

Helmut Wiesenthal  
Gesellschafts-  
steuerung und  
gesellschaftliche  
Selbststeuerung  
Eine Einführung

**LEHRBUCH**

HAGENER STUDIENTEXTE ZUR SOZIOLOGIE



VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN

Helmut Wiesenthal

Gesellschaftssteuerung und  
gesellschaftliche Selbststeuerung

# Hagener Studientexte zur Soziologie

Herausgeber:

Heinz Abels, Werner Fuchs-Heinritz

Wieland Jäger, Uwe Schimank

Die Reihe „Hagener Studientexte zur Soziologie“ will eine größere Öffentlichkeit für Themen, Theorien und Perspektiven der Soziologie interessieren. Die Reihe ist dem Anspruch und der langen Erfahrung der Soziologie an der FernUniversität Hagen verpflichtet. Der Anspruch ist, sowohl in soziologische Fragestellungen einzuführen als auch differenzierte Diskussionen zusammenzufassen. In jedem Fall soll dabei die Breite des Spektrums der soziologischen Diskussion in Deutschland und darüber hinaus repräsentiert werden. Die meisten Studientexte sind über viele Jahre in der Lehre erprobt. Alle Studientexte sind so konzipiert, dass sie mit einer verständlichen Sprache und mit einer unaufdringlichen, aber lenkenden Didaktik zum eigenen Studium anregen und für eine wissenschaftliche Weiterbildung auch außerhalb einer Hochschule motivieren.

Helmut Wiesenthal

# Gesellschafts- steuerung und gesellschaftliche Selbststeuerung

Eine Einführung



**VS VERLAG FÜR SOZIALWISSENSCHAFTEN**

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.ddb.de>> abrufbar.

1. Auflage Juni 2006

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH, Wiesbaden 2006

Lektorat: Frank Engelhardt

Der VS Verlag für Sozialwissenschaften ist ein Unternehmen von Springer Science+Business Media.  
[www.vs-verlag.de](http://www.vs-verlag.de)



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

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg

Druck und buchbinderische Verarbeitung: Krips b.v., Meppel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Printed in the Netherlands

ISBN-10 3-531-14952-0

ISBN-13 978-3-531-14952-3

# Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	8
<b>1. Einleitung</b>	9
1.1 Leidvolle Erfahrungen	12
1.2 Sachliche Aspekte des Steuerungsbegriffs	14
1.3 Historische Aspekte des Steuerungsbegriffs	17
1.4 Gegenstände und Perspektiven	24
<b>2. Gesellschaftsteuerung und Systemtheorie</b>	31
2.1 Das Streitgespräch Luhmann – Scharpf	31
2.2 Unsicherheit in Wirklichkeit und Theorie	42
2.2.1 Genuine Unsicherheit	43
2.2.2 Strategische Unsicherheit	46
2.2.3 Schwache Einwände	50
2.2.4 Coping-Optionen	52
2.2.5 Zwischenresümee	58
2.3 Grundlagen der systemtheoretischen Skepsis	59
2.4 Gesellschaftsteuerung auf Umwegen?	68
2.5 Resümee	76
<b>3. Selbstorganisation und Selbststeuerung</b>	79
3.1 Einleitung	79
3.1.1 Die systemtheoretische Perspektive	80
3.1.2 Die interaktionstheoretische Perspektive	82
3.2 Mikrologiken mit Makroeffekt	86
3.2.1 Koordinationsmechanismen und Koordinationsweisen	88
3.2.2 Bausteine einer allgemeinen Koordinationstheorie	95
3.2.3 Besonderheiten der Netzwerkkoordination	115

3.3	Macht – Ressource, Medium oder Metapher?	119
3.3.1	Machtbegriffe	120
3.3.2	Das relationale Machtkonzept	124
3.4	Verhandlungen	129
3.4.1	Kooperative Verfahren – ein Steuerungsmodus eigener Art?	132
3.4.2	Variablen der Verhandlungsanalyse	136
3.4.3	Resümee	141
<b>4.</b>	<b>Gesellschaftsteuerung konkret: Hindernisse und Optionen</b>	<b>143</b>
4.1	Die Logik der Vergeblichkeit	144
4.1.1	Bounded Rationality – Antworten auf Rationalitätsprobleme	145
4.1.2	Ernüchternde Befunde der Politikanalyse	149
4.1.3	Probleme kollektiver Akteure	153
4.1.4	Das Unmöglichkeitstheorem rationaler Politik	155
4.2	Belege begrenzter Steuerbarkeit	158
4.2.1	Organisationslernen und der Wandel kollektiver Akteure	158
4.2.2	Die (begrenzte) Responsivität demokratischer Politik	166
4.2.3	Politikfeldregulierung	183
4.3	Vorläufige Schlussfolgerungen	197
4.3.1	Steuerungsproblem 1: kollektive Handlungsfähigkeit	198
4.3.2	Steuerungsproblem 2: Zeitklüfte	202
4.3.3	Rationalitätsgrenzen der Demokratie?	206
<b>5.</b>	<b>Erfolgsgeschichten – Muster ohne Wert?</b>	<b>209</b>
5.1	Die Begründung des modernen Sozialstaats	210
5.1.1	Innovative Sozialreformen in vier Ländern	211
5.1.2	Die Bedingungen der Möglichkeit	212
5.2	The „Great Society“ der Johnson-Administration	215
5.2.1	Der Krieg gegen die Armut	215
5.2.2	Die Bürgerrechtsgesetze	216
5.2.3	Die Krankenversicherung „Medicare“	218
5.2.4	Die Bedingungen der Möglichkeit	219

---

5.3	Die Reformen der Thatcher-Regierungen	220
5.3.1	Die Privatisierungspolitik	222
5.3.2	Die Reform der industriellen Beziehungen	223
5.3.3	Die Bedingungen der Möglichkeit	224
5.4	Die Transformation sozialistischer Staaten	225
5.4.1	Die besonderen Reformrisiken	226
5.4.2	Erfolgsindikatoren	229
5.4.3	Die Bedingungen der Möglichkeit	231
5.5	Fazit	233
5.5.1	Kontingente Rationalitätshindernisse	236
5.5.2	Intransparente Erfolgsbedingungen	241
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>245</b>

## Abbildungsverzeichnis

Karikatur „Der Lotse verlässt das Staatsschiff“	18
Schema 1: Steuerungsbegriffe	26
Schema 2a: Einfacher Tausch	98
Schema 2b: Die Logik marktförmiger Interaktion	98
Schema 3: Beispiel einer marktbestimmten Koordinationsweise	112
Schema 4: Eigenschaften der basalen Koordinationsmechanismen	115

# 1. Einleitung

Wer die Lösung ‚gesellschaftlicher Probleme‘ fordert, eine ‚bessere Gesellschaft‘ anstrebt oder nach Möglichkeiten der ‚gesellschaftlichen Steuerung‘ Ausschau hält, setzt dabei zweierlei voraus: erstens, dass das, was der Begriff ‚Gesellschaft‘ bezeichnet, ein geeignetes Objekt menschlichen Handelns ist, und zweitens, dass es Mittel und Wege einer kalkulierbaren Einwirkung auf diesen eigentümlichen Gegenstand des Handelns gibt. Das sind keine selbstverständlichen Voraussetzungen. Zwar geht das Aufkommen des Begriffs ‚Gesellschaft‘ mit dem Ende der Vorstellung von einer gottgegebenen oder ‚natürlichen‘ Herrschaftsordnung einher, d.h. mit wachsendem Bewusstsein von der Kontingenz der gesellschaftlichen Verhältnisse.<sup>1</sup> Immerhin ist die Vorstellung von einer gestaltbaren gesellschaftlichen Ordnung ein Kind der europäischen Aufklärung. Doch kamen schon bald nach der Entdeckung der Diesseitigkeit und Wandelbarkeit der gesellschaftlichen Ordnung solide Zweifel an der Möglichkeit auf, die Ergebnisse des Wandels zu kontrollieren. Bereits die Französische Revolution bewirkte ein gerüttelt Maß an Ernüchterung unter den Anhängern der Idee, dass mit der Überwindung überlieferter Herrschaftsverhältnisse schon die entscheidende Voraussetzung zur ziel sichereren Neugestaltung der Gesellschaft gegeben sei.

Die Idee der Gesellschaftsteuerung hat in der Zeit vom Ende des 18. Jahrhunderts bis heute ein sehr wechselhaftes Rezeptionsschicksal erfahren. Sie durchzieht die Geschichte sozialer Bewegungen – von der Arbeiterbewegung des 19. und 20. Jahrhunderts bis zu den ‚neuen‘ sozialen Bewegungen der 1970-1980er Jahre; sie inspirierte Diktatoren und Schöpfer totalitärer Herrschaftssysteme ebenso wie die Befreiungsbewegungen der Dritten Welt im Kampf gegen die

---

1 Der Begriff Kontingenz bezeichnet von Unsicherheit geprägte Sachverhalte, deren Besonderheiten erst nach ihrem Eintritt erkennbar werden und die, wie auch immer sie ausfallen, als bedeutsam erachtete Folgewirkungen haben. Weil sich kontingente Ereignisse nicht zuverlässig prognostizieren lassen, erkennt man oft erst im Nachhinein, was den Möglichkeitsraum der Wirklichkeit ausmachte.

Kolonialmächte; und sie kehrte in den Zielen wieder, die die neuen Eliten der postkommunistischen Reformländer verfolgten. Einen gesellschaftlichen Steuerungsanspruch und gelegentlich auch Steuerungserfolge dokumentieren indes selbst die bescheideneren Vorhaben von Regierungen, die Reformen der Wirtschaft und des Sozialstaats zum Inhalt haben und auf die Wiedergewinnung wirtschaftlicher Prosperität zielen. Die dabei verfolgten Ziele mögen zwar auf den ersten Blick vergleichsweise begrenzt anmuten. Betrachtet man sie jedoch als Teil des ambitionierten Projekts, ‚die Gesellschaft‘ an die sich rapide wandelnde Umwelt der Weltwirtschaft, der Wissensproduktion, aber auch der sozialen Ansprüche und Kompetenzen anzupassen, so scheint der Begriff Gesellschaftsteuerung durchaus am Platz zu sein.

Gleichwohl sind die erwähnten Bedenken und Zweifel nicht nur weit verbreitet, sondern auch gut begründet. Jede ernsthafte Beschäftigung mit den Möglichkeiten und Grenzen einer absichtsvollen Einwirkung der Gesellschaft auf sich selbst sieht sich nicht nur mit einem Bündel beunruhigender historischer Erfahrungen, sondern auch mit wissenschaftlichen Argumenten konfrontiert, welche Gesellschaftsteuerung als eine ausgesprochen ambivalente Idee ausweisen. Wenn die Idee, wie es hier geschieht, zum Thema sozialwissenschaftlicher Reflexion gemacht wird, bedarf es deshalb zuallererst einer nüchternen Bestandsaufnahme ihrer historischen Bezüge und ihrer sozial- und erkenntnistheoretischen Implikationen. Andernfalls bestünde die Gefahr, dass Autor und Leser unbeabsichtigt auf einen Pfad der ‚politischen‘, d.h. von den Ideen politischer Akteure geprägten (und damit notwendig ideologischen) Begriffsverwendung gerieten. Das wäre nicht nur dann der Fall, wenn Gesellschaftsteuerung als prinzipiell ‚machbar‘ unterstellt würde, sondern auch, wenn man der gegenteiligen Ansicht huldigte und von ihrer prinzipiellen Unmöglichkeit ausginge.

Nun gibt es durchaus Belege für die Annahme, dass soziale Gemeinwesen sich selbst – in gewissen Grenzen – zu gestalten vermögen. Fraglich bleibt allerdings, ob die Gestaltungskompetenz auf Ausnahmesituationen beschränkt bleibt. Und des Weiteren ist zu fragen, und auf welcher Ebene, in welchen Formen und mit welchen Ergebnissen Prozesse der gesellschaftlichen Selbststeuerung ablaufen mögen. Nur wenn sich diese Fragen hinreichend präzise beantworten

lassen, werden wir einer Antwort auf die Frage nach ‚besseren‘, z.B. risikoärmeren, Mitteln der Gesellschaftssteuerung näher kommen können.

Bevor wir uns auf diese *tour d'horizon* begeben, ist noch ein Wort zu dem zweiten Begriff im Titel des Lehrbriefs zu sagen. Immerhin hat sich das Konzept der Selbstorganisation und Selbststeuerung im 20. Jahrhundert als eine Art Kontrastbegriff zur Idee der Gesellschaftssteuerung entwickelt. Soziale Gruppen und einzelne Bereiche der Gesellschaft zeigen sich in unterschiedlichem Maße fähig, die Bedingungen ihrer Reproduktion sowie der internen und externen Kommunikation ‚selbst‘ zu kontrollieren. Dabei scheinen sie auf den ersten Blick gar nicht oder nur in begrenztem Maße von den Steuerungsleistungen höherer Hierarchieebenen abhängig. Doch schon auf den zweiten Blick wirkt der Begriff Selbststeuerung mehr als Pendant denn als Gegenpol des Begriffs Gesellschaftssteuerung.

Denn wenn ‚die‘ Gesellschaft als ein sich selbst steuerndes soziales Gebilde verstanden wird (wer sonst als sie selbst sollte sie steuern können?), macht es auch Sinn, nach dem Selbststeuerungspotenzial ihrer Teile bzw. Subsysteme zu fragen. Selbststeuerung meint folglich kein anderes Prinzip und keinen Sachverhalt von anderer Logik als der der Gesellschaftssteuerung. Bezug genommen wird lediglich auf ganz *bestimmte* Subjekte und Objekte sozialer Steuerung, nämlich solche, die in der Hierarchie sozialtheoretischer Abstraktionen ‚unterhalb‘ des Gesellschaftsbegriffs eingeordnet sind, also soziale Gruppen und Bewegungen, Organisationen (z.B. Parteien und Unternehmen), Wirtschaftssektoren oder Funktionssysteme wie z.B. das Wirtschafts- oder das Bildungssystem.

Der restliche Teil dieser Einleitung wird sich v.a. zwei Themen zuwenden: zum einen den Gründen für die historische Anrühigkeit eines emphatischen Begriffs der Gesellschaftssteuerung und zum zweiten einigen logischen und sachlichen Implikationen des Steuerungsbegriffs und der Steuerungssemantik. Am Ende der Einleitung werden der zu erwartende Erkenntnisgewinn und die Gliederung des Lehrbriefs vorgestellt werden.

## 1.1 Leidvolle Erfahrungen

Aus gutem Grund wird das 20. Jahrhundert als „das Zeitalter des Totalitarismus“ bezeichnet (Jesse 1999: 9). Es ist nicht nur durch mehrere Wellen der Demokratisierung gekennzeichnet, sondern – neben dem Fortbestand einer Reihe von autoritären Regimes – auch durch die Entstehung und den Niedergang von Herrschaftsordnungen, die einen totalitären Macht- und Gestaltungsanspruch der jeweiligen Regierung gegenüber der Gesellschaft reklamierten. Das gilt für den sowjetischen Kommunismus und den deutschen Nationalsozialismus, aber auch für die faschistischen Regime in Italien, Portugal und Spanien sowie die Militärdiktaturen in Argentinien, Chile, Griechenland, Pakistan, der Türkei und vielen ehemaligen Kolonien.

Das nationalsozialistische Regime Adolf Hitlers, aber auch das von Lenin, Trotzki und Stalin in der Sowjetunion errichtete Herrschaftssystem sind nicht nur durch eine Blutspur von vielen Millionen Opfern charakterisiert, sondern auch durch die erklärte Absicht der Führer, die Gesellschaft gemäß einer bestimmten „politischen Religion“<sup>2</sup> umzubauen und damit einen ‚neuen Menschen(typ)‘ zu schaffen.<sup>3</sup> Als dezidierte Projekte des zielstrebigem Gesellschaftsumbaus unterschieden sie sich von solchen Autokratien, deren Herrschern es ‚nur‘ um die Bewahrung einer tradierten und für sie vorteilhaften Ordnung ging.

Was die auf brutale Gewaltanwendung und politische Gleichschaltung gegründeten Regime zu aufschlussreichen Extrembeispielen absichtsvoller Gesellschaftssteuerung macht, ist nicht allein das verheerende Ausmaß der Staatsverbrechen, sondern auch dieser eigentümliche Sachverhalt: Obwohl es den Herrschern in aller Regel gelang, jegliche Oppositionsbewegung in der Bevölkerung oder innerhalb der Führungscliquen schon im Keim zu ersticken, waren sie doch offenkundig außerstande, ihr Ziel einer nachhaltigen Umgestaltung der Gesellschaft zu verwirklichen. Sie verstanden es wohl, die gesellschaftlichen Verkehrsformen zu kontrollieren und Verfassungen wie Institutionen gemäß ihren Vorstellungen zu manipulieren,

---

2 Warum der Begriff ‚politische Religion‘ für die in totalitären Regimes kultivierten Weltanschauungen angebracht ist, erläutert Maier (2003).

3 Einen informativen Überblick über die Formen und Folgen des Hitlerregimes bietet die „Geschichte des Dritten Reiches“ von Wolfgang Benz (2000).

doch gelang es ihnen nicht, eine Gesellschaft zu begründen, die *ohne* die auf Dauer viel zu kostspieligen Gewaltmittel auskommen konnte. Bestand und Entwicklung der ‚konstruierten‘ und autoritär gesteuerten Gesellschaften blieben stets problematisch, d.h. unsicher und vom Einsatz aufwändiger Kontrollinstrumente abhängig. So scheiterte die nationalsozialistische Diktatur nicht etwa am Widerstand ihrer Opfer, sondern an der Hybris und dem extremen Wirklichkeitsverlust der von ihrem Machtmonopol berauschten Führung. Und die immerhin 70 Jahre währende Herrschaft der sowjetischen Staatspartei fand ihr Ende im Immobilismus einer Gesellschaft, in welcher die ökonomischen Potenzen des Landes fruchtlos verschwendet wurden, während die intellektuellen und moralischen ‚Ressourcen‘ der Menschen ungenutzt blieben oder gar als unerwünscht unterdrückt wurden.

Die Quintessenz der schmerzhaften Erfahrungen mit den totalitären Regimes im Europa des 20. Jahrhunderts findet einen überzeugenden Ausdruck in der Kritik der diversen Spielarten von Fortschrittsideologie und Geschichtsteologie, die Karl Popper (1974) formulierte. Historische und erkenntnistheoretische Einsichten verweisen auf die systematische Unzulänglichkeit menschlichen Wissens und die untragbaren Nebenfolgen aller Versuche, das Wissensdefizit durch konzentrierten Einsatz von Machtmitteln zu kompensieren. Paradoxerweise folgt aus der Maximierung von Steuerungsmacht und Kontrollmitteln nicht etwa eine gesteigerte Chance, die Gesellschaft wirksam zu steuern, sondern eine drastische Verringerung der ohnehin begrenzten Möglichkeiten zur zielsicheren und nachhaltigen Einflussnahme.

Dreierlei folgt aus dieser Beobachtung. Zum einen ist es offensichtlich irreführend, sich ‚Gesellschaft‘ als ein Objekt des Handelns und damit auch der politischen Steuerung vorzustellen, über dessen Eigenschaften und Entwicklung die Steuernden beliebig verfügen könnten. Schon der Versuch einer vollständigen Kontrolle mag das Kontrollobjekt auf unberechenbare und den Steuerungsabsichten zuwider laufende Weise verändern. Das gilt, zum zweiten, insbesondere für Bemühungen, die auf die Verringerung oder Unterdrückung sozialer und politischer Differenzen zielen. Mit der internen Differenziertheit der Gesellschaft und der relativen Autonomie der Individuen, Gruppen und Organisationen verringert sich unweigerlich auch

das Innovations- und Reproduktionspotenzial der Gesellschaft einschließlich ihrer Fähigkeit, sich wandelnden Umweltbedingungen (und Steuerungszielen!) anzupassen.

Damit ist schließlich, und zum dritten, ein wichtiger Fingerzeig für das Verständnis von Steuerungshindernissen in der modernen, pluralen und hochdifferenzierten Gesellschaft gewonnen. Da ihre Leistungsfähigkeit auf der Differenziertheit und eigenlogischen Dynamik ihrer Teile beruht, ist es wenig sinnvoll, genau diese Eigenschaften für vermeintliche Steuerungsprobleme verantwortlich zu machen. Denn das hieße, zugespitzt formuliert, nichts anderes als die differenzierte Gesellschaft im Interesse ihrer besseren Steuerbarkeit abzuschaffen.

Die Frage nach den notwendigen Voraussetzungen und möglichen Formen von Gesellschaftssteuerung erfordert eine differenziertere Antwort als sie mit dem Verweis auf Steuerungshindernisse und -probleme gegeben werden kann. Sie erfordert es, den kontingenten Sachverhalt ‚Gesellschaftssteuerung‘ als die Summe einer Vielzahl von Formen der Selbststeuerung zu konzipieren und dabei unterschiedlichsten Bedingungen und Eigentümlichkeiten Beachtung zu schenken. Angesichts der nur beschränkt effektiven Möglichkeit einer umfassenden (‚globalen‘) Selbststeuerung der Gesellschaft, z.B. im Medium der politischen Entscheidungsproduktion, kommt den vielfältigen Formen der funktional spezifischen und im Wirkungsbe- reich eher kleinräumigen (‚lokalen‘) Selbststeuerung erhebliche Bedeutung zu.

## 1.2 Sachliche Aspekte des Steuerungsbegriffs

Zum Bedeutungsfeld des Begriffs Steuerung zählt nicht nur die Unterscheidung von Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekt, also einem steuernden Akteur und dem gesteuerten Objekt oder Zustand, sondern auch ein der Aufgabe angemessenes Verständnis der Situation und der erwartbaren Wirkungen (Mayntz 1987). Der ‚Steuermann‘ (bzw. die ‚Steuerfrau‘) muss zunächst wissen, *was* bzw. *wohin* er (bzw. sie) will. Vorausgesetzt ist außerdem das Wissen von Mitteln und Wegen, die zur Erreichung des Ziels infrage kommen. Und wer steuern will, sollte auch befähigt und in der Lage (also nicht etwa durch