



Der Globetrotter Sustainable Development

Auf den Spuren eines Leitbilds mit der
Luhmannschen Systemtheorie als Landkarte



Michaela Hölz

Der Globetrotter Sustainable Development

Auf den Spuren eines Leitbilds mit der Luhmannschen
Systemtheorie als Landkarte

978-3-86581-406-7

214 Seiten, 17 x 24 cm, 24,95 Euro

oekom verlag, München 2012

©oekom verlag 2012

www.oekom.de

2 Eine gemeinsame Sichtweise entwickeln

Theorien sind das Produkt kollektiver Anstrengung.

Amitai Etzioni

Die Luhmannsche Systemtheorie hält für die Politikwissenschaft großes Erklärungspotential bereit; auch wenn sie dort auf vielerlei Widerstände stößt. Ziel dieses Kapitels ist es, einen Teil der politikwissenschaftlichen Hemmungen gegenüber systemtheoretischen Zugängen abzubauen. Gleichsam soll dieses Kapitel die Attraktivität der Systemtheorie veranschaulichen und ihren überaus konstruktiven Zugang zur Welt verdeutlichen. Die Luhmannsche Systemtheorie ist der gewählte Blick, der die gesamte Arbeit durchzieht. Sie ist damit das Fundament und Grundlage, um alle weitere Argumentation verstehen zu können.

2.1 Reflexive Selbstverortung: Die Brille als Standort

Die reflexive Selbstverortung lässt gewahr werden, dass Blicke in die Welt hochselektiv sind und von einer kennzeichenbaren Position erfolgen. Damit wird der Naivität des *historischen Objektivismus* aus dem Wege gegangen. Es gibt kein Verstehen, das von Vorurteilen frei wäre, so sehr auch immer der Wille wissenschaftlicher Erkenntnis darauf gerichtet sein sollte, dem *Bann der Vorurteile* zu entgehen. Das gilt im besonderen Maße für die Sozial- und Geisteswissenschaften. Deswegen ist die Offenlegung der Standortgebundenheit für diese Wissenschaften geradezu konstitutiv. Für den Philosophen Hans Georg Gadamer (1900-2002) ist klar, dass der Bann der Vorurteile der Sozial- und Geisteswissenschaften keine Minderung ihrer Wissenschaftlichkeit bedeutet. Ihr Anspruch auf eine besondere humane Bedeutung, den sie seit alters her erheben, wird damit für ihn geradezu legitimiert:

„Dass in ihrer Erkenntnis das eigene Sein des Erkennenden mit ins Spiel kommt, bezeichnet zwar die wirkliche Grenze der ‚Methode‘, aber nicht die der Wissenschaft. Was das Werkzeug der Methode nicht leistet, muss vielmehr und kann auch wirklich durch eine Disziplin des Fragens und des Forschens geleistet werden, die Wahrheit verbürgt“.¹⁹

Das Offenlegen des individuellen Denkens und Erkennens kennzeichnet gleichzeitig auch das, was bewusst ausgegrenzt und dennoch als relevant erachtet wird. Indem Wissenschaftlerinnen klar beschreiben, *wo* sie ihren Standpunkt verorten und *was* sie genau behandeln, können Anschlussfelder eröffnet werden, die in der Folge von anderen Wissenschaftlerinnen leichter aufgegriffen werden können.²⁰ Forschung ist also standortgebunden und legt „perspektivisch eine bestimmte Art von Schnitt in der Welt“²¹ fest. Vorstellungen über Realitäten sind immer kontextgebunden. Zu einer Behauptung wird stets der Kontext mitgeliefert, dem sie sich verlangt und auf den sie sich bezieht.²² Wird so verfahren, gerät automatisch Kontingenz in den Blick. Kontingenz bedeutet, dass das was ist, auch anders möglich ist. Konzepte, Begriffe und Argumentationen sind daher nur kontextabhängig explizierbar: Sie sind abhängig von bestimmten Gefügen, in denen sie sich wiederfinden. Das bedeutet, dass mit jedem Begriff und mit jedem Konzept ein ganzes Instrumentarium verbunden ist. In diesem hier vorliegen-

¹⁹ Gadamer 1990, S. 494.

²⁰ Vgl. dazu auch Braun 2003.

²¹ Fuchs 1992, S. 22.

²² Vgl. Ebd., S. 43.

den Falle ist es die Spielart einer soziologischen Theorie, die eng mit dem Namen Niklas Luhmann verknüpft ist. Es ist die *funktionale-strukturelle Systemtheorie*. Sie wird im Folgenden *Luhmannsche Systemtheorie* genannt.

Die theoretische Brille der Luhmannschen Systemtheorie ist nicht nur Grundlage für die Annäherung an den Untersuchungsgegenstand *Sustainable Development*, sondern auch ein wesentlicher Teil der Selbstverortung. Alle Blicke in andere Typen von Gesellschaftstheorien, die in dieser Arbeit angesprochen sind, sind damit immer von der Luhmannschen Systemtheorie geprägt. Jedoch geht es hier *nicht* um eine Art „Reliquienverehrung, noch darum, eine neue Variante der Systemtheorie für die Politikwissenschaft zu konstituieren“.²³ Vielmehr geht es darum, theoretische Prämissen der Systemtheorie offenzulegen und sie für den empirischen Untersuchungsgegenstand *Sustainable Development* zu nutzen. An dieser Stelle muss darauf hingewiesen sein, dass die systemische Brille durchaus auch mit dem Risiko verbunden ist, Erscheinungen in einen Zusammenhang zu pressen. Der systemtheoretische „Ordnungsdrang“²⁴ kann sich nur schwer damit abfinden, dass es in der sozialen Wirklichkeit auch viele unverbundene, gegensätzliche und widersprüchliche Phänomene gibt. Sich diesem Drang jedoch bewusst zu sein, ist der erste Schritt, um selbstreflektiert Kritik an der eigenen Brille zu üben. Trotz des Risikos wird hier grundsätzlich davon ausgegangen, dass mit dem systemtheoretischen Zugang wissenschaftliches Forschungspotential entfaltet werden kann. Die Luhmannsche Systemtheorie bietet in der Politikwissenschaft bisher weitgehend ungenutzte Möglichkeiten politikwissenschaftliche Arbeiten in einen übergeordneten Zusammenhang zu integrieren. Gerade in Bezug auf den hier vorliegenden Untersuchungsgegenstand *Sustainable Development* sind viele politikwissenschaftliche Arbeiten der Gefahr erlegen, politische Strukturen und Prozesse unabhängig von ihrer gesellschaftlichen Voraussetzung und Bedingung zu untersuchen. Mit Hilfe der Luhmannschen Systemtheorie kann diese Gefahr eingedämmt werden. Die Luhmannsche Systemtheorie *heilt* gewissermaßen die Politikwissenschaft von ihrer immer noch nicht auskurierten Vorstellung, alles sei politisch und irgendwie auch alles politisch steuerbar.²⁵ Sie weist damit Politik einen Platz zu und zeigt ihre Grenzen auf – das geschieht aus zwei relevanten Forschungsperspektiven:²⁶

- Sie bezieht *die Politik* auf ihre gesellschaftliche Bedingtheit und beobachtet gesellschaftliche Veränderungen *ganzheitlich*. Damit kann sie die zunehmende *gesellschaftliche Komplexität* in politikwissenschaftliche Untersuchungen übersetzen.
- Sie universalisiert Politik und löst sie damit aus der engen Bindung an den Nationalstaat.²⁷ So wird *Politik* anwendbar sowohl auf Stammesgesellschaften als auch auf das internationale System. Politik, im Sinne von nationalstaatlicher Politik, ist dann eine politische Ebene unter vielen.

Bereits 1970 sagt Luhmann voraus, dass der Begriff des politischen Systems sich durchsetzen wird:

„(...) Macht wird als Grundbegriff nur noch zögernd genannt und dann nur für einen partiellen Aspekt des Ganzen. Staat ist eine sehr unbestimmte, analytisch wenig

²³ Czerwick 2011, S. 6.

²⁴ Beyme 2006, S. 205.

²⁵ In diesem Kontext ist von Beyme in seiner Analyse Recht zu geben: Weder ist alles Politik noch alles Ökonomie. Vgl. dazu Beyme 2007, S. 343.

²⁶ Vgl. dazu auch Czerwick 2011, S. 7.

²⁷ Luhmann 1987b; Willke 1987 und 1994, sowie Easton 1971.

brauchbare Kategorie geblieben, mit der Gefahr, dass ergänzend und verdichtend, Tradition und Vorurteil einfließen. Government leidet an der entgegengesetzten Schwäche, ins Institutionelle und Organisatorische präzisiert und so nicht mehr aus sich selbst heraus verständlich zu sein. In dieses theoretische Vakuum scheint seit einigen Jahren der Begriff des *politischen Systems* vorzudringen und sich mangels konkurrierender Konzepte rasch auszubreiten“.²⁸

Damit behielt Luhmann Recht. Der Begriff des *politischen Systems* breitete sich rasant und scheinbar unwiderruflich aus.

2.2 Historie der Systemtheorie und ihre Umsetzung in der Politikwissenschaft

In Kategorien wie *politisches System*, *Wirtschaftssystem* oder *Wissenschaftssystem* zu denken, ist keine Erfindung der Politikwissenschaft. Ideengeber waren vielmehr die „Kybernetik“²⁹ und die „Allgemeine Systemtheorie“,³⁰ von denen seit den 1940er Jahren Impulse ausgingen. Interessanterweise wird im Kapitel 4 deutlich, dass die Gründungsmomente von *Sustainable Development* fundamental mit den Erkenntnissen der Kybernetik und der Allgemeinen Systemtheorie zusammenhängen. Es ist also auch der Untersuchungsgegenstand selbst, der die theoretische Brille vorgibt. Sowohl die *Kybernetik* als auch die *Allgemeine Systemtheorie* waren zunächst nur als Skelett vorhanden, das die Einzeldisziplinen mit „Fleisch und Blut der Spezialdisziplinen“³¹ füllen mussten. Die Hoch-Zeit kybernetische und systemtheoretische Erkenntnisse in andere Disziplinen einzuflechten, begann in den 1950er Jahren und dauerte bis weit in die 1970er Jahre.³² Die Politikwissenschaft war hier eine *Spätzüglerin*: Mit ihrem charakteristischen „time lag“³³ hat sie die Erkenntnisse der Kybernetik und Allgemeinen Systemtheorie erst Mitte der 1960er Jahre in ihr Fach integriert.³⁴ Die späte Integration folgte dann aber mit voller Wucht. Der Politologe David Easton wollte damit gar die Politikwissenschaft „revolutionieren“.³⁵ Aus heutiger Perspektive muss gesagt werden, dazu ist es wohl nicht gekommen. Doch hat das systemische Denken in der Politikwissenschaft durchaus Fuß fassen können.³⁶ Es ist daher „keinesfalls übertrieben“,³⁷ zu behaupten, dass der Einzug der Kybernetik und der Allgemeinen Systemtheorie, das „politikwissenschaftliche Selbstverständnis“³⁸ verändert hat.

2.2.1 Das kybernetische Erbe: Kommunikation im Mittelpunkt

Die *Kybernetik*, auch *Steuerungslehre* genannt, kann als Vorläufer einer auf Anwendung orientierten Systemwissenschaft gesehen werden. Kybernetische Ansätze untersuchen Steuerungsprozesse und sind von „wesentlicher Bedeutung, wenn die Art und Weise, in der soziale Einheiten gemeinsam handeln und sich selbst transformieren, verstanden werden will“.³⁹ Die Grundannahmen der Kybernetik gehen auf den Mathematiker Norbert Wiener (1894-1964)

²⁸ Luhmann 1970, S. 154. Hervorhebung durch Autorin.

²⁹ Siehe Beiträge in Pias 2003/2004.

³⁰ Siehe Beiträge in Klir 1972; Händle/Jensen 1974 und Litterer 1969.

³¹ Vgl. dazu Beyme 2007, Czerwick 2011, Egner/Ratter 2008 und Buckley 1968.

³² Vgl. dazu Egner/Ratter 2008, S. 11.

³³ Beyme 2006, S. 203.

³⁴ Überblicksbeitrag von Young 1974.

³⁵ Easton 1965, S. 1-9, 1969 und 1971.

³⁶ Rohe 1994, S. 120-130; Beyme 1992, S. 159 und Waschkuhn 1987.

³⁷ Czerwick 2011, S. 16.

³⁸ Beyme 1992, S. 145.

³⁹ Etzoni 2009, S. 9.

zurück. In seinem 1948 erschienen Buch „Kybernetik oder Kontrolle und Kommunikation in Tier und Maschine“⁴⁰ maß er den *disziplinübergreifenden Regelmäßigkeiten* besondere Bedeutung zu. Für Wiener gibt es „ähnliche Regelungs- und Steuerungsvorgänge in den Grundstrukturen unterschiedlicher Disziplinen wie Technik, Biologie, Medizin, Psychologie, Pädagogik und Sozialwissenschaften“.⁴¹ Wiener führt unter anderen die Begriffe *Regelkreis* und *feed-back* ein, die sich heute auch in alltagssprachlichen Kommunikationszusammenhängen wiederfinden. Wiener legte damit sein „Hauptaugenmerk auf die Steuerung eines Prozesses im Systemverlauf“.⁴² In den gesellschaftsfokussierten kybernetischen Ansätzen wird die Gesellschaft zu einem *Kommunikationsnetz*, das der Übermittlung, dem Austausch und der Sammlung von Information dient. Das Netz ist dann schließlich das, was die Gesellschaft zusammenhält: Kommunikation wird so zur eigentlichen Grundstruktur der Gesellschaft. Für den Philosophen Hans Jonas (1903-1993) bestimmt der Kommunikationsfluss dann auch die Richtung und Geschwindigkeit *dynamischer und sozialer Entwicklung*.⁴³

Die genuin politikwissenschaftlichen Studien, die sich mit der *Kybernetik* beschäftigen, haben informations-, und regelungstheoretische Probleme fokussiert. Das politikwissenschaftliche Fach *Regierungslehre* konzentrierte sich ganz kybernetisch auf steuerungstheoretische Fragen. Dieses „kybernetisches Erbe“⁴⁴ ist bis heute in vielen Untersuchungen sichtbar - unter anderem auch in dieser hier vorliegenden Arbeit. Die frühen politikwissenschaftlichen Arbeiten, die von der Kybernetik beeinflusst waren, wollten den Machtbegriff vollkommen neu besetzen und so dem „revolutionären Anspruch“⁴⁵ von David Easton gerecht werden. Die kybernetischen Ansätze haben sich nun nicht mehr auf die *Webersche Macht* konzentriert, sondern sich radikal den *kommunikationstheoretischen Ansätzen* zugewandt.⁴⁶ Für Max Weber (1864-1920) bedeutete Macht: „Jede Chance innerhalb einer sozialen Beziehung, den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel, worauf diese Chance beruht“.⁴⁷ Die kybernetischen Politikwissenschaftlerinnen sahen das nun nicht mehr so: Bei dem Soziologen Talcott Parsons (1902-1979) ist „Kommunikation der Hauptprozess von Interaktion, durch den Prozesse der ‚Aktion‘ und das Verhalten von Einheiten des Systems ‚kontrolliert‘ werden“.⁴⁸ Parsons bedient damit zwar das Konzept der Macht; aber er verändert es durch die Addition Kommunikation. Vor allem jedoch war es der Politologe Karl Wolfgang Deutsch (1912-1991), der mit seinem 1963 erschienen Buch „The nerve of government. Models of political communication and control“,⁴⁹ den Machtbegriff kybernetisch aufgeladen hat. Er sieht in der Kommunikationstechnik das eigentliche Kontroll- und Machtinstrument:

⁴⁰ Wiener 1948.

⁴¹ Egner/Ratter 2008, S. 10.

⁴² Ebd.

⁴³ Vgl. Jonas 1966, S. 126.

⁴⁴ Fagen 1966, S. 11.

⁴⁵ Easton 1965, S. 1-9, 1969 und 1971.

⁴⁶ Vgl. zu dieser Sichtweise auch Etzioni 2009, S. 631f.

⁴⁷ Weber 1956, S. 28 und Weber an anderer Stelle (Weber 1947, S. 631): „Unter Macht wollen wir hier ganz allgemein die Chance eines Menschen oder einer Mehrzahl solcher verstehen, den eigenen Willen in einem Gemeinschaftshandeln auch gegen den Widerstand andere Beteiligten durchzusetzen.“

⁴⁸ Parsons 1960, S. 273.

⁴⁹ Vgl. dazu Deutsch 1963.

„Im Grunde bedeutet Kontrolle die Übermittlung von Nachrichten, und das Verständnis des Kontrollprozesses ist eine Abteilung der Kommunikationstechnik, nicht der Machttechnik“.⁵⁰

Für Deutsch ist Regieren mehr ein Problem der Steuerung als eines der Machtpolitik. In seinem Ansatz kommt es zu einer *kybernetische Akzentverschiebung* für die Erforschung politischer Prozesse. Er bewegt sich weg von den Muskeln, die er gemeinhin als Waffen, Menschen und Geld bezeichnet. Und bewegt sich stattdessen hin zu den Nerven, die er als Kommunikationskanäle bezeichnet, durch welche die Ausübung von Macht kontrolliert wird. Regierung wird so nicht nur zu einem Kommunikationsnetz, sie wird bei Deutsch zu einem *Nervengewebe*: Das Nervengewebe transportiert Signale von den verschiedenen Kontrollzentren zu den ausführenden Einheiten und von diesen zurück zu den Kontrollzentren. Dabei unterscheiden sich Nervengewebe in der Klarheit der Signale, der Menge von Geräusch in der Leitung und dem Ausmaß der Überlastung der Schalttafeln.⁵¹

Im Gegensatz zu diesen frühen Ansätzen, tendieren spätere Ansätze wieder dazu, den Weberischen Machtbegriff zu re-aktualisieren und ihn mit den frühen kybernetischen Ansätzen zu verbinden. Diesen Versuch hat der Politologe Amitai Etzioni auf eindrückliche Art und Weise vollzogen. Etzioni geht davon aus, dass Macht angewendet wird, um Handeln möglich zu machen. Bei ihm kommt Macht als eigenständige Kategorie zum Zuge, wenn Widerstand verringert werden muss. Konsequenterweise argumentiert Etzioni, dass kleine Mengen von Macht nur wenig Handeln initiieren kann; außer der Widerstand wäre gering, was für ihn jedoch selten vorkommt, „wenn die Reichweite der Handlung nicht trivial ist“.⁵² Die bedeutende Akzentverschiebung, die Deutsch in seinem Ansatz ankündigte, findet für Etzioni dann auch erst statt, wenn sowohl Muskeln (Macht) als auch Nerven (Kommunikation) miteinander verbunden werden.⁵³ Dabei sind die Ressourcen, die Macht erzeugen (Muskeln) für Etzioni knapper als die Symbole, welche die Grundlage der Kommunikation bilden (Nerven). Nerven senden damit „viel mehr Kommunikationssignale“⁵⁴ aus, als sie durch Machtanwendungen umgesetzt werden können.⁵⁵ Schließlich stellt Etzioni pragmatisch fest: „Für die Realisierung von gesellschaftlichen Zielen ist Macht notwendig“.⁵⁶ Diejenigen Ziele und Entscheidungen, die nicht mit Macht verbunden sind, werden dann auch nicht realisiert. Oder wie Etzioni es ausdrückt: „Machtlose Akteure sind passive Akteure“.⁵⁷ Für Etzioni steht damit außer Frage, dass die Realisierung eines gesellschaftlichen Ziels, die aktive Einführung von Veränderungen in gesellschaftliche Beziehungen notwendig macht (im Unterschied zu Veränderungen, die sowieso stattfinden und nicht die Realisierung eines Ziels bedeuten). Dieser aktiven Einführung werde immer ein gewisser Widerstand entgegen gebracht: „Wenn dieser Widerstand

⁵⁰ Deutsch 1964, S. 49.

⁵¹ Vgl. dazu Deutsch 1964.

⁵² Etzioni 2009, S. 355.

⁵³ Vgl. Ebd., S. 368.

⁵⁴ Ebd., S. 356.

⁵⁵ Diese Sichtweise ignoriert zu gewissen Grade das Irritationspotential politischer Kommunikation auf andere Funktionssysteme. Macht im Sinne einer z.B. parlamentarische Mehrheit kann Wirtschaft aus Sicht der Luhmannschen Systemtheorie zu nichts zwingen, sie kann Gesetze erlassen. Sie kann auch androhen Gesetze zu erlassen oder laut darüber nachdenken, welche Gesetze interessant werden und schon reagiert die Wirtschaft, indem sie dies in Preise umrechnet, was wiederum von Unternehmen in Bezug zu ihrer Zahlungsfähigkeit gesetzt wird. So könnte in Folge dessen zwischen direkter und indirekter Macht unterschieden werden: Direkte Macht ist dann der Erlass von Gesetzen und indirekte Macht sind dann alle koadaptive Leistungen andere Funktionssystem an die Politik ohne Gesetze. Vgl. Reichel et al. 2012, Reichel/Schreiber 2009, Reichel 2011.

⁵⁶ Etzioni 2009, S. 333.

⁵⁷ Ebd.

nicht verringert wird, wird die festgesetzte Handlungsrichtung mit der tatsächlichen nicht identisch sein“.⁵⁸ Auch in dieser vorliegenden Arbeit wird Macht als zentrale Kategorie zugelassen. Etzionis Synthese scheint der Autorin vielversprechend und schlüssig. Dementsprechend wird Etzionis Machtverständnis hier immer wieder auftauchen.⁵⁹

2.2.2 Das Erbe der Allgemeinen Systemtheorie: Universalität im Mittelpunkt

Im Gegensatz zur Kybernetik, die Steuerung fokussiert, konzentriert sich die *Allgemeine Systemtheorie* auf Universalität, ja auf Einheit und Stabilität. Hier geht es zentral um die Frage, wie *Gleichgewicht* und *Stabilität* von Systemen möglich sind. Die Grundannahme ist, dass ein System durch die Einheit von Charakteristika der Elemente zustande kommt. Diese Annahme geht auf von Bertalanffy zurück, der „die Offenheit von Lebewesen gegenüber den Einflüssen ihrer Umwelt“⁶⁰ betonte.

Die frühen politikwissenschaftlichen Studien, die sich auf die *Allgemeine Systemtheorie* stützten, waren von der Frage fasziniert, wie Systeme, trotz der sich permanent verändernden Umwelt, stabil sein können. Auch waren sie von der Frage getrieben, wie es sein kann, dass bei gleicher Ausgangslage unterschiedliche Ziele verfolgt werden können, bzw. bei unterschiedlicher Ausgangslage die gleichen Ziele erreicht werden. Dass dieser Ansatz heute als weitestgehend überholt gilt, ist mitunter das Verdienst von Luhmann. Luhmann hat die Allgemeine Systemtheorie, mit der Kybernetik, der Chaostheorie, der Komplexitätstheorie, Mathematik und Philosophie so verbunden, dass das Konzept der Allgemeinen Systemtheorie mit ihrer Stabilität im gesellschaftlichen Kontext nicht mehr haltbar war. Wobei natürlich (auch das ist die Leistung von Luhmann) jedes „autopoietische geschlossene System“⁶¹ sich selbst enthält und als Fixpunktlösung seiner Eigenfunktion gelten kann; Stabilität ist also wieder eingeführt, jedoch dann als „permanentes Werden in koadaptiver Wechselwirkung mit allen anderen Umwelten“.⁶² In Anschluss an Luhmann scheint es heute Konsens zu sein, dass sich sowohl Natur- als auch Gesellschaftssysteme in einem permanenten Austausch befinden und dadurch eine Dynamik und Nicht-Linearität zu beobachten ist. Komplexität wird so zu einer Grundvariable, die das Denken in einfachen Kausalitätszusammenhang nicht zulässt. Heike Egner und Beate Ratter stellen in diesem Zusammenhang die symptomatische Frage:

„Wie soll von einer Ursache auf eine Wirkung geschlossen werden, wenn verschiedene Elemente miteinander wechselwirken?“⁶³

Das *Feed-back* der frühen Kybernetik rückt durch Luhmann wieder mehr in den Vordergrund. Emergente Sprünge und Brüche werden zum Zentrum der Beobachtung eines jeden System-

⁵⁸ Ebd., S. 333f.

⁵⁹ Vor allem taucht dieses Verständnis in Kapitel 5 auf, indem die Entstehung von *Governance Konzepten* beleuchtet wird, die eine eigentümliche Verbindung zwischen Kommunikation (Nervengewebe) und Muskeln (Macht) eingehen bzw. diese darstellen.

⁶⁰ Egner/Ratter 2008, S. 10.

⁶¹ Vgl. für den Begriff Autopoiesis weiter unten. Soviel sei hier jedoch erwähnt: Autopoiesis bedeutet Selbsterzeugung (vgl. dazu ausführlich Luhmann 1997, S. 455f.) Damit stellen sich autopoietische Systeme aus ihren eigenen Elementen her. Die Grundidee der Theorie der Autopoiesis besagt, dass komplexe Systeme sich in ihrer Einheit, ihren Strukturen und Elementen kontinuierlich und in einem operativ geschlossenen Prozess mit Hilfe der Elemente reproduzieren, aus denen sie bestehen. Entgegen dem systemtheoretischen Grundpostulat, nämlich der Notwendigkeit der Offenheit komplexer Systeme, sind sie unter diesem autopoietischen Aspekt geschlossene Systeme und insofern – nur insofern! – gänzlich unabhängig und unbeeinflussbar von ihrer Umwelt.

⁶² Vgl. dazu Reichel et al. 2012, Reichel/Schreiber 2009, sowie Reichel 2011.

⁶³ Egner/Ratter 2008, S. 13f.

verlaufs. Der Wunsch der *Allgemeinen Systemtheorie* nach Stabilität über einen Zeitverlauf hinweg, ist so von der wissenschaftlichen Realität eingeholt. Dennoch ist die *Allgemeine Systemtheorie* Grundlage vieler systemtheoretischer Überlegungen, die bis heute ihre Gültigkeit haben. So etwa die Annahme, dass jedes System aus grundlegenden Elementen gebildet ist. Die Elemente bilden also in ihrem Zusammenspiel eine Einheit, die sich wiederum von anderen Einheiten abgrenzen lassen: Ein Grundmoment in jedem systemtheoretischen Denken - auch dem von Luhmann. Gleichwohl setzt Luhmann die Differenz von Umwelt und System, die Einheit erst sichtbar werden lässt, in seinen Anfang. Ohne Differenz, ohne Unterscheidung gibt es nichts. Jedenfalls nichts was beobachtbar wäre oder worüber gesprochen werden könnte. Eine Welt ohne Unterscheidung, ohne Differenz, ist nicht zu denken. Das Denken selbst ist eine Unterscheidung, sie ist die *basale Operation der Welt*.

2.2.3 Das Erbe beider Ansätze: Veränderte Blickrichtungen

Der Anspruch eines jeden systemischen Ansatzes ist der, der *Universalität*. So hat die politikwissenschaftliche Systemtheorie der 1980er Jahre den Systembegriff folgerichtig nicht mehr nur mit nationalen Gesellschaften identifiziert – wie etwa das politische System der Bundesrepublik Deutschland. Sondern sie hat den Blick auf die universale Sicht *des Politischen* und *der Politik* geschärft. Luhmann konstatiert 1984 sehr eindeutig:

„Gesellschaft ist heute eindeutig Weltgesellschaft“.⁶⁴

Die Systemtheorie geht jedoch nicht von einer irgendwie politisch verfassten Weltgesellschaft aus, sondern von der *kommunikativen Realität der Weltgesellschaft* – was auch immer für politische Strukturen vorherrschen mögen. Damit ist nun auch zu verstehen, dass die *universale Wendung* des Blicks auf Politik der „empirischen Theorie der Politik“⁶⁵ den Weg bereitet hat. Kommunikation ist global und das ist eine empirische Tatsache. Kommunikation macht vor territorialen Grenzen nur Halt, wenn keine Übersetzung vorliegt, und/oder die politische Entscheidung von einem Staat keinerlei Anschlussfähigkeit im anderen Staat hat. Die empirische Realität schließt beides fast immer aus. Wenn in Deutschland ein Gesetz beschlossen wird, hat dies fast immer Auswirkungen auf andere EU-Staaten. Wichtig ist in diesem Zusammenhang: Der Universalismus in der Systemtheorie zeigt sich hier durch und durch empirisch und nicht normativ:

„Die Systemtheorie träumt nicht vom ewigen Frieden in der Weltrepublik, sie schaut auf das, was die Moderne mit der Welt angerichtet hat“.⁶⁶

Das heißt auch, dass nicht das empirische Verhältnis vom systemtheoretischen Weltsystem zu den nationalen und subnationalen Systemen ungeklärt ist,⁶⁷ sondern vielmehr (wenn überhaupt) ihr normativer Anspruch. Das Reden von Weltgesellschaft findet also nicht auf Grund einer beobachtbaren globalisierten Ökonomie statt (die gibt es schon spätestens seit dem Handelskapitalismus der frühen Neuzeit). Genauso wenig meint Weltgesellschaft eine weltweite Diffusion von politischen Modellen, Wissenschaften und Kultur (auch das gibt es schon seit Jahrhunderten bzw. gar Jahrtausenden).⁶⁸ Was jedoch neu ist (und das meint dann Weltgesellschaft), dass Weltgesellschaft sich auf alle Prozesse, Strukturen und Probleme als

⁶⁴ Luhmann 1984, S. 585. Zitiert nach Beyme 2006, S. 207.

⁶⁵ Easton 1965a, S. VII.

⁶⁶ Vgl. dazu Reichel et al. 2012, Reichel/Schreiber 2009, sowie Reichel 2011.

⁶⁷ Vgl. dazu Beyme 2006, S. 207.

⁶⁸ Türk et al. 2006, S. 297.

einem einzigen System *immanent* auffasst. Im Unterschied zu modernen Weltansichten (seien sie kolonialistisch oder imperialistisch), welche die restliche Welt jeweils als ein zu „usurpierendes oder auszubeutendes Externes“⁶⁹ begriffen hat, wird nun zunehmend die eigene Einheit als Element des Gesamtsystems definiert. Weltgesellschaft bedeutet dann „strikte Immanenz“⁷⁰ und das durch Kommunikation. Damit veralten die modernen politischen Konzepte, die davon ausgehen, gleichsam von außen das System steuern zu können. Der Paradigmenwechsel von *Government* zu *Governance* kann vollzogen werden.⁷¹ *Governance* ist (neben bloß rhetorischer Innovation) auch ein Ausdruck dieser sich selbst neu definierten Weltgesellschaft, die über keine Weltregierung oder Weltstaat verfügt, sich also „nicht von einem politischen Zentrum her als Einheit definieren kann“,⁷² sondern nur über Kommunikation. Das interessante im Kontext von *Sustainable Development* ist nun, dass die Entstehung von *Governance* und das Leitbild *Sustainable Development* konstitutiv miteinander verwoben zu sein scheinen.⁷³

Trotz Weltgesellschaft und *Governance*-Konzeption, ist der Staat (Government) nach wie vor zentraler Bezugspunkt und zentrale Kategorie des politikwissenschaftlichen Denkens; nun aber unter veränderten Bedingungen. Staat wird systemtheoretisch in Organisationen des politischen Systems (also Parteien, Regierung, Parlamente) aufgelöst. Der Staat mag zwar als leitende Einheitssemantik für das politische System fungieren, für den Rest der Gesellschaft (alle anderen Funktionssysteme) kann hier keine Spitzenposition (mehr) in Anspruch genommen werden: Der Kopf ist ab. In Zuge dessen kommt es zu einer Überwindung der analytischen Trennung von Staat und Gesellschaft. Aus systemtheoretischer Sicht impliziert die Trennung von Staat und Gesellschaft *fälschlicherweise*, dass der Staat:

- ein hierarchisches Ordnungs-/Steuerungselement gegenüber einer als heterogen und pluralistisch verstandenen Gesellschaft ist;
- an der Spitze der Gesellschaft angesiedelt ist;
- gegenüber der pluralistischen Gesellschaft als Einheit auftritt und
- das Gewaltmonopol besitzt und damit dem Allgemeinwohl verpflichtet ist.

All das auf einmal kann der Staat in der ausdifferenzierten Gesellschaft jedoch nicht leisten. Vor allem kann er es nicht mehr, weil der Staat territorial definiert ist, jedoch *Politik* vor Staatsgrenzen keinen Halt macht. Das derzeitige politikwissenschaftliche Verständnis (auch jenes, was sich nicht explizit auf die Systemtheorie bezieht) hat viele dieser kritischen systemtheoretischen Punkte in Bezug auf Staat aufgenommen. Staat wird heute als integraler Bestandteil der Gesellschaft gesehen, indem er

- zwar zentrale Aufgaben für die Gesellschaft wahrnimmt, aber nicht mehr als „abgehobene Steuerungsinstanz“⁷⁴ interpretiert wird;
- zwar gesellschaftliche Steuerungsleistung immer noch erbringen muss – „auch unter den neuen globalen Bedingungen“.⁷⁵ Er handelt aber nicht mehr autonom, sondern ist eng auf die Kooperation der anderen gesellschaftlichen Funktionssysteme angewiesen.

⁶⁹ Ebd.

⁷⁰ Vgl. dazu auch die Theorie von Hardt und Negri 2001, die dafür den Begriff des Empire verwenden.

⁷¹ Vgl. zu dem Begriff Governance und dessen Entstehung ausführlich Kapitel 5.

⁷² Türk et al. 2006, S. 298.

⁷³ Vgl. dazu ausführlich Kapitel 3 und 5.

⁷⁴ Czerwick 2011, S. 15.

⁷⁵ Mayntz 2007.

Es überrascht damit kaum, dass Anfang der 1970er Jahre das politische System in Form des „Wortungetüms“⁷⁶ politisch-administratives System in die politikwissenschaftliche Planungs- und Policy-Literatur eingeführt wurde. In den meisten Werken der Politikfeldanalyse ist „das Stichwort Staat nicht einmal im Index zu finden“.⁷⁷ So konstatiert von Beyme zu Recht:

„Wo immer es die Bemühungen von bringing the state back in gibt, herrscht Einigkeit, dass es keine grand theory des Staates mehr benötigt. Wenn überhaupt ist eine Staatszielbestimmung möglich“.⁷⁸

Ebenso wird die Bindung des Staates an das Allgemeinwohl von der heutigen Politikwissenschaft auf Basis von systemtheoretischen Erkenntnissen angezweifelt. Staat ist zwar nach wie vor verfassungsrechtlich auf die Verwirklichung des Allgemeinwohls ausgerichtet, in seiner Funktion davon faktisch aber unabhängig.⁷⁹ Das ist spätestens seit den Arbeiten von dem Ökonom Kenneth Arrow Konsens: Es gibt keine eindeutige Präferenzordnung in der Gesellschaft, die es einer politischen Akteurin ermöglichte, so etwas wie das Allgemeinwohl zu verfolgen.⁸⁰ Hier trifft sich linke und rechte Kritik: Beide bedauern „die Unfähigkeit kapitalistischer politischer Systeme, das *konkret Allgemeine* zu artikulieren und zu repräsentieren“.⁸¹ So richtet sich die „neue Staatskritik“⁸² in der Politikwissenschaft gegen alle politischen Systeme:

„*Westliche Gesellschaften* erschienen als übertrainierte Kraftprotze, die fassungslos feststellten, dass Muskeln allein noch keine Handlungsfähigkeit in schwierigen Situationen verbürgen. *Sozialistische Staaten* hingegen wurden mit ihren Steuerungs- und Kontrolltechniken mit einem asketischen Guru verglichen, der nicht verstehen kann, dass der Körper die Befehle des Kopfes ignoriert, weil er zu schwach ist, um handlungsfähig zu sein“.⁸³

Jedoch konnte nicht gänzlich auf die Kategorie *Staat* verzichtet werden, ebenso wenig wie es nicht möglich erschien, auf die Kategorie *Macht* voll und ganz zu verzichten. Und so führt der Staat nach der *systemtheoretischen Wende* der Politikwissenschaft sein Leben fort. Sein Dasein hat sich jedoch fundamental gewandelt und ist zu einem „Bindestrich-Leben“⁸⁴ geworden: Der Staat der heutigen Politikwissenschaft ist zum „kooperativer Staat“⁸⁵, zum „Wettbewerbsstaat“⁸⁶ oder zum „aktivierender Staat“⁸⁷ geworden. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass der Systembegriff *politisches System* erlaubt, vom Staat als „exklusive Beziehungseinheit“⁸⁸ abzusehen. Die politische Semantik *Staat* wird nur noch genannt, wenn sie die Basis darstellt, aus der Beziehungen emanieren oder auf die Beziehungen treffen. Staat stellt also einen analytischen Aspekt des politischen Systems dar, der vor allem dann ausge-

⁷⁶ Beyme 2006, S. 183.

⁷⁷ Ebd.

⁷⁸ Vgl. dazu ausführlich Ebd., S. 184f. und Evans et al. 1998, S. 28.

⁷⁹ So auch Czerwick 2011, S. 15.

⁸⁰ Vgl. dazu Arrow 1950 und 2008.

⁸¹ Beyme 2006, S. 187.

⁸² Ebd., S. 191.

⁸³ Ebd.

⁸⁴ Beyme 2006, S. 183.

⁸⁵ Ritter 1979, Treutner 1998.

⁸⁶ Vgl. u.a. Hirsch 1995, Brand/Görg 2003, S. 40.

⁸⁷ Behrens et al. 2005.

⁸⁸ Czempiel 1970, S. 99.

wählt wird, wenn administrative Zusammenhänge angesprochen werden.⁸⁹ Staat ist damit gewiss ein Wichtiges, aber nicht mehr das allein Maßgebliche oder gar allein Zuständige. Der Begriff Staat taucht in dieser vorliegenden Untersuchung deshalb auch nur auf, wenn auf ihn beobachtbare Beziehungen definiert werden können.

2.3 Grundlagen schaffen: Der systemtheoretische Blick auf Politik

Bis heute kann sich die Politikwissenschaft offensichtlich nicht auf einen allgemein verbindlichen Politikbegriff verständigen.⁹⁰ So betrachtet steht der systemtheoretische Politikbegriff in Konkurrenz zu anderen Politikbegriffen. Czerwick zu Folge, trifft der systemische Politikbegriff jedoch auf die größte Akzeptanz; das bedeutet aber nicht, dass die anderen Begriffe nicht ihre Gültigkeit haben.⁹¹ Das Neuartige in Bezug auf die Systemtheorie in politikwissenschaftlicher Wendung sind die Infragestellung und Uminterpretationen einiger politikwissenschaftlicher Leitbegriffe wie *Staat*, *Politik* und *Steuerung*, sowie die Verwendung von *Struktur* und *Funktion*.⁹² Die Begriffe werden im Verlauf der Arbeit weitestgehend selbsterklärend sein bzw. sind bereits angesprochen worden. Jedoch geht es in diesem Verortungskapitel darum, einen *gemeinsamen Blick* zu entwickeln, damit nachkommende Ausführungen anschlussfähig sein können. Aus diesem Grunde wird im Folgenden auf weitere Grundmomente der Luhmannschen Systemtheorie in politikwissenschaftlicher Brennschärfe eingegangen.

2.3.1 System-Umwelt Differenz

Zentraler Schlüssel zur Gedankenwelt der Luhmannschen Systemtheorie ist der Prozess der Ausdifferenzierung, der von dem Soziologen Max Weber für die moderne Gesellschaft beobachtet wurde. Diese Ausdifferenzierung ist für Luhmann von grundlegender Bedeutung: Die moderne Gesellschaft differenziert sich in verschiedene Funktionssysteme. Das politische System ist eines davon. Voraussetzung für die Beobachtung einer Ausdifferenzierung ist die Unterscheidung zwischen System und Umwelt. Systemtheorien werden deshalb auch als *System-Umwelt-Theorien* bezeichnet. Umwelt ist für das politische System jeweils (wie für alle anderen Systeme auch) *alles andere*. Damit ist die Grundlage einer jeden politikwissenschaftlich ausgerichteten Systemtheorie das Verhältnis vom politischen System zu seiner gesellschaftlichen Umwelt. Obwohl sich Umwelt und System wechselseitig voraussetzen, sollte in einer systemtheoretisch angelegten Politikwissenschaft die Umwelt primär aus der Perspektive des *politischen Systems* beobachtet werden.⁹³ Sobald die Umwelt mit einbezogen wird, wird also die gesellschaftliche Voraussetzung in die Analyse integriert. Politik wird damit zur Politik *in Bezug auf*. Die Philosophin Hannah Arendt (1906-1975) beobachtet in diesem Zusammenhang folgerichtig, dass Politik nicht im Menschen stattfindet, sondern dass sie *außerhalb* des Menschen entsteht:

„Politik findet nicht statt im Menschen, sondern entsteht in dem Zwischen-den-Menschen, also durchaus außerhalb des Menschen. Es gibt daher keine eigentlich politische Substanz. Politik entsteht im Zwischen und etabliert sich als der Bezug.“⁹⁴

⁸⁹ So auch Ebd., S. 99f.

⁹⁰ Vgl. dazu Czerwick 2011.

⁹¹ Vgl. Ebd.

⁹² Vgl. Ebd., S. 14 und passim.

⁹³ So auch Czerwick 2011, S. 147.

⁹⁴ Arendt 1993, S. 11.