

Alexander Löcher, Chemnitz

Niklas Luhmann: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München/Wien 1981.

Niklas Luhmann (1927-1998) genau einer wissenschaftlichen Fachdisziplin zuschreiben zu wollen, dürfte in Anbetracht der Bandbreite und Ausrichtung seines Werkes schwer fallen. Er selbst reklamiert für sich, den Anspruch eine „Theorie der Gesellschaft“ zu entwerfen, was ihn im weitesten Sinne zum *Gesellschaftstheoretiker* machen würde, obgleich eine solche Bezeichnung als hinlänglich unzureichend erscheinen muss. Luhmann fühlt sich neben der Soziologie als basaler Größe seiner Arbeit noch weiteren Fachwissenschaften theoretisch verpflichtet, die alle unter den Metabegriff der Gesellschaftswissenschaften subsumiert werden können. Dessen ungeachtet lässt er sich von keiner dieser Disziplinen vereinnahmen, vielmehr ging es ihm um die Anwendung seiner allgemeinen Gesellschaftstheorie auf konkrete gesellschaftliche Bereiche, genauer auf ihre einzelnen Funktionssysteme, von der das politische System eines ist. Vor diesem Hintergrund lässt sich Luhmann als „Systemtheoretiker“ bezeichnen, einen Titel, den er nur deswegen akzeptierte, weil man mit keinem Titel bis heute mehr Irritation auslösen kann.¹ Luhmann ist also kein Politikwissenschaftler, sondern interessierte sich im Rahmen der Validation seiner Theorie für diesen gesellschaftlichen Teilbereich. Dennoch ist er mit der Politik von seiner Tätigkeit als Jurist von 1954 bis 1960 am Oberverwaltungsgericht und am Niedersächsischen Kulturministerium vertraut. Nachdem er sein Studium der Soziologie 1960/61 an der Harvard University, bei Talcott Parsons abgeschlossen hatte, kehrt er nach Deutschland zurück. 1966 dissertiert und habilitiert er bei Helmut Schelsky und Dieter Claessens in Münster. Den Ruf an die Universität Bielefeld erhält er 1968, wo er als Professor der Soziologie bis zu seiner Emeritierung lehrte.

Seine soziologische Karriere beginnt Niklas Luhmann mit Aufsätzen und anderen Beiträgen zur Soziologie von Politik und Verwaltung² und bleibt diesem Themenkreis auch später nie ganz unverbunden.³ Eine umfassende systemtheoretische Monographie über die Politik und ihre Stellung in der modernen Gesellschaft fehlte jedoch seither. Erst mit dem posthumen Erscheinen, des allerdings unvollendeten Bandes *Die Politik der Gesellschaft*, konnte diesem Mangel Abhilfe geleistet werden.⁴ Wie sein Lehrer Parsons strebt Luhmann nach einer Theorie, die im Stande ist, alles Soziale zu erklären – einer Universaltheorie der Wirklichkeit. Den Grundstein legt er 1984 mit

¹ Baecker, Dirk: Wenn etwas der Fall ist, steckt auch etwas dahinter, in: Stichweh, Rudolf (Hrsg.): Niklas Luhmann. Wirken eines Theoretikers, Bielefeld 1999, S. 35-49, hier S. 36.

² Luhmann, Niklas: Politische Planung: Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Opladen 1970; Ders.: Macht, Stuttgart 1975; Ders.: Politische Planung, 1975.

³ Luhmann, Niklas: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München/Wien 1981; Ders. (Hrsg.): Theoretische Orientierung der Politik, in: Soziologische Aufklärung 3. Soziales System, Gesellschaft, Organisation, Opladen 1981, S. 287-293.

⁴ Kieserling, André (Hrsg.): Niklas Luhmann, Die Politik der Gesellschaft, Frankfurt a. M. 2000.

der Veröffentlichung des Buches *Soziale Systeme: Grundriss einer allgemeinen Theorie*; alles davor beurteilte er später als „Nullserie der Theorieproduktion“.⁵ Insofern muss seine Abhandlung über die *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat* (1981) von seinen späteren Arbeiten zum Thema unterschieden werden. Dem langfristig angelegten Projekt der allgemeinen Gesellschaftstheorie vorstehend, reagierte Luhmann mit dieser Analyse sowohl auf die Krise des Wohlfahrtsstaats in den 1970er Jahren,⁶ als auch auf die daraus resultierende wissenschaftliche Diskussion, von der er sich mit seinem Beitrag abzusetzen versucht, indem er einen theoretischen Ansatz wählt, der auf die *Reflexionsleistung im politischen System* abzielt.

Leidet der moderne Wohlfahrtsstaat unter theoretischer Verkrustung? Reichen die etablierten Theorien aus, um die von der Politik mitproduzierten Wirklichkeiten adäquat zu begreifen oder sind sie wissenschaftlich und politisch überholt? Stellt die Politik dem vorherrschenden Kontext ein angemessenes Problemverständnis in Rechnung; besitzt sie dafür das geeignete Vokabular und sollten die Überlegungen zu den Möglichkeiten politischer Steuerbarkeit nicht eher Fragen nach ihrer begrifflichen Präzisierung sein? Nur ein kleines Ensemble von Problemstellungen, denen sich Niklas Luhmann in Perspektive auf eine „politische Theorie für den Wohlfahrtsstaat“ widmet. Dabei geht es ihm nicht nur um eine „[...] nach wissenschaftlichen Kriterien vertretbare Theorie über den Wohlfahrtsstaat“ (S. 11), die unweigerlich in einer *Betriebstheorie* enden würde, vielmehr verfolgt er einen dezidiert programmatischen Anspruch. Der Politik, die sich mit den von ihr selbst geschaffenen Wirklichkeiten konfrontiert sieht, ein theoretisches Instrumentarium an die Hand zu geben, dass in der Lage ist, „[...] eine Diagnose der gesellschaftlichen Realität zu liefern“ (siehe Einband).⁷ Ihm zufolge kanalisieren sich die Probleme des modernen Wohlfahrtsstaats in einem erheblichen Reflexionsbedarf, der von den politischen Theorien der Neuzeit (Hobbes, Locke, Montesquieu, Rousseau u.a.) nur noch unzureichend geleistet werden kann. Im Zuge der Durchsetzung des modernen Verfassungs- und Wohlfahrtsstaats haben sie ihre Reflexionsleistungen verloren und sind ihrerseits Politik geworden. In diesem Sinne reichen die klassischen staatsrechtlichen Errungenschaften nicht mehr aus, um die von ihnen geschaffenen Realitäten adäquat zu begreifen. Die klassischen Theorien hatten vor allem zwei Probleme zu lösen. Zum einen den Staatsbürger als mündige Rechtsperson zu begründen und dieses persönliche Recht vor dem Zugriff des neuen Machträgers Staat zu schützen. Das ist die Aufgabe der *Grundrechte*. Zum anderen sollte durch Kontrollen und eine wirksame Gewaltenverschränkung der willkür-

⁵ Niklas Luhmann, zitiert nach: Berghaus, Margot: Luhmann leicht gemacht, Köln 2003, S. 17.

⁶ Bis zum endgültigen Zusammenbruch des Bretton-Woods-Regimes der festen Wechselkurse im Frühjahr 1973, waren alle europäischen Länder immer wieder neuen Turbulenzen häufiger Wechselkursänderungen ausgesetzt. Noch bevor es zu einer hinreichenden Stabilitätspolitik kommen konnte wurden die westlichen Industrieländer vom ersten Ölpreisschock erfasst, der die meisten von ihnen im Laufe des Jahres 1974 in eine akute Krise stürzte. Hohe Inflationsraten, rückläufige Produktion, wachsende Arbeitslosigkeit und steigende Leistungsbilanzdefizite, die ihren Tiefpunkt im Jahr 1975 erreichten, waren die Folge.

⁷ Luhmann reglementiert seinen Anspruch unter der Prämisse, nur wenn dieser Theorie, die im politischen System verorteten Reflexionsleistungen erbringt, „[...] wird sie Theorie im Wohlfahrtsstaat“ (S. 11).

liche Einsatz von Macht verhindert werden. Das ist Aufgabe der *Verfassung*. Beide Elemente sind für den modernen demokratischen Staat konstitutiv und im Fall der Grundrechte unveräußerlich. Ihre Durchsetzung ging einher mit der beständigen Ausdifferenzierung des Funktionssystems Politik und entsprach insofern den immer komplexer werdenden Anforderungen einer nicht mehr ständisch, sondern funktional gegliederten Gesellschaft. Theorierealisationen erzeugen jedoch oft unvorhergesehene Verhältnisse – eine Differenz zwischen Anspruch und Wirklichkeit – und damit neue Probleme, die mit dem alten Vokabular nicht mehr fassbar sind. Es geht Luhmann also nicht um eine Kritik der Institutionen oder der Demokratie im Allgemeinen, auch Herrschaftskritik, die auf die Revidierung bestehender Verhältnisse abzielt, liegt ihm fern. Die Theorien, die diese Gesellschaft mitproduziert haben, sind Kulminationsspunkt seiner Kritik. Sie sind nicht nur wissenschaftlich, sondern auch politisch veraltet und können zur Lösung aktueller und zukünftiger Herausforderungen nichts mehr beitragen, weil sich diese inzwischen verlagert haben.

Im modernen Territorialstaat resultieren die gesellschaftlichen Probleme nicht mehr aus den basalen und langfristigen Umstellungsprozessen gesellschaftlicher Strukturen, sondern aus der Einsicht, [...] dass eine Gesellschaft die in Funktionssysteme gegliedert ist, *über keine Zentralorgane verfügt*“ (S. 22). Mit der Auflösung der schichthierarchischen Systemdifferenzierung in den modernen Gesellschaften verschwanden auch gleichzeitig die Bedingungen für die Repräsentation des Ganzen. Jedes Teilsystem besitzt nun spezifische Funktionen, die von keinem anderen übernommen werden können, weshalb die Leistungsfähigkeit des Gesellschaftssystem davon abhängig ist, dass jedes Teilsystem funktioniert. Demnach wäre es verfehlt der Politik den Primat der gesamtgesellschaftlichen Orientierung zu zuschreiben, denn sie ist nur *ein System neben* anderen und nicht steuerndes Zentrum, wie Luhmann betont: „Man kann eine funktional differenzierte Gesellschaft nicht auf Politik zentrieren, ohne sie zu zerstören“ (S. 23). Vielmehr wird die gesamtgesellschaftliche Verantwortung auf die einzelnen Funktionssysteme – Wirtschaft, Wissenschaft, Erziehung, Politik, Recht – verteilt; Komplexität im Ganzen wird reduziert und gerade darin sieht er die Bedingungen für eine leistungsfähige Demokratie.

Folgt man Luhmann in diesem Punkt, dann muss mit der Auflösung der ständisch geschichteten Gesellschaft nicht nur die Rolle der Politik, sondern auch die Position des Menschen innerhalb dieses differenten Gefüges neu gedacht werden. Das funktionale Differenzierungsschema hat den Stand als kategoriales Ordnungssystem abgelöst. Der Mensch in der Gesamtheit seines Wesen findet keine gesellschaftliche Repräsentanz mehr. Statt dessen sieht er sich in jeweils *spezifischen Rollen* funktional bestimmten Zugangsregelungen einzelner Systeme gegenübergestellt. So bezieht zwar jedes Funktionssystem die Gesamtbevölkerung ein, aber nur mit den jeweils für den Funktionszusammenhang relevanten Teilen ihrer Lebensführung. Luhmann formuliert dieses Phänomen im Prinzip der *Inklusion*, in deren politischer Konsequenz der Wohlfahrtsstaat steht: „Wohlfahrtsstaat, das ist realisierte politische Inklusion“ (S. 27). Damit rückt er ein Problem in das Blickfeld seiner Betrachtung, welches er schon im Kontext seiner früheren politisch-soziologischen Schriften angedeutet hat, das „kompensatorische Prinzip“ als ‚Logik des Wohlfahrtsstaats‘ (S. 8). Das Kompensationsprinzip

tendiert aber dazu, sich selbst zu universalisieren, jedwede Ungleichheit zu problematisieren und als Kompensationsanlass zu verwenden (S. 8ff). Die politische Gewährleistung wird in diesem Fall auf eine Vielzahl unterschiedlicher Lebensbereiche ausgedehnt, und so avancieren immer mehr Probleme zum Gegenstand politischer Regulation, unter denen es keine Rangordnung gibt, [...] sondern nur noch Notwendigkeiten des Abwägens und opportunistische Strategien des Vertröstens und Vertragens.“⁸

Die eigentliche Problematik liegt nun in der Tatsache begründet, dass die Politik in einer funktional differenzierten Gesellschaft nur ein Teilsystem unter Anderen, mit begrenztem Wirkungsrahmen ist. Zudem versteht Luhmann ein solches System als selbstreferentiell, also aus Elementen bestehend, die es *selbst produziert und reproduziert* (S. 33). In den Wissenschaften wird Wahrheitsfähigkeit durch wissenschaftlich qualifizierte Wahrheit hergestellt, während die Politik ihre Entscheidungsfähigkeit über Entscheidungen aufrecht erhält. Selbstreferentialität ist die notwendige Grundbedingung aller Operationen eines Systems, die zur Erhaltung der Fähigkeit dienen, immer neue Elemente produzieren und reproduzieren zu können. Ein derartiges System kann nur Operationen in Bezug auf sich selbst durchführen. Die politische Selektion und Thematisierung von Interessen erfolgt demgemäß nur noch im politischen System selbst, über *Kommunikation*. Das heißt, politisch Relevanz bedarf immer der Anknüpfung an das, was schon Relevanz besitzt und dies unter der möglichen Einbeziehung von Interessen aus der *Umwelt*⁹. Damit generiert das politische System seine eigene Anschlussfähigkeit für wechselnde Themen, bei relativer Konstanz der vorhandenen Strukturen (Parteiorganisationen, Regierung-/Oppositionsschema, Ministerialorganisation usw.).

So gesehen ist politische Selbstreferenz für Luhmann ein evolutionär bedingtes Resultat, dass auf die Anforderungen funktional differenzierter Gesellschaften reagiert. Wohlfahrtsstaat, Kompensationsprinzip und funktionale Inklusion können in ihrem Wirken als semantische Äquivalente politischer Selbstreferenz gelten. Denn Wohlfahrtsförderung, Kompensation und die Ausdehnung politischer Gewährleistung haben kein Ende, sie sind Richtungsmarken im wohlfahrtsstaatlichen Prozess. Die Wohlfahrtsstaatsidee ist nicht auf ein Ziel hin angelegt, sondern kommt unter ständigem Rekurs auf sich selbst zurück, indem immer wieder neue Betätigungsfelder der Kompensationsbedürftigkeit erschlossen werden; mit den Worten William A. Robsons: „Welfare is of unlimited scope (zitiert nach Luhmann S. 36).“ Darüber hinaus wird das Prinzip der Selbstreferenz durch die „dreistellige“ Differenzierung im gegenwärtigen politischen System begünstigt: Publikum, Politik und Verwaltung bilden einen Kommunikationskreislauf, der politische Entscheidungsfähigkeit – Macht – zirkulär im Uhrzeigersinn herstellt (siehe S. 45). Gestützt wird dieser offizielle Machtkreislauf durch einen Gegenkreislauf, der komplexe Entscheidungslagen zunehmend in den in-

⁸ Luhmann, Niklas: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München/Wien 1981; Ders. (Hrsg.): Theoretische Orientierung der Politik, in: Soziologische Aufklärung 3. Soziales System, Gesellschaft, Organisation, Opladen 1981, S. 287-293, hier S. 290.

⁹ Mit Umwelt bezeichnet Luhmann all das, was nicht zum System gehört und sich in der Formel System/Umwelt Differenz manifestiert.

formellen Sektor – z.B. „Interessengruppen und Tränen im Amtszimmer“ der Verwaltung (S. 46) – verlagert und somit komplexitätsreduzierend gegenüber den wachsenden Anforderungen des Wohlfahrtsstaats wirkt. Die Politik ist damit von ihrer zentralen Verantwortung gesamtgesellschaftlicher Entscheidungsfähigkeit enthoben und präsentiert sich nur noch als ein Teilsystem, mit bestimmten Kompetenzen, *neben* Anderen, bei höherer interner Kommunikationsabhängigkeit und Interdependenz.

Die funktionale Differenzierung schafft jedoch gleichzeitig „black box-Verhältnisse“, weil sich die einzelnen Teilsysteme aufgrund ihrer spezifischen Selbstreferenz für einander abgeschlossen darstellen. Kein System kann das Andere durchschauen, exakt beschreiben oder kalkulieren. Nur durch eine gezielte Selbstbeobachtung sind Einschätzungen möglich. So meint ein Politiker zu wissen, wie gewisse Entscheidungen im Publikum aufgenommen werden, während sich im Publikum aufgrund des „So-Eingeschränktwerdens“ bestimmte Erwartungen, wie Politik funktioniert, festsetzen (S. 52). Demgemäß ergeben sich aus der wechselseitigen „black box-Erfahrung“ Stereotype und Pauschalurteile über die Umwelt, welche im jeweiligen System produziert und reproduziert werden.

Die Politik geht demnach von ihrer eigenen Führungsleistung aus und präsentiert sich vom Standpunkt des eigenen Erfahrungshorizonts als Gesamtsystem. Von der Informalität des sie stützenden Gegenkreislaufs in der Plausibilität ihres Anspruchs bestärkt, generiert sie Erwartungshaltungen, die aufgrund der selbstreferentiellen Geschlossenheit der Teilsystem nur schwer widerlegbar sind. Es stellt sich die Frage, ob das System unter den Bedingungen der Selbstreferenz in der Lage ist umweltadäquat zu operieren. Zwar kann die Politik immer neue Probleme thematisieren, die außerhalb des Politischen liegen – „sichere Bootstege für Sonntagssegler, Heißlufttrockner in öffentlichen Toiletten“ (S. 27) – und somit Entscheidungsfähigkeit suggerieren. Doch allein lösen kann sie diese nicht. Ihr fehlen schlichtweg die nötigen Mittel jedes Problem der öffentlichen Gewährleistung zu unterwerfen. Denn rechtlich qualifizierte Macht und Geld sind nur bedingt einsetzbare Kompensationsinstrumente, um gegenüber den komplexen Anforderungen der Umwelt zu re(a)gieren. Zudem begibt sich die Politik in immer mehr Bereiche (die gesamte Sozialpolitik), in denen beide Medien in nur völlig fragilen Kausalzusammenhängen wirken. „Man spricht von Anreizprogrammen – so als ob mit dem Bereitstellen der Anreize die Aufgabe schon erfüllt sei“ (S. 100). Folglich sieht sich die Politik ständig vor selbst geschaffene Wirklichkeiten gestellt, die sie so nicht vorausgesehen hat. Kompensiert werden können diese wiederum nur mit den ihr zur Verfügung stehenden Mitteln, denn kein Teilsystem ist im Stande die Funktion eines Anderen zu übernehmen. Für Luhmann geht daraus ein Steuerungsdefizit¹⁰ für die Politik hervor, dessen Beseitigung die Aufgabe der Systemautonomie und damit die Revidierung der funktionalen Differenzierung zur Folge hätte. Insofern ist die moderne hochkomplexe Gesellschaft für ihn nicht steuerbar.

¹⁰ „Bei Steuerung handelt es sich um **Differenzminderung**, um Verringerung eines Unterschieds.“ vgl.: Luhmann, Niklas: Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag, in: Politische Vierteljahresschrift, 30. Jg., 1/1989, S. 4-9, hier S. 5.

Damit verhindert die Selbstreferentialität nicht nur die direkte politische Steuerung anderer Teilsysteme, sondern entfaltet ihre restriktive Wirkung auch auf die Wahrnehmung gesellschaftlicher Problemlagen durch die Politik. Das bedeutet alle Sinngebenden Maßstäbe, über die Politik in Beziehung zu ihrer Umwelt tritt, sind politische Maßstäbe, die im systeminternen Kommunikationsprozess selbst formuliert werden – zum Beispiel „wahlorientierte Politikzyklen“.¹¹ Dem Prinzip eines Filters ähnlich, finden nur die Information Eingang, welche den im System operationalisierten Bedeutungszusammenhängen zuordenbar sind, also politisch-rechtliche Relevanz produzieren. Eine politische Theorie müsste daher in der Lage sein, diejenigen Reflexionsleistungen zu erbringen, die es dem Wohlfahrtsstaat ermöglichen zu sich ein selbst kritisches Verhältnis zu gewinnen. Den Ausgangspunkt hierfür liefert die Systemtheorie, darin liegt ihre Attraktivität als politische Theorie *für den* Wohlfahrtsstaat begründet. Indem sie die Differenz zwischen selbstreferentiellen Systemen und ihrer Umwelt thematisiert, zwingt sie „[...] zur Mitreflexion dessen, was sich ein politisches System in der modernen Gesellschaft überhaupt zumuten kann, und erst wenn man sieht, dass diese Frage nicht mit „alles“ beantwortet werden kann, [...]“ (S. 134) wird sie zur politischen Theorie *im* Wohlfahrtsstaat.

Niklas Luhmann entwirft in diesem Band noch keinen eigenen systemtheoretischen Ansatz, vielmehr zeichnet sich dieser Text, dem eine vereinfachte Zusammenfassung nachgestellt ist, im Vergleich mit seinen anderen Schriften, durch ein niedriges Abstraktionsniveau und eine vergleichsweise konsistente Argumentationslinie aus. Obgleich auch dieses Buch, die für die späteren Arbeiten typischen Vorgriffe auf noch nicht abgehandelte Themen aufweist. Der geringe Abstraktionsgrad, die an Beispielen exemplifizierten Aussagen und ironischen Kommentare erleichtern zwar die Verständlichkeit seiner Gedankengänge, laden aber zu grundsätzlichen Missverständnissen in Bezug auf den von ihm vorgebrachten Steuerungspessimismus ein. Dieser liegt seiner Auffassung nach vor allem in der Selbstreferentialität der einzelnen Teilsysteme begründet. Eine Sichtweise, die sich zwar nahtlos in das systemtheoretische Gedankengebäude integriert, vor dem Hintergrund einer differenzierteren Betrachtung jedoch zu einseitig erscheinen muss (siehe zu diesem Kritikpunkt Scharpf und Mayntz 2004).

Die ersten umfassenderen Auseinandersetzungen mit Luhmann erfolgten in einem Streitgespräch zwischen Fritz Scharpf und ihm auf dem Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft (DVPW) im Jahr 1988 (Scharpf 1989) und mit Renate Mayntz im Rahmen eines von ihr initiierten Gesprächskreises über Systemtheorie in den 80er Jahren (siehe dazu Mayntz 1987). Beide haben in eigenen Arbeiten das Problem der politischen Steuerbarkeit aus einer mesotheoretisch und akteurszentrierten Perspektive behandelt. Fritz Scharpf führte die Schwierigkeiten politischer Steuerung in seiner Vier-Länder-Vergleichsstudie auf die prinzipiell variablen Bedingungen auf Seiten der Politik zurück (Scharpf 1987), während Renate Mayntz die Steuerungsresistenz in einer empirischen Untersuchung des deutschen Gesundheitswesens dem politischen Widerstand kollektiv handlungsfähiger Akteure zu-

¹¹ Tufte, Edward R. zitiert nach: Schmidt, Manfred G.: *Demokratiethorien*, Opladen 1995, S. 343.

schrieb (Mayntz 1990). Luhmann wählte jedoch einen dezidiert funktionalistisch, makrotheoretischen Ansatz, der auf ein grundsätzlich globales Steuerungsproblem funktional differenzierter System abhebt. Ferner thematisiert er die Steuerungsproblematik nur als einen Teilaspekt seiner politischen Theorie, denn nicht das Aufstellen einer Steuerungstheorie war das erklärte Ziel Luhmanns, sondern die Entwicklung einer Theorie, welche die nötigen Reflexionsleistungen im Wohlfahrtsstaat erbringen kann. Angesichts dieser Tatsachen relativiert sich auch der „Streit“ zwischen Scharpf und Luhmann, da beide von völlig konträren Standpunkten aneinander vorbei argumentierten. Erst ab den 90er Jahren entzerrte sich die Debatte und es stand nicht mehr das Steuerungsproblem als solches zur Diskussion, sondern dessen Rückführung auf die selbstreferentielle Geschlossenheit der Systeme und der von Luhmann unterstellten Kommunikationsbarriere. In Anlehnung an Luhmanns Systemansatz greift Helmut Wilke im dritten Teil seiner dreibändigen Ausgabe *Systemtheorie* (Wilke 1995) die brisante Frage nach der Steuerung hochkomplexer Systeme im nationalen und internationalen Maßstab auf und kommt zu dem Ergebnis, dass deren Steuerungsmöglichkeiten „scharf begrenzt“ sind – auf die Selbst- und Kontextsteuerung. Auch Scharpf und Mayntz relativieren vor dem Hintergrund aktueller Forschungen (u.a. Scharpf 1999) ihre kritische Haltung gegenüber der Luhmannschen Position und sehen zumindest einen Steuerungsverlust der nationalen Politik auf europäischer und globaler Ebene (Scharpf und Mayntz 2004).

Schlüsselwerkscharakter für die vergleichende Politikwissenschaft erhält Luhmanns *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat* aufgrund seines differenztheoretischen Ansatzes, dessen komparatives Potential im Vergleich verschiedener gesellschaftlicher Teilsysteme liegt (Schimank 2000). Zudem war es Luhmann der die Frage der *Steuerbarkeit* gesellschaftlicher Regelsysteme auf die Agenda der Politikforschung gesetzt hat (Scharpf und Mayntz 2004) und mit seinen Überlegungen an eine Theorieschule der Politikwissenschaft anknüpft, die seit etwa 60 Jahren unter dem Begriff der „Politischen Kybernetik“ rangiert. Aktuell finden die Gedanken „politischer Steueremannskunst“ Ausdruck im Buch des Kommunikationswissenschaftlers Norbert Bolz mit dem Titel *Blindflug mit Zuschauer*. In diesem etikettiert er die Entwicklungsdynamik unserer modernen Gesellschaft mit der Metapher des „Blindflugs“ (Bolz 2005). Konkret bezeichnet diese Metapher die Unsicherheit der allgemeinen Lebensverhältnisse, das „muddling through“ der Politik oder die demokratisierende Wirkung der Massenmedien. Eine durch und durch scharfsinnige wie polemische Analyse des Projekts der Moderne, die zu dem Schluss kommt: „Auf die Instrumente und das Personal ist verlass, aber niemand weiß, wohin die Reise geht“ (siehe Einband Bolz 2005).

Literatur:

- Becker, Dirk: Wenn etwas der Fall ist, steckt auch etwas dahinter, in: Stichweh, Rudolf (Hrsg.): Niklas Luhmann. Wirken eines Theoretikers, Bielefeld 1999, S. 35-49.
- Bolz, Norbert: *Blindflug mit Zuschauer*, München 2005.
- Kieserling, André (Hrsg.): Niklas Luhmann, *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt a. M. 2000
- Luhmann, Niklas: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München/Wien 1981.
- Luhmann, Niklas: Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 30. Jg., 1/1989, S. 4-9.

- Luhmann, Niklas (Hrsg.): Theoretische Orientierung der Politik, in: Soziologische Aufklärung 3. Soziales System, Gesellschaft, Organisation, Opladen 1981, S. 287-293, hier S. 290.
- Mayntz, Renate: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, in: Ellwein, Thomas (Hrsg.): Jahrbuch der Verwaltungswissenschaft, 1/1987, S. 89-110.
- Mayntz, Renate: Politische Steuerbarkeit und Reformblockaden: Überlegungen am Beispiel des Gesundheitswesens, in: Staatswissenschaft und Staatspraxis 1/1990, S. 283-307.
- Scharpf, Fritz: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt a. M. 1987.
- Scharpf, Fritz: Politische Steuerung und politische Institutionen, Politische Vierteljahresschrift, 30. Jg., 1/1989, S. 10-21.
- Scharpf, Fritz/Mayntz, Renate: Politische Steuerung – Heute?, in: http://www.mpi-fg-koeln.mg.de/ak/doks/Festvortrag_Scharpf_Mayntz.pdf (05.10.2005).
- Scharpf, Fritz: Regieren in Europa – effektiv und demokratisch?, Frankfurt a. M. 1999.
- Schimank, Uwe: Theorien gesellschaftlicher Differenzierung, Opladen 2000.
- Schmidt, Manfred G.: Demokratietheorien, Opladen 1995.
- Wilke, Helmut: Systemtheorie III: Steuerungstheorie, Stuttgart 1995.