

2. Politik der Gesellschaft

Im Laufe der Jahre 1970 bis 1973 machte Niklas Luhmann eine einschneidende persönliche Erfahrung, auf die er immer wieder zurückkam, um das Versagen der alt-europäischen Politik zu illustrieren. Er hatte an einer Kommission teilgenommen, die eine Reform des öffentlichen Dienstes vorschlagen sollte. Bis weit in die 1970er Jahre machte Luhmann immer wieder Anmerkungen, welche Korrekturen man insbesondere in Planungs- und Verwaltungsprozessen vornehmen könnte. Dabei bestand er schon sehr früh darauf, dass man dies nicht als die Suche nach dem *one best way* verstehen dürfe.¹⁴⁶ Angesichts der großen Komplexität gehe es einerseits nur darum, Dinge entscheidbar zu machen, die vorher gar nicht im Blickfeld waren. Planung kann in diesem Sinne nicht »Bewirkung angezielter Wirkungen« sein, sondern nur der »Gewinn von Zeit und von Alternativen für offene Entscheidungsprozesse«.¹⁴⁷ Auf diese Weise – und das ist die Grundintuition von Luhmanns Vorschlägen – kann eine Organisation, zumal eine Verwaltung, flexibler werden, um innovativ und umweltsensibel zu reagieren.

Dieser Intuition folgte auch sein zentraler Vorschlag in der Reformkommission. Dort plädierte er dafür, die Hierarchie des öffentlichen Dienstes, die in den undurchlässigen Statusgruppen ihren Ausdruck findet, abzuschaffen und sie durch funktionale Positionsgruppen zu ersetzen. Weil die alte, hierarchische Organisation den »Alternativenraum«¹⁴⁸ zu stark einenge, müsste die Reform die »etablierten Machtverhältnisse ins Rutschen«¹⁴⁹ bringen: »Der Vorgesetzte ist dann weniger als zuvor in einer Interaktionssituation, die von vornherein zu seinen Gunsten vor-entschieden ist. Es mag sein, daß sich hieraus Impulse ergeben, mehr kooperative Führungsfähigkeiten zu entdecken und zu entwickeln.«¹⁵⁰

Die frustrierende Erfahrung in der Kommission war nun, dass sich sowohl die »progressiven« als auch die »konservativen« Akteure dieser Mobilisierungsstrategie versperren und stattdessen an ihren Privilegien festhielten – Tarif- und Streikrecht hier, Weisungsbefugnis und Status dort. Die »repräsentative« Zusammensetzung der Kommission reproduzierte genau die Problemwahrnehmungen und -lösungen, die die Reformkommission zu allererst notwendig gemacht hatten: Leistungsverlust (»Bürokratisierung«) bei gleichzeitigem Anwachsen der Personalkos-

146 Siehe Luhmann: »Politische Planung«, S. 74, 77, wobei hier Michel Crozier als Gewährsmann genannt wird. Zur frühen, noch politik- und verwaltungsnahe Planungslehre Luhmanns vgl. Lange: *Niklas Luhmanns Theorie der Politik*, S. 109–119.

147 Luhmann: *Organisation und Entscheidung*, S. 57; auch Luhmann: »Reform des öffentlichen Dienstes«, S. 320f.

148 Luhmann: »Reform des öffentlichen Dienstes«, S. 323.

149 Luhmann: »Reform des öffentlichen Dienstes«, S. 322.

150 Luhmann: »Reform des öffentlichen Dienstes«, S. 333.

ten. Die Kommission lief daher in Luhmanns Augen leer: »Der Kampf der progressiven mit den konservativen Kräften ist nur eine Art Schattenboxen«.¹⁵¹

In dieser Episode finden sich bereits die zentralen Elemente, um die Politik der Systemtheorie in den 1970er Jahren darzulegen, begonnen vom grundsätzlichen Zweifel daran, dass Hierarchien eine angemessene Differenzierungsstruktur im politischen System darstellen, bis zur Kritik des Wohlfahrtsstaates und seines veralteten politischen Codes, den Luhmann schließlich mit aller Macht ablösen wollte. Erst dann wäre es möglich, die Wachstumsschmerzen der funktional differenzierten Gesellschaft zu verstehen und mit einer höheren Umweltsensibilität einzufangen. Diese theoretische und politische Auseinandersetzung im Handgemenge der 1970er Jahre soll im Folgenden dargestellt werden.

Die Neudefinition von Politik und Macht

Bereits das vorangehende Kapitel hat gezeigt, dass Luhmann sich in Fundamentalopposition zu einer Tradition positionierte, die in epistemologischer Hinsicht auf lineare Kausalität und universelle Wahrheit, in sozialtheoretischer Hinsicht auf die organische Einheit der Gesellschaft und ihre mechanistische Optimierbarkeit setze – und die daraus politische Forderungen ableitete, ob sie nun auf die Steigerung der Mittel-Zweck-Rationalität (Modernisierung) oder der Werte- und Vernunftfunktionalität (liberal-konservative vs. marxistisch-emanzipatorische Aufklärung) abzielen. Hinter diesen Gegnern stand in Luhmanns Augen eine Theorie der Gesellschaft, in der die Politik den Anspruch der Souveränität erhob und diesen darin begründete, die Repräsentation des Ganzen übernehmen zu können.

Die Geschichte dieser politischen Theorie zeichnete Luhmann in drei größeren Schritten nach. Sie beginnt erneut in Griechenland, wo sie in der aristotelischen Lehre der *koinonia* und später in der *communitas* festgehalten werde.¹⁵² Der »naturale Humanismus Alteuropas«, schrieb Luhmann über diese Semantik, »paßte sehr gut auf Formen gesellschaftlicher Differenzierung, die entweder von der Unterscheidung Stadt und Land oder von der Unterscheidung von Adel und gemeinem Volk ausgingen«.¹⁵³ Hier wurde das politische Leben »als Kulminationspunkt menschlichen Lebens schlechthin angesehen«, ¹⁵⁴ sodass seit ihrer antiken Fassung die Politik ethisch und teleologisch aufgeladen worden sei: Man habe ihr eine humanistische Tugendlehre eingeschrieben, mit der sie die Perfektionierung des menschlichen Lebens vorantreiben sollte.

151 Luhmann: »Reform des öffentlichen Dienstes«, S. 335.

152 Diese Darstellung taucht regelmäßig auf, wenn Luhmann über Politik sprach, z.B. Luhmann: »Gesellschaft«, S. 173-179.

153 Luhmann: »Das Ende der alteuropäischen Politik«, S. 250.

154 Luhmann: »Das Ende der alteuropäischen Politik«, S. 251.

Als die Welt der Tugendlehre in der Frühen Neuzeit langsam verschwunden sei, so Luhmann weiter, wurden die semantischen Formeln laut Luhmann dann zunächst mithilfe der Souveränitätsdoktrin »in eine Welt der Willkür umformuliert«. ¹⁵⁵ Bald darauf aber, in der Aufklärung und mit Beginn der Moderne, sei die Willkür einer Selbstlimitierung durch Verfassungsgebung und Demokratisierung unterworfen worden. Beide Strategien halten die Fiktion der politischen Souveränität aufrecht und versuchen ihre Paradoxien zu verschleiern, einmal indem zwischen Rechts- und Willkürsouveränität gependelt werden könne, einmal indem der Gesellschaftsvertrag auf die Einheit des Volkes zurückgeführt werde, das nun doppelt auftrete: als unterworfenen und unterwerfendes Volk zugleich. ¹⁵⁶

Den immensen intellektuellen Aufwand, der im Laufe dieser Geschichte betrieben wurde, wusste Luhmann durchaus zu würdigen. ¹⁵⁷ Nicht zuletzt führte ihn das zu der These, dass das auch in seiner Gegenwart noch die dominante Sicht auf das Verhältnis von Politik und Gesellschaft sei. Man finde es in der Vorstellung von souveräner Regierung und untergeordneter Verwaltung wieder, in der Weisungshierarchie von Organisationen generell und in den politischen Kämpfen der Nachkriegszeit: Man versucht »eine gar nicht vorhandene und doch vermisste Position, das Zentrum, zu besetzen [...]. Der revitalisierte antike Politik-Begriff, Hegels Staatsbegriff, der Betreuungs- und Versorgungssozialismus des Wohlfahrtsstaates und schließlich der Apo-Politismus der letzten beiden Dekaden zeigen diese Attraktivität an.« ¹⁵⁸

Diese Tendenz hielt Luhmann für hochgefährlich, weil sie aus der Gesellschaft eine politische Gesellschaft machte, in der alles der Logik des Zentrums bzw. des Kopfes unterworfen werde. Seine Position begründete Luhmann freilich mit dem faktischen Strukturwandel zur polykontextualen, funktional differenzierten Gesellschaft. Die Paradoxien der Souveränität – zugleich unterworfen zu sein und zu herrschen – weisen letztlich nur darauf hin, dass man in dieser gänzlich anderen Welt lebe, in der die alteuropäische Semantik der politischen Gesellschaft dann

155 Luhmann: »Das Ende der alteuropäischen Politik«, S. 252. Im Unterschied zu Foucault verwendete Luhmann also den Begriff der Souveränität eher nicht für das alteuropäische Modell insgesamt, sondern nur für die Beschreibung der Politik darin. Die Linie der Kritik verbindet aber bei beiden Humanismus, lineares Kausalitätsdenken, unterkomplexe Gesellschaftsbeschreibung und die Zentralstellung des Staates.

156 Siehe z.B. Luhmann: »Das Ende der alteuropäischen Politik«, S. 252f.; Luhmann: »Staat und Politik«, S. 90-92; Luhmann: »Metamorphosen des Staates«, S. 108-112; vgl. zur Rolle der Souveränität insg. auch den leider oft schwer nachvollziehbaren Beitrag von Kastner: »Luhmanns Souveränitätsparadox«, S. 82-97.

157 Siehe etwa Luhmann: »Staat und Politik«, S. 92.

158 Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, zum Zitat S. 121, insg. auch S. 42-44.

doch nicht mehr überzeugen können: »Seitdem haben wir das ungelöste Problem einer Neudefinition des Politischen.«¹⁵⁹

Indem sie diese Neudefinition des Politischen entwarf, zog die Systemtheorie gegen die Hierarchie- und Repräsentationslogik zu Felde. Sie zielt dabei dezidiert darauf ab, sowohl die Tugendhaftigkeit der Politik als auch Status und Steuerungsfähigkeit zu desillusionieren. Der erste Schritt ist bereits mit der Neubeschreibung der Gesellschaft getan. Wie oben gezeigt, schließt funktionale Differenzierung die repräsentative, übergeordnete Stellung der Politik *per definitionem* aus. Die Politik wird degradiert und dezentriert zu einem abhängigen Teilsystem unter anderen abhängigen Teilsystemen, das weder über eine verbindliche Weltsicht verfügen kann noch über mehr Umweltkontakte.¹⁶⁰

In diesem Zusammenhang wurde bisher aber nur selten angemessen gewürdigt, dass die Beschreibung der funktional differenzierten Gesellschaft noch weiter geht. Sie nimmt nämlich der Politik nicht nur ihre Zentralstellung, sondern auch ihren Exklusivitätsanspruch auf das Regieren. Regieren und Steuerungsvorgänge sind Prozesse, die sich überall in der Gesellschaft finden, denn die Teilsysteme *steuern sich selbst* und sie bedürfen dafür *keiner menschlichen Leitfigur*. Mit der autopoietischen Wende trat dann dieses algorithmische Regierungskonzept besonders scharf hervor: »Es ist nur eine geringe Übertreibung, wenn man sagt, daß wir heute nicht mehr durch Personen regiert werden, sondern durch Codes.«¹⁶¹

Obwohl Luhmann damit den Regierungsbegriff ausweitete und von der Politik löste, behielt die Politik eine eigene Funktion, die Luhmann bekanntlich in Anlehnung an frühere Systemtheorien bei Easton und Parsons formulierte: Die Aufgabe des politischen Systems ist demnach die Herstellung kollektiv bindender Entscheidung. Vor allem der frühe Luhmann gestand dem politischen System dadurch noch eine ›Inkompetenzkompensationskompetenz‹ zu.¹⁶² Die Teilsysteme adressieren Problemstellungen, die sie selbst für nicht lösbar halten, an die Politik. Der Output der Politik sind dann Entscheidungen, die das politische System nach seinen eigenen Kriterien getroffen hat und sowohl das Teilsystem als auch das politische System binden.

Bei der Herstellung dieser Entscheidung unterlief Luhmann erneut die klassischen politischen Theorien, denn in der Binnendifferenzierung des politischen

159 Luhmann: »Das Ende der alteuropäischen Politik«, S. 252. Siehe auch Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 46.

160 Tatsächlich stellt sich die Frage, ob es in der funktional differenzierten Gesellschaft die Stellung eines *primus inter pares* geben kann. Die System- und Netzwerk-Logik schließt das per se nicht aus, weil Netzwerke etwa bestimmte Verdichtungen bzw. einzelne Teilsysteme besonders stark vernetzt sein könnten. Vgl. dazu Schimank: »Funktionale Differenzierung und gesellschaftsweiter Primat von Teilsystemen«.

161 Luhmann: »Widerstandsrecht und politische Gewalt«, S. 168f.

162 So Lange: *Niklas Luhmanns Theorie der Politik*, S. 87, in Anlehnung an Odo Marquard.

Systems wird die Politik wiederum dezentriert. Luhmann sah im politischen System drei Subsysteme:¹⁶³ Die *Verwaltung* umfasst demnach Exekutive, Legislative und Judikative und übernimmt letztlich die Ausfertigung der Entscheidung. Dies könne sie aber nur, weil die Politik ihr eine reduzierte Komplexität in Form von Programmen, Personen und Entscheidungsprämissen zur Verfügung stellt, die sie dann nach ihrer eigenen Logik der Richtigkeit in Entscheidungen überführe.¹⁶⁴

Die *Politik* selbst stelle solche Entscheidungsprämissen für die Verwaltung bereit, während sie zugleich Unterstützung für das Verwaltungshandeln organisieren will; sie vermittelt zwischen der »Variabilität der Entscheidungsprämissen« und der »Variabilität der politischen Unterstützung«.¹⁶⁵ In diesem Sinne verstand Luhmann »Politik« im Kontrast zu ethischen oder vernunftaufklärerischen Erwartungen, indem er auf die Eliten-Theorie der Politik verwies. In der Politik gehe es nämlich in erster Linie um die Maximierung von Wählerstimmen. Sie sei ein Nullsummenspiel um die begrenzte Anzahl von Sitzen und Stellen in Parlament und Regierung (also in der Verwaltung). Indem Luhmann die Interdependenz und die je eigene Logik der Subsysteme herausstellte, verabschiedete er zugleich die Versuche, entweder Politik oder Verwaltung als hierarchisch übergeordnet zu deklarieren.

163 Siehe z.B. Luhmann: *Grundrechte als Institution*, S. 150-153; die ausführlichste Darstellung der Binnendifferenzierung liefert Luhmann: *Politische Soziologie*, ein posthum erschienenes, damals aber für Studierende zugängliches Vorlesungsmanuskript aus der Mitte der 1960er Jahre. Vgl. zu den folgenden Absätzen über die Binnendifferenzierung insb. Lange: *Niklas Luhmanns Theorie der Politik*, S. 97-109; auch Hellmann: »Spezifik und Autonomie des politischen Systems«, S. 16f. Beim politischen System lassen sich sehr gut die Verschiebungen in der Theorieentwicklung beobachten. So wurde die Binnendifferenzierung hier anfangs sehr eng an Rollen gekoppelt; mit der autopoietischen Wende fiel nicht nur das weg, es trat außerdem das Interesse an Binnendifferenzierung deutlich zurück, um Raum für die unterschiedliche Codierung von Kommunikation zu geben. Auch im Detail ergaben sich Veränderungen: Luhmann begann seine Auseinandersetzung mit der Unterscheidung von Politik und Verwaltung, und erst als es dezidiert um eine Soziologie des politischen Systems ging, kam das Publikum hinzu. Mit der autopoietischen Wende schied dann die Judikative aus dem politischen System aus und wurde dem Rechtssystem zugeordnet.

164 Als Kriterium der Richtigkeit in der Verwaltung gab Luhmann dabei das Verhältnis der Entscheidungen zueinander an (Konsistenz). Dafür stehen ihr zwei Programmtypen zur Verfügung: Zweckprogramme richten sich an einer bestimmten Wirkung aus (Output) und wählen die passenden Mittel. Das Muster ist: Um x zu erreichen, wähle y. Die für einen Rechtsstaat typischen Konditionalprogramme orientieren sich demgegenüber an der Auslöserseite, ohne dabei die Wirkung zu definieren. Das Muster ist: Immer wenn x eintritt, dann mache y. Siehe Luhmann: *Politische Soziologie*, S. 206-222; zu den Programmen vgl. Lange: *Niklas Luhmanns Theorie der Politik*, S. 112-114.

165 Luhmann: *Politische Soziologie*, S. 258 (Zitat), zum Folgenden S. 286-288, und weiterhin die genannten Stellen in *Grundrechte als Institution* und bei Lange.

Diese anti-hierarchische Stoßrichtung wird durch das *Publikum*, dem dritten Subsystem, unterstrichen. Das bedeutet natürlich auch, dass es keine Volkssouveränität geben kann, sondern das Publikum als (technischer) Regler zwischen Verwaltung und Politik eingespannt ist. Von der Verwaltung nehme das Publikum hauptsächlich Entscheidungen passiv entgegen, auch wenn es ihr gelegentlich aktiv Informationen zur Verfügung stelle. Demgegenüber fällt das Verhältnis zur Politik schon vielfältiger aus. Als Zuschauer vor dem »Drama der Politik«¹⁶⁶ diszipliniere das Publikum die Arbeit der Politik mit der Verwaltung, es könne aber auch als Förderer von Interessen und Forderungen auftreten und in der Rolle von Wählern eine radikal vereinfachte Form der Unterstützung für vorausgewählte Programme und Personen aus der Politik gewährleisten.¹⁶⁷ Mit keiner dieser Leistungen bearbeite das Publikum aktiv verbindliche Entscheidungen, gerade diese Volatilität des Publikums konditioniere aber die Politik.

Dass alle Subsysteme untereinander aufeinander angewiesen sind, bedeutet einen »Verzicht auf Möglichkeiten der unilateralen Kontrolle«.¹⁶⁸ Kein System kann hier andere kontrollieren, ohne selbst der Kontrolle zu unterliegen und zugleich die Gegenkontrolle durch das (vermeintlich) kontrollierte System zu antizipieren. Souveränität wird in dieser Rekonstruktion systematisch unterlaufen, genauso wie hierarchische, lineare Machttheorien: Im politischen System *hat* nicht ein Akteur oder Subsystem die Macht über andere; vielmehr wird durch den *Kreislauf gegenseitiger Regulation* Macht produziert und immer weiter gesteigert. Erst dadurch kann das politische System seine Funktion erfüllen: Es produziert das Medium Macht, um in der Umwelt Entscheidungen mit dem Merkmal ›kollektiv verbindlich‹ auszeichnen zu können. Luhmann konterkarierte damit ökonomische und politikwissenschaftliche Theorien der Macht.¹⁶⁹ Die Regulationsidee der Kybernetik führt auch ihn zu einer neuen, systemischen Theorie der Macht.

Alle klassischen Machttheorien folgen in Luhmanns Sicht drei grundsätzlichen Prämissen:¹⁷⁰ Sie begreifen Macht als transitiv (also übertragbar), gehen von der Konstanz der Machtsumme aus und versuchen daher Machtgleichgewichte zu erzielen. Besonders fassbar werde dieser Ansatz in der Besitzmetaphorik, die Macht als ein knappes Gut präsentiere, das man haben oder nicht haben kann.¹⁷¹ Wenn man es besitzt, könne man es übertragen und dadurch lange Machtketten bilden,

166 Luhmann: *Politische Soziologie*, S. 404. Zur Bedeutung der latenten, symbolischen Dimension bei Luhmann vgl. auch Rzepka: »Die symbolische Legitimation der Demokratie«.

167 Siehe Luhmann: *Grundrechte als Institution*, S. 157–159.

168 Luhmann: *Soziale Systeme*, S. 63.

169 Siehe Luhmann: »Systemtheoretische Ansätze zur Analyse von Macht«.

170 Zu den folgenden Absätzen Luhmann: »Klassische Theorie der Macht«, Luhmann: »Systemtheoretische Ansätze zur Analyse von Macht« und Luhmann: »Gesellschaftliche Grundlagen der Macht«. Vgl. auch Lange: *Niklas Luhmanns Theorie der Politik*, S. 92–97, hier insb. S. 93.

171 Siehe dazu konkret Luhmann: »Klassische Theorie der Macht«, S. 158f.

die die Form einer Hierarchie annehmen. Um den Kampf um das knappe Gut zu pazifizieren, werde dann, etwa in der liberaldemokratischen Gewaltenteilung, der Ausweg in einem Machtgleichgewicht gesucht, das übermäßige Macht blockiere.¹⁷²

Dieser Macht-Konzeption liegt aber laut Luhmann ein lineares Kausalitätsmodell zugrunde, nach dem A das Verhalten von B direkt bewirkt, selbst wenn es dafür Zwischenstellen in Anspruch nehmen muss.¹⁷³ Wie bereits zu sehen war, hielt Luhmann diese Kausalitätsannahme für unzulässig. Beim Problem der Macht wird das unmittelbar plastisch: Das alte Machtverständnis blendet die anderen Einflüsse auf B aus und kann so gar keine Kausalität feststellen; vor allem aber blendet es auch die anderen Handlungsmöglichkeiten von B aus. Zukunft ist hier determiniert. Das Machtmodell gleiche einer sehr einfachen, einer ›trivialen‹ Maschine.¹⁷⁴

Gegen diese Trivialisierung von sozialen Beziehungen schlug Luhmann vor, Macht als eine Übertragung von Handlungsselektionen zu verstehen. A und B wählen jeweils aus einer Vielfalt von Optionen aus: »Man muß sich mindestens zwei Beteiligte vorstellen, die jeweils über eine Mehrzahl von Alternativen des Handelns oder Unterlassens verfügen. Beide bewerten ihre Alternativen unterschiedlich und differieren außerdem untereinander in ihrer Bewertung. *Macht beruht auf diesem Unterschied der Unterschiede*«. ¹⁷⁵ Die Selektionen des Gegenübers schränken dann die eigenen Möglichkeiten ein, machen aber auch neue Optionen auf. Auf diese Weise üben A und B gleichzeitig Macht aufeinander aus.

Genau diesen Beziehungscharakter unterschätzen alle klassischen Machttheorien laut Luhmann. Bei ihnen sei der Vorgesetzte stets der Machthaber, herrsche stets die Verwaltung über das Publikum. Sie vernachlässigen dabei, so Luhmanns Kritik, dass sowohl der Vorgesetzte als auch die Verwaltung auf Kooperation zwingend angewiesen sind, und zwar gleich doppelt: Einerseits müssen die anderen ihnen auch folgen, andererseits brauchen sie selbst Zuarbeiten, um zu wissen, was man denn befehlen solle. Gerade formale Organisation steigert auf diese Weise Macht und verweigert eine Zentralisierung von Macht.¹⁷⁶

Es ist von dem Gesagten bereits offensichtlich, dass Luhmanns und Foucaults Kritik der traditionellen Machtverständnisse nahezu identisch sind.¹⁷⁷ Es ist auch

172 Die Verfassung institutionalisiert und formalisiert für Luhmann dieses Modell aus der bürgerlich-liberalen Staatslehre. Siehe Luhmann: »Politische Verfassungen im Kontext des Gesellschaftssystems (1. Teil)«, S. 9-12; Luhmann: »Politische Verfassungen im Kontext des Gesellschaftssystems (2. Teil)«, S. 165f.

173 Vgl. auch Borch: »Systemic Power«, S. 156-158.

174 Siehe Luhmann: »Klassische Theorie der Macht«, 160.

175 Luhmann: »Systemtheoretische Ansätze zur Analyse von Macht«, S. 105.

176 Siehe Luhmann: »Systemtheoretische Ansätze zur Analyse von Macht«, S. 109.

177 Vgl. dazu auch Borch: »Systemic Power«, S. 158-160; Bublitz: »Foucaults ›Ökonomie der Machtverhältnisse‹ und Luhmanns ›Politik der Gesellschaft‹«, insb. S. 319-323, die dort sogar meint:

erkennbar, dass Luhmanns Vorschlag Foucaults Idee ähnelt, Macht als ein Interaktionssystem zu verstehen, bei dem Führungen geführt werden: Bei beiden ist Macht auf Freiheit angewiesen, denn dort, wo es nur Zwang gibt, gibt es für beide keine Macht.¹⁷⁸ Beide bauen zirkuläre und reziproke Machtmodelle, in denen Macht in einem Kreislauf fließt, der – ebenfalls bei beiden – metaphorisch mit Stromkreisläufen assoziiert wird. Macht arbeitet »mit Hilfe einer Art Relais-technik«, heißt es auch bei Luhmann.¹⁷⁹ Dadurch kann auch niedrige Leistung hohe Leistung kontrollieren, während das Relais selbst reflexiv im Stromkreis angesteuert werden kann, sodass die Leistung (also: Macht) weiter gesteigert werden könnte. Schließlich findet sich dieser Mechanismus bei beiden *nicht* ausschließlich in der institutionalisierten Politik: Macht – oder wie Luhmann sie dann auch nennt: Einfluss¹⁸⁰ – gebe es überall in der Gesellschaft. Als produktive Kraft trage sie zur Reproduktion der Systeme bei.

Was Luhmann aber deutlich von Foucaults Machtmodell unterscheidet, ist die Kopplung von Macht an negative Sanktionen.¹⁸¹ Sie beruhe letztlich stets darauf, mit einem schlechten Ausgang der Interaktion zu drohen, wobei diese Drohung durch den Verweis auf Zwang und Gewalt gedeckt sein kann (aber nicht muss). Die besondere Relevanz des politischen Systems bestehe nun darin, dass es diesen Verweis auf Gewaltanwendung weitgehend zentralisiert. Erst dadurch werde das immense Potenzial dezentraler gewaltfreier Machtkommunikation in der Gesellschaft entfesselt, während das politische System selbst kollektiv verbindliche Entscheidungen mit Gewaltreferenz versehen und so überall durchsetzen kann.¹⁸² Nach außen fungiert sie als ein *symbolisch generalisiertes Kommunikationsmedium*.¹⁸³

»Bis in die Formulierung hinein deckt sich das Luhmannsche Machtkonzept fast wörtlich mit dem Foucaults« (S. 322).

- 178 Luhmann: *Die Politik der Gesellschaft*, S. 39: »Macht setzt Freiheit voraus«. Foucault nennt das ein zweiseitiges Bedingungsverhältnis, Luhmann doppelte Kontingenz (siehe Luhmann: »Gesellschaftliche Grundlagen der Macht«, S. 117).
- 179 Luhmann: »Reflexive Mechanismen«, S. 123. Auch andere reflexive Mechanismen arbeiten auf diese Weise.
- 180 Luhmann: *Die Politik der Gesellschaft*, S. 40; vgl. zu Unterscheidung und Verhältnis von gesellschaftlicher Macht (Einfluss) und politischer Macht als deren Spezialform auch Lange: *Niklas Luhmanns Theorie der Politik*, S. 95f.
- 181 Luhmann: »Systemtheoretische Ansätze zur Analyse von Macht«, S. 105f. Vgl. dazu Borch: »Systemic Power«, S. 161, dessen These, Luhmann bleibe damit im alteuropäischen Rahmen, die Produktivität der Macht bei Luhmann völlig übersieht.
- 182 Vgl. dazu auch Lange: *Niklas Luhmanns Theorie der Politik*, S. 96.
- 183 Während alle symbolisch generalisierten Kommunikationsmedien Handlungsselektionen übertragen, deckt nur (politische) Macht sie mit zwangsbewehrtem Sanktionspotenzial (und nicht etwa mit dem Verweis auf Geld oder Wahrheit). Indem man Macht definitorisch so beschränkt, lassen sich mehrere Wege der Handlungsselektion unterscheiden. Andersherum könnte man mit Foucault Geld oder Wahrheit als Formen oder Medien von Macht interpre-

Diese Spezialisierung spiegelt sich im Inneren des politischen Systems: Es reguliert sich über Macht selbst. Die Handelnden und die Verfahren orientieren sich an der Relevanz eines Ereignisses für Machtoptionen – und nicht etwa für Wahrheit oder Sittlichkeit, wie Luhmann immer wieder gegen die alteuropäische Tradition betonte.¹⁸⁴ Die Machtbeziehungen zwischen den drei Subsystemen laufen dabei zunächst in einer Richtung vom Publikum zur Politik zur Verwaltung zum Publikum zur Politik etc. Diese Einflussnahme sei durch den Rechtsstaat formalisiert und legitimiert worden. Dem formalen Machtkreislauf stehe aber auch eine informelle Machtrichtung gegenüber, wenn das Publikum Einfluss auf die Verwaltung nehme oder die Verwaltung Entscheidungsprämissen für die Politik vorformuliere.¹⁸⁵

Anstatt aber den informellen Machtkreislauf voreilig zu verurteilen, argumentierte Luhmann, dass der formelle Machtkreislauf auf diesen informellen Einfluss angewiesen ist. Die Verwaltung brauche nun einmal Informationen vom Publikum. Allerdings ergebe sich im Wohlfahrtsstaat eine neue Situation: Der informelle Machtkreislauf werde immer dominanter, weil zum Beispiel im Publikum formale Verbandsorganisationen aufgebaut und auf die Verwaltung angesetzt werden.¹⁸⁶ Auf diese Machtsteigerung in der einen Richtung reagiere dann auch der andere Machtkreislauf mit Machtsteigerung. Diese Machtinflation kann zur Überlastung des Stromkreises führen und ist für Luhmann ein strukturelles Problem des Wohlfahrtsstaates: »Man hat es mit einer selbstgeschaffenen Wirklichkeit zu tun, in der die Gründe für ihre Einrichtung noch gelten, noch geschätzt werden, aber die Folgen, die durch weitläufige Interdependenzen vermittelt werden, bereits unerträglich zu werden beginnen.«¹⁸⁷

Kritik des Wohlfahrtsstaates und seiner Kritiken

Die angesprochene unerträgliche Situation war niemandem entgangen. Auch Luhmann sah einen beschleunigten Wandel und nannte drei sehr beunruhigende Phänomene: Während die Industriegesellschaft die natürlichen Ressourcen aus ihrer

tieren. Macht ließe sich nach ihrer jeweiligen Referenz unterscheiden. In gewisser Weise hat Michael Mann einen solchen Vorschlag mit der Unterscheidung von Machtsorten gemacht, die zudem Macht im Rahmen von »sich überlagernden Netzen sozialer Interaktion« und ihrer institutionellen Organisation deutet (Mann: *Geschichte der Macht*, Bd. 1, S. 15f.; zu den Quellen S. 46–60). Politische Macht wird dabei an den Staat gebunden. Dies ist eine Wiederkehr des Problems, ob politische Macht ein *spezifischer Modus* von Macht (Luhmann) oder Macht – weil regulativ – *per se politisch* ist (Foucault).

184 Das hat insbesondere Luhmann: *Legitimation durch Verfahren* gezeigt.

185 Siehe, auch im Folgenden, zum Beispiel Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 47.

186 Siehe neben dem folgenden Kapitelteil pointiert auch Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 47f., 65; Luhmann: »Gesellschaftliche Grundlagen der Macht«, S. 125.

187 Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 59.

Umwelt zu stark belaste, stoße sie in ihrem Inneren gleichzeitig auf ein Finanzierungsproblem für die wohlfahrtsstaatliche Inklusion und auf ein Loyalitätsproblem für die überforderte Politik.¹⁸⁸ Selbst der üblicherweise distanzierte Luhmann konnte sich daher scharfer Warntöne, die gelegentlich sogar alarmistisch ausfielen, nicht erwehren: Man sei in einer »Lage, die historisch ohne jede Parallele ist«,¹⁸⁹ und man sei womöglich mit »nicht mehr lösbaren Problemen« konfrontiert.¹⁹⁰

Auf der anderen Seite steht, dass Luhmann sich bei jeder Gelegenheit über die Unzulänglichkeit aufregte, die in den Diagnosen vom Staatsversagen, von einer Unregierbarkeit oder einer Krise des Wohlfahrtsstaates zum Ausdruck komme. Kritisch bemerkte er: »Nichts dergleichen ist wirklich zu sehen. Aber die Verkündung der Katastrophe gehört mit in einen Prozeß der negativen Selbstverstärkung von Problemlagen.«¹⁹¹ »Die viel beredete ›Krise‹ des Wohlfahrtsstaates ist vor allem eine Krise der bisherigen Denkmittel, eine Mentalitätskrise.«¹⁹² In den Krisendebatten der 1970er Jahre fand Luhmanns Kritik an den alteuropäischen Denkmustern so zu einem neuen Niveau: Die politischen Theorien seien nicht nur völlig unfähig, das Problem angemessen zu beschreiben, mit ihrem Begriffs- und Argumentationsapparat haben sie sogar einen ganz wesentlichen Anteil daran, dass die Problemlage immer schlimmer wurde. »Für die damit gegebene historische Situation fehlt eine angemessene politische Theorie.«¹⁹³ Ganz ähnlich wie Foucault forderte Luhmann »eine andere Art des Denkens«,¹⁹⁴ weil »die Neuartigkeit der [...] Lage neuartige Denkmittel erfordert.«¹⁹⁵

In seiner Beschreibung der Krisensituation laufen daher Beobachtungen zu den Strukturproblemen des Wohlfahrtsstaates und zur politischen Theorie im Wohlfahrtsstaat parallel. Strukturell präsentierte er den Wohlfahrtsstaat als das evolutionäre Ergebnis der funktional differenzierten Gesellschaft, die ihr Inklusionsversprechen immer weiter ausgedehnt hatte: von der Rechtsfähigkeit aller Einzelnen über die Beteiligung aller an der politischen Kontrolle bis zur sozialen

188 Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 9f.

189 Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 143.

190 Luhmann: »Anspruchsinflation im Krankheitssystem«, S. 45.

191 Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 145.

192 Luhmann: »Der Wohlfahrtsstaat zwischen Evolution und Rationalität«, S. 105.

193 Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 15. Politische Theorie bestimmte Luhmann dabei als Theorie des Systems im System. Sie sei also keine wissenschaftliche Theorie, sondern »Reflexionstheorie«, und ihr Sinn bestehe eigentlich darin, eine kontraintuitive, kritische Selbstreflexion anzubieten, um so Sensibilität für Probleme zu generieren. Mit ihrem Apparat kann sie das aber nicht leisten. Es fehle zwar nicht an politischer, aber an theoretischer Radikalität (s.a. S. 17, 55f., 132f.).

194 Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 80.

195 Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 148.

Beteiligung an Lebensqualität.¹⁹⁶ Komplementär dazu habe der moderne Individualismus zu einem Anstieg der Ansprüche geführt, weil die Funktionssysteme dazu ermutigen würden, ihre Leistungen in Anspruch zu nehmen, und gleichzeitig kein Individuum die Funktionsweise im Einzelnen nachvollziehen könne: »Man kann nur die Antennen der eigenen Ansprüche ausfahren und sehen, was passiert. [...] So braucht man sich nicht zu wundern, daß am Ende die Individualität selbst zum Anspruch wird.«¹⁹⁷

Auch wenn Luhmann weder den aufgeblähten Staat noch den staatsfixierten Individualismus begrüßte, argumentierte er also evolutionstheoretisch, dass die Expansion des Staates und die Anspruchsinflation keine Defizite sind, sondern funktionales Korrelat zur Gesellschaftsform. »In dieser geschichtlichen Lage kann es nicht das Ziel sein, die Wirklichkeit, gemessen an Idealen oder Utopien, für mangelhaft zu erklären«, stellte er daher gegen die Kritische Theorie klar.¹⁹⁸ Allerdings müsse jede evolutionäre Entwicklung als eine »riskante[] Strukturentwicklung« angesehen werden, die scheitern kann.¹⁹⁹ Solche Tendenzen zeigten sich für Luhmann sowohl auf der Input- als auch auf der Output-Seite des politischen Systems.

Der Input des politischen Systems wurde für Luhmann zu diesem Zeitpunkt durch Filter gewährleistet.²⁰⁰ Indem sie die Umwelt(en) sondieren und Relevantes auswählen, schaffen sie eine Sensibilität des Systems für Problemlagen. Diese Umweltsensibilität wiederum sei von größter Bedeutung, damit das System nicht leerlaufe und einen Kurzschluss produziere, der für den Rest der Gesellschaft fatal wäre, weil sie den Ausfall eines Funktionssystems nicht kompensieren könne.

196 Siehe Luhmann: »Die Organisationsmittel des Wohlfahrtsstaates und ihre Grenzen«, S. 112f.; Luhmann: »Der Wohlfahrtsstaat zwischen Evolution und Rationalität«, S. 107.

197 Luhmann: »Anspruchsinflation im Krankheitssystem«, S. 36; vgl. Schimank: »Ökologische Gefährdungen, Anspruchsinflationen und Exklusionsverkettungen«, S. 132-134.

198 Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 16.

199 Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 37.

200 Siehe im Folgenden Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 61-67, zu den Folgeproblemen insb. S. 68f. Schon die These der drei Filter richtete Luhmann wieder direkt gegen hierarchische Politikkonzeptionen. Weil hier nur ein Filterweg gedacht werden könnte, würde ein solches System an mangelnder Sensibilität zugrunde gehen. In einem dreistelligen System setzen sich die Filter hingegen zwischen je zwei Systeme und können zudem miteinander agieren: Zwischen Politik und Publikum wirke die öffentliche Meinung, wie sie durch die Massenmedien inszeniert werde, als »Resonanzboden für Aktivitäten und Ereignisse« (S. 63) und ermögliche so eine innersystemische Selbstbeobachtung der Kontrahenten in der Politik. Zwischen Politik und Verwaltung bringen die Personen, die Ämter besetzen, ihre Sichtweisen und Karriereziele ins Spiel ein, und schließlich bietet das Recht zwischen Verwaltung und Publikum eine Instanz, um Konflikte als politisch relevant zu erkennen oder eben an Gerichte auszulagern.

Genau das schien sich laut Luhmann aber anzudeuten, denn die Thesen zur Entpolitisierung würden bereits seit einiger Zeit registrieren, dass immer weniger Probleme tatsächlich politisch bearbeitet werden. Das politische System könne und sollte zwar nicht alles politisieren, was als Problem auftaucht, wandte Luhmann ein, es müsse aber die richtige Auswahl treffen – und daran drohe es gerade zu scheitern: »Die Gefahr ist: daß das System [...] zu *selektiv* operiert und zu sehr auf *eigene* Funktionsnotwendigkeiten ausgerichtet bleibt.«²⁰¹

Während auf der Input-Seite die Überlast an Ansprüchen auf zu selektive Auswahlmechanismen trifft, komme der Wohlfahrtsstaat auf der Output-Seite bei der Umsetzung seiner Entscheidungen in Schwierigkeit. Zwar produziere er zu diesem Zweck immer mehr Macht, diese könne er aber nicht direkt einsetzen, weil er auf Kooperation angewiesen ist, die sich mit der Androhung von Sanktion nur sehr schlecht erreichen lasse: »Im Rohzustand ist solche Macht für [die] Regulierung ökologischer Probleme nahezu unbrauchbar.«²⁰²

Daher bediene sich der Wohlfahrtsstaat zweier anderer Kommunikationsmedien, nämlich Recht und Geld. Das habe große Vorteile, weil man mit ihnen sehr lange Wirkungsketten bauen könne. Sie kommen so dem Interesse des Wohlfahrtsstaates an dem Aufbau einer »Zentraldemokratie« entgegen.²⁰³ Der große Nachteil sei aber, dass Recht und Geld über keine interne Stoppregel verfügen: Es gebe immer wieder neuen rechtlichen Regelungsbedarf und es gebe keinen guten Grund, nicht noch mehr Geld zu haben.²⁰⁴

Das hat aus Luhmanns Sicht drei schwerwiegende Konsequenzen:²⁰⁵ Zum einen stelle sich zwischen politischem System und Abnehmern ein gewisses Einverständnis ein, sodass Anspruchshaltungen für bestimmte Geldzahlungen oder Rechtspositionen entstehen. Wird dann per Entscheidung etwas geändert, komme

201 Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 68; dazu auch S. 151. Meines Erachtens hat Stefan Lange hier zu einem gewissen Grad eine Fehlinterpretation von Luhmanns Zeitdiagnose vorgelegt. Er vertritt die These, dass es laut Luhmann eine Überlastung der Filter gibt. Das passt freilich zur diagnostizierten Anspruchsinflation, aber Luhmann betont ziemlich eindeutig, dass er den Input des Systems nicht einfach für überlastet, sondern für falsch spezifiziert hält. Deshalb kommt er auch immer wieder darauf zurück, dass es eine Verschiebung bei der Themenwahl von Partizipation und Inklusion auf Ökologie geben muss (z.B. Luhmann: »Distinctions directrices«, S. 28-30). Vgl. zur sonst instruktiven Darstellung der Filter bei Lange: *Niklas Luhmanns Theorie der Politik*, S. 198-203.

202 Luhmann: *Ökologische Kommunikation*, S. 176.

203 Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 96.

204 Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 108f.; Luhmann: »Staat und Politik«, S. 100; am Beispiel von Organisationen Luhmann: *Organisation und Entscheidung*, S. 46. Vgl. auch Lange: *Niklas Luhmanns Theorie der Politik*, S. 191-193.

205 Zur Rekonstruktion in den folgenden Absätzen siehe Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 95-99; Luhmann: »Anspruchsinflation im Krankheitssystem«, S. 34-38; Luhmann: »Staat und Politik«, S. 100f.

es zu Widerständen. »Interessen werden in das System, das sie fördert, verstrickt, und immobilisieren dann [...] die Verhältnisse.«²⁰⁶ Der Wohlfahrtsstaat strebe deshalb Verbesserungen an, etwa durch die Verteilung von mehr Geld. Dann kann man zwar mehr oder weniger ›durchregieren‹, verspiele aber die Chance, bei Problemen frühzeitig gewarnt zu werden und diese zu bearbeiten. Gewissermaßen kehrt sich also der Vorteil symbolisch generalisierter Kommunikationsmedien hier in einen Nachteil: Problemsensibilität und Lernprozesse des politischen Systems werden blockiert.

Darüber hinaus gebe es aber Bereiche, die mit diesen beiden Mitteln schlichtweg nicht reguliert werden können. Dazu zählte Luhmann den Eingriff des Staates in die Personenstruktur durch Erziehung und psychologische Korrekturmaßnahmen. »Personenänderung ist ohnehin das gefährlichste Ziel, das eine Politik sich setzen kann«, hielt Luhmann, vom Schrecken des Nationalsozialismus geprägt, durchaus besorgt fest.²⁰⁷ Aber selbst wenn der Wohlfahrtsstaat »für das Aufdrängen von ›Hilfe‹ eine ausreichende Legitimation« hätte (was nicht der Fall sei), können die Organisationstechnologien Geld und Recht das überhaupt nicht gewährleisten: »Ein Staat [...] wird diese Mittel überdehnen, wenn er sich auf dieses Tätigkeitsfeld begibt«.²⁰⁸

Auf beiden Wegen steigt also der Bedarf an Recht und Geld immer weiter an, bis – schließlich – die Grenzen des Möglichen erreicht sind: »Was Geld angeht, wird der Wohlfahrtsstaat zu teuer. Er fördert Tendenzen zur Inflation, die ihn dann wieder ruinieren«, stellte Luhmann mit Blick auf die Wirtschaftskrise fest.²⁰⁹ Auf der anderen Seite führe die schiere Menge der rechtlichen Vorschriften zu einer Überlastung der Verwaltungen, die darauf dann schlicht mit Nichtanwendung reagieren würden.²¹⁰ Ein dritter Effekt ist die zunehmende Bürokratisierung, die daraus entstehe, dass das politische System seine Entscheidung nicht in andere Systeme übersetzen könne. Es schiebe dann die Aufgabe in eine Organisation ab, die diesen Missstand verwalten müsse.²¹¹ Die dreifache Überlastung der Output-Seite hat Folgen: Das politische System sei vor allem mit den Folgeschäden unzulänglicher Steuerungsansätze beschäftigt, während es die Sensibilität und Flexibilität verliere, mit der es neue Themen aufnehmen könnte. Es droht der Kurzschluss von Input und Output.²¹²

206 Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 96.

207 Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 97.

208 Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 97; siehe auch Luhmann: »Die Organisationsmittel des Wohlfahrtsstaates und ihre Grenzen«, S. 117f.

209 Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 98.

210 Siehe Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 99.

211 Siehe Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 103–111.

212 Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 37f.

Für die Dynamik dieses teuflischen Schaltkreises machte Luhmann die alteuropäischen Denkstile verantwortlich, die dem politischen System den Code progressiv vs. konservativ auferlegt haben.²¹³ Dieser Code mache politische Programme auf der Basis von Werten. Weil man Grundwerte aber nicht ablehnen oder begrenzen kann, treibe die wertebasierte Sprache die Expansion des Wohlfahrtsstaates immer weiter an. Auch das ist evolutionstheoretisch gedacht: Weil ja auch die Semantik ein Produkt der funktionalen Differenzierung ist, komme in dem alteuropäischen Code auch das Verlangen nach immer mehr Wachstum zum Ausdruck. Die Logik des Codes lässt eine »Gegenrationalität« schlechterdings nicht zu.²¹⁴

Dazu kommt, dass der Code es sehr einfach macht, auftretende Sachverhalte politisch zu verwerten. Der alteuropäische, wertebasierte Code hat hier laut Luhmann zwei große Vorzüge: Einerseits mache man sich unangreifbar, weil man sich auf die Souveränität der Menschlichkeit beruft (statt auf niedere Interessen),²¹⁵ andererseits könne man sehr schnell Entscheidungen treffen. Hat man sich einmal einem Werteschema zugeordnet, lassen sich daraus ganze Programme ableiten, ohne im Einzelnen den Sachverhalt prüfen zu müssen: »Man kann die eigene Politik [...] zuordnen, indem man gegen die andere ist. Man kann so bei geringer Umweltsensibilität und bei geringer Informationsaufnahme immer noch etwas sagen und immer wieder zu Entscheidungen kommen und entweder die progressive oder die konservative Option durchsetzen.«²¹⁶

Es ist offensichtlich, dass für den ironischen Luhmann diese vermeintlichen Vorteile die ganze Malaise des Codes kennzeichneten: Das Gefühl der Souveränität moralisiere politische Probleme und verhindere, dass man Verständnis für die Gegenseite oder die Umwelt aufbringt und gegebenenfalls das eigene Programm umarbeitet.²¹⁷ Stattdessen treffe man einfach immer mehr Entscheidungen ohne nachzudenken. Der Code ist damit für die Output-Überlastung und für die mangelnde Umweltsensibilität des politischen Systems verantwortlich. In Luhmanns ironischer Wende der Progressiv-Konservativ-Unterscheidung sind letztlich beide Seiten konservativ, weil sie nicht in der Lage sind, ihr »Schattenboxen« zu beenden und die neuen Probleme einer solch komplexen Gesellschaft zu thematisieren.

213 Hier und zum Folgenden siehe Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 37-39, 70-74, 90f., 146f.; scharf zur Werteproblematik Luhmann: »Probleme eines Parteiprogramms«.

214 Siehe Luhmann: »Anspruchsinflation im Krankheitssystem«, S. 29f.

215 Siehe Luhmann: »Probleme eines Parteiprogramms«, S. 174. Auch Luhmann stellte hier diese Verbindung von Humanismus und Souveränität wortwörtlich her: »Grundwerte [...] verweisen auf keine Gruppen, auf keine Interessen, sondern betreffen den Menschen als Menschen. Der Bezug auf Grundwerte entspricht so einer wahrhaft souveränen Politik«.

216 Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 70.

217 Siehe Luhmann: »Der politische Code«, S. 280-282; Luhmann: »Probleme eines Parteiprogramms«, S. 174.

Darum komme es zum »Leerlauf« und zum Kurzschluss der Selbstreferenz im politischen System.²¹⁸

Die Antwort darauf lag aber auch für Luhmann nicht darin, die rechtsstaatlich verfassten Grundwerte abzuschaffen. Grundwerte und Rechtsstaatlichkeit haben nach wie vor ihren Sinn im Schutz von Autonomie. Sie können aber weder von ihren intellektuellen noch von ihren operativen Kapazitäten her eine Antwort auf die *Folgeprobleme dieser Autonomie* geben. Gerade hier liegen aber die Gründe für das, was die Reflexionstheorien unzureichend mit »Unregierbarkeit« oder »Staatsversagen« beschreiben.²¹⁹ Die funktional differenzierte Gesellschaft hat sich laut Luhmanns Diagnose in eine Situation manövriert, in der die »amelioristische Vernunft selbst mit ihren Leitideen zum Problem wird.«²²⁰ Keine ihrer Codes könne das eigene Wachstum beschränken, und das rufe immense Folgeprobleme hervor, die die Differenzierung der Teilsysteme gefährde. Luhmann bezeichnete das auch als die »Wachstumskatastrophe« der funktional differenzierten Gesellschaft.²²¹ Was schlug er in dieser Situation der Politik vor?

Restriktive Politik: Eine Erneuerung des politischen Codes

Im April 1978 fand sich Niklas Luhmann auf einer Veranstaltung im Konrad-Adenauer-Haus wieder, bei der die CDU die Krise der Gesellschaft diskutierte. In seinem Beitrag insistierte Luhmann, dass das Problem nicht einfach ein Effizienzmangel der Bürokratie sei, wie es der Titel der Veranstaltung insinuierte, sondern dass man – im Gegenteil! – durch die Erfolge des modernen Wachstumsdrangs

218 Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 37-39, 70-73; zum Ideenkonservatismus Luhmann: »Der politische Code«, S. 276-278. Man könnte Luhmanns beißendem Spott für diese Ideen zahlreiche Zitate hinzufügen. So bemerkte er etwa, dass sich der Sinn von progressiv und konservativ inzwischen pervertiert habe: Um der Erhaltung willen müsste sich eigentlich Vieles ändern, und für eine progressive Veränderung müsste man alle Strukturen und Mittel konservieren, mit denen man etwas verändern will. Gerne verpackte er dies auch in Wortspiele: »Vertreter des Monopolkapitalismus erscheinen als konservativ, Vertreter des Kapitalmonopolismus halten sich für progressiv. Unmittelbar einsichtig ist das nicht« (S. 267).

219 Es ist unklar, wie Stefan Lange zu der Überzeugung kam, Luhmann wolle eigentlich zurück zum Rechtsstaat des 19. Jahrhunderts (Lange: *Niklas Luhmanns Theorie der Politik*, S. 194). Für den Rechtsstaat und seinen formellen Machtkreislauf erklärte Luhmann explizit, dass es kein Zurück geben könne: »Die Frage des Machtmißbrauchs wird damit nicht obsolet, der Rechts- und Verfassungsstaat, der darauf angesetzt ist, nicht überflüssig; aber die Nachteile einer riskanten Strukturentwicklung sind mit diesen Kategorien nicht mehr vollständig erfaßt [...] und dem ist mit Gewaltenteilung oder mit rechtsstaatlichen Kontrollen nicht abzuhelfen.« (Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 37; zur entsprechenden Formulierung für die Grundwerte S. 146f.).

220 Luhmann: *Organisation und Entscheidung*, S. 29.

221 Luhmann: *Organisation und Entscheidung*, S. 29.

überrollt werde.²²² Die moderne Gesellschaft begegne sich selbst.²²³ Für dieses Reflexivwerden der Moderne sei die Praxis aber so schlecht aufgestellt, weil die Selbstbeobachtung der Politik durch die politische Theorie keinerlei Instrumente zur Verfügung stelle. In dieser Situation nütze es allerdings auch nichts, einfach nur Grenzen des Wachstums einzufordern. Wachstum sei zwar tatsächlich das Problem, aber man müsse ja den Antrieb des Systems selbst ersetzen, wenn man Wachstum als Triebfeder nicht mehr wolle.²²⁴

Gelegentlich überlegte Luhmann daher, ob das Abschneiden der Energiezufuhr für das System eine Lösung sein könnte: »Mehr Geld« ist der kategorische Optativ dieser Gesellschaft [...] und »weniger Geld« ist zugleich das einzige Regulativ.²²⁵ Dann kam er aber zu dem Schluss, dass dadurch auch hochproblematische Folgekosten entstehen. Denke man etwa an das Gesundheitssystem, könnte eine monetäre Steuerung die Initiative zur Prävention verringern, rechtzeitige Behandlungen verhindern oder eine erhöhte Ansteckungsgefahr akzeptabel machen. Das würde der Logik der Ausdifferenzierung zuwiderlaufen: »Je geldabhängiger die Krankenversorgung wird [...], desto wirksamer kann über monetäre Steuerung ins Krankheitssystem eingegriffen werden – desto wirksamer und desto weniger rational, denn ökonomisch kann nur die Ökonomie kalkuliert werden.«²²⁶

Luhmann schloss daher auch aus, dass eine »Radikalkur« für die Selbstüberforderung des politischen Systems erfolgreich sein könne, so wie sie etwa in Großbritannien durch Thatcher versucht werde.²²⁷ Das verkenne nämlich, so sein Argument, dass die Situation nicht einfach durch das politische Personal oder das Herrschaftsinteresse von Gewerkschaften entstanden sei, sondern *gesellschaftsstrukturelle* Gründe habe. Dazu gehörte für Luhmann auch, dass die Politik die Perspektive der Betroffenen nicht einfach so abweisen kann, jedenfalls dann nicht, »wenn man Demokratie bewahren [...] will«.²²⁸

Luhmanns Vorschlag für das politische System wies daher in eine andere Richtung, und er machte sich dafür die Funktionslogik der Demokratie zunutze. Seine These war, dass die eigentliche Leistung der Demokratie darin bestand, Selbstbeobachtung durch die Produktion von alternativen Weltansichten zu ermöglichen.²²⁹

222 Siehe Luhmann: »Die Organisationsmittel des Wohlfahrtsstaates und ihre Grenzen«.

223 Siehe Luhmann: »Staat und Politik«, S. 96.

224 Siehe Luhmann: »Die Organisationsmittel des Wohlfahrtsstaates und ihre Grenzen«, S. 119; Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 85f., 147f.

225 Luhmann: »Anspruchsinflation im Krankheitssystem«, S. 39.

226 Luhmann: »Anspruchsinflation im Krankheitssystem«, S. 46f.

227 Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 152.

228 Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 153; auch Luhmann: »Anspruchsinflation im Krankheitssystem«, S. 29. Vgl. zur Ablehnung des Verweises auf Sachzwänge auch Lange: *Niklas Luhmanns Theorie der Politik*, S. 193, zu Thatcher auch S. 155f.

229 Siehe Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 127.

In einem demokratischen politischen System entwickle sich daher die Unterscheidung von Regierung und Opposition, die Luhmann später den »Supercode« des politischen Systems nannte.²³⁰ Der Fehler des alteuropäischen (Sekundär-)Codes »progressiv/konservativ« bestand darin, dass die vermeintliche Alternative keine Alternative war: Egal, wen man wählte, man bekam immer das, was Luhmann ein *expansives Politikverständnis* nannte. Deshalb sollte man dem ein *restriktives Politikverständnis* entgegensetzen.²³¹

Dieser neue Codierungsvorschlag ist – aus Luhmanns Sicht – eine höhere Ordnung: Indem man von den Querelen zwischen Konservativen und Progressiven abstrahiere, würde man sehen, dass sie im Grunde das gleiche vertreten und sich nur nach Maßgaben des 19. Jahrhunderts unterscheiden.²³² Das expansive Politikverständnis könnte auch weiter an diese »alteuropäische[n] Traditionen anknüpfen, die der Politik eine führende Rolle in der Gesellschaft zuweisen. Der Politik käme es damit zu, für die »menschenwürdige« Einrichtung des gesellschaftlichen Lebens zu sorgen [...]. Politik wäre [...] eine Art hierarchische Spitze der Gesellschaft, wäre letzte Instanz«.²³³ Auf der einen Seite der neuen Differenz stünden dann nach wie vor Souveränitätsidee, Humanismus und eine Ignoranz gegenüber den Folgen einer politischen Gesamtverantwortlichkeit. Auf der anderen Seite aber entstünde nun ein neues Politikverständnis, das – natürlich – auf der Systemtheorie beruht: Es »sähe in der Politik dagegen nur eine bestimmte Funktion unter vielen anderen. Sie hätte ihren Beitrag zum gesellschaftlichen Leben zu leisten,

230 Die Code-Sprache ist bereits seit den späten 1970er Jahren in Luhmanns Auseinandersetzungen mit dem Wohlfahrtsstaat zu finden, allerdings ist sie zu diesem Zeitpunkt noch nicht systematisch in die Systemtheorie eingebaut. Ich gehe daher hier auch nicht weiter auf die erst später entwickelte Systematik ein. Sie zeichnet sich dadurch aus, dass das politische System dem Code Macht/Nicht-Macht folgt, dann aber einen dies überlagernden Code hat, nämlich Regierung/Opposition. Dieser Code kann dann wieder durch zahlreiche Sekundär- bzw. Tertiär-Codes geformt werden. Auch wenn Luhmann in anderen Systemen Sekundär-Codes kennt, herrscht nur im politischen System ein derartiges Code-Wirrwarr – und auch nur hier hat er selbst einen Vorschlag für eine Umcodierung eingebracht. Dies alles spricht paradoxerweise dafür, dass Luhmann dem politischen System doch – gerade in seinem Kampf gegen alte Deutungsmuster – eine herausgehobene Rolle in der Gesellschaft zugestand. Zu Luhmanns später Demokratietheorie siehe Luhmann: *Ökologische Kommunikation*, S. 167-174; Luhmann: »Theorie der politischen Opposition«; vgl. zum Supercode auch Lange: *Niklas Luhmanns Theorie der Politik*, S. 175-187; Hellmann: »Spezifik und Autonomie des politischen Systems«, der die Plausibilität des Codes Regierung/Opposition infragestellt.

231 Hier und im Folgenden Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 123-125, 153-155.

232 Für eine Aufzählung des »Arsenal[s] der Modernitätsdistinktionen« siehe auch Luhmann: »Der Wohlfahrtsstaat zwischen Evolution und Rationalität«, S. 111.

233 Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 155.

tion führen, vielleicht nach und nach zu einem anderen intellektuellen Zuschnitt der politischen Diskussion.«²⁴⁰

Was Luhmann hier vorschlug, war kein technokratisches Modell – dagegen hat er sich stets gewehrt, wenn er seinen Vorschlag ausführte.²⁴¹ Technokratische Modelle würden behaupten, dass man auf jede Herausforderung stets eine richtige Antwort finden kann (*one best way*) – gerade mit diesem Punkt-zu-Punkt-Verständnis von System und Umwelt sind sie in Luhmanns Sicht völlig unterkomplex. Diese Anklage weitete er gegen alle Formen der rationalistischen Planungstheorie aus. Sie würden zwar die schöne Möglichkeit zupackender Politik suggerieren, gehen damit aber an der sachlichen Komplexität der Probleme vorbei. Die Probleme lassen sich eben nicht in einfache Kausalketten und isolierte Variablen *dekomponieren*, wie etwa Herbert Simon glaube. Diese Fiktion unterschläge die Interdependenz und Polykontextualität der Probleme.²⁴²

Die dringend nötige Reflexionsfähigkeit konnte daher für Luhmann kein Variablenwissen sein, und sie suche auch nicht *eine*, sondern *möglichst viele* Antwortoptionen. Gerade dafür könnte eine systemtheoretische Theorie der Politik die notwendigen Verfahren zur Selbstreflexion liefern. Mit ihr ziehe der »kognitive Stil einer Gesellschaftsdiagnose« ein, der »Bereitschaft zum Lernen signalisiert«.²⁴³ Für »gute Politik« und für »Theoriepolitik« gilt laut Luhmann dann dasselbe: Sie müssen »Fähigkeit zur Aufnahme von Anregungen und Fähigkeit zur Selbstkritik« bereithalten und dadurch »Verständnis für Alternativen aufbringen, ja systematisch erzeugen können.«²⁴⁴

Wie die Systemtheorie lehnte also auch das restriktive Politikverständnis den Dogmatismus von Werten (*fixes Programm*) und Rationalität (endgültige, rationale Lösungen) ab. In ironischer Anverwandlung des alteuropäischen Vokabulars plädierte Luhmann stattdessen für Opportunismus.²⁴⁵ Ein restriktives Politikverständnis bedeutet *situative Politik*²⁴⁶ zu betreiben, in der jedes Problem ständig neu

240 Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 153; siehe auch Luhmann: »Der Wohlfahrtsstaat zwischen Evolution und Rationalität«, S. 104; Luhmann: »Theoretische und praktische Probleme der anwendungsbezogenen Sozialwissenschaften«, S. 333.

241 Siehe etwa Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 82, 130, 156; Luhmann: »Theoretische und praktische Probleme der anwendungsbezogenen Sozialwissenschaften«, S. 333.

242 Das ist Luhmanns Variante der *wicked problems*-These. Siehe zu den Kritikpunkten vor allem Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 57–59, und Luhmann: »Probleme eines Parteiprogramms«, S. 168–176, 181; zur Kritik an Simon des Weiteren Luhmann: *Ökologische Kommunikation*, S. 162–164.

243 Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 157.

244 Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 157 (alle Zitate).

245 Siehe z.B. Luhmann: »Positives Recht und Ideologie«, S. 249; Luhmann: »Theoretische Orientierung der Politik«, S. 290; Luhmann: »Komplexität«, S. 215.

246 Den Begriff übernehme ich von Hartmut Rosa: *Beschleunigung*. Er verwendete ihn, um eine These über den strukturellen Wandel der Politik seit dem letzten »Beschleunigungsschub« in

bewertet wird, weil sich die Bedingungen permanent ändern und nie letztinstanzliche oder konstante Lösungen zulassen. Luhmanns Rat war daher auch, auf kleine Veränderungen zu setzen, mit denen man sich Zeit kaufe, bis man die Folgen der eigenen Entscheidungen beobachten und neu bewerten könne.²⁴⁷ Kognitive Flexibilität wird in zeitlicher und sachlicher Hinsicht zum Leitkonzept des restriktiven Politikverständnisses.

In diesem Schlussplädoyer seiner Streitschrift zum Wohlfahrtsstaat scheinen auch die Paradoxa von Luhmanns eigener Theorie sehr deutlich hervor. Luhmann nahm hier für die Systemtheorie in Anspruch, was er anderen Theorien verweigerte: gleichzeitig wissenschaftliche Theorie im Wissenschaftssystem und politische Theorie im politischen System sein zu können. Was er unternahm, war nichts anderes als der Versuch, die Sicht des Wissenschaftssubsystems Soziologie einem anderen System als Handlungsmaxime (oder Operationsweise) aufzugeben. In der Theorie treten dann sofort Anomalien auf: Verstößt das nicht gerade gegen die Polykontextualität der Gesellschaft, in der jedes System mit guten Gründen eine andere, eigene Logik hat? Und verstößt es nicht auch gegen die Nachträglichkeit der Semantik, dass Luhmann über die Umstellung der Sprache die Operationsweise der Politik zu beeinflussen hoffte?²⁴⁸

Auch wenn Luhmann den Anspruch der Wissenschaftlichkeit nicht aufgeben wollte, hat er den politischen Charakter seiner Theorie zumindest explizit zugestanden: »Man kann eine funktional differenzierte Gesellschaft nicht auf Politik zentrieren, ohne sie zu zerstören. Aber es ist klar, daß diese Überlegung im politischen Raum nur als Option aufgenommen werden kann und daß sie *als politische Theorie auch politisch vertreten werden muß*.«²⁴⁹

Indem Luhmann den evolutionär gewachsenen Code *aktiv* ersetzen will, wechselte er die Ebenen: Die dreistellige Konzeption des politischen Systems, die syste-

den 1970er Jahren zu skizzieren. Ich möchte dem hinzufügen, dass der strukturelle Wandel durch die technologischen Narrative forciert wurde, in denen explizit ein Konzept *situativer Politik* als Antwort auf die Krisenerscheinungen entworfen wurde.

247 Siehe Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 124f. Luhmann sprach daher – gegen wertbezogene und rationalitätsbezogene Programme – auch von einer problembezogenen Programmsprache (Luhmann: »Probleme eines Parteiprogramms«).

248 Vgl. zu der Kritik am fremdreferentiellen Interventionismus und am Verstoß gegen die Evolutionstheorie auch Lange: *Niklas Luhmanns Theorie der Politik*, S. 194f.

249 Luhmann: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, S. 23 (Hervorhebung hinzugefügt). Einiges deutet darauf hin, dass Luhmann die Paradoxie seiner Ausführungen nicht entgangen war: »Der hier vorgelegte Text stellt an sich selbst und an den Leser den Anspruch eines Beitrags zur *wissenschaftlichen* Entwicklung einer Theorie der Politik. In dieser Hinsicht also keine Konzession, die alles verwässern würde! Die Untersuchung geht in der dadurch bedingten Form aber gerade der Frage nach, ob eine Theorie des politischen Systems *im politischen System* möglich sei. Unser Text suggeriert durch seinen Inhalt eine positive, durch seine Form eine negative Antwort auf diese Frage.« (S. 142).

mische Machttheorie und der alteuropäische Code sind nicht (nur) Beschreibung der regulären Operationsweise des politischen Systems, sondern Elemente in einem Deutungskampf, in den die Systemtheorie mit ihrem Beschreibungsapparat eingestiegen ist. In diesem Deutungskampf hat Luhmann den technologischen Begriffssapparat dann mit einer beeindruckenden Konsequenz eingesetzt, um die Krise des Wohlfahrtsstaates als »Kurzschluss« der Zirkulation zu interpretieren und auf die systemische Interdependenz in modernen Gesellschaften zurückzuführen.

Allerdings haben die Krisendebatten auch Spuren in der wissenschaftlichen Systemtheorie hinterlassen. Während hier die Abgrenzung zu teleologischen Politikkonzepten dazu führte, einen radikalen Steuerungsskeptizismus als eine politische Option zu präsentieren (die freilich bereits mit dem Anspruch der akkuraten Gesellschaftstheorie daherkam), schrieb Luhmann wenige Jahre später die Steuerungsunfähigkeit sozialtheoretisch in der Theorie autopoietischer Systeme fest. Im gleichen Zug verwies er, wie ich gezeigt habe, explizit auf die Gefahr umweltoffener Systemtheorien, in alte, politikenahе Denkmuster zurückzufallen. In *Soziale Systeme* wurde dann auch die Echtzeit-Reproduktion des Systems besonders hervorgehoben, die mit dem Konzept situativer Politik korrespondiert.

Besonders stark zeichnet sich der Einfluss der politischen Auseinandersetzungen aber in der binären Codierung von Kommunikation ab. Diese hatte Luhmann schon seit 1974 anhand seiner kritischen Auseinandersetzung mit der Unterscheidung progressiv/konservativ entwickelt und dann sukzessive sozialtheoretisch generalisiert. Was Sozialtheorie wurde, stammte aber aus dem politischen Deutungskampf: Luhmann warb mit den kybernetischen Theoriefiguren für eine Neuordnung, eine Umcodierung der Politik. Sie sollte statt mehr Ausgaben lieber mehr Rücksicht für die Umwelt aufbringen.

3. Ökologische Rationalität

Das kybernetische Vokabular prägt auch die Klima- und Umweltforschung nachhaltig. Am Anfang des 21. Jahrhunderts ist es allgemeinverständlich, wenn hier von Ökosystemen gesprochen wird. »Ökosysteme sind«, wie es in der typisch kybernetischen Formulierung heißt, »hochkomplexe Netze«.²⁵⁰ Die Diversität dieser Netze ist dann – wie in der Kybernetik – zugleich eine Stabilitätsbedingung, und daraus folgt die inzwischen bekannte Erkenntnis der Ökosystem-Forschung, dass Biodiversität ein zentraler Faktor für die Leistungsfähigkeit von Ökosystemen ist, etwa bei der Regulation von Schwankungen und Störungen (wie Krankheiten).²⁵¹ Der Verlust von Biodiversität könne daher zum Kollaps führen.

250 So etwa im populärwissenschaftlichen Artikel von Schaller: »Ökologische Netzwerke«.

251 Vgl. weiterhin Schaller: »Ökologische Netzwerke«.