

**Möglichkeiten und Grenzen der politischen Steuerung des  
Wissenschaftssystems ausgehend von Luhmanns Theorie der  
operationalen Geschlossenheit sozialer Systeme**

**Mag. Eva Czernohorszky**

0664 5053216

[eva.czernohorszky@reflex.at](mailto:eva.czernohorszky@reflex.at)

## Einleitung

Diese Theoriearbeit wurde erarbeitet, um eine theoretische Grundlage für die Auswertung empirischer Daten zu entwickeln.

Ausgehend von Luhmanns Systemtheorie und mit Hilfe verwandter Theorieansätze von Helmut Willke, Renate Mayntz, Fritz Scharpf, Uwe Schimank und Dietmar Braun habe ich Voraussetzungen für erfolgreiche politische Steuerung definiert. Diese theoretisch abgeleiteten Wirkungsvoraussetzungen habe ich den Erfahrungen betroffener WissenschaftlerInnen gegenübergestellt, die ich bei narrativen Interviews erhoben habe. 17 an der Universität Wien beschäftigte WissenschaftlerInnen habe ich über ihren bisherigen beruflichen Werdegang, über ihren universitären Arbeitsalltag und über ihre beruflichen Zukunftsperspektiven befragt, um so die spezifische Systemlogik des Wissenschaftssystems sichtbar werden zu lassen. Diese empirischen Daten habe ich den Wirkungsvoraussetzungen für politische Steuerung gegenüber gestellt. Ausgehend von dieser Gegenüberstellung habe ich versucht, zu diskutieren, welche Voraussetzungen für eine erfolgreiche politische Steuerung im Falle der Dienstrechts-Novelle 2001 erfüllt waren und welche nicht.

Eine Bezugnahme auf Luhmanns Systemtheorie ist theoretisch wie auch methodisch in der Politikwissenschaft eine eher unkonventionelle Vorgehensweise. Mir erschien aber Luhmanns These von der autopoietischen Funktionsweise des Wissenschaftssystems in einer sozial differenzierten Gesellschaft als brauchbarer Ausgangspunkt zum Verständnis des Wissenschaftssystems. Für das Selbstverständnis von WissenschaftlerInnen und für die Logik wissenschaftlicher Karrierewege lassen sich aus diesem Ansatz wesentliche Implikationen ableiten, die beachtet werden sollten, wenn etablierte Karrierewege durch eine gesetzliche Neuerung grundlegend verändert werden sollen.

Luhmanns Theorie der operationalen Geschlossenheit sozialer Systeme war für mich beim Verfassen der Arbeit keineswegs eine apodiktische Weltsicht, deren Bestätigung ich finden wollte, sondern vielmehr ein Instrument, um meine Fragestellungen zu strukturieren und Kategorien zu entwickeln, nach denen ich in

den Interviewdaten suchen konnte. Luhmanns Texte und einige Arbeiten über das Wissenschaftssystem, die sich auf Luhmann berufen, haben mir mit dem Bild eines Reputationszyklus als zentrales Merkmal für die operationale Geschlossenheit des Wissenschaftssystems eine Metapher gegeben, die ich in den Interviewdaten vielfach wiedergefunden habe. Die theoretischen Modelle, auf die ich Bezug genommen habe, waren für mich damit gleichzeitig ein theoretisches Fundament für meine Fragestellung und eine Möglichkeit, mich dem Thema methodisch anzunähern.

## **Differenzierung der Gesellschaft**

Verselbständigungstendenzen von Teilsystemen der modernen Gesellschaften sind seit Jahrzehnten Gegenstand der gesellschaftlichen Selbstbeobachtung. Die Sozialwissenschaften begründeten auf diesen Beobachtungen ein neues Modell von modernen Gesellschaften. Die Vorstellung einer Gesellschaft, die hierarchisch strukturiert ist und an deren Spitze politische EntscheidungsträgerInnen stehen, die die gesellschaftliche Entwicklung lenken, wurde abgelöst von der Vorstellung „moderner Gegenwartsgesellschaften, die durch ein hohes Maß der Organisiertheit, der Komplexität, der (internen wie externen) Interdependenz“ (Mayntz, Scharpf, 1995a, 10) geprägt sind.<sup>1</sup>

Von der Systemtheorie, allen voran von Niklas Luhmann und Helmut Willke wurde die Gesellschaft als komplexes System beschrieben, das sich in mehrere autonome Teilsysteme, die eine spezifische Funktion in der Gesellschaft übernehmen, untergliedert.

Die Differenzierung der Gesellschaft und ein Auseinanderdriften der einzelnen Funktionssysteme wurde vorerst vor allem im Wirtschaftsbereich beobachtet. Folgewirkungen des Kapitalismus, die nicht intendiert waren und trotzdem als offenbar logische Konsequenzen dieses Wirtschaftssystems auftraten und in ihren

---

<sup>1</sup> Diese Definition stammt aus einem Konzeptpapier, anlässlich der Gründung des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, das seine wissenschaftliche Arbeit seither der Frage nach der Steuerungsfähigkeit des Staates und der Steuerbarkeit gesellschaftlicher Teilsysteme widmet.

Ursachen nicht bekämpft werden konnten, machten deutlich, dass das kapitalistische Wirtschaftssystem eine Eigendynamik entwickelt hatte, die sich der Steuerung durch die politisch-administrative Elite weitgehend entzog. Ähnliche Phänomene wurden in der Folge auch in anderen gesellschaftlichen Teilsystemen beobachtet. Vor allem die Bereiche Religion, Wissenschaft, Militär, Recht, Politik, Bildung, Gesundheit und Wirtschaft werden von Luhmann als funktional spezifizierte gesellschaftliche Teilbereiche beschrieben (vgl. Braun, 1993, 201; Lange, 2000, 34)<sup>2</sup>. Diese gesellschaftlichen Teilsysteme stehen einander in einer modernen Gesellschaft als „ungleichartige, aber gleichrangige Teilsysteme“ (Rosewitz, Schimank, 1988, 298) gegenüber.

Auch das politisch-administrative System wurde in einem nächsten Schritt „nicht mehr als unitarischer Staat, sondern als Pluralität keineswegs aus einheitlicher Perspektive handelnder Akteure betrachtet“ (Mayntz, Scharpf, 1995a, 9). Die Fragmentierung des Staates durch das Ressortprinzip, Koalitionsregierungen, Politikverflechtung im Föderalismus, die Verfassungsgerichtsbarkeit und unabhängige Notenbanken machte zunehmend deutlich, dass sich „der“ Staat aus einer Vielzahl und Vielfalt an Akteuren zusammensetzt, die erst über einen Prozess des Interessenskonflikts und –ausgleichs die Handlungen des staatlich-administrativen Teilsystems entwickeln.

Nach Luhmann, dem wichtigsten Vertreter der Systemtheorie ist die Ausdifferenzierung der Gesellschaft in Teilsysteme das evolutionäre Ergebnis eines Prozesses der Komplexitätsreduzierung. Soziale Systeme spielen nach Luhmann eine Schlüsselrolle zur Vermittlung zwischen einer Welt mit steigender Komplexität und der begrenzten Komplexitätsverarbeitungs-kompetenz des Menschen (vgl. Lange, 2000, 32).

„Nur indem sich sinnhafte und spezialisierte Zusammenhänge herausbilden, die aus der unendlichen Vielfalt von Handlungsmöglichkeiten „sinnhaft“ selektieren und damit innerhalb dieses Zusammenhangs Komplexität reduzieren, ist gesellschaftlicher Fortbestand, Ordnung und Stabilität vorstellbar.“ (Luhmann, 1989a, 7)

---

<sup>2</sup> Willke beschreibt darüber hinaus auch die Familie und Verbände als gesellschaftliche Teilsysteme, die eine nur bedingt steuerbare Eigendynamik entwickelt haben. (1992, 14)

Die Gesellschaft differenziert sich nach Luhmann laufend in Teilsysteme, in der systemtheoretischen Diktion auch Funktionssysteme und Sozialsysteme genannt, die dem Menschen in einer komplexer werdenden Gesellschaft Orientierung geben und Handlungsorientierungen eröffnen. Die Autonomie dieser gesellschaftlichen Teilsysteme ist eines ihrer wesentlichsten Merkmale. Systemtheoretiker haben den Begriff der Autonomie für die Beschreibung funktional differenzierter Gesellschaften weiter spezifiziert und dafür die Theorie der Autopoiesis aus der Biologie aufgegriffen. Die Biologen Maturana und Varela haben unter dem Titel autopoietischer Systeme eine Klasse lebender Systeme definiert, deren Besonderheiten sie herauszufiltern und als eine Definition des Lebens zu formulieren versuchten (vgl. Stichweh, 1987, 447; von Beyme, 1992, 101; Lange, 2000, 50). Luhmann hat die Selbstreproduktion und die rekursive Geschlossenheit aller Operationen als Basismerkmale für autopoietische Sozialsysteme aufgegriffen und mit seiner Theorie komplexitätsreduzierender Sozialsysteme verbunden.

Wesentliches Merkmal der autopoietischen Funktionsweise sozialer Systeme ist ihre Fähigkeit zur Selbstregulation. „Autopoietische Systeme entwickeln selbständig ein System an Regulativen, die weder von anderen Systemen zugewiesen noch kontrolliert werden können.“ (Stichweh, 1987, 448) Die Einsicht, dass in gesellschaftlichen Sektoren, die aufgrund ihrer institutionellen Verfasstheit einen gewissen Grad der Selbstregulierungsfähigkeit besitzen, Steuerung nicht mehr allein von staatlichen Akteuren ausgeübt wird, beschreiben Mayntz und Scharpf als einen wesentlichen Erkenntnisschritt.

Als zweites wesentliches Merkmal autopoietischer Systeme wird das Phänomen der operationalen Geschlossenheit beschrieben. Teilsysteme seien deshalb operational geschlossen, weil es in jedem funktionalen Teilsystem eine nur dort gültige „Leitdifferenz“, einen „binären“ Code gibt, mit dem Ereignisse selektiert und verarbeitet werden (vgl. Luhmann, 1984, 25). Darunter sei keine grundsätzliche Schließung des Systems gegenüber seiner Außenwelt zu verstehen, sondern die Entwicklung reflexiver Verarbeitungsmechanismen zur Reaktion auf die Außenwelt.

„Mit diesem Begriff ist gemeint, dass Operationen des Systems sich immer zunächst auf andere Operationen desselben Systems beziehen und nur über diese vermittelt auf Phänomene oder Ereignisse in der Umwelt des Systems.“ (Stichweh, 1987, 448)

Rosewitz und Schimank beschreiben die Leitorientierungen eines Systems, die sie als systemeigene Semantik oder Codes bezeichnen, als selbstreferentiell:

„Alle gesellschaftlichen Ereignisse werden durch ein selbstreferentiell operierendes Teilsystem einzig und allein in dem begrenzten Sinnhorizont, der durch die Kontrastfigur seines binären Codes aufgespannt wird, interpretiert.(...) Sämtliche teilsysteminternen Operationen werden rigoros diesem Code unterworfen.“ (Rosewitz, Schimank, 1988, 298f.)

Die Entwicklung systemeigener Semantiken zur Verarbeitung von Informationen beschreibt Luhmann als einen wesentlichen Schlüssel zum Umweltbezug der Systeme. „Um sich selbst als identische Einheit erkennen und schließen zu können, muss sich ein System zunächst als von seiner Umwelt Unterschiedenes begreifen lernen, d.h. es muss eine Umwelt voraussetzen, von der es sich differenzieren, von der es sich als etwas Unterschiedenes ausnehmen kann.“ (Lange, 2000, 51) Diese Selbstreferenz sozialer Teilsysteme führt allerdings auch dazu, dass jedes gesellschaftliche Teilsystem gegenüber seiner Außenwelt eine „Schwelle der legitimen Indifferenz“ etabliert (Rosewitz, Schimank, 1988, 300), sodass die Teilsysteme in einem Verhältnis der „wechselseitigen Intransparenz“ zueinander stehen (Rosewitz, Schimank, 1988, 301).

Die Weiterentwicklung innerhalb der einzelnen Teilsysteme erfolgt über einen Prozess des „regelgeleiteten Prozessierens von Differenzen und Dissensen“ (Willke, 1992, 18) zwischen den Funktionssystemen. Die Austragung von Differenzen wird nach Willke zur normalen „Operationsform komplexer Teilsysteme“:

„Wissenschaft schreitet voran nicht über Konsensbildung, sondern über das kontinuierliche Prozessieren von Dissens (Kritik); das Rechtssystem prozessiert Konflikte und Dissense und ist bis in seine prozessualen Grundlagen konfliktorisch aufgebaut; Erziehung sollte nicht verstanden werden als die Herstellung von Konsens zwischen Lehrer und Schüler, sondern als die Ausbildung von Identität und Kompetenz

über das Erlernen der Fähigkeit zum Prozessieren von Differenzen etc.“ (Willke, 1992, 18)

Die Rolle des Konsenses sei es lediglich, der Anlass zur eigenen Auflösung durch neue Differenzen zu sein.

Entscheidend für die Gesellschaft als Zusammenschluss aller Teilsysteme ist die Tatsache, dass jedes ihrer Teilsysteme als selbstreferentiell geschlossenes System operiert und eine aus seiner Sicht universalistische Perspektive entwickelt, sodass keine „übergreifende substantielle Identität“ der Gesellschaft mehr besteht (Rosewitz, Schimank, 1988, 299). Als Folge dieser funktionalen Differenzierung beschreiben Rosewitz und Schimank zentrifugale Kräfte innerhalb moderner Gesellschaften, die diese vor immer größere Zerreißproben stellen. „Die Autozentriertheit der Teilsysteme hat zur Folge, dass gesellschaftliche Systemintegration immer prekärer wird.“ (Rosewitz, Schimank, 1988, 300)

## **Modelle der politischen Steuerung**

### ***Koevolution der Teilsysteme***

Wie bereits weiter oben erläutert, schließt der Systemtheoretiker Luhmann grundsätzlich aus, dass der Staat die Möglichkeit hat, ein Teilsystem gezielt von einem Zustand a in einen Zustand b zu transformieren. Er gesteht zwar ein, dass sich – zum Teil auch von der Politik intendierte – Veränderungen gesellschaftlicher Teilsysteme beobachten lassen, führt diese allerdings nicht auf einen Effekt politischer Steuerung, sondern auf den von ihm sogenannten Prozess der Koevolution der gesellschaftlichen Teilsysteme zurück.

Als Basis der gesellschaftlichen Koevolution beschreibt Luhmann einen Prozess der strukturellen Koppelung, durch den die autonomen Gesellschaftssysteme miteinander verbunden werden: Integration der Gesellschaft findet nach diesem Modell statt, wenn ein beliebiges Ereignis in der Gesellschaft von jedem Teilsystem entsprechend seiner systemeigenen Semantik beobachtet und verarbeitet wird.

Durch jede Veränderung innerhalb eines Teilsystems kommt es gleichzeitig zu einer Irritation in anderen Teilsystemen, die dort der eigenen Systemlogik folgend verarbeitet wird und unter Umständen zu einer Anpassung des Teilsystems an die neuen Rahmenbedingungen führt. So kommt es zwischen den Subsystemen laufend zu minimalen Strukturvariationen, mit denen sich die Systeme aus eigenem Antrieb den beobachteten Umweltveränderungen anpassen, ohne dabei die Autopoieses des eigenen Systems zu unterlaufen. Das Verhältnis der Teilsysteme zueinander beschreibt Luhmann als dynamisch, sodass der Prozess der strukturellen Koppelung gleichzeitig zur Stabilisierung der Gesellschaft als Zusammenspiel autonomer Funktionssysteme und zu deren evolutionärer Variation beiträgt (vgl. Luhmann, 1997, 557ff.; Lange, 2000, 57ff.).

Lange beschreibt in seinem Versuch eines Überblicks über die Luhmannsche Theoriebildung das Ergebnis der strukturellen Koppelung gesellschaftlicher Teilsysteme folgendermaßen:

„Im Prozess der Irritationsverarbeitung evoluiert ein System von einem Zustand  $z^1$  zu einem Zustand  $z^2$ , der dann wiederum von anderen Funktionssystemen als Veränderung ihrer Systemumwelt und damit als Irritation selektiert und verarbeitet wird. Es entwickelt sich eine Kettenreaktion in der Gesellschaft im Sinne einer kontinuierlichen Koevolution der Funktionssysteme.“ (Lange, 2000, 60)

Im Rahmen der gesellschaftlichen Koevolution könnten laut Luhmann durchaus Differenzminderungen innerhalb der Teilsysteme beobachtet werden. In der Praxis können derartige Prozesse auch als beabsichtigte Wirkungen einer Gesetzesänderung auftreten. Als Beispiel nennt Luhmann ein Gesetz, das eine Impfung gegen Pocken vorschreibt, mit dessen Hilfe diese Krankheit praktisch ausgelöscht werden könne (vgl. Luhmann, 1991, 143). Allerdings funktioniere Steuerung auch in diesem Fall nicht als eine Bestimmung eines Systemzustandes von außen (vgl. Luhmann, 1991, 144), sondern als ein Prozess der Differenzminderung zwischen Erkrankten und Gesunden, der sich ausschließlich auf Basis der selbstreferentiellen Orientierung des Gesundheitssystems am Codesystem Gesund/Krank ergeben könne.

Im gleichen Sinne argumentiert Luhmann in einem Diskussionsbeitrag über politische Steuerung:

„Steuerungsbemühungen haben selbstverständlich Effekte. Sie verändern andererseits aber nicht alles und oft mehr oder weniger, als beabsichtigt.“ (Luhmann, 1989, 4)

Lange greift diesen Gedanken auf und führt in konsequenter Weise zu Ende, indem er annimmt, für das politisch-administrative System sei nicht der Steuerungsversuch an sich und die Effektivität der ausgewählten Steuerungsinstrumente relevant, sondern vielmehr, welchen politischen Akteuren es gelingt, glaubhaft zu vermitteln, dass die Differenzminderung der Effekt einer politisch ergriffenen Maßnahme sei. (vgl. Lange, 2000, 72)

### ***Dezentrale Kontextsteuerung***

Helmut Willke greift die Idee der strukturellen Koppelung der Teilsysteme auf. Im Gegensatz zu Luhmann schreibt Willke allerdings den Teilsystemen eine Fähigkeit zur Reflexion zu. Wenn sich Teilsysteme selbst als Einheit in einer Umwelt erfahren, eröffnet ihnen das nach Willke auch eine Möglichkeit, ihre eigenen Wirkungen auf die Umwelt zu erfassen und zu reflektieren. Das ermöglicht schließlich einen Prozess der dezentralen Kontextsteuerung, der eine Beachtung des Gemeinwohles sicherstellt (vgl. Willke, 1989, 121).

Im Laufe dieses Reflexionsprozesses kommt nach Willke auch dem politischen System eine entscheidende Rolle zu. Willke teilt zwar Luhmanns Ansicht, dass der Staat nicht in der Lage sei, ein Teilsystem von einem Zustand a in einen Zustand b zu versetzen, und sieht nicht zuletzt im Scheitern des Staatssozialismus einen empirischen Beweis für die Unmöglichkeit, eine Gesellschaft zentral zu steuern (vgl. Willke, 1992, 21). Aus dieser Einsicht heraus warnt er den Staat auch vor einer Selbstüberforderung durch Hyperaktivität und Allzuständigkeit und plädiert für eine ironische Position der Politik in der Gesellschaft, die ihr die notwendige

Distanziertheit erlaubt, ohne in eine zynische Simplifizierung abzugleiten. In Anlehnung an ein Zitat von Schumpeter<sup>3</sup> formuliert er:

„Die Einsicht, dass die selbst-referentiellen Semantiken komplexer Systeme nicht vereinbar sind, und dennoch unerschrocken für wechselseitige Abstimmung einzustehen, unterscheidet den ironischen vom tragischen Beobachter.“ (Willke, 1992, 26f.)

Gerade im Prozess der wechselseitigen Abstimmung sieht Willke allerdings eine wichtige Rolle des Staates für das Funktionieren moderner Gesellschaften. So spielt das politische System nach Willke im Prozess der strukturellen Koppelung die Rolle eines "Supervisors" (Willke, 1989, 104). Aufgabe des Staates sei es dabei, die Reflexionsfähigkeit der Teilsysteme zu steigern und zur Selbstorganisation beizutragen. Die Fähigkeit zur Selbstreflexion sollen die Teilsysteme über Erziehung entwickeln:

„Aber kann man soziale Systeme erziehen? Man kann! Für Unternehmen tun dies Unternehmensberater, für Parteien, Gewerkschafter und andere Organisationen wie Schulen oder Verwaltung „Reformer“ oder „Erneuerer“, für gesellschaftliche Teilsysteme wie Ökonomie, Wissenschaft oder Gesundheitssystem eine (durch Krisen aufgerüttelte) Öffentlichkeit sowie interne Innovationen.“ (Willke, 1989, 121)

Die Rolle des politischen Systems sei es, in Institutionen, die die Systeme über sich selbst und über ihre Wirkungen auf die Umwelt aufklären, zu investieren. Dann kann der Staat über Erziehung die Systeme dazu bringen, auch auf das Gesamtwohl zu achten und negative Aspekte des selbstreferentiellen Handelns zu vermeiden (vgl. Willke, 1989, 123).

Der Staat unterstützt damit das Auftreten von intersystemischen Diskursen, die nach Willke nicht dazu dienen, einen Konsens über die Bewertung von kollektiven Problemen zu erreichen, sondern lediglich die Basis für eine Anschlussfähigkeit der

---

<sup>3</sup> „Die Einsicht, dass die Geltung der eigenen Überzeugungen nur relativ ist, und dennoch unerschrocken für sie einzustehen, unterscheidet den zivilisierten Menschen vom Barbaren.“ (nach Willke, 1992, 26)

Teilsysteme untereinander bilden. Die Kommunikation zwischen den Systemen soll schließlich die Grundlage für ein reflexives und autonomes Verhalten der Teilsysteme sein, das nicht nur dem Wohl der Teilsysteme dient, sondern auch dem gesellschaftlichen Gemeinwohl (vgl. Willke, 1989, 138).

Akteure sind bei Willke die Teilsysteme selbst (vgl. auch Braun, 2000, 143). An diesem Punkt setzt Günter Ulrichs Weiterentwicklung des Modells der dezentralen Kontextsteuerung an. Ulrich beschreibt Teilsysteme erstmals als komplexe Gebilde, die aus zahlreichen Organisationen bestehen und rückt diese Organisationen in den Mittelpunkt seiner Betrachtungen. Er sieht in ihnen einen Schlüssel für eine Abstimmung zwischen den selbstreferentiellen Teilsystemen, weil er ihnen eine „multilinguale Kommunikationskompetenz“ zuschreibt (Ulrich, 1994, 177). Organisationen sind nach Ulrich nicht auf den Code und die Logik eines speziellen Teilsystems festgelegt, sondern operieren in der Praxis multilingual. Beispielhaft argumentiert Ulrich, dass die Organisationen des Gesundheitssystems neben ihrer Auseinandersetzung mit der Differenz gesund und krank, zwangsläufig auch mit der Sprache der Wirtschaft vertraut sind, weil sie für ihre Systemleistungen Geld brauchen. Die Multilingualität der Organisationen eröffnet ihnen nach Ulrich die Möglichkeit, ein besseres Verständnis anderer Funktionssysteme zu entwickeln (vgl. Ulrich, 1994, 176f.). Das ermöglicht schließlich einen intersystemischen Diskurs über das Gemeinwohl der Gesellschaft und schafft den Rahmen für eine dezentrale Kontextsteuerung. Über die Vernetzung der Organisationen und die Forcierung eines intersystemischen Ausgleichs erhält nach Ulrich auch die Politik Zugriffsmöglichkeiten auf die Teilsysteme (vgl. Ulrich, 1994, 188).

### ***Akteurzentrierte Theorien***

Die akteurszentrierte Differenzierungstheorie wurde in Deutschland von Renate Mayntz am Kölner Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung initiiert und dort gemeinsam mit ihren Kollegen Fritz Scharpf und Uwe Schimank weiterentwickelt. Ausgangspunkt für ihre Überlegungen war ihre Kritik am Erklärungsdefizit systemtheoretischer Analysen. Um dieses Defizit zu beheben, wurde von den MitarbeiterInnen des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung eine

Ergänzung der systemtheoretischen durch eine akteurstheoretische Herangehensweise propagiert (vgl. Schimank, 2000, 242).

### Akteurzentrierter Institutionalismus

Renate Mayntz und Fritz Scharpf gehen in ihren Arbeiten von der Grundannahme aus, dass die Organisation der modernen Gesellschaft nicht strikt der teilsystemischen Differenzierung folgt.<sup>4</sup> Sie konzentrieren sich deshalb auf die Strukturen innerhalb gesellschaftlicher Teilsysteme.

Um mehr analytische Schärfe zu gewinnen, unterscheiden Mayntz und Scharpf nicht wie bisher üblich Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt, sondern Leistungsstruktur und Regelungsstruktur. Als Leistungsstruktur bezeichnen sie jene Bedingungen, unter denen die Leistungen eines gesellschaftlichen Teilsystems erbracht werden. Wesentlich ist dabei die Feststellung, dass Leistungen in der Praxis nicht nur von Staat oder Markt erbracht werden, sondern von Organisationen und Organisationsverbänden innerhalb von differenzierten Teilsystemen, die von Mayntz und Scharpf auch Sektoren genannt werden<sup>5</sup> (vgl. Mayntz & Scharpf, 1995a, 16). Diese Organisationen werden nach Mayntz und Scharpf in der empirischen Praxis auf den Grad ihrer technischen Vernetztheit und ihrer organisatorischen Konzentration, auf die Intensität des Wettbewerbs und auf die Art der Leistungsfinanzierung sowie der Leistungsinanspruchnahme genauer spezifiziert (vgl. Mayntz, 1995a, 17).

---

<sup>4</sup> Mayntz Kollege Uwe Schimank beschreibt dazu anschaulich, dass es in der Praxis auch zu n Koexistenzen zwischen den Teilsystemen kommen könne. Er nennt Rechts- und Forschungsabteilungen in Unternehmen, Militärkrankenhäuser und Weiterbildungsanstalten in der Verwaltungen als Beispiele dafür, dass es Organisationen gibt, die an den Schwellen zwischen 2 Funktionssystemen angesiedelt sind (vgl. Schimank, 2000, 251).

<sup>5</sup> Braun argumentiert, dass der Begriff „Sektoren“ bei Mayntz und Scharpf synonym zum in der Systemtheorie gebräuchlichen Terminus des „Teilsystems“ zu verstehen sei (Braun, 2000, 156).

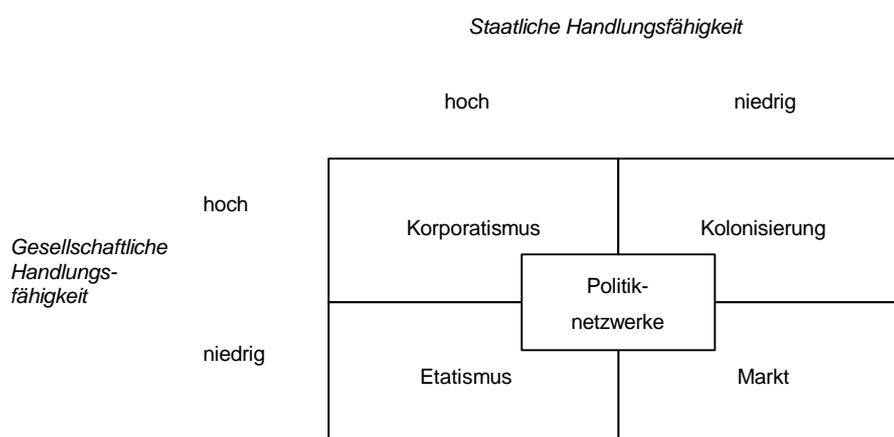
Demgegenüber steht nach Mayntz und Scharpf die Regulationsstruktur eines Sektors, die ihrerseits die Ausprägung der Leistungsstruktur eines Sektors prägt (vgl. Mayntz & Scharpf, 1995a, 17).

„Mit dem Begriff der Regulationsstruktur sind die Institutionen und Akteurkonstellationen gemeint, in denen (auch) die Leistungsstrukturen eines Sektors und die in diesen wirksamen Verhaltensanreize absichtsvoll gestaltet und verändert werden können.“  
(Mayntz & Scharpf, 1995a, 19)

Für diese Einflussnahmen stehen nach Mayntz und Scharpf verschiedene Einflussinstrumente, wie negativ sanktionierte Verhaltensgebote und –verbote, Verfahrens- und Organisationsregeln, materielle Anreize, Informations- und Überzeugungsstrategien zur Verfügung (vgl. Mayntz & Scharpf, 1995a, 19).

Sowohl auf der Ebene der Leistungsstruktur als auch auf der Ebene der Regulationsstruktur stehen einander nach Mayntz und Scharpf keine einheitlich agierenden AkteurlInnen gegenüber. Ein Leistungssektor könne deshalb grundsätzlich sehr unterschiedlich strukturiert sein. Für eine Systematisierung dieser Optionen entwickeln Mayntz und Scharpf ein Modell, dass sich aus den zwei Dimensionen der Handlungsfähigkeit des Staates auf der einen Seite und der und Handlungsfähigkeit der gesellschaftlichen Teilsysteme auf der anderen Seite ergibt, um die Regulationsstruktur in den Leistungssektoren besser einordnen zu können. (vgl. Scharpf und Mayntz, 1995a, 24ff.)

Abbildung X: Varianten sektoraler Regulationsstrukturen nach Mayntz und Scharpf



Quelle: Mayntz & Scharpf, 1995, 25

Als „Markt“ bezeichnen Mayntz und Scharpf Konstellationen, die durch ein Fehlen gesellschaftlicher und staatlicher Handlungsfähigkeit gekennzeichnet sind. Braun interpretiert, dass diese Variante der Luhmann'schen Evolutionstheorie gleichkomme (vgl. Braun, 2000, 157). Dem „Markt“ diametral entgegengesetzt sei nach Mayntz und Scharpf der „Korporatismus“, in dem starke AkteurInnen der Teilsysteme starken AkteurInnen des staatlich-administrativen Systems gegenüber stehen. Das Resultat sind in dieser Konstellation entweder gemeinsame Abstimmungen bezüglich eines Leistungsbereiches oder eine totale Blockade der Verhandlungen (vgl. Mayntz & Scharpf, 1995a, 24). Die „Kolonisierung“ entspricht einer Konstellation, bei der nicht-staatliche Organisationen geschlossen auftreten und de facto stärker sind als die staatlichen Akteure. Mayntz und Scharpf nennen Partnerschaftsstrukturen, Kunst, Mode und Konsumstile als Beispiele für diese Konstellation (vgl. Mayntz & Scharpf, 1995a, 24). „Etatismus“ zeigt das andere Extrem. Der Staat kann aufgrund der Koordinationsschwäche der nicht-staatlichen AkteurInnen in dieser Konstellation tonangebend durchgreifen. Diese Konstellation findet sich laut Mayntz und Scharpf in demokratischen Ländern nur selten (vgl. Mayntz & Scharpf, 1995a, 26).

Die häufigste Konstellation ist nach Mayntz und Scharpf die Variante des „Politiknetzwerkes“. Diese Politiknetzwerke definieren die AutorInnen folgendermaßen:

„Hier sind sowohl auf Seiten des politisch-administrativen Systems als auch auf Seiten der gesellschaftlichen Selbstorganisation mehrere interaktiv verbundene Akteure mit jeweils eigenen Handlungsorientierungen und Handlungsressourcen an der Hervorbringung effektiver Regelungen beteiligt.“

Die wesentlichen Forschungsfragen des Max-Planck-Institutes für Gesellschaftsforschung sind nun auf der einen Seite, unter welchen Bedingungen Etatismus, Kolonisierung, Markt, Korporatismus oder Politiknetzwerke zu finden sind und auf der anderen Seite die Frage nach dem Verhältnis zwischen politisch-administrativen Steuerungsinterventionen und den endogenen

Entwicklungstendenzen und Veränderungswiderständen in den gesellschaftlichen Regelungsfeldern (vgl. Mayntz & Scharpf, 1995a, 11).

Mayntz und Scharpf treten dem Steuerungspessimismus der Systemtheorie entschieden entgegen und argumentieren, dass jene Funktionen, die man früher einem unitaristischen Staat zugewiesen hat, auch von Politiknetzwerken erfüllt werden könnten.

„Auch funktional differenzierte und transnational verflochtene moderne Gesellschaften sind in der Lage, ihr eigenes Geschick im guten wie im schlechten absichtsvoll zu beeinflussen. Der fidele Steuerungspessimismus der Postmoderne kann sich jedenfalls nicht auf triftige wissenschaftliche Gründe berufen.“ (Mayntz, Scharpf, 1995a, 33)

Mayntz und Scharpf beschreiben zwar die Selbstorganisation der gesellschaftlichen Teilsysteme als eine wesentliche Voraussetzung für die Weiterentwicklung moderner Gesellschaften, räumen dem politisch-administrativen System aber eine grundlegende Steuerungskompetenz ein. Die bedeutende Rolle des politisch-administrativen Systems für eine erfolgreiche Steuerung moderner Gesellschaften sehen Renate Mayntz und Fritz Scharpf in den Grenzen der Selbstorganisation gesellschaftlicher Teilsysteme. Probleme bei der Selbstorganisation treten nach Mayntz und Scharpf dann auf, wenn zwar eine Einigung zu einer konkreten Fragestellung erzielt werden kann, es aber für eineN oder mehrere BeteiligteN von Vorteil ist, sich nicht an diese Vereinbarung zu halten, während die anderen der Vereinbarung folgen. „Hier wird Sanktionsfähigkeit zur kritischen Voraussetzung der effektiven Selbstorganisation.“ (Mayntz & Scharpf, 1995a, 22).

Schwierigkeiten für die Selbststeuerungskapazitäten gesellschaftlicher Teilsysteme treten auch dort auf, wo es aufgrund knapper Ressourcen zu Verteilungsproblemen kommt.

„Dies gilt insbesondere dann, wenn die insgesamt effizienteste Lösung nicht eine schematische Gleichverteilung der Verluste (>Kürzungen mit dem Rasenmäher<), sondern die interne Umverteilung zugunsten besonders leistungsfähiger Mitglieder erfordern würde.“ (Mayntz, Scharpf, 1995a, 22)

Mayntz und Scharpf argumentieren, dass das politisch-administrative System durch sein Gewaltmonopol grundsätzlich auch in der Lage sei, andere Teilsysteme durch einseitige hierarchische Interventionen zu beeinflussen. In Politiknetzwerken seien Verhandlungen doch typischerweise „Verhandlungen im Schatten der Hierarchie.“

„Auch wenn wichtige Probleme der gesellschaftlichen Selbstregelung überlassen bleiben, behält das staatliche Interventionsmonopol seine Bedeutung als >Rute im Fenster<“. (Mayntz, Scharpf, 1995, 29)

Steuerungsoptionen ergeben sich für das politische System auch über die Zusammensetzung von Politiknetzwerken. So kann der Staat zum Teil selbst darüber entscheiden, ob nichtsstaatliche kooperative Akteure geschaffen bzw. gefördert werden und in welchen Konstellationen und unter welchen Verfahrensvorschriften sie zu einem Verhandlungssystem zusammengeschlossen werden (vgl. Mayntz und Scharpf, 1995a, 28f.).

Mayntz und Scharpf sehen allerdings gleichzeitig in der Struktur von Netzwerken Beschränkungen für deren Steuerbarkeit. Abgesehen von den Informations- und Ressourcendefiziten, die die staatlichen Steuerungsoptionen beschränken, könnten auch die Adressaten in den Teilsystemen auf Steuerungsversuche mit „Exit“ oder „Voice“ reagieren. Eine typische Exitstrategie ist das Umgehen staatlicher Steuerung durch eine Verlagerung der Aktivitäten ins Ausland. Wenn solche Exitoptionen nicht offenstehen, können die Betroffenen aufgrund eines hohen Organisationsgrades ihrer Vertretungskörper erfahrungsgemäß trotz ihrer zum Teil verhältnismäßig kleinen Zahl erheblichen Druck auf die politischen AkteurInnen ausüben (vgl. Mayntz & Scharpf, 1995a, 30).

Braun leitet aus dem Netzwerk-Modell von Mayntz und Scharpf auch noch andere Einschränkungen der staatlichen Einflussnahme auf die Netzwerke ab. So seien die Netzwerke an sich auf Grund der divergierenden Eigeninteressen der AkteurInnen, fehlendem Vertrauen und sich verändernden Machtverhältnissen selbst ständig in ihrer Existenz bedroht. Darauf habe das politisch-administrative System, so Braun, keinen Einfluss (vgl. Braun, 2000, 161f.).

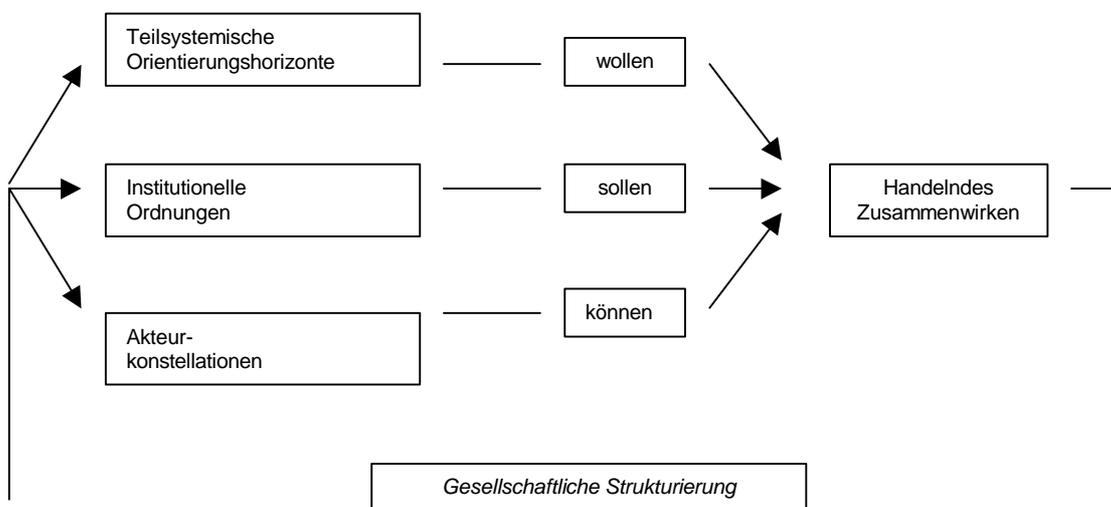
## Akteurzentrierte Differenzierungstheorie

Wie Renate Mayntz geht Uwe Schimank von Gesellschaften aus, die als differenziertem komplexe Systeme aus autonomen Teilsystemen gebildet werden. Neben der Dimension des Teilsystems führt Schimank für seine Überlegungen die Dimension der Institutionen und Organisationen und die Dimension der AkteurInnen ein.

„Betrachtet werden Differenzierungsvorgänge in teilsystemischen Orientierungshorizonten oder institutionellen Ordnungen; und zur Erklärung dieser Vorgänge werden weiterhin Akteurkonstellationen hinzugezogen, die im Wechselspiel mit den anderen beiden Dimensionen diese Vorgänge erzeugen.“ (Schimank, 2000, 248)

Schimank versucht also, die Funktion der AkteurInnen und Organisationen im Prozess der Differenzierung gesellschaftlicher Teilsysteme zu analysieren. Zu diesem Zweck entwickelt er ein Modell der Akteur-Struktur-Dynamik, das drei gesellschaftliche Strukturdimensionen unterscheidet, mit deren Hilfe Differenzierungsprozesse beleuchtet werden können.

Abbildung y: Modell der Akteur-Struktur-Dynamik nach Schimank



Quelle: Schimank, 2000, 247

Die teilsystemischen Orientierungshorizonte beschreibt er als das Resultat einer systemspezifischen Sinnorientierung, „die den Akteuren als allgemein verbreitete situationsdefinierende Fiktionen gegenwärtig sind“ (Schimank, 2000, 243). Ganz im Luhmann'schen Sinne vertritt auch Schimank die Ansicht, dass sie dazu dienen, die Komplexität der Welt für die AkteurInnen zu reduzieren. Nach Schimank gibt die teilsystemische Orientierung den AkteurInnen auch Auskunft darüber, welcher Richtung des „Wollens“ sich ein Akteur zuwenden kann und welche anderen Richtungen er gar nicht in Erwägung ziehen braucht (vgl. Schimank, 2000, 243). Durch die Simplifizierung des Wollens der Akteure komme es nach Schimank zwar zu einem fiktionalen Charakter der teilsystemischen Orientierungshorizonte, die aber gleichzeitig wie eine selbst erfüllende Prophezeiung wirken, „weil jeder den anderen gemäß der jeweiligen teilsystemischen Handlungslogiken behandelt, sodass diesem normalerweise nichts anderes übrig bleibt, als sich dieser Logik zu fügen.“ (Schimank, 2000, 244)

Die institutionellen Ordnungen beschreibt Schimank als informelle Regelungen wie Sitten oder Umgangsformen, oder als formalisierte Rechtsnormen oder Verfahrensvorschriften.

„Jede institutionelle Regelung vermittelt zum einen demjenigen, der ihr unterliegt, was er in der jeweiligen Hinsicht zu tun bzw. zu lassen hat. Diese Vorgabe wird durch negative Sanktionen im Falle einer Nichtbeachtung unterstrichen. Zum anderen wissen dadurch die Gegenüber des Betreffenden, was sie von ihm zu erwarten haben.“ (Schimank, 2000, 245)

Schimank nennt diese Ebene die Ebene des „Sollens“ und schreibt auch ihr die Funktion zu, zwischen den AkteurInnen Erwartungssicherheit zu schaffen.

Die Akteurkonstellation als dritte Ebene beschreibt den Umstand, dass Akteure nicht monologisch bestimmte Interessen vertreten können, sondern auf die Koordination mit anderen angewiesen sind. Die handlungsfähigen AkteurInnen prägen demnach wechselseitig ihr Verhalten und haben eine Haltung des strategisch kalkulierenden

Miteinanderumgehens entwickelt (vgl. Schimank, 2000, 244). Diese Ebene bezeichnet Schimank als eine der kognitiven Modalität und als die Ebene des „Könnens“.

Den genannten Strukturdimensionen schreibt Schimank ein unterschiedliches Generalisierungsniveau zu. Während er die teilsystemischen Orientierungshorizonte für hochgradig generalisiert hält und die institutionellen Ordnungen auf mittlerem Generalisierungsniveau sieht, beschreibt er die Akteurkonstellation als veränderbar und dynamisch (vgl. Schimank, 2000, 246). Er plädiert dafür, diese Strukturdimensionen empirisch zu nutzen und die Variablen im Laufe des Forschungsprozesses den Strukturdimensionen zuzuordnen, um damit detailliertere Informationen über ihr Generalisierungsniveau und ihre Rigidität zu erhalten (vgl. Schimank, 2000, 248).

Schimank geht davon aus, dass das Handeln der einzelnen AkteurInnen von den drei gesellschaftlichen Strukturdimensionen geprägt wird. Zugleich produziert und reproduziert das Zusammenwirken der Handlungen die Strukturen der Teilsysteme, der Institutionen und der Konstellationen.

„Der Aufbau und die Veränderung dieser Strukturen, aber auch deren identische Bewahrung ist nichts anderes als das teils angestrebte, teils beiläufig oder unbemerkt hervorgebrachte Resultat der gesellschaftlichen Dynamik des handelnden Zusammenwirkens.“ (Schimank, 2000, 247)

Die Differenzierung der Gesellschaft findet nach Schimank sowohl auf der Ebene der Teilsysteme – durch die Herausbildung und Kultivierung selbstreferentiell geschlossener binärer Codes - als auch auf der Ebene der Institutionen - durch die Herausbildung von spezifischen Rollen, die in einem spezifischen Erwartungszusammenhang stehen – statt (vgl. Schimank, 2000, 247).

Als Triebkraft dieser Differenzierungsprozesse beschreibt Schimank in Anlehnung an Renate Mayntz „Standardinteressen“ (vgl. Mayntz, 1995b, 55) die reflexiven Interessen der AkteurInnen. Als reflexiv definiert er solche Interessen, „die sich auf die generellen Bedingungen der Möglichkeit der Realisierung spezifischer

substantieller Interessen beziehen“ (Schimank, 2000, 253). Die Akteure haben also ein Interesse an der Sicherung der eigenen Existenz durch Wachstum, Monopolisierung, Autonomie und Kontrolle.

Über diese reflexiven Interessen eröffnen sich laut Schimank dem politisch-administrativen System Optionen für die politische Steuerung gesellschaftlicher Teilsysteme. Schimank bezeichnet die reflexiven Interessen der AkteurInnen als teilsystemunspezifische „Generalschlüssel“ (Schimank, 2000, 262), die der Politik Möglichkeiten zur politischen Steuerung eröffnen. Über die politische Gestaltung der Finanz-, Personal- und Organisationsstrukturen innerhalb eines Teilsystems könnte die Politik darüber entscheiden, wessen Wünsche nach Domänenwahrung, -ausbau und -dominanz erfüllt werden oder nicht (vgl. Schimank, 2000, 262).

Der Vollständigkeit halber führt Schimank auch die Möglichkeit der hierarchischen Machtausübung an, um Steuerungsabsichten durchzusetzen, schränkt aber ein, dass diese Option nur funktioniere, wenn eine asymmetrische Machtverteilung zugunsten des Steuerungssubjektes „Staat“ bestehe. Andernfalls hätten die Steuerungsobjekte beispielweise durch das bekannte Prinzip „Dienst nach Vorschrift“ Möglichkeiten zur effektiven Gegenwehr gegen hierarchisch auferlegte Steuerungsmaßnahmen (vgl. Schimank, 2000, 262).

Als verbreiteten Prozess der politischen Steuerung beschreibt Schimank ähnlich wie Mayntz und Scharpf das Entstehen von Politarenen durch die Verschränkung reflexiver Interessen (vgl. Schimank, 263). Dadurch komme es zu intersystemischen Politiknetzwerken, die - geprägt von gewährleisteter wechselseitiger Erwartungssicherheit - als Forum für das Aushandeln von Steuerungsmaßnahmen zur Verfügung stehen (vgl. Schimank, 2000, 264).

### Politische Steuerung über professionalisierte Leistungsrollen

Braun greift für seinen Ansatz das systemtheoretische Konzept der operationalen Geschlossenheit sozialer Systeme auf und argumentiert, dass nicht nur das System

als ganzes, sondern vor allem die darin handelnden individuellen AkteurInnen die charakteristischen Schließungsmechanismen autopoietischer Systeme realisieren.

Wesentliches Merkmal für gesellschaftliche Teilsysteme sind nach Braun professionalisierte Leistungsrollen, die sich als Folge der Differenzierung der Gesellschaft in Teilsysteme herausbilden. Diese Leistungsrollen unterscheiden sich nach Braun darin von anderen Berufen, dass sie in ihrer Abgrenzung von anderen Berufen der Leitdifferenz eines Teilsystems folgen und der Idee der Selbstreferentialität entsprechen. Selbstkontrolle, hohe Zutrittsschwellen, uneingeschränkte Selektions- und Rekrutierungsmacht, die starke Integration neuer Mitglieder über die systeminterne Sozialisation und die daraus resultierende gemeinsame Rolleninterpretation, gemeinsame Wertvorstellungen und gemeinsame Sprache sind nach Braun die wesentlichsten Merkmale professioneller Leistungsrollen (vgl. Braun, 1993, 210ff.).

„Professionen haben, deutlicher als Berufe, erkennbare Grenzen gegenüber ihrer Außenwelt gezogen. Sie sind somit für die Bevölkerung leicht erkennbar. (...) Professionen haben schließlich ein höheres Prestige als andere Berufe und damit verbunden, einen hohen Status und höhere Einkommen.“ (Braun, 1993, 212)

Ausgangspunkt für die Schließungsfunktion der beschriebenen professionellen Leistungsrollen sind nach Braun die handlungsprägenden Ebenen der Teilsysteme. Die Zugehörigkeit zu einer Profession setzt voraus, dass sich die AkteurInnen mit der Leitdifferenz des Teilsystems identifizieren. Anschaulich beschreibt Braun, dass ein Arzt, selbst wenn er in erster Linie an seiner ökonomischen Bereicherung interessiert ist, nicht umhin kommt, seine Patienten zu diagnostizieren und zu therapieren und so die Differenz zwischen krank und gesund zu verkleinern (vgl. Braun, 1993, 212ff.). Wer sich einmal für eine Profession entschieden hat, gerät schließlich in ein komplexes Netz aus Zumutungen und Erwartungen, denen er sich nur durch den Austritt aus der Profession oder durch den Verzicht auf die eigene Karriere entziehen kann. Braun nennt dieses Phänomen den Reputationszyklus eines Teilsystems, der den eigennützigen „Professional“ an die Funktion des Teilsystems bindet. Um in einem Teilsystem Reputation zu erlangen, muss der Professional Leistungen

erbringen, die von den Statusrichtern innerhalb des Systems bewertet und anerkannt werden können.

„In jedem Teilsystem gelten unterschiedliche Leistungssymbole: der Wissenschaftler muss Originalität anhand von Publikationen nachweisen; der Militär Siege vorzeigen können, der Politiker Wählerstimmen erwerben, die er vom Wähler durch die Wertschätzung seiner Programme und/oder Policy-Leistungen erhält; der Arzt muss Heilungserfolge vorweisen können. Die Erstellung der Leistungsfunktion des Teilsystems erscheint hier gleichsam als ein unintendiertes Nebenprodukt von nutzenmaximierenden Akteuren und sozialen Bewertungsmechanismen.“ (Braun, 1993, 214)

Der Reputationszyklus wird, so Braun zu einem wesentlichen Schließungsmechanismus als Grundlage für die Autopoieses gesellschaftlicher Teilsysteme, mit dem Barrieren gegen politische Einflussnahmen aufgebaut werden können. Gleichzeitig eröffnet diese akteurzentrierte Perspektive aber auch Einblick in die Möglichkeiten der politischen Steuerung.

Braun demonstriert an vier Beispielen, welche Möglichkeiten die Rolle der individuellen Professionals in gesellschaftlichen Teilsystemen für die politische Einflussnahme eröffnen (vgl. Braun, 1993, 216f.):

1. Das persönliche Streben nach materiellem Reichtum oder sozialer Anerkennung der Professionals kann von der Politik als Hebel genützt werden, um über die Verschaffung machtvoller Positionen die Offenheit des Professionals für neue politische Anliegen zu sichern.
2. Auch die Verteilungspolitik zugunsten „innovativer“ Professionals kann zu Bündnissen zwischen den politischen und den teilsystemischen AkteurInnen führen und zu einer Differenzminderung im Interesse der Politik beitragen.
3. Die Rekrutierung von sachverständigen ExpertInnen eröffnet der Politik Zugang zu dem ansonsten unzugänglichen ExpertInnenwissen der Professionals.
4. Außerdem beobachtet Braun eine Zunahme von durchaus dauerhaften Kommunikationsschnittstellen zwischen professionellen und politischen AkteurInnen, in denen gemeinsame Interessen im Zentrum stehen.

Worin sich die vorgestellten AutorInnen offenbar einig sind, ist die Tatsache, dass das politisch-administrative System nicht in der Lage ist, die autopoietische Funktionsweise eines gesellschaftlichen Teilsystems zu ändern. Braun betont, dass die Leitorientierungen der gesellschaftlichen Teilsysteme gesellschaftlich akzeptiert und teilweise – wie beispielsweise die Freiheit der Wissenschaft - sogar verfassungsrechtlich abgesichert seien (Braun, 1993, 203). Mit seiner Schlussfolgerung, dass die Politik nur dann steuern kann, wenn es ihr um eine Differenzminderung unterhalb der Schwelle eines Eingriffes der Autopoiesis geht, knüpft er neuerlich an Luhmanns Thesen an, betrachtet diese Feststellung allerdings nicht wie Luhmann als Schlusspunkt seiner Überlegungen, sondern vielmehr als Ausgangspunkt für neue Forschungsanstrengungen.

Wie Braun stellen auch Mayntz und Scharpf sowie Schimank die Frage nach den Rahmenbedingungen für Steuerungsmechanismen, die sie empirisch beobachten, in den Vordergrund ihrer wissenschaftlichen Arbeit. Dabei erkennt auch Mayntz die „Vielfältigkeit und Reichweite der Folgen, die Ereignisse oder Veränderungen in einem der interdependenten Systemteile haben, also das Phänomen des Auftretens kaum vorhersehbarer Fernwirkungen infolge von Wirkungsbeziehungen, die gleichsam neben oder auch außerhalb des Netzwerks strukturierter sozialer Interaktionen herlaufen“ als Folgeproblem der funktionellen Differenzierung moderner Gesellschaften (Mayntz, 1988, 34).

Politische Steuerung ist nichts desto trotz nicht nur möglich, sondern tägliche Praxis in modernen Gesellschaften, mit der Einschränkung, dass politische Steuerung, nicht mehr im Sinne einer umfassenden gesellschaftlichen Gesamtplanung verstanden werden darf, sondern als ein sozialer „Teilprozess, der mit anderen von den gesellschaftlichen Handlungssystemen selbst angestoßenen sozialen Prozessen interferiert und auch konkurriert“. (Lange, 2000, 25)

## **Wirksamkeitsbedingungen politischer Steuerung**

Nach einem ersten Überblick über die Argumente der SteuerungspessimistInnen und –optimistInnen möchte ich nun jene theoretischen Überlegungen herausgreifen, die der Frage nachgehen, unter welchen Bedingungen politische Steuerung überhaupt erfolgreich sein kann. Damit möchte ich für meine geplante Diskussion der Dienstrechtsnovelle 2001 eine nachvollziehbare Grundlage schaffen, die es mir ermöglichen soll, auch ohne Kenntnis der faktischen Auswirkungen dieser Gesetzesnovelle Indizien für ihr „Glücken“ bzw. „Scheitern“ ausfindig zu machen. Es wird mir wohl nicht gelingen, mit diesem Rüstzeug eine Vorhersage zu treffen, in welche Richtung sich die Personalpolitik im Universitätssystem entwickeln wird. Ich gehe aber davon aus, dass ein Blick auf diese Argumente neue Perspektiven auf die Diskussion über diese Dienstrechtsnovelle eröffnen wird.

### ***Klarer politischer Steuerungsanspruch***

Rosewitz und Schimank setzen als Grundbedingung für politische Steuerung einen klaren politischen Steuerungsanspruch voraus (Rosewitz, Schimank, 1988, 319). Der Idee der Selbstreferentialität der Teilsysteme folgend, werden solche Steuerungsansprüche nur dann formuliert, wenn ein Interesse des Staates an sich selbst tangiert wird (vgl. Rosewitz & Schimank, 1988, 319). Zu dieser Situation kann es kommen, wenn das politisch-administrative System bestimmte Leistungen von einem Teilsystem in Anspruch nehmen möchte – beispielweise Politikberatung durch das Wissenschaftssystem -, wenn es zu einer Kostenexplosion in einem Teilsystem kommt, sodass der Staat seine Einnahmen und Ausgaben anpassen muss, oder wenn die Legitimation des Staates durch Probleme innerhalb eines Teilsystems, für dessen Lösung dem Staat eine "Kompensationsfunktion" zugeschrieben wird, gefährdet wird (vgl. Rosewitz & Schimank, 1988, 319f.).

### ***Wissen über das zu steuernde Teilsystem***

Als wesentliche Voraussetzung für die erfolgreiche Steuerung eines gesellschaftlichen Teilsystems wird von vielen Autoren die informationelle Zugänglichkeit und Verständlichkeit des zu steuernden Systems angenommen (vgl.

auch Rosewitz, Schimank, 1988, 324; Braun, 1997, 78). Schimank nennt das detaillierte Wissen über die konkrete Situation eines Teilsystems einen „Spezienschlüssel“, der der Politik Zugriff auf ein gesellschaftliches Teilsystem erlaubt (Schimank, 2000, 262).

Die Naturwissenschaftler Schwegler und Roth spitzen diesen Gedanken zu und setzen für die Steuerbarkeit sozialer Systeme „eine Regelhaftigkeit (Gesetzmäßigkeit) dahingehend voraus, dass die relevanten Anfangsbedingungen zusammen mit den Eingabeprozessen aus der festgelegten Menge einen Antwortprozess determinieren (oder wenigstens nach einem prohabilitischen Gesetz hochwahrscheinlich machen).“ (Schwegler & Roth, 1992, 18) Die konsequente Verfolgung dieses Gedankens setzt allerdings eine Wiederholbarkeit der zu untersuchenden Prozesse oder das Vorliegen vergleichbarer Prozesse voraus (Schwegler & Roth, 1992, 44). Erst wenn die Regelhaftigkeit an einem konkreten Fall beobachtet werden konnte, wäre das politisch-administrative System in der Lage, einen entsprechenden Steuerungsversuch neuerlich zu planen. Die beiden Wissenschaftler verwerfen diese Option, historische Prozesse zu wiederholen, allerdings selbst als faktisch unrealistische Steuerungsvoraussetzung. Im Vergleich ähnlicher Szenarien sehen die beiden aber durchaus einen Ansatzpunkt für die Politik im Sinne eines „aus der Erfahrung Lernen“ (Schwegler & Roth, 1992, 44).

Windhoff-Heritier verknüpft in einem Aufsatz über die Wirksamkeitsbedingungen politischer Steuerungsinstrumente die Frage nach ausreichendem Steuerungswissen der Politik mit der Komplexität des zu steuernden Teilsystems.

„Einfachheit des Regulierungsgegenstandes macht die präzise Steuerung seitens des Staates möglich, Komplexität zieht häufig die „regulierte Selbstregulierung“ der Adressaten nach sich.“ (Windhoff-Heritiér, 1989, 90)

Schwegler und Roth widersprechen dieser Sichtweise insofern, als sie eine präzisere Definition der Begriffe komplex und kompliziert vorschlagen. Komplexe Systeme lassen sich nach ihrer Definition als das Gegenteil einfacher Systeme beschreiben, die sich durch einfach gebaute Strukturen einerseits und einfach zu beschreibende und verstehende Verhaltensweisen andererseits auszeichnen (Schwegler, Roth,

1992, 31). Hinsichtlich der beiden Aspekte "Struktur" und "Verhalten" zeigen sich Systeme in der Regel aber nicht besonders homogen. In der Regel sei das Verhalten eines Systems komplexer als dessen Struktur. Aus der Feststellung einer strukturellen Einfachheit eines Systems lasse sich also keineswegs dessen politische Steuerbarkeit ablesen, die vor allem von den Verhaltenweisen eines Systems abhängen (vgl. Schwegler & Roth, 1992, 31). Einen Zusammenhang orten Schwegler und Roth statt dessen zwischen der Kompliziertheit eines Systems und dessen Steuerbarkeit. Als kompliziert definieren sie dabei Systeme, deren Beschreibung uns aufgrund unserer Unkenntnis und Unfähigkeit viel Mühe kostet (vgl. Schwegler & Roth, 1992, 33f.).

In der Kompliziertheit gesellschaftlicher Teilsysteme sehen auch Görlitz und Burth eine Schwierigkeit für politische Gesellschaftsteuerung. Alleine das Erkennen von Problemstellungen, die ein Eingreifen der Politik erfordern, sei anhand der zunehmenden Komplexität der Teilsysteme schwierig:

"Gesellschaftliche Probleme und Erwartungen können nur dann adäquat vom politischen System wahrgenommen werden, wenn es ihm gelingt, seine interne Struktur korrespondierend zu der ausdifferenzierten und hochkomplexen Umwelt aufzubauen. (...) Um die Komplexität des Steuerungsobjektes beherrschen zu können, muss das politische System offenbar über einen analog-komplex strukturierten Apparat verfügen." (Görlitz & Burth, 1998, 113)

Eine Nachbildung der komplexen Strukturen im politisch-administrativen System bringe aber das Problem einer Überbürokratisierung mit sich und könne zudem nicht einmal sicherstellen, dass die "realen Interdependenzen der Problemzusammenhänge in der sozioökonomischen Umwelt durch entsprechende Verknüpfungsmuster der politisch-administrativen Problemverarbeitung" reproduziert werden könnten (Görlitz und Burth, 1998, 113).

Dietmar Braun hält dem entgegen, dass die Politik die Möglichkeit habe, Wissensdefizite zu minimieren, indem sie sich durch die Rekrutierung von Sachverständigen Zugang zum Expertenwissen verschafft (Braun, 1993, 16). Dieser Wissensaustausch läuft zum Teil bereits institutionalisiert. So ortet Braun

dauerhafte Verbindungen zwischen den politischen Eliten und den Eliten der Teilsysteme (vgl. Braun, 1993, 216ff. und Braun, 1997, 78). Willke konkretisiert dieses Phänomen für das Wissenschaftssystem im Besonderen:

„Wissenschaftspolitik ist zu erheblichen Teilen eine Politik, die von Wissenschaftlern, die dauerhaft oder temporär in politische Rollen wechseln, als eine politische Steuerung der Wissenschaft betrieben wird.“ (Willke, 1992, 156)

### ***Verhältnis der Steuerungsabsichten zur systemeigenen Semantik des zu steuernden Teilsystems***

Ich habe bereits darauf hingewiesen, dass jene AutorInnen, die sich selbst in einer Tradition der Systemtheorie sehen, darin übereinstimmen, dass jede Steuerung gesellschaftlicher Teilsysteme von außen keinerlei Einfluss auf die selbstreferentielle Semantik autonomer Funktionssysteme haben kann. Braun bringt diesen Umstand auf den Punkt, wenn er schreibt, dass die Politik nur steuern kann, „wenn es ihr um eine Differenzminderung, also um staatliche Bemühungen zur Reduzierung der Differenz von politisch Gewünschtem und gegebenen Tatsachen unterhalb der Schwelle eines Eingriffes in die Autopoiesis geht“ (Braun, 1993, 203).

Bleibt natürlich die Frage offen, wie die Politik abseits dieser Grenze steuernd auf die Teilsysteme wirken kann. Einige AutorInnen räumen dem politisch administrativen System durchaus die Möglichkeit ein, über Maßnahmen der hierarchischen Machtausübung zu steuern (vgl. Schimank, 2000, 262; Mayntz, 1995a, 24f), allerdings schränken sie sofort ein, dass die Möglichkeiten der betroffenen AkteurInnen innerhalb der Teilsysteme zum aktiven sowie passiven Widerstand nicht zu unterschätzen seien.

Aus diesem Grund beschreiben alle bisher zitierten AutorInnen, eine Abstimmung der politischen Steuerungsabsichten auf die selbstreferentielle Orientierung der Teilsysteme als eine wesentliche Voraussetzung für erfolgreiche Steuerung. So weist schon Willke ganz im Sinne einer praxisorientierten Politikberatung darauf hin, dass „jeder Versuch der Systemsteuerung auf die autonomen kommunikativen

Operationsweisen eines Systems zurückgreifen muss“ (Willke, 1992, 25). David Cambell argumentiert neun Jahre später in gleicher Weise, wenn er schreibt, politische Steuerung sei dann erfolgreich, wenn es gelinge, „die politischen Eigenrationalitäten in die Eigenrationalitäten der zu steuernden Systeme zu übersetzen“ (Campbell, 2001, 428). Ada Pellert überträgt denselben Gedanken in ihr Modell der Universitäten als ExpertInnenorganisationen (siehe weiter unten).

„Wenn man dem Experten Vorschriften macht, die seinen Vorstellungen widersprechen, provoziert man Widerstände, die lediglich zu einer Störung des Alltagsbetriebes und zum Scheitern der Umsetzung neuer Ideen führen.“  
(Pellert, 2000, 30)

Deshalb, so Pellert, müssten die gewünschte Änderungen Teil der herrschenden Organisationskultur werden, um nicht von den Betroffenen torpediert zu werden (Pellert, 2000, 47f.).

Einige AutorInnen regen an, dass die Miteinbeziehung der (kollektiven) Akteurinnen eines Teilsystems bei der Entwicklung von Steuerungsmaßnahmen eine geeignete Möglichkeit ist, um ausreichende Akzeptanz für Steuerungsziel und Steuerungsmaßnahmen bei den kollektiven und individuellen AkteurInnen eines Teilsystems zu erlangen. Im Optimalfall sollten als Steuerungsmaßnahmen nur Optionen gewählt werden, die von den Organisationen als Vertreterinnen der Teilsysteme selbst erarbeitet wurden (vgl. Braun, 2000, 134; Faust, Lauth, 2001, 308).

Dieser Idealfall eines politischen Steuerungsprozesses, der vom politisch-administrativen System nur angestoßen und von den Organisationen der Teilsysteme selbstständig umgesetzt wird, ist aber nur in Ausnahmefällen Realität. Für alle anderen Fälle gilt, dass der zu erwartende Steuerungserfolg maßgeblich von der Kompatibilität der politischen Steuerungsabsicht mit den Zielen der betroffenen Organisationen abhängt (vgl. Van Vught, 1995, 31).

## ***Organisationsstruktur des zu steuernden Teilsystems***

Ich habe gezeigt, dass einige AutorInnen, die sich auf die Fundamente der Systemtheorie stützen, die Substruktur der gesellschaftlichen Teilsysteme zum Ausgangspunkt für ihre Arbeiten genommen habe. In ihren Texten sind unter anderem Überlegungen zu der Frage zu finden, wie die Organisation eines Teilsystems auf dessen Steuerbarkeit wirke.

Wenn ich auf der Basis der bisher angestellten Überlegungen davon ausgehe, dass politische Steuerung auf die Unterstützung durch die teilsystemische Selbststeuerung angewiesen ist (vgl. Schimank, 2000, 261), so stellt sich die Frage, unter welchen Bedingungen eine derartige Unterstützung stattfinden kann. Rosewitz und Schimank stellen dazu die These in den Raum, dass besonders starke und besonders schwache Selbststeuerungskapazitäten der Teilsysteme schlecht für die Steuerung von außen seien (Rosewitz & Schimank, 1988, 317). Als Indikatoren für die Selbststeuerungskapazitäten eines Teilsystems betrachten sie dabei die Existenz oder das Fehlen von „Potentialen kollektiver Handlungsfähigkeit“ (Rosewitz & Schimank, 1988, 317) innerhalb eines Teilsystems. Ein hohes Maß an Selbststeuerungskapazität bringe die Gefahr mit sich, dass politische Steuerungsbestrebungen erfolgreich konterkariert werden. Aber auch Konstellationen, die durch eine schwache Selbststeuerungskapazität des Teilsystems geprägt sind betrachtet Schimank skeptisch:

„Das Fehlen von Potentialen kollektiver Handlungsfähigkeit innerhalb dieses Teilsystems hat vielmehr zur Folge, dass politische Steuerungsakteure zur Erlangung steuerungsrelevanter Informationen ebenso wie zur Durchsetzung von Steuerungsmaßnahmen selbst bis hin zu den unmittelbaren Adressaten durchgreifen müssen und sich nicht auf die Aggregations- und Verpflichtungsfähigkeit intermediärer Verbände verlassen können.“ (Schimank, 2000, 261)

Den von Rosewitz und Schimank so genannten intermediären AkteurInnen schreiben auch Braun und Mayntz eine zentrale Bedeutung für die Steuerbarkeit gesellschaftlicher Akteure zu. Mayntz betont dabei vor allem die Fähigkeit der von ihr so genannten korporativen AkteurInnen, die Interessen der individuellen AkteurInnen

zu bündeln und potentielle Widerstandspotentiale zu kanalisieren (vgl. Mayntz, 1987, 89ff.).

Auch Braun schließt sich dieser positiven Beurteilung eines hohen Organisationsgrades an. So stellt er die Überlegung in den Raum, dass die Zugänglichkeit eines politischen Teilsystems für die Politik umso besser sei, je höher der Organisationsgrad innerhalb dieses Teilsystems sei, weil korporative Akteure die Komplexität des Implementationsfeldes in der Praxis erheblich reduzieren (Braun, 1993, 209). Auch er schreibt den – in seiner Diktion – kollektiven AkteurInnen die Kompetenz zu, die AkteurInnen eines Teilsystems zu einheitlichem kollektivem Handeln zu bewegen (Braun, 1993, 209).

Gleichzeitig könnten korporative Akteure durch ihr starkes Veto- und Desorganisationspotential auch zu einer Schließung des Teilsystems führen (Braun, 1993, 210).

### ***Bedeutung der Interessen der AkteurInnen***

Steuerungsabsichten und Steuerungsmaßnahmen müssen den selbstreferentiellen Funktionsweisen gesellschaftlicher Teilsysteme angepasst sein. Das wurde bereits weiter oben argumentiert. Wenn man aber wie die vorgestellten akteurzentrierten TheoretikerInnen davon ausgeht, dass die Steuerbarkeit eines gesellschaftlichen Teilsystems auch maßgeblich von dessen Binnenstruktur abhängt, rücken neben der systemeigenen Semantik eines Teilsystems auch die Interessen der kollektiven und individuellen AkteurInnen innerhalb eines Teilsystems ins Blickfeld.

In diesem Sinne argumentiert auch Windhoff-Heritiér, dass die Steuerungsabsichten und –maßnahmen des politisch-administrativen Systems eine Kongruenz mit der Motivlage der individuellen Akteure aufweisen müssen (Windhoff-Heritiér, 1989, 90). Wie stark diese Kongruenz sein müsse, hängt laut Windhoff-Heritiér unter anderem davon ab, welche Steuerungsinstrumentarien für den Steuerungsversuch gewählt werden (siehe Kapitel xxx). Während bei der Steuerung durch Verbote und Gebote die Effizienz der Sanktionen die wichtigste Voraussetzung für den Erfolg des

Steuerungsversuchs darstelle, sei es bei der Realisierung von Anreizen in erster Linie die Kongruenz zwischen den Zielen der individuellen AkteurInnen im zu steuerenden Teilsystem und der politischen AkteurInnen (Windhoff-Heritiér, 1989, 91).

Schimank und Mayntz haben die Frage nach dem Zusammenhang zwischen den Interessen individueller AkteurInnen und politischer Systemsteuerung noch weiter spezifiziert, indem sie hinterfragen, wodurch die Interessen der AkteurInnen geprägt werden.

Schimank geht mit seinem Verweis auf die reflexiven Interessen der AkteurInnen davon aus, dass die individuellen AkteurInnen auf der einen Seite durch die Organisationen und Teilsysteme geprägt werden und auf der anderen Seite prägend auf die Organisationen und Teilsysteme wirken (vgl. Schimank, 2000, 246f). Mayntz und Scharpf differenzieren diesen Ansatz weiter und entwickeln ein Modell der stufenweisen Entwicklung von Handlungsorientierungen. Den Bezug auf reflexive Interessen, die sie selber als Standardinteressen (Mayntz & Scharpf, 1995b, 54) bezeichnen, finden die beiden insofern unzureichend, als die Reichweite der institutionellen Regelungen nicht allumfassend sei und den AkteurInnen deshalb erheblicher Handlungsspielraum offenstehe, für deren Nutzung komplexere Handlungsorientierungen der AkteurInnen ausschlaggebend seien. Diese Handlungsorientierungen seien laut Mayntz und Scharpf nicht nur institutionell geprägt, sondern auch durch kontextunabhängige Eigenschaften der individuellen und korporativen Akteure (vgl. Mayntz & Scharpf, 1995b, 52).

Die Institutionen haben nach Mayntz und Scharpf jedenfalls keine determinierende Wirkung auf ihr Handeln, sie bilden lediglich einen – stimulierenden, ermöglichenden oder restringierenden - Handlungskontext (vgl. Mayntz & Scharpf, 1995b, 43):

„Der institutionelle Rahmen, der die Regeln definiert, deren Einhaltung man von anderen erwarten kann und sich selbst zumuten lassen muss, konstituiert Akteure und Akteurkonstellationen, strukturiert ihre Verfügung über Handlungsressourcen, beeinflusst ihre Handlungsorientierungen und prägt wichtige Aspekte der jeweiligen Handlungssituation, mit der der einzelne Akteur sich konfrontiert sieht. Der

institutionelle Rahmen umschließt jedoch nicht alle Arten von Handlungen und handlungsrelevanten Faktoren, und er bestimmt auch dort, wo er gilt, Handlungen nicht vollständig.“ (Mayntz & Scharpf, 1995b, 49)

Als handlungsleitende Faktoren beschreiben Mayntz und Scharpf Interessen, Normen und Identitäten der AkteurInnen, die in einem komplexen Wechselspiel und abhängig von der konkreten Handlungssituation die Handlungen der AkteurInnen prägen (vgl. Mayntz & Scharpf, 1995b, 54ff.).

Ihr Hauptaugenmerk liegt in der Praxis bei den Handlungsorientierungen kollektiver AkteurInnen, die sie als „handlungsfähige, formal organisierte Personen-Mehrheiten, die über zentralisierte, also nicht mehr den Mitgliedern individuell zustehende Handlungsressourcen verfügen, über deren Einsatz hierarchisch oder majoritär entschieden werden kann,“ (Mayntz & Scharpf, 1995b, 49) definieren.

„Nur durch die Konzentration auf das Tun und Lassen der korporativen Akteure lässt sich die Komplexität vieler Vorgänge auf ein noch zu bearbeitendes Maß reduzieren. Der Preis dafür sei der Verlust an Tiefenschärfe.“ (Mayntz & Scharpf, 1995b, 50)

### ***Gleichzeitigkeit anderer Einflussfaktoren***

Luhmann begründete seinen grundsätzlichen Steuerungspessimismus unter anderem mit dem Argument, dass gleichzeitig mit einem politischen Steuerungsversuch auch andere Einflüsse auf gesellschaftliche Teilsysteme einwirken, sodass nicht mehr ausgemacht werden kann, welche Einflussfaktoren welche Wirkung zur Folge haben.

„Während man steuert, also die entsprechenden Operationen aktualisiert, passiert gleichzeitig milliardenfach schon etwas anderes, das man, weil gleichzeitig, weder kennen noch kausal beeinflussen kann. (Luhmann, 1989b, 5)

Tatsächlich legt die Vorstellung der wechselseitigen Irritation der Teilsysteme den Gedanken nahe, dass Versuche der politischen Steuerung mit anderen evolutionären

Entwicklungen eines Teilsystems konkurrieren. Wenn man nun von Luhmanns Steuerungsskepsis abgeht, lässt sich eine weitere Bedingung für das erfolgreiche Wirken eines politischen Steuerungsversuches ausmachen: das politisch-administrative System müsste demnach die Umwelt-Einflüsse auf ein Teilsystem bei der Entwicklung von Steuerungsmaßnahmen miteinkalkulieren.

### ***Vorhandensein effektiver Steuerungsinstrumente***

Erwartungsgemäß finden sich in der Literatur über die Möglichkeiten der politischen Steuerung gesellschaftlicher Teilsysteme auch Überlegungen zu den Instrumenten, mit denen potentiell gesteuert werden kann. Fast alle AutorInnen unternehmen dabei den Versuch, die Instrumentarien zu klassifizieren. Sie gehen dabei zum Teil recht ähnlich und zum Teil unterschiedlich vor (vgl. Rosewitz & Schimank, 1988, 321; Windhoff-Heritiér, 1989, 90; Van Vught, 1995, 11ff.; Mayntz, 1983, 149).

Lange beispielsweise teilt die Instrumente nach Operationsmodus in drei Gruppen. Dabei unterscheidet er regulierende Steuerung, realisiert in Verboten und Geboten, finanzielle Steuerung, realisiert als Subventionen und Anreizsysteme, und prozedurale Steuerung, die durch die Etablierung konkreter Verhandlungssysteme realisiert wird (vgl. Lange, 2000, 24). Diese Einteilung erscheint mir besonders überzeugend. Allerdings möchte ich sie um eine Dimension ergänzen, die von Windhoff-Heritiér beschrieben wird, nämlich das „sanfte Instrument der Information und Überzeugung“, das Windhoff-Heritiér im Falle einer hohen Kongruenz der Ziele des politischen Systems und des zu steuernden Systems als besonders wirksame Methode der Steuerung beschreibt (Windhoff-Heritiér, 1989, 91f.).

Wenngleich alle AutorInnen den Versuch unternehmen, das Steuerungsinstrumentarium zu systematisieren, gibt es keine Ansätze, die Instrumente auch nach ihrer Wirksamkeit zu ordnen. Offenbar ist die Wahl der Instrumente entscheidend, gerade weil es nicht ein geeignetes Steuerungsinstrument für jedes beliebige Steuerungsziel gibt, sondern der Steuerungsmechanismus auf die konkrete Situation abzustimmen ist. Darin liegt offenbar eine der größten Herausforderungen an das politisch-administrative System.

Van Vught nennt das die Frage nach der Profitability eines Steuerungsversuch. Diese Frage kann seriös nur nach der Realisierung eines Steuerungsversuches beantwortet werden, indem evaluiert wird, inwieweit die beobachtbaren Ergebnisse einer innovativen Intervention den Zielen des Innovators entsprechen (vgl. Van Vught, 1995, 31).

Es eignet sich also nicht jedes Instrument, um damit ein beliebiges Ziel erreichen zu können. Aufgrund dieser Annahme hat Renate Mayntz die Frage gestellt, ob sich eine Dominanz gewisser Problemlagen und daraus resultierender politischer Intentionen beobachten lassen. So findet sich in einem ihrer Texte in Anlehnung an Claus Offe die Überlegung, dass die drei Instrumente-Typen „regulation“, „public provision“ und „procedural control“ in einer spezifischen Reihenfolge nacheinander auftreten.

„Thus with the increased use of regulative norm-setting, resistance grows in the population and legitimacy is threatened, motivating a change to public provision as an instrument which does not cause opposition. But public provision is a costly instrument, so with its increasing use the financial resources of the political system are overstrained, treating its economic viability. This second crisis motivates the government to adopt procedural control as an instrument which neither implies the use of imperative control nor of large financial expenses.“ (Mayntz, 1983, 158)

Tatsächlich beobachtet Mayntz ein Anwachsen jener Probleme, deren Lösung das aktive Engagement einer Zielgruppe voraussetzt. Und dieser Umstand wirke sich unmittelbar auf die Auswahl der geeigneten Steuerungsinstrumente aus:

„The operative principle of regulative norms makes them better suited to prevent undesirable than to induce desired behaviour. It is difficult if not impossible to order people to learn, to innovate, to invest etc.. (...) It seems indeed quite characteristic of many of today's problems that their solution depends on the positive motivation and voluntary collaboration of the target population. This would speak against the use of regulative programmes and put a premium on incentives and persuasion, reinforcing in this way dissimilar tendency in favour

of non-constraining modes of intervention deriving from democratic values.  
(Mayntz, 1993, 161)

## **Bibliographie**

**Beyme**, Klaus von (1992). Die Politischen Theorien der Gegenwart. 7.,  
neubearbeitete Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag.

**Braun**, Dietmar (1993). Zur Steuerbarkeit funktionaler Teilsysteme:  
Akteurtheoretische Sichtweisen funktionaler Differenzierung moderner  
Gesellschaften, in: Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24/1993. Opladen:  
Westdeutscher Verlag.

**Faust**, Jörg und Hans-Joachim **Lauth** (2001). Politikfeldanalyse. In: Mols, Manfred et  
al. (2001). Politikwissenschaft: Eine Einführung. 3., neu überarbeitete und erweiterte  
Auflage. Paderborn: Verlag Ferdinand Schöningh.

**Lange**, Stefan und Dietmar **Braun** (2000). Politische Steuerung zwischen System  
und Akteur. Opladen: Leske+Budrich.

**Luhmann**, Niklas (1984). Soziale Systeme. Grundriss einer allgemeinen Theorie, 4.  
Auflage, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

**Luhmann**, Niklas (1989a). Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag. In:  
Politische Vierteljahresschrift. 30. Jg., 1989. Opladen: Westdeutscher Verlag.

**Luhmann**, Niklas (1991). Steuerung durch Recht? Einige klarstellende  
Bemerkungen, in: Zeitschrift für Rechtssoziologie, Jg. 12, 1991, Heft 1, Stuttgart:  
Westdeutscher Verlag, S. 142-146.

**Mayntz**, Renate (1988). Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer  
Differenzierung, in: **Mayntz**, Renate et al. (Hg.) (1988). Differenzierung und

Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme. Frankfurt, New York: Campus Verlag.

**Mayntz**, Renate und Fritz W. **Scharpf** (1995). Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren, in: Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf (1995). Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt/New York: Campus Verlag.

**Mayntz**, Renate Fritz W. **Scharpf** (1995). Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus, in: Mayntz, Renate und Fritz W. Scharpf (1995). Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung. Frankfurt/New York: Campus Verlag.

**Rosewitz**, Bernd und Uwe **Schimank** (1988). Verselbständigung und politische Steuerbarkeit gesellschaftlicher Teilsysteme. In: **Mayntz**, Renate et al. (1988). Differenzierung und Verselbständigung. Frankfurt/New York: Campus Verlag.

**Schwegler**, Helmut und Gerhard **Roth** (1992). Steuerung, Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit komplexer Systeme, in: **Bußhoff**, Heinrich (Hg.) (1992). Politische Steuerung, Steuerbarkeit und Steuerungsfähigkeit. Beiträge zur Grundlegendiskussion. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft. S. 11-49.

**Willke**, Helmut (1992). Steuerungs- und Regierungsfähigkeit der Politik. Wien: Passagen-Verlag.