

Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive

Mayntz, Renate

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Mayntz, R. (2001). *Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive*. (MPIfG Working Paper, 2). Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. <https://hdl.handle.net/10419/44267>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.



MPIfG Working Paper 01/2, Mai 2001

Zur Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive

von Renate Mayntz

Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Renate Mayntz ist emeritiertes Wissenschaftliches Mitglied am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln

Zusammenfassung

Es geht in meinem Beitrag um den Versuch, die spezifischen Selektivitäten der steuerungstheoretischen Perspektive aufzuzeigen. Das steuerungstheoretische Paradigma hat sich im Laufe der Zeit verändert. Dabei sind bestimmte Selektivitäten des ursprünglichen, auf Politikentwicklung im politisch-administrativen System und Implementation konzentrierten Ansatzes bereits ausgeglichen worden. Das gilt für die zunächst vorherrschende Gesetzgeberperspektive, für die Konzentration auf staatliche Akteure, für die Beschränkung auf Innenpolitik und auf einzelne Nationalstaaten. Erhalten geblieben ist über alle Erweiterungen des steuerungstheoretischen Paradigmas hinweg sein Problemlösungsbias. Der Ansatz unterstellt, dass es bei der Entwicklung und Implementation politischer Entscheidungen zentral um die Lösung gesellschaftlicher, zumal sozio-ökonomischer Probleme geht. Der Ansatz stellt sich damit in Gegensatz zu herrschaftssoziologischen Analysen des politischen Geschehens. Der Problemlösungsbias führt dazu, dass bestimmte Fragen über den politischen Prozess im steuerungstheoretischen Rahmen nicht gestellt werden. Ob es allerdings wünschenswert ist, die Steuerungstheorie in Reaktion auf diese Defizite zu einer sehr viel umfassenderen Theorie des politischen Prozesses zu erweitern, muss dahingestellt bleiben.

Abstract

The theoretical paradigm of governance has changed over time. The original paradigm was characterized, among other things, by adopting the perspective of the legislator and concentrating on domestic policy and the nation states. Some of these selectivities have been corrected in the development governance theory has experienced over the past two decades. This holds, for instance, for the top down perspective typical of an approach concentrating on policy development within the political-administrative system. What has not changed is the problem solving bias of governance theory. In all stages of its development, governance theory has been based on the assumption that policy development is basically concerned with the solution of societal, and especially socio-economic problems. This is in stark contrast to an approach that would highlight, in the Weberian tradition, processes of domination, and power relations. The tacit assumption that the policy process is about problem solving means that a number of highly salient issues in political theory is neglected by governance theory. But while it is important to recognise the selectivity of the governance perspective, it is an open question to what extent it would make sense to integrate the problem solving and the power approaches into one political macro theory.

Der Gegenstand des folgenden kritischen Arguments ist ein relativ eng umrissener Bereich innerhalb der politischen Wissenschaft, nämlich die Theorie politischer Steuerung. Im englischen Sprachbereich, wo eher von governance als etwa von *steering* die Rede ist, entspricht dem das weniger scharf umrissene (und ins Gebiet der policy studies

übergehende) Feld der *theory of the policy process*. Der Kern dieser Theorie wird von Paul Sabatier im ersten Satz des von ihm kürzlich herausgegebenen Buches "Theories of the Policy Process" wie folgt gekennzeichnet:

"The process of public policymaking includes the manner in which problems get conceptualized and brought to government for solution; governmental institutions formulate alternatives and select policy solutions; and those solutions get implemented, evaluated, and revised." (Sabatier 1999: 3).

Ähnlich äußert sich die Politikwissenschaftlerin Renate Martinsen: Im Zentrum der mit *policies* beschäftigten politikwissenschaftlichen Ansätze habe seit den 80er Jahren "die Konzeptualisierung des Politischen als Problembearbeitungsprozess durch die politisch-administrativen Instanzen" gestanden (Martinsen 2000: 3). Beiden Autoren ist zuzustimmen: Politische Steuerung beziehungsweise *Policymaking* zielt auf Problemlösung, und zwar, wie wohl von beiden Autoren stillschweigend unterstellt wird, auf die Lösung im weitesten Sinne gesellschaftlicher Probleme (zu denen natürlich auch wirtschaftliche Probleme gehören). Der methodologische Status dieser Feststellung ist dabei nicht nur ein definitorischer, sondern ein inhaltlicher: Es wird nicht etwa nur gesagt, dass wir beobachtbare Versuche politischer Steuerung als Problemlösungsprozesse *bezeichnen* wollen, sondern es wird gesagt, dass es Versuche der Lösung gesellschaftlicher Probleme *sind*. Ich will im Folgenden die These aufstellen und begründen, dass diese Konzeptualisierung von politischer Steuerung als Problemlösungsprozess die politische Wirklichkeit nicht korrekt erfasst, dass es sich um eine selektive und verzerrende Perspektive handelt.

Indem ich diese These entwickle, übe ich in gewisser Weise Selbstkritik, denn ich selber war an der Begründung und Entfaltung der Steuerungstheorie, deren Selektivität ich hier unter die Lupe nehmen möchte, beteiligt. Schon Anfang der siebziger Jahre des vorigen Jahrhunderts, als ich zusammen mit Fritz Scharpf über die Voraussetzungen "aktiver Politik" forschte und schrieb, hatte ich jedoch im Hinterkopf den vagen Verdacht, die unsere könnte eine allzu rationalistische Sichtweise sein. Indem wir die Voraussetzungen "aktiver Politik" untersuchten, schienen wir zu unterstellen, dass "aktive Politik" zu treiben, das heißt zielbewusst gesellschaftsgestaltend zu handeln, tatsächlich das oberste Ziel unseres Auftraggebers, der Bundesregierung, ja überhaupt jedes politisch-administrativen Systems ist.

"Aktive Politik" setzt Planung voraus. Also befassten wir, und nicht nur Fritz Scharpf und ich, uns damals mit Fragen der Planungsorganisation (Mayntz/Scharpf 1973). Die Steuerungssemantik wurde erst dominant, als die Planungssemantik zusammen mit der Planungseuphorie verblasste. Aber die Entwicklung des klassischen steuerungstheoretischen Paradigmas begann tatsächlich bereits in den späten sechziger Jahren mit der - weitgehend präskriptiven - Planungstheorie. Diese erfuhr dann in den siebziger Jahren eine empirische Wende, indem zunächst die institutionellen und organisatorischen Rahmenbedingungen der Politikentwicklung, sodann die Voraussetzungen für den Einsatz unterschiedlicher Instrumente der Politik und schließlich der Implementationsprozess zum Forschungsgegenstand wurden. Damit war gegen Ende der siebziger Jahre das steuerungstheoretische Kernparadigma vollendet. Seine Hauptelemente waren die Politikentwicklung innerhalb des politisch-administrativen Systems, und die Implementation der so entwickelten Politik durch staatliche Vollzugsinstanzen.

Wie bekannt und verschiedentlich ausführlich beschrieben (zum Beispiel Mayntz 1996), wurde dieses erste steuerungstheoretische Paradigma anschließend erweitert und damit

zugleich revidiert. Zum einen wurde die bisherige *Top down*-Sichtweise durch eine *Bottom up*-Perspektive ergänzt, das heisst das Adressatenverhalten und die strukturellen Besonderheiten verschiedener Regelungsfelder wurden in die Analyse einbezogen. In einem zweiten Schritt löste man sich von der Konzentration auf das politisch-administrative System und bezog die Mitwirkung korporativer gesellschaftlicher Akteure an der Entwicklung und Implementation von Politik mit ein. Neokorporatistische Entscheidungsstrukturen, Politiknetzwerke und die gesellschaftliche Selbstregulung in *private governments* zogen die Aufmerksamkeit auf sich. Am Ende dieser perspektivischen Erweiterung stand das heute dominierende Modell des kooperativen Staats.

Auch der so erweiterten steuerungstheoretischen Perspektive haften jedoch ihre Geburtsfehler noch an. Sie hat erstens einen Nationalstaatsbias. Das wurde mit der zunehmenden europäischen Integration sichtbar und hat inzwischen zu einer neuen Erweiterung der steuerungstheoretischen Perspektive geführt (Mayntz 1998). Politische Steuerung im europäischen Mehrebenensystem heißt jetzt das Stichwort. Zweitens aber hat die Steuerungstheorie von Anfang an einen Problemlösungsbias gehabt. Dieses ist die spezifische Selektivität, mit der ich mich hier näher befassen will. Der Problemlösungsbias besteht im Kern darin, dass die Steuerungstheorie nicht fragt, *ob* politische Akteure primär an der Lösung gesellschaftlicher Probleme orientiert sind, sondern unterstellt, *dass* dieses ihr dominantes Ziel und gesellschaftliche Problemlösung die zentrale Aktivität von Politik und Verwaltung ist. Gelegentlich wird eine solche Orientierung in die Definition von politischer Steuerung aufgenommen; meist bleibt diese Annahme jedoch implizit. Die Unterstellung, dass der Staat - auch der kooperative Staat auf seine Weise - tatsächlich auf gesellschaftliche Problemlösung beziehungsweise die Förderung des Gemeinwohls aus ist, macht die Steuerungstheorie krypto-normativ.

Der Problemlösungsbias der Steuerungstheorie hat Wurzeln, die sich bis in die klassische politische Philosophie eines Plato und eines Aristoteles zurück verfolgen lassen. Gewiss, die Klassiker sprachen nicht von "Steuerung"; aber es ging ihnen um Formen der Regierung. Bei Plato weiß der Philosophen-König, was der Allgemeinheit dient, und ist durch seine Liebe zur Gerechtigkeit motiviert, im Interesse des Gemeinwohls zu handeln. Auch bei Aristoteles sucht der gute Monarch zu verwirklichen, was der Allgemeinheit dient. Bei Plato wie bei Aristoteles wird dabei das Gemeinwohl am individuellen Wohl der Untertanen, der Bürger festgemacht (Kaufmann 1994). Im Europa der Renaissance griff man auf diese klassischen Vorstellungen zurück. Wieder sollte der "gute" Herrscher das Wohl seiner Untertanen zu verwirklichen trachten, Frieden stiften und Gerechtigkeit üben. In der idealistischen Staatsphilosophie schließlich wird diese Aufgabe dem Staat zugewiesen; die Wohlfahrt des Ganzen, der Gesellschaft wie der Nation zu sichern wurde zum staatsbegründenden Ziel (Münkler/Fischer 1999).

Von hier lässt sich eine direkte Linie zur Vorstellung des politisch-administrativen Systems als Steuerungszentrum der Gesellschaft ziehen. Steuerung als Versuch der Lösung von gesellschaftlichen Problemen, die wie auch immer auf die Tagesordnung der Politik gelangt sind, ist eine moderne Reformulierung des Staatszwecks der Gemeinwohlmaximierung. Zu den klassischen Staatsaufgaben gehört die - gewissermaßen nach innen gerichtete - Mehrung der öffentlichen Wohlfahrt und die - nach außen gerichtete - Wahrung nationaler Interessen. Die Wahrung nationaler Interessen in der Außenbeziehung zu anderen Staaten hat die Steuerungstheorie infolge ihres bereits erwähnten Nationalstaatsbias lange Zeit dem Forschungsbereich der Internationalen Beziehungen beziehungsweise der Außenpolitik überlassen und sich stattdessen auf innenpolitische Probleme konzentriert. Das hat sich erst geändert, als sich mit der erweiterten steuerungstheoretischen Perspektive auf das Mehrebenensystem der Europäischen Union die Trennungslinie zwischen Innen- und

Außenpolitik verwischte. Geblieben ist jedoch das Postulat, dass der Staat beziehungsweise das politisch-administrative System auf dem eigenen Territorium im Interesse seiner Bürger in soziale und ökonomische Prozesse interveniert, also - steuert. Aber während Aristoteles sein Augenmerk nicht nur auf den guten Monarchen, sondern gleichermaßen auf die Entartungsform der Tyrannis richtete, in der es dem Herrscher nur um sein eigenes Wohl geht, fragt die moderne Steuerungstheorie nicht, ob es in der Politik tatsächlich zuerst und vor allem um die Lösung von Problemen geht, die das Gemeinwesen betreffen. An die aristotelischen Überlegungen über Entartungsformen der Politik haben andere Stränge politikwissenschaftlicher Theoriebildung angeknüpft, nicht zuletzt Theorien der Klassenherrschaft.

Der Problemlösungsbias der politikwissenschaftlichen Steuerungstheorie hängt sowohl mit ihrer besonderen Entstehungssituation wie auch mit den theoretischen Denkströmungen zusammen, in die ihre Entwicklung eingebettet war und ist. Die Planungstheorie und die frühen Untersuchungen über Planungsorganisation (wie unter anderem Mayntz/Scharpf 1975) fanden in einem Klima politischen Reformwillens statt. Sie dienten explizit der Politikberatung und konnten, ja mussten deshalb von einem "Steuerungswillen" der Adressaten beziehungsweise Auftraggeber ausgehen. Der hauptsächliche Adressat (und oft genug auch Auftraggeber) steuerungstheoretischer Arbeiten war außerdem die öffentliche Verwaltung [1], zu deren Selbstverständnis es gehört, dass sie mit ihrem Tun dem öffentlichen Wohl dient. Das gilt genauso für die Ministerialbürokratie, deren Fachleute die Sachentscheidungen des Parlaments vorbereiten, wie für nachgeordnete Verwaltungsebenen und die kommunale Selbstverwaltung. Mit der öffentlichen Verwaltung als primärem Adressaten im Hinterkopf war die Unterstellung einer Problemlösungsorientierung, bei aller Berücksichtigung organisatorischer Eigeninteressen, nicht abwegig.

Was zweitens theoretische Einflüsse angeht, hängt der Problemlösungsbias der Steuerungstheorie erkennbar mit ihrer Verwandtschaft zu systemtheoretischen Ansätzen, ja ihrer bei einigen Autoren ganz deutlichen Einbettung in einen systemtheoretischen Kontext zusammen. Der Steuerungsbegriff selbst ist in kybernetischem Gedankengut verwurzelt, das unter anderem von David Easton und Karl W. Deutsch auf die Politik übertragen wurde: das politische System erscheint hier eindeutig als Steuerungsinstanz innerhalb des gesellschaftlichen Gesamtsystems, das von ihm geregelt (um den eher technischen Begriff zu benutzen) beziehungsweise reguliert wird. Das war dann bei Talcott Parsons recht ähnlich: bei ihm erfüllt das politische Teilsystem den Systemimperativ des *goal attainment*, der Ausrichtung von Handlungen im System auf (politisch) gesetzte Systemziele. Parsons funktionalistischer Systemtheorie ist oft Herrschaftsblindheit vorgeworfen worden. Diesen genetischen Defekt hat die Systemtheorie offensichtlich auf die Steuerungstheorie übertragen.

Auch Luhmanns Abkehr von Parsons Funktionalismus hat daran nichts Grundsätzliches geändert. Zwar ist Macht haben oder nicht haben der Code des politischen Systems, aber Macht wird als Kommunikationsmedium und damit als Instrument angesehen, und auch bei Luhmann hat das politische System mit der Produktion kollektiv verbindlicher Entscheidungen eine positive, ordnende Funktion - selbst wenn er, zumal nach der autopoietischen Wende seiner Systemtheorie, die Möglichkeit politischer Steuerung verneinte. Jüngere Vertreter der Systemtheorie haben dem politischen System beziehungsweise dem Staat dagegen erneut eine Steuerungsfunktion zuerkannt, selbst wenn es sich nur noch um Kontextsteuerung handelt (Teubner/Willke 1984). Wurde der Staat auch "entzaubert" (Willke 1983) und zum bloßen gesellschaftlichen Teilsystem herabgestuft, so behielt dieses Teilsystem doch eine zentrale positive Funktion. Bei alledem ist die Verwandtschaft zwischen deutscher Staatsphilosophie und soziologischer

Systemtheorie unübersehbar, was die Funktionsbestimmung des Staates beziehungsweise des politisch-administrativen Systems angeht. Zwar negiert weder die Staatsphilosophie noch die Systemtheorie, dass der Staat beziehungsweise das politisch-administrative System Macht ausüben. Machtausübung ist jedoch nicht Selbstzweck, sondern bloßes Instrument - ein notwendiges Mittel der Funktionserfüllung.

Das sieht ganz anders aus, wenn man die Wirklichkeit nicht systemtheoretisch, sondern in der Tradition von Max Weber aus der Perspektive der Herrschaftssoziologie oder durch die Brille marxistischer Klassentheorie betrachtet. Hier sind nicht Funktion oder Leistung, sondern Herrscher, Herrschaft und politische Klasse die Schlüsselbegriffe. Aber herrschaftssoziologische Ansätze, die zuletzt in der Stamokap-Variante eine gewisse Konjunktur hatten, sind heute auf den Foren der Politikwissenschaft ziemlich an den Rand gerückt. Wie wenig heute die Betonung herrschaftssoziologischer Aspekte in den theoretischen *mainstream* passt, wird deutlich, wenn zum Beispiel Gertrud Nunner-Winkler die von mir (im differenzierungstheoretischen Kontext!) getroffene Feststellung, dass Herrschaftssicherung und Herrschaftsausübung bei aller semantischen Umstellung auf die *Leistung* von Teilsystemen die Basis politischer Handlungslogik bleibt, als "kontinentaleuropäische Tradition einer Politikauffassung" bezeichnet und, so relativiert, der angloamerikanischen Tradition gegenüberstellt, die sich bei näherem Zusehen als eine steuerungstheoretische erweist: Staat als verantwortliche Instanz für Gemeinwohlproduktion (Nunner-Winkler 1994: 137).

Die relative Herrschaftsblindheit der Theorie politischer Steuerung liegt nicht etwa daran, dass sie die Machtdimension ausblendet (was sie nicht tut), sondern daran, dass Macht nur im Kontext der Formulierung und Durchsetzung von Problemlösungen behandelt wird, und nicht als politisches Handlungsziel. Dabei ist es Teil unseres tagtäglich durch Berichte in den Medien bestärkten Alltagswissens, dass es in der Politik tatsächlich um Machtgewinn und Machterhalt geht. Und selbst wenn man einmal beiseite lässt, dass der Code oder Zentralwert des politischen Systems Macht ist - warum sollten ausgerechnet Politiker nicht nach Macht streben, da der Besitz und die Ausübung von Macht doch auch für gewöhnliche Sterbliche zutiefst befriedigend ist? Selbst so genannte Volksparteien unterscheiden sich durch ihre Verbindung mit unterschiedlichen Gruppeninteressen, und wir wissen, dass politische Parteien ebenso wie einzelne Politiker Macht nicht nur suchen, um bestimmte Problemlösungen durchzusetzen, sondern auch, um gruppenspezifische Partikularinteressen zu fördern, ihre Patronagechancen zu erweitern, Pfründen zu erwerben und das eigene Ego zu stützen. Wo politisches Handeln sich primär an Machterwerb und Machterhalt orientiert, reicht, wie ich früher schon einmal argumentiert habe (Mayntz 1996: 157), die Abhängigkeit der Politik von den Ressourcen der anderen gesellschaftlichen Teilsysteme nicht aus, "um das politische System vor Hybris und Korruption oder umgekehrt vor der widerstandslosen Instrumentalisierung durch mächtige Partikularinteressen zu bewahren". Und tatsächlich beobachten wir auch in unserem eigenen Land immer wieder Fälle von Hybris, Korruption und Instrumentalisierung, die man als Folge einer dominanten Herrschaftslogik ansehen kann.

Natürlich sind derartige Phänomene auch Wissenschaftlern nicht verborgen geblieben. Beispielhaft seien hier lediglich die Werke von Donatella della Porta und Alberto Vanucci (1994) und von Herbert von Arnim (2000a) erwähnt, die, auf reichhaltiges empirisches Material gestützt, den eigeninteressierten und aus gesellschaftlicher Perspektive disfunktionalen Charakter des Handelns der Akteure auf verschiedenen Ebenen des politisch-administrativen Systems darstellen. Aber diese Autoren gehören typischerweise nicht zum Kreis der politikwissenschaftlichen Steuerungstheoretiker. Das gilt auch für die ökonomische Theorie politischer Rationalität, die Politikern explizit ein dominantes Interesse an Machtgewinn und Machterhalt unterstellt (Downs 1957, Kirsch 1974). Dieser

Theorie zufolge werden nicht nur die Interessen des Demos allgemein, sondern selbst Gruppeninteressen (als Interessen bestimmter Wählergruppen) von der Politik aus einem Machterhaltungskalkül (Wiederwahl) heraus, also als Mittel zum Zweck verfolgt. Allerdings setzt das dem eigenen Machterhalt dienende Wiederwahlkalkül eine demokratische Verfassung voraus, und in der Tat stellt die ökonomische Theorie politischer Rationalität sich auch als *Demokratiethorie* dar.

Wie in der Demokratiethorie im Allgemeinen bündigt die demokratische Verfassung also auch in diesem machtbezogenen Konzept politischen Handelns den Eigennutz von Politikern. In der Steuerungstheorie jedoch wird diese Problematik zusammen mit dem ganzen Input-Ast des politischen Prozesses ausgeblendet. Die Konzentration auf politische Effektivität, auf das Zustandekommen und die Durchsetzung von politischen Entscheidungen, mit denen auf Problemsituationen reagiert wird, hat dazu geführt, dass die diesen - im politisch-administrativen System oder in Politiknetzwerken unter Beteiligung gesellschaftlicher Akteure ablaufenden - Entscheidungsprozessen vorgelagerten gesellschaftlichen Willensbildungsprozesse aus dem Blick gerieten. Demokratiethorie und Steuerungstheorie haben sich in getrennten Strängen von Theoriebildung und empirischer Forschung entwickelt und sind selten systematisch miteinander verknüpft worden. Faktisch allerdings ist die Steuerungstheorie bezogen auf demokratisch verfasste, hoch entwickelte Nationalstaaten formuliert worden. Die Steuerungstheorie hat zumeist stillschweigend die Existenz eines funktionierenden demokratischen Input-Prozesses unterstellt, in dem die zur Lösung anstehenden Probleme formuliert werden.

Auch die neueren Entwicklungen der Steuerungstheorie haben an ihrem Problemlösungsbias, dem in der Theorie selbst nicht in Frage gestellten Postulat, dass es in der Politik zentral um Problemlösung geht, nichts geändert. Zwar wurde die Dichotomisierung von Staat und Gesellschaft durch die Einbeziehung von Formen gesellschaftlicher Selbstregelung und von öffentlich/privat gemischten Politiknetzwerken überwunden, aber der analytische Maßstab bei der Beurteilung derartiger nicht- oder nicht rein staatlicher Regelungsformen ist nach wie vor die Effektivität bei der Lösung anstehender Probleme. Fragte man früher nach den Erfolgsvoraussetzungen regulativer Politik (Mayntz 1983), so fragt man heute nach der Chance, in Verhandlungssystemen zu positiver Koordination zu kommen (Scharpf 1993). Solche Verhandlungssysteme sind sowohl die aus (Repräsentanten von) privaten wie staatlichen korporativen Akteuren bestehenden Politiknetzwerke als auch Systeme gesellschaftlicher Selbstregelung. In beiden Fällen wird die Existenz von Machtunterschieden zwischen den Beteiligten nicht negiert, und es wird durchaus gesehen, dass sie sich darauf auswirken, welche unter den verschiedenen, von den einzelnen Beteiligten präferierten Problemlösungen sich am Ende durchsetzt beziehungsweise wie der schließlich gefundene Kompromiss aussieht. Zwar mutiert der Staat mit der Hinwendung zu Politiknetzwerken und gesellschaftlicher Selbstregelung vom gesellschaftlichen Steuerungszentrum zu einer Koordinationsinstanz, die sich mit dem Management gesellschaftlicher Interdependenzen befassen muss. Aber von Herrschaft zur Befriedigung persönlicher Interessen der Politiker oder zur Durchsetzung eines nicht allgemein akzeptierten gesellschaftlichen Gestaltungskonzepts mit einem besonderen Nutzen/Kosten-Profil über die verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen ist nach wie vor nicht die Rede. Die mit der Analyse von Politiknetzwerken verbundene neo-pluralistische Auffassung von Politikentwicklung geht eher im Gegenteil von der Annahme aus, dass die Einbeziehung von möglichst allen Betroffenen und Interessenten in einen politischen Entscheidungsprozess zu einer optimalen Problemlösung führt (vgl. hierzu etwa Schuppert 1999, v. Aleman/Heinze/Wehrhöfer 1999; kritisch v. Arnim 2000b: 139). Und in der Diskussion um die staatliche Regulierung gesellschaftlicher Selbstregelung kommt man zu dem Schluss, dass die staatliche Intervention, ja selbst die drohende Möglichkeit einer regulierenden Intervention die Problemlösungsfähigkeit von

Systemen gesellschaftlicher Selbstregelung verbessert, indem sie die gesellschaftlichen Akteure veranlasst, die Interessen nicht beteiligter Dritter beziehungsweise Werte wie den Umweltschutz zu berücksichtigen.

Nun wäre grundsätzlich nichts gegen eine selektive Betonung von Problemlösungsaspekten zu sagen, solange es sich um eine bewusste und reflektierte Einschränkung des eigenen empirischen Geltungsanspruchs handelt. Genau das geschieht jedoch in der Steuerungstheorie nicht: Die zentrale Frage des *cui bono*, der Orientierung politischer Entscheidungen am privaten oder öffentlichen Interesse wird in der Steuerungstheorie nicht zum Thema gemacht. Dabei kommt in der politischen Wirklichkeit beides vor, und es macht für den Inhalt der getroffenen Entscheidungen einen großen Unterschied, welche dieser Orientierungen im Einzelfall ausschlaggebend war. Man braucht hier nur an die berühmte italienische *tangentopoli* und *partitocrazia* auf der einen Seite und an die mutigen Reformentscheidungen andererseits zu denken, die die niederländische Regierung im öffentlichen Interesse traf, obwohl sie damit bewusst die eigene Wiederwahl gefährdete (Visser/Hemerijck 1997). Vielleicht weil eine gültige empirische Antwort sicher schwer zu erhalten ist, vielleicht weil der außenstehende Analytiker damit eine Art moralisches Urteil über die Handlungsorientierung von Politikern und anderen am Politikprozess beteiligten Akteuren abgeben müsste, wird in der Steuerungstheorie die Frage erst gar nicht gestellt, wie weit im Einzelfall das von den Entscheidungsträgern politisch Gewollte tatsächlich einem vorgestellten Gemeinwohl dienen soll oder nicht doch nur die Manifestation des Herrschaftsinteresses einer politischen Klasse oder einer mächtigen gesellschaftlichen Teilgruppe ist. Und genauso wenig wird nach der Qualität - der fachlichen Kompetenz und der Handlungsorientierung - der Akteure gefragt, die im Zuge des demokratischen Wahlprozesses in jene Ämter gelangen, deren Inhaber später eine zentrale Rolle bei der versuchten Lösung gesellschaftlicher Probleme spielen. Die Steuerungstheorie akzeptiert die Wahl von Personen und die Wahl von Problemen als gegebenen Ausgangspunkt und ist so zwangsläufig unkritisch gegenüber den Implikationen einer möglicherweise eng interessengebundenen Themenwahl und der möglichen Auswahl inkompetenter oder sogar korrupter Akteure.

Diese Selektivität führt zur Ausblendung einer weiteren Frage. Wenn und soweit es bei politischer Steuerung tatsächlich um die Lösung sozio-ökonomischer Probleme einer konkreten Gesellschaft und nicht einfach um Herrschaftsausübung geht, müsste die Qualität der zu Grunde liegenden Problemdiagnosen ein wichtiges Thema sein. In der Steuerungstheorie wird auch diese Frage nicht systematisch gestellt. Zwar ist im Rahmen der Implementationsforschung gelegentlich ausdrücklich darauf hingewiesen worden, dass ein konformer Gesetzesvollzug nicht *eo ipso* wünschenswert ist, sondern dass ganz im Gegenteil der Nicht-Vollzug unsinniger Gesetze sehr viel sinnvoller sein kann. Zu einer systematischen Frage nach der Qualität vorgängiger Problemdiagnosen ist das im Rahmen der Steuerungstheorie jedoch nicht entwickelt worden. Vielmehr wird in steuerungstheoretischen Analysen in der Regel von einem konkreten umweltpolitischen, beschäftigungspolitischen, sozialpolitischen etc. Problem ausgegangen, das heißt von Zuständen, deren Problemhaftigkeit als generell akzeptiert gelten kann oder zumindest vermutet wird. Die - erreichte oder verfehlt - Problemlösung wird dann zum Maßstab, an dem die Effektivität der Steuerung gemessen wird. Selbst da, wo es in der Politik um Problemlösung geht - und das ist ohne Zweifel über weite Strecken der Fall - sind die Problemdefinitionen und die Lösungsansätze oft ideologisch gefärbt, durch postulierte Werte (Wachstum, soziale Gerechtigkeit) oder durch manifeste Sonderinteressen geprägt. Nur indem man von der kritischen Beurteilung von Problemdiagnosen und Lösungsvorschlägen absieht, lässt sich das politisch-administrative System - oder auch der kooperative Staat - als gesellschaftliche Problemlösungsinstanz im positiven Sinne verstehen.

Fragt man weder, wie weit Politik eigentlich an gesellschaftlicher Problemlösung orientiert ist, noch nach der Genese und der Qualität von Problemdefinitionen dort, wo tatsächlich Problemlösung das oberste Ziel ist, dann wird die Zuschreibung einer Steuerungsfunktion an das politisch-administrative System zu einer legitimierenden Fiktion. Auch wenn man dem Staat heute nicht mehr ein Monopol auf die Bestimmung des Gemeinwohls zubilligt, sondern Gemeinwohlvorstellungen aus einem fortlaufenden, gesellschaftsweiten Argumentationsprozess hervorgehen sieht, beanspruchen Parlament, Regierung und Verwaltung - und mehr und mehr auch die zu so genannten Volksparteien mutierten, ehemals ganz legitim bestimmte Klassen- und Gruppeninteressen repräsentierenden politischen Parteien - eine besondere, für den Systemerhalt unverzichtbare zentrale Funktion. Steuerung, so habe ich (Mayntz 1996, 157) selber gesagt, "bleibt dem Anspruch nach die besondere Funktion des politisch-administrativen Systems". Hier gilt es allerdings, Steuerung als Grundlage eines *Legitimitätsanspruchs* nicht zu verwechseln mit der Realität politischen Handelns.

Ihr Problemlösungsbias, das Ausblenden von Herrschaftsphänomenen, lässt die Steuerungstheorie offenkundig für die Analyse politischer Entscheidungen in Ländern ungeeignet erscheinen, in denen ein diktatorischer (auch wenn gewählter!) Herrscher oder eine herrschende Klasse beziehungsweise Clique regiert. Beispiele fallen schnell ein: Milosevic in Serbien, Saddam im Irak, Mugabe in Mozambique. Auch der russische Krieg in Tschetschenien ist vor der jüngsten Präsidentenwahl mit dem persönlichen Wahlinteresse von Putin und nach dieser Wahl mit dem korporativen Interesse des russischen Militärs beziehungsweise mit dem persönlichen Machtinteresse einer Gruppe russischer Generäle in Zusammenhang gebracht worden. Dies mögen Extremfälle von höchster Sichtbarkeit sein, aber sie zeigen nachdrücklich, wie folgenreich eine dominante Machtorientierung einflussreicher Entscheider für ein Land sein kann. Es wäre auch falsch, sich an diesem Punkt darauf zu verlassen, dass in gefestigten Demokratien der Down'sche Mechanismus genügt, um die Befriedigung privater und partikularistischer Interessen wirksam an die Verfolgung des öffentlichen Interesses, des Gemeinwohls zu binden. Selbst in Deutschland lassen sich hinter einzelnen politischen Vorgängen, wie unter anderem dem Scheitern der vom Grundgesetz geforderten Neugliederung der Bundesländer, private Interessen von Amtsinhabern als wichtige Triebkraft erkennen (v. Arnim 2000a: 146).

Natürlich kann man auch nach den Wirkungsvoraussetzungen politischer Maßnahmen fragen, die dem Machterhalt eines Herrschers oder einer Partei beziehungsweise einem partikularen Gruppeninteresse dienen sollen. Das Ergebnis wäre eine rein technokratische Steuerungstheorie, die sich ebenso gut in den Dienst von Diktatoren wie von gemeinwohlorientierten Regierungen stellen ließe. Eine solche technokratische Entartung der Steuerungstheorie ergibt sich zwangsläufig, wenn man den Begriff der Steuerung vom Bezug auf gesellschaftliche Probleme, Gemeinwohlziele oder Systemrationalität löst. Es sind demnach gerade ihre impliziten Unterstellungen, die reale Bezugnahme auf demokratisch verfasste Gemeinwesen und die postulierte, dem Gemeinwohl verpflichtete Problemlösungsorientierung der politisch Handelnden, die die politikwissenschaftliche Steuerungstheorie vor einer solchen Entartung bewahrt.

Ich habe im Vorangehenden versucht, die spezifische Selektivität der steuerungstheoretischen Perspektive herauszuarbeiten. Dabei sollte man meine Kritik jedoch nicht so verstehen, dass ich einer hemmungslosen Ausweitung der Theorie politischer Steuerung durch die gleichgewichtige Thematisierung der bisher vernachlässigten herrschaftstheoretischen Fragen das Wort reden möchte. Wissenschaftliche Perspektiven auf einen Gegenstand sind *zwangsläufig* selektiv. Eine synthetische Wirklichkeitsschau ist unserem analytischen Verstand versagt: Wir können

nicht alles auf einmal betrachten, nicht alle Phasen, Verästelungen, Voraussetzungen und Varianten politischer Prozesse in einer integrierten Makrotheorie behandeln. Aber man sollte sich der besonderen Selektivität der je benutzten analytischen Perspektive bewusst bleiben, damit nicht offene Fragen über die Beschaffenheit von Wirklichkeit kurzschlüssig mit Unterstellungen beantwortet werden, die, gerade weil sie in der Regel implizit bleiben, sich umso ungehinderter auswirken und zu Fehlinterpretationen verführen können. Um das zu vermeiden, sollte in der steuerungstheoretisch angeleiteten Forschung auf jeden Fall die Handlungsorientierung der am politischen Entscheidungsprozess Beteiligten thematisiert werden - selbst dann, wenn diese Variable sich empirisch nur schwer erfassen lässt.

Endnote

1 Diesen Hinweis verdanke ich Uwe Schimank

Literatur

von Aleman, Ulrich/Rolf G. Heinze/Ulrich Wehrhöfer (Hrsg.), 1999: Bürgergesellschaft und Gemeinwohl. Analyse. Diskussion. Praxis. Opladen: Leske und Budrich

von Arnim, Hans Herbert, 2000 (a), Vom schönen Schein der Demokratie. München: Droemer

von Arnim, Hans Herbert, 2000 (b), Staat und Verbände. In: Wirtschaftsdienst 80, März, 139-145

Della Porta, Donatella/Alberto Vanucci, 1994, Corruzione politica e amministrazione pubblica: risorse, meccanismi, attori. Bologna: Il Mulino

Downs, Anthony, 1957, An Economic Theory of Democracy. New York: Harper & Row

Kaufmann, Franz-Xaver, 1994, Staat und Wohlfahrtsproduktion. In: Hans-Ulrich Derlien/Uta Gerhardt/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), Systemrationalität und Partikularinteresse. Baden-Baden: Nomos, 357-380

Kirsch, Guy, 1974, Ökonomische Theorie der Politik. Tübingen: Mohr

Martinsen, Renate, 2000, Das politische System der Bundesrepublik Deutschland aus einer Perspektive der Innovation: Ein politikwissenschaftlicher Zugang zum Konzept der nationalen Innovationssysteme und Innovationsnetzwerke. Manuskript

Mayntz, Renate, 1983, Implementation von regulativer Politik. In: Renate Mayntz, Hrsg., Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung. Opladen: Westdeutscher Verlag, 50-74

Mayntz, Renate, 1996, Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. In: Klaus von Beyme/Claus Offe (Hrsg.) Politische Theorien in der Ära der Transformation. PVS Sonderheft 26. Opladen: Westdeutscher Verlag, 148-168

Mayntz, Renate, 1998, New Challenges to Governance Theory. Jean Monnet Chair Papers 50, Robert Schuman Center at the European University Institute, Badia Fiesolana. Forthcoming in: "Governance, Governmentality and Democracy", ed. Henrik Bang,

Manchester University Press. Also published in Dutch (Nieuwe uitdagingen voor de governance theory. In: *ben m: Tijdschrift voor Beleid, Politiek en Maatschappij*, Jahrgang 26, 1. Boom, Amsterdam 1999, 2-12) and Italian (La Teoria Della Governance: Sfide e Prospettive. In: *Rivista Italiana di Scienza Politica* 1, April 1999, 3-21).

Mayntz, Renate/Fritz Scharpf (Hrsg.), 1973, Planungsorganisation. Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes. München: Piper & Co.

Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1975, Policy-Making in the German Federal Bureaucracy. Amsterdam: Elsevier

Münkler, Herfried/Karthen Fischer, 1999, Gemeinwohl und Gemeinsinn. Thematisierung und Verbrauch sozio-moralischer Ressourcen in der modernen Gesellschaft. Berlin-Brandenburgische Akademie der Wissenschaften, Berichte und Abhandlungen 7, Berlin: Akademie Verlag, 237-265

Nunner-Winkler, Gertrud, 1994, Zur Frage der Moral in der Politik - eine Frage des Systems oder der Persönlichkeit? In: Hans-Ulrich Derlien/Uta Gerhardt/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), Systemrationalität und Partialinteresse. Baden-Baden: Nomos, 123-149

Scharpf, Fritz W., 1993, Coordination in Hierarchies and Networks. In: Fritz W. Scharpf (Hrsg.), Games in Hierarchies and Networks. Analytical and Empirical Approaches to the Study of Governance Institutions. Frankfurt/Main: Campus, 125-165

Schuppert, Gunnar Folke, 1999: Gemeinwohldefinition im kooperativen Staat. Überarbeitete Fassung eines Vortrags vor der Arbeitsgruppe Gemeinwohl und Gemeinsinn der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften (im Erscheinen begriffen)

Teubner, Gunther/Helmut Willke, 1984: Kontext und Autonomie. Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht. In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 6, 4-35

Visser, Jelle/Anton Hemerijck, 1997, A dutch miracle: Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands. Amsterdam: Amsterdam University Press

Willke, Helmut, 1983, Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer gesellschaftlichen Steuerungstheorie. Königstein/Ts.: Athenäum

Copyright © 2001 Renate Mayntz

No part of this publication may be reproduced or transmitted without permission in writing from the author.

Jegliche Vervielfältigung und Verbreitung, auch auszugsweise, bedarf der Zustimmung des Autors.
MPI für Gesellschaftsforschung, Paulstr. 3, 50676 Köln, Germany