wie weit sie reichen und welche Nebenwirkungen sie haben. Dazu müssen die Angaben über Mittel präzisiert werden. Wir hatten im vorigen Kapitel das politische Instrumentarium charakterisiert als kollektiv bindendes Entscheiden, wobei der Bindungseffekt dem Funktions-

bereich, der Entscheidungsinhalt, und seine Auswirkungen dem Leistungsbereich der Politik entsprechen. Diese Angaben können mit Hilfe einer *Theorie symbolisch generalisierter Kommunikationsmedien* ausgearbeitet werden[56]), und das entspricht unserem Ausgangspunkt: daß nur *Kommunikationssysteme* ausdifferenziert werden können.

Kommunikationsmedien vermitteln Entscheidungsprämissen und können dadurch die Bindungswirkung von Entscheidungen übertragen. Im politischen System werden hierfür auf der Grundlage politischer Macht[56]) und zu deren technischer Diffusion hauptsächlich *Recht* und *Geld* benutzt. Beide Medien haben im Kontext des politischen Systems gewichtige Vorteile. Sie sind abstrakt einsetzbar — das heißt ohne allzu genaue Vorherbestimmung der Situationen, in denen sie konkret verwendet werden. Sie lassen sich zu langen Wirkungsketten ausarbeiten, vor allem mit Hilfe von Organisation. Und sie bieten die Chance zentralisierbarer Globaldisposition, etwa in der Form des Erlasses von Gesetzen für noch unabsehbare Einzelfälle oder in der Form von Geldbewilligungen. Mit Hilfe von Rechtsetzung und Geldbewilligung können in der Zentrale schon politische Erfolge erreicht werden — und dies ohne Rücksicht auf die faktischen Auswirkungen solcher Maßnahmen. *Daß* solche Entscheidungen mit ihren Bindungswirkungen Effekte haben, kann aufgrund der hohen Evidenz dieser Medien unterstellt werden, und die Absicht, die der Entscheidung zugrunde lag, läßt

[56]) Hierzu allgemein: Niklas Luhmann, Einführende Bemerkungen zu einer Theorie symbolisch generalisierter Kommunikationsmedien, in: ders., Soziologische Aufklärung Bd. 2, Opladen 1975, S. 170—192. Vgl. auch Talcott Parsons, Zur Theorie der sozialen Interaktionsmedien, hrsg. von Stefan Jensen, Opladen 1980.

[58]) Zu Macht als symbolisch generalisiertem Kommunikationsmedium Niklas Luhmann, Macht, Stuttgart 1975.

sich in der politischen Kommunikation an die Stelle der Effekte setzen; *welche* Effekte eintreten, mag unbekannt bleiben oder Gegenstand späterer politischer Thematisierung werden, wie man es etwa am Beispiel der Reform des Ehescheidungsrechtes sehen kann.

In vielen Hinsichten kommen diese Kommunikationsmedien also dem Wohlfahrtsstaat entgegen — vor allem dem Bedürfnis, unter hochkomplexen Anforderungen gleichwohl noch zentrale Dispositionsgewalt zu erhalten; man könnte auch sagen: dem Bedürfnis nach Zentraldemokratie. Andererseits ist nicht zu verkennen, daß eine so weit getriebene Errungenschaft auch mit Nachteilen bezahlt werden muß. Sie hat ihre Schattenseiten, sie hat ihre Grenzen.

So steigern Recht ebenso wie Geld die Sichtbarkeit von, und damit die Sensibilität für, Änderungen. Schon minimale Vergrößerungen oder Verringerungen von Geldbeträgen, die man normalerweise gar nicht bemerken würde, werden dadurch wahrgenommen, daß sie per Entscheidung zugeteilt werden; auch Änderungen in Rechtspositionen, die selten oder vielleicht nie aktuell werden, gelangen durch den Entscheidungsprozeß ins Bewußtsein. Zum Beispiel macht die ausgeklügelte, rechtsförmig fixierte Organisation der Hochschulen erkennbar, welche Gruppen durch welche Rechtsänderungen betroffen sein würden. Aus dem Umfang der Regulierungen ergeben sich, wie könnte es anders sein, Erfahrungen und Bedürfnisse nach Änderungen und zugleich aber auch Gründe, sich solchen Änderungen zu widersetzen. Die Interessen werden in das System, das sie fördert, verstrickt, und immobilisieren dann als eingebaute „zu berücksichtigende" Interessen die Verhältnisse. Die Schwelle der Empfindlichkeit wird gesenkt, die Wahrscheinlichkeit des Widerstandes wird erhöht, wo immer Entscheidungen direkt zu Benachteiligungen führen. Im großen und ganzen wird deshalb die po-

litische Leistung des Wohlfahrtsstaates durch diese Wahrnehmungsschwellen in Richtung auf Verbesserungen kanalisiert, während die korrespondierenden Verschlechterungen so gelagert werden müssen, daß sie nicht (oder jedenfalls nicht gleich leicht und gleich schnell) wahrgenommen werden.

Ebenso wichtig, wenn nicht wichtiger, sind die Wirkungsgrenzen dieser Medien. Recht wie Geld bieten externe Gründe, das eigene Verhalten auf bestimmte Bedingungen einzustellen. Was über Recht und über Geld nicht zu erreichen ist, ist die Änderung der Personen selbst. Der gesamte sozialpolitische Bereich, den man heute unter dem Gesichtspunkt der Personenveränderung (people processing) diskutiert, ist über Recht und über Geld kausaltechnisch nicht zu steuern. Das gilt sowohl für Erziehung als auch für alle sozialtherapeutischen Bemühungen, für Maßnahmen der Rehabilitation oder der Hilfe für Personen, die ihre psychischen und sozialen Probleme nicht selbst lösen können. Alle Aktivitäten professioneller Art in diesem Bereich sind zwar auf Recht und auf Geld angewiesen; aber sie sind mit diesen Bedingungen in ihren Erfolgen nicht zu sichern. Ein Staat, der nur über Recht und über Geld verfügt, wird diese Mittel überdehnen, wenn er sich auf dieses Tätigkeitsfeld begibt, ohne damit ein hinreichendes (oder auch nur: einsehbares) Verhältnis zu Erfolgen zu gewinnen.

Die immanenten Schranken der Expansion des Wohlfahrtsstaates lassen sich an diesem Beispiel besonders deutlich aufweisen. Das Prinzip der Inklusion scheint dort seine Grenze zu finden, wo die Personen selbst geändert werden müssen, damit sie die Chancen nutzen können, die ihnen die Gesellschaft bietet. Personenänderung ist ohnehin das gefährlichste Ziel, das eine Politik sich setzen kann; und selbst dort, wo für das Aufdrängen von „Hilfe" eine ausreichende Legitimation

besteht, fehlen die Technologien, über die man zentral mit einem Sinn für Verantwortung und Erfolg disponieren könnte. Mag man sich doch zu einer Politik der Hilfe, der Aufwendung ins Ungewisse, des bloßen Versuchens entschließen; aber man bewegt sich dann an den Grenzen dessen, was man mit dem politischen Mittel der bindenden Entscheidungen noch gestalten kann.

Abgesehen von solchen (wie immer wichtigen, zentral liegenden) Sonderproblemen, die sich wohlfahrtsstaatlicher Behandlung mehr oder weniger entziehen, kann man auch ganz allgemein eine Überlastung der Mittel und schon Folgewirkungen dieser Überlastung konstatieren. Was Geld angeht, wird der Wohlfahrtsstaat zu teuer. Er fördert Tendenzen zur Inflation, die ihn dann wieder ruinieren. Und je mehr die Selektivität der Einsatzmöglichkeiten öffentlicher Mittel deutlich wird, um so mehr drängt sich die Frage auf, weshalb man dafür (und nicht für etwas anderes) so viel Geld ausgeben solle. Was Recht angeht, so findet gegenwärtig die „Verrechtlichung" vieler Lebensbereiche, einschließlich des politischen Systems selbst, wachsende Aufmerksamkeit[57]). Dabei liegt das Problem nicht nur in der Menge der Vorschriften, die eigene Probleme des Kennen- und Anwendenkönnens aufwirft, sondern auch in der Frage, ob Grenzen dessen, was man rechtlich adäquat behandeln kann, überschritten werden[58]). Die Uberbeanspruchung ist daher nicht nur an den Vorschriften selbst

[57]) Vgl. aus der umfangreichen Diskussion etwa Hans-Dietrich Weiß, Verrechtlichung als Selbstgefährdung des Rechts, Die öffentliche Verwaltung 31 (1978), S. 601—608; Rüdiger Voigt (Hrsg.), Verrechtlichung: Analysen zu Funktion und Wirkung von Parlamentarisierung, Bürokratisierung und Justizialisierung sozialer, politischer und ökonomischer Prozesse, Königstein 1980.

[68]) Siehe in diesem Zusammenhang die Klage über ruinöse Rückwirkungen auf die juristische Dogmatik; ferner das Problem, ob das Recht sich mit dem Anspruch auf Folgenberücksichtigung und Folgenkontrolle übernimmt. Dazu Ni-

**abzulesen, sondern auch an ihrer Nichtanwendung[59]). Dem nachzugehen, würde sehr detaillierte rechtssoziologische Analysen erfordern. In beiden Bereichen, in Bezug auf Geld und in Bezug auf Recht, darf außerdem nicht übersehen werden, daß die Bedingungen der Möglichkeit dieser Mittel letztlich außerhalb des politischen Systems garantiert sein müssen: im Wirtschaftssystem und im Rechtssystem[60]), und daß sich daraus Schranken der politischen Disponibilität ergeben.**

**An diese Überlegungen kann ein Vorschlag für „Aufgabenanalyse" angeschlossen werden. Aufgaben sind komplexe Kausalkonstellationen, bei denen durch Variation oder Hinzufügung einzelner Ursachen, die man kontrollieren kann, eine positiv oder negativ bewertete Wirkung erreicht bzw. verhindert werden kann[61]). Nie sind alle erfolgsnotwendigen Ursachen in der Hand dessen, der eine Aufgabe zu erfüllen hat; aber die Aufgabe entgleitet ihm mehr und mehr, wenn er nur noch wenige Ursachen kontrollieren kann, wenn deren Rückwirkung auf das Mitspielen anderer Ursachen unsicher ist und wenn unsicher ist, ob man mit den weiter erforderlichen Ursachen überhaupt rechnen kann. Der Wohlfahrtsstaat tendiert zur Aufgabenerweiterung und**

klas Luhmann, Rechtssystem und Rechtsdogmatik, Stuttgart 1974; Thomas W. Wälde, Juristische Folgenorientierung: „Policy Analysis" und Sozialkybernetik: Methodische und organisatorische Überlegungen zur Bewältigung der Folgenorientierung im Rechtssystem, Königstein 1979.

[59]) Hierzu eindrucksvoll an Hand der Untersuchung des Hamburger Giftmüllskandals Rudolf Dieckmann, Aktuelle Problemfelder bei der Umsetzung von Bundesgesetzen, Verwaltung und Fortbildung 8 (1980), S. 155—164.

[60]) Das heißt: wir folgen weder der „staatlichen Theorie des Geldes" (siehe das Buch mit diesem Titel von Georg Friedrich Knapp, Leipzig 1905) noch der „positivistischen" Theorie des Rechts.

[61]) Vgl. D. J. Mathew, The Logic of Task Analysis, in: Peter Abell (Hrsg.), Organizations as Bargaining and Influence Systems, New York 1975, S. 103—113.

damit mehr und mehr in Bereiche, in denen bindendes Entscheiden über Recht und Geld nur in völlig ungesicherten Kausalzusammenhängen wirkt. Man spricht von „Anreizprogrammen" — so als ob mit dem Bereitstellen der Anreize die Aufgabe schon erfüllt sei[62]). Die Erfolgsdefinition wird dabei in die Verwaltung selbst zurückgenommen, so als ob die Einrichtung einer Beratungsstelle, eines Jugendzentrums, einer Sozialstation die Wirkung sei, die als solche geschätzt und beabsichtigt wird[63]). Ein bemerkenswert hoher Anteil der Ziele bürokratischer Verwaltung wird von vornherein nur innerhalb der Bürokratie gesucht[64]). Dann kann auch die „Verbesserung der Arbeitsbedingungen des Per-

[62]) Vgl. hierzu H.-J. Dahme / D. Grunow / F. Hegner, Aspekte der Implementation sozialpolitischer Anreizprogramme: Zur Überlappung von Programmentwicklung und Programmimplementation am Beispiel der staatlichen Förderprogramme für Sozialstationen, in: Renate Mayntz (Hrsg.), Implementation politischer Programme, Meisenheim am Glan 1980, S. 154—175; dies, at al., Die Neuorganisation der ambulanten Sozial- und Gesundheitspflege: Empirische Implementationsstudien in zwei Bundesländern, Bielefeld 1980, insb. S. 338 ff. Eher skeptisch Renate Mayntz, Regulative Politik in der Krise?, in: Joachim Matthes (Hrsg.), Sozialer Wandel in Westeuropa: Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages Berlin 1979, Frankfurt 1979, S. 55—81 (insb. S. 62).

[63]) Siehe dazu auch die Beispiele, die Franz-Xaver Kaufmann und Peter Schäfer im Rahmen eines Vier-Phasen-Modells der politisch-administrativen Erbringung von Dienstleistungen für die Endphase (!) geben: die Ausfertigung eines Verwaltungsbescheides, die Bereitstellung einer Gemeindeschwester für einen bettlägerigen Alten, die Beratung eines Kindes durch einen Schulpsychologen (siehe: Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt — ein Bezugsrahmen zur Problemexposition, in: Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.), Bürgernahe Gestaltung der sozialen Umwelt, Meisenheim am Glan 1977, S. 1—44 (18). Wenn man bei dem stehen bleibt, was die öffentliche Verwaltung in der Form bindender Entscheidungen tun kann, kommt man mithin zu Aufgabenbeschreibungen, bei denen der Erfolg ausgeblendet ist.

[64]) Richard Rose, Managing Presidential Objectives, London 1977, S. 90 ff. ermittelt für 1974 75 %>, für 1975 65 %>

sonals" als 'wohlfahrtspolitischer Erfolg gelten[65]). Entsprechend werden die Schwierigkeiten bei der Programmdurchführung und die Gründe für das häufige Scheitern oft nur im Bereich der organisierten Kooperation gesucht[66]) — und nicht in der Untauglichkeit der Medien Geld und Recht für das Erreichen der angestrebten Ziele. Das ermöglicht es, die Frage nach Schranken des wohlfahrtspolitischen "Wirkens auszuklammern und den "Wohlfahrtsstaat wie einen Selbstzweck weiterzuentwickeln.

Einer solchen Tendenz zur Selbstbefriedigung, die auch in der Politik[67]), auch im Bereich professioneller Ethik[68]) und auch in den Sekundärorganisationen der

„inside objectives". Das hängt in diesem Falle aber sicher auch mit der Spitzenlage der untersuchten Organisation zusammen.

[65]) Siehe Dahme et al., Die Neuorganisation, a. a. O., S. 302 f.

[66]) Hierfür scheinen amerikanische Untersuchungen wesentliche Anregungen vermittelt zu haben. Vgl. nur Martha Derthik, New Towns In-Town: Why a Federal Program Failed, Washington 1972; Jeffrey L. Pressman / Aaron Wildavsky, Implementation: How Great Expectations in Washington are Dashed in Oakland, Berkeley Cal. 1973; Helen Ingram, Policy Implementation Through Bargaining: The Case of Federal Grants-in-Aid, Public Policy 25 (1977), S. 499—526; ferner Fritz W. Scharpf / Bernd Reissert / Fritz Schnabel, Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik, Kronberg/Ts. 1976.

[67]) Vgl. z. B. Vilhelm Aubert, Einige soziale Funktionen der Gesetzgebung, in: Ernst E. Hirsch / Manfred Rehbinder (Hrsg.), Studien und Materialien zur Rechtssoziologie, Köln-Opladen 1967, S. 284—309; Leon H. Mayhew, Law and Equal Opportunity: A Study of the Massachusetts Commission Against Discrimination, Cambridge Mass. 1968.

[68]) Vgl. Helge Peters, Das Verhältnis von Wertsystem und Sozialwissenschaften innerhalb der beruflichen Sozialarbeit, Soziale Welt 16 (1965), S. 246—259. Vgl. dazu auch Robert A. Scott, The Selection of Clients by Social Welfare Agencies: The Case of the Blind, Social Problems 14 (1966), S. 248—257; Bernard Beck, Welfare as a Moral Category, ebda., S. 258—277.

Sozial- und Verteilungspolitik[69]) Parallelen findet, so daß man fast von einer wohlfahrtsstaatlichen Konspiration sprechen könnte, müßte durch Aufgabenanalyse entgegengewirkt werden.

[69]) Vgl. Horst Baier, Herrschaft im Sozialstaat: Auf der Suche nach einem soziologischen Paradigma der Sozialpolitik, in: Christian von Ferber / Franz-Xaver Kaufmann (Hrsg.), Soziologie und Sozialpolitik, Sonderheft 19 (1977) der Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpolitik, S. 128—142. Ob man hier gleich von „Herrschaft" sprechen kann, diese Frage wird man nicht so leicht beantworten können; jedenfalls wird es dann um eine ziemlich hilflose Art von Herrschaft gehen.

# XIV. Bürokratie

Recht und Geld sind gesellschaftsweit eingerichtete Kommunikationsmedien. Ihre Grundlage liegt auf der Ebene des Gesellschaftssystems. Dort sind sie durch spezifische Funktionssysteme garantiert. Ihre Abstraktion und ihre Funktionsweise gehören zu den charakteristischen Kennzeichen der modernen Gesellschaft. Auch das politische System des Wohlfahrtsstaates wäre ohne sie nicht denkbar. Als Einrichtung des Gesellschaftssystems haben sie jedoch eine doppelte Wirkungsweise: Sie ermöglichen einerseits eine immense Ausdehnung des „Privatverkehrs" unter Abstreifen von traditionalen, moralischen, ortsgebundenen, familialen, schichtmäßigen Voraussetzungen und andererseits den Aufbau großer Organisationssysteme. Diese letzteren verdienen im Rahmen einer Theorie des Wohlfahrtsstaates besondere Beachtung, und wir wählen den Titel „Bürokratie", um die Problematik anzuzeigen.

Die Bürokratie wächst und wächst und wächst — allein schon deshalb, weil der Wohlfahrtsstaat nur in den Bürokratien die Möglichkeit findet, Pflichten unterzubringen. Die alte, im Begriff des ius enthaltene Korrelativität von Rechten und Pflichten ist aufgelöst, und an ihre Stelle ist das Verhältnis von Bürger und Verwaltung getreten. Der Wohlfahrtsbürger nimmt nur noch Rechte in Anspruch[70]) (die aber mit Hilfe von Bürokratie konditioniert werden können), und alles Komplementärverhalten, das obligatorisch ablaufen muß, muß sich der Verpflichtung über (bezahlte) Mitgliedsrollen in Organisationen bedienen. Mit „Bürgerinitiativen" ist diese Disbalancierung nicht aufzulösen;

[70]) Darauf wird oft hingewiesen. Siehe nur William A. Robson, Weifare State and Weifare Society; Illusion and Reality, London 1976, S. 82 u. ö.

sie wird, im Gegenteil, dadurch nur nochmals unterstrichen und verstärkt.

Es wäre indes verfehlt, die Probleme der Politik im Wohlfahrtsstaat allein oder doch vorwiegend als Probleme seiner Bürokratie zu sehen. Die Probleme der Organisation fallen, noch jedenfalls, mit den Problemen der Gesellschaft nicht zusammen. Will man den Realitäten der modernen Gesellschaft gerecht werden, muß man vielmehr davon ausgehen, daß das Gesellschaftssystem alle menschlichen Kommunikationen einschließt und daher alle Organisationen transzendiert. Gesellschaft ist das jeweils umfassendste soziale System. Organisationen werden dagegen als besondere Sozialsysteme der Gesellschaft gebildet. Für sie gelten besondere Regeln, denen man sich durch Eintritt unterwirft und durch Austritt wieder entziehen kann[71]).

Für die moderne Gesellschaft ist kennzeichnend, daß diese Differenz von Gesellschaftssystem und Organisationssystemen sich verschärft hat. In der Theorieentwicklung des 17. und 18. Jahrhunderts ist dies an der Auflösung des korporativen Gesellschaftsverständnisses der Tradition und vor allem an der Institutionalisierung von (religiöser und sodann weltanschaulicher) Toleranz innerhalb der Gesellschaft bewußt geworden. Später hat sich vor allem gezeigt, daß keiner der wichtigen gesellschaftlichen Funktionsbereiche als Einheit eines Organisationssystems repräsentiert und zur Wirkung gebracht werden kann: weder die Wirtschaft noch die Erziehung, weder das Recht noch das Gesundheitswesen und nicht einmal die traditionell korporativ verfaßten, als Kirche und Staat partiell organisierten Funktionssysteme für Religion und für Politik. Überall ist und bleibt

[71]) Zu einem entsprechenden Organisationsbegriff siehe Niklas Luhmann, Funktionen und Folgen formaler Organisation, Berlin 1964; ders., Organisation und Entscheidung, Opladen 1978.

die Gesellschaft für die Erfüllung ihrer zentralen Funktionen auch auf nichtorganisierte Aktivitäten angewiesen.

Begriff und Kritik von „Bürokratie" sind, historisch gesehen, vor diesem Hintergrund entstanden und nur mit Bezug auf ihn verständlich. Man wehrt sich von hier aus gegen die „Herrschaft der Ämter"[72]). Jede politische Kritik der Bürokratie[73]) bezieht sich aber auf ein selbst geschaffenes, selbst gewolltes, selbst bejahtes Phänomen. Sie muß deshalb zunächst auf eine gesellschaftstheoretische Reflexion zurückgeführt werden.

Aller organisationstechnischen Kritik vorausliegend, ist der entscheidende Punkt: daß nur die Kommunikationsmedien Recht und Geld den Aufbau von Großorganisationen ermöglichen, daß sie zugleich aber dazu beitragen, die Ebene der Organisationsbildung gegen die Ebene zu differenzieren, auf der die Gesamtgesellschaft immer schon existiert. Die Bedingungen des Aufbaus von Organisation sind zugleich Bedingungen der Differenzierung von Organisation und Gesellschaft. Der Grund dafür ist: daß Recht und Geld als Kommunikations- und Systembaumittel nur funktionieren, wenn sie auch in der Umwelt des Systems funktionieren. Ihr Gebrauch setzt also eine systemübergreifende Einheit, eben Gesellschaft, voraus. Aus diesem Grunde gingen im 19. Jahrhundert, dem Jahrhundert der Freiheit und der Organisation[74]), die Entwicklung des Privatverkehrs

[72]) In der fachsoziologischen Forschung sind der Organisationsbegriff und der Bürokratiebegriff vor allem durch Max Weber und im Anschluß an ihn unglücklich verquickt worden. Zur Rückführung auf gesellschaftstheoretische und gesellschaftspolitische Perspektiven vgl. Wolfgang Schluchter, Aspekte bürokratischer Herrschaft: Studien zur Interpretation der fortschreitenden Industriegesellschaft, München 1972.

[73]) Siehe z. B. Heiner Geißler (Hrsg.), Verwaltete Bürger — Gesellschaft in Fesseln: Bürokratisierung und ihre Folgen für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft, Frankfurt 1978.

[74]) Um einen Buchtitel zu zitieren: siehe Bertrand Russell, Freedom and Organization 1814—1914, London 1934.

und die Entwicklung von Organisationen Hand in Hand. In dieses Bild gehört auch das Entstehen von Theorien, die gegen Recht und Geld opponieren mit der Folge, daß sie sich entweder die Gesellschaft als gänzlich unorganisiert denken müssen wie der Anarchismus oder, wie der Marxismus, zur Identifikation von Gesellschaftssystem und Organisationssystem tendieren[75]). In der Kongruentsetzung von Gesellschaft und Organisation — und nicht im schlechterdings unerläßlichen Vorgang sozialer und ökonomischer Planung — liegt denn auch der Differenzpunkt östlicher und westlicher Gesellschaftspolitik. Er kann mit der Idee der Freiheit symbolisiert werden, aber das bietet keinen hinreichenden Aufschluß über die gesellschaftsstrukturelle Problemlage. Entscheidend ist, daß weder die Möglichkeiten der Entwicklung des Gesellschaftssystems und seiner funktionalen Differenzierung noch die Möglichkeiten der organisationstechnischen Rationalisierung voll ausgeschöpft werden können, wenn beide Systemtypen Zu einem verschmolzen werden sollen. Und jedenfalls erfordert das ein Zurückstutzen des Rechts auf disziplinarische Funktionen und ein Zurückstutzen des Geldes auf Verteilungsfunktionen im Rahmen einer gesamtgesellschaftlichen Organisation.

Selbstverständlich ist aber auch eine Gesellschaftsordnung nicht ohne Probleme, die Organisationen in

[75]) Wichtige Aspekte marxistischer Gesellschaftspolitik lassen sich aus dieser Grundentscheidung ableiten, zum Beispiel die Kritik des Kapitalismus und des „Warenfetischismus" (das ist: der Monetarisierung der Lebensführung), die Zentralstellung von Produktion bzw. Reproduktion als einer organisationsfähigen Funktion, die soziotechnische, fast betriebssoziologische Auffassung von Recht und anderes mehr. Vgl. speziell zur Rechtsauffassung Klaus A. Ziegert, Zur Effektivität der Rechtssoziologie: Die Rekonstruktion der Gesellschaft durch Recht, Stuttgart, insb. S. 94 ff.; Kaiman Kulczar, Rechtssoziologische Abhandlungen, Budapest 1980, insb. S. 221—242.

Funktionssysteme nur einbaut, aber darauf verzichtet, deren Einheit oder gar die Gesellschaft selbst nach dem Muster organisierter Entscheidungs- und Wirkungseinheiten aufzufassen, die also in der Wirtschaft den Markt und in der Politik die unorganisierte freie Meinungsbildung des Publikums betont — und nicht nur betont, sondern als wesentliche Komponente bestmöglicher Funktionserfüllung begreift. Man könnte annehmen: hier sei das Problem der „Bürokratisierung" weniger dringlich. Das wäre indes ein voreiliger Schluß. Die Grenzen der Eignung von Organisationssystemen für die Durchführung gesellschaftlicher Aufgaben zeigen sich auch und gerade dann, wenn man Organisation innerhalb ausdifferenzierter Funktionssysteme unter Anforderungsdruck setzt, und das ist in dem Maße, als die Ansprüche steigen, zunehmend der Fall. Gerade wenn das politische System der Gesellschaft nicht als Organisationseinheit verfaßt ist, nicht aufs organisatorisch Mögliche vorweg einreguliert ist, sondern im Zusammenspiel von Publikum, Politik und Verwaltung (Kapitel VI) kommuniziert, gerade dann wird man erwarten müssen, daß eine Art Überbeanspruchung von Organisation entsteht, auf die Wünsche und Versprechungen, ungelöste Probleme und Benachteiligungskompensationen abgeladen werden.

Das Überschreiten des organisatorisch Möglichen bzw. Zuträglichen zeigt sich in mindestens zwei verschiedenen Formen: als Übermaß an Konditionierungen und am Einsatz von Recht und Geld für Zwecke, für die diese Mittel nicht oder wenig geeignet sind.

Recht und Geld haben zunächst den Vorteil einfacher binärer Schematismen, bei denen relativ leicht feststellbar ist, ob der eine oder der andere Wert vorliegt: ob man mit bestimmten Handlungen oder Unterlassungen im Recht oder im Unrecht ist und ob man eine bestimmte Geldsumme hat oder nicht hat. Das ermöglicht

Konditionierungen. Es kann von Bedingungen abhängig sein bzw. abhängig gemacht werden, welcher dieser beiden Werte gegeben ist oder nicht. Konditionierung elementarer Prozesse (hier: des Handelns) ist die Form der Ausdifferenzierung und Strukturierung von Systemen schlechthin[76]). Konditionierung ist notwendig, um ein System mit eigener Komplexität und mit Widerstand gegen Um weltein Wirkungen auszustatten[77]). Binäre Schematismen erleichtern solche Konditionierungen und ermöglichen das Hinzufügen immer weiterer Bedingungen; sie ziehen einem derartigen Wachstum aber keine Schranken. Das eben ist die Kehrseite ihrer ausgeprägten Zweiwertigkeit: Es gibt keine spezifisch rechtlichen Gründe für weniger Recht und keine finanziellen Gründe für weniger Geld. In den Schematismen findet man keine Stoppregeln, keine Gründe für einen geringeren Spielraum zusätzlicher Konditionierung. Eine auf diese Medien gebaute Bürokratie findet in ihnen also keine Grenzen weiteren Wachstums. Sie scheint tendentiell auf Nichtmehrfunktionieren aus Überlastung angelegt zu sein. Zumindest steht man vor der Frage,

[76]*) Zur allgemeinen Bedeutung von Konditionierung für den Aufbau von Systemen siehe etwa W. Ross Ashby, Principles of Self-Organizing Systems, in: Heinz von Foerster / George W. Zopf (Hrsg.), Principles of Self-Organization, New York 1962, S. 255—278, neu gedruckt in Walter Buckley (Hrsg.), Modern Systems Research for the Behavioral Scientist: A Sourcebook, Chicago 1968, S. 108—118.

[77]) Auch die organisatorische Affinität des Konditionierens sollte, zumindest anmerkungsweise, betont werden. Unter die Bedingungen, von denen abhängt, ob Entscheidungen rechtlich bzw. finanziell möglich sind, kann die Zustimmung anderer Stellen eingefügt werden, die ihrerseits wiederum konditioniert bzw. von der Zustimmung weiterer Stellen abhängig gemacht werden kann. So lassen Programmkomplexität und Organisationskomplexität sich ineinander verschränken mit der Folge, daß die Aktionsfähigkeit des Gesamtkomplexes sich punktuellen Zugriffen und Bewegungsimpulsen von oben oder von außen verschließt.

wie weit eine zunehmend komplexe, weitläufige Konditionierung, mit der man verzweigte, oft nur vermutete Kausalitäten kontrollieren will, durch organisatorische Rationalisierungen noch aufgefangen werden kann.

Der zweite Grenzwert, an dem Bürokratie zunehmend problematisch wird, betrifft Aufgaben, die ihrer Art nach nicht mit Recht und Geld gelöst werden können (obwohl natürlich auch nicht: ohne Recht und ohne Geld). Das prominente Beispiel hierfür sind die Aufgaben, die eine Kooperation von Personen an ihrer eigenen Änderung voraussetzen: Erziehung, Rehabilitation, sekundäre Sozialisation, Altenbildung und anderes mehr, was Amerikaner unter dem Begriff des „people processing" zusammenfassen[78]). Dieser Arbeitsbereich erfordert Ressourcen wie Personeneinsatz, Engagement und Interaktionsflexibilität, die sich nicht über Recht und Geld bereitstellen, sich deshalb auch nicht zentral bereitstellen und auch nicht zentral auf Fehler hin kontrollieren lassen. Die Bedingungen für Erfolg oder Mißerfolg liegen hier weitgehend in den Personen selbst und in ihrem Interaktionssystem, sie können zentral weder beschafft noch rechenschaftspflichtig gemacht werden — nicht zuletzt deshalb, weil es an wissenschaftlich gesicherten Arbeitstechnologien fehlt. So nimmt es nicht wunder, daß eine trotzdem notwendige, ihre Eigenarten aufzwingende Organisation gerade hier als Bürokratie beklagt wird, und zwar nicht nur vom Publikum,

[78]) Vgl. z.B. Yeheskel Hasenfeld / Richard A. English (Hrsg.), Human Service Organizations: A Book of Readings, Ann Arbor Mich. 1974. Zu den Ausgangspunkten der Aufmerksamkeit für dieses Problem, die mit einer Kritik am allzu uniformistischen Bürokratiemodell Max Webers zusammenhängen, siehe namentlich Talcott Parsons, Some Ingredients of a General Theory of Formal Organization, in: ders., Structure and Process in Modern Societies, New York 1960, S. 59—96 (71 ff.). Vgl. ferner Paul Haimos, The Personal Service Society, London 1970.

sondern in erster Linie von ihren Bediensteten selbst[78]).

Trifft diese Kurzanalyse auch nur im groben zu, dann gibt es mehrere Wurzeln für das Problem, das man mit dem Begriff der Bürokratisierung zu bezeichnen sucht. Unbestritten bleibt, daß es sich um ein für die moderne Gesellschaft charakteristisches Phänomen handelt. Im Unterschied zu Max Weber wird man jedoch zögern, diesen gesellschaftsstrukturellen Zusammenhang durch den Rationalitätstypus der Handlungsorientierung zu kennzeichnen und Bürokratie damit als unausweichliche Kehrseite gesellschaftsweit durchgesetzter Rationalisierung zu begreifen: wenn nicht als eisernes Gesetz, so doch als eisernen Käfig moderner Rationalität. Der Begriff der Rationalität vermittelt zu wenig Erklärung. Statt dessen scheint der Angelpunkt, der Gesellschaft und Organisation verbindet, in den gut schematisierbaren Kommunikationsmedien Recht und Geld zu liegen, die in hinreichend komplexen Gesellschaften für Organisationsbildung zur Verfügung stehen. Diese Medien stimulieren unter bestimmten Voraussetzungen — und wir denken hier vor allem an die Ausdifferenzierung spezifischer Funktionen — die Ausnutzung von Chancen organisatorischer Konditionierung des Verhaltens; und zwar auch dort, wo dies die Orientierungs- und Entscheidungskapazität der einzelnen Stellen überfordert und auch dort, wo keine sicheren Kausaltechno-

[78]) Zur Einstellung der professionell engagierten Bediensteten zu ihrer eigenen Bürokratie vgl. z. B. Gerald Moeller, Bureaucracy and Teacher's Sense of Power, in: Robert R. Bell / Holger R. Stub (Hrsg.), The Sociology of Education: A Sourcebook, 2. Aufl. Homewood III. 1968, S. 236—250; James A. Conway, Test of Linearity Between Teachers' Participation in Décision Making and Their Perceptions of Their Schools as Organizations, Administrative Science Quarterly 21 (1976), S. 130—139. Die Ergebnisse zeigen eine eher ambivalente Einstellung und jedenfalls nicht die oft vermutete radikale Ablehnung von Organisation als „Bürokratie".

**logien zur Verfügung stehen. Dadurch kommt es zu Wachstumsanstößen, die die Grenzen des Zuträglichen überschreiten und die von der Politik und der Verwaltung nur durch eine Art von Selbstreflexion kontrolliert werden könnten, für die es einstweilen wenig Anhaltspunkte gibt.**

# XV. Verwaltungspolitische Rationalisierung: Organisation, Programme, Personal

Mit diesen Überlegungen zum Bürokratieproblem ist über die Möglichkeiten der Rationalisierung von Großorganisationen des Wohlfahrtsstaates noch nicht abschließend geurteilt. Wir denken hier nicht an die Rationalisierung der Details des Arbeitsalltags, an der die Verwaltung selbst unaufhörlich und mit guten Erfolgen arbeitet. Das Formularwesen und die Registraturen, die Zeitplanung von Arbeitsabläufen und die Ersetzung menschlicher durch maschinelle Arbeit — all das gehört seinerseits zu einer laufenden Routine höherer Ordnung, die Routinen subalterner Art einrichtet und in Anpassung an sich ändernde Verhältnisse laufend verbessert. Der Begriff Verwaltungspolitik[88]) soll darüber hinausgehen und die Frage aufwerfen, ob es nicht außerdem eine Art politischer Gesamtverantwortung für Rationalität in der Verwaltung gibt, die nicht der Verwaltung selbst überlassen bleiben kann. Eine Politik, die dazu tendiert, sich selbst und ihre Verwaltung laufend zu überfordern, weil das in der Logik funktionaler Ausdifferenzierung liegt, muß ihre Vorstellungen von Rationalität in anderer Weise bündeln, als die Verwaltung selbst es kann; und sie muß vor allem — auch in dieser Hinsicht „selbstreferentiell" — ihren eigenen Zugriff auf die Verwaltung in deren Rationalität miteinplanen.

Das Stichwort „Bürokratie" liefert nur eine allererste „black box"-Beschreibung der Verwaltung[89]). Mit dem Aufgreifen des Themas „Bürokratiekritik" allein ist

[88]) Der gleiche Begriff findet sich in einem zugleich diffuseren und stärker ins Detail ausgreifenden Sinne bei Hans Peter Bull (Hrsg.) Verwaltungspolitik, Neuwied 1979.

[89]) Wir greifen hier auf das Kapital über „Selbstbeobachtung" zurück.

es nicht getan, zumal die Politik dabei allzu leicht ihre eigene Rolle beim Anheizen des Wachstums der Bürokratie vergißt. Um darüber hinausgehen zu können, muß man überlegen, ob und wie allgemeine Gesichtspunkte der *politischen Rationalisierung* der Verwaltung formuliert werden können — Gesichtspunkte, an denen erkennbar wird, daß die Verwaltung bei aller Selbstreferenz ihres täglichen Operierens auf politische Anstöße, auf politische „Inputs" als Rationalitätsbedingung angewiesen bleibt. Es geht, wohlgemerkt, nicht nur darum, die Politiker von störenden Eingriffen, von der Protektion in Einzelfällen und von unbequemen, unsachkundigen Fragen abzuhalten. Das würde voraussetzen, daß die Verwaltung mit dem Netzwerk ihren selbstreferenziellen Operationen — sie tut, was sie tut — ihre Eigenrationalität ausreichend garantieren kann. Das ist jedoch, da sie nur Teilsystem des politischen Systems ist und unter entsprechenden Beobachter-Bedingungen operiert, nicht der Fall[82]). Selbstreferenz ist ein Prinzip der Erhaltung, nicht ein Prinzip der Rationalität. Deshalb muß man nach Möglichkeiten der politischen Rationalisierung der Verwaltung fragen.

Ein vereinfachender, unübersehbare Mengen von Entscheidungen zusammenfassender Blick auf das Verwaltungsgeschehen wird möglich, wenn man von den Inhalten der Einzelentscheidungen und den höchst unterschiedlichen Aufgabenbereichen zunächst absieht und statt dessen die Frage stellt, von welchen Entscheidungs*prämissen^)* die Entscheidungen ausgehen. Mit Entscheidungsprämissen sind Voraussetzungen gemeint, die auf den Inhalt der Entscheidung Einfluß nehmen, die

[82]) Siehe erneut das Kapitel über „Selbstbeobachtung".

[83]) Den Begriff „behavior premises", später „decision premises" hat Herbert Simon eingeführt. Zur Theorieentwicklung siehe: Herbert A. Simon / Donald W. Smithburgh / Victor A. Thompson, Public Administration, New York 1950, S. 57 ff.; Herbert A. Simon, Administrative Behavior:

aber im Moment der Entscheidung fraglos hingenommen werden. Jede Entscheidung hängt natürlich von einer Unzahl von Entscheidungsprämissen ab, von positiven und vor allem von negativen Informationen über die Welt. Einige dieser Entscheidungsprämissen werden in Organisationssystemen künstlich geschaffen bzw. als änderbar konstituiert.

Die in diesem Sinne artifiziellen und kontingenten Entscheidungsprämissen lassen sich in drei Typen aufgliedern[84]): Entweder handelt es sich um *Entscheidungsprogramme,* die Bedingungen der Richtigkeit bzw. Brauchbarkeit von Entscheidungen fixieren und im wesentlichen die Verwaltungsaufgaben in den Entscheidungsprozeß hineinformulieren; oder es handelt sich um *organisatorisch fixierte Kompetenzen und Kommunikationswege,* also um die Behördenorganisation; oder schließlich um die *Personen,* die die Entscheidung treffen, nämlich um ihre Einstellungen, Motive, Fähigkeiten, ihr Wissen, ihre persönlichen Kontaktnetze, ihre Karriereaspirationen, usw. Man kann Versuche, ein Verwaltungssystem über diese Prämissen zu steuern, als Planung bezeichnen[85]). Von verwaltungspolitischer Planung im engeren Sinne kann man sprechen, wenn und soweit nicht die politische Leistung (im oben unter IX definierten Sinne), sondern die Rationalität des Verwaltungsgeschehens selbst das Ziel der Planung ist. Verwaltungspolitische Planung ist mithin die Zugriffsform für eine politische Rationalisierung der Verwaltung.

A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization, 2. Aufl., New York 1957, S. XXX f.; ders., Administrative Decision Making, Public Administration Review 25 (1965), S. 31—37 (34 ff.).

[84]) Zur Herleitung dieser Dreiteilung aus dem Begriff der „Stelle" (Planstelle, Amt) vgl. Niklas Luhmann, Allgemeine Theorie organisierter Sozialsysteme, in: ders., Soziologische Aufklärung, Bd. 2, Opladen 1975, S. 39—50.

[85]) Hierzu ausführlicher Niklas Luhmann, Politische Planung, Opladen 1971, S. 66 ff.

Es ist wichtig, sich den Orientierungsgewinn vor Augen zu führen, der in diesem Planungsbegriff und in der Konzentration der Planung auf Entscheidungsprämissen liegt. Er ermöglicht es zwar, zwingt aber nicht dazu, über Entscheidungsprämissen das Entscheidungsverhalten festzuzurren. Zunächst legt er es nahe, sich eher in Globalperspektiveft zu orientieren, und das ist vor allem im Aufgabenbereich der verwaltungspolitischen Rationalisierung unerläßlich.

Betrachtet man daraufhin Organisationspolitik, Programmatik und Personalpolitik als alternative Zugriffsformen auf Rationalisierungsprozesse der Verwaltung, dann liegen die Aussichten, etwas zu ändern, in diesen drei Bereichen sehr verschieden. Die *Organisationsstrukturen* sind im wesentlichen bewährt und lassen sich kaum in Richtung auf höhere Rationalität verändern[88]). Das gilt besonders für die hierarchische Form und für den Typus monokratischer Leitung, ferner für die typisch deutsche Mischung von funktionaler Differenzierung (Ressortprinzip) an der Spitze und einheitlicher Behördenorganisation auf der Bezirksebene. Die soziologische Organisationsforschung hat sich denn auch kaum mit der Verbesserung der Rationalität, sondern vorwiegend mit der Verbesserung von Motivation und Selbstverwirklichungschancen der Organisationsangehörigen befaßt, ohne hier eindrucksvolle Erfolge aufweisen zu können.

Änderungen der *Programmpolitik* lassen sich kaum unabhängig von den Sachfragen, um die es jeweils geht, vorschlagen. Sie sind schon deshalb nicht primäre Zugriffsform für Verwaltungsrationalisierung, obwohl es sicher auch Programme gibt, die wegen eines zu hohen

[88]) Etwas mehr Zuversicht äußert Fritz W. Scharpf, Public Organization and the Waning of the Weif are State: A Research Perspective, European Journal of Politicai Research 5 (1977), S. 339—362.

Verwaltungsaufwandes auf die Abschlußliste geraten oder deren Regelung sich im Interesse der Automation Modifikationen gefallen lassen muß. Aufs ganze gesehen, stehen hier jedoch die Politik-Inhalte des Wohlfahrtsstaates auf dem Spiel, so daß bloße Verwaltungsrationalität nicht das Leitmotiv einer Reform sein kann.

Unausgeschöpfte Möglichkeiten der Rationalisierung dürften dagegen in der *Personalpolitik* zu finden sein. Rationalisierung würde hier heißen: die Fähigkeiten von Personen und die Anforderungen der Aufgaben (Stellen) besser aufeinander abzustimmen. Das kann nur über Bewegungsvorgänge (Einstellung und Entlassung, Versetzung und vor allem Beförderung) geschehen. Faktisch ist die Mobilität im deutschen öffentlichen Dienst (mit der einzigen Ausnahme von Beförderungen) äußerst gering[87]). Sie könnte gesteigert und vor allem in den bestehenden Möglichkeiten besser ausgenutzt werden.

Vorschläge, die die Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts 1970—1973 ausgearbeitet hat, hatten im Kern diesen Reformpunkt anvisiert. Seitdem sind gerade auf diesem Gebiet Vorstellungen verdichtet und konkretisiert worden[88]). Die Reformbemühungen waren unter erheblichen politischen Schwierigkeiten angelaufen, und sie werden derzeit wegen politischer Widerstände nicht weiterge-

[87]) Vgl. die Feststellungen bei Niklas Luhmann / Renate Mayntz, Personal im öffentlichen Dienst: Eintritt und Karrieren, Baden-Baden 1973, S. 135 (Tabelle 6.2) und dazu den Bericht der Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstrechts, Baden-Baden 1973, S. 179 f.

[88]) Über den Stand dieser Arbeiten vor ihrem Abbruch orientiert Christian von Hammerstein, Reform des öffentlichen Dienstrechts in der Krise?, in: Hans Peter Bull (Hrsg.), Verwaltungspolitik, Neuwied 1979, S. 136—159. Siehe auch Hanns-Eberhard Meixner, Ergebnisorientierte Zielsetzung im Personalwesen, in: Ziel- und ergebnisorientiertes Verwaltungshandeln. Schriften der Bundesakademie für öffentliche Verwaltung, Sonderheft 4, Köln 1979, S. 175—213.

führt[89]). Die Zuspitzung auf das Thema der „Einheit des öffentlichen Dienstrechts" erschwert angesichts der bestehenden Pluralität und Meinungsverschiedenheit der Interessenvertretungsverbände, die den öffentlichen Dienst betreuen, eine Entscheidung. In der Sache selbst ist es jedoch keineswegs nötig, die Reform auf diese Frage zuzuspitzen und sie damit politisch unentscheidbar zu machen.

Der Fall illustriert, was oben im Kapitel über Selbstbeobachtung abstrakt unterstellt wurde: daß die Politik die Verwaltung nur als black box, nur in verkürzender, pauschalierender Perspektive wahrnehmen kann und daß sie dadurch in Gefahr ist, die *für sie* maßgebenden Perspektiven — hier: die sogenannte Statusdifferenz von Beamten und Angestellten/Arbeitern und die daran anschließende Differenz der Interessenvertretungsorganisationen — für die Grundstruktur *in der Sache selbst* zu halten. Nur über eine stärker theoretisch orientierte Beobachtung, die freilich ebenfalls ihr eigenes Unwissen angesichts so komplexer Sachverhalte nicht ignorieren sollte[90]), kommt man über diese Hürde einer zu rasch hingenommenen politischen Unentscheidbarkeit hinweg.

[89]) Speziell hierzu Niklas Luhmann, Reform des öffentlichen Dienstes: Ein Beispiel für Schwierigkeiten der Verwaltungsreform. Vorträge der Hessischen Hochschulwoche, Bad Homburg 1974, S. 23—39.

[90]) Im vorliegenden Fall steckt diese Unwissenheit in den Möglichkeiten der Messung von Fähigkeiten und Anforderungen, in der Abschätzung der Folgen, die ein notwendigerweise mit unzulänglichen Mitteln begonnenes Koordinationssystem zunächst haben wird, sowie in der Lernfähigkeit, die in ein solches System aufgrund von Erfahrungen mit sich selbst mit Hilfe von statistischen Kontrollen usw. eingebaut werden kann. Es handelt sich mithin um einen für die Wissenschaftssituation heute typischen Fall (siehe Kapitel X.), daß man Risiken nur dadurch abschätzen kann, daß man sich auf sie einläßt und die entsprechenden Einrichtungen schafft. Und das kann nur durch ein Zusammenwirken von theoretischer Analyse und politischer Entscheidung geschehen.

# XVI. Politische Optionen

Die bisherigen Analysen haben eine Art Widerspruch offengelegt, der jetzt als eine Möglichkeit, ja als Notwendigkeit politischer Kursentscheidungen behandelt werden soll. Wir können das zugrunde liegende Strukturproblem unter mehreren Gesichtspunkten charakterisieren je nach dem, ob wir vom Problem der Inklusion, vom Status der Politik als Teilsystem der Gesellschaft oder vom logischen Problem der geschlossenen Selbstreferenz ausgehen.

Für den Wohlfahrtsstaat ist politische Inklusion der Bevölkerung eine funktionale Notwendigkeit, und entsprechend legt die selbstreferentielle Ordnung der politischen Kommunikation das System auf Offenheit für jedes politisierbare Thema fest. Andererseits sind die Wirkungsmittel, die in der Form bindenden Entscheidens eingesetzt werden können, begrenzt, und ihre Überspannung schafft Probleme, die nicht mit den gleichen Mitteln gelöst werden können. Die Politik hat hier einen Ausgleich zu finden, vor allem aber ein Konzept, mit dem sie sich in dieser Spannung von Offenheit und Restriktion, von Zielsuggestionen und Mitteln orientieren kann.

Eine zweite Überlegung führt vor die gleiche Frage. Sie ergibt sich aus der Differenzierung des Gesellschaftssystems. Die Politik findet sich auf die Funktion und die Wirkungsmöglichkeiten des politischen Systems beschränkt. Dieses System ist jedoch ein Teilsystem der Gesellschaft und diese wiederum ein System in einer Umwelt, die in dem Maße, als sie durch die Gesellschaft verändert wird, um so schärfer auf sie zurückwirkt. Die Notwendigkeit der Orientierung überschreitet deshalb in weitem Maße die Handlungsmöglichkeiten, und der Politiker findet sich zu Stellungnahmen aufgerufen auch dort, wo er „nichts machen" kann. Rhetorisch mag er

dann zu Warnungen oder Appellen greifen, aber Ermahnungen werden wenig überzeugen, wenn sie keinen Rückhalt finden in einer Darstellung ihres Realitätsbezuges.

Geht man vom Theorem der geschlossenen Selbstreferenz aus, dann heißt dies, daß in der politischen Kommunikation sowohl das Ja als auch das Nein, sowohl das Wollen als auch das Nichtwollen, sowohl das Können als auch das Nichtkönnen begründet werden müssen, und zwar im selbstreferentiellen Duktus der Kommunikation mit Bezug auf das zugrunde liegende Verständnis von Politik. Die Verfassung, soziologisch gesehen das Instrument der Ausdifferenzierung des politischen Systems*[1]), bietet hierzu wichtige Hilfestellungen, aber sie bedarf selbst angesichts einer gewissen Überalterung der ihr zugrunde liegenden Theorien nochmals einer politischen Interpretation. Die Frage bleibt auch hier: wie ein Politiker oder eine politische Partei in diesem Verhältnis von Offenheit und Restriktion, von Gesamtsicht und Handlungsangebot, von logisch rekursiver Unendlichkeit und Begründung für Ja oder Nein sich orientieren kann.

Diese Sachlage erfordert innerhalb des politischen Systems *Optionen.* Der Begriff Option wird hier eingesetzt, um die Einheit von Gesellschaftsverständnis und Programmwahl zu bezeichnen. Es geht also nicht nur um die Wahl von Entscheidungen oder von Strategien, es geht zusätzlich um die Bestimmung der gesellschaftlichen Lage, von der die Politik ausgeht und die sie zu bestimmten Konsequenzen verarbeitet. Eine politische Option enthält somit die Wahl einer Interpretation und die Wahl von Entscheidungsprogrammen, von Deutung und von Realisation. Anders als der historische Mate-

[1]) Hierzu Niklas Luhmann, Grundrechte als Institution, Berlin 1965; ders., Politische Verfassungen im Kontext des Gesellschaftssystems, Der Staat 12 (1973), S. 1—22, 165—182.

rialismus es annimmt, läßt die politische Option sich nicht durch Erkenntnis ersetzen. Es gibt keine zwingenden Gesetze gesellschaftlicher Entwicklung, die das politische Handeln nur zu vollziehen hätte, und eine soziologische Theorie, die solche Vorgaben zu leisten hätte, wäre wissenschaftlich wie politisch überfordert[92]). Jedenfalls führt eine systemtheoretische Analyse der modernen Gesellschaft, die mit Konzepten wie Systemdifferenzierung und selbstreferentieller Autonomie arbeitet, nicht zu Einbahnrezepten, sondern nur zur Darlegung von strukturierten Optionen, zwischen denen nicht unter dem Gesichtspunkt von richtig und falsch, sondern nur unter dem Gesichtspunkt politischer Verantwortung gewählt werden kann. Die sozialwissenschaftliche Forschung findet sich hier — genau wie in vielen Fällen die Naturwissenschaft heute — in der Lage, daß sie Risiken und Gefahren, Fehlerquellen und Folgeprobleme nur abschätzen kann, nachdem man mit der Realisation ihrer Verursachung begonnen hat[93]).

Politisch gesehen liegt in dieser Notwendigkeit von Optionen die strukturelle Rechtfertigung für ein Mehrparteiensystem. Gerade weil letzte Gewißheit über das Richtige nicht vorab gewonnen werden kann, ist es sinnvoll, Alternativen zum Ausdruck zu bringen, sie als jeweils gegenwärtige zu präsentieren und sie in die Form einer Opposition zu bringen. Nur so wird Option Gegenstand politischer Kommunikation. Ebenso findet man hier auch das eigentliche Maß für die Bewährung eines Mehrparteiensystems; es liegt in der gesellschafts-

[92]) Das gilt nicht nur für marxistische, sondern ebenso für technokratische Vorstellungen über das Verhältnis von Soziologe bzw. Gesellschaftstheorie zur Politik. Entsprechend findet sich die Soziologie gegenwärtig voll auf dem Rückzug aus solchen Ansprüchen bzw. Sinnzumutungen. Vgl. hierzu den repräsentativen Einleitungsvortrag von Joachim Matthes auf dem Bremer Soziologentag 1980.

[93]) Siehe dazu bereits oben unter X.

politischen Spannweite, in der Optionen formiert und gegeneinander artikuliert werden können. Wenn in dieser Hinsicht die Ansprüche steigen, gewinnt auch die gesellschaftstheoretische Orientierung ihre Bedeutung zurück.

Folgt man — qua politischer Option — einem systemtheoretischen Gesellschaftsbegriff, dann findet man sich zunächst vor dem Problem einer Gesellschaft ohne Spitze und ohne Zentrum. Daraus ergibt sich die Frage, ob die Politik danach streben soll, einen Zentralsplatz und damit eine Art Gesamtverantwortung für die Gesellschaft zu okkupieren oder nicht. Wollte sie das tun, müßte sie ignorieren, daß dies nur im Widerspruch zum Prinzip funktionaler Differenzierung geschehen kann, dem sie sich selbst verdankt. Sie müßte eine Art Superfunktion mit Gesamtverantwortung für die Gesellschaft in Anspruch nehmen. Sie könnte argumentieren, daß es in jeder Systemordnung einen Punkt geben müsse, in dem das System in Widerspruch zu sich selbst gerät, und daß genau dies das Politische in der Gesellschaft sei. Daß solcher Anspruch Attraktivität besitzt — und zwar eben deshalb, weil er eine gar nicht vorhandene und doch vermißte Position, das Zentrum, zu besetzen sucht, steht außer Frage. Der revitalisierte antike Politik-Begriff, Hegels Staatsbegriff, der Betreuungs- und Versorgungssozialismus des Wohlfahrtsstaates und schließlich der Apo-Politismus der letzten beiden Dekaden zeigen diese Attraktivität an. Sie kann politisch ausgebeutet werden. Andererseits zwingt diese Option zum Ignorieren der inhärenten Schranken politischer Mittel. Sie schwächt durch Einbeziehung von Verantwortungen für andere Funktionsbereiche — man denke nur an Erziehung und an Wirtschaft — die funktionale Spezifikation der Politik und gefährdet ihre Konsensfähigkeit. Sie würde vor allem aber — das kann man am aristotelischen wie am sozialistischen Politikbegriff

ablesen — kein Verhältnis zur Religion gewinnen können, die ihrerseits eine Unterordnung unter Politik nicht akzeptieren kann.

Eine Reduktion der Politik auf genau ihre Funktion, auf Befriedigung des Bedarfs für kollektiv-bindende Entscheidungen, würde sich besser in den Rahmen einfügen, der durch die funktionale Differenzierung der Gesellschaft vorgegeben ist. Dabei müßte man aber davon ausgehen, daß menschlich befriedigendes Leben, daß „gutes Leben" (Aristoteles) möglich bleibt in einer sozialen Ordnung, die das Individuum stets nur rollenmäßig, stets nur in spezifisch-funktionalen Bezügen engagiert und ihm kein Gegenüber mehr bietet, an das es sich in allen Sorgen und Nöten wenden kann, das bei schlechten Ernten Zusatzzahlungen leistet und bei guten Ernten den Überschuß abnimmt. Man muß hier ein verändertes Mensch-Verständnis voraussetzen, das um 1800 unter Titeln wie Freiheit, Selbständigkeit, Individuum und Welt, Kunst, Liebe zwar formuliert worden ist, von dem aber niemand sicher weiß, ob es aushaltbar ist und für wen. Der Enthusiasmus, mit dem man den Menschen der Moderne entdeckt hatte, ist jedenfalls abgeklungen. Die Suche nach Kompensation für eine gesellschaftliche Dezentrierung des menschlichen Lebens ist vor allem in den Bereich intimer persönlicher Beziehungen geleitet worden[94]). Eine Politik, die von der Option für funktionale Selbstbeschränkung ausgeht, hätte daher allen Anlaß, Themen wie Liebe und Ehe aufzugreifen und darin mehr zu sehen als nur ein Exerzierfeld für Gleichheits- und Versorgungsansprüche. Sie müßte Möglichkeiten der Anreicherung des persönlichen Lebenssinnes voraussetzen können, zu denen sie selbst nichts beitragen kann.

[94]) Ein eindrucksvolles Dokument hierfür ist: Jules Michelet, L'amour, Paris 1858.

In der gleichen Frage spaltet sich die Auffassung der Inklusion in den Wohlfahrtsstaat. Geht man davon aus, daß gesellschaftliche Existenz im Ernstfalle immer politische Existenz ist, so wird die Schwelle der Politisierung von Themen und Problemen gesenkt. Vor allem können dann Ungleichheiten (oder jedenfalls: unverdiente Ungleichheiten) als Anlaß für Ansprüche gelten. Ferner wären die Probleme, die in anderen Systemen unlösbar sind, fast automatisch politische Probleme, und politisches Verdienst könnte mit ihrer Entdeckung und Propagierung erworben werden. Es wäre ein hinreichender Anlaß zu politischen Eingriffen in den Wirtschaftsprozeß oder den Erziehungsprozeß, wenn dieser bei bestmöglicher Funktionsausrichtung systematisch ungerechte, menschlich unbefriedigende Ergebnisse erzeugt. Gegenwärtig ist es sicher politisch leichter, eine Korrektur wenigstens zu versuchen. Ebenso offensichtlich zeichnet sich jedoch ab, daß die Planungs- und Wirkungsmöglichkeiten des politischen Systems für einen so weit gespannten Anspruchsraum nicht ausreichen und daß viele Problemlösungen in der Einrichtung und Ausstattung von Bürokratien für die Problemlösung stecken bleiben. Man muß also schon, und das liegt einem ausdifferenzierten Politikbereich innerhalb des politischen Systems vielleicht nahe, Responsivität für wichtiger halten als Effizienz, will man das expansive Politikverständnis beibehalten.

Der Test für die Konsequenz, mit der man Optionen dieser Art durchhält, liegt letztlich in der kausaltechnischen Verwendung von Recht und Geld zur Bewirkung von Wirkungen. Sobald man über die unmittelbar zu erzielenden Wirkungen — die Zahlung einer Geldsumme bewirkt, daß der Empfänger das Geld hat und ausgeben kann — hinausgeht, gerät man in ein komplexes Kausalfeld, in dem der Erfolg auch von mitwirkenden Faktoren abhängt, die man nicht in der

Hand hat, und mit Nebenwirkungen belastet ist, die man ausgleichen muß[95]). Ein expansives Politikverständnis wird hier dazu tendieren, auch bei ungewissen oder unklaren Wirkungsgrundlagen wenigstens zu versuchen, etwas zu erreichen. Oder soll man Drogensüchtige sich selbst überlassen, nur weil man nicht weiß, welche Behandlung in einer vernünftigen Relation zum Aufwand Erfolge verspricht? Ein restriktives Politikverständnis wird bei einem Ausbleiben genügender Erfolge eher dazu tendieren, die Probleme in andere gesellschaftliche Kontexte abzuschieben oder sie nur dort abzufangen, wo sie politisch und rechtlich behandelbar werden, etwa im Bereich der Straffälligkeit. Die Grenzen sind nicht scharf zu ziehen, die prinzipiell konträren Optionen verlieren in der konkreten Ausführung wechselseitige Ausschließlichkeit, und es wird schwieriger, die Prinzipien einer politischen Programmatik über unterschiedliche Politikfelder hinweg zu generalisieren. Aber eine politische Option läßt sich auch hier noch daran erkennen, ob man die eigene Wirkungschance in kausal komplexen Konstellationen eher hoch oder eher niedrig einschätzt.

Aber nicht nur im Gewirr der schwer einschätzbaren Wirkungschancen verschwimmen die Linien, die politische Optionen gegeneinander abgrenzen. Außerhalb des politischen Systems und innerhalb anderer Funktionssysteme der Gesellschaft treten Strukturprobleme auf, die ein Überdenken politischer Optionen erfordern unabhängig von den klassischen Entgegensetzungen von Planung und Freiheit, Sozialismus und Liberalismus, expansiver und restriktiver Politik. Einige dieser Strukturprobleme sind im Kapitel X vorgestellt worden. So wird die Frage der Behandlung des Problems erschöpfbarer Ressourcen in wirtschaftseigenen bzw. politischen

[95]) Hinweise oben S. 96 ff.

Kategorien, als Problem der Preise oder als Problem der Rationierung und Zuteilung, unter ganz anderen Gesichtspunkten erörtert werden müssen, als die klassische Gegenüberstellung von Planwirtschaft und Marktwirtschaft es vorsieht. An die Stelle der Bemühungen um gerechtere Verteilung tritt ein Außendruck, der sich mit oder ohne Planung durchsetzt; und an die Stelle der Kontroverse um höhere Rationalität tritt das Problem des Zeitgewinns für schrittweise vorzunehmende Anpassungen.

Solche Probleme bringen die Politik in neuartige Situationen. Es handelt sich jetzt nicht mehr um das Ausmaß, in dem individuelles Verhalten durch negative oder positive Sanktionen, durch Recht oder Geld beeinflußt bzw. sich selbst überlassen werden soll. Man steht hier vielmehr vor der Frage, wie weit die Gesellschaft ihr eigenes Prinzip der Funktionssteigerung durch Zerlegung in autonom-selbstreferentielle Teilsysteme aushalten kann und wie weit sie sich intern korrigieren muß. An solchen Fragen zerbricht das Oppositionsschema progressiv/konservativ ebenso wie das Oppositionsschema sozialistisch/liberal. Man kann nur vermuten, daß sich neuartige Alternativen abzeichnen je nach dem, ob man dazu tendiert, die Gesellschaft in eine Riesenorganisation zu transferieren, die nur noch organisationsinterne Aufgabendifferenzierungen kennt, oder ob man an verschiedenen Ebenen der Systembildung festhält, also nach wie vor Gesellschaftssystem und Organisationssysteme unterscheidet[96]), und auf der Ebene des Gesellschaftssystems erfahrungsnah mit Möglichkeiten der funktionalen Differenzierung experimentiert.

[96]) Hierzu auch Niklas Luhmann, Interaktion, Organisation, Gesellschaft, in: ders., Soziologische Aufklärung, Bd. 2, Opladen 1975, S. 9—20.

# XVII. Politische Verantwortung und politische Theorie

Unter politischer Verantwortung soll hier verstanden werden der *faktische Vollzug von Selektionen im politischen System* — sei es durch Entscheidung, sei es durch Nichtentscheidung. Selektion ist Festlegung des Systems auf einen Zustand, der auch anders möglich wäre; und Verantwortung ist demzufolge jeder Gebrauch oder Nichtgebrauch politischer Macht, der das System bindet, *obwohl es auch anders möglich wäre.*

Diese Begriffswahl läßt bewußt offen, ob und wie weit die Wahl eines bestimmten Kurses normativen Vorgaben, Grundwerten oder Ähnlichem gerecht wird. Als Bezug auf Normen oder Werte ist politische Verantwortung nicht ausreichend zu fassen, weil damit ein zu großer Spielraum konformen Verhaltens oder Unterlassens unbestimmt bleibt. Ferner setzen wir nicht voraus, daß nur Zentralen politische Verantwortung tragen. Im Prinzip trägt alles Handeln/Unterlassen, sofern es sich dem politischen System zuordnet und soweit es Effekte hat, politische Verantwortung. Die Beteiligung bzw. Nichtbeteiligung eines Einzelnen an politischen Wahlen ist politisch verantwortlich ebenso wie der „gedankenlose", routinemäßige Vollzug administrativer Anweisungen. Das Ausmaß der Zentralisierbarkeit von Folgenkontrolle und damit von Verantwortung ist eine Variable, die stark von organisatorischen Vorkehrungen abhängt und gleichwohl von Situation zu Situation und von Thema zu Thema wechselnde Werte annehmen kann.

Statt Normorientierung und Zentralisation (und in diesem Sinne dann: Verantwortlichkeit) ins Blickfeld zu rücken, ist politische Verantwortung in dem hier definierten Sinne bezogen auf ein Problem. Mit der Selek-

tivität des Handelns oder Unterlassens ist die Verantwortung so oder so gegeben. Das Problem lautet, ob und wie weit sie bewußt gemacht und bewußt wahrgenommen werden kann. Gibt es, anders formuliert, eine denkbare kognitive, bewußtseinsfähige Ausstattung für die Verantwortung, die im politischen System des Wohlfahrtsstaates so oder so übernommen werden muß? Davon hängt, um es knapp zu sagen, Demokratie ab. Denn davon hängt ab, ob und wie Handelnde im politischen System sich wechselseitig beobachten können.

Demokratie ist in erster Linie: Fähigkeit des politischen Systems zur Selbstbeobachtung. Nur durch diese Fähigkeit läßt sich Politik mit Bezug auf Politik autonom setzen. Alle Selbstbeobachtung aber ist auf die Vorgabe von Differenzen angewiesen. Nur in Bezug auf Differenzen können Ereignisse als Information erfahren und verarbeitet werden. Die Grundfrage ist daher zunächst: welche Differenzen können in der Politik vorausgesetzt werden? und: können sie übereinstimmend vorausgesetzt werden?

Als differenzerzeugendes Schema verwendet der Wohlfahrtsstaat zunächst Grundwerte und darauf beziehbare Wunschkataloge. Die organisierende Differenz ist damit gegeben als Abstand zu dem, was eigentlich sein sollte. Die Differenz wirkt daher als Realisationsforderung. Die Selbstbeobachtung wird demzufolge im Geltendmachen von Ansprüchen betätigt. Alle Politik gerät in diesen Sog. Will sie mehr Demokratie, mehr Selbstbeobachtung, mehr Kritik stimulieren, so heißt dies: daß sie Ansprüche provozieren muß, letztlich Ansprüche auf Einlösung der wohlfahrtsstaatlichen Versprechen von Freiheit, Gleichheit, Sicherheit.

Diese Art der differenzgesteuerten Selbstbeobachtung wird heute jedoch ihrer selbst ansichtig[97]). Sie kann

[97]) Stärker abstrahiert, liegt hier die logische Annahme zu Grunde, daß Distinktionen, die einen Bereich strukturieren

ihre eigenen Folgen schon erkennen. Sie wird selbst zum Gegenstand von Selbstbeobachtung. Die Frage ist dann nur: welche Differenz ermöglicht diese Selbstbeobachtung von Selbstbeobachtung, dieses Transzendieren der wohlfahrtsstaatlichen Typik von Informationsverarbeitung?

Nur die neomarxistische Analyse hat hierzu ernstzunehmende Versuche vorgelegt[28]). Ihr differenzerzeugendes Schema ist mit dem Stichwort „Kapitalismus" angegeben. Dieser Begriff verliert jedoch rasch an Kontur. Außerdem führt er vor das Problem, daß es politische Systeme gibt, die sich als nicht-mehr-kapitalistisch begreifen, Systeme mit realisierter Theorie, denen man ebenfalls die Fähigkeit zur Selbstbeobachtung abverlangen müßte. Die politischen Ereignisse des vergangenen Jahres in Polen deuten darauf hin, daß man tatsächlich mit einer solchen Entwicklung rechnen, ja daß es sogar zu einer Art Klassenbewußtsein der Arbeiterklasse kommen kann — wenngleich nicht dort, wo die marxistische Theorie es vermutet hatte, sondern — nach einer hintergründigen List der Dialektik — in ihrem eigenen Bereich und als Reaktion auf ihren eigenen Realisationsversuch. Die Theorie selbst wird damit zum differenzerzeugenden Faktor, der die Transparenz des Systems für sich selbst erhöht.

Die Attraktivität der Systemtheorie in der gegenwärtigen Situation ist nicht zuletzt dadurch bedingt, daß sie in dieser Frage neue Ausgangspunkte bereitstellt.

(Figur/Grund; diese und nichts anderes; System/Umwelt), als Operationen zu begreifen sind und dadurch sich selbst einbeziehen. Vgl. grundlegend zu diesem Problem des „re-entry" George Spencer Brown, Laws of Form, 2. Aufl., New York 1972.

[28]) Vgl. etwa Claus Offe, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates: Aufsätze zur Politischen Soziologie, Frankfurt 1972, ferner die Einleitung zu: Wolf-Dieter Narr / Claus Offe (Hrsg.), Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln 1975.

* Sie geht von der Differenz von System und Umwelt aus und nimmt an, daß diese Differenz im System verfügbar gemacht, also reflektiert werden könne. Das bedeutet dann, daß alle Informationsverarbeitung an diesem Unterschied von System und Umwelt entlanggeführt werden kann und von da her laufend auf die Grenzen eigener Möglichkeiten aufmerksam gemacht wird.

Ob man nun diesen Theorierahmen akzeptiert oder nicht: um ein Urteil über laufende Politik gewinnen und Demokratie realisieren zu können, muß man nicht nur wissen, was geschieht; man muß auch den Kontext miterfassen, in dem etwas geschieht. Dazu genügt es nicht, die Auswahlkriterien zu kennen, nach denen der Handelnde sich richtet. Wünsche und Werte gibt es genug. Die Tiefenschärfe hängt auch davon ab, daß man das differenzerzeugende Problemverständnis des Handelnden miterfaßt und in der Realität verorten kann. Nur so kann man den Vergleich mitvollziehen, der ihn zur Präferenz für bestimmte Richtungen führt. Das bloße Werturteil führt sehr rasch in Kontroversen, und wenn die Kontroverse durch das Oppositionsschema oder den politischen Code schon vorprogrammiert ist, macht es keine Mühe, entgegengesetzte Wertungen zu formulieren. Das Differenzschema der Politik wird so reduziert auf die Differenz der politischen Parteien, oder gar: auf die Differenz ihrer „Spitzenkandidaten". In diese Fassung gebracht kann es allenfalls noch politische Wahlen orientieren, nicht aber den Gesamtzusammenhang politischer Entscheidungen.

Die Rückbeziehung der Wertungen auf die gesellschaftliche Realität mit Hilfe theoretischer Analyse erschwert das nur verbale Opponieren. Als Realität projektiert man das, was gemeinsam vorauszusetzen ist. Das mag Projektion bleiben und Widerspruch finden; aber die Diskussion über Realitätsannahmen und ihre theoreti-

sehen Voraussetzungen hat eine andere Qualität als die bloße Wertungsopposition und ermöglicht ein anderes, komplexeres Niveau der Beobachtung politischen Handelns.

Man hat, um hierfür Grundlagen finden zu können, nach Möglichkeiten einer *wissenschaftlichen Beratung der Politik* gesucht. Diese Möglichkeit ist dann ihrerseits Gegenstand -wissenschaftlicher Untersuchungen, Spezialisierungen, Tagungen usw. geworden mit der Folge, daß ein recht komplexes, zerfasertes, mit vielen „Wenns" und „Abers" ausgestattetes Bild entstanden ist, und im ganzen ein eher skeptisches Urteil vorherrscht. Vor allem hat man die Vorstellung, die Sozialwissenschaften könnten eine Art Kausaltechnologie entwickeln und testen, die die Praxis dann nur anzuwenden hätte, weithin aufgegeben. Das gilt auch für die durch Namen wie Hempel, Oppenheim, Popper markierte bescheidenere Fassung einer sorgfältig begrenzten Wirkungsannahme. Gegenwärtig besteht eher die Gefahr, daß die Forschung über anwendungsbezogene Forschung den letzten Rest von Vertrauen in diese Möglichkeit auflöst. Man muß also eher vor überzogener Skepsis warnen. Jedenfalls ist von dem Schreckbild einer wissenschaftlich begründeten, technokratischen Herrschaft, die außerhalb der Politik alles schon festlegt, nicht viel übrig geblieben.

Diese Gesamtlage bedeutet auf jeden Fall, daß das Verhältnis von politischer Theorie und politischer Verantwortung nicht als ein Entlastungsverhältnis, geschweige denn „technokratisch" als eine Art Herrschaftsverhältnis gedacht werden kann. Es kann nicht darum gehen, daß eine extern erarbeitete, mit Wahrheitsqualität ausgestattete Theorie dem politischen System angeboten oder aufgedrängt wird; und daß sie von der Politik nicht zurückgewiesen werden kann, weil darin dann ein politischer (!) Fehler läge. Statt dessen könnte man aber versuchen, mit Hilfe sozialwissenschaftlicher

Analysen einen Prozeß politischer Reflexion in Gang zu setzen, der als zentrales Moment in die politische Veranrwortung miteingeht und aus ihr nicht herausgelöst werden kann. Damit wird die Differenzierung von Wissenschaftssystem und politischem System betont, und zwar stärker betont als im Modell „angewandte Wissenschaft"; nur in der Doppelsinnigkeit des Begriffs „politische Theorie" als Theorie über Politik bzw. in der Politik bleibt der Transformationszusammenhang erhalten.

Ein solcher Ubergang von „angewandter Wissenschaft" zu „politischer Theorie" berührt das Verständnis politischer Verantwortung. Es handelt sich dann auch noch, aber nicht mehr nur, um Folgenverantwortung. Nach wie vor bleiben das Bewirken von Wirkungen, die Effektivität in der Durchsetzung der Entscheidungen, das Voraussehen von und das Einstehenmüssen für Nebenfolgen ein wesentliches Moment. Politik kann niemals nur kognitive Selbstbefriedigung sein. Aber was fügt politische Theorie hinzu? Womit wird politische Verantwortung angereichert, wenn sie sich an politischer Theorie orientiert und diese Orientierung mitverantwortet?

Man hatte immer gesehen, daß die klassische Kausalperspektive ergänzungsbedürftig ist: Man muß wissen, *was* man bewirken will. Dazu muß man Zwecke setzen und Wertungen vollziehen. Über die Bestimmung der Wertbeziehungen könne, so meinten Max Weber und nach ihm viele, die Politik ihre Eigenständigkeit gegenüber wissenschaftlichem Wissen behaupten. Aber Kausalwissen und Wertungen lassen sich nur analytisch trennen. In beiden Bereichen wird die Auswahl durch Rücksicht auf den jeweils anderen gesteuert. Vor allem aber muß man sich fragen, ob dieses Schema von Kausalwissen und Wertung die Sinnstrukturen der Praxis ausreichend erfaßt.

Wenn der Problemaufriß nur über Kausalhypothesen und Wertungen läuft, führt das zu einer unzulänglichen Einstellung auf die Komplexität der gesellschaftlichen Sachverhalte. Überall dort, wo man die faktisch ablaufenden Kausalbeziehungen nicht mehr überblicken kann, bleiben dann nur noch Wertangaben übrig, zu denen man sich bekennt und für die man sich einsetzen will. Sie bilden die Grundlage und den Formulierstoff parteiprogrammatischer Erklärungen, und in diesem Rahmen werden dann auch Strukturbegriffe und Strukturaussagen (zum Beispiel Marktwirtschaft) wie Wertaussagen behandelt. Um zu wiederholen: Kausalwissen und Wertungen bleiben unentbehrlich, bleiben vorausgesetzt, aber sie reichen als Formen politischer Reflexion nicht aus.

Die Aussageform politischer Theorie steht hierzu gleichsam quer. Ihr Letztziel ist weder Ermahnung noch technische Hilfe. Sie artikuliert die Selbstbeobachtung im politischen System. Dabei kommt es vor allem auf die Formulierung der Differenzkonzepte an, die es ermöglichen, daß Ereignisse als Informationen \erscheinen und im System Spuren hinterlassen können. Politische Theorie ist also zunächst mit der Sensibilität des Systems — ihres Systems! — befaßt, und das heißt immer sogleich: mit ihrer eigenen Sensibilität. Sie ist gewissermaßen der angestrengte Versuch, die eigene Prognose") zu durchkreuzen, nämlich Sensibilität zu steigern, ohne Indifferenz in Kauf zu nehmen.

Ungeachtet aller genaueren theoretischen Durcharbeitung bietet es sich an, hierbei von der Differenz von Gesellschaft und Politik auszugehen. Bei solch einem Ansatz[100]) präsentiert die Politik ihr Problembewußt-

") Vgl. oben S. 21.

[100]) Anderes bleibt natürlich *denkbar;* aber es fehlt derzeit auf dieser Ebene jedes *Angebot* einer Alternative, wenn man einmal absieht von Rückgriffen auf antikes Gedankengut, das

sein vor dem Hintergrund einer Realanalyse der historischen Lage des Gesellschaftssystems. In dieser Analyse kann, so gut es eben geht, derzeit verfügbare wissenschaftliche Begrifflichkeit eingesetzt werden, so wie auch Thomas Hobbes und Karl Marx es zu ihrer Zeit getan haben. Damit kommt man indes (heute jedenfalls, aber das gilt ebenso für das 17. oder das 19. Jahrhundert) aus der Zone der wissenschaftlich umstrittenen Theorien nicht heraus. Es gibt sehr wohl Unterschiede in der wissenschaftlichen Qualität, und man sollte sich keinesfalls unberaten engagieren; aber die Auswahlverantwortung für die politische Verwendung politischer Theorie kann nur im politischen System selbst liegen. Sie ist ein Moment der politischen Verantwortung selbst, speziell der Verantwortung für den intellektuellen Zuschnitt politischer Engagements.

Mit Hilfe politischer Theorie gewinnt Politik an Verständlichkeit. Ihre Prämissen, ihre Optionen und deren Alternativen treten deutlicher hervor. Das bedeutet auch, daß verschiedene politische Parteien sich deutlicher gegeneinander profilieren können, als dies aufgrund von gemeinsam bejahter Verfassungstreue und daraus hergeleiteten Grundwerten möglich ist. So mögen im Themenbereich „Personenänderung" unterschiedliche Parteien unterschiedliche Grenzen sehen; so könnte ein stärker selektives Erziehungssystem bejaht oder auch verneint werden; so mag man die lediglich monetäre Umrechnung des Problems der erschöpflichen Ressourcen für einstweilen ausreichend oder für ergänzungsbedürftig halten. Jedenfalls multipliziert eine Gesellschaftsanalyse die Zahl von recht fundamentalen Problemen, auf die hin Politik-Alternativen entwickelt werden können. Vor allem aber erzeugt sie ein stets mitgeführ-

von der Differenz von Haus und Stadt (oikos/p61is) ausgegangen war und deshalb Politik und Gesellschaft identifiziert hatte (koinonia politike-).

tes Bewußtsein der Eigenart und der Leistungsschranken spezifisch-politischer Problemlösungsmöglichkeiten. Politische Theorie zwingt zur Mitreflexion dessen, was sich ein politisches System in der modernen Gesellschaft überhaupt zumuten kann, und erst wenn man sieht, daß diese Frage nicht einfach mit „alles" beantwortet werden kann, kann es ein Bewußtsein politischer Verantwortung geben.

All dies kann nicht im Hause der Wissenschaft aufgeführt werden. Politische Theorie ist kein Forschungsprogramm. Sie unterscheidet sich dadurch von politikwissenschaftlichen Theorien. Ebensowenig kann man jedoch auf Kontakte mit der Wissenschaft verzichten, wenn es um Reflexionsbemühungen in den Funktionsbereichen geht. Das gilt vor allem für Bemühungen, die Theorieform annehmen: für die Rechtstheorie, für die Pädagogik und eben auch für politische Theorie. Es handelt sich nicht um wissenschaftliche Theorien im strengen Sinne, wohl aber, wenn man so sagen darf, um *wissenschaftlich subventionierte Theorien.* Es gibt gewisse Wahrheitszuschüsse, vor allem aber Ve'rmeidungsgebote, die die Wissenschaft beisteuern kann. Auf diese Weise ist keine Qualitätsgarantie made in Scientia zu gewinnen; aber die Notwendigkeit, kompatibel zu bleiben mit dem, was wissenschaftlich gesichert oder doch möglich ist, setzt die Systemreflexion unter wichtige Beschränkungen. Sie kann so jedenfalls nicht als bloße Wertung der eigenen Funktion oder als bloßer Willensausdruck formuliert werden.

# XVIII. Zur Praxis

Der Praxisbegriff gehört zu denjenigen Traditionsbeständen, deren Mißbrauch eine ironische Verwendung nahelegt. Aristoteles hatte an so etwas wie Schwimmen gedacht, also an ein Handeln, das sich im Zeitlauf zunächst auf sich selbst bezieht. Spätere haben den Praxisbegriff benutzt, um Handlungssorten auszuzeichnen, die in sich selbst vernünftig oder doch wertvoll (wertrational) sind. Jedenfalls ist Praxis zu unterscheiden vom bloßen Bewirken von Wirkungen. Also ist der Begriff immer dort am Platze, wo jemand handeln muß, ohne zu wissen und oft auch ohne wissen zu können, was er damit bewirkt. In diesem Sinne ist zum Beispiel das Vorzeigen guter Absichten ein reiner Fall von politischer Praxis. Das Vorzeigen theoretischer Ausrichtung wäre ein anderer Fall.

Die Praxis der Politik ist Kommunikation, und zwar Kommunikation, die, der hier vertretenen Auffassung zufolge, um bindendes Entscheiden rotiert. Dies gilt für die Verwaltung, für das Publikum und für die Politik im engeren Sinne. Eine einheitliche Behandlung der Praxis dieser drei Bereiche ist nicht möglich — schon deshalb nicht, weil sie sich wechselseitig beobachten und daraus „black box"-Verhältnisse resultieren[101]). Ich beschränke die folgenden Überlegungen daher auf den Bereich der Politik im engeren Sinne, weil hier die Probleme der kommunikativen Praxis in politischer und in praktischer Hinsicht kulminieren: weil man hier schwimmen können muß.

Ähnlich wie in anderen Funktionssystemen[102]) gibt es

[101]) Siehe die Analyse dieses Sachverhaltes in Kapitel VII.

[102]) Siehe für ein anderes Beispiel die Rolle der Intellektuellen im Wissenschaftssystem nach Talcott Parsons / Gerald M. Platt, The American University, Cambridge Mass. 1973, S. 267 ff.

im politischen System, und wiederum besonders in der Politik, einen *Überschuß an Orientierungsnotwendigkeiten gegenüber Handlungsmöglichkeiten.* Der Politiker muß mehr sagen können, als er tun kann. Diese Lage ergibt sich aus der Systemdifferenzierung, genauer: daraus, daß das politische System ein gesellschaftliches Teilsystem ist, das mit der Gesellschaft befaßt ist, sie aber aus der Blickrichtung einer Spezialfunktion sieht und sie nicht kontrollieren kann. Wie wird diese Differenz überbrückt?

Es gibt die Möglichkeit, Versprechungen zu machen, die nicht erfüllbar sind und nicht erfüllt werden. Es gibt die Möglichkeit, Gleitworte zu wählen, die mit scheiternden Programmen kompatibel sind[103]). Es gibt die Möglichkeit, auf allgemein akzeptierte Werte zu blicken und sich die Gesellschaft durch den Grundkonsens über Grundwerte repräsentieren zu lassen[104]). Es gibt die Möglichkeit der politischen Theorie.

Während die drei erstgenannten Möglichkeiten praktisch genutzt werden und weit verbreitet sind, fehlt es — zumindest in den politischen Systemen des Westens — an politischer Theorie. Theorie wird hier als ein Artefakt der Wissenschaft gesehen, das schwer, wenn überhaupt, „anzuwenden"* ist. Auf dieser Linie lagen auch die (heute rasch abklingenden) politischen Hoffnungen, die man auf den „kritischen Rationalismus" im Sinne Karl Poppers gesetzt hatte[105]). Eine wissenschaftliche Theorie ist jedoch nichts anderes als ein Forschungsprogramm. Sie kann angewandt werden nur im Wissen-

[103]) Vgl. Murray Edelman, Political Language: Words That Succeed and Politics That Fail, New York 1977.

[104]) Vgl. Niklas Luhmann, Grundwerte als Zivilreligion, Archivio di Filosofia 1978, No. 2—3, S. 51—71; auch in: Kerygma und Mythos VII, Bd. 1, Hamburg 1979, S. 67—79.

105) Vgl. Georg Lührs et al., Kritischer Rationalismus und Sozialdemokratie, mit einem Vorwort von Helmut Schmidt, Berlin-Bonn 1975.

schaftssystem, und zwar auf Forschungsprozesse. Keine Politik kann sich als Vollzug einer wissenschaftlichen Theorie verstehen. Aber es gibt Reflexionsmöglichkeiten innerhalb des politischen Systems, die Theorieform annehmen und sich auf ihrer Ebene abstimmen können mit dem, was als Aussage wissenschaftlich verantwortet werden kann. In diesem Sinne haben wir von politischer Theorie gesprochen. Politische Theorie erfüllt für die politische Praxis die Funktion, jene Differenz von Orientierungsnotwendigkeit und Handlungsmöglichkeit zu überbrücken. Sie lebt in diesem Sinne nur in der politischen Kommunikation, sie ist, sofern sie überhaupt entwickelt und benutzt wird, ein Moment der politischen Praxis, sie ist selbst ein Stück Politik.

Ebenso wenig wie um angewandte Theorie geht es um eine „Einheit von Theorie und Praxis" (im Sinne der von Hegel beeinflußten Philosophien). Es wird nicht auf Einheit spekuliert. Es geht um ein gesellschaftsstrukturell genau lokalisierbares, aus der Systemdifferenzierung folgendes Problem, das sich in aller politischen Praxis stellt und — nicht nur, aber auch — mit Hilfe von eigentheoretischer Orientierung gelöst werden kann. Der Politiker muß über mehr reden, als er durch sein Handeln verändern kann. Er muß seine Verantwortung kommunikativ überschreiten, um sie bestimmen und begrenzen zu können. Das ist seine praktische Situation. Und hierbei kann die mitkommunizierte theoretische Orientierung eine gewisse Durchdachtheit und Konsistenz der Einstellungen signalisieren; und sie kann es ermöglichen, Distanz zu gewinnen zur Praxis der leeren Versprechungen, der glatten Worte und der Wertbekenntnisse, die andernfalls diese Funktionsstelle besetzen würden.

Um zu verdeutlichen, wie dies gemeint ist, greifen wir abschließend nochmals auf einige der Politikbereiche zurück, die wir im Laufe der Analysen berührt hatten.

Wir lassen die Probleme einer verwaltungspolitischen Rationalisierung, die innerhalb des politischen Systems zu lösen sind, beiseite und konzentrieren uns auf die Frage, wie Politik dadurch betroffen ist, daß die heutige Gesellschaft wie nie zuvor in der Geschichte die Umwelt verändert, auf die sie doch angewiesen ist. Es handelt sich dabei um eine Problemstellung, die nur mit doppelter Systemreferenz zu bearbeiten ist: die Umwelt des Gesellschaftssystems als Problem für das politische System in der Gesellschaft.

Bei sehr grobem Aufriß treten zwei Problembereiche auseinander: die natürliche Umwelt begrenzter Ressourcen und selbstreproduktiven Lebens auf dem Erdball und die menschliche Umwelt als Gesamtheit der organisch-psychisch gebildeten Personen. Beide Umwelten sind in sehr verschiedenem Sinne Bedingungen der Fortsetzung gesellschaftlicher Kommunikation, die ihrerseits dann wieder Bedingung der Fortsetzung menschlichen Lebens ist. Im einen wie im anderen Bereich produziert die Gesellschaft Veränderungen, ohne kontrollieren zu können, wie diese Veränderungen auf sie selbst zurückwirken. Auch die Politik kann sich, wenngleich das in kybernetischen Modellen immer wieder vorgesehen wird, eine Regulierung dieser Rückwirkungsbeziehung nicht zumuten. Solche Vorstellungen scheitern nicht nur an der Komplexität kausaler und wertmäßiger Konstellationen; sie scheitern vor allem an der internen Differenzierung des Gesellschaftssystems selbst, die der Politik nur einen Funktionsbereich neben vielen anderen zuweist.

Akzeptiert man diese theoretische Darlegung (was man politisch natürlich nicht tun muß!)[100]), dann zieht man die Politik auf ihre funktionsspezifische Wirkungsweise, auf machtgedecktes bindendes Entscheiden zu-

[100]) Siehe das Kapitel über politische Optionen.

IRÜCK. Zugleich wird damit herausgestellt, daß auch an-
|'dere Funktionssysteme direkt und eigenverantwortlich
1 Umweltprobleme auslösen und zu spüren bekommen:
I die Schule produziert auch Versager, drop-outs, demoti-
| vierte, interesselose Jugendliche; das Medizinsystem pro-
& duziert möglicherweise auch medizinresistente Viren;
' und beide haben es wiederum mit ihren Produkten zu
:' tun. Das gleiche gilt in gesteigertem Maße für die wirt-
» schaftliche Ausnutzung von Natur und natürlichen
Ressourcen und menschlicher Arbeitskraft und für die
' Folgen der zunehmenden Auflösung der kennbaren Welt
durch die Wissenschaften. All dies kann wiederum, muß
aber nicht, für die Politik zum Problem werden, wenn
und so weit in solchen Zusammenhängen ein Bedarf für
kollektiv bindendes Entscheiden unabweisbar wird.

Vom Standpunkt der Politik aus öffnet sich mithin ein Fächer von Problemen mit der Frage, welche *anderen* Funktionssysteme für die Lösung *ihrer* Umweltprobleme und besonders für das Durchbrechen selbstdestruktiver Zirkel in ihren Umweltverhältnissen auf Mitwirkung politischer Macht in der Form bindender Entscheidungen angewiesen sind. Die „liberale" Antwort, die Wirtschaft sei auf Rechtsgarantien durch den Staat angewiesen, ist hier zweifellos zu eng, aber sie kann als Modell für die Fragestellung dienen. Die Praxis der Politik findet sich bei jedem Hinausgehen über diese „liberale" Antwort in Situationen, in denen die Kluft zwischen Reden und Handeln größer wird. Sie mag ahnen oder vorgetragen bekommen, ' daß die moderne Medizin die Evolution resistenter Viren fördert, aber was kann sie tun? Antibiotika verbieten? Oder die Fälle bestimmen, in denen sie angewandt werden dürfen? Sie mag ahnen oder vorgetragen bekommen, daß eine monetär integrierte Wirtschaft die Erschöpfbarkeit von Ressourcen nur in der Form von Opportunitätskosten kalkuliert, und oft — man denke an die ölpreise bis 1973 — nicht einmal

das. Aber was kann sie tun? Preise selbst festsetzen? Enteignen? Bezugsrechte festlegen? Das Erziehungssystem mag demotivierte Jugendliche produzieren, aber was kann das politische System dagegen tun? Reizvollere Curricula oktroyieren? Die Sonderbehandlung solcher Fälle in Schulklassen vorschreiben? Mehr Wahlmöglichkeiten vorsehen (die aber doch voraussetzen, daß der Wählende bestimmte Interessen hat)? Oder Prüfungen für die drop outs vorschreiben, damit sie, wenn nicht befähigt, so jedenfalls zertifiziert ins Leben hinausgehen[147]). Die große Zahl von Personen, die sich im Leben nicht zurechtfinden, Probleme mit sich selbst und mit anderen haben, zu Rauschmitteln greifen oder Straftaten begehen, mag ein Problem auch für die Politik werden. Aber was kann sie tun? Soll sie auf bürokratische Organisation setzen oder auf Professionalisierung der Therapeuten oder auf beides? Auf Fremdhilfe oder auf Selbsthilfe oder auf beides? Sagt man „auf beides", so ist die Antwort auf jeden Fall richtig — und unverbindlich. Man muß dann sehr tiefenscharf analysieren, um herausfinden zu können, für welche Arten von Sachlagen eher die eine oder eher die andere Problemlösungsrichtung paßt, und man steht dann immer noch vor dem Problem, nicht zu wissen, wie weit auf diesem Terrain die Mittel des bindenden Entscheidens, die der Politik zur Verfügung stehen, erfolgswirksam eingesetzt werden können.

Solche und ähnliche Sachlagen bezeichnen die Spannung von Selbstüberforderung und Selbstbeschränkung, die sich auf jeder Tagesordnung findet und die den Wohlfahrtsstaat in seiner politischen Intention kennzeichnet. Der Versuch, dies Problem mit Selbst- und

[147]) Dieser Vorschlag stimmt übrigens von einem bedeutenden Erziehungspolitiker — von Wilhelm von Humboldt. Siehe Königsberger Schulplan, in: Werke, 2. Aufl., Darmstadt 1969, Bd. IV, S. 168—187 (186).

Fremdtäuschungen herunterzuspielen, erscheint illusionär. Ein entsprechender Praxis-Stil wird durchschaut. Im Publikum des politischen Systems — und besonders bei Jugendlichen und bei Akademikern — ist Skepsis in bezug auf die Gestaltungsmöglichkeiten der Politik ohnehin weit verbreitet. Daher müssen sachentsprechende Darstellungsweisen gefunden werden, die überzeugen können.

Damit ist ein Problem angezeigt, dem sich auch die hier vorgelegten Überlegungen zu stellen haben und das ungelöst geblieben ist. Eine Darstellung in theoriebezogener Sprache ist zugleich eine Darstellung, die für politische Zwecke nicht taugt. Sie nimmt laufend Bezug auf nur abstrakt vermittelbare Zusammenhänge, auf Anschlußmöglichkeiten im Wissenschaftssystem, die ins politische System nicht mitübertragen werden können. Der Politiker möchte nur wissen, *daß* eine wissenschaftliche Aussage solide gearbeitet ist, aber nicht, *wie* sie gearbeitet ist. Er braucht, weil er nicht forschen will, keine wissenschaftliche Theorie; wohl aber, wie wir oben formuliert haben, eine wissenschaftlich subventionierte Theorie.

Die Sprachformen von Wissenschaft und Politik divergieren, das ist ein unvermeidliches Ergebnis der Differenzierung ihrer „Diskurse". Die Grenze ist heute relativ scharf gezogen. Man kann auf ihr vielleicht einen Moment balancieren, nicht aber komplexe Gedankenwerke aufführen, die auf beiden Seiten gleichgute Erfolgschancen haben. Jeder Versuch, dieses Problem mit sprachlicher Virtuosität zu überspielen, hätte etwas Unseriöses an sich und würde letztlich der Politik das nicht geben können, was sie für ihre eigenen Reflexionsbemühungen benötigt: Kontakt mit dem, was wissenschaftlich vertretbar gesagt werden kann. Diese Sachgesetzlichkeit würde jeder respektieren, wenn es um Atomphysik, Biochemie oder Wirtschaftsanalyse geht;

sie gilt, weniger scharf vielleicht, auch für die Theorie der Politik selbst.

Somit war, was die Praxis des Sprachgebrauchs, die Schreibweise und die Art der Argumentation angeht, eine Entscheidung zu treffen. Der hier vorgelegte Text stellt an sich selbst und an den Leser den Anspruch eines Beitrags zur *wissenschaftlichen* Entwicklung einer Theorie der Politik. In dieser Hinsicht also keine Konzession, die alles verwässern würde! Die Untersuchung geht in der dadurch bedingten Form aber gerade der Frage nach, ob eine Theorie des politischen Systems *im politischen System* möglich sei. Unser Text suggeriert durch seinen Inhalt eine positive, durch seine Form eine negative Antwort auf diese Frage.

Dieser Widerspruch ließe sich theoretisch als ein notwendiger begründen. Laßt er sich praktisch auflösen?

Das läßt sich nicht vorab entscheiden. Man muß es versuchen. Als Schritt in diese Richtung soll dem Haupttext deshalb eine Zusammenfassung angefügt werden, die an Beziehungsreichtum, wissenschaftliche Anschlußfähigkeit und begriffliche Genauigkeit geringere, Ansprüche stellt. Ob ein solcher Versuch, zweisprachig zu schreiben, gelungen ist, mag dann der Leser beurteilen.

# XIX. Zusammenfassung

(1) Die Gesellschaft, in der wir leben, sieht sich raschen und tiefgreifenden Änderungen ausgesetzt. Diese Veränderungen betreffen nicht nur die Formen, in denen das menschliche Zusammenleben geordnet ist. Sie erfassen nicht nur den Staat und die Wirtschaft, die religiösen Gemeinschaften, das Recht und die Erziehung Sie beziehen auch die natürliche Umwelt und die Motive der Menschen ein und wirken auf diesem Wege wieder auf die Gesellschaft zurück. Es gibt in der Gesellschaft keine Instanz, die diesen Wandel steuern könnte in Richtung auf ein erwünschtes Gesamtresultat; es gibt aber viele Möglichkeiten, ihn zu beeinflussen.

Der Grund für dieses Steuerungsdefizit ist leicht zu benennen: Man kann zwar die Änderung von Systemstrukturen — zum Beispiel Verfassungen, Organisationsverhältnissen, Zugangsbedingungen — planen. Der soziale Wandel aber, der sich im Zusammenspiel von System und Umwelt einstellt, entzieht sich der genauen Vorhersage und Kontrolle, und zwar eben deshalb, weil die Umwelt mitwirkt. So führt sozialer Wandel zu Ergebnissen, die man einerseits mitbewirkt hat und andererseits hinnehmen muß. Was man selbst gewollt hatte, erscheint in den Resultaten dann als etwas, was man ertragen muß. Weil man die Verhältnisse ändern wollte, muß man sich ihnen umso mehr anpassen. Man braucht nur die „Bildungsreform" in ihren Resultaten zu nennen, und ein Beispiel dafür wird jedermann vor Augen stehen.

Angesichts einer solchen Lage, die historisch ohne jede Parallele ist, müssen die Möglichkeiten der Politik überprüft werden. Die Tradition der politischen Theorie, die immer noch nachwirkt, disponiert uns dazu, eine Art Gesamtverantwortung der Politik für die Gesellschaft anzunehmen. Der Staat wird dann als der organisierte

Zustand der Gesellschaft angesehen. Auch die Leitideen des „Wohlfahrtsstaates" fügen diesem Konzept sich ein. Vor allem gilt das für die Forderung, der Wohlfahrtsstaat müsse alle einzelnen Bürger für all das entschädigen, was sie an Nachteilen erfahren, wenn sie im Rahmen vorgegebener Organisationsformen am gesellschaftlichen Leben teilnehmen, zum Beispiel in verschmutzten Städten wohnen, in überfüllten Schulklassen lernen, schwankenden Marktbedingungen ausgesetzt sind oder von steigenden Preisen unverhältnismäßig betroffen werden. Ernst genommen führt auch ein solches Kompensationsprinzip zur Universalzuständigkeit des Staates — wenn nicht auf der Ebene politischer Verantwortung, so doch in der Perspektive derjenigen, die Ansprüche erheben.

Es gibt also traditionelle ebenso wie ganz moderne Tendenzen, der Politik eine globale Rolle in unserer Gesellschaft zuzuweisen. Dem stehen die sehr begrenzten Möglichkeiten zu politischem Handeln gegenüber. Einerseits wird die Politik auf der Ebene der Gemeinde ebenso wie auf der Ebene des Staates selbst zum Letztadressaten für selbst erfahrene oder angelesene Unbill — wenn nachts die Hunde kläffen oder wenn die Multis Milliarden beiseiteschaffen. Andererseits sind die Einwirkungsmöglichkeiten der Politik offensichtlich beschränkt, und dies nicht nur aus Unvermögen, sondern auch aus wohlerwogenen Gründen des „Verfassungsstaates" und der bürgerlichen Freiheit.

Diese Diskrepanz von Anspruch und Wirklichkeit ruiniert die politischen Ideologien des Westens und des Ostens; sie beginnt auch die letzten Reste politischen Vertrauens zu zermahlen. Alle Änderungen, die unerwartet kommen oder nicht den politischen Plänen entsprechen, aber auch alle Kosten geplanter Transformationen, alle Belastung durch Nebenfolgen und selbst das nicht hinreichend schnelle und gleiche Teilnehmen an

den Begünstigungen — all das schleift etwas von der Substanz des Gefühls, die Welt sei in Ordnung, weg. Und die politische Theorie, die dies beobachtet, verstärkt und beschleunigt den Prozeß. Sie spricht von „Unregierbarkeit", „Staatskrise", „Staatsversagen". Nichts dergleichen ist wirklich zu sehen. Aber die Verkündung der Katastrophe gehört mit in einen Prozeß der negativen Selbstverstärkung von Problemlagen. Wenn ein Untergang unserer politischen Zivilisation unvermeidlich sein sollte, wird er aus Gründen, die in der Politik selbst liegen, schon vorher stattfinden.

(2) Die Logik der politischen Meinungsbildung, vor allem ihre Fixierung auf progressive oder auf konservative Positionen, also auf Änderung oder auf Erhaltung des gesellschaftlichen Status quo, ist dieser geschichtlichen Situation nicht mehr gewachsen. Die Fragen müssen anders gestellt werden. Da wir in einem raschen gesellschaftlichen Wandel begriffen sind, kann man nur fragen, ob man sich den *Veränderungen,* die sich abzeichnen, *anpassen soll oder nicht;* oder wie weit ja und wie weit nein; oder wie früh bzw. wie spät. Soll man, anders gesagt, den Wandel dahinwandeln lassen und sich dann seinen Ergebnissen anpassen, wenn die Gewalt der Fakten dazu zwingt? Oder gibt es Möglichkeiten der rechtzeitig-korrigierenden Intervention, *die gleichwohl nicht beanspruchen kann, das Gesamtgeschehen planmäßig zu kontrollieren und sich auch nicht als Fortschritt zu rechtfertigen vermag?*

Wer vom Beobachtbaren her urteilt, wird zu der Meinung gelangen, daß die Politik im Wohlfahrtsstaat sich bei allem, was unangenehm sein könnte, lieber durch die Fakten zwingen läßt. Obwohl jedermann weiß, daß die Lebensverhältnisse der Menschen sich nicht unabsehbar Jahr für Jahr verbessern lassen, wartet man, bis die Kassen effektiv leer sind, bevor man sich zu Einschränkungen gezwungen sieht. Das ist die nahezu

unvermeidliche Kehrseite demokratischer Legitimation, und doch wird man sich fragen müssen, ob Demokratie wirklich heißen muß, daß man Politik nur noch als Spätanpassung an Folgen wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklung betreiben kann.

Vergeblich wird man im Grundgesetz nach einer Antwort auf diese Frage suchen. Das hier angedeutete Problem steht quer zu den Werten, die auf Kritik und Verbesserung der Verhältnisse angelegt waren, quer auch zu den bürgerlichen und sozialistischen Ideologien des 19. Jahrhunderts, die auf einen amelioristischen Grundton gestimmt waren. Eine Ideenwelt wird jedoch zur Ideologie, wenn sie auf die real bedrängenden Fragen keine Antwort gibt und nur noch verhindert, daß die Fragen den Rangplatz erreichen, der ihnen gebührt. Die Kassenlage und die Grundwerte — wer würde da eine Beziehung oder auch nur ein Problem sehen?

Grundwerte wie Menschenwürde, Freiheit, Gleichheit, Solidarität, Gerechtigkeit geben dem politischen Handeln in einer solchen gesellschaftlichen Lage keine ausreichende Orientierung mehr. Nach wie vor bieten sie unbezweifelte Konsensgrundlagen, nach wie vor repräsentieren sie den Sinnbezug der Politik auf die Gesellschaft. In Amerika hat man das „Zivilreligion" genannt. Andererseits eignen sie sich kaum als Maßstab für politische Erfolge und Mißerfolge, sie helfen wenig bei der Einschätzung des Erreichten und gar nichts bei der Einschätzung von Schwierigkeiten. Als regulative Ideen stehen sie gleichsam außerhalb der Erfahrungswelt, und in der Wirklichkeit politischer Kommunikation symbolisieren sie gute Absichten und schlechte Erfahrungen zugleich: die Grundideen der bürgerlichen Revolution sind „immer noch nicht verwirklicht".

Grundwerte mobilisieren die Dynamik des Wohlfahrtsstaates. Sie unterstützen und reproduzieren die Hoffnung auf Einlösung der Wertversprechungen und

führen mit all dem, was erreicht wird, zu Kompensationsansprüchen. Wenn all dies jedoch Grenzwerte des Möglichen erreicht, entsteht ein Bedarf für politische Theorie, die solche Wertorientierungen auf die gesellschaftliche Wirklichkeit zurückbezieht, in der sie etwas bedeuten und etwas bewirken sollen. Dabei kann es nicht darum gehen, die Werte für überholt zu erklären und sie durch etwas anderes zu ersetzen. Eine politische Theorie sollte aber imstande sein, eine Diagnose der gesellschaftlichen Realität zu liefern, in der diese Werte als ein Moment unter vielen anderen eine teils positiv, teils negativ sich auswirkende Rolle spielen.

Ein solcher Bedarf für politische Theorie hat immer schon bestanden. In der Tat sind alle Errungenschaften des modernen Staates mit Hilfe politischer Theorie plausibel gemacht und in die gesellschaftliche Wirklichkeit eingeführt worden. Man braucht nur Namen wie Hobbes, Locke, Montesquieu und Rousseau zu nennen oder an den Staatsbegriff, das Prinzip der Gewaltenteilung, Majoritätsprinzip und Minderheitenschutz und Ähnliches zu denken, um diesen theoretischen Hintergrund in Erinnerung zu rufen. Diese Theorien, die die Durchsetzung des modernen Verfassungsstaates ermöglicht haben, eignen sich jedoch nicht zur Reflexion der daraus entstandenen Lage. Sie sind nicht nur wissenschaftlich überholt; sie sind es auch dadurch, daß sie die Wirklichkeit mitgestaltet haben, über die nunmehr zu urteilen ist.

In der heutigen Situation kommt es vornehmlich darauf an, etwas anderes an die Stelle der Illusion des Wohlfahrtsstaates zu setzen. Man weiß sehr wohl, daß Wohlstand sich nicht Jahr für Jahr grenzenlos steigern läßt. Grenzen des Wachstums anzumahnen — das ist längst nicht mehr das Problem. Nicht die Steigerung für sich genommen, sondern der Wunsch nach Kompensationen bildet den Antrieb. Die Opfer der gesellschaft-

liehen Verhältnisse, die anderen zum Vorteil gereichen, verlangen Ausgleich, und dem kann man politisch kaum widersprechen. Die symbolische Selbstdarstellung des Wohlfahrtsstaates und die Behauptung guter Absicht orientieren sich an diesen Benachteiligten. Aber die Betrachtung der Opfer gibt keinerlei Aufschluß über die Ursachen, geschweige denn über Möglichkeiten für eine Änderung der Strukturen, die sie benachteiligen. Im Gegenteil: sie vermittelt fast zwangsläufig irreführende Information, wenn sie nicht theoretisch kontrolliert wird. Unser Gesellschaftssystem ist viel zu komplex, als daß man von Benachteiligung auf Ursachen und von da auf Maßnahmen schließen könnte.

(3) Die Theorie des Wohlfahrtsstaates, die hier in Umrissen vorgestellt wird, arbeitet mit zwei sehr einfachen aber deshalb auch hochabstrakten Begriffen: dem *Systembegriff* und dem *Begriff der Selbstreferenz.* Sie läßt sich damit auf Positionen ein, die mit überlieferten Denkvoraussetzungen brechen, und gerade das ist nötig, weil die Neuartigkeit der gesellschaftlichen und der politischen Lage neuartige Denkmittel erfordert.

Die damit verbundenen Schwierigkeiten rein wissenschaftlicher, aber auch politischer Art sollten jedoch nicht unterschätzt werden. Begriffe, die vertraut erscheinen, lösen oft ein geradezu reflexhaftes Schonverstandenhaben der Intellektuellen aus. Reflexe statt Reflexionen — und die Reflexe führen hier zurück in die Tradition. Bei System denkt man an ein Ganzes, das aus Teilen besteht, bei Selbstreferenz an subjektives Bewußtsein. Genau mit diesem Vorverständnis hat jedoch die Forschung in vielen ihrer Gegenstandsbereiche längst gebrochen. Als System gilt ihr alles, was sich in Bezug auf eine sehr komplexe Umwelt konstant halten kann. Und Selbstreferenz gilt ihr als Bedingung des Lebens, wenn nicht als Bedingung der Materie schlechthin. Wenn Intellektuelle hier anders reagieren, so aufgrund eines un-

zureichenden Kontaktes mit der Forschung, mit der bereits üblichen operativen Verwendung der Begriffe. Immerhin muß man in der politischen Kommunikation wissen, wie Reizworte dieser Art wirken.

Daß sich trotzdem gerade diese Begriffe empfehlen, folgt aus der geschichtlichen Situation. Wir sind wie nie zuvor Umweltproblemen ausgesetzt. Das gilt für das Gesellschaftssystem im ganzen in bezug auf seine natürliche Umwelt; es gilt aber auch für das politische System in bezug auf seine innergesellschaftliche Umwelt. Dies kann nur ein Systembegriff formulieren, der die Umwelt als konstitutiv für Systembildung stets mit im Blick hat. Wir finden uns außerdem in einer historischen Lage, in der Theorien aller möglichen Art schon lange auf die gesellschaftliche Wirklichkeit eingewirkt haben. Man hat Erziehung nach Humboldt, Wirtschaft nach Keynes, Forschung nach Popper geplant. Was da passiert ist, kann man nur mit Theorien begreifen, die davon ausgehen, daß alle menschliche Kommunikation sich immer auch auf sich selbst bezieht und alle Vorstellungen über Gesellschaft oder Politik auf sich selbst zurückdirigiert.

Das soll hier nicht nochmals im einzelnen ausgeführt werden. Die These ist, daß die Wahl von Grundbegriffen nicht beliebig erfolgt, aber auch nicht rein der Leitidee wissenschaftlicher Bewährung folgen kann, sondern daß es so etwas wie geschichtlich-situative Angemessenheit gibt.

(4) Fragt man mit Hilfe dieser begrifflichen Vorgaben nach Problemen und Eigenarten der politischen Wirklichkeit des Wohlfahrtsstaates, so führt das auf die Frage der politischen Kommunikation. Alle Politik ist Kommunikation. Alle Kommunikation spricht immer auch über sich selbst. Mag man nun die Regierung angreifen oder die Opposition zurückweisen, mag man das politisch Mögliche hoch oder niedrig veranschlagen,

mag man das politisch Unmögliche benennen oder verschweigen — immer ist dieser Selbstbezug im Spiel, und immer werden Rücksichten und Nebenabsichten das mitbestimmen, was man sagt. Nur in diesem Sinne ist Politik ein System. Rücksicht von Politik auf Politik, von öffentlicher Darstellung auf Konferenzzimmeratmosphäre, von Programmen auf Karrieren — das ist völlig legitim und ganz normal, und man sollte alle offizielle Ableugnung und Diskreditierung solcher Zweitgedanken schleunigst aufgeben. Wer diesen Stil von politischer Selbstreferenz nicht zugeben und nicht zumuten kann, wirbt um falsches Vertrauen.

Gerade wenn man dies mit einer realistischen, lebensnahen Auffassung vom politischen Geschäft anerkennt, macht man sich den Blick frei für eine andere, sehr viel wichtigere Frage. Gerade dann muß man ermitteln, wie denn die Politik im politischen System dem gerecht werden kann, was für sie Umwelt ist. Und wenn Umwelt als Wirtschaft oder als Motivation der Bevölkerung, als Grenze wissenschaftlichen Fortschritts oder als Grenze materialer Ressourcen zunehmend bedeutsam wird: kann die Kommunikationsfähigkeit des politischen Systems dann gesteigert werden, oder findet das an den Eigenarten eines selbstreferentiellen Systems unübersteigbare Schranken?

Diese Fragestellung führt nicht sogleich zur Kritik an Politikern, die sich doch ständig mit Umwelt befassen; und sie führt auch nicht sogleich zu Appellen, das Verhalten zu ändern. Sie muß zunächst mit Mitteln theoretischer Analyse weiter aufgebrochen und präzisiert werden. Wir haben dafür vor allem zwei Wege gewählt. Der eine folgt dem Schema der internen Differenzierung des politischen Systems, der andere führt zu den Formen bindenden Entscheidens, die gewählt werden müssen, damit Politik auf das gesellschaftliche Leben einwirken kann.

Wir können die Analyse hier nicht im einzelnen wiederholen, sondern können nur ihr Ergebnis zusammenfassen. Die interne Differenzierung führt dazu, daß im politischen System bestimmte Formen für Außenorientierung bevorzugt werden. Die Aufnahme von Informationen richtet sich nicht nur nach deren sachlichem Gehalt — dann könnte ja mehr oder weniger alles relevant sein! —, sondern nach bestimmten Filtern, nämlich nach der *öffentlichen Meinung,* nach den Konsens- und Karrierechancen politisch wichtiger *Persönlichkeiten* und nach dem *Recht.* Informationen, die keiner dieser Aufnahmebedingungen genügen können, haben kaum Chancen, politisch Gehör zu finden. Man muß also einen dieser Eingangsfilter manipulieren, will man Prozesse in Gang setzen, die Informationen wahrnehmen, verarbeiten und eventuell Entscheidungen treffen können. Nach diesen Filtern richtet sich die Sensibilität des politischen Systems. Die Filter sind nicht auf bestimmte Themen festgelegt; sie sind auf Themenwechsel angelegt und insofern flexibel. Trotzdem muß man fragen: reicht das aus, wenn die Beziehungen zwischen System und Umwelt immer komplexer werden?

Die zweite Überlegung betrifft nicht den „input", sondern den „Output" des politischen Systems. Sie geht davon aus, daß für politisches Entscheiden im Wohlfahrtsstaat praktisch nur die Wirkungsformen *Recht* und *Geld* zur Verfügung stehen. Entweder bindet man das Verhalten — sei es der Bürokratie, sei es des Bürgers — durch Rechtsetzung: oder man gibt Geld, um damit bestimmtes Verhalten zu erwirken oder doch anzuregen. Alle anderen Wirkungsmittel, etwa direktes Einwirken auf Uberzeugungen und Motive des Bürgers, treten demgegenüber zurück. Beide Mittel, Recht und Geld, zeigen deutlich Symptome übermäßigen Gebrauchs. Sie werden in zu großem Umfange benutzt, weil es keine Alternativen gibt, und sie werden auf Aufgaben an-

gesetzt, für die sie wenig geeignet sind, vor allem im Bereich der Erziehung und der Sozialpolitik. Die Uberlastung führt zu Deformationserscheinungen. Diese werden unter Titeln wie Gesetzesflut, Verrechtlichung, Finanzierungsprobleme und Expansion der öffentlichen Haushalte diskutiert. Auch hier kommt es aber nur zu jener Spätanpassung an Fakten, die zum Beispiel darin bestehen kann, daß man die Gesetze nicht mehr kennen und nicht mehr anwenden kann, sondern sich damit begnügen muß, im Erlassen neuer Gesetze politische Erfolge zu suchen.

(5) Das Gesamtbild, das sich damit abzeichnet, läßt sich als *Selbstüberforderung des politischen Systems* charakterisieren. Im Prinzip des Wohlfahrtsstaates liegt es, jeden Anspruch an öffentliche Ordnungsmittel oder an öffentliche Kassen ernst zu nehmen, sofern er nur auf den Tastaturen der öffentlichen Meinung, der politisch erheblichen Persönlichkeiten öder des Rechts angemeldet werden kann. Zugleich speichert das System befriedigte Ansprüche in der Form von Daueransprüchen. Das Registrieren des Erreichten in der Form von Recht und Geld ist ein hochtransparenter, bewußtseinsbildender Vorgang; und eben deshalb löst jede Uberlegung einer Umschichtung und Positionsverschlechterung ein bedrohliches Knurren und Bellen aus. Die Betroffenen wehren sich, die anderen bleiben indifferent, weil sie gerade mit dem Durchsetzen eigener Interessen beschäftigt sind.

Selbstverständlich gibt es für dieses Problem keine Radikalkur. Vor allem muß mitberücksichtigt werden, daß es für genau diese Selbstüberforderung des politischen Systems gesellschaftsstrukturelle Gründe gibt, die so gut wie irreversibel festliegen. Wenn ein Funktionsbereich für Politik innerhalb der Gesellschaft als System für sich ausdifferenziert ist, findet er in sich selbst kaum Gründe, die Erfüllung seiner Funktion einzuschränken.

Zugleich ist die Politikabhängigkeit des Bürgers in fast allen Lebensbereichen immens gewachsen. Erfolge und Mißerfolge, Planungen und vermeintliche Notwendigkeiten der Politik setzen sich sehr rasch in individuelle Schicksale um. Dadurch ist es nahezu unmöglich geworden, Härten zuzumuten und Vertrauen dafür zu erhalten, wenn man Demokratie bewahren, das heißt die Perspektive der Betroffenen in die Politik aufnehmen will. Auf sehr verschiedene Weise machen die britische und die polnische Regierung gegenwärtig genau diese Erfahrung.

Die Abstraktion einer Theorie, die dies analysiert, darf nicht als Verordnung durchgreifender Mittel mißverstanden werden. Das macht es schwierig, ihre „praktische Bedeutung" zu sehen. Sie liegt im wesentlichen darin, *Einsicht in Zusammenhänge* auf *andere Grundlagen* zu stellen. Das könnte zu anderen Sprachformen in der politischen Kommunikation führen, vielleicht nach und nach zu einem anderen intellektuellen Zuschnitt der politischen Diskussion. Dies wäre, wenn es gelänge, für sich genommen schon ein wichtiges Resultat angesichts des Vertrauensverlustes, den Politik in den letzten beiden Jahrzehnten bei Intellektuellen, bei Jugendlichen und bei großen Teilen der Bevölkerung erfahren hat. Der Versuch könnte sich lohnen, die Äußerungsformen der Politik von Verbesserungseifer mit resignativen Untertönen auf Realitätsdiagnose mit Distanz zum eigenen Geschäft umzustellen.

(6) Durch die Art und Weise, in der politische Opposition ermöglicht wird, wird über die Freiheit der politischen Wahl entschieden. Daran hängt zugleich die Möglichkeit, dem Publikum eine eigenständige aktive Rolle im politischen Geschehen zuzuweisen. Wenn nichts zur Wahl gestellt wird, oder wenn das, was zur Wahl gestellt wird, sich kaum unterscheidet, schwindet auch die Bedeutung und das Interesse an aktiver politischer

Beteiligung oder sucht sich Ausdrucksbahnen außerhalb der politischen Wahl.

Man hat vermutet, daß die Tendenz zum Wohlfahrtsstaat durch die Einrichtung politischer Opposition gefördert wird und dann im Gegenzug die Möglichkeit politischer Opposition zerstört. Die Parteien können sich schließlich nur noch in Versprechungen überbieten; das Volk kann dann nur noch die Selbstbeglückung wählen — und geht daran zu Grunde.

Ganz so einfach ist die Sachlage sicher nicht. Obwohl es nur eine Gesundheit gibt, gibt es doch viele Krankheiten. Obwohl alle nach dem Guten streben, erzeugen sie doch Mißstände, die man unterscheiden und bei der politischen Wahl in Rechnung stellen kann. Damit ist dann freilich nur die Freiheit der Abwahl einer Regierung bei Mißerfolgen sichergestellt, nicht auch die Freiheit zur Wahl des vermeintlich besseren politischen Programms. Folgt man blind und gläubig den Irrlichtern der Wohlstandsvermehrung, gibt es auch für den Wähler nur die Möglichkeit der Spätanpassung. Er kann nur auf die Geschichte einer regierenden Mehrheit reagieren, kann den Regierenden das Vertrauen entziehen und ist dann halt gezwungen, andere politische Kräfte zu suchen, „die man wählen kann".

Mit Hilfe einer theoretisch angeleiteten Reflexion auf Bedingungen und Grenzen des Wohlfahrtsstaates könnte hier ein Wandel eingeleitet werden. Die expansive Dynamik und Selbstüberforderungspolitik des Wohlfahrtsstaates macht es sinnlos, hier progressive und konservative Positionen zu unterscheiden und danach zu wählen. Das Problem ist ja: ob man sich in bezug auf diese Progression, die ohnehin in Gang ist, konservativ verhalten soll oder ob es andere politische Optionen gibt. Man wird deshalb ein expansives und ein restriktives Verständnis von Politik im Wohlfahrtsstaat unterscheiden müssen. Man mag darin wiederum eine „linke" und

eine „rechte" Orientierungsrichtung im politischen Spektrum sehen, diese Bezeichnungen sind formal genug. Die Etikettierung als sozialistisch und als liberal würde bereits falsche Assoziationen wecken.

Der Unterschied läßt sich auf gesamtgesellschaftlicher wie auf politischer Ebene verfolgen, und auf beiden Ebenen ist das expansive Verständnis von Politik verwirrenderweise eher konservativ, während das restriktive Politikverständnis mit der Tradition bricht — es greift allenfalls auf eine kurze und eher untypische Phase der Politikeinschränkung in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts zurück und orientiert sich heute an zukünftigen Möglichkeiten.

Ein expansives Politikverständnis könnte an alteuropäische Traditionen anknüpfen, die der Politik eine führende Rolle in der Gesellschaft zuweisen. Der Politik käme es damit zu, für die „menschenwürdige" Einrichtung des gesellschaftlichen Lebens zu sorgen und zugleich zu bestimmen, was das bedeutet und wie ein solcher Zustand erreicht wird. Politik wäre Letztadressat für alle ungelöst bleibenden Probleme, wäre eine Art hierarchische Spitze der Gesellschaft, wäre letzte Instanz. Dabei ist es dann von sekundärer Bedeutung, ob man eine Einmischung in alle Lebenslagen für sinnvoll hält oder dem Subsidiaritätsprinzip folgt; denn beide Auffassungen konvergieren in ihrer Einschätzung der politischen Gesamtverantwortung.

Ein restriktives Politikverständnis sähe in der Politik dagegen nur eine bestimmte Funktion unter vielen anderen. Sie hätte ihren Beitrag zum gesellschaftlichen Leben zu leisten, und dies möglichst effektiv; sie müßte aber auch die Grenzen ihrer Möglichkeiten sehen und das Akzeptieren dieser Grenzen mitverantworten. Das schließt — siehe das Kapitel über Funktion und Leistung — die Berücksichtigung von Zusammenhängen zwischen Politik und anderen Funktionsbereichen nicht

aus; vielmehr macht gerade ein restriktives Politikverständnis es erst möglich, genau zu bestimmen, in welchen Hinsichten Erziehung, Wirtschaft, Wissenschaft, Familienleben usw. auf funktionierende Politik angewiesen sind.

Was das politische Handeln selbst angeht, so würde ein expansives Politikverständnis für alles Unangenehme sensibel bleiben, würde leicht alarmierbar sein. Es würde der Maxime folgen: wir müssen helfen, eingreifen, umdirigieren, wenn ein Problem vorliegt, selbst wenn wir nicht wissen, ob und wie wirksam ein Erfolg erreicht werden kann. Ein restriktives Politikverständnis würde zunächst die Mittel politisch-administrativer Problemlösung prüfen und würde zögern, Aufgaben anzupacken, die nicht durch bindendes Entscheiden, durch Disposition über Recht und Geld, einigermaßen sicher gelöst werden können. Hier würden die vielen negativen Erfahrungen mit expansiven Sozialprogrammen stärker durchschlagen. An die Stelle des Appells an den guten Willen träte die harte Pädagogik der Kausalität. Zugleich würde es diesem Stil politischen Denkens auch wichtiger sein, die eigenen Möglichkeiten nicht ständig zu überfordern, für das eigene Nichtkönnen auch öffentlich einzustehen und dann das, was man sich vornimmt, aber auch wirklich und effektiv durchzuführen.

(7) Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat — das ist kein neuartiges Leitungsinstrument. Es geht nicht um eine Neuauflage des wissenschaftlich-technokratischen Politikverständnisses. Es geht um Anleitung zur Reflexion auf den Sinn, auf die Möglichkeiten, auf die Grenzen von Politik unter heutigen und künftigen Bedingungen. Reflexion ist eine Art von Praxis, die mehr Aufmerksamkeit und mehr Pflege verdiente, als es derzeit üblich und bei drängenden Tagesproblemen wahrscheinlich ist.

Politische Reflexion sollte es möglich machen, zu-

sammenhängende Ansichten über die moderne Welt, über die Gesellschaft und über die vielen Funktionsbereiche in ihr politisch zu vertreten, auch wo politisches Handeln nicht eingreifen und nichts ändern kann. Die in der Politik benutzte Sprache hat eine Orientierungsfunktion, die weit über das hinausgeht, was durch kollektiv bindendes Entscheiden bewirkt werden kann. Viel mehr als bisher gesehen könnte hier eine theoretisch artikulierte Sprache zur Integration politischer Äußerungen beitragen. Dies ist auch deshalb wichtig, weil der kognitive Stil einer Gesellschaftsdiagnose Bereitschaft zum Lernen signalisiert. Man könnte so über den (ohnehin verschlissenen) Stil des Auftrumpfens, Besserwissens und Besserwollens, der zugleich den politischen Gegner diskreditiert, hinausgehen und Formen suchen, die eine Orientierung an Strukturproblemen, Fähigkeit zum Lernen, Fähigkeit zur Aufnahme von Anregungen und Fähigkeit zur Selbstkritik durchblicken lassen.

Es ist politisch wichtig, keine Theorie zu vertreten, die den Kurs vorschreibt. Auch in bezug auf Theoriepolitik gilt: daß gute Politik sich selbst und dem Gegner Wahlmöglichkeiten offen hält. Eine politische Reflexion muß, nur so kann sie sich in ein demokratisches Politikverständnis einfügen, verschiedene politische Optionen zu umfassen versuchen. Sie muß Verständnis für Alternativen aufbringen, ja systematisch erzeugen können. Das erfordert den Mut zur Abstraktion. Methodisch ist die funktionale Analyse das genau hierauf bezogene Denkinstrument. Man muß und man kann wissen, daß das Bekenntnis zu Werten nicht genügt, und daß Strukturen nicht ohne schwerwiegende Folgeprobleme zu haben sind. Alle älteren Gesellschaftssysteme hatten dies Problem der Nachteile ihrer eigenen Strukturen in der Form von Hierarchie gelöst — das heißt zum Vorteil der führenden Schichten und zum Nachteil der übrigen Bevölkerung. Der Wohlfahrtsstaat ist der grandiose und

historisch einmalige Versuch, diese Art der Problemlösung durch Problemabwälzung aufzugeben. Er muß, gerade deshalb, ein Verhältnis zu den Nachteilen gewinnen, die er selbst erzeugt. Das heißt: ein reflexives Verhältnis zu sich selbst.

# GESCHICHTE UND STAAT (Auswahl)

GS 104 Olzog/Liese
Die politischen Parteien

GS 105 Herbert Schneider
Die Interessenverbände

GS 106 H. Bauer
Die Presse und die öffentliche Meinung

GS 107/108 GB H. Lampen
Die Wirtschafts- und Sozialordnung

GS 114/115 Paul Noack
Die deutsche Nachkriegszeit

GS 116 H. Limmer
Die deutsche Gewerkschaftsbewegung

GS 133/133a GB Günther Unser
Die UNO

GS 141/142 GB Peter Waldrich
Der Staat

GS 143/143a Beer / Laux
Die Gemeinde

GS 152/153 Cordula Koepcke
Sozialismus in Deutschland

GS 154/155 Seidier / Reindl
Die Wehrpflicht

GS 159/160 Cordula Koepcke
Revolution — Ursachen und Wirkungen

GS 163 Hans-J. Liese
Zielvorstellungen der Partelen

GS 164/165 GB Heiko Flottau
Hörfunk und Fernsehen heute

GS 169/170 Cordula Koepcke
Die Frau und die Gesellschaft

GS 173/174 Hans-Ulrich Behn
Die Bundesrepublik Deutschland

GS 175/176 GB Franz Prinz SJ
Kirche und Arbeiterschaft

GS 183 W. Dettlng
Die gelenkte Gesellschaft

GS 184 Engelbert Niebier (Hrsg.)
Schutz des Lebens — Recht auf Tod

GS 189 Günter Poser
Die NATO

GS 192/193 GB Demokratische Gesellschaft — Erster Teil

GS 194/195 GB Demokratische Gesellschaft — Zweiter Teil

GS 206/207 Schreiber / Birkl
Zwischen Sicherheit und Freiheit

GS 208/209 GB Jüttner / Liese
Taschenbuch der europäischen Parteien und Wahlen

GS 210 Warnfried Dettling u. a.
Die Neue Soziale Frage und die Zukunft der Demokratie

GS 212 Ludger Kühnhardt
Christliche Soziallehre konkret

GS 213 Wolfgang Bergsdorf
Politik und Sprache

GS 214 Heiner Geißler (Hrsg.)
Der Weg in die Gewalt

GS 215 Wulf Schönbohm
CDU — Porträt einer Partei

GS 216 Peter Gutjahr-Löser
CSU — Porträt einer Partei

GS 217 Egon Bahr (Hrsg.)
SPD — Porträt einer Partei

GS 219/219a Wolfgang Fikentscher
Blöcke und Monopole in der Weitpolitik

GS 220—222 J. Wichmann (Hrsg.)
Kirche in der Gesellschaft — Der katholische Beitrag

GS 223—225 H.-W. Heßler (Hrsg.)
Kirche in der Gesellschaft — Der evangelische Beitrag

GS 226/227 Reinhard Schmoeckel
Strategie einer Unterwanderung

GS 228/229 Rudolf Schloz
Deutsche Entwicklungspolitik

GS 230 Cordula Koepcke
Wege zur Freiheit

GS 231/232 GB Wulf Schönbohm (Hrsg.)
Verfassungsfeinde als Beamte?!

GS 233 Egbert Weber
Sozialismus in der europäischen Geistesgeschichte

GS 234/235 GB Heiner Gelßler (Hrsg.)
Optionen auf eine lebenswerte Zukunft

GS 236 Johannes B. Lötz
Die Religion in ihrer Bedeutung für die technische Kultur

GS 237 Günter Poser
Militärmacht Sowjetunion 1980

GS 238/239 Ockenfels / Wagner
Signale in die achtziger Jahre

GS 240 Gottfried Dletze
Deutschland — Wo bist Du?

GS 241—243 Stefan Schwarz
Die Juden in Bayern Im Wandel der Zelten

GS 244/245 GB Gerhard Grimm
Der Nationalsozialismus
Programm und Verwirklichung

GS 246 Wolfgang Höpker
Der Westen ist stärker als er denkt

# ANALYSEN UND PERSPEKTIVEN

Herausgeber:
Wolfgang Bergsdorf • Warnfried Dettling

Band 1 Helmut Berschin
Deutschland — ein Name im Wandel
Die deutsche Frage im Spiegel der Sprache

Band 2 Johannes Thomas
Engel und Leviathan
Neue Philosophie in Frankreich als nach-marxistische Politik und Kulturkritik

Band 3 Werner Weidenfeld
Europa 2000
Zukunftsfragen der europäischen Einigung

Band 4 Guy Kirsch
Der Sturz des Ikarus
Was blieb vom Protest der sechziger Jahre''

Band 5/6 Siegmar Faust
In welchem Lande lebt Mephisto?
Schreiben in Deutschland

Band 7 Rolf Zundel
Das verarmte Parlament
Der Preis der Stabilität

GÜNTER OLZOG VERLAG - 8000 MÜNCHEN 22

# Analysen und Perspektiven

**Herausgeber: W. Bergsdorf · W. Dettling**

Die Politik stößt gegenwärtig an die Grenzen ihrer Möglichkeiten. Die Illusionen des Wohlfahrtsstaates zerbrechen, seine ungewollten Nebenfolgen konterkarieren längst seine guten Absichten: Der Wohlfahrtsstaat gerät zwischen die Mahlsteine der Probleme, die er selbst verursacht.
Die Politik re(a)giert ratlos. Sie paßt sich an die Folgen wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklungen an, weil sie nicht weiß, was zu tun ist; und sie weiß es nicht, weil sie nicht versteht, wie es dazu gekommen ist. Oberflächenkorrekturen, moralische Appelle und Schuldzuweisungen werden zu Ersatzstrategien in einer historisch-gesellschaftlichen Lage, der die Theorie, die Sprache und die Begriffe fehlen, um den Strukturwandel zu beschreiben, die richtigen Fragen zu stellen und sinnvolle Alternativen aufzuzeigen.
In diesem Buch entwirft Niklas Luhmann eine neue „politische Theorie im Wohlfahrtsstaat", die in der Lage ist, eine Diagnose der gesellschaftlichen Realität zu liefern. Er zeigt, daß die politischen Theorien der Neuzeit (Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau u. a.), welche die Durchsetzung des modernen Verfassungs- und Wohlfahrtsstaates ermöglicht haben, rückständig und deshalb überholt sind: sie haben zu den Problemen und Widersprüchen, vor denen wir heute stehen, beigetragen, leisten aber nichts zu deren Analyse und Lösung. Quer zu den bürgerlichen und sozialistischen Ideologien des 19. Jahrhunderts stellt Luhmann die Einsicht in die Zusammenhänge unserer politischen und sozialen Wirklichkeit a[illegible] eine andere, neue Grundlage. Seine kritische Frage na[illegible] den Möglichkeiten der Politik in einer komplexen Gesellsch[illegible] mündet in die Alternative: soll Politik weiterhin an ihrem gl[illegible]balen Selbstverständnis festhalten und eine führende Rolle [illegible] der Gesellschaft spielen, oder sollte Politik nicht vielmehr d[illegible] Grenzen ihrer Möglichkeiten bewußt akzeptieren und verar[illegible]worten – also weniger, dafür aber erfolgreichere und effe[illegible]tivere Politik?
Luhmann lädt in diesem theoretischen, aber eben deshalb [illegible] politische Praxis grund-legenden Buch ein zu einer theoreti[illegible] angeleiteten Reflexion über Bedingungen und Grenzen [illegible] Wohlfahrtsstaates.