

Staatstheorie als Steuerungstheorie?

Vorüberlegungen im Hinblick auf ein staatstheoretisch fundiertes, akteur-zentriertes und verhandlungsorientiertes Netzwerk polyzentrischer Gesellschaften

Eine in sich geschlossene, widerspruchsfreie moderne Staatstheorie ist noch nicht erarbeitet worden. Obgleich es »den« Staat als konkret bezeichnen- bzw. beschreibbares Objekt der Betrachtung nicht gibt, war und ist er indes als Untersuchungsgegenstand im Hinblick auf eine Theorie des Staates ein Beschäftigungsfeld unterschiedlicher wissenschaftlicher Disziplinen: Verwaltungs- und Verfassungsrecht, Rechtsphilosophie, Soziologie, Politischer Wissenschaft, Biologie, Statistik, Geschichtswissenschaft, Ethnologie, Ökonomie, Anthropologie. Trotz dieser Disziplinenvielfalt haben sich bislang keine inter-, infra- oder transdisziplinären wissenschaftlichen Forschungszweige oder Theorieansätze herauskristallisiert bzw. werden erst in Ansätzen sichtbar (siehe z.B. *Kaufmann/Majone/Ostrom* 1986). Die Konstruktion einer allgemeinen Staatstheorie könnte deswegen eingefordert werden, denn eine Verbindung wie Generalisierung der Forschungsergebnisse vieler Spezialfelder böte den Ansatzpunkt für eine Organisation theoretischer wie praktischer Forschungsinteressen. Dennoch vermittelt der gegenwärtige Diskurs über Staat ein uneinheitliches Bild: einerseits wird er naturrechtlich, verfassungs- wie vertragstheoretisch, normativ oder ordnungstheoretisch begründet und erforscht; andererseits wird er als ein komplexes, diskontinuierlich prozessierendes Gebilde oder als ein verwobenes Akteursystem betrachtet.

Bedeutsam ist bei alledem, eine der zentralen Aufgaben Politischer Wissenschaft nicht aus den Augen zu verlieren: das Staatliche in den Gesamtzusammenhang einer gesellschaftlich-politischen Theorie einzubringen. Eine solche Vorgehensweise darf sich dabei nicht nach der Intention von Hermann Heller richten: »Ohne eine, sei es auch nur immanent vorausgesetzte gedankliche Einordnung des Staatlichen in den Gesamtzusammenhang eines Weltbildes läßt sich deshalb keine politische Wissenschaft denken« (1971, 153). Vielmehr sind sowohl eine Analyse wie (Re-)Konstruktion einer Staatstheorie ohne apriorische oder aposteriorische Einordnung in ein Weltbild als auch das sukzessive Erkennen staatlich mit beeinflusster gesellschaftlich-politischer Realität Aufgaben Politischer Wissenschaft.

Insbesondere theoriegebunden ist die Gegenüberstellung wie Grenzziehung zwischen Staat und Gesellschaft, die vor allem durch Hegel (siehe ⁴1967, §§ 182-188 und §§ 257-259)¹ bekannt wurde und aus der sich u.a. die Fragen ergeben: Wie wirkt, wenn man überhaupt von Wirkung sprechen kann, Staat auf Gesellschaft und wie wirkt ein komplexes Gebilde wie eine Gesellschaft auf Staat, mittels welcher Möglichkeiten bedingen sich beide oder wie formieren sie sich wechselseitig um?

Folgende Grundannahmen können isoliert werden:

- Gesellschaft, begriffen als Geflecht individueller Bedürfnisse und Sonderinteressen (siehe *Hegel* ⁴1967, § 188), bedarf im Aktionsraum widerstreitender Interessenten- und Mächtigkeitsgruppen einer regulierenden wie stabilisierenden Instanz (Staat);
- Staat gewährleistet das Vorhandensein einer formalen Kanalisierung und Koordination der in Gesellschaft vorhandenen Bedürfnisse und Interessen (z.B. Prinzip der Korporationen; siehe *Hegel* ⁴1967, § 251f. u. § 288) durch ein Gefüge verbindlicher, aufeinander weitgehend abgestimmter Verhaltens- und Rechtsnormen;
- Staat setzt Entscheidungsinstanzen ein, die den partikulären gesellschaftlichen Kräften unabhängig und mit überlegener Entscheidungsmacht gegenüber treten und ein verbindliches Schiedsrichteramt ausüben (siehe *Hegel*, § 219ff.);
- Staat sorgt für einen gerechten Ausgleich zwischen widerstreitenden Bedürfnissen und Interessen; er sorgt zudem für die Berücksichtigung unzureichend organisierter und unterrepräsentierter Bedürfnisse und Interessen sowie deren ausgewogener Konkurrenz;
- Staat gewährleistet sowohl ein inneres Staatsrecht (Verfassung) als auch ein äußeres Staatsrecht, das das Verhältnis des einzelnen Staates zu anderen Staaten regelt (siehe *Hegel* ⁴1967, § 259).

Aufgrund dieser Betrachtungsweise des modernen Staates läßt sich ersehen, daß ein theoretischer Zugriff zu Staat qua einer - oder aus vielen kompilierten - *Definition* diffizil ist, obgleich mancher Autor das Thema Staat

1 Bis Niklas Luhmann kann die Gesellschaft zwar immer noch als Einheit aufgefaßt werden, aber nunmehr von unterschiedlichen Systemperspektiven in differierender Weise. Entscheidend ist, daß mit der Unterscheidung von Staat und Gesellschaft ein »struktureller Umbau von stratifikatorischer zu funktionaler Differenzierung« (*Luhmann* 1984b, 264 u. 1987a, 68) erfolgt. Die Existenz der Kommunikation ist dabei die einzige Realitätsgarantie für das soziale System in seiner ausdifferenzierten Einheit (vgl. z.B. *Luhmann* ³1972, 155 und 1984b, 604). Es ist zu beachten, daß Luhmann die Einheit in der Differenz wie die Differenz trotz Einheit aufrechterhält, indem er sich des logischen Kriteriums des »reentry« bedient. »Die fortschreitende soziale Differenzierung hatte zur Differenz von Politik und Wirtschaft geführt. Diese Differenz wird unter der Bezeichnung »Staat und Gesellschaft« in das politische System und in das Wirtschaftssystem wiedereingeführt. . . .« (*Luhmann* 1987a, 71).

als leicht definitorisch abhandelbar suggeriert (siehe z.B. *Aschl* ⁵1985, 381ff. u. Zitatenanhang Nr. 2a, 10, 11, 11c, 12b, 12c). Schwierigkeiten bei der Komplexitätsreduktion des Begriffs wie die unterschiedliche Herkunft der an der Erforschung beteiligten Wissenschaftszweige lassen bei Staat jene klassische Methode der Wissenschaften nicht angeraten scheinen. Als Arbeitsgrundlage genügt freilich eine abstrakte *Deskription*:

Der moderne Staat kann als ein historisch stets vorformiertes und sich aktual gesellschaftlich formierendes Akteursystem bezeichnet werden. Dieses erzielt eine Bindungswirkung für die Herstellung möglichst gesamtgesellschaftlich erarbeiteter und akzeptierter Entscheidungen, die durch die prinzipielle Fähigkeit und Bereitschaft zu gemeinwohl-orientiertem Handeln erreicht wird. Sie verfügt über eine institutionalisierte Gewalt/Gewaltenteilung mit einem fungibelen, ausreichend stabilen Apparat, weist eine räumliche wie zeitliche Ausdehnung auf und gibt trotz der Vielgestaltigkeit und Vielschichtigkeit der am Staat direkt oder indirekt partizipierenden Akteure eine öffentlich bewußte, öffentlich getragene und koordinierte Richtungsorientierung für die Ausgestaltung nach Innen wie das Wirken nach Außen vor, – ohne den Alleingültigkeitsanspruch des einmal Entschiedenen auf (relative) Dauer vertreten, durchsetzen oder für sich beanspruchen zu können bzw. zu dürfen.

Das grundlegende Dilemma einer Steuerungstheorie mit Blick auf Staatstheorie wird hieran deutlich: Kann prinzipiell Steuerbarkeit von Staat und Gesellschaft angenommen werden? Wenn ja, wie ist die wechselseitige Steuerungsfähigkeit von Staat und Gesellschaft beschaffen? Welche Akteure steuern welche Vorgänge? Welche Ereignisse, Interessen, Bedürfnisse etc. steuern welche Akteure? Was ist der Hintergrund, wodurch wer oder was wie gesteuert wird? Der erste Teil der Frage »Kann prinzipiell Steuerbarkeit angenommen werden?« muß vor allen weiteren Ausführungen beantwortet werden. Jede weitere Diskussion erübrigte sich, würden wir zu dem Ergebnis gelangen, es gäbe keine Steuerbarkeit.

Nicht-Steuerbarkeit einer (Welt-)Gesellschaft wird freilich nicht bewiesen durch allgemeine Feststellungen wie, daß wir in einer hochkomplexen – und daher wenig steuerbaren – Gesellschaft leben, daß wir durch unsere Technikfähigkeit nicht mehr politisch beeinflussbare gesamtgesellschaftliche Folgen für unseren Planeten auslösen, daß nationale wie internationale Krisen und gesellschaftliche Umwälzungen durch die daran beteiligten Mitmenschen lediglich mittels eines eingeschränkten Instrumentariums zu meistern sind. Solche Thesen zielen lediglich auf eine a priori angenommene bzw. erkenntnistheoretisch vorausgesetzte hohe Gesellschaftskomplexität. Würden staatliche oder gesellschaftliche Akteure aus einer derart interpretierten Komplexität die Erkenntnis ableiten, nichts oder kaum etwas tun zu können, könnten sie ihre Hände in den Schoß legen, denn was

sie auch unternähmen, jedes zukünftige gesellschaftliche Geschehen verlief nach quasi-naturwissenschaftlichen Eigengesetzmäßigkeiten und wäre damit kaum beeinflussbar, schon gar nicht steuerbar. Da Komplexität jedoch höchstens die Freiheitsgrade politischer Steuerung einschränkt (nicht »die« Freiheit an sich, überhaupt steuern zu können) ist dies ein Indiz für die prinzipielle Steuerbarkeit von Gesellschaft. Sicherlich ist davon eine begrenzte oder eingeschränkte Steuerbarkeit bei bestimmten Dimensionen von Steuerungsanlässen zu unterscheiden, z.B. das CO₂-Problem, das weltweite Bevölkerungswachstum, die Beseitigung oder zumindest Minimierung des Hungers in der Welt etc.. Freilich liegt generell die Wahrscheinlichkeit, steuern zu können, nicht allein in den Ausgangsbedingungen des spezifischen Problems begründet, unter denen Steuerung ansetzt; die Steuerbarkeitswahrscheinlichkeit hängt ebenso von der Zielvorstellung dessen, was mit Steuerung kurz- oder langfristig erreicht werden soll, sowie von den erwünschten oder nicht-erwünschten Folgen des Steuerungseingriffs ab. Anders formuliert: die spezifische Steuerbarkeit gesellschaftlicher Probleme schränken wir uns selber ein, nicht eine wie oder von wem auch immer vorgegebene Komplexität macht Steuerbarkeit - jedenfalls nach heutigem Kenntnisstand - unmöglich.

Zentraler Punkt ist folglich die Steuerungsfähigkeit der Gesellschaft und Staat steuernden Akteure. Um steuerungsfähig zu sein, bedarf es zuerst einer gründlichen Reflexion über die Steuerbarkeit des anvisierten Zieles. Diese Reflexionskompetenz beruht zum Großteil auf einer vorhandenen oder zu erwerbenden Sach- und Fachkompetenz, aber auch auf einer hinreichenden Kenntnis der Vorgeschichte des Problemfeldes sowie der Übernahme von Erfahrungen aufgrund ähnlicher Vorgänge. Weiterhin müssen diese Kenntnisse durch eine möglichst ungehinderte Kommunikation sowie die dadurch übermittelten Informationen über Steuerungsanlaß und -ziel verfügbar werden; sind diese Bedingungen nicht optimal gewährleistet, und in einer Gesellschaft muß davon ausgegangen werden, wird die Steuerungsfähigkeit der jeweiligen Akteure eingeschränkt. Eingeschränkt steuerungsfähige Akteure agieren stets »nur« unter suboptimalen Bedingungen, was diese wiederum immer bei ihren Steuerungsversuchen mit Bedenken müßten. Allerdings ist Steuerungsfähigkeit der Akteure unter suboptimalen Bedingungen lediglich ein Ausdruck für die Kompliziertheit des Steuerungsprozesses wie des Steuerungsziels. Diese Kompliziertheit entsteht dabei aus den objektiven Bedingungen und/oder der Unkenntnis der Akteure heraus. Ziel dieses Beitrags ist es demzufolge, »die« Steuerungsfähigkeit des Akteurs Staat näher zu untersuchen.

1. *Staatstheorie*

Staatstheorie untersucht den Gegenstand Staat in seinen strukturellen, prozessualen und inhaltlichen Veränderungen sowie in seinem sich stetig ändernden und verschieden gewichtenden Aktivitätspotential. Es ist hier nicht der Ort, eine ausführliche Darstellung und Diskussion der Staatstheorie zu leisten, einer Staatstheorie, die aus einer Vielzahl von Einzeltheorien mit jeweils unterschiedlichen Erkenntnisinteressen besteht und eine teilweise inkongruente Vielfalt von Ergebnissen präsentiert. Vielmehr kommt es darauf an, zwei Haupttheorierichtungen herauszukristallisieren. Der eine Theorieansatz ist eindeutig von der Systemtheorie bestimmt, der andere – als re-zentrierend bezeichnete – sucht Staat als zentralen Dreh- und Angelpunkt allen gesellschaftlichen Handelns und Entscheidens zurückzugewinnen.

Aus konstruktivistischen Gründen stellt die Systemtheorie nach ihrem Paradigmenwechsel die These auf: lebende wie auch alle gesellschaftlichen Komplexe sind funktional-differenzierte, selbstreferentielle Systeme mit einer heteronomen, aber zugleich einheitsstiftenden bzw. zur Einheit tendierenden Struktur(ierung), die wiederum aus einer Anzahl von Subsystemen bestehen können. Selbstreferenz bedeutet nichts anderes, als daß sich alle Systemoperationen stets auf sich selbst und nicht auf die Operationen anderer Systeme zurückbeziehen. Im Kontext der Selbstreferenz erzeugt jedes System einen nur ihm zukommenden innersystemisch beobachtbaren und beschreibbaren Sinn. Die Generierung von selbstreferentiellen und sinnerzeugenden Systemen erhöht nicht nur die Komplexität, sondern bedarf einer Kontinuität in Raum und Zeit, um selbstreproduzierend und funktional-differenzierend wirksam zu sein. Welche Erklärungsansätze für diese Evolution von Systemen zutreffen, ob mittels basis-operativer Zirkel oder mittels zirkelhaft strukturierter Ereignisse, die auf der fortlaufenden Kombination und Re-Kombination von Ordnung und Unordnung, auf fortlaufendem Prozessieren von Differenzierungen, auf kontinuierlichen Kombinationen und Re-Kombinationen von Komplexitätsproduktion und -reproduktion beruhen, sei dahingestellt (siehe z.B. *Willke* 1986, 459f.).

Wichtig ist: Das politische System wird als Teilsystem der Gesellschaft begriffen und hat als Teilsystem eine begrenzte Rationalität wie eine in sich geschlossene Dynamik zur Verfügung. Speziell nach Luhmann (siehe z.B. *Luhmann* 1987a, 71 u. Anm. 1 dieses Beitrags) identifiziert sich das politische System als Staat; diese Identifikation dient einerseits dazu, sich von Gesellschaft abzuheben, andererseits gibt es sich zur Respektierung dieser Differenz eine Verfassung. »Die Gesellschaft ist dann nicht mehr nur einfach eine Umwelt des politischen Systems. Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft wird vielmehr zur Regel dieses Systems selbst. Der Staat

respektiert dann die Eigenständigkeit der Gesellschaft, indem er individuelle Rechte, heute sagen wir Grundrechte, als unantastbar anerkennt und sich selbst, um dies zu sichern, als Rechtsstaat organisiert. Das dient auch, wie man nicht verkennen darf, der Entlastung von Politik, dem Eigeninteresse von Politik, ja der politischen Bequemlichkeit.« (*Luhmann* 1987a, 71) Andererseits ist das Festhalten an dem Begriff des Staates in dieser Ausprägung der Systemtheorie ein »Indiz für Unsicherheit« (*Bußhoff* 1991, 3) gegenüber den Begriffspaaren Soziales System - Politisches System und Gesellschaft - Staat. Ob durch die bloße Orientierung an einem »semantischen Artefakt« (*Luhmann* 1984b, 627), wie eben Staat, jene Geschlossenheit der Selbstreferenz erzeugt wird, bleibt offen. Aus systemtheoretischer Sicht ist das politische System jedenfalls eine funktional-differenzierte, selbstreferentielle, raum-zeitlich interdependente Heterarchie ohne hierarchisch ausgeprägte zentrale, das System dynamisierende Instanzen, Aktzentren oder Subsysteme.

Angesichts der systemtheoretischen Auflösung des Gegenstands Staat zu einem scheinbar entmachteten, unter Selbstreferenz stehenden Teilsystem eines nicht näher beschreibbaren Gesamtsystems sucht dieser Theoriezweig eine Wiedergewinnung bzw. Neubestimmung der einheitsstiftenden, zentralen Rolle von Staat zu erreichen. Aufgerüttelt durch Schlagworte bzw. Zustandsbeschreibungen wie Regierbarkeit-Unregierbarkeit, Dezentralisierung, Entstaatlichung, Staatsüberlastung, Entzauberung des Staates, Industriegesellschaft, Risikogesellschaft etc. wurde erkannt, daß es die fatale Konsequenz einer vornehmlich juristisch ausgerichteten Staatslehre (siehe z.B. *Doehring* 1991; *Ermacora* 1970; *Kriele* 1990; *Zippelius* 1991) war, lediglich die Grundelemente eines Staates zu betrachten (siehe z.B. *Hesse* 1987, 60), ohne etwas zu einer zeitgemäßen Situations- und Problembewältigung beizutragen. In einer Zeit, in der der Staat seine Letztbegründung nicht mehr durch anerkannte Autoritäten wie Gott, Natur, positiver Wissenschaft oder Wirtschaft erfährt, in der er mit Aufgabenstellungen konfrontiert wird, die viele, teilweise gegenläufige und sogar kontraproduktive Problemlösungen erfordern, muß eine Staatstheorie von monolithischen Vorstellungen wie Souveränität, Autonomie, zentralen Institutionen, hierarchischen Spitzen etc. abrücken. Das bedeutet noch lange nicht, daß sich der Staat ungeschützt und ohne Mittel einer ihm aus den Händen gleitenden gesellschaftlichen Dynamik ausgesetzt sieht oder aufgrund beständiger Ausdifferenzierung der Gesellschaft immer neu beweisen muß.

Vielmehr ist das staatliche Problem des »double-bind« (siehe z.B. *Willke* 1986, 455) erkannt und anerkannt: 1. Um eine Gesellschaft rational, effektiv und mit Bindungswirkung für möglichst viele erfolgreich steuern zu können, muß der Staat Repräsentant einer hierarchischen Spitze einer Gesellschaft sein. 2. Um nicht mit autonomen Bestrebungen der Gesellschaft in

Konflikt zu kommen oder infolge von Staatsüberlastung durch zuviele, gleichzeitig drängende Probleme einen Kompetenzverlust in der Gesellschaft hinnehmen zu müssen, muß der Staat erforderliche autoritäre Entscheidungsstrukturen abgeben und eine dezentrale gesellschaftliche Macht unter seiner Kontrolle zulassen (decomposition of power by increase of functions; siehe *Grimm* 1986, 104).

Damit wird Staat einerseits als eine Überorganisation angesehen, in der die meisten anderen Akteure einer Gesellschaft Teile seines Kontextes sind. Andererseits ist der Staat Akteur unter Akteuren mit Fachkompetenz unter Fachkompetenz (siehe z.B. *Lehmann* 1988, 819). Dies führt zu einer Re-Zentralisierung staatlicher Aufgaben, durch die Staat eine neue Form von Führung übernimmt, welche sich in folgenden Bereichen niederschlägt (siehe in Teilen *Hesse* 1987, 71ff.): 1. Kommunikation, 2. Information, 3. Orientierung, 4. Organisation, 5. Verwaltung, 6. Vermittlung, 7. Sicherung. Der re-zentrierende Ansatz beschreibt somit Staat als einen einheitsstiftenden, polyzentrisch tätigen Akteur und als ein multiorganisatorisch ausgerichtetes Gebilde mit eindeutig zugeordneten Steuerungsaufgaben.

Dabei muß die Abhängigkeit aller gesellschaftlichen Akteure von Staat berücksichtigt werden, um den »double-bind« des Staates nicht aus dem Blickfeld zu verlieren. Ebenso sollte eine politische Steuerungstheorie die Kontextbedingungen staatlichen Handelns mitberücksichtigen. Beispielsweise benötigt Staat Zeit, um dafür Sorge zu tragen, daß er im interdependenten Geflecht seiner Aufgaben, Funktionen und Ziele seine Existenz beibehalten und die Internalisierung seines legitimierten Zustandes erhalten kann. Aufgrund der internationalen Verflochtenheit hat Staat desgleichen darauf zu achten, auf dem Feld der vielschichtigen internationalen Beziehungen trotz der Eigendynamik bestimmter gesellschaftlicher Akteure (z.B. multinationale Konzerne) eine autonome, territoriale wie durch Konsens gefestigte Einheit zu repräsentieren, - ansonsten würde ihn alsbald eine anomische Dynamik zerreißen (siehe z.B. *Nettl* 1968, 563; *Offe* 1987, 316). Weiterhin sollte die Konzeption einer politischen Steuerungstheorie mit Rücksicht auf hochentwickelte und funktional-differenzierte Gesellschaften beachten, daß es keine alleinige hierarchische Spitze oder zentrale Institution gibt, welche adäquat die Komplexität der ganzen Gesellschaft repräsentieren kann, oder welche dazu imstande wäre, die erforderliche Vielfalt (interne Komplexität) für alle gesellschaftlichen Problemlösungen aufzubauen (siehe *Willke* 1986, 463).

Eine tiefgehendere Auseinandersetzung mit dem Begriff Steuerung unterblieb in der Politischen Wissenschaft bis gegen Ende der 60er Jahre, weil Steuerung einen vorbelasteten Terminus repräsentierte. Steuerung vermittelte den Eindruck von Führung, Elitenherrschaft, Einsatz von Herrschaftswissen, totalitärer Lenkung, Herrschaft durch hierarchische Spitzen wie Kontrolle von oben. Um diese Formen politischer Herrschaft geht es in der aktuellen Diskussion um politische Steuerung nicht. Vielmehr sucht man gesellschaftlich-staatliche Veränderungen mittels Steuerung zu analysieren, um ansatzweise eine Vorstellung von gesellschaftlichen Prozessen zu bekommen. Somit ist heute der Begriff Steuerung in der Politischen Wissenschaft keine Ausnahmeerscheinung mehr. Bereits R. Mayntz konstatierte die »inflationäre Begriffsverwendung« (1987, 91) wie die Gepflogenheit vieler Autoren, politische Steuerung als schlichtweg existent und folglich als nicht erklärungs- bzw. definitionsbedürftig anzusehen.

Einen ausführlichen Überblick über die sprachliche Verwurzelung, die geschichtliche Tradierung und die Vielfältigkeit der Bedeutungsdimensionen von Kybernetik, Steuerung, Regelung, Anpassung etc. vermittelt E. Lang (1970). Herausgehoben sei die Auseinandersetzung mit der Kunst – nicht Technik – des Steuermanns, ein Schiff zu lenken, eine Kunst, die mit der Steuerung durch Staat als Akteur (siehe *Platon* 1977, 487e-489d) verglichen wird. Der Begriff Kunst wird verwendet, weil eine Abgrenzung zu einer bloßen Fähigkeit oder Fertigkeit, den Staat zu steuern, vorgenommen werden soll. Kunst drückt auch die Achtung gegenüber einem Akteur aus, das Staatsschiff mit großer Übersicht, Vorsicht, Ausgeglichenheit und Vorausschau angesichts der Komplexität und Verwickeltheit einer (Polis-)Gesellschaft steuern zu können. Hier wird bereits das Regelkreismodell mit seinen kybernetischen Instanzen vorgedacht: idealiter ist der Staatsmann Kapitän (Sollwertgeber) und Steuermann (vergleicht Ist- und Sollwerte) in einer Person, der dem Rudermann die Befehle gibt, welcher durch die Stellung des Ruders (Effektor) die Beeinflussung der Außen- wie die Rückwirkung auf die Innenwelt auslöst. Die wissenschaftlich-technische Entwicklung und Beschreibung eines solchen Regelkreismodells erfolgte durch die Kybernetik als »Theorie der Nachrichtenübermittlung und der Steuerungs- und Regelvorgänge bei Maschinen und Lebewesen« erst in den 50er Jahren unseres Jahrhunderts (siehe *Wiener* 1967, 12). Der sich daraus ableitende Steuerungsbegriff ist jedoch vornehmlich in der technischen Welt entstanden und nicht ohne weiteres in die Politische Wissenschaft zu übertragen. Wiener selbst gibt unmißverständlich zu verstehen, daß dessen Anwendung auf lebende Systeme, gar auf komplexe Gesellschafts- oder Staatsstrukturen, zweifelhaft, wenn nicht unmöglich ist. Kybernetik bedarf einer stets

unter bestimmten Bedingungen reproduzierbaren Datenbasis, um technische Innovationen in einem vorab analysierten, mathematisch formalisierten wie eindeutig begrenzten Mikrokosmos dauerhaft funktionierend implementieren zu können. Solche Ausgangsbedingungen erfüllen Staat und Gesellschaft nicht.

Eine zusätzliche Verkomplizierung kommt bei einer Betrachtung der im deutschen geläufigen begrifflichen Unterscheidung von Steuerung, Regelung und Anpassung zutage.

»*Steuerung*: das Ziel wird dem System von außen gesetzt, Richtung und Art des Verhaltens werden von außen dirigiert.

Regelung: das Ziel, der Sollwert, wird von außen gesetzt, das System verändert selbst sein Verhalten so, daß dieser Sollwert erreicht wird.

Anpassung: das System verändert sein Verhalten so, daß sich ein Gleichgewichtszustand zwischen System und Umwelt einstellt - dieser selbst entwickelte Sollwert wird jetzt der künftigen Regelung zugrunde gelegt.« (Flechtner⁵1984, 44)

Eine Kombination aus Steuerung und Regelung, verstanden als eine Festsetzung bestimmter Zielvorgaben von außen - ob durch einen anderen Staat, eine Institution oder einen konkurrierenden Akteur sei dahingestellt - gekoppelt mit der Erwartung, der initiierte politische Steuerungsprozeß wird gleichsam als autonomer »Selbstläufer« das gesteckte Ziel erreichen, sollte heute in der Gesellschaftstheorie nicht mehr diskutiert werden. Eine Vorstellung von Steuerung dieser Art ist dem Anspruch nach totalitär. Zudem wird stillschweigend vorausgesetzt, daß die für Steuerung notwendige Datenbasis bekannt und vorhanden ist, sowie über die zu steuernde Zukunft der Gesellschaft Einvernehmen besteht.

Politische Steuerung darf jedoch auch nicht auf eine rein systeminterne »Differenzminderung« (Luhmann 1989, 13) im Sinne von Verringerung eines Unterschiedes zwischen Staat und Gesellschaft zurückgeschnitten werden. Hierbei handelt es sich um nichts anderes als Anpassung, bei der Akteure unbekannt sind, der Steuerungsanlaß nebensächlich sein kann und ein bestimmtes Steuerungsziel nicht zu erkennen sein muß. Immerhin müßte das Verhältnis von Differenzminderung zwischen Akteuren bestimmbar sein, um inhaltliche Aussagen über den Steuerungsfortgang treffen zu können. Ebenso ist schwierig, deren positive wie negative Interaktionen zu jedem beliebigen Zeitpunkt wie über die zeitlich abhängigen, gerade erzielten Ergebnisse der Differenzminderung rückgekoppelt auf die Befindlichkeit von Staat und Gesellschaft zu erfassen.

Steuerung verläuft hier immer noch nach dem bekannten Input-Output-Schema. Staat und Gesellschaft besitzen jedoch eine Kompliziertheit, bei der direkte staatliche Eingabe-Zusammenhänge mit gesellschaftlichen Aus-

gabe-Zusammenhängen und vice versa nicht eindeutig zu identifizieren sind. Die Anfangsbedingungen für Steuerung sind zumeist unbekannt, da sich Staat und Gesellschaft nicht auf einem momentanen Anfangszustand quasi einfrieren lassen, ab dem dann eine politische Steuerung einsetzen könnte oder sich eine wissenschaftliche Untersuchung gemäß naturwissenschaftlichen Kriterien über politische Steuerung beginnen ließe. Selbst wenn solche Anfangsbedingungen bekannt wären, ist die Eingabe-Variable in den meisten Fällen nicht hinreichend genau, um ein Resultat eindeutig von dieser Eingabe-Variable ableiten zu können. Wären dennoch Anfangsbedingungen bestimmbar, so böte dies noch keine Gewähr für einen richtig interpretierbaren Output, da trotz jeweils gleicher oder ähnlicher Eingabe-Variablen aufgrund der Kompliziertheit staatlich-gesellschaftlicher Gesamtprozesse verschiedene Resultate oder auch gleiche Resultate infolge verschiedener Prozeßabläufe nicht prognostizierbar sind. Im Vergleich zur Anwendung auf technische Systeme verliert demzufolge die Begriffsschärfe von Steuerung umgehend an Wirkung und Aussagekraft, wenn eine bloße Übernahme des Terminus für die Untersuchung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft erfolgte.

Politische Steuerung hat also nichts mit Unterdrückung oder Durchsetzung einer ein für allemal getroffen Entscheidung zu tun, vollzieht sich gerade nicht auf der Basis eines immer gleich vorgeschriebenen formalisierten Handlungsfeldes und rückt die Bedeutungsdimension des Eingehens auf wie die Berücksichtigung von in einer bestimmten Situation gegebenen Verhältnisse in den Vordergrund. Dabei wird das projektive und zukunfts-gestaltende Moment der Steuerung, hier besser mit Regelung in eins zu setzen, hervorgekehrt. Insbesondere staatliche Steuerung orientiert sich dabei an dem Modell des kybernetischen Regelkreises. Akteure treffen fortlaufend Entscheidungen über die zu erreichenden Sollwerte wie die Regeln, nach denen sich 1. alle Akteure in einem Staat richten sollten, und die 2. eine Verfahrensgrundlage für die durch Wahlen konstituierten Staatsorgane bilden. Diese Regeleinrichtungen (z.B. Regierung, Parlament, Parteien etc.) wirken zumeist nur in einer bestimmten Regelstrecke, hier dem territorialen Geltungsbereich, mit der Absicht, die Regelgröße, das funktionsfähige Zusammenleben der Menschen, zu garantieren und möglichst in einem Gleichgewichtszustand zu halten. Der vermeintliche Gleichgewichtszustand ist jedoch nicht mit einem für alle Zeiten stationären Zustand zu verwechseln. Außerdem operiert ein Regelkreis gerade nicht unter dem Diktum eines Gleichgewichtsprinzips, sondern mittels vom Ziel ausgehender (negativer), verstärkender oder zieländernder Rückkopplungen (siehe *Deutsch* 1969, bes. 141f. u. 258-276). Dabei muß jeder Regelkreis die Fähigkeit zum Lernen beinhalten, um sich an Veränderungen anpassen zu können, wodurch erst seine Weiterexistenz gesichert ist. Deutsch hat hier-

aus eine Theorie pathologischen sozialen Lernens entwickelt (siehe 1969, 300f.), die Selbstreferentialität bzw. nicht-überwachtes Lernen vorwegnimmt.

Spielarten dieses lerntheoretisch fundierten Regelkreismodells von Staat und Gesellschaft finden sich vornehmlich in der englisch-amerikanischen Literatur. Vor allem im Zusammenhang mit Politikformulierung und Institutionentheorie wird von einem guidance mechanism gesprochen, der reaktiv, retrospektiv, prospektiv oder antizipatorisch ist, und über Anpassung und Lernen systemisches Verhalten beeinflussen oder sich selber via Feedback verändern kann (siehe z.B. Lindner/Peters 1990, 68). Wichtig ist, daß die Entscheidung nicht zu lernen bzw. sich nicht anzupassen, auch eine Lern- bzw. Anpassungsleistung darstellt, welche die Steuerungsstruktur eines Staates nicht zwangsläufig durcheinanderbringen muß. Es gibt immer sich überlagernde oder überlappende Interessen oder Steuerinformationen, die gleichzeitig oder zeitlich verschoben scheinbar ähnliche Resultate erbringen. Das Element der (Lern-)Kontrolle spielt eher eine untergeordnete Rolle, denn es dient zumeist als Sicherungsfunktion, ob und wie die Zielerreichung gelungen ist. Der Begriff Kontrolle deckt in seiner englischen Bedeutungsdimension - control - freilich noch einen weiteren Gesichtspunkt ab: control ist zum einen überwachend, also überwiegend latent, tätig und gibt zum anderen nur im Bedarfsfall Korrekturinformationen ab, die von anderen Komponenten des Regelkreises umgesetzt werden (siehe im folgenden auch die Definitionen von Kaufmann). Unter dem Oberbegriff Steuerung finden daher die Termini Lernen, Kontrolle, Anpassung in der Handlungstheorie Verwendung.

Drei weitere Begriffe sind noch hervorzuheben, die zentrale Bedeutung für die effiziente Koordination vieler Akteure in Verbindungen mit deren Handlungen erlangten. Sie seien nach Franz-Xaver Kaufmann definiert:

»*Guidance* means the function of standard-setting for actors who are to be linked for some of their potential actions into a system in order to achieve outcomes of higher complexity.

Control means the function of information and motivation for intelligent conformity to such a system of interrelated actions.

Evaluation means the function of feed-back and concerns particular acts as well as the output of a whole system of action as far as it matches some desired outcomes and some mechanisms of control.« (1986, 225)

Im Kontext der Handlungstheorie kann nunmehr der Allgemeinbegriff Steuerung - in seinen Wortverbindungen anders gewichtet als in der Regelungstheorie - betrachtet werden. Ausgangspunkt sei die Auffassung von gesellschaftlicher Steuerung: Koordination von Akteuren zum Zwecke des Entstehens und Fortdauerns von Handlungs- und Wirkungsketten. Hierbei

werden von unterschiedlichen Autoren (siehe z.B. *Mayntz* 1987, 91ff.) Steuerungssubjekt(-akteur), Steuerungsobjekt, Steuerungsversuch, Steuerungshandeln, Steuerungsinhalt, Steuerungsinstrument, Steuerungsfunktion, Steuerungsaufgaben, Steuerungsmedien, Steuerungstypen, Steuerungsziel und Steuerungswirkung zu identifizieren gesucht. Um diese zu verdeutlichen ein Beispiel: *Steuerungsziel* sei die Erhöhung der Mehrwertsteuer um einen bestimmten Prozentpunktbetrag, *Steuerungsaufgabe* ist die Zielerreichung. Die *Steuerungswirkung* soll eine Erhöhung des Gesamtsteuereinkommens des Staates zur Senkung der Staatsschulden bzw. der Kreditzinszahlungen sein. Ziel wie Wirkung sind nicht Elemente der Steuerung, allenfalls deren erwünschte Folgen. Ob die Folgen freilich von allen in einem Staat lebenden Personen auch tatsächlich erwünscht sind, ist fraglich und bildet damit erste Widerstände im Verlauf des *Steuerungsprozesses*. Bereits die Ziel- bzw. Wirkungsformulierung durch ein *Steuerungssubjekt* wie z.B. einen Bundeskanzler, einen Finanzminister, einen Parlamentarier oder eine Institution, kann ausreichen, das *Objekt der Steuerung*, den Prozentpunktbetrag, zu korrigieren. Im ungünstigsten Fall wird die Angelegenheit beiseite geschoben und es bleibt bei diesem *Steuerungsversuch*. Dieser ist jedoch nicht vergessen, da der Akteur Staat über so etwas wie ein Gedächtnis verfügt. Ob diese Information aber gespeichert und bei Bedarf wieder abgerufen wird, hängt u.a. von der regulativen Kraft des *Steuerungsinhalts* ab. Vielleicht ist eines Tages dieser Lösungsvorschlag eher zu akzeptieren, als die dann diskutierten Alternativen. In jedem Fall wird - entgegen Luhmann (siehe 1989, 16) - die Einführung bzw. Nicht-Einführung von Änderungen als Ereignisse durch Steuerung mitbedacht. Was wie auch immer realiter geschieht, eine kaum übersehbare Menge von Ereignissen, Ereignisketten, Handlungen und deren Nebenwirkungen mit völlig offenem, jedoch projektierbarem Ausgang des Geschehens wurden ausgelöst. Die *Selbststeuerungsfähigkeit* von Staat und Gesellschaft wurde dabei eventuell stark in Anspruch genommen und mußte andere, wichtige Vorgänge aus Ressourcen Gründen nachrangig behandeln.

Zurück zu den *Steuerungsmedien* einer Gesellschaft, von denen in unserem Fall zumindest Geld, Recht, Macht, Solidarität bemüht wurden. Die gesellschaftliche *Steuerungsfunktion* des Staates liegt also am ehesten in der ökonomischen Konjunktur- bzw. Struktursteuerung begründet. Die *Steuerungsinstrumente* selber können noch nach einer Typologie (siehe *Kaufmann/Rosewitz* 1983, 41) erfaßt werden. Mittels des Steuerungsinstruments Mehrwertsteuer wird beispielsweise durch eine Steuererhöhung eine kollektive Leistung der Gesellschaft erbracht, die zugleich eine Sicherungsgarantie für den Erhalt von Staat sein kann. Gleichzeitig löst sie positive wie negative Anreize im Geldverkehr aus und ist damit eine *allokative Steuerung*. Sie kann auch eine *motivationale Steuerung* sein, weil das Steuerungsziel

überzeugt und in die Steuerungsmaßnahme ein Vertrauensvorschuß gesetzt wird.

Anhand dieses einfachen Beispiels wird die Kompliziertheit des politischen Steuerungsprozesses ansatzweise sichtbar. Das Wirken von Steuerungsakteuren, Steuerungsinstrumenten bzw. Steuerungsmedien auf verschiedenen staatlich-gesellschaftlichen Ebenen kann nicht allein durch Handlungsketten eingefangen werden. Auch ist dadurch nicht bewiesen, daß es stets einer ausdifferenzierten Steuerungsinstanz, wie z.B. des Staates bedarf, der »die« Gesellschaft steuert. Vielmehr wird lediglich eine »ungesicherte Handlungsfähigkeit« (*Scharpf* 1989, 20) in Staat und Gesellschaft angenommen, die zum fortwährenden politischen Steuerungsanlaß animiert.

Weitere Defizite, die in dem obigen Beispiel vernachlässigt sind, lassen sich mit Gotsch besser herauskristallisieren. Er unterscheidet drei Steuerungskomponenten: formation, control und impact. ». . . handlungsfähige und an Programmen orientierte Akteure (›formation‹) versuchen, die Anwendung von Programmen durch den Einsatz von ›Instrumenten‹ oder ›Verfahrensweisen‹ sicherzustellen (›control‹), um eine intentional angestrebte Ordnungsbildung in einem Adressatensystem zu realisieren (›impact‹)« (*Gotsch* 1987, 35). Durch das wechselseitige Zusammenspiel dieser drei wird die vorausgesetzte Handlungsfähigkeit von Staat und Gesellschaft in einen Herstellungsprozeß abgestimmter und programmintendierter Handlungen transformiert, die ihrerseits auf seiten der Adressaten eine Anschlußselektivität erzeugen, um mittels Kommunikation, Koordination und Penetration operative oder institutionelle Steuerung zu ermöglichen, welche letztlich die erforderliche Ordnungsleistung bzw. idealiter eine Evaluation von Staat und Gesellschaft erbringen. Dabei gilt stets das »regulatorische Trilemma« (*Teubner/Willke* 1984, 33): Erfolgreiche politische Steuerung verläuft innerhalb der Bahnen und Grenzen der Selbstregulation und Selbsterhaltung von Staat und Gesellschaft. Jeder grenzüberschreitende Steuerungsversuch ist entweder irrelevant oder hat negative Wirkungen auf das Adressatensystem zur Folge. Dahinter steht die bekannte Vorstellung der Erhaltung eines Gleichgewichtszustandes in der Gesellschaft. Allerdings ist die Erhaltung eines Gleichgewichts eine nicht ausreichende Zielvorstellung, denn auf die kontinuierliche Dynamik und Offenheit zwischen Staat und Gesellschaft, was man auch mit Freiheit umschreiben könnte, kommt es an.

Indes basieren diese Überlegungen auf Voraussetzungen wie vorhandener Handlungsfähigkeit in und von Staat wie Gesellschaft, der Möglichkeit der Einleitung eines Steuerungsziels, der Möglichkeit wie Fähigkeit der Akteure, zumeist rational zu agieren, eine Vielzahl von Kommunikations- und Koordinationsleistungen zu kennen und zu beherrschen wie der Bewußtheit über die Rolle der Perspektivität bei Teilnehmer und Beobachter im Verlauf des Steuerungsprozesses. Dies ist als eine Idealsituation zu bezeichnen,

denn eine derartige Beherrschung der Steuerungskapazität wie das Vorhandensein eines dafür notwendigen Reflexionsvermögen aller Beteiligten bildet den Ausnahmefall.

Trotz der handlungstheoretischen Hypothese einer Beschreibbarkeit von Interaktionen und Funktionszusammenhängen sind es doch immer wieder Steuerungspathologien (vgl. z.B. *Scharpf* 1988, 78), die als Beleg für das grundsätzliche Vorhandensein von Steuerung herangezogen werden. Prisching (siehe 1986) unterscheidet allein sieben krisenhafte gesellschaftliche Erscheinungsformen: die Krise des Wachstums, die Krise des Wohlfahrtsstaats, die Krise des Steuerstaats, die Krise des Interventionismus, die Krise der Regierbarkeit, die Krise der Legitimität und die Krise der Identität. Aus einer Krise als Ausdruck von fehlender oder mangelhafter politischer Steuerung wird dann oftmals auf ein Steuerungsversagen des Staates geschlossen.

Dem modernen Staat wird dabei unterstellt, daß er seinen drei maßgeblichen Steuerungsaufgaben² - der Ordnungsaufgabe, der Wohlfahrtssicherungsaufgabe und der (Selbst-)Gestaltungsaufgabe - nicht mehr nachkommen kann. Freilich erreichen Steuerungsaufgaben ohne Gesellschaft steuernde Strukturierungsmechanismen (abstrahierte Idealtypen sozialer Ordnungsbildung) nichts. Gotsch (siehe 1987, 35ff.) nennt u.a.: Hierarchie, Polyarchie, Solidarität und Professionalität. Diesen sind noch Polyzentrie und Heterarchie hinzuzufügen:

Hierarchie strukturiert eine Über- und Unterordnung von Akteuren in Gesellschaft und Staat. Die hierarchische Koordination formalisierter Macht schafft eine Basis für autoritäre Sollwert-Festlegung wie für kontrollierbare Handlungsabläufe und Abstimmungen.

Polyarchie legt »Akteure auf die Rollen von Mandatsträgern und Publikum (Wähler und aktive Einflußakteure) fest« (*Gotsch* 1987, 39). Wenn es auf dauerhafte Entscheidungsproduktion ankommt, gewährleistet sie die Zusammenbindung vieler Akteure mit unterschiedlichen und sich wandelnden Interessen und Präferenzen, die sich idealiter alle in dem Verhandlungs- und Entscheidungsfindungsprozeß integriert wiederfinden sowie in der Entscheidung selbst übereinstimmen.

Polyzentrie ist nicht als nach-stalinistische Transformation monolithisch-zentralistischer, marxistisch-leninistischer Staaten in eine zwar ideologisch verbundene, aber dezentralisierte Führungsstruktur von Einzelstaaten zu verstehen. Der Begriff bezeichnet die Ausdifferenzierung von Gesellschaft und Staat in ver-

2 R. Mayntz (siehe 1987, 89) spricht von Staatsfunktionen. Aufgaben werden jedoch zur Weiterleitung an andere Akteure, Akteurkonstellationen bzw. Akteurgeflechte in Gesellschaft übergeben. Funktionen dienen zur Erledigung des durch die Aufgabe Übertragenen. Gerade der moderne Staat folgt aus Entlastungsgründen dieser Differenzierung.

schiedene, miteinander mehr oder weniger stark gekoppelte Akteure, denen je nach Konfliktfall und Problemlösungsprozeß eine unterschiedlich gewichtete Regelungskompetenz zukommt.

Heterarchie bedeutet in Erweiterung der Polyzentrie eine Delegation der Entscheidungskompetenz an nicht-hierarchisch ausgeprägte, dezentralisierte Instanzen oder Aktzentren, die aufgrund ihrer momentanen Position in Staat und Gesellschaft jeweils problembezogen den aktuell besten Überblick besitzen.

Professionalität etabliert sich ständig verändernde Wissens- und Normbestände von Berufsgemeinschaften, die zwischen den an dem Problemlösungsprozeß Beteiligten inhaltlich vermitteln können und sachrationale Problemlösungen zusammen mit Laien erzielen helfen. Infolge der Ausdifferenzierung vieler Professionalitäten in einer Gesellschaft kann zumindest idealiter ein Ausgleich zwischen Expertenautoritäten, Professionellen und Laien zur Verhinderung einer Expertokratie geschaffen werden.

Solidarität basiert auf dem wechselseitigen Verständnis von und Einverständnis über von möglichst vielen Akteuren akzeptierten Normen und Werten wie konsensual erzeugten Festlegungen. Sie sucht eine durch Hierarchie erzeugte Verteilungsungleichheit zu kompensieren.³

3. *Verhandlung als politische Steuerungsstrategie*

Staat war eingangs als eine regulierende, koordinierende, richtungsgebende und – wenn irgend möglich – Gesellschaft stabilisierende Entscheidungsinstanz dargestellt worden. Staatliche Regelungen und Entscheidungen im Geflecht gesellschaftlicher Bedürfnisse und Interessen sind jedoch nur auf relative Dauer angelegt und beinhalten keinen Anspruch auf Alleingültigkeit. Darüberhinaus muß Staat prinzipiell die Fähigkeit besitzen, viele Interessen und Bedürfnisse gleichzeitig steuern zu können. Um adäquat mit dieser gesellschaftlichen Kompliziertheit umzugehen, bedürfte er einer genauen Kenntnis über die Vorgeschichte jedes Bedürfnisses oder Interesses, müßte selber Erfahrungen über ähnlich gelagerte Problemlösungen haben oder diese von anderen Akteuren übernehmen können, bedürfte der entsprechenden Fach- und Sachkompetenz, sollte über weitgehend ungestörte Kommunikationskanäle sowie eine problemangepaßte Informationsverarbeitungskapazität verfügen, sollte den Steuerungsanlaß demzufolge analy-

3 Alle sechs Punkte sind auch für den Netzwerkansatz von Bedeutung. Hierarchie, Polyarchie, Polyzentrie und Heterarchie strukturieren zum einen Kommunikationskanäle, organisieren das Zusammenhängen von Informationen und bilden Informationsknoten aus; zum anderen werden Herrschaftsstrukturen erzeugt, welche festlegen, welche Informationen in Gesellschaft und Staat Bindungen herstellen; Professionalität und Solidarität erzeugen maßgeblich Sinn in Gesellschaft, welcher die Repräsentation von »qualitativer« Information gewährleistet und Abwägungsprozesse bei der Verteilung von Rechten ermöglicht.

sieren und das Steuerungsziel klar festlegen können, als auch fähig sein, den Steuerungsprozeß selber unter suboptimalen Bedingungen mit zu vollziehen.

Erfäßt man Steuerung mittels des kybernetischen Ansatzes, so hätte Staat keine Steuerungschancen, denn: die gesellschaftliche Kompliziertheit ließe sich nicht auf ein Input-Output-Schema reduzieren, um Steuerungsanlaß und Steuerungsziel festzulegen; die Vorgeschichte für den Steuerungsanlaß wird stets verschieden interpretierbar sein, die beteiligten oder noch zu beteiligenden wie mit zu berücksichtigenden Akteure sind nicht klar zu identifizieren, eine stets gleich reproduzierbare »Datenbasis«, welche sich vor allem aus dem Wissen der jeweiligen Akteure zusammensetzt, steht nie zur Verfügung; sollte dennoch ein Steuerungsversuch unternommen werden, so ist die Erreichung des Steuerungsziels aufgrund der Ausgangsdaten ungewiß, was nicht in der Absicht von Staat liegen kann.

Erfäßt man Steuerung mittels des handlungstheoretischen Ansatzes, hätte Staat ebenso erhebliche Steuerungsschwierigkeiten: zwar wäre Steuerung in formalisierten, aber nicht stets gleichen Handlungsfeldern möglich, indes mindert Formalisierung die Wirksamkeit der entsprechenden Eingabe-Variablen; Verfahrensgrundlagen und Regeleinrichtungen existieren lediglich aufgrund von erfolgreicher Steuerung, bieten aber keine Gewähr für einen Einsatz unter unbekanntem Bedingungen; allenfalls lassen diese eine gewisse Lernfähigkeit erwarten, die Akteure wiederum zum Zwecke des Entstehens und Fortdauerns von Handlungs- und Wirkungsketten auf Zeit wegen des zu erwartenden gemeinsamen Nutzens zu motivieren vermag; wegen der Unvorhersagbarkeit von bestimmten Handlungen einzelner Akteure kann die Handlungsfähigkeit des Staates dadurch gesichert werden, daß möglichst viele Handlungs- wie Reaktionsalternativen von seiten des Staates berücksichtigt werden, um auf die dann auch realiter eintretende Handlung angemessen reagieren sowie diese in ihren Auswirkungen steuern zu können; infolge des Umstandes, daß Entscheidungen stets unter einer gewissen Zeitpragmatik getroffen werden, dürfte dies nur unzulänglich zu erreichen sein.

Wie sollen sich nun aber Politiker verhalten, da sie nicht auf den einer komplizierten Realität entsprechenden Steuerungsansatz warten können? Die Steuerung von Gesellschaft durch Staat wieder als Kunst begreifen? Wohl kaum! Halten wir uns nochmals die drei Steuerungsaufgaben von Staat vor Augen: die Ordnungsaufgabe, die Wohlfahrtssicherungsaufgabe und die (Selbst-)Gestaltungsaufgabe des Staates. Sehen wir davon ab, daß diese Aufgaben ausdrücklich eine Steuerungsleistung im bislang diskutierten Sinne vollbringen, so gibt es doch Strukturierungsmechanismen (Hierarchie, Polyarchie, Polyzentrie, Heterarchie, Professionalität und Solidarität) durch die sich jene Aufgaben erfüllen lassen.

Verhandlung stellt dabei den einzigen Steuerungsmechanismus dar, der in allen Strukturierungsmechanismen grundlegend vorhanden sein muß. Durch Verhandlung bilden sich in Gesellschaft Hierarchie, Polyarchie, Polyzentrie, Heterarchie, Professionalität und Solidarität heraus, werden in ihren Gewichtungen verschoben oder auch abgebaut. Voraussetzung für Verhandlung ist, daß Akteure eine Wahl zwischen mehreren verschiedenen Gesellschaftszuständen treffen können, wobei sich die jeweiligen zukünftigen Gesellschaftszustände durch die jeweils getroffene Wahl (Entscheidung) der Akteure im Grad der Wünschbarkeit bzw. Unerwünschtheit signifikant unterscheiden müssen. Daher vertrete ich die These, Steuerung im politikwissenschaftlichen Kontext durch Verhandlung zu ersetzen. Unter Verhandlung verstehe ich die von Akteuren initiierte, zielgerichtete Koordination von Handlungen zur gemeinwohlorientierten (Aus-)Gestaltung von Gesellschaft (vgl. *Scharpf* 1988, 63). Im Rahmen dessen sucht Verhandlung einen Interessen- und Ressourcenausgleich durch kollektive wie strategische Absprachen zur Konfliktbereinigung und damit gegenseitigen Nutzenmehrung in Gesellschaft zu erzielen, wobei Verhandlung als Prozeß der Konfliktaustragung und Konsensbildung zugleich einen Akt der gesellschaftlichen Willensbildung beinhaltet.

Um zu einem Verhandlungsziel zu gelangen, beinhaltet Verhandlung bestimmte Vorgehensweisen von Akteuren. Aussagen über die von den jeweiligen Akteuren angewandten Verhandlungsstrategien lassen sich anhand der Spieltheorie herausarbeiten, die Scharpf (siehe 1988, 72-75 u. Anm. 18-20) zusammengetragen und -gefaßt hat. Allerdings sind diese spieltheoretischen Überlegungen unter zwei Ausgangsbedingungen zu betrachten: zum einen wird nur eine geringe Anzahl von Akteuren erfaßt und zum anderen wird eine hohe strategische Interdependenz dieser Akteure angenommen. Eine Übertragbarkeit auf gesellschaftliche Verhandlungsverhältnisse ist somit nicht ohne weiteres gegeben, dennoch lassen sich die Unterschiede der jeweiligen Strategien klar herauskristallisieren, um zu beurteilen, ob sie einen theoretischen Fortschritt bei der Anwendung auf Staat als Akteur bei Verhandlungen erbringen:

- Die *kompetitive* Strategie bedeutet, daß zwar dem jeweils anderen Akteur ein Gewinn zugestanden wird, jedoch jeder Akteur bestrebt ist, die Differenz zwischen dem eigenen Gewinn und dem des anderen zu maximieren, also selber jeder Akteur immer einen relativen Gewinnvorsprung gegenüber dem anderen erzielen will. Beispielsweise wird diese Strategie beim Wettrüsten, bei Abrüstungsverhandlungen, bei Tarifverhandlungen oder im Sport angewendet. Indes beinhaltet diese Strategie eine »individualistische« Ausprägung, da nicht die Vorteile eines gemeinsamen, wenn auch unterschiedlich großen, Gewinns aller beteiligten Akteure die Zielausrichtung dieser Strategie sind, sondern es immer auf die Verbesserung der eigenen Position ankommt.

- Die *kooperative* Strategie bedeutet, gemeinsam zur Erzielung eines maximalen Gewinns beitragen zu wollen, unabhängig davon, welchen individuellen Einsatz ein Akteur dafür leisten kann und unabhängig davon, daß er sich bei Zielerreichung diesen Gewinn mit anderen Akteuren teilen muß, da der Gewinn unter der Prämisse zu erzielen galt, für alle gemeinsam zu sein. Allerdings können die beteiligten Akteure in unterschiedlicher Weise von dem Gewinn profitieren, da sie unter einer spezifischen Ausgangsposition angetreten sind, die nach gemeinsamer Zielerreichung endet, so daß neue Positionen in anderen Akteurkonstellationen mit eventuell anderen Anschlußstrategien eingenommen werden. Idealerweise wäre jedoch wiederum die Verfolgung einer kooperativen Strategie, z.B. weil Akteure eingesehen haben, daß zwar nicht unbedingt kurzfristig ein so großer Gewinn wie bei der kompetitiven Strategie erzielt wird, langfristig jedoch eine Vertrauensbasis für zukünftige Verhandlungen aufgebaut wird, die Handlungssicherheit schafft und gemeinsame Gewinnausschöpfung garantiert. Beispielsweise wird diese Strategie bei teuren Entwicklungen im High-Tech-Bereich, bei internationalen Gemeinschaftsproduktionen oder beim europäischen Währungsausgleich verfolgt.
- Die *altruistische* Strategie bedeutet, den Gewinn anderer Akteure zu maximieren. Das Handeln z.B. »professioneller Helfer« muß darauf ausgerichtet sein, denn damit diese für sich selber einen Gewinn verbuchen können, müssen alle Akteure, denen sie potentiell helfen können, davon ausgehen, daß man diesen »professionellen Helfern« einen großen Vertrauensvorschuß gewähren kann, eben weil sie scheinbar keinen Gewinn für sich selber machen wollen, aber den Geholfenen einen Gewinn erbringen. Der Gewinn der »professionellen Helfer« muß freilich nicht monetär sein, sondern kann z.B. die Motivation sein, wegen des Erfolgs der geleisteten Hilfe weiter zu helfen.
- Die *egalitäre* Strategie bedeutet, den Unterschied zwischen den Gewinnen verschiedener Akteure zu minimieren. Zwar wird diese Strategie zumeist der sozialistischen Ideologie unterstellt, jedoch sind auch andere Anwendungsbereiche relevant. Beispielsweise sieht ein Akteur in einer konkreten Verhandlungssituation nicht den Ausweg, mit einer kompetitiven oder kooperativen Strategie ans Ziel zu kommen, weil ihm der Gewinn des anderen Akteurs mittels dieser beiden Strategien im Vergleich zu seinem Gewinn immer noch zu groß scheint. So ist er bestrebt, die Differenz zwischen seinem eigenen Gewinn wie dem des anderen zu minimieren, um zukünftig eventuell eine bessere Ausgangsposition bei Anschlußverhandlungen zu erreichen. Abrüstungsverhandlungen bedienen sich - wenn auch nicht ausschließlich - einer solchen Strategie.
- Die *punitive* Strategie bedeutet, den Verlust anderer Akteure zu maximieren. Kriegerische, ethnische oder religiöse Auseinandersetzungen bedienen sich dieser Strategie, wobei derjenige Akteur, der diese Strategie anwendet, nicht das Ziel verfolgen muß, dadurch seinen eigenen Gewinn »nebenbei« zu maximieren. Sein »Gewinnstreben« kann darin liegen, den anderen eher zu schlagen, sich aber bewußt zu sein, daß er selber derart geschädigt aus der Auseinandersetzung hervorgehen wird, daß auch er nicht überlebt oder sich niemals mehr von dieser Auseinandersetzung erholt.
- Die *Selbstvernichtungsstrategie* bedeutet, den eigenen Verlust derart zu maxi-

mieren, um gleichfalls ehemalige »Partner«, die einen nach eigener Interpretation enttäuscht oder im Stich gelassen haben, unausweichlich mit zu vernichten. Beispielsweise nimmt man bei Hitler gegen Ende des 2. Weltkrieges eine solche Strategie an.

Diese Verhandlungsstrategien beruhen in ihren Variationen und Kombinationen auf nichts anderem als den beiden Koordinationsmechanismen »individualistische« Konkurrenz von Akteuren und gemeinschaftliche Kooperation unter Akteuren. Dabei wird von der Annahme ausgegangen, daß Verhandlungen auf lange Sicht erfolgreicher mit einer kooperativen Strategie zu bewältigen sind, obwohl die Attraktivität der erzielten Verhandlungsergebnisse und damit der Gewinn im Vergleich zu anderen Strategien für die verschiedenen beteiligten Akteure variiert. Allerdings schneidet sie auch deswegen besser als die anderen Strategien ab, weil die kooperative Strategie Vertrauen schafft und die Chance auf das Scheitern von Verhandlungen, welches zumeist keinem Akteur einen Gewinn bringt (sofern er einen erzielen will), minimiert. Ob freilich dieser Aufweis von Verhandlungsstrategien zur Beschreibung von Verhandlung als Steuerung für Staat ausreicht, muß durch weitere Ausführungen belegt werden.

Verhandlung als Steuerung wird für Staat wichtig, da es für ihn kontinuierlich das Problem des »double-bind« (siehe z.B. *Willke* 1986, 455) - wie ich es bereits eingangs angeführt habe - zu bewältigen gilt: 1. Um eine Gesellschaft rational, effektiv und mit Bindungswirkung für möglichst viele erfolgreich steuern zu können, muß der Staat Repräsentant einer hierarchischen Spitze einer Gesellschaft sein und muß sich kontinuierlich bemühen, es zu bleiben. 2. Um nicht mit autonomen Bestrebungen der Gesellschaft in Konflikt zu kommen oder infolge von Staatsüberlastung durch zuviele, gleichzeitig drängende Probleme einen Kompetenzverlust in der Gesellschaft hinnehmen zu müssen, muß der Staat erforderliche autoritäre Entscheidungsstrukturen abgeben und eine dezentrale gesellschaftliche Macht unter seiner Kontrolle zulassen. Um insbesondere aufgrund des zweiten Teils des »double-bind« seine Strategiefähigkeit nicht zu verlieren, ist er darauf angewiesen, Verhandlungen mit der Absicht zu führen, dauerhafte Beziehungen zu anderen Akteuren in der Gesellschaft aufzubauen. Dabei bedient er sich zumeist der Strategie der Kooperation, da diese z.B. zur Übertragung von öffentlichen Aufgaben an nicht-staatliche Organisationen am besten geeignet ist.

Jedoch erklären »double-bind« und der damit zusammenhängende erwünschte Erhalt der Strategiefähigkeit von Staat mittels Verhandlungsstrategien nicht ausführlich genug, warum Verhandlungen eine Steuerung von Gesellschaft durch Staat bedeuten. Sicherlich ist offensichtlich, daß die Kompliziertheit der Gesellschaft für staatliche Steuerung existent ist, wes-

wegen Verhandlungen seitens des Staates überhaupt stattfinden müssen, um Gesellschaft zu erhalten. Sicherlich ist offensichtlich, daß Staat damit ein Akteur ist, der das Geflecht der gesellschaftlichen Interessen und Bedürfnisse so weit wie irgend möglich aushandelbar machen muß, um Konflikte zu minimieren und Probleme zumindest suboptimal zu lösen. Sicherlich ist offensichtlich, daß die Verhandlungskapazität und Verhandlungsmacht eines Staates wegen seiner Ressourcen nicht unendlich groß ist, weswegen er dieses Potential vornehmlich in für ihn wichtigen Konfliktfeldern einsetzt. Daß aber diese permanenten Verhandlungen seitens des Staates in einer Gesellschaft existent sein müssen, leitet Coase (siehe 1960, 44) aus folgender Annahme ab: Eine Gesellschaft, in der die »Rechte«⁴ der Individuen unbegrenzt wären, wäre zugleich eine Gesellschaft, in der es keine Rechte zu erwerben gibt. Da es aber stets irgendwelche Einschränkungen oder Begrenzungen in einer Gesellschaft gibt, muß in Verhandlungen eingetreten werden, um sich auf relative Dauer bestimmte Rechte zu sichern, die diese Einschränkungen zumindest in Teilen aufheben. Der Erwerb dieser Rechte ist selbstverständlich mit »Kosten« verbunden, die freilich nicht einzig monetär interpretiert werden dürfen. Allerdings hat die Form der monetären Bewertung den Vorteil⁵, den Wert und die damit verbundenen Kosten/Unkosten bestimmen und verrechnen zu können.

Wie kann man jedoch diese Kosten für den Erwerb überhaupt (monetär) festlegen, damit in eine Verhandlungssituation eingetreten werden kann? Coase zeigt folgende Lösung auf: Die Kosten der Ausübung eines Rechts sind immer mit dem Verlust gleichzusetzen, welcher anderswo infolge der Ausübung dieses Rechts entsteht. Verhandlungen dienen also dazu, diese Entschädigungssummen auf relative Dauer festzulegen. Verhandlungen sollten aber noch ein zweites, weit wichtigeres Moment berücksichtigen. Bei der Ausübung des spezifischen, erworbenen Rechts – oder bei den Verhandlungen darum – wäre es wünschenswert, wenn einzig *die* Handlungen auch tatsächlich vollzogen würden, bei denen das, was durch sie gewonnen wurde, mehr wert ist als das, was durch sie verloren wurde. Eine solche

- 4 Für Coase beinhalten Rechte immer die Möglichkeit, aufgrund deren Erwerb etwas tun zu dürfen. Daher vergleicht er Rechte mit Produktionsfaktoren; weiterhin werden durch Ausübung dieser Rechte, Effekte ausgelöst werden, die wiederum als ein Faktor in der Herstellung eines Gutes eingehen.
- 5 Insbesondere auf dem Gebiet des Umweltschutzes hat sich unter Ökonomen diese Ansicht durchgesetzt. Bislang galten natürliche Ressourcen wie z.B. Luft, Wasser etc. als frei nutzbar. Da dafür kein Marktpreis bezahlt wurde, ging der Verbrauch dieser Güter in keine Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung ein. Hat man allerdings eine monetäre Bewertungsgrundlage zur Verfügung, so kann der Verbrauch bzw. die Kosten für den Ersatz dieser Güter in eine wirtschaftliche Bilanzierung mit eingerechnet werden. Dies hat zur Folge, daß sich unter dem Gesichtspunkt einer monetär bewerteten Vor- und Nachsorge der Umwelt die Darstellung des Bruttosozialprodukts eines Landes drastisch verändert (siehe z.B. Wicke 1986).

Handlungsweise würde der Gesellschaft einen Gesamtnutzengewinn erbringen. In dieser Argumentation ist das Kaldor-Optimum verborgen, das besagt: sollten bestimmte Akteure durch Rechteerwerb besser gestellt werden als andere, so sollten die anderen dadurch nicht schlechter gestellt werden. Tritt dieser Fall dennoch ein, bedarf es Kompensationen, damit zumindest der Rest der Gesellschaft insgesamt besser gestellt ist als zuvor (siehe *Kaldor* 1939, 550). Ob und in welcher Weise diese Kompensationen von Akteuren zu leisten sind, ist für Kaldor keine wirtschaftswissenschaftliche Fragestellung mehr, sondern eine allein politische Entscheidung (siehe *Kaldor* 1939, 550), die auf politischer Ebene ausgehandelt werden muß. Sicherlich wird durch das Zusammenführen von Coase-Theorem und Kaldor-Optimum eine ideale Annahme konstruiert, dennoch führt diese zu Überlegungen über Nutzen und Schaden von Verhandlungen bzw. von durch Verhandlung übertragenen Rechten. Coase wie Kaldor erweitern damit Verhandlung über die Diskussion von Verhandlungsstrategien hinaus auf die Fragestellung einer gerechten Verteilung von Rechten in Gesellschaft.

Coase führt eine Reihe von Beispielen über verschiedene Verteilungsstrategien an, die mittels eines Mischprinzips aus kompetitiver und kooperativer Verhandlungsstrategie Verteilung realisieren und aus denen sich die nunmehr interessierende Aussage abstrahieren läßt. Angenommen seien zwei Akteure in einer Gesellschaft, A und B, wobei A Akteur B schädigt. Einerseits kann A nun B für den eingetretenen Schaden entschädigen und mit B die Absprache treffen, wie bei künftigen Schädigungen von seiner Seite aus verfahren wird. Dies ist das klassische Argumentationsmuster der Ökonomie. Andererseits könnte B zwar den Schaden von A einklagen, sieht aber den Vorteil darin, ihm eine Ausgleichszahlung anzubieten, damit A seine Ausgangsbedingungen für die Schädigung derart ändert, daß ein solches Schädigungsausmaß für B in Zukunft unterbleibt. Den Nutzen in einem solchen Vorgehen sieht er in der Gewinnspanne, die trotz der Zahlung an A aufgrund des Verhandlungsergebnisses, das ihm einen zukünftig stabilen Gewinn sichert, bleibt. Irgendwann sind jedoch bei beiden Seiten die jeweiligen Grenznutzen bei den jeweiligen Ausgleichszahlungen erreicht. Die ökonomische Ebene des direkten Kostenausgleichs ist damit erschöpft.

Jedoch wird bei den Verhandlungen von A und B stets auch die gesellschaftliche Ebene der Kosten tangiert. Einigen sich A und B auf Kosten des Allgemeinwohls, ist es die Aufgabe des Staates, mittels eigener Verhandlungen steuernd einzugreifen. Gleiches geschieht, wenn A und B sich nicht mehr einigen können, denn sie werden staatliche Instanzen zur Regelung ihrer Belange anrufen. In jedem Fall entstehen dem Staat aus dem ungelösten Verhandlungsprozeß zwischen A und B Kosten, die er nach einer eventuell erzielten Vereinbarung nie voll erstattet bekommt. Die Unkosten des Staates können den Streitwert von A und B übersteigen, so daß es für den

Staat wiederum unprofitabel wird, stets aufs neue solche oder ähnlich gelagerte Fälle zu schlichten. Um sich vor einer solchen ungleichen Lastenverteilung in Zukunft zu schützen, hat er z.B. die Möglichkeit, Gesetze und Verordnungen zu erlassen. Allerdings können auch die Kosten, die dem Staat durch die Gesetze selbst entstehen so hoch werden, daß er diese abschaffen oder ändern muß. Beispielsweise entziehen Wähler dem Staat aufgrund dieser Regelung ihr Vertrauen oder staatliche Institutionen müssen ausgebaut oder neu gegründet werden, was wiederum die begrenzten Staatsfinanzen mehr belastet bzw. eventuell übersteigt. Staat wird jedoch immer ein entscheidender Verhandlungspartner sein, da er wichtige Bedingungen erfüllt (vgl. *North* 1988, 17ff.): er kann mit vielen Akteuren gleichzeitig verhandeln, er kann die entsprechende Sach- und Fachkompetenz aktivieren, er kann aktiv in formelle oder informelle Verhandlungen mit eingreifen, er kann eine Abstimmung der verschiedenen Resultate veranlassen oder selber herbeiführen und verhindern, daß für alle Teile zu hohe Verhandlungskosten entstehen, – auch für ihn selber (siehe *Coase* 1960, 17); letzteres geschieht durch Beschränkung der Verhandlungsmacht von Akteuren, durch Einbuße von deren Verhandlungskompetenz und Vertrauen, durch Beschneidung von deren Verteilungskompetenz oder durch Beschränkung auf bestimmte Verhandlungsstrategien. *Coase* bezeichnet Staat deshalb als eine Art »Super-Firma«.

Betrachtet man eine Steuerungstheorie also unter dem Aspekt der Verhandlung, so lassen sich – wie oben dargelegt – spezifische Probleme der Steuerung vermeiden. Vor allem hat Verhandlung den Vorteil, Verhandlungsergebnisse analytisch nachvollziehen wie politische Verhaltenssicherheit erzeugen zu können; entscheidend ist die Zukunftsoffenheit der Verhandlung, da sie nicht einzig unter definierten Bedingungen einsetzbar ist, sondern mit ihrer Hilfe Akteure bislang unbekannte Problem- und Konfliktfelder sukzessive und kontrolliert erschließen können. Verhandlung samt ihren Verhandlungsstrategien hat jedoch im Umgang mit der Kompliziertheit einer Gesellschaft lediglich prozessualen und ordnenden Charakter, da sie die Verteilung knapper Rechte steuert.

Ziel ist in jedem Fall, ein Ergebnis von relativer Dauerhaftigkeit zu erreichen, das alle Beteiligten nicht so hoch schädigt, daß sie vorzeitig die Verhandlungen verlassen oder verlassen müssen. Ein solches Ausscheiden eines Verhandlungspartners kann für zukünftige Verhandlungen unerwünschte Folgen haben, da sowohl ein Nicht-Verhandeln-Können oder ein nicht mit anderen Akteuren Verhandeln-Wollen bei allen Verhaltensunsicherheit produziert und Handlungsfähigkeit einschränkt. Indes ist das Hauptanliegen von *Coase*: »In devising and choosing between social arrangements we should have regard for the total effect.« (1960, 44)

4. *Staat im Netzwerk Gesellschaft*

Diese Gesamteffekte sind nicht allein ökonomisch zu interpretieren. Vielmehr wird die Kompliziertheit einer aus Verhandlungen bestehenden Gesellschaft von Coase berücksichtigt, die einzig in der Lage ist, dann ihre Gesamteffekte zu erkennen, wenn sie ihre Verwobenheit bzw. Vernetztheit ihrer Handlungen und Verhandlungen analysieren und bewerten kann, um durch Verhandlung als Steuerung entweder die Dimensionen möglicher Problemfelder rechtzeitig auszuloten oder Konfliktfälle zukünftig von vornherein zu vermeiden (ex ante-Prinzip). Verhandlung ist damit ein Mechanismus der Steuerung, der Staat wie Gesellschaft mit dem Ziel entlasten kann, einen Interessen- und Ressourcenausgleich durch kollektive wie strategische Absprachen zur Verteilung des Gesamtnutzensgewinns, zur Nutzenmehrung wie zur Konfliktbereinigung zu erzielen.

Will Staat zentraler Akteur für ein solches Geschehen in Gesellschaft sein, muß es in seinem maßgeblichen Interesse liegen, diese Gesamteffekte angemessen erkennen und beurteilen zu können. Da Staat dazu in Gesellschaft Handlungen und Verhandlungen einer Vielzahl von Akteuren überblicken sowie steuern sollte, ist anschließend die Frage zu diskutieren: Was bedeutet es, Gesamteffekte in Gesellschaft mittels der Netzwerktheorie zu betrachten, Gesamteffekte, welche Akteure kontinuierlich produzieren und in die Staat bei Bedarf via Verhandlung idealiter vor deren Wirksamwerden steuernd eingreift?⁶

Dies heißt, den Kommunikationsraum von Gesellschaft und Staat als eine Art »Markt« anzusehen, in dem unter staatlicher Mitwirkung Verhandlungsprozesse ablaufen, um Rechte zwischen Akteuren zu verteilen, auszutauschen bzw. zu erwerben. Verhandlungen sind dabei notwendig eingebunden in Beziehungen (Relationen), die kontextspezifisch zwischen verschiedenen Akteuren hergestellt werden; infolge dieser Relationen entstehen Interaktionen, die gemäß der gewählten Verhandlungsstrategien spezifische Wirkungen zeigen. Verhandlung als dynamischer Prozeß bedeutet aber auch immer, direkt oder indirekt Politik mit zu erzeugen. Damit ist Politik nicht nur ein Problemverarbeitungsprozeß (siehe *Mayntz* 1982, 74), sondern ein Annäherungsprozeß an gesellschaftlich bindende Lösungen. Nehmen wir wechselseitig Staat oder Gesellschaft als treibende Kraft dieses Prozesses an, dann ist darauf das Relationierungskonzept Willke's anzuwenden: »Wenn weder die Spitze, die das Ganze repräsentiert, noch die Teile für

6 Die oben dargelegten theoretischen Überlegungen der Spieltheorie über Verhandlungsstrategien galten lediglich unter der Prämisse, daß überhaupt nur wenige Akteure erfaßt werden konnten, abgesehen von der schwierigeren Tatsache, daß durch das Verhandlungsverhalten der Akteure noch keine Schlüsse auf Gesamteffekte gezogen werden konnte.

sich das komplexe Ganze angemessen steuern können, dann fällt einer spezifischen Relationierung von Teil und Ganzem die Aufgabe zu, eine unter gegebenen Umweltbedingungen optimale Rekombination differenzierter Perspektiven zu leisten. In letzter Instanz bedeutet dieser Steuerungsimperativ komplexer Systeme, daß im Ganzen die Teile und im Teil das Ganze adäquat repräsentiert sind.« (1983, 39)⁷

Zur Analyse solcher komplizierter Prozesse, die nicht nur zwischen Systemen, sondern auch zwischen Gesellschaft und Staat ablaufen, bietet sich die policy analysis auf der Basis einer Netzwerktheorie an. Bereits Truman (siehe 1951, 91) sprach bei seiner Untersuchung über die amerikanische Regierung von »web of relations« und Griffith (siehe 1939, 183) erkannte »whirlpools« von Machtkonzentrationen. Generell sucht Netzwerktheorie einen Verbund von Gruppen, Organisationen, Einzelpersonen, also Akteuren, in ihrem Verhalten zu beschreiben. Drei Definitionen seien zur Verdeutlichung angeführt:

- »issue networks (. . .) comprise a large number of participants with quite variable degrees of mutual commitment or of dependence on others in their environment, in fact it is almost impossible to say where a network leaves off and its environment begins«. (*Hecko* 1978, 102)
- Netzwerk dient als »Terminus zur Kennzeichnung organisatorischer Beziehungsgeflechte . . ., die nicht durchgehend hierarchisch strukturiert sind, sich aber trotzdem durch eine gewisse Dichte oder Dauerhaftigkeit der Beziehungen und durch ihre Gegenseitigkeit auszeichnen. Die Organisationen, die die Elemente des Netzwerks bilden, können dann prinzipiell staatlich und/oder nicht-staatlich sein. . . . Bei der Analyse eines programmspezifischen Netzwerks ist es dann fruchtbar, zwischen den *formal vorgesehenen*, den *faktischen* und den in *funktionaler* Hinsicht *optimalen* Beziehungen zwischen den beteiligten Organisationen zu unterscheiden.« (*Mayntz* 1980, 8f.)
- Ein politisches Netzwerk (policy network) ist » . . . a complex of organizations connected to each other by resource dependencies and distinguished from other . . . complexes by breaks in the structure of resource dependencies« (*Ben-*

7 Hierin stecken drei grundlegende systemtheoretische Axiome: 1. » . . . das Ganze ist weniger als die Summe seiner Teile, weil das Ganze die Teile nicht in ihrer uneingeschränkten Potentialität umfaßt, sondern nur in bestimmten, für das System relevanten Aspekten. . . .« 2. Die Teile sind mehr »als die Disaggregation des Ganzen, mehr als die Bausteine, in die das Ganze unterteilt werden kann. . . .« 3. Das Verhältnis von Teil und Ganzem kann »nicht auf Dichotomien reduziert werden . . . (universal - real, holistisch - atomistisch, totalistisch - partikularistisch)«. (*Willke* 1983, 39-41) Bereits Talcott Parsons bezeichnet (siehe *Parsons/Shils* 1967, 190, 194, 230) - als exponierter Vertreter eines »holistischen« Makroansatzes - die Struktur eines sozialen Systems als Relationengefüge (»patterned system«) der sozialen Beziehungen von Akteuren. Den relationalen Eigenschaften eines Systems spricht er eine eigenständige, emergente Qualität zu (siehe *Parsons* 1968, 734-739; vgl. *Bourdieu* 1974, 19; vgl. *Vanberg* 1975, 178-184), durch das neue Ordnung entsteht, welche nicht allein auf Einzelakteure, kollektive Akteure oder korporative Akteure reduziert werden kann.

son 1982, 148). Rhodes (siehe 1981, Kap. 5 u. 1986b, Kap. 2) hat diese Definition präzisiert, indem er die verschiedenen Abhängigkeitsstrukturen in fünf Schlüsseldimensionen zusammenfaßt: Interessenkonstellation, Mitgliedschaft, vertikale und horizontale gegenseitige Abhängigkeit, Ressourcenverteilung.

Freilich darf nicht übersehen werden, daß eine politische Netzwerktheorie als theoretischer Ansatz für Politikwissenschaft noch in den Kinderschuhen steckt, aber als eine der fünf wichtigsten Innovationen für die zukünftige Forschung in den Gesellschaftswissenschaften angesehen wird (siehe *Collins* 1986, 1351).

Ein kurzer Überblick über Netzwerke läßt sich mittels der Graphentheorie (siehe z.B. *König* 1936) geben. Dabei sollte nicht der vorschnelle Vorwurf erhoben werden, deren Graphen dienen lediglich zur Kartographie von Beziehungsgeflechten. Bis ein Graph als Resultat einer politikwissenschaftlichen Untersuchung erstellt werden kann, müssen zum einen der theoretische Hintergrund des Forschungsgegenstandes ausgeleuchtet wie zumeist spezifische empirische methodische Schwierigkeiten gelöst werden; zum anderen ist die Abbildbarkeit komplexer Untersuchungsergebnisse durch einen Graphen stets begrenzt. Zunächst sind grundsätzlich vier Analyseebenen zu unterscheiden: das egozentrische, dyadische und triadische Netzwerk sowie das eigentliche Netzwerk, welches aus einer beliebigen Anzahl N von Akteuren (Knoten) besteht und folglich maximal $N^2 - N$ mögliche dyadische Beziehungen aufweist. Der Graph der letztgenannten Netzwerkstruktur ist hier von Interesse.

Allgemein ist die Lage der einzelnen Knoten zueinander von Wichtigkeit, da hierdurch die generelle Struktur des Netzwerks bestimmbar wird. Es läßt sich herauslesen, ob es polyzentrisch oder zentralistisch strukturiert ist, ohne zunächst genau zu wissen, welche Bedingungen diese Konstellationen verursacht haben. Ebenso ist zu ersehen, welche Akteure in Randbereichen des Netzwerks angesiedelt sind, welche sich dichter zu Gruppen zusammengeschlossen haben, ob bestimmte Gruppen miteinander in Verbindung stehen oder diese Verbindungen vornehmlich oder ausschließlich über andere Akteure aufgenommen werden bzw. ob es gar isolierte Akteure gibt. Somit läßt die Nachbarschaft (Umwelt) bestimmter Akteure Schlüsse über deren Beziehungsverhalten, nicht aber über die Beziehung selber, zu. Dennoch ergibt die Analyse von Akteuren im Netzwerk dann ein Gesamtbild, wenn neben dem Ort der Knoten im Netzwerk deren relationale Verknüpfung näher betrachtet wird. Zum Beispiel kann die Existenz einer wechselseitigen Abhängigkeit zwischen Akteuren wie die eventuell verschiedene Gewichtigkeit der Beziehungen dieser Akteure untereinander nachgewiesen werden; dabei muß die im Graphen dargestellte Größe des Abstandes zwischen Akteuren nicht ihrer gegenseitigen Bindungsstärke oder ihrer Ge-

wichtung in der jeweiligen Beziehung entsprechen. Weiterhin wird ersichtlich, welche Akteure direkte oder indirekte Beziehungen unterhalten; daraus kann die Länge eines Verbindungsweges zwischen z.B. zwei Akteuren abgelesen werden oder ob, und wenn ja, an welcher Stelle der Verbindungsweg zu diesem Akteur abbricht. Generell kann daraus errechnet werden, wie stark die Verbindungsvielfalt bzw. wie hoch die Anzahl separater Kontakte eines Akteurs im Netzwerk ist, welche Gewichtung er darin besitzt, wo seine Beziehungsschwerpunkte liegen, wie hoch seine Kopplungs-, Koordinations- und Kooperationsfähigkeit bzw. wie stark ausgeprägt seine Konkurrenzfähigkeit im Vergleich zu anderen Akteuren ist oder welche besonderen Eigenschaften ihm durch seinen Ort in Bezug auf seine Bindungseigenschaften im Netzwerk zukommen (siehe z.B. *Scott 1991*)⁸. Hierarchische, polyarchische oder heterarchische Machtverteilungen werden so sichtbar.

Trotzdem sind die graphentheoretischen Analysemethoden eines Netzwerks beschränkt, wenn zusätzliche - hinter einem erstellten Graphen verborgene - Aussagen erkannt und interpretiert werden sollen. Betrachten wir die Relationen zwischen Akteuren näher, so werden diese in der Graphentheorie vektoriell dargestellt. Da ein Vektor nur eine Richtung hat, wird die reale Bindung zunächst in reduzierter Form berechnet. Folglich müssen eventuelle Rückbezüglichkeiten ebenfalls durch einen Vektor ausgedrückt werden. Zudem können die durch Vektoren dargestellten Inhalte der Relation unterschiedlich ausgeprägt sein, weshalb diese Bindungen stets als mehrdimensionale Vektoren (mit selbstverständlich vergleichbaren Dimensionen) erfaßt werden sollten. Wieviele Dimensionen einbezogen werden, hängt von der Entscheidung des Forschers oder dessen Analyseinstrumentarium ab. Prinzipiell können n-Dimensionen verwendet werden. Abgesehen von graphentheoretischen bzw. mathematischen Problemen und einer hinreichenden Beschreibung der Zusammenhänge im Netzwerk, bedürfte es einer gesicherten Datengrundlage, um eine Netzwerkstruktur zu berechnen. Idealerweise ist diese vorhanden oder läßt sich aus der Vorgeschichte rekonstruieren. Wo dies nicht möglich ist, müssen statistische Erhebungen vorgenommen werden, um auf dieser Basis die Berechnungsgrundlage für eine Netzwerkstruktur zu erhalten. Daher hatte ich auch vorgeschlagen, Steuerung als Verhandlungsprozeß aufzufassen, weil auf diese Weise eine (Re-)Konstruktion der Akteure und deren Relationen empirisch einfacher möglich wird; wo dieser Verhandlungsprozeß nicht oder nicht mehr nachvoll-

8 In Clustern kommen »Brücken« und »Gatekeeper« vor. Die Brückenfunktion erfüllen Partizipanten, die mehreren Akteurguppen angehören; Politiker sind dafür ein Paradebeispiel. Gatekeeper kontrollieren laufend die Verbindungen zwischen Akteuren; ein Beispiel sind Geheimdienste.

ziehbar ist, kann das Netzwerkverhalten von Akteuren unter Voraussetzung bekannter Ausgangsbedingungen mittels einer oder mehrerer Verhandlungsstrategien simuliert werden. Eine weitere Schwierigkeit liegt in der statischen Darstellung eines Netzwerks mittels eines Graphen. Solche Momentaufnahmen sind sicherlich von großem Wert, jedoch müssen Aussagen über den vergangenen temporalen Verlauf der Verhandlungsprozesse und damit der Ausbildung einer Netzwerkstruktur gemacht werden können, um aufgrund dieser Veränderungen die innere Dynamik eines Netzwerks abzulesen, dessen Teil- und Gesamtstabilität betrachten und vielleicht dessen zukünftige Entwicklungen abschätzen zu können.

Trotz diverser Vorbehalte gegenüber und Kritiken an der Netzwerktheorie erbringt sie in der Politikfeldanalyse erstaunliche Erfolge. Voraussetzung für eine aussagekräftige Analyse ist die Beschränkung auf einen Untersuchungsgegenstand - wie z.B. die Einführung von Bildschirmtext als Dienstleistung der Deutschen Bundespost, der Vergleich der Entwicklung der Gesundheitspolitik in England, USA und der Bundesrepublik Deutschland oder der industriellen Umstrukturierung in England, Italien und der Bundesrepublik Deutschland - und die eindeutige Identifizierbarkeit der an diesen policy-networks beteiligten Akteure (siehe *Marin/Mayntz* 1991; vgl. *Czada* 1991). Dennoch sind hier die Untersuchungsmethoden noch lange nicht soweit entwickelt, daß valide prognostische Vorhersagen getroffen werden können. Trotzdem ist die Frage zu stellen: Wie muß Staat anhand der Netzwerktheorie in seinem Minimalumfang beschaffen sein, um die hochgesteckte Leistungsfähigkeit, Gesamteffekte erkennen und bewerten zu können, zu erreichen?

Nunmehr kommt es also darauf an, Voraussetzungen und Eigenschaften für Staat zu konstruieren, die es ihm erlauben, in die Gesamteffekte einer Gesellschaft via Verhandlung steuernd einzugreifen und mittels derer diese Auswirkungen auf Gesellschaft - nach der Entwicklung eines geeigneten empirischen Instrumentariums - praktisch erforschbar wären. Es ist wichtig festzuhalten, daß nicht eine bestimmte Staatsform oder Staatstypologie betrachtet wird, sondern Staat im allgemeinen. Zuerst kann festgestellt werden, daß Staat als Gesamtakteur ein eigenständiges Netz aus Akteuren bildet, das eine Clusterstruktur im Netzwerk der Gesellschaft repräsentiert. Ein Cluster zeichnet sich durch eine Verdichtung von Akteuren in einem Netzwerk aus, die untereinander intensive, wechselseitige Beziehungen unterhalten, dessen Grenzen bestimmbar sind und zugleich so ausgelegt sein müssen, daß eine möglichst optimale Verknüpfung zu anderen Clustern gewährleistet ist. Weiterhin besteht das Cluster Staat aus einer Vielzahl von Akteuren, die nicht alle zur gleichen Zeit aktiv an der Mitgestaltung des eigenen Clusters wie des gesamten Netzwerks beteiligt sein müssen, deren Bindungsqualität bei passiven Verhalten jedoch so hoch ist, daß sie jeder-

zeit aktiviert und nutzbar gemacht werden können. Ob sie nun aktiv oder passiv sind, werden sie einmal von anderen Akteuren (Knoten) stimuliert, müssen sie ein temporal- und kontextspezifisches, clusterangepaßtes Aktions- und Reaktionsverhalten besitzen. Ist dies nicht der Fall, so geriete das struktural-funktionale Gleichgewicht des Clusters und in Konsequenz eventuell das gesamte Netzwerk durcheinander. Als letztes muß das Cluster Staat durch einen Kern (core) von Akteuren ausgezeichnet sein (siehe *Scott* 1991, 113-117), der an allen anderen Clustern beteiligt ist und das in alle einwirkt, damit er sich in Konfliktfällen sofort in das gesamtgesellschaftliche Geschehen einschalten kann, das Cluster Staat selber stabil erhalten, bestimmte Spielregeln für Problemlösungsprozesse festlegen und klare Verantwortlichkeiten sowie einen dauerhaften Erhalt der kontrollierenden Akteure sicherstellen kann (vgl. double-bind-Problem).

So allgemein diese Beschreibung des Clusters Staat auch wirken mag: damit Staat im Netzwerk Gesellschaft nicht einer unter vielen Akteuren ist, muß er sich beständig spezifische Eigenschaften erhalten, durch die er als ein herausragendes Cluster agieren kann und die ihm eine maßgebliche Katalysator-Funktion im gesellschaftlichen Verhandlungsprozeß verschaffen, um den Zusammenhalt und die Fortentwicklung der Gesellschaft gewährleisten wie die prinzipielle Prozessierbarkeit des Politischen⁹ in dieser erhalten zu können. Im Rahmen einer Netzwerktheorie, die staatliche Steuerung als kontinuierlichen Verhandlungsprozeß auffaßt, sind dabei drei Ebenen zu unterscheiden:

- auf der *sachlichen* Ebene müssen die von ihm getragenen oder von ihm beaufsichtigten Verhandlungsprozesse zu effizienten Lösungen führen;
- selbst wenn dies erfüllt wird, muß er dafür Sorge tragen, daß diese Lösungen auf der *sozialen* Ebene gesellschaftlich akzeptabel sind;
- auf der *zeitlichen* Ebene muß er bei der Entscheidung über die Herbeiführung bestimmter Lösungen berücksichtigen, daß kurzfristig scheinbar richtige rationale und gesellschaftlich verträgliche Lösungen langfristig Irrationalitäten produzieren können, die es zu verhindern gilt.

Ein Denken, (Ver-)Handeln und Entscheiden in langfristigen Perspektiven hilft mit, die existenzwichtige Dynamik einer Gesellschaft zu erhalten, während durch Orientierung an auf kurzfristige Effizienz ausgelegte, scheinbar rationale Lösungen die Dynamik einer Gesellschaft eingeschränkt wird. Hinter »gesellschaftlicher Lösung« ist die Hauptaufgabe des modernen Staates verborgen, die aus der Verhandlung über die Bereitstellung, den

9 Politik prozessiert das Politische in der Gesellschaft. Allein durch die Existenz von Politik kann, aber muß nicht, jeder Vorgang in einer Gesellschaft zu einem politischen Vorgang werden (siehe *Bußhoff* 1975, 31f. u. 1990, 73ff., 113, 130).

Austausch oder auch das Pooling (siehe z.B. *Traxler* 1990, 199) von meist knappen Rechten in und für Gesellschaft besteht; um diese Aufgaben zu erfüllen, muß das Cluster Staat noch über zusätzliche Eigenschaften verfügen. Abschließend schlage ich für die weitere Diskussion fünf Charakteristika vor, die der moderne Staat idealiter alle erfüllen muß, um sich auch zukünftig die Leistungsfähigkeit zu erhalten, als ein maßgeblicher Akteur in Gesellschaft bestehen zu können. Diese sind zum Teil seit dem re-zentrierten Ansatz der Staatstheorie bekannt; allerdings wird im Rahmen der Netzwerktheorie nicht a priori angenommen, Staat sei einfach zentraler Dreh- und Angelpunkt in Gesellschaft. Diese »Stellung« und damit Funktion im Netzwerk Gesellschaft muß er sich kontinuierlich neu »verdienen«. Folgende Eigenschaften bilden dafür einen Minimalumfang, wobei sich die ersten drei auf Strukturbildung und die letzten beiden auf Funktionenausprägung im Netzwerk Gesellschaft beziehen:

Kommunikation

Im Netzwerk Gesellschaft werden kommunikative Kopplungen von Akteuren erzeugt, in dem diese die durch Verhandlung geschaffenen Verbindungen zwischen Akteuren als Kommunikationskanäle nutzen. Diese Kanäle dienen als Transportwege von Informationen, durch welche sowohl von Akteuren ausgewählte spezifische Informationen prozessiert werden (siehe *Luhmann* 1984b, 194), als auch aufgrund dieses selektiven Geschehens gesellschaftlicher Sinn mit vermittelt wird. Kommunikation ermöglicht und sichert folglich die Konnektivität von Akteuren und ist Grundbedingung für die kommunikative Kompetenz in Gesellschaft.

Eine zentrale Eigenschaft des Clusters Staat ist, die Kommunikation prinzipiell möglichst vieler Akteure zu erhalten und zu fördern, sowie dort, wo sie abgebrochen ist, wieder herzustellen. Erst wenn Staat in der Lage ist, Kommunikationskanäle mit aufzubauen, zu stabilisieren und zu erhalten, kann ein gesamtgesellschaftlicher Dialog entstehen, der infolge der Vermittlung von Staat oder unter der Obhut des Staates der Wohlfahrt vieler dienen kann. Die Bedingungen zur Aufnahme von Kommunikation bzw. zur Beteiligung an diesem Dialog sollten maßgeblich vom Staat mit ausgehandelt werden, damit er im anschließenden kommunikativen Prozeß federführender Akteur bleibt. Ebenso hat er sensibel gegenüber Störungen im Kommunikationsprozeß zu sein. Sollten z.B. verschiedene Akteure bestimmte Kommunikationskanäle für ihre Interessen okkupieren, andere in ihren Kommunikationsmöglichkeiten beschneiden oder gar ausgrenzen, muß das Cluster Staat regulierend eingreifen. Es kann zum Ausgleich der Beschränkung alternative Kommunikationswege eröffnen, die Kommunikationsfähigkeit der Kommunikationsbegrenzer seinerseits einschränken oder diese

Akteure auf Zeit von der gesellschaftlichen Kommunikation ausschließen. Akteure, die sich bestimmten kommunikativen Verknüpfungen gegenüber ablehnend verhalten oder diese aus spezifischen Gründen nicht aufnehmen können, sollte Staat überzeugen bzw. befähigen, Teilnehmer oder zumindest Teilhaber an der gesamtgesellschaftlichen Kommunikation zu werden. Das Cluster Staat muß jedoch auch über die Eigenschaft verfügen, das Verstehen der Kommunikation bei den jeweiligen Akteuren wie bei sich selbst kontinuierlich zu überprüfen, um eine möglichst reibungslose Kommunikation wie einen möglichst behinderungsfreien Aufbau von Kommunikationskanälen zu gewährleisten. Das Cluster Staat sollte also maßgeblich für die kommunikative Effizienz in Gesellschaft Sorge tragen, da über diese Eigenschaft die Struktur von Gesellschaft beeinflusst wird. Idealerweise ist eine Synchronisation von Kommunikation für gesellschaftlichen Akteure anzustreben. Als aktuelles Beispiel für die komplexe Aufgabe gesellschaftlicher Kommunikation mag die Herstellung und Durchführung einer – in letzter Zeit wiederholt geforderten – Neuauflage einer Konzertierte(n) Aktion für die inzwischen nicht mehr übersehbaren Probleme, die infolge der deutschen Vereinigung erwachsen, dienen.

Information

In den Kommunikationskanälen einer Gesellschaft werden von Akteuren sowohl strukturelle als auch dynamische Informationen zum Zwecke des Austausches von Sinn prozessiert. Dabei wird kein objektiver Sinn vermittelt, sondern der durch Informationen via Kommunikation übertragene Sinn repräsentiert die Informationsverarbeitung des jeweiligen Akteurs, der diese Information weitertransportiert. Eine derart geprägte Information wird von anderen Akteuren aufgenommen, weiterverarbeitet oder auch abgelehnt, in jedem Fall konstituiert diese bei anderen Akteuren eine informationelle Beziehung, die eine (Zu-)Ordnungsfunktion erfüllt. Ohne diese wäre das Netzwerk Gesellschaft ein sinnleeres Gebilde.

Das Cluster Staat sollte in Gesellschaft die Eigenschaft einer Informationsdrehscheibe besitzen. Einerseits müssen alle Informationen, die eventuell als kollektive Informationen Gesellschaft dienen könnten, vom Staat entweder selber produziert oder als solche erkannt, weiterverarbeitet und prozessiert werden. Andererseits muß Staat über das Wissen des Ortes einer spezifischen Information in Gesellschaft verfügen, um bei Bedarf oder auf Anfrage Akteuren den Kommunikationsweg zu dieser Information zeigen zu können. Realiter sind freilich niemals alle produzierten oder angefragten Informationen aufgrund der Kompliziertheit von Gesellschaft gleichzeitig zur Weitergabe oder -verarbeitung parat, weshalb Staat zumeist in einer permanenten Überlastungssituation steht. Daher muß er angesichts seiner be-

grenzten Informationsverarbeitungskapazität selektive Mechanismen einsetzen, die dem jeweiligen gesellschaftlichen Informationsbedürfnis angepaßt sind. Beispielsweise muß er fähig sein, fachspezifische Informationen für andere Akteure verständlich umcodieren zu können, um gesamtgesellschaftliche - nicht partikulär-gesellschaftliche - Sinnstiftung möglich zu machen. Dabei muß er sich jederzeit die Entscheidung vorbehalten, bestimmte Informationen in seinem eigenen Cluster wie im Netzwerk Gesellschaft zu politisieren, d.h. bei Bedarf öffentlichkeitsfähig zu machen und nach öffentlicher Diskussion gemäß den jeweils vereinbarten »Spielregeln« zur Abstimmung zu stellen. Staat hat demzufolge die verantwortungsvolle Aufgabe, die Informationsströme in den Kommunikationskanälen zu überwachen, bei Bedarf zu regulieren oder Eigeninformationen gezielt einzuspeisen, nie jedoch zu manipulieren. Davon profitieren andere Akteure, denn Information von seiten des Staates bedeutet zugleich Abgabe von informationeller Kompetenz an andere Akteure, die einer Abgabe von Macht gleichkommt. Indes gewinnt Staat einzig auf diese Weise das Vertrauen anderer Akteure, die ihm ihrerseits Informationen übermitteln, die er notwendig benötigt, um Rückschlüsse auf die Befindlichkeit von Gesellschaft zu ziehen sowie Verbesserungen zur informationellen Effizienz herbeizuführen. Selbstverständlich verfügen auch andere Akteure über die Eigenschaft einer Informationsdrehzscheibe, jedoch besitzen diese stets fachspezifische Informationen und sind somit auf die Erfüllungen ihrer besonderen Aufgaben ausgerichtet. Hingegen verfügt Staat als Informationsdrehzscheibe über die Eigenschaft der prinzipiellen Universalisierbarkeit von Informationen zur Erzeugung kollektiver Informationen.

Orientierung

Kommunikation und Information wie die durch diese erst ermöglichte Vermittlung von Sinn sind Grundbedingungen für die Orientierungsleistung des Netzwerks Gesellschaft. Orientierung stellt sicher, daß Akteure in Gesellschaft über das Wechselspiel wie die Dynamik anderer Akteure reflektieren, Probleme bestimmen, Präferenzbildung betreiben, Verhandlungslinien festlegen und die Folgewirkungen eigener Handlungen wie die anderer Akteure abschätzen können (siehe z.B. *Böhret* 1990; *Hesse* 1987, 72).

Für das Cluster Staat bedeutet diese Eigenschaft, die ihm zur Verfügung stehenden Kommunikationskanäle wie Informationen zu benutzen, damit seine staatlichen Akteure gesellschaftliche wie staatliche Probleme frühzeitig benennen, Optionen für deren Problemverarbeitung ausarbeiten und Folgewirkungen auf die gesamte Gesellschaft bedenken können. Staat setzt folglich die Eigenschaft der Orientierung für die wichtige Aufgabe ein, eine kollektive Orientierung für Probleme und Lösungsmöglichkeiten, die ge-

samtgesellschaftlich relevant sind oder relevant werden, für Gesellschaft wahrzunehmen. Dadurch erhält Staat erst die Befähigung zur Organisation, Verwaltung und Vermittlung. Ebenso kann er mittels kollektiver Orientierung die notwendigen Ressourcen für diese weiteren Eigenschaften entweder selbst bereitstellen oder qua Delegation an andere Akteure durch diese bereitstellen lassen. Kollektive Orientierung fördert demzufolge die Autonomie der Akteure in Gesellschaft, da diese trotz der in ihren jeweiligen Beziehungen immer vorhandenen Abhängigkeiten voneinander ihre jeweiligen Bedürfnisse besser kennenlernen und ihre Interessen effizienter wahren können. Desgleichen wird hierdurch erst eine verhandlungsbasierte, strategische Interaktion zwischen Akteuren möglich (siehe Czada 1991, 153). Kollektive Orientierung ist letztlich Spiegelbild für die Problemsensibilität und Problemaufnahmekapazität von Staat für die in Gesellschaft ausgelösten Gesamteffekte. Mit ihrer Hilfe wird z.B. erst die Argumentation Offe's, Staatsaufgabe wird das, was als Staatsaufgabe gewollt und erwartet wird (siehe Offe 1990c, 181), aus seiner Tautologie befreit. Staatsaufgaben sind kein aus sich selbst heraus begründeter Staatszweck, sondern werden aus der gesamtgesellschaftlichen Orientierung des Staates situations- und sachspezifisch gewonnen.

Organisation/Verwaltung

Die Eigenschaft der Organisation stellt das materielle Korrelat zur Orientierung dar und beinhaltet verschiedene Schwerpunkte: die Organisation von kommunikativen Verknüpfungen, um Akteuren spezifische Relationen dauerhaft und verlässlich zur Verfügung zu stellen; die Organisation von Informationspools sowie von informationellen Austauschprozessen zwischen Akteuren, um über verlässliche informationelle Ressourcen an allgemein bekannten Orten im Netzwerk sowie geregelte Kommunikationswege zu verfügen; die Organisation der Kompetenz- und materiellen Ressourcenbereitstellung wie der Übergabebedingungen für die Kompetenz-Kompetenz; die zielgerichtete Organisation von Interaktionsprozessen zur Konsensfindung und Akzeptanzgewinnung.

Insbesondere das Cluster Staat sollte eine effiziente Organisation für kollektiv nachgefragte Leistungen von Gesellschaft vornehmen. So erfährt die dem Netzwerk Gesellschaft eigene Dynamik durch Staat in Teilbereichen eine strukturelle wie funktionale Formalisierung, um unnötigen Zeit- und Ressourcenaufwand bei bestimmten Austauschprozessen zu vermeiden. Die Funktion der öffentlichen Verwaltung – ausgeübt durch staatliche Akteure – entspricht dieser funktionalen Ausprägung. Den Schwerpunkt der Verwaltung bildet die Routinisierung von kollektiv nachgefragten Leistungen sowie die bürokratisch organisierte Festigung konsensual erzeugter und

gesellschaftlich akzeptierter Organisationsprozesse. Unter solchen Voraussetzungen wie der wichtigen Bedingung einer abschätzbaren Verarbeitungszeit kann Staat Politik für Partizipanten des Netzwerks Gesellschaft in formalisierten Handlungsfeldern nutzbar machen. Ebenso wird die Problemverarbeitungseffizienz gesteigert, da Politik auf die Eigenschaft staatliche Organisation wie öffentliche Verwaltung als Teilfunktion von Staat permanent zurückgreifen kann. Allerdings gehört es zu den Aufgaben des Clusters Staat, kontinuierlich Legislative und Judikative darüber wachen zu lassen, daß sich keine Verfestigungen, Verkrustungen und Hindernisse in der öffentlichen Verwaltung einschleichen, die staatliche Effizienz eher verhindern als befördern. Solche Negativeffekte haben direkte kommunikative Rückwirkungen auf die staatliche Problemverarbeitungskapazität wie auf die Akzeptanz von Staat im Netzwerk Gesellschaft. Dennoch verschaffen die dadurch mit ausgelösten Institutionalisierungsprozesse einer Gesellschaft eine – zwar nicht temporal unbegrenzte – Dauerhaftigkeit, sie verhelfen jedoch zu einer Stabilisierung wie zu einem Aufbau von Kontinuitäten im Netzwerk, da es nun bestimmte »Orte« gibt, die zu »Ansprechpartnern« auf Zeit für bestimmte Probleme werden. Kann Staat erst einmal auf derartig organisierte gesellschaftliche Akteure zurückgreifen, ist eine problemadäquate Delegation seiner legitimen wie legitimierten Macht möglich, um zum einen sich selbst zu entlasten und zum anderen einem ineffizienten Funktionieren seiner Verwaltung durch nicht zu seinem Cluster gehörige Akteure zu begegnen. Desgleichen kann sich erst jetzt Staat in der »Tugend« bewußter Politikenthaltung, nicht Enthaltung von Politikkoordination, üben (siehe *Offe* 1990c, 180), die oftmals eine rationalere Problemlösung ermöglicht.

Vermittlung

Vermittlung ist von allen aufgeführten Eigenschaften diejenige, in der sich die veränderte Rolle des Staates am deutlichsten zeigt. Das Cluster Staat muß im Vergleich zu den traditionellen Auffassungen zu einem »Etat catalisateur« (*Schuppert* 1990, 151) werden, will es eine maßgebliche Mitgestaltungsrolle im Netzwerk Gesellschaft spielen. Dies bedeutet: Der moderne Staat verhält sich nicht mehr allein mittels Geboten wie Verboten in Gesellschaft hierarchisch und ist nicht mehr alleiniger Initiator gesellschaftlichen Handelns wie Herrschaft ausübender Regulator gegenüber Akteuren in Gesellschaft. Ein derartiger, scheinbarer Verlust von Macht wird kompensiert durch die Eigenschaft der Vermittlung, welche Staat darauf verweist, daß gesellschaftliches Handeln mittels staatlicher Motivation angestoßen und mittels staatlicher Moderation am Leben erhalten werden kann. Vermittlung besteht daher sowohl aus Verhandlungen über Lösungswege für Pro-

bleme wie über Zwecke und Ziele eines Einsatzes gesellschaftlicher und/oder staatlicher Ressourcen als auch in der Gewinnung von Kooperationspartnern.

Allerdings werden viele Verhandlungsergebnisse in der Tauschhandlung münden, daß Staat bestimmte Rechte auf Zeit an ausgewählte gesellschaftliche Akteure abgibt und diese für ihn spezifische staatliche Aufgaben wahrnehmen. Indes ist Kompetenzabgabe als Teil von Vermittlung nicht gleichzusetzen mit Abgabe und eventuell Verlust von Macht, da die Kompetenz-Kompetenz beim Staat verbleibt. Jedoch muß sich Staat permanent vergewissern können, ob die Zwecke und Ziele, zu denen er seine Kompetenz abgegeben hat, durch den jeweiligen Akteur auch erfüllt werden. Da niemals eine vollkommene Kontrolle staatlicherseits durchgeführt werden kann, spielt die Dimension des Vertrauens in und zwischen allen Partizipanten eine das Netzwerk Gesellschaft tragende Rolle, obwohl Staat nie der Idealvorstellung von March und Olson (siehe 1989, Kap. 9) entsprechen wird: nicht strategisch ausbeutbar und interessenpolitisch neutral zu sein. Entgegen Offe muß die Eigenschaft der Vermittlung zuletzt auch für »nicht verfaßte kollektive Akteure« (Offe 1990c, 188) gelten.¹⁰ Zwar sind diese schwer ansprechbare und in ihrem Verhandlungsverhalten wenig kalkulierbare Akteure, jedoch sind sie prinzipiell für Staat erreichbar, zur Artikulation ihrer Probleme und zur Austragung ihrer Konflikte auf dem Verhandlungsweg fähig. Daß es differenzierter Vermittlungsmethoden und eines angesichts der Problem- und Konfliktdimension manchmal groß scheinenden Zeitaufwands bedarf, muß dabei sekundär sein, denn: gerade aus diesem Bereich ergeben sich Sachfragen, die, eben weil sie vorher ein Nischendasein in Gesellschaft geführt haben, zumeist politisch relevant werden.¹¹ Will das Cluster Staat bestandsfähig bleiben, wird es für die Belange nicht oder noch nicht verfaßter Akteure eine ausreichende Sensibilität entwickeln müssen.

Aus Gründen der Aufgabenentlastung reduzieren staatliche Akteure ihre Vermittlungstätigkeit oftmals fast ausschließlich auf Konflikte. Dahinter steht die fehlerhafte staatliche Auffassung, größtenteils Konflikte - anstatt

10 Verfaßte kollektive Akteure sind für Offe formal organisierte Gebilde, die auf Grund dessen für Staat »leicht« ansprechbar und kalkulierbar sind. Hierzu gehören z.B. Industrie- und Bankkonzerne, Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften etc.. Nicht verfaßte kollektive Akteure sind allenfalls gering formal organisiert, für Staat »schwer« ansprechbar und in ihrem Verhandlungsverhalten wenig kalkulierbar. Hierzu zählen Selbsthilfegruppen, Bürgerinitiativen, soziale Bewegungen oder soziale Randgruppen.

11 Aktuelle Beispiele sind die derzeitigen Unruhen in den USA, die durch die Signalwirkung des Ausgangs eines - in seiner politischen Dimension als wenig brisant eingestuft - Gerichtsverfahrens ausgelöst wurden. In die gleiche Kategorie fällt die gerade neu aufgekeimende, aggressiv geführte Abtreibungsdiskussion in den USA (siehe *Time*, Nr. 18 v. 04. Mai 1992, 48f.), die für den Präsidentschaftswahlkampf mit entscheidend sein wird.

die unbefriedigten Belange verfaßter wie nicht verfaßter Akteure - seien Anlaß zur gesellschaftlichen Desorganisation bzw. bestandsgefährdend für Gesellschaft. De facto bedeutet aber eine Problemlösung für Konflikte noch keine Bildung von Konsens unter Akteuren. Konsens ist jedoch das wünschenswerte Ziel von Vermittlung, denn erst durch die Erzielung von Konsens tritt eine - zumindest temporale - Staatsentlastung ein. Zumeist wird freilich auf das Erreichen eines mühsam auszuhandelnden, langfristig tragfähigen Konsenses verzichtet, denn unter dem Druck einer quantitativ hohen Entscheidungslast und einer permanent knappen Entscheidungszeit ist dieser nicht in der erforderlichen Weise zu realisieren. Das Cluster Staat sollte eine solche Entwicklung nicht durch eigene Untätigkeit fördern, sondern kontinuierlich genügend Energie auf die Stärkung des eigenen Vermittlungspotentials verwenden, um im Netzwerk Gesellschaft als Weichensteller auftreten zu können.

5. Schlußbemerkung: Das Cluster Staat als Forschungsdesign für Politikwissenschaft

Mit der Bestimmung des modernen Staates als ein Cluster im Netzwerk Gesellschaft kann der Eindruck entstehen, daß ein aus Normen, Werten, Gesetzen, Machtstrukturen, Ordnung etc. bestehender Staat zu seinen Ungunsten in ein Gebilde, das sich permanent um Eigenschaften wie Kommunikation, Information, Orientierung, Organisation/Verwaltung und Vermittlung bemühen muß, aufgelöst wurde. Diese Ansicht kann richtig sein, wenn Staat allein unter der Perspektive einer normativen Setzung wie eines für Gesellschaft notwendigen ordnungspolitischen Gebildes betrachtet wird. Netzwerktheorie sieht zunächst von solchen Überlegungen ab. Dafür wird sichtbar, daß ein Netzwerk aus Staat und Gesellschaft eine Kompliziertheit besitzt, die nicht einzig mittels Steuerungsansätzen, die auf einem Input-Output-Schema oder auf dem Aufweis von durch Akteure initiierten Handlungs- und Wirkungsketten beruhen, erfaßbar ist. Daher mußte erst ein Steuerungsbereich in Gesellschaft - der »Markt« - identifiziert werden, in dem gesellschaftliche wie staatliche Verhandlungsprozesse über Rechte ablaufen und in dem bestimmte Ordnungsformen strukturierend wirken.

Die theoretische Leistungsfähigkeit des politischen Steuerungsbegriffs war damit erschöpft, jedoch verwies seine praktische Dimensionierung auf eine Untersuchung des Marktverhaltens der gesellschaftlichen Akteure. Verhandlung kristallisierte sich dabei als der einzige Steuerungsmechanismus heraus, der angesichts der Kompliziertheit von Gesellschaft zur Verfügung steht, um diese auf Dauer zu erhalten. Normen, Werte, Gesetz etc. sind dabei nichts anderes als verfestigte Verhandlungsergebnisse, die stets in Ge-

sellschaft mitwirken. Eben weil das Cluster Staat nunmehr als Akteur zur Konfliktminimierung und Problemlösung bestimmt wurde, bedurfte es bestimmter generalisierter Eigenschaften, welche es zu einer solchen Aufgabe befähigen: Kommunikation, Information, Orientierung, Organisation/Verwaltung, Vermittlung.

Unter Berücksichtigung dieser allgemeinen Voraussetzungen von Staat wird eine Erforschung der Kopplung, Kooperation und Koordination von Akteuren im Netzwerk Gesellschaft möglich. Bislang ist Netzwerktheorie jedoch erst in der Lage, aufgrund *bestimmter, bereits getroffener*, gesellschaftlicher *Entscheidungen in bestimmten politischen Handlungsfeldern* mit einem *beschränkten methodischen Instrumentarium* teilweise die Fragen zu beantworten: 1. Welche Akteure sind am politischen Prozeß beteiligt?, 2. Wo werden Entscheidungen getroffen?, 3. Welche Auswirkungen könnten diese Entscheidungen auf Staat und Gesellschaft haben?

Übertragen wir diese Fragen auf Staat, so wird die Kompliziertheit der Aufgabe sichtbar. Da es sich in der Netzwerktheorie um einen Staat mit einer beliebigen Staatsform handeln kann, muß zunächst diese in ihren Verflechtungen angesichts einer konkreten politischen Fragestellung analysiert werden. Daraus sind die beteiligten Akteure anhand ihrer Verhandlungsergebnisse und Verhandlungspotentiale, wenn diese nicht mehr rekonstruierbar sind, anhand einer angenommenen Verhandlungsstrategie abzuleiten. Dabei ist zu beachten, daß es sich bei den gewonnenen Daten um formalisierbare Größen handelt. Schwierig wird dies bei den immer eine Rolle mit spielenden Werten oder Normen, aber auch bei der konkreten Anwendung von Gesetzen. Zwar kann man diese Größen entweder ausklammern oder als unbekannte Parameter in die relationale Beziehung einbauen, jedoch kommt hier die notwendige Mathematisierbarkeit schnell an ihre Grenzen. Indes wird deutlich, daß mittels der Netzwerktheorie keine Auflösung oder Reduktion eines z.B. demokratischen Staates betrieben wird, - im Gegenteil. Vielmehr wird er bei der Abarbeitung seiner aktuellen Aufgaben erfaßt, was Rückschlüsse auf seine Stabilität, die Verbesserung seiner Eigenschaften und Aufgaben, die Ergebnisse seines Agierens wie auf die allgemeinen Vorstellungen, was Staat in diesem Zusammenhang ist, zuläßt. Kurz: er soll anhand seiner Leistungsfähigkeit erfaßt werden, Gesamteffekte in Gesellschaft beobachten, analysieren, bewerten und steuern zu können.

Seine Leistungsfähigkeit beruht auf der Ressource, über kommunikative Kompetenz zu verfügen, um mit möglichst vielen Akteuren gleichzeitig verhandeln zu können, um die entsprechende Sach- und Fachkompetenz für Verhandlungen zu aktivieren, um aktiv in formelle oder informelle Verhandlungen mit eingreifen zu können, um eine Abstimmung über verschiedene Resultate veranlassen oder selber herbeiführen zu können und um letztlich zu intervenieren, wenn für alle Teile zu hohe Verhandlungskosten entste-

hen, - auch für ihn selber. Ziel des Staates ist, ein Verhandlungsergebnis von relativer Dauerhaftigkeit zu erreichen, das alle Beteiligten nicht so hoch schädigt, daß sie vorzeitig die Verhandlungen verlassen oder verlassen müssen. Ein solches Ausscheiden eines Verhandlungspartners kann für zukünftige Verhandlungen Folgen haben, da sowohl ein Nicht-Verhandeln-Können oder ein nicht mit anderen Akteuren Verhandeln-Wollen bei allen Akteuren Verhaltensunsicherheit produziert und Handlungsfähigkeit einschränkt. Ebenso sind gering formalisierte Akteure von Staat so weit wie irgend möglich in gesellschaftliche Verhandlungsprozesse einzubinden, um wenigstens von seiten des Staates zu latenten Destabilisierungspotentialen einer Gesellschaft einen kommunikativen Zugang zu besitzen. Letztlich muß Staat gewährleisten können, daß allen Akteuren in einer Gesellschaft die Konsequenzen ihrer jeweiligen Handlungen - einschließlich seiner eigenen staatlichen Handlungen - und die damit verbundenen unterschiedlichen zukünftigen Gesellschaftszustände transparent werden, damit definitive Entscheidungen über den gewünschten zukünftigen Gesellschaftszustand wie die Wege dorthin getroffen werden können. Andere Akteure besitzen diese Eigenschaft nicht, da sie ihre Handlungen lediglich auf den Rechteerwerb konzentrieren, der ihren Zielen in Gesellschaft nutzt, und sich ansonsten im Konfliktfall auf Staat verlassen. Dies bedeutet nicht, daß es eine Vielzahl von Akteuren geben kann, die Staat bei der komplexen Aufgabe der Erfassung, Bewertung und Reaktion auf erkannte gesellschaftliche Gesamteffekte zur Seite stehen (z.B. aus der Wissenschaft). Allerdings sollte bei derartigen Anforderungen an die Leistungsfähigkeit des Staates nicht vergessen werden, daß wegen der simultanen Bewältigung vieler Probleme, Konflikte wie der simultanen Produktion gesellschaftlich bindender Lösungen immer Steuerungspathologien auftreten werden.

Daher wäre die Idealvorstellung, ein politikwissenschaftliches Forschungsinstrumentarium für das Cluster Staat zu entwickeln, mit dessen Hilfe die Konstruktion formaler Verhandlungs- und Entscheidungsmodelle möglich wäre und durch die die Operationalisierbarkeit von Verhandlungen wie Entscheidungen im Netzwerk Gesellschaft vorgenommen werden könnte.

Von einem derartigen Netzwerkansatz sollte man freilich nicht eine Antwort auf die Frage, »Wie sollen Akteure unter bestimmten Bedingungen bei einem speziellen Problem handeln?«, verlangen. Ebenso wird er kaum für die Prognostik tauglich sein, so wie sie in der obigen Fragestellung dreifach mitschwingt. Allenfalls lassen sich aus diesen Resultaten Schlüsse auf mögliche zukünftige Szenarien ziehen. Zuletzt ist es schwierig, anhand eines Netzwerkansatzes eine der Aufgaben, die bislang zum Proprium eines Staates gezählt wurden, die territoriale Sicherungsfunktion, zu erfassen. Das Cluster Staat im Netzwerk Gesellschaft kennt als Akteurgewebung keine nationalen Grenzen. Staatliche Akteure agieren zwar unter Bedingungen solcher

Grenzen, welche sich auch in Handlungen und Entscheidungen dieser Akteure als Rahmenbedingungen widerspiegeln, dennoch läßt sich Staat als Cluster nicht mehr durch eine derartige Eigenschaft bestimmen. In Zeiten, in denen sich gesellschaftliche Umbrüche nie dagewesenen Ausmaßes durch eine Vielzahl von Akteuren – sowohl auf ein und demselben als auch ohne Rücksicht auf ein festgeschriebenes Staatsgebiet – vollziehen, dürfte diese Bedingung zwar keineswegs vernachlässigbar, aber unter Handlung und Entscheidung subsumierbar sein.

Letztlich ist aus diesen Vorüberlegungen ersichtlich geworden, daß das Fragezeichen in der Hauptüberschrift – Staatstheorie als Steuerungstheorie? – nach wie vor seine Berechtigung hat. Bei der Auseinandersetzung mit dem modernen Staat kommt es nicht mehr auf eine prinzipielle oder spezifische Steuerbarkeit und seine konkrete Steuerungsleistung an, sondern auf die Klärung der Rahmenbedingungen für eine verhandlungsorientierte, funktional-effiziente, auf langfristige Zukunft ausgelegte gesellschaftliche Gestaltungsmöglichkeit durch Staat.

Literatur

- Albert, Hans*, 1964: Probleme der Theoriebildung. Entwicklung, Struktur und Anwendung sozialwissenschaftlicher Theorien, In: *Albert, Hans*, (Hrsg.), 1964: Theorie und Realität. Ausgewählte Aufsätze zur Wissenschaftslehre der Sozialwissenschaften. Tübingen, 3-70
- Alemann, Ulrich v.*, (Hrsg.), 1981: Neokorporatismus. Frankfurt a.M./New York
- Alford, Robert R./Friedland, Roger*, 1985: Powers of Theory. Capitalism, the State and Democracy. Cambridge/New York
- Aschl, Albert J.*, 1985: Staats- und verfassungsrechtliches Lexikon. Regensburg
- Axelrod, Robert*, 1981: Kooperation, In: *American Political Science Review*, 75 (1981) 2, 306ff.
- Axelrod, Robert*, 1986: Normen, In: *American Political Science Review*, 80 (1986) 4, 1095ff.
- Axelrod, Robert*, 1987: Die Evolution der Kooperation. München
- Banfield, Edward C.*, 1959: Ends and Means in Planning. In: *International Social Science Journal*, 11 (1959), 361-368
- Bebermeyer, Hartmut*, 1974: Regieren ohne Management? Planung als Führungselement moderner Regierungarbeit. Stuttgart
- Beck, Ulrich*, 1991: Politik in der Risikogesellschaft. Frankfurt a.M.
- Bellers, Jürgen*, 1987: Planungsprozesse und ihre Defizite in Wirtschaft und Politik. Münster
- Berber, Friedrich*, 1973: Das Staatsideal im Wandel der Weltgeschichte. München
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang*, (Hrsg.), 1976: Staat und Gesellschaft. Darmstadt

- Bohnert, Werner/Klitzsch, Wolfgang*, 1980: Gesellschaftliche Selbstregulierung und staatliche Steuerung. Steuerungstheoretische Anmerkungen zur Implementation politischer Programme, In: *Mayntz, Renate*, (Hrsg.), 1980: Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte. Königstein, Ts., 200-215
- Bourdieu, Pierre*, 1974: Zur Soziologie der symbolischen Formen. Frankfurt a.M.
- Brodkin, Evelyn Z.*, 1987: Policy Politics. If we can't govern, can we manage?, In: *Political Science Quarterly*, 102 (1987) 4, 571-587
- Buse, Michael J.*, 1974: Integrierte Systeme staatlicher Planung. Theoretische Grundlagen und praktische Erfahrungen im internationalen Vergleich. Baden-Baden
- Bußhoff, Heinrich*, 1975a: Systemtheorie als Theorie der Politik. Eine Studie über politische Theorie als Grundlagendisziplin der Politischen Wissenschaft. Pullach b. München
- Bußhoff, Heinrich*, 1975b: Tendenz als Planungsbegriff, In: *Politische Vierteljahresschrift*, 16 (1975), 181-200
- Bußhoff, Heinrich*, 1990: Komplementarität und Politik. Zu einer interdisziplinär orientierten Begründung des Politischen. Würzburg
- Bußhoff, Heinrich*, 1991: Der Staat als politisches System. Überlegungen zu einem (möglichen) Testfall für die Systemtheorie. Unveröffentlichtes Typoskript
- Carnoy, Martin*, 1984: *The State and Political Theory*. Princeton, N.J.
- Coleman, James S.*, 1979: Macht und Gesellschaftsstruktur. Tübingen
- Crozier, Michel/Huntington, Samuel P./Watanuki, Joji*, 1975: *The Crisis of Democracy*. New York
- Crozier, Michel/Friedberg, Erhard*, 1979: Macht und Organisation. Zwänge kollektiven Handelns. Königstein, Ts.
- Crozier, Michel/Friedberg, Erhard*, 1980: *Actors and System. The Politics of Collective Action*. Chicago
- Daelmans, Sven*, 1987: Kybernetische Muster der Supervision, In: *Zeitschrift f. Systemische Therapie*, 5 (1987), 101-104
- Denninger, Erhard*, 1989: Wissenschaftlich-technischer Sachverstand und staatliche Technologiesteuerung, In: *Honneth, Axel/McCarthy, Thomas/Offe, Claus*, et.al., (Hrsg.), 1989: *Zwischenbetrachtungen. Im Prozeß der Aufklärung*. Frankfurt a.M., 627-656
- Detting, Warnfried*, (Hrsg.), 1976: Macht der Verbände, Ohnmacht der Demokratie. Beiträge zur Theorie und Politik der Verbände. München/Wien
- Detting, Warnfried*, (Hrsg.), 1980: *Die Zähmung des Leviathan. Neue Wege der Ordnungspolitik*. Baden-Baden
- Deutsch, Karl W.*, 1969: *Politische Kybernetik. Modelle und Perspektiven*. Freiburg i.Br.
- Deutsch, Karl W.*, 1976: *Staat, Regierung, Politik. Eine Einführung in die Wissenschaft der vergleichenden Politik*. Freiburg i.Br.
- Doehring, Karl*, 1991: *Allgemeine Staatslehre. Eine systematische Darstellung*. Heidelberg
- Douglas, Mary*, 1987: *How Institutions think*. London

- Easton, David*, (Hrsg.), 1966: Varieties of Political Theory. Englewood Cliffs
- Easton, David*, 1981: The Political System besieged by the State, In: Political Theory, 9 (1981) 3, 303-325
- Eickhof, Norbert*, 1986: Staatliche Regulierung zwischen Marktversagen und Gruppeninteressen. Ein Beitrag zur Weiterentwicklung der Regulierungstheorie, In: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 5. Tübingen, 122-139
- Ellwein, Thomas*, 1968: Politik und Planung. Stuttgart
- Ermacora, Felix*, 1970: Allgemeine Staatslehre. Vom Nationalstaat zum Weltstaat, Bd. 1. Berlin
- Etzioni, Amitai*, 1979: Elemente einer Makrosoziologie, In: *Zapf, Wolfgang*, (Hrsg.), 1979: Theorien des sozialen Wandels. Königstein, Ts., 147-176
- Evans, Paul*, (Hrsg.), 1985: Bringing the State Back In? Cambridge/New York
- Feick, Jürgen*, 1980: Planungstheorien und demokratische Entscheidungsnormen. Frankfurt a.M.
- Flechtner, Hans-Joachim*, 1984: Grundbegriffe der Kybernetik. Eine Einführung. München
- Foerster v., Heinz*, 1984: Principles of Self-Organization. In a Socio-Managerial Context, In: *Ulrich, H./Probst, G.*, (Hrsg.), 1984: Self-Organization and Management of Social Systems, Berlin u.a., 2-24
- Forsthoff, Ernst von*, 1971: Der Staat der Industriegesellschaft. München
- Friedman, John*, 1987: Planning the public domain. From knowledge to action. Princeton, N.J.
- Galbraith, John K.*, 1968: Die moderne Industriegesellschaft. München/Zürich
- Giddens, Anthony*, 1985: The Nation-State and Violence. Volume Two of A Contemporary Critique of Historical Materialism. Berkeley/Los Angeles
- Giddens, Anthony*, 1988: Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung. Frankfurt a.M./New York
- Görlitz, Axel*, (Hrsg.), 1989: Politische Steuerung sozialer Systeme. Mediales Recht als politisches Steuerungskonzept. Pfaffenweiler
- Görlitz, Axel/Druwe, Ulrich*, (Hrsg.), 1990: Politische Steuerung und Systemumwelt. Pfaffenweiler
- Gotsch, Wilfried*, 1987: Soziologische Steuerungstheorie, In: *Glagow, Manfred/Willke, Helmut*, (Hrsg.), 1987: Dezentrale Gesellschaftsteuerung. Probleme der Integration polyzentrischer Gesellschaften. Pfaffenweiler, 27-43
- Greven, Michael Th.*, 1975: Thesen zur Dialektik der Planung im Kapitalismus oder Über die Ambivalenz gesellschaftlicher Prozesse in der bürgerlichen Gesellschaft, In: Politische Vierteljahresschrift, 16 (1975), 303-317
- Grimm, Dieter*, 1986: The Modern State. Continental Traditions, In: *Kaufmann, Franz-Xaver/Majone, Giandomenico/Ostrom, Vincent*, (Hrsg.), 1986: Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector. The Bielefeld Interdisciplinary Project. Berlin/New York, 89-109
- Grube, Frank/Richter, Gerhard/Thaysen, Uwe*, 1976: Politische Planung in Parteien und Parlamentsfraktion. Göttingen
- Hättich, Manfred*, (Hrsg.), 1987: Zum Staatsverständnis der Gegenwart. München

- Hagen, Johann J.*, 1981: »Reine Staatslehre«: Staatslehre ohne Staat?, In: *Schleifstein, Josef/Wimmer, Ernst*, (Hrsg.), 1981: Plädoyers für einen wissenschaftlichen Humanismus. Frankfurt a.M., 115-118
- Hagen, Johann J.*, 1987: Das »Gravitationsgesetz des Staates«, In: *Schöneburg, K. H.*, (Hrsg.), 1987: Wahrheit und Wahrhaftigkeit in der Rechtsphilosophie. Berlin
- Hartwich, Hans-Hermann*, (Hrsg.), 1983: Gesellschaftliche Probleme als Anstoß und Folge von Politik. Opladen
- Hegel, Gottfried W.F.*, ⁴1967: Grundlinien der Philosophie des Rechts. Hamburg
- Heller, Hermann*, 1971: Gesammelte Schriften, Bd. 3. Staatslehre als Politische Wissenschaft. Leiden
- Hennis, Wilhelm*, 1965: Aufgaben einer modernen Regierungslehre, In: Politische Vierteljahresschrift, (1965), 422-441
- Herder-Dorneich, Philipp*, 1988: Systemdynamik. Baden-Baden
- Herder-Dorneich, Philipp*, 1989: Ordnungstheorie, Ordnungspolitik, Ordnungsethik, In: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 8. Tübingen, 3-12
- Hesse, Joachim Jens*, 1987: Aufgaben einer Staatslehre heute, In: *Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens/Mayntz, Renate*, et.al., (Hrsg.), 1987: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1. Baden-Baden, 55-88
- Hirsch, Joachim*, 1990: Kapitalismus ohne Alternative? Materialistische Gesellschaftstheorie und Möglichkeiten einer sozialen Politik heute. Hamburg
- Hofstadter, Douglas R.*, 1985: Gödel, Escher, Bach. Ein endloses geflochtenes Band. Stuttgart
- Holubek, Reinhard*, 1961: Allgemeine Staatslehre als empirische Wissenschaft. Eine Untersuchung am Beispiel von Georg Jellinek. Bonn
- Jänike, Martin*, 1986: Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in der Industriegesellschaft. München
- Jann, Werner*, 1983: Der Policy-Ansatz. Speyer
- Jann, Werner*, ²1985: Kategorien der Policy-Forschung. Speyer
- Jann, Werner/Kronenwett, Eva*, 1978: Handlungsspielräume und Entscheidungsfähigkeit des Staates, untersucht am Beispiel der Implementation politischer Programme. Empirisches Untersuchungsraaster. Speyer
- Jeitziner, Bruno*, 1989: Ordnungstheorie auf entscheidungstheoretischer Grundlage. Baden-Baden
- Kaiser, Joseph H.*, (Hrsg.), 1965: Planung I. Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft. Baden-Baden
- Kaufmann, Franz X.*, 1986: The Relationship between Guidance, Control, and Evaluation, In: *Kaufmann, Franz-Xaver/Majone, Giandomenico/Ostrom, Vincent*, (Hrsg.), 1986: Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector. The Bielefeld Interdisciplinary Project. Berlin/New York, 211-228
- Kaufmann, Franz X./Rosewitz, Bernd*, 1983: Typisierung und Klassifikation politischer Maßnahmen, In: *Mayntz, Renate*, (Hrsg.), 1983: Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung. Opladen, 25-49
- Kelsen, Hans*, 1967: Reine Staatslehre. Wien
- Klages, Helmut*, 1971: Planungspolitik. Probleme und Perspektiven der umfassenden Zukunftsgestaltung. Stuttgart/Berlin/Köln

- Kliemt, Hartmut*, 1980: Zustimmungstheorien der Staatsrechtfertigung. Freiburg u.a.
- Kratky, Karl W./Wallner, Friedrich*, 1990: Grundprinzipien der Selbstorganisation. Darmstadt
- Kriele, Martin*, 1990: Einführung in die Staatslehre. Die geschichtlichen Legitimitätsgrundlagen des demokratischen Verfassungsstaates. Reinbeck b. Hamburg
- Lang, Eberhard*, 1970: Zu einer kybernetischen Staatslehre. Eine Analyse des Staats auf der Grundlage des Regelkreismodells. Salzburg/München
- Laux, Eberhard*, 1965: Die »Planung« im Verwaltungshandeln, In: Staats- und Kommunalverwaltung, (1965), 12-16
- Lehmann, Edward W.*, 1977: Political Society. A Macrosociology of Politics. New York
- Lehmann, Edward W.*, 1985: Cross Pressures Revisited: A Macrosociological Approach to Anomalies in Contemporary Political Involvement, In: Journal of Political and Military Sociology, 13 (1985), 1-16
- Lehmann, Edward W.*, 1987: The Crisis of Political Legitimacy. What is it, Who's Got it, Who Needs it?, In: *Braungart, Richard G./Braungart, Margeret M.*, (Hrsg.), 1987: Research in Political Sociology, Vol. 3. Greenwich, CT, 203-221
- Lehmann, Edward W.*, 1988: The Theory of the State versus the State of Theory, In: American Sociological Review, 53 (1988), 807-823
- Leipold, Helmut*, 1989: Neuere Ansätze zur Weiterentwicklung der Ordnungstheorie, In: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 8. Tübingen, 13-29
- Lendi, Martin/Lindner, Wolf*, (Hrsg.), 1979: Politische Planung in Theorie und Praxis. Bern/Stuttgart
- Lieberwirth, Rolf*, 1977: Die historische Entwicklung der Theorie vom vertraglichen Ursprung des Staates und der Staatsgewalt. Berlin
- Lindner, Stephen H./Peters, B. Guy*, 1990: An institutional approach to the theory of policy-making. The role of guidance mechanisms in policy formulation, In: Journal of Theoretical Politics, 2 (1990) 1, 59-83
- Lompe, Klaus*, 1971: Gesellschaftspolitik und Planung. Probleme politischer Planung in der sozialstaatlichen Demokratie. Freiburg i.Br.
- Lompe, Klaus*, 1978: Möglichkeiten und Grenzen politischer Planung in parlamentarischen Demokratien mit marktwirtschaftlicher Ordnung. Hannover
- Lompe, Klaus*, 1981: Wissenschaft und politische Steuerung. Ein einführender Überblick über die Entwicklung und die heutigen Probleme der Politikberatung, In: *Lompe, Klaus*, (Hrsg.), 1981: Enquête-Kommissionen und Royal Commissions. Beispiele wissenschaftlicher Politikberatung in der BRD und in Grossbritannien. Mit einem Beitrag zur Paritätischen Kommission in Österreich. Göttingen, 6-69
- Luhmann, Niklas*, 1971: Politische Planung, In: Luhmann, Niklas, (Hrsg.), 1971: Politische Planung. Opladen, 66-89
- Luhmann, Niklas*, 1972: Soziologische Aufklärung, Bd. 1. Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme. Opladen
- Luhmann, Niklas*, 1981a: Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat. München/Wien

- Luhmann, Niklas, 1981b: Selbstlegitimation des Staates, In: *Achterberg, Norbert/Krawitz, Werner*, (Hrsg.), 1981: Legitimation des modernen Staates. Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, Beiheft Nr. 5., Wiesbaden, 65-83
- Luhmann, Niklas, 1984a: Der Staat als historischer Begriff, In: *Storme, Marcel*, (Hrsg.), 1984: Mijmeringen van een Jurist bij. Antwerpen, 139-154
- Luhmann, Niklas, 1984b: Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie. Frankfurt a.M.
- Luhmann, Niklas, 1987a: Die Unterscheidung von Staat und Gesellschaft. In: *ders.*, (Hrsg.), 1987: Soziologische Aufklärung, Bd. 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft. Opladen, 67-73
- Luhmann, Niklas, 1987b: Staat und Politik. Zur Semantik der Selbstbeschreibung politischer Systeme, In: *Luhmann, Niklas*, (Hrsg.), 1987: Soziologische Aufklärung, Bd. 4. Beiträge zur funktionalen Differenzierung der Gesellschaft. Opladen, 74-103
- Luhmann, Niklas, 1989: Politische Steuerung. Ein Diskussionsbeitrag, In: *Hartwich, Hans-Hermann*, (Hrsg.), 1989: Macht und Ohnmacht politischer Institutionen. Opladen, 12-16
- March, J. G./Olson, J. P., 1989: Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics. New York
- Maturana, Humberto R., 1980: Man and Society, In: *Benseler, Frank/Hejl, Peter/Köck, Wolfram K.*, (Hrsg.), 1980: Autopoiesis, Communication and Society. Frankfurt a.M.
- Maturana, Humberto R., ²1985: Erkennen. Die Organisation und Verkörperung von Wirklichkeit. Ausgewählte Arbeiten zur biologischen Epistemologie. Braunschweig/Wiesbaden
- Mayntz, Renate, 1987: Politische Steuerung und politische Steuerungsprobleme. Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma, In: *Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens/Mayntz, Renate*, et.al., (Hrsg.), 1987: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1. Baden-Baden, 89-110
- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., (Hrsg.), 1973: Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes. München
- Mohl, Robert v., 1855: Die Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften, Bd. 1. Erlangen
- Müller, Axel, 1984: Entscheidungsprozesse in öffentlichen Verwaltungen und privaten Unternehmen. Frankfurt a.M.
- Münch, Richard, 1984: Die Struktur der Moderne. Grundmuster und differentielle Gestaltung des institutionellen Aufbaus der modernen Gesellschaften. Frankfurt a.M.
- Naschold, Frieder, 1972: Zur Politik und Ökonomie von Planungssystemen, In: DVPW (Urheb.), 1972: Gesellschaftlicher Wandel und politische Innovation. Opladen, 13-53
- Nettl, J. P., 1968: The State as a Conceptual Variable, In: *World Politics*, 20 (1968), 559-592
- Niemeyer, Karl-Friedrich, 1988: Der Begriff der Planung. Fragment einer organisationalen Planungstheorie. Darmstadt

- Nozick, Robert*, 1976: Anarchie, Staat, Utopia. München
- Offe, Claus*, ³1975: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Aufsätze zur politischen Soziologie. Frankfurt a.M.
- Offe, Claus*, 1984: Korporatismus als System nicht-staatlicher Makrosteuerung? Notizen über seine Voraussetzungen und demokratischen Gehalte, In: Geschichte und Gesellschaft, 10 (1984) 2, 234-256
- Offe, Claus*, 1987: Die Staatstheorie auf der Suche nach ihrem Gegenstand. Beobachtungen zur aktuellen Diskussion, In: *Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens/Mayntz, Renate*, et.al., (Hrsg.), 1987: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1. Baden-Baden, 309-320
- Offe, Claus*, 1989: Bindung, Fessel, Bremse. Die Unübersichtlichkeit von Selbstbeschränkungsformeln, In: *Honneth, Axel/McCarthy, Thomas/Offe, Claus*, et.al., (Hrsg.), 1989: Zwischenbetrachtungen. Im Prozeß der Aufklärung. Frankfurt a.M., 739-774
- Offe, Claus*, 1990a: Die Aufgabe von staatlichen Aufgaben. »Thatcherismus« und die populistische Kritik der Staatstätigkeit. Bremen
- Offe, Claus*, 1990b: Sozialwissenschaftliche Aspekte der Diskussion, In: *Hesse, Joachim Jens/Zöpel, Christoph*, (Hrsg.), 1990: Der Staat der Zukunft. Baden-Baden, 107-126
- Offe, Claus*, 1990c: Staatliches Handeln und Strukturen kollektiver Willensbildung. Aspekte einer sozialwissenschaftlichen Staatstheorie, In: *Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens*, (Hrsg.), 1990: Staatswissenschaften. Vergessene Disziplin oder neue Herausforderung? Baden-Baden, 173-190
- Olson, Mancur*, 1985: Aufstieg und Niedergang von Nationen. Ökonomisches Wachstum, Stagflation und soziale Starrheit. Tübingen
- Opp, Karl-Dieter*, 1985: Haben demokratische Ordnungen ihre Selbstzerstörung zur Folge?, In: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie, Bd. 4. Tübingen, 178-195
- Ostrom, Elinor*, 1986: A Method of Institutional Analysis, In: *Kaufmann, Franz-Xaver/Majone, Giandomenico/Ostrom, Vincent*, (Hrsg.), 1986: Guidance, Control and Evaluation in the Public Sector. The Bielefeld Interdisciplinary Project. Berlin/New York, 459-475
- Parsons, Talcott*, 1968: The Structure of Social Action. New York
- Parsons, Talcott*, 1971: The System of Modern Societies. Englewood Cliffs, NJ
- Parsons, Talcott/Shils, Edward A.*, ⁶1967: Toward a General Theory of Action. Cambridge
- Platon*, 1977: Sämtliche Werke, Bd. 3. Politeia. Reinbek b. Hamburg
- Polanyi, Michael*, 1951: The Logic of Liberty. Chicago
- Prisching, Manfred*, 1986: Gesellschaftliche Krisen. Eine soziologische Analyse ihrer Typen, Bedingungen und Folgen. Wien/Köln/Graz
- Rapoport, Anatol/Guyer, Melvin J.*, 1966: A Taxonomy of 2x2 Games, In: General Systems, 11 (1966), 203-214
- Rapoport, Anatol/Guyer, Melvin J./Gordon, David G.*, 1976: The 2x2 Game. Ann Arbor
- Raub, Werner/Voss, Thomas*, 1986: Die Sozialstruktur der Kooperation rationaler Egoisten. Zur »utilitaristischen« Erklärung sozialer Ordnung, In: Zeitschrift f. Soziologie, 15 (1986) 5, 309-323

- Rieger, Hans-Christoph*, 1965: Begriff und Logik der Planung. Versuch einer allgemeinen Grundlegung unter Berücksichtigung informationstheoretischer und kybernetischer Gesichtspunkte. Karlsruhe
- Ritter, Ernst-Hasso*, 1987: Staatliche Steuerung bei vermindertem Rationalitätsanspruch? Zur Praxis der politischen Planung in der Bundesrepublik Deutschland, In: *Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens/Mayntz, Renate*, et.al., (Hrsg.), 1987: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1. Baden-Baden, 321-352
- Robbers, Gerhard*, 1983: Hermann Heller. Staat und Kultur. Baden-Baden
- Ronge, Volker*, (Hrsg.), 1980: Am Staat vorbei. Politik der Selbstregulierung von Kapital und Arbeit. Frankfurt a.M./New York
- Ronneberger, Franz*, 1983: Unentbehrlichkeit des Staates. Regensburg
- Sauer, Dieter*, 1978: Staat und Staatsapparat. Ein theoretischer Ansatz. Frankfurt a.M.
- Scharpf, Fritz W.*, 1973a: Planung als politischer Prozeß, In: *ders.*, (Hrsg.), 1973: Planung als politischer Prozeß. Frankfurt a.M., 33-72
- Scharpf, Fritz W.*, 1973b: Komplexität als Schranke der politischen Planung, In: *ders.*, (Hrsg.), 1973: Planung als politischer Prozeß. Frankfurt a.M., 73-113
- Scharpf, Fritz W.*, 1979: Politische Planung zwischen Anspruch und Realität, In: *Lendi, M./Lindner, W.*, (Hrsg.), 1979: Politische Planung in Theorie und Praxis. Bern/Stuttgart, 21-30
- Scharpf, Fritz W.*, 1987: Grenzen der institutionellen Reform, In: *Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens/Mayntz, Renate*, et.al., (Hrsg.), 1987: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 1. Baden-Baden, 111-151
- Scharpf, Fritz W.*, 1988: Verhandlungssysteme, Verteilungskonflikte und Pathologien der politischen Steuerung, In: *Schmidt, Manfred G.*, (Hrsg.), 1988: Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen. Opladen, 61-87
- Scharpf, Fritz W.*, 1989: Politische Steuerung und Politische Institutionen, In: *Hartwich, Hans-Hermann*, (Hrsg.), 1989: Macht und Ohnmacht politischer Institutionen. Opladen, 17-29
- Schatz, Heribert*, 1974: Politische Planung im Regierungssystem der BRD. Göttingen
- Schenk, Michael*, 1984: Soziale Netzwerke und Kommunikation. Tübingen
- Schmid, Thomas*, (Hrsg.), 1988: Entstaatlichung. Neue Perspektiven auf das Gemeinwesen. Berlin
- Schmidt, Manfred G.*, (Hrsg.), 1988: Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen. Opladen
- Schneider, Gerald*, 1989: How far do governments look ahead? A comparative analysis of the factors contributing to the variance in the time horizons of 40 states. Frankfurt a.M.
- Schüßler, Rudolf*, 1990: Kooperation unter Egoisten. Vier Dilemmata. München
- Schuppert, Gunnar Folke*, 1981: »Quangos« als Trabanten des Verwaltungssystems, In: *Die Öffentliche Verwaltung*, 34 (1981) 5, 153-160
- Schuppert, Gunnar Folke*, 1989: Markt, Staat, Dritter Sektor – oder noch mehr? Sektorspezifische Steuerungsprobleme ausdifferenzierter Staatlichkeit, In: *Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens/Mayntz, Renate*, et.al., (Hrsg.), 1989: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 3. Baden-Baden, 47-87

- Schuppert, Gunnar Folke*, 1990: Beiträge zur Diskussion, In: *Hesse, Joachim Jens/Zöpel, Christoph*, (Hrsg.), 1990: *Der Staat der Zukunft*. Baden-Baden, 149-154
- Sigwart, Christoph*, 1924: *Logik*, Bd. 1., Die Lehre vom Urteil. Tübingen
- Sorokin, Pitirim A.*, 1962: *Society, Culture and Personality*. New York
- Tenbruck, Friedrich H.*, 1967: Zu einer Theorie der Planung, In: *Wissenschaft und Praxis*. Festschrift zum zwanzigjährigen Bestehen des Westdeutschen Verlages 1967. Köln/Opladen, 109-135
- Teubner, Gunther*, (Hrsg.), 1988: *Autopoietic Law. A new Approach to Law and Society*. Berlin/New York
- Teubner, Gunther*, 1989: *Recht als autopoietisches System*. Frankfurt a.M.
- Teubner, Gunther/Willke, Helmut*, 1984: Kontext und Autonomie. Gesellschaftliche Selbststeuerung und reflexives Recht, In: *Zeitschrift f. Rechtssoziologie*, 5 (1984) 1, 4-35
- Tholl, Gerhard*, 1965: Die französische Planification. Ein Vorbild?, In: *Ordo*. Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, XV/XVI (1965), 197-274
- Vanberg, Viktor*, 1975: Die zwei Soziologien. Tübingen
- Vente, Rolf E.*, 1969: Planung wozu? Versuch einer Beantwortung von Fragen nach einem zweckmäßigen Begriff, möglichen Verwendungen und inhärenten Problemen der volkswirtschaftlichen Planung anhand einer Überprüfung der Einsatzmöglichkeiten und Leistungsgrenzen von Planungstechniken. Baden-Baden
- Waterkamp, Rainer*, 1978: *Handbuch politische Planung*. Opladen
- Weber, Max*, 1972: *Wirtschaft und Gesellschaft*. Grundriß der verstehenden Soziologie. Tübingen
- Wender, Astrid*, 1976: *Planung als »Vierte Gewalt«*. Die Rolle des Parlaments im Prozeß politischer Planung. München
- Wiener, Norbert*, 1967: *Beginn und Aufstieg der Kybernetik*, In: o.N.: *Grundfragen der Kybernetik*. Berlin, 9-13
- Wille, Eberhard*, (Hrsg.), 1986: *Informations- und Planungsprobleme in öffentlichen Aufgabenbereichen*. Aspekte der Zielbildung und Outputmessung unter besonderer Berücksichtigung des Gesundheitswesens. Bern/Frankfurt a.M./New York
- Willke, Helmut*, 1978: Zum Problem der Integration komplexer Sozialsysteme. Ein theoretisches Konzept, In: *Kölner Zeitschr. f. Soziologie u. Sozialforschung*, 30 (1978), 228-252
- Willke, Helmut*, 1983: *Entzauberung des Staates*. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie. Königstein, Ts.
- Willke, Helmut*, 1984: *Gesellschaftssteuerung*, In: *Glagow, Manfred*, (Hrsg.), 1984: *Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität*. Bielefeld, 29-53
- Willke, Helmut*, 1986: *The Tragedy of the State*. Prolegomena to a theory of the State in Polycentric Society, In: *Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie*, 72 (1986), 455-467
- Willke, Helmut*, 1987: *Entzauberung des Staates*. Grundlinien einer systemtheoretischen Argumentation, In: *Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens/Mayntz, Renate*, et.al., (Hrsg.), 1987: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Bd. 1. Baden-Baden, 285-308

- Willke, Helmut*, 1989: Systemtheorie entwickelter Gesellschaften. Dynamik und Riskanz moderner gesellschaftlicher Selbstorganisation. München/Weinheim
- Willke, Helmut*, 1990: Beobachtung, Reflexion, Supervision, In: Systeme. Zeitschrift der Österreichischen Arbeitsgemeinschaft für Systemische Therapie und systemische Studien, 4 (1990) 2, 105-118
- Windhoff-Héretier, Adrienne*, 1989: Wirksamkeit politischer Instrumente, In: *Ellwein, Thomas/Hesse, Joachim Jens/Mayntz, Renate*, et.al., (Hrsg.), 1989: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft, Bd. 3. Baden-Baden, 89-118
- Zippelius, Reinhold*, 1985: Allgemeine Staatslehre. (Politikwissenschaft) ein Studienbuch. München