

Mayntz, Renate

Book

Soziale Dynamik und politische Steuerung: Theoretische und methodologische Überlegungen

Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, No. 29

Provided in Cooperation with:

Max Planck Institute for the Study of Societies (MPIfG), Cologne

Suggested Citation: Mayntz, Renate (1997) : Soziale Dynamik und politische Steuerung: Theoretische und methodologische Überlegungen, Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung Köln, No. 29, ISBN 3-593-35734-8, Campus Verlag, Frankfurt a. M.

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/69258>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Renate Mayntz

Soziale Dynamik und politische Steuerung

Theoretische und
methodologische Überlegungen

Campus

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Mayntz, Renate:

Soziale Dynamik und politische Steuerung:
theoretische und methodologische Überlegungen / Renate Mayntz. –
Frankfurt/Main; New York: Campus Verlag, 1997

(Schriften des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln; Bd. 29)

ISBN 3-593-35734-8

NE: Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung <Köln>: Schriften
des Max-Planck-Instituts ...

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 1997 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main

Umschlaggestaltung: Atelier Warminski, Büdingen

DTP: Thomas Pott, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

Druck und Bindung: KM-Druck, Groß-Umstadt

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Printed in Germany

Inhalt

Vorwort	9
---------	---

Teil I

Gesellschaftliche Dynamik

1	Die gesellschaftliche Dynamik als theoretische Herausforderung	15
2	Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung	38
3	Große technische Systeme und ihre gesellschaftstheoretische Bedeutung	70
4	Eigendynamische soziale Prozesse (mit Birgitta Nedelmann)	86
5	Soziale Diskontinuitäten	115

Teil II

Politische Steuerung

6	The Conditions of Effective Public Policy	143
7	Corporate Actors in Public Policy	168
8	Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme	186
9	Politische Steuerbarkeit und Reformblockaden	209
10	Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen	239
11	Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie	263

Teil III

Methodologische Überlegungen

12	Über den begrenzten Nutzen methodologischer Regeln in der Sozialforschung	295
13	Naturwissenschaftliche Modelle, soziologische Theorie und das Mikro-Makro-Problem	312
14	Historische Überraschungen und das Erklärungspotential der Sozialwissenschaft	328
	Quellennachweise	341

Vorwort

Die hier vorgelegte Aufsatzsammlung wurde von Wolfgang Streeck mit Blick auf meine Emeritierung im April 1997 angeregt und auf den Weg gebracht. Das Vorhaben leuchtete mir vor allem aus der pragmatischen Überlegung ein, daß ein Teil der Aufsätze in Sammelbänden oder Zeitschriften publiziert wurde, die man nicht ohne weiteres in die Hand nimmt, wenn man zum Thema gesellschaftliche Dynamik und politische Steuerung Einschlägiges sucht. Als die Auswahl, an der neben Wolfgang Streeck auch Jürgen Feick, Fritz W. Scharpf, Uwe Schimank und ich selber mitgewirkt haben, abgeschlossen war, sah ich, daß sie einen guten Überblick über jenen Teil meiner wissenschaftlichen Arbeit in den letzten zwölf Jahren bietet, der auf eine bestimmte theoretische Herausforderung reagiert: die Analyse der Beziehung zwischen der ungeplanten Dynamik gesellschaftlicher Veränderungen und Versuchen absichtsvoller Steuerung. Das heißt aber zugleich, daß die Auswahl nicht »repräsentativ« ist; so fehlen mehr empirisch orientierte Publikationen und Arbeiten zur wissenschaftlichen Forschung und Forschungspolitik, ein Thema, das mich in der fraglichen Zeit zunehmend beschäftigt hat.

Am Anfang der Aufsatzsammlung steht ein Vortrag, den ich 1984 auf dem 22. Soziologentag in Dortmund gehalten habe. Der Vortrag skizziert einen analytischen Ansatz und ein theoretisches Erkenntnisinteresse, die damals für mich ein längerfristiges Arbeitsprogramm definierten und in das Konzept eingingen, das ich gerade für das neu zu gründende Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung entwarf. Der Ansatz ist inzwischen von Fritz Scharpf und mir zum »akteurzentrierten Institutionalismus« weiterentwickelt worden. Das im Mittelpunkt des Vortrags stehende Erkenntnisinteresse gilt der gesellschaftlichen Dynamik, die sich bislang allen umfassenden sozialwissenschaftlichen Erklärungsversuchen entzogen hat – und auch

heute immer noch entzieht. Der letzte Aufsatz in diesem Band, der wie der erste das Phänomen historischer Ereignisse zum Ausgangspunkt nimmt, die (auch) den Sozialwissenschaftler überraschen, ist im Hinblick auf die Möglichkeiten sozialwissenschaftlicher Theoriebildung skeptischer, auf jeden Fall aber sehr viel präziser in der Umschreibung dessen, was an Ereignissen und Prozessen auf der gesellschaftlichen Makroebene theoriefähig ist und was nicht. Implizit antwortet damit der letzte Aufsatz in dem Band auf den ersten und konstruiert so eine alle Beiträge umschließende Klammer.

In dem Aufsatz, mit dem dieser Band beginnt, ist von (schlecht durchschaubarer) gesellschaftlicher Dynamik, aber nur am Rande von politischer Steuerung die Rede. Politisches Steuerungshandeln erscheint lediglich als eine mögliche Komponente in der Verursachungskonstellation historischer Ereignisse. Tatsächlich galt mein Interesse jedoch mindestens seit den gemeinsamen Arbeiten mit Fritz W. Scharpf zu Beginn der siebziger Jahre mit Vorrang verschiedenen Aspekten politischer Steuerung, seien das die organisatorischen Voraussetzungen einer »aktiven Politik«, die auf verschiedene Probleme passenden Steuerungsinstrumente oder die bei der Implementation auftretenden Probleme. Im Forschungsprogramm des MPIfG fand dieses Interesse insofern seinen Niederschlag, als in seinem Mittelpunkt nicht schlicht ungeplante Veränderungen und Ereignisse auf der gesellschaftlichen Makroebene standen, sondern die Spannung zwischen Versuchen politischer Steuerung auf der einen und der von niemandem absichtsvoll hervorgebrachten gesellschaftlichen Dynamik auf der anderen Seite.

Auf dem Wege zu einer Theorie, die beide Perspektiven gleichgewichtig berücksichtigt, war es nötig, sich vertiefend sowohl mit verschiedenen Aspekten unbeabsichtigter Dynamik wie mit verschiedenen Aspekten politischer Steuerung zu befassen. Genau das tun die meisten der in diesem Band versammelten Aufsätze. Im ersten Teil geht es um verschiedene Aspekte ungeplanter sozialer Dynamik. Die Herausbildung funktioneller Teilsysteme und unter ihnen auch der großen technischen Infrastruktursysteme ist ein naturwüchsiger Makroprozeß, vorangetrieben auch durch vielfältige Akte interessengeleiteten rationalen Handelns, aber selbst nicht Ziel dieses Handelns. Andere Arten ungeplanter Prozesse werden in den beiden folgenden Aufsätzen behandelt. Während der Begriff der sozialen Eigendynamik häufig auf sämtliche sozialen Vorgänge angewandt wird, deren Verlauf und Ergebnis nicht das Ziel absichtsvollen Handelns sind, steht in dem Aufsatz über eigendynamische soziale Prozesse – der einzige in diesem Band, für den ein zweiter Autor mitverantwortlich zeichnet – eine enger gefaßte Kategorie von Phänomenen im Mittelpunkt, nämlich Prozesse, die auf zirkulärer

Kausalität beruhen. In dem Aufsatz über soziale Diskontinuitäten geht es dagegen weniger um ein bestimmtes Verursachungsmuster als um die Nicht-linearität von Prozessen, die – ob nun unter Einschluß rekursiver Effekte oder in Form einer simplen Aufsummierung, die zum Überschreiten einer kritischen Schwelle führt – durch einen plötzlichen Bruch (oder Phasensprung) im Verlauf gekennzeichnet sind. Damit sind wichtige Varianten ungeplanter sozialer Prozesse spezifiziert, die beim Auftreten historischer Überraschungen eine Rolle spielen. Ihre Verbindung mit naturwissenschaftlichen Modellen nichtlinearer Dynamik und ihr Stellenwert im Rahmen gesellschaftlicher Theoriebildung werden im vorletzten Kapitel des Bandes beleuchtet.

Im zweiten Teil des Buches sind – gewissermaßen kontrapunktisch – Aufsätze versammelt, die sich mit verschiedenen Aspekten politischer Steuerung befassen. In dem ältesten dieser Aufsätze (Kapitel 6) geht es um die Frage, wie angesichts erwartbarer Implementationsprobleme eine Policy gestaltet werden kann, welche Entscheidungsspielräume dabei bestehen und was außer Effektivitätsüberlegungen die Auswahlentscheidungen bei der Programmentwicklung in Wirklichkeit prägt. Der dann folgende Aufsatz entwirft eine analytische Perspektive, in deren Zentrum bestimmte Konstellationen korporativer Akteure stehen – eine Perspektive, die für zahlreiche Arbeiten aus dem MPIfG kennzeichnend wurde. Das 8. Kapitel versucht nicht nur eine später sowohl zustimmend wie kritisch oft zitierte Präzisierung des Steuerungsbegriffs, sondern stellt das Thema zum ersten Mal ausdrücklich in einen weiteren gesellschaftstheoretischen Zusammenhang. Einige der dabei geäußerten Vermutungen über den Zusammenhang zwischen Art und Grad der Organisiertheit eines Sektors und seiner politischen Steuerbarkeit werden im 9. Kapitel auf der Grundlage einer Reihe empirischer Untersuchungen aus dem MPIfG überprüft und weiterentwickelt. Kapitel 10 versucht zu generalisieren, was wir mittlerweile über Genese und Funktionsweise von Verhandlungssystemen wissen, die vielfach an die Stelle hierarchischer Steuerung zu treten scheinen. Der letzte und jüngste Aufsatz in diesem Abschnitt schließlich gibt einen zusammenfassenden Rückblick auf die verschiedenen Phasen in der Behandlung des Themas politische Steuerung, wobei deutlich wird, wie die Theorieentwicklung mit Veränderungen in der gesamtgesellschaftlichen Governance-Struktur zusammenhängt. Die der Steuerungstheorie früher anhaftende Gesetzgeberperspektive wird hier endgültig von der Frage verdrängt, auf welche Weise politische Steuerung und gesellschaftliche Selbstregelung zusammenwirken können.

Mit derartigen Überlegungen ist bereits ein Schritt getan auf dem in den beiden letzten Aufsätzen des Bandes skizzierten Weg, der zur Erhellung der oft undurchschaubaren gesellschaftlichen Dynamik – das im einleitenden Aufsatz bestimmende Erkenntnisinteresse – beschritten werden müßte. Um sich diesem Ziel theoretisch zu nähern wäre es notwendig, die *Wechselwirkungen* zwischen den Aggregateffekten massenhaften Individualverhaltens, den Wirkungen der strategischen Interaktion korporativer Akteure und von Versuchen absichtsvoller Steuerung zum Thema zu machen. Auf diese Weise ist zwar der einzuschlagende Weg der Theoriebildung sehr viel präziser bestimmt als noch in dem Vortrag des Soziologentages von 1984 (vgl. Kapitel 1), und es wird auch deutlich, daß es – nicht zuletzt in den empirischen Studien des MPIfG – bereits vielfältige Einsichten in relevante Verknüpfungsmechanismen gibt. Diese Beiträge allerdings summieren sich nicht zu einer generalisierenden Makrotheorie. Grund dafür ist nicht nur, daß eine solche Aufgabe die Kraft jedes einzelnen Wissenschaftlers übersteigt, sondern auch ein methodologisches Grundsatzproblem: Eine Makrotheorie gesellschaftlicher Dynamik müßte nämlich flächendeckend synthetisieren, was wir doch immer nur ausschnittsweise zum Gegenstand unserer Analyse machen können. Die Auseinandersetzung mit diesem Problem zieht sich wie ein roter Faden durch die drei Kapitel im letzten Teil des Buches, wobei ich den am Ende von Kapitel 12 noch vorsichtig geäußerten Optimismus, ein Simulationsmodell könnte diese Synthese leisten, heute nicht mehr teile.

Obwohl die Aufsätze dieses Bandes als Teile eines zusammenhängenden Arguments angesehen werden können, steht jedes Kapitel für sich allein und kann für sich allein gelesen werden. Dabei gibt es, wie bei einer Sammlung unabhängig voneinander entstandener Aufsätze unvermeidlich, in später geschriebenen Beiträgen Rückgriffe auf früher geschriebene. Wir haben uns dafür entschieden, diese Redundanzen nicht herauszunehmen und die Vorlagen auch sonst nicht zu »dekontextualisieren«, sondern sie – abgesehen von kleineren Veränderungen im Titel und einer Vereinheitlichung bei den Anmerkungen und Literaturangaben – unverändert zu lassen. Die Quellen der Aufsätze sind am Ende des Buches vermerkt; ich danke allen Verlagen für die honorarfreie Abdruckerlaubnis und allen Kollegen und Mitarbeitern im Institut, die am Zustandekommen dieses Bandes beteiligt waren, für ihre Mühe.

Köln, im September 1996

Renate Mayntz

Teil I
Gesellschaftliche Dynamik

Die gesellschaftliche Dynamik als theoretische Herausforderung (1985)

Auf dem letzten Soziologentag (gemeint ist Bamberg 1982) war viel von der Krise der modernen Gegenwartsgesellschaft die Rede, wobei am Ende offenblieb, ob die empfundene Krise wirklich eine ist (Berger 1983). Unbestreitbar ist aber wohl die Existenz einer verbreiteten Furcht vor krisenhaften Entwicklungen, die möglich scheinen, obwohl niemand sie will.¹ Man braucht auch nicht erst die bekannten Schreckgespenste der ausufernden Massenarbeitslosigkeit, der irreversiblen Umweltschädigung, des Zusammenbruchs der Weltwirtschaft oder des Atomkriegs heraufzubeschwören. Die letzte Dekade hat uns eine Vielzahl weniger apokalyptischer Entwicklungen beschert, die unerwünscht und meist auch unerwartet waren und dazu führten, daß die Planungseuphorie der späten 60er und 70er Jahre von einem fundamentalen Mißtrauen in unsere Fähigkeit abgelöst wurde, die Dynamik sozialer, technischer und ökonomischer Entwicklungen zu beherrschen. Die Konjunktur des Themas der Regierbarkeit bzw. Unregierbarkeit ist ein Indikator für dieses Ohnmachtsgefühl, das sich paradoxerweise in einer Epoche ausbreitet, in der weltweit in einem nie vorher dagewesenen Maß versucht wird, die genannten Entwicklungen steuernd in den Griff zu bekommen.

Als Sozialwissenschaftler betrifft uns dies alles nicht nur vital, sondern auch im Kern unseres professionellen Selbstverständnisses. Der Politiker, wie jeder, der Entwicklungen handelnd zu beeinflussen sucht, kann sich am Ende immer damit entschuldigen, daß ihm Macht und Mittel fehlten, um eine bestimmte Wirkung hervorzubringen oder etwas Gefürchtetes zu verhindern. Vom Sozialwissenschaftler aber wird erwartet, bzw. wir erwarten von uns selbst, daß wir die gesellschaftliche Dynamik, die zu Wertewandel und neuen

1 Hans Jonas (1976; insbes. S. 82) bringt diese Grundstimmung gut zum Ausdruck, wenn er von einer »apokalyptischen Situation« spricht.

sozialen Bewegungen, zur kontraintuitiven Wirkung mancher staatlichen Intervention oder auch zu gefürchteten künftigen Ereignissen führt, wenigstens verstehen. Hier erzeugt jedoch ein summarischer Blick über das, was unsere Disziplin leistet, ein mindestens ambivalentes Gefühl. Einerseits scheint es, daß wir ein außerordentlich hohes Reflexionsniveau erreicht haben. Die Sozialwissenschaften registrieren viele gesellschaftliche Vorgänge und Veränderungen recht sensibel und machen sie sofort nach ihrem Auftreten zum Gegenstand intensiver Analysen; man braucht sich nur einmal zu vergegenwärtigen, wieviel in den vergangenen Jahren über neue soziale Bewegungen, Wertewandel, die Auswirkungen moderner Technologien, unkonventionelle Formen politischer Partizipation und andere aktuelle Themen mehr geschrieben worden ist. Andererseits muß die Tatsache irritieren, daß viele Entwicklungen und Ereignisse, die wir post factum zumindest zu unserer eigenen Zufriedenheit erklären können, uns in ihrem Auftreten fast immer überraschen.

Vordergründig kann man derartige Überraschungserlebnisse mit dem Hinweis auf prinzipielle Grenzen der Prognostizierbarkeit spezifischer Ereignisse abtun. Die Geschichte ist, in den Worten von Michel Serres, der

Ort der zureichenden Ursachen ohne Wirkung, der gewaltigen Wirkungen aus unbedeutenden Gründen, der starken Folgen aus schwachen Ursachen, der strikten Effekte aus zufälligen Gründen. (Serres 1984: 38)

Spezifische Entwicklungspfade erscheinen oft nur retrospektiv als notwendiges Ergebnis der jeweiligen Umstände (vgl. Fischhoff 1982). Aber auch, wenn wir im einzelnen nicht vorhersagen können, sollten wir – sofern es überhaupt sinnvoll ist, nach einer Gesellschaftstheorie (im Unterschied zu einer Theorie sozialen Verhaltens) zu suchen – doch wenigstens in der Lage sein, die uns überraschenden Entwicklungen als individuelle Erscheinungsformen eines generelleren Musters zu erkennen. Auch in dynamischen und nicht voll determinierten Systemen sollte in anderen Worten möglich sein, was von Hayek (1972) als »pattern prediction« bezeichnet hat. Tatsächlich aber scheinen unsere Analysen nicht nur den realen Entwicklungen hinterherzuhinken; wir haben aus ihnen auch erstaunlich wenig für ein prinzipielles Verständnis der besonderen Dynamik hochkomplexer sozialer Systeme gelernt. Dadurch aber erhalten auch zunächst befriedigende Ad-hoc-Erklärungen überraschender Entwicklungen einen beunruhigenden Grad an Belieblichkeit: so wie sie sind, leuchten sie ein, aber man fragt sich, ob es sich wirklich um mehr als prinzipiell austauschbare Deutungen handelt. Das Eingeständnis jedoch, kein Wissen, sondern nur wechselnde Situationsdefinitio-

nen zu produzieren, muß zwangsläufig das Vertrauen in die Erklärungskraft unserer theoretischen Paradigmen zerstören.

Ein derart skeptisches Urteil kann allerdings höchstens die Makrosoziologie betreffen, und auch sie ganz speziell hinsichtlich des Anspruchs, Prozesse und Entwicklungen erklären zu können, die als Ergebnis der Verflechtung zahlreicher Einzelhandlungen ungeplant auftreten. In der Mikrosoziologie und in den Bindestrichsoziologien findet dagegen zweifellos nicht nur ein Wechsel von theoretischen Ansätzen, sondern auch ein Wachstum empirisch zunehmend gesicherter Theorien mittlerer Reichweite statt.² Aus unserem Verständnis der Vorgänge in Familie und Betrieb, von kommunalen Machtstrukturen und bei politischen Wahlen folgt jedoch nicht ohne weiteres die Einsicht in die spezifische Dynamik des gesellschaftlichen Makrosystems. Ähnliches gilt für strukturelle Forschungsansätze, die mit aggregierten Individualdaten arbeiten, wie z.B. die Schichtungsforschung, die eher ein bestimmtes Resultat gesellschaftlicher Entwicklung nachzeichnet als unser Verständnis der Systemdynamik zu erhöhen.

Das Fehlen einer erklärungskräftigen Theorie gesellschaftlicher Dynamik ist nun allerdings kaum die Folge einer leicht vermeidbaren, sozusagen schuldhaften Ignoranz. Die Leichtigkeit, mit der wir in abstrakten Begriffen über Gesellschaften, ja über die Weltgesellschaft sprechen können, täuscht über die kognitiven Probleme hinweg, die sich uns angesichts eines Gegenstands stellen, der unsere Möglichkeiten direkter Erfahrung so weit übersteigt, wie es das Ganze einer modernen Gesellschaft tut. Vielleicht haben einige von Ihnen den Science-Fiction-Film gesehen, in dem ein mutiger Abwehrspezialist sich soweit miniaturisieren läßt, daß er mit einer Injektionsnadel in die Blutbahn eines genialen Wissenschaftlers gebracht werden kann, der durch eine Thrombose akut gefährdet ist. Was den Film faszinierend macht, sind die langen Passagen mit Aufnahmen aus dem Inneren des menschlichen Körpers, vor allem von Blutgefäßen verschiedenen Durchmessers, die dem miniaturisierten Agenten wie ein verwirrendes System von Kanälen, Schleusen und Strudeln erscheinen, in dem er sich nur deshalb einigermaßen orientieren kann, weil er als ausgewachsener Mensch den Bauplan des Körpers kannte. Wir aber sind, wenn Sie mir diese organizistische Metapher nachsehen, in der Lage einer ganz normalen Zelle, von der man verlangt, sich aus dem, was aus ihrer Mikroperspektive an Erfahrung möglich ist, ein zutreffendes Bild des Körpers als einem funktionierenden Gan-

2 Vgl. speziell hierzu auch die Beispiele des Theoriewachstums bei Wagner/Berger (1983).

zen zu machen. Gegenstände wie die Familie, Organisationen oder auch das Funktionieren des Wahlsystems können wir noch direkt erfahren; die Gesellschaft der Bundesrepublik oder der USA können wir uns aber beim besten Willen nicht konkret vorstellen.

Der Grund für diese kognitiven Schwierigkeiten liegt nicht schon in der Größe des Gegenstands, sondern im wesentlichen in der enormen Komplexität seines Aufbaus und der damit zusammenhängenden spezifischen Dynamik. Die modernen Gegenwartsgesellschaften sind gleichzeitig segmentär differenziert, in mehrfacher Hinsicht geschichtet und hochgradig arbeitsteilig, so daß sie sich als ein System komplex ineinander geschachtelter, einander überlagernder und miteinander verwobener Handlungssysteme präsentieren. Dabei war es ganz wesentlich die technische Entwicklung, die einerseits die Arbeitsteilung beschleunigt und die Organisationsbildung gefördert hat, darüber hinaus aber auch unmittelbar neue Verflechtungszusammenhänge in Gestalt jener extensiven sozio-technischen Systeme erzeugt hat, die sich auf der Grundlage der modernen Energie-, Verkehrs- und Kommunikationstechniken gebildet haben. Diese Art des strukturellen Aufbaus hat wichtige Folgen für die interne Dynamik derartiger Gesellschaften. Wie schon Herbert Spencer wußte, wächst mit dem Maß der funktionellen Differenzierung die Interdependenz zwischen den Teilen eines Ganzen, ein Prozeß, bei dem auch die erhöhte Kommunikationsdichte in modernen Gesellschaften eine wichtige Rolle spielt.³ Allerdings sind die verschiedenen Teilsysteme zwar interdependent, gleichzeitig aber oft nur lose miteinander gekoppelt. In derartigen Systemen haben Einzelereignisse typischerweise vielfache Folgen und vor allem schwer vorhersehbare Fernwirkungen. Die charakteristische Binnenstruktur der modernen Gesellschaften bedeutet zugleich, daß es eine große Vielzahl von Akteuren oder Handlungszentren gibt, von denen viele in erheblichem Maße über Ressourcen und technische Instrumente zur Verfolgung ihrer Ziel verfügen. Was daraus an Wechselwirkungen entsteht, ist weder spontan abgestimmt noch »gesetzmäßig« determiniert. Die Existenz von Handlungsspielräumen für eine große Zahl von Akteuren erhöht vielmehr trotz aller Abstimmungsbemühungen die Wahrscheinlichkeit, daß z.B. aus dem Zusammentreffen von absichtsvoller politischer Intervention mit dem

3 Henry Mintzberg (1979: 420) zitiert in diesem Zusammenhang ausführlich Anthony Jay, der die Tatsache, daß das Römische Reich so groß werden konnte und so lange überlebte, unmittelbar mit den damaligen – wenig entwickelten – Verkehrs- und Kommunikationsmöglichkeiten in Zusammenhang bringt, die eine größere Selbständigkeit der einzelnen Reichsgebiete erlaubten und erforderten.

an eigenen Zielen orientierten Handeln von Organisationen und Einzelpersonen etwas resultiert, was von keinem der Beteiligten beabsichtigt und in der Regel auch nicht vorhergesehen wurde.⁴ Die uns oft überraschende und politische Steuerungsbemühungen frustrierende Dynamik moderner Gegenwartsgesellschaften, die anscheinende Indeterminiertheit mancher gesellschaftlichen Vorgänge ist insofern das Ergebnis ganz bestimmter historischer Entwicklungen – kein Merkmal alles Sozialen schlechthin, sondern das Spezifikum eines bestimmten Gesellschaftstyps.

Hält man trotz dieser Eigenart unseres Erkenntnisgegenstandes am Ziel einer empirisch fundierten, erklärungskräftigen Gesellschaftstheorie fest, die nicht nur etwas über Beschaffenheit und Bildung sozialer Ordnungen oder auch Konfliktstrukturen zu sagen weiß, sondern auch zum Verständnis dynamischer Vorgänge in komplexen sozialen Systemen führt, dann muß man fragen, warum die heute vorherrschenden theoretischen Paradigmen *diesem* Erkenntnisinteresse offensichtlich nicht genügen.

Angesichts der besonderen Fragestellung, um die es hier geht, könnte man versucht sein, den zentralen Mangel in einer Vernachlässigung von Prozeßtheorien im Bereich der heutigen Markosozio­logie zu suchen.⁵ Dagegen spricht allerdings die Konjunktur von Modernisierungstheorien in den 60er Jahren ebenso wie die neuere Renaissance evolutionstheoretischer Ansätze, ganz zu schweigen von dem lebhaften Interesse für besondere Veränderungsprozesse wie den technischen Wandel, die Rationalisierung oder die Entwicklung einer postindustriellen Gesellschaft. Das Defizit liegt also nicht im Verkennen von Wandlungsvorgängen, sondern eher in einer unzureichenden Analyse der Prozeßmechanismen sowie in dem vorherrschenden Interesse für längerfristige, mehr oder weniger lineare Trends in der Veränderung einzelner Systemmerkmale. Es ist diese Betrachtungsweise, die uns manche der eingangs angesprochenen Überraschungen beschert hat. Wie unerwartet schnell ist z.B. die skeptische Generation abgetreten, hat sich das Ende der Ideologie in sein Gegenteil verkehrt, sind im Schoß der auf Wissen und In-

4 Vgl. hierzu auch Norbert Elias (1981: 74): »Die zunehmende Undurchschaubarkeit, die wachsende Komplexität der Verflechtungen, die offensichtlich verringerte Möglichkeit irgendeines einzelnen, selbst des nominell mächtigsten Menschen, für sich allein und unabhängig von anderen Entscheidungen zu treffen, das ständige Hervorgehen von Entscheidungen im Zuge von mehr oder weniger regulierten Machtproben und Machtkämpfen vieler Menschen und Gruppen, alle diese Erfahrungen bringen es Menschen stärker zum Bewußtsein, daß es anderer, unpersönlicherer Denkmittel bedarf, um diese wenig transparenten gesellschaftlichen Zusammenhänge zu begreifen oder gar zu kontrollieren.«

5 Das meint etwa Martin Broicher (1982).

formation basierenden postindustriellen Gesellschaft neue Irrationalismen entstanden. Die Fixierung auf lineare Trends hat dazu geführt, daß uns Entwicklungen wie die Ausbreitung der informellen Ökonomie, die Entdifferenzierungsphänomene z.B. im medizinischen Bereich (Bollinger/Hohl 1981) oder auch die Renaissance des Regionalismus in ihrem scheinbar plötzlichen Auftreten überrascht haben. Nicht, daß es keine Trends z.B. einer wachsenden Differenzierung, Bürokratisierung oder Verwissenschaftlichung gäbe. Sie sind aber, wie Norbert Elias (1976) am Beispiel der politischen Zentralisierung so schön gezeigt hat, oft bloß das Ergebnis der zeitweiligen Dominanz einer Tendenz im Widerspiel gegenläufiger Kräfte und neigen schon deshalb zu Brüchen und Umkehrungen.

Die Konzentration auf langfristige Veränderungen führt außerdem zur Vernachlässigung dessen, was man den prozessualen Mikrobereich nennen könnte, d.h. die Vielzahl kurzfristiger, sich häufig konterkarierender Abläufe und das, was ihnen an Wirkungsmechanismen zugrundeliegt. Gewiß wird bei der Betrachtung längerfristiger gesellschaftlicher Veränderungen oft nach den zentralen Antriebskräften des Prozesses gefragt, ob man diese nun im Klassenantagonismus, den evolutionären Prinzipien von Anpassung und Auslese oder der immanenten Logik einer kognitiven oder moralisch-praktischen Entwicklung sieht. Zur Erklärung kurzfristiger dynamischer Vorgänge, die aus der Summierung und Verflechtung zahlreicher Handlungen unter bestimmten strukturellen Bedingungen hervorgehen, reicht der Hinweis auf einen zentralen Antriebsfaktor jedoch nicht aus. Sowohl die Fragestellungen wie die analytische Perspektive vieler Wandlungstheorien sind insofern wenig geeignet, unser Verständnis für die Systemdynamik der Gegenwartsgeellschaften entscheidend zu erweitern.

Raymond Boudon, der sich vor einigen Jahren ebenfalls einmal mit dem Problem der mangelhaften Erklärungskraft der Soziologie beschäftigt hat, riet damals, es den von ihm für wesentlich erfolgreicher gehaltenen Bevölkerungs- und Wirtschaftswissenschaften nachzutun, die ihren Gegenstand präzise abgrenzen, sich auf die Erfassung weniger Variablen beschränken und die empirische Forschung auf der Basis einer kleinen Anzahl logischer Paradigmen organisieren (Boudon 1979: 31). Die amerikanische Makrosoziologie geht heute teilweise diesen Weg, was nicht zufällig mit der Wiederauf-
erstehung des Homo Oeconomicus etwa in der Public-choice-Theorie oder auch in tauschtheoretischen Ansätzen verbunden ist.⁶ Meiner Ansicht nach

6 Stellvertretend für viele können hier Mancur Olson (1982) und John Chubb (1982) stehen.

ist diese Rezeptur jedoch verfehlt und man braucht, um das zu sehen, nicht einmal auf die offensichtliche Erklärungsschwäche der gängigen ökonomischen Theorien zu verweisen. Niemand wird bestreiten, daß wir mit unseren beschränkten kognitiven Fähigkeiten gar nicht anders können, als zu vereinfachen. Dadurch werden aber Reduktion und Selektivität nicht schon zum Königsweg der Erkenntnis. Der Satz von der notwendigen Eigenkomplexität gilt auch für theoretische Systeme, mit denen man eine in struktureller und dynamischer Hinsicht komplexe und komplizierte Wirklichkeit erfassen will. Angesichts der Eigenart hochentwickelter Gegenwartsgesellschaften erscheint so jedes reduktionistische Forschungsprogramm, erscheinen alle Versuche der Beschränkung auf einige wenige Wirkungsprinzipien oder Strukturaspekte von vornherein als Irrwege. Die theoretische Herausforderung liegt ganz im Gegenteil darin, die Überlagerung verschiedener Strukturen und die Vielfalt von Abhängigkeitsbeziehungen zu erfassen und die vielen, manchmal isoliert voneinander ablaufenden, dann wieder sich gegenseitig beeinflussenden Prozesse gleichzeitig zu sehen. Gemessen an dieser Forderung ist gerade die theoretisch anspruchsvolle Makrosoziologie zu abstrakt und zu selektiv, was ich hier am Beispiel der Systemtheorie erläutern will – womit nicht gesagt ist, daß makrosoziologische Ansätze politökonomischer und kommunikationstheoretischer Provenienz in dieser Hinsicht weniger problematisch wären.

Die Vereinfachung findet zum einen auf der Abbildungsdimension statt. Niemand wird bestreiten, daß selbst ein vierfach ineinandergeschachteltes AGIL-Schema noch eine grobe Vereinfachung der Wirklichkeit ist. Nun ist Abstraktion, d.h. das Denken in Kategorien ohne unmittelbaren Bezug zur Alltagserfahrung, sicher unabweislich. Ebenso unabweislich für eine erklärungskräftige Theorie ist aber der Brückenschlag zurück zur ErfahrungsEbene. Das AGIL-Schema, um bei diesem Beispiel zu bleiben, bezieht sich zwar auf Wirklichkeit, beansprucht aber keine deskriptive Gültigkeit, sondern dient eher als analytisches Ordnungsschema. Das ist in sich keineswegs zu kritisieren. Der Erkenntnisprozeß beginnt mit der kategorialen Ordnung der Welt; begriffliche Ordnungsschemata sind deshalb eigenständige wissenschaftliche Leistungen von hohem Wert. Das gilt auch für die Identifikation genereller Prinzipien, ob diese nun Interpenetration, Komplexitätsreduktion, Differenzierung oder Grenzziehung heißen. Aber wenn nicht einmal versucht wird, die Ordnungsschemata mit Empirie auszufüllen und die behaupteten Mechanismen und Entwicklungstendenzen an der Wirklichkeit zu überprüfen, dann bleibt die Theoriebildung auf halbem Wege stecken. Gleichzeitig vermitteln die umfassenden Abstraktionen leicht den falschen

Eindruck, wir hätten die Struktur und Dynamik unserer Gesellschaften schon begriffen. Jeder, der in der bekannten systemtheoretischen Sprache argumentiert, meint wohl im Zweifelsfall, daß er über Wirklichkeit redet. Trotzdem können wir auf dieser Abstraktionsebene oft nicht mehr sicher sein, ob wir nicht nur in den Ästen semantischer Bäume herumturnen und als eine Art Scholastiker des 20. Jahrhunderts die Glöckchen eines begrifflichen Glasperlenspiels klingen lassen. So kann es kommen, daß wir vielleicht nicht einmal merken, wie wenig wir z.B. die konkrete Binnenstruktur verschiedener funktioneller Teilsysteme – vielleicht mit Ausnahme des politischen – und ihre derzeitigen Veränderungstendenzen kennen. Ähnliches gilt für Prozesse wie die behauptete Verselbständigung von Teilsystemen, die Entwicklung spezifischer Teilrationalitäten oder auch die gegenläufige Tendenz der Interpenetration.

Systemtheoretische Ansätze sind aber nicht nur durch das Maß ihrer Abstraktion von der Wirklichkeit, sondern auch durch eine in inhaltlicher Hinsicht selektive Perspektive gekennzeichnet. Parsons selbst, der hier eher in der Nachfolge Durkheims als Webers steht, war bekanntlich vom Problem sozialer Ordnung fasziniert. Seinem Ansatz ist immer schon kritisch entgegengehalten worden, daß er es kaum erlaube, Wandlungsprozesse, zumal solche, die mit Konflikten zu tun haben, adäquat zu behandeln. Daß Gleichgewichtsmodelle für die Analyse sozialer Prozesse durchaus fruchtbar sein können, hat Neil Smelser (1968) gezeigt. Was dagegen bei Parsons' Ansatz den Zugang zur gesellschaftlichen Dynamik verstellt, ist die selektive Berücksichtigung normativer Strukturen. Dieser Strukturbegriff betont in erster Linie den Aspekt des relativ Stabilen statt der Besonderheit von Anordnungsmustern, und was die Beziehungen zwischen den Elementen des Ganzen betrifft, geraten vor allem normativ geregelte Interaktionen in den Blick. Für das Verständnis dynamischer Vorgänge sind jedoch gerade nicht normativ geregelte Beziehungen und vor allem die weit verästelten und nicht mit stabilen Interaktionsbeziehungen zusammenfallenden funktionellen Abhängigkeiten von ganz besonderer Bedeutung. Eine weitere Folge des auf dem Wege über die Rollentheorie für einen großen Teil der heutigen Soziologie bestimmend gewordenen normativen Paradigmas ist die Vernachlässigung reaktiver Verhaltensprägungen, die ebenfalls für die soziale Dynamik von ganz besonderer Bedeutung sind.

Die neuere deutsche Systemtheorie folgt Parsons zwar nicht in seiner selektiven Betonung normativer Strukturen, aber indem sie ihren Kernbegriff des Handlungssystems als Zusammenhang sinnhaft miteinander verbundener Handlungen versteht, vernachlässigt auch sie zwangsläufig jene wichtigen

indirekten Abhängigkeitsbeziehungen, die z.B. dazu führen können, daß als Folge der amerikanischen Gesetzgebung zur Lebensmittelkennzeichnung über mehrere Schritte hinweg am Ende die Zahl der Badetouristen in Hawaii zurückgeht.⁷ Die Dynamik komplexer sozialer Systeme wird zu einem guten Teil von aggregativen und kumulativen Effekten, von Neben- und Fernwirkungen menschlichen Handelns bestimmt, die typischerweise jenseits des individuellen Sinnhorizonts liegen. Ein selektives Interesse für *Sinnzusammenhänge* geht an diesen Phänomenen leicht vorbei.

Eine weitere folgenschwere Selektivität des Begriffs des Handlungssystems liegt darin, daß er von konkreten Personen abstrahiert, die der Systemumwelt zugerechnet werden (was ähnlich für Parsons' Begriff des »social system« gilt). Obwohl gerade die soziologische Systemtheorie in all ihren Varianten immer wieder Anstrengungen gemacht hat, die mikrosoziologische Analyse sozialen Handelns mit der makrosoziologischen Analyse gesellschaftlicher Prozesse zu verbinden, sind diese Versuche weithin bei bloßen begrifflichen Lösungen stehengeblieben. Handlungstheorie und Systemtheorie können aber nicht schon deshalb als miteinander integriert gelten, weil auf beiden Ebenen dieselben analytischen Kategorien benutzt werden. Ebenso wenig kann eine Gesellschaftstheorie, in der zwar Handlungen vorkommen, aber in der nicht zu erklären versucht wird, warum bestimmte Akteure unter gegebenen Umständen auf eine bestimmte Weise handeln, jemals die Frage beantworten, warum ganz spezifische Selektionen und damit auch Strukturbildungen stattfinden. So gilt auch für diese Ansätze, was Karl Martin Bolte kürzlich im Zusammenhang mit einem Plädoyer für eine stärker subjektorientierte Soziologie gesagt hat:

Obwohl jeder theoretische Ansatz der Soziologie letztlich irgendwie die Tatsache im Blick hat, daß Gesellschaft von Menschen »gemacht« wird und daß Menschen in ihrem Denken und Handeln zu einem nicht unerheblichen Teil Produkte von Gesellschaft sind, lenken bestimmte Theorieansätze ... den Blick des Forschers aber geradezu von dieser Tatsache fort und lassen sie über die Betonung anderer Aspekte fast in Vergessenheit geraten. (Bolte/Treutner 1980: 15)

Die Integration von Handlungs- und Gesellschaftstheorie ist dabei speziell im Hinblick auf die Erklärung von Makrophänomenen prekär. Die Wirkung des jeweiligen sozialen Kontextes für das Handeln von Individuen, aber auch für Struktur und Verhalten von Organisationen wird viel eher systema-

7 Dieses Beispiel findet sich bei Maurice N. Richter (1982: 91).

tisch berücksichtigt als die umgekehrte Richtung, das Entstehen von Makrophänomenen aus der Verflechtung und Summierung motivierten Handelns.

Das Unbehagen über die mangelnde Erklärungskraft von dominanten theoretischen Paradigmen speziell für bestimmte dynamische Phänomene manifestiert sich in jüngster Zeit u.a. in einer Renaissance des Interesses am Phänomen unbeabsichtigter Handlungsfolgen (vgl. Matthes 1981). Nun sind derartige unbeabsichtigte Handlungsfolgen sowohl »ein trivialer Alltagsstatbestand« (van den Daele 1981: 237) als auch ein in den Sozialwissenschaften von Anfang an thematisiertes Phänomen, das, von Popper 1961 zum zentralen Thema sozialwissenschaftlicher Forschung erhoben, schon von den schottischen Moralphilosophen angesprochen wurde (Wippler 1981). Die Renaissance des Themas hat gewiß etwas mit dem Erlebnis mißlungener ökonomischer und gesellschaftspolitischer Steuerung in jüngerer Zeit zu tun (vgl. Zapf 1981: 275). Unbeabsichtigte Handlungsfolgen sind für individuelle und kollektive, private und staatliche Akteure in dem Maße ein praktisches Problem, wie sie zielorientiert handeln, was heißt, daß dieses praktische Problem auf gesellschaftlicher Ebene mit dem Maß unseres Steuerungsanspruchs wächst. Daß dies nicht nur ein spezifisch politischer Steuerungsanspruch sein muß, zeigt symptomatisch das in den USA viel beachtete Buch des Journalisten Richard Louv (1983), in dem er argumentiert, daß die Amerikaner als Volk dabei sind, eine Art von Gesellschaft zu schaffen, die sie so überhaupt nicht wollen. Es ist gerade die hier zum Ausdruck kommende Spannung zwischen kollektiver Verursachung oder gesellschaftlicher Eigendynamik einerseits und Steuerungsansprüchen andererseits, die dem Thema der unbeabsichtigten Handlungsfolge seine dauerhafte Faszinationskraft verleiht. Trotzdem ist van den Daele (1981) zuzustimmen, wenn er die diesem Thema gewidmeten Beiträge des 20. Soziologentages dahingehend zusammenfaßt, daß die theoretische Bedeutung des Konzepts unbeabsichtigter Handlungsfolgen für die Soziologie marginal sei, da die Tatsache des Unbeabsichtigtheits für das, was da geschieht, von eher nebensächlicher Bedeutung ist. Die Diskussion unbeabsichtigter Handlungsfolgen ist theoretisch allerdings insofern durchaus von Interesse, als sie die Aufmerksamkeit auf das Problem der Transformation individueller Handlungen in kollektive Phänomene lenkt.⁸ Die relevanten Aggregateffekte usw. können jedoch genauso gut auftreten, wenn zweckrational handelnde Individuen ihre Ziele er-

8 So argumentiert auch Reinhard Wippler (1981) in seinem Beitrag.

reichen bzw. wenn überhaupt kein intentionales Handeln stattfindet, sondern Routineverhalten, Regelbefolgung oder affektive Reaktionen.

Das Konzept der unbeabsichtigten Handlungsfolgen greift als Erklärungsansatz auch deshalb zu kurz, weil nicht systematisch danach gefragt wird, aufgrund welcher motivationalen und strukturellen Bedingungen bestimmte Arten kollektiver Phänomene entstehen. Hier führen die theoretischen Ansätze von Norbert Elias, Raymond Boudon und Crozier und Friedberg weiter (Elias 1976, 1981; Boudon 1979; Crozier/Friedberg 1977), die unabhängig voneinander entwickelt wurden, aber alle gleichermaßen von der Beobachtung kontraintuitiver oder paradoxer Effekte bzw. unbeabsichtigter kollektiver Folgen individuellen Handelns angeregt wurden. Alle genannten Autoren setzen sich ausdrücklich vom normativen Paradigma ab und wollen mit einer gewissen Emphase den menschlichen Akteur wieder in die soziologische Theorie zurückholen. Gemeinsam ist ihnen schließlich vor allem, daß sie sich für strukturelle Konfigurationen interessieren, die sowohl das Handeln selbst wie auch das – typischerweise unbeabsichtigte – Produkt dieses Handelns prägen.

Am umfassendsten und vermutlich auch bekanntesten ist der Ansatz von Norbert Elias, der einerseits in seiner Zivilisationstheorie zeigt, wie strukturelle Bedingungen die menschlichen Handlungsorientierungen beeinflussen, in seiner Schrift »Was ist Soziologie?« aber zugleich versucht, systematisch eine Morphologie von Verflechtungszusammenhängen zu begründen, die neben einer strukturellen auch eine historisch-dynamische Komponente haben. Die Art des Verflechtungszusammenhangs prägt dabei nicht nur das Handeln, sondern wirkt sich zugleich auf das kollektive Handlungsergebnis aus. Eine der von ihm hierzu formulierten Regeln besagt z.B., daß je zahlreicher die beteiligten Handelnden und je geringer die Machtunterschiede zwischen ihnen sind, das Ergebnis ihrer Interaktion um so weniger zur Realisierung der Ziele irgendeines der Handelnden führen wird.⁹ Diese und ähnliche Regeln mögen relativ leer erscheinen; Elias' (1976) Analyse des Königsmechanismus, der wesentlich an der Entstehung absolutistischer Territorialstaaten beteiligt war, zeigt aber, welches Erklärungspotential seinem Ansatz im Prinzip innewohnt.

Ähnliches gelingt Boudon (1979: 108–143) am Beispiel der paradoxen Auswirkungen verbesserter Bildungschancen auf die soziale Ungleichheit.

9 In der Formulierung von Reinhard Wippler (1978: 160): »Nicht-intendierte soziale Folgen individueller Handlungen«.

Boudon unterscheidet im übrigen systematisch zwischen normativ regulierten und durch faktische Abhängigkeit gekennzeichneten Interdependenzsystemen und konzentriert sich sodann auf die letzteren.¹⁰ Das ist insofern wichtig, als es sehr häufig Abhängigkeitsbeziehungen genau dieser Art sind, die zu den uns überraschenden Ergebnissen gesellschaftlicher Eigendynamik führen. Typischerweise spielen dabei – oft vielgliedrige – Handlungsketten eine Rolle, in denen zwischen den *Handlungsergebnissen* von A und den *Handlungsmöglichkeiten* von B Abhängigkeiten bestehen, die als solche gar nicht beabsichtigt und auch nicht sozial normiert sind; derartige Abhängigkeitsbeziehungen können am Ende als Verstärkung, Bumerangeffekt oder Selffulfilling prophecy gleichsam zu ihrem Anfangspunkt zurückkehren oder sich auch, wie Wellenkreise im Wasser, immer weiter davon entfernen. Während Boudon sich zunächst vor allem für unerwartete Aggregateffekte und weniger für den Einfluß struktureller Konfigurationen auf das Handeln des einzelnen interessierte,¹¹ ist die Akzentuierung bei Crozier und Friedberg fast umgekehrt. Für sie ist die Handlungssituation sowohl für die Wahl unmittelbarer Handlungszwecke wie auch für die Wahl von Strategien entscheidend; sie bietet dem Akteur sozusagen einerseits mögliche Ziele für sein Handeln an und legt ihm andererseits nahe, welche Mittel er einsetzen kann. Diese handlungstheoretische Perspektive ist deshalb so wichtig, weil zur Erklärung kollektiver Phänomene nicht nur Einsicht in Handlungsverflechtungen und -summierungen, sondern auch in die Genese von spezifischen Handlungsweisen nötig ist. Tatsächlich werden wir nicht nur durch unerwartete Ergebnisse kollektiven Handelns, sondern oft auch durch dieses Handeln selbst überrascht, ob es dabei um das Investitionsverhalten von Firmen, den plötzlichen Vandalismus von Jugendlichen oder den Umschwung in der Einstellung zur modernen Technik geht. Verführt vom normativen Paradigma auf der einen und der Survey-Forschung auf der anderen Seite, die Meinungen und Handlungsweisen gern mit demographischen und sozio-ökonomischen Merkmalen von Individuen korreliert, verstehen wir oft zu wenig, wie Menschen in einem bestimmten biographischen Kontext auf spezifische Situationen reagieren bzw. in ihnen agieren. Dabei hat sich ein auf die Be-

10 Ähnliche Unterscheidungen findet man auch sonst gelegentlich in der Literatur; vgl. den abschließenden Beitrag von Fritz W. Scharpf in Hanf/Scharpf (1978, vor allem S. 351) oder auch Jeffrey Pfeffer/Gerald R. Salancik (1978: 78), die zwischen Outcome interdependence and Behaviour interdependence unterscheiden.

11 Das gilt nicht mehr für Raymond Boudon (1984), dessen Buch hier nicht mehr berücksichtigt werden konnte.

schaffenheit der Handlungssituation abstellender Erklärungsansatz hier und da schon hervorragend bewährt, so z.B. bei der Erforschung abweichenden Verhaltens¹², sozialer Bewegungen¹³ oder auch der Informationsnutzung (Dervin 1980). Ein adäquates Verständnis sozialer Dynamik verlangt also nicht nur eine Struktur-und-Prozeß-Theorie auf der Makroebene, sondern auch die systematische Integration der Lebensweltperspektive, allerdings nicht, wie das Randall Collins (1981) will, um Makrophänomene mikrosoziologisch aufzulösen, sondern ganz im Gegenteil, um sie als ihren Bestimmungsgrund zu sehen. Eine solche Forderung mag alte Berührungsängste der Soziologie gegenüber der Psychologie wachrufen. Wir sollten uns dadurch aber nicht zur Blindheit gegenüber der Tatsache verleiten lassen, daß es nicht selten unsere grob vereinfachten anthropologischen Prämissen gewesen sind, die zu Fehlprognosen und Fehlinterpretationen kollektiver Phänomene geführt haben.¹⁴ Unser Verständnis von Vorgängen wie z.B. dem in der Implementationsforschung oft beobachteten Auftreten von massiertem Widerstand und Verweigerung, wo infolge regulierender Interventionen wachsende Konformität erwartet wurde, wäre etwa bei Berücksichtigung der psychologischen Reactance-Theorie von vornherein besser gewesen (vgl. Dickenberger/Gniech 1982); dasselbe gilt für die soziologische Erforschung komplexer Entscheidungsprozesse und die neuere kognitive Psychologie.¹⁵

Kombiniert man die theoretischen Ansätze von Elias, Boudon und Crozier, dann zeichnen sich die Konturen eines analytischen Paradigmas ab, das sich speziell für die Erklärung dynamischer Vorgänge in hochkomplexen sozialen Systemen eignet. Dabei geht es im Kern darum, Systemprozesse nicht nur in ihrer strukturverändernden Wirkung, sondern auch als Folge bestimmter struktureller Konfigurationen und der in ihnen beschlossenen Abhängigkeitsbeziehungen zu begreifen. Der strukturelle Kontext beeinflusst dabei einerseits das konkrete Handeln von Individuen, bestimmt aber gleichzeitig die Aggregateffekte, Nebenwirkungen usw. dieses Handelns.¹⁶ Es geht

12 Abweichendes Verhalten wird hierbei als von situativen Gelegenheiten mitbestimmt gesehen; vgl. Richard A. Cloward (1974).

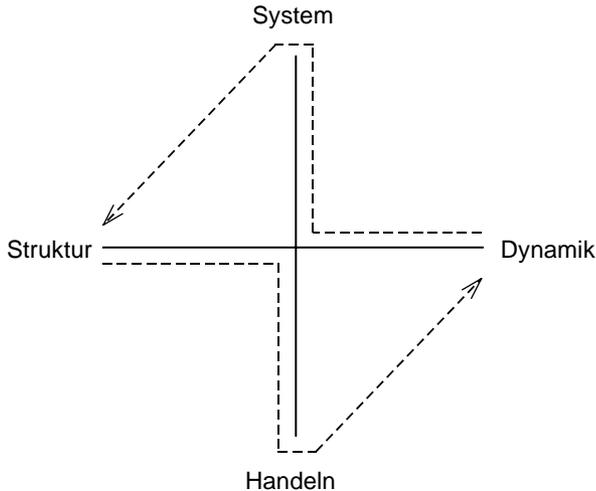
13 Sehr deutlich wird diese Perspektive bei Piven/Cloward (1979).

14 In der Mikrosoziologie, speziell in der Sozialisationsforschung, werden die psychologischen Voraussetzungen sozialer Vorgänge verständlicherweise sehr viel eher systematisch berücksichtigt.

15 Diese Forschungsrichtung wird etwa repräsentiert durch den Band von Carroll/Payne (1976) und durch neuere Arbeiten über die »judgmental heuristics«, die in dem Sammelband von Daniel Kahnemann et al. (1982) dargestellt werden.

16 Raymond Boudon faßt sein sehr ähnliches Paradigma in die Formel $M = M \{ m [S (M')] \}$, in Worten: Das makrosoziologische Phänomen M »est une fonction des actions m, lesquel-

Abb. 1 Wechselbeziehung zwischen System- und Handlungsebene



also darum, gleichzeitig und gleichgewichtig Struktur und Dynamik, Handeln und System miteinander zu verknüpfen, und zwar dergestalt, daß die dynamischen Konsequenzen von Strukturen über das Handeln von Individuen, die Rückwirkung dynamischer Vorgänge auf Strukturen über die Systemeffekte individuellen Handelns erfolgen (Abb. 1).

Um den skizzierten Ansatz gesellschaftstheoretisch fruchtbar zu machen, ist es notwendig, ihn sowohl in systematischer Hinsicht weiterzuentwickeln, wie auch zugleich bezogen auf moderne Gegenwartsgesellschaften zu konkretisieren.¹⁷ Es gibt auch bereits eine ganze Reihe von Einzelarbeiten und Forschungsrichtungen, die als Bausteine einer empirisch fundierten Theorie sozialer Dynamik dienen können. Am ehesten überzeugen dabei vermutlich historisch gesättigte Monographien, die – im Gegensatz zu den meisten eher

les dépendent de la situation S de l'acteur, cette situation étant elle-meme affectée par des données macrosociales M^* (Boudon 1984: 40).

17 Boudon, Crozier und Friedberg konzentrieren sich auf die Erläuterung und beispielhafte Verdeutlichung eines generellen Ansatzes, wobei vor allem die letzteren durchweg unterhalb der gesellschaftlichen Makroebene bleiben. Elias argumentiert zwar systematisch, gesamtgesellschaftlich und historisch, verknüpft diese Aspekte jedoch nur teilweise und wendet seinen Ansatz auch nicht auf heutige Gesellschaften an.

formalen analytischen Ansätzen – jenes Maß an Komplexität erreichen, das nötig ist, um den Eindruck von Wirklichkeitsnähe zu vermitteln. Ein gutes Beispiel solcher Monographien ist die neueste Arbeit von Burkart Lutz (1984), der die Ursachen verschiedener ökonomischer Wachstumsschübe in den westlichen Industriegesellschaften untersucht hat. Gute empirische Beispiele speziell für das Wechselspiel zwischen Steuerungsversuchen und Eigendynamik liefert die Implementationsforschung, wenn sie die Reaktivität politischer Handlungsfelder aufzeigt, die durch die Veränderung der Handlungssituation von Gesetzesadressaten und Vollzugsträgern entsteht (s. etwa Bardach/Kagan 1982, v.a. Kap. 4). Reiches Material bieten auch Untersuchungen über die »Entwicklungsdilemmas« des Wohlfahrtsstaates (Zapf 1983) sowie die Analysen von komplexen Entscheidungsprozessen, in denen zwischen dem auslösenden Entscheidungsproblem und dem schließlichen Entscheidungsergebnis nur noch eine lockere Beziehung besteht.¹⁸ Gerade derartigen empirischen Studien fehlt jedoch leicht das generalisierende Element, so daß sie mehr zu unserem Verständnis einzelner konkreter Abläufe als zur Entwicklung einer über sie hinausgehenden Theorie beitragen. Was deshalb notwendig erscheint, ist der bewußte Versuch eines Brückenschlags zwischen historisch gesättigten empirischen Studien einerseits und einer systematischen Weiterentwicklung des skizzierten Paradigmas andererseits. Auch hierzu gibt es bei näherem Zusehen eine ganze Reihe von Anknüpfungspunkten in den analytischen Kategorien und Fragestellungen bestimmter neuerer Forschungsrichtungen.

Zur Fortführung von Elias' Versuch einer systematischen Analyse der Struktur von Verflechtungszusammenhängen läßt sich etwa auf den organisationssoziologischen Ansatz interorganisatorischer Netzwerke (ION) wie auch auf andere Formen der Netzwerkanalyse sowie auf die mit durchaus ähnlichen Konzepten operierenden Arbeiten zur Politikverflechtung und zum Neokorporatismus zurückgreifen. So unterschiedlich das anstoßgebende Erkenntnisinteresse der genannten Forschungsrichtungen ursprünglich auch gewesen sein mag, so bewußt ist man sich inzwischen der über das Netzwerkkonzept vermittelten Berührungspunkte geworden (vgl. Hanf/Scharpf 1978; Lehmbuch 1984). Den Arbeiten in den genannten Gebieten ist gemeinsam, daß sie sowohl empirisch wie auch auf Generalisierung bedacht sind. Sie beschränken sich auch nicht etwa auf morphologische Überlegun-

18 Das sind die sog. »garbage can decision processes«; vgl. das allgemeine Modell und die empirischen Beispiele bei March/Olsen (1976).

gen, sondern interessieren sich speziell für die dynamischen Konsequenzen bestimmter struktureller Konfigurationen. So wird z.B. zu zeigen versucht, wie neokorporatistische Entscheidungsstrukturen sich auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken (Cameron 1983) oder wie der Netzwerkcharakter der am Vollzug eines Gesetzes beteiligten Implementationsinstanzen den Ablauf und Erfolg von Koordinations- und Steuerungsversuchen, aber auch von kooperativen Handlungsergebnissen beeinflusst (Grunow 1983). Wichtig ist, daß in derartigen Untersuchungen nicht nur gefragt wird, wie bestimmte strukturelle Konfigurationen kollektive Handlungsergebnisse beeinflussen, sondern auch, wie die Netzwerkposition der einzelnen Akteure (zu der natürlich ihre Abhängigkeit von anderen Akteuren gehört) ihre Handlungsstrategien prägt. Vom Ansatz her werden diese Forschungsrichtungen damit der zuvor skizzierten doppelten Fragestellung gerecht.

Allerdings sind nicht nur die einschlägigen Forschungsergebnisse noch lückenhaft. Auch die Ansätze selbst greifen bei der Analyse von realen Verflechtungszusammenhängen insofern noch zu kurz, als es sich bei den untersuchten Netzwerkbeziehungen in der Regel um – vorgeschriebene oder faktische – Interaktionsbeziehungen oder über Personalunion vermittelte Verknüpfungen handelt; die so wichtigen indirekten Abhängigkeitsbeziehungen bleiben dabei meist ausgespart. Genau diese Abhängigkeitsbeziehungen müssen jedoch einbezogen werden, wenn wir verstehen wollen, wie sich in den modernen Gegenwartsgesellschaften die Abhängigkeitsmuster verändert haben – man denke in diesem Zusammenhang nur einmal an die schon erwähnten, umfassenden sozio-technischen Systeme, die teilweise zu einer Zentralisierung der Abhängigkeitsbeziehungen bei gleichzeitigem Verlust eingebauter Pufferzonen oder Redundanzen und damit zu einer ganz bestimmten Art von Verwundbarkeit bestimmter Funktionsbereiche geführt haben, die u.a. für das Auftreten gewisser Arten von Katastrophen entscheidend sind (vgl. hierzu Lagadec 1981).

Auch in anderer Hinsicht ist der Ansatz interorganisatorischer Netzwerke erweiterungsbedürftig. So werden die untersuchten Netze gewöhnlich um einen zentralen Prozeß oder Zweck herum konstruiert, der als Abgrenzungskriterium dient. Es wäre aber wichtig, Verflechtungszusammenhänge als Netzwerk aus Netzwerken zu sehen, als Ergebnis der Überlagerung verschiedener Handlungssysteme.¹⁹ Schließlich bestehen die analysierten Netz-

¹⁹ Grunow (1983: 149) verweist bereits auf die daraus resultierenden »sekundären Verflechtungen«.

werke in der Regel auch nur aus formalen Organisationen, während die nicht organisierten Bestandteile realer Verflechtungszusammenhänge, die Wechselbeziehungen der Organisationen mit dem je eigenen Publikum aus Haushalten und Einzelpersonen fehlen.

Wenn der Netzwerkansatz entsprechend erweitert würde, ließe er sich auch für die vergleichende empirische Analyse der Binnenstruktur verschiedener funktioneller Teilsysteme und ihres Wandels verwenden. Da die in sozialen Netzwerken ablaufenden Interaktionen die ganz konkreten Wechselwirkungsprozesse nicht nur innerhalb, sondern auch zwischen verschiedenen funktionellen Teilsystemen der Gesellschaft darstellen, ist der Ansatz schließlich auch geeignet, das systemtheoretische Gesellschaftsmodell empirisch zu konkretisieren. Die Analyse der Struktur einzelner Politiksektoren (»policy sectors«) ist ein Schritt auf diesem Wege (s. z.B. Knoke/Laumann 1982; Meyer/Scott 1982). Dabei läßt sich dann auch die Rolle von Vermittlungsinstanzen berücksichtigen, die an der Grenze zwischen mehreren Teilsystemen angesiedelt sind und die in jüngster Zeit auch außerhalb des Kreises der Neokorporatismusforscher Aufmerksamkeit gefunden haben.²⁰

Die Analyse verzweigter und mehrgliedriger Abhängigkeitsbeziehungen, die zu nicht ohne weiteres vorhersehbaren Neben- und Fernwirkungen einzelner Ereignisse führen, haben sich andere Forschungsrichtungen zum Thema gewählt, für die hier die Technologiefolgenabschätzung (TA) stehen kann. Wenn auch in vielen der auf praktische Politikberatung abzielenden TA-Studien die Bewertung und gegenseitige Aufrechnung positiver und negativer Technikfolgen im Zentrum der Aufmerksamkeit steht, geht es doch prinzipiell um Versuche der Rekonstruktion oder auch Antizipation jener Kausalketten, die die Ausbreitung und die Folgen der Nutzung einer neuen Technik bestimmen.²¹ Das zuvor skizzierte Paradigma paßt auf diese Prozesse insofern besonders gut, als die interessierenden Technikfolgen Aggregateffekte und mittelbare Wirkungen des motivierten Handelns von Produzenten und Anwendern sind, die mit ihrem Tun auf die Gegebenheiten der eigenen Handlungssituation reagieren. Die gesellschaftlichen Folgewirkungen ihres Handelns sind von diesen Motiven entkoppelt und werden weitgehend von anderen, den Nutzungsmodus prägenden Kontextfaktoren bestimmt. Allerdings schenken die meisten TA-Studien dem strukturellen Substrat und dem Prozeßcharakter der von ihnen untersuchten Auswirkungen

20 Theoretisch etwa bei Helmut Willke (1983); empirisch bei Ulla Foemer (1981).

21 Zwei Beispiele sind: Ithiel de Sola Pool (1977), BMFT (1983).

keine besondere Aufmerksamkeit. Die Prozesse hängen, sozialwissenschaftlich gesprochen, in der Luft, wodurch Abschätzungen des Auftretens oder Ausbleibens bestimmter, bereits vorher als abhängige Variable definierter Folgewirkungen dem Leser auch leicht als unzureichend begründet, ja als Resultat der Methode »Pi mal Daumen« erscheinen. Es käme also darauf an, das Nachzeichnen vielgliedriger Wirkungsketten systematisch mit einer Analyse der sozialen Strukturen, der Netzwerke aus organisierten und nicht-organisierten Akteuren zu verbinden, deren Handeln dabei eine Rolle spielt. Entsprechende Brückenschläge werden neuerdings bereits versucht, so etwa in La Portes (1984) Konzept von Technik als sozialer Organisation. Was in sozialen Systemen geschieht, ist natürlich nicht nur eine komplexe Aufsummierung bloßer Anpassungsreaktionen, wie sie bei TA-Studien im Vordergrund stehen. Erlebte Abhängigkeiten, erduldeten Schädigungen durch das Tun von Akteuren, mit denen man noch nicht einmal in direkter Beziehung steht, lösen Gegenwehr aus und Versuche, die betreffenden Abhängigkeitsbeziehungen umzugestalten. Staatliche Steuerungsbemühungen, aber auch das Entstehen formaler Organisationen und ihre Verknüpfung zu interorganisatorischen Netzwerken mit geregelten Interaktionsbeziehungen oder die Entwicklung neokorporatistischer Entscheidungsstrukturen sind allesamt das Ergebnis derartiger Handlungsstrategien.²² Es erübrigt sich fast zu betonen, daß die neu geschaffenen Strukturen die Handlungssituation der Akteure in einer oft kaum vorausgesehenen Art verändern und so am Ende z.B. neben oder sogar anstatt der erstrebten Handlungskoordination eine gegenseitige Blockierung bewirken.

Negative Externalitäten oder Fernwirkungen als Folge indirekter Abhängigkeitsbeziehungen wie auch Aggregateffekte, die durch die schlichte Aufsummierung paralleler Einzelhandlungen entstehen, sind nur zwei – und zudem eher simple – Varianten dynamischer Effekte. Theoretisch interessanter sind die von Thomas Schelling (1978) so genannten interaktiven Effekte, die durch unbeabsichtigte wechselseitige Beeinflussung zustandekommen bzw. die von Boudon analysierten Kompositionseffekte. Diesem zentralen Teil des skizzierten Paradigmas ist bisher in den Sozialwissenschaften noch relativ wenig Aufmerksamkeit geschenkt worden, was wesentlich mit der Konzentration auf Interaktionsbeziehungen zusammenhängt.²³ Selbst Boudon

22 Die spontan weniger naheliegende Anwendung dieser Perspektive auf Organisationen findet sich besonders deutlich bei Pfeffer/Salancik (1978), die verschiedene Strategien behandeln, wie Organisationen ihre Abhängigkeitsbeziehungen umgestalten können.

23 Eine wichtige Ausnahme stellt die – charakteristischerweise nicht publizierte – Arbeit von

hat nicht versucht, die verschiedenen Typen der von ihm analysierten Kompositionseffekte systematisch mit der Struktur von Verflechtungszusammenhängen zu verknüpfen und die Prozeßmechanismen zu identifizieren, die dabei eine Rolle spielen. Dabei gibt es viele vorzügliche, vor allem auch empirische Analysen sozialer Prozesse, in denen derartige Mechanismen dargestellt werden. In der Literatur über soziale Bewegungen findet sich z.B. reichhaltiges Material über Eskalationsmechanismen im Rahmen von Konfliktprozessen, die aus antagonistischen Strukturen erwachsen.²⁴ Von anderer Art sind die Mechanismen und strukturellen Ausgangsbedingungen kumulativer Prozesse, bei denen bestimmte Sättigungseffekte oder das Überschreiten von Schwellenwerten eine Rolle spielen. Den eher im Mikrobebereich liegenden Beispielen, die Schelling (1978) hier zu Illustration benutzt – Veränderung räumlicher Verteilungsmuster und Besuchsfrequenzen von Veranstaltungen – könnte man auf gesellschaftlicher Ebene die von Offe (1975: Kap. 3) analysierten Mechanismen an die Seite stellen, die dazu führen, daß Recht und Geld als Steuerungsmittel infolge kumulierender negativer Nebenwirkungen an Wirksamkeit verlieren. Von großer Bedeutung sind auch strukturelle Spannungen, die sich aus der Gleichzeitigkeit von Bedürfnissen oder Handlungszielen ergeben, deren Maximierung sich gegenseitig ausschließt, so wie das bei Zentralisierung und Dezentralisierung, Koordination und Autonomie oder Flexibilität und Dauerhaftigkeit ist. Derartige strukturelle Ambivalenzen können entweder zu einem Nebeneinander von Trend und Gegenbewegung oder auch zu Oszillationen führen; Norbert Elias' bereits erwähnte Analyse des Wechselspiels von Zentralisierung und Dezentralisierung im Prozeß der Staatenbildung ist eines von vielen möglichen Beispielen. Analytisch besonders anspruchsvoll sind schließlich bestimmte Arten von Kombinationseffekten, die sich entweder aus dem zufälligen (d.h. möglichen, aber nicht notwendigen, keiner Regel folgenden) Zusammentreffen verschiedener Umstände in einer Situation oder aus der wechselseitigen Beeinflussung mehrerer gleichzeitiger, aber im wesentlichen getrennt nebeneinanderlaufender Prozesse ergeben. Für den ersten Typ können Katastrophen (Turner 1978), für den zweiten der von Max Weber analysierte abendländische Rationalisierungsprozeß, aber auch die von Burkart Lutz (1984)

Birgitta Nedelmann (1982) dar, die unter Mitwirkung von Martin Broicher und Karl-Heinz Korn eine vorzügliche Textsammlung zusammengestellt und eingeleitet hat.

24 Ein gutes Beispiel für ein anspruchsvolles theoretisches Konzept zur Analyse sozialer Bewegungen, das in vieler Hinsicht dem hier skizzierten analytischen Paradigma entspricht, ist die Arbeit von Tilly (1978).

untersuchten Wachstumsschübe, die jeweils auf ganz besonderen Faktorenkonstellationen beruhen, als Beispiele dienen.

Gerade die zuletzt genannten Kombinationseffekte erinnern nachdrücklich an den kontingenten Charakter eigendynamischer, also nicht geplanter sozialer Abläufe. Unfälle und Katastrophen, aber auch Entdeckungen und Erfindungen, Revolutionen und Kriege werden durch die jeweiligen Umstände ermöglicht, vielleicht sogar nahegelegt, aber wann, ja sogar ob sie stattfinden, ist nicht determiniert. Je eher dabei ein bestimmtes Ereignis erwartbar ist und je deutlicher es entweder wiederholte, nicht darauf abzielende Handlungen oder einzelne, das Ereignis bewußt anstrebende Handlungen voraussetzt, um so eher läßt sich ihr Eintreten verhindern. Erkennbar zu irreversiblen Umweltschädigungen führendes Verhalten läßt sich, wenn diese Folge nicht zu plötzlich auftritt, unterbinden, revolutionäre Situationen können entschärft und Eskalationen gestoppt werden. Gesellschaftliche Entwicklung ist das Resultat des ständigen Wechselspiels von Eigendynamik und Steuerungsversuchen. Ob wir diese Entwicklung besser zu beherrschen lernen, hängt nicht nur von guten Absichten, sondern auch von rechtzeitigen Einsichten ab. Die Theorie sozialer Dynamik, die dieses leisten könnte, liegt noch nicht ausformuliert vor, aber es gibt einen Weg, der dahin führt, und viele von uns sind auf ihm bereits unterwegs. Die Soziologie hat die theoretische Herausforderung erkannt und aufgenommen.

Literatur

- Bardach, Eugene/Robert A. Kagan, 1982: *Going by the Book. The Problem of Regulatory Unreasonableness*. Philadelphia: Temple University Press.
- Berger, Peter, 1983: Die Krise, sofern es sie gibt ... In: *Soziale Welt* 34, 228–251.
- BMFT (Bundesministerium für Forschung und Technologie, Hrsg.), 1983: *Technologie, Wirtschaftswachstum und Beschäftigung*. Bonn: BMFT.
- Bollinger, Heinrich/Joachim Hohl, 1981: Auf dem Weg von der Profession zum Beruf. Zur Deprofessionalisierung des Ärzte-Standes. In: *Soziale Welt* 32, 440–464.
- Bolte, Karl-Martin/Erhard Treutner (Hrsg.), 1980: *Subjektorientierte Arbeits- und Berufssoziologie*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Boudon, Raymond, 1979: *La Logique du Social*. Paris: Hachette.

- , 1979a: *Widersprüche sozialen Handelns*. Darmstadt: Luchterhand.
- , 1984: *La place du désordre*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Broicher, Martin, 1982: Zu den Begriffen »Sozialer Prozeß« und »Eigendynamik«.
In: Birgitta Nedelmann et al. (Hrsg.), *Eigendynamische soziale Prozesse*. Manuskript. Köln, 74–92.
- Cameron, David R., 1983: Social Democracy, Corporatism, and Labor Quiescence in Advanced Capitalistic Societies. Paper prepared for the SSRC Conference on Order and Conflict in Western Capitalism. Buchenbach b. Freiburg.
- Carroll, John S./John W. Payne, 1976: *Cognition and Social Behaviour*. New York: Wiley.
- Chubb, John, 1982: *Interest Groups and the Bureaucracy. The Politics of Energy*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Cloward, Richard A., 1974: Illegitime Mittel, Anomie und abweichendes Verhalten.
In: Fritz Sack/René König (Hrsg.), *Kriminalsoziologie*. Frankfurt a.M.: Akademische Verlagsgesellschaft, 314–338.
- Collins, Randall, 1981: On the Microfoundations of Macrosociology. In: *American Journal of Sociology* 86, 984–1014.
- Crozier, Michel/Erhard Friedberg, 1977: *L'Acteur et le Système*. Paris: Editions du Seuil.
- Daele, Wolfgang van den, 1981: »Unbeabsichtigte Folgen« sozialen Handelns – Anmerkungen zur Karriere des Themas. In: Joachim Matthes (Hrsg.), *Lebenswelt und soziale Probleme. Verhandlungen des 20. Deutschen Soziologentages zu Bremen 1980*. Frankfurt a.M.: Campus, 237–245.
- Dervin, Brenda, 1980: Communication Gaps and Inequities. Moving Toward a Reconceptualization. In: Brenda Dervin/Melvin J. Voigt (Hrsg.), *Progress in Communication Sciences, Vol II*. Norwood, NJ: Ablex Publishing Corporation, 73–112.
- Dickenberger, Dorothee/Gisela Gniech, 1982: The Theory of Psychological Reactance. In: Martin Irlé (Hrsg.), *Studies in Decision Making*. Berlin: de Gruyter, 311–341.
- Elias, Norbert, 1976: *Über den Prozeß der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*. Bd. 2: *Wandlungen der Gesellschaft. Entwurf zu einer Theorie der Zivilisation*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- , 1981: *Was ist Soziologie?* München: Juventa Verlag.
- Fischhoff, Baruch, 1982: For Those Condemned to Study the Past. Heuristics and Biases in Hindsight. In: Daniel Kahnemann et al. (Hrsg.), *Judgement under Uncertainty. Heuristics and Biases*. Cambridge: Cambridge University Press, 335–351.
- Foemer, Ulla, 1981: *Zum Problem der Integration komplexer Sozialsysteme am Beispiel des Wissenschaftsrates*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Grunow, Dieter, 1983: Interorganisationsbeziehungen im Implementationsfeld und ihre Auswirkungen auf die Umsetzung und die Zielerreichung politischer Pro-

- gramme. In: Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 142–167.
- Hanf, Kenneth/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), 1978: *Inter-Organizational Policy-Making. Limits to Coordination and Central Control*. London: Sage.
- Hayek, Friedrich A. von, 1972: *Die Theorie komplexer Phänomene*. Tübingen: Mohr.
- Jonas, Hans, 1976: Responsibility Today. The Ethics of an Endangered Future. In: *Social Research* 43, 77–97.
- Kahnemann, Daniel, et al. (Hrsg.), 1985: *Judgement under Uncertainty. Heuristics and Biases*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Knocke, David/Edward O. Laumann, 1982: The Social Organization of National Policy Domains. An Exploration of Some Structural Hypotheses. In: Peter V. Marsden/Nan Lin (Hrsg.), *Social Structure and Network Analysis*. Beverly Hills: Sage, 255–270.
- Lagadec, Patrick, 1981: *Le risque technologique majeur*. Paris: Pergamon.
- La Porte, Todd, 1984: *Technology as Social Organization*. IGS Studies in Public Organization. Working Paper No. 84–1. Berkeley: University of California Press.
- Lehmbruch, Gerhard, 1984: Concertation and the Structure of Corporatist Networks. In: John H. Goldthorpe (Hrsg.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism. Studies in the Political Economy of West European Nations*. Oxford: Clarendon Press, 60–80.
- Louv, Richard, 1983: *America II*. Los Angeles: Tarcher Verlag.
- Lutz, Burkart, 1984: *Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des zwanzigsten Jahrhunderts*. Frankfurt a.M.: Campus.
- March, James G./Johan P. Olsen, 1976: *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Matthes, Joachim (Hrsg.), 1981: *Lebenswelt und soziale Probleme. Verhandlungen des 20. Deutschen Soziologentages zu Bremen 1980*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Meyer, John W./Richard Scott, 1982: *The Organization of Institutional Sectors*. Project Report Nr. 82-A14, July 1982. Stanford: Stanford University.
- Mintzberg, Henry, 1979: *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Nedelmann, Birgitta, et al. (Hrsg.), 1982: Eigendynamische soziale Prozesse. Manuskript. Köln.
- Offe, Claus, 1975: *Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Olson, Mancur, 1982: *The Rise and Decline of Nations. Economic Growth, Stagflation, and Social Rigidities*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Pfeffer, Jeffrey/Gerald R. Salancik, 1978: *The External Control of Organizations*. New York: Harper & Row.
- Piven, Frances F./Richard Cloward, 1979: *Poor People's Movements. Why They Succeed, How They Fail*. New York: Pantheon Books.

- Pool, Ithiel de Sola (Hrsg.), 1977: *The Social Impact of the Telephone*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Richter, Maurice N., 1982: *Technology and Social Complexity*. Albany: State University of New York Press.
- Scharpf, Fritz W., 1978: Interorganizational Policy Studies. Issues, Concepts and Perspectives. In: Kenneth Hanf/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*. London: Sage, 345–370.
- Schelling, Thomas C., 1978: *Micromotives and Macrobehaviour*. New York: Norton.
- Serres, Michel, 1984: *Der Parasit*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Smelser, Neil J., 1968: Toward a General Theory of Social Change. In: Neil J. Smelser, *Essays in Sociological Explanation*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Tilly, Charles, 1978: *From Mobilization to Revolution*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Turner, Barry A., 1978: *Man-Made Disasters*. London: Taylor & Francis.
- Wagner, David G./Joseph Berger, 1983: Do Sociological Theories Grow? Bericht des Laboratory for Social Research, Stanford University. Stanford.
- Wippler, Reinhard, 1978: Nicht-intendierte soziale Folgen individueller Handlungen. In: *Soziale Welt* 29, 155–179.
- , 1981: Erklärungen unbeabsichtigter Handlungsfolgen: Ziel oder Meilenstein soziologischer Theoriebildung? In: Joachim Matthes (Hrsg.), *Lebenswelt und soziale Probleme. Verhandlungen des 20. Deutschen Soziologentages zu Bremen 1980*. Frankfurt a.M.: Campus, 246–261.
- Willke, Helmut, 1983: *Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie*. Königstein/Ts.: Athenäum.
- Zapf, Wolfgang, 1981: Zur Theorie und Messung von »side effects«. In: Joachim Matthes (Hrsg.), *Lebenswelt und soziale Probleme. Verhandlungen des 20. Deutschen Soziologentages zu Bremen 1980*. Frankfurt a.M.: Campus, 275.
- , 1983: Entwicklungsdilemmas und Innovationspotentiale in modernen Gesellschaften. In: Joachim Matthes (Hrsg.), *Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg 1982*. Frankfurt a.M.: Campus, 293–308.

Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung (1988)

1 Das analytische Potential der Theorie sozialer Differenzierung

Die Theorie sozialer Differenzierung stellt keine Einheit dar, sondern kennt eine größere Zahl von Varianten, wobei sich nicht nur moderne Autoren von den sozialwissenschaftlichen Klassikern unterscheiden, sondern auch innerhalb der ersten Gruppe wichtige Unterschiede existieren. Die Klassiker der Differenzierungstheorie, allen voran Adam Smith und Emile Durkheim, sprachen noch von gesellschaftlicher Arbeitsteilung und konzentrierten ihre Aufmerksamkeit auf die Vervielfältigung von Berufen oder produktiven Tätigkeiten. Sie konstatierten – das gilt auch für Herbert Spencer – einen gradlinigen Entwicklungstrend von der segmentären, d.h. aus vielen gleichartigen Elementen zusammengesetzten einfachen Gesellschaft zur hochgradig arbeitsteiligen modernen Gesellschaft. Inzwischen ist das Konzept der Arbeitsteilung zum Konzept der sämtliche Lebensbereiche umfassenden funktionellen Differenzierung generalisiert und damit auch der Begriff des funktionellen Teilsystems eingeführt worden. Neben – bzw. in historischer Abfolge zwischen – die beiden Differenzierungsformen segmentär und arbeitsteilig / funktionell sind weitere Formen getreten, vor allem die Stratifikation und die Differenzierung von Zentrum und Peripherie. Das dominante Paradigma sozialer Differenzierung wird heute von der Systemtheorie repräsentiert, wobei sich allerdings die Ansätze von Talcott Parsons, Neil Smelser, Richard Münch und Niklas Luhmann noch einmal in vielen wichtigen Punkten unterscheiden. Neben diesem dominanten Paradigma gibt es eine Reihe eher handlungstheoretisch orientierter Ansätze, wie sie etwa von Dietrich Rueschemeyer, Shmuel N. Eisenstadt und dem an Max Weber anknüpfenden Wolfgang Schluchter repräsentiert werden. Die nachfolgenden Überlegungen nehmen zwar ihren – kritischen – Ausgangspunkt beim systemtheoreti-

schen Paradigma, stützen sich dann jedoch, wie deutlich werden wird, eher auf handlungstheoretische Ansätze.

Die Theorie sozialer Differenzierung, und vor allem ihre besonders gut entwickelte systemtheoretische Variante, berührt lediglich einen Teil dessen, was unter einem umfassenden Begriff von Gesellschaftsstruktur und gesellschaftlichem Wandel zu behandeln wäre. Das liegt weniger daran, daß die Differenzierungstheorie sich etwa nur auf Strukturaspekte bezöge, Entwicklungs- und Veränderungsprozesse dagegen einer anderen Theorie, z.B. der Evolutionstheorie, als Gegenstand überließe. Schon das Wort Differenzierung läßt sich auch prozessual verstehen, und so gehören denn auch von Anfang an Aussagen über den Wandel und die Abfolge verschiedener Differenzierungsformen und Aussagen über die Faktoren, die diese Entwicklung antreiben, mit zur Differenzierungstheorie. In der jüngeren Systemtheorie sind dabei zunehmend Evolutionskonzepte wie die Trias von Variation, Selektion und Retention eingesetzt worden, und zwar nicht nur zur Erklärung von Differenzierungsvorgängen, sondern auch als Dimension, entlang derer Differenzierung stattfindet (Luhmann 1976, 1978). Allerdings sind die Konzepte, die klassische Differenzierungstheoretiker und moderne Systemtheoretiker zur Erklärung des Differenzierungsprozesses bereitstellen, aus der Perspektive handlungstheoretisch orientierter Autoren, denen es um eine möglichst zureichende kausal-genetische Analyse geht, unzureichend. Eine empirisch adäquate Analyse realer Differenzierungsvorgänge setzt etwa für Rueschemeyer voraus, das interessegeleitete Handeln mächtiger Akteure als wesentlichen (wenn auch nicht einzigen) Faktor zu berücksichtigen, und erst wo dieses geschieht, will er von einer Prozeßanalyse der Arbeitsteilung sprechen (Rueschemeyer 1986: 52). Hierbei denkt Rueschemeyer freilich nicht daran, Differenzierung als zielgenaue Realisierung der Interessen *einzelner* Akteure mit einem überlegenen gesellschaftlichen Einflußpotential zu begreifen. Differenzierungsvorgänge gehen in seiner Perspektive vielmehr oft aus komplexen Akteurkonstellationen hervor, wobei das faktische Resultat der aufeinander einwirkenden Handlungsstrategien der Akteure so von keinem der Beteiligten gewollt war.

Ganz abgesehen davon, ob soziale Differenzierungsvorgänge im Rahmen systemtheoretischer Ansätze hinreichend erklärt werden können, thematisiert die Differenzierungstheorie auch nach ihrem eigenen Anspruch lediglich einen, wenn auch zentralen Aspekt gesellschaftlicher Entwicklung. Bei Parsons etwa wird der Prozeß wachsender funktioneller Differenzierung durch die Prozesse zunehmender Inklusion, Wertegeneralisierung und Normenspezifizierung flankiert (Parsons 1975: 39–43, 1971). Eisenstadt (1964: 378)

hat gleichfalls darauf hingewiesen, daß nicht aller Wandel auf der Dimension sozialer Differenzierung stattfindet.

Auch in struktureller Hinsicht bekommt eine Theorie, der es zunächst vor allem um die Gleich- oder Ungleichartigkeit der Teile eines sozialen Ganzen geht, relationale Strukturaspekte wie den der Herrschaftsordnung weniger leicht in den Blick. Obwohl gelegentlich der Versuch gemacht wird, Hierarchie und Schichtung gemeinsam unter den Begriff der vertikalen Differenzierung zu bringen (z.B. Hondrich 1986: 49), ist doch – mit Weber und Dahrendorf – zu betonen, daß es sich bei Herrschaft, im Gegensatz zur rangmäßigen Schichtung, um eine soziale *Beziehung* handelt. In der Tat trennen andere Theoretiker (auch Luhmann) deutlich zwischen stratifikatorischer Differenzierung als Rangdifferenzierung einerseits und Machtbeziehungen, die als Bestandteil des politischen Systems erscheinen, andererseits. Damit aber ist »Hierarchie« keine auf gleicher analytischer Ebene liegende Alternative zu »Stratifikation«, sondern lediglich *ein* Aspekt funktioneller Differenzierung, und es wird dann schwierig, Gesellschaften des Typs, wie sie Wittfogel in seinem Buch »Oriental Despotism« (1981) behandelt, in den Kategorien der üblichen Differenzierungsformen zu beschreiben. Sie sind weder, wie segmentäre Gesellschaften, durch das Nebeneinander von Großhaushalten oder Familienverbänden noch, wie moderne Gesellschaften, durch eine Vielzahl funktioneller Teilsysteme gekennzeichnet, lassen sich aber auch nicht wie die mittelalterliche Ständegesellschaft als stratifiziert beschreiben; ihr dominantes Strukturprinzip ist vielmehr die alles umfassende bürokratische Herrschaftsordnung. Für eine *Struktur*analyse sind differenzierungstheoretische Kategorien dementsprechend ergänzungsbedürftig.

In der Entwicklung der Theorie sozialer Differenzierung hat es in jüngerer Zeit eine wichtige Akzentverschiebung gegeben, die mit einem Wandel des Konzepts des sozialen Systems zusammenhängt. Hat man sich zunächst in differenzierungstheoretischer Perspektive vor allem für die Veränderung der dominanten Differenzierungsformen interessiert, also gewissermaßen für die (wechselnde) Art, wie ein soziales Ganzes auf oberster gesellschaftlicher Ebene in Teile zerlegt wird, dann fragen sozialwissenschaftliche Systemtheoretiker in neuerer Zeit eher nach der Bildung von Teilsystemen innerhalb eines größeren Ganzen. Dem ersten Ansatz entspricht das Systemkonzept des aus Teilen zusammengesetzten Ganzen, dem zweiten dagegen die Vorstellung, daß Systeme durch die Fähigkeit zur Grenzerhaltung und Identitätsbewahrung gegenüber ihrer Umwelt gekennzeichnet sind.

Das zuerst genannte Systemkonzept war für die mit Begriffen wie segmentär, stratifiziert und arbeitsteilig operierende Differenzierungstheorie prä-

gend und ist, wo diese Begriffe benutzt werden, wohl oft noch die dominante Perspektive. Hierher gehört auch die Vorstellung einer Stufenfolge von mehreren Differenzierungsebenen und damit der Hinweis, daß die auf oberster Gesellschaftsebene zunächst unterschiedenen Segmente, Schichten oder funktionellen Teilsysteme ihrerseits intern differenziert sind, Familien (als Segmente) z.B. funktionell, Schichten, indem sie aus Familien zusammengesetzt sind, segmentär. Die analytisch wichtige Unterscheidung mehrerer Differenzierungsebenen darf im übrigen weder mit der Unterscheidung verschiedener analytischer Systemebenen (bei Parsons: kulturell, sozial, personal, organismisch; bei Giesen: symbolisch, normativ, sozial – siehe Giesen/Schmid 1987) noch mit der Unterscheidung zwischen dominanten und sekundären Differenzierungsformen verwechselt werden; auch eine sekundäre, d.h. eine Gesellschaft erst in zweiter Linie prägende Differenzierungsform, wie es in funktionell differenzierten Gesellschaften die soziale Schichtung sein mag, ist eine Differenzierung auf oberster Gesellschaftsebene.¹

Die klassische Vorstellung von Differenzierung als Untergliederung eines Ganzen in Teile läßt sich als Dekompositionsparadigma bezeichnen, was im übrigen nicht nur strukturell, sondern auch prozessual, d.h. im Sinne von Differenzierung als einem Prozeß der Zerlegung eines Ganzen, gilt. Eine solche Vorstellung des Differenzierungsprozesses findet man bereits bei Durkheim, der etwa in seinem Buch über die Arbeitsteilung sagte: »Die Arbeitsteilung kann also nur im Schoß einer schon existierenden Gesellschaft eintreten« (Durkheim 1977: 317). Parsons präzisiert dies, wenn er »Differenzierung« so erläutert:

Eine Einheit ..., die einen relativ gut definierten Platz in der Gesellschaft einnimmt, teilt sich in Einheiten oder Systeme (für gewöhnlich zwei) auf, die sich hinsichtlich ihrer Struktur *sowie* ihrer funktionalen Bedeutung für das größere System unterscheiden. (Parsons 1975: 39)

Neil Smelser hängt derselben Vorstellung an, wenn er sagt:

When *one* social role or organization becomes archaic under changing historical conditions, it differentiates ... into *two or more* roles or organizations which function more effectively in the new historical circumstances.

(Smelser 1960: 2)

1 Die fehlende Unterscheidung zwischen Differenzierungsebenen und dominanten bzw. sekundären Differenzierungsformen kann u.a. dazu führen, daß man den Primat funktioneller Differenzierung in entwickelten Gegenwartsgesellschaften mit dem Hinweis auf die Ubiquität anderer Differenzierungsformen bestreitet; so Hondrich (1987).

Das Dekompositionsparadigma liegt auch noch dem berühmten AGIL-Schema von Parsons zugrunde, wenn er es zur Beschreibung der vier großen gesellschaftlichen Teilsysteme benutzt, die sich durch funktionelle Differenzierung bilden.

In dem Augenblick, in dem der Systembegriff anstelle der inneren Ordnung eines Ganzen seine Abgrenzung von einer Umwelt thematisiert, geraten andere Fragestellungen ins Blickfeld. Mit dieser Verschiebung wird aus der Differenzierungstheorie klassischer Prägung, die sich für die Eigenart verschiedener Differenzierungsformen und ihre historische Abfolge interessiert, eine Theorie der (Sub-)Systembildung, die sich insbesondere für die Analyse der Herausbildung funktioneller Teilsysteme eignet. Dabei wird der Schlüsselbegriff Differenzierung zunehmend vom Begriff der Ausdifferenzierung verdrängt, der die Aufmerksamkeit von der Betrachtung ganzer Gesellschaften fort und auf die genauere Analyse einzelner Teilsysteme hin lenkt. Mit der Ausdifferenzierung taucht grundsätzlich die komplementäre Frage nach der Innendifferenzierung der Teilsysteme auf. Bei der Beschreibung der Innendifferenzierung ließen sich wieder die klassischen Strukturkategorien segmentär, stratifikatorisch und funktionell anwenden; Autoren, die in der Kategorie von Ausdifferenzierung denken, interessieren sich jedoch für diese strukturellen Aspekte oft weniger als z.B. für die Mechanismen der Grenzziehung und des Austausches zwischen System und Umwelt.

Das Erkenntnisinteresse der Theorie sozialer Differenzierung hat sich im Wechsel der Perspektiven von der Frage nach den grundlegenden Formen sozialer Ordnung auf die Frage nach der Erfüllung zentraler gesellschaftlicher Bestandsvoraussetzungen verschoben. Dabei erfährt die gesellschaftliche Arbeitsteilung bzw. die Ausbildung funktioneller Teilsysteme ungeachtet möglicher Folgeprobleme eine grundsätzlich positive Einschätzung als leistungssteigernde evolutionäre Errungenschaft. Für Durkheim (1977) macht erst Arbeitsteilung die Existenz einer wachsenden Bevölkerung auf gleichem Raum möglich, Parsons (1971: 115–119) spricht im Zusammenhang mit sozialer Differenzierung von »adaptive upgrading«, und für Smelser (1968) stellen Differenzierungsvorgänge ausdrücklich soziale Problemlösungen dar. Selbst wenn dabei der funktionalistische Fehlschluß vermieden wird, das Erfordernis von Leistungssteigerung bzw. Systemerhaltung für die Ursache sozialer Differenzierung zu halten, wird wenigstens unterstellt, daß die als zweckmäßig erfahrenen strukturellen Arrangements im Prozeß sozialer Evolution vorzugsweise selektiert und stabilisiert werden. Sowohl der simple Funktionalismus wie der schon von Robert K. Merton vertretene evolutionäre Funktionalismus sind oft und ausführlich kritisiert worden (zu-

sammenfassend: Schimank 1985a). Schon Durkheim hat betont, daß eine funktionalistische Existenzbegründung beliebiger sozialer Tatsachen kausal-genetisch unzulänglich und historisch nicht haltbar ist (Durkheim 1895) – eine Auffassung, die heute vor allem von handlungstheoretisch denkenden Autoren unterstrichen wird. Für ein kausal-genetisches Erkenntnisinteresse muß die Funktionalität realer Differenzierungsvorgänge eine empirische Frage bleiben; das aber verlangt einen theoretischen Ansatz, der das Augenmerk ausdrücklich darauf lenkt, daß in der gesellschaftlichen Entwicklung falsche Wege gewählt und auch bis zum bitteren Ende gegangen werden können, daß Chancen endgültig vertan und selbst unabweisliche Bedürfnisse unter Umständen nicht erfüllt werden.

Die Kritik an einer Differenzierungstheorie, die funktionalistisch argumentiert, ist allerdings nur soweit gerechtfertigt, wie damit tatsächlich beansprucht wird, eine zureichende kausal-genetische Erklärung für einzelne beobachtbare Strukturveränderungen zu geben. Die funktionalistische Differenzierungstheorie etwa eines Talcott Parsons verfolgt jedoch nicht unbedingt ein derartiges Erkenntnisinteresse. Der Funktionalismus interessiert sich generell weniger für die Ursachen als für die problemlösenden Qualitäten struktureller Tatbestände, und anstatt nach konkreten Begründungszusammenhängen fragt er nach generellen Voraussetzungen bestimmter sozialer Entwicklungen. Darum bezeichnet etwa Boudon die Modelle sozialer Differenzierung von Parsons und Smelser ausdrücklich als eher metatheoretisch denn empirisch (Boudon 1984: 215). Auch Michael Schmid (1982: 174) kennzeichnet die Parsonssche Theorie – mit Mark Granovetter – als nicht-empirisch und unfähig, vermutlich aber auch nicht daran interessiert, den faktischen Gang gesellschaftlicher Wandlungen zu erklären. Sowohl die behauptete Abfolge verschiedener Differenzierungsformen wie das Schema der vier funktionellen Teilsysteme stellen demnach eher analytische Interpretationsraster dar, die durch Subsumtion ausgewählter empirischer Fakten plausibilisiert werden, zur kausal-genetischen Erklärung dieser Fakten jedoch wenig beitragen und dies wohl auch nicht beanspruchen. Strukturell-funktionale Theorien sozialer Differenzierung sind damit im strikten Sinne nicht empirisch überprüfbar, können aber gleichwohl auf *mögliche* Differenzierungsvorgänge, *mögliche* problematische Folgen und *mögliche* Reaktionen auf derartige Folgeprobleme hinweisen.

Diese Bemerkungen zum methodologischen Status insbesondere systemtheoretischer Ansätze, die aufs engste mit dem Konzept funktioneller Teilsysteme verbunden sind, müssen im Auge behalten werden, wenn im folgenden der Versuch gemacht wird, ein Konzept gesellschaftlicher Teilsysteme

zu entwickeln, das empirische Untersuchungen mit einem kausal-genetischen Erkenntnisinteresse leiten können soll. Bei diesem Versuch interessieren eine Reihe von Fragen *nicht*, die die Theorie sozialer Differenzierung in ihrer bisherigen Form aufwirft, ohne daß heute Konsens über die Antwort bestünde – so die Frage nach der Art und Zahl überhaupt vorkommender Differenzierungsformen, die von Luhmann thematisierte Frage nach der zunehmenden Differenzierung zwischen Interaktionssystemen, Organisationssystemen und Gesellschaft wie schließlich auch die Frage nach der Abfolge dominanter Differenzierungsformen im Laufe gesellschaftlicher Entwicklung. So kann hier auch dahingestellt bleiben, ob der funktionellen Differenzierung in hochentwickelten Gegenwartsgesellschaften tatsächlich der Primat zukommt; unbestritten dürfte sein, daß die Existenz institutionalisierter, durch formale Organisationen geprägter, von den Gesellschaftsmitgliedern als umrissene gesellschaftliche Sektoren wahrgenommener gesellschaftlicher Teilsysteme für Gesellschaften vom Typ der modernen Industrienationen charakteristisch ist.

2 Zur Konstitution funktioneller Teilsysteme

Funktionelle Teilsysteme lassen sich als gesellschaftsweit institutionalisierte, funktionspezifische Handlungszusammenhänge definieren. Ihr Konstitutionskriterium ist ein spezieller Sinn, der auf der normativ-kognitiven Ebene als besondere Handlungslogik oder Handlungsrationalität und auf der Handlungsebene als eine besondere Tätigkeit identifizierbar ist (wobei es der spezielle Sinn ist, der die Ausgrenzung der Tätigkeit erlaubt). Diese zunächst rein definitorische Bestimmung, der vermutlich Differenzierungstheoretiker verschiedener Orientierungen zustimmen, bleibt allerdings formal. Die Unterschiede der Ansätze werden deutlich, wenn der Versuch gemacht wird, das Sinnkriterium zu spezifizieren. Systemtheoretiker sowohl der Parsonsschen wie der Luhmannschen Richtung greifen dabei auf Begriffe wie gesellschaftliche Funktion, funktionelle Imperative, Probleme der gesellschaftlichen Bestandserhaltung oder nicht-negierbare Bezugsprobleme zurück. Ohne den Wert einer Analyse zu bestreiten, der es um die Identifikation funktioneller Imperative oder Bezugsprobleme sowie um die Identifikation jener empirischen Phänomene geht, die sich auf sie beziehen lassen, soll hier ein anderer Weg eingeschlagen und ohne Rekurs auf funktionalistische Kategorien nach dem Konstitutionskriterium gesellschaftlicher Teilsysteme

gefragt werden, die sich als institutionalisierte Handlungszusammenhänge identifizieren lassen und auch von den Gesellschaftsmitgliedern als solche wahrgenommen werden. Ob und wie weit derartige Teilsysteme gesellschaftliche Bezugsprobleme oder funktionelle Imperative erfüllen, wird dabei bewußt offengelassen.

Lehnt man den definitiven Bezug auf funktionelle Imperative bzw. nicht-negierbare Bezugsprobleme ab, dann scheint sich als Alternative die Bezugnahme auf spezialisierte Leistungen anzubieten, die angebbare Produzenten für angebbare Abnehmer erbringen; auch in der Systemtheorie werden den funktionellen Teilsystemen – allerdings nur *neben* ihrer auf das Gesellschafts Ganze bezogenen Funktion – spezifische Leistungen zugeschrieben, die sie für andere Teilsysteme erbringen (Luhmann 1977a, 1977b: 36–39). Diesen Weg geht etwa Hondrich, der folgerichtig nicht mehr von funktioneller, sondern von Differenzierung nach dem Kriterium Leistung spricht (1982: 25ff.). Auch hierbei tauchen jedoch bald Probleme auf. Faßt man »Leistung« so weit, daß der Begriff sich auf alle identifizierbaren Teilsysteme anwenden läßt, dann verschimmt der Unterschied zu »Funktion«. Schränkt man den Leistungsbegriff dagegen auf gegenleistungsfähige Tätigkeitsangebote angebbarer Produzenten für angebbare Abnehmer ein, erweist er sich schnell als zu eng. Die per Schulpflicht oktroyierte Erziehung ließe sich dann ebenso wie die Behandlung von Patienten in psychiatrischen Krankenhäusern nur noch auf dem Umweg über den interessierten Dritten als Leistung verstehen, und auch Politik, Religion, Sport und Kultur ließen sich nur schlecht unter einen solchen Leistungsbegriff fassen. Den genannten Teilsystemen wird man zwar ohne weiteres einen angebbaren und auch von den Gesellschaftsmitgliedern als speziell erlebten Sinn beimessen können; er wäre aber adäquater z.B. als Realisierung eines gesellschaftlich anerkannten Zentralwerts (Religion) oder als Erfüllung eines verbreitet wahrgenommenen Bedürfnisses (Sport) denn als Leistung im engen, eben definierten Sinne zu beschreiben.

Das Spezifikum der sogenannten funktionellen Differenzierung ist die sinnhafte *Spezialisierung* (Verengung + Intensivierung + Abkoppelung von Zusatzgesichtspunkten). Reale soziale Phänomene – Tätigkeiten, Rollen, Organisationen, Institutionenkomplexe – unterscheiden sich nicht nur hinsichtlich ihres Spezialisierungsgrades, sondern auch durch die Art des speziellen Sinns. Bei diesem kann es sich um einen Zweck oder eine Leistung, aber auch um einen anerkannten Selbstwert handeln: was jeweils Konstitutionskriterium eines Teilsystems ist, ist eine empirische Frage. Dabei kann z.B. die Existenz legitimer Gegenleistungserwartungen und klar umrissener

Produzenten- und Abnehmerrollen als Kriterium eines auf *Leistungsbasis* konstituierten Teilsystems gelten.

Mit dieser »empirischen Wende« bei der Bestimmung des Konstitutionskriteriums gesellschaftlicher Teilsysteme eröffnen sich Fragestellungen, die gar nicht erst in den Blick geraten, wenn man definitorisch von funktionellen Imperativen oder unabweislichen Bezugsproblemen ausgeht. So konzipierte Funktionen sind – oder erscheinen doch leicht – als unveränderliche Fixpunkte: Die Funktion von Politik etwa ist dann sozusagen ein für alle Mal die Ausrichtung von Handlungen auf gesellschaftliche Ziele (»goal attainment«) bzw. die Herstellung kollektiv-verbindlicher Entscheidungen. Ein grundsätzlich empirisch zu ermittelnder spezieller Handlungssinn – man könnte auch von Handlungslogik oder speziellen Orientierungsstandards sprechen – ist dagegen historisch veränderbar, und *wie* er sich wandelt, kann zur wichtigen Untersuchungsfrage werden. Handlungslogiken können im Laufe der Zeit trennschärfer werden, Bezugsprobleme von Institutionen können umdefiniert werden, und auch die Umstellung von »Selbstwert« auf »Leistung« ist möglich.

Allerdings wird es angesichts der grundsätzlichen Variabilität der Konstitutionskriterien ausdifferenzierter Teilsysteme schwierig, für sie eine einheitliche und nicht irreführende Bezeichnung zu finden. »Funktionelles Teilsystem« suggeriert den Bezug auf unveränderliche funktionelle Imperative, »Funktionssystem« – sofern dafür nicht dasselbe gilt – betont umgangssprachlich den Leistungsaspekt zu stark, während das in beiden Hinsichten neutralere »gesellschaftliche Teilsystem« rein sprachlich auch auf Kasten oder Stände anwendbar wäre. Da ein gängiger und alle diese unerwünschten Assoziationen vermeidender Begriff fehlt, werden die drei genannten Begriffe in diesem Kapitel synonym benutzt; andere Autoren in diesem Band [Mayntz 1988] haben sich durchweg für eine der Alternativen entschieden, ohne damit signalisieren zu wollen, daß sie über verschiedene empirische Gegenstände sprechen.

3 Stufen der Ausdifferenzierung

Der Begriff der Ausdifferenzierung verweist auf einen Prozeß der Systembildung, bei dem sich analytisch mehrere Stufen unterscheiden lassen, ohne daß damit gesagt ist, daß die heute existierenden funktionellen Teilsysteme in einem solchen Stufenprozeß entstanden sind (die Frage der Genese wird

weiter unten separat behandelt). Die unterste Stufe ist die der einzelnen Handlung, Handlungssituation oder Interaktion. Der spezielle Handlungssinn darf natürlich kein idiosynkratischer sein, sondern muß als solcher sozial anerkannt sein – als religiöses, wirtschaftliches oder kriegerisches Handeln, als Intimbeziehung oder Herrschaftsbeziehung, als Situation des Heilens oder der Geisterbeschwörung. Auf der nächsten Stufe der Ausdifferenzierung existieren spezielle Funktionsrollen, die durch den kontinuierlichen Vollzug einer zunächst nur situativ ausgegrenzten Tätigkeit gekennzeichnet sind: Arzt, Forscher, Schauspieler, Priester usw. Auf der dritten Stufe schließlich treten entsprechend spezialisierte größere soziale Gebilde auf, bei denen es sich oft um formale Organisationen handelt (aber nicht handeln muß), und die gesellschaftsweit zu einem speziellen Handlungszusammenhang miteinander verknüpft sind.

Stellt man lediglich auf die Besonderheit eines bestimmten Handlungs- oder sogar noch enger Kommunikationstypus ab, kann schon bei bloß situativer Ausdifferenzierung, sicher aber beim Auftreten spezieller Rollen, von einem gesellschaftlichen Teilsystem gesprochen werden. Demgegenüber soll dieser Begriff (und seine Synonyme) hier nur auf Handlungszusammenhänge angewandt werden, die in *sozialstruktureller Hinsicht* über die Stufe der Ausdifferenzierung spezieller Funktionsrollen hinaus eine institutionelle Verfestigung erfahren haben. Zu den typischen strukturellen Elementen gesellschaftlicher Teilsysteme gehören organisatorische Zusammenfassungen oder zumindest informelle Netzwerke bestimmter Kategorien von Rolleninhabern, Einrichtungen für die Übermittlung von Wissen und Fertigkeiten an die künftigen Rolleninhaber und nicht zuletzt formale Organisationen, die auf den betreffenden Handlungszweck spezialisiert sind. Man mag dem Konzept einer in diesem Sinne sozialstrukturell definierten Systemhaftigkeit naiven Konkretismus und die Unfähigkeit zur Abstraktion vom Alltagsverständnis sozialer Wirklichkeit vorwerfen. Die herkömmliche Differenzierungstheorie jedenfalls hat dem Gruppen- oder Gebildecharakter der jeweils unterschiedenen Elemente keine besondere Aufmerksamkeit geschenkt,² obwohl klar war, daß Segmente, von Durkheim mit Familienverbänden gleichgesetzt, multifunktionelle Lebensgemeinschaften darstellen und Schichten über gemeinsame Wertorientierungen und Lebensweise locker integrierte Kollektive sind. Nur der Gebildecharakter funktioneller Teilsysteme ist

2 Es gibt allerdings Ausnahmen; so unterscheidet Hondrich (1982) zwischen totalen und partialen Subsystemen, wobei erstere für ihre Mitglieder wie für das größere soziale Ganze multifunktional, letztere eher funktionell spezifisch sind.

mehr oder weniger im Dunklen geblieben, ja es schien geradezu als ihr Charakteristikum, daß sie sich nicht als besondere Gruppenform beschreiben lassen. Begreift man gar mit Niklas Luhmann gesellschaftliche Funktionssysteme als spezialisierte Kommunikationszusammenhänge, dann stellt sich die Frage nach ihrem Gebildecharakter bestenfalls in zweiter Linie. Will man jedoch den Blickwinkel der Differenzierungstheorie benutzen, um beobachtbaren Strukturwandel, seine Ursachen und Folgen zu untersuchen, dann ist es auf jeden Fall wichtig, den Gebildecharakter der voneinander differenzierten gesellschaftlichen Untereinheiten ausdrücklich zu berücksichtigen. Der Gruppen- oder Gebildecharakter sozialer Untereinheiten könnte in vieler Hinsicht sogar wichtiger sein als die Eigenart des Kriteriums, durch das sie sich voneinander unterscheiden.

Keineswegs alle Handlungszusammenhänge, die sich aufgrund des Sinnkriteriums ausgrenzen lassen, müssen die Stufe des institutionalisierten und organisatorisch verfestigten Teilsystems erreichen, und wo das in unserer Gesellschaft bisher geschehen ist, hat es unterschiedlich lange gedauert. Intimbeziehungen, die beispielsweise bei Niklas Luhmann ein funktionelles Teilsystem darstellen, weil sie eine als Code ausformulierbare, eigentümliche Handlungslogik besitzen (Luhmann 1982), sind im wesentlichen auf der Handlungsebene ausdifferenziert und dürften ohne fundamentale Veränderung ihres speziellen Sinns kaum über eine situative Rollenbildung hinausgelangen können. Solange funktionelle Differenzierung jedoch lediglich auf der Handlungsebene stattfindet, kann sie nicht zum dominanten Prinzip auf oberster gesellschaftlicher Ebene werden. Nicht daß Arbeitsteilung *überhaupt* stattfindet, sondern daß sie auf immer höherer Ebene stattfindet – nicht mehr nur zwischen Familienmitgliedern oder zwischen Land und Stadt, sondern zwischen gesellschaftsweit etablierten Funktionssystemen und heute zunehmend sogar auf internationaler Ebene – ist das entscheidende Merkmal der historischen Entwicklung.

Auch nachdem die Stufe der Teilsystembildung im hier benutzten Sinne erreicht ist, kann die Ausdifferenzierung noch verschieden stark sein. Daß ein Teilsystem für eine bestimmte Art von Handeln in der Gesellschaft primäre Zuständigkeit besitzt, gehört zwar schon zur Minimaldefinition des Begriffs, aber es gibt deutliche Unterschiede im Grad der Monopolisierung des betreffenden Handelns (z.B. Erziehen, Heilen, Nachrichten übermitteln) durch einen abgrenzbaren Institutionenkomplex. Dabei ist es sowohl für die Wahrnehmung der abgegrenzten Existenz eines Teilsystems durch die Gesellschaftsmitglieder selbst wie auch für sein Operieren und seine politische Steuerbarkeit wichtig, *wie weit* es den Inhabern einer bestimmten Kategorie

von Funktionsrollen bzw. den formalen Organisationen gelingt, die Exklusivität ihrer Zuständigkeit für eine bestimmte Leistung oder Art von Tätigkeit durchzusetzen (vgl. auch Tyrell 1978).

Für die gesellschaftsweite Etablierung von Funktionssystemen ist weiter ihre wachsende Inklusivität wichtig, was bei identifizierbaren Leistungen Angebotsgeneralisierung bzw. Universalität der Nachfrage bedeutet. Praktisch heißt das die Lösung aus dem Bezug auf eine bestimmte Schicht, in der Regel die Oberschicht. In diesem Sinne ist die Inklusivität der Teilsysteme Politik und Bildung ebenso gewachsen wie die des Gesundheitssystems und einer Vielzahl anderer Dienstleistungssysteme. Diese Entwicklung bedeutet zugleich, daß die Dominanz von Schichtung als gesamtgesellschaftlichem Ordnungsprinzip schwindet. Die Inklusivität wächst jedoch nicht bei allen Teilsystemen im Laufe der Entwicklung; beim religiösen Teilsystem war sie von Anfang an umfassend, und wenn sie sich in letzter Zeit überhaupt verändert hat, ist sie eher geschrumpft.

Für den Grad der Ausdifferenzierung eines Teilsystems ist es schließlich bedeutsam, ob und wie weit es Akteure gibt, die dafür Selbstregelungskompetenzen nach innen und Interessenvertretungsbefugnisse nach außen beanspruchen. Die Fähigkeit hierzu ist zwar nicht grundsätzlich, praktisch aber doch weitgehend an die Existenz korporativer Akteure gebunden. Korporativen Akteuren gelingt auch die Sicherung von Zutrittsbeschränkungen, Zuständigkeitsansprüchen und der »Schwelle der legitimen Indifferenz« (Tyrell 1978) besser als einer amorphen Menge von Funktionsrolleninhabern. Das setzt jedoch nicht voraus, daß das Teilsystem insgesamt als Monopolmacht bzw. als zentralisierte und hierarchisierte Makro-Organisation strukturiert ist, wie das etwa vor der Reformation für das Religionssystem galt.

Erst gesellschaftliche Teilsysteme, die die dritte der hier unterschiedenen Stufen der Ausdifferenzierung erreicht haben, werden in aller Regel von den Gesellschaftsmitgliedern selbst als eigenständige und recht problemlos abgrenzbare Systeme wahrgenommen, in ihrem Realitätsgehalt durchaus vergleichbar mit Klassen oder Ständen, ethnischen oder Kulturgemeinschaften, und zwar umso deutlicher und übereinstimmender, je mehr die Kriterien entwickelter Systemhaftigkeit erfüllt sind. Die Ausgrenzung einzelner funktionaler Teilsysteme in der Wahrnehmung der Gesellschaftsmitglieder ist ihrerseits eine wichtige Voraussetzung für die Durchsetzung von Ansprüchen der exklusiven Zuständigkeit, besonderer Zugangsbedingungen oder auch spezieller Aufmerksamkeit seitens des politischen Systems. Insofern findet eine Wechselwirkung zwischen symbolisch-kognitiven Prozessen der Definition und sozial-strukturellen Ausdifferenzierungsvorgängen statt, die sich gegenseitig stützen.

4 Binnenstruktur: Die Innendifferenzierung gesellschaftlicher Teilsysteme

Die zunehmende Ausdifferenzierung und institutionelle Verfestigung eines spezialisierten Teilsystems bedeutet in aller Regel, daß auch seine Binnenstruktur komplexer wird: Ausdifferenzierung und *Innendifferenzierung* stehen in einem engen Zusammenhang. In dem Augenblick, in dem man den Gebildecharakter, die morphologische Beschaffenheit gesellschaftlicher Teilsysteme thematisiert, erweitert sich die Fragestellung von der Eigenart der *Innendifferenzierung* (segmentär? stratifiziert? arbeitsteilig?) zur Frage nach der Beschaffenheit der *Binnenstruktur*, und das bedeutet, auch nach den in ihnen sozial Handelnden, nach den sie ausmachenden individuellen und kollektiven Akteuren und den zwischen ihnen sowie zu Akteuren in der Systemumwelt bestehenden Beziehungen zu fragen. In dieser Form tun Systemtheoretiker das nicht. Bei Luhmann gibt es natürlich detaillierte Analysen einzelner Funktionssysteme und ihrer Subsysteme – so des Rechts und der Politik; aber diese Analysen bleiben dem Einzelfall verhaftet und erstreben keine allgemeinen Aussagen über die Binnenstruktur von Funktionssystemen. Parsons hingegen sucht hier in gewisser Hinsicht theoretische Übereinkonsistenz: Er hält sich bei der Analyse von Binnenstrukturen immer strikt an das AGIL-Schema und fragt dann etwa, wie die vier Systemfunktionen in einem gegebenen Teilsystem erfüllt werden, was für Strukturen dafür vorhanden sind, z.B. wie im Wissenschaftssystem die G-Funktion erfüllt wird, vielleicht auch, wie die Rangordnung der vier Subsysteme beschaffen ist, und ob A, G, I oder L innerhalb des betrachteten Systems den Primat hat. Alle diese Fragen beziehen sich ausschließlich auf die funktionelle Innendifferenzierung. Für kausal-genetische Fragestellungen über Strukturwandel und politische Steuerung ist es dagegen ausgesprochen sinnvoll, Strukturen als Akteurskonfigurationen zu beschreiben, denn die Art der Innendifferenzierung eines Teilsystems *konditioniert* zwar strukturelle Dynamiken, doch im Rahmen des so abgesteckten Möglichkeitsraums folgt die *Selektion* von Handlungen (und damit von Handlungseffekten) erst aus den jeweiligen Akteurkonstellationen.

Beschreibt man gesellschaftliche Teilsysteme als komplexe Konfigurationen von sozial Handelnden (was u.a. verlangt, auf Handlungsorientierungen und Ressourcen einzugehen), dann heißt das keineswegs, sie nur als Organisationsnetzwerke zu sehen. Art und Ausmaß der Gruppenbildung ist vielmehr eine wichtige Variable zur Kennzeichnung der Binnenstruktur von

Funktionssystemen. Zu einem Teilsystem gehörende Akteure können auch als unorganisierte Berufsgruppe, als amorphe Klientel oder als verzweigtes Netzwerk nur informell verknüpfter Zirkel und Grüppchen existieren. Bei den formalen Organisationen in einem gesellschaftlichen Teilsystem ist in funktioneller Hinsicht zwischen zwei großen Kategorien zu unterscheiden. Einmal gibt es formale Organisationen, die an der Hervorbringung der für das System spezifischen Leistung oder Tätigkeit mitwirken, wobei sie nicht nur intern arbeitsteilig verfahren, sondern sich auch selbst auf unterschiedliche Teilaufgaben der Leistungserstellung beziehen können, also z.B. auf die Schaffung der kognitiven und technischen Voraussetzungen einer Leistung, der Ausbildung der im System tätigen Spezialisten, der unmittelbaren Leistungsproduktion und gegebenenfalls der Leistungsvermittlung an potentielle »Abnehmer«. Zweitens gibt es Organisationen, die eine bestimmte Kategorie von individuellen (z.B. Ärzte) oder korporativen (z.B. Ortskrankenkassen) Akteuren zusammenfassen, sei es zum Zweck von Kommunikation und kollektiver Verhaltensregulierung, sei es zur gemeinsamen Interessenvertretung. Sehr viel seltener ist ein dritter Organisationstyp, der der internen oder umweltbezogenen Koordination *verschiedener* kollektiver Akteure dient; ein Beispiel hierfür ist der Wissenschaftsrat.

Unter dem Gesichtspunkt der systeminternen Vernetzung ist die Existenz von Organisationen besonders interessant, deren Einheiten ihrerseits Organisationen sind. Mehrstufige Makro-Organisationen unterscheiden sich von rein kategorialen Zusammenfassungen, wie es etwa ein in der Statistik ausgewiesener Wirtschaftszweig ist; sie selber können intern hierarchisch, aber auch genossenschaftlich strukturiert sein, wobei im ersten Fall die Ebenenverflechtung gewöhnlich über Weisungsbeziehungen, im zweiten Fall dagegen über Delegation bzw. Repräsentation und damit über Mitgliedschaftsbeziehungen läuft. Es ist ohne weiteres einsichtig – und das allein rechtfertigt diese Klassifikationsübung –, daß die hier unterschiedenen Typen sozialer Gebilde höchst unterschiedliche dynamische Merkmale aufweisen und vor allem auch unterschiedlich handlungsfähig sind. Beides ist von entscheidender Bedeutung für die Erklärung strukturellen Wandels, die Möglichkeiten politischer Steuerung, die sektorale Selbstorganisation, das Entstehen von Reformblockaden, den Kampf um knappe gesellschaftliche Ressourcen usw.

Natürlich läßt sich die Binnenstruktur funktioneller Teilsysteme zusätzlich auch in den traditionellen Kategorien der Differenzierungstheorie beschreiben. Daß gesellschaftliche Teilsysteme häufig selbst wieder arbeitsteilig strukturiert sind, versteht sich, muß aber nicht immer so ausgeprägt sein

wie im politisch-administrativen System oder im Gesundheitssystem. Auch Segmente und Schichten lassen sich in ausdifferenzierten Funktionssystemen erkennen; dazu ist es allerdings nötig, vor allem den Begriff des Segments von dem Merkmal der funktionellen Diffusheit zu lösen, das er durch Durkheims Gegenüberstellung von segmentär und arbeitsteilig erhalten hat, und darunter generell gleichartige und gleichrangige soziale Untereinheiten zu verstehen – also etwa auch die Parteien in einem politischen System, die Krankenhäuser im Gesundheitssystem oder die Unternehmen einer Branche im Wirtschaftssystem. Wissenschaftliche Disziplinen sind dagegen eher eine Mischform aus segmentärer und funktioneller Differenzierung.

Die Beschreibung der Binnenstruktur von gesellschaftlichen Teilsystemen entlang der hier angedeuteten Dimensionen ist natürlich kein Selbstzweck. Sie ist vielmehr die Voraussetzung für einen Vergleich der gleichzeitig in einer Gesellschaft bestehenden Teilsysteme wie auch für die Identifikation von Veränderungen einzelner Teilsysteme im Zeitablauf. Beide Fragen werden im Rahmen einer funktionalistisch argumentierenden Systemtheorie so kaum gestellt; zumal die Verwendung des AGIL-Schemas suggeriert ganz im Gegenteil die Gleichartigkeit und vielleicht sogar die Geschichtslosigkeit der großen gesellschaftlichen Teilsysteme. Demgegenüber wird hier behauptet, daß in der strukturellen Beschaffenheit der großen Teilsysteme einer Gesellschaft wichtige Gründe ihrer dynamischen Besonderheiten wie insbesondere auch der gesellschaftlichen Problemerzeugung liegen. Je stärker dabei ein Teilsystem durchorganisiert ist, d.h. je dominanter in ihm korporative Akteure sind, umso erklärungsträglicher dürften sich spiel- und verhandlungstheoretische Ansätze erweisen, während Theorien kollektiven Verhaltens und der unbeabsichtigten Erzeugung unerwünschter Aggregateffekte durch die nicht koordinierten Handlungen zahlreicher Akteure sich dort als fruchtbarer erweisen mögen, wo ein Teilsystem aus einer unorganisierten Vielzahl gleichartiger Einheiten besteht, ob das nun selbständig praktizierende Ärzte, Haushalte oder die Klein- und Mittelbetriebe eines Wirtschaftszweigs sind. So bietet die Betonung diachroner und synchroner struktureller Unterschiede gesellschaftlicher Teilsysteme zugleich einen Ansatzpunkt für die sinnvolle Verknüpfung verschiedener Theorietraditionen im Dienste eines übergreifenden Erkenntnisinteresses.

5 Ausdifferenzierung als Prozeß – der genetische Aspekt

Die Frage, wie und von welchen Kräften angetrieben gesellschaftliche Teilsysteme entstehen und sich entwickeln, bezieht sich gleicherweise auf Ausdifferenzierung und Innendifferenzierung als die zwei aufs engste verbundenen Aspekte der Systembildung.

Die Frage nach den Triebkräften ist so alt wie die Differenzierungstheorie selbst, und sie wurde auch nicht immer nur mit funktionalistischen Argumenten beantwortet. Für Durkheim etwa ist funktionelle Differenzierung das Resultat der bei erhöhtem Bevölkerungsdruck wachsenden Konkurrenz, sozusagen der Suche nach Marktnischen (Durkheim 1977: 306–312). Differenzierung ist damit ein unbeabsichtigtes Produkt interessegeleiteten individuellen Handelns. Wie vor allem Rueschemeyer (1977, 1986) betont, kann funktionelle Differenzierung aber auch von mächtigen Akteuren absichtsvoll herbeigeführt werden, wobei dann allerdings Herrschaftsinteressen bzw. Kontrollzwecke oft ein wichtigeres Motiv sind als die Steigerung von Effizienz bei der Aufgabenerfüllung.

Eine überaus wichtige Rolle bei der Ausdifferenzierung spielen Definitionsprozesse. Das ist insofern selbstverständlich, als ein spezieller Sinn Konstitutionskriterium gesellschaftlicher Funktionssysteme ist. Dieser Sinn ist jedoch nicht, wie es in systemtheoretischen Ansätzen manchmal scheint, bereits vorgegeben, sondern muß – und kann – in sozialen Definitionsprozessen kognitiv-symbolisch festgelegt werden. Daraus folgt nicht, daß Veränderungen im Bereich gesellschaftlicher Semantik immer als Auslöser von Differenzierungsprozessen in einem kausal-genetischen Sinne fungieren, doch hat jeder sich sozialstrukturell niederschlagende Differenzierungsprozeß auch symbolische Aspekte, ist immer zugleich auch ein Vorgang der Durchsetzung neuer Definitionen. Wenn es etwa Forschern gelingt, die Vermehrung wissenschaftlichen Wissens als gesellschaftlichen Zentralwert zu behaupten, oder Ärzten, eine bestimmte Vorstellung von Krankheit durchzusetzen, dann hat das sehr handfeste Auswirkungen, etwa auf die Ressourcengewinnung oder auch auf die professionelle Autonomie.

Eine wichtige Rolle beim Entstehen neuer wie bei der Entwicklung bereits bestehender Teilsysteme spielt die Technik; hierauf wird in Kapitel 5 [Mayntz 1988] ausführlich eingegangen. Wenn diese Zusammenhänge bisher besonders wenig beachtet wurden, dann liegt das mit an der allgemeinen Vernachlässigung, die der Technik in den Sozialwissenschaften längere Zeit widerfuhr, und ist kein für die Theorie sozialer Differenzierung spezifischer

Mangel. Obwohl technische Innovationen gelegentlich zum Auslöser für die Entwicklung eines neuen Funktionssystems wurden – man denke etwa an die Energieversorgung und das Eisenbahnsystem –, ist in zahlreichen Fällen die technische Entwicklung ihrerseits durch Spezialisierungsprozesse innerhalb gesellschaftlicher Teilsysteme angeregt worden; die Medizintechnik kann hierfür als Beispiel dienen. Vor allem verdankt das Wirtschaftssystem seine zunehmende Ausdifferenzierung, seine Leistungssteigerung und teilweise auch die Art seiner gegenwärtigen Innendifferenzierung dem Einsatz von Technik.

Aus- und Innendifferenzierung können sowohl endogen wie exogen vorangetrieben werden. Ein wichtiger endogener Faktor zunehmender Innendifferenzierung ist der grundsätzlich schon von Durkheim identifizierte Konkurrenzmechanismus. Er wird wirksam, wenn die Zahl der in einem Bereich tätigen Spezialisten bei zunächst anscheinend konstanter Nachfrage nach ihren Leistungen stark zunimmt. So kann die Zunahme von Ärzten das Auftreten von immer neuen Facharztkategorien, die Zunahme ausgebildeter Juristen Spezialisierungstendenzen innerhalb des Rechtsanwendungssystems stimulieren. Sogar innerhalb einer einzelnen wissenschaftlichen Disziplin wie der Soziologie hat der wachsende Konkurrenzdruck der jüngsten Zeit sicherlich zur thematischen Diversifizierung und damit zur Etablierung u.a. der Verwaltungs-, Implementations- oder Technikforschung beigetragen. Doch ist Konkurrenzdruck bei knapper Nachfrage, wie man ebenfalls am Beispiel der sich thematisch diversifizierenden Grundlagenforschung zeigen könnte, nicht der einzige endogene Antriebsfaktor für Differenzierung.

Exogene Differenzierungsprozesse werden von Vorgängen in der Systemumwelt angeregt. Eine wichtige Rolle spielt dabei die Reaktion auf (sich verändernde) Umwelthanforderungen, die einen Anreiz für Wachstum und Ausbildung neuer Spezialisierungen darstellen können. Dabei ist nicht nur das Auftreten, sondern auch der Umfang einer spezialisierten Nachfrage von Bedeutung für die Entstehung von Subspezialisierungen (vgl. auch Hondrich 1982: 47); dieser Zusammenhang ist auch aus der Verwaltungsforschung vertraut (Wagener 1969). Umwelthanforderungen, und zwar speziell das Verlangen des sich ausdifferenzierenden politischen Systems nach Ausbildungsleistungen, haben z.B. das Entstehen spezieller Bildungsinstitutionen bzw. einen entsprechenden Wandel der Universität im 16. bis 18. Jahrhundert vorangetrieben (vgl. Kap. 2 [Mayntz 1988]). Aber nicht nur über das Entstehen, das Wachstum und die Veränderung von Nachfrage, sondern auch durch regelnde Eingriffe vor allem des politischen Systems, das im Zuge seiner eigenen Entwicklung in den modernen Industriegesellschaften zuneh-

ment von Herrschaft auf Steuerung umgestellt wurde, ist die Entwicklung vieler gesellschaftlicher Teilsysteme beeinflusst worden. Dabei kann eine endogene wie eine extern angestoßene Aus- und Innendifferenzierung auch eisdynamisch werden. In der Systemtheorie wird etwa darauf hingewiesen, daß die evolutionären Errungenschaften früherer Etappen des gesellschaftlichen Differenzierungsprozesses diesen Prozeß weitertreiben (Parsons 1964). Ähnlich kann die Attraktivität der Produzentenrollen in Teilsystemen, die erfolgreich ihre exklusive Zuständigkeit für die Erbringung einer hochgeschätzten Leistung behauptet haben, jenen Zustrom ins System hinein auslösen, der dann auf dem Wege über wachsende interne Konkurrenz zu weiterer Differenzierung führt.

Von der Frage nach den Triebkräften der Entwicklung ist die Frage zu unterscheiden, wie weit das Dekompositionsparadigma den Prozeß der Ausdifferenzierung von Funktionssystemen adäquat beschreibt. Dekomposition heiße hierbei ein normalerweise mit Wachstum gekoppelter Prozeß, bei dem ein existentes Ganzes unterteilt oder doch zumindest eine konstante »Leistung« (oder »Arbeit«) zunehmend arbeitsteilig erbracht wird. Nicht zufällig paßt diese Vorstellung besonders gut auf die Strukturentwicklung formaler Organisationen, die bei gleichbleibendem Organisationszweck wachsen und dabei Untereinheiten ausbilden. Für das Entstehen gesellschaftlicher Teilsysteme ist dieses »Industriebetriebsparadigma« jedoch nur eine denkbare empirische Variante, für die die Ausbildung zentraler Staatsverwaltungen im politischen System als Beispiel gelten könnte. Eine zweite Möglichkeit des Entstehens von spezialisierten Teilsystemen ist die funktionelle Reduktion vorher multifunktionaler sozialer Gebilde oder Einrichtungen, also praktisch ein Prozeß des teilweisen Funktionsverlustes. Ein solcher reduktiver Prozeß hat Familie und Religion in der modernen Gesellschaft zu relativ spezialisierten Teilsystemen werden lassen. Eine dritte Prozeßvariante ist schließlich die Entwicklung eines gesellschaftlichen Teilsystems durch Aggregation bzw. Synthese, d.h. durch Eingliederung und gleichzeitiges »Umfunktionieren« existenter Einheiten aus der Systemumwelt. Auf diese Weise etwa sind die mittelalterlichen Hospitäler als Krankenhäuser zu Einheiten des Gesundheitssystems geworden. Auch die Eingliederung bisher externer Hilfs- bzw. Zuliefererfunktionen ist möglich, etwa wenn die Ausbildung der später im System tätigen Spezialisten nicht mehr im allgemeinen Schul- und Ausbildungssystem, sondern systemintern geschieht.

In vorliegenden differenzierungstheoretischen Analysen der Teilsystementstehung sind zwar die hier erwähnten Triebkräfte durchaus erkannt worden; die verschiedenen Prozeßvarianten sind jedoch nicht herausgearbeitet

worden. Das hängt zum guten Teil damit zusammen, daß in den vorherrschenden systemtheoretischen Ansätzen die kausal-genetische Rekonstruktion beobachtbarer historischer Prozesse weniger interessiert als Versuche, Belege für die Existenz einzelner, theoretisch postulierter Mechanismen (z.B. der Spezifizierung eines Codes, der internen Funktionsdifferenzierung, der Interpenetration von Standards) zu finden.

6 Zur Abgrenzung funktioneller Teilsysteme

Wenn die Grenzziehung für die Entwicklung eines Teilsystems von ausschlaggebender, ja konstitutiver Bedeutung ist, dann müßte es ohne weiteres möglich sein, anzugeben, wer oder was zum System gehört, und wer oder was zu seiner Umwelt. Für Systemtheoretiker wie Parsons, Münch oder Luhmann stellt die Abgrenzung kein Problem dar. Wer mit dem AGIL-Schema operiert, der findet die Abgrenzung in der Möglichkeit des gedanklichen Bezugs auf eine der vier Funktionen, was sich je nachdem auf Handlungen, Rollen oder komplexere soziale Einrichtungen, aber auch auf Medien, Werte und Normen anwenden läßt. Auch für Luhmann stellt die Abgrenzung kein Problem dar, da funktionelle Teilsysteme definitionsgemäß lediglich aus Kommunikationen eines bestimmten Typs bestehen. Damit gehören dann z.B. alle Geldzahlungen, ob sie nun im Rahmen von Tauschprozessen in der Wirtschaft, als Spende von Gläubigen in einer religiösen Kultgemeinschaft oder aber in der Wissenschaft von einer Stiftung an einen Forscher geleistet werden, zum ökonomischen System. Die so gewonnene analytische Eindeutigkeit vergewaltigt allerdings das Selbstverständnis des Gläubigen, der Stiftung und des Forschers, was den Sinn ihrer Handlungen angeht.³

Auch einer kausal-genetisch interessierten und sozialstrukturell erweiterten Perspektive kann das Sinnkriterium dazu dienen, die Teilsystemgrenze zu definieren – allerdings nicht der »Eigen-Sinn« einzelner Handlungen, sondern der unter Umständen über sie hinausgehende sinnhafte *Bezug*. Wenn Leistungen arbeitsteilig erbracht werden, dann gehören alle daran unmittelbar beteiligten Handlungen oder Akteure zu dem Teilsystem, das auf der Basis der betreffenden Leistung konstituiert ist. Dasselbe gilt für die

3 Auch wenn sie unter Umständen einer realen Tendenz von Funktionssystemen zur Hegemonie, zur Betrachtung der ganzen Welt aus der eigenen selektiven Perspektive entsprechen mag; auch diese wäre jedoch empirisch nachzuweisen und nicht analytisch zu setzen.

Verwirklichung von Zentralwerten wie dem Gewinn wissenschaftlicher Erkenntnis. Danach gehört der Krankenhausmanager, der ein Ökonom ist und selber keine Patienten behandelt, genauso zum Gesundheitssystem wie die Deutsche Forschungsgemeinschaft, die nicht forscht, sondern Forschung finanziert, zum Wissenschaftssystem. Umgekehrt rechnet eine Bank, die einem Krankenhaus Kredit einräumt, oder ein Unternehmen, das einem Forschungsinstitut einen Auftrag erteilt, zur Umwelt der Teilsysteme Gesundheit bzw. Wissenschaft, denn die Handlungen dieser Akteure sind primär an den eigenen ökonomischen Systemzielen orientiert. Berücksichtigt man, und das gilt auch für die Innendifferenzierung, auf diese Weise sowohl den sinnhaften Bezug von Handlungen wie ihre soziale Trägerschaft, dann läßt sich die Verteilung von Handlungen auf soziale Akteure selbst zum Thema machen. Der eindimensionalen, lediglich auf der Ebene des Handlungssinns stattfindenden Betrachtung muß dagegen z.B. entgehen, daß sich im politischen System die Teilaufgabe der Politikentwicklung von den dafür vorgesehenen Einrichtungen Parlament und Regierung tendenziell auf die Ministerialbürokratie verlagert, was für die Politikinhalte nicht folgenlos ist. Dasselbe gilt für die Probleme, die dadurch aufgeworfen werden, daß Forscher in Unternehmen arbeiten; die für die Industrieforschung kennzeichnenden Spannungen kommen nur in den Blick, wenn man die Divergenz zwischen dem Eigen-Sinn eines Handelns (Forschen) und seinem durch die sozialstrukturelle Einbettung gegebenen systemischen Sinnbezug thematisiert.

Ähnliche und höchst aufschlußreiche Spannungen können auch zwischen dem quasi objektiven Sinnbezug des Handelns eines Akteurs und seinen Handlungsmotiven bestehen – eine Unterscheidung, die man grundsätzlich schon bei Max Weber findet. Gute Beispiele sind die Privatklinik und das kommerzielle Forschungsinstitut: Selbst wenn hier das Gewinnmotiv dominiert, bleibt der Zweckbezug des Handelns die Erstellung von Gesundheitsleistungen bzw. die Wissensproduktion. Ein dominierendes Gewinnmotiv kann sich jedoch auf die Qualität der Leistung auswirken, d.h. es wird dann anders bzw. anderes geforscht oder therapiert als dort, wo Rentabilität als Bestandsvoraussetzung höchstens Nebenbedingung ist. Wenn die Orientierung an ökonomischem Gewinn insofern nicht über die Systemzurechnung entscheidet, eignet sie sich natürlich auch nicht zur Abgrenzung des Teilsystems Wirtschaft – jedenfalls nicht in der hier entwickelten, sozialstrukturell akzentuierten Perspektive. Die Wirtschaft erscheint aus diesem Blickwinkel eher als ein Netzwerk zahlreicher Funktionssysteme, die auf der Ebene konkreter Produktionsleistungstypen abgegrenzt sind. Damit wird zugleich das Phänomen der Kommerzialisierung von Leistungsbeziehungen innerhalb an-

derer gesellschaftlicher Funktionssysteme sichtbar, ohne daß man gezwungen wäre, plötzlich größere Teile des Gesundheits- und des Bildungswesens, von Kultur, Sport und Wissenschaft dem Wirtschaftssystem zuzurechnen.

Ein Abgrenzungsproblem bleibt jedoch trotzdem noch offen, nämlich die Frage, ob die Inhaber der Komplementärrollen des Abnehmers, Klienten usw. als Teil des jeweiligen Systems oder als Teil seiner Umwelt zu betrachten sind. Natürlich gehören die Patienten, Kunden und Klienten zu dem jeweiligen funktionsspezifischen *Handlungszusammenhang*, doch gibt es offensichtlich große Unterschiede in dem Maß ihrer rollenmäßigen Ausdifferenzierung, prozeduralen Integration und vielleicht sogar formalen Organisation. Dort, wo eine Leistung nur in unmittelbarer Interaktion mit dem Empfänger erbracht werden kann, wie in Schulen und Universitäten, wird man ohne weiteres dazu neigen, die »Abnehmer« als Teil des Systems anzusehen. Schon das Dazwischenschalten eines Marktes lockert dagegen den interaktiven Zusammenhang, obwohl die Austauschbeziehungen zwischen Produzenten und Abnehmern häufig verfahrensmäßig geregelt sind. Bei manchen Teilsystemen läßt sich außerdem gar nicht sinnvoll von Abnehmern sprechen, da das systemspezifische Handeln einen Selbstwert darstellt, nicht nur für die daran Beteiligten (z.B. Forscher oder Sportler), sondern auch in den Augen der Umwelt, die deshalb auch bereit sein mag, die betreffenden Aktivitäten finanziell zu fördern.

Es wäre ausgesprochen unfruchtbar, diese in der Wirklichkeit bestehenden und für die betreffenden Teilsysteme höchst bedeutsamen Unterschiede durch eine generelle Abgrenzungsentscheidung zu überdecken und damit praktisch zu negieren. Vielmehr kommt es darauf an, diese realen Unterschiede möglichst genau zu erfassen und zu beschreiben, weil mit ihnen wesentliche Merkmale der betreffenden gesellschaftlichen Teilsysteme erfaßt werden. Da sieht man dann etwa, daß Staatsbürger sowohl als Wähler wie als Adressaten von Verwaltungshandlungen nur punktuell, intermittierend und situativ in den Handlungszusammenhang des politischen Systems einbezogen werden, Schüler und Studenten dagegen ins Bildungssystem sehr viel intensiver integriert sind. Wichtige Veränderungen der Teilsysteme schlagen sich entsprechend in der Ausbildung und Veränderung von Abnehmerrollen nieder, wobei sich keineswegs nur ihre Inklusivität im historischen Prozeß verändern kann, sondern auch die konkrete Beschaffenheit der Rollen- und Organisationsstrukturen und der interaktiven Zusammenhänge an den Grenzen. Im übrigen scheint es geradezu kennzeichnend für funktionelle Teilsysteme im Gegensatz zur segmentären und stratifizierenden Differenzierung zu sein, daß sich sozial-strukturell definierte Grenzen der System-

mitgliedschaft nicht sauber ziehen lassen, sondern daß sie sich in einem ständigen Prozeß der Definition und Umdefinition befinden. Scheinbar begriffliche Abgrenzungsprobleme sind hier der Ausdruck von realen Unschärfen und empirischen Variationen, die man nicht definitorisch hinwegeskatotieren sollte.

7 Folgeprobleme funktioneller Differenzierung

Die möglichen Folgeprobleme sozialer Differenzierung sind in der Differenzierungstheorie immer schon stark thematisiert worden und sollen daher hier nur kurz angesprochen werden. Im Mittelpunkt der klassischen Theorie sozialer Differenzierung hat von Anfang an die Gefährdung der Systemintegration als mögliches Folgeproblem gestanden. Dabei ist es vor allem die funktionelle Differenzierung, die als problemträchtig angesehen wird. Das ist kaum mehr als die logische Konsequenz des alten Systemkonzepts des aus Teilen zusammengefügt Ganzen und des damit verbundenen Dekompositionsparadigmas. Unter den Klassikern hat Durkheim dem Integrationsproblem besondere Beachtung geschenkt und dabei auch die Möglichkeit erörtert, daß in der sozialen Wirklichkeit der der funktionalen Differenzierung zugeordnete Integrationsmodus organischer Solidarität verfehlt wird. In der späteren strukturell-funktionalen Theorie spielt das Integrationsproblem bekanntlich ebenfalls eine zentrale Rolle, wenngleich das Problem in echt funktionalistischer Denkmanier zugleich seine eigene Lösung zu induzieren scheint – bei Parsons vor allem über die generalisierten Medien, bei dem ihm folgenden Münch (z.B. 1984) durch Interpenetration. Vielfach wurde auch dem politischen Teilsystem eine besondere Rolle bei der gesellschaftlichen Integration zugemessen, bis man angesichts offener politischer Steuerungsprobleme und Mängel der gleichmäßigen Wertberücksichtigung (z.B. Offe 1969) dazu überging, die Systemintegration eher von der gesellschaftlichen Selbstorganisation, der horizontalen Abstimmung zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Teilsystemen zu erhoffen (Willke 1983; Glasgow / Willke 1985, 1987).

Kennzeichnend für diese Bemühungen um eine theoretische Lösung des von der sozialen Differenzierung aufgeworfenen Integrationsproblems ist es, daß einer systematischen Analyse der Probleme selbst oft sehr viel weniger Aufmerksamkeit geschenkt wurde als den jeweils in den Vordergrund ge-

rückten Lösungen. Systemtheoretischem Denken weniger verhaftete Autoren wie Durkheim oder auch Eisenstadt haben durchaus konkrete Folgeprobleme mißlungener gesellschaftlicher Reintegration erörtert, so Durkheim (1977) die Anomie und Eisenstadt (1964) u.a. strukturelle Regression oder auch »unbalanced change« für den Fall, daß die als Reaktion auf Folgeprobleme sozialer Differenzierung erfolgende Entwicklung problemlösender Institutionen ausbleibt.

Systematisch könnte man zwischen Folgeproblemen funktioneller Differenzierung im Makro- und im Mikrobereich unterscheiden. Die Probleme im Mikrobereich, z.B. Entfremdung, Wertkonflikte, Identitätsverlust, Anomie usw. sollen hier nicht weiter erörtert werden (siehe auch Schimank 1985b), was ausdrücklich nicht heißt, daß ihre Bedeutung – auch als Ursache für problematische Erscheinungen im Makrobereich – ignoriert oder gar bestritten würde. Auf der Makroebene selbst lassen sich zunächst eine Reihe grundsätzlicher Probleme identifizieren, die mit der für funktionell differenzierte Systeme typischen Komplexität intrasystemischer Interdependenzen zusammenhängen. Hierzu gehört einmal 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. Weiter ist das Auftreten nicht vorgesehener und vorhergesehener Wechselwirkungen separater Vorgänge, d.h. das Phänomen der Interaktivität, eine Folge komplexer Interdependenzen. Mit der funktionellen Spezialisierung selbst hängt dagegen das Problem der Störanfälligkeit zusammen: Bei mangelhafter Aufgabenerfüllung oder gar dem völligen Ausfall eines Teilsystems gibt es bei exklusiver Zuständigkeit keinen Ersatz, so daß mindestens die Regression auf frühere Stufen der Bedürfniserfüllung, wenn nicht gar gravierende Beeinträchtigungen der Lebensfähigkeit eines Systems erfolgen. Das Problem der Störanfälligkeit hat schon Spencer gesehen (vgl. Smelser 1968: 244). Besonders sichtbar wird diese problematische Konsequenz funktioneller Differenzierung bei der Störung oder Zerstörung hochtechnisierter Infrastruktursysteme.

Weniger mit Interdependenz und Arbeitsteilung als mit der *systemischen* Ausdifferenzierung und der Tendenz funktioneller Teilsysteme zur Abschließung bzw. Verselbständigung hängt eine andere Gruppe von Problemen zusammen. Smelser unterscheidet ähnlich zwei Grundprobleme struktureller Differenzierung, die er typischerweise jedoch nicht als Problemtypen, sondern als Integrationsstypen, also als *Problemlösungen* thematisiert: einer-

seits die Regulierung der Interaktion strukturell ungleicher Teile, also das von Durkheim betonte Problem organischer Solidarität, und zweitens

the type of integration required when the different agents and units in a society have to be mobilized and coordinated for pursuing a common cause ...; this problem deals with the political autonomy of social units, and was stressed by Spencer in his discussion of coercion in the militant society.
(Smelser 1968: 251)

Die Orientierung gesellschaftlicher Teilsysteme an *einem* Leitwert, *einer* bestimmten Leistung erzeugt einen mächtigen Partikularismus. Die legitime Indifferenz gegenüber anderen Werten und Funktionsnotwendigkeiten führt dazu, daß ungehindert negative Externalitäten entstehen können: Die sie Erzeugenden sind systematisch blind dafür. Das Nebeneinander tendenziell absolut gesetzter verschiedener Werte (auch spezielle Leistungen beziehen sich in diesem Sinne auf Werte) führt auch auf gesellschaftlicher Ebene zu Konflikten, nicht nur zu den schon von Max Weber beachteten Wertkonflikten, sondern ganz konkret zu sozialen Konflikten etwa bei der Konkurrenz um knappe Ressourcen oder bei der Durchsetzung des je eigenen Anspruchs auf exklusive Zuständigkeit (vgl. auch Münch 1978). In dem Maße, in dem funktionelle Teilsysteme mit exklusiver Zuständigkeit sich sozialstrukturell ausdifferenziert und institutionell verfestigt haben, wird die Gefahr asymmetrischer Abhängigkeitsbeziehungen zwischen »Produzenten« und »Abnehmern« zum Problem. Aber auch zwischen verschiedenen Teilsystemen, etwa zwischen Politik und Wirtschaft, Religion und Politik oder Wirtschaft und Wissenschaft kann es Machtkämpfe geben, die zu asymmetrischen Abhängigkeiten führen (vgl. auch Eisenstadt 1964). Sofern die Versorgung eines Teilsystems mit Ressourcen und damit auch seine Wachstumschancen von dem »Tauschwert« der von ihm erbrachten Leistung abhängt, entsteht außerdem die Tendenz zur Nachfragesteigerung durch die Produzenten selbst. Der Mechanismus der aktiven Nachfrageerzeugung im Interesse und durch strategisches Handeln der Anbieter ist ein aus der Wirtschaft bekannter Mechanismus, doch läßt er sich grundsätzlich auch am Beispiel des Gesundheitssystems, des Bildungssystems und vor allem des innerhalb des politischen Bereichs noch einmal relativ ausdifferenzierten militärischen Systems beobachten. Daß diese aktive Nachfrageerzeugung für die Gesellschaft insgesamt höchst problematisch sein kann, wird bei der bloßen Nennung dieser Beispiele deutlich, auch wenn das Problem der künstlichen Nachfrageerzeugung bisher weniger thematisiert worden ist als andere Differenzierungsfolgen.

Mit dem Grad der Verselbständigung funktioneller Teilsysteme sollen auch die Probleme politischer Steuerbarkeit wachsen (Mayntz 1987 bzw. Kapitel 8 in diesem Band). Dabei ist hier mit Verselbständigung vor allem die Fähigkeit zur Abwehr von externen Interventionen, zur Neutralisierung von Umwelteinflüssen gemeint, so daß es anderen Teilsystemen nicht mehr gelingt, ihre Interessen, sei es als Betroffene oder als Abnehmer von Systemleistungen, geltend zu machen. Diese Art der Verselbständigung, die einerseits auf strukturellen Voraussetzungen wie organisierter kollektiver Handlungsfähigkeit beruht, andererseits von Umweltbedingungen abhängt, darf nicht mit Autonomie im Sinne der Unabhängigkeit von externen Ressourcen und auch nicht mit Autopoiesis gleichgesetzt werden. Der autopoietische Operationsmodus eines Teilsystems zeigt sich vor allem daran, daß alle seine Operationen durch den systemspezifischen Code gesteuert werden. In dem Maße, in dem z.B. die Gültigkeit wissenschaftlicher Aussagen allein durch die methodischen Standards des Wahrheitscodes bestimmt wird, bestimmt das Wissenschaftssystem selbst und allein, was gesellschaftlich als wissenschaftlich gilt. Die Existenz eines solchen autopoietischen Operationsmodus kann durchaus mit hoher kausaler Abhängigkeit des Teilsystems von seiner Umwelt einhergehen.⁴ Ein *verselbständigtes* Teilsystem kann jedoch externe Einflüsse besser abwehren oder verarbeiten als Teilsysteme, die in diesem Sinne weniger Autonomie besitzen. Das gilt ähnlich für die Ressourcenabhängigkeit: Jede Spezialisierung sozialer Einheiten erhöht ihre Ressourcenabhängigkeit, doch ist es durchaus möglich, die grundsätzliche Ressourcenabhängigkeit so zu handhaben, daß sie mit einem hohen Maß an Selbstregulationsfähigkeit vereinbar bleibt. Eine wichtige Strategie in diesem Zusammenhang ist das Erringen gesellschaftsweiter Anerkennung des eigenen Leitwerts, auf die sich z.B. das Gesundheitssystem und auch das Wissenschaftssystem immer noch sehr stützen können. Eine andere wichtige Strategie ist die Generalisierung der Nachfrage nach der eigenen Leistung, die Entkoppelung von der Nachfrage einer begrenzten Abnehmergruppe, die z.B. in der Entwicklung des Schulsystems und der Universität eine große Rolle gespielt hat (Archer 1984; Stichweh 1987). Auch die Durchsetzung eines Monopolanspruchs auf das Erbringen einer bestimmten Leistung erhöht die Selbständigkeit eines Teilsystems, indem sie ihm nicht nur ein Drohpotential an die Hand gibt (Ärztestreik), sondern auch das Einstreichen

4 Trotzdem hat das Autopoiesiskonzept einige Autoren dazu angeregt, die Abschottung gesellschaftlicher Teilsysteme ihrer Umwelt gegenüber als politisches Steuerungsproblem zu diskutieren (Teubner/Willke 1984). Vgl. dazu ausführlich Kap. 7 [Mayntz 1988].

eines »Monopolgewinns« ermöglicht, da mangels einer sachverständigen externen Kontrolle der Leistungsqualität und des geforderten Preises die alternativen Abnehmer weder die Chance von Voice noch von Exit haben.

8 Zum historischen Wandel gesellschaftlicher Teilsysteme

Als Ergebnis der vorangehenden Überlegungen läßt sich festhalten, daß es offensichtlich recht verschiedene Typen gesellschaftlicher Teilsysteme gibt, die zu unterscheiden dann wichtig ist, wenn man nicht lediglich grundsätzliche Mechanismen sozialer Differenzierung und Ausdifferenzierung identifizieren, sondern die Genese, Beschaffenheit und dann auch Folgeprobleme realer gesellschaftlicher Strukturen erklären will. Spezialisierte gesellschaftliche Teilsysteme lassen sich – mindestens – nach den folgenden Merkmalen voneinander unterscheiden: nach der Eigenart ihres Konstitutionskriteriums, dem Grad ihrer sozialstrukturellen Verfestigung, der Eigenart ihrer Binnenstruktur, dem Grad ihrer Technisierung, ihrem Entstehungsmodus und schließlich den Besonderheiten der Systemgrenze. Von der in diesen Dimensionen beschriebenen Beschaffenheit gesellschaftlicher Teilsysteme, das ist die zentrale These und zugleich die theoretische Rechtfertigung des hier unternommenen Versuchs der Weiterentwicklung eines analytischen Begriffsrahmens, hängt sowohl die Erzeugung gesellschaftlicher Folgeprobleme wie ihre politische Steuerbarkeit ab.

Konzediert man, daß spezialisierte gesellschaftliche Teilsysteme sich in wichtigen Merkmalen voneinander unterscheiden, und daß es geradezu eine Forschungsaufgabe ist, diese Unterschiede empirisch zu ermitteln, dann wird der Streit darüber entschärft, was alles als funktionelles Teilsystem gelten soll. Liebes- oder Intimbeziehungen etwa sind zwar auf der situativen Ebene funktionell ausdifferenziert, haben sich aber nicht zum Teilsystem im sozialstrukturellen Sinn fortentwickelt. Eine wesentlich wichtigere Konsequenz der hier vorgenommenen analytischen Differenzierung ist jedoch, daß hinter der generellen Formel von der zunehmenden Ausdifferenzierung funktionaler Teilsysteme ein folgenschwerer historischer Wandel in der Art gesellschaftlicher Teilsysteme sichtbar wird.

Beginnen wir mit einem Blick auf die archaischen Institutionen Familie, Religion und Herrschaft. Die Familie, konkreter die Gesamtheit von Familien in einer Gesellschaft, läßt sich heute als ein auf dem Wege der Funktionalisierung befindliches Teilsystem mit einem niedrigen Grad organisierter

Systemhaftigkeit beschreiben, das diesen seinen Status durch funktionelle Reduktion erlangt hat (vgl. Tyrell 1979). Tatsächlich wird die Familie zunehmend als eine Institution wahrgenommen, die z.B. für die Wirtschaft, ja für den Fortbestand des Staates wichtige »Leistungen« erbringt, was sie denn auch zum Gegenstand staatlichen Schutzes und politischer Förderung gemacht hat. Intern ist das Teilsystem Familie praktisch rein segmentär differenziert, was übrigens, wie Franz Rothenbacher (1987) ausführt, in dieser besonderen Ausprägung Ergebnis eines historischen Homogenisierungsprozesses ist.

Weiter als die Familie ist die Religion auf dem Weg zum ausdifferenzierten Teilsystem vorangeschritten. Auch hier hat zur Gegenwart hin eine funktionelle Reduktion und wenigstens ansatzweise eine Umdefinition in Richtung auf Leistungserbringung stattgefunden; gleichzeitig ist der religiöse Bereich im Gegensatz zum familiären stark durchorganisiert, d.h. durch die Existenz korporativer Akteure gekennzeichnet. Trotzdem hat die Religion ihren Charakter als Glaubensgemeinschaft nicht verloren: Als gesellschaftliches Teilsystem ist sie auch heute noch eher auf der Basis eines Zentralwerts als auf der Grundlage einer spezifischen Leistung konstituiert.

Von den drei hier zunächst betrachteten Institutionen hat sich politische Herrschaft am weitesten als Funktionssystem ausdifferenziert und ist dabei zunehmend auf Leistung umgestellt worden. Der spezielle Sinn historischer Frühformen des politischen Teilsystems läßt sich sehr viel besser als (gesellschaftsweite) Herrschaftsausübung anstatt als Produktion einer besonderen Leistung beschreiben, obwohl politische Herrschaft immer schon als solche auch anerkannte Leistungen etwa in der Verteidigung nach außen und der Friedenssicherung nach innen erbracht hat. Erst im Laufe der historischen Entwicklung ist der Leistungsaspekt politischer Systeme immer weiter in den Vordergrund getreten. Dem Staat ist ausdrücklich die Erfüllung eines ständig wachsenden Katalogs von Aufgaben für die Gesellschaft zugewiesen worden, wofür dem zum Bürger gewordenen Herrschaftsunterworfenen als Steuerzahler die Gegenleistungsrechnung aufgemacht wird. Dessen ungeachtet bleibt Herrschaftssicherung und -ausübung Bezugspunkt politischen Handelns und die Basis der politischen Handlungslogik, wie auch die staatliche Zwangsgewalt erhalten bleibt. So kennzeichnet auch das staatliche Monopol auf legitime Gewaltanwendung und nicht die exklusive Zuständigkeit für bestimmte gegenleistungsfähige Aufgaben das politische System bis heute.

Unter den heute in modernen Gesellschaften vorfindlichen ausdifferenzierten und institutionell verfestigten Teilsystemen gibt es noch eine Reihe weiterer Beispiele für eine graduelle Transformation oder Überlagerung

selbstwerthafter Sinnbezüge durch die Logik von Leistung und Gegenleistung. Hierzu gehören vor allem Bildung und Wissenschaft, aber auch Kultur und Sport. Der Sport etwa hat Selbstwert für den, der ihn betreibt, wird jedoch zugleich als Zuschauer-Sport (immer mehr) zu einer Dienstleistung, für die ein Publikum bezahlt. Systematischer Wissenserwerb ist ebenfalls lange Zeit überwiegend ein durchaus legitimer Selbstzweck gewesen. Die Instrumentalisierung wissenschaftlichen Wissens durch Fürsten hielt sich in Grenzen, solange ein primär ornamental-symbolisches Interesse sie der Themenwahl gegenüber eher indifferent sein ließ. Erst neuerdings und unter ganz bestimmten historischen Voraussetzungen wird wissenschaftliches Wissen von vielen Seiten im Interesse einer effektiveren eigenen Zielverfolgung nachgefragt und muß sich zunehmend durch Nützlichkeit rechtfertigen. Von einem bestimmten Punkt ab wird Wissenschaft dann auch absichtsvoll für einen vorgestellten Markt oder bestimmte Abnehmer produziert.

Am Beispiel wissenschaftlicher Forschung lassen sich die Konsequenzen der Umstellung von Selbstwert auf Leistung und des Eindringens der Tauschlogik, des Gegenleistungsprinzips gut veranschaulichen. Auch wenn für den einzelnen Forscher Wissenserwerb noch immer primär Selbstzweck ist, finden mit einer zunehmenden Nachfrageorientierung wichtige Veränderungen in den Außenbeziehungen des Wissenschaftssystems statt. Unübersehbar erleichtert die Umstellung auf nützliche Leistung die Mobilisierung von finanziellen Ressourcen, wodurch das Wachstum des Systems und die Herausbildung von »Produzentenorganisationen«, d.h. hier von Einrichtungen der organisierten Forschung begünstigt werden, was in einem weiteren Schritt interne Differenzierung z.B. zwischen verschiedenen Typen von Forschungseinrichtungen anregt. Die Umstellung auf Leistung wirkt insofern als Antriebskraft weiterer Aus- und Innendifferenzierung. Während der spezielle Sinn von Forschungshandeln in diesem Prozeß grundsätzlich unverändert bleibt – es geht nach wie vor um die Herstellung wahrer Aussagen –, gewinnt nicht nur die externe Nachfrage Einflußmöglichkeiten auf die Themenwahl, sondern es wird auch eine Umkehrung in der Beziehung zwischen finanziellen Ressourcen als Mittel und Wissenserzeugung als Zweck möglich. Wenn Forschungseinrichtungen wie Unternehmen operieren, die ihre Produkte möglichst gewinnbringend absetzen wollen, dann wird Leistung zur Ressource bei der Verfolgung extrinsischer Ziele, und die Abhängigkeit der Abnehmer läßt sich in eigene Macht ummünzen. Wenn der Abnehmer seinerseits dem Produzenten grundsätzlich ein (ökonomisches) Eigeninteresse unterstellt, kann am Ende eines solchen Prozesses der Kommerzialisierung die Glaubwürdigkeit des Spezialisten erodieren, was dann wieder Ge-

genmaßnahmen im Interesse eines »Verbraucherschutzes« bzw. der Abnehmerkontrolle über den Produzenten motiviert.

Eine Reihe gesellschaftlicher Funktionssysteme hat sich von Anfang an auf der Basis einer spezifischen Leistung rollenmäßig und organisatorisch ausdifferenziert. Hierzu gehören die Funktionssysteme für die Gebrauchswertproduktion und für die Produktion personaler und technischer Dienstleistungen, also Teilsysteme wie Wirtschaft, Gesundheit und nicht zuletzt die vor allem seit Beginn des 19. Jahrhunderts entstandenen technischen Infrastruktursysteme. Durch die Ausdifferenzierung als Funktionssystem werden Leistungserbringung und Bedürfnisbefriedigung handlungsmäßig entkoppelt, und es entsteht das Problem der fortdauernden Orientierung der Leistungsproduktion an den Abnehmerbedürfnissen.⁵ Unter bestimmten Bedingungen kann diese Verknüpfung durch marktförmige Tauschbeziehungen gewährleistet werden, doch wird sie prekär, sobald die Bedingungen des idealen Marktes auch nicht näherungsweise erfüllt sind und durch Konzentration, Kartellisierung und Monopolbildung Marktmacht entsteht. Je mehr dies der Fall ist, umso mehr können die Produzenten den Abnehmern gegenüber ihre Eigeninteressen durchsetzen, und zwar nicht nur im Hinblick auf Mengen und Preise, sondern gerade auch bei der Definition der angemessenen Leistungsinhalte. Dies ist die Form, in der eine problematische Verselbständigung bei Funktionssystemen auftritt, die auf Tauschbeziehungen basieren.

Vor allem in zentralstaatlich verfaßten Gesellschaften mit einer entwickelten Staatsmacht verdanken jedoch gesellschaftliche Funktionssysteme ihre relative Autonomie oft nicht reinen Marktprozessen, sondern der staatlichen Absicherung. Die Chancen der Verselbständigung können sogar dort besonders groß sein, wo an die Stelle unmittelbaren Tausches die Nutzung des staatlichen Herrschaftsmechanismus tritt, sei es in Form staatlich gewährter Monopolrechte, staatlich sanktionierter Zwangsmitgliedschaft und Zwangsbeiträge oder auch durch den gesicherten Anspruch auf unmittelbare Alimentierung aus dem Steueraufkommen. Für gesellschaftliche Teilsysteme, die sich auf der Basis eines Selbstwerts konstituiert haben, ein sogenanntes Kollektivgut erzeugen oder eine spontan wenig nachgefragte Leistung anbieten, ist dies sogar oft der einzige Weg zu gesellschaftsweiter Institutionalisierung und Wachstum. Was hier kurz angedeutet wird, ließe sich am Beispiel von Wissenschaft und Bildung, dem Gesundheitswesen oder auch technischen Transport- und Kommunikationssystemen im einzelnen veranschau-

5 Vgl. hierzu und zum folgenden Scharpf (1988).

lichen (wie das z.T. in den nachfolgenden Kapiteln auch geschieht). Will man, was hier allzu kurz skizziert wurde, am Ende thesenhaft zusammenfassen, dann läßt sich einmal feststellen, daß sich im Laufe der historischen Entwicklung zur heutigen industriellen (oder schon postindustriellen) Gesellschaft sowohl die Eigenart der bereits bestehenden wie auch die Art der jeweils neu auftretenden Teilsysteme verändert hat, und zwar generell in Richtung zunehmender *Leistungsbezüge*. Im Zusammenhang damit ist auch die Kommerzialisierung gewachsen: Immer mehr Tätigkeiten beruhen auf dem Prinzip von »Leistung gegen Geld«, die Abhängigkeit großer, hochgradig spezialisierter und technisierter Funktionssysteme von finanziellen Ressourcen wächst, und das Handeln muß sich zunehmend an ihrer Gewinnung orientieren. Gewachsen ist schließlich auch der Grad organisierter Systemhaftigkeit. Das politische System, wiewohl selbst diesen Prozessen ausgesetzt, hat tendenziell zu ihrer Verstärkung in anderen Bereichen beigetragen und dabei auch an jener Verselbständigung von gesellschaftlichen Teilsystemen mitgewirkt, die sich heute für politische Steuerungsansprüche als Problem darstellt.

Literatur

- Archer, Margaret S. 1984: *Social Origins of Educational Systems*. London: Sage.
- Boudon, Raymond, 1984: *La place du désordre*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Durkheim, Emile, 1970: *Die Regeln der soziologischen Methode*. Neuwied: Luchterhand.
- , 1977: *Über die Teilung der sozialen Arbeit*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Eisenstadt, Shmuel N., 1964: Social Change, Differentiation, and Evolution. In: *American Sociological Review* 29, 375–386.
- Geser, Hans, 1983: *Strukturformen und Funktionsleistungen sozialer Systeme. Ein soziologisches Paradigma*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Giesen, Bernhard/Michael Schmid, 1989: Symbolic, Institutional, and Socio-structural Differentiation – a Selection-Theoretical Perspective. In: Hans Haferkamp (Hrsg.), *Social Structure and Culture*. Berlin: de Gruyter, 67–85.
- Glagow, Manfred (Hrsg.), 1984: *Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität*. Bielefeld: AJZ-Verlag.

- Glagow, Manfred/Helmut Willke (Hrsg.), 1987: *Dezentrale Gesellschaftssteuerung. Probleme der Integration polyzentrischer Gesellschaft*. Pfaffenweiler: Centaurus.
- Hondrich, Karl O., 1982: Sozialer Wandel als Differenzierung. In: Karl O. Hondrich (Hrsg.), *Soziale Differenzierung. Langzeitanalysen zum Wandel von Politik, Arbeit und Familie*. Frankfurt: Campus, 11–71.
- , 1986: Differenzierung, soziale. In: Bernhard Schäfers et al. (Hrsg.), *Grundbegriffe der Soziologie*. Opladen: Leske + Budrich, 48–52.
- , 1987: Die andere Seite sozialer Differenzierung. In: Hans Haferkamp/Michael Schmid (Hrsg.), *Sinn, Kommunikation und soziale Differenzierung. Beiträge zu Luhmanns Theorie sozialer Systeme*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 275–303.
- Luhmann, Niklas, 1976: Evolution und Geschichte. In: *Geschichte und Gesellschaft* 2, 284–309.
- , 1977a: Theoretische und praktische Probleme der anwendungsbezogenen Sozialwissenschaften. In: Niklas Luhmann, 1981, *Soziologische Aufklärung*, Bd. 3. Opladen: Westdeutscher Verlag, 321–334.
- , 1977b: Differentiation of Society. In: *Canadian Journal of Sociology* 2, 29–53.
- , 1981: Geschichte als Prozeß und die Theorie sozio-kultureller Evolution. In: Niklas Luhmann, *Soziologische Aufklärung*, Bd. 3. Opladen: Westdeutscher Verlag, 178–197.
- Mayntz, Renate, 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme. Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. In: Thomas Ellwein et al. (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* 1/1987. Baden-Baden: Nomos, 89–110.
- Mayntz, Renate, et al., 1988: *Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Münch, Richard, 1978: Max Webers »Anatomie des okzidentalen Rationalismus«. Eine systemtheoretische Lektüre. In: *Soziale Welt* 29, 217–246.
- Münch, Richard, 1984: *Die Struktur der Moderne*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Offe, Claus, 1969: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. In: Gisela Kress/Dieter Senghaas (Hrsg.), *Politikwissenschaft*. Frankfurt a.M.: Europäische Verlagsanstalt, 135–164.
- Parsons, Talcott, 1975: *Gesellschaften*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- , 1969: Evolutionäre Universalien. In: Wolfgang Zapf (Hrsg.), 1969, *Theorien des sozialen Wandels*. Köln: Kiepenheuer und Witsch, 55–74.
- , 1971: Comparative Studies and Evolutionary Change. In: Ivan Vallier (Hrsg.), *Comparative Methods in Sociology. Essays on Trends and Applications*. Berkeley: University of California Press, 97–139.
- Rothenbacher, Franz, 1987: Haushalt, funktionale Differenzierung und soziale Ungleichheit. In: *Zeitschrift für Soziologie* 16, 450–466.
- Rueschemeyer, Dietrich, 1974: Reflections on Structural Differentiation. In: *Zeitschrift für Soziologie* 3, 279–294.

- , 1977: Structural Differentiation, Efficiency, and Power. In: *American Journal of Sociology* 83, 1–25.
- , 1986: *Power and the Division of Labour*. Cambridge: Polity Press.
- Scharpf, Fritz W., 1988: Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung. In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schimank, Uwe, 1985a: Der mangelnde Akteurbezug systemtheoretischer Erklärungen gesellschaftlicher Differenzierung. In: *Zeitschrift für Soziologie* 14, 421–434.
- , 1985b: Funktionale Differenzierung und reflexiver Subjektivismus. Zum Entsprechungsverhältnis von Gesellschafts- und Identitätsform. In: *Soziale Welt* 36, 447–465.
- Schmid, Michael, 1982: *Theorie sozialen Wandels*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Smelser, Neil J., 1959: *Social Change in the Industrial Revolution. An Application of Theory to the Lancashire Cotton Industry 1770–1840*. London: Routledge & Kegan Paul.
- , 1968: Toward a General Theory of Social Change. In: Neil J. Smelser, *Essays in Sociological Explanation*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 192–280.
- Stichweh, Rudolf, 1987: Der frühmoderne Staat und die europäische Universität. Zur Interaktion von Politik und Erziehungssystem im Prozeß ihrer Ausdifferenzierung. In: *Rechtshistorisches Journal* 6, 135–157.
- Teubner, Gunter/Helmut Willke, 1984: Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht. In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 6, 4–35.
- Tyrell, Hartmann, 1978: Anfragen an die Theorie der gesellschaftlichen Differenzierung. In: *Zeitschrift für Soziologie* 7, 175–193.
- , 1979: Familie und soziale Differenzierung. In: Helge Pross (Hrsg.), *Familie – wohin? Leistungen, Leistungsdefizite und Leistungswandlungen der Familien in hochindustriellen Gesellschaften*. Reinbek b. Hamburg: Rowohlt, 13–77.
- Wagener, Frido, 1969: *Neubau der Verwaltung*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Willke, Helmut, 1983: *Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie*. Königstein/Ts.: Athenäum.
- Wittfogel, Karl A., 1978: *Oriental Despotism: A Comparative Study of Total Power*. New Haven, CT: Yale University Press.

Große technische Systeme und ihre gesellschaftstheoretische Bedeutung (1993)

Große technische Systeme – das ist auf den ersten Blick ein einfacher Begriff, unter dem jeder sich ohne weiteres etwas vorstellen kann. Das Problem ist nur, daß sich keineswegs alle dasselbe vorstellen. Unter Sozialwissenschaftlern wurde der Begriff durch die Arbeiten des Technikhistorikers Thomas P. Hughes eingeführt, der die Entwicklung der modernen Elektrizitätsnetzwerke in Deutschland, England und den USA untersucht hat (Hughes 1983). Wenn Hughes von großen technischen Systemen – oder, dem englischen Sprachgebrauch folgend, von »large technological systems« – spricht, dann bezieht er ausdrücklich soziale Akteure, Organisationen, Wissen und Normen als Systemkomponenten mit ein (Hughes 1987). Von Hughes zunächst zur Benennung jener extensiven sozio-technischen Systeme benutzt, die sich im Infrastrukturbereich gebildet haben – außer Elektrizitätsversorgungs- z.B. auch Eisenbahn- und Telefonsysteme –, erfuhr der Begriff des großen technischen Systems inzwischen eine fast inflationäre Erweiterung. So wurden nach und nach auch Interkontinentalraketen und Kernkraftwerke, das Manhattan-Projekt und der erste bemannte Raumflug, multinationale Unternehmen wie Siemens, das für die Organtransplantation aufgebaute Netz von Einrichtungen, eine moderne Armee und selbst der Golfkrieg als große technische Systeme bezeichnet.¹

Dieses bunte Gemisch von Realphänomenen repräsentiert unterschiedliche Aspekte des umfassenden Technisierungsprozesses. Gemeinsam ist ihnen lediglich ihre Differenz zu zwar verbreitet genutzten, aber relativ kleinen und nicht miteinander zu einem System vernetzten Artefakten wie Werkzeugmaschinen, Taschenrechnern oder Kühlschränken. Diese nicht allzu

1 So in den Referaten auf den inzwischen bereits vier Konferenzen über »Large technical systems« (LTS), zu deren Initiatoren auch Hughes gehörte; vgl. Mayntz/Hughes (1988) La Porte (1991), Summerton (1992).

scharfe negative Abgrenzung ist für eine nähere Begriffsbestimmung großer technischer Systeme natürlich völlig unzureichend, zumal Größe, Technizität und Systemhaftigkeit sehr Verschiedenes bedeuten können. Größe z.B. wird beim Telefonsystem räumlich, bei einem Kernkraftwerk an Kapitaleinsatz und Leistungskraft und beim Manhattan-Projekt an der Massierung von Ressourcen gemessen; die Technik ist einmal Fundament, einmal Instrument, und einmal Zweck der Veranstaltung, und Großvorhaben sind »Systeme« in einem anderen Sinn als etwa das Eisenbahnsystem. Makrosoziologisch bedeutsam ist vor allem die Existenz der *weiträumig* zur *dauerhaften* Erfüllung eines spezifischen Zwecks verbundenen Netzwerke heterogener technischer und sozialer Komponenten; nur sie, aber weder Großvorhaben noch Großanlagen sollen hier als große technische Systeme bezeichnet werden.²

Die sozialwissenschaftliche Beschäftigung mit großen technischen Systemen signalisiert einen Perspektivenwandel in der Technikforschung, den Rammert schon 1982 so formulierte:

Moderne Technik läßt sich gegenwärtig nur unzureichend als Anhäufung typischer einzelner Artefakte, ..., sondern eher als Systeme miteinander verzahnter und aufeinander funktional bezogener Ketten und Hierarchien von Artefakten erfassen. ... Der Fokus der Betrachtung verschiebt sich entsprechend von der Maschinen- und Apparatechnik zu umfassenden Komplexen technischer Systeme. (Rammert 1982: 34)

So interessiert nicht mehr (nur) die individuelle Telefonnutzung oder das Auto als einzelnes Artefakt, sondern das Telefon- und das Autoverkehrssystem. Es geht aber um mehr als einen Perspektivenwandel. Die gesellschaftsweit, ja gesellschaftsübergreifend ausgelegten großen technischen Systeme *sind* tatsächlich neue historische Erscheinungen – deren gesellschaftstheoretische Bedeutung allerdings bis heute eher vernachlässigt wird.

Es ist schon öfter festgestellt worden, daß wir als Soziologen schlecht darauf vorbereitet sind, analytisch und theoretisch mit den verschiedenen Manifestationen der Technisierung umzugehen. Die heute dominierenden makrosoziologischen Ansätze abstrahieren weitgehend vom Homo faber und seinen Produkten. Karl Marx hatte immerhin die soziale Prägekraft der Pro-

2 Hughes allerdings behandelt in seinem jüngsten Buch, bei dem es um die Technisierungsgeschichte der USA geht, Großvorhaben wie das Manhattan-Projekt und technische Infrastruktursysteme unterschiedslos als große technische Systeme (Hughes 1991); eine solche Begriffsverwendung mag eher naheliegen, wenn man sich mehr für den genetischen als für den sozialstrukturellen Aspekt des Themas interessiert. Zu den begrifflichen Problemen vgl. auch Joerges (1988).

duktionstechnik thematisiert, und auch Hans Freyer und Emile Durkheim haben, wie Hans Linde (1972) uns erinnert, technische Artefakte als Instrumente menschlichen Handelns berücksichtigt. Linde zufolge war es die Konzentration auf soziale Beziehungen, die zur »Exkommunikation der Sachen« (Linde 1972: 78) aus der soziologischen Theoriebildung geführt hat. Genauer betrachtet war es wohl das Bezugsproblem der sozialen Ordnung, das aus der angenommenen Nutzenorientierung egoistischer Individuen abgeleitet wurde, welches im normativen Paradigma Parsonsscher Provenienz zur Verdrängung der Technik führte. Wenn soziale Ordnung mit Herrschaft statt mit sozialer Integration gleichgesetzt wird, ist eine Vernachlässigung von Technik weniger naheliegend, weil die Appropriation und der Gebrauch technischer Artefakte wichtige Determinanten sozialer Machtverhältnisse sind. Die Vernachlässigung von Technik in systemtheoretischen Ansätzen hängt insofern mit der ihnen immer wieder vorgeworfenen Machtblindheit zusammen. Das eben gesagte gilt *pari passu* auch für systemtheoretische Ansätze, in denen Sinnprobleme und Komplexitätsreduktion die Bezugspunkte sind. Auf jeden Fall sind, solange man im herkömmlichen systemtheoretischen Rahmen argumentiert, gesellschaftliche Teilsysteme rein soziale Systeme, und ihre Elemente sozial Handelnde, Handlungen oder gar nur Kommunikationen. Technische Artefakte spielen bestenfalls die Rolle einer Ressource und sind insofern systemextern. Die modernen Verkehrs-, Kommunikations- und Versorgungssysteme bleiben damit als eigenständige gesellschaftliche Funktionssysteme in soziologischen Systemtheorien und darauf fußenden Analysen sozialer Differenzierung außer Betracht.

Die Techniksoziologie tut sich aus anderen Gründen schwer damit, der *gesellschaftstheoretischen* Bedeutung der großen technischen Systeme gerecht zu werden. Zwar gab es einmal einen hoffnungsvollen Ansatz im Konzept des sozio-technischen Systems, bei dem technische Artefakte weder nur als mögliche Prägefaktoren sozialer Beziehungen noch lediglich als Produkte sozialen Handelns, sondern als *Systemkomponenten* behandelt wurden. Verurzelt in frühen Arbeiten des Londoner Tavistock Instituts ist das Konzept des sozio-technischen Systems in der Folgezeit jedoch nur in der Industriesoziologie fruchtbar geworden. Die zentrale These der ersten, vor allem mit den Namen Emery und Trist verbundenen Arbeiten war es, daß die Produktionstechnik die betriebliche Arbeitsorganisation nicht determiniert, sondern daß es hier gewöhnlich Gestaltungsalternativen gibt (Trist/Bamforth 1951; Emery/Trist 1960; Trist et al. 1963). Diese These ist inzwischen durch eine Serie industriesoziologischer Untersuchungen zur selektiven – und im Ländervergleich oft unterschiedlichen – Nutzung gegebener technischer Innova-

tionen vertieft worden. Damit aber konzentrierte sich die Aufmerksamkeit auf die im Zentrum des techniksoziologischen Erkenntnisinteresses stehende Problematik des Technikdeterminismus, auf die Beziehung zwischen technischen Anwendungen und sozialen Determinanten.

In einer zweiten, eher anwendungsorientierten Richtung mit starken normativen Obertönen zog man aus Trists Arbeiten den Schluß, daß soziale und technische Werte bei der Konstruktion neuer sozio-technischer Systeme gleichzeitig zu optimieren wären (Herbst 1974; Emery/Thorsrud 1976). Die hierfür entworfenen Verfahren räumten partizipativen Methoden bei der Einführung von technischen Neuerungen in Betrieben einen hohen Stellenwert ein. Am Ende wurde so der Begriff »sozio-technisches System« selbst zum Etikett für partizipatives Innovationsmanagement, und damit als gesellschaftstheoretische Kategorie unbrauchbar.

Die neuere Techniksoziologie konzentriert sich zwar nicht mehr einseitig auf die Produktionstechnik, doch steht die Frage nach der Wechselwirkung zwischen Technik und Gesellschaft weiterhin im Vordergrund. Das gilt für heute zentrale Themen wie Technikgenese und Techniksteuerung, und es gilt auch für den heute besonders verbreiteten sozialkonstruktivistischen Ansatz der Technikforschung, der den Primat sozialer Faktoren zu Lasten der technischen Sachlogik betont (vgl. u.a. Pinch/Bijker 1984; Callon/Law/Rip 1986). Die Anhänger dieses Ansatzes beschäftigen sich außerdem besonders gern mit einzelnen Artefakten wie dem Fahrrad oder dem Elektroauto und haben wenig zur Analyse von extensiven und komplexen sozio-technischen Systemen wie dem Eisenbahn- oder Telefonsystem beigetragen.³ Die – bislang überwiegend fallstudienartigen – Arbeiten zu großen technischen Systemen sind damit vom makrosoziologischen und vom techniksoziologischen »main stream« abgeschnitten und können auf jeden Fall nicht hoffen, von dort mit hilfreichen analytischen Kategorien versorgt und gesellschaftstheoretisch fruchtbar gemacht zu werden.

Aber, so kann man fragen, weshalb sollten gerade große technische Systeme gesellschaftstheoretisch bedeutungsvoll sein? Verweist der – wie unklar immer abgegrenzte – Begriff tatsächlich auf Realphänomene, die man nicht vernachlässigen darf, wenn man das Spezifische der modernen Gesellschaftsentwicklung, ihrer Dynamik und ihrer Problematik erfassen will?

Die Existenz der großen technischen Energieversorgungs-, Verkehrs- und Kommunikationssysteme verweist, so meine These, auf wichtige, aber oft

3 Trotz der Zusammenarbeit mit Hughes und der gelegentlichen Benutzung des Begriffs »technisches System«; vgl. Bijker/Hughes/Pinch (1987).

vernachlässigte Aspekte des gesellschaftlichen Differenzierungsprozesses. Die Versorgung mit Wasser und Energie, das Transportieren von Gegenständen, die schnelle räumliche Fortbewegung und die Kommunikation mit entfernten Personen sind verbreitete menschliche Bedürfnisse, auf deren Erfüllung sich sinnhaft ausdifferenzierte (spezialisierte) Tätigkeiten beziehen. Die genannten Zwecke können sicher ebenso beanspruchen, als Konstitutionskriterium eines funktionellen Teilsystems zu gelten, wie z.B. Gesundheit oder Bildung – vorausgesetzt, man beharrt nicht darauf, gesellschaftliche Teilsysteme rein analytisch auf der Basis theoretisch abgeleiteter funktioneller Imperative oder Handlungslogiken (bzw. Codes) zu definieren.⁴ Die Funktionssysteme, die die genannten Bedürfnisse erfüllen, könnte man als *Infrastruktursysteme* bezeichnen, weil ihre hauptsächliche Funktion darin besteht, zahlreiche spezifische Aktivitäten ökonomischer, politischer oder sozialintegrativer Natur zu *ermöglichen*.

Nun müssen allerdings keineswegs alle funktionell ausdifferenzierten Handlungsweisen und Handlungszusammenhänge jenes Maß an organisatorisch-institutioneller Verfestigung erreichen, wie es heute z.B. auch das Gesundheitssystem oder das politisch-administrative System aufweisen, und das es – zumindest in sozialstruktureller Sichtweise – erst nahelegt, von gesellschaftlichen Funktionssystemen zu sprechen.⁵ Auf der Ebene spezieller Handlungsweisen und Rollen haben sich die verschiedenen Infrastrukturbereiche bereits vor dem Technisierungsschub im 19. Jahrhundert ausdifferenziert, und es hat auch schon kleinere Organisationen gegeben (man denke an die Post von Thurn und Taxis). Aber erst mit Eisenbahn und Flugzeug, Telefon und gewerblicher Elektrizitätserzeugung haben sich die eher diffusen *Handlungsbereiche* auch im organisatorisch-strukturellen Sinne zu ausdifferenzierten *Funktionssystemen* entwickelt, die über eine eigene Wissensbasis, spezialisierte Berufsgruppen und große formale Organisationen verfügen und durch ein hohes Maß gesellschaftlicher Inklusivität gekennzeichnet sind. Dasselbe gilt für die moderne Massenkommunikation, die nicht den ermög-

4 Zu dieser »empirischen Wende« bei der Bestimmung des Konstitutionskriteriums gesellschaftlicher Teilsysteme vgl. Mayntz (1988a: 17–20 bzw. Kap. 2, S. 44–46 in diesem Bd.).

5 Zur Unterscheidung verschiedener Stufen der Ausdifferenzierung, von der sinnhaft ausdifferenzierten Handlung über die rollenmäßige Ausdifferenzierung bis zum Auftreten spezialisierter größerer sozialer Gebilde, vgl. Mayntz (1988a: 20–23 bzw. Kap. 2, S. 46–49 in diesem Bd.); auf der letzten Stufe der Ausdifferenzierung erlangen soziale Teilsysteme kollektive Handlungsfähigkeit und tragen so zur teilweisen Ablösung evolutionärer Mechanismen der gesellschaftlichen Entwicklung durch solche strategischer Interaktion und absichtsvoller Steuerung bei.

lichenden Charakter einer Infrastruktur hat, sondern wie andere Dienstleistungssysteme direkt konsumierbare Endprodukte – Information und Unterhaltung – bereitstellt. Auch hier gab es im wandernden Erzähler, der Neuigkeiten und Abwechslung brachte, Vorläufer, die sogar in die Zeit vor Gutenberg zurückreichen, aber auch hier fand die gesellschaftsweite Expansion und die organisatorisch-institutionelle Ausdifferenzierung erst mit der Entwicklung der modernen Druckpresse, der Radio- und Fernsehtechnik statt.

Die Rolle, die technische Innovationen damit für die modernen Verkehrs-, Versorgungs-, und Kommunikationssysteme gespielt haben, unterscheidet diese von anderen funktionellen Teilsystemen. Natürlich sind auch jene funktionellen Teilsysteme, deren sukzessive Ausdifferenzierung schon immer als Kernvorgang moderner Gesellschaftsentwicklung gegolten hat, mehr oder weniger technisiert. Am wenigstens wurden dabei noch das religiöse Teilsystem, das Bildungssystem und das politisch-administrative System in ihren internen Abläufen von technischen Innovationen betroffen. Deutlicher ist der Einfluß moderner Medizintechnik auf die Praktiken im Gesundheitssystem (etwa in der Apparatedizin) und der Einfluß moderner Meß-, Beobachtungs- und Rechentechnik auf das System wissenschaftlicher Forschung gewesen. Besonders tiefgreifend haben schließlich die moderne Produktionstechnik die Strukturen und Verfahren in der Wirtschaft und die moderne Militärtechnik das Militär und die Art, Krieg zu führen, verändert. All dieses wird von Soziologen auch keineswegs ignoriert und in den auf der Meso- oder gar Mikroebene angesiedelten Bindestrichsoziologien – man denke nur an Betriebs- und Medizinsoziologie – explizit thematisiert. System- und differenzierungstheoretisch spielen diese Technisierungsprozesse jedoch keine Rolle und werden weitgehend ausgeblendet, was sich dadurch rechtfertigen läßt, daß sie lediglich einzelne Abläufe *in organisatorisch-institutionell bereits ausdifferenzierten* Teilsystemen beeinflussen. Die großen technischen Funktionssysteme sind dagegen in ihrer jeweils besonderen organisatorisch-institutionellen Form auf der Basis spezifischer technischer Innovationen *entstanden*. Man kann also sagen, daß in diesen Fällen *die Technik* in einem sehr konkreten Sinn *systembildend* gewirkt hat. Diese spezifisch technische Fundierung prägt unmittelbar die sozialstrukturelle Beschaffenheit, die Binnenstruktur der modernen Infrastruktursysteme, die eng mit der Verwendung ganz bestimmter technischer Verfahren und Artefakte zusammenhängt.⁶ So gibt es etwa im Verkehrsbereich mit Auto, Eisenbahn,

6 Das ist selbst in den besonders stark technisierten Systemen der warenproduzierenden

Schiffen und Flugzeugen mehrere ganz unterschiedliche »wegenutzende« Verkehrstechniken; infolgedessen ist dieser Infrastrukturbereich durch das *Nebeneinander* mehrerer organisatorisch getrennter Systeme gekennzeichnet. Das Telekommunikationssystem ist dagegen auf der Grundlage der für verschiedene Zwecke nutzbaren Kabeltechnik organisatorisch viel stärker integriert.

Die technische Fundierung hat weitere wichtige Konsequenzen. Aufgrund der fortdauernden Dynamik technischer Entwicklung ist auch die Bildung technischer Funktionssysteme noch keineswegs zum Stillstand gekommen. Es ist noch nicht allzu lange her, daß sich das kommerzielle Flugverkehrssystem herausgebildet hat, mit Systemkomponenten wie den Fluggesellschaften, Flughäfen (Großanlagen!), der weltweit koordinierten Flugsicherung, gesetzlichen Normen, Aufsichtsbehörden, Berufen und Gewerkschaften. In einigen Ländern ist jüngst ein Nuklearsystem als ein aufeinander abgestimmter Zusammenhang von Brennelementherstellern, Kernkraftwerken, Überwachungsinstanzen, Aufbereitungsanlagen und Vorkehrungen für Entsorgung und Endlagerung nuklearer Abfälle entstanden. In der Bundesrepublik Deutschland ist dieser Systembildungsprozeß allerdings mehr oder weniger auf dem Niveau des Betriebs einzelner Anlagen stehengeblieben (Rochlin 1992). Der Autoverkehr gewinnt überhaupt erst jetzt mit Straßenverkehrsordnung und Fernstraßenbau, Tankstellen- und Raststättenketten, Straßenwacht und elektronischen Verkehrsleitsystemen Merkmale eines großen technischen Systems (Grundmann 1992). Der Vergleich von Eisenbahnsystem und Autoverkehrssystem unterstreicht dabei, daß die *Systemhaftigkeit* eine Variable ist – was man allerdings nur sieht, wenn man sozialstrukturellen Merkmalen Aufmerksamkeit schenkt und sich für die Systemdefinition nicht mit Kriterien wie der Existenz eines funktionellen Problems oder einer spezifischen Handlungsrationaltät zufrieden gibt.

Geben so technische Innovationen einerseits immer wieder Anlaß zum Entstehen neuer technischer Funktionssysteme, dann verstärkt die technische Fundierung zugleich ihre Wachstumsdynamik. Bis zu einem bestimmten Grade beruht das Wachstum großer technischer Systeme auf ähnlichen Mechanismen wie dasjenige anderer funktioneller Teilsysteme (Mayntz 1988b: 233–259). So wie z.B. das Gesundheitssystem u.a. durch den ärztlichen bzw.

Wirtschaft und des Militärs nicht im gleichen Maße der Fall, obgleich die Unterschiede hier nur noch gradueller Natur sind, was die Praxis von Hughes (1991) rechtfertigen mag, auch die NASA und große Produktionssysteme als »large technological systems« zu bezeichnen.

medizinischen Angebotsdruck gewachsen ist (und weiter wächst), waren es auch in der Frühphase der Eisenbahn-, Elektrizitäts- und Telefonentwicklung die Erfinder und Systembauer der ersten Generation, die ihre technischen Zukunftsvisionen angesichts einer skeptischen Klientel zu verwirklichen trachteten, die für ihre Dienste zuerst keinen Bedarf verspürte. Ähnliches konnte man kürzlich bei der Entwicklung von Bildschirmtext (Schneider 1989) und der Einführung von ISDN beobachten, wobei die Promotoren neuer Dienste sich den Kopf über mögliche Bedürfnisse zerbrachen, die man damit erfüllen könnte. Dieser Angebotsdruck wird jedoch in der Form des »technology push« durch die am Machbaren orientierte Techno-Logik verstärkt, die man als die charakteristische Rationalität großer technischer Systeme bezeichnen kann. Diese Techno-Logik ist die typische Handlungsorientierung des Homo faber, der zeigen will, was er alles konstruieren und zum Funktionieren bringen kann – Jumbojets, Riesenchips und Raumfähren, Genmanipulation und SDI. Auf dieser Handlungsorientierung beruht unsere technische Zivilisation; sie wird problematisch, wenn die technische Innovation, von sinnvollen praktischen Zweckbezügen entkoppelt, zum Selbstzweck wird und Instrumente zu Eigenwerten umdefiniert werden. Gewiß ist die Tendenz zur Hypostasierung, ja Verabsolutierung des jeweiligen Bezugswerts in allen funktionell spezialisierten Teilsystemen zu beobachten. Aber da die Techno-Logik sich unmittelbar auf inzwischen höchst effektiv gewordene Artefakte rückbezieht, ist der Prozeß der Zweck-Mittel-Umkehrung hier mit einer enormen Wirkungssteigerung verbunden. Die *technische* Funktionserfüllung lenkt das Streben nach höherer Effektivität unmittelbar auf weitere *technische* Innovationen. So entsteht eine Art positiver Rückkopplung, die in dieser Form in anderen gesellschaftlichen Teilsystemen fehlt.

Die spezifische Entwicklungsdynamik großer technischer Systeme führt zu einer beständigen Leistungssteigerung; im gleichen Maße wächst in der Regel das Unfall- und/oder Mißbrauchsrisiko. Wo das sozialwissenschaftliche Interesse über die Frage nach Binnenstruktur und Funktionsweise großer technischer Systeme hinausgehend nach deren gesellschaftlichen Folgen fragt, wird, wie im Konzept der sogenannten Risikogesellschaft (Beck 1986), vor allem auf derartige externe Effekte abgestellt. Die hier behaupteten *gesellschaftstheoretisch* relevanten Folgen großer technischer Systeme beschränken sich jedoch nicht auf ihr Leistungssteigerungs- und Störpotential. Auch mit dem – unbestreitbar zutreffenden – Hinweis, daß die großen technischen Systeme allen erdenklichen Transaktionen zunehmend die Überschreitung räumlicher und zeitlicher Begrenzungen ermöglichen (Joerges 1990: 37), ist die sozialstrukturelle Bedeutung ihrer Entwicklung noch nicht zureichend

erfaßt. Diese Bedeutung liegt, wie im folgenden zu zeigen ist, vor allem auch in der durch die großen technischen Funktionssysteme bewirkte Steigerung funktioneller Interdependenz und sozialer Vernetzung sowie in ihrer paradoxen Wechselwirkung mit den Formen gesellschaftlicher Ordnungsbildung (Governance) und speziell mit der Organisation politischer Herrschaft.

Am augenfälligsten ist der erste Punkt. Man kann wohl ohne weiteres behaupten, daß die vorher kurz berührte immanente Technisierung die nicht technisch basierten funktionellen Teilsysteme – Politik, Wirtschaft, Wissenschaft usw. – weniger stark berührt hat, als es die Entwicklung und Nutzung der großen technischen Systeme getan hat. Politische Entscheidungsprozesse etwa sind besonders tiefgreifend durch die Nutzung des modernen Telekommunikationssystems und durch die Existenz der modernen Massenmedien Rundfunk und Fernsehen beeinflußt worden. Ohne die modernen Systeme der Energieversorgung, des Transports und der Telekommunikation wären auch die industrielle Revolution und das Wirtschaftswachstum der letzten hundert Jahre nicht möglich gewesen. Wie James Beniger zu zeigen versucht hat, führte nicht die Erfindung der Dampfmaschine unmittelbar zur industriellen Revolution; entscheidend waren vielmehr die verbesserten Transportmöglichkeiten durch Dampfschiffahrt und Eisenbahnen, wo die neue Technik früher Fuß faßte als in den Fabriken. Später waren es die modernen Telekommunikationssysteme, die die Steuerungsprobleme zu lösen erlaubten, welche durch das wachsende Volumen, die zeitliche Beschleunigung und die räumliche Expansion der Rohstoff-, Waren- und Kapitalflüsse entstanden und die so das weitere Wirtschaftswachstum ermöglichten (Beniger 1986). Auch der jüngste Strukturwandel im ökonomischen System, der mit den Stichworten Internationalisierung (wozu auch die multinationalen Unternehmen gehören) und »vernetzte Produktion« angedeutet werden kann, beruht auf der modernen Telekommunikation, ohne die die modernen Kapitalmärkte nicht funktionieren würden, die Abstimmung zwischen den weltweit verstreuten Teilen eines Großunternehmens nicht gelänge (Chandler 1989: 507–508) und das enge Zusammenspiel von Zulieferern, Herstellern und Händlern etwa in der Automobilindustrie (Deiß/Döhl 1992) nicht möglich wäre. Eine mindestens so bedeutsame Rolle haben Telefon- und Eisenbahnsystem für das moderne Militär und die Kriegführung gespielt; es ist sogar behauptet worden, daß die einmal in Bewegung gesetzte, im wesentlichen auf massenhaften vorausgeplanten Truppen- und Materialbewegungen im deutschen Eisenbahnnetz fußende Mobilisierung des deutschen Heeres am Vorabend des Ersten Weltkrieges dafür verantwortlich ist, daß dieser Krieg damals nicht zu guter Letzt noch verhindert wurde (Buchholz 1992).

Infrastruktursysteme sind, weil sie nur *ermöglichen*, keine gesellschaftlichen Funktionssysteme im *modus deficiens*. Im Gegenteil: sie schaffen intensivere Abhängigkeitsverhältnisse, als zumeist zwischen nicht-technischen Funktionssystemen bestehen. Indem große technische Systeme *physisch* in politische, ökonomische oder militärische Abläufe hineinragen, tritt an die Stelle einer Dependenz, die noch Spielräume für die Wahl zwischen funktionellen Alternativen bietet und auch eine Lockerung der Abhängigkeit durch freiwillige Nachfragebeschränkung erlaubt, eine unabdingbare und zugleich asymmetrische Abhängigkeit. Man kann sich das ebenso gut am Beispiel der Rolle veranschaulichen, die Telegraf und Telefon für schicksalsträchtige politische und militärische Entscheidungen gespielt haben, wie an den Folgen eines Zusammenbruchs der Elektrizitätsversorgung. Diese Abhängigkeit wiederum motiviert »voice« auf seiten der Nutzer (Hirschman 1970), die eine Anpassung der technischen Systeme an ihre Bedürfnisse verlangen. Die operative Abhängigkeit von einem großen technischen System wirkt so als Transmissionsriemen für exogene Gestaltungs- und Entwicklungsimpulse.

Die technischen Infrastruktursysteme sind aber nicht nur mit anderen gesellschaftlichen Funktionssystemen, sondern auch untereinander vernetzt. Das gilt vor allem seit den Anfängen der Eisenbahnentwicklung für das Verkehrs- und das Telekommunikationssystem. Manchmal verbindet ein neues technisches System auch mehrere bisher nicht direkt verflochtene Teilsysteme, so wie es ein entwickeltes Nuklearsystem mit dem Militär- und dem Energiesystem tun kann. Eine weitere wichtige Vernetzungsvariante basiert auf der gleichzeitigen Nutzung mehrerer technischer Infrastruktursysteme für einen neuen Zweck. Ein triviales Beispiel kombinierter Nutzung bieten schon Artefakte wie Wasch- und Geschirrspülmaschinen. Bei dieser peripheren Vernetzung des Elektrizitäts- und des Wasser/Abwasser-Systems entsteht aber kein neues *System*. Genau das ist dagegen beim System der Organtransplantation der Fall, das, eingelagert in das Gesundheitssystem, seit Ende der 70er Jahre als ein technisch fundiertes interorganisatorisches Netzwerk von übernationaler Reichweite entstanden ist (Braun/Joerges 1992). Durch die planvoll organisierte Nutzung der hochentwickelten Flugtransport-, Telekommunikations- und Datenverarbeitungssysteme werden hier Transplantationszentren, normale Krankenhäuser, ärztliche Notdienste, Organ- und Gewebebanken, Dialysestationen und spezielle Datenbanken miteinander zu einem neuen technischen Funktionssystem verknüpft.⁷

⁷ Braun und Joerges (1992) sprechen hier von einem *sekundären* großtechnischen System,

Die institutionalisierte Verknüpfung von Elementen verschiedener technischer und nicht-technischer Funktionssysteme ist ein wichtiger, ja der in modernen Gesellschaften vielleicht sogar dominante Aspekt sozialer Differenzierung. Dabei steigt nicht nur schlicht die funktionelle Interdependenz, sondern ganz konkret die *Verflechtung* zwischen Funktionssystemen. Die übernationale Expansion der großen technischen Verkehrs- und Kommunikationssysteme fördert dabei auch den Grad der *zwischen-gesellschaftlichen* (internationalen) Verflechtung. Erst in Kombination mit der erhöhten sozio-technischen Verflechtung gewinnt die technisch ermöglichte Beschleunigung und räumliche Expansion von Transaktionen ihre eigentliche Bedeutung. Insgesamt ist so ein Maß an sozialstruktureller Komplexität entstanden, das noch weit über die komplizierten Schemata systemischer Interpenetration hinausgeht, wie wir sie von Richard Münch kennen (z.B. Münch 1984).

Die Bedeutung großer technischer Systeme für den gesellschaftlichen Strukturwandel liegt aber nicht nur generell in gesteigerter Komplexität. Vielmehr besteht zugleich ein enger Zusammenhang zwischen der Organisationsweise großer technischer Systeme und den jeweils gesamtgesellschaftlich dominierenden Governance-Formen.⁸ Das läßt sich zunächst für die Beziehung zwischen großen technischen Systemen und dem Staat zeigen. Obwohl gerade die für das politisch-administrative System konstitutiven Tätigkeiten, insbesondere das politische und administrative Entscheidungshandeln, relativ wenig technisiert sind, gibt es eine Art koevolutionärer Beziehung zwischen dem modernen Staat und den neuzeitlichen technischen Infrastruktursystemen. Beide sind in besonderem Maße formal organisiert und hierarchisch strukturiert, was vor allem bei den netzgebundenen technischen Systemen wie Eisenbahn, Telefon und Elektrizitätsversorgung mit technisch bedingten Koordinations- und Kontrollnotwendigkeiten zusammenhängt. Dabei haben sich der moderne Zentralstaat und die großen technischen Systeme wechselseitig in ihrem Wachstum stimuliert und in ihrer Zentralisierung gefördert. Vor allem Telegraf und Telefon haben die Expansion der Zentralverwaltungen und mithin die politisch-administrative Hierarchisierung begünstigt. Umgekehrt hat der Staat den Aufbau großer privater Monopole bei den technischen Infrastruktursystemen ermöglicht. Wegen ihrer Be-

da es auf den technischen Infrastruktursystemen aufbaut, aber durchaus eine eigene organisatorische und funktionelle Identität besitzt.

8 Der Begriff Governance hat sich in jüngster Zeit zur Bezeichnung von (idealtypischen) gesellschaftlichen Ordnungsformen wie Markt, Hierarchie, Netzwerk und Solidargemeinschaft durchgesetzt; vgl. u.a. Williamson (1975), Powell (1990), Hollingsworth (1990).

deutung für den Staat sind dabei Telegraf und Telefon, ebenso wie die für militärische Operationen wichtige Eisenbahn, wenigstens in Europa sogar als Teil des sich entfaltenden Staatsapparats organisiert worden. Indem große technische Systeme wegen ihrer hohen positiven Bedeutung ebenso wie wegen ihres hohen Störpotentials eine staatliche Regelung provozieren, fördern sie wiederum den starken, den Interventionsstaat.

Die großen technischen Systeme haben aber nicht nur die Entwicklung des »starken« Staats gefördert, sondern auch zur Hierarchisierung in der Industrie beigetragen, indem sie u.a. die Ausbildung vertikal integrierter Großunternehmen begünstigten. In einem weiteren Entwicklungsschritt hat die Ausbildung des militärisch-industriellen Komplexes, dem »Zusammenschluß eines gewaltigen militärischen Establishments und einer großen Rüstungsindustrie« (Eisenhower 1961, zitiert bei Hughes 1991: 442), vor dessen Einfluß Eisenhower schon 1961 warnte (ebd.), die gesellschaftliche Machtkonzentration noch verstärkt.

Heute ist die auf eine Art struktureller Wahlverwandtschaft gestützte Symbiose zwischen hierarchisierten politischen, industriellen und technischen Systemen prekär geworden, wobei es, ganz nach dem Muster des Marxschen »Totengräbermodells« des Kapitalismus, ihre eigenen Wirkungen sind, die ihren Fortbestand gefährden: eine positive Wechselwirkung schlägt in eine negative um. Der mächtige hierarchische Staat wird im Namen von Föderalismus, Regionalismus und Dezentralisierung angegriffen. Neben dem Militär gelten auch industrielle Großunternehmen als Antipoden des demokratischen Prinzips.⁹ Bei den großen technischen Systemen schließlich führt die mit einem hohen Störpotential gekoppelte Wachstumsdynamik und Verselbständigungstendenz zu Kritik. Die Abhängigkeitsbeziehung zwischen großen technischen Systemen und ihren Nutzern wird um so asymmetrischer, je weiträumiger Monopole sich erstrecken, je enger sie intern vernetzt und je hierarchischer sie organisiert sind. Solche großen technischen Systeme und die mit ihnen gemachten Erfahrungen erwecken Unbehagen und motivieren Proteste, die sich im gleichen Zuge gegen eine Industrie und ein politisches System richten, die mit ihnen aufs engste liiert erscheinen. Besonders deutlich ist dieser Zusammenhang – am Begriff Atomstaat kann dies verdeutlicht werden – bei emergenten Nuklearsystemen, die wegen des hohen Risikos bei

9 Bei der Darstellung des Manhattan-Projekts erwähnt Hughes »die von vielen europäischen Intellektuellen vertretene Überzeugung, daß große Industrieunternehmen und das Militär wesentlich zur Erstarkung des Faschismus in Europa beigetragen« hätten und als »Feinde der Demokratie« betrachtet werden müßten (Hughes 1991: 397).

Unfällen oder Sabotage eine strikte hierarchische Kontrolle, den rigiden Überwachungsstaat zu erzwingen scheinen. Auf diese Weise trägt die Reaktion auf die wachsende Macht großer technischer Systeme zur Erosion der gesellschaftlichen Akzeptanz für hierarchische Ordnungsformen bei.

In den derzeit überall beobachtbaren Deregulierungsbemühungen schlägt das dann wiederum auf die technischen Systeme zurück. Deregulierung bedeutet vor allem eine vertikale Entflechtung der bisherigen staatlichen oder auch nur staatlich garantierten Monopole, deren natürlicher Monopolcharakter gleichzeitig – nicht zuletzt auf Grund weiterer technischer Innovationen – angezweifelt wird. Das ist in der Telekommunikation geschehen und bahnt sich jetzt bei der Elektrizitätsversorgung mit Versuchen zur Öffnung des Verteilungsnetzes für die Einspeisung von Strom aus vielen, auch kleinen Quellen an (Coutard 1992). Sogar bei der Eisenbahn wird gelegentlich erörtert, ob sich der Betrieb des Schienennetzes nicht vom Zugbetrieb trennen läßt. Diese Deregulierungs- bzw. genauer: Entflechtungsbemühungen werden zwar ökonomisch begründet. Tatsächlich ist ihre effizienzsteigernde Wirkung jedoch umstritten und zumindest schwer beweisbar. Die Einführung von Wettbewerb in ein vernetztes System könnte sogar zum Zusammenbruch oder doch zur Schwämmerung der technischen Leistungsfähigkeit führen, wenn die untereinander abhängigen Komponenten institutionell selbstständig werden und sich auf individuelle Nutzenmaximierung umstellen, so daß funktionelle Interdependenzen zu Ausbeutungsbeziehungen entarten. Das könnte schon für eine unabhängige Organisation von Netzbetrieb und Dienstleistung bzw. Erzeugung in schienengebundenen Transportsystemen bzw. in der Elektrizitätsversorgung gelten, gewiß jedoch für eine organisatorische Entkoppelung des Flugbetriebs von der technischen Wartung. Der Verdacht liegt deshalb nahe, daß es eher politisch-ideologische als handfeste ökonomische Gründe sind, die hinter den Deregulierungsbemühungen der jüngsten Zeit stehen.

Technische Innovationen haben, so läßt sich dieses Argument zusammenfassen, über die auf ihrer Basis entwickelten modernen Infrastruktursysteme zunächst als Triebkraft gesellschaftlicher Zentralisierung und Hierarchisierung gewirkt. Die problematischen Folgen dieser synchronen Entwicklung in Staat, Industrie und Infrastruktursystemen haben sodann zu einer Gegenbewegung geführt, die sämtliche gesellschaftlichen Manifestationen des Hierarchieprinzips betrifft.¹⁰ An seine Stelle treten heute zunehmend verschiedene

10 Auf diese Gegenbewegung verweist auch Hughes (1991: Kapitel 9 und passim).

Formen horizontaler Koordination. Sie sind vor allem für die Politikentwicklung – beispielsweise für Politiknetzwerke – (Marin/Mayntz 1991) und für die Wirtschaft (Hollingsworth 1990) näher untersucht worden. Vor allem im Bereich der Wirtschaft werden diese Entwicklungen durch dieselben technischen Innovationen vor allem in der Telekommunikation begünstigt, die dort eine – wie immer motivierte – Entflechtung der großen Monopole überhaupt erst praktikabel sein lassen. erinnert man sich an die zuvor besprochenen Verflechtungseffekte, dann wird erkennbar, daß die großen technischen Infrastruktursysteme auch beim Wandel des Primats gesellschaftlicher Ordnungsformen hin zu netzwerkartigen Beziehungsmustern eine wesentliche Rolle spielen. Dieser Wandel könnte die in dynamischer Hinsicht bedeutungsvollste Strukturveränderung moderner Gesellschaften sein –»for better or for worse«, denn die Ablösung von Hierarchien durch Netzwerke erhöht weder die individuelle Selbstbestimmung noch muß sie die gesamtgesellschaftliche Problemlösungsfähigkeit steigern. Wie dem auch sei: diese Entwicklung ist nur unter Berücksichtigung der Existenz und Wirkungsweise großer technischer Systeme zu erfassen und adäquat zu erklären.

Literatur

- Beck, Ulrich, 1986: *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Beniger, James, 1986: *The Control Revolution*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bijker, Wiebe E., et al. (Hrsg.), 1987: *The Social Construction of Technological Systems. New Directions in the Sociology and History of Technology*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Braun, Ingo/Bernward Joerges, 1992: How to Recombine Large Technical Systems? The Case of European Organ Transplantation. In: Jane Summerton (Hrsg.), *Changing Large Technical Systems*. Boulder, CO: Westview Press, 25–52.
- Bucholz, Arden, 1992: The normal accident of July 1914. In: Jane Summerton (Hrsg.), *Changing Large Technical Systems*. Boulder, CO: Westview Press, 53–70.

- Callon, Michel, et al. (Hrsg.), 1986: *Mapping the Dynamics of Science and Technology. Sociology of Science in the Real World*. London: MacMillan.
- Chandler, Alfred, Jr., 1989: Die Entwicklung des zeitgenössischen globalen Wettbewerbs. In: Michael E. Porter (Hrsg.), *Strategien der neuen Internationalisierung*. Wiesbaden: Gabler, 467–514.
- Coutard, Olivier, 1992: Competition and Grid Issues in the Electricity Supply Industry. In: Jane Summerton (Hrsg.): *Changing Large Technical Systems*. Boulder, CO: Westview Press, 163–192.
- Deist, Manfred/Volker Döhl (Hrsg.), 1992: *Vernetzte Produktion. Automobilzulieferer zwischen Kontrolle und Autonomie*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Emery, Fred E./Einar Thorsrud, 1976: *Democracy at Work. The Report of the Norwegian Industrial Democracy Programme*. Leiden: Nijhoff.
- Emery, Fred E./Eric L. Trist, 1960: Socio-Technical Systems. In: C. West Churchman/Michel Verhulst (Hrsg.), *Management. Sciences, Models, and Technics*. New York: Pergamon Press, 83–97.
- Grundmann, Reiner, 1992: Baby, You Can Drive My Car: Car Traffic at the Crossroads. In: Jane Summerton (Hrsg.): *Changing Large Technical Systems*. Boulder, CO: Westview Press, 265–290.
- Herbst, Philip G., 1974: *Socio-Technical Design. Strategies in Multi-Disciplinary Research*. London: Tavistock.
- Hirschman, Albert O., 1970: *Exit, Voice and Loyalty. Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hollingsworth, J. Rogers, 1990: *The Governance of American Manufacturing Sectors: The Logic of Coordination and Control*. MPIFG Discussion Paper 90/4. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Hughes, Thomas P., 1983: *Networks of Power. Electrification in Western Society, 1880–1930*. Baltimore: Hopkins.
- , 1987: The Evolution of Large Technological Systems. In: Wiebe E. Bijker et al. (Hrsg.), *The Social Construction of Technological Systems. New Directions in the Sociology and History of Technology*. Cambridge, MA: MIT Press, 51–82.
- , 1991: *Die Erfindung Amerikas. Der technologische Aufstieg der USA seit 1870*. München: Beck.
- Joerges, Bernward, 1990: Große technische Systeme. Aspekte eines Forschungsprogramms. In: *WZB-Mitteilungen* 48, 36–40.
- , 1988: Large Technical Systems: Concepts and Issues. In: Renate Mayntz/Thomas P. Hughes (Hrsg.), *The Development of Large Technical Systems*. Frankfurt a.M.: Campus, 9–36.
- La Porte, Todd R. (Hrsg.), 1991: *Social Responses to Large Technical Systems. Control or Anticipation*. Dordrecht: Kluwer.
- Linde, Hans, 1972: *Sachdominanz in Sozialstrukturen*. Tübingen: Mohr.
- Marin, Bernd/Renate Mayntz (Hrsg.), 1991: *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt a.M.: Campus.

- Mayntz, Renate, 1988a: Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung. In: Renate Mayntz et al., *Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme*. Frankfurt a.M.: Campus, 11–44.
- , 1988b: Zur Entwicklung technischer Infrastruktursysteme. In: Renate Mayntz et al., *Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme*. Frankfurt a.M.: Campus, 233–259.
- Mayntz, Renate/Thomas P. Hughes (Hrsg.), 1988: *The Development of Large Technical Systems*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Münch, Richard, 1984: *Die Struktur der Moderne. Grundmuster und differenzielle Gestaltung des institutionellen Aufbaus der modernen Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Pinch, Trevor J./Wiebe E. Bijker, 1984: The Social Construction of Facts and Artefacts: Or How the Sociology of Science and the Sociology of Technology Might Benefit Each Other. In: *Social Studies of Science* 14, 399–441.
- Powell, Walter W., 1990: Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization. In: *Research in Organizational Behavior* 12, 295–336.
- Rammert, Werner, 1982: Soziotechnische Evolution. Sozialstruktureller Wandel und Strategien der Technisierung. In: Rodrigo Jokisch (Hrsg.), *Techniksoziologie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 32–81.
- Rochlin, Gene, 1992: Broken Plowshare: System Failure and the Nuclear Power Industry. In: Jane Summerton (Hrsg.): *Changing Large Technical Systems*. Boulder, CO: Westview Press, 231–264.
- Schneider, Volker, 1989: *Technikentwicklung zwischen Politik und Markt. Der Fall Bildschirmtext*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Summerton, Jane, 1992 (Hrsg.): *Changing Large Technical Systems*. Boulder, CO: Westview Press.
- Trist, Eric L./K. W. Bamforth, 1951: Some Social and Psychological Consequences of the Longwall Method of Coal-Getting. In: *Human Relations* 4, 3–38.
- Trist, Eric L., et al., 1963: *Organizational Choice Capabilities of Groups at the Coal Face under Changing Technologies. The Loss, Re-discovery and Transformation of a Work Tradition*. London: Tavistock.
- Williamson, Oliver E., 1975: *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. A Study of the Economics of Internal Organization*. New York: Free Press.

Eigendynamische soziale Prozesse* (1987)

1 Soziale Eigendynamik – neues Interesse für ein bekanntes Phänomen?

Begriffe werden manchmal eingeführt, um ein neu entdecktes Phänomen zu benennen. Oft allerdings zeigt das Aufkommen oder die wachsende Popularität eines Begriffs lediglich, daß man ein bekanntes Phänomen in neuem Licht sieht, daß man längst Vertrautem plötzlich besondere Aufmerksamkeit schenkt. So scheint es sich auch mit dem Begriff Eigendynamik zu verhalten, auf den man seit einiger Zeit sowohl in der sozialwissenschaftlichen Fachsprache wie in der gehobenen Umgangssprache immer wieder stößt.¹ Zwar ist Eigendynamik keine neue Wortschöpfung, aber – wie der Blick in einschlägige Lexika lehrt – dieser Begriff gehört auch nicht gerade zu den geläufigen unter den zahlreichen mit »eigen-« zusammengesetzten deutschen Wörtern. Geläufiger sind die der Sprache der Mechanik und Biologie entlehnten Begriffe »Eigenbewegung« und »Eigengesetzlichkeit«, die nicht nur Max Weber benutzte. Viele mit »eigen-« zusammengesetzte Wörter haben die Bedeutung, daß sich ein Vorgang *aus sich selbst erzeugt* und *auf sich selbst bezieht*. Darüber hinaus läßt sich eine zweite Bedeutung von »eigen-« entdecken, wenn man sich Wörter wie »Eigenart« oder »Eigen-

* Dieser Aufsatz steht in Zusammenhang mit einem vom 30.9.–3.10.1986 von den Verfasserinnen Renate Mayntz und Birgitta Nedelmann gemeinsam am Europäischen Hochschulinstitut, Florenz, durchgeführten Workshop über »Social Dynamics«. Wir danken den Teilnehmern des Workshops für viele Anregungen.

1 So wies etwa Bundestagspräsident Philipp Jenninger in seiner Ansprache zur Eröffnung eines Symposiums im Berliner Reichstag darauf hin, »daß die schnelle Innovation auf vielen Gebieten eine Eigendynamik entwickelt habe, die die allgemeinen Lebensumstände nicht immer optimal beeinflusse« (FAZ vom 4.10.1986).

schaft« in Erinnerung ruft. Diese Wortzusammensetzungen bedeuten im Kern, daß etwas als »charakteristisch« und »wesentlich« angesehen wird. Nach dieser zweiten Bedeutung würde der Begriff eigendynamisch darauf hinweisen, daß eine bestimmte soziale Einheit eine für sie *charakteristische* Dynamik entwickelt. In diesem Sinne spricht man im Französischen von »*dynamique propre*« und in der Mathematik etwa von »characteristic vectors« oder »eigenvectors« (siehe etwa Gantmacher 1977: 69).

Berücksichtigt man diese beiden Wortbedeutungen, so ließen sich soziale Prozesse dann als eigendynamisch bezeichnen, wenn sie sich – einmal in Gang gekommen oder ausgelöst – aus sich selbst heraus und ohne weitere externe Einwirkung weiterbewegen und dadurch ein für sie charakteristisches Muster produzieren und reproduzieren. Formuliert man diesen Sachverhalt in bezug auf die Träger dieser Prozesse, so ließe sich von eigendynamischen Prozessen dann sprechen, wenn die Akteure die sie antreibenden Motivationen im Prozeßverlauf selbst hervorbringen und verstärken.

Diese vorläufige Begriffsbestimmung läßt erkennen, daß der Sachverhalt als solcher vertraut, bisher allerdings meist in anderem sprachlichen Gewand aufgetreten ist. Wo man heute gern »eigendynamisch« sagt, war früher eher von »naturwüchsig« die Rede. Durchaus vertraut ist die Vorstellung, daß sich die Beziehung zwischen Ursache und Wirkung verkehrt, wenn die Wirkung eines Ereignisses oder Handelns als Ursache auf dieses zurückwirkt. Diese Art der Rekursivität spricht auch der Begriff der Rückkopplung (feedback) an, den man heute nicht selten auf soziale Phänomene anzuwenden versucht. Michael Masuch etwa tut das ganz ausdrücklich, wenn er organisatorische Teufelskreise analysiert (Masuch 1985). Raymond Boudon benutzt eher den Begriff der Retroaktion, wenn er die Rückwirkung untersucht, die ein Interaktionsergebnis auf die Handlungskonstellation hat, aus der es erwuchs; seine Kategorie der »kumulativen Prozesse« ist mit dem, was hier unter Eigendynamik verstanden werden soll, verwandt, ohne sich voll damit zu decken (Boudon 1979: 169–188). Ähnliches gilt für die Prozesse sozialer Reproduktion, die Gudmund Hernes (1977) zu formalisieren suchte. Schließlich hat auch der im Gefolge von Niklas Luhmanns Systemtheorie in der sozialwissenschaftlichen Fachsprache verbreitete Begriff der Selbstreferentialität (Luhmann 1984: 593–646) eine erkennbare Verwandtschaft mit der Vorstellung eigendynamischer Prozesse; aber der Bezugspunkt ist bei Eigendynamik ein anderer, nämlich nicht Bewußtsein (Selbstreflexion), Struktur (Selbstorganisation) oder Erzeugung (Autopoiesis), sondern Prozeß.

Hat man den Blick für das Phänomen eigendynamischer Prozesse erst einmal geschärft, dann stellt man überdies schnell fest, daß schon sozialwis-

senschaftliche Klassiker bis hin zu den Sozialphilosophen der Antike von ihnen fasziniert waren und, ohne ihnen einen besonderen Namen zu geben, wichtige Beispiele geschildert und analysiert haben. Der griechische Philosoph Polybios (203–120 v. Chr.) etwa hat eine selbsttätige, zyklische Abfolge von Regierungsformen – von der Diktatur über die Monarchie, die aristokratische Demokratie hin zur Volksdemokratie und zurück zur Diktatur – entdeckt, die als makrosoziales Prozeßmuster seiner Meinung nach durch das jeweils zwangsläufige Versagen der einmal etablierten politischen Elite verursacht wird (Bürklin 1986). Die soziologischen Klassiker hatten ein selbstverständliches und durchgängiges Interesse an der Analyse eigendynamischer Prozesse, auch wenn sie jeweils andere Aspekte betonten und diese Prozeßaspekte unterschiedlich bewerteten. Das gilt für Karl Marx genauso wie für Max Weber, ganz besonders jedoch für Georg Simmel, Emile Durkheim und Norbert Elias, die sich als Klassiker eigendynamischer Prozeßanalysen im engeren (und gleich zu erläuternden) Sinne ansprechen lassen; einige Beispiele ihrer Analysen sind weiter unten angeführt.² Systematischer als bisher in den Sozialwissenschaften sind eigendynamische Prozesse in der Makroökonomie untersucht worden, auch hier wieder ohne sie als solche zu bezeichnen; zyklische Konjunkturbewegungen und die Lohn-Preis-Spirale gehören zu den bekanntesten eigendynamischen Prozessen überhaupt – und das nicht nur unter Ökonomen. Tatsächlich sind dem Laien genügend Beispiele für eigendynamische Prozesse aus fast allen Lebensbereichen und auf allen analytischen Ebenen vertraut, vom internationalen System (Wettrüsten) bis zur Familie oder Paarbeziehung; wer kennt nicht das Phänomen des aus nichtigem Anlaß immer wieder ausbrechenden und sich nach demselben Muster aufschaukelnden Streits?

Eigendynamische Prozesse scheinen demnach allgegenwärtig zu sein und es stellt sich daher nachdrücklich die Frage, warum ihnen gerade jetzt besonderes wissenschaftliches Interesse gewidmet werden sollte. Denkbar wäre, und für ein solches Interesse in besonderem Maße legitimierend, daß eigendynamische Prozesse in den komplexen und generell hochgradig dynamischen modernen Gesellschaften vermehrt auftreten und in ihrer Weiterentwicklung eine besondere Rolle spielen. Allerdings läßt sich eine solche Vermutung ohne eine genauere vorgängige Analyse der spezifischen Merkmale, Ursachen und Verlaufsformen eigendynamischer Prozesse kaum näher begründen. Eine derartige Einsicht ließe sich bestenfalls als Ergebnis der in-

2 Vgl. auch die Sammlung von Beispielen in Nedelmann (1982).

tensiveren Beschäftigung mit dem fraglichen Phänomen gewinnen; es scheint daher verfrüht, die Vermutung, daß eigendynamische soziale Prozesse ein spezifisch modernes Phänomen sind, ungeprüft hinzunehmen und sie als Anlaß der intensiveren Beschäftigung mit dieser Thematik zu unterstellen.

Wenn die Analyse eigendynamischer sozialer Prozesse heute besonders reizvoll und dringlich erscheint, dann dürften die Gründe hierfür vor allem innerwissenschaftlicher Natur sein, auch wenn wissenschaftliche Perspektivenwechsel ihrerseits mit gesellschaftlichen Ereignissen und Abläufen zusammenhängen. Zwei innerwissenschaftliche Gründe sind insbesondere zu erwähnen.

An erster Stelle ist die Abkehr von dem Paradigma der evolutionären Entwicklung zu nennen. Den Übergang von der traditionellen zur modernen Gesellschaft hat man lange Zeit überwiegend als Kombination interdependenter linearer Trends begriffen, zu denen unter anderem die Steigerung des ökonomischen Wohlstandes, die Urbanisierung, ein wachsendes Bildungsniveau, zunehmende Demokratisierung und Rationalisierung gehören (z.B. Deutsch 1969 und Lerner 1969). Die Vermutung einer Fortführung dieser linearen Trendentwicklungen ist jedoch durch eine Reihe von Ereignissen widerlegt worden; stattdessen gerieten Trendbrüche immer mehr in den Vordergrund der politischen und wissenschaftlichen Aufmerksamkeit. Die seit den siebziger Jahren auftretenden Wirtschaftskrisen, ein periodisch sinkendes Realeinkommen in Zusammenhang mit wachsender Arbeitslosigkeit, das Aufkommen neuer sozialer Bewegungen und Protestformen, die bis zum Terrorismus reichen, sind hierfür augenfällige Beispiele. Die kollektive Erfahrung dieser Vorgänge hat das Interesse der Sozialwissenschaftler geweckt und sie für Theorien empfänglich gemacht, die das überkommene evolutionäre Paradigma ersetzen können.

Politiker und Wissenschaftler wurden von diesen Entwicklungen der letzten zwanzig Jahre allerdings nicht nur überrascht, sondern auch in ihrer neu gewonnenen Zuversicht in die rationale Steuerbarkeit gesellschaftlicher und vor allem auch ökonomischer Prozesse enttäuscht. Ursprünglich ein Kind der Aufklärung, wurde die in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg für kurze Zeit aufgelebte Illusion der Plan- und Steuerbarkeit bald durch die »Krise der Regierbarkeit« zerstört. Die Steuerung sozialer und ökonomischer Abläufe forderte nicht nur die Politiker, sondern auch die Sozialwissenschaftler heraus; letztere sahen sich nunmehr vor die Aufgabe gestellt, Phänomene defizitärer Steuer- und Planbarkeit konzeptuell zu erfassen und theoretisch zu erklären. In diesem Zusammenhang wird »Eigendynamik« unversehens zum Gegenbegriff zu »Plan- und Steuerbarkeit«; eigendynami-

sche soziale Prozesse sind diesem Sprachgebrauch zufolge solche Prozesse, die sich politischer Kontrolle entziehen (z.B. Teubner/Willke 1984) und sich gegen den Willen der handelnden Akteure entfalten. Da viele dieser ungeplanten oder geradezu jeder Planung zuwiderlaufenden Entwicklungen *unerwünschte* Folgen zeitigen, gerät der Begriff »Eigendynamik« zugleich in die Nähe des bekannten Theorems der »nicht beabsichtigten (negativen) Folgen zielgerichteten Handelns«. Ein besonderes Erkenntnisinteresse an derartigen Effekten führt jedoch dazu, daß einerseits *nicht nur* eigendynamische Prozesse ins Blickfeld geraten, weil unbeabsichtigte negative Handlungsfolgen oft bloße Aggregationseffekte ohne jede Rückwirkung auf die Motivation der Handelnden sind, andererseits aber jene eigendynamischen Prozesse *ausgespart* bleiben, die sich nicht als »Teufelskreise«, sondern als »Tugendzirkel« darbieten. Das für eigendynamische Prozesse Charakteristische sind nicht ihre Folgen (wie immer sie bewertet werden mögen), sondern die Art ihrer Verursachung, Aufrechterhaltung und Verlaufsform. Welche Folgen derartige Prozesse haben und wie sie bewertet werden, ist als empirisch offene Frage zu behandeln.

Die zweite innerwissenschaftliche Entwicklung, die die Aufmerksamkeit verstärkt auf eigendynamische soziale Phänomene gelenkt hat, hängt mit einem weiteren und noch allgemeineren Paradigmawechsel in den Sozialwissenschaften zusammen. Der frühere Gegensatz zwischen Funktionalisten und Neomarxisten ist abgelöst und durch einen neuen, nämlich den zwischen System- und Handlungstheoretikern ersetzt worden. Auch der Methodenstreit zwischen Anhängern des Positivismus und der dialektischen (oder kritischen) Theorie wird längst nicht mehr so heiß ausgefochten; die Frontlinien verlaufen heute eher zwischen Vertretern, die eine dynamische Perspektive befürworten einerseits, und solche, die auf einer eher statisch ausgerichteten Strukturanalyse bestehen, andererseits. In dieser neuen innerwissenschaftlichen Konstellation bezieht die Analyse eigendynamischer Prozesse eindeutig Stellung: Sie beansprucht nicht nur, auf bestimmte (wenn auch nicht neue) Phänomene aufmerksam zu machen, sondern auch, eine spezifische analytische Sichtweise zu benutzen. Diese Sichtweise ist sowohl durch ihren prozessualen (Abläufe über Zeit betrachten) Charakter wie durch ihren ausdrücklichen Akteursbezug gekennzeichnet. Soziale Sachverhalte unter eigendynamischer Perspektive betrachten heißt: Prozesse zirkulärer Stimulation zwischen angebbaren handelnden Akteuren analysieren, wechselseitige Verstärkungen oder (gerade umgekehrt) Hemmungen bestimmter Verhaltensweisen untersuchen und fragen, welche Effekte diese Zirkulärstimulation für die in den Prozeß involvierten Akteure und ihren Handlungskontext

haben. Es heißt weiter, sich auf die Analyse des Prozeßverlaufs selbst zu konzentrieren und zu fragen, welche Prozeßformen durch zirkuläre Stimulation bzw. Verursachung entstehen und wie diese Formen auf die Prozeßursache selbst zurückwirken. Soziale Vorgänge in der Perspektive sozialer Eigendynamik betrachten heißt aber andererseits nicht, daß soziale Phänomene artifiziell konstruiert werden. Eigendynamische soziale Prozesse *sind* empirische Phänomene, von denen vermutet wird, daß sie auf allen sozialen Ebenen und in allen sozialen Bereichen auftreten können. Mit der Erforschung eigendynamischer sozialer Prozesse sind demnach zwei heuristische Zwecke verbunden, die sich gegenseitig ergänzen und anregen: zum einen, eine bestimmte analytische Perspektive einzuführen und zum anderen, auf bestimmte reale (wenn auch nicht neue) Phänomene aufmerksam zu machen.

2 Einige Beispiele zur Verdeutlichung

Eigendynamische Prozesse sind komplizierte empirische Vorgänge; das Ineinandergreifen und Umkehren von Ursache und Wirkung, die zirkuläre Stimulation zwischen Aktion und Reaktion, verstärkende bzw. hemmende Rückschleifen lassen sich oft nur durch detaillierte empirische Feinarbeit herausfinden. Wenn im folgenden der Versuch unternommen wird, einige Beispiele für eigendynamische soziale Prozesse zu geben, so muß eine gewisse Vereinfachung und Vergrößerung der jeweiligen empirischen Fälle notwendigerweise in Kauf genommen werden.

Die fünf in diesem Abschnitt präsentierten Beispiele stellen eine kleine Auswahl aus einem reichen Angebot dar. Sie stammen sowohl aus dem Repertoire von Klassikern wie aus neuerer Forschung und sind so ausgesucht, daß sie die wichtigsten Varianten eigendynamischer sozialer Prozesse illustrieren. Sie werden hier zunächst kommentarlos dargeboten, während in den folgenden Abschnitten auf dieser Grundlage die Besonderheiten und Spielarten eigendynamischer sozialer Prozesse herausgearbeitet werden sollen.

2.1 Die Entwicklung terroristischer Gruppen

Friedhelm Neidhardt (1981: 245) beschreibt die Entwicklung einer terroristischen Gruppe als Eskalationsprozeß, den er ausdrücklich als eigendynamisch bezeichnet. Es handelt sich um einen Prozeß zirkulärer Interaktionen, »... bei dem sich alle Beteiligten in Richtung wachsender Abweichung stimulieren. Jeder Schritt der einen Seite erfährt positiven Feedback durch die andere. Es ereignen sich Reiz-Reaktions-Sequenzen«, in denen sich der Konflikt verstärkt. Terroristische Gruppen entstehen nicht ohne weiteres; sie besitzen

eine Vorgeschichte, und diese vollzieht sich relativ häufig im Rahmen einer Protestbewegung am linken oder rechten Rand des politischen Spektrums – und zwar dann, wenn deren Positionen von den etablierten Kräften des politischen Systems ... nicht integriert und repräsentiert werden. (Neidhardt 1981: 244)

Neidhardt erörtert drei wichtige strukturelle Voraussetzungen für die Wahrscheinlichkeit eskalierender Konfliktverläufe, nämlich:

1. das Auftreten von Wertkonflikten,
2. das Fehlen einer effektiven Schlichtungs- oder Vermittlungsinstanz sowie
3. die Unbestimmtheit der Situation im Hinblick auf Kampfstärken und Konfliktausgänge. Unter derartigen Voraussetzungen können sich uninstitutionalisierte Bewegungen im Gefolge von Rückkopplungsprozessen, die den Konflikt aufschauken, zu terroristischen Gruppen verdichten: »Terrorismus ist neben allem anderen Eskalationsprodukt« (Neidhardt 1981: 245).

Die wesentlichen Akteure in diesem Prozeß sind die Mitglieder und Anhänger der sozialen Bewegung bzw. später der terroristischen Gruppe, Umweltinstanzen, die repressiv auf ihre Aktivitäten und später ihre bloße Existenz reagieren, sowie ein Publikum, das u.U. die eine oder die andere Seite unterstützt. Der Eskalationsprozeß kann durch repressive Handlungen der Umweltinstanzen ausgelöst werden, die auf der Bewegungsseite als Verfolgung erlebt werden und reaktiv eine Radikalisierung auslösen. Ebenso gut kann es jedoch auf der Bewegungsseite im Interesse der internen Konsolidierung mehr oder weniger bewußt gewählte Eskalationsstrategien geben, durch die der zunächst nur als existent angenommene »gemeinsame Feind« reaktiv erzeugt wird. In beiden Fällen erfolgt ein sich aufschaukelnder Konfliktprozeß, in dem nun das sichtbare Handeln der jeweils anderen Seite die darauffolgende eigene Reaktion motiviert. So kommt es,

daß der Konfliktablauf sehr schnell die Motive überlagert, die zu seiner Entstehung gebraucht wurden ... Sekundäre Motive werden wider Willen dominant. Der Prozeß verzehrt seine ersten Gründe, bringt neue hervor und stabilisiert sich mit ihnen. (Neidhardt 1981: 251)

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, den Eskalationsprozeß zu beenden. Eine dieser Möglichkeiten bezeichnet Neidhardt als Amnestierungsstrategie, verweist aber darauf, daß ihre Wirkung unsicher ist: Sie kann nicht nur den Ausstieg aus eskalierenden Konflikten erleichtern, sondern auch zur Teilnahme anregen, indem sie das Teilnahmerisiko senkt. Eine zweite Möglichkeit der Beendigung ergibt sich aus der paradoxen Wirkung von Verfolgung, die gleichzeitig abschreckend wie auch mobilisierend wirken kann. Überwiegt unter dem wachsenden Druck der Verfolgung die Gefahr für die Mitglieder der Bewegung, ohne daß gleichzeitig neue Anlässe zu reaktiver Solidarisierung geschaffen werden, dann können nicht nur die Mitläufer aussteigen, sondern auch die Engagierten schließlich die Front verlassen.

2.2 Das Stigma des Bankrotts

Unter diesem Titel berichten Robert Sutton und Anita Callahan über die Ergebnisse einer empirischen Studie, die in einer mikrosoziologischen und sozialpsychologischen Tradition steht und keinerlei explizite Bezugnahme auf eigendynamische Phänomene enthält (Sutton/Callahan 1987). Die Hauptakteure sind vier (mittelgroße) Computerfirmen, ihre Kunden und ihre Gläubiger, vor allem Lieferanten. Aufgrund von Marktveränderungen sind diese Firmen in finanzielle Schwierigkeiten geraten und haben unter Kapitel 11 des amerikanischen Federal Bankruptcy Code das Vergleichsverfahren beantragt, das, im Gegensatz zum Konkurs, die Rettung des Unternehmens ermöglichen und zugleich die Gläubiger wenigstens teilweise befriedigen soll. Tatsächlich hat jedoch in allen vier Fällen die Information über die Eröffnung des Vergleichsverfahrens eine Abwärtsspirale ausgelöst, bei der durch die Reaktionen der Kunden und Lieferanten die Finanzprobleme der Firmen nach und nach derart wuchsen, daß ihnen am Ende nur noch der Konkurs übrig blieb. Mit der Eröffnung des Vergleichsverfahrens erschien Lieferanten wie Kunden das Risiko von Tauschbeziehungen mit den Computerfirmen gewachsen und deren Sanktionsmöglichkeiten gleichzeitig gesunken zu sein. Lieferanten weigerten sich daraufhin entweder, überhaupt noch an diese Firmen zu liefern, oder aber sie setzten höhere Preise durch und/oder sie lie-

ferten nur noch gegen Nachnahme, so daß die üblichen Zahlungsziele nicht mehr in Anspruch genommen werden konnten. Außerdem lieferten einige Lieferanten Ware mit einer signifikant höheren Ausschußquote. Die Kunden der Firmen weigerten sich entweder, überhaupt noch von ihnen zu kaufen, oder sie handelten die Preise herunter, blieben mit ihren Zahlungen im Rückstand und retournierten sogar bereits gelieferte, einwandfreie Ware als »defekt«. Das Gesamtergebnis dieser Verhaltensweisen war die unaufhaltsame Zerstörung der Firmen, die in immer größere Zahlungsschwierigkeiten gerieten und dadurch die Befürchtungen von Kunden und Lieferanten nur noch bekräftigten.

2.3 Das Modekarussell

Das Phänomen Mode läßt sich nach Georg Simmel (Simmel 1986) darauf zurückführen, daß sich Individuen in ihrem Handeln durch zwei miteinander unvereinbare Ziele leiten lassen. Zum einen haben sie den Wunsch zur Integration in die Gruppe; dieser veranlaßt sie zur Nachahmung. Zum anderen hegen sie den Wunsch, sich von anderen abzusetzen und sich als Individuum zu differenzieren; dieser veranlaßt sie zur Neuerung. Das Pendeln zwischen den beiden Polen dieser ambivalenten Motivstruktur erzeugt das Phänomen Mode, sei es im Bereich der Kleidung, sei es im Bereich der Sprache, der Wissenschaft, der Kunst oder der Politik. Die von Simmel identifizierten Hauptträger der Mode sind die Ober- und die Unterschicht. Sie sind derart aufeinander bezogen, daß die Unterschicht auf die Innovation von Modeinhalten durch die Oberschicht mit Imitation reagiert, worauf die Oberschicht mit erneutem Wechsel der Mode antwortet. Es ist prinzipiell denkbar, daß dasselbe Innovations- und Imitations-Schema auch zwischen anderen Typen von Akteuren abläuft, zwischen jugendlichen Trendsettern und mittelalterlichen Nachläufern, oder zwischen Modeavantgarde und Massenkonsumenten. Um welche Akteure es sich immer handeln mag, sie setzen durch ihre zirkuläre Stimulation von Imitation und Innovation, erneuter Imitation und Innovation, ein Modekarussell in Gang, das so lange in Bewegung bleibt, wie sie sich durch den Akt der Imitation bzw. Innovation zur Gegenreaktion provozieren lassen. Je länger dieses Aktions-Reaktions-Schema anhält, desto wahrscheinlicher ist es, daß bereits die bloße Antizipation der Gegenreaktion ausreicht, um eine entsprechende Aktion auszulösen.

Im Zeitverlauf betrachtet entfaltet sich Mode als zyklischer Prozeß, der zwischen Phasen der Neuerung und Nachahmung schwankt. Der ständige

Wechsel macht gerade das aus, was die Modeträger als Reiz empfinden: das jeweils Neue wird nicht so sehr seiner Inhalte wegen als reizvoll empfunden, sondern wegen seiner Aktualität. Da die Akteure die durch sie selbst erzeugten Effekte selbst als reizvoll empfinden, werden sie für solche externen Einwirkungen aufnahmebereit, die dazu beitragen, das Tempo des Modekarussells zu erhöhen: Je schneller sich das Modekarussell dreht, umso größer werden die mit der Mode verbundenen Abwechslungsreize. Nach Simmel haben die Geldwirtschaft und die Großstadt eben die Wirkung, den Modewechsel zu beschleunigen und den eigendynamischen Ablauf durch seine Einbettung in einen institutionellen Kontext mit eigenen Rationalitätskriterien zu stabilisieren. Ist die Eigendynamik des Modekarussells erst derart institutionell abgesichert, dann bedarf es keiner Antriebe mehr durch ambivalente Motive. Sie löst sich von den individuellen Wünschen zur Neuerung bzw. Nachahmung, ohne diese jedoch ganz in ihrer sozialen Relevanz auszuschalten. Innovation und Imitation werden zu sozial erwarteten bzw. zu von der Modeindustrie diktierten Handlungsalternativen. Unter dem »Diktat« der Modeindustrie können sich die mit Mode ursprünglich verbundenen Abwechslungsreize in ihr Gegenteil verkehren. Gleich dem Zauberlehrling können die Modekonsumenten nicht mehr die Kräfte kontrollieren, die sie heraufbeschworen haben. Sie können sich höchstens der Eigendynamik der Mode dadurch entziehen, daß sie Widerstand gegen den Zwang zur Neuerung aufbringen und Nachahmung als Dauerverhalten durchsetzen. Aus Mode wird dann »Alltagskluft« oder »Tracht«.³

2.4 Königsmechanismus

Mit dem als »Königsmechanismus« bezeichneten eigendynamischen Vorgang meint Norbert Elias, das »Geheimnis der gesellschaftlichen Verflechtung, ihrer Zwangsläufigkeit, ihrer Aufbaugesetzlichkeit, ihrer Struktur, ihres Prozeßcharakters und ihrer Entwicklung« (1977: 221) gelüftet zu haben. Elias zeigt am Beispiel der Staatsbildung in Frankreich, wie sich durch die Interaktionsdynamik zwischen Zentralregierung einerseits und den oberen Ständen und Interessengruppen (Funktionsschichten) andererseits Veränderungen in der Macht des Zentralorgans ergeben. Ausgangskonstellation ist die wechselseitige Abhängigkeit zwischen Zentralregierung einerseits und

3 Vgl. ausführlicher zum Beispiel der Mode: Nedelmann (1990).

Funktionsschichten andererseits: Die Zentralregierung ist auf die Unterstützung durch die Funktionsschichten angewiesen, um ihre Machtposition aufrechterhalten zu können; und die Funktionsschichten bedürfen des Schutzes durch die Zentralregierung, um ihre eigenen Interessen optimieren zu können. Dabei strebt die Zentralregierung nach eigener Machtfülle, während die Funktionsschichten eine allzu starke Zentralinstanz fürchten. Die Beziehung der Funktionsschichten untereinander ist durch offene oder latente Ambivalenz der Interessen gekennzeichnet. Sie sind gleichzeitig Freund und Feind, Rivale und Aktionspartner, und schwanken zwischen dem Wunsch, die andere Seite zu übervorteilen und der Furcht, damit die Kooperation zu zerstören, von der ihre relative Autonomie gegenüber der Zentralinstanz abhängt. Je nachdem, welcher Pol dieser Ambivalenz stärkeres Gewicht erlangt, verändert sich die Macht der Zentralregierung. Geraten die Funktionsschichten in Konkurrenz zueinander, dann nimmt die Macht der Zentralregierung zu; schlägt das Pendel um und kooperieren die Funktionsschichten, dann nimmt die Macht der Zentralregierung ab, wobei genau diese Handlungsfolgen die Funktionsschichten motivieren, wieder mehr zu kooperieren bzw. ihre Konkurrenz zu verstärken.

Im Zeitverlauf betrachtet schwankt der Prozeß der Machtveränderung der Zentralregierung zyklisch zwischen Phasen der Machtschwächung und Phasen der Machtbehauptung; während die erste mit Kooperation zwischen den Funktionsschichten einhergeht, geht die zweite mit Konkurrenz zwischen ihnen einher.

Die Stunde der starken Zentralgewalt innerhalb einer reich differenzierten Gesellschaft rückt heran, wenn die Interessenambivalenz der wichtigsten Funktionsgruppe so groß wird und die Gewichte sich zwischen ihnen so gleichmäßig verteilen, daß es weder zu einem entschiedenen Kompromiß, noch zu einem entschiedenen Kampf und Sieg zwischen ihnen kommt.

(Elias 1977: 236)

Das damit gekennzeichnete *Machtoptimum* ist jedoch in der geschilderten Konstellation instabil.

Die Eigendynamik dieser permanenten Kräfteverschiebungen liegt darin begründet, daß keiner der Akteure aus der triadischen Interaktionskonstellation ausbrechen kann; jeder ist von dem anderen abhängig und keiner kann sich den Effekten des Handelns entziehen, die er selbst erzeugt hat. Die Interessenambivalenz kann nicht voluntaristisch in eindeutige Interessen umpolt werden; sie ist strukturell bedingt und wird durch den eigendynamischen Ablauf weiter verfestigt.

2.5 Der bürokratische Teufelskreis

Als bürokratischen Teufelskreis bezeichnet Michel Crozier (1964: 187–194) einen organisatorischen Formalisierungs- und Erstarrungsprozeß, der staatliche Verwaltungsbükratien lern- und anpassungsunfähig macht und dadurch innerhalb eines größeren, die Adressaten des Verwaltungshandelns und die für sie verantwortliche politische Leitung einschließenden Handlungssystems einen wiederkehrenden Prozeß sprunghafter Anpassung durch politisch verordnete Reform der Verwaltung auslöst. Stark vereinfacht, läßt sich der eigendynamische Prozeß auf Organisationsebene wie folgt schildern. Die Entwicklung unpersönlicher Regeln geht nicht nur mit einer Verringerung individueller Entscheidungsspielräume, sondern auch mit einer wachsenden Zentralisierung der Entscheidungen (über weitere Regeln) einher, wodurch der Regelinhalt sich zunehmend von der Ebene praktischen Handelns entfernt und dieses Handeln in ein oft sachlich unangemessenes Korsett zwängt, was bei den Bediensteten zu Frustration führt. Gleichzeitig führt Formalisierung und Zentralisierung zur gegenseitigen Isolierung der großen Ranggruppen der Bediensteten sowie zum wachsenden Gruppendruck auf den einzelnen innerhalb dieser Gruppen. In den wenigen bei hoher Formalisierung verbleibenden Unsicherheitsbereichen entsteht umso leichter informelle Macht, die zu Störungen der formell geplanten Kooperationszusammenhänge führen kann. Diese verschiedenen Folgen von Formalisierung und Zentralisierung resultieren nicht nur in Unzufriedenheit bei den Bediensteten, sondern auch in sachlichen Kooperationsmängeln und schlechter Leistung. Diese Probleme verstärken den Druck auf weitere Formalisierung und Zentralisierung, und zwar auch von seiten der nachgeordneten Organisationsmitglieder. Crozier selbst faßt diesen Prozeß so zusammen:

The rigidity of task definition, task arrangements, and the human relations network results in a lack of communication with the environment and a lack of communication among the groups. The resulting difficulties, instead of imposing a readjustment of the model, are utilized by individuals and groups for improving their position on the power struggle within the organization. Thus, a new pressure is created for impersonality and centralization, the only solution to the problem of personal privileges. (Crozier 1964: 194)

Lernunfähigkeit und Leistungsmängel der Bürokratie führen zu Unzufriedenheit bei ihren Klienten bzw. Adressaten. Da die öffentliche Verwaltung jedoch, anders als Firmen auf dem Markt, nicht unmittelbar von der Zufriedenheit ihrer Klientel abhängt, sondern eine Art politische Bestandsgarantie

besitzt, löst dieser Umweltdruck unmittelbar keine Reform aus. So wird die Diskrepanz zwischen Verwaltungsleistung und Umwelтанforderungen im Laufe der Zeit ständig größer. Ab einem gewissen Punkt reagieren die unzufriedenen Klienten mit Kritik und Legitimationsentzug gegenüber den verantwortlichen Politikern. Dadurch sieht sich nun der politische Akteur genötigt, der von sich aus nicht anpassungsfähigen Verwaltung eine – dann unter Umständen recht radikale – Reform per Dekret aufzuzwingen. Da derartige Reformen jedoch typischerweise an der Bestandsgarantie und dem bürokratischen Charakter der Verwaltung selbst nichts grundsätzlich ändern, setzt nach dem »Reformsprung« der frühere Erstarrungsprozeß wieder ein: der bürokratische Teufelskreis geht in seine nächste Umdrehung, bis am Ende der nächste politische Eingriff fällig ist. Um diese Pendelbewegung zwischen Reform und Erstarrung zu beenden, müßte entweder der zur bürokratischen Rigidität führende Prozeß unterbrochen werden, oder eine zeitnahe (»online«) Verknüpfung von Verwaltungshandeln, Adressatenkritik und reformatorischem Eingriff der politischen Spitze institutionalisiert werden.

3 Merkmale eigendynamischer Prozesse

Auf dem Hintergrund der geschilderten Beispiele sei zunächst versucht, zusammenfassend die wesentlichen Merkmale eigendynamischer sozialer Prozesse herauszuarbeiten. Diese Merkmale beziehen sich erstens auf den ihnen zugrundeliegenden kausalen »Mechanismus«, zweitens auf die Formen, die eigendynamische Prozesse – sind sie einmal in Gang gekommen – annehmen können, und drittens auf ihre Tendenz, sich zu verselbständigen und Wirkungen zweiter Ordnung hervorzurufen.

3.1 Der kausale Mechanismus

Wie eingangs bereits festgestellt, bezieht sich der Begriff Eigendynamik weder auf eine besondere Prozeßform noch auf eine besondere Qualität des Prozeßergebnisses, sondern vielmehr auf eine bestimmte Art der Verursachung und der hieraus entstehenden Dynamik. Eigendynamische Prozesse werden durch Aktions-Reaktions-Sequenzen von sozialen Akteuren erzeugt, die ein

umrissenes Handlungssystem bilden.⁴ Dabei rufen die einzelnen Akteure im System durch ihr Handeln Wirkungen hervor, die sie zu dessen Fortsetzung motivieren, wobei Fortsetzung nicht nur Wiederholung, sondern auch Umkehr heißen kann. Zentrales Kriterium eigendynamischer Prozesse ist demnach die Erzeugung der den Prozeß tragenden Handlungsmotivation in und durch den Prozeß selbst. In eben diesem Sinne hält auch Neidhardt als eine der wichtigsten Bedingungen eigendynamischer sozialer Prozesse fest,

daß alle Beteiligten sich fortlaufend gegenseitig stimulieren, im Feld zu bleiben und weiterzumachen. Der Prozeß erzeugt die Motive seiner Fortsetzung – und zwar unabhängig davon, ob dieser Effekt gewollt ist oder nicht.

(Neidhardt 1981: 251–252)

Diese Definition bedarf in zweifacher Hinsicht der einschränkenden Erläuterung, um einer übertriebenen »aktionistischen« Interpretation des Aktions-Reaktions-Schemas vorzubeugen. Was zunächst die Zahl und Art der am Prozeß teilnehmenden Akteure betrifft, so ist mit der vorangegangenen Definition weder gesagt, daß die Zahl der Teilnehmer im Prozeßverlauf unverändert bleiben muß, noch daß es sich bei den Akteuren stets um konkrete Personen handelt. Wie die Beispiele gezeigt haben, können in eigendynamische Prozesse durchaus auch kollektive oder korporative Akteure involviert sein, die trotz Personenwechsel im Zeitablauf bestehen bleiben. Denkbar ist ferner, daß im Prozeßverlauf neue Teilnehmer hinzukommen oder auch aus dem Handlungssystem ausscheiden, ohne daß dadurch die Grundstruktur der Aktions-Reaktions-Sequenz verändert würde.

Die zweite Einschränkung betrifft den Aspekt der wechselseitigen und somit im Wiederholungsfall zirkulären Stimulation der beteiligten Akteure zum Handeln. In den meisten der oben gebrachten Beispiele wird der Prozeß tatsächlich durch die wiederholte *Interaktion* zwischen den beteiligten Akteuren erzeugt; das gilt etwa für den Eskalationsprozeß bei der Bildung terroristischer Gruppen, für den bürokratischen Teufelskreis und für die zum Konkurs von Unternehmen führende negative Spirale. Prozesse dieser Art, bei denen sich das Aktions-Reaktions-Schema unmittelbar interaktionistisch verstehen läßt, repräsentieren die sozialer Eigendynamik zugrunde liegende Zirkularität in besonders ausgeprägter Form. In anderen Fällen läßt sich das

4 In dieser Hinsicht unterscheiden sich eigendynamische soziale Prozesse unter anderem von Diffusionsprozessen, in die nach dem Schema einer Kettenreaktion immer neue Akteure einbezogen werden, ohne daß die Handlungskette am Ende jedoch zu ihrem sozialen Ursprungsort zurückkehrt.

Aktions-Reaktions-Schema nur mit Einschränkungen als wiederholte soziale Interaktion verstehen. An die Stelle handfester Einwirkung auf den jeweiligen Gegenspieler kann gegenseitige Beobachtung und Kommunikation, ja bloße Antizipation von möglichem Handeln treten. Der Vergleich zwischen Blutfehde und Wettrüsten mag diese »Verdünnung« des Aktions-Reaktions-Schemas von der manifesten Interaktion zur reziproken Antizipation illustrieren. Wechselseitige Wahrnehmung und Reaktion auf Veränderungen im Verhalten der jeweils anderen innerhalb des relevanten Handlungssystems treten auch beim zyklischen Modewechsel an die Stelle handfester sozialer Interaktionen. Die Frau, die durch ihr eigenes Adoptionsverhalten dazu beiträgt, daß eine neue Mode sich überholt und damit den Anreiz zur Kreation eines neuen Stils gibt, reagiert auf das von ihr wahrgenommene Handeln aller anderen Frauen, die, sofern sie modebewußt sind, sich ebenso verhalten. Zentrales Merkmal eigendynamischer Prozesse ist auf jeden Fall, daß alle an ihnen Beteiligten sowohl agieren und zugleich auf das wahrgenommene Handeln der anderen Akteure im System reagieren,⁵ wobei es aber Fälle geben kann, in denen sich die manifeste Interaktion des Aktions-Reaktions-Schemas nach und nach in abstraktere Mechanismen reziproker Antizipation verflüchtigt.

Ein Grenzfall ist erreicht, wenn innerhalb eines Systems interdependenter Akteure nur noch einer von ihnen in seinem Handeln von den Reaktionen der Gegenseite bestimmt wird, wie das z.B. in dem als Schweinezyklus bekannten Wechsel zwischen Über- und Unterproduktion geschieht, den Hartmut Titze für die letzten 200 Jahre auch in der »Produktion« von Akademikern nachgewiesen hat (Titze 1984). In diesem Prozeß bleibt die Nachfrage relativ konstant, d.h. die Nachfrager nach Absolventen eines bestimmten Studienganges reagieren nicht auf ein erhöhtes Angebot; genau aus dieser fehlenden Reaktion ergibt sich das Überproduktionsphänomen. Wenn spätere Studienanfänger dann auf die veränderte Marktsituation reagieren, dann passen sie sich – mit charakteristischer Zeitverzögerung – an die Folgen des Handelns der vorigen Studentengeneration, also gewissermaßen desselben kollektiven Akteurs an. Ein Grenzfall ist dieser Prozeß deshalb, weil er zwar einerseits fortlaufend die Bedingungen seiner eigenen Reproduktion schafft,

5 Da das Erkenntnisinteresse bei der Analyse eigendynamischer sozialer Prozesse nicht auf die Erzeugung »perverser« Effekte absichtsvollen Handelns gerichtet ist, wird die Aufmerksamkeit auch nicht auf Fälle beschränkt, in denen die Handlungsmotivation interessenbestimmt ist. Wie das Beispiel der Blutfehde zeigt, können eigendynamische Prozesse auch aus der gemeinsamen Befolgung einer Norm durch die Akteure erwachsen.

jedoch nicht durch eine Aktions-Reaktions-Sequenz, sondern durch eine einseitige, zeitverzögerte und dazu noch überproportionale Anpassung (»overshooting«). Die Überproduktion an Absolventen eines bestimmten Studiengangs läßt sich als Folge eines common-pool-Problems bei unzureichender Information der Handelnden erklären. Die ungewollte Erzeugung unerwünschter, die eigenen Intentionen schließlich frustrierenden Effekte, die Handlungstheoretiker wie Raymond Boudon beschäftigt (Boudon 1977), wird hier jedoch immer dann *nicht* als Fall sozialer Eigendynamik angesprochen, wenn nicht zirkuläre Stimulation zwischen verschiedenen Handelnden ihre Ursache ist, sondern wenn sie nach dem Muster der »tragedy of the commons« (Hardin 1968) aus der Erschöpfung einer wichtigen Ressource durch unkoordinierte kollektive Nutzung erwachsen. Die Rechtfertigung für eine solche terminologische Entscheidung ist selbstverständlich rein heuristischer Natur.

Unabhängig davon, ob die zirkuläre Stimulation auf der Handlungsebene unmittelbar interaktiv oder kognitiv vermittelt ist, bedeutet sie *analytisch* ausgedrückt immer zirkuläre Kausalität, d.h. die kreisförmige Verknüpfung von mehreren, sich gegenseitig bedingenden Variablen. In den oben angeführten Beispielen beziehen sich die Variablen im wesentlichen auf Verhaltensweisen; sie können sich jedoch grundsätzlich auch auf andere Arten von Merkmalen auf Gruppen- und Systemebene beziehen. Auch die Zahl der kreisförmig miteinander verbundenen Variablen braucht durchaus nicht auf zwei beschränkt zu sein. Wie etwa Gunnar Myrdal in seiner klassischen Theorie des Teufelskreises von Vorurteilen von seiten der Weißen und Diskriminierung von Schwarzen (Myrdal 1944) und Michael Masuch am Beispiel organisatorischer Teufelskreise (Masuch 1985) gezeigt haben, kann auch eine größere Anzahl von Variablen durch zirkuläre Kausalität miteinander verbunden sein.

Wechselseitige Stimulation und zirkuläre Kausalität spielen ohne Zweifel bei so vielen sozialen Ereignissen, Reaktionen und Interaktionen eine Rolle, daß man sie als allgegenwärtig, ja geradezu als wesentliche Merkmale des Sozialen ansprechen könnte. Vielleicht ließe sich die Thematisierung eigendynamischer sozialer Prozesse dennoch dadurch rechtfertigen, daß sich die Sozialwissenschaften den verschiedenen Prozeßmechanismen zirkulärer Kausalität bisher nicht systematisch genug zugewandt haben. Uns kommt es jedoch auf mehr an, als auf die Allgegenwärtigkeit und Bedeutsamkeit zirkulärer Stimulation und Rekursivität hinzuweisen. Es gilt, jene *Makrophänomene* zu identifizieren, an deren Entstehen zirkuläre Verursachungsmechanismen nicht nur beteiligt sind, sondern deren Auftreten ausschließlich durch

sie bedingt ist oder hypothetisch bedingt sein könnte. Diese Makrophänomene sind keine Einzelereignisse, sondern über Zeit ablaufende *Prozesse der strukturierten Veränderung spezifischer Systemmerkmale*. Nur wenn eine Verknüpfung zwischen zirkulärer Kausalität und derartigen Makrophänomenen vorliegt, wird es sinnvoll sein, von eigendynamischen sozialen Prozessen als einer besonderen Kategorie sozialer Phänomene zu sprechen und ihnen sowie ihren empirischen Konsequenzen besondere Aufmerksamkeit zu widmen.

3.2 Prozeßformen

Um die durch kausale Zirkularität verursachten Prozesse identifizieren zu können, muß unterstellt werden, daß diese Prozesse ein erkennbares Muster haben. Dieses Muster muß keineswegs selbst zirkulär sein: Fortlaufende wechselseitige Stimulation bzw. kausale Zirkularität erzeugt nicht unbedingt auch zirkuläre *Prozeßformen*. So kann man sich hypothetisch zwei Akteure mit einem Repertoire von zwanzig verschiedenen Verhaltensweisen vorstellen, die kausal auf eine ganz bestimmte Weise miteinander verknüpft sind, so daß etwa B auf Verhalten 5 von A seinerseits (immer) mit Verhalten 8 reagiert, worauf A (immer) mit Verhalten 17 reagiert usw. Eine Aktions-Reaktions-Sequenz dieser Art erschöpft sich nicht in der Verstärkung/Abschwächung oder Stabilisierung bestimmter Verhaltensweisen oder im periodischen Wechsel zwischen zwei Polen, sondern stellt eine qualitative Transformationssequenz dar. Die derartigen Prozessen zugrunde liegende Verursachungsstruktur erzeugt nur selten ein Muster, das ebenso leicht zu erkennen ist wie ein Zyklus, ein Eskalationsprozeß oder eine Abwärtsspirale; sie erscheinen daher als Einzelfälle, die kaum generalisierbaren Aussagen zugänglich sind. Dieses Problem sollte aber nicht grundsätzlich davon abhalten, auch solche Prozesse als eigendynamisch zu bezeichnen. Im Gegenteil: es regt zu der Frage an, unter welchen Umständen zirkuläre Kausalität auch zirkuläre Prozeßformen hervorbringt, und in welchen Fällen hiervon abweichende Prozeßformen entstehen.

Ebensowenig wie das Vorliegen von Elementen zirkulärer Kausalität genügt, um von eigendynamischen sozialen Prozessen zu sprechen, sollte man von eigendynamischen Prozessen sprechen, wenn bloß eine zirkuläre Prozeßform (eine Auf- oder Abwärtsspirale bzw. zyklische Veränderung) vorliegt. Es gibt zahlreiche eskalierende Veränderungen von Systemmerkmalen, die einfache Aggregationseffekte oder das Ergebnis von Diffusionsprozes-

sen sind, bei denen es nicht zu einer interaktiven Rückkopplung kommt; so ist etwa die Verbreitung eines Gerüchts oder die Ausbreitung einer Epidemie zwar ein spontaner, ungeplanter Prozeß, nicht aber ein eigendynamischer Prozeß in dem hier definierten Sinne. Dies gilt auch für die meisten zyklischen Veränderungen, die in der Politikwissenschaft in kritischer Absetzung von Theorien linearen Wandels festgestellt und analysiert worden sind. Wie Wilhelm Bürklin in einer Zusammenstellung derartiger Theorien gezeigt hat, werden die hier untersuchten zyklischen Veränderungen, die sich vor allem auf politische Einstellungen und Wertorientierungen, aber auch auf den Strukturwandel in Parteiensystemen beziehen, überwiegend von ökonomischen Randbedingungen nicht nur ausgelöst, sondern durchweg angetrieben. Auch bei dem von Bürklin selbst entwickelten Beispiel einer Oszillation zwischen Realismus und Idealismus spielt die konjunkturelle Veränderung noch eine entscheidende Rolle, obwohl wichtige Komponenten des Prozesses, so wie die graduelle Pragmatisierung von Politik oder die nachlassende Bindung an etablierte Parteien in der Generationenfolge, endogen sind und in der Interaktion zwischen den beteiligten Akteuren geschehen (Bürklin 1986). Die Bezeichnung »eigendynamisch« sollte man für jene Prozesse reservieren, an denen der geschilderte Kausalmechanismus nicht nur mitwirkt, sondern die zentral durch ihn bedingt werden.

Eigendynamische Prozesse laufen nicht unbegrenzt weiter, sondern können früher oder später beendet werden, indem die sie tragende Verursachungsstruktur zerstört wird, was sowohl endogen wie exogen, gewollt und ungewollt geschehen kann. Besonders Eskalationsprozesse und Abwärtsspiralen haben gewissermaßen ein eingebautes Ende, wenn sie zur Zerstörung zentraler Akteure oder den Zerfall des ganzen Handlungssystems führen – sinnfällig demonstriert am Beispiel des Firmenbankrotts. Sowohl die Abschreckungs- wie die Amnestierungsstrategie, durch die der Eskalationsprozeß im Terrorismusbeispiel beendet werden kann, werden absichtsvoll gewählt; hier wäre das Prozeßende ein gewolltes. Auch zyklische Prozesse laufen nicht immer weiter. Das Modekarussell kann zum Stillstand kommen, wenn durch einen Wertewandel im übergreifenden Sozialsystem das Tragen von Tracht zur Norm werden sollte, und auch aus dem bürokratischen Teufelskreis ließe sich durch bestimmte Strategien, die allerdings eine externe Intervention erfordern, entkommen. Im Gegensatz zu »perversen« Effekten absichtsvollen Handelns lösen eigendynamische Prozesse allerdings nicht zwangsläufig Versuche der Beteiligten oder Dritter aus, sie zu beenden, da ihre Wirkungen auch neutral oder gar erwünscht sein können.

3.3 Verselbständigung und Emergenzen

Reflektiert man die oben gebrachten Beispiele unter der Fragestellung, welche Folgen eigendynamische soziale Prozesse typischerweise haben, so läßt sich nicht übersehen, daß in allen skizzierten Fällen Effekte entstanden, die von den beteiligten Akteuren nicht beabsichtigt (und auch nicht immer erwünscht) waren. Unbeabsichtigte Handlungsfolgen sind aber kein Merkmal, das nur eigendynamischen sozialen Prozessen zukommt; sie können auch durch andere Arten von Prozessen entstehen. Für eigendynamische Prozesse ist es eher typisch, daß sie Folgen erzeugen, die zum Bestandteil ihrer eigenen Verursachungsstruktur werden. Das kann sowohl durch eine Art motivationaler Verselbständigung wie auch durch die Emergenz sozialer Institutionen geschehen, die auf den Prozeß zurückwirken.

Durch den Vorgang der wiederholten Abfolge ein und derselben Handlungssequenz wird in eigendynamische Prozesse, je länger sie anhalten, ein neues Element eingeführt, das auch zu dem oben geschilderten Abstraktionsprozeß der Handlungsweisen beiträgt. Je öfter sich bestimmte Handlungsmuster wiederholen, desto stärker ist die Tendenz, sie zu ritualisieren oder formalisieren. Was zunächst ungewollter Effekt war, z.B. ein periodischer De-facto-Wechsel der herrschenden Kleidermode, wird als eigenständiges soziales Phänomen erkannt, an dessen Reproduktion man sich hinfort absichtsvoll beteiligt, indem man sich »modebewußt« verhält. Der Prozeß wird jetzt nicht mehr durch die in seinem Verlauf *erzeugten* individuellen Motive getragen, sondern *er wird selbst zum Motiv*: Mode wird nicht mehr von den dualistischen Neigungen zur Imitation bzw. Individualisierung angetrieben, sondern hat sich als formales Schema verselbständigt. Ähnlich können sich eigendynamische Konfliktprozesse durch Formalisierung von den sie ursprünglich tragenden Motiven lösen, indem die Beteiligung an der ritualisierten Auseinandersetzung selbst motivierend wird. Dieser Vorgang der Verselbständigung dürfte mit einer Erklärung dafür sein, weshalb eigendynamische soziale Prozesse oft so langlebig und zäh sind.

Gleiches gilt für jene Vorgänge, die sich als Erzeugung von Wirkungen zweiter Ordnung oder von Emergenzen bezeichnen ließen, und durch die eigendynamische Prozesse den sozialen Handlungskontext verändern, in dem sie entstanden sind. Eigendynamische soziale Prozesse üben auf das sie umgebende soziale System eine Vielzahl von Effekten aus, doch wirken diese nicht alle ihrerseits auf den Prozeß selbst zurück. Hier sollen unter der Bezeichnung Emergenzen nur diejenigen Systemeffekte verstanden werden, die der eigendynamische soziale Prozeß selbst erzeugt hat und die so auf ihn zu-

rückwirken, daß er in seiner Eigendynamik verstärkt wird. Abweichend von der Begriffsverwendung bei Raymond Boudon werden hier also nicht die unbeabsichtigten Folgen interdependenten Handelns als solche und auch nicht eine relationale Veränderung in der Akteurskonfiguration als Emergenzen bezeichnet, wenn sie – wie z.B. im Fall von Machtverschiebungen zwischen den Akteuren beim Königsmechanismus – Elemente des ursprünglichen eigendynamischen Prozesses selbst sind (Boudon 1979: 98).

Der Vorgang der Erzeugung von Emergenzen ist nicht an allen oben gebrachten Beispielen aufzuweisen, läßt sich aber gut am einfachen Fall eines Konflikts in intimen Gruppen illustrieren. Wenn die streitenden Parteien als Konfliktlösungsmechanismus ganz bestimmte Regeln aufstellen, diese aber ihrerseits wieder Gegenstand der Konflikteskalation werden, dann liegt ein Kurzschluß zwischen eigendynamischem Prozeß und dem emergenten Effekt (der neu entstandenen Regel) vor. In dem von Norbert Elias geschilderten Beispiel des Königsmechanismus lägen entsprechende Emergenzen dann vor, wenn die in der Phase der Konkurrenz zwischen den Ständen erstarkende Zentralregierung Institutionen neu einführen würde, durch die die Pendelbewegung zurück zur Kooperation zusätzlich Auftrieb erhält, ohne daß die neuen Institutionen in der nachfolgenden Phase gemeinsamer ständischer Gegenwehr wieder verschwänden. Noch anschaulicher ließen sich emergente Effekte am Modebeispiel aufweisen, sobald eine spezielle Modeindustrie und Modepresse entstehen, die mit ihren periodischen Veranstaltungen und Publikationen den Modewechsel gezielt inszenieren – unterstützt von einem gleichermaßen spezialisierten Einzelhandel, der zweimal im Jahr die Lager räumt und den Kunden mit seinem neuen Angebot zu überzeugen sucht, daß obsolet wurde, was bis gestern als modisch galt. Im Extremfall können diese am spontan aufgetretenen Phänomen der Mode orientierten und von ihm ihren Ausgang nehmenden Institutionen Modeindustrie, Modehandel und Modepresse zumindest auf der phänomenologischen Ebene Mode selbst dann weiter erzeugen, wenn die ursprüngliche Motivation auf Seiten der Träger von Modeerzeugnissen verschwunden ist, so daß diese spontan eher das Phänomen »Tracht« hervorbringen würde. Abgesehen davon, daß die hier behandelten emergenten Effekte auf eigendynamische Prozesse stabilisierend oder verstärkend zurückwirken, verleihen sie derartigen Prozessen eine zusätzliche Bedeutung für Wandlungsprozesse, die in ihrem sozialen Umfeld ablaufen.

4 Erkenntnisleistungen der Analyse eigendynamischer sozialer Prozesse

Nachdem im vorangegangenen Abschnitt versucht wurde, auf dem Hintergrund der geschilderten Beispiele die wichtigsten Besonderheiten eigendynamischer Prozesse herauszuarbeiten, sollen jetzt einige Überlegungen über die Voraussetzungen sozialer Eigendynamik angestellt werden. An diese Überlegungen schließt sich die naheliegende Frage an, ob sich die eingangs als möglich formulierte Hypothese argumentativ aufrechterhalten läßt, nach der eigendynamische soziale Prozesse unter den Bedingungen der Moderne sowohl quantitativ als auch an sozialer Bedeutung zugenommen haben. Abschließend sei die Frage aufgeworfen, welchen spezifischen Erkenntnisbeitrag die Perspektive der Eigendynamik für die gegenwärtige Theoriediskussion in den Sozialwissenschaften leisten kann.

4.1 Voraussetzungen sozialer Eigendynamik

Um die Frage nach den Voraussetzungen sozialer Eigendynamik zu beantworten, ist es angebracht, sich die Aussagen einiger Klassiker der Soziologie in Erinnerung zu rufen, denen eine besondere Sensibilität für die Wahrnehmung von strukturellen Widersprüchen, Dualismen und Ambivalenzen eignet. Eigengesetzliche und eigendynamische Vorgänge sind für sie keine deviante Erscheinung, die politisch kontrolliert oder sonstwie domestiziert werden müßte, sondern ein fundamentaler Aspekt gesellschaftlicher Realität schlechthin.

Georg Simmel und Emile Durkheim haben diese Einsicht besonders nachdrücklich verfolgt und in ihre soziologischen Grundpositionen integriert. Letzterer verknüpft die Vorstellung von der Zirkularität des sozialen Lebens – (»... la vie sociale se meut dans un cercle«, schreibt Durkheim [1979: 495] in seiner Religionssoziologie) – mit seiner Annahme des »homo duplex«, wonach Individuen in einen unlösbaren Konflikt zwischen persönlichen und sozialen Handlungsorientierungen verstrickt sind. Die hieraus entstehende Zirkularität des sozialen Lebens, das Oszillieren zwischen Phasen dichter Interaktion und Phasen geringer Interaktionshäufigkeit, gehört zu den grundlegenden Einsichten der Durkheimischen Soziologie.

Auch für Georg Simmel gehört die Einsicht in die Allgegenwärtigkeit ambivalenter Handlungsorientierungen und dualistischer Strukturprinzipien

zu den Grundlagen seiner Soziologie. Wie Durkheim leitet auch Simmel diese Tatsache nicht allein aus der ambivalenten Bedürfnisstruktur der Individuen, sondern auch aus den Erfordernissen des gesellschaftlichen Lebens selbst ab:

[T]hese dualisms are inherent in social forms both because of man's ambivalent instinctual dispositions and because society needs to have some ratio of discordant to harmonious tendencies in order to attain a determinate shape.

(Levine 1986: 9)

Es sei schließlich an ein weiteres Beispiel erinnert, in dem als Voraussetzung für die Entwicklung von Eigendynamik die Ambivalenz von Handlungsorientierungen angeführt wird, das Beispiel des »Königsmechanismus« von Norbert Elias. Für Elias ist die Zwie- bzw. Vielspältigkeit von Interessen »eine der folgenreichsten Struktureigentümlichkeiten der höher differenzierten Gesellschaften« und »eine der wichtigsten Prägeapparaturen für das zivilisierte Verhalten« (Elias 1977: 232). Nicht nur die Beziehungen zwischen Einzelindividuen, sondern auch die zwischen aggregierten Akteuren, Klassen, Interessengruppen und Staatsgebilden sind von der Ambivalenz der Interessenorientierungen geprägt. Elias stellt diese Beobachtung ausdrücklich in Zusammenhang mit der funktionalen Differenzierung der gesellschaftlichen Entwicklung, wenn er behauptet, daß sich die Ambivalenzen der Interessenorientierungen umso stärker zeigen,

je weiter und reicher gegliedert das Netz der Interdependenzen wird, in das eine einzelne soziale Existenz oder eine ganze Funktionsklasse verflochten ist.

(Elias 1977: 231)

Wenn alle Menschen »potentielle Freunde, Verbündete oder Aktionspartner« sind und »zugleich potentielle Interessengegner, Konkurrenten oder Feinde« (Elias 1977: 231) – um nur ein Beispiel einer derartigen ambivalenten Interessenorientierung anzuführen – hat dies zur Folge, daß zyklische Prozesse entstehen, die zwischen den beiden Polen dieser Ambivalenz oszillieren. Nach Elias nimmt das Ausmaß der ambivalenten Interessenorientierungen mit zunehmender funktioneller Differenzierung und zunehmender Interdependenz zwischen den Akteuren zu. Mit diesem Argument ließe sich die zitierte Arbeitshypothese von der wachsenden Bedeutung eigendynamischer sozialer Prozesse in der Moderne unterstützen. Bevor jedoch auf diese These eingegangen wird, seien noch einige verdeutlichende Anmerkungen zum Konzept der Ambivalenzen gemacht, denn dieses Konzept wird keinesweg immer eindeutig verwendet.

Ambivalente Handlungsorientierungen zeichnen sich erstens durch die Widersprüchlichkeit und Unvereinbarkeit der angestrebten Ziele aus. Nähe und Ferne, charismatische und bürokratische Ordnungsprinzipien, Freundschaft und Feindschaft, Individualisierung und Verallgemeinerung – um nur einige Beispiele ambivalenter Handlungsorientierungen zu nennen – lassen sich nicht gleichzeitig in ein- und demselben Akt realisieren. Um überhaupt unter der Bedingung ambivalenter Orientierung handeln zu können, muß die Ambivalenz gewichtet sein, d.h. einer Seite der Zielorientierung muß – zumindest kurzfristig – stärkere Bedeutung zugemessen werden. Sind beide Seiten der Ambivalenz in Balance, wird jegliches Handeln blockiert.

Ambivalente Handlungsorientierungen sind zweitens voneinander abhängig und stimulieren sich gegenseitig. Die Verfolgung eines Handlungsziels schafft die Voraussetzung für die Verfolgung des gegenteiligen Handlungsziels in der nächsten Handlungssequenz. Zu viel Nähe erzeugt den Wunsch nach Distanz; einseitige Ausrichtung an dem Ziel der Individualisierung weckt den Wunsch zur Integration in die Gruppe; die Erfüllung charismatischer Erlösungssehnsüchte weckt gegenteilige Bedürfnisse nach Berechenbarkeit und Alltäglichkeit. Je mehr dem einen Pol der Ambivalenz entsprechend gehandelt wird, desto stärker wird notwendigerweise der andere Pol vernachlässigt, und dieser wird in der nächsten Handlungssequenz zum Bezugspunkt der Handlungsorientierung.

Ambivalente Handlungsorientierungen sind schließlich drittens im Prinzip unlösbar. Diese Eigenschaft braucht nicht unbedingt auf die dualistische Natur oder die ambivalente Triebstruktur des Menschen zurückgeführt zu werden. Es genügt, auf den Sachverhalt der Institutionalisierung widersprüchlicher Werte und Normen hinzuweisen, um zu begründen, weshalb Individuen – ganz unabhängig von ihrer wie immer gearteten natürlichen Beschaffenheit oder psychischen Ausstattung – in einen unlösbaren Zielkonflikt geraten können. Effektivität und Partizipation sind beispielsweise derartige widersprüchliche Ziele, bei deren Realisierungsversuch eigendynamische soziale Prozesse entstehen können. Durch zunehmende Zentralisierung, etwa in einer Organisation, läßt sich zwar das Ziel Effektivität erreichen, aber nur um den Preis abnehmender Partizipation. Halten die Akteure die Kosten der Effektivität für zu hoch, dann werden sie motiviert, dem Ziel Partizipation den Vorrang zu geben, und der Prozeß pendelt in Richtung Dezentralisierung. Ähnlich ist auch die Verursachungsstruktur bei dem von Albert Hirschman beschriebenen »Schwanken der Bürger zwischen Privatwohl und Gemeinwohl« (Hirschman 1984). Je mehr Individuen mit derartigen sich gegenseitig beeinträchtigenden Handlungszielen konfrontiert sind,

desto stärker werden sie in eine Prozeßhaftigkeit einbezogen, die ganz unabhängig von ihren je individuellen Motiven abläuft. Derartigen zyklischen Schwankungen zwischen sich widersprechenden institutionalisierten Normen kann man sich kaum durch heroische Willensakte entziehen.

Ambivalente Handlungsorientierungen und Wert- und Normenkonflikte sind sicherlich nur eine, wenn auch zentrale Voraussetzung für die Entstehung eigendynamischer sozialer Prozesse. Nicht alle oben erwähnten Beispiele eigendynamischer sozialer Prozesse haben hierin ihre Ursache. Bei eskalierenden Konflikten wie bei der Entwicklung terroristischer Gruppen prägen eher strukturelle Antagonismen als ambivalente Orientierungen die Ausgangssituation. Auch oszillierende Prozeßmuster müssen nicht auf zugrundeliegende Ambivalenzen verweisen. So läßt sich der Eliassche Königsmechanismus, generalisiert zum zyklischen Schwanken zwischen Zentralisierung und Dezentralisierung, auch als Resultat einer antagonistischen sozialen Konfiguration von gleicherweise auf Eigenmacht bedachten Akteuren erklären, ohne auf eine zwischen Konkurrenz und Kooperation schwankende Ambivalenz in der Haltung eines Teils von ihnen (der Stände nämlich) zurückgreifen zu müssen. Auch das Oszillieren zwischen bürokratischer Erstarrung und Reform wurde nicht – wie man zunächst vermuten könnte – durch eine Ambivalenz zwischen Erhaltung und Wandel verursacht, sondern durch die Verschränkung des (ebenfalls nicht aus Ambivalenzen erwachsenden) eigendynamischen Prozesses der Formalisierung innerhalb der Verwaltung selbst mit der hierdurch provozierten Reaktion und Intervention von seiten des politischen Akteurs. Oszillationsprozesse können also auch aus der Mobilisierung von Gegenkräften durch eine (ihrerseits eigendynamische) Entwicklung innerhalb einer der an dem umfassenderen Prozeß beteiligten Handlungseinheiten erwachsen, die zu einem anderen Akteur in einer Abhängigkeitsbeziehung steht. Im übrigen zeigen die letzten Beispiele, daß Antagonismen, Ambivalenzen und Interdependenzen beim Entstehen eigendynamischer sozialer Prozesse auf komplexe Weise zusammenwirken können.

4.2 Eigendynamische soziale Prozesse und Moderne

Einige Argumente, die die Hypothese stützen könnten, daß eigendynamische soziale Prozesse in modernen Gesellschaften eine größere soziale Bedeutung haben als in traditionellen Gesellschaften, wurden im letzten Abschnitt bereits gestreift. Allgemein läßt sich vermuten, daß mit zunehmender sozialer Differenzierung und funktionaler Interdependenz Handlungsambivalenzen

und Normenkonflikte zunehmen, so daß die hierdurch verursachten eigendynamischen Prozesse immer mehr soziale Bereiche erfassen. Norbert Elias weist in diesem Zusammenhang nicht nur darauf hin, daß

im Ringen der hochdifferenzierten Gesellschaftsverbände untereinander jeder Rivale und Gegner zugleich Aktionspartner an den Fließbändern der gleichen, arbeitsteiligen Maschinerie ist. (Elias 1977: 233)

Mit seiner Betonung der sich verdichtenden Interdependenzbeziehungen thematisiert er einen weiteren Grund, der zur Vermehrung eigendynamischer Prozesse beitragen mag.

Diese Vermutung zunehmender Ausbreitung eigendynamischer sozialer Prozesse läßt sich auch noch von einer anderen Seite her begründen. Die einen eigendynamischen sozialen Prozeß umgebenden sozialen Systeme werden oft dazu provoziert, sich in die Eigendynamik einzuschalten, sei es, um diese zu unterbrechen oder sei es, um sie zu stimulieren. Der bürokratische Teufelskreis und die Mode sind zwei Beispiele für diese Vorgänge. Im ersten Fall wird das politische System provoziert, den eigendynamischen Prozeß zunehmender Bürokratisierung durch Reformauflagen zu durchbrechen, womit es aber jenen zyklischen Prozeß zwischen Bürokratisierung-Reform-Bürokratisierung der Reform auslöst, der oben geschildert wurde. Die Mode stellt den umgekehrten Fall dar: Das Wirtschaftssystem sieht sich durch die Aussicht auf Profite von dem eigendynamischen Aktions-Reaktions-Schema der Imitation und Innovation angezogen und treibt durch das Eingreifen zusätzlicher Akteure mit sekundären Motiven diese Zirkularität noch weiter an. Während die Modeindustrie auf das sich drehende Karussell aufspringt, um für sich selbst Gewinne zu machen, schaltet sich das politische System in den bürokratischen Teufelskreis ein, um Kosten zu vermeiden. Aus welchen Gründen immer sich Akteure einer anderen und höheren Systemebene in den Ablauf eigendynamischer Prozesse einschalten mögen – sie laufen Gefahr, selbst in die Dynamik verstrickt zu werden.

Ganz abgesehen von der möglichen Ausbreitung eigendynamischer sozialer Prozesse in komplexen modernen Gesellschaften läßt sich noch ein zweites Argument anführen, um die obige Arbeitshypothese zu stützen, das weniger quantitativer als qualitativer Natur ist. Klassiker der Soziologie, unter ihnen besonders prägnant Georg Simmel, identifizieren die mit sich selbst kurzgeschlossene Dynamik geradezu als Kennzeichen der Moderne: Handlungsambivalenzen und Normkonflikte ohne Lösung, Reaktion gegen bestehende Formen ohne qualitative Veränderung, rastlose Bewegung ohne Fortschritt. Wo zirkuläre Prozesse ablaufen, finden keine qualitativen Sprünge

oder dialektischen Lösungen auf höherer Ebene mehr statt – es dominiert das Gesetz der repetitiven Bewegung. Eigendynamische soziale Prozesse mögen in diesem Sinne zur Erzeugung jenes Immobilismus beitragen, den heutige Sozialwissenschaftler wie Michel Crozier als wesentliches Kennzeichen der modernen »blockierten Gesellschaft« herausgearbeitet haben (Crozier 1984). Die Perspektive der sozialen Eigendynamik mag helfen, derartige Diagnosen zu vertiefen.

4.3 Beiträge zur Theoriediskussion

Unabhängig davon, ob Konzept und Analyse eigendynamischer Prozesse einen Beitrag zum besseren Verständnis speziell moderner Gesellschaften zu leisten vermögen, spielen sie ohne Frage sowohl beim sozialen Wandel wie umgekehrt auch bei der langfristigen Strukturhaltung eine Rolle. Das gilt besonders für eigendynamische Oszillationen, die ja ein Ausdruck der Selbstregelung sind. Wenn auch jede neue Talfahrt der Konjunktur, jede neue bürokratische Verhärtung, jedes Zerbrechen der Kooperation zwischen den Ständen ein unerwünschter Wandlungsprozeß sein mag, richtet sich das gerade in eigendynamischen Zyklen am Ende selbst: Der Niedergang löst selber die Kräfte aus, die zur Umkehr der Bewegung führen.

Die besondere Bedeutung eigendynamischer Prozesse liegt jedoch nicht einmal so sehr in dem Beitrag, den sie zur Erklärung von Strukturwandel und Strukturhaltung machen können, als vielmehr in der Tatsache, daß mit ihnen das Zustandekommen eines bestimmten Typs von Makrophänomenen aus dem Handeln und der Interaktion sozialer Akteure erklärbar ist. Das Makrophänomen sind dabei die Prozesse selbst, genauer: das, was sich als regelmäßige, strukturierte Veränderung von Systemmerkmalen beschreiben läßt. In der Chance, mit dem Konzept eigendynamischer Prozesse den immer wieder als notwendig erklärten, aber selten gelingenden Brückenschlag von der Mikroebene individuellen Handelns zur Makroebene sozialer Systeme zu vollziehen, mag sogar ein ganz besonderer Grund für die Attraktivität dieses Konzept liegen.

Gerade das Auftreten unbeabsichtigter und meist auch unvorhergesehener Handlungseffekte konfrontiert uns mit der Frage, ob es erkennbare Regeln gibt, denen ihr Auftreten folgt. Die Identifikation eigendynamischer Prozesse erlaubt es, diese Frage in Grenzen zu bejahen. Es ist geradezu das zentrale Element des Ansatzes, dynamische Vorgänge auf Systemebene als Ergebnis des Zusammenwirkens bestimmter struktureller Konfigurationen mit be-

stimmten Handlungsorientierungen zu erklären. Selbstverständlich ist dies nichts grundsätzlich Neues. Die Sozialwissenschaften haben sich schon immer mit gesellschaftlichen Makrophänomenen befaßt. Trotz der einschlägigen Bemühungen von Max Weber und Talcott Parsons ist es dabei jedoch nur unzureichend gelungen, den genetischen Zusammenhang von sozialen Makrophänomenen mit Vorgängen auf der Mikroebene individuellen Handelns herzustellen. Sehr einleuchtend hat dies James Coleman (1986) am Beispiel von Webers protestantischer Ethik argumentiert: Es sei Max Weber sehr viel besser gelungen, die Beziehung zwischen dem Makrophänomen Protestantismus und einer spezifischen individuellen Handlungsorientierung darzustellen, als jene zwischen individuellem Handeln und der Entwicklung eines kapitalistischen Wirtschaftssystems. Coleman verweist in diesem Zusammenhang darauf, daß insbesondere in den empirisch vorgehenden Sozialwissenschaften aus einer Reihe von Gründen nach dem Zweiten Weltkrieg das Interesse an der Erklärung individuellen Verhaltens vorgeherrscht hat. Aber wie gut wir auch immer in der Lage sein mögen, bestimmte individuelle Verhaltensweisen etwa bei politischen Wahlen, bei der Familiengründung oder in Situationen industriellen Konflikts zu erklären, so wird das kaum genügen, um das Auftreten von Ereignissen auf der gesellschaftlichen Makroebene zu erklären. Dies gilt in ganz besonderem Maße für Phänomene spontaner Ordnungsbildung. Gewollte, geplante und durch soziale Normierung entstehende Ordnungsphänomene oder Regelmäßigkeiten sind überall gegeben, und mit ihnen bzw. den ihnen zugrundeliegenden Verursachungsmechanismen der Sozialisation, sozialen Kontrolle, Institutionenbildung, Herrschaft oder auch politischer Steuerung haben sich die Sozialwissenschaften schon immer beschäftigt. Mit der Analyse sozialer Eigendynamik gelingt es dagegen, auch das Phänomen des ungeplanten Entstehens strukturierter Prozesse, regelmäßiger Abläufe auf Makroebene zu verstehen.

Die Möglichkeit, einen Beitrag zum Verständnis sozialer Regelmäßigkeiten nicht-normativen Ursprungs zu leisten, bringt im übrigen das Bemühen um ein Verständnis eigendynamischer Prozesse in eine gewisse Parallelität zu neueren naturwissenschaftlichen Entwicklungen, die mit Namen wie Heinz von Foerster, Hermann Haken und Ilya Prigogine verbunden sind. Eigendynamische Auf- und Abwärtsspiralen und Zyklen haben insbesondere eine unverkennbare Verwandtschaft mit den als dissipative Strukturen bezeichneten spontanen Ordnungsbildungen. Die offensichtliche Parallelität zu naturwissenschaftlichen Konzepten der Selbstorganisation sollte jedoch nicht dazu verführen, mit der Analyse eigendynamischer Prozesse einer Renaissance mechanistischer Gesellschaftsvorstellungen das Wort zu reden:

Wenn das Konzept eigendynamischer Prozesse gegen diese Gefahr einigermaßen immun ist, dann ist dies vor allem der Tatsache zu verdanken, daß hier systematisch aus der Akteursperspektive argumentiert wird.

Literatur

- Boudon, Raymond, 1977: *Effets pervers et ordre social*. Paris: Presses Universitaires de France.
- , 1979: *La logique du social. Introduction à l'analyse sociologique*. Paris: Hachette.
- Bürklin, Wilhelm P., 1986: Evolution und Zyklus. Mögliche Beiträge der Zyklentheorie zur Verbesserung sozialwissenschaftlicher Theoriebildung. In: Max Kaase (Hrsg.), *Politische Wissenschaft und politische Ordnung. Festschrift zum fünfundsiebzehnten Geburtstag von Rudolf Wildenmann*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 265–278.
- Coleman, James S., 1986: Social Research, and a Theory of Action. In: *American Journal of Sociology* 91, 1309–1335.
- Crozier, Michel, 1984: *La société bloquée*. Paris: Editions du Seuil.
- , 1964: *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.
- Deutsch, Karl W., 1969: Soziale Mobilisierung und politische Entwicklung. In: Wolfgang Zapf (Hrsg.), *Theorien des sozialen Wandels*. Köln: Kiepenheuer und Witsch, 329–350.
- Durkheim, Emile, 1979: *Les formes élémentaires de la vie religieuse*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Elias, Norbert, 1976: Zur Soziogenese des Staates. In: Norbert Elias, *Über den Prozeß der Zivilisation. Soziogenetische und psychogenetische Untersuchungen*. Bd. 2: *Entwurf zu einer Theorie der Zivilisation*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 217–237.
- Gantmacher, Feliks R., 1977: *The Theory of Matrices*, Bd. 1. New York: Chelsea Publications.
- Hardin, Gudmund, 1977: Structural Change in Social Processes. In: *American Journal of Sociology* 80, 513–547.
- Hirschman, Albert, 1984: *Engagement und Enttäuschung. Über das Schwanken der Bürger zwischen Privatwohl und Gemeinwohl*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Lerner, Daniel, 1969: Die Modernisierung des Lebensstils. Eine Theorie. In: Wolfgang Zapf (Hrsg.), *Theorien des sozialen Wandels*. Köln: Kiepenheuer und Witsch, 362–381.

- Levine, Donald N., 1985: *The Flight from Ambiguity. Essays in Social and Cultural Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Luhmann, Niklas, 1984: *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Masuch, Michael, 1985: Vicious Circles in Organizations. In: *Administrative Science Quarterly* 30, 14–33.
- Myrdal, Gunnar, 1944: The Theory of the Vicious Circle. In: Gunnar Myrdal et al. (Hrsg.), *An American Dilemma. The Negro Problem and Modern Democracy*. New York: Harper, 75–78.
- Nedelmann, Birgitta, et al. (Hrsg.), 1982: *Eigendynamische soziale Prozesse*. Manuskript. Köln.
- , 1990: Georg Simmel as an Analyst of Autonomous Dynamics: The Merry-Go-Round of Fashion. In: Michael Kaern et al. (Hrsg.), *Georg Simmel and Contemporary Sociology*. Dordrecht: Kluwer, 243–257.
- Neidhardt, Friedhelm, 1981: Über Zufall, Eigendynamik und Institutionalisiertbarkeit absurder Prozesse. Notizen am Beispiel einer terroristischen Gruppe. In: Heine von Alemann/Hans P. Thurn (Hrsg.), *Soziologie in weltbürgerlicher Absicht. Festschrift für René König zum 75. Geburtstag*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 243–257.
- Simmel, Georg, 1986: Die Mode. In: Georg Simmel, *Philosophische Kultur*. Berlin: Wagenbach, 38–63.
- Sutton, Robert I./Anita L. Callahan, 1987: The Stigma of Bankruptcy. Spoiled Organizational Image and its Management. Manuskript. Stanford, CA: Stanford University.
- Teubner, Gunther/Helmut Willke 1984: Kontext und Autonomie. Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht. In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 6, 4–35.
- Titze, Hartmut, 1984: Die zyklische Überproduktion von Akademikern im 19. und 20. Jahrhundert. In: *Geschichte und Gesellschaft* 10, 92–121.
- Zapf, Wolfgang (Hrsg.), 1969: *Theorien des sozialen Wandels*. Köln: Kiepenheuer und Witsch.

Soziale Diskontinuitäten: Erscheinungsformen und Ursachen* (1988)

1 Zur Übertragbarkeit naturwissenschaftlicher Modelle auf soziale Vorgänge

In den Sozialwissenschaften hat der Blick über den disziplinären Zaun und der Griff in den nachbarlichen Baum der Erkenntnis eine lange Tradition. Während dabei die Politikwissenschaft besonders gern Anleihen bei der Ökonomie gemacht hat, haben Soziologen sich wiederholt von den Naturwissenschaften anregen lassen. So sprach man, als die Soziologie noch in ihren Kinderschuhen steckte, von einer »sozialen Physik« oder suchte die Gesellschaft als Organismus zu verstehen. In jüngster Vergangenheit sind die naturwissenschaftlichen Fortschritte in der Analyse dynamischer Systeme bei Sozialwissenschaftlern auf reges Interesse gestoßen. Kürzlich wurde sogar in dem offiziellen Mitteilungsblatt der Deutschen Gesellschaft für Soziologie über die »Herausforderung der Sozialwissenschaften durch die Naturwissenschaften«, d.h. die Arbeiten von Prigogine und Haken, Maturana, Varela und Sheldrake, berichtet (Bammé 1986).

Wenn es in den Sozialwissenschaften neuerdings fast zur intellektuellen Mode geworden ist, von Autopoiesis, dissipativen Strukturen und Katastrophentheorie zu sprechen, dann trägt dazu sicherlich die Tatsache bei, daß einige der Naturwissenschaftler, die diese Konzepte in den wissenschaftlichen Diskurs eingeführt haben, selber ihre Übertragbarkeit auf soziale Systeme behaupten. Tatsächlich ist die Ähnlichkeit zwischen bestimmten Prozessen im naturwissenschaftlichen und im sozialwissenschaftlichen Bereich auf den ersten Blick aufreizend. Es gibt unbestreitbar eine große Zahl sozia-

* Für wichtige Anregungen, Kritik und Literaturhinweise danke ich vor allem Walther Bien, Hartmut Esser, Lothar Krempel und Fritz W. Scharpf.

ler Phänomene, auf die sich Begriffe wie Selbstorganisation, Diskontinuität, Phasensprung, Bifurkation und Katastrophe anwenden lassen. Suggestive Ähnlichkeiten täuschen jedoch leicht. Gerade in den Sozialwissenschaften liegt die Gefahr nahe, bloß semantische Innovationen mit echtem Erkenntnisgewinn zu verwechseln. Verführt durch die verbale Analogie vergessen Sozialwissenschaftler genauso wie Naturwissenschaftler, die die Übertragbarkeit ihrer Konzepte behaupten, leicht die säuberliche Prüfung, ob die dafür notwendige Isomorphie der Gegenstandsbereiche gegeben ist. Hier scheint mir erhebliche Skepsis geboten.¹ Eine Katastrophe im umgangssprachlichen Sinne des plötzlichen Systemzusammenbruchs mit gravierenden Konsequenzen für direkt oder mittelbar Beteiligte besitzt nur eine recht oberflächliche Ähnlichkeit mit der in der mathematischen Katastrophentheorie abgebildeten sprunghaften Veränderung von Gleichgewichtspunkten in einer Funktionenfamilie infolge der kontinuierlichen Veränderung im Wert eines oder mehrerer Parameter. Vor allem wäre es ein Irrtum zu glauben, das formale Kalkül von Thom's Katastrophentheorie, die letztlich nichts weiter als eine höchst elegante Methode der Abbildung bestimmter mathematischer Gleichungssysteme ist, könnte unser kausales Verständnis, unser Wissen über das Zustandekommen von sozialen Katastrophen erweitern. Ähnliche Vorsicht ist bei der Übertragung gegenstandsspezifischer naturwissenschaftlicher Konzepte geboten, die mit den Begriffen Autopoiesis, Selbstorganisation, dissipative Struktur und Synergetik verbunden sind. Ihre Übertragbarkeit auf soziale Phänomene würde u.a. voraussetzen, daß es in diesem Wirklichkeitsbereich tatsächlich eine genaue Entsprechung für Entropie und thermodynamisches Gleichgewicht bzw. Ungleichgewicht gibt, daß auch hier Systemelemente stabile Eigenschaften haben und ihre Wechselwirkungen mathematisch präzisierbar sind; aber dies alles läßt sich bezweifeln, und deshalb scheint mir zumindest im Augenblick Kenyon De Greene recht zu haben, wenn er feststellt:

The direct applicability of these theories to complex living systems, however highly suggestive, is moot. Theory and experimental data appear to be most reconcilable at the subcellular level ... (De Greene 1981: 107)

1 Vgl. hierzu etwa die kritischen Äußerungen von Ivar Ekeland (1985), insbesondere in dem der Katastrophentheorie gewidmeten dritten Kapitel; von Helmuth Blaseio (1986: 89–99, 108–115), aber auch von Varela selbst (1981: 37).

Es ist nicht meine Absicht, die Übertragbarkeitsproblematik hier zu vertiefen.² Aber auch wenn die strikte Übertragbarkeit naturwissenschaftlicher Konzepte auf sozialwissenschaftliche Gegenstände wesentlich beschränkter ist, als die Optimisten in beiden Lagern heute glauben, ist der Blick über den disziplinären Zaun deshalb nicht nutzlos. Man kann sich als Sozialwissenschaftler ganz im Gegenteil davon anregen lassen, jene sozialen Phänomene näher zu betrachten, die beiden Seiten die Analogiebildung zunächst überhaupt nahelegten. Dem Tagungsthema entsprechend soll es hier also um soziale Diskontinuitäten oder Phasensprünge und die Möglichkeiten ihrer *sozialwissenschaftlichen* Erklärung gehen.

2 Diskontinuitäten: Vom Chaos zur Ordnung, von der Ordnung zum Chaos

Versteht man unter diskontinuierlichen Prozessen plötzliche Zustandsveränderungen, insbesondere den Übergang von Ordnung zu Unordnung und umgekehrt, dann ist sofort offensichtlich, daß Diskontinuitäten im sozialen Leben und in der gesellschaftlichen Entwicklung allgegenwärtig sind. Von alters her haben die Menschen nicht übersehen können, daß soziale Ordnungszustände immer prekär und von Zusammenbrüchen vieler Art bedroht sind. Umgekehrt haben Unordnung und Turbulenz immer wieder Anpassungsprozesse ausgelöst und zur erneuten Ordnungsbildung motiviert. Gerade weil das so ist, hat das Weltbild der Newtonschen Physik von vornherein so schlecht auf die soziale Wirklichkeit gepaßt, und aus demselben Grund fühlen Sozialwissenschaftler sich von der Vorstellungswelt neuerer naturwissenschaftlicher Theorien, in denen Diskontinuitäten und Phasensprünge analysiert werden, so sehr angezogen.

Die neuen naturwissenschaftlichen »Entdeckungen«, die für dynamische Systeme charakteristischen Bifurkationen, nicht-linearen Zusammenhänge, Fluktuationen und Sprünge sind also in der sozialen Welt der vertraute Normalzustand. Das heißt allerdings keineswegs, daß es bereits eine ausgereifte Theorie sozialer Diskontinuitäten gäbe; nicht einmal der Begriff selbst spielte

2 Aus der Perspektive der Hierarchietheorie (Pattee 1973) erscheint eine solche Übertragbarkeit grundsätzlich eher unwahrscheinlich, da jede Wirklichkeitsebene die ihr angemessene eigene Sprache zur Analyse braucht.

bisher eine wichtige Rolle.³ Vielmehr hat in den Sozialwissenschaften die Frage nach der Möglichkeit und faktischen Begründung sozialer Ordnung oft im Zentrum des Interesses gestanden – vielleicht weil Ordnung immer als bedroht erfahren wurde. Das gilt vor allem für die an Talcott Parsons anknüpfende Schule der soziologischen Systemtheorie, die eher nach den Voraussetzungen der Systemerhaltung als nach den Ursachen von Desintegration fragt und latente Funktionen sozialer Einrichtungen eher analysiert als ihre Disfunktionen. Aus dieser Perspektive interessiert den Sozialwissenschaftler an der Synergetik und der Theorie dissipativer Strukturen auch vor allem die Analyse spontaner *Ordnungsbildungsprozesse* bzw. der Tatbestand der Selbstorganisation. So betitelt Bammé seinen erwähnten Aufsatz (Bammé 1986) in der Zeitschrift *Soziologie* auch »Wenn aus Chaos Ordnung wird«, und der Wissenschaftssoziologe Wolfgang Krohn wählt gar den Begriff der Selbstorganisation zur Kennzeichnung des gesamten naturwissenschaftlichen Theoriensyndroms, von dem hier die Rede ist (Krohn/Küppers/Paslack 1987: 441–465). Bei dieser starken Betonung des inhaltlichen Aspekts der Ordnungsbildung tritt das in den entsprechenden naturwissenschaftlichen Theorien damit verbundene Element der Diskontinuität leicht in den Hintergrund.

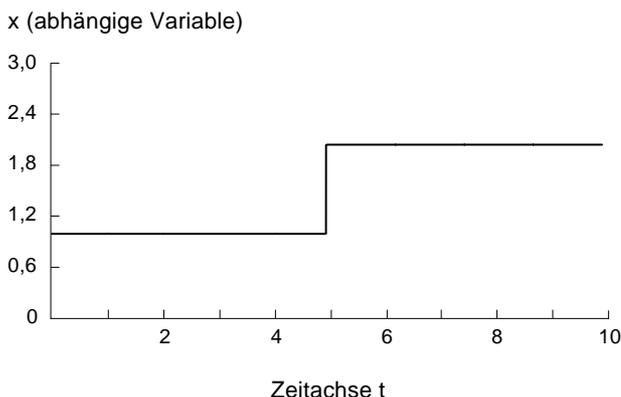
Es gibt jedoch auch Sozialwissenschaftler, die sich für Sprünge in der umgekehrten Richtung, von der Ordnung zur Unordnung, interessieren. Dieses Interesse ist dabei nicht etwa durch neuere naturwissenschaftliche Erkenntnisse über die Eigenheiten dynamischer Systeme geweckt worden; Sozialwissenschaftler blicken auf diese Theorien, weil sie in einer anscheinend katastrophenträchtigen Situation der Weltgesellschaft nach geeigneten begrifflichen und theoretischen Instrumenten suchen, um die Mechanismen drohender Zusammenbrüche verstehen zu können, ehe es für Lernprozesse vielleicht zu spät ist. Der Amerikaner Kenyon De Greene, der zu jenen gehört, die neuere naturwissenschaftliche Entwicklungen auf ihre Übertragbarkeit auf soziale Zusammenhänge abklopfen, drückt das sehr klar aus, wenn er sagt:

I believe that these models can provide novel and fertile ways of viewing the multifarious problems of a world system which may be nearing collapse.

(De Greene 1981: 104)

3 Ein Aufsatz wie der von Wilbert Moore (1964) stellt so eher eine Ausnahme dar.

Abb. 1 Veranschaulichung eines »Nullzeitsprungs«



Ganz ähnlich argumentiert John Casti (1982: 204), wenn er feststellt, daß das Verlangen nach besserer Einsicht in die Gefährdungen systemischer Stabilität mit dem zumal in den fortgeschrittenen Industriegesellschaften wachsenden Gefühl der Verwundbarkeit durch technisch, ökonomisch oder politisch verursachte Katastrophen wächst.

3 Was sind diskontinuierliche Prozesse?

Es gibt also gute Gründe dafür, daß Sozialwissenschaftler sich gezielt mit diskontinuierlichen Prozessen befassen. Um das jedoch tun zu können, muß zunächst ein sozialwissenschaftlich fruchtbarer Begriff von Diskontinuität entwickelt werden, der die Fallstricke der philosophischen bzw. mathematisch-methodischen Diskussion zu diesem Thema vermeidet. Einer »heroischen« Definition zufolge sind Diskontinuitäten Nullzeitsprünge, d.h. unendlich schnell (in einem Zeitraum $t = 0$) stattfindende Übergänge zwischen zwei diskreten Zuständen (Abb. 1). Es fragt sich jedoch, ob derartige Nullzeitsprünge überhaupt möglich sind bzw. wieweit es sich bei scheinbar unendlich schnellen Sprüngen nur um methodische Artefakte handelt, die durch die Wahl bestimmter Maßstäbe für die temporale und die inhaltliche

Dimension des Vorgangs erzeugt werden, so daß sich bei der Wahl anderer Maßstäbe die scheinbaren Sprünge als kontinuierliche Übergänge erweisen würden. Diese Grundsatzdiskussion läßt sich vermeiden, wenn man den Begriff der sozialen Diskontinuität auf die *Verlaufsform beobachtbarer Prozesse* bezieht und als sowohl schnelle wie gravierende (d.h. mehr als nur inkrementale) Veränderung eines oder mehrerer Zustandsmerkmale sozialer Systeme definiert – wobei diese Merkmale auch (zuvor konstante) Veränderungsrate, z.B. Wachstumsrate, sein können.

Selbstverständlich lassen sich so definierte Diskontinuitäten nur innerhalb eines vorgegebenen Bezugsrahmens bestimmen, denn »schnell« und »gravierend« sind durchaus relative Begriffe. Das ist jedoch kein grundsätzlicher Einwand und kein unlösbares Problem. Schließlich ist auch die scheinbar objektive Zeit, die wir mit unseren Uhren zu messen meinen, lediglich die durch den Vergleich mit einem standardisierten Prozeß meßbar gemachte Dauer von Abläufen bzw. von Abständen zwischen zwei Ereignissen (Elias 1984). Auch im Bereich sozialer Phänomene verfügen wir über derartige Maßstäbe: Sie liegen im faktischen oder hypothetischen Vergleich mit anderen sozialen Prozessen, in denen ähnliche oder sogar dieselbe Art von Zustandsveränderungen langsamer stattfinden bzw. weniger weitgehend sind. So bestimmt sich die Konversion als schlagartiger Glaubenswechsel sowohl durch den Vergleich mit der langsamen Bekehrung wie durch den Vergleich mit geringfügigen Glaubensabweichungen, der Zusammenbruch einer Herrschaftsordnung sowohl durch den Vergleich mit der langsamen wie mit der nur beschränkten Erosion von Folgebereitschaft und der explosive Anstieg der Weltbevölkerung durch den Vergleich mit den jahrhundertlang wesentlich geringeren Wachstumsraten.

Obwohl es in vielen Fällen einen breiten Konsens geben dürfte, ob eine bestimmte Veränderung als diskontinuierlich (im Sinne der hier benutzten Definition) gilt oder nicht, tauchen im Einzelfall auch Schwierigkeiten bei der Bestimmung auf – schon weil verschiedene Maßstäbe denkbar sind.⁴ Ob

4 Auf die Bedeutung verschiedener Perspektiven bei der Identifikation von Diskontinuitäten weist Dan Czarnocki (1978) hin. Er unterscheidet zwischen lang-, mittel- und kurzfristiger Betrachtung. In der Langfristbetrachtung versucht man, einen übergreifenden Trend zu identifizieren, der sich in einer Maßzahl, z.B. prozentualer Anstieg oder Rückgang, ausdrückt, wobei alle irregulären Fluktuationen des Kurvenverlaufs durch die Mittelung eingeebnet werden. Die mittelfristige Betrachtung fragt dagegen genau nach den zuvor vernachlässigten Fluktuationen, versucht also, Diskontinuitäten zu identifizieren, während man schließlich in Kurzfristperspektive nach den unmittelbaren, in kürzesten Zeitabschnitten beobachtbaren Kovariationszusammenhängen von Variablen Ausschau hält, um so

man z.B. die »industrielle Revolution« wirklich als einen besonders *schnellen* Wandlungsprozeß bezeichnen soll, mag der Zeitgenosse anders beantwortet haben als der in Jahrhunderten oder gar Jahrtausenden denkende Historiker. Neben dem Betrachtungszeitraum ist hier im übrigen auch die Betrachtungsebene wichtig. Was auf der Ebene der Gesellschaft als revolutionärer Strukturwandel vor allem auch in qualitativer Hinsicht erscheint, kann kleinere soziale Einheiten wie einzelne Familien, Gemeinden und Vereine relativ unberührt lassen, so wie umgekehrt der Bankrott einer Firma keine Diskontinuität auf der Ebene der Gesellschaft darstellt, sondern erst massenhafte und zeitlich gedrängte Firmenzusammenbrüche dazu führen könnten.

Schwierigkeiten bereitet bei der Identifikation sozialer Diskontinuitäten auch die Tatsache des für diesen Bereich der Wirklichkeit kennzeichnenden historischen Wandels, das ständige Auftreten von ideellen, kognitiven, technischen und sozialen Innovationen. Gewiß stellt jede echte Neuerung eine Art qualitativen Sprung dar. Wollte man aber jedes Auftreten eines neuen Elements per se schon als Diskontinuität bezeichnen, dann würde der Begriff in der Anwendung auf die soziale Wirklichkeit viel zu breit, um noch ein fruchtbares analytisches Instrument abzugeben. Deshalb wird es von der Durchsetzungsgeschwindigkeit einer Neuerung innerhalb des jeweils betrachteten sozialen Systems abhängen, ob man von sprunghafter Veränderung oder nur von gradueller Transformation spricht. Die Unterscheidung wird möglich, weil in Wirklichkeit beides vorkommt, und sie ist auch keineswegs nur von akademischem Interesse, sondern hat, wie später noch deutlicher werden wird, überaus wichtige praktische Konsequenzen. Dazu gehört die Tatsache, daß man aus eigener Kraft (endogen) rapide ablaufende Veränderungsprozesse besonders schwer unterbrechen und umlenken kann. Der Anschein der Unaufhaltsamkeit kann sogar dazu beitragen, daß uns ein Wandlungsprozeß als eine Art Phasensprung *erscheint*.

Dieser Eindruck wird verstärkt, wenn eine Veränderung *plötzlich* auftritt. Bedeutsame Veränderungen erscheinen gewöhnlich als »plötzlich«, wenn sie nach einer Periode der Konstanz erfolgen, deren Ende nicht erkennbar vorgezeichnet war und die deshalb zu diesem Zeitpunkt nicht erwartet wurde. Ein Putsch wird in diesem Sinne oft als »plötzlich« erlebt, das Auswechseln einer Regierung nach einer ordnungsgemäßen Wahl dagegen nicht. Manchmal wird die Erwartbarkeit einer Entwicklung sogar als Kriterium für

wohl den globalen Trend wie die Unregelmäßigkeiten des betrachteten Prozesses kausal erklären zu können.

ihre Interpretation als kontinuierlich oder diskontinuierlich genommen. So gibt es etwa eine Auseinandersetzung darüber, ob sich das ökonomische Wachstum der Nachkriegsperiode besser im Rahmen eines Kontinuitätsparadigmas oder besser mittels einer Strukturbruchhypothese analysieren und verstehen läßt, was davon abhängt, ob es sich um die Fortsetzung eines bekannten industriegesellschaftlichen Entwicklungsprozesses oder um ein besonderes, ja einmaliges (und daher nicht erwartbares) historisches Ereignis handelt.⁵ Da jedoch gravierende und rapide Veränderungen in der sozialen Welt auch geplant und zu vorgesehenen Zeitpunkten eintreten können, sollte man den unerwarteten Beginn nicht zum Kriterium für Diskontinuität machen – so wichtig es auch z.B. für die Möglichkeit des Reagierens ist, ob Veränderungen erwartet wurden oder nicht.

4 Soziale Diskontinuitäten bei Ordnungsbildung und Ordnungsverlust

Um einen legitimen Gegenstand sozialwissenschaftlicher Theoriebildung abzugeben, müssen Phasensprünge in sozialen Systemen zwar nicht präzise vorhersehbar, aber doch erklärbar sein. Deshalb soll hier nicht nur nach den Bereichen gefragt werden, in denen soziale Diskontinuitäten auftreten, und nach ihrer Erscheinungsform, sondern vor allem auch nach ihren Ursachen.

Wenn es auch keine generelle Theorie sozialer Diskontinuitäten gibt, stellt man doch bald fest, daß in einigen Gebieten sozialwissenschaftlicher Forschung schon lange ein Interesse an derartigen Phänomenen besteht. Diskontinuierliche soziale Prozesse sind insbesondere im Bereich sozialer Bewegungen und anderer Formen kollektiven Verhaltens, bei der Analyse von sozialen und politischen Revolutionen und am Beispiel von Unglücksfällen oder Katastrophen untersucht worden, die durch menschliches Fehlverhalten ausgelöst wurden. Bei diesem Überblick fällt auf, daß die sozialwissenschaftliche Aufmerksamkeit bei der Analyse diskontinuierlicher Prozesse bisher vor allem Desorganisationsphänomenen gegolten hat. Hierfür könnte es sogar einen objektiven Grund geben, wenn nämlich Phasensprünge im gesellschaftlichen Bereich tatsächlich eher beim Ordnungsverlust als bei der

5 Vgl. hierzu den Besprechungs-Essay von Johannes Berger (1986) über das Buch von Burkart Lutz (1984), vor allem S. 128.

Ordnungsbildung, beim Übergang von Ordnung zu Chaos als beim Übergang von Chaos zu Ordnung vorkämen – wobei unter Ordnung zunächst nichts weiter als eine stabile Strukturiertheit verstanden werden soll. Diese Vermutung läßt sich hier nicht empirisch belegen, doch spricht vielleicht dafür, daß viele soziale Ordnungszustände mehr oder weniger absichtsvoll von Menschen hervorgebracht werden. Sitte, Konvention und Recht und die auf sie gestützten Institutionen, Vertragsbeziehungen und Herrschaftsstrukturen sind die wichtigsten Elemente einer in diesem Sinne »gemachten« sozialen Ordnung. Jeder auf diesem Wege zustande kommende soziale Ordnungszustand kann nur relativ langsam entstehen. Soziale Normen müssen gelernt, Konventionen eingeübt werden, und der Abschluß von Verträgen, das Entstehen von Recht und von stabiler Herrschaft setzt Verhandlung und Konsensbildung voraus. Der besondere Charakter sozialer Ordnung und ihrer konkreten Entstehungsvoraussetzungen müßten rapide Übergänge vom »Chaos« zur Ordnung eher unwahrscheinlich machen. Dagegen können soziale Ordnungszustände offensichtlich sehr schnell zusammenbrechen, ob es sich hier nun um den Zerfall einer politischen Ordnung, den Bankrott eines Unternehmens oder das Umkippen einer friedlichen Demonstration in kollektive Gewalttätigkeit handelt.

Wie dem auch sei, im folgenden wird jedenfalls vor allem nach den Bedingungen gefragt werden, unter denen Zustandsmerkmale sozialer Systeme sich schnell und gravierend verändern, und weniger danach, wie solche diskontinuierlichen Prozesse in neue Ordnungszustände münden. Allerdings lassen sich soziale Diskontinuitäten nur dann erklären, wenn man weiß, worauf die Kontinuität des Zustands beruhte, der ihnen vorausging: Beides verweist aufeinander und läßt sich nur im Zusammenhang verstehen.⁶

6 Das betont auch William H. Starbuck (1973), der weiter darauf hinweist, daß die in sozialwissenschaftlichen Längsschnittanalysen dominierende komparative Statik die Frage nach der Art der Übergänge zwischen diskreten Zuständen offen läßt. Die Behandlung von Diskontinuitäten verlangt dagegen nach Prozeßanalysen; deren höhere methodische Anforderungen mögen bisher die Thematisierung diskontinuierlicher Prozesse in den Sozialwissenschaften gehemmt haben.

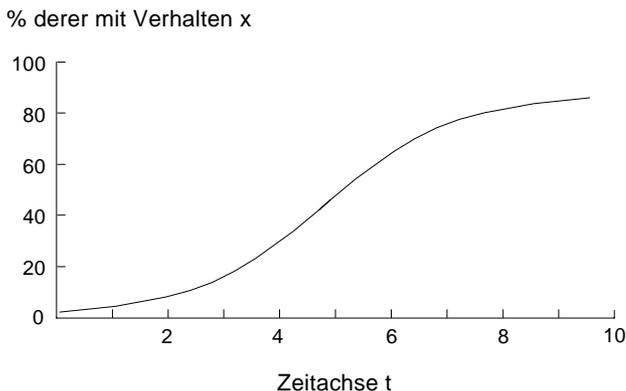
5 Kettenreaktionen als einfache diskontinuierliche Prozesse

Im formal einfachsten Fall sozialer Diskontinuität verändert sich ein einziges Zustandsmerkmal so, daß seine Darstellung auf der Zeitachse Sprünge aufweist: einen steilen Anstieg, einen plötzlichen Abfall oder auch komplexere Irregularitäten. Derartige diskontinuierliche Prozesse lassen sich von sprunghaften Systemveränderungen unterscheiden – oder, wie William Starbuck (1973: 81–109) das nennt, Metamorphosen – bei denen sich mehrere zusammenhängende Merkmale gleichzeitig schnell und radikal verändern; ihnen will ich mich anschließend zuwenden.⁷

Es gibt viele gesellschaftliche Zustandsmerkmale, die sich diskontinuierlich verhalten. So weisen z.B. die Kriminalitätsrate, die Zahl jährlich registrierter Anlässe kollektiver Gewalt, die Scheidungsrate, die Arbeitslosenzahl oder die Streikhäufigkeit alle gelegentlich irreguläre Verläufe, steile Anstiege oder heftige Schwankungen auf. Ihnen können von Fall zu Fall recht unterschiedliche Faktoren und Abhängigkeitsbeziehungen zugrundeliegen, die sich deshalb auch nicht in einer gegenstandsbezogenen Theorie zusammenfassend erklären lassen. In dem relativ gut erforschten Bereich kollektiven Verhaltens gibt es jedoch einen recht verbreiteten Typ sozialer Prozesse, die sich für die Analyse einfacher Diskontinuitäten im Rahmen einer einheitlichen Theorie eignen, und die deshalb hier näher betrachtet werden sollen. Es handelt sich um Diffusionsprozesse, in denen sich nach dem Auftreten eines auslösenden Ereignisses bestimmte Verhaltensweisen in einer gegebenen Population nach dem Muster einer Kettenreaktion verbreiten. Vor dem Auftreten des auslösenden Ereignisses herrscht hier gewissermaßen Ruhe und es besteht lediglich eine latente Handlungs- oder Reaktionsbereitschaft. Was nach dem Auftreten des auslösenden Ereignisses geschieht und ob eine kontinuierliche oder diskontinuierliche Verbreitung des fraglichen Verhaltens stattfindet, hängt von benennbaren Bedingungen ab, die sich für die unterschiedlichsten Verhaltensweisen generalisieren lassen. Beispiele sind u.a. das Auftreten einer Panik, der Ausbruch von Gewalttätigkeiten bei Massenveranstaltungen, Epidemien, das Entstehen sozialer Protestbewegungen oder auch die Verbreitung technischer Innovationen.

7 Vgl. zu dieser Unterscheidung auch Mohler (1987: 156), der ähnlich zwei Arten von Diskontinuitäten unterscheidet: entweder »... a *breakdown* of a social process or a *break* in an ongoing process, i.e. an interruption«. Auch Brooks (1986) unterscheidet diese Typen.

Abb. 2 Kontinuierliche Diffusion



Kontinuierliche Diffusionsprozesse haben normalerweise die Form einer sehr sanften S-Kurve (Abb. 2): Anfangs beginnt die Verbreitung langsam, verläuft dann lange Zeit praktisch linear und flacht gegen Ende wieder ab. Unterstellt man, daß alle oder doch ein großer Teil der Elemente einer Gesamtheit dazu neigen, ein bestimmtes Verhalten zu übernehmen, falls sie in Kontakt mit jemandem kommen, der es bereits zeigt – der die Grippe schon hat, ein Gerücht kennt, Steine wirft usw., dann hängt der Prozeßverlauf lediglich vom Kontaktmuster ab. Sequentielle, zeitlich entzerrte und durch ein reines Zufallsprinzip gesteuerte Kontakte ergeben hier eine kontinuierliche Ausbreitung, massierte Kontakte dagegen einen explosiven Prozeß. Deswegen fördern Massenveranstaltungen eine Grippe-Epidemie und begünstigen den Ausbruch kollektiver Gewalt.

Die Annahme einer bei allen gleichen Verhaltensneigung ist allerdings unrealistisch, und das gilt auch noch für die bloße Unterscheidung zwischen »Ansteckbaren« und »Immunen« (deren Anteile den Prozeßverlauf natürlich zusätzlich zum Kontaktmuster prägen würden). Die für einen Prozeß relevanten Verhaltensneigungen sind in einer gegebenen Population gewöhnlich verschieden stark ausgeprägt, und sie sind außerdem oft auf das Verhalten nicht nur eines Kontaktpartners, sondern der ganzen Gruppe rückbezogen (bzw. lassen sich in dieser Form operational ausdrücken). Die Neigung des einzelnen zu gewalttätigem Verhalten in einer Situation ließe sich dann etwa als Zahl oder Prozentsatz der Gruppenmitglieder angeben, die bereits Steine werfen müssen, ehe er selbst damit beginnt. Unter diesen Umständen be-

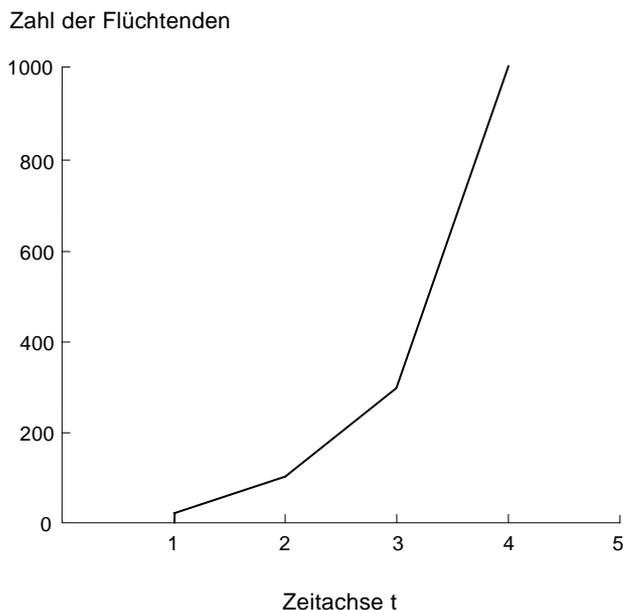
stimmt (bei gegebenem Kontaktmuster) das Verteilungsprofil der Verhaltensneigungen darüber, ob ein diskontinuierlicher Diffusionsprozeß auftritt oder nicht.⁸

Nehmen wir einmal an, daß unter den 1.000 Besuchern einer Diskothek nur wenige Angsthasen sind, die beim geringsten Schrecksignal die Flucht ergreifen, während sonst alle Besucher eine recht hohe Angschwelle haben, so daß sie z.B. erst fliehen würden, wenn mindestens 50 andere es vor ihnen schon getan haben. Wenn hier ein Feuer ausbricht, gibt es keine Panik: Die paar Angsthasen rennen zum Ausgang, während alle übrigen entweder das Feuer bekämpfen oder den Raum in ruhiger Ordnung verlassen. Nehmen wir jetzt jedoch an, daß die Angschwelle der Diskothekbesucher wie folgt verteilt sind: 25 sind Angsthasen, die sofort laufen, weitere 75 laufen, sobald 20 es vor ihnen getan haben, weitere 200 sobald es 80 sind, während die übrigen 700 bei 150 Fliehenden selbst zu laufen beginnen. Wenn hier etwas passiert, das die Angsthasen erschreckt, bricht Panik aus: In bloß 4 Zeitintervallen rennen alle 1.000 Besucher auf die Notausgänge zu (Abb. 3). Wieder etwas anderes geschieht, wenn die Angschwelle so verteilt sind, daß zwar zuerst in schneller Folge 300 Personen zu den Ausgängen laufen, die übrigen Anwesenden aber so kaltblütig sind, daß sie erst fortlaufen würden, wenn schon 400 vor ihnen die Flucht ergriffen haben; in diesem Fall bricht der Prozeß ganz plötzlich ab, sobald die ersten 300 an den Ausgängen sind.

Die konditionalen, d.h. auf das Verhalten anderer Prozeßbeteiligter rückbezogenen Verhaltensneigungen lassen sich manchmal als Kosten-Nutzen-Kalküle interpretieren, wobei die Zahl der anderen Personen, die sich bereits für eine bestimmte Verhaltensalternative entschieden haben, sowohl auf der Kosten- wie auf der Nutzenseite in dieses individuelle Kalkül eingehen kann. Bei der Diffusion technischer Neuerungen, deren Besitz zu einer Mode wird, wächst z.B. bei potentiellen Käufern der veranschlagte Nutzen mit der Zahl derer, die sich bereits für die betreffende Anschaffung entschieden haben. Aufgrund des damit vorgezeichneten Selbstverstärkungsmechanismus kann die Diffusion einer technischen Innovation von einem bestimmten Punkt an explosiv beschleunigt werden. In manchen Fällen, wie insbesondere bei der interaktiven Telekommunikation, variiert auch der ganz handfeste Nutzen einer technischen Neuerung mit der Zahl der Anwender. So wird der Besitz eines Telefons umso sinnvoller, je mehr Teilnehmer man erreichen

8 Die im folgenden entwickelten Beispiele orientieren sich an den grundsätzlichen Ausführungen von Mark Granovetter (1978).

Abb. 3 Diskontinuierliche Diffusion: Panik



kann, sobald man selbst über ein entsprechendes Endgerät verfügt. Offensichtlich gibt es hier kritische Schwellen, jenseits derer der Besitz einer bestimmten technischen Neuerung für große Personengruppen auf einmal attraktiv wird, so daß die Diffusion diskontinuierlich steigt – wie das in der Tat beim Telefon geschehen ist (Abb. 4). Bildschirmtext hat in der Bundesrepublik diesen Schwellenwert offenbar noch nicht erreicht, und so zieht sich entgegen vielen ursprünglichen Erwartungen der Diffusionsprozeß hier noch immer mit geringfügigen jährlichen Zuwachsraten in die Länge.

Auf einen weiteren Faktor, der die Verlaufsform von Diffusionsprozessen bestimmt, ist man bei der Analyse sozialer Mobilisierungsvorgänge im Interesse eines gemeinsamen Ziels – Bürgerinitiativen, Wahlkampagnen, Protestbewegungen – gestoßen. Auch hier ist davon auszugehen, daß die Bereitschaft, sich mit den entsprechenden Opfern an Zeit, Geld usw. für eine Sache einzusetzen, in der jeweils ansprechbaren Bevölkerung ungleich verteilt ist. Zusätzlich berücksichtigen Oliver und Marwell jedoch die Form der »Produktionsfunktion«: Sie sagt aus, wieviel des kollektiven Guts bei Einsatz einer bestimmten Ressourcenmenge jeweils zusätzlich zu erreichen ist (Oliver/Marwell/Teixeira 1985). Eine besonders schnelle und umfassende Mobili-

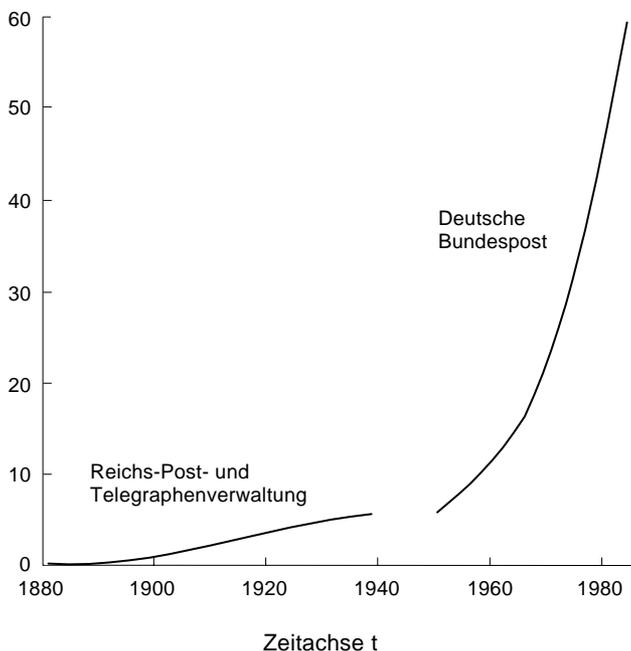
sierung findet dann statt, wenn erstens eine Produktionsfunktion vorliegt, bei der der Grenznutzen für jeden zusätzlichen Mitteleinsatz *steigt*, und wenn zweitens – hier ist das Verteilungsprofil angesprochen – eine kritische Menge von Personen vorhanden ist, die so hoch motiviert sind, daß sie ihre Beiträge auch zu Beginn der Kampagne leisten, wenn das Verhältnis von Aufwand und Wirkung noch sehr ungünstig aussieht. Ist diese kritische Anfangsphase vorüber, dann wird die Beteiligung an der Kampagne für immer mehr auch schwächer motivierte Personen attraktiv: Der berühmte Bandwagon-Effekt setzt ein und führt mit großer Geschwindigkeit zu einer vollständigen Mobilisierung. Derartige »Produktionsfunktionen«, von denen bei einer gegebenen Verteilung individueller Handlungsbereitschaften die kritische Schwelle abhängt, jenseits derer ein Mobilisierungsprozeß überhaupt erst so richtig beginnt, lassen sich im übrigen nicht nur für die Ressourcen bestimmen, über die eine erfolgsträchtige Kampagne mindestens verfügen muß, sondern auch für die Wahrnehmung von Mißständen und die Organisation einer Bewegung (Jenkins 1983: 532).

Fassen wir zusammen: Diskontinuierlich verlaufende Diffusionsprozesse beruhen auf einer Reihe von Voraussetzungen, die teilweise in Kombination vorliegen müssen. Dazu zählen die prozeßrelevanten Verhaltensneigungen und deren wechselseitige Abhängigkeit, so daß bei einer bestimmten Verteilung der Dispositionen eine positive Rückkopplung, ein Mechanismus der Selbstverstärkung einsetzt; weiter bestimmte Kontaktmuster (wobei es sich nicht immer um direkte Interaktion handeln muß; oft geht es nur um die Wahrnehmbarkeit des Verhaltens der anderen Gruppenmitglieder), die hier als »Produktionsfunktion« bezeichneten objektiven Handlungsbedingungen und selbstverständlich das auslösende Ereignis, das die latenten Handlungsbereitschaften aktiviert.

Bleibt diese Aktivierung gleich zu Beginn stecken, findet der Prozeß überhaupt nicht statt. Findet er statt und erfaßt die ganze aktivierbare Population, dann endet er spätestens, sobald die Sättigungs- oder Erschöpfungsgrenze erreicht ist und ein neuer Ruhezustand eintritt, wie kurzlebig und prekär dieser auch sein mag. Möglich ist allerdings auch, daß der Prozeß noch während seines Verlaufs Gegenkräfte hervorruft, die seinen Fortgang bremsen oder sogar zu unterbrechen vermögen. Gerade bei explosiv verlaufenden Diffusionsprozessen sind erfolgreiche Interventionen jedoch oft sehr schwer, weshalb auch immer wieder versucht wird, unerwünschte Diffusionsprozesse sich gar nicht erst entwickeln zu lassen. Unsere Seuchenschutzgesetze oder auch die Maßnahmen zur Verhinderung von Krawallen in Fußballstadien sind einschlägige Beispiele. Die Menschen sind sich der Gefahr und wichti-

Abb. 4 Verbreitung des Telefons 1881–1983:
Deutsches Reich und Bundesrepublik
Deutschland

Sprechstellen pro 100 Einw.



ger Voraussetzungen unerwünschter explosiver Diffusionsprozesse oft bewußt und schaffen soziale Institutionen, um derartige Diskontinuitäten zu verhindern.

Natürlich können diskontinuierliche soziale Prozesse auch begrüßenswert sein bzw. zu erwünschten Ergebnissen führen; ökonomische Wachstumsschübe, die Mobilisierung für eine gute Sache oder die Verbreitung vieler technischer Neuerungen demonstrieren dies. Hier geht es dann praktisch eher darum, unerwünschte Hemmfaktoren zu beseitigen, die als Engpässe auftreten: bei den Finanzmitteln für Investitionen etwa oder auch bei der Verfügbarkeit von Telefonanschlüssen; so hat die Beseitigung dieses Engpasses in den siebziger Jahren das seine dazu beigetragen, daß die Zunahme von Telefonanschlüssen so steil anstieg, wie Abbildung 4 zeigt.

Diskontinuierliche Prozesse der hier bisher behandelten Art brauchen die sozialen Systeme, innerhalb derer sie ablaufen, nicht völlig zu destabilisieren und zum mehr oder weniger plötzlichen Übergang in einen grundsätzlich anderen Ordnungszustand zu zwingen. Derartige Vorgänge oder »Metamorphosen«, um noch einmal den Ausdruck von Starbuck zu gebrauchen, beruhen in aller Regel auf sehr viel komplexeren Voraussetzungen als den bisher analysierten und lassen sich deshalb auch weniger gut formalisieren und graphisch veranschaulichen.⁹ Trotzdem stellen gerade sie die wohl interessanteste Kategorie sozialer Diskontinuitäten dar. Deshalb wende ich mich nunmehr dem Phänomen von Systemzusammenbrüchen zu.

6 Phasensprünge in der Gesellschaft: Systemzusammenbrüche

Systemzusammenbrüche, d.h. den schnellen und radikalen Verlust eines Ordnungszustands, gibt es auf jeder Ebene der sozialen Wirklichkeit, angefangen von der Ehe, die auseinandergeht, über das Unternehmen, das bankrott macht, die Herrschaftsordnung, die durch eine Revolution vernichtet wird, bis hin zu großen Imperien, die zerfallen. Als Ergebnis eines solchen Zusammenbruchs kann ein bestimmtes soziales System entweder ganz verschwinden (so die Ehe, ein Unternehmen oder der Verband), oder aber es wird nach einiger Zeit ein von dem ersten qualitativ deutlich verschiedener, neuer Ordnungszustand erreicht.

Ein Systemwandel kann allerdings auch graduell geschehen. Selbst die völlige Auflösung eines sozialen Systems kann ein sehr langsamer Prozeß sein, so wie ein Unternehmen schon lange vor dem Konkurs nach und nach Arbeiter entlassen und Teile der Anlagen verkaufen mag. Gewiß gibt es mindestens bei der völligen Auflösung sozialer Gebilde am Ende des graduellen Erosionsprozesses dann doch eine Art qualitativen Bruch, wird nicht mehr nur ein weiterer Schritt auf demselben Weg getan. Die Unterscheidung zwischen Phasensprüngen und graduellen Wandel läßt sich insofern nicht in jedem Einzelfall genau treffen. Dennoch geht es hier um einen Unterschied von sehr weitreichender Bedeutung.

9 Starbuck (1973) macht allerdings den Versuch, die formalen Merkmale mathematischer Modelle anzugeben, auf denen solche »Metamorphosen«, ein rapider und weitgehender Wandel mehrerer zusammenhängender Systemmerkmale, beruhen.

Bei jedem *graduellen* Übergang – z.B. von der Agrar- zur Industriegesellschaft, von einer autoritären zu einer demokratischen Herrschaftsform – sind Lernprozesse, schrittweise Anpassungen, Umorientierungen und ein langsames Umgewöhnen möglich. Der Wandlungsprozeß gleicht sozusagen einem Fließgleichgewicht, einem bruchlosen Übergang von einer alten in eine neue Gesellschaftsform. Demgegenüber folgt auf den plötzlichen Zusammenbruch einer Ordnung eine Periode der Turbulenz, der vorübergehenden Gestaltlosigkeit. In dieser Phase, in der alte Regelmäßigkeiten verschwunden und neue noch nicht entstanden sind, werden soziale Abläufe erratisch: Sonst gehemmte Kräfte werden virulent, kollektives Verhalten tritt an die Stelle normativ geregelter Interaktionen, und die allgemeine Unsicherheit und Bedrohung läßt das menschliche Handeln affektbestimmter und opportunistischer werden. Vermutlich ist unter diesen Bedingungen die weitere Entwicklung ganz besonders offen und unbestimmt und kann von mehr oder weniger zufälligen Ereignissen in ganz unterschiedliche Richtungen gelenkt werden. Eine solche Phase der Turbulenz und Gestaltlosigkeit hat z.B. die französische Revolution hervorgerufen.¹⁰ Unter nur wenig veränderten Umständen hätte die politische Entwicklung in Frankreich in den auf die Revolution folgenden Jahren leicht auch anders laufen können. Auch Georg Erdmann meint, daß Bifurkationen oder Verzweigungspunkte in politischen Systemen vor allem in den unruhigen Perioden des Regimewechsels auftreten können, wenn die alte Ordnungsstruktur ihre Funktionen nicht mehr wahrnehmen kann und eine neue noch nicht etabliert ist:

In derartigen Situationen kann eine kleine Gruppe von aktiven Politikern einen Einfluß auf die zukünftige Entwicklung nehmen, wie dies während stabiler Phasen undenkbar ist. (Erdmann 1986: 26)

So mag es auch sein, daß zumindest in mittlerer Sicht ein revolutionsfreier und gradueller Modernisierungsprozeß in einem Land zu einem anderen Ergebnis führt als ein revolutionärer und sprunghafter. Der Grund ist aber weniger, daß es bei graduellen Wandlungsprozessen keine alternativen Entwicklungspfade gibt; deren Existenz ist geradezu ein Kennzeichen der sozia-

10 In diesem Zusammenhang sei auf die Bemühungen einer Münchner Forschungsgruppe hingewiesen, gerade am Beispiel der französischen Revolution das Auftreten von Diskontinuitäten und Verzweigungspunkten in Analogie zur mathematischen Katastrophentheorie zu analysieren; vgl. den Zwischenbericht zum Forschungsprojekt »Stabilitätsorientierte Sicherheitspolitik«, zusammengestellt von Albrecht A.C. von Müller, Starnberg 1986 (unveröffentlichtes Manuskript).

len Welt.¹¹ Doch spielen bei diskontinuierlichen Prozessen andere Kräfte eine wichtige Rolle, die Eingriffs- und Steuerungsmöglichkeiten sind andere, bedachtsam problemlösendes Handeln und zeitraubende Konsensbildung kaum möglich. Deshalb ist zumindest plausibel, daß das Bündel möglicher Entwicklungspfade ein anderes (und vielleicht auch größeres) ist als bei einer langsamen und schrittweisen Transformation.

Nicht ein gradueller Wandel sozialer Ordnungsformen, sondern der quasi schlagartig erfolgende und in die Turbulenz führende Ordnungsverlust stellt also einen Phasensprung, stellt soziale Diskontinuität auf Systemebene dar. Fragt man nun, unter welchen Bedingungen soziale Systeme in diesem Sinne zusammenbrechen, statt sich graduell zu wandeln oder auch langsam zu verschwinden, dann darf man die Antwort nicht nur im Bereich störender (exogener wie endogener) Einwirkungen suchen. Soziale Systeme aller Art sind fortlaufend internen wie externen Störungen ausgesetzt. Auf Störungen zu reagieren, gehört zu ihren wesentlichen Merkmalen, wobei unter »Störungen« alle veränderungswirksamen Ereignisse oder Einwirkungen zu verstehen sind, also auch endogene Wachstumsimpulse und Innovationen aller Art. System*zusammenbrüche* finden nur statt, wenn angesichts potentiell disruptiver Störungen die Strategien oder Mechanismen der Störungsverhinderung, Störungskompensation und Systemanpassung versagen. System*zusammenbrüche* beruhen insofern immer auf einem Mißverhältnis zwischen den Anforderungen und Problemen, mit denen ein System konfrontiert wird auf der einen Seite, und seiner Reaktionsfähigkeit auf der anderen. Dabei gibt es jedoch Störungen bzw. Probleme, die so beschaffen sind, daß ihre erfolgreiche Bewältigung besonders hohe oder gar praktisch nahezu unerfüllbare Anforderungen stellt. Es wird also nötig sein, kurz beide Seiten dieses Zusammenhangs zu betrachten.

Beginnen wir mit einem Blick auf die eben genannten Strategien der Störungsbewältigung, deren Versagen zu System*zusammenbrüchen* führen kann.

System*zusammenbrüche* können erstens die Folge des Fortfalls oder der Unwirksamkeit von Hemmungsfaktoren sein, die bislang das Auftreten bestimmter disruptiver Störungen verhindert haben. Einfache Beispiele hierfür hat schon die vorausgehende Analyse mit dem Hinweis auf Maßnahmen ge-

11 Auf das Thema der »Verzweigungen«, die in Synergetik wie Katastrophentheorie eng mit Phasensprüngen zusammenhängen, ja in formaler Hinsicht als eine weitere Erscheinungsform von Diskontinuität gelten können, kann bei der hier gewählten gegenstandsbezogenen Betrachtungsweise nicht näher eingegangen werden, ohne den vorgegebenen Rahmen zu sprengen.

bracht, mit denen man Ereignissen vorbeugen will, die disruptives kollektives Verhalten auslösen können. Eine auf die »gemachte« soziale Ordnung bezogene Störungskontrolle ex ante liegt u.a. vor, wenn wir Kindern beibringen, was sie nicht dürfen, wenn wir Verträge schließen, mit denen wir uns gegenseitig binden, wenn Rechtsnormen gesetzt und angewendet werden, und wenn korporative Akteure kooperieren, um gefürchtete Fehlentwicklungen – Rüstungswettlauf, Preisverfall, Bodenerosion – zu verhindern. Wenn die Mechanismen sozialer Kontrolle und Verhaltenskoordination versagen, zerfällt die »gemachte« soziale Ordnung – hier ist ein Kerngebiet soziologischer Theorie berührt.¹² Systemzusammenbrüche infolge des Versagens eines Hemmungsfaktors erscheinen dann als besonders plötzlich, wenn zuvor nicht wahrgenommen oder beachtet wurde, daß der zunächst noch herrschende Ruhezustand auf der gegenseitigen Ausbalancierung sehr starker antagonistischer Kräfte basiert, wie das nicht selten vor Revolutionen im Verhältnis zwischen aggressiven und repressiven Kräften der Fall ist.

Soziale Systeme sind nicht darauf angewiesen, das Auftreten von Störungen zu verhindern, wenn es ihnen stattdessen gelingt, sie zu bewältigen, ohne die Systemordnung zu gefährden. Das Versagen derartiger Kompensationsmechanismen ist daher ein zweite wichtige Ursache möglicher Systemzusammenbrüche. Beispiele kompensatorischer Mechanismen sind etwa die Substitution knapp werdender Ressourcen durch neue Werkstoffe, Energiequellen oder Herstellungsverfahren in der Wirtschaft. Kompensation findet aber auch statt, wenn die Gewerkschaften einen bunten Strauß von Dienstleistungen anbieten, um ihre Mitglieder trotz abnehmenden Klassenbewußtseins an sich zu binden. Kompensatorische Strategien machen sich die Tatsache zunutze, daß in der sozialen Welt oft Äquifinalität herrscht, d.h. daß man auf verschiedenen Wegen zum gleichen Ziel gelangen, mit verschiedenen Ursachen dieselben Wirkungen erzeugen kann.

Störungen, die weder verhindert noch kompensiert werden können, verlangen nach Anpassungsveränderungen. Wenn ein solcher notwendiger Strukturwandel ausbleibt, kann schließlich drittens fehlende Anpassung zum Systemzusammenbruch führen. Wenn im Interesse langfristiger Systemerhaltung bzw. langfristigen Erfolgs Wandel nötig wäre, können blockierte Lernprozesse, die kurzfristig die einmal gegebene Ordnung bewahren, zum Sy-

12 Es ist allerdings nicht ausgeschlossen und wird im ökonomischen Ansatz der Rational Choice sogar unterstellt, daß soziale Ordnung auch aus der Interaktion individualistischer Orientierungen, also gleichsam nach Zerfall der »gemachten« Ordnung, entstehen kann; vgl. hierzu James Coleman (1986).

stemzusammenbruch bzw. zu einem radikalen Strukturwandel führen. Ein schönes Beispiel hierfür ist der von Michel Crozier aufgrund von Untersuchungen in Frankreich geschilderte bürokratische Teufelskreis, in dem zunächst Tendenzen zu Rigidität und Abschottung die Anpassung einer bürokratischen Organisation an sich verändernde äußere Anforderungen verhindern (Crozier 1964). Das Ergebnis ist wachsende Unzufriedenheit der Leistungsabnehmer, die schließlich die zuständigen politischen Gremien veranlaßt, der anpassungsunwilligen Bürokratie von oben her eine Reform zu oktroyieren, die für sie einen Strukturbruch bedeutet. Die Anpassungsveränderung könnte im übrigen besonders solchen Systemen schwerfallen, die gut ausgebaute und zunächst auch wirksame Hemmungs- und Kompensationsmechanismen haben. Anpassung muß jedoch nicht die ultima ratio der Störungsbewältigung sein, sondern kann von vornherein als Strategie gewählt werden.

Vor allem beim Versagen der beiden ersten Formen der eher »defensiven« Störungsabwehr spielen Schwellenwerte eine wichtige Rolle, und dies sogar in zweifacher Hinsicht. Einerseits versagen bislang wirkungsvolle Strategien und Mechanismen der Hemmung oder Kompensation von Störungen, wenn eine – virtuelle oder aktuelle – »Störgröße« auf einmal rapide ansteigt, d.h. es gibt kritische *Ablaufgeschwindigkeiten*. Man kann dies am Beispiel wachsender Arbeitslosigkeit oder auch zunehmender Verkehrsunfälle illustrieren. Ein langsamer, kontinuierlicher Anstieg erlaubt sowohl die gleitende Revision unserer Erwartungen hinsichtlich des noch als unproblematisch oder erträglich angesehenen Niveaus wie auch den Auf- und Ausbau von Mechanismen der Kompensation und Schadensbegrenzung – z.B. der Einrichtung von Umschulungsprogrammen, Unfallkrankenhäusern und Unfallhubschraubern. Wenn wir dagegen plötzlich mit sprunghaft gestiegenen Arbeitslosen- oder Unfallziffern konfrontiert werden, ist die Reaktion unter Umständen schockartig – Massenprotest, radikale politische Intervention, Stimmungsumschwung in der Wirtschaft und anderes mehr. Andererseits kann jedoch auch ein graduelles Wachstum von »Störgrößen« in kritische Zonen führen, wo weder Hemmung noch Kompensation mehr möglich sind. Im Bereich natürlicher Vorgänge gehört die Existenz derartiger kritischer Grenzen zu unseren Alltagserfahrungen.¹³ Aber den berühmten letzten Trop-

13 Ein Schwellenphänomen liegt – formal definiert – immer dann vor, wenn sich in einem Variablenpaar die abhängige Variable mit kontinuierlichen Veränderungen in der unabhängigen Variablen zunächst nicht oder kaum, jenseits eines bestimmten Wertes dann jedoch schnell zu verändern beginnt.

fen, der das Faß zum Überlaufen bringt, gibt es auch in sozialen Situationen. Das gilt sowohl für individuelles Verhalten, etwa den Umschlag von Konformität zu Widerstand, wenn der Konformitätsdruck zu sehr wächst (»reactance«), wie auch für soziale Ordnungsformen. Soziale Normen etwa bewahren gewöhnlich trotz einer gewissen Häufigkeit u.U. sogar sanktionsfreier Verletzung für die Mehrheit ihre handlungsleitende Kraft; wenn jedoch diese Nichtbeachtung ein kritisches Niveau überschreitet, verlieren sie recht plötzlich ihre soziale (wenngleich nicht unbedingt auch ihre juristische) Geltung. Ähnliches gilt für solidarisches Verhalten in Gruppen oder für die Kooperation zwischen ihnen: Beides verträgt ein gewisses Maß an Interessendivergenz und latentem Konflikt, kann aber jenseits einer bestimmten Belastungsgrenze auf einmal völlig zusammenbrechen.¹⁴

Störungen, die schnell ansteigen oder aber kritische Werte erreichen, so daß in beiden Fällen existierende Verhinderungs- und Kompensationsmechanismen nicht mehr greifen, verlangen nach strukturellen Anpassungen – nach einem qualitativen Wandel des Systems, das davon betroffen ist. Es gibt jedoch Störungen, bei denen auch die Möglichkeit der Bewältigung durch graduellen Systemwandel nicht besteht oder doch praktisch nicht realisierbar ist, und die daher mit einem Systemzusammenbruch enden. Das kann selbstverständlich auch infolge der diskontinuierlichen oder kritischen Veränderung eines einzelnen (als »Störgröße« fungierenden) Zustandsmerkmals – der Verknappung einer zentralen, nicht kompensationsfähigen Ressource, der Verschärfung eines zentralen Konflikts – geschehen; solche Fälle bilden jedoch eine empirisch viel zu heterogene Kategorie, um hier systematisch abgehandelt werden zu können. Ich will deshalb kurz drei besonders »zusammenbruchsträchtige« Störungsarten herausgreifen, die die Reaktionsfähigkeit sozialer Systeme mehr oder weniger grundsätzlich überfordern und die sich im übrigen auch nicht sinnvoll als quantitative Veränderung einer einzelnen »Störgröße« beschreiben lassen.

Beim ersten Typ handelt es sich um den (wie auch immer verursachten) Fortfall eines Elements aus einem weit verzweigten Zusammenhang interdependenter und sich gegenseitig stützender Institutionen oder Funktionen, durch den der gesamte Institutionen- oder Funktionskomplex zerbricht. Als

14 Der »Bruchpunkt«, an dem Mechanismen der Störungsverhinderung und Kompensation nicht mehr greifen, läßt sich im übrigen immer nur relativ zu den konkreten Institutionen bestimmen, die diesem Zweck dienen, und ist insofern nicht fest an eine bestimmte absolute Intensität der betreffenden Störung gebunden – eine Tatsache, die sozialwissenschaftliche Analysen solcher Zusammenhänge sehr schwierig gestaltet.

Beispiel könnte man hier die klassische Analyse Max Webers über die sozialen Gründe des Untergangs der antiken Kultur heranziehen. Dieser Zusammenbruch ist nach Weber auf den Fortfall einer – scheinbar eher nebensächlichen – Institution, nämlich der Sklavenkaserne zurückzuführen, der die Auflösung einer Reihe weiterer Strukturelemente zur Folge hatte, für die sie faktisch der »unentbehrliche Unterbau« war. Als die Sklavenzufuhr versiegte, wurden die vorhandenen Sklaven zu unfreien Fronbauern. Damit gewannen die Landsitze an Bedeutung, die Naturalwirtschaft entfaltete sich auf Kosten der städtischen Güterwirtschaft, was wiederum die Bildung von Geldvermögen hemmte. Dadurch bedingt versank nicht nur die Marmorpracht der antiken Städte und verkümmerten Dichtkunst und Geschichtsschreibung, sondern es verschwanden auch das stehende Heer und das besoldete Beamtentum.¹⁵ Gewiß ist dieser Untergang einer Kulturform höchstens in der Zeitrafferperspektive des Historikers ein System*zusammenbruch*, doch illustriert das Beispiel sehr gut, wie ein stabiler Zusammenhang interdependenter Elemente durch den Fortfall *eines* Elements zerfallen kann.

Eine zweite Störungsart, durch die die Reaktionsfähigkeit sozialer Systeme besonders leicht überfordert wird, ist das Auftreten systemgefährdender Veränderungen in Teilen der Systemumwelt, die unbemerkt bleiben, bis sie zur akuten Bedrohung herangewachsen sind, mit der man dann – weil es für Verhinderungs- und Kompensationsversuche und sogar für graduelle Anpassung zu spät ist – nicht mehr fertig wird. Interessant sind dabei weniger jene destruktiven Einwirkungen von außen, die ein gegebenes soziales System grundsätzlich weder hätte verhindern können noch bewältigen kann, wie der Einfall wandernder Erobererstämme in die Siedlungen friedlicher Bauern, als vielmehr Bedrohungen, die u.U. sogar selbstverschuldet sind und die, rechtzeitig erkannt, grundsätzlich zu bewältigen, wenn nicht sogar zu verhindern gewesen wären. Der vorhin skizzierte bürokratische Teufelskreis ist eine von vielen möglichen Illustrationen dieses speziellen Typs von Störung, der leicht zum Systemzusammenbruch bzw. zu radikalem, erzwungenem Strukturwandel führt. Viele Beispiele ließen sich auch in der Geschichte von Unternehmenskonkursen finden, und selbst das – allerdings nur hypothetische – »Totengräbermodell« von Karl Marx, demzufolge sich die Kapitalisten durch ihr eigenes Handeln den mächtigen Gegner schaffen, der sie vernichten wird, folgt derselben Logik.

15 Dieses Beispiel wurde von Birgitta Nedelmann (1982) ausgearbeitet, die sich dabei auf Webers Aufsatz über »Die sozialen Gründe des Untergangs der antiken Kultur« stützt (vgl. Weber 1988).

Die letzte hier zu nennende Störungsart entsteht aus dem zufälligen Zusammentreffen von Ereignissen, deren – für die Betroffenen praktisch unvorhersehbare – zeitliche Kombination einen Systemzusammenbruch hervorruft. Zur Illustration kann man vor allem auf jene Katastrophen hinweisen, die in großen sozio-technischen Systemen stattfinden und für deren Zustandekommen im Gegensatz zu Naturkatastrophen die Menschen – und oft genug auch davon selbst Betroffene – mit verantwortlich sind.¹⁶ Zur typischen Ursachenkonstellation solcher Katastrophen oder Unfälle, in denen ein bislang funktionierendes sozio-technisches System zusammenbricht, gehört das unerwartete Zusammentreffen mehrerer »Fehler«. Sicherheitsvorkehrungen sind zwar vorhanden, sie versagen jedoch angesichts einer nicht eingeplanten Kombination von Umständen, die gemeinsam den Unfall oder die Katastrophe auslösen. Diese Umstände sind Glieder in getrennt voneinander ablaufenden Kausalketten, die sich nur zufällig an einem Punkt kreuzen – genau wie bei dem sprichwörtlichen Mann, der von einem herabfallenden Dachziegel erschlagen wird; und das ist auch der Grund, weshalb man für das Unerwartete keine Vorsorge traf. Ist die unheilvolle Faktorenkonstellation aber erst einmal da, dann läuft der Unfall – die Explosion, der Zusammenprall usw. – viel zu schnell ab, um noch durch äußere Eingriffe aufgehalten werden zu können, d.h. es bleibt weder für Kompensation noch für graduelle Anpassung Zeit.

Charles Perrow, der eine Vielzahl von Unfällen in großtechnischen Systemen analysiert hat, verweist auf zwei Merkmale derartiger Systeme, die das Auftreten von Katastrophen nach dem eben geschilderten Muster wahrscheinlicher machen: die enge Kopplung zwischen Systemteilen und Teilprozessen und die durch hohe Komplexität bedingte Interaktivität, d.h. die nicht vorgesehene gegenseitige Beeinflussung separater Vorgänge (Perrow 1984: Kap. 3). Diese Merkmale findet man aber nicht nur in großen technischen Systemen, sondern auch in sozialen Systemen – und zwar vermutlich gerade in unserer Art hochentwickelter Industriegesellschaften, deren wachsende funktionelle Differenzierung durch gleichzeitig wachsende De-facto-Interdependenzen begleitet wird. Es ist deshalb auch keineswegs abwegig und nur einer Art kollektiver Angstpsychose zuzuschreiben, wenn manche

16 Obwohl es eine sozialwissenschaftliche Katastrophenforschung gibt, haben Soziologen sich bisher vor allem mit der Bewältigung von Katastrophenfolgen, also sozusagen der Restabilisierungsphase, statt mit den Ursachen beschäftigt, die zu ihrem Auftreten führen. Zwei wichtige Ausnahmen sind die Arbeiten von Barry A. Turner (1978) und von Charles Perrow (1984), auf die sich die folgenden Ausführungen vor allem stützen.

Autoren, Naturwissenschaftler wie Geisteswissenschaftler, unsere Gegenwartsgesellschaften für ganz besonders zusammenbruchsgefährdet halten und nach Theorien suchen, um diese Gefährdung besser zu verstehen.

Damit ist der Bogen geschlagen zu den Bemerkungen, mit denen ich meine Überlegungen begann. Es bleibt abschließend kurz zu fragen, was der hier veranstaltete Parforceritt über den oft steinigen Boden sozialwissenschaftlicher Theorie zur Vergleichbarkeit – wenn nicht Übertragbarkeit – mit den auf dieser Tagung angesprochenen naturwissenschaftlichen Konzepten gebracht hat.

Obwohl es offenbar in der sozialen Wirklichkeit Phänomene gibt, auf die Begriffe wie Diskontinuität und Phasensprung, aber auch Bifurkation, Fluktuation, Selbstverstärkung und kritische Masse (und natürlich, obwohl das nicht gezeigt wurde, auch Hysterese) passen, mag die Ähnlichkeit eher eine formale sein. Die Ursachen sozialer Diskontinuitäten sind jedenfalls bereichsspezifische, und sie müssen wir verstehen, wenn wir die Diskontinuitäten erklären wollen. Soziale Diskontinuitäten scheinen im übrigen einige Besonderheiten aufzuweisen, für die es im natürlichen Bereich unter Umständen keine Entsprechung gibt. Zu diesen Besonderheiten gehört es, daß es offenbar in vielen Fällen diskontinuierlicher Veränderungen einzelner Zustandsmerkmale die alternative Möglichkeit eines graduellen Verlaufs gibt, bei dem am Ende die gleichen Variablenwerte erreicht werden. Andererseits kann sich die Kontinuierlichkeit oder Diskontinuierlichkeit eines Systemwandels auf das schließliche Prozeßergebnis, die Art des neuen Ordnungszustands, auswirken. Eine weitere Besonderheit sozialer Diskontinuitäten könnte die Tatsache sein, daß sie nicht bei irgendwelchen absoluten Variablenwerten auftreten, sondern daß diese kritischen Werte selbst von der jeweiligen Reaktionsfähigkeit eines sozialen Systems abhängen. Die Folge ist, daß im sozialen Bereich die Begriffe »Störung« und »Störungsbewältigung« nicht unabhängig voneinander definierbar sind, weil sie aufeinander verweisen.¹⁷ Die wichtigste Besonderheit liegt aber wohl in der Tatsache, daß negativ bewertete soziale Diskontinuitäten die Menschen ständig zu Versuchen motivieren, diese Prozesse zu bremsen, zu unterbrechen oder umzulenken oder aber ihre Wiederholung zu verhindern. Das bedeutet, daß die Elemente sozialer Systeme prinzipiell fähig sind, ihre Eigenschaften, Beziehungen und die Handlungskontexte, die für das Entstehen bestimmter Diskontinuitäten

17 Dieser Tatbestand läßt sich vermutlich auch mit Pattees (1978) erkenntnistheoretischem Komplementaritätsprinzip in Zusammenhang bringen, das er mit der unaufhebbaren Subjekt-Objekt-Dichotomie begründet.

ursächlich sind, selbst zu ändern. Die soziale Welt, in der wir heute leben, ist durch und durch von dem Jahrtausende währenden Wechselspiel zwischen ungeplanten Prozessen und den Versuchen ihrer Bewältigung geprägt. Damit sind aber auch die jeweils vorkommenden oder auch nur möglichen Diskontinuitäten immer wieder andere und kennzeichnend für den jeweiligen gesellschaftlichen Entwicklungsstand; die von Menschen verursachten Katastrophen, vor denen wir uns heute fürchten, hätten z.B. in der mittelalterlichen Gesellschaft noch gar nicht geschehen können. Diese Historizität sozialer Phänomene, die die Theoriebildung so sehr erschwert, ist eine Herausforderung besonderer Art, der die Sozialwissenschaften sich im Unterschied zu den Naturwissenschaften stellen müssen.

Literatur

- Bammé, Arno, 1986: Wenn aus Chaos Ordnung wird. Die Herausforderung der Sozialwissenschaften durch die Naturwissenschaftler. In: *Soziologie, Mitteilungsblatt der Deutschen Gesellschaft für Soziologie* 2, 117–145.
- Berger, Johannes, 1986: Die Nachkriegsprosperität: ein nach innen gewandter Imperialismus? In: *Soziologische Revue* 9, 127–132.
- Blaseio, Helmuth, 1986: *Das Kognos-Prinzip. Zur Dynamik sich-selbst-organisierender wirtschaftlicher und sozialer Systeme*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Brooks, Harvey, 1986: The Typology of Surprises in Technology, Institutions, and Development. In: William C. Clark/Robert E. Munn (Hrsg.), *Sustainable Development of the Biosphere*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Casti, John, 1982: Topological Methods for Social and Behavioral Systems. In: *International Journal of General Systems* 8, 187–210.
- Coleman, James S., 1986: *Individual Interest and Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Crozier, Michel, 1964: *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.
- Czarnocki, B. Dan, 1978: Macro-time, Midi-time, and Micro-time: A Set of Decompositional Techniques for Making Historical Sense out of Longitudinal Data. In: *Canadian Journal of Sociology* 3, 21–39.
- De Greene, Kenyon, 1981: Limits to Societal Systems Adaptability. In: *Behavioral Science* 26, 103–113.

- Ekeland, Ivar, 1985: *Das Vorhersehbare und das Unvorhersehbare*. München: Har-
nack.
- Elias, Norbert, 1984: *Über die Zeit*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Erdmann, Georg, 1986: Ansätze zur Abbildung sozialer Systeme mittels nicht-linea-
rer dynamischer Modelle. ZUMA-Arbeitsbericht Nr. 86/26. Mannheim: Zentrum
für Umfragen, Methoden und Analysen.
- Granovetter, Mark, 1978: Threshold Models of Collective Behavior. In: *American
Journal of Sociology* 83, 1420–1443.
- Jenkins, J. Craig, 1983: Resource Mobilization Theory and the Study of Social
Movements. In: *Annual Review of Sociology* 9, 527–553.
- Krohn, Wolfgang/Guenter Küppers/Rainer Paslack, 1987: Selbstorganisation. Zur
Genese und Entwicklung einer wissenschaftlichen Revolution. In: Siegfried J.
Schmidt (Hrsg.), *Der Diskurs des radikalen Konstruktivismus*. Frankfurt a.M.:
Suhrkamp, 441–465.
- Lutz, Burkart, 1984: *Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinter-
pretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahr-
hunderts*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Mohler, Peter Ph., 1987: Cycles of Value Change. In: *European Journal of Political
Research* 15, 155–165.
- Moore, Wilbert E., 1964: Predicting Discontinuities in Social Change. In: *American
Sociological Review* 29, 331–338.
- Nedelmann, Birgitta, et al. (Hrsg.), 1982: *Eigendynamische soziale Prozesse*. Manu-
skript. Köln.
- Oliver, Pamela E./Gerald Marwell/Ruy Teixeira, 1985: The Theory of the Critical
Mass I. Interdependence, Group Heterogeneity, and the Production of Collective
Action. In: *American Journal of Sociology* 91, 522–556.
- Pattee, Howard H. (Hrsg.), 1973: *Hierarchy Theory. The Challenge of Complex
Systems*. New York: George Braziller.
- , 1978: The Complementary Principle in Biological and Social Structures. In:
Journal of Social and Biological Structures 1, 191–200.
- Perrow, Charles, 1984: *Normal Accidents*. New York: Basic Books.
- Starbuck, William H., 1973: Tadpoles into Armageddon and Chrysler into Butter-
flies. In: *Social Science Research* 2, 81–109.
- Turner, Barry A., 1978: *Man-Made Disasters*. London: Wykeham.
- Varela, Francisco J., 1981: Describing the Logic of the Living. In: Milan Zeleny
(Hrsg.), *Autopoiesis. A Theory of Living Organization*. New York: North Hol-
land, 36–48.
- Weber, Max, 1988: Die sozialen Gründe des Untergangs der antiken Kultur. In: Ma-
rienne Weber (Hrsg.), *Max Weber. Gesammelte Aufsätze zur Sozial- und Wirt-
schaftsgeschichte*. Tübingen: Mohr, 289–311.

Teil II
Politische Steuerung

The Conditions of Effective Public Policy* (1983)

1 The Shifting Focus of Policy Analysis

The focus of policy analysis has repeatedly shifted over time, reflecting not only growth in theoretical knowledge as a basic paradigm which is being successively elaborated, but also changes in our perception of where the major substantive problems for policy-making lie. The first dominant concern has been policy formation, mainly perceived as the selection of policy goals. Policy implementation, in contrast, could be called a »missing link« in policy analysis up to the early seventies (Hargrove 1975). In the United States, attention started to shift from policy formation to implementation in the late sixties, when the much publicised failures of the »War against Poverty« troubled policy-makers and analysts alike.¹ In Germany the focus began to shift only a little later. For obvious historical reasons, the functioning of the political system's input structures, the extent to which the political process had become truly democratic and capable of translating popular demands and societal needs into policy, were the issues commanding scientific attention up to the end of the sixties. This changed after the Social-Liberal coalition government was formed in 1969 and started its programme of social reforms. The most urgent worry now appeared to be the effective implementation of these policies.

Meanwhile implementation research has flourished and analytical frameworks have multiplied to the point of becoming redundant (see for instance Meter 1975; Mayntz 1977; Sabatier/Mazmanian 1980), such redundancy

* This paper benefited from discussion at the Workshop »Guidance, Control, and Performance Evaluation in the Public Sector«, held at Bielefeld October 1981.

1 See the detailed reconstruction of Wollmann (1979).

being an assurance that we have identified the major factors of effective implementation. These factors fall basically into two broad categories:

1. characteristics of the implementation system (or structure) and the behaviour of implementation agents, and
2. the implementation field, mainly the characteristics and behaviour of the target group and other (positively or negatively) interested parties.

The policy, on the other hand, operationalised in the form of a programme, i.e. legal norms, financial appropriations, a plan etc., is taken as the starting point of the process to be analysed, determining what implementation is about in the specific case, but is not itself a focal object of investigation. To a certain extent it is a methodological requirement of implementation research to treat the programme as given in order to have a baseline for defining what perfect or faulty implementation consists of in the particular case. But this methodological device can surreptitiously become an implicit assumption, i.e. that all is well if only the programme gets implemented as designed. Implementation research itself has shown that such an assumption is manifestly false in many cases. While it remains true that poor implementation can ruin the best of policies, it is also true that perfect implementation does not assure realisation of policy goals if the programme takes the wrong approach.

This insight, together with the growing feeling that the very survival of the Western type of industrial society is staked on its ability for effective political problem-solving, now motivates another shift in the focus of policy analysis – back to the programme and its development. The movement, however, is dialectical and not simply a return to the earlier concern with policy formation. To use Weberian terminology, interest has shifted from the value-rational to the instrumental aspect of policy: while formerly the substantive content of policies and how well they reflect social demands (or needs) had been the focal issue, the question is now how to fashion a programme as an effective instrument of reaching policy goals. It is this latter question to which this paper addresses itself, adopting a perspective which is deliberately selective in several respects. First, of the whole policy process only programme *design* will be considered here, not actual programme implementation. Second, only occasional reference will be made to the real process of programme design, its features and factors. Third, while effectiveness is chosen as the focal point of reference, this is not meant to imply that effectiveness is the only relevant criterion of programme design; other criteria such as political feasibility are as important, both descriptively and normatively speaking, but will not be considered here. Finally, this paper

does not discuss effectiveness with respect to *outcome*, i.e. programme success, but as a characteristic of *programmes*; it deals with policy effectiveness only so far as this depends on features of programme design.

2 The Neglect of Programme Design as an Issue

Programme design, as distinct from questions of substantive policy content, has not yet received widespread attention. Public discussion, while occasionally concerned with concrete instances of policy failure, concentrates more on the necessary extent of state intervention than on questions of programme design. In this discussion, whether phrased in terms of »Gesetzesflut« (flood of legislation) as in Germany, or in terms of de-regulation as in the US, the critical thesis is always that there is *too much* state intervention.² And yet, looking more closely, »overregulation« is only apparently a question of how much intervention. What causes adverse public reaction to state intervention is often not the fact of intervention as such, but its felt ineffectiveness, its futility, or an unbalanced relationship between costs (in a very wide sense) and perceived benefits.

If it is understandable for the general public to be more interested in other aspects of state action, it may yet strike one as a curious fact that policy-makers themselves, who must necessarily make the choices which form an integral part of the programme design, should pay little explicit attention to programme effectiveness as an issue. Looking for instance at the check-lists of criteria drawn up by the German federal government and some German »Länder« governments to guide the drafting of legislation in the respective ministries,³ it is clear that legal correctness rather than effectiveness has been the dominant concern. The neglect by policy-makers of questions of effectiveness in programme design follows from several reasons. It is a commonplace of political science that politics is not primarily about effective problem solution, but about gaining and maintaining power. It therefore corresponds to the specific rationality of political action that consideration of

2 This discussion is summarised and analysed in Mayntz (1980b).

3 Kriterienkatalog zur Prüfung der Verbesserung des Verhältnisses Bürger/Verwaltung (OII – 131 000/2), Bundesministerium für Justiz, Hinweise und Empfehlungen zur Bedarfsprüfung, Bestandssicherheit und Befristung von Rechtssetzungsakten v. 20.8.1979; Vorentwurf Prüffragenkatalog des Bundeslandes Hessen, 1979.

the power implications of a decision should dominate considerations of effective problem solution, which are in fact often at loggerheads with the former. This could only change if a record of effective problem solution should become a condition of political success even in the short run. Of course, policy-makers are also genuinely interested in substantive policy issues, in the material content of policy formation, but where this interest becomes dominant, it may again crowd out concern with the trivia of programme design. This tendency is significantly reinforced by career patterns providing policy-makers only rarely with extensive personal experience in policy implementation, an experience that might have sensitised them to the important consequences which apparently petty details of programme design can have in practice.

The value-rational orientation of policy-makers seems at present to become even more pronounced rather than being attenuated. Value-rationality in politics means that policy decisions are primarily perceived as an expression of beliefs about what things (or society) should be like. An increasingly value-rational orientation is basically the consequence of a return to a more ideological quality of party politics, which is linked to attempts of the ruling majority's party organisations (especially if it is socialist or labour) to commit its representatives in parliament and in government to the party's course.⁴ With the higher civil service becoming increasingly politicised, this tendency will affect even this particular group of policy-makers, who might have been expected to be the strongest advocates of pragmatic reason – were it not for the fact that top bureaucrats trained in law did not much tend to think in terms of effectiveness anyway but were rather characterised by their own, legalistic kind of value-rationality.

Policy science can, therefore, not expect to receive vigorous support from public opinion and political practice in the attempt to develop a theory of programme design for effective action. In fact, to pursue this road further social scientists themselves will have to overcome the inhibitions implied in the cherished critical stance of policy analysis. This critical stance, which forms part of the professional self-image, is much better expressed in destroying the myth that policy-making is rational, in pointing out shortcomings of implementation and failures to reach policy goals, than in supplying knowledge about the conditions of programme effectiveness to the ruling elite.

4 These tendencies emerge especially from the chapters on Germany (Renate Mayntz) and on Norway (J.P. Olsen) in the book edited by Richard Rose and Ezra N. Suleiman (1980).

3 The Dimensions of Programme Design

To approach the problems of effective programme design, it is necessary first to identify the relevant programme elements and characteristics which are the object of decision in a process of programme design. This process, incidentally, is often one of stepwise elaboration involving different actors; but having mentioned it, this point, of great interest for a descriptive analysis of programme design, will not be pursued here.

Conceptual clarification may take effectiveness as a point of departure. All propositions involving effectiveness as a dependent variable face the problem that this variable is notoriously difficult to operationalise, especially since effectiveness, measured in terms of the degree of goal achievement, can be manipulated by setting the goal high or low. However, one need not get deeply into these methodological difficulties here. If the policy problem is, for instance, (high) infant mortality, (poor) reading ability, or (high) cigarette consumption, it will suffice for most practical purposes to call a programme effective which actually succeeds to change the corresponding rate in the desired direction, and to measure effectiveness comparatively by the different rates of change achieved with different programmes. Methodologically more difficult is the fact that effectiveness is the result not of a single factor and not even of an additive combination of factors, but of a specific interactive *relationship* between sets of factors. This has earlier been recognised by organisational theory, which sought for the structural properties making an organisation effective. Organisational effectiveness depends, it was found, on a certain relationship between structural properties on the one hand and contextual variables on the other hand.⁵ In public policy, effectiveness depends similarly on the relationship between the problem to be solved on the one hand and the characteristics of the policy on the other hand.

More precisely, a policy can be called effective if it achieves a desired change in a situation considered to be a problem. This change is brought about by the interaction between target group and implementation agents within the framework of a programme, where the outcome of this interaction depends on the characteristics of all three plus the properties of the initial situation. An *effective programme* is accordingly defined by its ability to induce, under the given circumstances, such behaviour as will bring about

⁵ The classical study using this »contingency approach« is that by Lawrence/Lorsch (1969).

the desired change. To this end, a programme must define the target group and its expected behaviour, provide for an instrument which relates to this behaviour, and make provisions for implementation. Underlying this, however, there must be an adequate causal theory, i.e. correct assumptions about the factors causing a problem and about what must be changed in order to solve it.

Policy analysis has provided numerous examples of policies that failed because they were based on a wrong theory. Wildavsky (1979: chaps. 12, 13) for instance maintains that certain programmes established by the US government to increase public health and to improve the school performance of socially underprivileged children, did not produce these effects precisely because the measures adopted were in principle unable to produce the corresponding changes. A particularly vivid illustration is the »smoking paradox« analysed by Doron (1979), who showed that the prohibition of cigarette advertisement in radio and TV did not achieve the intended lowering of cigarette consumption because it neglected three important facts:

1. that advertisement affects not consumption per se, but rather the choice of a brand,
2. that anti-smoking propaganda does have a deterrent effect on smoking, and
3. that together with cigarette advertisement, the previously required anti-smoking spots would also be discontinued in the media.

Causal adequacy can only be defined in relation to a given problem situation: it is not a formal programme characteristic recognisable by looking at the programme by itself. This makes it obviously difficult, if not impossible to formulate substantive generalisations about the characteristics programmes must have in order to possess causal adequacy.

It is clear, however, that the cognitive demands of legislation have increased enormously with the changing nature of law. Modern positive law does no longer basically codify an existing, implicit social consensus, but posits norms on the basis of ratiocination. If this is done with a valuational orientation, moral conviction may be more important than causal knowledge, but where legislation is used to produce desired effects rather than express moral postulates, knowledge of causal interdependencies becomes a high priority prerequisite.

Turning now to the elements of programme design, a basic choice has first to be made between different types of instruments that can be used to effect behaviour changes. Different instrument (or policy) classifications

have been proposed;⁶ for the present purpose it will be sufficient to distinguish the following types:

- regulative norms (e.g. prohibitions supported by the threat of sanctions, rules for market entry, conditional permissions),
- financial transfers and incentives (e.g. grants, subventions, welfare payments),
- public provision (technical and personal services, but also production of goods),
- procedural regulation (norms establishing decision and conflict resolution procedures for private parties) – persuasion (e.g. campaigns to inform and exhort).

Programmes may combine several instruments, but it is usually possible to classify them according to the predominant or focal instrument used. Primary education, for instance, is a publicly provided service in Germany, supported by the regulative norms making school attendance obligatory. Without going into details here, it is evident that these instruments are based on different operating principles. Regulative norms, for instance, produce direct effects, they shape behaviour according to a norm; incentives work more indirectly, as does procedural regulation. The instruments also differ in motivational power (positive/negative, weak/strong). Incentives and the offer of a service presuppose a certain minimum of positive motivation on the part of the target population to become effective; regulative norms can constrain and are therefore also adapted to cases where this minimum of positive motivation is lacking. Where regulative norms constrain private activity, the threat of sanctions can prove a strong motivator (if the threat is credible), but provokes resistance; regulative norms cannot easily be used to induce behaviour which depends on personal initiative. The attitude of the prospective target group is thus crucial for the selection of an instrument. In addition, the various instruments differ characteristically in the type and amount of costs their use entails. Regulative programmes can have high administrative costs, and often also high compliance costs imposed upon the target population, while financial transfers and incentives typically cause less administrative costs than direct (budgetary) expenses.

⁶ One of the earliest attempts to develop a typology is that by Lowi (1964); different or revised classifications have been offered among others by Salisbury (1968), Hood (1976); for the classification used here see Mayntz (1980a).

Programme design entails much more than the choice of an instrument. Given this basic decision, the programme must be put into operational form. Operationalisation is necessary with respect to the circumscription of the target group so as to avoid both overinclusion and underinclusion; it is necessary with respect to the instrument (e.g. specification of standards, of sanctions, of services to be rendered), and it is necessary with respect to the process of implementation. Thus, agencies responsible for implementation must be designated (or even created), they must be provided with authorisation and resources, and prescriptions of administrative procedure must be made.⁷ It is these details of programme design which structure the process of implementation; their practical importance can therefore hardly be overestimated. The effectiveness of a programme depends to a large extent on the motivating, facilitating, and structuring capacity of its provisions – not only with respect to target group behaviour but also with respect to the behaviour of implementation agents.

An important overall characteristic with significant consequences is the specificity of programme design. Programmes with a relatively low degree of specification permit more flexible adaptation to situational constraints in implementation; depending on conditions in the implementation field, this may spell either the danger of goal displacement, or more success in reaching policy goals by being able to choose the most promising course in dealing with individual cases.⁸ The crucial variable in this connection is the ability and motivation of the responsible agents to implement the programme as intended.

4 The Range of Choice in Programme Design

It may appear irrational not to base programme design systematically on effectiveness considerations, but there might be good reasons not to do so. One of these reasons could be a healthy sort of scepticism: Given our notoriously deficient knowledge of the conditions which affect policy outcomes, it may be safer not to try acting on the basis of heroic theoretical assumptions, but to use a trial and error approach where it matters little how, (i.e.

7 Attempts to systematise aspects or dimensions of programme design can be found in Jann (1981: 51–59) and Mayntz (1980a).

8 See for instance the case study by Clinton (1979).

with which instrument, guideline details etc.) you start since programme modifications on the basis of experience are an anticipated part of the process from its very beginning. This view corresponds essentially to Lindblom's incrementalism, which he presented not only as a critical description of political practice but as a prescriptive model as well (Lindblom 1965).

The failure to conduct programme design as a sequence of reasoned choices can also result from the impression that there exists very little actual choice. And of course there are legal (including constitutional) constraints which do narrow the choice of basic instruments and restrict the options in programme operationalisation. For instance, in the framework of a federal constitution where lower level governments (states, regions, local authorities) have their own jurisdictions, the national government may not intervene in certain substantive areas by regulative norm-setting, but can at best use financial incentives to induce voluntary compliance. Constitutionally guaranteed personal freedoms (e.g. to choose occupation and residence) and private property rights similarly impose constraints on regulative norm-setting. The existence of large welfare organisations together with the principle of subsidiary state action can restrict both the choice of instruments and of implementing agents if a social welfare programme touches the functional domain of these organisations. Legally defined jurisdictions, not only of lower government levels but also of special agencies or government organs as well as general administrative rules and budgetary rules similarly limit the choice in fixing operational details of a programme.

Even where legally possible, some choices, if they are perceived at all, seem purely academic. This holds particularly for the choice among instruments which often appear so closely linked to specific policy goals as to be determined by them. In fact it is not self-evident to what extent a choice really exists. On first sight, a certain »natural« relationship seems indeed to link tasks and instruments. If the task is to order social relations between private (non-state) actors or provide for the solution of conflicts between them, regulative norms directly addressed to the target groups and to be enforced by the courts in case of appeal seem the appropriate response. Similarly, social security and welfare tasks seem linked to financial transfers and public service provision as instruments. Regulative norms to be enforced by administrative agencies finally seem the appropriate instrument to curb the harmful effects of an unbridled pursuit of personal advantage, whether in production, in construction, or in behaviour affecting public health.

Some of these apparent links are real constraints, but often the scope for choice is greater than appears on first sight. To illustrate, one might think of

the various ways in which a government could influence agricultural production of, say, potatoes: legally prescribed production quotas, financial incentives, or even public provision. Pollution control is an example where existing choices have been widely discussed and their relative advantages and disadvantages argued in detail (Roberts 1975). The basic choice is here between a regulative solution (standards restricting emissions) and an incentive solution (reward of abatement or financial punishment of pollution, e.g. by an effluent charge), but there is also the possibility of an artificial market where public authority would transform the natural resources air and water into market goods by issuing marketable »pollution rights« much as a firm issues shares. For water pollution, finally, there is also the possibility of public provision, e.g. sewage treatment plants or water oxidation installations in rivers and lakes.

Pollution is a relatively new problem, and it may therefore be easier to perceive alternative solutions. To the extent that not normative convictions, but different assumptions about how best to achieve the desired outcome lie at the heart of debates about policy alternatives, changes in theory should lead to shifts in instrument preference. This has for instance been the case in the area of US welfare policy (Weiss 1982). However, the pollution example also serves to show that sometimes a felt constraint in instrument choice derives in fact from an unreflected preference. Thus, the artificial market solution which is seriously discussed in the US would appear entirely academic in Germany and has in fact never been considered here by policymakers.

Instrument preferences may be ideologically based. Scharpf for example argues that neo-liberalism establishes a preference not only for minimising state intervention, but where intervention seems unavoidable, it prefers solutions which constrain private actors as little as possible and at the same time leave state agencies as little scope for discretionary action as possible. From this follows a preference for regulated private production over public provision, a preference for incentives over regulation, and a preference for financial transfers over public service provision (Scharpf 1979). A socialist planning ideology or the technocratic model would nearly reverse these preference orderings.

Preferences for specific types of approaches are not only linked to political ideologies or world-views, but may also be expressive of national political culture. It fits for instance our stereotyped images of national differences that pollution control in Britain operates much more with guide-lines leaving wide margins for pragmatic adjustment to the field agencies formulating emission standards for individual firms or for specific areas, while in Ger-

many general emission standards are being used (Knoepfel/Weidner 1980). It seems likewise expressive of national character that market solutions to problems elsewhere tackled by regulation should be discussed most seriously in the US. An intervention philosophy, i.e. the argued preference for a specific approach in public problem-solving, is often linked to a specific functional image of the state. An unreflected preference for regulative control may for instance derive from a conception of the state as the supreme authority called upon to guarantee social order and control social development. The correlate of such a conception of the state is distrust in the problem-solving ability and social responsibility of the citizen, which reinforces the preference for the direct control of behaviour offered by regulative programmes. The continental European conception of »Rechtsstaat«, which places a high value on legal certainty, strengthens the tendency to develop detailed and uniform regulative norms even further. In this way a strong, if unreflected preference for one particular policy instrument may develop, as has in fact happened in countries like Germany, France, and Italy.

Functional images of the state or, to put this into the language of systems theory, different views of the functional role of the political subsystem in society, are not beyond scientific argument; they, too, are theories, even if normally only implicit ones. Preferences for specific policy instruments can be questioned and reasoned about. The same holds for other aspects of programme design, including the choice of implementation agents. For such reasoning, however, systematic knowledge is needed of the effects which variations in programme design are likely to have under specific conditions. Needless to say, a full-fledged empirical theory which would permit spelling this out in detail is presently not available. In the remainder of this paper an attempt will be made to highlight two, and only two of the conditions to be taken into account in designing effective programmes. The first question considered is whether there is a relationship between characteristics of the problem to be approached and the features of an effective programme. Subsequently it will be asked whether generalisable properties of the societal context of political action make a difference for programme design.

5 The Relationship Between Problems and Programme Design

To arrive at propositions about programme design which do not only apply to a single problem in a concrete historical context, it seems necessary to conceptualise problems in more general, categorical terms. Problems could, for instance, be characterised in terms of value distribution. If there is too little of a given value, we are dealing with a problem of distribution; if the value is distributed in a way considered undesirable, we are dealing with a redistribution problem. Assuming that there is only a fixed quantity of a given value, redistribution implies taking away from some group in order to give to another; this is the understanding of redistribution in economics. But if the problem is to change the distribution profile, for instance to level differences in availability of the value between groups, a strategy of selective distribution may serve the purpose.⁹ It is not easy, however, to relate these problems to programme types which would be particularly adapted to solve them. All that can be said is that there should be a tendency for a policy to meet with increasing opposition as it moves from distribution to redistribution in the stricter economic sense, thus demanding the »hard« instruments of regulation and public provision rather than such »soft« instruments as incentives or persuasion but such a crude generalisation is, after all, not very instructive in concrete cases.¹⁰

Problems can also be conceptualised in terms of behaviour. A problem then exists if a certain group of actors (individuals, but also organisations) behaves in a way which is either held undesirable in itself, or which produces aggregate or remote effects deemed to be undesirable. Of course this is a highly formal definition. To say that to change such behaviour one has to know the basic behavioural predispositions and reaction tendencies of the target population and of potential implementation agents, appears similarly devoid of substance. Again we lack a useful typology of problems phrased in behavioural terms which could be related to programme types; in fact it is not clear that such relationships could be established. It is possible, however, to give specific content to the abstract rule just formulated by drawing on

9 Such a classification of problems is partly implied in Lowi's classification of policies (Lowi 1964); a similar approach is used by Fritz W. Scharpf in Scharpf/Reissert/Schnabel (1976: 32–34).

10 Windhoff-Héritier (1980: 67) comes to a similar conclusion using this approach to classify problems.

available empirical generalisations concerning the behaviour of individuals and organisations when confronted with specific demands, offers, rewards, and sanctions. Knowing, for instance, that in our type of middle class culture for an adult to be continuously dependent on outside assistance spells shame, we can predict *ex ante* how certain categories of needy persons will react to a welfare programme whose clients cannot avoid visibility. Again, knowing that individuals as well as firms confronted with a restrictive norm will bargain about it if the enforcement agency has scope for discretion, and that this leads to a flexible (hence unequal) application of the norm, an intelligent choice between a general or a more specific norm formulation can be made. Similar empirical generalisations are possible about the reaction tendencies of implementation agents asked to implement a programme with specific characteristics; since the problem solving potential of a programme depends significantly on its ability to induce a certain kind of agency behaviour (as a prerequisite of the desired target group reaction), this forms part of the effort to relate programmes to problem situations. Knowing for instance that implementation agents, (like all organisations, tending to be watchful of their domain) want to avoid exhausting their resources and getting involved in conflicts, we can predict that they will tend to compromise if a programme gets them involved in intensive conflicts with powerful actors in the target group, or strains their time budget if conscientiously enacted (Bohne 1980). At an intermediate level of abstraction it is thus clearly possible to formulate statements about reaction tendencies of target populations and implementation agents which help to anticipate the likely outcome of a programme with specific characteristics. But at least at the moment, empirical generalisations of the kind just illustrated – which incidentally come mainly from implementation research – are not only preliminary, but also more of a casuistic nature rather than forming a coherent theory. Besides such generalisations serve only to sensitise policy-makers to the possible consequences of the choices to be made in programme design. In each concrete case it remains necessary to *know* the relevant characteristics and reaction tendencies of the intended target population and the available implementation agents, and *this* is knowledge which existing empirical generalisations do not supply.

6 Changing Contextual Conditions of Programme Effectiveness

Concrete statements about the conditions of effective action *derive* from theory (and knowledge of empirical parameters), rather than being its substance. By now changing the focus of inquiry from the question of which programme, *given a specific problem*, would operate effectively, to more general preconditions of programme effectiveness, attention is directed to contextual factors which are not tied to one specific problem only. Is there, the question might be phrased, something in the general societal context which affects the usefulness of different programme types and may thus, over time, and independent of the specific problems to be solved, justify or even necessitate changes in instrument choice and other aspects of programme design?

It may be that the phrasing of this question is not very familiar, but in fact there exist attempts to answer it at least partially. In this, two different approaches can be distinguished. One concentrates on the cumulative effects of state intervention, while the other (to be discussed in sections 7 and 8) focuses on changes in the structure of society.

A number of relatively well-known theories or arguments use the first approach. There is the theory of the financial crisis of the state which, trying to meet growing demands for costly services, comes to overstrain its tax-base (O'Connor 1973). A related argument refers to government overload more in terms of information-processing and action capacities than in terms of financial resources. The overload phenomenon, usually formulated with reference to policy formation, also holds for implementation. Where agencies are asked to implement too many programmes, or programmes which are too demanding in terms of their information processing, procedural control, or planning requirements, a crowding-out process begins as selective compliance by agencies becomes inevitable, resulting in an overall depression of programme effectiveness. Yet another argument of a similar type stresses the cumulative effects of state intervention on the individual who, feeling hamstrung and fenced in on every step he takes, reacts by increasingly withdrawing his cooperation and willing compliance, thus impairing another factor on which policy success depends (see Klages 1977).

The accumulation of programmes also leads to the development of complex interdependencies within and between policy sectors, making compatibility with already existing programmes an increasingly important constraint for each additional one. There are two ways in which the existence of other

programmes may impair a given programme's ability to achieve policy goals, either by competing or by conflicting with it. An example of the first type is that the multiplication of incentives aimed at the same target group tends to lower the motivating power of each individual programme involved. If local authorities, for instance, or private business firms are offered financial support for a variety of different purposes all of which they are not able to pursue simultaneously, they will select among these offers according to their own priorities, neglecting or at least postponing to accept others (Hucke/Hess-Ohnacker/Beuss 1980). More frequent even than programme competition may be the case that the effects of two (or more) programmes are contradictory and partly neutralize each other. While it will happen rarely that programmes with explicitly contradictory *goals* exist side by side, one promoting what the other tries to prevent, conflicts arise quite easily on the level of de facto programme outcomes. In the housing sector, for instance, an incentive programme may try to stimulate private construction activities, while at the same time regulative norms aiming to protect tenants and to prevent exorbitant profits made by house owners affectively demotivate private construction. Conflicts of this kind develop especially where a complex process (e.g. industrial production) has both desirable (e.g. income) and undesirable (e.g. pollution, or health hazards at work) effects which become the object of different programmes. The more closely occupied a given policy area becomes by programmes reflecting the different interests of the various groups of actors involved in it, the more policy-makers try to do justice to all legitimate claims, the more programmes will come to work at cross-purposes and the more the existence of other programmes in the same policy field will become a context condition which limits a given programme's effectiveness.

The various arguments about the (always negative) effects of a cumulation of programmes in operation make no explicit reference to specific policy instruments. They alert to changes in the contextual conditions affecting all of them, increasing the marginal costs of each additional intervention or impairing its effectiveness. In fact it is impossible to escape some of these effects, like the ones discussed in the last paragraph, simply by choosing a different type of programme design. On the other hand there is a difference in the costs of different types of programme, in the demands they make upon implementation agencies, and in the resistance they provoke. Public provision and incentive programmes strain the budget more than other programme types, the feeling of being subjected to too much control is most easily caused by regulative norms, and the burden which programme imple-

mentation puts on administrative agencies can be eased significantly by the way in which a programme is operationalised. There is in fact one theory, developed by Offe (1975: chapt. 3) from a neo-Marxist perspective, which uses the cumulative effect approach taking such differences into account. Offe even builds his central argument on them. He distinguishes between three categories of instruments which roughly correspond to what has here been called (1) regulation, (2) public provision and (3) procedural control. His argument, briefly summarised, is that there is a historical sequence in the preference for these three instruments in the above order, deriving from cumulative negative effects of their use. 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, threatening 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. An example of procedural control would be the German laws on co-determination in industry.

7 Social Change, Problems, and Changing Policy Preferences

One may take issue with Offe's classification of instruments, and one might feel that the postulated sequence and its explanation do some violence to historical facts. That there have been shifts in instrumental policy preferences is beyond doubt, but they may be better accounted for by the emergence of new problems in the course of socio-economic development.

The first shift in Offe's model, from regulative control to service provision, describes what is more familiarly known as the growth of the modern welfare state. With this, governments have assumed a set of new responsibilities, all aimed at providing for the basic needs of the population left unsatisfied by the unbridled play of market forces (Flora/Alber/Kohl 1977). The perceived threat to the traditional social order represented by the dissatisfaction of the growing urban proletariat was surely one motive for this assumption of new state functions; if one wants to put it that way, it was in

fact a crisis of legitimacy – deriving, however, not from the extensive preceding use of regulation, but from the emergence of specific new problems.

It was surely not the only possible approach to the social problems produced by industrialisation to establish a series of public services and financial transfer schemes, but it must then have seemed the easiest and most direct solution. In fact one is tempted to say that it might have been the preferred solution also for ideological reasons, since to compensate for negative external effects of industrial development rather than controlling this process itself would correspond to the priority which the 19th and early 20th century accorded to private enterprise as motive force of economic growth. But this is only half the truth at best. In fact the alternative approach was also used: in most industrialising countries new regulative programmes were adopted which aimed to control various negative external effects of private production and growing trade (Müller 1979). Different from the sequence assumed in Offe's model, a more or less parallel expansion of state intervention in the social policy field, using mainly financial transfers and public provision as instruments, and of regulative controls over private production can be observed. Where a *laissez-faire* ideology continued to be dominant, as in the United States, both types of political response to the new problems were slower to come. It fits with this fact of a parallel development that today, both the extension of welfare programmes and the intensity of regulation to which private production is subjected meet with criticism, and – at least in the US – in *both* cases basically economic arguments play a major role (DeMuth 1980). The compliance costs of regulative programmes are not predominantly immaterial, as Offe's model suggests; regulation is not only a constraint which evokes resistance, it may also carry with it very tangible compliance costs. Thus it has been estimated that in the US a series of federal regulations ranging from pollution control over consumer protection to programmes directed at single industries (e.g. drug control) cause the private sector compliance costs which are more than ten times the amount which the federal government has to spend for these programmes (de Fina 1977). If these expenditures are taken into consideration, regulation is a very costly policy instrument in a macro-economic perspective, especially since it is also said to have adverse side-effects on the rate of innovation and on the international competitive power of the country's industry.

The course of socio-economic development has not only generated (and continues to generate) new substantive problems, i.e. specific kinds of external effects or behaviours which are felt to be undesirable; the problems which succeeding generations of policy-makers are trying to solve have also

changed with respect to a number of more formal characteristics, such as scope and complexity. It is a commonplace of systems theory that with increasing functional differentiation, with the growth of specialised organisations and functional sub-systems, sectoral interdependencies increase, which in turn extends the range of variables to be taken into account in analysing a problem. A similar effect has already been attributed to the cumulation of state interventions; indeed, both processes should be seen as linked. But aside from this *de facto* increase in complexity, there is also a subjective factor involved which makes today's policy problems appear particularly complex. As problems are always a matter of definition and perception, it may well be that not only does social change create new situations which come to be seen as problems, but already existing situations may also become newly defined as a challenge for political problem-solving. As more and more about their genesis became known, events previously accepted as fateful or not understood in their origins and therefore taken more or less as a natural catastrophe (like a famine, an epidemic or later a recession) have become such challenges. Today's economic policy, labour market policy, or science and technology policy can all serve to illustrate this change in the aspiration level of political control. Obviously these new problems approached by policy-makers must be more complex in terms of the underlying web of interrelated variables, which besides are often located in more than one policy field (consider for example the link, assumed but even today difficult to prove exactly, between technological innovation and unemployment). These problems are also more difficult to solve because the desired outcomes are usually not defined in terms of individual behaviour, but in terms of some aggregate variables like inflation rate, unemployment rate, or percentage of working class children among university students. Such rates are typically the result of a combination of interacting factors, and require therefore an indirect approach involving the manipulation of intricately interrelated variables. This contrasts significantly with such problems as, for instance, the behaviour of motorists on the road which is amenable to direct control by behavioural norms.

It is clear that these related changes in problem complexity raise the cognitive requirements of successful policy-making, but this will not be pursued here. Certain aspects of programme design also become important for dealing with complex problems of the kind described. Policy goals defined as aggregate variables influenced by a variety of factors can be better achieved if implementing agents have sufficient scope for discretion in choosing the means which in a given situation seem most promising. This,

however, requires programme goals to be precisely and operationally defined, in order to serve as fixed reference points. Luhmann (1968) has called this »purpose-oriented programming« (Zweckprogramm) and distinguishes it from conditional programming, where means-behaviour is strictly regulated while the purpose remains implicit. The important difference between these two types of programme design is not the overall degree of specificity, but *what* is precisely defined and *what* is left relatively open: programme goals or procedures.

The goal-oriented type of programme design can be used irrespective of the particular instrument chosen; in fact, there is no policy instrument which is in principle more successful in solving complex problems. Even a regulative programme, in spite of the fact that it typically works with direct behaviour controls, can be designed in a goal-oriented way. An example is provided by programmes to control pollution which make the restrictiveness of emission standards imposed upon polluters by the implementing agencies to depend on the degree of air pollution in a region. This kind of structure makes the programme a relatively flexible instrument. A further requirement of complex and possibly not well-understood problems is the provision of feedback and of built-in learning mechanisms, so that the programme itself can be successively adapted to the conditions of elective action.

There is one characteristic of present-day policy problems which does have a link with instrument type, namely the fact that their solution (i.e. achievement of the policy goal) requires often some voluntary effort on the part of the members of the target group, and not just willing compliance with orders. 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. A norm obliging people to go and have a health check-up at regular intervals would not be very effective either since it could not induce people to actually follow the medical advice obtained. The success of safety rules in lowering the accident rate at work similarly depends to a large extent on the motivation of workers to avoid recognised risks.¹¹ 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.

11 See the case-study by Windhoff-Héritier (1980).

8 Social Structure as Contextual Factor in Policy Choice

Aside from the changing nature of (perceived) problems, there is also an important structural characteristic of modern societies which affects programme design, including the choice of policy instruments. This well-known characteristic is the development of large formal organisations in the various functional sub-systems of society.

Organisations, especially those specialised in the production of some good or service, have always been an important target of policy-makers. Much as is true of individuals, they have been obliged to respect some restrictive standard or expected to respond to the offer of incentives or a public service. Since organisations are internally differentiated social systems, they have also become objects of procedural regulation, which sets rules for the cooperation and/or resolution of conflicts between two or more parties without trying to control the outcome of these processes directly. The German laws on co-determination were quoted above as such an example;¹² another is the recent »Hochschulrahmengesetz« which deals with the organisational structure of universities (public institutions in Germany, but until recently enjoying wide scope for structural self-determination). This law requires, for instance, that particular decisionmaking organs be set up and how their membership is to be composed (e.g. ratio of representatives of teachers, assistants, and students).

Procedural regulation can also be applied to relations between rather than within organisations. The legal provisions for wage negotiations and the resolution of wage (and related) conflicts between labour unions and employers or their associations provide a familiar example. Effective system functioning can be another goal of procedural regulation. In Germany, the health sector is an example of an entire policy sector being organised through state intervention so as to effectively produce a service which might otherwise have to be provided publicly (Herder-Dorneich 1976). It is true that the attempt to set up a viable health system which does not entail public provision of health services but still assures the availability of these services independent of personal income, is not a complete success: in Germany, too, there has been an explosion of health costs necessitating further interventions. Interestingly enough, however, these more recent interventions consist

12 The most recent versions are the »Betriebsverfassungsgesetz« of 1972 and the »Mitbestimmungsgesetz« of 1976; both had predecessors.

in part in setting up a forum for negotiation between the major actors involved and confronting them jointly with the challenge to achieve cost containment (or run the risk of a decision to nationalise the health system after all) – again a kind of procedural solution.

In the theory of interorganisational relations, the development of structured networks of organisations, whether related laterally or through a coordinating organisation, is seen as a response to the multiplication of formal organisations, their functional importance and the correspondingly great need for coordination between them (Metcalf 1976). It is in fact an aim of procedural regulation at the supra-organisational level to set up such networks or to provide platforms for such coordination which, where no hierarchical relationships of dependence are involved, will mainly proceed through bargaining.¹³ In such bargaining systems, nation-wide interest associations often play an important role. Representing some particular interest in an organised form, associations make it possible not only for the governments to talk, argue and negotiate with these interests, but also for them to do so among each other. The power of these organisations rests on the control they have over their members, whether these are individuals or organisations themselves. The government in particular can avail itself of this control power by getting an organisation to support a policy decision affecting its members – for the price, of course, of having first negotiated this decision with the organisation's leaders. Engaging in such negotiations, the government sometimes comes to play the role of intermediary between different organised interests, as when it gets industry to use restraint in raising prices in order to obtain a respite in wage conflicts from the unions. The indirect mode of control established in this way lies at the core of what has recently been widely discussed as »neo-corporatism« (Lehmbruch/Schmitter 1982). The very use of this intervention strategy is predicated upon the existence of large-scale organisations.

Another form in which the government may avail itself of the action potential of organisations is by using them as agents of policy implementation. The most salient case in point here is not the private welfare organisation given public money to maintain certain services, because this might be a forced choice in view of the principle of subsidiary action. An even better example is provided by the German Chambers of Commerce (IHK), who

13 The crucial importance of bargaining systems as a feature of highly complex social systems is emphasised by Willke (1981).

fulfill important functions in the field of vocational training, or by the Association of German Engineers (VDI) and the (private) Association of Technical Inspection (TÜV) and their role in setting up and enforcing technical standards. A closely related strategy is the setting up of third sector organisations to fulfill public functions where the purpose is not redistribution, but a structural policy is pursued.

Once sensitised to the various forms of procedural control, the operation of bargaining systems at the national level and the utilisation of private organisations as agents of policy implementation (with correspondingly wide margins for discretionary action) it is easy to become impressed by the pervasiveness of these indirect modes of political control. True, there may be important national differences, as has been argued for the development of neo-corporatism, but these differences need not be explained by differences of national cultural or intervention styles; they could also reflect differences in the problem situation and the level of effective control governments in different countries can achieve without adopting such strategies. While these questions still call for closer analysis, it seems safe to conclude that the new challenges for policy formation deriving from the nature of the problems to be confronted by modern societies as well as from the special structural conditions under which problem-solving must today take place do affect the effectiveness of different types of programme design, favouring the instruments of persuasion, incentives, and procedural regulation over the more traditional forms of behavioural control and public provision. These contextual changes must be taken into account in devising an applied theory of programme design for effective political action.

9 Towards a Theory of Programme Design?

The effectiveness or problem solving potential inherent in a programme by virtue of its design is not, this paper has argued, linked firmly to specific formal characteristics. The effectiveness of a given programme characteristic depends rather on a number of conditions external to the programme, but to which the programme must adapt in order to serve its instrumental purpose. Some of these conditions have been discussed, while others like the structure of interests in the intervention field, or target group and agency characteristics, have only been touched upon. Proceeding along these lines, it seems possible to develop a contingency theory of programme design, somewhat in

analogy to the contingency theory of organisation structure. It should be clear, however, that there are serious limits to the rationalisation of policy-making through a theory of programme design. First, such a theory will hardly permit in and of itself to predict how a given policy will perform in the real world. For this it is necessary to anticipate correctly the relevant conditions in the intervention field, target group attitudes etc. This does not only require data collection for the case at hand, but often it requires to extrapolate into the future since reaction tendencies to a programme which is not yet put into operation cannot be established with certainty. Secondly there is a limit to the extent to which a programme can actually structure implementation *ex ante*. There will therefore always be the need for active monitoring, for a kind of permanent process control if the programme is to produce the intended outcome – always assuming that political action is in fact goal-directed in this way. Finally, it should not be overlooked that a theory of programme design could also have counterproductive effects by impressing policy-makers so much with the manifold risks of failure that they feel subjectively less certain than without such knowledge and consequently shrink from taking action. Trial and error, learning by doing therefore will remain a valid and partly even inescapable second strategy in public policy.

References

- Bohne, Eberhard, 1980: Informales Verwaltungshandeln im Gesetzesvollzug. In: *Organisation und Recht. Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie* 7. Opladen: Westdeutscher Verlag, 20–80.
- Clinton, Charles A., 1979: *Local Success and Federal Failure*. Cambridge, MA: Abt Books.
- de Fina, R., 1977: *Public and Private Expenditures for Federal Regulation of Business*. Working Paper No. 22. Washington: Washington University Center for the Study of American Business.
- DeMuth, Christopher C., 1980: Constraining Regulatory Costs I. In: *Regulation* 4, 13–26.

- Doron, Gideon, 1979: *The Smoking Paradox. Public Regulations in the Cigarette Industry*. Cambridge, MA: Abt Books.
- Flora, Peter/Jens Alber/Jürgen Kohl, 1977: Zur Entwicklung der westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten. In: *Politische Vierteljahresschrift* 18, 707–772.
- Hargrove, Eerwin G., 1975: *The Missing Link. The Study of the Implementation of Social Policy*. Washington, D.C.: The Urban Institute Press.
- Herder-Dorneich, Philipp, 1976: *Wachstum und Gleichgewicht im Gesundheitswesen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hood, Christopher C., 1976: *The Limits of Administration*. London: Wiley.
- Hucke, Jochen/Brigitte Hess-Ohnacker/Hartmut Beuss, 1980: Sekundäranalyse der Implementationsprobleme von Finanzhilfeprogrammen als politische Handlungsinstrumente. Projektbericht im Rahmen des von der deutschen Forschungsgemeinschaft geförderten Forschungsverbundes Implementation politischer Programme. Köln, 400–410, 418–426.
- Jann, Werner, 1981: *Kategorien der Policy-Forschung*. Speyerer Arbeitshefte 37. Speyer: Hochschule für Verwaltungswissenschaften.
- Klages, Helmut, 1977: Wohlfahrtsstaat als Stabilitätsrisiko. In: Horst Baier (ed.), *Freiheit und Sachzwang*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 192–267.
- Knoepfel, Peter/Helmut Weidner, 1980: Normbildung und Implementation. Interessenberücksichtigungsmuster in Programmstrukturen von Luftreinhaltepolitiken. In: Renate Mayntz (ed.), *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*. Königstein/Ts.: Athenäum, 82–104.
- Lawrence, Paul R./Jay W. Lorsch, 1969: *Organization and Environment*. Homewood, Ill.: Richard D. Irwin.
- Lehmbruch, Gerhard/Philippe C. Schmitter, 1982: Introduction: Neo-Corporatism in Comparative Perspective. In: Gerhard Lehmbruch/Philippe Schmitter (eds.) *Patterns of Corporatist Policy-Making*. London: Sage, 1–28.
- Lindblom, Charles E., 1965: *The Intelligence of Democracy. Decision-Making through Mutual Adjustment*. New York: Free Press.
- Lowi, Theodore J., 1964: American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory. In: *World Politics*, July 1964, 677–715.
- Luhmann, Niklas, 1968: *Zweckbegriff und Systemrationalität*. Tübingen: Mohr.
- Mayntz, Renate, 1977: Die Implementation politischer Programme. Theoretische Überlegungen zu einem neuen Forschungsgebiet. In: *Die Verwaltung* 1, 51–66.
- , 1980a: Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung. In: Renate Mayntz (ed.), *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*. Königstein/Ts.: Athenäum, 1–19.
- , 1980b: *Gesetzgebung und Bürokratisierung*. (Wissenschaftliche Auswertung einer Sachverständigenanhörung). Bonn: Bundesministerium des Innern.
- Metcalf, J.L. 1976: Organisational Strategies and Interorganisational Networks. In: *Human Relations* 1976, 327–343.

- Meter, D.S. van/Carl E. van Horn, 1975: The Policy Implementation Process. A Conceptual Framework. In: *Administration and Society* 6, 445–488.
- Müller, Jürgen/Ingo Vogelsang, 1979: *Staatliche Regulierung*. Baden-Baden: Nomos.
- O'Connor, James, 1973: *The Fiscal Crisis of the State*. New York: St. Martin's Press.
- Offe, Claus, 1975: *Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Roberts, Marc J., 1975: Environmental Protection: The Complexity of Real Policy Choice. In: Swainson J.K. Fox (ed.), *Water Quality Management*. Vancouver: University of British Columbia Press.
- Rose, Richard/Ezra N. Suleiman (eds.), 1980: *Presidents and Prime Ministers*. Washington, D.C.: American Enterprise Institute.
- Sabatier, Paul A./Daniel A. Mazmanian, 1980: The Implementation of Public Policy. A Framework of Analysis. In: *Policy Studies Journal* 8, 358–560.
- Salisbury, Robert H., 1968: The Analysis of Public Policy. In: Austin Ranney (ed.), *Political Science and Public Policy*. Chicago: Markham, 3–21.
- Scharpf, Fritz W., 1979: Die Rolle des Staates im westlichen Wirtschaftssystem. Zwischen Krise und Neuorientierung. In: Carl Christian von Weizsäcker (ed.), *Staat und Wirtschaft*. Schriften des Vereins für Socialpolitik 102. Berlin: Duncker & Humblot, 15–44.
- Scharpf, Fritz W./Bernd Reissert/Fritz Schnabel, 1976: *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts.: Scriptor.
- Weiss, Carol, 1982: United States Welfare Policies and Sociological Theory. Paper to be presented at the 10th World Congress of Sociology. Mexico City.
- Wildavsky, Aaron, 1979: *Speaking Truth to Power. The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little.
- Willke, Helmut, 1981: Zur Steuerungsfunktion des Staates in hochkomplexen Gesellschaften. Manuscript. Köln.
- Windhoff-Héritier, Adrienne, 1980: *Politikimplementation*. Meisenheim: Hain.
- Wollmann, Hellmut, 1979: Implementationsforschung: Eine Chance für kritische Verwaltungsforschung? In: Hellmut Wollmann (ed.), *Politik im Dickicht der Bürokratie*. Leviathan Special Issue 3. Opladen: Westdeutscher Verlag, 10–17.

Corporate Actors in Public Policy* (1986)

1 Policy Analysis – A New Approach?

Late in 1984, the German Political Science Association organized a seminar to discuss whether the recent proliferation of policy studies signifies a major shift in political analysis that could change the very nature of the discipline (Hartwich 1985). As Fritz W. Scharpf put it on this occasion (1985: 164), traditional political science had been dominated by concerns of political philosophy, and in its more empirical part had focused on political institutions. The »institutionalists« had been and still are mainly interested in questions of power and legitimacy; they have typically not linked their analyses of the Polity to Policy, neglecting, as it were, the output-side of the political process. This powerful and dominant paradigm has been challenged before, notably by behaviourists and neo-Marxists. Today, however, policy analysis appears to be the major irritant because it seems to threaten the discipline with disintegration into a multitude of problem-oriented fields of study which are no longer integrated by a common frame of reference and largely devoid of theoretical potential.

Is this a correct portrayal of current trends in political analysis? There is no doubt that interest in policy analysis is growing, and that it is a new development – at least for German political science. A survey of the work of German political scientists conducted by Böhret (1985) has shown a significant increase of policy research in recent years. That this is nevertheless still a new field is reflected in the fact that among the sub-sections of the German Political Science Association, as well as among the classificatory categories

* Paper given at the Conference of the Norwegian Political Science Association in Bergen, May 21–23, 1986.

of the *Politische Vierteljahresschrift*, its official journal, *none* bears the title »Public Policy«. On the other hand, foreign policy figures both as a subsection and as a classificatory category; in connection with international relations, foreign policy – in contrast to domestic public policy – is a traditional field of political analysis.

But even if the growing interest in policy analysis is a recent phenomenon, it would still be a gross and impermissible exaggeration to call it a basically new paradigm in political analysis, as von Beyme has forcefully argued at the 1984 seminar (von Beyme 1985). In Germany, concern with policy dates in fact back nearly 200 years to the cameralists and the »Polizeywissenschaft«. It was only in the period of the liberal »Rechtsstaat«, when legitimate state interventions were – at least normatively – restricted to the two typical police functions of securing order within and security without, that earlier interest in public policy waned and the term »Polizey« came to mean, as is the case today in German, only police. When policy returned to be of scientific interest, Germans therefore found themselves with a vocabulary unable to express the difference between policy and politics – which we have solved by re-importing our old »Polizey« and using it in its present English form.

In the USA, concern with policy may not have such old historical roots, but policy analysis has a somewhat longer modern tradition. In view of the greater pragmatism of the Anglo-Saxon world, this is hardly surprising. From its beginning, policy research was meant to help decision-makers to design policies, and in this sense it was not only pragmatic, but also prescriptive in general outlook. The crisis of the US reform policies in the sixties which increased the felt need for policy advice, stimulated a veritable boom of policy studies. But because of its pronounced pragmatism, American policy analysis was felt to be of relatively low theoretical significance. Already in 1951 Lerner and Lasswell warned that

the policy approach is not to be confounded with the superficial idea that social scientists ought to desert science and engage fulltime in practical politics.
(Lerner/Lasswell 1951: 7)

American policy analysts have apparently heeded this advice and have made a case of opposing their kind of problem-oriented interdisciplinary research against the traditionalism of the dominant approach. Their quest for academic respectability was successful, as can be seen in a change of the classificatory system of the Biographical Directory of the American Political Science Association, to which von Beyme (1985: 10) has called attention. In

1968, this Directory had 27 sub-disciplines, of which only one referred to policy; not surprisingly, this was foreign policy. Only five years later, the multitude of sub-disciplines had been combined into eight larger sub-groups, and now one of the eight is called »public policy«.

The growing interest in policy studies spells neither the disintegration of traditional political science, nor does it mean a revolutionary change to a completely new theoretical paradigm. And yet something important has been happening. Increased attention to Policy rather than to Politics and the Polity means a shift from the input to the output side of the political system. The scientific interest in policy asserts implicitly that political institutions are not important as such, but for what they produce – that it is not enough to ask »who governs« but that one must also ask *how*. In Germany as well as in the USA, the first major concern of political scientists after the Second World War had been with the realization of certain core values of the political order. In Germany this was the stability of the new democracy, while in America power elite theorists like C. Wright Mills (1956) and pluralists like Truman (1951) discussed the distribution of power in society. A first major shift occurred when unorthodox forms of political action, the fear of political radicalization and the growth of new protest movements called attention to the impending »crisis of governability« (Hennis et al. 1977, 1979), where the ability of the state to safeguard its legitimacy and to maintain social order seemed at stake. Even here, however, the major problem still involved questions of power, of politics and the polity rather than policy. This changed where the debate turned to the growth and viability of the modern Welfare State. For the first time, public (domestic) policy became a major focus. In the discussion over public planning (which, in the USA, also assumed a rather pragmatic character, being concerned with techniques such as PPBS or with improving the informational basis of policy-making) and the effectiveness of public policy, the new concern became generalized, embracing now all areas of domestic policy.

There have also been significant changes *within* the field of policy analysis. Linked in what one might call an »attention cycle«, the early concern with improving the *design* of new policies motivated attempts to measure policy *effects*, which in turn stimulated the search for the reasons of the observed policy *failures*. In the course of this development, three connected, but distinctly separate research fields developed: Policy analysis in the narrower sense, i.e. dealing with design questions (for instance MacRae/Wilde 1979), evaluation research (e.g. Rossi et al. 1979), and implementation research (e.g. Mazmanian/Sabatier 1981; Mayntz 1980, 1983).

In the United States, attention started to shift from policy formation to implementation in the late sixties, when the much publicised failures of the »War against Poverty« alerted policy-makers and policy analysts alike. In Germany the focus began to shift only a little later. In the long period of Christian Democratic government, neo-Marxists had triggered a heated debate over the autonomy of the political system and its capacity to formulate and pursue policies which were not dictated by economic interests. After the Social-Liberal coalition government was formed in 1969 and started its program of social reforms, attention turned to the effective implementation of these policies. In a quickly growing flood of empirical case studies, the pre-conditions of effective policy implementation, or conversely the reasons for implementation deficits, have been identified. However, it became soon apparent that the implicit assumption of implementation research, i.e. that all is well if only the program gets implemented as designed, is misleading. Poor implementation can obviously ruin a well-designed policy, but even perfect implementation does not guarantee the realization of policy goals if the policy itself takes the wrong approach. This insight has motivated a return to questions of policy formation. In this way, the »attention cycle«, which started with policy design and moved on to questions of implementation and evaluation, seems to have returned to its beginning. However, the movement is dialectical and more correctly depicted by a spiral than by a circle. While there is renewed interest in questions of policy design, there is also growing interest in the process of policy formation. It is this last movement which I want to look at more closely. What is new here is not the interest in policy as such, but the kind of questions asked and the analytical frame of reference within which an answer is sought. The questions refer to the *determinants* of specific policies; they are of a more theoretical character than earlier concerns with policy formation. The analytical frame of reference is characterized by its emphasis on variables which other schools of thought have more or less neglected; it is a particular view of the *process* of policy formation.

2 Explaining Policy Decisions

Surveys of the relevant literature (Mayntz 1985; Schneider 1986) reveal a considerable variety of attempts to account for the characteristics of specific policies. They vary in their choice of the major explanatory variable, in the implied functional image of the state, in their more speculative or empirical orientation, and even in the way »policy« is conceptualized. Most schools of thought have concentrated on one particular explanatory variable, which they have sought either in the larger socio-economic context, in specific features of the political system, or in the characteristics of the political decision makers. In most approaches, substantive policy content, and in particular the intended distribution of costs and benefits, is of paramount interest. Often this is considered in rather general and merely qualitative terms, but sometimes quantitative indicators have been sought in the form of budget or expenditure indicators.

At least four different schools of thought can be distinguished which concentrate on the larger social context in explaining policy: functionalism, neo-Marxism, structuralism, and welfare state theory.

The functionalist approach is based on Talcott Parsons' theory of functional imperatives and functional subsystems in society. Policies are seen as functional contributions to the self-maintenance of society at large. Authors belonging to this school may differ as to the specific function attributed to the political subsystem, e.g. allocation of scarce values (Easton 1971) or production of collectively binding decisions (Luhmann 1971), but in each case policies as the output of the political subsystem are considered to be reactions to societal needs, and if the system survives this is proof that these needs have somehow been translated into policy decisions. Obviously, this view does not only de-personalize the process of policy formation, but it also seems to suggest that unless a society breaks down, existing policies *are* viable problem solutions.

Neo-Marxists focus on the macro-social power structure as major policy determinant. They tend to assign a merely instrumental role to political institutions and to deny political actors the power of effecting real choices. For them, policy content is shaped by dominant class interests. More sophisticated neo-Marxist approaches as that of Offe (1972) bear some resemblance to functionalism, in so far as existing policies are interpreted as functional contributions to the maintenance of a capitalist type of society.

The so-called structuralist approach has also Marxist roots (e.g. Poulantzas 1978; Althusser/Balibar 1972). This approach does not completely abstract from political actors, but assumes that their behaviour merely reflects and gives expression to the structurally determined power relations between big social groups.

The functionalist, neo-Marxist and structuralist approaches are theoretically grounded but remain speculative with respect to explaining specific policy decisions. In fact, they do not look at substantive policy content in much detail, and often *assume* shaping influences which in fact would need to be demonstrated. The emphasis on the macro-social context and the correlative disregard for political actors lend a deterministic flavour to these approaches; they point to hidden forces which make themselves felt over the head or behind the back of individual human actors.

These criticisms hold much less for the fourth macro-analytical approach. Welfare state theories focus on the substantive content of social policy decisions, especially the introduction of social security measures. They are empirical rather than speculative in orientation, and they also have a less deterministic view. While welfare state theories emphasize the stage of socio-economic development of a given country as major explanatory variable, they recognize that political factors like democratization or the existence and strength of labour parties also play a role. In fact, the relative weight of these two sets of variables is one of their major research interests (e.g. Wilensky 1975; Flora/Heidenheimer 1981).

In this respect the welfare state approach is related to an important quantitative research tradition in the USA, where, since the early sixties, political scientists correlated socio-economic variables such as degree of industrialization, per capita income, and urbanization on the one hand and political variables such as party competition, electoral participation and the apportionment of seats in the legislative bodies on the other hand with expenditure data of American state governments (Dye 1966; Sharkansky 1968). The finding that economic context factors correlate much more highly with spending profiles than the political variables considered, seems to have shocked American political scientists because it apparently forced them to conclude that politics does not matter for policy (Rakoff/Schaefer 1970). While subsequent methodological and theoretical considerations have shown this conclusion to be unwarranted, the debate made clear that a more differentiated, multi-factor approach was needed (e.g. Hofferbert 1974: 228).

In contrast to the various schools of thought which have emphasized context factors as determinants of public policy, several other approaches concentrate on the actors who make or directly influence policy decisions.

Elite theories see policy shaped by the interest of a specific, powerful group, though there may be important differences in the nature of the perceived elite. The dichotomous view of society of early elite theories, of which C. Wright Mills (1956) was representative, has given way to a more differentiated view of the power elite. Knoke's (1981) multiple-elites model, for instance, has in fact moved at least half way to a pluralist view, where policy formation is considered to be the outcome of a continuous struggle between big interest groups. Both the power elite perspective and the approach of early pluralism accord only reduced importance to political actors proper by perceiving the state either as the elite's »executive branch« or as just another power center among many. Even in Dahl's (1967) version of pluralist theory, the official policy-makers play only the role of mediator between conflicting group interests.

In contrast to both elite and pluralist approaches, the New Political Economy concentrates on the political actors in the narrower sense, i.e. parties, individual politicians, and high-level bureaucrats. Their assumed orientation is strictly utilitarian. Compared to the two previous approaches, which also expect policy decisions to reflect group interests, the New Political Economy is characterized by a much more pronounced rationalism. Policy decisions are viewed as (political) goods produced for a market, where the price is paid in the form of votes (e.g. Downs 1957). Policy choices thus seem to follow from cost-benefit considerations, and ideologies do not seem to play a role.

In contrast to the assumption of a calculating, rational approach in making policy decisions, other schools of thought have emphasized the ideological orientation of policy-makers, expressed in their political party affiliation, and their social origin, which presumably determines their more conservative or progressive inclination. While the influence of party ideologies (and hence of the ideological orientation of the governing party) on policy has been demonstrated especially in the field of social policy, the expectation that the social origin of policy makers finds a direct expression in policy decision has been largely disappointed (Czudnowski 1982).

An attitudinal factor which has recently attracted a growing amount of attention is political (and administrative) culture. Policy-makers in a given country are believed to share a certain intervention philosophy by virtue of their belonging to a specific national culture. American policy makers for

instance should accordingly display a general preference to rely on individual self-help and free market forces rather than the state. If there really is anything like a national intervention style, this should become visible as a kind of common denominator of the policies adopted in a given country. However, empirical tests of such an assumption have produced rather inconclusive results. To some extent, comparative policy studies have shown differences between countries which confirm what national stereotypes would have led one to expect (e.g. Jann 1983). But if one goes more into details and compares formal properties of policies, such as the generality or specificity of legal norms or the scope for discretionary action left to implementation agents, it becomes obvious that the differences between countries in a given policy area are often not very pronounced, and that there is considerable variance within countries from policy field to policy field (Mayntz/Feick 1982); in the aggregate, there is as much variation between policy fields as there is between countries (Mayntz 1985: 23). This does not only point once more to the necessity of a multi-factor approach in explaining policy decisions; it may also be necessary to revise the underlying assumption that »national culture« is a factor which impinges in a directly demonstrable way on policy.

3 Towards a New Approach in Explaining Policy

The brief survey of major approaches to the explanation of public policy decisions indicates a number of important theoretical deficits. Most obvious is probably the need to give up reductionist attempts to isolate »the« dominant factor; none of the factors singled out in the various approaches discussed can by itself explain given policies. Though arguments for or against the primacy of specific factors are at times theoretically instructive, what is needed is an integrated causal model. To obtain such a model, it is decidedly *not* enough to proceed in an additive way. The interrelationship of the various factors, the specific way in which they are linked together must rather be spelled out. This, however, is impossible unless policy formation is considered as a process where decision makers interact with each other over time.

A dynamic causal model of policy formation must start with the actors who participate in the collective decision process. All context and background factors must be linked to the decisions which specific actors take in a specific sequence. They become effective directly by shaping the prefer-

ences of decision makers, or more indirectly by determining the opportunities and constraints under which they operate. Thus, economic context factors influence the availability of resources, which in turn restricts policy options through a consideration of the financial viability of proposed measures. Constitutional norms and target group attitudes are similarly taken into consideration in order to avoid the subsequent revision of a statute by the constitutional court or wide-spread popular resistance to a policy. The indirect nature of the influence of context factors does not make them any less important. Socio-economic variables are generally considered to be particularly influential in shaping policy, even though their influence is only an indirect one. However, context factors can never have a determining influence: They shape preferences and narrow the range of feasible choices, but there is not point to point correspondence between them and the substantive content of specific policy decisions.

It is also important to realize that not all factors influence all aspects of a policy to the same extent. Social cleavage structures and the distribution of power in society are directly relevant for substantive policy goals, and particularly the intended distribution of costs and benefits, but are much less influential for the choice among different policy instruments or the degree of specificity with which rules are formulated. On the contrary, a specific cultural orientation of decision makers will find more easily expression in the choice among instruments, in the choice of responsible implementation agents, and in such formal characteristics as the generality or specificity of legal norms. Such differences have so far been rather neglected; their identification presupposes that the general and often vague meaning of »policy« is specified and its component parts, or analytical dimensions, identified.

In spite of their interest in substantive details, earlier case studies as well as comparative policy studies have apparently felt no need for a more formalized description of governmental interventions (e.g. Heidenheimer et al. 1983). Recently, however, various analytical schemes for the description of policies have been proposed (e.g. Jann 1983; Daintith 1984). Their categories tend to reflect the different cognitive interests of the scholars using them. Analytical schemes developed in the context of research on policy implementation put for instance great emphasis on a detailed categorization of operative rules which influence the behaviour of implementation agents (e.g. Mayntz/Lex 1982), while an interest in the legal system as a determinant of policy decisions suggests a classification of policy measures according to their legal source and status (Daintith 1984). There is obviously no one »best« way, but a useful analytical scheme for the description of a pol-

icy should at least distinguish between its objectives, the instruments chosen to implement them (e.g. regulatory norms, financial incentives etc.), and the concrete (legal) measures which put them into operational form – including the designation of implementation agents, due process rules, and internal control procedures.

Aside from their reductionist nature and the lacking specification of their dependent variable, the approaches to explaining public policies discussed in the previous section are deficient in other respects: They do not pay much attention to institutional variables, and they neglect the process character of policy formation. Of course, both have been *studied* by political scientists, but generally not with a view to explaining policy decisions.

The very fact that institutional and policy approaches can be seen as separate, if not opposed to each other, indicates that »institutionalists« have in general not paid much attention to the policy consequences of specific institutional arrangements. A book as that by Rose and Suleiman (1980), which analyses in detail the institutions of executive leadership in several countries, illustrated this prevalent orientation. There is only one notable exception to this rule, namely the neo-corporatist school of thought (e.g. Schmitter/Lehmbruch 1979), which occasionally relates the substantive content, especially of economic and labour market policies, to a specific institutional arrangement, a kind of bargaining and exchange system linking the state and major private corporate actors together. Still, the main message of neo-corporatism is the rejection of the similarly extreme, but otherwise opposed assumptions that policy is made only by politicians, or only by organized interest groups.

Whether this has been recognized or not, the characteristics of political institutions and the structure of the whole political action system should have a powerful influence on policy. A country's party system, type of government (presidential, cabinet etc.), and the effective roles which parliament and ministerial bureaucracy play in policy development should all affect policy content by influencing the relative power of different actors in different phases of the decision process. The institutional context also influences the strategies of core actors. Fritz W. Scharpf (1984) for instance has explained Austria's greater success in containing unemployment compared to that of Western Germany by pointing to institutional differences in the respective federal banks and collective bargaining arrangements. In addition, overall structural properties such as the relative openness of a political action system to the demands of organized and unorganized interests, or the relative concentration of decision-making power should influence such char-

acteristics of policy outputs as their responsiveness, timeliness, coherence, and re-active or pro-active nature.

What is true of political institutions also holds for the policy formation process: It has often been studied, but rarely in an attempt to account systematically for the form or content of public policies. There are, of course, numerous case studies which reconstruct the development of a specific policy decision or piece of legislation, but these are by and large descriptive historical accounts rather than contributions to a systematic theory. On the other hand there exist several more systematic attempts to study policy formation not as a process in the narrow sense of politics, i.e. the power struggle between specific parties, organized interests etc., but with respect to some more general process features. Some of these are normative phase models which depict policy formation as a rational decision or problem-solving process; these are of little interest where explanation rather than prescription is the goal. Potentially more relevant are empirically based process theories such as the »bureaucratic politics« (Allison/Halperin 1974), garbage can (March/Olsen 1976), conflict transformation (Nedelmann 1982), and reform cycle (Russ-Mohl 1981) models. But while these models isolate, describe, and explain important process features, they seem less interested to link these with the nature of policy outputs than in showing that, how, and why the reality of policy-making differs from the normative model of rational decision. The approach called »bureaucratic politics« emphasizes organizations as actors and shows how procedural routines, domain interests, and competition for power shape their strategic choices. A basic thesis of both the garbage can and the conflict transformation models is that in the course of the collective decision process, the initial problem (or conflict) becomes dissociated from the decision output. The reform cycle model finally shows how under certain conditions typical changes occur in the composition and structure of the action system which is formed around a policy issue, and how this propels the policy process through the phases of latency, mobilization, hyperactivity, and cooling-out. It seems clear that such process characteristics can be of decisive importance for policy output, not only in terms of substantive content but also – and maybe more importantly – with respect to its problem-solving capacity.

By implication, the preceding discussion of deficits points the way to a more promising and theoretically ambitious approach to the study of policy formation. Starting from the two elements which until now have been rather neglected in the causal analysis of policy decisions, i.e. institutions and process characteristics, such an approach seems in fact to be emerging at

present. There are case studies using it, such as Volker Schneider's analysis of the development of the German toxic chemicals law (Schneider 1986), or my own current study of the innovation process in modern telecommunication technology. There are also a number of theoretical contributions which spell out aspects of the approach. To these I would count Laumann and Knoke's framework for »concatenated event analysis« (Laumann/Knoke, 1982), Marin's attempt to formulate a theory of exchange processes in policy formation (Marin 1985), and Sabatier's effort to study strategic interaction and policy-oriented learning over time (Sabatier 1988) – to give a few examples. In important respects, this approach meets the criteria of the »new institutionalism« which Johan Olsen advocated only a few years ago (March/Olsen 1983). It is characterized by the attempt to show how specific policies (or socio-technical systems, for that matter) emerge through the interaction among a (possibly changing) set of actors who operate in a given (though not immutable) context. In this process, all of the factors identified in the more reductionist (and static) approaches come to bear on policy decisions; by observing *how* this happens, the *contingent* nature of their influence becomes visible. Since the core actors in the process are considered to be formal organizations rather than individuals or social groups like classes and elites, we may call it the corporate actor approach. In the final section of this paper, I shall try to summarize the main assumptions underlying this approach.

4 The Corporate Actors Approach in Policy Analysis

The corporate actor approach is based on the premise that *organized collectivities*, both public and private, have become the most important participants in processes of policy formation. Corporate actors are capable of producing unit acts which can be attributed to them rather than to specific individuals. The corporate actor approach neither ignores that individuals, singly or as unorganized collectivities, can influence policy formation, nor does it deny that it is individuals who make organizational decisions and that a change of incumbents in top positions can therefore significantly affect organization strategy. The interplay of individual and organizational properties in shaping corporate action is in fact an important research issue within this approach.

Corporate actors have a constitution which defines their legitimate domain, potential membership, and operational rules, but they are not believed to speak with a single voice. They are internally differentiated, and their actions are often the product of internal conflicts and power struggles. Like all organizations, corporate actors develop informal practices, a sense of group identification, and hence an interest in their own survival, growth, and domain expansion. Corporate actors are therefore not strictly and often not even primarily output-oriented; they engage in symbolic as well as defensive action, reciprocate favours, and may need to be prodded and provoked before they move. It is consonant with this perspective that the behaviour of corporate actors is typically analyzed in terms of *strategies*, rather than interests or goals. This permits to avoid misleading assumptions of rationality or goal orientation. Besides, strategies, being defined at the behavioural level, can be empirically observed, while interests and goals must normally be inferred, if not imputed.

The second major feature of the corporate actor approach lies in the importance assigned to the *structure of the action system*. Such a system, often called policy network or policy system, is constituted and delimited by a specific policy concern and can be described in terms of various kinds of internal linkages. In his analysis of the development of the toxic chemicals law, Schneider (1985) has for instance used network methodology to describe the communication and resource exchange relations among the participating actors, as well as the pattern of their joint memberships in various committees and boards. In this way he was able to identify focal actors, coalition structures, dependence relationships etc. which helped to explain why the policy options of specific actors won out in the end. Sabatier (1988) has ventured the hypothesis that advocacy coalitions tend to form around the options with regard to a given policy issue, and wants to trace the learning process which is triggered by their interaction. Policy systems can also be characterized in terms of general structural properties. Neo-corporatist bargaining structures, »iron triangles«, or Heclo's fragmented issue networks are familiar examples (Jordan 1981). Such structural properties are of evident importance for instance for the likely speed of reaching an agreement or the probability of a »garbage can« process occurring.

As soon as attention is paid to the interactions taking place in a policy formation process, the synchronic portrayal of structure is transformed into a diachronic analysis of process. Thus, *structural and dynamic aspects are closely linked* in the corporate actor approach. Neither the composition nor the structure of an action system are considered to be stable over time: New

actors may join while others drop out, peripheral and core actors can change places, and communication exchange is intensified or discontinued as coalitions emerge and are transformed. The process perspective is even extended to the »independent variable« policy. All static approaches with their dichotomous distinction between policy determinants and policy outputs seem to suggest a clear separability in time – as if the formation process would, at a certain point, end with the birth of a policy. In the process perspective of the corporate actor approach, policy is seen to emerge in a piecemeal fashion while the issue may change and agenda setting continues. Even the formal passage of legislation is an artificial cutting point in a policy formation process, which moves on from there to the next amendment. For this reason, Sabatier (1988) even prefers to speak of »policy change« instead of policy formation.

Policy formation processes are structured by *decision events*, which are characterized not only by the actors involved and by the decisions taken, but also by the *arena* where this takes place. Arenas are part of the institutional framework in which processes move. Within limits, actors can choose to which arena to carry an issue, and this can be an important part of their strategy. Schneider (1986) for instance has shown how the policy formation process leading to the German toxic chemicals law has been pushed forward by decision events at the European level when the issue seemed to be immobilized at the national level. Constitutional courts are another important arena in many policy formation processes.

The corporate actor approach does emphasize the proximate causes of policy, the factors which shape decisions more directly, but this does not mean that contextual factors are neglected. Features of the societal context influence the kind of action system which forms around a given issue, and it also influences the issue itself and the available options. In the telecommunications policy study which I mentioned before, we are for instance taking four context factors explicitly into account: available technology; legal norms which define the jurisdictions of core actors; economic factors such as branch structure, market shares and competitiveness of equipment producers; and features of governmental and departmental organization. In fact, by making the study internationally comparative, we are trying to find out whether and how differences in these context factors between countries are ultimately reflected in the features of the emerging socio-technical system. If there is such an influence, it will be possible to show how it is mediated through the strategies of corporate actors operating in differently structured national action systems. But it is not a foregone conclusion that variations in the con-

text factors mentioned will in fact lead to different results. It is equally possible that the introduction of modern telecommunications in different European countries leads over time and through processes of learning, imitation, and mutual adjustment to a convergence among the initially rather different socio-technical systems and the extent and form of their utilization.

It is not my intention to spell out the analytical framework of the corporate actor approach in any more detail, but even so it may have become evident that the emergence of this approach within political science is related to a more general paradigm shift in the social sciences. Especially in the European social science community, the earlier confrontation between structural-functionalists and neo-Marxists recedes into the background as a new confrontation between systems theorists and action theorists takes shape. Parallel to this, the methodological debate between positivism and dialectics is replaced by the criticism which proponents of a dynamic and processual perspective make of static structural types of analysis. But even for someone who, like myself, is an advocate of the new dynamic and actor-centered approach, it is easy to discern its methodological Achilles heel. This lies in the problem of generalizability. To put it simply: The dynamic and actor-centered approach may, with its emphasis on the contingent nature of social events, blind us to existing regularities, so that instead of producing empirically based theory we end up with nothing but detailed historical accounts. In this formulation one can recognize the familiar methodological debate about the idiographic or nomothetic nature of social science, which has only seemingly been decided in favour of the latter half a century ago. The corporate actor approach in political analysis does not aim to produce only history. It is theory-oriented and wants to draw general conclusions about the influence which the structure of an action system has on the policy formation process, about the impact of specific context features on strategies, and about the relationship between process features and the policy decisions taken. But this is only part of the story, only half of the truth: Social events *are* highly contingent, and we will therefore never be able to explain what actually happens and may happen in social reality if we only look for regularities and disregard the existing degrees of freedom for human action and in social events. The corporate actor approach is thus deeply linked to questions about the lawful or unlawful nature of social reality, and the human quest for gaining knowledge of it.

References

- Allison, Graham T./Morton H. Halperin, 1974: *Bureaucratic Politics. A Paradigm and Some Policy Implications*. In: Raymond Tanter/Richard H. Ullman (eds.), *Theory and Policy in International Relations*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 40–79.
- Althusser, Louis/Etienne Balibar, 1972: *Das Kapital lesen I*. Reinbek b. Hamburg: Rowohlt.
- Beyme, Klaus von, 1965: *Policy-Analysis und traditionelle Politikwissenschaft*. In: Hans-Hermann Hartwich (ed.), *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 7–29.
- Böhret, Carl, 1965: *Zum Stand und zur Orientierung der Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland. Ein Bericht für das 1. Wissenschaftliche Symposium der deutschen Vereinigung für politische Wissenschaft (November 1984) in Hannover*. In: Hans-Hermann Hartwich (ed.), *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 216–330.
- Czudnowski, Moshe M., 1982: *Does Who Governs Matter?* De Kalb, IL: Northern Illinois University Press.
- Dahl, Robert A., 1964: *Pluralist Democracy in the United States. Conflict and Consent*. Chicago: Rand McNally.
- Daintith, Terence, 1984: *Law as Policy Instrument. A Comparative Perspective*. Florence: European University Institute. (Später erschienen als Beitrag in: Daintith, Terence [ed.], 1988: *Law as an Instrument of Economic Policy. Comparative and Critical Approaches*. Berlin: de Gruyter, 3–55.)
- Downs, Anthony, 1957: *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper.
- Dye, Thomas, 1966: *Politics, Economics and the Public. Policy Outcomes in the American States*. Chicago: Rand McNally.
- Easton, David, 1971: *The Political System*. New York: Knopf.
- Flora, Peter/Arnold J. Heidenheimer (eds.), 1981: *The Development of Welfare States in Europe and America*. New Brunswick, NJ: Transaction Books.
- Hartwich, Hans-Hermann (ed.), 1965: *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Heidenheimer, Arnold J., et al., 1983: *Comparative Public Policy. The Politics of Social Choice in Europe and America*. New York: St. Martin's Press.
- Hennis, Wilhelm, et al. (eds.), 1977: *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung*, Vol. 1. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Hennis, Wilhelm, et al. (eds.), 1977/1979: *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung*, Vol. 2. Stuttgart: Klett-Cotta.

- Hofferbert, Richard I., 1974: *The Study of Public Policy*. Indianapolis: Bobbs-Merrill.
- Jann, Werner, 1981: *Kategorien der Policy-Forschung*. Speyerer Arbeitshefte 37. Speyer: Hochschule für Verwaltungswissenschaft.
- , 1983: *Staatliche Programme und »Verwaltungskultur«*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Jordan, A. Grant, 1981: Iron Triangles, Woolly Corporatism, and Elastic Nets. Images of the Policy Process. In: *Journal of Public Policy* 1, 95–123.
- Knoke, David, 1981: Power Structures. In: Samuel L. Long (ed.), *The Handbook of Political Behaviour*, Vol. 3. New York: Plenum, 275–332.
- Laumann, Edward O./David Knoke, 1982: *A Framework for Concatenated Event Analysis*. EUI Working Paper 39. Florence: European University Institute.
- Luhmann, Niklas, 1971: *Politische Planung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- MacRae, Duncan/James A. Wilde, 1979: *Policy Analysis for Public Decisions*. Belmont, CA: Wadsworth.
- March, James G./Johan P. Olsen, 1976: *Ambiguity and Choice in Organization*. Bergen: Universitetsforlaget.
- , 1983: The New Institutionalism. Organizational Factors in Political Life. Paper presented at the APSA meetings in Chicago.
- Marin, Bernd, 1985: *Generalized Political Exchange. Preliminary Considerations*. EUI Working Paper 190. Florence: European University Institute.
- Mayntz, Renate (ed.), 1980: *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*. Königstein/Ts.: Athenäum.
- Mayntz, Renate, et al., 1982: *Regulative Politik und politisch-administrative Kultur. Ein Vergleich von fünf Ländern und vier Interventionsprogrammen*. Forschungsbericht. Köln: Selbstverlag.
- Mayntz, Renate (ed.), 1983: *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- , 1985: The Determinants of Policy Decisions. Paper presented at the International Conference »Law and Economic Policy: Alternatives to De-Legalization«. Florence: European University Institute.
- Mayntz, Renate/Christa Lex, 1982: Voraussetzungen und Aspekte administrativer Praktikabilität staatlicher Handlungsprogramme. Wissenschaftliche Ausarbeitung im Auftrag des Bundesministeriums des Innern. Köln.
- Mazmanian, Daniel A./Paul A. Sabatier, 1981: *Effective Policy Implementation*. Lexington: Lexington Books.
- Mills, Charles Wright, 1956: *The Power Elite*. New York: Oxford University Press.
- Nedelmann, Birgitta, 1982: *Rentenpolitik in Schweden*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Offe, Claus, 1972: *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Poulantzas, Nicos, 1978: *Staatstheorie. Politischer Überbau, Ideologie, sozialistische Demokratie*. Hamburg: VSA-Verlag für das Studium der Arbeiterbewegung.

- Rakoff, Stuart H./Guenther F. Schaefer, 1970: Politics, Policy, and Political Science. Theoretical Alternatives. In: *Politics and Society* 1, 51–77.
- Rose, Richard/Ezra Suleiman (eds.), 1980: *Presidents and Prime Ministers*. Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- Rossi, Peter H., et al., 1979: *Evaluation. A Systematic Approach*. Beverly Hills: Sage.
- Russ-Mohl, Stephan, 1981: *Reformkonjunkturen und politisches Krisenmanagement*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Sabatier, Paul A., 1988: An Advocacy Coalition Framework of Policy Change within Subsystems: The Effects of Exogenous Events, Strategic Interaction, and Policy-oriented Learning over Time. In: *Policy Sciences* 21, 129–168.
- Scharpf, Fritz W., 1965: Plädoyer für einen aufgeklärten Institutionalismus. In: Hans-Hermann Hartwich (ed.), *Policy-Forschung in der Bundesrepublik Deutschland. Ihr Selbstverständnis und ihr Verhältnis zu den Grundfragen der Politikwissenschaft*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 171–180.
- , 1984: Economic and Institutional Constraints of Full-Employment Strategies: Sweden, Austria and West Germany (1973 bis 1982). In: John H. Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Clarendon Press, 257–290.
- Schmitter, Philippe/Gerhard Lehmbruch, 1979: *Trends Towards Corporatist Intermediation*. Beverly Hills: Sage.
- Schneider, Volker, 1986: *Politiknetzwerke. Die Analyse einer transnationalen Politikentwicklung am Beispiel der Formulierung und Umsetzung des bundesdeutschen Chemikaliengesetzes*. Dissertation. Florence: European University Institute.
- Sharkansky, Ira, 1968: *Spending in the American States*. Rand McNally: Chicago.
- Truman, David B., 1951: *The Governmental Process*. New York: Knopf.
- Wilensky, Harold L., 1975: *The Welfare State and Equality, Structural and Ideological Routes of Public Expenditures*. Berkeley: University of California Press.

Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme* (1987)

1 Ausgangsthese: Staatsversagen

Es sind nun etwa zwanzig Jahre, daß wir über das – zumindest partielle – Versagen des modernen Staates bei der Erfüllung seiner Aufgaben sprechen. Dabei kann man drei verschiedene Diskussionszusammenhänge unterscheiden, die sich grob auf drei zentrale Staatsfunktionen beziehen lassen, nämlich auf die Ordnungsfunktion, die Wohlfahrtssicherungsfunktion und die Gestaltungsfunktion. Bezogen auf die Ordnungsfunktion wurde vor allem in den 70er Jahren über die drohende *Unregierbarkeit* der westlichen Demokratien gesprochen (beispielhaft: Hennies et al. 1977, 1979). Die zweite, schon in den 60er Jahren angelaufene und auch heute noch mit unverminderter Intensität weitergeführte Diskussion wird durch das Stichwort *Krise des Wohlfahrtsstaates* bezeichnet. Auf die Gestaltungsfunktion schließlich bezieht sich die Diskussion über Ausmaß und Ursachen eines staatlichen *Steuerungsversagens*. Zwar überlappen sich diese drei Diskussionszusammenhänge insofern, als dabei wenigstens teilweise dieselben Probleme aus unterschiedlichen Gesichtswinkeln betrachtet werden, doch handelt es sich um deutlich unterscheidbare theoretische Ansätze.

Der Regierbarkeits-Ansatz betont Probleme bei der Durchsetzung politischer Herrschaft, Konformitätsmängel und erodierende Folgebereitschaft. Die vor allem angesprochenen Erscheinungsformen von Unregierbarkeit sind politische Radikalisierung, Abkehr vom Parteiensystem, Entstehen

* Eine erste, kürzere Fassung dieses Beitrags wurde auf der Tagung »Grenzen des Rechts. Limitations of Law« (Bielefeld, 28.2.–1.3.1986) vorgetragen. Die Diskussionen, die dort sowie im Kreise der Mitarbeiter des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung über dieses Referat stattfanden, waren für die Überarbeitung hilfreich; allen daran Beteiligten sei gedankt.

neuer sozialer Bewegungen und unorthodoxer Formen des Protestes, wachsende Kriminalität und die Tendenz zur Re-Privatisierung der Gewalt. Die Ursachen werden sowohl im gesellschaftlichen (z.B. Sozialisationsversagen, Verlust traditioneller Werte) wie im politischen Bereich gesucht, und zwar besonders im Parteiensystem, das bei der Willens- und Konsensbildung versagt, und im Regierungssystem, dessen Entscheidungsfähigkeit blockiert erscheint und das unfähig ist, den Vertrauensverlust der Bevölkerung und ihre wachsende Staatsverdrossenheit zu verhindern (z.B. Klages 1981).

Die Krise des Wohlfahrtsstaates erscheint demgegenüber zunächst im wesentlichen als Finanzkrise bzw. als Krise des Steuerstaates: Nicht die Wünschbarkeit einer umfassenden Daseinsvorsorge, sondern ihre Finanzierbarkeit angesichts ständig steigender Erwartungen wird zum Problem. Hinzu tritt allerdings sehr bald das mit der Expansion staatlicher Daseinsvorsorge verbundene Problem der wachsenden Bürokratisierung, womit sowohl Effizienzängel wie auch eine spezifische Form des Legitimitätsverlustes angesprochen sind, der sich in der Kritik an staatlicher Überregelung ausdrückt (zusammenfassend Gretschmann 1985).

Obwohl die Diskussion um den Wohlfahrtsstaat keineswegs beendet ist, genießt das Paradigma des Steuerungsversagens zur Zeit eine besondere Popularität.¹ Im Kern geht es dabei um die Behauptung, daß der Staat aufgrund inhärenter Schranken seines traditionellen Interventionsinstrumentariums nicht (mehr) in der Lage ist, die von ihm identifizierten ökonomischen und sozialen Probleme zu lösen und die gesellschaftliche Entwicklung in die gewünschte Richtung zu steuern, so daß es zur Verhinderung gefährlicher Fehlentwicklungen entweder notwendig ist, nach alternativen Steuerungsinstrumenten zu suchen oder aber die Ansprüche zentralstaatlicher Steuerung zu revidieren, wobei sowohl Alternativen *zum* Recht als auch alternative Rechtsformen diskutiert werden (Voigt 1985, 1986).

Die nachfolgenden Überlegungen beziehen sich speziell auf das Paradigma des Steuerungsversagens und hier insbesondere auf den – in dem skizzierten Argument unterstellten – Zusammenhang zwischen den *Ursachen* der aufgetretenen Steuerungsängel und der Eigenart der vorgeschlagenen Lösungsalternativen. Es versteht sich, daß auch im Bereich politischer Steuerung von möglichen Therapien sinnvoll erst gesprochen werden kann, wenn die Diagnose gestellt ist. Die heute besonders diskutierten Alternativen

1 Das läßt sich auch am Titel der jüngsten staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung in Speyer ablesen, die »Problemen der gesellschaftlichen Steuerung und Fehlsteuerung der Bundesrepublik Deutschland« gewidmet ist.

– Dezentralisierung oder Wechsel der Steuerungsinstrumente – müssen den Ursachen der festgestellten Steuerungsmängel angemessen sein. Tatsächlich scheint jedoch in der ganzen Diskussion über neue Ansätze gesellschaftlicher Steuerung der methodische Primat der Problemdiagnose vernachlässigt und immer sehr schnell mit der Spezifizierung von Lösungsansätzen begonnen zu werden. Gewiß *impliziert* im Grunde jeder Lösungsansatz eine bestimmte Problemdiagnose. Wenn dieser Zusammenhang jedoch nicht ausgesprochen und selber zum Gegenstand der Untersuchung gemacht wird, besteht die Gefahr, daß die steuerungstheoretische Begründung eines Reformvorschlages ungeprüft zur bloßen Rechtfertigung einer wertrationalen (normativen) Präferenz z.B. für Dezentralisierung wird. Anders gesagt: Es muß *auch* gefragt werden, ob die Suche nach Alternativen zum traditionellen politischen Steuerungsmodus wirklich primär durch die Erfahrung von *Steuerungsmängeln* motiviert wird. Sofern das nicht zutrifft und zwischen Reformstrategie und Problemursache kein gesicherter Zusammenhang besteht, ist die spätere Enttäuschung über die Unwirksamkeit einer möglichen Reform bereits vorprogrammiert. Ehe ich mich jedoch den behaupteten Gründen für aufgetretene Steuerungsmängel zuwende, scheint eine Präzisierung des Steuerungsbegriffs notwendig.

2 Zum Begriff der Steuerung

Die fast inflationäre Verwendung, die der Steuerungs begriff in jüngster Zeit in den Sozialwissenschaften erfahren hat, steht in bemerkenswertem Gegensatz zu seiner oft fehlenden und nur indirekt zu erschließenden Definition. Selbst Autoren, die den Steuerungs begriff in Buchtiteln verwenden, und bei denen er im Text ständig vorkommt, benutzen ihn zumeist undefiniert. Der Begriff der Steuerung scheint vielen Autoren offenbar nicht definitionsbedürftig.

Bis Ende der 60er Jahre wurde der Steuerungs begriff in der sozialwissenschaftlichen Literatur kaum benutzt. Eine Literaturrecherche des Informationszentrums Sozialwissenschaften² ergab, daß der Begriff der Steuerung bzw. einschlägige Begriffszusammensetzungen (z.B. Gesellschaftssteuer-

2 Durchgeführt vom IZ Sozialwissenschaften, Bonn, im Oktober/November 1985 im Auftrag des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung.

rung, Steuerungsprobleme, Steuerungsformen usw.) in der erfaßten sozialwissenschaftlichen Literatur (Soziologie ohne Wirtschaftssoziologie) 1970 zum ersten Mal im Titel einer Publikation auftauchte. Bis 1979 sind dann 37 entsprechende Titel, in den darauf folgenden fünf Jahren (1980 bis 1984 einschließlich) schon 43 Titel verzeichnet. Auch in der erfaßten politikwissenschaftlichen Literatur stammen die meisten einschlägigen Titel aus den 80er Jahren.³

Der Begriff der Steuerung wurde vermutlich zur Übersetzung des englischen Begriffs »control« in die deutsche Soziologie eingeführt und im wesentlichen in makrosoziologischen Zusammenhängen benutzt. In der Mikrosoziologie hat man sich damit geholfen, den Begriff »social control« recht und schlecht als soziale Kontrolle zu übersetzen und dann genau zu definieren, damit nicht irrtümlich »Überprüfung« darunter verstanden würde. In der Makrosoziologie spielte der Begriff »control« zunächst vor allem in systemtheoretischen Zusammenhängen eine Rolle; man denke hier insbesondere an Parsons' »control hierarchy«, die im Deutschen mit »Steuerungshierarchie« übersetzt wird. Ähnlich spricht man schon lange ohne weiteres von »Steuerungsmedien« (z.B. Willke 1982).

Vermutlich war es das Konzept der Steuerungsmedien, das zu der heute anzutreffenden Ausweitung des Begriffsinhalts geführt hat. Im politikwissenschaftlichen Kontext wurde der Steuerungsbezug zunächst enger, und zwar im Sinne der (Fähigkeit zur) konzeptionell orientierten Gestaltung der gesellschaftlichen Umwelt durch politische Instanzen verstanden. Da aber Parsons und Luhmann unter anderem auch das Geld zu den generalisierten Kommunikations- bzw. Steuerungsmedien rechneten, kam im deutschen Sprachbereich zunächst der Markt als eine alternative Steuerungsform ins Zentrum der Aufmerksamkeit (z.B. Gretschnann 1981). Neben Markt (Geld) und Staat (Macht, Recht) trat bald als dritte wichtige Steuerungsform die Gemeinschaft oder Solidarität (z.B. Hegner 1986). Eine darüber noch hinausgehende Begriffsentwicklung illustriert eine Arbeit von Kaufmann (1985), der von sozialer Steuerung spricht und darunter »erfolgreiche Handlungskoordination« versteht; folgerichtig sind für ihn nicht nur Markt, Hierarchie und Solidarität, sondern etwa auch Wahlsysteme und Kollegialität »reine Typen von sozialer Steuerung«.

3 Allerdings sind politikwissenschaftliche Publikationen aus der Zeit vor 1978 in der Datenbasis nur unvollständig erfaßt.

Im englischen Sprachbereich lief die Diskussion insofern ähnlich, als neben Politics (bzw. Hierarchy oder auch Bureaucracy) zunächst die Markets traten (etwa bei Lindblom 1977), die dann durch Solidarity (bzw. Community oder auch Clans) ergänzt wurden (z.B. Ouchi 1980), doch sprach man, auch als schließlich Associations (oder »private governments«) als vierte Form hinzukamen, eher von Formen oder Modellen der sozialen Ordnung als von »control« (charakteristisch: Streeck/Schmitter 1984). Tatsächlich verliert der Begriff der Steuerung an Schärfe und analytischer Differenzierungsfähigkeit, wenn man ihn ganz allgemein mit Handlungskoordination oder sozialer Ordnung gleichsetzt. Hier soll demgegenüber dafür plädiert werden, den Steuerungsbegriff wieder enger zu fassen und ihn durch eine Koppelung an die Akteursperspektive und damit einen handlungstheoretischen Ansatz gleichzeitig zu präzisieren. Die doppelte Verwurzelung des Steuerungsbegriffs sowohl in der allgemeinen Systemtheorie wie in eher handlungstheoretisch orientierten politikwissenschaftlichen Ansätzen hat nämlich zu bestimmten begrifflichen Unklarheiten geführt. So wird Steuerung manchmal als eine Art des Handelns, manchmal als Prozeß und manchmal als eine Systemfunktion verstanden. Außerdem kennzeichnet das hinzugefügte Adjektiv (politische Steuerung, gesellschaftliche Steuerung) manchmal ein Steuerungssubjekt, manchmal aber das Steuerungsobjekt.⁴

Knüpft man an die alltagssprachliche Verwendung des Steuerungsbegriffs an, der dort zunächst vornehmlich in technischen Zusammenhängen benutzt wurde (man steuert ein Auto, ein Schiff), dann heißt Steuerung nicht nur gezielte Beeinflussung, sondern ein System von einem Ort oder Zustand zu einem bestimmten anderen zu bringen.⁵ Steuerung in diesem Sinne setzt zunächst *ein Steuerungssubjekt* (einen Steuerungsakteur) voraus. Im sozialwissenschaftlichen Zusammenhang sind entweder Personen oder handlungsfähige soziale kollektive Steuerungssubjekte. »Der Markt« oder »die Solidarität« ist kein Steuerungsakteur. Allerdings können Marktprinzipien oder auch Gemeinschaftsbindung bewußt zu Steuerungszwecken *eingesetzt* wer-

4 Diese Ambiguität gilt weniger für Luhmann selbst, in dessen neuestem, der Erörterung des Konzepts sozialer Systeme gewidmeten Buch (1984) der Begriff der Steuerung keine zentrale Rolle spielt und entsprechend im Sachregister gar nicht vorkommt, als für diejenigen unter seinen Nachfolgern, die sich, wie Willke (1983), aus systemtheoretischer Perspektive mit staatstheoretischen Fragen befassen.

5 Dem entspricht auch die Definition in Meyers Großem Taschenlexikon (1981, Band 21, Mannheim/Wien/Zürich: Bibliographisches Institut, 120): »Steuerung = die Einstellung, Erhaltung oder Veränderung der Zustände eines Systems durch externe Festlegung einer oder mehrerer das Verhalten des Systems bestimmender Größen ohne Rückkoppelung.«

den, können also Steuerungsinstrumente sein. Die evolutive Herausbildung von Märkten oder Gemeinschaften wäre dagegen wohl eine Form der Handlungskoordination, aber keine Steuerung im Sinne des hier vorgeschlagenen Begriffs.

Da Steuerungshandeln sich typischerweise nicht in einzelnen Akten erschöpft, sondern in Form sich über Zeit erstreckender Handlungszusammenhänge abläuft, an denen zudem mehrere Akteure beteiligt sein können, verbietet es die Koppelung des Steuerungsbegriffs an die Akteursperspektive nicht, komplexe Steuerungsprozesse zum Untersuchungsgegenstand zu machen. Zumal wo ein soziales Kollektiv als Steuerungssubjekt fungiert, ist Steuerung – ganz ähnlich wie organisatorische Entscheidungsprozesse – von vornherein arbeitsteilig. Davon abgesehen suchen einzelne Steuerungsakteure auch Koalitionen einzugehen, müssen ihr Steuerungshandeln gegen Einflußversuche Dritter absichern usw. Allerdings bedeutet das Insistieren darauf, daß Steuern als Aktivität einem Subjekt zurechenbar sein muß, daß komplexe Interaktionszusammenhänge jeweils selektiv aus der Perspektive des Akteurs betrachtet werden, dessen Steuerungshandeln man untersuchen möchte. Das Handeln des Steuerungsobjekts erscheint aus dieser Perspektive vorzugsweise als Reaktion (Anpassung, Entzug, Gegenstrategien usw.), und zwar gleichgültig, ob es sich selbst als Objekt oder nicht seinerseits primär als Handlungssubjekt erfährt. Das heißt nichts anderes, als daß man mit dem Steuerungsbegriff bewußt eine hoch selektive Betrachtungsweise wählt – und sich der damit verbundenen Ausblendungen bewußt bleiben sollte. Gleichzeitig erlaubt es gerade diese enge Begriffsfassung, Steuerung besser z.B. von Konflikt- oder Koordinationsprozessen zu trennen.

Zum Begriff der Steuerung gehört weiter, daß das Steuerungsobjekt eine autonome Existenz besitzt, d.h. daß es sich in Abwesenheit des Steuerungseingriffs selbsttätig weiter entwickeln würde. Man könnte das auch so ausdrücken, daß das Steuerungsobjekt selbst ein System ist; durch die Steuerung soll seine *autonome Dynamik gezielt* geändert werden, sei es, daß eine bestimmte Struktur entgegen bestehenden Veränderungstendenzen bewahrt, ein spontaner Wandlungsprozeß umgelenkt oder auch eine aus sich heraus stabile Struktur verändert werden soll. Die Bindung des Steuerungsbegriffs an den – sehr weit verstandenen – Systemcharakter des Steuerungsobjekts dient vor allem dazu, Steuerung von lediglich punktuellen Eingriffen, aber auch von der Erschaffung, dem Aufbau oder der Konstruktion sozialer Gebilde zu unterscheiden.

Zum sozialwissenschaftlichen Begriff der Steuerung gehört neben Subjekt und Objekt weiter eine Intention bzw. ein Steuerungsziel (generell eine

bestimmte Zustandsänderung des als Steuerungsobjekt fungierenden Systems), der Einsatz von Maßnahmen, um das Steuerungsziel zu verwirklichen, sowie – als unerläßliche Voraussetzung der Maßnahmenwahl – eine Vorstellung der Wirkungsbeziehungen zwischen Steuerungsaktivitäten und -ergebnissen. Ausdrücklich nicht zu dem hier vorgeschlagenen Steuerungs-begriff gehört es, daß die Steuerung erfolgreich sei, d.h. der angestrebte Zielzustand auch tatsächlich erreicht wird. Selbst im Grenzfall von Steuerungsmaßnahmen, die bar jeglicher Wirkung bleiben, kann man in aktorbezogener Perspektive immer noch von Steuerungsversuchen sprechen, während aus der Systemperspektive keine Steuerung mehr vorläge. Das heißt, daß systematisch zwischen Steuerungshandeln und Steuerungswirkung getrennt werden muß. Die unterschiedslose Verwendung von »Steuerung« für beides verdeckt sprachlich das zentrale Steuerungsproblem, das in der durchaus prekären Beziehung zwischen Handeln und Wirkung liegt.

Der hier vorgeschlagene Steuerungs-begriff schließt nicht aus, daß der Steuerungsakteur selbst Teil des gesteuerten Systems ist. Voraussetzung für eine »Selbststeuerung« ist jedoch die Existenz einer ausdifferenzierten Steuerungsinstanz im System. Derartige Zuordnungsentscheidungen mögen gelegentlich schwierig sein, zumal die Steuerungsinstanz selbst ihre Tätigkeit durchaus als umweltbezogen erleben mag, wie das vermutlich für die politische Zentralinstanz gilt. Bezogen etwa auf Unternehmen, Dachverbände oder einen Verwaltungszweig führt die Vorstellung der Selbststeuerung dagegen kaum zu Schwierigkeiten.

Bei der Analyse komplexer Sozialsysteme, in denen es potentielle Steuerungsakteure auf mehreren Ebenen gibt, ist das Durchhalten einer einheitlichen Perspektive bei der sprachlichen Darstellung unbedingt erforderlich, um begriffliche Unklarheiten zu vermeiden. Dabei bietet es sich an, durchweg aus der Perspektive eines Steuerungs*subjektes* zu formulieren. Aus der Perspektive des zentralstaatlichen Akteurs betrachtet ist es dann unsinnig, von dezentraler Steuerung zu reden, denn für ihn bedeutet konsequente Dezentralisierung nicht Steuerung, sondern ganz im Gegenteil einen Steuerungsverzicht. Auch sollte man den Steuerungs-begriff nicht benutzen, um die freiwillige Handlungskoordination gleichberechtigter Akteure durch gegenseitige (horizontale) Abstimmung zu bezeichnen. Will man dafür einen eigenen Terminus, kann man anstatt von »Selbststeuerung« besser von »Selbstorganisation« sprechen (wobei dieser Begriff dann aber, anders als etwa bei von Foerster [1984], keine spontane, quasi nicht-intendierte Ordnungsbildung meint). Von *gesellschaftlicher* Selbststeuerung kann bei konsequenter Begriffsverwendung nur die Rede sein, wenn »die Gesellschaft« sich mittels

einer ausdifferenzierten Steuerungsinstanz selbst steuert – und das fällt praktisch mit der üblichen Vorstellung politischer Steuerung zusammen.

3 Grenzen der Steuerung

Die wachsende Popularität des Steuerungsbegriffs im nichttechnischen wissenschaftlichen Diskurs der Bundesrepublik ist sicher nicht nur das mehr oder weniger zufällige Ergebnis der Lösung eines Übersetzungsproblems, sondern spiegelt zugleich einen erhöhten politischen Steuerungsanspruch wider, der sich in den 60er Jahren zunächst in einer wachsenden Planungsorientierung der politischen Entscheidungsträger manifestierte. Die Erfahrung, daß angestrebte reformerische Veränderungen, zukunftsweisende Problemlösungen, ja selbst die Bewältigung akuter Krisen oft scheitern, konnte überhaupt erst auf dem Hintergrund eines gewachsenen Steuerungsanspruchs so bewußt werden und so enttäuschend sein. Schließlich ist die individuelle wie die kollektive Erfahrung des ohnmächtigen Ausgeliefertseins so alt wie die Menschheit selbst; die Gegenwart hat ihr allenfalls durch das Bewußtsein einer technisch gesteigerten menschlichen Zerstörungskraft einen besonderen Akzent verliehen (Salomon 1981).

Der Anspruch, daß die menschliche Gattung oder doch die nationalen Gesellschaften die eigenen Geschicke sollten lenken können, ist natürlich ebenfalls nicht neu. Im neuzeitlichen Europa gibt es diesen Anspruch mindestens seit der Aufklärung. Möglicherweise haben jedoch bestimmte Ereignisse nach dem Ende des zweiten Weltkrieges für kurze Zeit das Gefühl erzeugt, die Menschen seien tatsächlich zur kollektiven Steuerung der nationalen und internationalen Entwicklung fähig. In der Bundesrepublik gehört dazu das »Wirtschaftswunder«, das sehr schnell gerade nicht als Wunder, sondern als erfolgreich *gemacht* erschien, aber auch das klug-gemäßigte Verhalten der westlichen Alliierten gegenüber den Besiegten und die erfolgreiche politische Stabilisierung der neuen Demokratie. Umso größer mußte die Enttäuschung sein, daß sich die immerwährende Prosperität nur als kurzer Traum erwies und das Wirtschaftswunder damit zum nicht einfach wiederholbaren Effekt einer besonderen Faktorenkonstellation wurde (Lutz 1984). Kurz blieb auch der Traum erfolgreicher gesellschaftlicher Planung und daraus wachsender sozialer Harmonie.

Mit diesen Enttäuschungserfahrungen wurde politische Steuerung zum wissenschaftlichen Thema, und die Suche nach den Ursachen dessen, was

man auf dem Hintergrund früherer Hoffnungen als Steuerungsmängel identifizierte, motivierte bald auch die Suche nach erfolgreicherem, alternativen Steuerungsformen. Kritik richtete sich zunächst gegen den politischen Anspruch auf flächendeckende Planung, das Ideal einer sozusagen deterministischen Steuerung nach dem Befehlsmodell, und damit gegen die hoheitliche Form der Steuerung durch zentral gesetzte regulative Normen (charakteristisch: van Gunsteren 1976). Sicher war diese Kritik teilweise eher werturational als zweckrational begründet; die zeitliche Parallelität mit der lautstarken Artikulation aller Arten von Emanzipations- und Selbstbestimmungsansprüchen ist gewiß kein Zufall. Die Beobachtung, daß das eingesetzte politische Instrumentarium nicht die gewünschten Wirkungen erzielte, war deshalb jedoch nicht bedeutungslos; sie prägte vielmehr die Auswahl von Strategien zur Beseitigung der empfundenen Mängel.

Wenn politische Steuerung mittels regulativer Politik ihr Ziel verfehlt, dann kann es dafür verschiedene Ursachen geben. Regulative Politik kann zunächst scheitern, weil die normierenden Programme nicht implementierbar sind, sei es, daß die Vollzugsinstanzen die Normen nicht durchzusetzen vermögen (Implementationsproblem), sei es, daß die Adressaten die Befolgung verweigern (Motivationsproblem). Ganz andere Probleme werden offensichtlich aufgeworfen, wenn selbst im Falle einer erfolgreichen Beeinflussung des Adressatenverhaltens das Ausgangsproblem ungelöst bleibt oder im Zuge seiner Lösung massive unerwünschte Nebenwirkungen auftreten. Hierfür mag entweder das mangelnde Wissen des Gesetzgebers über steuerungsrelevante Wirkungszusammenhänge (Wissensproblem) oder aber die prinzipielle Unmöglichkeit verantwortlich sein, mit den der zentralen Steuerungsinstanz verfügbaren Instrumenten zielsicher steuernd in bestimmte Systemprozesse einzugreifen (Steuerbarkeitsproblem). In der Diskussion möglicher Lösungsansätze hat sich die – oft genug implizit bleibende – Diagnose der ausschlaggebenden Problemursache mehrfach verschoben und scheint sich heute auf Steuerbarkeitsprobleme zu konzentrieren.

Zur Zeit, als in der Bundesrepublik in den späten 60er und frühen 70er Jahren mit dem Aufbau von Planungseinheiten, Planungsverfahren und Informationssystemen für politische Entscheider begonnen wurde, hoffte man, die Wirksamkeit politischen Handelns dadurch verbessern zu können, daß man, wie es damals hieß, »den Apparat intelligenter« machte. Hier wurden also Wissensprobleme diagnostiziert, aber sie schienen durch mehr Information und eine erhöhte Informationsverarbeitungskapazität lösbar. Die Ursache der Wissensprobleme wurde eher beim Steuerungsakteur als in der Eigenart des Steuerungsobjekts gesehen.

Mit der Erfahrung, daß auch eine anscheinend gut geplante und auf Wirksamkeit bedachte Reformpolitik ihre Ziele verfehlen kann, verschob sich die Problemdiagnose zunächst zum »Vollzugsdefizit«. Charakteristisch hierfür war die Diskussion im Bereich der Umweltschutzpolitik, wo der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen Mitte der 70er Jahre einen Forschungsauftrag erteilte, um die Ursachen des vermeintlichen Vollzugsdefizits zu ermitteln (vgl. Mayntz et al. 1978). Die sich in der zweiten Hälfte der 70er Jahre immer mehr verbreitende Implementationsforschung lenkte die Aufmerksamkeit auf die beim Gesetzesvollzug entstehenden Probleme und machte deutlich, daß der staatliche Steuerungsakteur ein komplexes mehrstufiges Akteurssystem ist, in dem die nachgeordneten Behörden nicht nur als gleichsam neutrale Instrumente bei der Durchführung von Steuerungsmaßnahmen fungieren, sondern sowohl innerhalb zugestandener Handlungsspielräume wie auch in Verletzung oder Umgehung von Verfahrensnormen selber steuernd eingreifen. Der Implementationsprozeß selbst, so wurde dadurch deutlich, muß im Interesse wirksamer Zielverfolgung zum Steuerungsobjekt werden.

Die darauf reagierende Verwaltungs- oder auch Implementationspolitik läuft nicht notwendigerweise auf eine möglichst weitgehende Instrumentalisierung der Vollzugsträger hinaus. Es zeigte sich im Gegenteil, daß das Einräumen größerer Ermessensspielräume die Anpassung des Behördenhandelns an situative Besonderheiten begünstigen und so zu einer effektiveren Aufgabenerfüllung führen kann. Die partielle Dezentralisierung zu nachgeordneten Vollzugsträgern ist eine alternative Strategie zur Lösung des Wissensproblems: Nicht durch besser durchdachte zentrale Normsetzung, sondern durch die Möglichkeit zur stufenweisen Konkretisierung relativ allgemeiner Vorgaben, bei der das Wissen der Vollzugsträger vor Ort einfließen kann. Im Innenbetrieb der mehrstufig gegliederten Steuerungsinstanz bedeutet eine solche partielle Dezentralisierung hin zu nachgeordneten Vollzugsträgern natürlich einen teilweisen Steuerungsverzicht der höheren Instanzen, nicht jedoch im Verhältnis zu den Adressaten der Politik.

Die Implementationsforschung der 70er Jahre hat aber nicht nur auf Implementationsprobleme, sondern auch auf Motivationsprobleme aufmerksam gemacht, die die Wirksamkeit regulativer Politik beeinträchtigen. Titel wie »The limits of administration« (Hood 1976) und Bücher wie das von Bardach und Kagan (1982) sind für diese natürlich nicht nur in der Bundesrepublik stattfindende Diskussion kennzeichnend. Der immer wieder konstatierte Widerstand der Adressaten gegen jede Art restriktiver Verhaltensnormierung ist sicher kein neues Phänomen, könnte jedoch mit der wach-

senden Regelungsdichte wie auch mit den wachsenden Ansprüchen auf Selbstbestimmung in der Gegenwart zunehmen. Vor allem wurde deutlich, daß regulative Normierung prinzipiell kein Verhalten zu motivieren vermag, bei dem es auf Eigeninitiative, Innovation und positives Engagement ankommt. Infolgedessen wurden alternative Steuerungsformen, insbesondere die Verwendung von positiven und negativen finanziellen Anreizen sowie von Informations- und Überzeugungsprogrammen empfohlen. Entsprechend der wohl von Luhmann (1978, 1981: 94ff.) begründeten Praxis, Geld – und dann auch Informationen – als alternative Steuerungsinstrumente zu bezeichnen, setzen diese Versuche zur Behebung von Steuerungsmängeln bei der Wahl von Alternativen *zum* Recht an (kritisch hierzu Mayntz 1985). Auf jeden Fall sollen so vor allem Motivationsprobleme auf seiten des Adressaten staatlicher Intervention behoben werden. Auch die von Voigt (1986) vorgeschlagene Strategie der »kulturellen Rahmensteuerung« zielt darauf ab, die Folgebereitschaft der Adressaten zu erhöhen.

Die Wahl alternativer Rechtsformen scheint demgegenüber ein Lösungsansatz zu sein, mit dem auf sich erneut aufdrängende Wissensprobleme, vor allem aber auf Probleme der Steuerbarkeit reagiert wird. Die Quelle beider Probleme wird – und das ist das neue dieser Problemdiagnose – nicht mehr in der unzureichenden Intelligenz des Apparats, der mangelnden Entscheidungsfähigkeit der Regierungen oder der falschen Instrumentenwahl gesehen, sondern in der Eigenart des Steuerungsobjekts – und als solches fungieren jetzt nicht mehr bestimmte Kategorien von Personen, Haushalten oder Organisationen, sondern gesellschaftliche Teilsysteme wie Wirtschaft, Wissenschaft, Gesundheitswesen usw. Die interne Dynamik dieser Teilsysteme scheint sie für den Außenstehenden in doppelter Weise undurchdringlich zu machen, nämlich sowohl kognitiv wie hinsichtlich der Möglichkeit ihrer gezielten Beeinflussung. »Selbstreferenz und Eigendynamik der ausdifferenzierten gesellschaftlichen Teilsysteme«, so Teubner und Willke (1984: 5) »lassen eine zentrale politische Steuerung durch traditionelle Formen des Rechts immer weniger zu«. Wenn aber eine zielsichere politische Steuerung auf dem Wege der Vorgabe eines erwünschten Adressatenverhaltens sozusagen grundsätzlich nicht mehr zu erreichen ist, weil es keinen einfachen und einsehbaren Zusammenhang zwischen diesem Verhalten und der Veränderung von globalen Zielvariablen (gewünschten Systemeffekten) gibt, dann ist auch Folgebereitschaft oder Motivation nicht mehr das eigentliche Problem. Gleichzeitig wird das Wissensproblem für den zentralen Steuerungsakteur praktisch unlösbar, weil es unter den Bedingungen hoher Komplexität unmöglich ist, generalisierend und langfristig vorherzusagen, wel-

ches Verhalten spezifischer Akteure ein bestimmtes Problem auf Systemebene lösen würde. Unter diesen Umständen muß eine Strategie, die allein auf eine bessere wissensmäßige Fundierung zentralstaatlicher Interventionen abziele, von vornherein illusorisch erscheinen. Die zur Lösung des Steuerungsproblems vorgeschlagenen neuen Rechtsformen, vor allem die prozedurale Regelung (Offe 1975; Wiethölter 1982) und das reflexive Recht (Teubner 1982), laufen denn auch darauf hinaus, die selbständige Anpassungs-, Reaktions- und Problemlösungsfähigkeit der gesellschaftlichen Akteure zu erhöhen, d.h. sie zu motivieren und zu befähigen, in jedem Augenblick selbst auf die sich verändernde Situation zu reagieren. Für die Advokaten dieser Strategie soll das kein resignierter Rückzug zum Nachwächterstaat sein. Den gesellschaftlichen Teilsystemen wird ihre Autonomie nicht nur nolens volens belassen – sie erscheint im Gegenteil als ein positiver Wert, den es vor der unwissentlichen Zerstörung durch staatliche Steuerungsversuche zu schützen gilt (Teubner 1984; Teubner/Wilke 1984). Ein Programm der »Hilfe zur Selbsthilfe« läuft allerdings Gefahr, praktisch doch auf die Verlagerung von Steuerungsbefugnissen auf gesellschaftliche Akteure, auf eine Rückkehr zum liberalistischen Laissez-faire hinauszulaufen, was für die zentrale politische Instanz allemal einen Steuerungsverzicht bedeutet. Damit dieses nicht geschieht, muß entweder angenommen werden dürfen oder möglich gemacht werden, daß auf dem Wege gesellschaftlicher Selbstorganisation gelingt, was die zentrale politische Instanz nicht (mehr) leisten kann: die *Systemrationalität* zu sichern. Ganz deutlich spielen derartige Annahmen bei den derzeit in vielen Ländern populären Strategien der Deregulierung und Privatisierung eine Rolle, bei denen auf die altbekannten Kräfte des Marktes, den Anreiz (oder besser Stachel) der Konkurrenz und auf die Rationalität großer Organisationen gebaut wird, die im Interesse langfristiger eigener Bestandserhaltung auch die Systeminteressen nicht vernachlässigen werden. Die Advokaten neuer Rechtsformen sind hier weniger optimistisch (oder wirklichkeitsfremd). Sie meinen, es bedürfe der staatlichen Kontextsteuerung durch entsprechende Rechtsnormen, um den Erfolg der kollektiven gesellschaftlichen Problemlösung durch Selbstregelung und horizontale Koordination zu sichern.

Allerdings ist bislang recht unklar geblieben, wie das geschehen kann. Die prozedurale Regelung, durch die konfligierende gesellschaftliche Akteure zur geordneten Beilegung ihrer Differenzen gebracht werden sollen, ohne daß auf das Handlungsergebnis selbst Einfluß genommen wird, mag zwar Konflikte durch Kompromißbildung entschärfen, sichert aber keine adäquate Behandlung der ihnen zugrundeliegenden Systemprobleme. Das Konzept des

reflexiven Rechts scheint mit Vorstellungen der Globalsteuerung durch Rahmenvorgaben verwandt zu sein, die im Sinne von Informations- und Überzeugungsprogrammen oder von positiven und negativen Anreizen wirken, nur daß diese sich nicht auf ein bestimmtes Adressatenverhalten, sondern eher auf die Erreichung von auf der Makroebene definierten Zielzuständen beziehen. Um solche Rahmenvorgaben machen zu können, bedürfte es aber wohl all des Wissens, dessen Nichtverfügbarkeit zunächst konstatiert wurde.

4 Verselbständigung und Steuerbarkeit gesellschaftlicher Teilsysteme

In dieser Situation mag es der Mühe wert sein, die Prämisse dieser Lösungsansätze einmal näher zu betrachten und insbesondere zu erörtern, ob eine wachsende selbstreferentielle Abschließung gesellschaftlicher Teilsysteme zentrale Steuerungsversuche tatsächlich zunehmend ins Leere laufen läßt, weil die Prozesse im Teilsystem auf diese Weise undurchschaubarer und dem direkten äußeren Zugriff unzugänglich werden. Dabei ist zwischen dem behaupteten Tatbestand und seiner Begründung sorglich zu trennen.

Unbestreitbar ist, daß mit dem Entstehen hochgradig differenzierter Gegenwartsgesellschaften und der für sie charakteristischen funktionellen Teilsysteme die Komplexität der funktionellen Interdependenzen und kausalen Vernetzungen gewachsen ist. Die Folge sind schwer abschätzbare Fern- und Nebenwirkungen, die durch weiträumige Output-Input-Verflechtungen zwischen zahlreichen Akteuren entstehen, aber auch das Auftreten von Kumulations- und Aggregationseffekten, die beim Überschreiten kritischer Schwellenwerte unerwünschte und eventuell sogar kontra-intuitive Wirkungen zeitigen. Viele der Wirkungsbeziehungen, die dabei eine Rolle spielen, sind – wie sich am Beispiel von Umweltschädigungen anschaulich illustrieren ließe – selbst keineswegs neu, nur blieben sie bislang unter der kritischen Marke. Insofern tragen auch die Massierung bestimmter menschlicher Aktivitäten und die technisch enorm gesteigerten Handlungsmöglichkeiten dazu bei, die autonome soziale Dynamik als gefahrenträchtig und schwer durchschaubar erscheinen zu lassen. Steuerungsobjekte, die den Charakter vernetzter Systeme haben (Vester 1983), präsentieren evidente kognitive und manipulative Probleme. Die kognitiven Schwierigkeiten und wie menschliche Akteure darauf reagieren, beginnen wir zu verstehen (Dörner et al. 1983). Auch so-

zialwissenschaftlich hat man auf die angesprochenen Probleme zu reagieren begonnen (z.B. Forrester 1971; Boudon 1977; La Porte 1975), ohne daß man sagen könnte, wir durchschauen die Dynamik derartiger Systeme bereits hinreichend. Die Theorie selbstreferentieller und autopoietischer Systeme (Luhmann 1984), auf die die Advokaten »neuer« Rechtsformen sich vorzugsweise stützen, führt hier kaum weiter; sie scheint eher zu einer falschen Diagnose der real existierenden Steuerbarkeitsprobleme zu verleiten.

Zunächst einmal ist die operative Geschlossenheit, die in der »basalen Zirkularität« der Selbstreproduktion liegt, zumindest im oben entwickelten Begriffsverständnis gar kein *Steuerungsproblem*, sondern höchstens ein Problem für Ansprüche der zentralen *Erzeugung* von sozialen Einheiten und Abläufen – ein Allmachtsanspruch, den selbst machtbesessene Politiker wohl kaum jemals erhoben haben. Politische Steuerung beansprucht allenfalls, in selbstreproduktive Prozesse bewahrend oder lenkend *einzugreifen*, falls ihr (erwünschtes) Funktionieren gefährdet erscheint oder falls ihre Funktionsweise problematische Folgen hat. Dem steht jedoch die »basale Zirkularität«, in der z.B. Zahlungen Zahlungen, Rechtshandlungen Rechtshandlungen und wissenschaftliche Kommunikationen wissenschaftliche Kommunikationen hervorbringen (und damit die operative Geschlossenheit der entsprechenden Systeme Wirtschaft, Recht und Wissenschaft bedingen sollen), nur scheinbar entgegen. Nur eine Soziologie, die gleichsam nach dem Prinzip der Dame ohne Unterleib soziale Systeme auf bloße Kommunikationen verkürzt und sie damit ihres realen Substrats und aller faktischen Antriebskräfte beraubt, kann nämlich meinen, daß es wirklich Kommunikationen einer bestimmten Art sind, die andere Kommunikationen derselben Art *erzeugen*. Wer (mit von Foerster 1984: 4) neben der kommunikativen die »energetische« Dimension von Systemprozessen betont, wird dagegen zwar zustimmen, daß z.B. wissenschaftliche Kommunikationen von anderen wissenschaftlichen Kommunikationen angeregt und inhaltlich mehr oder weniger stark bestimmt werden, aber *erzeugt* werden sie für ihn allemal von sozial Handelnden, und zwar in einem höchst voraussetzungsvollen Prozeß. Die durchaus erkennbaren realen Voraussetzungen dafür, daß tatsächlich z.B. Zahlungen an Zahlungen und Rechtshandlungen an andere Rechtshandlungen anschließen, zeigen in der Kontingenz des *Ob* und des *Was* solcher Anschlüsse zugleich die möglichen Einbruchstellen für eine gezielte Beeinflussung auf. Und da Menschen in den Sprachen verschiedener Teilsysteme sprechen können, gibt es auch keine prinzipielle Schranke für die intersystemische Kommunikation infolge medialer Inkompatibilität: Zahlungen »sind« keine wissenschaftlichen Kommunikationen, aber über den Forscher, dem

sie geboten oder vorenthalten werden, beeinflussen sie ohne weiteres, ob bestimmte wissenschaftliche Aussagen gemacht werden (können) oder nicht.

Damit wird natürlich nicht bestritten, daß soziale Teilsysteme unter bestimmten Voraussetzungen fähig sind, ihre eigenen Grenzen zu setzen, daß sie Eingriffe von außen aktiv abwehren bzw. sich ihnen entziehen können, und daß sie dazu neigen, Selbsterhaltung, Wachstum und Ressourcenschonung über die Produktion von Leistungen für andere zu stellen und letzteres für ersteres zu instrumentalisieren. Diese Phänomene sind aus der Organisationssoziologie, aber z.B. auch aus der Analyse politischer Institutionen (und nicht zuletzt aus der eigenen Erfahrung im Wissenschaftsbereich) bekannt. Bezogen auf die jeweiligen Leistungserwartungen, die an solche Systeme gestellt werden, werden sie – jedenfalls jenseits eines bestimmten Schwellenwertes – als Entartungserscheinungen erlebt. Diese Verselbständigungstendenzen sind jedoch das *Produkt erkennbarer Handlungsstrategien identifizierbarer Akteure*, die in bestimmten strukturierten Situationen agieren. Die als solche unbestrittene Resistenz gesellschaftlicher Regelungsfelder gegen staatliche Steuerung würde demzufolge an den gewachsenen Machtressourcen und der kollektiven Handlungs- und daher auch Widerstandsfähigkeit hochgradig institutionalisierter und organisierter sozialer Teilsysteme, nicht aber an ihrer selbstreferentiellen Geschlossenheit liegen, die den Durchgriff auf die im Teilsystem handelnden Akteure aus Gründen medialer Inkompatibilität erschwert.

An diesem Punkt des Arguments stellt sich allerdings die Frage, ob sich hochgradig institutionalisierte und organisierte soziale Teilsysteme tatsächlich und unter allen Umständen einer zentralen politischen Steuerung mehr oder weniger entziehen. Mit der institutionellen Verfestigung sozialer Teilsysteme und insbesondere mit der Herausbildung einer mehrstufigen Binnenstruktur und damit von handlungsfähigen Akteuren höherer Ordnung (Organisationen, Verbänden, Dachverbänden, Organisationsverbänden) steigt zunächst ihre Fähigkeit zur Selbststeuerung oder doch mindestens zur Selbstorganisation. Die überlegene Handlungsfähigkeit von mächtigen und sich unüberhörbar artikulierenden Akteuren führt dazu, daß das in komplexen Systemen unvermeidliche Auftreten unerwünschter Fernwirkungen, negativer Externalitäten und bedrohlicher Aggregateffekte von den jeweils Betroffenen nicht nur bemerkt und erlitten wird, sondern daß mehr oder weniger wirksame Gegenmaßnahmen eingeleitet werden können. Was aber die so verstandene Selbstorganisationsfähigkeit und die Fähigkeit zur lateralen Abstimmung mit anderen, ähnlich organisierten gesellschaftlichen Teilberei-

chen erhöht, muß nicht zwangsläufig die politische Steuerbarkeit mindern, sondern kann sie ganz im Gegenteil ebenfalls erhöhen.

So weist Kaufmann (1985: 31–32) etwa darauf hin, daß in größeren, intern differenzierten Organisationen der gesamte Interaktionsstil für rechtsförmige Regelungen besonders offen sei, so daß man bei ihnen geradezu von einer Affinität zur rechtlichen Regelung ausgehen könne. Auch die Tatsache, daß Organisationen infolge entsprechender struktureller und prozeduraler Vorkehrungen in ihrem Handeln tendenziell rationaler und damit auch berechenbarer sind als das Ergebnis kumulierender bzw. aggregierter Individualhandlungen, erhöht die Steuerungsmöglichkeiten. Wichtig sind vor allem auch die besseren Artikulationschancen, die Organisationen im Vergleich zu einem Massenpublikum von Individuen besitzen und die ganz wesentlich mit ihrer Größe, Macht und geringen Zahl zusammenhängen. Für die politische Willensbildung ist schon lange auf die bessere Chance organisierter Interessen hingewiesen worden, sich im Prozeß der Programmentwicklung zu Gehör zu bringen. Die Implementationsforschung hat dies für die Phase des Programmvollzugs bestätigt. Die Abschwächung oder Brechung der zentralen politischen Steuerungsimpulse im Vollzug, die generell in Richtung auf eine Anpassung nicht einmal so sehr an die Interessen als vielmehr an die Handlungsrestriktionen der Adressaten läuft, läßt sich insbesondere in den Interaktionen zwischen Verwaltungsbehörden und größeren Unternehmen nachweisen (Klitzsch 1986). Da unmittelbare Kontakte und vor allem direktes Bargaining sehr viel seltener sind, wenn Einzelpersonen oder Haushalte an die Stelle von Organisationen treten und damit die Zahl der Adressaten im jeweiligen Zuständigkeitsbereich einer Behörde sprunghaft wächst, kommt auch in der Umsetzungsphase zentralstaatlicher Steuerung die spezifische Eigenrationalität hochorganisierter funktioneller Teilsysteme besonders nachdrücklich zur Geltung.

Ein positiver Zusammenhang zwischen Selbstorganisationsfähigkeit, organisierter Verhandlungsfähigkeit und Steuerbarkeit eines gesellschaftlichen Teilsystems bildet vor allem die Grundlage der neokorporatistischen Form politischer Steuerung, die zumindest im Hinblick auf bestimmte ökonomische Systemziele als besonders erfolgreich gilt (z.B. Schmitter 1981; Schmidt 1982; Cameron 1982). Auf diesen Zusammenhang bezieht sich auch Wilensky wenn er konstatiert, daß gerade die Wohlfahrtsstaaten

with more corporatist bargaining structures have been able to combine good economic performance and high levels of taxing and social spending with relatively little political uproar ... (Wilensky 1983: 57)

Daß es sich hier *nicht* einfach um die Substitution politischer Steuerung durch »private Regierungen«, den schon erwähnten vierten Typus sozialer Ordnungsbildung (nach Hierarchie, Markt und Solidarität) handelt, betonen auch Traxler und Vobruba mit ihrer Feststellung, die besondere Verpflichtungs- und Problemlösungsfähigkeit der organisierten Sozialpartnerschaft beruhe auf einem

komplexen wechselseitigen Ressourcentransfer zwischen Staat und Verbänden im Rahmen ihrer Kooperation. Die Entlastung des Staates in seinen Regulierungsaufgaben geht einher mit der Hilfestellung des Staates bei der Lösung der Organisationsprobleme der Verbände. *Die in der ordnungspolitischen Diskussion häufig anzutreffende Dichotomisierung zwischen Selbststeuerung und Staatsintervention wird damit obsolet.* (Traxler/Vobruba 1985: 19; Hervorh. d. Verf.)

Hinzuzufügen ist, daß diese Form von Steuerung sich auch von dem Lösungsvorschlag des »reflexiven Rechts« (Teubner/Willke 1984) unterscheidet, bei dem der Akzent auf der *rechtlichen* Rahmensetzung für im übrigen sich selbst überlassene Teilsysteme liegt. Dagegen besteht eine Verwandtschaft zu den von Willke davor (1983) propagierten Verhandlungssystemen. Nun besitzen jedoch keineswegs alle Politiksektoren den Charakter mehr oder weniger stark durchorganisierter Teilsysteme. Im Vergleich zu den relativ festgefühten neokorporatistischen Strukturen oder den »iron triangles« ist die Konsens- und Entscheidungsfähigkeit bereits in den als offene und fragmentierte »issue networks« darstellbaren Regelungsfeldern geringer, obwohl auch hier noch – mehr oder weniger große – Organisationen als hauptsächliche Akteure auftreten (Heclo 1978; Jordan 1981). Angesichts dessen ist es ganz folgerichtig, wenn zentrale politische Instanzen den gezielten Aufbau besser strukturierter Policy-Netzwerke aus öffentlichen und privaten Organisationen geradezu als Steuerungsstrategie einsetzen, wie es Sharpe (1985) für Großbritannien feststellte. Allerdings verleiht die Existenz einzelner advokatorisch tätiger Verbände z.B. dem Regelungsfeld der Jugendpolitik oder der Familienpolitik nicht schon eine dem Erziehungs-, Forschungs- oder Wirtschaftssystem vergleichbare Binnenstruktur; Verhandlungssysteme und ein über sie laufendes »mutual adjustment« sind denn hier auch keine erfolgsträchtige Steuerungsstrategie. So hält Tyrell (1979: 55) das Familiensystem aufgrund seiner hochgradig fragmentierten segmentären Struktur auch für politisch besonders schwer steuerbar. Dasselbe gilt für Regelungsfelder, die die Binnenstruktur der von Melucci (1984) beschriebenen »aree di movimento« besitzen – ausgedehnte Netzwerke aus einzelnen formell verfaßten Einrichtungen (z.B. Dienstleistungszentren), kleinen infor-

mellen Gruppen und lockeren Geflechten aus Bekannten, die durch das Zusammentreffen an bestimmten Orten verbunden werden. Derartige soziale Netzwerke oszillieren zwischen Latenz und Aktivismus und konstituieren sich lediglich fallweise als kollektive Akteure, um sich dann erneut zu verflüchtigen.

Ein hoher Grad an formeller Organisiertheit ist natürlich nicht die einzige Voraussetzung von Steuerbarkeit; andere Faktoren müssen hinzutreten, und je nach den konkreten Bedingungen kann ein hoher Organisationsgrad im Regelungsfeld die Steuerbarkeit auch beeinträchtigen. Eine einfache Umkehrung der These von der größeren Resistenz hochgradig organisierter Regelungsfelder gegen politische Steuerung wäre in dieser Allgemeinheit ebenso falsch wie die These selbst. Eine handlungsfähige Organisation sektorspezifischer Interessen kann selbstverständlich auch genutzt werden, um Veto-Macht auszuüben und gesellschaftliche Problemlösungen zu blockieren, und selbst wenn verhandelt wird, kann entweder eine problemlösende Entscheidung oder die Konsensbildung verfehlt werden. Schmitter (1984: 31) selbst spricht deshalb auch davon, daß die Austauschbeziehungen in assoziativ-korporativen Ordnungen recht instabil sein können, während Traxler und Vobruba (1986: 20) spezifischer auf das Dilemma hinweisen, daß bei diesem Steuerungsmodell die Erfordernisse der Verpflichtungs- und der Problemlösungskapazität in Konkurrenz zueinander treten: Steuerungsinhalte, auf die sich die beteiligten gesellschaftlichen Akteure leicht verpflichten ließen, lösen öffentliche Probleme kaum; auf Entscheidungen, welche öffentliche Probleme lösen könnten, lassen sie sich aber nur schwer verpflichten.

Auf welchen strukturellen Voraussetzungen die Steuerbarkeit eines sozialen Teilsystems im positiven Sinne beruht, ist beim gegenwärtigen Stand der Theoriebildung nicht generell zu sagen. Sicher gehören zu den steuerungsrelevanten Merkmalen u.a. der Zentralisierungsgrad, vorgängig existierende (oder fehlende) Kommunikationsbeziehungen und die Polarisierung oder Normalverteilung bestimmter Präferenzen unter den Akteuren – Dimensionen, die Knoke und Laumann (1982) zur Beschreibung der Binnenstruktur von Politiksektoren entwickelt haben. Wichtig könnten auch die »Technizität« und der Professionalisierungsgrad in einem Regelungsfeld sein; auf diese Merkmale haben Scott und Meyer (1982) in einem ähnlichen Zusammenhang hingewiesen. Von erkennbarer Bedeutung für die Steuerbarkeit eines Teilsystems ist es schließlich, daß die dort vorhandenen Organisationen, die als Ansprechpartner und Adressaten im politischen Prozeß fungieren können, tatsächlich die für seine autonome Dynamik zentralen Handlungs- und Kommunikationszusammenhänge strukturell abbilden. Wenn also etwa nicht-

organisierte Scientific Communities, ausufernde lockere Netzwerke von Forschern einer Spezialdisziplin, für die Entwicklung von Wissenschaft ausschlaggebend sind, dann erschwert das den zielsicheren Zugriff einer Forschungspolitik, die auf einem Dialog mit Forschungseinrichtungen und Förderungsinstitutionen beruht, die nicht auf der Basis disziplinärer Differenzierung organisiert sind.⁶

Zusammengefaßt läßt sich also argumentieren, daß die unbestreitbaren Steuerbarkeitsprobleme weniger mit dem grundsätzlich autopoietischen Charakter sozialer Teilsysteme als (1) mit der besonderen Dynamik komplex strukturierter Gesellschaften und (2) mit der Widerstandsfähigkeit durchorganisierter Regelungsfelder zusammenhängen – daß aber gerade die organisierte Handlungsfähigkeit gesellschaftlicher Akteure *unter bestimmten Voraussetzungen* eine politische Steuerung wie auch die Lösung der aus der sozialen Komplexität erwachsenden Realprobleme *begünstigen* kann. Dabei kommt es weniger auf die Art der Interventionsinstrumente als auf eine besondere Organisationsform der Politikentwicklung an, die sicherstellt, daß nicht nur Informationen über Bedürfnisse und Bedenken der Akteure im Regelungsfeld, sondern vor allem auch Hinweise auf zu berücksichtigende Nebenwirkungen, Interdependenzen, emergente Probleme usw. in die Entscheidungsfindung eingehen. Organisierte gesellschaftliche Akteure fungieren in dieser Hinsicht wie ein Netz von Sensoren oder Beobachtungsstationen; die Verfügung über das notwendige Systemwissen könnte insofern wenigstens zu einem guten Teil eher ein Organisations- als ein Theorieproblem sein. Allerdings ist ein auf Interessen und artikulierte Bedürfnisse von umrissenen Personengruppen fixiertes Aufmerksamkeitsraster, wie es der politische Prozeß fast zwangsläufig induziert, hier keine günstige Voraussetzung.

Wenn aber sowohl die kognitiven wie die auf die Durchsetzung system-rationaler Entscheidungen bezogenen Voraussetzungen im wesentlichen in strukturellen Merkmalen politischer Regelungsfelder zu suchen sind, wird deren evidente Unterschiedlichkeit nicht nur zu einem praktischen, sondern zunächst zu einem theoretischen Problem. Hochgradig organisierte, lose vernetzte und stark fragmentierte Regelungsfelder stellen nicht nur verschiedene Steuerungsanforderungen; sie bieten auch ganz verschiedene Steuerungschancen. Insofern ist die jüngste Wendung in der Diskussion über Mängel politischer Steuerung ausgesprochen fruchtbar, lenkt sie die wissenschaftli-

6 Diesen Hinweis verdanke ich Rudolf Stichweh.

che Aufmerksamkeit doch auf die in der systemischen Eigenart eines Regelungsfeldes liegenden Voraussetzungen und Schranken staatlichen Handelns.

Literatur

- Bardach, Eugene/Robert A. Kagan, 1982: *Going by the Book. The Problem of Regulatory Unreasonableness*. Philadelphia: Temple University Press.
- Boudon, Raymond, 1977: *Effets pervers et ordre social*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Cameron, David R., 1982: Social Democracy, Corporation, and Labor Quiescence. The Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society. Manuskript. New Haven, CT: Yale University.
- Dörner, Dietrich, et al., 1983: *Vom Umgang mit Unbestimmtheit und Komplexität*. Bern: Huber.
- Foerster, Heinz von, 1984: On Self-Organizing Systems and their Environments. In: Heinz von Foerster, *Observing Systems*. Seaside, CA: Intersystems Publications, 2–22.
- Forrester, Jay, 1971: Planung unter dem dynamischen Einfluß komplexer sozialer Systeme. In: Volker Ronge/Günter Schmiege (Hrsg.), *Politische Planung in Theorie und Praxis*. München: Piper, 81–90.
- Gretschmann, Klaus, 1981: *Steuerungsprobleme der Staatswirtschaft*. Berlin: Duncker & Humblot.
- , 1985: The Welfare State and Institutional Learning. In: Jef Vuchelen (Hrsg.), *Public Administration in a Modern Welfare State*. Maastricht: European Institute of Public Administration.
- Gunsteren, Herman R. van, 1976: *The Quest for Control. A Critique of the Rational-Central-Rule Approach in Public Affairs*. London: Wiley.
- Heclo, Hugh, 1978: Issue Networks and the Executive Establishment. In: Anthony King (Hrsg.), *The New American Political System*. Washington, DC: American Enterprise Institute, 87–124.
- Hegner, Friedhart, 1986: Solidarity and Hierarchy. Institutional Arrangements for the Coordination of Actions. In: Franz-Xaver Kaufmann et al. (Hrsg.), *Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector*. Berlin: de Gruyter, 407–430.
- Hennis, Wilhelm, et al. (Hrsg.), 1977: *Regierbarkeit, Studien zu ihrer Problematik*, Bd. 1. Stuttgart: Klett.

- Hennis, Wilhelm, et al. (Hrsg.), 1979: *Regierbarkeit, Studien zu ihrer Problematik*, Bd. 2. Stuttgart: Klett.
- Hood, Christopher C., 1976: *The Limits of Administration*. London: Wiley.
- Jordan, A. Grant, 1981: Iron Triangles, Wolly Corporatism and Elastic Nets. Images of the Policy Process. In: *Journal of Public Policy* 1, 95–123.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1985: Steuerung wohlfahrtsstaatlicher Abläufe durch Recht. Beitrag zur Tagung »Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik«, September 1985. Bielefeld.
- Klages, Helmut, 1981: *Überlasteter Staat – verdrossene Bürger. Zu den Dissonanzen der Wohlfahrtsgesellschaft*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Klitzsch, Wolfgang, 1986: *Behörden und Betriebe. Eine Analyse ihres Verhältnisses im Prozeß der Implementation politischer Programme*. Bielefeld: Kleine.
- Knocke, David/Edward O. Laumann, 1982: The Social Organization of National Policy Domains. In: Peter V. Marsden/Nan Lin (Hrsg.), *Social Structure and Network Analysis*. Beverly Hills: Sage. 255–270.
- La Porte, Todd (Hrsg.), 1975: *Organized Social Complexity. Challenge to Politics and Policy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Lindblom, Charles E., 1977: *Politics and Markets*. New York: Basic Books.
- Luhmann, Niklas, 1978: Die Organisationsmittel des Wohlfahrtsstaats und ihre Grenzen. In: Heiner Geißler (Hrsg.), *Verwaltete Bürger – Gesellschaft in Fesseln. Bürokratisierung und ihre Folgen für Staat, Wirtschaft und Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Ullstein, 112–120.
- , 1981: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. München: Olzog.
- , 1984: *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Lutz, Burkhardt, 1984: *Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Mayntz, Renate, 1985: *Political Intentions and Legal Measures: The Determinants of Policy Decisions*. Florenz: European University Institute.
- Mayntz, Renate, et al., 1978: *Vollzugsprobleme der Umweltpolitik*. Materialien zur Umweltforschung, H. 4. Wiesbaden: Rat von Sachverständigen f. Umweltfragen.
- Melucci, Alberto, 1984: *Altri codici. Aree di movimento nella metropoli*. Bologna: Soc. Ed. II Mulino.
- Offe, Claus, 1975: *Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Ouchi, William G., 1980: Markets, Bureaucracies, and Clans. In: *Administrative Science Quarterly* 25, 129–141.
- Salomon, Jean-Jacques, 1981: *Prométhée empêtré*. Paris: Pergamon Press.
- Schmidt, Manfred, 1982: Does Corporation Matter? Economic Crisis, Politics and Rates of Unemployment in Capitalist Democracies in the 1970s. In: Gerhard Lehmbruch/Philippe C. Schmitter (Hrsg.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*. London: Sage, 237–258.

- Schmitter, Philippe C., 1981: Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America. In: Suzanne Berger (Hrsg.), *Organizing Interests in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press, 285–330.
- , 1984: *Neo-Corporation and the State*. EUI Working Paper 106. Florenz: European University Institute.
- Scott, W. Richard/John W. Meyer, 1982: *The Organization of Institutional Sectors*. Projektbericht. Stanford: Stanford University Press.
- Sharpe, Laurence J., 1985: Central Coordination and the Policy Network. In: *Political Studies* 33, 361–381.
- Streeck, Wolfgang/Philippe C. Schmitter, 1984: Community, Market, State – and Associations? The prospective contribution of interest governance to social order. EUI Working Paper 94. Florenz: European University Institute.
- Teubner, Gunther, 1982: Reflexives Recht. Entwicklungsmodelle des Rechts in vergleichender Perspektive. In: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie* 68, 13–59.
- , 1984: Das regulatorische Trilemma. Zur Diskussion um post-instrumentale Rechtsmodelle. In: *Quaderni Fiorentini* 13, 109–149.
- , 1988: Gesellschaftsordnung durch Gesetzgebungslärm? Autopoietische Geschlossenheit als Problem für die Rechtssetzung. In: Dieter Grimm et al. (Hrsg.), *Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 45–64.
- Teubner, Gunther/Helmut Willke, 1984: Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht. In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 6, 4–35.
- Traxler, Franz/Georg Vobruba, 1986: Funktionale Äquivalente zum Recht durch neokorporatistische Steuerung? Beitrag zur Konferenz »Grenzen des Rechts. Limitations of Law«. Bielefeld.
- Tyrell, Hartmann, 1979: Familie und gesellschaftliche Differenzierung. In: Helge Pross (Hrsg.), *Familie – wohin? Leistungen, Leistungsdefizite und Leistungswandlungen der Familien in hochindustrialisierten Gesellschaften*. Reinbek b. Hamburg: Rowohlt, 13–77.
- Vester, Frederic, 1983: *Unsere Welt – ein vernetztes System*. München: DTV.
- Voigt, Rüdiger (Hrsg.), 1985/1986: Grenzen des Rechts. Beiträge zu dem Internationalen Symposium »Grenzen des Rechts, Limitations of Law, zur Steuerungsproblematik Moderner Industriegesellschaften« in Bielefeld, Bände 1 und 2. HiMoN-Diskussionsbeiträge 65 und 66. Siegen: Universität Siegen.
- , 1986: Grenzen rechtlicher Steuerung. Zur Brauchbarkeit des Rechts als Steuerungsinstrument. HiMoN-Diskussionsbeiträge 72. Siegen: Universität Siegen.
- Wiethölter, Rudolf, 1982: Entwicklung des Rechtsbegriffs. In: Volkmar Geßner/Georg Winter (Hrsg.), *Rechtsformen der Verflechtung von Staat und Wirtschaft*. Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, Bd. 8. Opladen: Westdeutscher Verlag, 38–59.

Wilensky, Harold L., 1983: Political Legitimacy and Consensus. Missing Variables in the Assessment of Social Policy. In: Shimon E. Spirow/Ephraim Yuchtman-Yaar (Hrsg.), *Evaluating the Welfare State. Social and Political Perspectives*. New York: Academic Press, 51–74.

Willke, Helmut, 1982: *Systemtheorie*. Stuttgart: Fischer.

—, 1983: *Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozialen Steuerungstheorie*. Königstein/Ts.: Athenäum.

Politische Steuerbarkeit und Reformblockaden (1990)

1 Einführung

Der 1987 publizierte erste Band des Jahrbuchs zur Staats- und Verwaltungswissenschaft enthielt mehrere Aufsätze mit steuerungstheoretischen Themen. In diesem Zusammenhang hatte ich seinerzeit einige allgemeine Überlegungen zur Frage des Zusammenhangs zwischen der strukturellen Beschaffenheit gesellschaftlicher Teilsysteme und ihrer politischen Steuerbarkeit angestellt (Mayntz 1987 bzw. Kap. 8 in diesem Band). Hintergrund war die in autopoietischen Modellen sozialer Systeme entwickelte These von der prinzipiellen Unmöglichkeit, mit den einer zentralen politischen Instanz verfügbaren Instrumenten zielsicher steuernd in bestimmte Systemprozesse einzugreifen. Im Gegensatz zu derartigen Annahmen argumentierte ich, daß die politische Steuerbarkeit gesellschaftlicher Teilsysteme (oder Regelungsfelder) erstens eine *empirische* Frage sei, und daß »Steuerbarkeit« außerdem kein dichotomes Merkmal, sondern eine abgestufte Variable ist. Entsprechend ist auch Steuerungsresistenz als Kontinuum zu begreifen. Bei gegebener Handlungsfähigkeit der politischen Steuerungsinstanz (die natürlich ihrerseits eine Variable ist) hängt – so wurde weiter argumentiert – die politische Steuerbarkeit eines gesellschaftlichen Teilsystems von Merkmalen seiner Struktur ab. Dabei ist der Grad formaler Organisiertheit von besonderem Interesse. Am Ende einer Reihe eher allgemeiner und spekulativer Überlegungen zeigte sich allerdings, daß die Frage, ob und unter welchen Umständen eine hochgradige formale Organisiertheit, d.h. die Existenz mächtiger korporativer Akteure in einem Regelungsfeld, die politische Steuerbarkeit und die Fähigkeit zu problemlösenden Reaktionen begünstigt oder aber ganz im Gegenteil beeinträchtigt, sich noch nicht in Form einer empirisch fundierten Theorie beantworten läßt – auch wenn es durchaus einschlägige theoretische

sche Ansätze gibt, die man zur Beantwortung der eben gestellten Frage heranziehen kann. Zu diesen Ansätzen gehören insbesondere Überlegungen zur Vetomacht starker organisierter Interessen; Modelle der politisch legitimierten Selbstregelung (Selbstverwaltung), die einen staatlichen Steuerungsverzicht implizieren; sowie Ansätze der Korporatismusforschung, die zwar die staatliche Steuerungsfähigkeit durch den institutionalisierten Zwang zur Kompromißbildung eingeschränkt sehen, die Steuerbarkeit sozioökonomischer Prozesse und damit die Problemlösungsfähigkeit der Politik jedoch gleichzeitig tendenziell erhöht finden.

Eine Reihe empirischer Untersuchungen aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, die sich, zum Teil international vergleichend, mit der politischen Steuerung und Steuerbarkeit des Gesundheitssystems – mit Reformversuchen und Reformblockaden, wie der Titel einer dieser Arbeiten lautet (Rosewitz/Webber 1990) – beschäftigen, bietet jetzt den willkommenen Anlaß, auf die damals formulierte Frage zurückzukommen und zu versuchen, bei ihrer Beantwortung einen Schritt weiterzukommen. Das Gesundheitssystem ist in verschiedenen Ländern zwar in wechselndem Maße, jedoch in den meisten Industrienationen durch einen hohen Grad formaler Organisiertheit gekennzeichnet, und zwar auch dort, wo wesentliche Gesundheitsleistungen von freiberuflich tätigen Ärzten erbracht werden. Gleichzeitig findet man im internationalen Vergleich im Gesundheitssektor recht unterschiedliche Ordnungsformen (Governance-Formen) repräsentiert, so die »Regierung durch Verbände« in der bundesdeutschen Selbstverwaltung, die Ordnungsform Staat (oder Hierarchie) im staatlichen Gesundheitsdienst Großbritanniens und starke Elemente marktlicher Regelung in den USA.¹ Empirische Untersuchungen zur Gesundheitsreform könnten deshalb etwas darüber aussagen, unter welchen (verallgemeinerbaren) Bedingungen gesellschaftliche Teilsysteme durch politische Interventionen gezielt veränderbar sind bzw. unter welchen Bedingungen Reformimpulse ins Leere laufen oder am Widerstand der Betroffenen scheitern. Dabei geht es, wohlgemerkt, nicht um mögliche Steuerungsdefizite in der Implementationsphase oder um die Zielgerechtigkeit erfolgter Interventionen, sondern enger und zugespitzter um die Möglichkeit, daß als Reformen, d.h. Veränderungen in wünschenswerter Richtung intendierte Interventionen sich *politisch* durchsetzen (verab-

1 Wie in dem früheren Aufsatz (Mayntz 1987 bzw. Kap. 8 in diesem Band) benutze ich auch hier einen engen, an die Existenz von Steuerungsobjekten gebundenen Steuerungs-begriff; nach dieser terminologischen Konvention ist der Markt zwar eine Ordnungsform, aber kein Modus der Steuerung.

schieden, beschließen) lassen. Damit wird auch der Reformwillen zumindest eines am Entscheidungsprozeß beteiligten Akteurs vorausgesetzt. In den hier herangezogenen Arbeiten steht insofern weniger das »Wollen« als das »Können«, weniger die Stärke des wahrgenommenen Reformbedarfs (die Reformmotive) als die Stärke des Widerstands, auf den sie treffen, zur Debatte.² Widerstand gegen politische Steuerung ist auch weder mit fehlender Koordination gleichzusetzen (die auch durch Selbstregelung oder über funktionierende Märkte möglich ist), noch ist damit etwas über die Problemlösungsfähigkeit, die Funktionalität oder Disfunktionalität einer gegebenen sektoralen Ordnung gesagt.

Die Untersuchungen, auf die sich die nachfolgenden Ausführungen stützen, stammen von wissenschaftlichen Mitarbeitern oder Gästen des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung. Im einzelnen handelt es sich um folgende Arbeiten:

1. Die 1989 fertiggestellte Dissertation von Marian Döhler, der das Geschick »konservativer«, auf die Einführung bzw. Verstärkung von Elementen marktlicher Ordnung zielender Gesundheitsreformen durch die Regierungen von Ronald Reagan, Margaret Thatcher und Helmut Kohl vergleichend untersucht hat.
2. Eine 1990 als Discussion Paper des MPI für Gesellschaftsforschung präsentierte Arbeit von Ellen Immergut, die den Erfolg oder Mißerfolg gesundheitspolitischer Reforminitiativen in Frankreich, der Schweiz und Schweden untersucht; diesen Initiativen war gemeinsam, daß sie die ökonomischen Interessen der niedergelassenen Ärzte auf ähnliche Weise (negativ) berührten.
3. Die 1990 publizierte Untersuchung von Bernd Rosewitz und Douglas Webber über Reformversuche und Reformblockaden im ambulanten Sektor des bundesdeutschen Gesundheitssystems nach 1945. Der empirische Kern dieser Arbeit sind 4 Fallstudien, die sich mit der Einführung von Vorsorgeuntersuchungen (und ihre mögliche Übertragung an den öffentlichen Gesundheitsdienst), der Zuständigkeitserweiterung von Krankenhäusern für die prä- und poststationäre Behandlung, der Reform des vertrauensärztlichen Dienstes und der Neuregelung des kassenärztlichen Vergütungsrechts beschäftigen.

2 Mit dieser analytischen Differenzierung soll nicht die wichtige Tatsache verdeckt werden, daß der politische Reformwillen von den antizipierten Durchsetzungschancen beeinflußt wird.

Zusätzlich zu diesen drei Studien wurde stellenweise auf einige weitere einschlägige Arbeiten aus dem MPI für Gesellschaftsforschung zurückgegriffen (Alber 1989a, 1989b, 1990; Mayntz/Rosewitz 1988; Webber 1988, 1989, 1992). Dagegen wurde kein Versuch gemacht, für die folgende Analyse andere thematisch einschlägige Arbeiten heranzuziehen. Der folgende Versuch einer gewissermaßen synoptischen Verarbeitung der Ergebnisse einiger weniger empirischer Studien³ beansprucht denn auch nicht, einen eigenen Beitrag zum Thema Gesundheitsreform zu leisten; im Vordergrund stehen vielmehr steuerungstheoretische Überlegungen, die durch die genannten Untersuchungen angeregt wurden. Dabei wird unterstellt, daß die in den genannten Arbeiten getroffenen empirischen Behauptungen zutreffend sind; dagegen werden die Schlußfolgerungen der Autoren wie auch ihre Bewertung der Bedeutsamkeit einzelner Tatbestände für die Durchsetzung oder das Scheitern von Reforminitiativen nicht ohne weiteres übernommen.

2 Verbandliche Vetomacht als Ursache von Steuerungsversagen

Pluralistischen Vorstellungen zufolge ist staatliche Politik die Resultante der Einwirkungen gesellschaftlicher Interessengruppen. Die auf diesem Hintergrund zu sehende und zunächst speziell auf das politische System der USA bezogene Vetogruppen-Theorie betont die Fähigkeit organisierter Interessen, staatlichen Reformplänen Widerstand entgegenzusetzen, so daß diese aufgegeben werden müssen. Im Gesundheitswesen sind es vor allem die Ärzteverbände, die in diesem Sinne Vetomacht ausüben könnten. Wir stellen also zuerst die Frage, ob die erwähnten empirischen Untersuchungen zeigen, daß die am Organisationsgrad und der Ressourcenverfügung gemessene Verbandsmacht die wichtigste Restriktion für politische Steuerbarkeit ist. Die Antwort ist negativ: Die hier betrachteten Studien sprechen übereinstimmend gegen die These, daß die wie eben definierte Verbandsmacht der wichtigste Grund für das Scheitern von Reformvorhaben ist. Insbesondere Immergut und Rosewitz/Webber setzen sich ausdrücklich mit der Vetomacht-These auseinander, wobei Rosewitz/Webber dieser These selbst ur-

3 Für hilfreiche Kommentare zum ersten Entwurf dieses Aufsatzes danke ich vor allem Jens Alber, Marian Döhler, Fritz W. Scharpf und Douglas Webber.

sprünglich sogar zuneigten. Immergut findet die Ursachen für das Scheitern von Reforminitiativen (bei vorausgesetzter gleicher Betroffenheit der Ärzte als Interessengruppe) in Besonderheiten der politischen Entscheidungsstruktur. Diese bestimmen die *Einflußchance* von Ärzteverbänden. Die von Rosewitz/Webber herausgestellten Erklärungsfaktoren liegen ebenfalls zum Teil in Merkmalen des politischen Systems, daneben aber auch in institutionellen Gegebenheiten des Gesundheitssystems selbst (Selbstverwaltung).

Die Handlungsfähigkeit und die Verhandlungsmacht organisierter Interessen ist selbstverständlich nicht bedeutungslos. Mit der Organisation der Ärzteschaft ist ein gezielt einsetzbares Drohpotential (Streikdrohung) verbunden. Ohne verbandsmäßige Organisation sind ihr Prestige und allenfalls eine damit verbundene unorganisierte Meinungsführerschaft die einzigen Machtressourcen der Ärzte. Die Fähigkeit zur (verbandsmäßig unterstützten) Patientenmobilisierung, die 1961 im Zusammenhang mit dem ersten Versuch einer größeren Gesundheitsreform vom damaligen Bundeskanzler Adenauer offenbar als wichtige Drohung empfunden wurde (Webber 1988: 185–186), hängt dabei mit dem Kosten-Nutzen-Profil eines Reformvorhabens zusammen; sie ist gering, wenn die Reform nur die Ärzteinteressen negativ berührt, aber relativ gut, wenn mit einer Reform zugleich Versicherteninteressen tangiert werden. Diese Kongruenz besteht z.B. beim Thema »freie Arztwahl«, aber auch, wenn ein Reformpaket den Ärzten Honorareinbußen und den Versicherten zugleich eine höhere Selbstbeteiligung zumutet. Ähnlich ist auch die Fähigkeit von Ärzteverbänden zur Mobilisierung ihrer eigenen Mitgliedschaft (und damit ihr Drohpotential) situationsabhängig; sie sinkt z.B. mit dem wachsenden Konkurrenzdruck innerhalb der Ärzteschaft und mit zunehmender Heterogenität der Interessen verschiedener Ärztesgruppen. Auch ist wichtig, ob das partikularistische Gruppeninteresse und das wahrgenommene Interesse der Allgemeinheit gleichlaufend sind (wie bei Reformen zur Leistungsverbesserung) oder sich widersprechen: Im zweiten Fall müssen Verbände wesentlich mehr Machtmittel einsetzen, um sich mit ihren Wünschen durchzusetzen. Während dabei öffentlich-rechtlichen Körperschaften wie insbesondere den Ärztekammern die Orientierung am allgemeinen Wohl normativ zugemutet wird, müssen private Verbände wie der Hartmannbund sich um eine entsprechende *Darstellung* ihres zentralen Partikularinteresses (in diesem Fall: der Freiberuflichkeit ärztlicher Tätigkeit) eigens bemühen.

Im internationalen Vergleich variiert die Handlungsfähigkeit und Verhandlungsmacht der Verbände im Gesundheitswesen im allgemeinen und von Ärzteverbänden im besonderen erheblich. Nach Döhler ist das Verbän-

desystem in den USA z.B. sehr fragmentiert, während das Gesundheitssystem in der Bundesrepublik durch die Existenz einer relativ kleinen Anzahl von starken Verbänden gekennzeichnet ist (Döhler 1989: 348); er sieht darin *einen* der Gründe für die im Vergleich zur Bundesrepublik geringere amerikanische Reformresistenz. Was die Ärzte betrifft, ist es in der Bundesrepublik vor allem die Existenz des machtvollen Spitzenverbandes der Kassenärztlichen Vereinigungen (KVen), der Kassenärztlichen Bundesvereinigung KBV, die den Eindruck eines hohen Grades an zentralisierter Organisation vermittelt. Tatsächlich gibt es daneben eine Vielzahl anderer Ärzteverbände, die – vielleicht mit Ausnahme des Hartmannbundes – in den gesundheitspolitischen Entscheidungsprozessen nur gelegentlich ein wichtiges Wort mitzusprechen haben. Die Fallstudien von Rosewitz/Webber zum Öffentlichen Gesundheitsdienst (ÖGD) und zum Vertrauensärztlichen Dienst (VÄD) zeigen überdies, daß es in der Bundesrepublik auch Ärztegruppen gibt, die keinen handlungsfähigen korporativen Akteur bilden. Die Amtsärzte des ÖGD und die Ärzte des VÄD nahmen infolgedessen an den Auseinandersetzungen über die sie unmittelbar betreffenden Reformen selbst nicht aktiv teil, sondern wurden zu ihren passiven Objekten.⁴

In Deutschland sind Ärzteverbände und andere Verbände von »Produzenten« von Gesundheitsleistungen auf dem Wege freiwilliger Organisation und zumindest seit der Mitte des 19. Jahrhunderts meist mit dem Ziel kollektiver Interessenvertretung entstanden (Mayntz/Rosewitz 1988: 141–145). Sie sind jedoch überwiegend zur Verteidigung von Interessen, die sie als bedroht wahrnahmen, aktiv geworden. Wichtige Verbesserungen ihrer ökonomischen Lage und professionellen Position verdanken die deutschen Ärzte politischen Interventionen, die nicht sie herbeigeführt haben. Insbesondere ist die Einführung der gesetzlichen Krankenversicherung, die die »ökonomische Nische« der niedergelassenen Ärzte und dann auch der Krankenhäuser entscheidend vergrößert hat, nicht nur ohne das Zutun, sondern sogar zum Teil gegen den Widerstand von Ärztevereinen eingeführt worden. Mehrfach wurde die Ärzteschaft in Deutschland auch Nutznießer von machtpolitisch motivierten Interventionen, durch die die Regierung die Krankenkassen – als Bastionen der Arbeiterbewegung – zu schwächen suchte (Mayntz/Rosewitz 1988). In diesen Fällen war die Macht ärztlicher Interessenorganisation tatsächlich kein entscheidender Faktor. *Obwohl* die auf Organisation und Res-

4 Auf die Gründe dafür, daß es z.B. keinen schlagkräftigen Verband der Amtsärzte oder auch der Vertrauensärzte gibt, kann hier nicht eingegangen werden; vgl. jedoch hierzu Rosewitz/Webber (1990: Kap. 3 und 4).

sourcenverfügung beruhende Macht von Interessengruppen ein wichtiger Faktor ist, ist deshalb die Aussage gerechtfertigt, daß Verbändemacht nicht nur keine hinreichende Ursache für das Verhindern unerwünschter, sondern auch keine notwendige Ursache für das Durchsetzen der Gruppe dienlicher Reformen ist.

In der Bundesrepublik sind im übrigen genau genommen nur der Hartmannbund und andere Ärzteverbände mit freiwilliger Mitgliedschaft »reine«, nämlich private Interessenorganisationen; die starke Stellung der Ärzteschaft beruht dagegen vor allem auf der Existenz der (öffentlich-rechtlichen) KVB, dem Spitzenverband der regionalen KVen, die mit Mitgliedzwang und einem gesetzlichen Vertretungsmonopol ausgestattet sind. Auch die Verbände der gesetzlichen Krankenkassen sind keine normalen Interessenverbände, insofern sie auf dem Versicherungszwang beruhen und ihre Aufgaben und interne Struktur (Selbstverwaltung der Kassen) öffentlich-rechtlich geregelt sind. Krankenkassen und Kassenärztliche Vereinigungen sind für ein idealtypisches Vetogruppen-Modell allenfalls Grenzfälle; sie »passen« analytisch eher zu einem Selbstverwaltungsmodell.

3 Selbstverwaltung

Die Steuerungsresistenz speziell des deutschen Gesundheitswesens wird gewöhnlich mit der hier etablierten Selbstverwaltung und/oder mit korporatistischen Entscheidungsstrukturen in Verbindung gebracht, weshalb die mit diesen Faktoren operierenden Erklärungsansätze gut an diesem Beispielfall erörtert werden können. Während dabei Rosewitz/Webber (1990) in ihren Schlußfolgerungen nur die Selbstverwaltung als Blockadefaktor thematisieren, nennt Döhler zur Erklärung der geringen Reformneigung des deutschen Gesundheitswesens sowohl die »Dominanz verbandlicher Selbstregulierung« (als Governance-Struktur) wie die »korporatistische Konzertation« (als Muster der Beziehung zwischen Staat und Verbänden; Döhler 1989: 353). Dabei wird der Eindruck erweckt, daß beide Faktoren in dieselbe Richtung wirkten; dasselbe gilt für Webber (1992), der zwar sowohl die »collective self-administration« wie den »sectoral corporatism« als Faktoren eines spezifisch bundesdeutschen strukturellen Immobilismus nennt, anschließend jedoch zwischen beidem nicht mehr differenziert. Das entspricht der verbreiteten Neigung, den Korporatismusbegriff recht umfassend zu verwenden. (Neo-)Korporatismustheoretiker konzentrieren ihre Aufmerk-

samkeit auf *verflochtene Entscheidungsstrukturen* zwischen Staat und Verbänden und stellen diese Pluralismusmodellen einseitiger Beeinflussung gegenüber (vgl. Schmitter 1974; von Alemann/Heinze 1979). Da handlungsfähige Verbände (»private interest government«) eine *Voraussetzung* der »Konzertierten Aktion« von Staat und Verbänden sind, erscheint die verbandliche Selbstregelung leicht als Komponente korporatistischer Strukturen und wird entsprechend dem Korporatismusbegriff subsumiert.⁵ Eine solche begriffliche Praxis ist gewiß dadurch gerechtfertigt, daß eine auf (berufs-)ständische Traditionen zurückgehende Selbstverwaltung historisch gesehen tatsächlich Korporatismus genannt wird. Gerade am Beispiel des bundesdeutschen Gesundheitswesens läßt sich jedoch zeigen, daß es in steuerungstheoretischer Perspektive wichtig ist, zwischen der Selbstverwaltung/Selbstregelung eines gesellschaftlichen Sektors einerseits und dem Zusammenwirken von Staat und Verbänden bei der Entwicklung und Implementation sektoraler Politik andererseits zu unterscheiden (um dann u.U. nach den Beziehungen zwischen beiden zu fragen). Hier soll deshalb von korporatistischen Strukturen nur mit Bezug auf die Beteiligung von organisierten Interessen an der Formulierung und Ausführung politischer Entscheidungen gesprochen werden, während die staatlich konzedierte (und meist prozedural geregelte) autonome Regulierung eines gesellschaftlichen Bereichs durch Verbände dem als Selbstverwaltung gegenübergestellt wird.⁶ Daß eine staatlich konzedierte Selbstverwaltung die Möglichkeiten politischer Ad-hoc-Steuerung einschränkt, ist ohne weiteres evident, denn die Konzession der Selbstverwaltung (auch der prozedural geregelten!) impliziert zwangsläufig den Verzicht auf bestimmte Arten der Intervention. So wie Tarifautonomie heißt, daß der Staat auf die Möglichkeit der Festsetzung von Löhnen und Gehältern verzichtet, bedeutet die Selbstverwaltung im deutschen Gesundheitswesen, daß der Staat weder die Versicherungsbeiträge noch die Preise von Arzt- und Krankenhausleistungen setzen bzw. verändern kann. Infolge des Finanzierungsmodus von Gesundheitsleistungen über Krankenkassenbeiträge entfällt in der Bundesrepublik auch die Möglichkeit einer direkten Steuerung durch

5 Diese Praxis mag besonders dann naheliegen, wenn die Akteure auf Verbandsseite öffentlich-rechtlich verfaßt sind und deshalb auch als »parastaatlich« bezeichnet werden (so u.a. Katzenstein 1987); damit wird leicht stillschweigend impliziert, daß derartige Selbstverwaltungskörperschaften letztlich doch nichts weiter als ein verlängerter Arm des Staates sind. Schon Ronge (1980) beharrt demgegenüber kritisch auf der *Unterscheidung* von Staatsinterventionismus, Korporatismus und Selbstverwaltung.

6 Vgl. auch die explizite Unterscheidung bei Traxler (1986: 45).

staatliche Finanzzuweisungen, die z.B. die britische Regierung gegenüber dem dortigen staatlichen Gesundheitsdienst hat.

Der Steuerungsverzicht bleibt allerdings partiell, denn die institutionellen Regelungen, auf denen die Selbstverwaltung eines gesellschaftlichen Teilbereichs beruht, sind grundsätzlich durch legislative Akte im Rahmen der jeweiligen Verfassung veränderbar – ob sie nun gleichsam im staatsfreien Raum entstanden (und lediglich gesetzlich *zulässig*) sind oder staatlicherseits geschaffen wurden; letzteres gilt für die Selbstverwaltung im deutschen Gesundheitswesen ebenso wie für die in der Reichsversicherungsordnung (RVO) festgeschriebenen Versicherungsleistungen. Wenn andere politische Interventionen nicht zulässig sind, die politisch gesetzten Ziele (z.B. Beschränkung des Kostenanstiegs) jedoch gerade aufgrund der Funktionsweise der etablierten Selbstverwaltung verfehlt werden, erscheint eine Reform der institutionellen Struktur sogar als einzige Lösung. Derartige Strukturreformen⁷, die die Rechte wichtiger korporativer Akteure bzw. die Rechte, Privilegien und den Status der von ihnen vertretenen Klientel verändern würden, stoßen jedoch in aller Regel auf besonders heftigen Widerstand. Ganz abgesehen von den Implikationen für konkrete finanzielle, Zuständigkeits-, Macht- und Autonomieinteressen tangieren Vorhaben der Strukturreform das herrschende institutionelle Arrangement, das sich oft auch dann auf einen breiten und stabilen Konsens stützen kann, wenn an seinem derzeitigen Funktionieren Kritik geübt wird. Das gilt natürlich nicht nur für eine institutionalisierte Selbstverwaltung, sondern z.B. auch für den britischen National Health Service (NHS); während die selbstverwaltete Gesetzliche Krankenversicherung (GKV) in der Bundesrepublik in den Worten Döhlers »einen schwer anfechtbaren Status als Modellfall einer historisch erfolgreichen und für die Sozialintegration bedeutsamen Errungenschaft« hat, symbolisiert der NHS »Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit und Gleichheit« (Döhler 1989: 351). Für die Bundesrepublik kommt sicher verstärkend hinzu, daß staatlich konzedierte Selbstverwaltung im Rahmen prozeduraler Regelungen in vielen gesellschaftlichen Teilbereichen praktiziert wird und insofern durch einen gesellschaftlichen Grundkonsens abgesichert erscheint. Allerdings ist ein bestehender Konsens hinsichtlich eines bestimmten institutionellen Arrangements nicht unerschütterbar. Für Webber (1992) kann er z.B. durch den Anpassungsdruck internationaler Konkurrenz oder durch transna-

7 Webber (1988: 157) definiert Strukturreformen durch die »... Umverteilung der Kompetenzen und Zuständigkeiten im Hinblick auf die Finanzierung, die Bereitstellung und die Regulierung von medizinischen Leistungen.«

tionale Normierung (EG) in Frage gestellt werden; daß diese Faktoren gerade für das Gesundheitswesen bisher kaum relevant gewesen sind, ist für ihn ein wichtiger Grund für die besondere Steuerungsresistenz dieses Sektors etwa im Vergleich zum deutschen Telekommunikationssystem.

Die grundsätzliche Möglichkeit der politischen Veränderung institutioneller Strukturen eröffnet eine wichtige Einflußchance. Die – vielleicht nur angedeutete – Interventionsdrohung kann, gerade wenn die Art des institutionellen Arrangements von den Betroffenen grundsätzlich für wünschenswert gehalten wird, zur Selbstregelung (oder sogar Selbstdisziplinierung) im Interesse der von der staatlichen Politik vertretenen gesamtgesellschaftlichen Bedürfnisse bzw. der Bedürfnisse der Leistungsabnehmer motivieren. Wie wirksam eine derart politisch induzierte Selbstregelung sein kann, zeigt eindrucksvoll die Fallstudie zur Reform des kassenärztlichen Vergütungsrechts von Rosewitz/Webber (1990: Kap. 5). Hier haben politische Appelle zur Kostendämpfung die KBV angesichts der von ihr (vermutlich recht realistisch) wahrgenommenen Gefahr einer grundsätzlichen Strukturveränderung durch staatliche Intervention dazu motiviert, sich auch gegen den Widerstand von Teilen der Kassenärzteschaft für eine (zeitweilig recht wirksame) Selbstbeschränkung bei den Honorarforderungen einzusetzen.

Wenn die Selbstverwaltung als Ursache einer eingeschränkten Steuerbarkeit des deutschen Gesundheitswesens bezeichnet wird, ist allerdings nicht nur von Art und Umfang der rechtlich übertragenen Regelungsbefugnisse die Rede. Vielmehr beziehen sich Autoren, die diesen Erklärungsfaktor thematisieren, in der Regel zusätzlich auf bestimmte Merkmale der konkreten Selbstverwaltungsstruktur.

Überdauernde Selbstverwaltungsstrukturen sind gewöhnlich staatlich abgestützt, selbst wenn sie nicht staatlich geschaffen wurden. Das gilt auch für das deutsche Gesundheitswesen. Seine wichtigsten korporativen Akteure – einerseits Organisationen der »Produzenten« von Gesundheitsleistungen, andererseits die Krankenkassen – sind zwar ursprünglich nicht durch politisches Fiat entstanden, später jedoch gesetzlich verankert und politisch überformt worden, wobei ihre Zuständigkeiten und zum Teil auch ihre interne Entscheidungsstruktur (bei den Kassen) rechtlich geregelt wurden. Im Modell korporatistischer Entscheidungsstrukturen erscheint die staatliche Abstützung als »Gegenleistung« für die Mitwirkung der Verbände insbesondere beim Vollzug staatlicher Politik. Tatsächlich ist plausibel, daß korporative Akteure, die im langfristigen Gruppeninteresse auch gegen aktuelle Mitgliederwünsche entscheiden und disziplinierend vorgehen müssen, ständig durch Voice- und Exit-Reaktionen von Mitgliedern gefährdet sind; dem läßt sich

durch die Verleihung eines öffentlich-rechtlichen Status und die gesetzliche Übertragung von Regelungsbefugnissen entgegenwirken. Allerdings kann die Existenz eines starken äußeren »Feindes« – eine Rolle, die sowohl eine Gegenorganisation wie auch der Staat selbst spielen kann – hierfür ein funktionales Äquivalent sein. So können sich Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen in kapitalistischen Gesellschaften auch ohne gesetzliche Regelung ihres Verhältnisses gegenseitig stabilisieren, solange ein ungefähres Machtgleichgewicht zwischen ihnen besteht. Die Fähigkeit zur verbandlichen Selbstregelung ist insofern nicht notwendig an eine staatliche Abstützung (öffentlich-rechtliche Verfassung) gebunden.

Im Gesundheitssystem stehen die Organisationen der Leistungsproduzenten (insbesondere die in KVen organisierten Ärzte, aber auch andere Ärzteverbände sowie die in der DKG organisierten Krankenhäuser) den in den Krankenkassen organisierten Leistungsabnehmern (oder Verbrauchern) gegenüber. »Selbstregelung« findet in erster Linie in Verhandlungen *zwischen diesen Organisationen* statt. Rechtlich ist festgelegt, wer dabei gemeinsam mit wem worüber zu entscheiden hat – so die KBV zusammen mit den Spitzenverbänden der Kassen über die Gebührenordnung für ärztliche Leistungen (EBM), die regionalen KVen zusammen mit den Krankenkassen über die Honorarsumme (Gesamtvergütung) und die Kassen mit den Krankenhausträgern über die Pflegesätze. Damit ist in die Selbstverwaltung des bundesdeutschen Gesundheitswesens ein Zwang zur Kompromißbildung zwischen den Interessen der Leistungsanbieter und den Interessen der Versicherten eingebaut.

Innerhalb des Verhandlungssystems von Kassen und Produzentenverbänden sind die Gewichte jedoch nicht gleich verteilt. Durch die Gewährung eines Vertretungsmonopols für die KVen wird auf seiten der Ärzte die Verbändekonkurrenz für ein ganzes Spektrum von Fragen ausgeschaltet, während auf seiten der Krankenkassen eine wenn auch begrenzte Konkurrenz besteht, und zwar sowohl zwischen den RVO-Kassen (AOK, Betriebs- und Innungskassen) wie zwischen diesen und den Ersatzkassen. Sowohl auf nationaler wie auf regionaler Ebene ist dadurch die Position der organisierten Kassenärzte stärker als die der Kassen. Es kommt hinzu, daß die ihrerseits selbstverwalteten Krankenkassen in sich mit den fallweise durchaus konfligierenden Interessen von Gewerkschaftsvertretern (Versichertenvertretern) einerseits und Arbeitgebervertretern (als gleichermaßen belasteten Finanziers) andererseits fertigwerden müssen. Das zur Kompromißbildung zwingende Verhandlungssystem ist damit auf Kassenseite bereits zweistufig. Wenn man noch eine Stufe tiefer blickt, findet man, daß die Interessen auf

der Gewerkschafts- bzw. Versichertenseite ihrerseits keineswegs einheitlich sind; insbesondere geht es dabei um die potentielle Gegensätzlichkeit der Interessen der Versicherten an niedrigen Beitragssätzen einerseits und an hohen Leistungen ohne Selbstbeteiligung andererseits. Als Ergebnis dieser institutionellen Konfiguration läßt sich immer wieder eine gewisse Handlungsschwäche der Krankenkassen ausmachen, die in den Auseinandersetzungen relativ selten früh, eindeutig und nachdrücklich Stellung beziehen und auch keine eigenständige, machtvolle Lobby darstellen, die proaktiv Ziele formuliert und durchzusetzen versucht. Ja, man hat gelegentlich den Eindruck, daß die Krankenkassen fast eher eine Arena, ein Regime darstellen als einen handlungsfähigen korporativen Akteur.

Wie besonders Alber (1989a) betont, ist das Verhandlungssystem des selbstverwaltenden Gesundheitswesens außerdem durch eine starke Differenzierung der relevanten Entscheidungsarenen gekennzeichnet. Nicht nur wird über die Preise ambulanter und stationärer Versorgung getrennt verhandelt; im ambulanten Sektor werden, wie schon angedeutet, Verteilungsfragen zwischen Ärztegruppen auf Bundesebene entschieden, wo über die Gebührenordnung verhandelt wird, Fragen des Einkommensniveaus jedoch auf regionaler Ebene, wo die jährlichen Honorarverhandlungen stattfinden. Da auf beiden Seiten auf Bundesebene *Dachverbände* agieren, die gegen den unmittelbaren Druck der »Basis« relativ isoliert sind, während sie andererseits ihren regionalen Mitgliedsverbänden keine bindenden Vorschriften machen können, bedeutet die Differenzierung der Arenen eine Entkoppelung der verschiedenen Entscheidungsprozesse und damit ein niedrigeres Konfliktniveau.

Die Frage stellt sich nun, inwiefern diese internen Strukturmerkmale des Systems der Selbstverwaltung für die *Steuerbarkeit* des Gesundheitswesens von Bedeutung sind. Ein auf Kompromißbildung angelegtes Verhandlungssystem erweist sich leicht als unfähig zur Reform aus eigener Kraft, solange es nicht durch eine staatliche Interventionsdrohung von außen unter Druck gesetzt wird. Das zeigen sehr deutlich die Fallstudien zur Reform des VÄD und zu den Versuchen einer besseren Verzahnung von ambulanter und stationärer Versorgung (Rosewitz/Webber 1990: Kap. 2 und 4); in beiden Fällen »versickerten« Reformvorhaben, die den Selbstverwaltungsinstanzen zur Konkretisierung und Implementation überlassen wurden, in langwierigen Verhandlungsprozessen zwischen den Akteuren im Gesundheitssystem. Gleichzeitig können selbstregelnde gesellschaftliche Teilsysteme negative externe Effekte produzieren, denen entgegenzuwirken der Staat sich aufgerufen fühlen mag. Aus beidem erwächst politisch wahrgenommener Steuer-

rungsbedarf, der – gerade wenn die staatlichen Eingriffsmöglichkeiten beschränkt sind – zur Bildung verflochtener (korporatistischer) Entscheidungsstrukturen, zu Verhandlungen zwischen politischen und Selbstverwaltungsinstanzen motivieren mag.

Ein solcher empirischer Zusammenhang zwischen Selbstverwaltung und Korporatismus ist jedoch keineswegs zwangsläufig. Man würde ihn vor allem dort vermuten, wo ein gesellschaftlicher Teilbereich quasi monopolistisch strukturiert ist (Dominanz *eines* starken korporativen Akteurs anstatt eines in sich ausbalancierten Verhandlungssystems). In einem selbstverwaltenden Verhandlungssystem, das aus den organisierten Vertretern gegensätzlicher Interessen besteht, können sich dagegen leicht faktische Kooperationsbeziehungen herausbilden, die auf dem gemeinsamen Interesse an der Erhaltung des Verhandlungssystems als solchem beruhen und so selbst einen stärkeren Verhandlungspartner motivieren, sich (in Grenzen) entgegenkommend zu zeigen.⁸ Derartige Tendenzen besitzen eine Ähnlichkeit mit den Folgen, die in der Volkswirtschaftslehre der Marktform des Oligopols zugeschrieben werden und die man, in nicht-ökonomischer Terminologie, einen »Schoneffekt« im Verhältnis zwischen den Oligopolisten (verbunden u.a. mit einem sinkenden Innovationspotential) und einen »Verteidigungseffekt«, einer verstärkt defensiven Haltung nach außen bezeichnen könnte.⁹ Die empirischen Untersuchungen, die hier als Materialbasis dienen, sind dieser Frage zwar nicht ausdrücklich nachgegangen, doch spricht manches dafür, daß die Stabilität der Verhandlungsbeziehungen im bundesdeutschen Gesundheitswesen und die erwiesene Kompromißfähigkeit *im* System einen besonderen Widerstand gegen politische Interventionen bedingen, die das einmal gefundene Gleichgewicht stören könnten. Fallweise schränkt das die Bereitwilligkeit von korporativen Akteuren im Gesundheitssystem ein, in Verfolgung ihrer eigenen Interessen politische Interventionen zu provozieren – ein Eindruck, den die Nachkriegsgeschichte besonders hinsichtlich der Kassen vermittelt, obwohl gerade sie als schwächerer Verhandlungspartner solche Hilfe brauchen könnten. Man kann also zusammenfassend festhalten, daß nicht nur eine institutionalisierte Selbstverwaltung prinzipiell die politischen Steuerungsmöglichkeiten einschränkt, sondern daß möglicherweise bestimm-

8 Für die Beziehung zwischen Vollzugsbehörden und Betrieben ist diese Tendenz zu Kooperation und Bargaining selbst bei einer formell hoheitlichen Beziehung schon lange empirisch nachgewiesen; vgl. z.B. Mayntz et al. (1978).

9 Vgl. z.B. Tirole (1988: Teil II), in der volkswirtschaftlichen Standardliteratur interessieren Oligopole als Formen eingeschränkten Wettbewerbs – siehe etwa Samuelson/Nordhaus (1989: Kap. 24).

te (»oligopolistische«) Selbstverwaltungsstrukturen die Steuerbarkeit des betreffenden gesellschaftlichen Teilsystems zusätzlich vermindern können.

4 Korporatismus

Im Gegensatz zu dem gewöhnlich angenommenen positiven Zusammenhang zwischen Selbstverwaltung und Korporatismus (im hier benutzten Wortsinn) müßte die Abschließungstendenz eines intern als Verhandlungssystem strukturierten gesellschaftlichen Teilbereichs die Entwicklung verflochtener Entscheidungsstrukturen zwischen Staat und Verbänden eigentlich eher behindern. Tatsächlich zeichnet sich das bundesdeutsche Gesundheitswesen auch nicht durch besonders wirkungsvolle korporatistische Entscheidungsstrukturen aus.¹⁰ Gewiß werden die Spitzenverbände von Ärzten, Krankenkassen, Krankenhäusern, Pharmaindustrie usw. von dem zuständigen Bundesressort (meist das BMA) im Prozeß der Vorbereitung von Gesetzesinitiativen früher oder später konsultiert. Außerdem gibt es die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen als mögliche Arena für Aushandlungsprozesse zwischen den Vertretern konfligierender Interessen unter Staatsbeteiligung. Aber die Konzertierte Aktion hat sich kaum zu einem Forum entwickelt, auf dem gesundheitspolitische Interventionen tatsächlich ausgehandelt würden, sondern dient bestenfalls dem staatlich vermittelten Interessenausgleich bei der letztlich nur »indikativen« Planung von Preisveränderungen.¹¹ Auch was die Mitwirkung der Verbände bei der Gesetzesvorbereitung angeht, vermitteln die sehr detaillierten Rekonstruktionen von Rosewitz/Webber nicht den Eindruck, daß gesundheitspolitische Gesetzesinitiativen wirksam zwischen federführendem Ministerium und Verbänden *ausgehandelt* würden. Die Verbände im Gesundheitswesen benutzen vielmehr offenbar häufig den Weg über ihnen nahestehende politische Parteien bzw. Parteiflügel, um ihre Meinung zur Geltung zu bringen. Die Entscheidungsprozesse, die zum Erfolg

10 Vgl. auch Ritter (1990: 74): »Die Sozialrechtsordnung hat sich dafür entschieden, die Steuerungsprobleme im Wege der Kooperation zu lösen. ... Das führt zu einem ausgefeilten System kooperativer Rechtserzeugung, aus dem der Staat sich weitgehend zurückgezogen hat.« (Hervorh. d. Verf.)

11 So urteilt etwa Henke (1988: 135): »Die KAiG als korporatistisches Verhandlungssystem ist derzeit auf kurzfristige Problemlösungen im Sinne eines Krisenmanagements angelegt. Eine mittel- bzw. längerfristige Perspektive fehlt weitgehend.« Vgl. auch Döhler (1989: 102ff.).

oder Scheitern gesundheitspolitischer Initiativen führen, sind durch wechselnde Koalitionsbildungen gekennzeichnet, anstatt nach einem festen Muster in Form von Verhandlungen zwischen Staat, Anbieterverbänden und Krankenkassen abzulaufen. Zumindest tentativ läßt sich schließen, daß eine konzentrierte und zentralisierte Form der Interessenorganisation zwar eine Voraussetzung für wirksame korporatistische Arrangements ist, daß *bestimmte Arten der Relationierung von starken Verbänden* ihr Zustandekommen aber behindern bzw. ihre Wirksamkeit einschränken können.

Bei den dennoch natürlich immer wieder stattfindenden, meist bilateralen Kontakten zwischen politischen Akteuren und Akteuren des Gesundheitssystems wird, wie in korporatistischen Arrangements generell, die Fähigkeit dieser Akteure zum strategischen Handeln wichtig. Vor allem die Strategiefähigkeit der KBV ist für Rosewitz/Webber ein wichtiger Erklärungsfaktor, insbesondere für das mehrfache Hinausschieben der Reform des kassenärztlichen Vergütungsrechts im Interesse der Kostendämpfung. Die Fähigkeit der KBV, honorarpolitische Konzessionen zu machen, ist für Webber (1989: 297) auch ein entscheidender Faktor dafür, daß im Rahmen der Blümschen Reformbemühungen »eine Reform gegen die Ärzte« nie ernstlich in Erwägung gezogen wurde«. Die Strategiefähigkeit der KBV beruht dabei nicht nur auf der Zwangsmitgliedschaft der Kassenärzte in einer KV, sondern auch auf der bereits erwähnten relativen Autonomie, die die Führung eines *Dachverbands* den Mitgliedern gegenüber gewöhnlich genießt. Die andere Seite dieser Medaille ist jedoch die begrenzte Verbindlichkeit der KBV-Beschlüsse für die regionalen KVen, die die Tauschfähigkeit der KBV-Führung in Verhandlungen mit den Trägern staatlicher Reforminitiativen wieder einschränkt. Daß die Strategiefähigkeit der Krankenkassen dennoch eher geringer ist als diejenige der KBV, wurde im vorigen Abschnitt schon ausgeführt.

Strategische Handlungsfähigkeit müssen aber auch die staatlichen Akteure in wirksamen korporatistischen Arrangements besitzen. Daß dies eine problematische Voraussetzung sein kann, wird immer dann leicht übersehen, wenn der Staat in einer Analyse als unitarischer Akteur erscheint, was tendenziell in Korporatismusmodellen geschieht. Berücksichtigt man dagegen die institutionelle Differenziertheit im politisch-administrativen System, dann wird schnell deutlich, daß die Handlungsfähigkeit des Akteurs »Staat« durch die interne Fragmentierung von Zuständigkeiten und durch verfassungsmäßig bestimmte Abhängigkeitsbeziehungen zwischen verschiedenen politischen Akteuren so stark beeinträchtigt werden kann, daß ein dezidiertes und einheitliches staatliches Reformwille gar nicht erst entsteht. Das ver-

weist auf die Notwendigkeit, in einer Analyse von Verhandlungsbeziehungen zwischen Akteuren des politischen und des Gesundheitssystems nicht nur die Differenziertheit des letzteren, sondern auch des ersteren zu berücksichtigen.

5 Politische Entscheidungsstruktur

Wie eingangs schon hervorgehoben, wird die entscheidende Ursache von gesundheitspolitischem Steuerungsversagen in mehreren der hier herangezogenen Arbeiten weder ausschließlich noch auch nur primär in institutionellen Merkmalen des Gesundheitssystems gesehen, sondern zugleich oder sogar primär in Merkmalen der politischen Entscheidungsstruktur. Ellen Immergut sieht in ihrer – allgemeiner formulierten – Analyse die entscheidende Bedingung dafür, daß die Macht der organisierten Ärzteschaft im politischen Entscheidungsprozeß wirksam werden kann, in der *institutionell* determinierten Abhängigkeit einer reformbedachten politischen Instanz (in der Regel: die politische Exekutive) von einer anderen politischen Instanz, bzw. von dem Geschehen in einer anderen politischen Arena, auf deren Zustimmung sie jedoch aufgrund *situativer* Gegebenheiten nicht sicher rechnen kann. Zu den Konstellationen, in denen Vetomacht nicht ausgeübt werden kann, gehört im Umkehrschluß die autonome Exekutive eines Präsidialsystems, in dem Reformmaßnahmen unabhängig von parlamentarischer Zustimmung durch den Präsidenten angeordnet werden können. Vetomacht kann auch nicht ausgeübt werden, wenn die Exekutive, die in ihrer Entscheidung vom Parlament abhängig ist, dort über eine stabile Mehrheit verfügt. Daß die Parlamentsmehrheit für die Reform votiert, hängt wieder davon ab, wie sicher sich die Mehrheitsfraktionen der Loyalität ihrer Wähler sein können. Konstellationen, in denen diese Voraussetzungen fehlen, bieten Einfallstore für die Vetomacht der organisierten Interessen. Ausschlaggebend ist also, ob die auf Reformen bedachten politischen Entscheider sich in einer erschütterbaren Machtposition befinden, was von der institutionalisierten Zuständigkeitsordnung und den geltenden Entscheidungsregeln einerseits und von situativen Gegebenheiten andererseits (z.B.: Ist die Parlamentsmehrheit, von der die Regierung abhängig ist, labil?) abhängt. Eine dritte Bedingung, die besonders in der Analyse von Immergut deutlich wird, ist *der Zugang* der negativ betroffenen Interessengruppe zu der Arena, in der der Entscheider Unterstützung suchen muß. Was die Arenen Regierung und Parla-

ment angeht, geht es dabei im wesentlichen um die Verflechtung der Interessenverbände bzw. der von ihnen vertretenen Klientel mit einzelnen politischen Parteien; außerhalb dieser Arenen geht es dagegen um ihre Möglichkeiten, die Wähler unmittelbar zu beeinflussen, was vor allem in der Schweiz eine Rolle spielt, wo gesundheitspolitische Fragen auch durch Referendum entschieden werden können. In der speziell auf die Bundesrepublik bezogenen Arbeit von Rosewitz/Webber werden die im politischen Bereich liegenden Ursachen für das Scheitern von Reforminitiativen in zwei institutionellen Besonderheiten gesehen, die generell die Konsensbildungsnotwendigkeiten bei politischen Entscheidungen erhöhen. Einerseits handelt es sich um das Verhältniswahlssystem, das in der Regel zur Bildung von *Koalitionsregierungen* zwingt, andererseits um den *föderalistischen Aufbau* der Bundesrepublik.¹² Diese Merkmale der politischen Struktur beinhalten Entscheidungsregeln, die einzelnen politischen Akteuren Vetomacht verleihen. In Koalitionsregierungen ist das der Koalitionspartner, im Föderalismus der Bundesrat – sofern es sich um zustimmungspflichtige Gesetze handelt. Diese institutionalisierten Zustimmungserfordernisse sind erkennbar Sonderfälle der von Immergut in allgemeinerer Form ins Zentrum ihrer Erklärung gerückten Abhängigkeitsrelationen. Wie dort auch, gilt jedoch auch für die von Rosewitz/Webber herausgestellten politisch-institutionellen Erklärungsfaktoren, daß kontingente situative Bedingungen zusätzlich erforderlich sind, damit die Konsensbildungszwänge in der politischen Struktur zu einer Blockade von Reforminitiativen eines politischen Akteurs – hier in der Regel die größere Regierungspartei bzw. ein von ihr geleitetes Ressort (zuständigkeitshalber gewöhnlich das BMA) – führen.

Was den »Blockadefaktor Koalitionsregierung« angeht, ist die Zusatzvoraussetzung entweder eine ideologisch bedingte Verschiedenheit der Standpunkte in der fraglichen Angelegenheit oder (was oft genug zusammenfällt) interessenheterogene Klientelbeziehungen. In dieser Hinsicht finden sich in der Bundesrepublik nicht nur SPD und CDU, FDP und CDU *oder* SPD, und CDU und CSU bei gesundheitspolitischen Streitfragen meist in verschiedenen Lagern. Wie die von Rosewitz/Webber analysierten Fälle belegen, ist auch die CDU in dieser Hinsicht selten »eines Sinnes«, sondern muß Kompromisse zwischen ihrem Mittelstandsflügel und dem Flügel der CDU-Sozialausschüsse suchen. Positiv und allgemeiner läßt sich also die hier an-

12 Diese beiden Faktoren spielen auch in Katzensteins Erklärung des politischen Inkrementalismus in der Bundesrepublik eine zentrale Rolle; vgl. Katzenstein (1987).

gesprochene Bedingung politischer Handlungsfähigkeit als »Interessenhomogenität der Klientel der jeweils regierenden Partei(en) in der zur Entscheidung anstehenden Frage« bezeichnen.

Beim »Blockadefaktor Föderalismus« sind die kontingenten Zusatzbedingungen (neben der allgemeinen Bedingung, daß eine Entscheidung überhaupt der Zustimmung des Bundesrats bedarf) entweder zuwiderlaufende Länderinteressen und damit *landespolitisch* motivierter Widerstand, oder ein *parteipolitisch* motivierter Widerstand im Falle unterschiedlicher politischer Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat. Mit einem landespolitisch motivierten Widerstand haben insbesondere Reforminitiativen der Bundesregierung im Krankenhaussektor immer wieder zu tun gehabt. Ein gutes Beispiel bietet aber auch die Auseinandersetzung um die Zuweisung neuer präventiver Aufgaben (Durchführung von Vorsorgeuntersuchungen) an den Öffentlichen Gesundheitsdienst (Rosewitz/Webber 1990: Kap. 3), die an der Weigerung des Bundesrates scheiterte, einer Grundgesetzänderung zuzustimmen, die dem Bund die für die geplante Regelung notwendige Gesetzgebungsbefugnis verschafft hätte. In diesem Fall mußte die Bundesregierung, um ihr primäres Reformziel, die gesetzliche Verankerung von Vorsorgeuntersuchungen, zu erreichen, den Weg über eine Veränderung der Reichsversicherungsordnung (die in ihren Kompetenzbereich fällt) wählen, was unvermeidlich die Zuweisung der neuen Aufgaben an die niedergelassenen Ärzte zur Folge hatte.

Wenn institutionell bedingte Konsensbildungserfordernisse zwischen den an einem Entscheidungsprozeß beteiligten *politischen* Akteuren Steuerungsaktivitäten sozusagen in statu nascendi verhindern können, dann betrifft das zunächst lediglich die Handlungsfähigkeit der Steuerungsinstanz. Nicht das fehlende »Können«, sondern das fehlende »Wollen« wäre dann verantwortlich, wenn keine Steuerung stattfindet; über die *Steuerbarkeit* des Gesundheitssystems ist damit noch nichts gesagt. Das gilt jedenfalls, solange man von einer säuberlichen Trennung zwischen (politischer) Steuerungsinstanz und dem Gesundheitssystem als Steuerungsobjekt ausgeht. Genau dieses erweist sich jedoch bei näheren Zusehen für Entscheidungsprozeßanalysen immer dann als fragwürdig, wenn ein Politikfeld durch eine hochgradige organisatorische Differenzierung sowohl auf staatlicher wie auf gesellschaftlicher Seite bei gleichzeitiger hoher Interdependenz der Akteure gekennzeichnet ist. Die detaillierten Fallstudien von Rosewitz/Webber zeigen, daß an den sich oft über Jahre hinziehenden Politikentwicklungsprozessen in aller Regel *von Anfang an* nicht nur Akteure des politischen Systems beteiligt sind, sondern auch Akteure, die in der einen oder anderen Form im Gesund-

heitssystem eine Rolle spielen und von denen fallweise auch die Initiative ausgehen kann.¹³ Politische und gesellschaftliche Akteure bilden dabei Koalitionen von Reformbefürwortern bzw. Reformgegnern; ob eine Reforminitiative durchsetzbar ist, entscheidet sich in diesem Koalitionsbildungsprozess.¹⁴ Damit werden die Koalitionsbildungschancen zum zentralen Faktor für Steuerbarkeit bzw. Steuerungsresistenz.

6 Koalitionen: Politikentwicklung im Netzwerk

Als Ausgangspunkt für die Analyse von Politikentwicklungsprozessen in hochgradig differenzierten Politikfeldern bietet sich das Konzept des Policy-Netzwerks an.¹⁵ Zu Recht setzen Laumann und Knoke (1987, 1989: 17–55) den Netzwerkansatz nicht nur von marxistischen, elitentheoretischen und pluralistischen Ansätzen, sondern auch vom korporatistischen Ansatz ab – obwohl auch korporatistische Entscheidungsstrukturen verflochtene sind. Im idealtypischen Fall, der durch das »klassische« Verhandlungssystem Staat/Arbeitgeberverbände/Gewerkschaften repräsentiert wird, verbinden als korporatistisch bezeichnete Entscheidungsstrukturen *wenige* Akteure auf *stabile* Weise. Der Korporatismusbegriff wird allerdings oft auf jede Art von Verhandlungssystem ausgedehnt, an dem politische Akteure und sektorale Interessen beteiligt sind. Da es jedoch durchaus folgenreich ist, wenn an die Stelle einer klar konturierten Dreiecksbeziehung ein weitverzweigtes Netzwerk von Akteuren tritt, ist es auch sinnvoll, hier begrifflich zu differenzieren. Deshalb wird im folgenden zwischen korporatistischen Entscheidungsstrukturen (stabile Beziehungen zwischen wenigen korporativen Akteuren, wobei die staatliche Seite als unitarischer Akteur darstellbar ist) und Netz-

13 »In der einen oder anderen Form« heißt, daß es sich nicht nur um die Organisationen von Leistungsanbietern – Ärzteverbände, KVen, Krankenhausverband, Apothekerverband usw. – und die verschiedenen Krankenkassen handelt, sondern auch um Arbeitgeberverbände (insbesondere BDA) und Gewerkschaften (DGB), die über die Selbstverwaltung der Krankenkassen ins System eingebunden sind.

14 In einem für ein institutsinternes Seminar verfaßten Arbeitspapier hat auch Jens Alber (1990) Koalitionsbildung ins Zentrum der Analyse gestellt. Dabei operiert er allerdings nur mit wenigen »Schlüsselakteuren«, so daß z.B. der Staat als unitarischer Akteur erscheint.

15 In der Arbeit von Döhler wird dieses Konzept auch benutzt – allerdings nicht als Grundlage einer systematischen Untersuchung von Koalitionsbildungen; bei Rosewitz/Webber, wo in sämtlichen Fallstudien Koalitionen genau beschrieben werden, spielen weder sie noch das Konzept des Policy-Netzwerks begrifflich eine Schlüsselrolle.

werkstrukturen unterschieden.¹⁶ Während die »Fronten« in korporatistischen Strukturen dauerhaft sind, entstehen im Policy-Netzwerk tendenziell wechselnde Koalitionen.

Das bundesdeutsche Gesundheitssystem mit seiner fest institutionalisierten Selbstverwaltungsstruktur ist sicher nicht das beste Beispiel für ein netzwerkartig strukturiertes Politikfeld. Dennoch lassen sich die Folgen solcher Strukturierung daran ansatzweise erkennen. So zeigen die in dem Buch von Rosewitz/Webber beschriebenen Koalitionen, d.h. die Ad-hoc-Bündnisse in den verschiedenen Phasen der nachgezeichneten Entscheidungsprozesse, ein erstaunliches Maß an Variabilität. Diese Variabilität ist eine doppelte: Erstens nimmt in der Regel jeweils nur eine Untermenge der Akteure an jeder Auseinandersetzung aktiv teil, und zweitens finden sich nicht immer dieselben Akteure gemeinsam in der Koalition der Reformgegner bzw. Reformbefürworter. So finden sich die Arbeitgeber einmal auf der Seite der Ärzteverbände, dann wieder auf seiten des BMA, das gegen die Ärzteverbände ein Reformvorhaben durchsetzen will. Arbeitgeber und Arbeitnehmer sind ähnlich manchmal im gleichen, dann wieder in entgegengesetzten Lagern zu finden. Der entscheidende Grund hierfür ist, daß *handlungsleitend* jeweils ganz spezifische Präferenzen bezogen auf einzelne konkrete Regelungsvorschläge sind.

Generell gibt es mindestens zwei Typen von Koalitionen, nämlich advokatorische (A repräsentiert die Interessen von B) und eigeninteressierte (A und B verfolgen dasselbe Ziel aus verschiedenen eigenen Gründen). Advokatorische Koalitionen (etwa zwischen Ärzteverbänden und FDP) setzen einigermaßen stabile Verflechtungen voraus. Diese ergeben sich entweder als Folge institutioneller Regelungen (so die Beteiligung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern an der Selbstverwaltung der Krankenkassen) oder durch Repräsentationsbeziehungen, wie sie insbesondere die politischen Parteien (aber auch die Bundesländer!) mit bestimmten Klientelgruppen verbind-

16 Die begriffliche Unterscheidung zwischen korporatistischen Entscheidungsstrukturen und Policy-Netzwerken ist auch in der Netzwerkliteratur eher unüblich; die Begriffe sind im Gegenteil oft in einem ganz ähnlichen Sinne benutzt worden. Marsh/Rhodes (1990: 20) führen dazu aus: »The policy networks literature is in large part a development of the literature on sub-governments ... This approach ... offered a critique of the pluralist model of decision-making and power distribution ... The emphasis then was upon the existence of close, closed and comingling relations between interest groups and Government which negotiated policy between them to their own mutual advantage. As such, it clearly implied an elitist power structure. The model was particularly starkly captured by the image of the »iron triangle«, with the interest group, the bureaucracy and the politicians linked by common interests in a positive sum game.«

den. Döhler (1989: 353–355) nennt ausdrücklich die Verflechtung politischer Parteien mit gesellschaftlichen Interessen als einen Faktor, der die besondere Reformresistenz des deutschen Gesundheitssystems erklärt; aber auch bei Rosewitz/Webber spielt dieser Tatbestand eine wichtige Rolle. So gehören z.B. die niedergelassenen Ärzte als eine wichtige Kategorie von Freiberuflern zur anerkannten Klientel der FDP, die sich auch aus ideologischer Überzeugung für ihre Interessen, zumal für ihre Selbständigkeit einsetzt. Die Folge der Verflechtungen zwischen politischen und gesellschaftlichen Akteuren ist, daß jede denkbare politische Intervention, deren Begünstigungsprofil über alle davon berührten gesellschaftlichen Interessengruppen nicht völlig homogen ist, auch innerhalb des politischen Systems kontrovers sein wird. Unter diesen Umständen geraten gesundheitspolitische Entscheidungsprozesse zum Gegenstand von Koalitionsbildungen, die quer zur Grenze zwischen politischem System und gesellschaftlichem Regelungsfeld verlaufen.

Eigeninteressierte Koalitionen sind kontingenter und deshalb auch schwieriger vorherzusagen, da die jeweiligen Koalitionsmöglichkeiten hier keineswegs durch eine dauerhafte Interessenkonstellation festgelegt sind, die sich aus der organisatorischen Verankerung abstrakt definierter Gruppeninteressen (etwa der Ärzte an Einkommen, der Arbeitgeber an geringen Beitragszahlungen, der Versicherten an guter Versorgung und niedrigen Beiträgen) ergebe, sondern durch ad hoc gebildete Präferenzen, in denen sich die antizipierten Auswirkungen des zur Debatte stehenden, konkreten Vorschlags niederschlagen. Außerdem können geplante gesundheitspolitische Maßnahmen in der Regel mehrere verschiedene, dabei teilweise sogar konfligierende Interessen bei ein und demselben korporativen Akteur berühren. Der DGB kann so als Akteur in einem gesundheitspolitischen Entscheidungsprozeß je nachdem die Interessen des Personals im Gesundheitswesen, die gegen eine Selbstbeteiligung gerichteten ökonomischen Interessen der versicherten Arbeitnehmer, ihr Interesse an Leistungsverbesserungen durch die Krankenversicherung und das oft genug damit konfligierende Arbeitnehmerinteresse an stabilen Beitragssätzen zur Geltung bringen wollen: Welches dieser Interessen jeweils dominant und damit für die Stellungnahme des DGB entscheidend wird, hängt von der vorgeschlagenen Maßnahme selbst ab, die insofern eine Art Stimulus ist, der einzelne Komponenten eines latenten Interessenspektrums aktiviert.¹⁷

17 Die Existenz ambivalenter und zugleich policy-abhängiger Interessen betont auch Alber

Die Situation wird besonders kompliziert, wenn ein gesundheitspolitisches Vorhaben eine Mehrzahl von Maßnahmen bündelt, die bei mächtigen korporativen Akteuren jeweils verschiedene und u.U. konfligierende Interessen aktivieren. Dabei werden derartige Maßnahmenpakete u.U. sogar absichtlich geschürt, um allen Akteuren, deren Konsens oder zumindest Toleranz für die Verabschiedung notwendig ist, einen guten Grund zur Zustimmung zu geben, auch wenn jeder Akteur dafür eine andere Maßnahme in Kauf nehmen muß, die er als Einzelvorhaben ablehnen würde. Dies war wohl die Logik von Blanks erstem Versuch einer Gesundheitsreform. Was hier tatsächlich geschehen ist, war, daß für zentrale Akteure sich die ihnen zugemuteten »Kosten« des Pakets als gravierender darstellten als der ihnen jeweils zugedachte Gewinn. So kam eine breite Koalition von Reformgegnern zustande, die infolge ihrer Verflechtung mit den zuständigen politischen Akteuren das Vorhaben zum Scheitern brachten (vgl. Webber 1988).

Die jeweils handlungsleitenden Interessen bzw. Präferenzen können noch in einer zweiten Hinsicht kontingent sein, sofern sie von situativen Faktoren beeinflußt werden. So kann das Arbeitnehmerinteresse an stabilen Beitragsätzen wachsen, wenn diese ein hohes Niveau erreichen und/oder das Lohnniveau nur wenig oder gar nicht steigt. Bei den Arbeitgebern (als Beitragszahlern) können die allgemeine Wirtschaftslage und der Konkurrenzdruck eine ähnliche Rolle spielen – Beispiele, auf die auch Alber (1990) hinweist. Durch Veränderungen in den interessenbestimmenden Randbedingungen kann so ein Akteur vom Reformbefürworter zum Indifferenten oder gar Reformgegner werden. Einen solchen Positionswechsel hat z.B. die Deutsche Krankenhausgesellschaft (DKG) in der Auseinandersetzung um das Recht der Krankenhäuser, bestimmte ambulante Leistungen zu erbringen, vollzogen (Rosewitz/Webber 1990: Kap. 2). Während die DKG zunächst auf dem Hintergrund von Kapazitäts- und Personalengpässen aktiv für eine entsprechende Ermächtigung der Krankenhäuser eintrat, weil man davon eine Senkung der Verweildauer bei stationärer Behandlung erwartete, scherte sie aus der Reformkoalition aus, als sich infolge des Krankenhausfinanzierungsgesetzes (KHG, 1972) die ökonomische Situation der Krankenhäuser verbessert und ihre Kapazität erhöht hatte und die Befürworter

(1990); außerdem verweist er auf die Kontextabhängigkeit der je aktuellen Interessen – siehe hierzu in diesem Text weiter unten. Laumann/Knoke (1989) zufolge aktivieren auch im amerikanischen Gesundheitssektor anstehende politische Entscheidungen jeweils eng umschriebene »constituencies«, die sich von Fall zu Fall stark unterscheiden, obwohl die übergreifende Cleavage-Struktur recht stabil bleibt (1989: 34).

mit dem (immer noch nicht durchgesetzten) Reformvorschlag nunmehr auch gegen die Krankenhäuser gerichtete Kostendämpfungsziele verbanden. Dieses Beispiel zeigt zugleich, daß die zurückliegenden sektorspezifischen – hier also gesundheitspolitischen – Entscheidungen ein wichtiger Bestandteil der interessenbestimmenden Randbedingungen sind.

Häufig gehört auch das kollektive Verhalten relevanter nicht organisierter Gruppen zu den situativen Kontextbedingungen, die in issue-bezogene Interessen- und Strategieformulierungen eingehen. Im Rahmen eines kollektiven Entscheidungsprozesses sind Koalitionen zwar nur zwischen korporativen Akteuren möglich. Nicht organisierte Gruppen, ob es sich nun um die Produzenten oder die Verbraucher in einer gegebenen Leistungsbeziehung handelt, können jedoch durch kollektives Verhalten die Entscheidungssituation verändern und auf diese indirekte Weise auch die Strategien der korporativen Akteure beeinflussen. An den Verhandlungsprozessen zwischen den Koalitionsmitgliedern können sie dagegen nur auf dem Wege einer advokatorischen Interessenrepräsentation teilnehmen. Es handelt sich hier um zwei deutlich voneinander unterschiedene Arten der Einbringung eines Gruppeninteresses: Nur korporative Akteure können ihre Ziele explizit und präzise formulieren, und nur sie sind gegebenenfalls in der Lage, Abmachungen (Tauschgeschäfte, Stillhalteabkommen usw.) zu treffen – ein Argument, das aus der Korporatismusliteratur hinreichend bekannt ist. Korporative Akteure reagieren aber ihrerseits auf das kollektive Verhalten nicht organisierter Gruppen, so wie Spieler in einer Spielsituation ohne Kommunikation bzw. in einem Spiel gegen die Natur; es sind sozusagen Umweltbedingungen, auf die sie sich einstellen müssen, deren Veränderung sie zu antizipieren suchen und die sie auch beeinflussen können; aber diese Handlungen sind von einer besonderen Art von Unsicherheit geprägt, da weder Kommunikation noch Verhandlung und Vereinbarung möglich sind (vgl. Scharpf 1989).

Ohne eine explizite Berücksichtigung institutioneller Rahmenbedingungen erklären allerdings die Interessen korporativer Akteure weder die Koalitionsbildungen noch die Entscheidungsergebnisse. Zu diesem Rahmen gehören sowohl die Zuständigkeiten, Entscheidungsbefugnisse und prozedural geregelten Abhängigkeiten wie die Verflechtungen, die advokatorische Koalitionen begründen können. In formalen Netzwerkanalysen werden Akteure nur nach wenigen kategorialen Merkmalen (z.B. ob es sich um Verbände, Unternehmen oder politische Instanzen handelt) klassifiziert, während an relationalen Tatbeständen vor allem finanzielle und informationelle Beziehungen und gemeinsame Gremienmitgliedschaften erfaßt werden (so auch bei Laumann/Knoke 1987); das erlaubt es kaum, z.B. die prozeduralen Re-

gelungen für die Verhandlungen zwischen Kassenverbänden und KBV bzw. regionalen KVen, die Unterschiede zwischen RVO-Kassen und Ersatzkassen oder Verflechtungsformen abzubilden, wie sie die Selbstverwaltung der Krankenkassen impliziert. Genau derartige institutionelle Gegebenheiten sind es jedoch, die die Unterstützungsbedürfnisse und Koalitionschancen strukturieren.

Wenn hier die Pluralität von Akteursinteressen und die Kontextabhängigkeit ihres jeweiligen Gewichts als Erklärungsfaktoren für variable Koalitionsbildungen in Policy-Netzwerken betont wurden, dann heißt das natürlich nicht, daß korporative Akteure in dualistischen Verhandlungssystemen (wie dem Tarifverhandlungssystem) und in stabilen korporatistischen Entscheidungsstrukturen *keine* multiplen und kontextabhängigen Interessen hätten. In überschaubaren und fest institutionalisierten Akteurssystemen wirkt sich dieser Tatbestand jedoch anders aus, denn hier ist die gegenseitige Kenntnis der jeweiligen Handlungsziele und Konzessionsmöglichkeiten unter den Beteiligten relativ gut, so daß die Interaktion zwischen ihnen tatsächlich als Prozeß der Kompromißbildung bei gegebenen Präferenzen ablaufen kann; in korporatistischen Arrangements (im engen, definierten Sinne) ist es dabei meist auch keine wesentliche Verfälschung der Wirklichkeit, den staatlichen Akteur als Träger des Reformwillens und Repräsentanten des Gemeinwohls zu betrachten. Politikentwicklungsprozesse in stark differenzierten, netzwerkartig strukturierten Politikfeldern unterscheiden sich davon in mehrfacher Hinsicht.

Erstens besteht im Policy-Netzwerk zwangsläufig ein großes Informationsdefizit der einzelnen Akteure, was die Interessen, Intentionen und Konzessionsbereitschaft aller potentiellen Mit- und Gegenspieler angeht. Koalitionsbildungen und Verhandlungen im Policy-Netzwerk können deshalb kaum ebenso rational kalkuliert sein, wie es etwa das Verhalten der Parteien in Tarifverhandlungen ist. Auch der Initiator einer bestimmten Intervention ist offensichtlich häufig nicht in der Lage, korrekt die Widerstände bzw. das Ausmaß an Unterstützung abzuschätzen, die er finden wird; andernfalls hätte eine ganze Reihe von Reformversuchen in der Art, in der es geschehen ist, nicht unternommen werden dürfen. Unter diesen Umständen sind eine geschickte Selbstdarstellung und Informationspolitik u.U. wichtiger für den Gang der Ereignisse als faktische Ressourcenpotentiale – worauf auch Stinchcombe (1989: 127) hinweist, wenn er formuliert: »What flows along power networks is often persuasion, not resources.«

Wenn ein Politikfeld netzartig strukturiert, d.h. durch die Präsenz zahlreicher Akteure unterschiedlicher Art gekennzeichnet ist, die auf komplexe

Weise durch Abhängigkeits- und Verflechtungsbeziehungen verbunden sind, dann müssen zweitens issue-spezifische Akteurssysteme immer erst durch selektive Mobilisierung gebildet werden; genau das ist es, was der Verweis auf die Notwendigkeit der Koalitionsbildung impliziert. Insbesondere wirksame Abwehrkoalitionen müssen dabei mindestens *einen* politischen Akteur einschließen, dessen Konsens notwendig ist, damit eine gegebene Entscheidung fallen kann, und der daher *politische* Vetomacht besitzt. Grenzüberschreitende Koalitionsbildung wird so zur Voraussetzung von verbandlicher Vetomacht.

Entscheidungsprozesse im Policy-Netz können drittens auch nicht sequenzialisiert, d.h. in Phasen aufgeteilt werden, so daß der Bildung eines politischen Willens anschließend seine Durchsetzung in der Interaktion mit gesellschaftlichen Akteuren folgt.¹⁸ Willensbildung und Durchsetzung laufen vielmehr parallel zueinander in ein und demselben Prozeß ab. Dabei haben die wichtigsten Strategien des Aufbaus einer »winning coalition« – sei es von Reformbefürwortern oder Reformgegnern – zur Folge, daß auch die Handlungsziele wenigstens teilweise zur Disposition gestellt werden müssen. Das ist am deutlichsten der Fall, wenn Koalitionen selbst zum Verhandlungsgegenstand werden; die hier fälligen »side payments« sind, zumal auf seiten der Reforminitiatoren, oft genug Konzessionen hinsichtlich der geplanten Maßnahmen. Etwas anders akzentuiert kann man auch sagen, daß die Beeinflussbarkeit der Koalitionsbildung durch manchmal geringfügig erscheinende Modifikationen der vorgeschlagenen Maßnahmen die Formulierung der operationalen Reformziele zu einem strategischen *Instrument* der Koalitionsbildung werden läßt. Aber auch, wenn ein Reforminitiator eine starke Gegenkoalition durch den Wechsel der Entscheidungsarena zu umgehen sucht, wie das im bereits erwähnten Beispiel der Einführung von Vorsorgemaßnahmen der Fall war, wo eine geplante gesundheitspolitische Maßnahme als versicherungspolitische umdefiniert und dadurch der Zustimmungspflicht der Bundesländer entzogen wurde, werden die Reformziele auf der Maßnahmenebene verändert. In den von Rosewitz/Webber analysierten, sich oft über viele Jahre hinziehenden und dabei immer wieder neu ansetzenden Reformprozessen, die z.B. eine bessere Verzahnung von ambulanter und stationärer Versorgung, eine funktionale Neubestimmung des VÄD oder Kostendämpfung anstreben, haben sich so die operationalen Ziele auf der

18 In der Organisationsforschung ist das ein bekannter Tatbestand; vgl. die Untersuchung von Witte (1968; Witte et al. 1988), und erst kürzlich die Auseinandersetzung mit Mintzberg et al. (1990) in der Zeitschrift *Organization Studies*.

Maßnahmenebene beständig verändert. Der kollektive Entscheidungsprozeß im Policy-Netzwerk ist nicht nur ein Prozeß der Kompromißbildung zwischen vorgegebenen divergierenden Präferenzen, sondern ist immer zugleich ein Zielbildungsprozeß: Zielbildung und Durchsetzung (bzw. Kompromißbildung) sind untrennbar miteinander verwoben. Damit kann die Zielbildung, das den Entscheidungsprozeß in Gang setzende »Wollen«, auch nicht mehr nur ganz bestimmten der beteiligten Akteure zugerechnet werden. Das *ganze* Akteursystem, Reformbefürworter wie Gegner, ist an der Zielbildung ebenso wie an der Durchsetzung beteiligt. Eine klare Unterscheidung von Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt wird damit praktisch unmöglich: In Policy-Netzwerken läßt sich eine »Gesetzgeberperspektive« nicht ohne Verfälschung der Wirklichkeit aufrechterhalten.

7 Schlußfolgerungen: Sektorale Organisationsstruktur und politische Steuerung

Kehren wir zum Schluß zurück zur Ausgangsfrage. Sie galt, was angesichts der häufigen illustrativen Bezugnahme auf Aspekte gesundheitspolitischer Entscheidungsprozesse in der Bundesrepublik in Vergessenheit geraten sein könnte, *nicht* den Voraussetzungen für bzw. Widerständen gegen gesundheitspolitische Reforminitiativen in diesem Land, sondern sehr viel allgemeiner dem Zusammenhang zwischen sektoraler Organisationsstruktur und politischer Steuerbarkeit. Deshalb soll hier auch nicht etwa versucht werden, abschließend das relative Gewicht von Verbandsmacht, korporatistischer Entscheidungsverflechtung und Selbstregelung für den wechselnd erfolgreichen Widerstand gegen gesundheitspolitische Steuerungsversuche in der Bundesrepublik zu erörtern oder etwas über den Grad auszusagen, zu dem sich dieser Politiksektor einer netzartigen Binnenstruktur nähert. Vielmehr sei kurz resümiert, welche länder- und bereichsübergreifenden Lehren man in steuerungstheoretischer Perspektive gewinnen könnte.

In analytischer Hinsicht hat sich gezeigt, daß es notwendig ist, zwei Unterscheidungen zu treffen, die in der Literatur nicht systematisch gemacht werden, nämlich erstens zwischen Selbstregelung/Selbstverwaltung einerseits und korporatistischen = verflochtenen Entscheidungsstrukturen zwischen Staat und gesellschaftlichen Akteuren andererseits, und zweitens zwischen Entscheidungsstrukturen, die *wenige* korporative Akteure aus Politik

und Gesellschaft auf *stabile* Weise verbinden einerseits (= korporatistische Arrangements im engeren Sinne) und einer netzartigen Struktur von Politikfeldern, in denen zahlreiche und auf komplexe Weise verflochtene und interdependente Akteure anzutreffen sind und sich fallweise (issue-spezifisch) an Politikentwicklungsprozessen beteiligen.

Zu den verschiedenen Typen sektoraler Organisationsstruktur, die sich nach Einführung dieser Differenzierungen ergeben, wurden sodann einige Thesen entwickelt, die – *auch* im Hinblick auf das deutsche Gesundheitswesen – teilweise weiterer empirischer Prüfung bedürfen.

Erstens hat sich gezeigt, daß die Existenz weniger, zentralisierter und nicht um Mitglieder konkurrierender formaler Organisationen im Regelungsfeld die Steuerungsresistenz wohl erhöhen mag, daß aber auch große, zentralisierte Verbände selten für sich allein verhandelliche Vetomacht besitzen.

Zweitens ergaben sich Hinweise darauf, daß eine institutionalisierte sektorale Selbstregelung Ausbildung und Wirksamkeit korporatistischer Arrangements dann nicht stützt, sondern im Gegenteil behindern kann, wenn sich ein zur Abschließung neigendes, auf interne Kompromißbildung angelegtes Verhandlungssystem aus gesellschaftlichen Akteuren bildet, das für alle daran Beteiligten als solches einen Wert darstellt.

Drittens wurde deutlich, daß Verbandsmacht, Kompromißbildungszwänge in korporatistischen Strukturen und konzedierte Selbstverwaltung als Ansätze zur Erklärung unterschiedlich ausgeprägter Steuerungsresistenz dann unzureichend sind, wenn ein Politikfeld auf staatlicher wie auf gesellschaftlicher Seite durch einen hohen Differenzierungsgrad bei gleichzeitig ausgeprägten Interdependenzen gekennzeichnet ist, d.h. eine Netzwerkstruktur aufweist. In diesem Fall sind die institutionell strukturierten, im übrigen aber doppelt kontingenten Koalitionsbildungschancen entscheidend für den Erfolg oder Mißerfolg politischer Reforminitiativen. Die Tatsache, daß die jeweiligen Koalitionen der Reformgegner und -befürworter strukturell unterdeterminiert sind, schränkt dabei die Möglichkeiten einer vorausschauenden, kalkulierten Strategiewahl der beteiligten Akteure ein.

Abschließend sollte noch einmal betont werden, daß die hier im Mittelpunkt der Überlegungen stehende Resistenz gegen politische Steuerungsversuche nicht mit mangelhafter Problemlösungsfähigkeit gleichgesetzt werden darf. Politische Steuerung ist eine mögliche Ordnungsform unter mehreren, und es ist nicht gesagt, daß ihre Problemlösungsfähigkeit der institutionalisierten Selbstverwaltung oder auch einer Marktordnung grundsätzlich überlegen sein muß. Wohl hat Alber (1989b) auf der Basis von OECD-Daten zeigen können, daß über staatliche Budgetierung gesteuerte Gesundheitssy-

steme in der Tat tendenziell kostengünstiger und effizienter (gemessen an der Relation zwischen Mortalitätsraten und Gesundheitsausgaben) sind. Wegen der Schwierigkeit, valide Indikatoren zu finden, läßt das jedoch nur begrenzt einen Schluß auf die relative Leistungsfähigkeit unterschiedlich verfaßter Gesundheitssysteme zu.

Literatur

- Alber, Jens, 1989a: Structural Reforms in the West German Health Care System. Referat zur Konferenz der Universität Maastricht »Structural Reforms of National Health Care Systems«. Maastricht.
- , 1989b: Die Steuerung des Gesundheitswesens in vergleichender Perspektive. In: *Journal für Sozialforschung* 29, 259–284.
- , 1990: Überlegungen zur Analyse von Gesundheitspolitik. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Manuskript.
- Alemann, Ulrich von/Rolf G. Heinze (Hrsg.), 1979: *Verbände und Staat. Vom Pluralismus zum Korporatismus*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Döhler, Marian, 1989: *Zwischen Markt und Staat. Policy-Netzwerke und ordnungspolitischer Strategiewechsel in der Bundesrepublik, Großbritannien und den USA*. Dissertation. Konstanz.
- Henke, Klaus-Dirk, 1988: Funktionsweise und Steuerungswirksamkeit der Konzentrierten Aktion im Gesundheitswesen (KAiG). In: Gérard Gäfgen (Hrsg.), *Neokorporatismus im Gesundheitswesen*. Baden-Baden: Nomos, 113–157.
- Immergut, Ellen, 1990: *Political Arenas. The Effects of Representation on Health Policy*. MPIFG Discussion Paper 90/5. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Katzenstein, Peter J., 1987: *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semi-Sovereign State*. Philadelphia: Temple University Press.
- Laumann, Edward O./David Knoke, 1987: *The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains*. Madison: University of Wisconsin Press.
- , 1989: Policy Networks of the Organizational State. Collective Action in the National Energy and Health Domains. In: Robert Perrucci/Harry R. Potter (Hrsg.), *Networks of Power. Organizational Actors at the National, Corporate, and Community Levels*. New York: Aldine de Gruyter, 17–55.

- Marsh, David/Rod A.W Rhodes, 1990: Policy Communities, Policy Networks and Issue Networks. Beyond a New Typology. Referat für das ECPR-Treffen, April 1990. Bochum.
- Mayntz, Renate, et al., 1978: *Vollzugsprobleme der Umweltpolitik*. Stuttgart: Kohlhammer.
- Mayntz, Renate, 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme. Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. In: Thomas Ellwein et al. (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Bd. 1/1987. Baden-Baden: Nomos, 89–110.
- Mayntz, Renate/Bernd Rosewitz, 1988: Ausdifferenzierung und Strukturwandel des deutschen Gesundheitssystems. In: Renate Mayntz et al., *Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme*. Frankfurt a. M.: Campus, 117–179.
- Mintzberg, Henry/Jim Waters et al., 1990: Studying Deciding. An Exchange of Views between Mintzberg and Waters, Pettigrew, and Butler. In: *Organization Studies* 11, 1–16.
- Ritter, Ernst-Hasso, 1990: Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 1, 5–88.
- Ronge, Volker, 1980: Einführung. In: Volker Ronge (Hrsg.), *Am Staat vorbei. Politik der Selbstregulierung von Kapital und Arbeit*. Frankfurt a.M.: Campus, 11–29.
- Rosewitz, Bernd/Douglas Webber, 1990: *Reformversuche und Reformblockaden im deutschen Gesundheitswesen*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Samuelson, Paul A./William D. Nordhaus, 1989: *Economics*, 13. Ausgabe. New York: McGraw-Hill.
- Scharpf, Fritz W., 1989: *Games Real Actors Could Play: The Problem of Complete Information*. MPIFG Discussion Paper 89/9. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Schmitter, Philippe C., 1974: Still the Century of Corporatism? In: *Review of Politics* 36, 85–131.
- Stinchcombe, Arthur L., 1989: An Outsider's View of Network Analyses of Power. In: Robert Perrucci/Harry R. Potter (Hrsg.), *Networks of Power. Organizational Actors at the National, Corporate and Community Levels*. New York: Aldine/De Gruyter, 119–133.
- Tirole, Jean, 1988: *The Theory of Industrial Organization*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Traxler, Franz, 1986: *Interessenverbände der Unternehmer. Konstitutionsbedingungen und Steuerungskapazitäten, analysiert am Beispiel Österreichs*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Webber, Douglas, 1988: Krankheit, Geld und Politik. Zur Geschichte der Gesundheitsreformen in Deutschland. In: *Leviathan* 16, 156–203.
- , 1989: Zur Geschichte der Gesundheitsreformen in Deutschland – II. Teil: Norbert Blüms Gesundheitsreform und die Lobby. In: *Leviathan* 17, 262–300.

- , 1992: Kohl's Wendepolitik After a Decade. In: *German Politics* 1, 149–180.
- Witte, Eberhard, 1968: Phasen-Theorem und Organisation komplexer Entscheidungsverläufe. In: *Zeitschrift für betriebswirtschaftliche Forschung* 20, 625–647.
- Witte, Eberhard, et al. (Hrsg.), 1988: *Innovative Entscheidungsprozesse. Die Ergebnisse des Projektes Columbus*. Tübingen: Mohr.

Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen* (1993)

Die Welt setzt sich aus Netzwerken, nicht aus Gruppen zusammen, hat Barry Wellman gesagt (1988: 31). Die Organisationssoziologie hat diese Tatsache vor etwa 20 Jahren entdeckt, als »interorganisatorische Beziehungen« für sie zu einem wichtigen neuen Thema wurden.¹ Seitdem ist man sich der Tatsache bewußt, daß das Umfeld von Organisationen zum guten Teil aus anderen Organisationen besteht, so daß diese und nicht etwa ein amorphes Publikum für sie die relevantesten Interaktionspartner sind.² Im Auge hatte man dabei, entsprechend dem dominanten Interesse der Organisationsforschung, vor allem Wirtschaftsunternehmen. In empirischen Untersuchungen interorganisatorischer Beziehungen standen eine Zeit lang personelle Unternehmensverflechtungen im Mittelpunkt (z.B. Stokman/Ziegler/Scott 1985); in letzter Zeit läßt sich ein wachsendes Interesse an »joint ventures« und strategischen Allianzen beobachten.³ Was die Organisationssoziologie an diesen Phänomenen vor allem interessiert, ist der Versuch von Wirtschaftsorganisationen, durch Unternehmensverflechtungen oder Joint Ventures eine schlecht kalkulierbare und potentiell bedrohliche Umwelt für sich unter Kontrolle zu bringen. Quasi unbeabsichtigt haben die Untersuchungen interorganisatorischer Beziehungen jedoch auch eine Tatsache von makrosoziologischer Bedeutung hervorgehoben, nämlich daß Märkte – zumindest solche, auf denen Fir-

* Dieser Beitrag baut auf einem früheren, für einen anderen Kontext verfaßten Aufsatz auf (Mayntz 1992), von dem vor allem im ersten Teil Abschnitte praktisch unverändert übernommen wurden; der zweite Teil enthält darüber hinausgehende Überlegungen.

1 Die meisten Beiträge in Evan (1976), dem ersten Reader zu diesem Thema, wurden um 1970 erstmals veröffentlicht.

2 Siehe z.B. Karpik (1978), wo diese Sichtweise evident ist.

3 Dies zeigte sich deutlich beim 10. Kolloquium der European Group for Organizational Studies (EGOS) im Juli 1991 in Wien, wo sich eine Arbeitsgruppe mit »External Restructuring of Firms: Mergers, Acquisitions, Joint Ventures, Alliances« beschäftigte.

men vorherrschen – keine atomistische Struktur aufweisen. Damit haben sie einen Aspekt wirtschaftlicher Realität sichtbar gemacht, welcher in den bisherigen Marktmodellen der Ökonomen leicht unberücksichtigt blieb.

Was hier zur Diskussion steht, ist allerdings möglicherweise mehr als bloß eine unterschiedliche Betrachtungsweise; die Wirtschaftsstruktur könnte in der Tat zunehmend netzwerkähnlich geworden sein. Rogers Hollingsworth (1990) zum Beispiel sieht das Auftauchen von personellen Unternehmensverflechtungen und anderen Formen von Beziehungen zwischen Firmen als historischen Vorgang. Er zeigt, wie die US-Firmen auf Marktunsicherheiten und Anti-Kartell-Gesetzgebung zunächst durch die Gründung großer Unternehmen, d.h. durch Hierarchisierung mittels horizontaler und vertikaler Integration reagierten. Der Kapitalbedarf dieser Großunternehmen führte in der Folge zur Entstehung von personellen Unternehmensverflechtungen mit Investmentbanken, die damit eine wichtige Rolle in der Umwandlung und Stabilisierung der amerikanischen Eisenbahn-, Stahl-, Telefon- und Ölindustrie während des späten neunzehnten und frühen zwanzigsten Jahrhunderts spielten (Hollingsworth 1990: 25). Später verringerte sich die Bedeutung der großen Investmentbanken, und nach 1950 diagnostiziert Hollingsworth eine Transformation der US-Wirtschaft durch das Auftreten von verschiedenen Arten von »obligational networks«, die etwa durch das Abschließen von Unterverträgen, strategische Allianzen und Joint Ventures entstehen. Im Gegensatz zu den personellen Unternehmensverflechtungen sind diese Netzwerke auf die interaktiven Beziehungen zwischen Firmen gegründet – ein wichtiger Unterschied für die Netzwerkanalyse. Hollingsworth zufolge sind es auch eher interaktive Beziehungen als personelle Verflechtungen, die den neuesten Netzwerktyp charakterisieren, der speziell in Industriebranchen mit hohen Forschungs- und Entwicklungskosten, raschen Produktveränderungen und unbeständigen Märkten auftritt, und die er als »promotional networks« bezeichnet. In solchen Netzwerken kooperieren Unternehmen in Forschung und Entwicklung, Ausbildung und Informationsbereitstellung.

Die Arbeit von Hollingsworth geht über typisch organisationssoziologische Fragestellungen hinaus; sie gehört eher ins Gebiet der Policy-Forschung. Hier, und nicht in der eigentlichen Organisationsforschung, hat denn auch die wissenschaftliche Karriere des Konzepts interorganisatorischer Netzwerke in der Form von »policy networks« recht eigentlich begonnen. Die theoretische Relevanz dieser Art von interorganisatorischen Netzwerken liegt auf der Makro-Ebene der Gesellschaft; für die Organisationsforschung war und blieb dagegen die einzelne Organisation die grundlegende Analyseeinheit und der Bezugspunkt für theoretische Generalisierungen.

Auf die Existenz von Policy-Netzwerken haben zahlreiche empirische Untersuchungen zur Gesundheits- und Industriepolitik, zur Telekommunikations-, Arbeits- und Wissenschaftspolitik aufmerksam gemacht. Diese Netzwerke schließen sowohl öffentliche wie private korporative Akteure (Organisationen) ein, unterscheiden sich jedoch im übrigen in Größe und Stabilität und variieren zwischen politischen Sektoren, zwischen verschiedenen Ländern und auch im Zeitablauf (Marin/Mayntz 1991). Policy-Netzwerke finden sich sowohl in der Politikentwicklung wie in der Implementation. Sie zogen die Aufmerksamkeit der Politikwissenschaft vor allem deshalb auf sich, weil ihr Vorhandensein dem stereotypen Bild einer klaren Trennung von Staat und Gesellschaft und der Vorstellung des Staates als dem höchsten gesellschaftlichen Kontrollzentrum widersprach. Wie im Falle der Marktstruktur geht es jedoch auch hier nicht nur um einen Paradigmenwandel, eine neue analytische Sichtweise auf eine unveränderte soziale Realität. Das Konzept der Policy-Netzwerke signalisiert vielmehr nach dem heute überwiegenden Verständnis eine tatsächliche Veränderung in den politischen Entscheidungsstrukturen. Anstatt von einer zentralen Autorität hervorgebracht zu werden, sei dies die Regierung oder die gesetzgebende Gewalt, entsteht Politik heute oft in einem Prozeß, in den eine Vielzahl von sowohl öffentlichen als auch privaten Organisationen eingebunden ist.

Für diese Veränderung der politischen Entscheidungsstrukturen läßt sich eine Reihe von Gründen anführen (siehe auch Kenis/Schneider 1991: 33–36). Einige davon beziehen sich auf Chancen, andere wiederum auf Probleme. Der Hauptfaktor im Entstehen von Politiknetzwerken als Reaktion auf Chancen ist die gewachsene Bedeutung von formalen Organisationen in fast allen Sektoren der Gesellschaft. Eine wichtige Folge dieser Entwicklung ist die zunehmende Fragmentierung von Macht, die auf der Handlungsfähigkeit formaler Organisationen nach innen wie nach außen und auf ihrer Verfügungsgewalt über Ressourcen beruht; um das zu konkretisieren, braucht man nur an die großen Unternehmen, an Gewerkschaften und Wirtschaftsverbände oder an Ärzteverbände zu denken. In vielen Bereichen der Politik gilt daher, daß es der Staat längst nicht mehr mit einer amorphen Öffentlichkeit oder mit Quasi-Gruppen wie sozialen Klassen zu tun hat, sondern mit korporativen Akteuren, die über eine eigene Machtbasis verfügen.

Die Einbeziehung dieser korporativen Akteure in den politischen Prozeß ergibt sich natürlich nicht von selbst. Ihre Existenz stellt bloß eine Möglichkeit dar: der Staat kann nunmehr in direkte Kommunikation mit den Zielgruppen und sonstigen an seiner Intervention interessierten Parteien treten. Es ist daher wichtig, daß sich Policy-Netzwerke den betroffenen Akteuren

auch als Problemlösungen darstellen; erst dadurch werden sie zu einer stabilen Alternative. Im Rahmen einer solchen problemzentrierten Sichtweise betrachtet entstehen Policy-Netzwerke, weil auf der einen Seite gesellschaftliche Akteure eine Beteiligung am politischen Prozeß anstreben, während umgekehrt eine Zusammenarbeit mit ihnen für den Staat die Möglichkeit eröffnet, sich Informationen zu beschaffen; darüber hinaus kann dadurch auch die Akzeptanz bestimmter politischer Entscheidungen erhöht werden. Das Aufkommen von Policy-Netzwerken hat daher zwei wichtige Implikationen: es ist ein Zeichen für einen »schwachen« Staat, aber es signalisiert gleichzeitig Sensibilität für die erhöhte Komplexität politischer Herrschaft und für zunehmende Konsensbedürfnisse in modernen demokratischen Gesellschaften.

Diese Veränderungen in den politischen Entscheidungsstrukturen sind jedoch keine isolierten Phänomene von lediglich politikwissenschaftlichem Interesse. Es handelt sich vielmehr um eine Begleiterscheinung des Strukturwandels in modernen Gesellschaften, ja man kann darin sogar einen zentralen Ausdruck gesellschaftlicher Modernisierung sehen. Es ist hier nicht der Platz, die Modernisierungstheorien einer kritischen Auseinandersetzung zu unterwerfen. Nur kurz sei daran erinnert, daß Modernität häufig durch einen Satz von gesellschaftlichen Merkmalen definiert wird, von denen viele durch Aggregation individueller Merkmale wie Alphabetismus, Bildungsstand, politische Partizipation, Pro-Kopf-Einkommen und Energieverbrauch meßbar sind (Flora 1976; Lepsius 1990: 216–220). Bei solchen Modernisierungsindikatoren fehlen allerdings wesentliche *Strukturmerkmale* von Gesellschaften. Das allgemein akzeptierte Merkmal »moderner« Gesellschaften ist in struktureller Hinsicht die funktionelle Differenzierung – nicht einfach im Sinne der beruflichen Spezialisierung, sondern als Differenzierung auf der gesellschaftlichen Makro-Ebene durch die Entwicklung funktioneller Subsysteme. Diese Vorstellung von Modernisierung wird heute mit dem Namen Talcott Parsons und der Schule des strukturellen Funktionalismus verbunden, doch hat bereits Max Weber denselben Gedanken ausgedrückt, als er den Prozeß der institutionellen Differenzierung zwischen Religion, Politik, Recht und Wirtschaft analysierte.⁴

Funktionelle Subsysteme haben eine Grenze, eine Identität und ein bestimmtes Maß an Autonomie – und zwar per definitionem, wenn man den

4 Es war vor allem Rainer Lepsius, der die bekannten Weberschen Analysen mit dem Begriff und der Theorie der Modernisierung verknüpft hat; siehe die neu aufgelegten Aufsätze in Lepsius (1990), besonders die Seiten 44–62.

Systembegriff ernst nimmt. Ein Minimum an Subsystemautonomie ist bereits vorhanden (und für Autoren wie Niklas Luhmann das entscheidende Kriterium), wenn eindeutig unterschiedene Wert- oder Handlungsorientierungen auf der Ebene von Situationen oder Rollen zugelassen sind, also z.B. dort, wo »heilende« Tätigkeiten ihrer besonderen Logik gemäß ablaufen können oder dort, wo die Berufsrolle des Arztes sich herausgebildet hat. Ein höheres Maß an Subsystemautonomie, das auch kollektive Handlungsfähigkeit einschließt, ist in Gesellschaften mit Millionen von Mitgliedern nur erreichbar, wenn formale Organisationen vorhanden sind, die die Handlungen vieler Einzelpersonen koordinieren und damit große Quasi-Gruppen repräsentieren können, d.h. wenn es korporative Akteure gibt, die agieren und reagieren können und durch eine solche Interaktion ein bestimmtes Maß an sektoraler Selbstregulierung erreichen (Mayntz 1988: 22–23 bzw. Kap. 2, S. 48–49 in diesem Band). Beispiele lassen sich leicht finden, wenn man an die Rolle denkt, die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen für die geregelte Teilnahme der betreffenden Quasi-Gruppen am Prozeß der neo-korporatistischen Politikentwicklung spielen, oder sich die Bedeutung der Kassenverbände und Kassenärztlichen Vereinigungen für die Selbstverwaltung des deutschen Gesundheitssystems vergegenwärtigt; ähnlich bedeutsam sind Forschungsorganisationen wie die britischen Science Councils, der französische CNRS (Centre National de la Recherche Scientifique) und die Deutsche Forschungsgemeinschaft für die Steuerung bzw. Selbstverwaltung des Wissenschaftssystems. Das Wachstum formaler Organisationen ist somit nicht bloß eines von vielen strukturellen Merkmalen moderner Gesellschaften; ohne formale Organisationen hätten die gesellschaftlichen Subsysteme nicht jenen Grad an (relativer) Autonomie erreicht, über den funktionelle Subsysteme wie der Staat, das Wirtschafts-, das Gesundheits- und das Wissenschaftssystem in den hoch entwickelten westlichen Demokratien charakteristischerweise verfügen.⁵

Die Autonomie von Subsystemen und somit auch die funktionelle Differenzierung sind jedoch keine automatischen Folgen der Zunahme von Organisationen. Vielmehr handelt es sich, wie im Falle der Policy-Netzwerke, auch hier wieder nur um eine notwendige, aber keine hinreichende Bedingung. Nur dort, wo verschiedenen funktionellen Bereichen u.a. durch die

5 Wie ich an anderer Stelle dargelegt habe (Mayntz 1987 bzw. Kap. 8 in diesem Band), kann ein hochorganisiertes funktionelles Subsystem unter bestimmten Bedingungen gleichzeitig leichter gelenkt oder schwerer politisch kontrolliert werden; die Fähigkeit zum Handeln, ein Kernelement der Autonomie, macht sowohl Konformität als auch Widerstand möglich.

Befreiung von politischer oder religiöser Kontrolle eine Sphäre selbstbestimmten Handelns zugestanden wird, besitzen auch die formalen Organisationen in diesen Subsystemen eine relative Autonomie als korporative Akteure. Dies wird schnell deutlich, wenn wir die osteuropäischen sozialistischen Gesellschaften betrachten, die kürzlich eine revolutionäre Transformation erlebt haben. Die soziologische Systemtheorie, die die Konzepte der funktionellen Differenzierung und des (relativ autonomen) funktionellen Subsystems entwickelt hat, wurde implizit durch das Bild moderner westlicher Gesellschaften, insbesondere der amerikanischen, geformt; wir werden uns dieser Befangenheit heute bewußt, wo der Zusammenbruch der sozialistischen Regime zum Vergleich zwischen östlichen und westlichen (»kapitalistischen«) Ländern mit einem ähnlich hohen Organisationsgrad anregt. Ein grundlegender Unterschied liegt in dem viel geringeren Maß an funktioneller Differenzierung (auf gesellschaftlicher Makro-Ebene!) in den sozialistischen Ländern, in denen eine dominante Staatspartei alle funktionellen Bereiche einschließlich der Wirtschaft, der Bürokratie, des Unterrichtswesens und der Wissenschaft durchdrungen und auch das Aufkommen von autonomen, nichtstaatlichen Verbänden verhindert hat. Diese Art politischer Vormachtstellung ist gewöhnlich im Sinne von vertikaler, hierarchischer Kontrolle, d.h. als Merkmal politischer Repression oder des Totalitarismus interpretiert worden, nicht aber in makrosoziologischen Begriffen als kritisches Modernisierungsdefizit. Heute wird jedoch zumindest die Erosion des sozialistischen Regimes in Ostdeutschland in eben diesen Termini erklärt: nicht als gewalttätige Revolte gegen politische Repression, sondern als Folge veränderter Innovation, fehlender Flexibilität und Reaktionsfähigkeit – kurz, als Folge unterbliebener Modernisierung (Pollack 1990; Glaeßner 1991; Wiesenthal 1992).⁶

Die Fähigkeit, ohne Zwang verantwortungsbewußt zu handeln, ist die generelle Vorbedingung kollektiver Entscheidungsfindung in allen Arten interorganisatorischer Netzwerke.⁷ Policy-Netzwerke mit einem Potential für

6 Glaeßner (1991: 81–82) schreibt: »Die parteizentrierte Struktur von Gesellschaft und Politik verhinderte einen erfolgreichen Modernisierungs- und Anpassungsprozeß und führte letztlich zum Zusammenbruch des alten Systems.« In ziemlicher Übereinstimmung mit dieser Interpretation wird der Zusammenbruch des ostdeutschen Regimes manchmal eher als Implosion denn als Revolution beschrieben.

7 In gewissem Sinne impliziert der Netzwerkbegriff selbst den Zusammenhang zwischen der Autonomie des Handelnden und der Netzwerkbildung. Im allgemeinen ist ein Netzwerk eine Struktur bestehend aus mehreren Knoten – anders gesagt, eine Gesamtheit, die aus untereinander verbundenen, aber nicht fest gekoppelten Teilen besteht. Sobald die Teile

freiwillige und bewußte kollektive Aktion bilden sich dementsprechend nur in Gesellschaften, in denen es korporative Akteure gibt, die imstande sind, strategische Entscheidungen zu fällen, mit anderen korporativen Akteuren zu verhandeln und Kompromisse zu schließen. Die Existenz von Policy-Netzwerken ist deshalb nicht nur ein Indikator einer bestimmten, auf der Dimension politischer *Herrschaft* eingeschränkten Rolle des Staates, sondern gleichzeitig auch ein Indikator gesellschaftlicher Modernisierung.

Die Bedeutung, die Netzwerken aus korporativen Akteuren in gesellschaftstheoretischer Perspektive zugeschrieben wird, zeigt sich auch in der Diskussion über Formen von »governance«. Dort wurde die ursprüngliche Dichotomie von Markt und Hierarchie (Williamson 1975) allmählich durch die Berücksichtigung weiterer Ordnungsformen, und hier insbesondere von Netzwerken, differenziert (z.B. Johanson/Mattson 1987; Powell 1990). Im Rahmen dieser Diskussion wurden Netzwerke manchmal als Hybride betrachtet (z.B. Williamson 1985) und irgendwo in der Mitte einer Dimension angesiedelt, deren einander gegenüberliegende Extreme Markt und Hierarchie sind. Dies ist tatsächlich richtig, wenn das Ausmaß der Kopplung die zugrundeliegende analytische Dimension ist: Märkte sind durch das Nicht-Vorhandensein von struktureller Kopplung zwischen den Elementen gekennzeichnet, Hierarchie durch feste Kopplung, und Netzwerke, per definitionem lose gekoppelt, liegen dazwischen. Aber Netzwerke können mehr als eine Zwischenstation zwischen Markt und Hierarchie sein: Sie können auch einen qualitativ anderen Typus von Sozialstruktur repräsentieren, der durch eine Kombination von Elementen der beiden anderen grundlegenden Ordnungsformen charakterisiert wird, nämlich auf der einen Seite das für Märkte typische Vorhandensein einer Vielzahl von autonom Handelnden

eines Ganzen in der Art und Weise einer Maschine fest verkoppelt sind, sei es technisch oder aufgrund einer Befehlskette, läßt sich das Netzwerkkonzept nicht mehr anwenden. Somit ist die relative Autonomie – nicht aber die Gleichheit! – der Elemente ein Definitionsmerkmal von Netzwerken. Dagegen schließt der Netzwerkbegriff die Möglichkeit von hierarchischen Beziehungen zwischen Knoten nicht aus. Sogar in hierarchischen Organisationen wie z.B. einem Unternehmen oder einer staatlichen Bürokratie können die Einheiten der unteren Ebenen über diejenige relative Autonomie verfügen, die vom Netzwerkkonzept auf jeden Fall verlangt wird. Häufig ist das Netzwerkverständnis aber enger und impliziert dann eine grundsätzliche Gleichheit der Handelnden. Diese Verwendung des Begriffs, welche auf den normativen oder auch ideologischen Hintergrund eines Gutteils des heutigen Interesses für Netzwerkphänomene verweist, ist weder praktikabel (sie würde z.B. den Gebrauch des Netzwerkansatzes in der Erforschung der Politikverflechtung zwischen lokalen, regionalen und nationalen Einheiten ausschließen) noch empirisch haltbar, da es in den bisher untersuchten Politiknetzwerken deutliche und häufig sehr wesentliche Machtunterschiede zwischen den Akteuren gibt.

(oder Subjekten) und auf der anderen Seite die für Hierarchien typische Fähigkeit, gewählte Ziele durch koordiniertes Handeln zu verfolgen.

Analytisch gesehen stellt sich das Netzwerk somit als eine *Synthese* dar. Dies legt die Vermutung nahe, daß die Entstehung von Netzwerken die Folge eines dialektischen Prozesses ist. Die abstrakte Logik eines solchen Prozesses könnte folgendermaßen formuliert werden: das Aufkommen von formalen Organisationen zerstört zunächst unstrukturierte Quasi-Gruppen (sozusagen die These) und setzt an ihre Stelle formale Hierarchien (Antithese); letztlich aber zerstören die zunehmende Anzahl und die wachsende Größe von Organisationen die Hierarchien und ersetzen sie durch Netzwerke. Die politische Macht wurde so zuerst im modernen Staat konzentriert und zentralisiert; dieser begann sich aber mit zunehmender Expansion intern zu differenzieren und ist nun ebenfalls ein komplexes System, das aus vielen korporativen Akteuren besteht, Akteure, die nicht länger eine einzige, integrierte Hierarchie bilden. Zur selben Zeit formieren sich politische und andere gesellschaftliche Teilsysteme übergreifende Policy-Netzwerke. Ein ähnlicher dialektischer Prozeß läßt sich in der Wirtschaft beobachten. Hier wurden zunächst stärker atomistische Märkte durch das Aufkommen und das Wachstum großer Firmen in Oligo- und Monopole transformiert. Aber mit der Expansion von Großunternehmen wurden diese intern dezentralisiert und in »lose gekoppelte Systeme« umgewandelt;⁸ auf der interorganisatorischen Ebene werden sie gleichzeitig horizontal miteinander verbunden.

Es ist jedoch nicht nur die Kombination von funktioneller Differenzierung und organisatorischem Wachstum, die Druck in Richtung auf Dezentralisierung erzeugt. Sowohl die Hierarchie als auch der Markt implizieren dysfunktionale Konsequenzen, die destabilisierend wirken, weil sie Protest bei Mitgliedern oder relevanten Außengruppen auslösen;⁹ die Hierarchie tut das, weil sie Unterwerfung bedeutet, der Markt, weil er nicht imstande ist,

8 Die Verwendung dieses Begriffs in der Organisationsforschung, welche gewöhnlich Weick (1976) zugeschrieben wird, signalisiert somit nicht nur einen Wandel der Perspektive, sondern gleichzeitig auch eine tatsächliche Tendenz – genauso wie bei der Entdeckung von Politiknetzwerken und den Beziehungen zwischen Unternehmen.

9 Die Dysfunktionen hierarchischer Organisation wie Rigidität, mangelnde Flexibilität usw. wurden in der Organisationssoziologie und der Verwaltungswissenschaft ausführlich diskutiert (Bürokratie! – siehe z.B. Mayntz 1978: 115–121); die Dysfunktionen des Marktes wurden unter dem Oberbegriff des Marktversagens in breitem Rahmen analysiert. Während alle Dysfunktionen das Überleben sozialer Formen aus evolutionärer Sicht gefährden können, müssen sie nicht alle notwendigerweise Protest hervorrufen, durch den sie endogen instabil werden.

die Produktion von negativen Externalitäten zu kontrollieren.¹⁰ Demgegenüber scheint das Netzwerk zumindest potentiell in der Lage zu sein, beide Dysfunktionen zu vermeiden, indem es die für Marktteilnehmer typische Autonomie mit der Fähigkeit von Hierarchien kombiniert, bewußt Ziele zu verfolgen und ihre Handlungen im Hinblick auf ihre antizipierten Folgen bewußt zu kontrollieren. In der Tat laufen zumindest einige der Gründe, die man für die Genese von Policy-Netzwerken angeführt hat, auf entsprechende Vermeidungsimperative hinaus.

Damit ist jedoch nicht gesagt, daß Policy-Netzwerke auch eine besonders leistungsfähige Ordnungsform sind, wenn man als Kriterium z.B. die Innovativität oder Problemlösungsfähigkeit kollektiv produzierter Entscheidungen nimmt. Das Vorhandensein von strategisch handlungsfähigen formalen Organisationen¹¹ in relevanten gesellschaftlichen Regelungsbereichen ist keine Garantie dafür, daß korporative Akteure tatsächlich in Policy-Netzwerken zusammenarbeiten werden, um *systemrationale* kollektive Entscheidungen zu treffen. Formale Organisationen können genauso selbstsüchtig und kurz-sichtig handeln wie der individuelle Mensch, der ja Hobbes zufolge nur vom Leviathan gezähmt werden kann. Dies wirft die Frage nach der für interorganisatorische Netzwerke im allgemeinen und für Policy-Netzwerke im besonderen typischen »Handlungslogik« auf. Hier erst wird sich entscheiden, ob das Entstehen von Policy-Netzwerken als Folge gesellschaftlicher Modernisierung auch eine evolutionär erfolgreiche Strukturveränderung ist.

Da Policy-Netzwerke aus Akteuren mit unterschiedlichen, aber gegenseitig abhängigen Interessen bestehen (Marin/Mayntz 1991: 18), bieten sich zunächst Tausch und Aushandlung (»bargaining«) als Kandidaten für eine spezifische Netzwerklogik an – im Unterschied zur Marktlogik des Wettbewerbs und der Logik von Autorität und Gehorsam, die für Hierarchien typisch ist. Kenis und Schneider argumentieren zum Beispiel in diesem Sinne (1991: 42). Tauschbeziehungen stehen auf jeden Fall in der Literatur zur angewandten Netzwerkanalyse (siehe z.B. Rogers/Lawrence 1981) im Vordergrund. Wichtig sind Tauschbeziehungen aber auch in Modellen neokorporatistischer Entscheidungsfindung, in denen das organisierte Kapital und die

10 Diese Überzeugung scheint derzeit an Boden zu gewinnen. Siehe z.B. folgende Formulierung Bernd Marins: »... to the extent that governance in a centerless society cannot be achieved by hierarchical control and without complex configurations of horizontal coordination and synchronization, interorganizational networks become the focus of attention« (Marin 1990b: 14).

11 Diese Fähigkeit hat sowohl einen internen wie einen externen Aspekt; siehe Flam (1990), Wiesenthal (1990).

organisierten Arbeitnehmer die staatliche Politik unterstützen, die von ihnen ein gewisses Maß an Selbstbeschränkung fordert und im Austausch dafür politische Partizipation und die staatliche Unterstützung der eigenen Machtposition bietet (Schmitter 1974). Tausch ist auch das Kernelement in Colemans formalisiertem Modell kollektiver Entscheidungsfindung, in dem an gegebenen politischen Entscheidungen unterschiedlich interessierte Akteure Einflußquanten miteinander tauschen (Coleman 1986). Pizzorno hat, derartige Ansätze fortführend, den Begriff des »politischen Tauschs« geprägt, der in der Folge insbesondere durch Marin (1990a) zum Begriff des »generalisierten politischen Tauschs (generalized political exchange)« weiterentwickelt wurde. Generalisierter Tausch kann bedeuten, daß Tausch eher multilateral als bilateral ist, daß er eher indirekt (z.B. Ringtausch) als direkt erfolgt, und vor allem, daß er den Tausch einer Vielzahl von Ressourcen (insbesondere auch Unterstützung) ohne Marktpreise beinhaltet und somit Aushandeln erforderlich macht. Da Tausch per se auch in reinen Markttransaktionen vorkommt, könnte es diese besondere, nicht-marktförmige Art von Tausch sein, die für Policy-Netzwerke charakteristisch ist.

Ohne zu bestreiten, daß Tausch eine wichtige Interaktionsform in Policy-Netzwerken darstellt, wird hier jedoch die These vertreten, daß mit einer reinen »Tauschlogik« zentrale Aspekte des Handelns in Policy-Netzwerken (aber auch in Netzwerken sektoraler Selbstregulierung bzw. überall dort, wo in interorganisatorischen Netzwerken ein gemeinsames Ergebnis hervorgebracht werden soll) verfehlt werden. Das wird leichter erkennbar, wenn man zwischen Policy-Netzwerken als relativ überdauernden, sektorspezifischen Strukturen auf der einen Seite und den in ihnen fallweise ablaufenden, konkreten Interaktionen auf der anderen Seite unterscheidet. So läßt sich z.B. in der Bundesrepublik empirisch ein relativ überdauerndes forschungspolitisches Netzwerk identifizieren, zu dem neben Akteuren aus dem politisch-administrativen System (u.a. der zuständige Bundestagsausschuß, das Forschungsministerium, die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung) die großen Wissenschaftsorganisationen (Deutsche Forschungsgemeinschaft, Max-Planck-Gesellschaft, Fraunhofergesellschaft und Großforschungseinrichtungen), der Wissenschaftsrat und die Rektorenkonferenz gehören. Zwischen diesen korporativen Akteuren, die auch personell miteinander verflochten sind, bestehen stabile Beziehungen, die durch einen (in langen Auseinandersetzungen historisch entstandenen – vgl. Hohn/Schimank 1990) institutionellen Konsens hinsichtlich der jeweiligen Domänen und funktionellen Besonderheiten gestützt werden. Fallweise finden in diesem Netzwerk Tauschprozesse und strategische Interaktionen statt,

in denen die beteiligten Akteure ihre jeweiligen Interessen verfolgen. Ab und zu jedoch wird das Netzwerk durch ein Problem aktiviert, das kollektives Handeln zu seiner Lösung verlangt – wie es etwa der Fall war, als im Zuge der deutschen Vereinigung über die Zukunft der Akademieforschung in der ehemaligen DDR zu entscheiden und diese Entscheidung anschließend zu implementieren war. In solchen Fällen bildet sich, zeitlich begrenzt, ein sogenanntes »issue network«, das keineswegs sämtliche Mitglieder des stabilen Policy-Netzwerks einschließen muß; in ihm wird die kollektive Entscheidung, ein Output auf Systemebene, hergestellt (Mayntz 1993).

Auch multilaterale Austauschprozesse führen selbstverständlich auf der Systemebene zu Ergebnissen, aber solange alle Akteure im Netz nur bestrebt sind, ihre eigenen individuellen Interessen intensiv zu verfolgen, ist dieses Ergebnis nicht mehr als ein unbeabsichtigter Aggregateffekt, nicht wesentlich verschieden von den aggregierten Wirkungen von Marktprozessen oder von Prozessen ökologischer Anpassung. Dem wird Rechnung getragen, wenn, wie Windhoff-Héritier und Czada (1991: 12) ausführen, in der Theorie nicht-kooperativer Spiele die Wahl der Interaktionsstrategien nur in Termini individueller Gewinne erklärt wird. Wo dagegen interorganisatorische Netzwerke im Stande sind,

- durch Interaktion,
- ungeachtet divergierender Interessen ihrer Mitglieder,
- absichtsvoll kollektive Outputs zu produzieren,

könnte man ihre dominante Logik am besten als Verhandlung beschreiben. Während Tausch und strategische Interaktion durch ein Kalkül aus individuellem Interesse geleitet werden und das Ergebnis der Interaktion aus derselben »egoistischen« Perspektive evaluiert wird, zielen Verhandlungen typischerweise auf ein gemeinsames Ergebnis ab. Dieses gemeinsame Produkt kann eine forschungs- oder gesundheitspolitische Entscheidung, ein Bebauungsplan, aber auch (etwa in den Netzwerken der Verbundforschung – vgl. Lütz 1992) eine technische Innovation sein: Das gemeinsame Ergebnis ist jedenfalls das »Thema« der Interaktion, die Absicht beim Eintritt in die Verhandlungen und oft der explizite Grund, ein bestimmtes Verhandlungssystem oder »issue network« überhaupt zu bilden. Die Interaktionspartner sind natürlich nicht nur daran interessiert, ein gemeinsames Ergebnis zu erzielen, sondern sie interessieren sich auch für Einzelheiten des Ergebnisses, die ihre je individuellen Belange berühren. Das gemeinsam zu erzielende Ergebnis ist für sie jedoch ein eigener Wert, der zumindest als Restriktion für die Verfolgung ihrer Eigeninteressen fungiert. Im Zuge der Verhandlungen kann stra-

teigische Interaktion stattfinden, Tausch kann als Mittel eingesetzt werden, um einen für alle Beteiligten annehmbaren Kompromiß zu erzielen. Dasselbe gilt aber auch für Drohung und Überredung; die Logik von Verhandlungen läßt sich somit nicht auf eine dieser Interaktionsformen reduzieren.

Wenn die Verhandlungslogik typisch für Netzwerke ist, muß es dafür einen strukturellen Grund geben, weil wir sonst nur über unterschiedliche Handlungsorientierungen sprechen würden, die auch in Dyaden und in großen Gruppen vorkommen. Ein solcher struktureller Grund existiert in der Tat; er besteht – wie bereits in der Formulierung des Problems angedeutet – in der beschränkten Zahl autonom Handelnder, aus der Netzwerke per definitionem zusammengesetzt sind. Eine sehr große Gruppe von Handelnden könnte eine kollektive Entscheidung nie durch direkte Interaktion erreichen (obwohl sie das durch eine Abstimmung sehr wohl könnte). Andererseits sind Verhandlungen in einer Dyade sehr wohl denkbar; jedoch würde selbst ein geringer Machtunterschied zwischen den beiden Akteuren diese Form der Interaktion sehr instabil machen und zu einer Beziehung stabiler, asymmetrischer Dependenz führen.¹² In pluralen Akteurskonstellationen finden wir im Gegensatz dazu sowohl die Möglichkeit zur Verhandlung (weil die begrenzte Zahl der Teilnehmer eine direkte, wiewohl teilweise sequentielle Interaktion erlaubt) als auch gleichzeitig eine geringe Wahrscheinlichkeit von Hierarchisierung, da sich Koalitionen ohne Schwierigkeiten bilden können, um der überlegenen Macht jedes bestimmten Einzelakteurs zu begegnen.¹³ Die Verhandlung ist also eine Interaktionsform, die in der Tat interorganisatorischen Netzwerken und wieder vor allem Policy-Netzwerken besonders angepaßt scheint.

Verhandlungen mit dem Ziel einer gemeinsamen Entscheidung können entweder primär in der Perspektive des Interessenausgleichs (*bargaining*) oder primär in der Perspektive optimaler Aufgabenerfüllung (*problem-solving*) geführt werden. Die Unterscheidung zwischen diesen beiden Hand-

12 Stabile, asymmetrische Abhängigkeit kommt z.B. sehr häufig unter verheirateten Paaren vor und wird in der Regel von beiden Partnern akzeptiert. Asymmetrische Abhängigkeit ist natürlich nicht mit einseitiger Abhängigkeit gleichzusetzen, die eine Beziehungsform darstellt, welche ziemlich selten in dyadischen Face-to-face-Beziehungen vorkommt (und auch ziemlich instabil ist); siehe Emerson (1962).

13 Zur Bildung von Koalitionen in interorganisatorischen Netzwerken siehe Mayntz (1990 bzw. Kap. 9 in diesem Band). Natürlich gibt es Umstände, unter denen sich Koalitionen in einem Kontext mit mehreren Akteuren eher nicht herausbilden, z.B. im Falle eines einzelnen dominanten Akteurs, von dem alle anderen abhängig sind. Jedoch ist die Netzwerkbildung in einer solchen Konstellation überhaupt schwierig.

lungsorientierungen ist in der sozialwissenschaftlichen Entscheidungstheorie schon lange geläufig (vgl. March/Simon 1958; Scharpf 1985). In der (spieltheoretisch formalisierten) Verhandlungstheorie allerdings wird gewöhnlich vorausgesetzt, daß alle Beteiligten nur den eigenen Nutzen im Auge haben, weshalb Verhandlungsprobleme auch primär als *Verteilungsprobleme* analysiert werden (Benz/Scharpf/Zintl 1992: 21, Kap. 4). Ein kollektives *Ergebnis* entsteht natürlich auch in diesem Fall, aber der Unterschied zwischen den beiden Orientierungen ist gravierend: Für den Interessenausgleich ist lediglich negative Koordination erforderlich, für Problemlösung dagegen ein kooperatives Zusammenwirken im Interesse eines Systems, dem die einzelnen Akteure angehören können, das jedoch einen eigenen Referenzpunkt für die Beurteilung des Ergebnisses darstellt.¹⁴ Die Ergebnisse des Interessenausgleichs und der sachlichen Problemlösung divergieren tendenziell um so mehr, je weniger die *systemrationale* Problemlösung mit einer möglichst hohen Summe individueller Nutzen identisch ist. Das ist selbstverständlich immer dann der Fall, wenn das System, für das eine Entscheidung getroffen wird, nicht mit dem Verhandlungssystem der Entscheider identisch ist – eine in der Politik allgemein häufige, aber gerade für Policy-Netzwerke nicht typische Situation. Systemnutzen und individuell zurechenbare Nutzen fallen aber auch in Policy-Netzwerken, in denen die Entscheider zugleich die Betroffenen sind, dann tendenziell auseinander, wenn individueller Nutzen kurzfristig kalkuliert wird, das Systeminteresse dagegen langfristig. Vor allem aber ist zu bedenken, daß der »Systemnutzen« sachlich auf einer anderen Dimension liegen kann als die entscheidungsrelevanten individuellen Nutzen; z.B. könnte in einem forschungspolitischen Verhandlungssystem der »Systemnutzen« in einem innovationsfördernden, radikalen Strukturwandel bestehen, während die entscheidungs beteiligten korporativen Akteure auf Domänensicherung und Ressourcengewinne aus sind. Unter solchen Bedingungen stellt ein individuelles Nutzestreben, das andernfalls über mögliche Ausgleichszahlungen das egoistische Streben nach einem optimalen kollektiven Ergebnis motivieren könnte, keine Basis für die Erzielung der besten Problemlösung dar. Gerade für die Untersuchung von Entscheidungsprozessen in Policy-Netzwerken ist es aus diesen Gründen wichtig, den – wenn auch nicht immer dominanten – Bezug auf Problemlösung explizit als Element der Verhandlungslogik zu definie-

14 Fritz W. Scharpf (1993) unterscheidet in ähnlichem Sinne zwischen negativer und positiver Koordination.

ren. Damit stellt sich dann auch die wichtige Frage nach den Voraussetzungen, unter denen Verhandlungssysteme nicht nur *überhaupt* zu einer gemeinsamen Entscheidung kommen, sondern ein möglichst *problemadäquates Ergebnis* erzielen.

Betrachten wir zunächst die sozialen Mechanismen, die in Verhandlungssystemen wirksam sind. Mit anderen in Verhandlungen einzutreten setzt die Bereitschaft voraus, Kompromisse zu schließen. Die Entscheidung, überhaupt Verhandlungen aufzunehmen, mag, wie Benz gezeigt hat, sehr wohl primär durch Eigeninteresse motiviert gewesen sein, aber wenn die Verhandlungen einmal begonnen haben, verstärkt der folgende Austausch von Informationen über die Ziele und Interessen der Interaktionspartner und die Zwänge, unter denen sie operieren, die Bereitschaft zum Kompromiß bzw. zur »gerechten« Verteilung ungleich verteilter Werte (Benz 1991). Benz meint sogar, daß dort, wo vorher keine Regeln für gerechte Verteilung existierten, sich solche im Verlauf der Verhandlungen zu entwickeln beginnen.

Verhandlungssysteme werden stabilisiert, wenn es Regeln gibt, die bei der Definition annehmbarer Kompromisse behilflich sein können. Die Einhaltung bestimmter Spielregeln ist natürlich auch in einem funktionierenden idealen Markt sowie in einer hierarchischen Ordnung erforderlich. Das Unterscheidungsmerkmal ist daher nicht die Einhaltung von Regeln per se, sondern eher der substantielle Gehalt der Regeln, die speziell Verhandlungen im Unterschied zu Märkten oder hierarchischen Beziehungen regulieren. Diese Regeln mögen sich an einem fairen Austausch orientieren, an Reziprozität oder an einer gerechten Verteilung von Kosten und Nutzen einer gemeinsamen Entscheidung; in jedem Fall verlangen sie grundsätzlich von jedem Teilnehmer eine freiwillige Beschränkung seiner Handlungsfreiheit, indem er die möglicherweise divergierenden Interessen anderer Teilnehmer sowie die Auswirkungen der jeweils eigenen Handlungen auf sie berücksichtigt – nicht nur, um ihre eventuellen Sanktionen zu antizipieren und zu vermeiden, sondern auch, weil man jedem Akteur den legitimen Anspruch auf eine solche Respektierung seiner Interessen zugesteht. Als Handlungsmaxime gleicht diese Forderung Max Webers Verantwortungsethik, eine Handlungsorientierung, die aus einer voll entwickelten Zweckrationalität¹⁵ hervorgeht und für Weber den Kern des zur abendländischen Moderne führenden Rationalisierungsprozesses darstellt. Eine solche Handlungsorien-

15 Eher als aus einer Einstellung von Wertrationalität, die stattdessen die Basis für eine Gesinnungsethik bildet. Es wird somit nicht impliziert, daß eine »moralische« Orientierung bereits das *Fundament* von Verhandlungssystemen ist.

tierung ist zugleich äußerst funktional für stark differenzierte Gesellschaften. Wie Willke (1990) hervorhebt, ist das Hauptproblem von komplexen Interdependenzen, wie sie typischerweise durch funktionelle Differenzierung entstehen, nicht Antagonismus, sondern die Gleichgültigkeit der Handelnden gegenüber den negativen Externalitäten, die von ihnen bei der Verfolgung ihrer eigenen Interessen verursacht werden. In einer solchen Situation werden Regeln gebraucht, welche die Akteure dazu anhalten, solche Externalitäten zu beachten und zu versuchen, sie zu minimieren, d.h. ihre eigenen spontanen Neigungen verantwortungsvoll zu zügeln.

Die Respektierung der als legitim akzeptierten Interessen der Verhandlungspartner ist kennzeichnend für Verhandlungen, die in kooperative Dauerbeziehungen sozial eingebettet sind (vgl. Scharpf 1993). Derartige kooperative Dauerbeziehungen können entstehen, wenn eine begrenzte Zahl korporativer Akteure in einem Politiksektor sich auf ein bestimmtes Muster von gegenseitig akzeptierten organisatorischen Identitäten, Kompetenzen und Interessenssphären einigt. Tatsächlich geht es in den Verhandlungen zwischen den korporativen Akteuren in einem Politiksektor keineswegs nur um einzelne politische Entscheidungen, sondern auch um das institutionelle Arrangement als solches. Nach möglicherweise lang andauernden Zuständigkeitskonflikten zwischen mächtigen Organisationen können solche »konstitutionellen Verhandlungen« zu einem stabilen Policy-Netzwerk führen¹⁶, wobei das spezifische Arrangement natürlich mit den historischen Umständen variiert, die die Bedingungen solcher Verhandlungen definieren.¹⁷ Ein gutes Beispiel für derartige Verhandlungsprozesse liefert die Entstehungsgeschichte des forschungspolitischen Netzwerks in der Bundesrepublik (Hohn/Schimank 1990).

Der institutionelle Grundkonsens erleichtert ohne Zweifel die Einigung im Fall von Interessenkonflikten und verhindert eine rücksichtslose Nutzenmaximierung auf Kosten der anderen Akteure im Netz. So haben zentrale Akteure des forschungspolitischen Netzwerks in der Situation der deutschen

16 Obwohl etwas irreführend in die Tausch-Terminologie gekleidet, ist ein solcher Begriff auch in Bernd Marins Konzept des »generalized political exchange« implizit enthalten, wenn er über die »production of surplus-value through the very regulation of the transaction process« und über die »re-balancing of given power differentials ... in order to keep a precarious network equilibrium« schreibt (Marin 1990b: 53).

17 Dies wird nachhaltig von Gerhard Lehbruch betont, der z.B. auf den institutionellen Rahmen, auf Assoziierungstraditionen, kulturelle Werte und Staatsphilosophien als wichtige Faktoren in der Gestaltung von Politiknetzwerken hinweist. Siehe z.B. Lehbruch (1991).

Vereinigung darauf verzichtet, die Gelegenheit zur Erweiterung ihrer Domänen zu nutzen, und stattdessen ganz im Sinne ihrer gegenseitig akzeptierten organisatorischen Identitäten und im Interesse der Erhaltung des bestehenden institutionellen Arrangements gehandelt. Diese Orientierung wirkt allerdings auch politisch gewollten Veränderungen entgegen. So war der vorgängige institutionelle Konsens im westdeutschen Wissenschaftssystem mit dafür verantwortlich, daß bei der deutschen Vereinigung der vom westdeutschen Muster stark abweichende ostdeutsche Forschungssektor demontiert und nach westlichem Muster rekonstruiert wurde, anstatt einen Prozeß institutioneller Innovation in Gang zu bringen (Mayntz 1992a). Ein anderes Beispiel derselben konservativen Tendenz bietet der überraschend starke Widerstand des westdeutschen Gesundheitssystems gegen eine lange Reihe von politischen Reformversuchen (Rosewitz/Webber 1990; Manow-Borgwardt 1993).

Die institutionelle Konsolidierung eines Policy-Netzwerks, die aus Verhandlungen über Zuständigkeiten hervorgeht, ist also kein ungetrübter Segen. Die Logik von Verhandlungen unter der Prämisse der gegenseitigen Respektierung von akzeptierten Domänen und funktionellen Identitäten bleibt eine Logik des Kompromisses. Sie mag den Interessenausgleich gewährleisten und sicherstellen, daß, wenn kollektiv verbindliche Entscheidungen in Verhandlungssystemen zu treffen sind, keine Entscheidungsblockade eintritt. Man muß jedoch fragen, ob Koordination und Interessenausgleich im Sinne der Begrenzung negativer Externalitäten nutzenorientierten Handelns ausreichen, wenn es um die Lösung von Systemproblemen auf der gesellschaftlichen Makroebene geht – ganz ähnlich wie in einem anderen Kontext gefragt wird, ob das »Gemeinwohl« bereits als gesichert gelten kann, wenn organisierte Interessen derartige Nebenwirkungen etwa im Sinne von Umwelt- oder Sozialverträglichkeit einschränken (Mayntz 1992b). Wenn man dem Mechanismus des Interessenausgleichs nicht zutraut, mit dem Kompromiß auf wunderbare Weise zugleich die sachlich beste Problemlösung zu produzieren, es andererseits aber nicht von vornherein für utopisch hält, daß eine Gruppe von korporativen Akteuren ohne äußeren Zwang gemeinsam nach solchen Problemlösungen sucht, dann muß also weiter nach Bedingungen gefragt werden, unter denen in Verhandlungssystemen die Problemlösungsorientierung den Interessenausgleich dominieren könnte.

Auf eine mögliche Bedingung macht die Organisationssoziologie aufmerksam, obwohl sie – da sie sich typischerweise mit *hierarchischen* Ordnungsformen befaßt – auf den ersten Blick kaum etwas zur Analyse der Handlungslogik horizontaler Netzwerke beitragen können sollte. Schon Chester Barnard (1950) hat mit dem Begriff der »zone of indifference«,

ebenso wie später Niklas Luhmann (1964) mit dem Konzept der Mitgliedschaftsrolle, auf die Möglichkeit hingewiesen, die aktuellen Handlungsmotive der Mitglieder von den Zwecken, die die Organisation verfolgt, zu entkoppeln. Das heißt, daß Akteure unter bestimmten Bedingungen und innerhalb gewisser Grenzen bereit sind, zugewiesene Aufgaben nach extern gesetzten Regeln und Kriterien zu erfüllen, ohne bei jeder Handlung (Entscheidung) eventuelle Kosten oder Nutzen für sich selbst in Betracht zu ziehen. An die Stelle des Organisationszwecks könnte man auch eine vorgegebene politische Gestaltungsaufgabe setzen. Wenn eine solche Aufgabe allerdings durch Akteure in einem Policy-Netzwerk erfüllt werden soll, müssen bestimmte Voraussetzungen gegeben sein, um eine Entkopplung von Handlungszielen und individuellem Nutzenstreben zu erreichen. Zum einen müssen die Akteure sich (normativ) mit dieser Aufgabe identifizieren, d.h. sich zumindest »zuständig« für sie halten und in ihr einen eigenen Referenzpunkt für ihr Tun und Lassen sehen; das hat bekannte Parallelen im professionstypischen Handeln, für das der Arzt als Beispiel stehen mag. Zugleich jedoch ist es für die Entkopplung von Aufgabenerfüllung und Eigeninteresse wichtig, daß dem Handelnden sein Kriterien optimaler Aufgabenerfüllung entsprechendes Tun *keine Kosten verursachen* darf; ein »Erfolgshonorar« kann dagegen durchaus als zusätzlicher Leistungsanreiz eingesetzt werden. Übertragen auf Verhandlungssysteme entspräche dem die Regel, daß die Beteiligten durch ein »besseres« Ergebnis auf der Dimension der Aufgabenerfüllung zwar möglicherweise individuelle Vorteile, aber keine Nachteile haben dürften – wie es überhaupt eher der Wunsch, Kosten zu vermeiden, als das Streben nach einem möglichst großen Anteil des gemeinsamen Kuchens ist, wodurch Verhandlungen blockiert bzw. auf den kleinsten gemeinsamen Nenner hin gesteuert werden.

In der Praxis politischen Handelns ist man sich dieser Zusammenhänge durchaus bewußt und versucht daher gelegentlich, Vorkehrungen für eine Entkopplung von Mitentscheidungskompetenz und Betroffenheit zu treffen. So gilt bei der Besetzung von Sachverständigengremien, von denen man nicht Interessenausgleich sondern problemorientierte Ratschläge erwartet, oft die Regel, keine Person zu berufen, die einen der unmittelbar entscheidungsbetroffenen korporativen Akteure repräsentiert. Ganz ähnlich ging der Wissenschaftsrat bei der Entwicklung der Empfehlungen für die Neustrukturierung der Akademieforschung der DDR vor; um die potentiell negativen Auswirkungen für die Forschung in den neuen Bundesländern zu minimieren, die eine direkte (negative) Betroffenheit der Sachverständigen durch die eigenen Empfehlungen voraussehbar haben müßte, besetzte man die mit die-

ser Aufgabe befaßten Arbeitsgruppen möglichst nur mit Sachverständigen, die von den Empfehlungen weder in ihren persönlichen noch in den von ihnen repräsentierten institutionellen Interessen unmittelbar betroffen waren.

Eine Entkopplung von Mitentscheidungskompetenz und Betroffenheit ist in der Politik allgemein (wegen der Verknüpfung von Entscheidungsverhalten und Wiederwahlchancen) nicht leicht zu erreichen. Für Policy-Netzwerke gilt das erst recht. Hier sind Entscheider und Betroffene (insbesondere als Kostenträger im konkreten wie im übertragenen Sinn) nicht nur faktisch in der Regel identisch – die Identität zwischen der Gruppe der Entscheider und dem entscheidungsbetroffenen System ist vielmehr geradezu *der Kern* horizontaler Kooperation in Policy-Netzwerken, im Gegensatz zu hierarchischen Strukturen der Aufgabenbewältigung. Aus diesem Grund waren die Akteure im forschungspolitischen Netzwerk der Bundesrepublik auch nur so lange bereit, sich rückhaltlos für die Bestandssicherung der ostdeutschen Forschungspotentiale einzusetzen, wie das für sie noch keine nennenswerten Kosten mit sich brachte, was wiederum nur so lange der Fall war, als man nicht für das gemeinsame deutsche, sondern für ein Forschungssystem zu entscheiden meinte, dem man nicht selbst angehörte (Mayntz 1992a). Als sich diese Situationsdefinition der Nichtbetroffenheit änderte, erschien den forschungspolitischen Akteuren die personelle Entkopplung von Betroffenheit und Beteiligung in den Arbeitsgruppen des Wissenschaftsrates nur deshalb tragbar, weil ihre Repräsentation im Evaluationsausschuß selbst wie auch im Plenum des Wissenschaftsrats gewährleistet war, wo sie ihre jeweiligen institutionellen Interessen zur Geltung bringen konnten. So könnte aus der für Policy-Netzwerke charakteristischen Spannung zwischen Interessenausgleich und Problemlösung eine Tendenz zur institutionellen Differenzierung zwischen Arenen oder Gremien resultieren, in denen entweder die eine oder die andere Orientierung legitim dominiert. Je nach der Art ihrer Verknüpfung kann dadurch allerdings der Interessenausgleich am Ende doch wieder Priorität besitzen.

Neben der Gremiendifferenzierung gibt es auch die Möglichkeit einer *situativen* Differenzierung, durch die eine Problemlösungsorientierung *auch* bei potentiell negativ betroffenen Entscheidern dominant werden kann. So bildete sich – um noch einmal auf dieses Beispiel aus einem laufenden Projekt zurückzugreifen – in der Ausnahmesituation der deutschen Vereinigung unter den Mitgliedern des Wissenschaftsrats eine informelle Norm heraus, die ein Beharren auf den eigenen institutionellen Interessen als unangemessen abstempelte. Das verweist auf die Möglichkeit, kollektive Entscheidungssituationen als solche zu *definieren*, die entweder das Verfolgen eigener

Interessen erlauben oder aber ein mehr oder weniger großes Maß an Selbstverleugnung *im Interesse der Sache* verlangen.

Gerade in Policy-Netzwerken dürfte allerdings auf den ersten Blick eine Situationsdefinition, die die Beteiligten zur primären Orientierung am »Systeminteresse« motiviert, nur ausnahmsweise wirksam werden können, denn schließlich sind zumindest die nicht-staatlichen korporativen Akteure in Policy-Netzwerken mehr oder weniger explizit auf die Vertretung partikularer Interessen bzw. die Verfolgung relativ eng definierter Organisationszwecke festgelegt. Das würde heißen, daß hinsichtlich der Problemlösungsfähigkeit von Policy-Netzwerken dieselbe Skepsis angebracht ist, die Fritz W. Scharpf (1985) ausführlich für den speziellen Modus der Politikverflechtung begründet hat. Das ist jedoch nicht zwingend. Korporative Akteure besitzen als Organisationen eine Mehrebenenstruktur, innerhalb derer es charakteristische Unterschiede in der Handlungsorientierung der Mitglieder gibt. Diese – in der Analyse von Policy-Netzwerken meist vernachlässigte – Tatsache eröffnet die Möglichkeit einer Differenzierung von Identifikationsebenen. In der Organisationssoziologie hat man schon vor langer Zeit festgestellt, daß Angehörige der Managementhierarchie eher »locals«, professionelle Experten dagegen eher »cosmopolitans« sind, d.h. die ersteren identifizieren sich stärker mit der Organisation, die letzteren mit ihrer Profession bzw., als Wissenschaftler, mit der betreffenden Scientific Community und ihren Standards (Gouldner 1957–1958). Da Verhandlungen zwischen korporativen Akteuren immer zwischen *Vertretern* dieser Organisationen stattfinden, und da Organisationen, selbst wenn sie wie ein Ministerium oder ein Unternehmen formal hierarchisch strukturiert sind, tatsächlich relativ lose gekoppelte Systeme sind, brauchen in realen Verhandlungsprozessen nicht unbedingt die jeweiligen organisatorischen Eigeninteressen zu dominieren. In Forschungsverbänden, an denen konkurrierende Unternehmen beteiligt sind, können z.B. die faktisch miteinander interagierenden Techniker aus den F&E-Abteilungen die zwischen den Firmen aus Gründen des Wettbewerbs herrschenden Informationsbarrieren überwinden und zu einer innovationsträchtigen Zusammenarbeit finden (Lütz 1992). Wenn also auf der Basis ihrer professionellen Identität an sachlichen Optimalitätskriterien orientierte Experten miteinander verhandeln, haben systemrationale Problemlösungen eine größere Chance als dort, wo durch ihre Leitungsfunktion auf die Eigeninteressen der entsendenden Organisation festgelegte Personen die Verhandlungen führen.

Ein politikrelevantes Beispiel hierfür bieten die Verhandlungen in internationalen Standardisierungsorganisationen der Telekommunikation, in de-

nen Herstellerunternehmen und nationale Telefonbetreiber, durch technische Experten vertreten, sich auf technische Standards zur Sicherung der Kompatibilität verschiedener Systemelemente einigen (vgl. Schmidt/Werle 1993). In diesen Gremien, deren Struktur der von sektoralen Policy-Netzwerken vergleichbar ist, gilt als Norm, daß eine technisch optimale Lösung angestrebt wird und daß dementsprechend nur technische Argumente zählen. Die miteinander verhandelnden Ingenieure identifizieren sich erst in zweiter Linie mit den (ihnen auch nicht immer klar bewußten bzw. verständlichen) ökonomischen oder politischen Interessen der korporativen Akteure, die sie vertreten, was die Konsensbildung in den zur Verhandlung stehenden technischen Sachfragen erleichtert.

Voraussetzung ist allerdings nicht nur die organisatorische Differenzierung standort- bzw. sozialisationsgeprägter Handlungsorientierungen, sondern auch die Existenz von Handlungsspielräumen für Organisationsmitglieder auf nachgeordneten Ebenen, die den korporativen Akteur in Verhandlungen repräsentieren. Daß eine Engführung möglich und oft tatsächlich anzutreffen ist, steht außer Frage. Eine lockere Kopplung zwischen Prinzipal und Agent, Organisation und Vertreter wird man vorzugsweise dann finden,

1. wenn die normativ-ideologische Integration einer Organisation schwach ausgeprägt ist,
2. wenn der korporative Akteur Wert auf flexible Umwelthanpassung legt,
3. wenn die Interessen des korporativen Akteurs unklar, schwach ausgeprägt, ja überhaupt erst zu definieren sind.

Nur wenn es tatsächlich eine definierte »Politik des Hauses« *gibt*, kann der korporative Akteur diejenigen, die für ihn handeln, auf eine bestimmte Linie festlegen. Oft jedoch sind die Implikationen einer Verhandlungslösung für die tatsächlich vielfach definitionsbedürftigen Organisationsinteressen hinreichend unklar oder ambivalent, so daß vom korporativen Akteur post hoc akzeptiert wird, was er ex ante nicht als Ziel formuliert hätte. Es ist also die *Kombination* von

1. lockerer Kopplung in Mehrebenensystemen,
2. der (sozialisations- und standortbedingten) Differenzierung von primären Identifikationen und Handlungsorientierungen und
3. der Definitionsbedürftigkeit von strategischen Interessen,

die eine Chance bietet, daß bei Verhandlungen in Policy-Netzwerken der Ausgleich divergierender Interessen der beteiligten Entscheider in den Hintergrund tritt gegenüber dem Versuch, eine sachlich adäquate Problemlösung

zu finden, d.h. den Bezugspunkt der strategischen Bemühungen vom Akteur auf ein System zu verlagern. Die Achillesferse dieser Lösung ist die Akzeptanz der im Verhandlungssystem erzielten Ergebnisse bei nachgeschalteten Instanzen, die stärker partikularistisch orientiert sind, bzw. bei den (ebenfalls primär auf Interessensicherung erpichten) Adressaten. Völlig ausgeblendet wurden außerdem die Schwierigkeiten, die mit der Bestimmung dessen zusammenhängen, was im Einzelfall eine sachlich adäquate bzw. systemrationale Lösung darstellt.¹⁸ Hier eröffnen sich normative und kognitive Konfliktquellen, die die Verhandlungen am Ende ebenso blockieren bzw. zu faktisch ineffektiven Problemlösungen führen können wie im Fall von Interessenkonflikten. Dennoch ist es wichtig, daß unter den hier herausgearbeiteten Bedingungen immerhin eine Chance besteht, daß Policy-Netzwerke systemrationale Ergebnisse produzieren und so einen über die Konfliktregelung durch Kompromißbildung hinausgehenden Beitrag zur Bewältigung der Herausforderungen leisten, mit denen die gesellschaftliche Entwicklung uns konfrontiert.

Literatur

- Barnard, Chester I., 1950: *The Functions of the Executive*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Benz, Arthur, 1991: Umverteilung durch Verhandlungen? Kooperative Staatspraxis bei Verteilungskonflikten. In: *Staatwissenschaften und Staatspraxis* 2, 46–75.
- Benz, Arthur/Fritz W. Scharpf/Reinhard Zintl, 1992: *Horizontale Politikverflechtung: Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Coleman, James S., 1986: Social Action Systems. In: James S. Coleman, *Individual Interests and Collective Action. Selected Essays*. Cambridge: Cambridge University Press, 85–136.

18 Damit wird ein hier nicht mehr zu behandelndes Thema berührt – der Zusammenhang zwischen der kognitiven (oder theoretischen) Struktur eines Problems und der sozialen Organisationsform, in der es sich am besten bearbeiten läßt. Möglicherweise ist die Organisationsform des Verhandlungssystems dazu nur unter recht restriktiven Bedingungen wie einer übereinstimmenden Problemdefinition und eines gleichartigen Lösungsansatzes bei allen Beteiligten geeignet, also gewissermaßen bei ausgeprägter kognitiver Integration – quasi als Pendant zur sozialen Integration, die ein institutioneller Konsens vermittelt.

- Emerson, Richard M., 1962: Power-Dependence Relations. In: *American Sociological Review* 27, 31–41.
- Evan, William M. (Hrsg.), 1976: *Interorganizational Relations*. Harmondsworth: Penguin.
- Flam, Helena, 1990: *Corporate Actors. Definition, Genesis, and Interaction*. MPIFG Discussion Paper 90/11. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Flora, Peter, 1975: Quantitative Historical Sociology. In: *Current Sociology* (23) 2, 7–249.
- Glæßner, Gert-Joachim, 1991: Der schwierige Weg zur Einheit. In: *BISS public, Wissenschaftliche Mitteilungen aus dem Berliner Institut für Sozialwissenschaftliche Studien* 1, 65–97.
- Gouldner, Alvin W., 1957: Cosmopolitans and Locals. Toward an Analysis of Latent Social Roles. In: *Administrative Science Quarterly* 1, 281–306.
- Gouldner, Alvin W., 1957/1958: Cosmopolitans and Locals. Toward an Analysis of Latent Social Roles. In: *Administrative Science Quarterly* 2, 444–480.
- Hohn, Hans-Willy/Uwe Schimank, 1990: *Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem. Akteurkonstellationen und Entwicklungspfade in der staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Hollingsworth, Rogers J., 1990: *The Governance of American Manufacturing Sectors. The Logic of Coordination and Control*. MPIFG Discussion Paper 90/4. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Johanson, Jon/Lars-Gunnar Mattson, 1987: Inter-organizational Relations in Industrial Systems. A Network Approach Compared with the Transaction-Cost Approach. In: *International Studies of Management and Organisation* 18, 34–48.
- Karpik, Lucien (Hrsg.), 1978: *Organization and Environment*. London: Sage.
- Kenis, Patrick/Volker Schneider, 1991: Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. In: Bernd Marin/Renate Mayntz (Hrsg.), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt a.M.: Campus, 25–54.
- Lehmbruch, Gerhard, 1991: The Organization of Society, Administrative Strategies, and Policy Networks. In: Roland M. Czada/Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), *Political Choice. Institutions, Rules, and the Limits of Rationality*. Frankfurt a.M.: Campus, 121–158.
- Lepsius, M. Rainer, 1990: *Interessen, Ideen und Institutionen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lütz, Susanne, 1993: *Die staatliche Steuerung von Kooperationen in der Industrieforschung. Funktionsweise und Erfolgsbedingungen des Förderinstruments Verbundforschung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Luhmann, Niklas, 1964: *Funktion und Folgen formaler Organisation*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Manow-Borgwardt, Philip, 1993: *Gesundheitspolitische Entscheidungen im Prozeß der deutschen Einigung*. Dissertation. Berlin.

- March, James G./Herbert A. Simon, 1958: *Organizations*. New York: Wiley.
- Marin, Bernd (Hrsg.), 1990a: *Generalized Political Exchange. Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 1990b: Generalized Political Exchange. Preliminary Considerations. In: Bernd Marin (Hrsg.), *Generalized Political Exchange. Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits*. Frankfurt a.M.: Campus, 37–65.
- Marin, Bernd/Renate Mayntz (Hrsg.), 1991: *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Mayntz, Renate, 1978: *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. Heidelberg: Müller.
- , 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme. Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. In: Thomas Ellwein et al. (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Bd. 1/1987. Baden-Baden: Nomos, 89–110.
- , 1988: Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung. In: Renate Mayntz et al., *Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme*. Frankfurt a.M.: Campus, 11–44.
- , 1990: Politische Steuerbarkeit und Reformblockaden. Überlegungen am Beispiel des Gesundheitswesens. In: *Staatwissenschaften und Staatspraxis* 1, 283–307.
- , 1992a: Die außeruniversitäre Forschung im Prozeß der deutschen Einigung. In: *Leviathan* 20, 64–82.
- , 1992b: Interessenverbände und Gemeinwohl. Die Verbändestudie der Bertelsmann Stiftung. In: Renate Mayntz (Hrsg.), *Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, 11–35.
- , 1993: Networks, Issues, and Games: Multiorganizational Interactions in the Restructuring of a National Research System. In: Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions*. Campus: Frankfurt a.M., 189–209.
- Pizzorno, Alessandro, 1977: Scambio politico e identità collettiva nel conflitto di classe. In: *Rivista Italiana di Scienza Politica* 7, 165–198.
- Pollack, Detlef, 1990: Das Ende einer Organisationsgesellschaft. Systemtheoretische Überlegungen zum gesellschaftlichen Umbruch in der DDR. In: *Zeitschrift für Soziologie* 19, 292–307.
- Powell, Walter W., 1990: Neither Market nor Hierarchy. Network Forms of Organization. In: *Research in Organizational Behavior* 12, 295–336.
- Rogers, Everett M./Kincaid D. Lawrence, 1981: *Communication Networks. Toward a New Paradigm for Research*. New York: Free Press.
- Rosewitz, Bernd/Douglas Webber, 1990: *Reformversuche und Reformblockaden im deutschen Gesundheitswesen*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politikverflechtungs-Falle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323–355.

- , 1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, 57–83.
- Schmidt, Susanne/Raymund Werle, 1993: *Technical Controversy in International Standardization*. MPIFG Discussion Paper 93/5. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Schmitter, Phillippe C., 1974: Still the Century of Corporatism? In: *Review of Politics* 36, 85–131.
- Stokman, Frans N., et al. (Hrsg.), 1985: *Networks of Corporate Power. A Comparative Analysis of Ten Countries*. Cambridge: Polity Press.
- Weick, Karl E., 1976: Educational Organizations as Loosely Coupled Systems. In: *Administrative Science Quarterly* 21, 1–19.
- Wellman, Barry, 1988: Structural Analysis. From Method and Metaphor to Theory and Substance. In: Barry Wellman/Stephen D. Berkowitz (Hrsg.), *Social Structures. A Network Approach*. Cambridge: Cambridge University Press, 19–61.
- Wiesenthal, Helmut, 1990: *Unsicherheit und Multiple-Self-Identität. Eine Spekulation über die Voraussetzungen strategischen Handelns*. MPIFG Discussion Paper 90/2. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- , 1992: Sturz in die Moderne. Der Sonderstatus der DDR in den Transformationsprozessen Osteuropas. In: Michael Brie/Dieter Klein (Hrsg.), *Zwischen den Zeiten*. Hamburg: VSA-Verlag, 162–188.
- Williamson, Oliver E., 1975: *Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications. A Study of the Economics of Internal Organization*. New York: Free Press.
- , 1985: *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press.
- Willke, Helmut, 1990: Political Intervention. Operational Preconditions for Generalized Political Exchange. In: Bernd Marin (Hrsg.), *Governance and Generalized Exchange. Self-Organizing Policy Networks in Action*. Frankfurt a.M.: Campus, 235–254.
- Windhoff-Héritier, Adrienne/Roland Czada, 1991: Introduction. In: Roland Czada/Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), *Political Choice. Institutions, Rules, and the Limits of Rationality*. Frankfurt a.M.: Campus, 9–23.

Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie (1996)

1 Zur Genese einer Theorie politischer Steuerung

Politische Steuerung wurde in dem Augenblick zum Gegenstand der Forschung, als sie in den 60er Jahren dieses Jahrhunderts zu einem verbreitet wahrgenommenen praktischen Problem wurde. Einmal zum Thema geworden, entwickelte sich die Theorie politischer Steuerung nach einem für die interne Dynamik der Wissenschaftsentwicklung typischen Muster, nämlich als Abfolge von Thematisierungen verschiedener Aspekte eines komplexen Phänomens. Zuerst wurde die Schuld am diagnostizierten staatlichen Steuerungsversagen in organisatorischen und kognitiven Defiziten gesucht, und es entwickelte sich in den 70er Jahren eine umfangreiche Planungsliteratur (vgl. u.a. Mayntz/Scharpf 1973). Als die Planungseuphorie zerstob, wandte sich das Interesse anderen Komponenten staatlicher Steuerungsfähigkeit zu: zum einen instrumentellen und institutionellen Aspekten der Politikentwicklung und zum anderen den Problemen beim Gesetzesvollzug.¹ So entstand eher additiv als aus einem einheitlichen Konzept systematisch abgeleitet eine Theorie, die die Voraussetzungen wirksamer politischer Steuerung thematisierte. Die einzelnen Komponenten dieser Theorie blieben allerdings in recht verschiedenartige Diskurse eingebettet.

Die intensiv geführte Diskussion über Recht als Instrument politischer Steuerung (vgl. etwa Voigt 1983) ließ schnell erkennen, daß insbesondere bestimmte Formen der regulativen Politik ins Leere stießen, weil sich mit Verboten nicht positiv motivieren läßt, der Erfolg staatlicher Steuerung aber vielfach die Kooperation der Adressaten voraussetzt. Die diagnostizierte

1 Diese Themenabfolge ist verschiedentlich ausführlich geschildert worden; vgl. etwa Mayntz (1987 bzw. Kap. 8 in diesem Band), Ulrich (1994).

»Krise der regulativen Politik« (Mayntz 1979) mündete speziell in den USA schnell in eine heftige Auseinandersetzung über die relativen Vor- und Nachteile staatlicher versus marktlicher Regulierung, wobei der Markt, im amerikanischen Kontext wenig überraschend, oft als die leistungsfähigere Governanceform herausgestellt wurde. So führte dieser Strang der Theoriebildung, anstatt weiterhin systematisch die Einsatzbedingungen verschiedener Steuerungsinstrumente zu erkunden, zu einer generellen Kritik am Interventionsstaat, die in den bürgerlich-konservativen Regierungen der USA und Europa bald auch praktisch wurde.

Auch die Frage nach den institutionellen Voraussetzungen effektiver politischer Steuerung mündete in eine nicht speziell steuerungstheoretische Diskussion, nämlich darüber, ob »institutions matter«, oder ob – dies die verbreitetste Gegenthese – Politikergebnisse eher von gesellschaftsstrukturellen bzw. sozio-ökonomischen Bedingungen bestimmt werden (Schmidt 1993). Versuche, die (nicht zuletzt von der quantifizierenden Staatstätigkeitsforschung genährten) Zweifel an der Bedeutsamkeit institutioneller Faktoren für die politische Steuerungsfähigkeit mittels empirischer Detailstudien kritisch zu prüfen (Weaver/Rockmann 1993), erlaubten zwar, die generelle Frage »Do Institutions Matter?« zu bejahen, zeigten jedoch zugleich, daß es keinen institutionellen »one best way« zur Bewältigung politischer Steuerungsprobleme gibt. Institutionen setzen nur den Rahmen, innerhalb dessen Akteure handeln. Wie dieser Rahmen ausgefüllt wird, hängt u.a. von politischer Kultur, verbreiteten Interaktionsorientierungen und auch von persönlichen Merkmalen politischer Führer ab.

Die Implementationsforschung suchte die Ursache von Steuerungsdefiziten nicht mehr bei der Politikentwicklung, sondern bei ihrer Umsetzung, ein Thema, das durch die Europäisierung eine neue Dimension – und aufschlußreiche Vergleichsmöglichkeiten – gewonnen hat. Die Implementationsforschung blieb jedoch nicht lange von der Frage bestimmt, wie man den staatlichen Exekutivapparat durchsetzungsfähiger machen kann. Diese im engeren Sinne steuerungstheoretische Fragestellung kam bald als »Gesetzgebersperspektive« in Verruf, was reaktiv zu einer Bottom-up-Perspektive und zur Betonung partizipativer Aspekte führte (Mayntz 1980: 11–13; Peters 1993). Damit geriet die Implementationsforschung in einen demokratietheoretischen Kontext, denn je mehr faktisch nicht die Legislative sondern die Exekutive steuert, umso wichtiger sind Formen der öffentlichen Beteiligung am Implementationsprozeß.

Am Ende der Beschäftigung mit den verschiedenen Voraussetzungen staatlicher Steuerungsfähigkeit stand die Einsicht, daß es keine einfachen Re-

zepturen für ihre Erhöhung gibt, ja es stellte sich sogar die skeptische Frage, ob nicht eine Theorie politischer Steuerung – ähnlich wie die Theorie rationalen Handelns, mit der sie manches gemeinsam hat – auf unrealistischen Prämissen beruht. Tatsächlich basiert, genau besehen, eine auf die Voraussetzungen staatlicher Steuerungsfähigkeit konzentrierte Steuerungstheorie² stillschweigend auf der Vorstellung vom Staat als zentraler gesellschaftlicher Steuerungsinstanz und Garant öffentlicher Wohlfahrt. Diese Vorstellung wurzelt in dem bis in die Zeit der Aufklärung zurückreichenden Anspruch auf kollektive Selbstbestimmung, fand im Absolutismus politischen Ausdruck und wirkte in vielen europäischen Ländern bis in die jüngste Vergangenheit weiter.³ Auch die totalitären Einparteien-Regime, die nach dem Ersten Weltkrieg entstanden, haben die Vorstellung vom Interventionsstaat nicht unterminiert; ihrem Staat mangelte es ja nicht an Durchsetzungsfähigkeit, auch wenn er politisch fehlgeleitet war. Nach 1945 schließlich ließen der erfolgreiche Wiederaufbau und das ökonomische Wachstum in der ersten Nachkriegszeit keine großen Zweifel an der staatlichen Leistungsfähigkeit aufkommen (Lutz 1984). Der Umschwung bahnte sich erst an, als in den bislang so erfolgreichen westlichen Demokratien unerwartet innere Konflikte und wirtschaftliche Probleme auftraten und zahlreiche Reforminitiativen scheiterten. Die analytischen Prämissen einer Staatsvorstellung, derzufolge der Staat als gesellschaftliches Regelungszentrum fungiert, wurden so in dem Moment fragwürdig, in dem politische Steuerung praktisch gefragt und wissenschaftlich zum Thema wurde.

Als man sich dessen bewußt wurde, begann ein Paradigmenwechsel, bei dem zuerst das Leitkonzept hierarchischer Steuerung infrage gestellt wurde, ehe sich in mehreren Schritten ein auf anderen Prämissen beruhender Ansatz entwickelte. Vorbereitet wurde dieser Auf- und Ablösungsprozeß vor allem durch zwei zunächst unverbundene Arbeitsrichtungen: Zum einen durch

-
- 2 Eine solche Theorie politischer Steuerung thematisiert auch höchst selten die *Vernünftigkeit* der staatlichen Politik; Fragen wie die nach einer möglichen Ausbeutungsbeziehung zwischen politischer Klasse und Gesellschaft, wie sie in den italienischen Prozessen der »mani pulite«-Periode zum Gegenstand praktischer Kritik wurden, sind im klassischen Paradigma der Steuerungstheorie schwer formulierbar – und praktisch auch kaum behandelt worden. Hier mag sich die relativ hohe Akzeptanz der herrschenden politischen Ordnung zur Zeit der betreffenden Theorieentwicklung auswirken.
 - 3 Entgegen der populären Vorstellung vom Nachtwächterstaat hat der liberale Rechtsstaat den historischen Trend zur Ausdehnung der Staatsaufgaben und zum Wachstum der öffentlichen Haushalte (vgl. z.B. Rose 1976) nicht entscheidend unterbrochen (Ellwein 1965: 25). Auch Hall (1986) betont, daß für den Liberalismus der Staat trotz reduzierter Funktionszuschreibung unverzichtbar blieb.

empirische Policy-Analysen, speziell Untersuchungen zur Steuerung in einzelnen Politiksektoren, und zum anderen durch systemtheoretische Überlegungen zum Thema Steuerung.⁴ In beiden Richtungen stand nicht mehr das präsumptive Steuerungssubjekt und damit die Frage der Steuerungsfähigkeit, sondern das Steuerungsobjekt und damit die Frage der Steuerbarkeit im Zentrum des Interesses. Zu dieser Akzentverlagerung hatte die Implementationsforschung beigetragen, indem sie u.a. Steuerungswiderstände auf seiten der Adressaten behandelte. Dabei ergaben sich Berührungspunkte mit der Verbändeforschung, die unter dem Stichwort der Staat-Verbände-Beziehungen fragte, wieweit die Existenz starker Verbände für die gesellschaftliche Resistenz gegen politische Steuerung verantwortlich ist. Implementationsforschung und Verbändeforschung haben ihrerseits die empirischen Policy-Analysen befruchtet, auf deren Ergebnisse im folgenden Abschnitt näher eingegangen wird.

2 Tendenzen der »Entstaatlichung«

Die Enttäuschung über die Unfähigkeit des Staates, mit den seit den 60er Jahren auftretenden bzw. bewußt werdenden Problemen fertig zu werden, lenkte die Aufmerksamkeit auf zwei andere Formen gesellschaftlicher Ordnungsbildung: den Markt und die organisierte gesellschaftliche Selbstregulierung. Damit ließ sich, auch wenn das selten explizit geschah, an zwei sozialtheoretische Traditionen anknüpfen, in denen schon früher vom Rückzug oder gar Absterben des Staates die Rede war: die englische Utopie einer friedlichen Wirtschaftsgesellschaft im Sinne von Ferguson und Spencer, und die marxistische Theorie der staatsfreien kommunistischen Gesellschaft (vgl. Hall 1986).

Markttheoretiker nutzten die Gunst der Stunde zuerst und verlangten die Disziplinierung des Staates im Interesse des leistungsfähigeren Marktprinzips, das im Gefolge der großen Depression und des Zweiten Weltkriegs zurückgedrängt worden war. Diese »Wende zum Markt« fand, wie schon angedeutet, zunächst am deutlichsten in den USA statt – und machte es dort in der Folgezeit notwendig »to bring the state back in« (Evans/Rueschemeyer/Skocpol 1985). In Europa haben wenig später die Überlastung der öffentli-

4 Auf die Parallelität dieser beiden steuerungstheoretisch relevanten Linien hat auch Ronge (1994) hingewiesen.

chen Haushalte bis hinunter auf Gemeindeebene und die Wettbewerbspolitik der Europäischen Union Tendenzen zur Deregulierung und Privatisierung gefördert und zu dem Christ- und Sozialdemokraten vereinenden »neo-liberalen Konsens« beigetragen (Müller 1994). Den letzten großen Aufschwung erlebte der Markt als politisches Leitkonzept mit dem Zerfall und der Transformation staatssozialistischer Regime in der Zweiten Welt. Vor allem in diesen Ländern hat es vielfach nicht lange gedauert, bis die marktwirtschaftliche Euphorie angesichts der unerwartet schwierigen Transformationsprozesse und der bleibenden Probleme massiver Arbeitslosigkeit und ökonomischer Wachstumsschwäche zerstob (Müller 1995). Sowieso hatte in den westlichen Industrieländern ein tatsächlicher Rückzug des Staates nicht stattgefunden (Müller/Wright 1994); zwar hat sich das Wachstum der Staatsquote abgeschwächt (Naschold 1993: 12–17), aber die Staatstätigkeiten haben sich eher qualitativ verändert als tatsächlich verringert. Vor allem im Bereich technischer Infrastruktursysteme auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene wird zwar in vielen Ländern weiter privatisiert, aber wie besonders Majone (1994) betont, folgt der Privatisierung in der Regel die staatliche Regulierung.

Am Ende des Pendelschwungs vom Modell des steuernden Interventionsstaates zum Modell marktlicher Selbstregelung, das offenbar auch nicht als universelles Lösungsprinzip für sämtliche Entwicklungsprobleme moderner Gesellschaften gelten kann, stand somit die Frage nach einem Weg nicht nur jenseits der Hierarchie, sondern auch des Marktes. Hier hatte inzwischen die Policy-Forschung einiges anzubieten. Die präskriptiv-beratende ebenso wie die wissenschaftlich orientierte, deskriptiv-erklärende Policy-Forschung waren immer auf konkrete Politikfelder bezogen gewesen (für einen frühen Überblick vgl. Sturm 1986). Zunächst waren diese Studien von dem skizzierten steuerungstheoretischen Paradigma geleitet (vgl. etwa Windhoff-Héritier 1987); ihre Ergebnisse zeigten jedoch bald die Unzulänglichkeit dieses Paradigmas angesichts einer unendlich vielgestaltigen und komplexen Wirklichkeit (vgl. rückblickend Héritier 1993). Die empirische Policy-Forschung identifizierte nicht nur die Ursachen auftretender Steuerungsmängel, sondern entdeckte zugleich Formen der organisierten Bearbeitung regelungsbedürftiger Tatbestände, auf die das alte Modell nicht paßte. In der Folge fanden unter dem wiederbelebten Subsidiaritätsgedanken traditionelle Formen der Selbstverwaltung, privatrechtlich organisierte Dienstleistungen im Dritten Sektor und neue Formen des »private interest government« Beachtung (Schuppert 1989a; Streeck/Schmitter 1985). Vor allem aber wandte sich die Aufmerksamkeit kooperativen Formen der Politik in neokorporati-

stischen Entscheidungsstrukturen zu (rückblickend Czada 1994). In den – später makro-korporatistisch genannten – Verhandlungen zwischen den organisierten Tarifparteien und dem Staat ging es um Fragen der globalen Wirtschaftspolitik. Bald jedoch wurde man bei der Betrachtung nachgeordneter Politikebenen und einzelner Branchen auf ähnliche Konfigurationen aufmerksam, die als Meso-Korporatismus bezeichnet wurden (Heinze/Schmid 1994). Als schließlich auch in anderen Politiksektoren wie z.B. im deutschen Gesundheitswesen Verhandlungsbeziehungen zwischen Staat und Verbänden beobachtet und als (neo-)korporatistisch bezeichnet wurden, verlor der Begriff seine engere anfängliche Bedeutung und wurde auf jede Art des Zusammenwirkens gesellschaftlicher und staatlicher Akteure bei der Regelung sektoraler Leistungsprozesse angewendet.

Damit verwischte sich die Grenze zu einem anderen Schlüsselbegriff der Diskussion in den 80er Jahren, dem Politiknetzwerk, dessen Karriere ebenfalls mit der empirischen Untersuchung von Politikentwicklungsprozessen begann (Marin/Mayntz 1991). Auch dieser Begriff umfaßt von den relativ festgefügteten »iron triangles« aus Interessenverband, Behörde und Parlamentsausschuß bis zu den wesentlich mehr Akteure einschließenden, locker gefügten »issue-networks«, die anlässlich einer bestimmten Entscheidung entstehen, sehr unterschiedliche Strukturen. So avancierte auch das Politiknetzwerk zu einem Oberbegriff, unter den schließlich sogar (z.B. industriepolitische) Verhandlungssysteme ohne staatliche Beteiligung subsumiert wurden. Fast unbemerkt löste sich damit der Politikbegriff von seiner Bindung an Akteure des politisch-administrativen Systems; Politikentwicklung konnte nun jede Form kollektiven Bemühens um die Lösung eines gemeinsamen Problems heißen.

Zusammengenommen vermittelten die verschiedenen Varianten nicht-marktlich-privater und gemischt staatlich-gesellschaftlicher Regelungsformen, die man nun genauer untersuchte, den Eindruck eines nur noch »halb-souveränen« Staates (Katzenstein 1987). Wie Schuppert (1989) feststellt, stand Mitte der 80er Jahre die ganze Staatsdiskussion unter den Stichworten Dezentralisation und Kooperation; hierzu gehören auch Vorstellungen von kooperativer Konsensbildung als Planungsprinzip, wie man sie bei Ritter (1987: 347) findet.

Die wachsende Bedeutung nicht-staatlicher Regelungsformen wurde besonders in der Bundesrepublik Deutschland intensiv erörtert. Das ist sicher teilweise die Folge der hier besonders ausgeprägten staatsrechtlichen Tradition, hängt aber auch damit zusammen, daß in Deutschland gleichzeitig viele Formen des Zusammenwirkens staatlicher und gesellschaftlicher Ak-

teure, das Subsidiaritätsprinzip und die Aufgabendelegation an öffentliche Körperschaften historisch tief verwurzelt sind.⁵ Die bisher knapp umrissene Entwicklung der politischen Steuerungstheorie läßt sich aber – mit gewissen Akzentverschiebungen und Abweichungen – auch in den anderen westlichen Industriegesellschaften beobachten. So hat es in den USA, obwohl dort die Tradition des starken Staates in Theorie und Praxis fehlt, ebenfalls eine Phase der Planungseuphorie und nachfolgend eine skeptische Implementationsliteratur gegeben. Die Prinzipien der Selbstverwaltung und gesellschaftlichen Selbstregelung genießen in den USA traditionell besondere Aufmerksamkeit (vgl. Ostrom 1991; Cohen/Rogers 1994), und auch die Literatur zu Politiknetzwerken ist großenteils amerikanischer Provenienz. In Frankreich mit seiner ausgeprägt etatistischen Tradition und seiner jahrhundertealten Skepsis gegenüber intermediären Organisationen findet zwar die neuere Subsidiaritätsdebatte kaum Widerhall. Es gibt aber auch in Frankreich eine empirisch fundierte Literatur, die staatliche Steuerungsdefizite diagnostiziert und als Folge eingeschränkter Steuerungsfähigkeit und Steuerbarkeit erklärt (z.B. Padioleau 1982; Papadopoulos 1995: 64–66, mit weiteren Literaturangaben).

Die empirischen Hinweise der Policy-Forschung auf die Verbreitung und große praktische Bedeutung nicht-marktlich-privater und gemischt staatlich-gesellschaftlicher (und in *diesem* Sinne nicht-hierarchischer) Regelungsformen wurden – ähnlich wie zuvor die emphatische Zuwendung zu Marktprinzipien – als Tendenz zur »Entstaatlichung«, zumindest aber als Zeichen für einen »schwachen« Staat gedeutet.⁶ Die Verbreitung nicht-hierarchischer Regelungsformen erschien mithin nicht als positive Strategie, sondern als erzwungener Rückzug des Staates (z.B. Ritter 1990: 74; Offe 1987: 313). Angesichts dessen war es nur konsequent, von der Politik eine realistische Selbstbescheidung zu fordern. Die Aufforderung, den staatlichen Steuerungsanspruch zu senken, ist auch der Kern von Croziers Ruf nach dem »bescheidenen Staat« (Crozier 1987). Die Rücknahme politischer Steuerungsansprüche markiert jedoch noch nicht den Endpunkt in der Entwicklung der Steuerungstheorie.

5 Dieser historischen Dimension wurde besonders in der Literatur zum Neokorporatismus Rechnung getragen; für eine Vielzahl von Ländern hat z.B. Crouch (1986) die historischen Wurzeln der Beziehung zwischen Staat und gesellschaftlichen Organisationen rekonstruiert.

6 Das gilt noch am wenigsten für neokorporatistische Arrangements, jedoch deutlich für Systeme gesellschaftlicher Selbstregelung und für Politiknetzwerke – eine Auffassung, der ich selber mich seinerzeit angeschlossen hatte (Mayntz 1993: 41 bzw. Kap. 10, S. 242 in diesem Band).

3 Gesellschaftstheoretische Einbettung der Steuerungsproblematik

Die empirische Widerlegung des hierarchischen Steuerungsmodells konnte solange keinen theoretischen Paradigmenwechsel auslösen, wie es keine umfassende Erklärung für das Auftreten der das staatliche Handlungspotential offensichtlich überfordernden Probleme gab. Diese Möglichkeit bot die sozialwissenschaftliche Modernisierungstheorie. Was Modernisierung heißt, wird zwar recht verschieden verstanden; für manche Autoren sind Industrialisierung, Demokratisierung und Säkularisierung, für andere die Emanzipation des Individuums und die rationale Naturbeherrschung ihr Kern (vgl. z.B. Zapf 1994; Latour 1993). Das dominante soziologische Modernisierungskonzept ist systemtheoretischer Provenienz und stellt die funktionelle Differenzierung in den Mittelpunkt. Diese Vorstellung von Modernisierung, die sich speziell auf die entwickelten demokratischen Gesellschaften des euro-atlantischen Kulturraums bezieht, ist vor allem mit dem Namen Talcott Parsons verbunden (Parsons 1976; K. Müller 1991), doch hat bereits Max Weber denselben Gedanken ausgedrückt, als er den Prozeß der institutionellen Differenzierung zwischen Religion, Politik, Recht und Wirtschaft analysierte. Mit dem Entstehen der verschiedenen funktionellen Teilsysteme löst sich die hierarchische Grundstruktur auf, die für die absolutistischen wie für die verfassungsmäßigen europäischen Territorialstaaten bis ins 19. Jahrhundert mehr oder weniger charakteristisch war (und zunächst auch noch von der Theorie politischer Steuerung unterstellt wurde). Damit erfaßt die sozialwissenschaftliche Modernisierungstheorie das Spezifikum des globalen Strukturwandels, nämlich eine wachsende Bedeutung der horizontalen und ein Bedeutungsverlust der vertikalen Differenzierung, genauer als Wandlungstheorien, die die rechtliche und politische Emanzipation des ökonomisch erstarkten Bürgertums in den Mittelpunkt stellen. In der funktionell differenzierten Gesellschaft ist auch das politisch-administrative System nur noch ein Funktionssystem unter anderen; die Gesellschaft der Moderne hat kein Zentrum mehr, der Staat ist »entzaubert« (Willke 1983) und zentrale Gesellschaftssteuerung eine Utopie.⁷ Die autopoietische Wende der System-

7 Die Demokratisierung ist in dieser Perspektive weniger der Motor als vielmehr ein Korrelat der mit einer wachsenden Inklusivität aller Teilsysteme einhergehenden Enthierarchisierung; faktisch war sie jedoch eine wichtige Voraussetzung funktioneller Differenzierung, da sie den Verzicht des Staates auf absolute Macht bedeutete, wodurch die Entwicklung einer freien Wirtschaft, einer freien Wissenschaft und freier Verbände überhaupt erst

theorie (Luhmann 1984) hat diese Erklärung für beobachtbares Steuerungsversagen noch radikalisiert: Nicht nur ist der Primat der Politik verlorengegangen; die funktionellen Teilsysteme lassen sich aufgrund ihrer autopoietischen Geschlossenheit prinzipiell nicht durch externe Einwirkung steuern. Anstelle von Steuerung kann lediglich eine (gegenseitige) Perturbation der verschiedenen Funktionssysteme stattfinden, deren interne Verarbeitung Veränderungen auslöst.

Wie von Beyme (1991) ausführlich dargestellt hat, wurde dieses systemtheoretische Gedankengut bald in die politische Theorie übernommen. Das gilt vorzugsweise für Deutschland, doch fand diese Diskussion selbst in Frankreich ihren Niederschlag (z.B. Papadopoulos 1995). Zwar sprach man vielfach weiterhin von Steuerung, verstand darunter aber nunmehr (auch) die dezentrale (Selbst-)Regelung (vgl. Görlitz 1989, 1995: 117) – meist ohne daß man sich die Mühe machte, die höchst anspruchsvollen Voraussetzungen der Fähigkeit zur Selbstregelung auszuformulieren. Auch die Vorstellung einer tatsächlich »dezentralen«, aus der gegenseitigen Einwirkung der verschiedenen gesellschaftlichen Teilsysteme aufeinander resultierenden Kontextsteuerung ist dem autopoietischen Modell von Perturbation und Koevolution verhaftet (Teubner/Willke 1984; kritisch Ulrich 1994: 163–169).

Die systemtheoretische Einbettung der Steuerungsdiskussion war zwar geeignet, die fragwürdigen Prämissen der verbreiteten Klagen über staatliche Steuerungsmängel aufzuweisen. Die autopoietische Variante der Systemtheorie konnte jedoch lediglich den vermeintlichen Rückzug des Staates erklären, vermochte jedoch der politikwissenschaftlichen Diskussion keine *positiven* Impulse zu geben. Der Grund hierfür liegt darin, daß zentrale politische Steuerung im systemtheoretischen Modell nicht nur unmöglich ist, sondern daß es dafür im Grunde auch keinen Bedarf gibt. Zwar gilt Integration generell als zentrales Problem funktionell differenzierter Gesellschaften. Modernisierungstheoretiker, die wie Parsons in der funktionellen Differenzierung eine Evolution zu steigender Leistungsfähigkeit sehen, scheinen jedoch mit Adam Smith auf eine Art »unsichtbare Hand« zur Lösung solcher Probleme zu vertrauen, etwa in Form einer Tendenz zur Interpenetration teilsystemischer Werte (Münch 1984, 1995) oder als Koevolution der autopoietischen Teilsysteme (vgl. hierzu Schimank 1995).

möglich wurde. Das Geschick der DDR galt nach der Wende als Beleg dafür, daß ohne einen solchen Machtverzicht die gesellschaftliche Modernisierung (trotz hoher Organisation!) gehemmt bleibt (vgl. etwa Pollack 1990).

Daß diese systemtheoretischen Ansätze steuerungstheoretisch in eine Sackgasse führen, blieb nicht unbemerkt (Mayntz 1987 bzw. Kap. 8 in diesem Band; Scharpf 1989; Martinsen 1992; Ronge 1994). Um den systemtheoretischen Ansatz politikwissenschaftlich fruchtbar zu machen, müssen seine blinden Flecken erkannt und durch positive Theoriebildung beseitigt werden. Erstens müssen die negativen Konsequenzen einer ungezügelter funktioneller Differenzierung explizit thematisiert werden. Die funktionelle Spezialisierung erzeugt nicht nur ein hohes Maß an wechselseitiger Abhängigkeit, sondern auch unabsichtliche negative Nebenwirkungen der verschiedenen Teilsysteme für einander. Außerdem sind die Abhängigkeitsbeziehungen zwischen ihnen typischerweise asymmetrisch, sodaß kein spontaner Ausgleich divergierender Interessen stattfindet. Die Steigerung teilsystemischer Rationalität durch funktionelle Spezialisierung erzeugt damit, wie u.a. Offe (1986) betont, ungelöst bleibende Kompatibilitätsprobleme und Koordinationsmängel, in deren Folge auf der Ebene des Gesamtsystems die Irrationalität steigt. Die Senkung des Steuerungsanspruchs ist angesichts solcher Probleme eine bloße Verzichtsreaktion. Wie gleich zu zeigen sein wird (Abschnitt 4), läßt sich aus einer Problematisierung der Interdependenzbeziehungen zwischen den Teilsystemen aber auch ein Weg zur positiven Funktionsbestimmung des politisch-administrativen Systems finden.

Ein zweiter blinder Fleck der Systemtheorie Parsonsscher und Luhmannscher Provenienz ist die Vernachlässigung struktureller Aspekte und speziell der Binnenstruktur der verschiedenen funktioneller Teilsysteme. Grad und Formen sektoraler Organisation sind jedoch entscheidende Voraussetzungen sowohl für die Möglichkeit der Selbstregelung wie auch für das Entstehen von Politiknetzwerken und anderen Verhandlungssystemen mit staatlicher Beteiligung. Das typische makro-korporatistische Dreieck aus Staat, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen etwa setzt eine vertikal integrierte, monopolistische Organisation antagonistischer gesellschaftlicher Interessen voraus. Eine Systematisierung der verschiedenen Regelungsformen jenseits von Markt und Hierarchie und damit auch der Vernetzung zwischen verschiedenen Teilsystemen ist ohne Bezug auf derartige strukturelle Aspekte gar nicht möglich. Soll der system- bzw. modernisierungstheoretische Ansatz nicht nur das alte Paradigma politischer Steuerung destruieren, sondern ein neues begründen helfen, dann bedarf er mithin einer institutionalistischen Wende (Abschnitt 5).

4 Gesellschaftliche Modernisierung und die Rolle des Staates

Die systemtheoretische Funktionszuweisung an das politisch-administrative System – das Treffen und die Durchsetzung kollektiv verbindlicher Entscheidungen – bleibt rein formal. Die Thematisierung der Interdependenzproblematik erlaubt dagegen eine inhaltliche Funktionsbestimmung der Politik: das Management der teilsystemischen Interdependenz. Tatsächlich wird in der staatsrechtlichen Diskussion unter dem Einfluß der Modernisierungstheorie eine Schwerpunktverlagerung hin zu Koordinationsaufgaben gesehen. Besonders deutlich kommt das bei Grimm (1987: 83) in der Forderung nach einer Institution zum Ausdruck, die die fehlende Aufmerksamkeit der autonomen Subsysteme für ihre Umwelt kompensiert. Ähnlich argumentiert Fürst (1987: 280), für den der Staat mehr und mehr eine Moderatorenrolle übernimmt und Spielregeln für gesellschaftliche Problembearbeitungsprozesse entwickelt. Auf derselben Linie liegt schließlich auch das Konzept der *direktiven* Kontextsteuerung, bei der der Staat versucht, das Problemlösungsverhalten der Teilsysteme auch mit dem Instrument der Rechtssetzung zu beeinflussen.⁸

Genauer könnte man sagen, daß das Management der gesellschaftlichen Interdependenz sowohl die negative wie die positive Koordination der verschiedenen Teilsysteme verlangt, d.h. sowohl die Verhinderung oder zumindest Begrenzung negativer Externalitäten wie die kooperative Lösung von Problemen des übergeordneten Systems. Es ist klar, daß damit nicht auf gänzlich neuartige Staatsaufgaben verwiesen wird. Dennoch geht es beim Interdependenzmanagement nicht einfach um die längst praktizierte *Kompensation* von negativen Folgen speziell der kapitalistischen Wirtschaftsentwicklung. Einschlägig ist vielmehr, was unter dem Stichwort der sozialen Regulierung läuft (vgl. z.B. Lave 1981): die Verhinderung von Umwelt- und Gesundheitsschäden u.a. durch Arbeitsschutz, Nahrungsmittelkontrolle oder Gewässerschutz. In diesen – aber nicht nur in diesen – Politikbereichen läßt sich wohl tatsächlich eine Verlagerung von der Kompensation bzw. nachträglichen Schadensbeseitigung hin zur Verhinderung des Entstehens negativer Effekte feststellen.

8 Die Unterscheidung von direkter und dezentraler Kontextsteuerung findet sich bereits bei Teubner und Willke (1984: 32–33); tatsächlich impliziert die Vorstellung einer Kontextsteuerung *durch Recht* ein Tätigwerden des Gesetzgebers und damit ein Element zentraler Steuerung.

Interdependenzmanagement bedeutet zwar, getreu der organisationssoziologischen Devise »To manage is not to control«, keine direkte, imperative Verhaltenssteuerung, ist jedoch allein durch eine Art generalisierten Tausches (Marin 1990) zwischen den verschiedenen Teilsystemen nicht zu leisten – nicht zuletzt wegen der asymmetrischen Interdependenzbeziehungen zwischen ihnen und der starken Abhängigkeit insbesondere vom ökonomischen System. Auch ein staatlich gewährleistetes Reziprozitätsprinzip, wie es der Idee des liberalen Rechtsstaats zugrundeliegt, sichert die allgemeine Wohlfahrt nur, wenn es keine sozio-ökonomisch bedingten Ungleichheiten gibt (Günther 1990). Interdependenzmanagement verlangt dementsprechend auch steuernde Eingriffe in die Machtbeziehungen zwischen den Teilsystemen und schließt die autoritative Hierarchisierung konkurrierender Forderungen ein. Angesichts asymmetrischer Interdependenz wird schließlich auch die Gewährleistung der Leistungsfähigkeit einzelner Teilsysteme zu einer politischen Aufgabe.

Mit der Akzentverschiebung zur Koordination werden die mit der traditionellen hierarchischen Vorstellung einer staatlich überwölbten Gesellschaft verbundenen Aufgaben der Gewährleistung von äußerer Sicherheit und innerer Ordnung nicht überflüssig. Das systemtheoretische Modell der funktionell differenzierten Gesellschaft, die die Anarchie der segmentären und die Hierarchie der stratifizierten Gesellschaft ablöst, läßt zwar den Leviathan überflüssig erscheinen. Tatsächlich gehört jedoch die Erfüllung der klassischen Staatsaufgaben nach wie vor zum politischen Selbstverständnis wie auch zu den an die legislativen, exekutiven und judikativen Institutionen gerichteten Erwartungen – gleichgültig, ob ihr Adressat nun der Zentralstaat oder eine andere Ebene staatlichen Handelns ist.

Nicht nur die klassische Ordnungspolitik, sondern auch die »moderne« Funktion des Interdependenzmanagements ist mit der Vorstellung unvereinbar, daß sich das politische von den übrigen Teilsystemen allein durch den Inhalt seines Leitwerts oder Codes unterscheidet und keinerlei herausgehobene Position einnimmt. Deshalb wollte man in der mit dem Thema Staatsaufgaben beschäftigten interdisziplinären Forschergruppe, über deren Ergebnisse Grimm berichtet, Luhmann in diesem Punkt auch mehrheitlich nicht folgen (Grimm 1994: 781). Wenn Offe (1987: 317) von der Unverzichtbarkeit einer zur Gesamtverantwortung kompetenten Instanz spricht oder wenn Theisen (1995: 115) meint, daß der Staat als »Treuhand« der Zukunft gerade dann nötig ist, wenn im übrigen partikulare Interessen verfolgt werden, dann ist damit gesagt, daß das politisch-administrative System eben *nicht* irgendeinen partikularen Wert wie Wohlstand, Wissen oder Gesundheit zu ma-

ximieren sucht, sondern gewissermaßen als »Spezialist fürs Allgemeine« fungiert. Würden die Akteure im politischen System ihr Handeln tatsächlich einsinnig an Macht als Leitwert orientieren, dann genügte auch die Abhängigkeit von den Leistungen anderer Teilsysteme und die dadurch erzwungene Berücksichtigung ihrer Bedürfnisse nicht, um das politische System vor Hybris und Korruption oder umgekehrt vor der widerstandslosen Instrumentalisierung durch mächtige Partikularinteressen zu bewahren. Macht ist nicht einmal die Basis der vom politisch-administrativen System beanspruchten Allzuständigkeit; diese beruht vielmehr auf Legitimität, die durch eine demokratische Verfassung, durch Tradition oder auch durch Charisma begründet sein kann. »Steuerung« im Sinne einer absichtsvollen Beeinflussung sozialer Prozesse bleibt damit *dem Anspruch nach* die besondere Funktion des politisch-administrativen Systems. Was sich geändert hat, ist die Art, wie der Staat seine Aufgaben zu erfüllen versucht.

5 Die Binnenstruktur der Funktionssysteme und der Formwandel politischer Aufgabenerfüllung

Der von der Policy-Forschung beobachtete Formwandel politischer Aufgabenerfüllung, der sich mit Begriffen wie Delegation und Kooperation oder mit Willke (1983, 1995) als Tendenz zur Regelung der teilsystemischen Aufgabenerfüllung durch und in Verhandlungssystemen beschreiben läßt, ist – ebenso wie der Wandel der Staatsaufgaben – eine Folge funktioneller Differenzierung. Dieser Formwandel läßt sich allerdings nur dann genauer erfassen, wenn man die *strukturellen* Aspekte des Differenzierungsprozesses einbezieht. Zentral ist dabei zum einen die starke Binnendifferenzierung des politisch-administrativen Systems (bzw. des Staatsapparats), und zum anderen die Existenz einer Vielzahl von korporativen Akteuren in den meisten gesellschaftlichen Regelungsfeldern – Organisationstatbestände, die nur schwer ins Blickfeld systemtheoretischer Analysen gelangen.

Um in einer immer stärker differenzierten Gesellschaft steuern zu können, mußte sich der Staatsapparat intern ebenfalls differenzieren. Die interne Differenzierung nach Sachgebieten ist eine Voraussetzung für die Bildung sektoraler Politiknetzwerke, an denen typischerweise die »zuständigen« Ressorts oder Behörden, aber auch Vertreter von entsprechend spezialisierten Parlamentsausschüssen und Fraktionsarbeitskreisen beteiligt sind. Speziell für das Interdependenzmanagement ist die Tatsache wichtig, daß die staatli-

chen Akteure in einem sektoralen Politiknetzwerk ihrerseits in innerstaatliche Netzwerke eingebunden sind, die aus der Beteiligung anderer Ressorts zumindest zum Zwecke der negativen Koordination erwachsen. Wenngleich motiviert von dem Bedürfnis, Unterstützung für die eigenen Vorschläge in den unter einer Mehrheits-, wenn nicht gar de facto Einstimmigkeitsregel operierenden politischen Entscheidungsgremien zu finden, sind solche Beteiligungen angesichts der faktischen Problemverflechtung auch eine sachliche Notwendigkeit. Der aus der Differenzierung folgende Zwang zum Verhandeln *innerhalb* des Staatsapparats ist der zentrale Mechanismus, durch den die gesellschaftlichen Interdependenzprobleme auf die Tagesordnung staatlichen Handelns kommen. Ohne die Existenz *intrastaatlicher* Verhandlungsprozesse würde die Verlagerung politischer Entscheidungsprozesse in sektorale Politiknetzwerke nur zur Fragmentierung führen.

Das politische System ist intern nicht nur nach Sachgebieten, sondern zunehmend⁹ auch vertikal nach territorial definierten Ebenen differenziert – nach unten hin zu den Ländern, Regionen und Kommunen, nach oben hin zur Europäischen Union und teilweise zu noch umfassenderen internationalen Gremien. Kommunalisierung, Regionalisierung und Europäisierung transformieren den unitarischen Nationalstaat in ein verflochtenes Mehrebenensystem, in dem es keine durchlaufende Befehlshierarchie gibt: Wir haben es mit einer neuen Architektur von Staatlichkeit zu tun (Grande 1993), die man nicht mit Schwächung oder gar Auflösung verwechseln darf. Eine Folge davon ist, daß man Politiknetzwerke auch auf sub- und supranationalen Ebenen findet und daß die einzelnen Netzwerke selbst oft eine vertikale Dimension besitzen, d.h. sich über mehrere politische Ebenen erstrecken; die Besonderheiten derartiger multidimensionaler Netzwerke sind allerdings bislang noch wenig erforscht.

Die Existenz großer handlungsfähiger Organisationen in fast allen Regelungsfeldern ist nicht nur die zweite strukturelle Voraussetzung für das Entstehen von Politiknetzwerken; auf ihrem Vorhandensein beruht auch die Fähigkeit zur absichtsvollen gesellschaftlichen Selbstregelung. Hier ist jedoch zwischen den (intern arbeitsteiligen) Leistungsorganisationen (z.B. Unternehmen, Hochschulen, Krankenhäuser) einerseits und den auf dem Zusammenschluß Gleichartiger basierenden sekundären Organisationen zu un-

9 »Zunehmend« gilt, was Kommunalisierung und Regionalisierung angeht, vielleicht nicht für die (relativ wenigen) föderalistisch verfaßten Staaten mit traditionell starker kommunaler Selbstverwaltung, aber doch für die hier ins Auge gefaßte Gesamtheit entwickelter westlicher Demokratien.

terscheiden, die der Kommunikation unter den Mitgliedern, der Interessenvertretung nach außen oder auch, häufig als zusätzliche Funktion, der nach innen gerichteten disziplinierenden Selbstregelung dienen. In Sektoren, die durch eine Vielzahl kleiner und mittelgroßer Leistungsorganisationen gekennzeichnet sind, ist es vorzugsweise der zweite, die beiden letztgenannten Funktionen erfüllende Organisationstyp, auf dem die Existenz von »private interest governments«, neokorporatistischen Strukturen und Systemen gesellschaftlicher Selbstverwaltung wie der im deutschen Gesundheitswesen praktizierten beruht.

Die parallelen Prozesse der Binnendifferenzierung im Bereich der Politik und der Organisationsentwicklung in den anderen gesellschaftlichen Teilsystemen begünstigten das Entstehen jener Vielfalt von Regelungsformen zwischen »Markt« (im Sinne spontaner, ungeplanter Selbstorganisation) und »Hierarchie« (im Sinne zentraler Steuerung), auf die die Policy-Forschung aufmerksam gemacht hat.¹⁰ Bei der Analyse der neuen Regelungsformen interessierte man sich auf dem Hintergrund der bisherigen Steuerungstheorie zunächst vor allem für das, was sie gemeinsam von der zentralen staatlichen Steuerung unterscheidet, und faßte sie demzufolge unter einem Begriff zusammen. Hierzu boten sich vor allem die Begriffe Netzwerk (als dritter Governanceform neben Markt und Hierarchie) und Verhandlungssystem an. Mit den Begriffen Netzwerk und Verhandlungssystem werden zwar wichtige Merkmale und charakteristische Probleme nicht-hierarchischer Regelungsformen angesprochen; gleichzeitig blenden jedoch derartige Sammelbegriffe, die auf der Gegenüberstellung zur hierarchischen Steuerung basieren, die beträchtlichen Unterschiede zwischen den so zusammengefaßten Regelungsformen aus.

Ansätze zu einer differenzierenden Betrachtung von nicht-hierarchischen Regelungsformen gibt es in der Literatur verschiedentlich, ohne daß sich bisher eine Typologie allgemein durchgesetzt hätte. Schimank und Glasgow (1984) etwa unterscheiden – neben der »etatistischen« Steuerung – drei Formen von »Selbststeuerung«: Korporatismus oder ausgehandelte Selbststeuerung, Delegation oder verordnete Selbststeuerung und Subsidiariät oder gewährte Selbststeuerung. Der hier semantisch suggerierte Zusammenhang zwischen der Genese (errungen, ausgehandelt, übertragen) und der Funktion von Selbstregelungsformen ist allerdings empirisch fragwürdig, ganz abgesehen davon, daß man neokorporatistische Entscheidungsstrukturen vielleicht

10 Viele dieser Formen sind bei Katzenstein (1987) beschrieben.

nicht unter den Begriff der (gesellschaftlichen) Selbststeuerung fassen sollte. Sinnvoller könnte es sein, zwischen gesellschaftlicher Selbstregelung ohne direkte Mitwirkung staatlicher Akteure auf der einen Seite und dem Zusammenwirken staatlicher und gesellschaftlicher Akteure auf der anderen Seite zu unterscheiden. Wichtig bleibt dann die weitere Unterscheidung zwischen der formellen, rechtlich verankerten Delegation von Aufgaben an Selbstregelungsinstitutionen (»Beleihung«, »Verkammerung«) und möglichen Formen freiwilliger Selbstkontrolle ohne explizite Aufgabenübertragung.

Die Untersuchung von Entscheidungsprozessen, die in den hier angesprochenen Regelungsstrukturen ablaufen, hat zu wichtigen Einsichten hinsichtlich der Rolle geführt, die staatliche Akteure in Politiknetzwerken und gegenüber Systemen gesellschaftlicher Selbstverwaltung spielen.¹¹ Zusammengefasst ergibt sich daraus die Erkenntnis, daß weder das Verhandeln mit gesellschaftlichen Akteuren noch die Delegation von Regelungsfunktionen an Institutionen der Selbstverwaltung einen Steuerungsverzicht bedeuten müssen, sondern in erster Linie einen Formwandel der Politik darstellen (der im übrigen selten genug gegen staatlichen Widerstand erzwungen wurde). Die in einem Sozialsystem ausgeübte Macht ist keine konstante Summe, so daß jedem Zuwachs an organisierter gesellschaftlicher Selbstregelung eine Abnahme staatlicher Macht entsprechen müßte. So steht z.B. dem Kompetenzzuwachs der Selbstverwaltung im Gesundheitswesen kein staatlicher Kompetenzverlust gegenüber; der Einfluß des Bundes als letztentscheidende Instanz ist hier ganz im Gegenteil eher gewachsen (Döhler/Manow 1995). Das Ergebnis dieses Formwandels politischer Steuerung ist ein teils kooperatives, teils konfliktives Zusammenwirken staatlicher und gesellschaftlicher Akteure. Besonders klar zum Ausdruck kam diese Akzentuierung in der Diskussion, die 1991 in einem ECPR (European Consortium for Political Research) Workshop mit dem Titel »Governance: New patterns of interaction between government and society« begann (Kooiman 1993).

Betrachtet man, wie staatliche Akteure ihren Einfluß in und gegenüber nicht-hierarchischen Regelungsformen geltend machen, dann stellt man bald fest, daß der staatliche Einfluß dort, wo staatliche Akteure (wie bei der delegierten und der freiwilligen Selbstverwaltung) nicht unmittelbar an der Regelung mitwirken, zwar anders, aber kaum geringer ist als bei Entscheidungsprozessen, die in gemischten Verhandlungssystemen ablaufen: In *beiden* Fällen verfügt die staatliche Seite, Legislative und/oder Exekutive, über

11 Ausführlicher hierzu Mayntz/Scharpf (1995: 27–32).

am Ende ausschlaggebende Interventionsmöglichkeiten, sei es (in neokorporatistischen Strukturen und Politiknetzwerken) in Form der Kompetenz zur rechtlichen Ratifizierung getroffener Vereinbarungen oder zur letztinstanzlichen Entscheidung bei Nichteinigung, sei es (im Falle gesellschaftlicher Selbstregelung) in Form der »Ersatzvornahme« bei unzulänglichen Ergebnissen der Selbstverwaltung. So besteht, um nur ein Beispiel zu geben, kein großer Unterschied zwischen der Rolle, die das zuständige Bundesministerium bei der Umsetzung der unter staatlicher Beteiligung im Rahmen des forschungspolitischen Netzwerks entwickelten Pläne für die Umstrukturierung der Forschungseinrichtungen der DDR (Mayntz 1994) gespielt hat, und der Rolle, die staatliche Instanzen gegenüber der im Rahmen privater Verbände stattfindenden Entwicklung technischer Standards spielen, denen sie rechtliche Verbindlichkeit verleihen (Voelzkow 1995).

Sowohl in gemischten wie gegenüber rein gesellschaftlichen Regelungsstrukturen können die staatlichen Akteure

1. Zusammensetzung und Struktur der Akteurskonstellationen beeinflussen (Organisationsentscheidungen treffen),
2. die Spielregeln verbindlich festlegen und ändern (prozedural regeln),
3. selektiv Unterstützung gewähren,
4. die Handlungsorientierung der nicht-staatlichen Akteure durch Information und Überzeugungsarbeit verändern und
5. auf andere Weise nicht zustandekommende Entscheidungen autoritativ treffen.

Insbesondere gegenüber Systemen gesellschaftlicher Selbstregelung verändert der Staat durch oft minimale Modifikation der Spielregeln das Kräfteverhältnis zwischen den Parteien und beeinflusst damit die Verhandlungsergebnisse; Dunsire (1993) hat diese Art der Steuerung als »collibration« bezeichnet. Gesellschaftliche Selbstregelung findet damit typischerweise »im Schatten« des Rechts bzw. der Hierarchie statt (Schuppert 1990: 238, Scharpf 1993). Der Staat tut in diesen Beziehungen mehr, als nur »pädagogisch« zu steuern (Kaufmann/Rosewitz 1983: 44–45), er ist nicht reiner »Supervisionsstaat« (Willke 1992: 335–362), sondern benutzt nach wie vor die ihm eigenen Möglichkeiten hoheitlicher Intervention, auch wenn die Ansatzpunkte andere sind. Politische Steuerung und gesellschaftliche Selbstregelung, das ist der Kern dieses Befundes, sind keine Alternativen, sondern eine verbreitete Mischform von Governance, die unter bestimmten Bedingungen besonders wirkungsvoll sein kann.

Fragt man, an diesem Punkt angelangt, weiter nach den Voraussetzungen eines effektiven Zusammenwirkens von politischer Steuerung und gesellschaftlicher Selbstregelung, dann ist es nötig, die Merkmale der verschiedenen nicht-hierarchischen Regelungsformen differenzierter zu erfassen als durch die bloße Unterscheidung zwischen gemischten (Neokorporatismus, Politiknetzwerke) und rein gesellschaftlichen Verhandlungssystemen. Bisherige Versuche analytischer Differenzierung beziehen sich vorzugsweise auf einzelne »Realtypen« nicht-hierarchischer Regelung; man findet sie etwa bei Schuppert (1989a) für Formen der Selbstverwaltung, bei Ritter (1990) für »kooperative Strukturen im Rechtssystem« und bei wieder anderen Autoren für Politiknetzwerke (vgl. u.a. Marin/Mayntz 1991: 16–18; Marsh/Rhodes 1992). Diese getrennte Betrachtung verstellt jedoch den Weg zur Identifikation generell wichtiger Differenzen, zu denen u.a. die Strukturiertheit und Stabilität eines Verhandlungssystems gehört.¹²

Die Strukturiertheit eines Verhandlungssystems wird durch den Grad seiner Institutionalisierung, d.h. der Existenz formeller Verfahren und/oder spezieller Organisationen bzw. Gremien für die Behandlung regelungsbedürftiger Tatbestände bestimmt. Obwohl die Institutionalisierung eine vielfach abgestufte Variable ist, läßt sich tendenziell feststellen, daß die Systeme »delegierter« Selbstverwaltung, wie man sie im deutschen Gesundheitswesen und bei der technischen Normierung (Standardisierung) findet, in der Regel stark institutionalisiert und auch über Zeit relativ stabil sind. Die staatliche und gesellschaftliche Akteure umfassenden Politiknetzwerke sind dagegen meist nicht formell verfaßt; sie entwickeln sich oft langsam, und Zahl und Art der daran Beteiligten ändern sich im Laufe der Zeit.¹³ Dieser Unterschied hängt zum einen sicherlich mit dem Verlangen nach (nur auf dem Wege von Organisationsentscheidungen und prozeduraler Steuerung möglicher) staatlicher Einflußnahme gerade auf Systeme gesellschaftlicher Selbstregelung zusammen. Wichtig sind jedoch zum anderen auch funktionelle Aspekte: Der Institutionalisierungsgrad ist besonders dort hoch, wo es um die *kontinuierliche* Regelung von Konflikten, Kooperationsbeziehungen

12 Von Marsh/Rhodes (1992: 13) wird diese Merkmalsdimension speziell auf Politiknetzwerke bezogen; ich selber habe vorgeschlagen, den Begriff Korporatismus für Konstellationen weniger, stabil verbundener Akteure zu reservieren und Konstellationen zahlreicher, lockerer und variabel verknüpfter Akteure als Politiknetzwerke zu bezeichnen (Mayntz 1990 bzw. Kap. 9 in diesem Band) – eine Sprachregelung, die sich angesichts der semantischen Expansionstendenz beider Begriffe nicht durchsetzen konnte.

13 Ein gutes Beispiel dafür liefert der Bereich der Telekommunikationspolitik; vgl. hierzu Schneider/Werle (1991).

und negativen Externalitäten bei teilsystemischen Leistungsprozessen geht. Dagegen wird auf neu auftauchende Probleme, Reformnotwendigkeiten und krisenhafte Ereignisse (wie die deutsche Vereinigung; vgl. Czada 1995) eher mit der Bildung von Politiknetzwerken reagiert, die aufgrund ihres informellen Charakters leichter modifizierbar und wieder aufzulösen sind und auch nicht durch formelle Verfahrensregeln in ihrer Operationsweise behindert werden. In diesem Sinne weist auch Kooiman darauf hin, daß die von ihm beschriebene, kooperative »social-political governance« vor allem in neuen Regelungsfeldern entsteht »in which organisational forms and patterns of interest intermediation are not (yet) strongly established« und »traditional structures of authority, methods and instruments, have failed or are eroded« (Kooiman 1993: 251).

Gerade institutionalisierte Systeme nicht rein staatlicher Regelung sind demnach nicht nur durch das sektorale Organisationsprofil (Art, Zahl und Relationierung von Leistungs- und sekundären Organisationen) geprägt, sondern auch durch die in der sektoralen Leistungsstruktur verankerten, potentiell konfliktiven sozio-ökonomischen Strukturen und die sich aus ihnen ergebenden regelungsbedürftigen Probleme.¹⁴ Regelungsbedürftig sind insbesondere

1. die Beziehungen zwischen verschiedenen Leistungsorganisationen bzw. von verschiedenen Untergruppen von Produzenten,
2. die Beziehungen zwischen Leistungsanbietern und Abnehmern/Nachfragern und
3. die Beziehungen zu anderen gesellschaftlichen Funktionssystemen (Problem der Externalitäten).

Häufig sind manifeste Konflikte in diesen Beziehungen der Anlaß zur Bildung von Verhandlungssystemen gewesen, die dann mit ihrer Regelung befaßt sind. Das gilt für das dualistisch strukturierte deutsche Tarifverhandlungssystem mit dem ihm zugrundeliegenden Verteilungskonflikt zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern genauso wie für das ebenfalls dualistisch strukturierte Verhandlungssystem zwischen Krankenkassen und kassenärztlichen Vereinigungen im deutschen Gesundheitswesen, in dem die Aus-

14 Der Politiknetzwerkansatz, der auf der modernisierungstheoretischen Vorstellung der differenzierten Gesellschaft aufruht, blendet noch sehr viel deutlicher als der Neokorporatismus die Problematik der politischen Ökonomie aus. Durch die explizite Einbeziehung der sozio-ökonomischen Basis sektoraler Organisationsprofile würde man der in diese Richtung zielenden Kritik Jessops (1990: 110–143) Rechnung tragen können.

tauschbeziehung zwischen Leistungsproduzenten und Nachfragern nach Gesundheitsleistungen geregelt wird. Die Koordination von Wirtschaftsorganisationen etwa zum Zweck der Standardisierung von Leistungen, aber auch mit dem Ziel der Disziplinierung im Interesse der Vermeidung negativer Externalitäten (Gesundheits- und Umweltschäden) führt demgegenüber eher zu monistisch strukturierten »private interest governments« wie dem im Deutschen Institut für Normung e.V. (DIN) organisierten System technischer Regelsetzung.

Sobald man sich in einer Art von Bottom-up-Perspektive mit der Regelungsstruktur befaßt, die auf einer bestimmten sektoralen Leistungsstruktur aufruhrt,¹⁵ anstatt sich jeweils nur auf ein bestimmtes (oder einen bestimmten Typ von) Verhandlungssystem zu konzentrieren, wird deutlich, daß fest institutionalisierte Selbstregelung keine *Alternative* zur Existenz von Politiknetzwerken ist, sondern daß in aller Regel beide Formen miteinander verstränkt existieren. So ist z.B. die vom DIN koordinierte technische Regelsetzung ein Fall von delegierter Selbstverwaltung, die in ein staatlich-privates Beziehungsdual eingebettet ist, bei dem die staatliche Seite im Sinne des Interdependenzmanagements als Anwalt von Interessen fungiert, die in dem monistisch strukturierten »private interest government« des DIN ausgespart blieben (Voelzkow 1995). Das dualistisch strukturierte deutsche Tarifverhandlungssystem ist, um ein weiteres Beispiel zu geben, die Basis des drei zentrale Akteure umfassenden makrokorporatistischen Verhandlungssystems, in dem nicht über Löhne und Arbeitsbedingungen, sondern über Fragen der globalen Wirtschaftspolitik gestritten wird. Hier wie ebenfalls im deutschen Gesundheitswesen finden wir also stabil institutionalisierte Systeme gesellschaftlicher Selbstregelung in enger Verflechtung mit weniger institutionalisierten Netzwerkstrukturen, an denen staatliche Akteure mitwirken. Eine noch komplexere Mischung von Regelungsstrukturen repräsentiert das deutsche Forschungssystem, dessen Leistungsstruktur aufgrund starker personeller Verflechtung einen Netzwerkcharakter hat, zugleich aber aufgrund der Regelung zu seiner Finanzierung (im Rahmenabkommen Forschungsförderung) aufs engste mit den staatlichen Instanzen in Bund und Ländern verflochten ist. Eingebettet in diese Netzwerkstruktur ist der Wissenschaftsrat, der einerseits Selbstverwaltungsfunktionen wahrnimmt, aber zugleich eine wichtige Arena für die Interaktion mit den staatlichen Akteuren darstellt. Auf dem Hintergrund dieser komplexen Struktur schließlich bilden sich im-

15 Zu dieser Unterscheidung Mayntz/Scharpf (1995: 16–18).

mer wieder für kurze Zeit besondere »issue-networks«, so z.B. anlässlich der im Zuge der deutschen Wiedervereinigung anstehenden Umstrukturierung der ehemaligen DDR-Akademien (Mayntz 1994). Gesellschaftliche Selbstregelung und Verhandlungen zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren in neokorporatistischen Strukturen bzw. Politiknetzwerken sind keine alternativen Governance-Formen, sondern durchdringen und ergänzen sich gegenseitig.

6 Ein neues steuerungstheoretisches Paradigma?

In den letzten beiden Abschnitten dieses Beitrags wurde zu zeigen versucht, daß sich das von einer hierarchischen Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft ausgehende Paradigma politischer Steuerung in den letzten zwanzig Jahren nicht nur aufgelöst hat (was keine neue Feststellung wäre), sondern daß tatsächlich ein Paradigmenwechsel stattgefunden hat. Das setzt selbstverständlich voraus, daß nicht schon die Existenz des Phänomens Steuerung geleugnet wird. Die wissenschaftliche Konzentration auf Regelungsprozesse, die in Netzwerken oder Verhandlungssystemen stattfinden, führt insofern nur dann zu einem steuerungstheoretischen Paradigmenwechsel, wenn sich mit ihr der Nachweis verbindet, daß die Akteure des politisch-administrativen Systems im Laufe gesellschaftlicher Modernisierung weder in funktionaler Hinsicht (öffentliche Aufgaben) überflüssig geworden, noch ihrer Einwirkungsmöglichkeiten beraubt worden sind.

Die jüngste politikwissenschaftliche Diskussion läßt in der Tat erkennen, daß von einem resignierten Rückzug des Staates keine Rede sein kann. Zu den klassischen »Staatsaufgaben«, deren Träger zunehmend nicht mehr der unitarische Nationalstaat, sondern ein differenziertes politisch-administratives Mehrebenensystem ist,¹⁶ treten im wachsenden Maße Aufgaben des gesellschaftlichen Interdependenzmanagements, und gerade diesen Aufgaben sind die gegenwärtig im Zentrum des Interesses stehenden neuen Regelungsformen angemessen. Deren Aszendenz ist insofern keine Reaktion politi-

16 Es ist insofern eine nicht unproblematische sprachliche Vereinfachung, wenn – auch in diesem Beitrag – weiterhin von »staatlichen« Akteuren und »Staatsaufgaben« gesprochen wird. Die Alternative, stattdessen das Wort »politisch« zu benutzen, ist jedoch auf andere Weise ebenso »schief«, da vielfach eben nicht politische Akteure im engeren Sinne, sondern Instanzen der Exekutive gemeint sind.

scher Schwäche, sondern ein Korrelat gesellschaftlichen Strukturwandels, der staatlichen Akteuren *auch* in manchen traditionellen Regelungsfeldern neue Einflußmöglichkeiten eröffnet. Wir haben es nicht mit einem Rückgang, sondern mit einem *Formwandel* staatlicher Machtausübung zu tun, durch den sich das Spektrum der nebeneinander existierenden Regelungsformen verbreitert hat.¹⁷

Das entscheidende Element dieses Formwandels ist das Zusammenwirken, die *Kombination* von gesellschaftlicher Selbstregelung und politischer Steuerung. Eine solche Kombination beruht allerdings auf spezifischen Voraussetzungen, die nicht in allen modernen Staaten gleich ausgeprägt sind. Zentrale Voraussetzung ist ein gewisses Kräftegleichgewicht zwischen Staat und Gesellschaft, also die Verbindung eines »starken« Staats mit einer »starken« Gesellschaft. Diese Voraussetzung ist etwa in Frankreich weniger gegeben als in Deutschland. Blickt man genauer hin, dann zeigt sich, daß auch die unterschiedlichen Varianten nicht-hierarchischer Regelung auf jeweils sehr spezifischen institutionellen Voraussetzungen beruhen. In den USA z.B. sind Politiknetzwerke ubiquitär, während es dort praktisch keinen Makro-korporatismus gab und gibt. Wie der Parafall des zuerst fast als Modell dienenden schwedischen Neokorporatismus zeigt, können die Voraussetzungen einer nicht-hierarchischen Regelungsform außerdem auch wieder verschwinden – und sie mit ihnen (Wiesenthal 1995: 25–27). Im Augenblick wird darüber diskutiert, ob Europäisierung (Streeck/Schmitter 1991) und Globalisierung generell zur Erosion neokorporatistischer Arrangements führen werden. Das allgemeine Modell der funktionell differenzierten Gesellschaft genügt nicht, um derartigen Varianzen Rechnung zu tragen. Deren Existenz sollte aber auf jeden Fall davor warnen, allzu leicht der Neigung zur Generalisierung von historisch gebundenen Beobachtungen nachzugeben.

Eine – von diesen notwendigen Differenzierungen unabhängige – Komponente des steuerungstheoretischen Paradigmenwechsels ist die inhaltliche Veränderung der zentralen, an den Untersuchungsgegenstand gerichteten Fragen. Während aus der früheren »Gesetzgebersperspektive« heraus folgerichtig vor allem Fragen zur Steuerungsfähigkeit und Steuerbarkeit formuliert und damit allen hierarchischen Strukturen eigene Probleme thematisiert wurden, rücken nun andere, für Netzwerke oder Verhandlungssysteme charakteristische Probleme in den Mittelpunkt: die Handlungs- bzw. Entscheidungs-

17 Im Bereich der Sicherheitspolitik nach innen und außen findet kennzeichnenderweise keine Verlagerung auf nicht-hierarchische Regelungsformen statt.

fähigkeit der in Netzwerken verbundenen Akteure, die dabei von staatlichen Akteuren gespielte besondere Rolle, und die Qualität der in derartigen Strukturen erzielbaren Politikergebnisse. In Verhandlungssystemen herrscht in der Regel keine Harmonie, sondern eine Mischung aus Interessenkonflikten und gemeinsamen Problemlösungsversuchen. Insofern ist es auch falsch, das Verhältnis zwischen staatlichen und gesellschaftlichen Akteuren in nicht-hierarchischen Regelungsformen einfach als »Kooperation« zu beschreiben; neben Versuchen kooperativer Problemlösung gibt es in diesen Strukturen auch Versuche einseitiger Beeinflussung, reaktive Anpassung und Verhandlungen, bei denen alle Beteiligten ihren eigenen Nutzen suchen (vgl. Scharpf 1991).¹⁸ Das Fehlen einer zentralen Steuerungsinstanz in solchen Systemen »antagonistischer Kooperation« (Marin 1990) bedingt drei typische Gefahren:

1. die Gefahr der Entscheidungsblockade,
2. die Gefahr der Einigung auf suboptimale Kompromißlösungen bzw. der Einigung zu Lasten Dritter und
3. die Gefahr der fehlenden Bindungswirkung getroffener Entscheidungen.

Damit rücken die Umstände, unter denen diese negativen Ergebnisse vermieden werden können, in den Mittelpunkt des Interesses. Zu dieser neuen Fragestellung liegen inzwischen schon Überlegungen und einige empirische Ergebnisse vor (vgl. u.a. Scharpf 1993; Mayntz 1993 bzw. Kap. 10 in diesem Band), auf die hier ebenso wenig eingegangen werden kann wie auf den – leicht ausgeblendeten – Zusammenhang mit der Demokratieproblematik,¹⁹ die an anderer Stelle in diesem Band zur Sprache kommt.

Die »neue« Theorie politischer Steuerung negiert nicht die fortdauernde Existenz autoritativer Staatsintervention mit dem Ziel einer direkten Verhaltenssteuerung, konzentriert sich jedoch (daneben) auf die Möglichkeiten und Folgen der absichtsvollen »staatlichen« (öffentlichen, politischen) Einwirkung auf Entscheidungsprozesse in rein gesellschaftlichen und in gemischten Verhandlungssystemen staatlicher und gesellschaftlicher Akteure. Von

18 Der Begriff »Verhandlungssystem« ist angesichts dessen keine unproblematische Oberkategorie für die hier behandelten Regelungsformen, denen lediglich gemeinsam ist, daß sie nicht rein staatlich sind. Aber auch gegen den Begriff des Netzwerks bzw. »nicht-hierarchische Regelungsformen« lassen sich Einwände vorbringen – z.B. der, daß manche Form des »private interest government« durchaus hierarchische Züge trägt.

19 Das »Demokratiedefizit« neokorporatistischer Strukturen wurde häufig kritisiert; ähnlich läßt sich für alle auf funktioneller Repräsentation basierenden Verhandlungssysteme argumentieren, deren Legitimation scharf mit dem demokratischen Prinzip funktionell diffuser, territorialer Repräsentation kollidiert; vgl. zu dieser Diskussion Voelzkow (1995).

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

Literatur

- Beyme, Klaus von, 1991: *Theorie der Politik im 20. Jahrhundert. Von der Moderne zur Postmoderne*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Cohen, Joshua/Joel Rogers, 1994: Solidarity, Democracy, Association. In: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Staat und Verbände*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 25. Opladen: Westdeutscher Verlag, 136–159.
- Crouch, Colin, 1986: Sharing Public Space. States and Organized Interests in Western Europe. In: John A. Hall (Hrsg.), *States in History*. Oxford: Blackwell, 177–210.

- Crozier, Michel, 1987: *Etat modeste, Etat moderne*. Paris: Editions Fayard.
- Czada, Roland, 1994: Konjunkturen des Korporatismus. Zur Geschichte eines Paradigmenwandels in der Verbändeforschung. In: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Staat und Verbände*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 25. Opladen: Westdeutscher Verlag, 37–64.
- , 1995: Kooperation und institutionelles Lernen in Netzwerken der Vereinigungspolitik. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 299–326.
- Döhler, Marian/Philip Manow, 1995: Staatliche Reformpolitik und die Rolle der Verbände im Gesundheitssektor. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 140–168.
- Dunsire, Andrew, 1993: *Manipulating Social Tensions. Collibration as an Alternative Mode of Government Intervention*. MPIFG Discussion Paper 93/7. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Ellwein, Thomas, 1965: *Das Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Evans, Peter B., et al. (Hrsg.), 1985: *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fürst, Dietrich, 1987: Die Neubelebung der Staatsdiskussion. Veränderte Anforderungen an Regierung und Verwaltung in westlichen Industriegesellschaften. In: Thomas Ellwein et al. (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Bd. 1/1987. Baden-Baden: Nomos, 261–284.
- Görlitz, Axel (Hrsg.), 1989: *Politische Steuerung sozialer Systeme*. Pfaffenweiler: Centaurus Verlagsgesellschaft.
- , 1995: *Politische Steuerung. Ein Studienbuch*. Opladen: Leske + Budrich.
- Grande, Edgar, 1993: Die neue Architektur des Staates. Aufbau und Transformation nationalstaatlicher Handlungskapazität – untersucht am Beispiel der Forschungs- und Technologiepolitik. In: Roland Czada/Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 51–71.
- Grimm, Dieter, 1987: Der Staat in der kontinentaleuropäischen Tradition. In: Dieter Grimm (Hrsg.), *Recht und Staat der bürgerlichen Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 53–83.
- , 1994: Staatsaufgaben – eine Bilanz. In: Dieter Grimm (Hrsg.): *Staatsaufgaben*. Baden-Baden: Nomos, 771–785.
- Günther, Klaus, 1990: Der Wandel der Staatsaufgaben und die Krise des regulativen Rechts. In: Dieter Grimm (Hrsg.), *Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts*. Baden-Baden: Nomos, 51–68.
- Hall, John A., 1986: Introduction. In: John A. Hall (Hrsg.), *States in History*. Oxford: Blackwell, 1–21.

- Heinze, Rolf G./Josef Schmid, 1994: Mesokorporatistische Strategien im Vergleich. Industrieller Strukturwandel und die Kontingenz politischer Steuerung in drei Bundesländern. In: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Staat und Verbände*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 25. Opladen: Westdeutscher Verlag, 65–99.
- Héritier, Adrienne, 1993: Policy-Analyse. Elemente der Kritik und Perspektiven der Neuorientierung. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, 249–236.
- Jessop, Bob, 1990: *State Theory. Putting Capitalist States in their Place*. Cambridge: Polity Press.
- Katzenstein, Peter J., 1987: *Policy and Politics in West Germany. The Growth of a Semisovereign State*. Philadelphia: Temple University Press.
- Kaufmann, Franz-Xaver/Bernd Rosewitz, 1983: Typisierung und Klassifikation politischer Maßnahmen. In: Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen: Westdt. Verlag, 25–50.
- Kooiman, Jan (Hrsg.), 1993: *Modern Governance. New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Latour, Bruno, 1993: *We Have Never Been Modern*. New York: Harvester/Wheatseaf.
- Lave, Lester B., 1981: *The Strategy of Social Regulation. Decision Frameworks for Policy*. Washington, DC: Brookings.
- Luhmann, Niklas, 1984: *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Lutz, Burkart, 1984: *Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des zwanzigsten Jahrhunderts*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Majone, Giandomenico, 1994: Paradoxes of Privatization and Deregulation. In: *Journal of European Public Policy* 1, 53–69.
- Marin, Bernd (Hrsg.), 1990: *Generalized Political Exchange. Antagonistic Cooperation and Integrated Policy Circuits*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Marin, Bernd/Renate Mayntz (Hrsg.), 1991: *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Marsh, David/Rod A.W. Rhodes (Hrsg.), 1992: *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Martinsen, Renate, 1992: Theorien politischer Steuerung. Auf der Suche nach dem dritten Weg. In: Klaus Grimmer et al. (Hrsg.), *Politische Techniksteuerung*. Opladen: Leske + Budrich, 51–73.
- Mayntz, Renate, 1979: Regulative Politik in der Krise? In: Joachim Matthes (Hrsg.), *Sozialer Wandel in Westeuropa. Verhandlungen des 19. Deutschen Soziologentages in Berlin 1979*. Frankfurt a.M.: Campus, 55–81.

- , 1980: Die Entwicklung des analytischen Paradigmas der Implementationsforschung. In: Renate Mayntz (Hrsg.), *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*. Königstein/Ts.: Athenäum, 1–19.
- , 1983 (Hrsg.): *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- , 1987: Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. In: Thomas Ellwein et al. (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Bd. 1/1987. Baden-Baden: Nomos, 89–110.
- , 1990: Politische Steuerbarkeit und Reformblockaden. Überlegungen am Beispiel des Gesundheitswesens. In: *Staatwissenschaften und Staatspraxis* 1, 283–307.
- , 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, 39–56.
- , 1994: *Deutsche Forschung im Einigungsprozeß. Die Transformation der Akademie der Wissenschaften der DDR von 1989 bis 1992*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), 1973: *Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung*. München: Piper.
- , 1995: Steuerung und Selbstorganisation in staatsnahen Sektoren. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 9–38.
- Müller, Klaus, 1991: Nachholende Modernisierung? In: *Leviathan* 19, 261–291.
- , 1995: Vom Post-Kommunismus zur Postmodernität? Zur Erklärung sozialen Wandels in Osteuropa. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 47, 37–64.
- Müller, Wolfgang C., 1994: Political Traditions and the Role of the State. In: *West European Politics* 17, 32–51.
- Müller, Wolfgang C./Vincent Wright, 1994: Reshaping the State in Western Europe: The Limits to Retreat. In: *West European Politics* 17, 1–11.
- Münch, Richard, 1984: *Die Struktur der Moderne. Grundmuster und differentielle Gestaltung des institutionellen Aufbaus der modernen Gesellschaften*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- , 1995: Elemente einer Theorie der Integration moderner Gesellschaften. Eine Bestandsaufnahme. In: *Berliner Journal für Soziologie* 5, 5–24.
- Naschold, Frieder, 1993: *Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors*. Berlin: edition sigma.
- Offe, Claus, 1986: Die Utopie der Null-Option. In: Johannes Berger (Hrsg.), *Die Moderne – Kontinuitäten und Zäsuren*. Göttingen: Otto Schwartz, 97–117.
- , 1987: Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand. Beobachtungen zur aktuellen Diskussion. In: Thomas Ellwein et al. (Hrsg.), *Jahrbuch zur*

- Staats- und Verwaltungswissenschaft* Bd. 1/1987. Baden-Baden: Nomos, 309–320.
- Ostrom, Vincent, 1991: *The Meaning of American Federalism. Constituting a Self-governing Society*. San Francisco: ICS Press.
- Padioleau, Jean G., 1982: *L'Etat au concret*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Papadopoulos, Yannis, 1995: *Complexité sociale et politiques publiques*. Paris: Montchrestien.
- Parsons, Talcott, 1976: *Zur Theorie sozialer Systeme*. Opladen: Westdt. Verlag.
- Peters, B. Guy, 1993: Alternative Modelle des Policy-Prozesses: Die Sicht »von unten« und die Sicht »von oben«. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, 289–303.
- Pollack, Detlef, 1990: Das Ende einer Organisationsgesellschaft. Systemtheoretische Überlegungen zum gesellschaftlichen Umbruch in der DDR. In: *Zeitschrift für Soziologie* 19, 292–307.
- Ritter, Ernst-Hasso, 1987: Staatliche Steuerung bei vermindertem Rationalitätsanspruch? Zur Praxis der politischen Planung in der Bundesrepublik Deutschland. In: Thomas Ellwein et al. (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Bd. 1/1987. Baden-Baden: Nomos, 321–352.
- , 1990: Das Recht als Steuerungsmedium im kooperativen Staat. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 1, 50–88.
- Ronge, Volker, 1994: Politische Steuerung – innerhalb und außerhalb der Systemtheorie. In: Klaus Dammann et al. (Hrsg.), *Die Verwaltung des politischen Systems*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 53–64.
- Rose, Richard, 1976: On Priorities of Government. A Developmental Analysis of Public Policies. In: *European Journal of Political Research* 4, 247–289.
- Scharpf, Fritz W., 1989: Politische Steuerung und politische Institutionen. In: *Politische Vierteljahresschrift* 30, 10–21.
- , 1991: Political Institutions, Decision Styles, and Policy Choices. In: Roland M. Czada/Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), *Political Choice. Institutions, Rules, and the Limits of Rationality*. Frankfurt a.M.: Campus, 53–86.
- , 1993: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, 57–83.
- Schimank, Uwe, 1995: Teilsystemevolutionen und Akteurstrategien. Die zwei Seiten struktureller Dynamiken moderner Gesellschaften. In: *Soziale Systeme* 1, 73–100.
- Schimank, Uwe/Manfred Glagow, 1984: Formen politischer Steuerung: Etatismus, Subsidiarität, Delegation und Neokorporatismus. In: Manfred Glagow (Hrsg.), *Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität*. Bielefeld: AJZ Verlag, 4–28.

- Schmidt, Manfred, 1993: Theorien in der international vergleichenden Staatstätigkeitsforschung. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, 371–393.
- Schneider, Volker/Raymund Werle, 1991: Policy Networks in the German Telecommunications Domain. In: Renate Mayntz/Bernd Marin (Hrsg.), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt a.M.: Campus, 97–136.
- Schuppert, Gunnar Folke, 1989: Zur Neubelebung der Staatsdiskussion. Entzauberung des Staates oder »Bringing the State Back In?«. In: *Der Staat* 28, 91–104.
- , 1989a: Selbstverwaltung, Selbststeuerung, Selbstorganisation. Zur Begrifflichkeit einer Wiederbelebung des Subsidiaritätsgedankens. In: *Archiv des öffentlichen Rechts* 114, 127–148.
- , 1990: Grenzen und Alternativen zur Steuerung durch Recht. In: Dieter Grimm (Hrsg.), *Wachsende Staatsaufgaben – sinkende Steuerungsfähigkeit des Rechts*. Baden-Baden: Nomos, 217–249.
- Streeck, Wolfgang/Philippe C. Schmitter (Hrsg.), 1985: *Private Interest Government. Beyond Market and State*. Beverly Hills: Sage.
- , 1991: From National Corporatism to Transnational Pluralism. Organized Interests in the Single European Market. In: *Politics & Society* 19, 133–164.
- Sturm, Roland, 1986: Policy-Forschung. In: Klaus von Beyme (Hrsg.), *Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 17. Opladen: Westdeutscher Verlag, 231–249.
- Teubner, Gunther/Helmut Willke, 1984: Kontext und Autonomie. Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht. In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 6, 4–35.
- Theisen, Heinz, 1995: Zukunftsvorsorge als Staatsaufgabe. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 6, 111–125.
- Ulrich, Günter, 1994: *Politische Steuerung. Staatliche Intervention aus systemtheoretischer Sicht*. Opladen: Leske + Budrich.
- Voelzkow, Helmut, 1995: *Verhandlungssysteme zwischen organisierten Interessen und Staat*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Voigt, Rüdiger (Hrsg.), 1983: *Gegentendenzen zur Verrechtlichung*. Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie 9. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Weaver, Kent R./Bert A. Rockman (Hrsg.), 1993: *Do Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*. Washington, DC: Brookings Institution.
- Wiesenthal, Helmut, 1995: Representation of Functional Interests in West and East European Democracies. Theoretical Coordinates and Empirical Assessment. Forschungsberichte der Arbeitsgemeinschaft Transformationsprozesse. Berlin.
- Willke, Helmut, 1983: *Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer gesellschaftlichen Steuerungstheorie*. Königstein/Ts.: Athenäum.

—, 1992: *Ironie des Staates*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

—, 1995: *Systemtheorie III: Steuerungstheorie*. Stuttgart: Fischer.

Windhoff-Héritier, Adrienne, 1987: *Policy-Analyse. Eine Einführung*. Frankfurt a.M.: Campus.

Zapf, Wolfgang, 1994: *Modernisierung, Wohlfahrtsentwicklung und Transformation. Soziologische Aufsätze 1987 bis 1994*. Berlin: edition sigma.

Teil III
Methodologische Überlegungen

Über den begrenzten Nutzen methodologischer Regeln in der Sozialforschung* (1985)

Ich freue mich über diese Gelegenheit, einige methodologische Skrupel zu formulieren, die mir schon ziemlich früh in meiner Forschungskarriere bewußt wurden und die sich im Laufe meiner jüngsten Forschungsarbeiten verstärkt haben. Vor ungefähr 15 Jahren hielt ich einmal einen Gastvortrag in Erlangen, in dem ich darlegte, daß die methodologischen Regeln der analytischen Wissenschaftstheorie sowohl deskriptiv als auch präskriptiv unzulänglich sind. Im Grundsatz vertrete ich diese Ansicht auch heute noch. Dies wäre nun nicht überraschend, wenn ich ein Ethnomethodologe, ein Anhänger des Historizismus oder des dialektischen Materialismus wäre. Doch ich vertrete keine dieser Positionen. Da ich von der Chemie her zu den Sozialwissenschaften kam, hatte ich immer eine starke Neigung zur analytischen Wissenschaftstheorie, die ich meinen Studenten in Methodologiekursen vermittelte und die auch Grundlage meines Methodenlehrbuchs war. Ich befürworte auch den methodologischen Dualismus nicht und behaupte nicht, daß die analytische Methodologie grundsätzlich für unseren Erkenntnisbereich unanwendbar ist, da es sich dabei um die soziale Wirklichkeit und nicht um Naturphänomene handelt. Im Gegenteil scheint es mir klar zu sein, daß weder die Tatsache, daß menschliche Wesen zu zweckgerichtetem Handeln fähig sind, noch die Tatsache, daß subjektive Interpretationen das menschliche Verhalten nachhaltig prägen, die Formulierung und den Test von Aussagen über Regelmäßigkeiten des Verhaltens ausschließen. Dennoch habe ich in meiner eigenen Forschungsarbeit erfahren müssen, daß aus den methodologischen Regeln der analytischen Wissenschaftstheorie wenig praktischer Nutzen zu ziehen ist.

* Bei diesem Beitrag handelt es sich um eine geringfügig veränderte Fassung eines ursprünglich in englischer Sprache geschriebenen und auf einer Konferenz in Cambridge, England, im September 1981 vorgetragenen Manuskripts; die Originalbeiträge dieser Konferenz wurden publiziert in Gerhardt/Wadsworth (1985).

Es ist nicht immer ganz klar, ob Methodologen nur präskriptive Gültigkeit für ihre Regeln beanspruchen, oder ob sie glauben, daß sie zugleich eine zutreffende Beschreibung wissenschaftlicher Tätigkeit geben. Es scheint mir aber evident, daß ein Anspruch auf deskriptive Gültigkeit empirisch falsch wäre. Weniger klar ist, warum dies so sein sollte. Eine soziologische Erklärung könnte lauten, daß die Beziehung zwischen methodologischen Regeln und tatsächlicher Forschungspraxis so ist, wie die Beziehung zwischen sozialen Normen und faktischem sozialen Verhalten: Unkenntnis, Unvermögen und eine Vielzahl praktischer Zwänge und gegenläufiger Zwecke machen die Übereinstimmung unvollkommen, ohne jedoch die normative Gültigkeit der Regeln grundsätzlich in Frage zu stellen. Ein ähnliches Argument legt mehr Gewicht auf kognitive Probleme. Jürgen Kriz (1981, insbes. S. 145) hat z.B. eine Anzahl publizierter soziologischer Studien reanalysiert und gezeigt, daß Forschungsartefakte jeweils mit gutem Glauben als empirische Ergebnisse präsentiert werden. In seiner Erklärung verweist er auf den gestuften und weitgehend diskursiven Charakter des Forschungsprozesses, in dem Interpretationen in allen Phasen unausweichlich eine erhebliche Rolle spielen. Auf abstrakterem Niveau scheint dies auch die Position von Paul Feyerabend in seinem Buch »Wider den Methodenzwang« (1976) zu sein. Von seiner überflüssigen polemischen Diktion befreit lautet sein Argument: Da Interpretationen und somit vorgefaßte Begriffe unvermeidbar in das einfließen, was wir als Fakten betrachten, könnte der wissenschaftliche Fortschritt eher gefördert als behindert werden, wenn methodologische Regeln gelegentlich gebrochen werden und Hypothesen, die anscheinend gut erhärteten Theorien widersprechen, benutzt würden. Angesichts der Schwierigkeit, eine Theorie jemals endgültig zu bestätigen oder zu verwerfen, wird eine Strategie der Vervielfältigung und des Wettbewerbs zwischen Theorien – »Alles geht« – als eine vielversprechende Alternative vorgeschlagen.

Feyerabends Hauptargument sagt mir zu, aber ich möchte hier einen anderen Punkt herausarbeiten. Meine These lautet, daß die analytische Wissenschaftstheorie noch aus einem anderen Grund in der aktuellen Sozialforschung vernachlässigt wird, und zwar wegen ihrer hochgradig selektiven Relevanz für bestimmte Forschungsphasen, Forschungsobjekte und Forschungsfragen. Dabei sollte betont werden, daß so, wie ich von der Sozialforschung nicht als einem idealen Konstrukt, sondern als einer beobachtbaren Aktivität spreche, ich auch über analytische Wissenschaftstheorie nicht in Begriffen eines abstrakten kognitiven Potentials, das aus einem Satz von grundlegenden epistemologischen Postulaten besteht, spreche, sondern damit das bezeichne, was explizit formuliert worden ist und Studenten in der For-

schung gelehrt wird. Die entsprechende Literatur schließt hier auch Methodenlehrbücher ein. Obwohl es wichtig ist, zwischen Methodologie und Methoden im Sinne von Forschungstechniken zu unterscheiden, sind beide doch eng miteinander verbunden: Die quantitativen Forschungsmethoden, die wir unseren Studenten hauptsächlich beibringen, bilden eine (möglicherweise selektive) Operationalisierung der analytischen Wissenschaftstheorie. Ein genauerer Blick auf einige Lehrbücher wird dies bestätigen. Selbst wenn sie implizit bleibt, besteht z.B. zwischen der methodologischen Behandlung von Begriffen und Begriffsbildung auf der einen Seite und den praktischen Regeln der Operationalisierung, der Identifikation meßbarer Indikatoren und der Konstruktion von Instrumenten für die Datenerhebung auf der anderen Seite eine enge Verbindung. Methodologische Betrachtungen über die empirische Gültigkeit von Aussagen und die Art ihrer Konstruktion sind direkt mit Auswahlmethoden verknüpft, mit Regeln der experimentellen Untersuchungsanlage und mit Regeln für statistische Schlüsse da, wo ein direktes Experiment nicht möglich ist. Schließlich ist ziemlich wichtig, daß die Standardmethoden der Datenanalyse es gewöhnlich mit je zwei Variablen zu tun haben,¹ was impliziert, daß eine Hypothese oder eine Aussage normalerweise eine Beziehung zwischen zwei Phänomenen begründet und entweder zwei Ergebnisse oder zwei Eigenschaften einer Einheit oder eine Eigenschaft und eine Klasse von Objekten miteinander verknüpft. Es mag sein, daß die analytische Wissenschaftstheorie nicht notwendigerweise nur mit Beziehungen dieser Art arbeitet. Aber obwohl die gleiche logische Form auch vielfältige und komplexe Beziehungen abbilden könnte, wird eine mathematische Umsetzung solch komplexer Aussagen bald nicht mehr möglich. Auf jeden Fall ist es eine Tatsache, daß Aussagen, die Zwei-Variablen-Beziehungen involvieren, sowohl in Lehrbüchern der Methodologie als auch in solchen über Forschungstechniken vorherrschen.²

Für die folgenden Erörterungen sind drei Besonderheiten der (präskriptiven) analytischen Wissenschaftstheorie von besonderer Bedeutung. Erstens konzentriert sie sich auf eine bestimmte Phase oder Aufgabe im Forschungsprozeß, nämlich das Testen von Hypothesen. In der analytischen Wissen-

-
- 1 Dies ist unmittelbar evident für Methoden bivariater Analyse; aber selbst multivariate Methoden wie die Regressionsanalyse basieren auf Korrelationen zwischen zwei Variablen.
 - 2 Dies wurde auch von Jürgen Kriz beobachtet (1981: 82), der darauf hinweist, daß es offensichtlich eine Diskrepanz gibt zwischen dem Vorherrschenden analytischer Modelle, die hauptsächlich zwei Variablen einbeziehen, und der Tatsache, daß wir es in der nicht-experimentellen Sozialforschung gewöhnlich mit einem ganzen Satz integrierender Variablen zu tun haben.

schaftstheorie geht es ganz zentral um die Frage, wie (und wie weit) theoretische Aussagen sich empirisch begründen lassen, wobei Wissenschaftstheoretiker wie Carnap, Popper, Lakatos und Feyerabend sich zwar im Grad der Skepsis unterscheiden, was die Möglichkeit einer definitiven und sicheren (objektiven) Erkenntnis angeht, sich aber alle gleichermaßen auf dieses eine Problem konzentrieren.³ Selbstverständlich ist die Gültigkeit wissenschaftlicher Aussagen ein zentrales Problem, wenn es um die Gewinnung potentiell handlungsleitenden Wissens geht: Es ist aber ohne Zweifel nicht das einzige Problem im Erkenntnisprozeß. Vielmehr ist die praktische Bedeutung unterschiedlicher methodologischer Positionen im Hinblick auf die Möglichkeit, die »Wahrheit« universeller Aussagen jemals schlüssig beweisen oder widerlegen zu können, in einer Wissenschaft, die noch ziemlich weit davon entfernt ist, wirklich universelle Aussagen über deterministische Kausalbeziehungen zu formulieren, recht gering. Vieles an dieser methodologischen Debatte erscheint deshalb dem praktizierenden Sozialforscher eher akademisch.

Das zweite im gegenwärtigen Zusammenhang wichtige Merkmal der analytischen Wissenschaftstheorie ist die Art der Aussagen, mit denen sie vorzugsweise arbeitet. Wie bereits erwähnt, beziehen sich diese Aussagen oder Hypothesen typischerweise auf (Kausal-)Zusammenhänge zwischen zwei spezifizierten Variablen. Falls der Zusammenhang nicht universell und deterministisch, die unabhängige Variable also keine zugleich notwendige und hinreichende Ursache einer Wirkung ist, werden weitere Faktoren entweder durch die Einführung von Raum- und Zeitkoordinaten und/oder einer *Ceteris-paribus*-Klausel abgedeckt, die man typischerweise nicht in ihre einzelnen Elemente aufzulösen versucht. Genau dieses Vorgehen gibt der Methodologie ihren im traditionellen Wortsinn analytischen Charakter, denn auf diese Weise werden komplexe Realphänomene zerlegt, indem isolierte Merkmale und Beziehungen zwischen isolierten Merkmalen davon abstrahiert werden.

Das dritte hier interessierende Merkmal betrifft die Art der Theorie, die der nomologische Ansatz anstrebt. Idealerweise hat eine Theorie eine axiomatische Struktur. Wenn sie nicht aus a priori eingeführten Axiomen entwickelt wird, wie in dem von Churchman (1973) nach Leibniz benannten Erkenntnisssystem, kann eine Axiomatisierung auch dadurch erreicht werden, daß man mehr induktiv vorgeht, indem man schrittweise Generalisierungen

3 Dies kommt klar heraus bei Lakatos (1978); aber s. auch Radnitzky (1980), der ebenfalls diesen Punkt nicht explizit herausarbeitet, aber dessen Diskussion ihn klar erkennen läßt.

und nachfolgende Deduktionen vornimmt, um die empirischen Leerstellen der theoretischen Struktur auszufüllen. Der Vorteil einer axiomatischen Theorie wird in ihrer Erklärungskraft gesehen. Dies impliziert, daß Generalisierungen höherer Ordnung oder Annäherungen an wirklich universelle Aussagen solchen einer niedrigeren Ordnung überlegen sind: Das vorrangige Ziel wissenschaftlicher Bemühungen ist Generalisierung.

Die Überlegenheit der analytischen Wissenschaftstheorie ist in den Sozialwissenschaften vor allem durch den symbolischen Interaktionismus und dialektische Denkschulen in Frage gestellt worden. Beide beanspruchen, daß es noch andere Typen des Wissens gibt, die von der analytischen Wissenschaftstheorie vernachlässigt werden und die eine andere Art von Methodologie voraussetzen. Es fragt sich jedoch, wie grundsätzlich der Unterschied zwischen den verschiedenen Ansätzen wirklich ist. Betrachtet man seine radikaleren Vertreter, dann scheint es, daß der Ansatz des symbolischen Interaktionismus in grundlegender Opposition zur analytischen Wissenschaftstheorie und zu der Art von Sozialforschung steht, die ihren methodologischen Regeln im Hinblick auf Quantifizierung, Formulierung von Aussagen und der Konstruktion von axiomatisch-deduktiven Theorien folgt. Andere Autoren haben eher im Sinne von Komplementarität als von wechselseitiger Ausschließung argumentiert (z.B. Goldthorpe 1973). Ob man nun eher zu Komplementarität oder radikalem Gegensatz neigt – die Antwort hängt davon ab, was man als das Definitionskriterium oder die grundlegende Annahme des interaktionistischen Ansatzes (oder wie man oft auch sagt, des interpretativen Paradigmas) ansieht.

Wenn die grundlegenden Eigenschaften dieses Ansatzes in seiner Hervorhebung der Rolle der symbolischen Kommunikation und des Prozesses der Interpretation und Definition in menschlichen Interaktionen liegt, so ist dies kein Hindernis für die Anwendung der Regeln der analytischen Wissenschaftstheorie. Die Betonung subjektiver Phänomene wie Interpretationen und Definitionen ist völlig kompatibel mit einem nomologischen Ansatz, vorausgesetzt, daß seine grundlegenden ontologischen Annahmen, die sich auf Kausalität und Regelmäßigkeit beziehen, nicht in Frage gestellt werden; mit anderen Worten: Es muß akzeptiert werden, daß Interpretationen usw. nicht völlig willkürlich, zufällig und chaotisch sind, sondern vielmehr zu identifizierbaren Bedingungen oder Kausalfaktoren in Beziehung gesetzt werden können. Das gleiche gilt, wenn man das grundlegende Charakteristikum des interaktionistischen Ansatzes in der Annahme sieht, daß soziale Strukturen nicht durch eine mehr oder weniger mechanistische Konformität mit institutionalisierten Normen produziert werden, sondern vielmehr in der

Form relativ stabiler Handlungsorientierungen in einem Prozeß wechselseitiger Anpassung zwischen den Wahrnehmungen und Interpretationen verschiedener Akteure in einer Situation erzeugt werden. Unterschiedliche inhaltliche Annahmen über die Natur und Entstehung sozialer Ordnung implizieren keine Verneinung des geregelten Charakters sozialen Lebens. Das Werk von Anselm Strauss (1978), der bei aller selektiven Beachtung von Verhandlungen niemals die Existenz sozialer Strukturen verneint hat, mag diese Position illustrieren. Verhandlungen finden in spezifischen Kontexten statt, z.B. bei einer bestimmten Verteilung von Ressourcen unter Akteuren und in ein Netzwerk von Beziehungen, die etwa durch bürokratische Regeln strukturiert werden. Dieser Kontext mag seinerseits das Produkt früherer Verhandlungen sein, aber er dient nun als struktureller Bezugsrahmen für einen anderen Satz von Verhandlungen, beispielsweise über die Nutzung der Ressourcen oder die selektive Beachtung der Regeln.

Nicht alle Autoren, die mit dem interpretativen Paradigma arbeiten, würden mit der Position von Strauss übereinstimmen; einige scheinen sogar die Existenz von Strukturen außerhalb individueller Interpretationshandlungen zu verneinen. Maines z.B. schreibt eine derart radikale Ansicht, die die Existenz sozialer Ordnung verneint, der Ethnomethodologie zu (Maines 1977: 239, Maines zitiert hier H.P. Dreitzel). Eine solche Position ist nun tatsächlich nicht mehr mit dem nomologischen Ansatz in Übereinstimmung zu bringen, weil sie die Zurückweisung seiner ontologischen Postulate der Kausalität und Regelmäßigkeit impliziert. Aber ich bin nicht überzeugt, daß Autoren wie Garfinkel oder andere Ethnomethodologen im Zweifelsfall diese Postulate ausdrücklich zurückweisen würden. Aber auch wenn sie zugeben, daß im Rahmen symbolischer Interaktion Verhaltensregelmäßigkeiten existieren, so brauchen sie sich für diese Regelmäßigkeiten nicht zu interessieren, und es mag ihnen wichtiger erscheinen, einzelne konkrete Fälle symbolischen Verhaltens oder spezifische Interpretationshandlungen umfassend zu verstehen. In diesem Fall würde es der Forscher vorziehen, Interaktionen zu untersuchen, die durch einen geringen Grad an Strukturierung gekennzeichnet sind. Die Gültigkeit der Regeln der analytischen Wissenschaftstheorie wird so zwar nicht verneint, aber sie sind für die vorliegende Aufgabe nicht relevant, weil die angestrebte Art des Wissens eher idiographisch als nomothetisch ist. Eine solche Position hat, nebenbei bemerkt, große Ähnlichkeit mit der romantischen Tradition der Anti-Wissenschaft, die von H. Nowotny⁴

4 Vgl. Nowotny/Rose (1979: 12): »Most prominent on the far end of anti-science, the denial

in ihrer Analyse von Gegenbewegungen in den Naturwissenschaften beschrieben worden ist.

Soweit der symbolische Interaktionismus die ontologischen Grundannahmen der analytischen Wissenschaftstheorie nicht geradezu verneint, macht sein Ansatz uns immerhin auf eine Forschungsaufgabe aufmerksam, die von der analytischen Wissenschaftstheorie vernachlässigt wurde. Symbolische Interaktionisten stehen den Methoden der quantitativen Sozialforschung, die in den üblichen Lehrbüchern dominieren, ausgesprochen kritisch gegenüber. Qualitative Forschungsmethoden wie teilnehmende Beobachtung und unstrukturierte Tiefeninterviews sind ihren inhaltlichen Forschungsinteressen auch sehr viel angemessener. Tatsächlich hat man in letzter Zeit der qualitativen Sozialforschung mehr Aufmerksamkeit geschenkt, was zweifellos mit der wachsenden Popularität zunächst der dialektischen und später der interpretativen Denkschule zu tun hat. Daraus haben einige Autoren geschlossen, daß es eine Beziehung zwischen quantitativen Forschungsmethoden und dem nomologischen Ansatz einerseits und zwischen qualitativen Methoden und dialektisch-hermeneutischen Ansätzen andererseits gibt (vgl. etwa Hopf 1979: 11–37; Esser/Klenowitz/Zehnpfennig: 1977, insbes. S. 252ff.). Ich habe dagegen zu zeigen versucht, daß es, zumindest was die Hauptströmung des symbolischen Interaktionismus betrifft, keine grundlegende Unvereinbarkeit zwischen ihm und den Methoden der analytischen Wissenschaftstheorie gibt, obwohl diese Methodologie möglicherweise da von geringerer Bedeutung ist, wo das vorherrschende Forschungsinteresse eine umfassende deskriptive Beschreibung von Interaktionen ist. Dies jedoch kennzeichnet den symbolischen Interaktionismus nicht allein, sondern gilt vielmehr immer dann, wenn deskriptive oder idiographische Forschungsinteressen dominieren. Folglich wäre es angemessener, quantitative und qualitative Methoden nicht verschiedenartigen Methodologien, sondern unterschiedlichen Forschungsaufgaben zuzuordnen.

Wenn es der analytischen Wissenschaftstheorie hauptsächlich um die Prüfung von Hypothesen über kausale Beziehungen geht, dann dient qualitative

of scientific rationality has taken on a persistent form which has commonly been called the romantic, utopian, or literary-humanistic, tradition. Reaching back to modes of thought that have preceded the rise of science, sharpened by the ideological battle between Enlightenment and Romanticism ... this tradition forms an almost classical antithesis to the equally stereo-typical image of science as embodying cold rationality ... Holistic against particulate and atomistic, subjective against objective, quality against quantity, synthetic against analytic ... are some of the better known dichotomies which have been used to characterize the difference between these ›styles of thought‹.«

Forschung demgegenüber der Entwicklung und Ausarbeitung deskriptiver Kategorien in einem iterativen Prozeß der Konfrontation mit dem Untersuchungsobjekt und der *Erzeugung* hypothetischer Erklärungen, d.h. von Hypothesen.⁵ Es ist natürlich nichts Neues, wenn man sagt, daß Forschung damit beginnt, ein Erkenntnisobjekt zu identifizieren, eine Forschungsfrage zu formulieren, das Beobachtungsfeld zu strukturieren, einen begrifflichen Bezugsrahmen, analytische Dimensionen, Klassifikationsschemata usw. zu entwickeln – und daß wir erst, wenn dieses alles getan ist, damit beginnen können zu beobachten und vorläufige Erklärungen zu entwickeln, die das Rohmaterial für spätere Versuche sind, gültige und generalisierbare empirische Zusammenhänge zu formulieren und möglicherweise zu einer Theorie zusammenzufügen. Aber die Regeln der analytischen Methode und unser Repertoire an quantitativen Techniken bieten uns für diese Phase des Forschungsprozesses nur wenig Hilfe. Allzuoft wird daraus geschlossen, daß solche definitorischen und explorativen Forschungsaufgaben weder besonders schwierig seien noch besondere Aufmerksamkeit verdienen. Dies ist m. E. ein völliges Mißverständnis dessen, was Sozialforschung ist, wo ihre Probleme liegen und was ihre intellektuell anspruchsvollsten Aufgaben sind.

Die Entwicklung eines begrifflichen Bezugsrahmens, einer bestimmten Art und Weise, spezielle Ausschnitte der Wirklichkeit zu sehen und zu strukturieren, stellt eine kognitive Herausforderung dar, die nicht als relativ unbedeutendes Vorspiel mißverstanden werden sollte. Talcott Parsons' Beitrag zur Sozialwissenschaft besteht hauptsächlich aus begrifflichen Typologien. In der Tat wurde ihm oft vorgehalten, nicht mehr hervorgebracht zu haben, als eine komplexe Taxonomie (vgl. etwa Mills 1959). Wäre dies als Kritik wissenschaftlicher Sterilität berechtigt, dann könnte derselbe Vorwurf gegen Max Weber erhoben werden, der sehr skeptisch in bezug auf das nomologische Potential der sogenannten Kulturwissenschaften war und dessen eigenes Werk zum großen Teil aus der Typologisierung und ordnenden Beschreibung sozialer Phänomene besteht. Begriffliche Bezugsrahmen sind wissenschaftliche Leistungen eigener Art, und einige Autoren sprechen ihnen eine weiterreichende praktische Bedeutung zu als allen anderen Ergebnissen der Sozialwissenschaft (vgl. Schelsky 1976: 178).

Immer wenn ein Sozialforscher versucht, ein neues Forschungsfeld zu erschließen, erlebt er die Schwierigkeit der definitorischen Aufgaben beson-

5 So Hopf (1979); sie unterscheidet noch eine dritte Funktion, nämlich Interpretation, aber dies tendiert dazu, einerseits in Deskription und andererseits in hypothetischer Erklärung überzugehen.

ders nachdrücklich. Ich selbst habe das wiederholt erfahren – erst kürzlich wieder, als ich mit einer Gruppe von Kollegen begann, ein Forschungsprogramm über die Implementation politischer Programme zu entwickeln (vgl. Mayntz 1980). Wir begannen zwar mit dem Ziel, eine empirisch fundierte allgemeine Theorie zu entwickeln, aber dann brauchten wir Jahre, um mit unserem Untersuchungsobjekt vertraut zu werden, es begrifflich zu strukturieren und einen Bezugsrahmen zu entwickeln, indem wir analytische Dimensionen für die systematische Beobachtung identifizierten und untergliederten. Wir mußten eine Typologie von Ausgangsproblemen politischer Programme, eine brauchbare Klassifikation politischer Instrumente und formaler Programmeigenschaften entwerfen, die Dimensionen des Implementationsfeldes identifizieren, die wichtigsten Kategorien von Akteuren klassifizieren, systematisch zwischen verschiedenen Typen von Implementationsstrukturen unterscheiden und jene Eigenschaften der Zielgruppen begrifflich isolieren, die für den Erfolg von Programmen wichtig sind. Natürlich gibt es immer mehrere Möglichkeiten, Unterscheidungen vorzunehmen und beobachtete Sachverhalte einzuordnen, und obwohl klar ist, daß nicht alle Alternativen gleichermaßen fruchtbar sind, bietet die Methodenlehre hierfür keine Testkriterien an.

Der symbolische Interaktionismus betont gern, daß es eine grundlegende Ähnlichkeit zwischen Alltagswahrnehmungen und den Aktivitäten wissenschaftlicher Forschung gibt. Das heißt nicht nur, daß in die Konstruktion wissenschaftlicher Daten ebenso wie in die Konstruktion alltäglicher Selbstverständlichkeiten viel Hintergrundwissen eingeht; eine Parallele kann auch zwischen den begrifflichen oder definitorischen Forschungsphase und den alltäglichen Prozessen der sozialen Definition und Interpretation gezogen werden, für die sich der symbolische Interaktionismus so sehr interessiert. In beiden Fällen geht es um die wahrnehmende Ordnung der Welt. Sowohl im Alltagsleben als auch in den Sozialwissenschaften setzt dies Sinnbezüge voraus, weil Sinn Bestandteil unserer Wahrnehmung von Objekten ist. Bei der Beobachtung der sozialen Wirklichkeit konzentriert sich der symbolische Interaktionismus auf die Alltagsversion der definitorischen Forschungsphase, und indem er die Bedeutung von Interpretationen und Definitionen in der sozialen Interaktion hervorhebt, weist er uns auf die Bedeutung hin, die entsprechende Funktionen im Forschungsprozeß haben.

Anhänger des symbolischen Interaktionismus befassen sich vorzugsweise mit Vorgängen auf der Ebene individuellen Handelns. Ich möchte hier nicht darüber sprechen, ob und inwieweit der Ansatz des symbolischen Interaktionismus auf die Analyse von organisierten und Makro-Systemen ange-

wendet werden kann; dies wird zwar manchmal behauptet, möglicherweise um den allgemeinen Charakter des Ansatzes hervorzuheben und eine Charakterisierung als deskriptive Mikro-Soziologie zu vermeiden, doch kann meines Erachtens gezeigt werden, daß in den meisten publizierten Analysen, und gewiß in denjenigen, die Organisationsstudien zu sein beanspruchen,⁶ in Wirklichkeit individuelles Verhalten in organisatorischen Kontexten analysiert wird, nicht jedoch der Kontext selbst. Mir geht es hier um etwas anderes, nämlich deutlich zu machen, daß Forschung über das soziale Verhalten von Individuen – gleichgültig welcher Ansatz benutzt wird, sofern dabei nur irgendwelche Generalisierungen angestrebt werden – die Regeln der analytischen Wissenschaftstheorie leichter anwenden kann und nützlich findet, als Forschung über komplexe Phänomene wie Organisationen oder Gesellschaften. Auf der Ebene von Aggregatphänomenen macht die Eigenart unserer Untersuchungsobjekte und teilweise auch unserer Forschungsfragen die Anwendung der analytischen Wissenschaftstheorie und der mit ihr verbundenen quantitativen Methoden besonders schwierig. Insbesondere möchte ich zu zeigen versuchen, daß die Art der Aussagen und die theoretischen Interessen, die im Mittelpunkt dieser Methodologie stehen, der Komplexität der Untersuchungsobjekte und der Art der Fragen, die typischerweise an sie gestellt werden, unangemessen sind.

Um mit einem ontologischen Argument zu beginnen: Allgemeine nomologische Hypothesen setzen die Existenz stabiler oder strukturierter Muster voraus. Daß diese Bedingung erfüllt ist, wo wir es mit individuellem Verhalten zu tun haben, ist leicht einzusehen. So wird z.B. in einem deutschen Lehrbuch der Wissenschaftstheorie (Seiffert 1969) die Möglichkeit einer einzigen (analytischen) Methodologie für die Natur- und Sozialwissenschaften in der Grundbedingung gesehen, daß alle menschlichen Wesen sich in der gleichen sozialen Situation in der gleichen Art und Weise verhalten. Eine anspruchsvollere Version des gleichen ontologischen Postulates wird in einem anderen Lehrbuch der Wissenschaftstheorie (Esser/Klenovitz/Zehnpfennig 1977) vorgestellt, wo die Möglichkeit, axiomatisch-deduktive soziale Theorien zu formulieren, insbesondere in den Bereichen gesehen wird, wo menschliches Verhalten starken Zwängen unterliegt, sei es, daß diese aus externen Faktoren resultieren oder daß sie auf psycho-physiologische Mechanismen reduziert werden können. Auf der Grundlage bestimmter anthropologischer Annahmen scheint es möglich, universelle Wenn-Dann-Aussa-

6 Beispiele finden sich in Silverman (1975).

gen über menschliches Verhalten zu formulieren, Generalisierungen, die sich auf einen weiteren Bereich von Situationen und Gegenständen anwenden lassen. Auf dieser Linie bewegen sich Autoren wie Homans (1961). Nicht zufällig benutzen Autoren, die es ausdrücklich für möglich halten, allgemeine »soziale Gesetze« zu formulieren, öfter als andere einen reduktionistischen Ansatz. Es ist keineswegs evident, wie derartige Axiome und Generalisierungen aussehen müßten, wo wir es nicht mit individuellem Verhalten, sondern mit komplexen Makro-Phänomenen zu tun haben. Natürlich würde ein echter Reduktionist behaupten, daß alles, was über Makro-Phänomene gesagt werden kann, letztlich aus einem Satz von Grundannahmen über individuelles Verhalten abgeleitet werden muß. Ich möchte mich hier nicht in eine Debatte über die Möglichkeit »sozialer Gesetze« hineinziehen lassen (obwohl ich meine, daß diese Debatte – ganz im Gegensatz zu derjenigen über Wissenschaft und Werturteile – noch nicht zu einem zufriedenstellenden Ergebnis geführt hat), aber es sei immerhin gesagt, daß ich diese Ansicht nicht teile und noch keinen einzigen überzeugenden Nachweis einer gelungenen reduktionistischen Strategie gesehen habe.

Läßt man einmal die Frage beiseite, inwieweit es *möglich* ist, universelle Aussagen über Aggregatphänomene mit offensichtlich zeitgebundenen Eigenschaften zu formulieren, dann hat es doch den Anschein, daß die Sozialforschung, die sich *mit sozialen Systemen und Systemprozessen* befaßt, tatsächlich gar nicht nach Generalisierungen höherer Ordnung über Beziehungen zwischen zwei Variablen sucht. Die Einschränkung ist wichtig, weil sie klarmacht, daß hier nicht von jenen Aggregatphänomenen die Rede ist, die aus dem Verhalten oder der Verteilung von Eigenschaften einer großen Anzahl von Individuen zusammengesetzt sind, wie etwa im Falle sozialer Mobilität oder Schichtung. Die Aggregatphänomene, um die es hier vielmehr geht, sind Organisationen, politische Entscheidungsprozesse, das politisch-administrative Subsystem, ein administrativer Reformprozeß usw. Dies mögen keine sehr typischen Gegenstände der *Soziologie* sein, aber sie sind wichtige Untersuchungsobjekte der gegenwärtigen Sozialforschung.

Untersuchungen über solche komplexen Phänomene beziehen sich typischerweise nur auf einen oder einige wenige Fälle. Dies ist aber nicht notwendigerweise so: Es gibt innerhalb der vergleichenden Organisationsforschung Studien, die Hunderte von Fällen umfassen,⁷ und es sollte sogar mög-

7 Eines der besten Beispiele liefern die Studien der Aston-Gruppe, vgl. Pugh/Hickson (1975).

lich sein, eine Stichprobe aus einer Gesamtheit von Gesellschaften zu ziehen. In solchen Studien sucht man nach Zusammenhängen zwischen isolierten Eigenschaften der Untersuchungseinheiten. Natürlich wirft eine solche Forschung mehr praktische Probleme der Datensammlung auf als beispielsweise eine Meinungsumfrage über politische Einstellungen, aber dies ist nicht der Hauptgrund dafür, daß auf der Ebene von Aggregatphänomenen Fallstudien dominieren. Denn auf dieser Ebene der Analyse verfolgen wir oft ein anderes Erkenntnisziel: nicht Generalisierungen über die Beziehungen zwischen isolierten Eigenschaften, sondern eine vollständige Erfassung der internen Dynamik des Systems bzw. die Beschreibung und Erklärung spezifischer Prozesse. Der Unterschied zwischen den beiden Arten des Wissens – Kenntnisse über Regelmäßigkeiten bzw. Kenntnisse über spezifische Einzelfälle – ist vertraut.⁸ Die zweite Orientierung ist für die angewandte Sozialforschung und insbesondere für Politikforschung (»policy research«) kennzeichnend. Natürlich sind theoretische und anwendungsbezogene Ziele der wissenschaftlichen Forschung miteinander verbunden. Angewandte Forschung muß offensichtlich an theoretisches Wissen anknüpfen, aber sie sollte nicht als eine Übung in der deduktiven Erklärung einzelner Ereignisse aus nomologischen Hypothesen begriffen werden. Erstens involviert diese Art der Forschung nicht nur Erklärungen, sondern auch Beschreibungen; sich mit einem komplexen Phänomen vertraut machen und es beschreiben, wie z.B. mit der Sozialpolitik der USA zwischen 1960 und 1975, ist eine schwierige und völlig legitime wissenschaftliche Aufgabe und sollte nicht als bloßes Präliminarium verstanden werden. Zweitens, während allgemeine Aussagen, wenn sie nicht gerade eine universale und deterministische Beziehung ausdrücken, gewöhnlich eine unspezifizierte *Ceteris-paribus*-Klausel enthalten, besteht das Problem der angewandten oder politikorientierten Forschung genau darin, die Faktoren in einer solchen Klausel zu identifizieren. Zu wissen, daß *ceteris paribus* »wenn x, dann mit Wahrscheinlichkeit p auch y«, ist oft nicht sehr hilfreich, wenn wir eine vollständige Erklärung haben wollen, warum y in diesem besonderen Falle eingetreten ist, und was sein Auftreten hätte verhindern können. Schließlich ist auch das Repertoire theoretischer Verallgemeinerungen, die bei der Erklärung spezifischer Ereignisse auf Aggregatniveau benutzt werden könnten, ziemlich mager. An-

8 Man sollte jedoch vorsichtig sein, dies mit der Dichotomie nomothetisch – idiographisch gleichzusetzen, insbesondere dann, wenn letzteres in Analogie zur Geschichtsschreibung als bloß deskriptive Aktivität ohne jeden Versuch der Erklärung verstanden wird; die Terminologie ist in der Literatur jedoch nicht völlig einheitlich.

gesichts der Tatsache, daß selbst die besten der verfügbaren Makro-Theorien empirisch nicht allzu gut erhärtet sind und daß die Entwicklung zusätzlicher Verallgemeinerungen mit hoher Erklärungskraft ein sehr aufwendiges Unterfangen ist, mag es sehr wohl effizienter erscheinen, sich nicht auf den langen Weg der Theoriebildung zu begeben, um ein spezifisches komplexes Ereignis zu erklären, sondern stattdessen mit Ad-hoc-Erklärungen zu arbeiten – was im Hinblick auf die Qualität unseres nomologischen Wissens für den anstehenden Fall kaum weniger erfolgreich sein dürfte.

Aus diesen Betrachtungen ergibt sich, warum quantitative Methoden bei der hier betrachteten Art von Forschung nicht im Vordergrund stehen. Bekanntlich sind statistische Methoden der Datenanalyse in dem Maße zunehmend schwieriger anzuwenden, wie die Anzahl der Einheiten abnimmt und die Zahl der relevanten Eigenschaften zunimmt. Quantitative Methoden sind der Untersuchung einer großen Anzahl von Fällen und der Prüfung von Hypothesen angemessen, die wenige Variablen miteinander verbinden; beides ist für die Forschung auf Aggregatniveau nicht typisch.

Selbst wenn wir bei der Untersuchung von Aggregatphänomenen auf Generalisierungen zielen, scheint es, daß diese oft nicht so beschaffen sein können, wie sie uns von der analytischen Methodologie her vertraut sind, d.h. Kausal- oder Kovarianzbeziehungen zwischen zwei oder drei Variablen. Der Grund hierfür liegt in der komplexen Natur von Aggregatphänomenen und ganz besonders von sozialen Systemen. Lévi-Strauss (1964: 544) bemerkte einmal, daß eine Methodologie, die aus dem Geist der Naturwissenschaften heraus entwickelt wurde, höchstens bei der Erforschung solcher Gegenstände anwendbar ist

which can be easily isolated, with well-defined outlines, whose different states as revealed by observation can be analysed by reference to only a few variables,

aber daß solche Bedingungen in den Sozialwissenschaften selten vorkommen – oder, wie ich es etwas genauer fassen würde: bei der Untersuchung von Aggregatphänomenen. Für Michael Grupp besteht der entscheidende Unterschied zwischen einfachen und komplexen Problemen. Einfache Probleme sind auf einige Parameter begrenzt, wobei der übrige Realitätsausschnitt ausgeblendet wird. Ein Beispiel wäre die Suche nach einem Faktor (oder einer hinreichenden Ursache), der eine gegebene Wirkung hervorbringen kann. Dies ist genau die Art von Fragen, auf die die experimentelle Methode zugeschnitten ist, denn, eine der goldenen Faustregeln des Experiments besagt, daß es unzweckmäßig ist, mehr als einen Parameter gleichzeitig zu variieren, um Verwirrung zu vermeiden. Folglich muß die Anzahl der

Parameter, die in einem Experiment untersucht werden können, klein sein (Grupp 1979: 150). Genau dies ist die Art von Problemen, die mit den Methoden der analytischen Wissenschaftstheorie erfolgreich angegangen werden können. Im Gegensatz dazu sind komplexe Probleme sehr viel weniger spezifiziert; sie involvieren viele Parameter, behandeln komplexe Wirkungen oder erfordern die Kenntnis aller Wirkungen einer gegebenen Handlung, einschließlich ihrer entfernteren Nebenwirkungen: »Wissenschaft ist nicht in der Lage, solche Probleme erschöpfend zu erfassen ...« (ebda.: 153).

Die überzeugendste Formulierung dieser Problematik stammt meines Erachtens von Friedrich A. von Hayek (1972), der die Meinung vertritt, daß je nach der Komplexität des in Frage stehenden Phänomens unterschiedliche Typen von Voraussagen gemacht werden können. Für ihn befaßt sich sowohl die Soziologie als auch die Biologie weitgehend mit Phänomenen, die sich durch organisierte Komplexität auszeichnen, und diese erlauben kaum Vorhersagen spezifischer Ereignisse auf der Basis nomologischer Generalisierungen. Natürlich ist es nicht unmöglich, wie von Hayek ausführt, statistische Methoden auf komplexe Systeme anzuwenden, wenn man eine größere Gruppe von ihnen analysiert und die Beobachtungen auf einige wenige Eigenschaften beschränkt, indem man beispielsweise spezifische inputs und outputs miteinander korreliert. Dies ermöglicht jedoch kein Verstehen der »black box« des Systems selbst, seiner Struktur und seiner internen Prozesse. Komplexe Phänomene können jedoch Gegenstand dessen sein, was er die »Vorhersage von Mustern« nennt; dies bedeutet vorherzusagen, daß unter gegebenen Umständen ein bestimmtes Muster (oder eine Regelmäßigkeit) auftreten wird. Von Hayek meint, daß die Vorhersage eines Musters für Wissenschaftler wie Popper einen geringen Erklärungswert hätte, weil sie mit einer großen Vielfalt spezifischer Ereignisse vereinbar sei, die alle die grundlegenden Züge des vorhergesagten Musters haben; dennoch ist es für ihn das Beste, das wir bei der Analyse komplexer Phänomene tun können.

Von Hayeks Hinweise können erweitert werden, wenn man versucht, seinen ziemlich locker definierten Begriff »Muster« zu spezifizieren. Was wir bei der Analyse von Systemen suchen, sind nicht in erster Linie Beziehungen zwischen Ereignissen oder Kovariationen, sondern Aussagen über komplexe Mechanismen wie Selektion, Feedback oder Homöostase. Die von Stinchcombe (1968: 87–91) oder Münch (1976: 113–116) vorgelegten formalen Beschreibungen von Prozessen, die in der funktionalen Analyse oder der Evolutionstheorie eine Rolle spielen, liefern Beispiele für die Struktur solcher Mechanismen. Offenbar involvieren solche Mechanismen kausale Beziehungen, und sie können auch in einzelne Beziehungen zwischen iso-

lierten Variablen zerlegt werden, aber der wesentliche Punkt ist, daß die *Art ihres Funktionierens* nur dann sichtbar wird, wenn ein ganzes Muster miteinander verknüpfter Beziehungen zusammen, als Einheit, gesehen wird.

Die Implementationsforschung macht auf einen weiteren Typ von Beziehungen aufmerksam, die für komplexe Phänomene kennzeichnend sind und nicht in Form einer Korrelation ausgedrückt werden können; ich möchte sie »*coping relationships*« nennen. Die Organisationstheorie hat diese Art von Beziehungen als erste thematisiert. Wenn etwa festgestellt wird, daß verschiedene Arten von Organisationsumwelten (oder Kontextfaktoren) verschiedene »kongruente« Konfigurationen struktureller Merkmale erfordern, um organisatorische Effektivität zu garantieren, dann wird auf eine solche »*coping relationship*« verwiesen.⁹ Der gleichen Art komplexer Interdependenzen begegnet man in der Implementationsforschung. Die allgemeinste, in zahlreichen Implementationsstudien gewonnene Erkenntnis kann wie folgt formuliert werden: Die Effektivität einer politischen Maßnahme (oder eines Programms) bei der Lösung von Problemen hängt von einer spezifischen *Kombination* der Problemstruktur (oder -eigenschaften), Eigenschaften des Programms, Merkmalen des Implementationsfeldes und Eigenschaften der Implementationsstruktur ab. Diese Begriffe beziehen sich auf höchst komplexe analytische Dimensionen, d.h. jede einzelne kann nur in Form eines vieldimensionalen Eigenschaftsraums dargestellt werden. Es ist nun durchaus möglich, Aussagen beispielsweise über die Wirkung spezifischer Programmeigenschaften auf die allgemeine Einstellung der Zielgruppe oder auf das Verhalten spezifischer Implementeure zu machen. Es scheint jedoch unmöglich, alle diese spezifischen Aussagen zu einer einzigen oder zu einigen wenigen Aussagen zu verdichten, ohne auf die formale und daher inhaltsleere Formulierung einer »*coping relationship*«, wie ich sie gerade erläuterte, zurückzukommen. Die einzige mögliche Alternative könnte ein Simulationsmodell sein, in das alle bekannten empirischen Beziehungen eingebaut sind, und das etwas tun kann, was wir unmöglich diskursiv zu leisten imstande sind: die Interaktion einer sehr großen Anzahl von Subprozessen oder Beziehungen unmittelbar wiedergeben, die *gemeinsam* und nur *gemeinsam* spezifische (vorhersehbare) Wirkungen hervorrufen.

Simulationsmodelle sind eine Möglichkeit, den analytischen Erfordernissen der Erforschung komplexer Phänomene im allgemeinen und komplexer

9 Diese »Kontingenztheorie der Organisation« geht zurück auf Lawrence/Lorsch (1969) aber sie ist auch impliziert in der Strukturanalyse des Aston-Ansatzes; vgl. Pugh/Hickson (1975).

Systeme im besonderen zu begegnen. Andere neuere Entwicklungen wie die Netzwerkanalyse (Doreian 1970) oder die Fuzzy-Set-Theorie (Wang/Chang 1980) sind tentative Antworten auf die gleiche Art von Herausforderung, d.h. Methoden für eine formale Repräsentation und Analyse solcher Phänomene zu entwickeln, denen man mit klassischen quantitativen Methoden nicht beikommt. Dies bedeutet keineswegs eine grundlegende Verneinung der ontologischen Prämissen der analytischen Wissenschaftstheorie. Faktisch aber konzentriert sich diese Methodologie und die mit ihr verbundenen Methoden, so wie sie in Lehrbüchern faktisch dargestellt werden, höchst selektiv auf solche Regeln, die für die Formulierung und die Prüfung von Hypothesen über miteinander verknüpfte, isolierte Eigenschaften wohl umschriebener sozialer Einheiten und speziell von Individuen gut geeignet sind. Sie vernachlässigen die Probleme der definitorischen Forschungsphase, um welche Ebene der Analyse es sich auch handelt, und liefern nur wenige praktische Hinweise für die Untersuchung komplexer Phänomene auf Meso- oder Makro-Ebene – und aus diesem Grunde wird von ihnen in bestimmten Arten der Sozialforschung wenig Gebrauch gemacht.

Literatur

- Becker, Werner/Kurt Hübner, 1976: *Objektivität in den Natur- und Geisteswissenschaften*. Hamburg: Hoffman und Campe.
- Churchman, C. West, 1973: *Die Konstruktion von Erkenntnisssystemen*. Frankfurt a.M.: Herder & Herder.
- Doreian, Patrick, 1970: *Mathematics and the Study of Social Relations*. London: Weidenfeld & Nicolson.
- Esser, Hartmut/Klaus Klenovits/Helmut Zehnpfennig, 1977: *Wissenschaftstheorie*. Stuttgart: Teubner.
- Feyerabend, Paul, 1976: *Wider den Methodenzwang*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Gerhardt, Uta E./Michael E.J. Wadsworth (Hrsg.), 1985: *Stress and Stigma*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Goldthorpe, John H., 1973: A Revolution in Sociology? In: *Sociology* 7, 449–462.
- Grupp, Michael, 1979: Science and Ignorance. In: Helga Nowotny/Hilary Rose (Hrsg.), *Counter-Movements in the Sciences. The Sociology of the Alternatives to Big Science*. Dordrecht: Reidel, 147–160.

- Hayek, Friedrich A. von, 1972: *Die Theorie komplexer Phänomene*. Tübingen: Mohr.
- Homas, George C., 1961: *Social Behavior. Its Elementary Forms*. London: Harcourt, Brace & World.
- Hopf, Christel/Elmar Weingarten (Hrsg.), 1979: *Qualitative Sozialforschung*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- Hopf, Christel, 1979: Soziologie und qualitative Sozialforschung. In: Christel Hopf/Elmar Weingarten (Hrsg.), *Soziologie und qualitative Sozialforschung*. Stuttgart: Klett-Cotta, 11–37.
- Kriz, Jürgen, 1981: *Methodenkritik empirischer Sozialforschung*. Stuttgart: Teubner.
- Lakatos, Imre, 1978: *The Methodology of Scientific Research Programmes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lawrence, Paul R./Jay W. Lorsch, 1969: *Organization and Environment*. Homewood, IL: Irwin.
- Lévi-Strauss, Claude, 1964: Criteria of Science in the Social and Human Disciplines. In: *International Social Science Journal* 16, 534–552.
- Maines, David R., 1977: Social Organization and Social Structure in Symbolic Interactionist Thought. In: *Annual Review of Sociology* 3, 235–260.
- Mayntz, Renate (Hrsg.) 1980: *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*. Königstein/Ts.: Athenäum.
- Mills, Charles Wright, 1959: *Sociological Imagination*. New York: Oxford University Press.
- Münch, Richard, 1976: *Die Theorie sozialer Systeme*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Nowotny, Helga/Hilary Rose (Hrsg.), 1979: *Counter-Movements in the Sciences. The Sociology of the Alternatives to Big Science*. Dordrecht: Reidel.
- Pugh, Derek S./David J. Hickson (Hrsg.), 1975: *Organizational Structures in its Context. The Aston Programme I*. Farnborough, Hants.: Saxon House.
- Radnitzky, Gerard, 1980: From Justifying a Theory to Comparing Theories and Selecting Questions. In: *Revue Internationale de Philosophie* 34, 179–282.
- Schelsky, Helmut, 1976: Die meta-wissenschaftlichen Wirkungen der Soziologie. In: Werner Becker/Kurt Hübner (Hrsg.), *Objektivität in den Natur- und Geisteswissenschaften*. Hamburg: Hoffmann und Campe.
- Seiffert, Helmut, 1969: *Einführung in die Wissenschaftstheorie*. München: Beck.
- Silverman, David, 1975: Accounts of Organizations. Organizational »Structure« and the Accounting Process. In: John B. McKinlay (Hrsg.), *Processing People. Cases in Organizational Behavior*. London: Holt, Rinehart and Winston.
- Stinchcombe, Arthur L., 1968: *Constructing Social Theories*. New York: Harcourt.
- Strauss, Anselm, 1978: *Negotiations – Varieties, Contexts, Processes and Social Order*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Wang, Paul P./Shi K. Chang (Hrsg.), 1980: *Fuzzy Sets. Theory and Applications to Policy Analyses and Information Systems*. New York: Plenum Press.

Naturwissenschaftliche Modelle, soziologische Theorie und das Mikro-Makro-Problem (1991)

Wissenschaftliche Disziplinen mögen noch so sehr versuchen, sich als säuberlich abgegrenzte soziale Einheiten zu etablieren – in kognitiver Hinsicht bilden sie schwerlich geschlossene Systeme. Im Gegenteil, die Geschichte der Wissenschaftsentwicklung ist voller Beispiele für Grenzüberschreitungen und gegenseitige Befruchtung. Dabei lassen sich mehrere Formen interdisziplinärer Beziehungen unterscheiden: wissenschaftliche Joint Ventures, bei denen verschiedene Disziplinen an einem Thema zusammenarbeiten; reduktionistische oder umgekehrt imperialistische Versuche der Grenzverschiebung, und schließlich die Übernahme von Methoden, Begriffen oder theoretischen Modellen aus einer in eine andere Disziplin. Nur über die letzte Form interdisziplinärer Beziehungen¹ soll hier gesprochen werden, wobei außerdem lediglich die Übernahme naturwissenschaftlicher Modelle in die Sozialwissenschaften und nicht die umgekehrte Übertragungsrichtung interessiert, obwohl es von Darwin, der durch Spencer beeinflusst wurde, bis zur heutigen Übernahme spieltheoretischer Ansätze in die Evolutionsbiologie auch dafür manche Beispiele gäbe.

Die Beziehung der Soziologie zu den Naturwissenschaften ist immer ambivalent gewesen. Viele haben mit Dilthey die Naturwissenschaft für »eine dürftige und niedere Beschäftigung« gehalten, die nur die »öde und leere Wiederholung mechanischen Naturlaufs« betrachte (zitiert nach Queisser 1987: 13). Zugleich haben jedoch die Naturwissenschaften von Anfang an auch als Vorbild gedient, nicht nur in methodischer, sondern auch in inhaltlich-theoretischer Hinsicht. Dabei spielten insgesamt betrachtet Versuche, eine soziale Physik oder Mechanik zu begründen, eine geringere Rolle als

1 Sie für *möglich* zu halten, setzt eine Auffassung von Soziologie als Wissenschaft voraus, die von radikalen Vertretern eines hermeneutischen Ansatzes nicht geteilt wird.

Übernahmen aus der Biologie; das gilt nicht nur für Spencer und die auf ihm fußenden Theorieentwicklungen, sondern auch für Durkheim, der zwar soziale Tatsachen wie Dinge betrachten wollte, inhaltlich aber eher von organismischen Konzepten geleitet war.

In jüngster Zeit drängt sich einem nun der Eindruck auf, daß die Soziologen nach einer Phase stärkerer Selbstbezogenheit mit erneutem Interesse über den disziplinären Zaun zu den Naturwissenschaften schauen. Manchmal scheint es fast so, als ob ein Soziologe, um zur kognitiven Avantgarde in unserem Fach gerechnet zu werden, von Synergetik, Autopoiesis und deterministischem Chaos reden und sich demonstrativ mit den Werken von Prigogine, Haken, Maturana, Thom und Eigen vertraut zeigen muß. Das gilt allerdings nicht für alle Bereiche unseres Fachs gleichermaßen. Am wenigsten werden offenbar die empirisch vorgehenden Bindestrich-Soziologien davon berührt; nur die Organisationssoziologie, in der neuerdings evolutionsbiologische Konzepte eine Rolle spielen, bildet hier eine gewisse Ausnahme. Besonders ausgeprägt ist der Einfluß naturwissenschaftlicher Modelle dagegen einmal im Bereich makrosoziologischer Theoriebildung und zum anderen bei Versuchen formaler und mathematischer Modellierung.

Die mathematisch-naturwissenschaftlichen Methoden, Konzepte und Theorien, die die Aufmerksamkeit von Soziologen insbesondere in diesen beiden Bereichen fesseln, scheinen oberflächlich betrachtet äußerst heterogen. Ökologische Räuber-Beute-Beziehungen und Eigens Hyperzyklus gehören genauso dazu wie die mathematischen Katastrophen- und Chaostheorien, Prigogines dissipative Strukturen, von Foersterns Selbstorganisation, Hakens Synergetik und nicht zuletzt Maturanas Autopoiese. Genauer betrachtet stehen jedoch alle diese Ansätze miteinander in Zusammenhang, lassen sie sich doch als Komponenten einer hypothetischen Makrotheorie dynamischen Systemverhaltens betrachten. Das neu erwachte Interesse von Soziologen an naturwissenschaftlichen Modellen hängt in der Tat eng mit dem zusammen, was heute gern als Wende im naturwissenschaftlichen Denken apostrophiert wird, nämlich mit der Abkehr vom Weltbild der Newtonschen Mechanik und dem wachsenden Interesse für die Erforschung nichtlinearer Prozesse in Systemen fern vom Gleichgewicht, die zunehmend nicht mehr als störende Ausnahme, sondern als Regelfall wirklichen Geschehens erkannt werden. Durch die Hinwendung zur Dynamik nichtlinearer Systeme haben insbesondere die Naturwissenschaften im engeren Sinne, also vor allem Physik und Chemie, für das sozialwissenschaftliche Denken an Interesse gewonnen und können deshalb heute mit der Attraktivität der Biowissenschaften konkurrieren. Soweit es tatsächlich eine Renaissance naturwissen-

schaftlicher Konzepte in der soziologischen Theoriebildung gibt, ist sie also zumindest zum Teil ein Zeichen der gewachsenen Relevanz des modernen naturwissenschaftlichen Denkens für die Soziologie. Das muß allerdings eine inhaltsleere Behauptung bleiben, solange man nicht genauer angeben kann, *wofür* Modelle nichtlinearer Systemdynamik im soziologischen Erkenntnisprozeß dienlich sein können. Erst dann läßt sich auch die Bedeutung der jüngsten naturwissenschaftlichen Übernahmen für die Entwicklung erklärungskräftiger soziologischer Theorien abschätzen.

Um die eben gestellte Frage nachvollziehbar beantworten zu können, ist eine gewisse Grundkenntnis der eingangs genannten mathematisch-naturwissenschaftlichen Theorien nötig. Mir bleibt aus Zeitgründen kaum etwas anderes übrig, als diese Grundkenntnis hier vorauszusetzen,² doch will ich wenigstens auf einige wichtige Punkte hinweisen, die für die nachfolgenden Überlegungen besonders wichtig sind.

Unter dem Etikett nichtlinearer Systemdynamik lassen sich *sowohl formal-analytische wie gegenstandsbezogene* Theorien fassen. Zu den ersten gehören an prominenter Stelle René Thoms mathematische Katastrophentheorie und die Analyse des deterministischen Chaos; in beiden spielen Diskontinuitäten oder Phasensprünge, und zwar speziell der plötzliche Übergang von Ordnung zu Unordnung die zentrale Rolle. Wichtige Merkmale derartiger Prozesse sind die Existenz von Schwellenwerten, die Pfadabhängigkeit von Ereignissen und die Möglichkeit von Verzweigungen, also von unter bestimmten Umständen möglichen alternativen Prozeßverläufen. Die gegenstandsbezogenen naturwissenschaftlichen Theorien beschäftigen sich insbesondere mit Prozessen spontaner Ordnungsbildung, dem auf einen Ordnungsverlust folgenden Phasenübergang zu einem neuen stationären Zustand fern vom Systemgleichgewicht. Die Phänomene, auf die diese Theorien sich beziehen, sind außerordentlich vielgestaltig; sie reichen vom Ferromagnetismus, der Supraleitfähigkeit und dem Laserlicht über hydrodynamische Vorgänge, chemische Uhren und die Farbmusterbildung im Leopardenfell bis hin zur Entstehung bewegungsfähiger Zellkolonien und zu autokatalytischen Prozessen bei der Genese reproduktionsfähiger Eiweißmoleküle. Dennoch lassen sich alle diese Prozesse, entsprechend abstrahiert, unter ein gemeinsames Paradigma fassen. Ob man, wozu die Soziologen neigen, dabei mit von Foerster lieber von Selbstorganisation, mit Prigogine von dissipativer

2 Eine ausführliche Darstellung findet sich in Mayntz (1990); vgl. auch die ausführlichen Literaturangaben dort.

Strukturbildung oder mit Haken von Synergetik spricht – die wesentlichen Elemente des gemeinsamen Paradigmas lassen sich kurz wie folgt skizzieren:

1. Selbstorganisationsprozesse finden typischerweise in Systemen statt, die aus einer großen Zahl von Elementen bestehen.
2. Diese Systeme befinden sich fern vom (thermodynamischen) Gleichgewicht.
3. Sie nehmen aus ihrer Umwelt Energie auf, die sie im Prozeß der Selbstorganisation verbrauchen.
4. Die sich dabei herausbildende Ordnung oder Struktur ergibt sich nicht durch externe Einwirkungen, sondern aus der Interaktion zwischen den Elementen des Systems. Diese emergente Ordnung stellt eine neue Makroqualität des Systems dar.
5. Derartige Selbstorganisationsprozesse sind intrinsisch nichtlinearer Natur.

Die mit den Namen Maturana und Varela verbundene Theorie der Autopoiese läßt sich als eine weitere Variante von Selbstorganisationsprozessen betrachten. Während sich jedoch Selbstorganisation in physikalisch-chemischen Systemen nur auf die endogene Strukturbildung bezieht, geht es bei der Autopoiese um die Selbstproduktion, d.h. daß die Systeme ihre eigenen Elemente produzieren, was ein charakteristisches Merkmal lebendiger Systeme, organischen Lebens ist. Das um Prozesse der Selbstproduktion erweiterte Selbstorganisations-Paradigma läßt sich schließlich einerseits als Teil eines umfassenden Modells der Evolution betrachten – vorausgesetzt, man löst sich von der traditionellen Vorstellung, daß Evolution ein gerichteter und nur durch externe Selektoren bestimmter Prozeß ist.

Es ist hier nicht der Ort für eine ausführliche Beschreibung der sozialwissenschaftlichen Übernahmen von Teilen dieses naturwissenschaftlichen »Angebots«.³ Grob zusammenfassend lassen sich zwei Arten von Übernahmen unterscheiden, die man als formal bzw. diskursiv kennzeichnen könnte; jede ist charakteristisch für einen der beiden oben erwähnten Übernahmebereiche. Die erste Art der Übernahme findet so im *Bereich der formalen und insbesondere mathematischen Modellierung* sozialer Prozesse statt, wo man sich schon immer nicht so sehr durch irgendwelche gegenstandsspezifischen naturwissenschaftlichen Theorien, als vielmehr durch das Angebot mathematischer Analyseverfahren und Modelle anregen ließ. Was hier interessiert, ist die Formalstruktur von Prozessen und die Möglichkeit, sie mathematisch

3 Auch dies findet sich ausführlich bei Mayntz (1990).

zu formulieren. Übernommen werden dementsprechend insbesondere die formalen Ausarbeitungen zur nichtlinearen Dynamik, wie man sie etwa in Thoms mathematischer Katastrophentheorie (Thom 1972), aber auch in der naturwissenschaftlichen Analyse von Selbstorganisationsprozessen findet, die ja ebenfalls teilweise mathematisch formuliert sind. Das gilt insbesondere für Hakens Synergetik (Haken 1978). Die allgemeinen Konzepte des Phasensprungs, des Strukturbruchs oder der spontanen Ordnungsbildung fern vom Gleichgewicht mögen dabei anregend gewirkt haben, entscheidend für diese Art des Methoden- oder Modelltransfers sind sie jedoch wohl nicht.

Genau umgekehrt verhält es sich im *Bereich makrosoziologischer Theoriebildung*, wo weniger die formalen Analyseverfahren nichtlinearer Systemdynamik, als die inhaltlichen Prozeßvorstellungen interessieren, die Gegenstand naturwissenschaftlicher Theorien der Selbstorganisation, Autopoiese und Evolution sind. Bei den diskursiven Übernahmen gegenstandsbezogener naturwissenschaftlicher Theorien kann allerdings von einer *Übertragung* im strikten Sinne praktisch nicht die Rede sein. Wohl gibt es Versuche, mit peinlicher – und peinlich wirkender – Genauigkeit nach sozialwissenschaftlichen Entsprechungen für Schlüsselbegriffe der naturwissenschaftlichen Theorien zu suchen, ohne daß dabei dem Isomorphieproblem die nötige Beachtung geschenkt würde. Bei dieser Art von rein metaphorischer Übertragung handelt es sich bestenfalls um semantische Innovationen, die unserem Wissen über die soziale Wirklichkeit nichts hinzufügen, da lediglich bekannte Sachverhalte in einer neuen Terminologie beschrieben werden. Bei den ernsthaften und theoretisch anspruchsvollen diskursiven Übertragungen, die im wesentlichen im Rahmen der Systemtheorie und verwandter makrosoziologischer Theorieentwürfe stattfinden, wird im Gegenteil nicht versucht, eine entwickelte naturwissenschaftliche Theorie unmittelbar auf soziale Phänomene anzuwenden. Luhmann (1984) z.B. geht von einem hochgradig generalisierten systemtheoretischen Modell aus, womit sich für ihn sogar die Notwendigkeit erübrigt, systematisch die Möglichkeiten und Grenzen eines naturwissenschaftlichen Theorietransfers zu erörtern. Wie dieses Beispiel andeutet, verläuft die Übertragung naturwissenschaftlicher Modelle im Bereich makrosoziologischer Theoriebildung typischerweise auf dem Wege der *Generalisierung und Respezifizierung* – d.h., es handelt sich um einen mittelbaren Theorietransfer in Form einer soziologischen Interpretation einer vorher verallgemeinerten Version gegenstandsspezifischer naturwissenschaftlicher Theorien. Im Prozeß der Generalisierung werden gegenstandsspezifische Teile der ursprünglichen Theorien ausgeblendet; auf diese Weise verliert das Isomorphieproblem an Schärfe. Es wird also nicht versucht, soziale

Phänomene mit Hilfe einer naturwissenschaftlichen Theorie zu erklären; die naturwissenschaftliche Theorie regt vielmehr eine neue Sichtweise sozialer Phänomene an, durch die ein eigenständiger Prozeß der Theorieentwicklung ausgelöst werden kann.

Worauf aber beruht die Anziehungskraft der naturwissenschaftlichen Modelle für Soziologen? Zunächst sollte nicht unerwähnt bleiben, daß der neuerdings verstärkte Modelltransfer aus den Naturwissenschaften keineswegs nur auf eine aktive Nachfrage auf seiten der Soziologen zurückzuführen ist. Viele namhafte Naturwissenschaftler haben vielmehr selber versucht, ihre Theorien auf soziale Phänomene zu übertragen. Es ist also wie bei Goethes Fischer: halb zog sie ihn, halb sank er hin. In gewisser Weise ist die Soziologie damit gegenwärtig nicht nur einem neu erwachten ökonomischen Imperialismus, sondern auch naturwissenschaftlichen Hegemonialansprüchen ausgesetzt; wie wir sehen werden, ist die gleichzeitige Rezeptivität für beide Einflüsse nicht zufällig.

Was die Attraktivität der neuen naturwissenschaftlichen Modelle für Soziologen angeht, mag der normative oder emotionale Anmutungscharakter von Begriffen wie Selbstorganisation, Katastrophe und Chaos, aber auch der Wunsch, den prestigeträchtigen harten Wissenschaften nachzueifern, die Rezeptivität gelegentlich erhöht haben.⁴ Wichtiger sind aber die in der Tat augenfällige formale Ähnlichkeiten zwischen naturwissenschaftlichen Modellen nichtlinearer Dynamik und bestimmten sozialen Prozessen. Obwohl recht allgemein und vage – »suggestive«, wie die Amerikaner sagen – legen diese Ähnlichkeiten die Hoffnung nahe, aus den naturwissenschaftlichen Modellen auch etwas für die Erklärung entsprechender sozialer Prozesse gewinnen zu können. Autoren wie Walter Bühl (1990), der sich dazu besonders ausführlich geäußert hat, sehen dabei die soziologische Relevanz dieser Theorien speziell darin, daß sie Modelle bieten für die Analyse diskontinuierlicher sozialer Wandlungsvorgänge – von Zyklen, Fluktuationen und Kata-

4 Das gilt, obwohl auf Alltagssprachlicher Ebene wenigstens die Schlüsselbegriffe Selbstorganisation und Katastrophe in einem anderen Sinne benutzt werden als in den betreffenden mathematisch-naturwissenschaftlichen Theorien. Eine Katastrophe im Sinne Thoms ist eben nicht ein plötzlich eintretendes Ereignis mit gravierenden negativen Folgewirkungen für beteiligte und unbeteiligte Dritte, sondern eine bestimmte Art der Veränderung des Singularitätenprofils in einer Funktionenfamilie bei schrittweiser Variation eines oder mehrerer Parameter. Und Selbstorganisation ist kein basisdemokratischer Prozeß des Zusammenschlusses zur Verfolgung gemeinsamer Ziele, sondern ein Prozeß naturwüchsigen ungeplanter Strukturbildung; für die meisten Soziologen liegt die Attraktivität des Selbstorganisationsparadigmas auch genau darin beschlossen.

strophen (so der Untertitel seines Buches), und damit von Prozeßformen, die in den bislang dominierenden soziologischen Makrotheorien, Bühl zufolge, systematisch ignoriert wurden. Auch wenn man Bühls Auffassung von der Gleichgewichtsbesessenheit bisheriger Gesellschaftstheorie, insbesondere im Gedenken an Marx und Weber, nicht teilt, spricht einiges für seine Begründung der Bedeutung von Modellen nichtlinearer Dynamik für die Soziologie. Meine – mit dieser Begründung allerdings durchaus kompatible – These ist dennoch eine andere, nämlich, daß die spezielle Relevanz dieser neueren mathematisch-naturwissenschaftlichen Modelle in ihrem Beitrag zur Lösung des sogenannten Mikro-Makro-Problems in der Soziologie liegt.⁵

Genau mit diesem Problem, dem Entstehen von Makrophänomenen aus dem erkennbaren Regeln unterworfenen Verhalten der Systemelemente, befassen sich sämtliche der hier angesprochenen neueren mathematisch-naturwissenschaftlichen Theorien. Das ist vielleicht im Hinblick auf das Selbstorganisations-Paradigma besonders evident. Aber auch mathematische Modelle diskontinuierlicher Prozesse – man denke etwa an Diffusions- und Mobilisierungsprozesse – leiten Makroereignisse aus dem interdependenten, wiewohl unkoordinierten, Mikroverhalten der Systemelemente ab. Dasselbe gilt für Modelle evolutionären Wandels, in denen die Mikroprozesse der Reproduktion und differenzieller Mortalität entweder strukturierten Wandel oder Strukturhaltung auf der Ebene von Populationen hervorbringen.

Daß diese naturwissenschaftlichen Theorien einen Beitrag zum Mikro-Makro-Brückenschlag leisten können, wird auch von den Naturwissenschaftlern selbst, insbesondere von den Autoren des Selbstorganisations-Paradigmas gesehen. Sie alle betonen in der einen oder anderen Form, daß Selbstorganisationsprozesse auf der Makroebene der betrachteten Systeme Qualitäten hervorbringen, die sich nicht aus den meßbaren Merkmalen der Elemente durch bloße Aggregation ableiten lassen. Beim Laser beispielsweise ist die neue Qualität ein Lichtstrahl besonderer Intensität, bei hydrodynamischen Prozessen wie der Bénard-Instabilität ein ganz bestimmtes Bewegungsmuster; in anderen Fällen ist es die Fortbewegungsfähigkeit einer Zellkolonie oder die Fähigkeit zum räumlichen Sehen. Das Mikro-Makro-Problem ist

5 Das hier angesprochene Mikro-Makro-Problem liegt nicht etwa, wie Berger/Eyre/Zelditch (1989) es kürzlich dargestellt haben, in möglichen Unterschieden der Formalstruktur von Theorien, die sich mit sozialen Mikrophänomenen einerseits bzw. sozialen Makrophänomenen andererseits beschäftigen, sondern es geht dabei um die *Erzeugung* von Makroereignissen oder Makrostrukturen durch Mikroprozesse, d.h. durch Aggregation und Interaktion individueller Handlungen.

ein Emergenzproblem – oder auch das Problem der Beziehung zwischen niederen und höheren Ebenen in hierarchischen Systemen (wobei Hierarchie wohlgemerkt nicht als Befehlskette, sondern als Inklusionsverhältnis verstanden werden muß). Meine erste These ist also, daß die Hoffnung auf ein besseres Verständnis von sozialen Emergenzphänomenen der wichtigste Grund für die Attraktivität nicht nur des Selbstorganisationsparadigmas, sondern auch anderer naturwissenschaftlicher Theorien nichtlinearer Dynamik wie schließlich auch der Evolutionstheorie, ist.

Obwohl keineswegs neu, scheint das Mikro-Makro-Problem in der gegenwärtigen Soziologie eine besondere Aktualität zu besitzen. Meine zweite These ist, daß diese Aktualität mit der Renaissance handlungstheoretischer Ansätze auch im Bereich der Makrosoziologie zusammenhängt. Solange Strukturwandel auf gesamtgesellschaftlicher Ebene systemtheoretisch etwa als Reflex funktioneller Imperative, veränderter Semantiken, der technischen Entwicklung oder der stufenweise Abfolge von Differenzierungsschüben erklärt wird, d.h. Makroqualitäten durch Makrovariablen bestimmt werden, ist ein ausdrücklicher Brückenschlag zur Mikroebene individuellen Handelns nicht erforderlich. Erst beim Versuch der Ebenenverknüpfung *zum Zwecke der Erklärung von Makrophänomenen* (im Gegensatz zu der sehr viel üblicheren Berücksichtigung von Makrovariablen bei der Erklärung von Mikrophenomenen) stellt sich das Problem überhaupt. Obwohl auch Parsons ausdrücklich den Versuch gemacht hat, die Mikroebene sozialen Handelns und die Makroebene gesellschaftlicher Strukturentwicklung in einer Theorie zusammenzufassen, bekommt er diesen speziellen Aspekt des Problems mit seiner Vorstellung der Kontroll- und der gegenläufigen Bedingungshierarchie und dem Konzept der Interpenetration nicht in den Griff. Wegweisend ist vielmehr das Konzept der »unintended consequences«, die immer wieder als zentraler Erkenntnisgegenstand soziologischen Bemühens herausgestellt worden sind. »Unintended consequences« können aber natürlich nur dann überhaupt zu einem Problem werden, wenn man handlungstheoretisch oder akteurtheoretisch argumentiert. Das zeigt bereits eine frühe, gern zitierte Formulierung des Mikro-Makro-Problems von von Hayek:

If social phenomena showed no order except in so far as they were consciously designed, there would be ... only problems of psychology. It is only in so far as some sort of order arises as a result of individual action, but without being designed by any individual that a problem is raised which demands theoretical exploration. (von Hayek 1955: 39)

Nun war von Hayek Ökonom, und Ökonomen haben sich in der Tat schon seit langer Zeit genau mit dieser Art von Mikro-Makro-Brückenschlag beschäftigt. Ich brauche in diesem Zusammenhang lediglich auf Carl Menger zu verweisen, der in seinen Untersuchungen über die Methode der Sozialwissenschaften und der politischen Ökonomie von 1883 ein Kapitel vielsagend so überschrieb:

Über das exacte (das atomistische) Verständniß des Ursprungs jener Socialgebilde, welche das unreflectirte Ergebniss gesellschaftlicher Entwicklung sind. (Menger 1969: 171)⁶

Hier also, in der Vorstellung der Emergenz von Makrophänomenen aus den Aktionen und Interaktionen auf der Mikroebene treffen sich bestimmte ökonomische Modelle mit naturwissenschaftlichen Modellen der Selbstorganisation; die handlungstheoretische Umorientierung in der Soziologie macht für *beide* empfänglich. Es ist deshalb auch nicht weiter verwunderlich, daß gerade Autoren wie Siegwart Lindenberg, die einem ökonomistischen Erklärungsparadigma für Individualverhalten anhängen, in letzter Zeit die entschiedensten Beiträge zur Formulierung – wenn auch nicht unbedingt zur Lösung – des Mikro-Makro-Problems in der deutschsprachigen Soziologie gemacht haben (z.B. Lindenberg 1977).

Die These, daß die mit der Renaissance handlungstheoretischer Ansätze verbundene Aktualität des Mikro-Makro-Problems für naturwissenschaftliche Modelle der Selbstorganisation empfänglich macht, hat allerdings als rein deskriptive Behauptung insofern einen Schönheitsfehler, als sie gerade auf die Anleihe nicht paßt, die Niklas Luhmann und ihm folgende Autoren wie Gunther Teubner bei Maturana und Varela und ihrer Theorie der Autopoiese gemacht haben. Die Luhmannsche Makrosoziologie ist dezidiert nicht handlungstheoretisch orientiert, und so fehlt in ihr auch die handlungstheoretische Variante des Mikro-Makro-Problems. Bei Luhmann wie bei Teubner geht es dennoch ebenfalls um Emergenzphänomene, und zwar sowohl um die Emergenz von Systemeinheiten wie auch um die Emergenz des selbstreproduktiven Mechanismus selbst, den man durchaus als eine systemische Makroeigenschaft bezeichnen kann.⁷ Die Systemtheorie der Autopoiese mag damit am Ende das Problem sozialer Emergenz auf eine besonders differen-

6 Diese Gedanken werden heute in der ökonomischen Theorie sozialer Institutionen, also im ökonomischen Institutionalismus, wieder aufgegriffen; vgl. z.B. Andrew Schotter (1981).

7 Vgl. z.B. explizit Teubner (1989: 32, 42, 94).

zierte Weise fassen;⁸ die *handlungstheoretische* Fassung des Mikro-Makro-Problems kommt jedoch einem vorwissenschaftlichen Erkenntnisinteresse entgegen – dem Interesse an der Schicksalsfrage nach dem Gelingen oder Mißlingen kollektiver Selbsterhaltung bei fortschreitender Entfaltung des in der Gattung *Homo sapiens* angelegten Potentials. Es ist diese Art von Frage – und Furcht –, die immer schon auch mit dem Konzept der »unintended consequences« verbunden gewesen ist.

Wenn so die Attraktivität der neuen naturwissenschaftlichen Modelle für Soziologen verständlich ist, dann stellt sich sofort die Anschlußfrage, wie weit denn die Erklärungskraft von Selbstorganisationsmodellen in der Soziologie tatsächlich reicht. Zunächst ist selbstverständlich, daß sich die Interaktions- und Aggregationsmechanismen der natürlichen physikalischen, chemischen oder auch organischen Systeme nicht direkt übertragen lassen. Diese Mechanismen sind das Kernstück der betreffenden, gegenstandsspezifischen naturwissenschaftlichen Theorien; ihr sozialwissenschaftliches Gegenstück hätte die gleiche Bedeutung bei der Erklärung sozialer Makrophänomene. Betrachtet man lediglich die Formalstruktur der verschiedenen natürlichen Mechanismen, dann werden zwar anregende Übertragungsmöglichkeiten sichtbar. So erkennt man etwa, daß bei Selbstorganisationsphänomenen in physischen, chemischen und organischen Systemen katalytische und autokatalytische Prozesse sowie das Zusammenspiel bzw. die Interferenz verstärkender und dämpfender Wechselwirkungen zwischen Elementen, die mit unterschiedlicher Geschwindigkeit ablaufen, von zentraler Bedeutung sind. Solche Hinweise führen allerdings so lange nicht viel weiter, wie man nicht gegenstandsbezogen sagen kann, *was* bei welcher Intensität oder Häufigkeit *wodurch* in menschlicher Interaktion verstärkt oder gedämpft wird, d.h., es ergeben sich nur – aber immerhin! – ein paar sehr grobe Hinweise auf die Richtung, in der man suchen könnte.

Es gibt jedoch eine prinzipielle Grenze auch für die über Abstraktion und Respezifizierung vermittelte Übertragung naturwissenschaftlicher Theorien. Sie liegt dort, wo die zentralen Prämissen der physikalischen und chemischen Theorien auch im übertragenen Sinne nicht mehr gelten. Das ist ein-

8 So werden bei Teubner (1989) hierarchische Ordnungen durch Selbstreferentialität zirkulär verknüpft und lösen sich damit gewissermaßen wieder auf. Grundsätzlich nichts anderes geschieht allerdings, wenn in handlungstheoretischen Ansätzen darauf hingewiesen wird, daß das Handeln auf der Mikroebene, welches bestimmte Makroeffekte bedingt, seinerseits von systemischen Makroeigenschaften beeinflusst wird.

mal die Prämisse der räumlichen und zeitlichen Invarianz der Elemente.⁹ Während diese Prämisse – und ihre Problematik – Soziologen in der Regel bewußt ist, wird eine zweite Voraussetzung von Selbstorganisationsmodellen nur selten ausdrücklich erörtert, nämlich, daß es sich um Vielteilchensysteme handeln muß. Die einschlägigen mathematischen Modellierungen tragen dem allerdings faktisch Rechnung.

Es gibt nun in der sozialen Wirklichkeit in der Tat eine Vielzahl von Situationen, in denen diese beiden zentralen Voraussetzungen für das Auftreten von Diskontinuitäten und Selbstorganisationsprozessen im Sinne der hier behandelten naturwissenschaftlichen Modelle erfüllt sind. Wir finden sie bei Prozessen kollektiven Verhaltens in raumzeitlich begrenzten, aber großen Quasigruppen, deren Elemente – Individuen, Haushalte oder auch Organisationen – im Hinblick auf das interessierende Verhalten kulturell oder normativ reguliert sein mögen, und die sich in ihrem Verhalten auch gegenseitig beeinflussen, die aber nicht organisiert sind, d.h. ihr Verhalten nicht planvoll koordinieren. Beispiele lassen sich nicht nur im Bereich des typischen Massenverhaltens, sondern auch bei Prozessen der Meinungsbildung, der politischen Mobilisierung oder den Konjunkturzyklen von politischen Themen oder von Kleidermoden finden. Auch Prozesse spontaner räumlicher Strukturierung und zyklische Veränderungen bei der Berufswahl – dem akademischen Schweinezyklus, sozusagen – gehören in diese Kategorie, wie überhaupt alle sozialen Prozesse, die sich als Marktprozesse beschreiben lassen bzw. wo man es mit Situationen der Konkurrenz in großen Populationen zu tun hat. Es mag dann immer noch eine Vereinfachung sein, ist aber nicht unmöglich, das Verhalten der Einheiten durch relativ einfache Regeln zu beschreiben, die innerhalb der Untersuchungsperiode stabil bleiben.

Der Anwendungsbereich für Modelle spontaner Generierung von Strukturen und Strukturbrüchen ist also nicht unerheblich, und er mag durch die Herauslösung aus traditionellen Bindungen und die Erosion hierarchischer Beziehungen in modernen Gesellschaften sogar noch wachsen.¹⁰ Das wäre

9 »Naturwissenschaft beruht darauf, daß die untersuchten und erklärungsbedürftigen Phänomene beständig austauschbar, d.h. nicht einzigartig individualisiert und temporär einmalig sind« (Markl 1989: 133).

10 Vgl. hierzu das von Esser (1989) entwickelte, auf Becks Individualisierungsthese gestützte Argument. Allerdings darf, damit tatsächlich der Anwendungsbereich von Modellen kollektiven Verhaltens wächst, durch die Individualisierung nicht jenes Maß an Invarianz des Elementarverhaltens verlorengehen, das in Selbstorganisationsmodellen vorausgesetzt werden muß. Individualisierung heißt jedoch nicht notwendigerweise Idiosynkratisierung; schon Max Weber hat berücksichtigt, daß nicht nur Traditionen und Normen, sondern

gleichbedeutend mit der Zunahme marktähnlicher Prozesse und könnte deshalb auch die zur Zeit ja ebenfalls wachsende Attraktivität ökonomischer Modelle für die Soziologie rechtfertigen helfen. Indem sie das Augenmerk ausdrücklich auf – kollektive – Handlungsfolgen lenken, und damit auf die Spezifizierung der Interaktionsmechanismen, auf denen die Makroeffekte beruhen, können Selbstorganisationsmodelle (und Modelle nichtlinearer Prozesse des Ordnungsverlustes) sogar ein sehr erwünschtes Gegengewicht bilden gegen die Neigung handlungstheoretisch orientierter Sozialwissenschaftler, sich auf die Erklärung individueller Wahlakte zu konzentrieren.¹¹

Dennoch meine ich, und das ist meine dritte und letzte These, daß man mit theoretischen Modellen kollektiven Verhaltens zur Erklärung sozialer Makrophänomene die *zentrale* Problematik gesellschaftlicher Dynamik verfehlt. Ausschlaggebend ist dafür noch nicht einmal so sehr die Tatsache, daß die Voraussetzung der Invarianz elementaren Verhaltens im sozialen Bereich dort nicht mehr gilt, wo Lernprozesse stattfinden, durch die die bisher geltenden Verhaltensregeln verändert werden – und zwar in einer Weise verändert, die nicht selbst wieder in Form einer einfachen Regel zu fassen und insofern vorhersagbar – und modellierbar – ist. Gewiß, Menschen lernen aus den Folgen ihres kollektiven Verhaltens und reagieren das nächste Mal in derselben Situation anders, so daß anscheinend vorprogrammierte Aggregateneffekte ausbleiben; dabei kann schon die bloße Antizipation bestimmter Folgen genügen, um das kollektive Verhalten in andere Bahnen zu lenken. Wie schwer es uns fällt, derartige Antizipationen relevanter Quasigruppen und ihre verhaltensändernden Wirkungen vorherzusehen, haben wir gerade wieder im Zusammenhang mit den Ereignissen in der bisherigen DDR erfahren müssen. Wir sind hier wohl in einer noch viel schwierigeren Lage als die Wirtschaftswissenschaft, der Friedrich A. von Hayek unter dem schönen Titel »Pretence of Knowledge« vorgeworfen hat, in naivem Szientismus das Meßbare mit dem Wichtigem gleichzusetzen und dadurch zu manifest falschen Aussagen, z.B. über die Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Konjunktur, gekommen zu sein.¹²

auch die Kombination von Interessen und Opportunitäten soziales Handeln strukturieren und vorhersagbar machen.

- 11 Auch für Esser (1989) ist der nomologische Kern einer Soziologie, die dem Individualisierungsphänomen gerecht werden will, eine Handlungstheorie, die *individuelle Wahlakte* als erkennbaren Regeln folgend erklären kann.
- 12 Vgl. von Hayek (1989: 4): »In the explanation of the working of such structures we can ... not replace the information about the individual elements by statistical information, but require information about each element if from our theory we are to derive specific pre-

Mehr noch als die besondere menschliche Lernfähigkeit schränkt jedoch ein anderer Tatbestand die Relevanz von Selbstorganisationsmodellen für die Soziologie ein. Im Gegensatz zu den Systemen, mit denen die Naturwissenschaften sich befassen, gilt für Gesellschaften eben nicht nur Adam Smiths »invisible hand« (oder Hegels List der Vernunft), sondern *auch* Schillers »In Deiner Brust sind Deine Schicksalssterne«. Menschen sind fähig zur Organisation und zur kollektiven Zielsetzung. Die Existenz mächtiger korporativer Akteure ist eine Folge davon; sie intervenieren oder versuchen wenigstens zu intervenieren, wenn ihnen das antizipierte Ergebnis spontaner Strukturbildungsprozesse, von Fluktuationen, Teufelskreisen und Spiralen unerwünscht scheint. Spontane, naturwüchsige Prozesse kollektiven Verhaltens werden so permanent umgelenkt. Nur wenige Makroereignisse bzw. Makrostrukturen sind demzufolge wirklich reine Emergenzphänomene im Sinne naturwissenschaftlicher Paradigmen. Man kann das gut am Beispiel des Systems Wissenschaft zeigen. Krohn/Küppers (1989) haben die Produktion und Reproduktion dieses Systems als Selbstorganisationsprozeß analysiert, der aus dem Forschungshandeln in Forschergruppen resultiert. Dieser Ansatz ist tragfähig, solange es um Wissenschaft als kognitives System geht; er ist jedoch außerstande, die institutionelle Struktur eines konkreten Wissenschaftssystems und ihre Veränderung zu erklären. Vor allem sind auch die unbeabsichtigten und potentiell zerstörerischen Makroeffekte nicht vorzugsweise das Ergebnis von Prozessen, die dem naturwissenschaftlichen Paradigma spontaner Ordnungsbildung bzw. spontanen Ordnungsverlusts folgen oder damit zu begreifen sind. Sie können genausogut das Ergebnis zentraler Fehlsteuerung oder Interaktionseffekte vom Typ des »Gefangendilemmas« und anderer Situationen strategischer Interdependenz mit dem Charakter sozialer Fallen sein.¹³ Um diese Art von Interaktionseffekten zu erklären, helfen Selbstorganisationsmodelle schon deshalb nicht weiter, weil es sich nicht mehr um Vielteilchensysteme handelt.

Steuerungshandeln, strategische Interaktion und Prozesse kollektiven Verhaltens – man erkennt in dieser Trias die drei geläufigsten Ordnungsformen wieder, mit denen die Makrosoziologie operiert – verlangen nicht nur nach jeweils unterschiedlichen theoretischen Ansätzen zu ihrer Erklärung. Die entscheidende theoretische Herausforderung liegt meines Erachtens in

dictions ...«; »... this failure of the economist ... is closely connected with their propensity to imitate as closely as possible the procedures of the brilliantly successful physical sciences ...« (ebd.: 3).

13 Vgl. z.B. die »Politikverflechtungsfalle«, die Scharpf (1988) analysiert hat.

der Analyse der *Interferenz* zwischen Prozessen kollektiven Verhaltens einerseits und den darauf reagierenden Steuerungsversuchen und strategischen Interaktionen korporativer Akteure andererseits. Das so umrissene Interferenzproblem differenziert – und kompliziert – die Dynamik von Problemlösungsversuchen und der Erzeugung von Folgeproblemen, die bereits in Luhmanns früher Systemtheorie angelegt war. Gerade weil es die Kombination und Integration verschiedener theoretischer Ansätze verlangt, während die meisten Forscher wohl dazu neigen, sich jeweils im Rahmen *eines* wissenschaftlichen Paradigmas zu bewegen, hat die Soziologie zur Lösung des Interferenzproblems bislang recht wenig zu bieten; ja, selbst seine Identifikation sucht man in programmatischen Äußerungen von Soziologen meist vergebens. Andererseits gibt es gelegentlich empirische Arbeiten, in denen die Interferenz von Prozessen kollektiven Verhaltens, politischer Steuerung und dem Handeln von Organisationen praktisch untersucht wird. Exemplarisch ist hier Wolfgang Streecks Arbeit (1981) über gewerkschaftliche Organisationsprobleme in der sozialstaatlichen Demokratie, die der Autor selbst kennzeichnenderweise nicht explizit in den Rahmen derart grundsätzlicher methodologischer Überlegungen stellt.

Für Streeck sind Gewerkschaften wie alle Organisationen sowohl gewachsene, ungeplante, spontane Gebilde als auch zweckvoll konstruierte Rollenarrangements (Streeck 1981: 13); sie sind so zugleich *Wirkung* wie auch *Instrument* von Mobilisierungsprozessen. Die Gewerkschaftsentwicklung ergibt sich dementsprechend aus der Wechselwirkung zwischen Mobilisierungschancen und Mobilisierungsstrategien, also zwischen den kollektiven Verhaltensdispositionen der potentiellen Gewerkschaftsmitglieder und dem strategischen Handeln der Organisation. Die Mobilisierungschancen sieht Streeck im Gefolge sozialstrukturellen Wandels, aber auch in Reaktion auf die sich durch gesetzgeberische Initiativen ändernde Bedeutung der Gewerkschaften für ihre Mitglieder sinken.¹⁴ Auf diese exogene Veränderung ihrer Mobilisierungschancen reagieren die Gewerkschaften, sei es, daß sie bei der sozialstrukturellen Lage ihrer potentiellen Mitgliedschaft ansetzend deren Beitrittsmotive zu stärken suchen, sei es, daß sie ihre eigene Attraktivität für potentielle Mitglieder erhöhen. Hier schließt sich dann der Kreis: Politisches Handeln, Verbandshandeln und die sozialstrukturell bestimmten

14 So sinkt z.B. die Attraktivität der Gewerkschaften, wenn infolge tarifrechtlicher Regelungen Nichtmitgliedern die Früchte erfolgreicher Interessenvertretung nicht vorenthalten werden können; zugleich hat der staatliche Ausbau des Systems sozialer Sicherung die Bedeutung gewerkschaftlicher Unterstützungsleistungen ständig verringert (Streeck 1981: 67).

Verhaltensbereitschaften einer großen Quasigruppe sind im Zeitablauf, sich gegenseitig beeinflussend, aufs Innigste verflochten. Derartige Interferenzen waren übrigens, und sind noch immer, bei den rapiden und radikalen Umstrukturierungsprozessen in der bisherigen DDR besonders gut zu beobachten. Im Interesse soziologischer Theoriebildung käme es darauf an, nach etwaigen verallgemeinerungsfähigen *Interferenzmustern* zu suchen. An diesem Punkt können uns die behandelten naturwissenschaftlichen Modelle nicht mehr helfen – hier liegt die definitive Grenze für ein Lernen durch Theorietransfer.

Literatur

- Berger, Josef/Dana P. Eyre/Maurice Zelditch jr., 1989: Theoretical Structures and the Micro-Macro Problem. In: Josef Berger et al. (Hrsg.), *Sociological Theories in Progress*. Newbury Park: Sage, 11–32.
- Bühl, Walter L., 1990: *Sozialer Wandel im Ungleichgewicht. Zyklen, Fluktuationen, Katastrophen*. Stuttgart: Enke.
- Esser, Hartmut 1989: Verfällt die »soziologische Methode«? In: *Soziale Welt* 40, 57–75.
- Haken, Hermann, 1978: *Synergetics. An Introduction*. Berlin: Springer.
- Hayek, Friedrich A. von, 1955: *The Counter-Revolution of Science*. New York: Free Press.
- , 1989: The Pretence of Knowledge. In: *The American Economic Review* 79 (6), 3–7.
- Krohn, Wolfgang/Günter Küppers, 1989: *Die Selbstorganisation der Wissenschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Lindenberg, Siegwart, 1977: Individuelle Effekte, kollektive Phänomene und das Problem der Transformation. In: Kurt Eichner/Werner Habermehl (Hrsg.), *Probleme der Erklärung sozialen Verhaltens*. Meisenheim am Glan: Hain, 46–84.
- Luhmann, Niklas, 1984: *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Markl, Hubert 1989: Sind die Sozialwissenschaften Naturwissenschaft? In: Hubert Markl, *Wissenschaft zur Rede gestellt. Über die Verantwortung der Forschung*. München: Piper, 119–144.

- Mayntz, Renate, 1990: *The Influence of Natural Science Theories on Contemporary Social Science*. MPIFG Discussion Paper 90/7. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Menger, Carl, 1969: *Untersuchungen über die Methode der Sozialwissenschaften und der politischen Ökonomie insbesondere*. Carl Menger, Gesammelte Werke, Bd. 2. Hrsg. von F.A. von Hayek. Tübingen: Mohr.
- Queissner, Hans, 1987: *Kristalline Krisen: Mikroelektronik – Wege der Forschung, Kampf um Märkte*. München: Piper.
- Scharpf, Fritz W., 1985: Die Politikverflechtungsfälle. Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323–356.
- Schotter, Andrew, 1981: *The Economic Theory of Social Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Streeck, Wolfgang, 1981: *Gewerkschaftliche Organisationsprobleme in der sozial-staatlichen Demokratie*. Königstein/Ts.: Athenäum.
- Teubner, Gunther, 1989: *Recht als autopoietisches System*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Thom, René, 1972: *Stabilité structurelle et morphogénèse*. Reading, MA: Benjamin.

Historische Überraschungen und das Erklärungspotential der Sozialwissenschaft (1995)

Das Leben, so lautet ein beliebter Gemeinplatz, steckt voller Überraschungen. Überrascht sind wir immer, wenn etwas eintritt, was wir nicht erwartet oder gar für unmöglich gehalten haben. Je mehr wir die Regeln kennen, nach denen die Dinge geschehen, je größer unser Wissen über Verursachungszusammenhänge ist, umso weniger Überraschungen sollte es für uns geben. In korrekten Vorhersagen bewähren sich unsere theoretischen Annahmen. Die Brücke, die trägt, das Auto, das fährt, und die ballistische Rakete, die zielgenau einen Satelliten in die vorausberechnete Erdumlaufbahn bringt – sie alle sind praktische Bestätigungen theoretisch fundierter Vorhersagen. Korrekte Vorhersagen sind insofern der entscheidende Test für unser Wissen. Überrascht wird der, der nicht weiß, der – ausdrücklich oder stillschweigend – eine falsche Erwartung hegte.

Falsche Erwartungen und ihnen folgende Überraschungen gibt es natürlich in allen Wissenschaften. Die Medizin ist voll davon, und auch in der Physik gibt es sie immer wieder; die Entdeckung der Hochtemperatur-Supraleitung ist so ein Beispiel. Überraschungen, die theoretische Annahmen falsifizieren, sind ein Anlaß zum Lernen: Dies ist der Weg, auf dem die Wissensgewinnung, die Theorieentwicklung fortschreitet. Man kann jedoch Zweifel hegen, ob das auch für die Sozialwissenschaften gilt. Immer wieder werden Sozialwissenschaftler – nicht nur sie, aber eben *auch* sie – von historischen Ereignissen überrascht – von Trendwenden, von neuen sozialen Bewegungen und vom plötzlichen Zerfall scheinbar stabiler Institutionen und Regime. Der radikale Wandel des italienischen Parteiensystems in den letzten Jahren und die Wende in der DDR sind nur zwei von vielen Beispielen. Sozialwissenschaftler reagieren auf derartige historische Überraschungen leicht mit einer Mischung aus Selbstvorwurf und Apologetik – als hätten sie es tatsächlich besser wissen und vorhergesehen haben sollen.

Ich selber habe im Zusammenhang mit der deutschen Vereinigung eine solche Überraschungserfahrung gemacht. Eines meiner Arbeitsgebiete ist das System der organisierten Forschung, und so begann ich unmittelbar nach der Wende, die Transformation der Forschungseinrichtungen der DDR systematisch zu beobachten. Natürlich hatte ich in jeder Phase dieses Prozesses bestimmte Erwartungen, was geschehen würde: wie sich beispielsweise das Bundesministerium für Forschung und Technologie (BMFT) und die Max-Planck-Gesellschaft (MPG) verhalten würden und wie sich die föderale Kompetenzverteilung auf den forschungspolitischen Entscheidungsprozeß auswirken würde. Tatsächlich fiel ich von einer Überraschung in die nächste, denn die meisten meiner – durchaus theoretisch begründeten – Annahmen erwiesen sich als falsch. Das BMFT hat entgegen meiner Erwartung *nicht* versucht, die Situation zur Stärkung seiner Kompetenzen zu nutzen; und die Empfehlungen des Wissenschaftsrats sind *nicht* im Gerangel widerstrebender Interessen auf der Strecke geblieben, ihre Umsetzung war – was selbst bei Gesetzen selten ist – fast buchstabengetreu. Ich habe zwar am Ende sehr genau erklären können, warum dieser Transformationsprozeß so verlief, wie es geschah (vgl. Mayntz 1994), aber mir wurde auch klar, daß ich diesen Verlauf nicht hätte vorhersehen können. Bestimmte historische Ereignisse überraschen uns eben nicht, weil wir eine falsche Theorie hatten, sondern weil sie nicht vorherzusagen waren.

Dies zu behaupten widerspricht der verbreiteten Meinung, die sozialwissenschaftliche Unfähigkeit zur Prognose sei lediglich ein Zeichen für die Unreife, den geringen Entwicklungsstand dieser Disziplin. Nach Auffassung der analytischen Wissenschaftstheorie verfügt jede reife Wissenschaft über einen festen Bestand praktisch bewährter Gesetzaussagen, die es erlauben, nach dem bekannten Schema »Immer wenn A, dann B« das Auftreten von B im Einzelfall durch das Vorliegen von A kausal retrospektiv zu erklären oder aber, was logisch aufs gleiche hinausläuft, vorherzusagen. Eine notorisch geringe Fähigkeit zur Prognose wäre dann ein Zeichen, daß eine Wissenschaft dieses Stadium *noch* nicht erreicht, die allgemeinen Gesetzmäßigkeiten ihres Gegenstandsbereichs *noch* nicht gefunden hat. Und wenn wir Stephan Fuchs (1992) glauben, dann fällt es einer intern so stark fragmentierten Profession wie den Sozialwissenschaften, in denen fast Feyerabends »anything goes« gilt, ganz besonders schwer, die notwendige Konzentration aller Forschungsbemühungen auf wenige Leitfragen und einen kumulativen Wissensgewinn zu erreichen.

Konfrontiert mit dem Vorwurf der Unreife ihrer Disziplin verweisen Sozialwissenschaftler gern entschuldigend auf einige Besonderheiten, die ihnen

den kumulativen Gewinn sicheren Wissens erschweren – ohne daß sie deshalb das Ideal einer einheitlichen wissenschaftlichen Methode in Frage stellen. Beliebt sind in diesem Zusammenhang der Hinweis auf die große Bedeutung mentaler Faktoren in der Welt des Sozialen und der Hinweis auf die Tatsache, daß der Sozialwissenschaftler Teil seines eigenen Untersuchungsgegenstands ist und deshalb schwer die für eine objektivierende Betrachtung erforderliche Distanz zu ihm gewinnt (Zusammenfallen von Subjekt und Objekt). Ohne abstreiten zu wollen, daß diese Besonderheiten die sozialwissenschaftliche Forschung erschweren, möchte ich eine radikalere These entwickeln und behaupten, daß die geringe Prognosefähigkeit der Sozialwissenschaften nicht an ihrer Unreife liegt, sondern prinzipieller Natur ist. Das heißt, daß bestimmte objektive Eigenschaften der sozialen Wirklichkeit, die ich unter den Stichworten Multikausalität, Nichtlinearität und Interferenz diskutieren werde, die Prognostizierbarkeit sozialer Ereignisse grundsätzlich einschränken – *ohne* uns jedoch deshalb zur theoriefernen Beschreibung zu verdammen. Damit stelle ich zugleich das Postulat einer einheitlichen wissenschaftlichen Methode und die damit verbundene Auffassung infrage, daß Vorhersagefähigkeit für alle Wissenschaften ungeachtet ihres Gegenstands das Kriterium von Reife ist. Historische Überraschungen, wie die Wende in der DDR selbst für die aktiv daran Beteiligten eine war, bedeuten nicht, daß wir eine falsche Theorie hatten, sondern daß es sich um ein Ereignis handelte, das überhaupt keiner allgemeinen Gesetzmäßigkeit der Art »Wenn A, dann B« folgte. Es ist die Eigenart des Gegenstandes, die das Erklärungspotential der Sozialwissenschaften einschränkt. Lassen Sie mich zu begründen versuchen, wieso das so ist.

Ich beginne mit dem Tatbestand der Multikausalität. Multikausalität heißt, daß jeder von einer ganzen Reihe von Faktoren eine bestimmte Wirkung erzeugt, wobei die einzelnen Wirkungsquanten sich auch addieren können. Es kann auch sein, daß *eine* Ursache tatsächlich notwendig ist, ihre Wirkung aber nur im Beisein zusätzlicher Umstände eintritt. Diese verschiedenen Formen von Multikausalität sind in der Welt des Sozialen verbreitet. Daß komplexe gesellschaftliche Makrophänomene mehr als eine Ursache haben, wird dabei nicht weiter überraschen; Multikausalität gilt aber, sieht man genauer hin, auch für jeden Akt sozialen Verhaltens. Natürlich gibt es Multikausalität nicht nur im sozialen Bereich, aber dort ist sie besonders ausgeprägt. Im Körper können manche Wirkungen nur durch ein bestimmtes Gen, ein bestimmtes Hormon oder einen bestimmten Antikörper erzeugt werden. Im Bereich sozialen Verhaltens haben wir es dagegen praktisch niemals mit deterministischen Zusammenhängen der Art »Immer wenn – und *nur* wenn – A, dann

B« zu tun, also mit Ursachen, die zugleich notwendig und ausreichend sind. Das hängt wesentlich mit der Offenheit menschlichen Handelns für vielfältige und variable äußere Einflüsse zusammen, die aus der geringen Instinktprägung des Menschen und dem großen Gewicht mentaler Faktoren herührt. Menschen sind offene Systeme – ein Tatbestand, auf den Arnold Gehlen seine ganze Anthropologie stützte und der Niklas Luhmann zur Begründung seiner These dient, daß Komplexitätsreduktion die zentrale Funktion sozialer Phänomene ist. Angesichts dieser Offenheit ist das kausale Gewicht von Merkmalen, die »in der Natur der Elemente« liegen, im Vergleich zur Bedeutung von Merkmalen des jeweiligen Kontextes im Bereich des Sozialen – ganz anders als etwa in weiten Teilen der Physik – nicht besonders groß. Hier liegt, wie manche Wissenschaftsforscher betonen (vgl. z.B. Secord 1986), ein folgenschwerer Unterschied zwischen verschiedenen wissenschaftlichen Disziplinen, von dem es abhängt, wieviel sich in dem betreffenden Wirklichkeitsbereich durch Bezug auf allgemeine Gesetzmäßigkeiten erklären läßt.

Nun gibt es durchaus allgemeine sozialwissenschaftliche Aussagen, die der Form nach dem Verallgemeinerungstyp »Wenn (bzw. je mehr) A, dann (umso mehr) B«, der Standardform von Gesetzesaussagen entsprechen. Die Wahlforschung, aber auch die demographische Forschung könnten viele konkrete Beispiele für solche Aussagen liefern, bei denen es um Faktoren geht, die ein bestimmtes Verhalten zur Folge haben – etwa die Entscheidung für eine bestimmte Partei oder das Eingehen einer Ehe. Die Sache hat nur den Haken, daß aufgrund der faktischen Multikausalität jeder *einzelne* Faktor nur wenig, d.h. nur einen kleinen Teil der beobachteten Varianz z.B. im Wahlverhalten erklärt. So wissen wir, daß Frauen eher als Männer, Ältere eher als Jüngere, Beamte eher als Arbeiter CDU wählen – aber jedes Merkmal hat für sich genommen nur ein geringes Gewicht. Deshalb haben die betreffenden Verallgemeinerungen auch einen stochastischen Charakter, d.h. es sind Aussagen der Art: »Wenn A, dann mit einer Wahrscheinlichkeit von x Prozent B«, wobei diese Wahrscheinlichkeit meist recht niedrig ist.

Derartige Verallgemeinerungen eignen sich natürlich nicht zur Vorhersage im Einzelfall, selbst dann nicht, wenn man mehrere Faktoren kombiniert; auch ältere Frauen aus der Mittelklasse wählen eben nicht zu 100% CDU. Sozialwissenschaftler wollen aber auch gar nicht vorhersagen, wie Frau Schmitz oder Herr Schulze wählen werden. Sie wollen vielmehr mit Hilfe derartiger Variablenzusammenhänge z.B. vorhersagen, wie sich bei bestimmten Veränderungen in der Zusammensetzung der Wahlbevölkerung nach Alter, Geschlecht und Beruf die Gewichte der Parteien verschieben müßten.

Hier gibt es jedoch einen zweiten Haken, das Problem mit der »Ceteris-paribus«-Klausel. Die Ceteris-paribus-Klausel besagt, daß für einen empirisch ermittelten Zusammenhang zwischen einem Faktor A und einer Wirkung B nur »unter im übrigen gleichen Umständen« allgemeine Gültigkeit beansprucht werden kann. In den Naturwissenschaften weiß man oft, welche Bedingungen man konstant halten muß, damit ein bestimmter Zusammenhang gilt; beim Zusammenhang zwischen Temperatur und dem Aggregatzustand von Wasser ist das z.B. der atmosphärische Druck. Für den Sozialwissenschaftler ist die Ceteris-paribus-Klausel dagegen meist eine mit vielen Unbekannten gefüllte Black Box. Multikausalität hat nämlich nicht nur zur Folge, daß Verallgemeinerungen, die nur wenige oder gar nur einen Faktor berücksichtigen, nicht deterministisch sondern nur stochastisch sein können; selbst *diese* Zusammenhänge gelten nur solange, wie die Umstände, unter denen sie festgestellt wurden, unverändert bleiben – und die Zahl dieser Umstände ist bei ausgeprägter Multikausalität sehr groß.

Wenn aber die Ceteris-paribus-Klausel eine Black Box ist, dann verleitet das dazu, sie bzw. ihren Inhalt ganz auszublenden und damit auch die zeitlich und kulturräumlich beschränkte Gültigkeit eines Zusammenhangs zu vergessen. Das führt dann zu eigentlich vermeidbaren Überraschungen. Zwei einschlägige Beispiele hat kürzlich der bekannte Soziologe Peter L. Berger (1994) analysiert: das Aufkommen der Studentenbewegung und die Wiederbelebung religiösen Glaubens bis hin zum Fundamentalismus. Das Aufkommen der Studentenbewegung in den 60er Jahren und das Entstehen einer aggressiven außerparlamentarischen Opposition überraschte uns, weil wir immer noch Helmut Schelskys Diagnose der »skeptischen Generation« für gültig hielten. Die »skeptische Generation« waren die Studenten der 50er Jahre (Schelsky 1957). Der Fehler lag also in der linearen Extrapolation einer für einen bestimmten Zeitpunkt durchaus zutreffenden Feststellung.

Die neue Religiosität und die Ausbreitung des religiösen Fundamentalismus überraschte, weil sie der in den 50er und 60er Jahren verbreiteten Säkularisierungstheorie widersprach. Diese Theorie war aber am Beispiel gebildeter Schichten in modernen Gesellschaften entwickelt worden. Hier lag der Fehler in der unzulässigen Verallgemeinerung auf andere sozio-kulturelle Räume. In beiden Fällen hat man also die Einschränkungen des »ceteris paribus« nicht ernstgenommen – aber man hat auch gar nicht genau gewußt, von welchen Randbedingungen ihre Gültigkeit abhing.

Wir haben es in der sozialen Wirklichkeit aber nicht nur mit einer ausufernden Multikausalität und einer dementsprechend großen und inhaltlich meist unbestimmten Ceteris-paribus-Klausel bei Verallgemeinerungen zu

tun, sondern auch mit Nichtlinearität. Typische Erscheinungsformen nichtlinearer Dynamik sind abrupte Trendwenden, plötzliche Zusammenbrüche oder Eskalationen, kurz: Diskontinuitäten oder Phasensprünge (Mayntz 1988 bzw. Kapitel 5 in diesem Band); auch Prozesse spontaner Musterbildung (Selbstorganisation) und das deterministische Chaos gehören dazu. Entdeckung und Erforschung nichtlinearer Prozesse haben seit einiger Zeit das naturwissenschaftliche Denken revolutioniert und zur endgültigen Abkehr vom Weltbild der Newtonschen Mechanik geführt. Dieses Weltbild hat noch nie besonders gut auf die soziale Wirklichkeit gepaßt, weshalb in früherer Zeit auch eher biologische als physikalische Theorien Sozialwissenschaftler zur Analogiebildung, zum Theorietransfer angeregt haben. Obwohl der *Begriff* der Nichtlinearität in den Sozialwissenschaften früher keine besondere Rolle gespielt hat, wurde der *Tatbestand* schon immer als Charakteristikum des Sozialen angesehen. Ökonomen haben Konjunkturzyklen, Firmenzusammenbrüche und die Lohn-Preis-Spirale untersucht, Politikwissenschaftler haben sich mit Revolutionen, Aufständen und verschiedenen Formen des abrupten Regimewechsels beschäftigt und Soziologen haben den auf lange Phasen der Stabilität folgenden plötzlichen Institutionenwandel und das Aufkommen und die Entwicklung sozialer Bewegungen studiert. Bei allen diesen Phänomenen handelt es sich nicht einfach um statische Variablenzusammenhänge, sondern um *Prozesse*, die zu bestimmten Ergebnissen führen. Diese Prozesse sind zum einen durch Rekursivität, d.h. Elemente positiver Rückkoppelung oder Selbstverstärkung, und zum anderen durch die Existenz von Schwellenwerten gekennzeichnet, deren Überschreiten den Phasensprung auslöst. *Ob* aber in einer zunächst stabilen sozialen Situation eine selbstverstärkende Abweichung auftritt und ein kritischer Schwellenwert überschritten wird, hängt wieder von zahlreichen Umständen und oft nur ganz minimalen Unterschieden in den Ausgangsbedingungen oder in Intensität und Zeitpunkt einer späteren Einwirkung ab.

Das läßt sich gut an nichtlinearen Mobilisierungsprozessen wie der Studentenbewegung der 60er Jahre, der Protestbewegung in der DDR oder dem Umschlagen einer friedlichen Demonstration in Gewalttätigkeit illustrieren. In allen drei Fällen wird das Verhalten des einzelnen Beteiligten von dem von ihnen beobachteten Verhalten der anderen beeinflusst; dies ist die Basis für eine mögliche Selbstverstärkung. Die nächste Voraussetzung ist ein bestimmtes Verteilungsprofil von Verhaltensneigungen. Wenn unter 1.000 Teilnehmern einer zunächst friedlichen Demonstration 50 derart gewaltbereit sind, daß sie bei der geringsten Provokation losschlagen, alle übrigen aber erst mitmachen würden, wenn sie mindestens 100 Teilnehmer schon Steine

werfen und Schaufenster einschlagen sehen, dann wird am Ende nicht viel passieren. Wenn dagegen zwar nur 20 Teilnehmer extrem gewaltbereit sind, das Beispiel dieser 20 jedoch weiteren 30 genügt, um ihrerseits mitzumachen, worauf weitere 100 sich anschließen, denen 50 Steinewerfer als Stimulus reichen, und so fort, dann entsteht eine Kettenreaktion, und die friedliche Demonstration schlägt in kürzester Frist in massive Gewalttätigkeit um. Handlungsbereitschaften sind nun aber keine Konstante; sie können durch das Eintreten eines symbolträchtigen Ereignisses (bei der Studentenbewegung zum Beispiel den Tod des Studenten Ohnesorg), durch die Überzeugungskraft eines spontan auftretenden informellen Führers und durch Art und Intensität äußerer Einwirkungen verändert werden. Wie oft etwa wird gesagt, daß eine Demonstration nur durch das Verhalten der Polizei eskalierte, wie oft wurde überlegt, wie die Protestbewegung in der DDR weitergegangen wäre, wenn schon zu einem frühen Zeitpunkt mit Waffengewalt gegen die Montagsdemonstrationen eingegriffen worden wäre. Da aber bereits sehr kleine Verschiebungen im Verteilungsprofil aktueller Handlungsbereitschaften darüber entscheiden können, ob ein Prozeß die Schwelle zur Eskalation überschreitet oder nicht, sind derartige Phasensprünge hochgradig kontingent, d.h. der Prozeß kann je nach den konkreten Umständen entweder so oder ganz anders ablaufen und zu entsprechend verschiedenen Ergebnissen führen. Nichtlineare Prozesse, ja sogar das Auftreten chaotischer Fluktuationen folgen zwar einer abstrakt formulierbaren Logik, aber im konkreten Fall hängen sie von zu vielen Umständen ab, um vorhersehbar zu sein. Weil Ökonomen diese Grenze ihrer Erklärungskraft oft negieren, hat Friedrich A. von Hayek ihnen in einem schönen Aufsatz unter dem Titel »Presence of Knowledge« intellektuelle Anmaßung vorgeworfen (von Hayek 1989). So hätten wir auch die Wende in der DDR, obwohl uns die daran ursächlich mitwirkenden Mechanismen grundsätzlich bekannt sind, *praktisch* nicht vorhersagen können, weil wir erst hinterher wissen konnten, ob die erforderlichen Ausgangsbedingungen unter anderem in den Einstellungen und Handlungsbereitschaften der Bevölkerung vorlagen und ob externe Interventionen, die den Prozeßverlauf hätten verändern müssen, eintreten oder ausbleiben würden.

Wichtiger noch als der nichtlineare Charakter vieler sozialer Prozesse ist für die Unbestimmtheit und Unvorhersehbarkeit insbesondere von gesellschaftlichen Makrophänomenen drittens die Tatsache einer ausgeprägten Interferenz, d.h. der ungeplanten und von den handelnden Menschen nicht einkalkulierten Wechselwirkungen verschiedener Teilprozesse. Da wir praktisch nicht umhin können, sowohl in unserem Alltagsleben wie auch in der

wissenschaftlichen Betrachtung unsere Aufmerksamkeit in der Regel auf einen begrenzten Ausschnitt der Wirklichkeit zu konzentrieren, vernachlässigen wir zwangsläufig alles, was zur gleichen Zeit *auch noch geschieht*. Prozesse, die gleichzeitig auf verschiedenen Systemebenen bzw. in verschiedenen gesellschaftlichen Teilbereichen ablaufen, können sich gegenseitig verstärken oder auch blockieren bzw. in ihrer Richtung verändern. Die gleichzeitig ablaufenden, verschiedenen Prozesse sind eigenständige Handlungsketten, die in getrennten Handlungssystemen ablaufen, können aber wechselseitig füreinander wichtige Randbedingungen verändern, d.h. sie sind parametrisch miteinander verknüpft. Das gilt für die Einflüsse ökonomischer Prozesse auf das Gesundheitswesen ebenso wie für das Zusammenspiel von Prozessen auf verschiedenen Systemebenen – dem massenhaften individuellen Verhalten, der strategischen Interaktion von Organisationen und der politischen Steuerung. Derartige Interferenzen haben bei den schließlich zur Wende in der DDR führenden Ereignissen und in der nachfolgenden Phase der deutschen Vereinigung eine große Rolle gespielt. Es sind im übrigen nicht nur verschiedene soziale Prozesse, die miteinander interferieren; auch physische Umweltereignisse und nicht zuletzt idiosynkratische psychische Faktoren können das soziale Geschehen tiefgreifend beeinflussen – man denke nur an die Bedeutung persönlicher Eigenheiten oder biographischer »Zufälle« für historische Prozesse. Hätte es, um ein extremes und extrem spekulatives Beispiel zu nehmen, den Nationalsozialismus oder eine ihm entsprechende Bewegung gegeben, wenn es Adolf Hitler nicht gegeben hätte? Die historischen Umstände eröffnen *Gelegenheiten*, aber es kommt am Ende immer darauf an, ob es Menschen gibt, die sie nutzen.

Die Interferenz verschiedener sozialer Prozesse folgt in vielen Fällen keiner Regel; das gilt erst recht für die Interferenz sozialer mit nicht-sozialen Prozessen. In dem berühmten Alltagsbeispiel des Mannes, der von einem herabfallenden Dachziegel erschlagen wird, gibt es sowohl gute Gründe, warum der Ziegel zu einer bestimmten Zeit vom Dach fällt, und es gibt gute Gründe, warum der Mann zu besagtem Zeitpunkt die Straße darunter passiert, aber das Zusammentreffen von beidem ist zufällig – ein rein koinzidentielles Zusammenwirken, für das der französische Soziologe Boudon (1984: 168, 183) die Bezeichnung Cournot-Effekt eingeführt hat. Koinzidentielle Effekte aber sind nicht vorhersagbar. Das eben Gesagte wird sehr gut auch durch Katastrophen in großtechnischen Systemen illustriert, die typischerweise durch das nicht antizipierte Zusammentreffen von verschiedenen äußeren Ereignissen und technischen wie menschlichen Fehlern herbeigeführt werden – Vorgänge, die sich getrennt voneinander ablaufenden Kau-

salketten verdanken und nur zufällig so zusammentreffen, daß sie miteinander interagieren (vgl. etwa Perrow 1984).

Koinzidentielle Effekte treten umso eher auf, je differenzierter und kausal verflochtener ein System ist. Genau diese Merkmale kennzeichnen unsere modernen Gesellschaften – ein Tatbestand, der jüngst in der philosophischen Diskussion um das von Jonas propagierte »Prinzip Verantwortung« eine große Rolle gespielt hat (vgl. Weyma Lübbe 1994; Hermann Lübbe 1994). In unserer immer komplexer gewordenen Gesellschaft erzeugt nämlich unser Tun und unser Unterlassen permanent unerwartete und neuartige Wirkungen, die die Gültigkeit bisheriger Erfahrungsregeln in Frage stellen und bei denen es sich gerade deshalb fragt, ob man sie denen, die sie erzeugen, im Sinne moralischer Verantwortung zurechnen kann. Je dynamischer, turbulenter und verflochtener das Ganze wird, umso weniger können wir vorhersehen und in Regeln ausdrücken. Und so kommt dann auch Hermann Lübbe zu dem Ergebnis:

In Wahrheit sind Vorgänge zivilisatorischer Evolution ... Resultanten kontingenter Interferenz kausaler Prozesse, sie folgen daher gesamthaft keiner bekannten Gesetzmäßigkeit, sind vielmehr singular, nicht prognostizierbar ... irreversibel und unbeschadet erkennbarer Gerichtetheit ... nicht zielgerichtet.

(Hermann Lübbe 1994: 300)

Wenn historische Prozesse durch Multikausalität, Nichtlinearität und Interferenz geprägt sind, dann sind ihre Ergebnisse pfadabhängig, d.h. sie fallen unterschiedlich aus, je nachdem welchen Fortgang der Prozeß an bestimmten Verzweigungspunkten nimmt, an denen alternative Wege offenstehen, ein bestimmter Schritt mithin möglich, aber nicht zwangsläufig ist. Die Realisierung einer bestimmten Alternative an solchen Verzweigungspunkten bestimmt dann, was sich im nächsten Schritt für Entwicklungsmöglichkeiten öffnen. Verzweigungspunkte in historischen Prozessen sind jene Punkte, an denen koinzidentielle Einflüsse wirksam werden bzw. an denen es an dem berühmten seidenen Faden hängt, ob jene minimale Veränderung in der Faktorenkonstellation stattfindet, die dafür ausschlaggebend ist, ob ein nichtlinearer Prozeß die kritische Schwelle überschreitet oder nicht. Die Verzweigungspunkte können auch Situationen sein, die eine Wahl zwischen alternativen Handlungen zulassen bzw. ein »window of opportunity« bieten, das genutzt werden oder ungenutzt bleiben kann. Handeln in »offenen« Situationen erscheint uns nicht-determiniert – und kann im Rahmen einer soziologischen Theorie auch nicht anders behandelt werden. So kommt es, daß am Ende verschiedene Prozeßergebnisse gleichermaßen plausibel auf ein und die-

selbe Ausgangssituation zurückgeführt werden können. Oder in den Worten von William James:

There is at all times enough past for all the different futures in sight, and more besides, to find their reasons in it, and whichever future comes will slide out of that past as easily as the train slides by the switch.

(zitiert von Pickering 1993: 559)

Heißt das, daß wir als Sozialwissenschaftler eigentlich gezwungen sind, zu Historikern zu werden und uns auf theoriefernes Nachzeichnen abgeschlossener Vorgänge, auf »bloße Geschichtsschreibung« zu beschränken? Die Antwort ist, trotz allem, Nein. Die Unbestimmtheit des Ergebnisses pfadabhängiger Prozesse heißt nicht, daß ihr Verlauf völlig beliebig wäre. Auch pfadabhängige Prozesse sind allemal kausal bestimmt und lassen sich kausal erklären. Hinter der beliebten Gleichsetzung von »historisch« mit »beschreibend« und »generalisierend« mit »erklärend« steckt als Prämisse die fragwürdige Gleichsetzung von Kausalität mit Gesetzlichkeit, die von dem kürzlich verstorbenen Göttinger Wissenschaftshistoriker Lorenz Krüger (1994) kritisierte Regularitätstheorie der Kausalität. Zwar ist unsere *Prognosefähigkeit* durch die geschilderten Eigentümlichkeiten unseres Gegenstandes radikal und objektiv beschränkt, aber wir können doch einzelne verallgemeinerungsfähige Kausalzusammenhänge, prozessuale Mechanismen oder Konstellationen identifizieren, die am Zustandekommen eines bestimmten historischen Ereignisses beteiligt waren.

Die Wende in der DDR eignet sich ebenso wie der anschließende Vereinigungs- bzw. Transformationsprozeß vorzüglich dazu, *beides* zu illustrieren: Die Kontingenz (und daher beschränkte Vorhersehbarkeit) historischer Prozesse *und* das Wirken verallgemeinerbarer Mechanismen und Bedingungsbeziehungen. Die Proteste in der DDR zum Beispiel entwickelten sich nach bekannten Regeln kollektiven Verhaltens; nur konnte, weil dabei latente, keinem äußeren Beobachter sichtbare Verhaltensbereitschaften sowie das Eintreten oder Ausbleiben blutiger Repression eine zentrale Rolle spielen, niemand ihren Verlauf vorhersagen. Kontingent und vermutlich stark an eine bestimmte Person gebunden war die destabilisierende Wirkung, die das Auftreten Gorbatschovs anlässlich der Jubiläumsfeiern in der DDR hatte. Aufgrund allgemeiner ökonomischer Zusammenhänge erklärbar war dagegen die Wirkung der Wirtschafts- und Währungsunion auf die dortige Industrie. Auch meine eigene Untersuchung der Transformation der außeruniversitären Forschung der DDR (Mayntz 1994) bietet einschlägige Beispiele; auf zwei davon will ich abschließend kurz eingehen.

Als mit dem Einigungsvertrag die Auflösung und Umstrukturierung der Akademieforschung der DDR beschlossen und diese Aufgabe dem Wissenschaftsrat übertragen worden war, hätte es aufgrund der stark divergierenden Interessen von Bund, Ländern und verschiedenen Forschungsorganisationen, die allesamt im Wissenschaftsrat vertreten waren, sehr leicht geschehen können, daß anstelle von sachlich begründeten und auf die Erhaltung wertvollen Forschungspotentials zielenden Entscheidungen lauter faule Kompromisse ausgehandelt worden wären. Daß dies nicht geschah, ist unter anderem die Folge eines Mechanismus, den man als strukturelle Segregation von sachlicher Problemlösung und der Lösung von Verteilungskonflikten bezeichnen kann. Der Planungsprozeß im Wissenschaftsrat wurde nämlich zweistufig organisiert: Zunächst entwickelten wissenschaftliche Expertengruppen Vorschläge für die Neustrukturierung der verschiedenen Forschungsbereiche, dann diskutierten die Vertreter der von den Empfehlungen betroffenen Trägerorganisationen und Finanziere im Plenum darüber – und nahmen überwiegend nur noch pragmatisch motivierte Veränderungen vor. Derselbe Mechanismus der Segregation wird auch bei manchen Entscheidungsprozessen in Brüssel (vgl. Eichener 1993) und bei erfolgreichen Projekten der Verbundforschung (vgl. Lütz 1993) wirksam. Es war aber keineswegs zwangsläufig, daß der Evaluationsprozeß im Wissenschaftsrat auf diese Weise organisiert wurde. Man bemühte sich vielmehr absichtlich, die Expertengruppen so zusammenzustellen, daß in ihnen der persönlich desinteressierte Sachverständige dominierte, d.h. daß dieser Mechanismus greifen konnte, beruhte auf durchaus kontingenten Umständen.

Besonders überraschend mußte nach den gängigen Erfahrungen mit der Verwässerung von Plänen und Gesetzen im Prozeß ihrer Umsetzung die Tatsache sein, daß die Empfehlungen des Wissenschaftsrats – bloße Empfehlungen, wohlgermerkt – tatsächlich mit minimalen Abstrichen am Ende befolgt und in die Tat umgesetzt wurden, und das, obwohl es in unserem föderal strukturierten Wissenschaftssystem überhaupt keine durchgehende Vollzugsverwaltung gibt, der man die Umsetzung übertragen konnte. Der Umsetzungserfolg wurde u.a. möglich (*möglich!*), weil sich mehrere der beteiligten korporativen Akteure ausgesprochen untypisch verhielten, was wiederum wenigstens teilweise mit der Persönlichkeit ihrer Leiter zusammenhing. Untypisch verhielt sich zum einen der Wissenschaftsrat, der sich normalerweise nicht, diesmal aber doch aktiv für die Umsetzung seiner Empfehlungen einsetzte. Untypisch verhielt sich auch die eigentlich als rein administrative Abwicklungsinstanz gegründete KAI-AdW (Koordinierungs- und Abwicklungsstelle für die Institute der ehemaligen DDR), die von ihrem

Leiter zum aktiven Promotor des Neuaufbaus von Instituten umfunktioniert wurde. Der zweite wichtige Faktor war die Schaffung einer Arena für die umsetzungsorientierte Koordination aller Beteiligten, die gewissermaßen als Ersatz für die fehlende Vollzugsverwaltung fungierte. Diese sogenannte Umsetzungsdelegation war eine Idee des Vorsitzenden des Wissenschaftsrats, die er nicht hätte haben müssen und die auch keine Unterstützung finden mußte. Unter ganz bestimmten, aber wohl selten zusammentreffenden Umständen ist es also möglich, strukturell angelegten Fragmentierungstendenzen und Umsetzungswiderständen durch aktiv betriebene Koordination entgegenzuwirken.

Diese Beispiele illustrieren noch einmal sowohl die Kontingenz komplexer sozialer Prozesse, die unter etwas veränderten Bedingungen durchaus anders hätten verlaufen können, wie auch, daß ihr tatsächlicher Verlauf sich wenigstens zum Teil nicht durch Zufälle (wie eine aktive Persönlichkeit in einer Schlüsselposition), sondern durch generalisierungsfähige soziale Mechanismen erklären läßt. Diese Mechanismen lassen sich zu komplexen Theorien – einer Theorie politischer Steuerung, einer Theorie des Institutionenwandels, einer Theorie sektoraler Transformationsprozesse – zusammenfügen, die uns sowohl erlauben, historische Vorgänge nachträglich kausal zu interpretieren und so zu verstehen, wie auch, den Raum des künftig Möglichen abzustecken: nicht zu sagen, was geschehen wird, aber doch, was unter diesen und jenen Umständen geschehen könnte. Mehr, denke ich, kann und sollte man von den Sozialwissenschaften nicht verlangen, und es sollte genügen, menschliches Handeln zu instruieren.

Literatur

- Berger, Peter L., 1994: Does Sociology Still Make Sense? In: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* 20, 3–12.
- Boudon, Raymond, 1984: *La place du désordre. Critique des théories du changement social*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Eichener, Volker, 1993: Entscheidungsprozesse bei der Harmonisierung der Technik in der Europäischen Gemeinschaft. Soziales Dumping oder innovativer Arbeitsschutz. In: Werner Süß/Gerhard Becher (Hrsg.), *Politik und Technologieentwicklung in Europa*. Berlin: Duncker & Humblot, 207–235.

- Fuchs, Stephan, 1992: *The Professional Quest for Truth. A Social Theory of Science and Knowledge*. Albany: State University of New York Press.
- Hayek, Friedrich A. von, 1989: Pretence of Knowledge. In: *The American Economic Review* 79 (6), 3–7.
- Krüger, Lorenz, 1994: Über die Relativität und die objektive Realität des Kausalbegriffs. In: Weyma Lübbe (Hrsg.): *Kausalität und Zurechnung*. Berlin: de Gruyter, 147–163.
- Lübbe, Hermann, 1994: Moralismus oder fingierte Handlungssubjektivität in komplexen historischen Prozessen. In: Weyma Lübbe (Hrsg.), *Kausalität und Zurechnung*. Berlin: de Gruyter, 289–301.
- Lübbe, Weyma, 1994: Handeln und Verursachen: Grenzen der Zurechnungsexpansion. In: Weyma Lübbe (Hrsg.), *Kausalität und Zurechnung*. Berlin: de Gruyter, 223–242.
- Lütz, Susanne, 1993: *Die Steuerung industrieller Forschungskooperation. Funktionsweise und Erfolgsbedingungen des staatlichen Förderinstrumentes Verbundforschung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Mayntz, Renate, 1988: Soziale Diskontinuitäten. Erscheinungsformen und Ursachen. In: Klaus Hierholtzer/Heinz-Günter Wittmann (Hrsg.), *Phasensprünge und Stetigkeit in der natürlichen und kulturellen Welt*. Stuttgart: Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft, 15–38.
- , 1994: *Deutsche Forschung im Einigungsprozeß. Die Transformation der Akademie der Wissenschaften der DDR 1989 bis 1992*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Perrow, Charles, 1984: *Normal Accidents*. New York: Basic Books.
- Pickering, Andrew, 1993: The Mangle of Practice. Agency and Emergence in the Sociology of Science. In: *American Journal of Sociology* 99, 559–589.
- Schelsky, Helmut, 1957: *Die skeptische Generation. Eine Soziologie der deutschen Jugend*. Düsseldorf: Diederichs.
- Secord, Paul F., 1982: Explanation in the Social Sciences and in Life Situations. In: Donald W. Fiske/Richard A. Shweder (Hrsg.), *Metatheory in Social Sciences. Pluralisms and Subjectivities*. Chicago: University of Chicago Press, 197–221.

Quellennachweise

1

Die gesellschaftliche Dynamik als theoretische Herausforderung (1985)

In: Burkart Lutz (Hrsg.), *Soziologie und gesellschaftliche Entwicklung. Verhandlungen des zweiundzwanzigsten Deutschen Soziologentages in Dortmund 1984*. Frankfurt a.M.: Campus, 27–44.

2

Funktionelle Teilsysteme in der Theorie sozialer Differenzierung (1988)

In: Renate Mayntz et al., *Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme*. Frankfurt a.M.: Campus, 11–44.

3

Große technische Systeme und ihre gesellschaftstheoretische Bedeutung (1993)

In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 45, 97–108.

4

Eigendynamische soziale Prozesse. Anmerkungen zu einem analytischen Paradigma (1987, mit Birgitta Nedelmann)

In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 39, 648–668.

5

Soziale Diskontinuitäten: Erscheinungsformen und Ursachen (1988)

In: Klaus Hierholzer/Heinz-Guenter Wittmann (Hrsg.), *Phasensprünge und Stetigkeit in der natürlichen und kulturellen Welt. Wissenschaftskonferenz in Berlin 8.–10. Oktober 1987*. Stuttgart: Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft, 15–38.

6

The Conditions of Effective Public Policy: A New Challenge for Policy Analysis (1983)

In: *Policy and Politics* 11, 123–143.

7

Corporate Actors in Public Policy: Changing Perspectives in Political Analysis (1986)

In: *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 3, 7–25.

8

Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme – Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma (1987)

In: Thomas Ellwein et al. (Hrsg.), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Bd. 1/1987. Baden-Baden: Nomos, 89–110.

9

Politische Steuerbarkeit und Reformblockaden: Überlegungen am Beispiel des Gesundheitswesens (1990)

In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis*. 1, 283–307.

10

Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen (1993)

In: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, 39–56.

11

Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie (1996)

In: Klaus von Beyme/Claus Offe (Hrsg.), *Politische Theorien in der Ära der Transformation*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 148–168.

12

Über den begrenzten Nutzen methodologischer Regeln in der Sozialforschung (1985)

In: Wolfgang Bonß/Heinz Hartmann (Hrsg.), *Entzauberte Wissenschaft. Zur Relativität und Geltung soziologischer Forschung*. Soziale Welt, Sonderband 3. Göttingen: Otto Schwartz, 65–76.

13

Naturwissenschaftliche Modelle, soziologische Theorie und das Mikro-Makro-Problem (1991)

In: Wolfgang Zapf (Hrsg.), *Die Modernisierung moderner Gesellschaften*. Frankfurt a.M.: Campus, 55–68.

14

Historische Überraschungen und das Erklärungspotential der Sozialwissenschaft (1995)

Heidelberger Universitätsreden, Bd. 9. Heidelberg: Müller.

Renate Mayntz, Bernd Rosewitz, Uwe Schimank, Rudolf Stichweh

Differenzierung und Verselbständigung

Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme

1988 329 Seiten

Renate Mayntz, Thomas P. Hughes (Editors)

The Development of Large Technical Systems

1988 299 Seiten (copublished with Westview Press)

Clemens Schumacher-Wolf

Informationstechnik, Innovation und Verwaltung

Soziale Bedingungen der Einführung moderner Informationstechniken

1988 339 Seiten

Volker Schneider

Technikentwicklung zwischen Politik und Markt

Der Fall Bildschirmtext

1989 293 Seiten

Bernd Rosewitz, Douglas Webber

**Reformversuche und Reformblockaden im
deutschen Gesundheitswesen**

1990 349 Seiten

Raymund Werle

Telekommunikation in der Bundesrepublik

Expansion, Differenzierung, Transformation

1990 409 Seiten

Hans-Willy Hohn, Uwe Schimank

Konflikte und Gleichgewichte im Forschungssystem

Akteurkonstellationen und Entwicklungspfade in der
staatlich finanzierten außeruniversitären Forschung

1990 444 Seiten

Bernd Marin, Renate Mayntz (Editors)

Policy Networks

Empirical Evidence and Theoretical Considerations

1991 331 Seiten (copublished with Westview Press)

Jens Alber, Brigitte Bernardi-Schenkluhn

Westeuropäische Gesundheitssysteme im Vergleich

Bundesrepublik Deutschland, Schweiz, Frankreich, Italien, Großbritannien
1992 700 Seiten

Arthur Benz, Fritz W. Scharpf, Reinhard Zintl

Horizontale Politikverflechtung

Zur Theorie von Verhandlungssystemen

1992 205 Seiten

Fritz W. Scharpf (Editor)

Games in Hierarchies and Networks

Analytical and Empirical Approaches to the Study of
Governance Institutions

1993 448 Seiten (copublished with Westview Press)

Andreas Stucke

Institutionalisierung der Forschungspolitik

Entstehung, Entwicklung und Steuerungsprobleme des
Bundesforschungsministeriums

1993 297 Seiten

Susanne Lütz

Steuerung industrieller Forschungskooperation

Funktionsweise und Erfolgsbedingungen des staatlichen
Förderinstrumentes Verbundforschung

1993 251 Seiten

Uwe Schimank, Andreas Stucke (Editors)

Coping with Trouble

How Science Reacts to Political Disturbances of Research Conditions

1994 401 Seiten (copublished with St. Martin's Press)

Edgar Grande, Jürgen Häusler

Industrieforschung und Forschungspolitik

Staatliche Steuerungspotentiale in der Informationstechnik

1994 566 Seiten

Philip Manow

Gesundheitspolitik im Einigungsprozeß

1994 195 Seiten

Renate Mayntz (unter Mitarbeit von Hans-Georg Wolf)

Deutsche Forschung im Einigungsprozeß

Die Transformation der Akademie der Wissenschaften
der DDR 1989 bis 1992

1994 301 Seiten

Katrin Behaghel

Kostendämpfung und ärztliche Interessenvertretung

Ein Verbandssystem unter Streß

1994 326 Seiten

Renate Mayntz (Hrsg.)

Aufbruch und Reform von oben

Ostdeutsche Universitäten im Transformationsprozeß

1994 312 Seiten

Frank Thomas

Telefonieren in Deutschland

Organisatorische, technische und räumliche Entwicklung
eines großtechnischen Systems

1995 415 Seiten

Uwe Schimank

Hochschulforschung im Schatten der Lehre

1995 357 Seiten

Philipp Genschel

Standards in der Informationstechnik

Institutioneller Wandel in der internationalen Standardisierung

1995 237 Seiten

Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf (Hrsg.)

Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung

1995 368 Seiten

Helmut Voelzkow

Private Regierungen in der Techniksteuerung

Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung

1996 380 Seiten

Jochen Gläser, Werner Meske

Anwendungsorientierung von Grundlagenforschung?

Erfahrungen der Akademie der Wissenschaften der DDR

1996 424 Seiten

Gerhard Krauss

Forschung im unitarischen Staat

Abhängigkeit und Autonomie der staatliche finanzierten Forschung in
Frankreich

1996 239 Seiten

Hans-Georg Wolf

Organisationsschicksale im deutschen Vereinigungsprozeß

Die Entwicklungswege der Institute der Akademie der Wissenschaften
der DDR

1996 375 Seiten

Renate Mayntz

Soziale Dynamik und politische Steuerung

Theoretische und methodologische Überlegungen

1997 342 Seiten