

FORUM

Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag¹

Niklas Lubmann

Es ist wenig sinnvoll, im Hinblick auf Gesellschaften oder politische Systeme, Wirtschaftssysteme oder andere komplexe Einheiten die Frage der Steuerbarkeit zu stellen. Die Frage muß, wenn so gestellt, mit Sicherheit negativ beantwortet werden. Aber das heißt nur: die Frage ist falsch gestellt. Steuerungsbemühungen haben selbstverständlich Effekte. Sie verändern andererseits aber nicht alles und oft mehr und oft weniger als beabsichtigt. Wieso kann man dann den Bereich, in dem gesteuert wird, als eine Einheit bezeichnen, die gesteuert wird? Offenbar folgt die Frage den Regeln der Grammatik: Subjekt—Prädikat—Objekt. Für eine wissenschaftliche Analyse reicht das nicht aus.

Ich sehe den politischen Vorteil dieser Rede. Sie ist hinreichend unklar, so daß man im nachhinein immer zwei Möglichkeiten der Kommentierung hat. Die eine lautet: die Steuerung ist gelungen. Die andere lautet: die Steuerung ist mißlungen. In mindestens diesem Sinne gibt es also eine genaue Entsprechung von politischer Steuerung und politischen Institutionen. Die Idee paßt zu einer Demokratie, die zwischen Regierung und Opposition unterscheidet und folglich von jedem Sachverhalt immer zwei Versionen produzieren muß.

Will man über diese Einsicht hinauskommen und den Begriff der Steuerung wissenschaftlich verwenden, müßte zumindest klargestellt werden, was er bezeichnet; und bei einem solchen Versuch löst sich dann der sprachlich vorgegebene Zusammenhang von Operation und Objekt wie von selber auf.

Man kann wohl davon ausgehen, daß die Rede von „Kontrolle“ oder von „Steuerung“ wichtige Anregungen durch Forschungen erhalten hat, die seit gut 40 Jahren unter dem Namen Kybernetik laufen.² Als Alternative gibt es eigentlich nur ein blasses, begrifflich unscharfes, aber traditionsgesättigtes Konzept der „Herrschaft“. Dieser Begriff dient aber fast nur noch als Feindbild, besonders seitdem Habermas ihn auf diese Weise, wenngleich nur negativ, zu retten versucht hat. Ich lasse diese ganze Diskussion außer Acht und beschränke mich darauf zu zeigen, welche begrifflichen und theoretischen Klärungen der Kybernetik zu verdanken sind.

Auch wenn die neue Semantik der Kontrolle (im Sinne von englisch „control“) und der Steuerung diese Wurzeln hat, werden die Konsequenzen durchweg verkannt, werden vor allem die neueren Bewegungen der Kybernetik nicht mehr mitvollzogen. Man beobachtet statt dessen eine verschwommene Kombination von Staatstheorie und Hand-

lungstheorie, von Herrschaftskonzept und Kausalkonzept, die sich bestenfalls auf den (heutigen begrifflichen Ansprüchen kaum noch genügenden) Klassiker Max Weber berufen könnte. Mein Appell ist mithin: genauer anzugeben, wovon überhaupt die Rede sein soll.

Für die apparative, die biologische, die psychologische und die soziologische Kybernetik ist von vornherein klar, daß nur von *systeminternen* Verhältnissen die Rede sein kann. Der Thermostat steuert aufgrund einer Kopplung von Eingangsdaten und Ausgangsdaten, also aufgrund einer rein systeminternen Sequenz von Informationen. Nur für einen Beobachter bzw. einen Ingenieur sieht es so aus, als ob er die Temperatur eines Raumes kontrolliert. Wäre dies der Fall, könnte man mit gleichem Recht sagen, daß die Temperatur des Raumes den Thermostat kontrolliert, ihn nämlich zum Anstellen oder Abstellen der Heizung veranlaßt. Und damit hätte man wiederum nur ein zirkulär geschlossenes System, das allenfalls durch einen Beobachter asymmetrisiert werden kann. Mit anderen Worten: will man wissen, wer wen kontrolliert, muß man nicht das Kontrollsystem selbst, sondern einen Beobachter beobachten: second order cybernetics.

Das mag noch nicht sonderlich aufregend sein, denn schließlich steht es uns ja frei, den Standpunkt des Beobachters zweiter Ordnung einzunehmen und die Möglichkeit einer Beobachtung dritter Ordnung, die die epistemologischen Konsequenzen der second order cybernetics zu reflektieren hätte, ungenutzt zu lassen. Wichtiger für die bevorstehende Diskussion erscheinen mir deshalb zwei weitere Klarstellungen, und ich unterscheide zu diesem Zwecke terminologisch Steuerung und Kontrolle, obwohl ich in beiden Fällen auf die kybernetische Genealogie und auf englisch „control“ zurückgreife.

Bei Steuerung handelt es sich immer um *Differenzminderung*, um Verringerung eines Unterschiedes. Das kann ganz traditional als Zweckorientierung aufgefaßt werden. Der Zweck wird dann gedacht als Differenz zu dem Zustand, der eintreten würde, wenn man nichts täte, und das Erreichen des Zwecks verringert eben diese Differenz — im Idealfalle bis auf Null. Der Begriff der Differenzminderung hat den Vorteil, daß er uns von der klassisch-teleologischen Sprache unabhängig macht und diese als Fall eines allgemeineren Prinzips verdeutlicht. (Eben diese Umkehrung ist seinerzeit mit berühmten Aufsätzen von Rosenblueth, Bigelow und anderen vollzogen worden.)

Außerdem macht dieser Begriff der Differenzminderung darauf aufmerksam, daß sich nur bestimmte Unterschiede als Steuerungsgrundlage eignen — und andere gerade nicht. Wir wollen offenbar nicht den Unterschied von wahr und unwahr verringern; auch — trotz Hafestraße — nicht den Unterschied von Recht und Unrecht; vielleicht sind wir heute dafür, den Unterschied von Mann und Frau zu verringern, aber doch wohl hier und heute nicht den Unterschied von Politologie und Soziologie. Zur Diskussion steht der Unterschied von Industrieländern und Entwicklungsländern, aber auch der von Zentralbanken und Regierungen?

Es kann nicht gut bezweifelt werden, daß jede Gesellschaft, und gerade die moderne Gesellschaft, auf der Erhaltung, ja Verstärkung von Differenzen beruht und insofern ex definitione nicht gesteuert werden kann. Eine Steuerungstheorie müßte daher Auskunft geben können über das Verhältnis von Differenzsteigerung und Differenzminde-

zung, zwischen Negentropie und Entropie, zwischen negativem und positivem feedback; aber was es zu dieser Frage gibt – etwa Henri Atlans „Entre le cristal et la fumée“ (Atlan 1979) –, liegt noch ganz außerhalb des Sichtkreises unserer Steuerungstheoretiker.

Nimmt man die ursprüngliche, im Deutschen noch einigermaßen erhaltene Bedeutung von Kontrolle als contrarotulare ernst, dann kommt ein weiteres Bedenken hinzu. Kontrolle ist immer ein *Vergleich*, und zwar ein Vergleich von *vergangenen* Texten (Aufzeichnungen, Festlegungen, Normen, Zielen usw.) mit *gegenwärtigen* Informationen. Wir wissen: beides sind Interna des Systems. Aber wichtiger ist, daß das Gegenwärtige dem Vergleich mit Vergangenen ausgesetzt wird. Das gilt selbstverständlich auch für die vergangene Zukunft, um eine Formulierung von Koselleck aufzunehmen, also für vergangene Zielprojektionen. Im nächsten Jahr werden wir Anlaß haben, uns der Französischen Revolution zu erinnern; und das wird nicht nur, wie die Franzosen zu befürchten scheinen, eine monarchistische Feier werden, sondern vor allem eine Erinnerung daran, daß das, was damals erhofft und gewollt war, immer noch nicht erreicht, immer noch nicht eingetroffen ist. Aber warum sollte es?

Erst recht kann die zunehmende Computerisierung der Informationsverarbeitung unter diesem Aspekt bedenklich stimmen. Sie führt, ironischerweise gerade wegen des Tempos der Datenverarbeitung, zu einer immer größeren Macht der Vergangenheit über die Gegenwart. Das Gedächtnis (im neurophysiologischen Sinne) ist ebenso sehr eine Ordnung des Vergessens wie des Erinnerns. Der Computer dürfte dieses jeweils neu aktualisierte Gleichgewicht zunächst einmal disbalancieren. Und Sie brauchen jetzt nur an unsere öffentliche Information und an unsere politische Praxis, nämlich an den ständigen Vergleich mit Vorjahresdaten zu denken, um das Problem zu sehen.

Will man die Tragik der toten Hände beurteilen, muß man einen Schritt zurücktreten und sich über die Bedeutung von Zeit für die Differenzierung von System und Umwelt Klarheit verschaffen. Ausgangspunkt dafür kann nur die Einsicht sein, daß alle Systeme mit ihrer Umwelt gleichzeitig existieren und gleichzeitig operieren. Es gibt, weder im System, noch in der Umwelt, einen Vorlauf in die Zukunft oder ein Zurückbleiben in der Vergangenheit. Gleichzeitigkeit kann nicht hergestellt werden, sie ist gegeben. Das heißt auch, daß in der Gegenwart Systemereignisse und Umweltereignisse koinzidieren. Will ein System sich unter diesen Umständen Klarheit über sich selbst im Unterschied zur Umwelt verschaffen, muß es die Zeit nicht nur als Gegenwart, sondern als *Sinndimension* in Anspruch nehmen. Das heißt: es muß Gegenwart als Differenzpunkt zwischen Vergangenheit und Zukunft begreifen, gleichsam als Trennereignis, von dem aus gesehen die Zukunft anders ist als die Vergangenheit.

Dadurch wird es möglich, trotz Koinzidenz von System und Umwelt in der Gegenwart damit zu rechnen, daß Systemprozesse in der Vergangenheit und in der Zukunft (also in den jeweils nichtaktuellen Horizonten der Zeitdimension) anders verlaufen als Prozesse in der Umwelt. Mittels Zeit kann das System also *Integration* und *Desintegration* von *System* und *Umwelt zugleich* (also: gegenwärtig) erfassen. Das erfordert aber, daß man sich die Zukunft als Differenz zur Vergangenheit vorstellen kann und darauf verzichtet, diese aus der Vergangenheit zu errechnen.

In dem Maße, als die Gesellschaft sich auf das Prinzip funktionaler Differenzierung ein-

läßt, verschärft sich diese Konsequenz. Die Gegenwart wird schließlich nur noch als „Differential“ (Novalis) von Vergangenheit und Zukunft relevant und die Zukunft wird mit Semantiken der Unsicherheit oder des Risikos in der Gegenwart präsentiert. Heute lösen sich anscheinend auch die Hoffnungen auf eine rationale Kalkulation des Risikos auf und werden ersetzt durch die Aufforderung, sich daran zu gewöhnen. Jedenfalls gewinnen die Funktionssysteme ihre eigene Identität nur noch aufgrund der Annahme, daß Entwicklungen im System und in der Umwelt, trotz jeweils gegenwärtiger Gleichzeitigkeit und Koinzidenz, zukünftig divergieren werden, und dies in einer Weise, die sich zugleich von dem unterscheidet, was als Vergangenheit erinnert werden kann. Vielleicht liegt in dieser Zeitproblematik der letzte Grund, der immer wieder Anlaß gibt, auf die Unreduzierbarkeit und die Eigenwelt des *Lebens* hinzuweisen. „Je suis la Vie, l'insupportable, l'implacable Vie“, sagt jede Sekunde, die der Uhr Baude-laires entflieht.³ Aber was sagt man Erhellendes, wenn man hier mit dem Wort Leben die weitere Analyse stoppt?

Wenn man dies überlegt, ergeben sich daraus erhebliche Konsequenzen für die hier aktuelle Problematik der Steuerung. Jeder Steuerungsversuch läuft danach auf zwei Probleme auf. Das erste liegt schon in der Gleichzeitigkeit selbst. Während man steuert, also die entsprechenden Operationen aktualisiert, passiert gleichzeitig milliardenfach schon etwas anderes, das man, weil gleichzeitig, weder kennen noch kausal beeinflussen kann. Außerdem ist jedes System, das Steuerungsmittel einsetzt, darauf angewiesen, sich selbst und die Umwelt als zeitlich different, als zukünftig different zu denken. Andernfalls würde es erlöschen wie das Auge, das Gott sieht. Die Steuerung ist mithin, wenn als Systemoperation gedacht, darauf angewiesen, die Differenz von System und Umwelt zu reproduzieren und dafür eine „offene“ Zukunft in Anspruch zu nehmen.

Mein Argument ist nun nicht, daß Steuerung ein schrecklicher Irrtum ist und besser unterbleiben sollte. Aber wir brauchen eine Theorie, die derartige Probleme wenigstens erfassen, wenigstens darstellen, wenigstens in Kommunikation bringen kann. Und hier ist der Handlungstheorie schlicht vollständiges Versagen vorzuwerfen. Sie fällt nicht nur hinter Einsichten zurück, die schließlich seit dem 17. Jahrhundert bekannt sind: daß man aus der Beobachtung von Handlungen nicht auf Motive, also nicht auf den Akteur schließen kann (vgl. nur Esprit 1677: Préface); sie ist nicht nur angesichts der Komplexität der Kausalverhältnisse hilflos und muß hier auf die Notlüge der unvorhergesehenen Effekte zurückgreifen; sie ist nicht nur durch die Attributionstheorie, ihrerseits eine Variante der Kybernetik zweiter Ordnung, überholt; sie muß nicht nur zur Kenntnis nehmen, daß – wie Unternehmensberater heute wissen (vgl. Exner u. a. 1987: 268) – Zurechnung von Wirkungen auf Personen dem Schutz latenter Strukturen dient; sie versagt vor allem im Hinblick auf die skizzierten Probleme der Steuerung und der Kontrolle und der Identitätsnotwendigkeit einer unsicheren Zukunft. Selbst einfache Interaktionssysteme, wie zum Beispiel Sitzungen, Konferenzen, schließen die Möglichkeit der planmäßigen Festlegung von Handlungen effektiv aus (hierzu Wino-grad/Flores 1987: 33 ff.). Wenn man von Selbststeuerung sprechen wollte, müßte man sagen: Sie verringert den Unterschied der Meinungen. Aber gerade das kann nicht geplant werden.

Die Handlungstheorie mag sich für die öffentliche Phrasierung von Politik eignen. Sie verhilft dem Wähler zu Informationen, die auf die Einfachheit seiner Situation zugeschnitten sind. Sie mag eine wissenschaftliche Version für den Imitationskonflikt, also für den Sündenbock-Mechanismus im Sinne von Girard anbieten.⁴ Ja, sie mag sogar hilfreich sein, wenn man soziologisch-systemtheoretische Analysen in eine politikfähige Sprache übersetzen, also aus der Kybernetik zweiter Ordnung in die Kybernetik erster Ordnung überführen will. Sie mag im einzelnen noch so „scharfsinnig“ entwickelt werden. Zu einer Theorie gesellschaftlicher oder politischer Steuerung kann sie nichts beitragen.

Eine letzte Überlegung schließlich, die sich im Zuge von neueren Entwicklungen der Systemtheorie aufdrängt, greift nochmals darauf zurück, daß Systeme aus Operationen, das heißt aus Ereignissen bestehen. Im üblichen Steuerungskonzept denkt man nur an die Änderung der *Bedingungen* künftigen Handelns, also der Strukturen, der Programme, der Parameter. Man müßte zusätzlich mehr auf die *Einführung* dieser Änderungen achten, das heißt: auf Steuerung als *Ereignis*. Man denke an Eingriffe in den Finanzmarkt, aber auch an Erklärungen zur künftigen Politik, an das Vorstellen von Gesetzgebungsplänen. All das wirkt als ein Steuerungsereignis, das schon als Ereignis wirkt und wirken soll. Und da die Ereigniseffekte rascher wirken als die intendierte Änderung der Bedingungen künftigen Handelns, macht die Steuerung die Steuerung selbst oft obsolet. In sehr schnellen, dynamischen, an extrem kurzen Gegenwarten orientierten Systemen muß man und kann man vielleicht gar nicht mehr sinnvoll die Bedingungen künftigen Handelns ändern wollen; oder jedenfalls besteht Steuerungspolitik dann mehr und mehr nur noch darin, Signale zu setzen und Signale zu revidieren und die davon ausgehenden strukturellen Effekte nur noch als Anlaß für weitere Signale zu beobachten. Im Grenzfall befindet man sich damit in einer Disco, in der flackernde Licht- und schrille Geräuschsequenzen über die Anwesenden hinweggleiten, die sich langweilen und nach anderem Ausschau halten.

Im Ergebnis bringen diese Überlegungen mich keineswegs zu einem negativen Urteil über Möglichkeiten der Steuerung. Das wäre empirisch rasch zu widerlegen. Das Problem liegt in der begrifflichen Präzisierung der Aussagen. Bezogen auf komplexe Systeme läuft der Begriff leer. Gegenstand von Steuerung sind nicht Systeme, sondern spezifische Differenzen (und nur wenige eignen sich). So gesehen mögen in komplexen Systemen Steuerungsmöglichkeiten zunehmen und, proportional im Verhältnis zu unzähligen erzeugten und verstärkten Differenzen, abnehmen. Zu beachten ist auch, daß Differenzminderung immer artifiziell ist, während Differenzen normalerweise allein schon dadurch entstehen, daß Operationen sich mit Operationen verbinden. Begriffliche Klarstellungen dieser Art sind Voraussetzung dafür, daß eine Steuerungstheorie zu empirischer und zu praktischer Anwendung kommt. Andernfalls läuft man Gefahr, über etwas zu reden, was es gar nicht gibt.

Anmerkungen

- 1 Beitrag zu einem Streitgespräch mit Fritz W. Scharpf auf dem Kongreß der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft am 12. September 1988 in Darmstadt.
- 2 Zur Geschichte vgl. jetzt die Bände 7 bis 9 des Centre de Recherche Epistemologie et Autonomie, Paris 1985–1987.
- 3 *Le Spleen de Paris V (La Chambre double)*, zit. nach *Œuvres complètes*, éd. de la Pléiade, Paris 1954: 287.
- 4 Ich beziehe mich hier auf noch nicht publizierte Shakespeare-Analysen, vor allem zu Troilus und Cressida.

Literaturverzeichnis

Atlan, Henri, 1979: *Entre le cristal et la fumée*, Paris.

Esprit, Jacques, 1677: *La Fausseté des Vertus Humaines*, Bd. 1, Paris.

Exner, Alexander/Königswieser, Roswita/Titscher, Stefan, 1987: Unternehmensberatung – systemisch: Theoretische Annahmen und Interventionen im Vergleich zu anderen Ansätzen, in: *Die Betriebswirtschaft* 47, 265–284.

Winograd, Terry/Flores, Fernando, 1987: *Understanding Computers and Cognition: A New Foundation for Design*, Reading/Mass.