

 **BIELEFELDER
WISSENSCHAFTS
PREIS VERLIEHEN**
DURCH DIE STIFTUNG DER
SPARKASSE BIELEFELD
IM GEDENKEN AN
NIKLAS LUHMANN



**Bielefelder Wissenschaftspreis 2004
Verliehen an Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf
Stadthalle Bielefeld, 4. Dezember 2004**



Bielefelder Wissenschaftspreis 2004

Festvortrag von Fritz W. Scharpf anlässlich der Preisverleihung an ihn und Renate Mayntz

Politische Steuerung - Heute?

Renate Mayntz und ich, die beiden Empfänger des in Erinnerung an Niklas Luhmann gestifteten Bielefelder Wissenschaftspreises, gelten nicht als „Luhmannianer“. Wir zählen nicht einmal zum weiteren Kreis sozialwissenschaftlicher Systemtheoretiker. Wir haben uns aber beide immer wieder in kritischer Auseinandersetzung auf Niklas Luhmann bezogen und auch unmittelbar und persönlich mit ihm diskutiert – ich selber in einem Streitgespräch auf dem Kongress der Deutschen Vereinigung für Politische Wissenschaft im Jahr 1988 (Scharpf 1989), Renate Mayntz bereits in den siebziger Jahren im Laufe eines gemeinsamen empirischen Projekts mit Luhmann sowie im Rahmen eines von ihr initiierten Gesprächskreises über Systemtheorie in den 80er Jahren (Mayntz et al. 1988). Aus diesen getrennt mit Niklas Luhmann geführten Diskussionen haben wir für den heutigen Anlass das uns beide seit langem interessierende Thema der politischen Steuerung herausgesucht.

Luhmanns Äußerungen zum Thema politische Steuerung haben sich mit der Fortentwicklung seiner Theorie gewiss auch verändert. Man hat ihm aber oft die Meinung zugeschrieben, die politische Steuerung anderer gesellschaftlicher Teilsysteme im Sinne der zielgenauen gesellschaftlichen Durchsetzung politisch formulierter Programme sei grundsätzlich unmöglich, und er hat auch in seinen späten Werken keinen Anlass gesehen, solche vereinfachenden Zuschreibungen zu dementieren. Stattdessen setzte er lieber auf einen Schelmen anderthalbe und verglich wirtschaftspolitische Steuerungsbemühungen mit dem Regentanz der Hopi-Indianer – oder ein andermal den Wohlfahrtsstaat mit dem „Versuch, die Kühe aufzublasen, um mehr Milch zu bekommen“ (1998. 369). Im gleichen Geiste hätte wir als Empi-

riker die Antwort des alten Baptisten aus dem amerikanischen Süden gefragt, ob er denn an die Kindstaufe glaube zitieren können: „Believe in it? Man, I’ve seen it done!“

Ernsthafter gesprochen: Renate Mayntz und ich haben bei unseren empirischen und theoretischen Arbeiten immer vorausgesetzt, dass eine im Sinne ihrer Ziele erfolgreiche Einwirkung der Politik auf gesellschaftliche Strukturen und Prozesse zwar schwierig, aber nicht grundsätzlich ausgeschlossen und unter bestimmten Bedingungen durchaus möglich sei. Unser Interesse galt deshalb diesen Bedingungen (in erster Linie den institutionellen und akteurbezogenen Bedingungen), von denen der Erfolg oder Misserfolg ernsthafter Steuerungsversuche beeinflusst wurde. Dabei haben wir uns freilich wenig um die Anschlussfähigkeit unserer Befunde an Theoreme eines fundamentalen Steuerungspessimismus (Luhmann’scher, Hayek’scher oder neomarxistischer Provenienz) bemüht.

Immerhin hat Renate Mayntz (1987/1997) in einem theoretisch argumentierenden Aufsatz zwar begrüßt, dass Luhmann die Frage der *Steuerbarkeit* gesellschaftlicher Regelungsfelder auf die Agenda der Politikforschung gesetzt habe. Sie hat aber zugleich gezeigt, dass empirisch beobachtbare Steuerungsresistenzen (etwa des deutschen Gesundheitswesens) weniger der autopoietischen Geschlossenheit von Funktionssystemen als dem politischen Widerstand kollektiv handlungsfähiger Akteure zuzuschreiben waren (Mayntz 1990). Umgekehrt habe ich in dem erwähnten „Streitgespräch“ auf dem Politologenkongress 1988 die Schwierigkeiten politischer Steuerung in erster Linie mit (prinzipiell variablen) institutionellen Bedingungen auf Seiten der Politik zu erklären versucht.

Es hätte wohl den Versuch gelohnt, unsere Argumente genauer auf die Architektur der Luhmann’schen Systemtheorie zu beziehen. Deren Steuerungspessimismus folgt ja aus der unterstellten Kommunikationsbarriere zwischen den gesellschaftlichen Funktionssystemen, deren intern sinnhafte Kommunikation durch einen je-

weils funktionsspezifischen binären Code ermöglicht und begrenzt wird
Recht/Unrecht für das Rechtssystem, zahlen/nicht zahlen für die Wirtschaft,
Macht haben/nicht haben (oder auch Regierung/Opposition) für das politische
System. Interaktion zwischen den Funktionssystemen wird Luhmann zufolge nur
als „Irritation“, nicht aber als sinnhafte Kommunikation erfahren und kann besten-
falls eine „strukturelle Kopplung“ bewirken. Die Politik kann deshalb auch nur die
durch ihren binären Code ausgezeichneten eigenen Probleme des politischen Sys-
tems behandeln, nicht aber die der Gesellschaft; und wenn sie denn etwas anderes
versuchte, könnten die ihr zur Verfügung stehenden Steuerungsmedien Geld und
Recht zwar die Funktionslogik der anderen Systeme Wirtschaft oder Wissenschaft
oder Gesundheitswesen irritieren, aber diese in ihren Verhaltensweisen nicht zielge-
recht beeinflussen.

Aber sind das denn theoretisch zwingende und empirisch plausible Folgerungen?
Gewiß wäre die Hoffnung naiv, die Politik könne allein durch moralische Appelle
die Wirtschaft zu sozial oder ökologisch „verantwortungsbewusstem“ Handeln be-
kehren. Aber reagieren nicht Funktionssysteme höchst sensibel - und oft auch in
durchaus vorhersehbarer Weise - auf politische Entscheidungen, die Recht setzen
und die Zufuhr oder den Entzug von Geld bewirken? Überdies hat die empirische
Forschung gezeigt, dass die Wirkung von finanziellen Anreizen auf die Entschei-
dungen von Unternehmen erheblich verstärkt wird, wenn sie durch persuasive Be-
gleitprogramme kommunikativ unterstützt werden (Kaufmann/ Rosewitz 1983;
Scharpf 1983) - ebenso wie ja auch im Brent-Spar-Fall die „Irritation“ des Käufer-
streiks erst durch die ökologische Begleit-Kommunikation zielgerichteten Einfluss
auf das Verhalten der betroffenen Ölgesellschaft gewinnen konnte.

Umgekehrt öffnet in demokratischen politischen Systemen gerade der binäre Code
der Parteienkonkurrenz Tür und Tor für die kommunikative Transformation der
Probleme aller anderen Funktionssysteme in Forderungen an die Politik - wie
Luhmann selbst dies ja noch vor seiner autopoietischen Wende für die Expansion

des Wohlfahrtsstaats gezeigt hatte (Luhmann 1981). Hängt es deshalb nicht doch auch von der internen Verfasstheit der Politik und der anderen Teilsysteme ab, welche gesellschaftlichen Probleme an die Politik adressiert und welche von dieser aufgegriffen oder abgewiesen werden, ob die Politik in Reaktion darauf eher weit- oder kurzfristige Maßnahmen ergreift, und ob diese in den betroffenen Teilsystemen schließlich auf Kooperation oder Widerstand treffen?

Gewiss stellen solche Fragen sich leichter, wenn man - wie wir dies tun - von der Existenz beobachtungs-, kommunikations- und handlungsfähiger individueller, kollektiver und korporativer Akteure *innerhalb* der einzelnen Funktionsbereiche ausgeht, während in der Architektur des Luhmann'schen Theoriesystems für diese kein Platz vorgesehen ist. Umgekehrt tendiert unsere akteurtheoretische Perspektive gewiss auch dazu, die Bedeutung teilsystem-spezifischer Handlungsorientierungen zu unterschätzen. Deshalb spricht wohl vieles dafür, wie insbesondere Uwe Schimank (1985; 1988; 2003) immer wieder argumentiert hat, dass beide Perspektiven mit erheblichem Gewinn an Erklärungskraft kombiniert werden können.

Wir sollten jedoch nicht versuchen, in einer Diskussion, die wir zu Luhmanns Lebzeiten nicht zu Ende geführt haben, nun nachträglich noch Punkte zu sammeln. Schließlich waren es ja auch nicht in erster Linie metatheoretische Argumente, die unsere Position bestimmten, sondern Beobachtungen in unseren Forschungsfeldern. Bei Renate Mayntz erwuchs der Eindruck zwar kontingenter und prekärer, aber eben nicht unmöglicher politischer Steuerung zunächst aus den Untersuchungen des von ihr koordinierten DFG-Projektverbunds zur „Implementation politischer Programme“ (Mayntz 1980; 1983) und später aus Projekten unseres Instituts zu politischer Steuerbarkeit und Reformblockaden in „staatsnahen Sektoren“ (Mayntz 1990); eine ähnlich prägende Bedeutung hatten für mich die international vergleichende Politikforschung, die ich am Wissenschaftszentrum Berlin zu betreiben hatte, und meine eigene Untersuchung zur Arbeit Bewältigung der Stagflationskri-

sen der siebziger und frühen achtziger Jahre in vier sozialdemokratisch geführten europäischen Ländern (Scharpf 1987).

Manche der untersuchten staatlichen Programme wurden im Sinne ihrer Zielsetzung erfolgreich implementiert, während andere „aus dem Ruder liefen“ oder ganz scheiterten; manche Länder konnten auch in der Stagflationskrise die Vollbeschäftigung bei einigermaßen stabilen Preisen sichern, während andere von Massenarbeitslosigkeit bei eskalierenden Inflationsraten gebeutelt wurden. Daraus hätte man auf der meta-theoretischen Eben mit gleichem Recht entgegengesetzte Schlüsse ziehen können: Man konnte die Beispiele erfolgreicher Steuerung als makrotheoretisch uninteressante Zufallsvariation behandeln, oder man konnte sich „mesotheoretisch“ für die Bedingungen interessieren, von denen Erfolg oder Misserfolg beeinflusst wurde. Luhmann hat sich für die erste, wir haben uns für die zweite Option entschieden, und es gab keinen Grund, die eine oder die andere Wahl zu bereuen.

Allerdings haben wie beide seinerzeit im nationalstaatlichen Rahmen argumentiert; und wir haben auch dann, wenn die Ursachen der ökonomischen Krise aus der internationalen Ökonomie stammten, stillschweigend unterstellt, dass die nationalen Handlungspotentiale im Prinzip ausreichen, um die von der nationalen Politik gewählten Ziele auch realisieren zu können. Inzwischen hat sich jedoch, für alle wahrnehmbar, die auf das eigene Territorium bezogene Handlungsfähigkeit des einzelnen Nationalstaats durch die zunehmende internationale Vernetzung spürbar verringert wobei ich mich hier auf die Folgen der wirtschaftlichen Vernetzung konzentrieren will. Zwar haben sich gleichzeitig auch die Steuerungsbemühungen politischer Institutionen auf Ebenen oberhalb es Nationalstaats ausgeweitet. Aber diese sind gegenständlich enger beschränkt und weniger effektiv als die politische Steuerung im nationalen Rahmen, die sie ergänzen oder ersetzen sollen. Hat Luhmann in der Sache also doch gegen uns Recht behalten?

Will man heute darüber diskutieren, so muss man analytisch trennen zwischen der vertikalen Dimension der weltweiten Integration und internen Differenzierung der einzelnen Funktionssysteme und der horizontalen Dimension des Verhältnisses zwischen dem politischen System und den anderen Funktionssystemen auf den einzelnen Ebenen - der des Nationalstaats, der Europäischen Union und der sogenannten „global governance“. Luhmann selbst hatte zwar schon zu Beginn der siebziger Jahre (1971; 1998a, 145-171) seine theoretische Perspektive auf die Weltgesellschaft ausgerichtet - aber ihn interessierte dabei in erster Linie die vertikale Dimension der zunehmenden Integration eines weltumspannenden aber funktional differenzierten Systems gegenseitiger kommunikativer Erreichbarkeit. Insofern wird man, wenn man heute über die Möglichkeiten politischer Steuerung auf verschiedenen Ebenen diskutiert, über Luhmann hinausgehen müssen, auch wenn gerade dafür seine Konzeptualisierung der vertikalen Architektur der Weltgesellschaft durchaus hilfreich erscheint.

Besonders instruktiv erscheint hier die Entwicklung des Verhältnisses zwischen Politik und Ökonomie auf der nationalen Ebene. In den Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg hatten die meisten westlichen Industriestaaten gelernt, wie man mit den Mitteln einer keynesianischen Geld- und Finanzpolitik das Auf und Ab der nationalen Ökonomie vorausschauend korrigieren konnte. Aber als diese Praxis am Ende der sechziger Jahre schließlich auch in Deutschland übernommen wurde, war die Steuerbarkeit der Ökonomie im nationalen Rahmen schon wieder prekär geworden. Auf die aus dem Ausland importierte „Vietnam-Inflation“ folgten die Ölpreisschocks der siebziger Jahre, die chaotischen Ausschläge der Wechselkurse und die astronomischen Dollarzinsen der frühen achtziger Jahre und schließlich die internationalen Finanzkrisen der neunziger Jahre - und immer ging es dabei um Störungen aus der Weltwirtschaft, die mit den Mitteln der nationalen Politik nicht abgewehrt werden konnten.

Trotzdem gab es große Unterschiede zwischen den Industriestaaten in der Bewältigung der internationalen Herausforderungen - mit besonders eindrucksvollen Erfolgen für Österreich, Schweden und Deutschland in den siebziger Jahren, für Japan und Deutschland in den Achtzigern, für die Vereinigten Staaten und Großbritannien, aber auch für Dänemark und die Niederlande in den Neunzigern, und so fort. Jedoch wäre es irreführend, daraus auf die generelle Möglichkeit einer erfolgreichen Steuerung der nationalen Wirtschaft zu schließen - dafür waren die jeweils effektiven Problemlösungen zu unterschiedlich und zu sehr abhängig von wechselnden Lagen in der internationalen Ökonomie, von der spezifischen Verwundbarkeit der jeweiligen nationalen Ökonomie und von den je besonderen Handlungspotentialen der nationalen Politik (Scharpf und Schmidt 2000).

Wenn man also die Steuerungshypothese für den Nationalstaat trotzdem nicht aufgeben will, so muss man sie kontingent genug fassen, um auch das Scheitern einzuschließen. Zugleich müsste man sie von allen Perfektionsillusionen befreien, die ihren Vertretern von Luhmann gelegentlich unterstellt wurden. Die geeignete Metapher wäre weder der Thermostat noch gar der Wirtschaftsplan einer *command-and-control economy*, sondern vielleicht eine Segelregatta, bei der unterschiedlich ausgerüstete Boote mit unsicherem Kompass und bei wechselnden Wind- und Wetterlagen einen ungefähren Kurs zu halten versuchen.

Hier gibt es keine garantierten Reise- und Ankunftszeiten und auch Havarien sind nicht auszuschließen. Deshalb hatten wir auch keinen Grund, Luhmann zu widersprechen, als er mit Blick auf das akteurbezogene Steuerungskonzept von Renate Mayntz (1987/2003) ironisch anmerkte:

Wer einen Zweck in die Welt setzt, muss dann mit dem Zweck gegen die Welt spielen - und das kann nicht gut gehen oder jedenfalls nicht so, wie er denkt“ (Luhmann 1988, 330).

Aber daraus folgt ja noch nicht, dass man die professionell gesteuerte Segelyacht mit einem hilflos auf hoher See treibenden Floß verwechseln dürfte.

Trotzdem bleibt es richtig, dass erfolgreiche Steuerung seit dem Ende der sechziger Jahre wesentlich schwieriger geworden ist. Zur Erklärung erscheint gerade die von Luhmann favorisierte historische Perspektive geeignet. Sie betont die in der frühen Neuzeit beginnende Parallelentwicklung einer immer stärkeren Ausdifferenzierung der Funktionssysteme und ihrer immer weitergehenden Internationalisierung, bis sie schließlich als Teilsysteme der einen Weltgesellschaft beschrieben und analysiert werden können. Im Verhältnis zwischen Politik und Ökonomie freilich war dies zumindest im vergangenen Jahrhundert keineswegs ein unaufhaltsam in gleicher Richtung fortschreitender, sondern ein kurvilinearere Prozess. Nach einem steilen Anstieg in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts erreichte die internationale wirtschaftliche Verflechtung - der Außenhandel und die Auslandsinvestitionen - am Vorabend des Ersten Weltkriegs einen Höhepunkt, der nach einem kurzen Zwischenhoch in den zwanziger Jahren erst am Ende der achtziger Jahre wieder erreicht und dann übertroffen wurde.

Dazwischen lagen nicht nur zwei Weltkriege, sondern vor allem auch die Reaktion der Industriestaaten auf die Weltwirtschaftskrise der frühen dreißiger Jahre. An die Stelle des Goldstandards trat der Abwertungswettlauf; an die Stelle der Kapitalverflechtung die Devisenbewirtschaftung; und an die Stelle des freien Welthandels traten Importzölle, Einfuhrgenehmigungen und Exportsubventionen. Das Ergebnis war - keineswegs nur in Deutschland - die protektionistische Abschottung der Volkswirtschaften mit dem Ziel nationaler ökonomischer Autarkie.

Nach dem Zweiten Weltkrieg - und im Gegensatz zur Zwischenkriegszeit war dann die Reintegration der Weltwirtschaft ein sehr langsamer Prozess, der überdies in Reaktion auf die Lehren der Großen Krise in höchst wirksamer Weise durch eine *internationalisierte Politik* gesteuert wurde. Die Führungsfunktion übernahmen die durch internationale Verträge etablierten und durch die amerikanische Hegemonie gestützten *Bretton-Woods*-Institutionen: Das System der festen Wechselkurse schloß einseitige Abwertung aus, ermöglichte aber vereinbarte Änderungen zur Korrektur

langfristiger Ungleichgewichte, während kurzfristige Krisen durch IWF-Kredite aufgefangen werden konnten. Zölle und andere Handelsschranken wurden in einer Serie von GATT-Verhandlungen über Jahrzehnte hinweg schrittweise abgebaut, ließen aber protektionistische Reaktionen zur Vermeidung nationaler Strukturkrisen ausdrücklich zu - und die Existenz nationaler Kapitalverkehrskontrollen wurde bis in die achtziger Jahre hinein überhaupt nicht in Frage gestellt.

In der Welt der OECD-Staaten war das Ergebnis ein internationales Regime des „*embedded liberalism*“ (Ruggie 1982), das nationale Grenzen schrittweise durchlässiger machen, aber nicht beseitigen sollte, und das den Staaten genügend Handlungsspielraum beließ, um eine Wiederholung der ökonomischen und sozialen Krisen der späten zwanziger und frühen dreißiger Jahre zu vermeiden. Unter diesem Regime haben die westlichen Industrieländer in den Nachkriegsjahrzehnten eine bis dahin nie erreichte Fähigkeit zur Steuerung nationaler Wirtschaftszyklen entwickelt und zugleich die Vorteile einer stetig wachsenden internationalen Ökonomie nutzen können. Fragt man, woran denn diese „keynesianische“ Symbiose zerbrochen ist, so liegt auch hier die Antwort eher bei der Politik als auf Seiten einer prinzipiell nicht steuerbaren Ökonomie.

Innerstaatlich war gerade die Erfahrung der politischen Steuerbarkeit der Wirtschaft in vielen Ländern ein Auslöser für exzessive Lohnsteigerungen und eine Ausweitung öffentlicher Leistungen - mit der Folge steigender Inflationsraten, zunehmender Abgaben und wachsender Staatsverschuldung. Aber anderes als Luhmann unterstellte, enthielt der „Code“ der demokratischen Politik doch auch Stop-Regeln, welche die Eskalation politischer Forderungen beendete, noch ehe die damals befürchtete „Unregierbarkeit“ (Crozier et al. 1975) eintrat. In Deutschland geschah dies wenig spektakulär durch die Kostendämpfungspolitik des Staates und die Stabilitätspolitik der Bundesbank - in Großbritannien, den USA oder Neuseeland aber brauchte es dafür eine radikale „Wende“.

Letztlich war es diese paradigmatische „Wende“, welche die nationale Wirtschaft schließlich der politischen Steuerung entzog. Sie hatte ihren Ursprung auch nicht in der realen Ökonomie, sondern in den Wirtschaftswissenschaften der angelsächsischen Länder (Hall 1986; 1989; 1992). Anders als in Deutschland hatte sich dort nach der Weltwirtschaftskrise eine einseitig keynesianische Situationsdeutung durchgesetzt, welche die Ursache möglicher Störungen ausschließlich auf der Nachfrageseite der Wirtschaft lokalisiert und der praktischen Politik dafür das perfektionistische Instrumentarium einer „antizyklischen Globalsteuerung“ bereitgestellt hatte. Als diese unter dem Inflationsdruck der späten sechziger Jahre immer weniger und in der Stagflationskrise der siebziger Jahre überhaupt nicht mehr wirkte, kam es zu einer paradigmatischen Revolution, welche sich nicht darauf beschränkte, die herrschende Doktrin durch „monetaristische“ Elemente zu ergänzen. Statt dessen kam es zu einer Renaissance und theoretischen Radikalisierung der in den dreißiger Jahren praktisch diskreditierten neoliberalen Wirtschaftstheorie, die nun Staatseingriffe in das Marktgeschehen nicht nur für praktisch unwirksam, sondern für prinzipiell schädlich erklärte.

Dieser Paradigmenwechsel in der Wissenschaft hatte auch unmittelbaren Einfluss auf die Situationsdeutung im politischen System - und anders als man nach Luhmann hätte erwarten sollen, basierte dieser Einfluss nicht lediglich auf Irritation, sondern auf expliziter Kommunikation (die überdies auch kaum durch den Code Regierung – Opposition bestimmt wurde). Wichtig war die Vermittlung der Wirtschaftspresse, gelegentlich auch die direkte Kommunikation zwischen Wissenschaft und Politik - wie in dem berühmten „Seminar“ von Oxford-Ökonomen mit Callaghans Labour-Kabinett (Scharpf 1987, Kapitel 5) - aber entscheidend war vor allem der Personalaustausch in den Führungs- und Stabsfunktionen der Finanzministerien, Wirtschaftsministerien und Zentralbanken (Hall 1992) und, so muss man hinzufügen, in den internationalen politischen Institutionen.

Im Ergebnis setzte sich deshalb zunächst in den angelsächsischen Ländern, dann auch in der Europäischen Gemeinschaft und schließlich in der ganzen Welt eine Politik der Liberalisierung, Deregulierung und Privatisierung durch. Sie hat inzwischen die Möglichkeiten einer nationalen Steuerung der Strukturen und Prozesse der nationalen Wirtschaft so drastisch reduziert, dass diese heute sogar deutlich unter dem Niveau liegen, das vor der Weltwirtschaftskrise in den „liberalen“ zwanziger Jahren bestanden hatte.

Der wichtigste Schritt war die Beseitigung nationaler Kapitalverkehrskontrollen. Sie befreite Kapitalbesitzer von der Beschränkung auf Anlagemöglichkeiten im eigenen Land, deren Mindestrendite nach Steuern vom jeweiligen Staat bestimmt werden konnte. Zugleich eröffnete der immer weitergehende Abbau von Handelshindernissen den Unternehmen die freie Wahl zwischen den Produktionsstandorten, ohne dass dadurch ihr Zugang zum bisherigen Heimatmarkt gefährdet wurde. Das Ergebnis ist ein sich verschärfender ökonomischer Regulierungs und Steuerwettbewerb (Ganghof 2004), bei dem es für die nationale Politik darum geht, die „Rahmenbedingungen“ für Kapitalanleger und mobile Unternehmen attraktiv genug zu gestalten, um ein ausreichendes Volumen arbeitsplatzschaffender Investitionen zu gewährleisten.

Der weitere Ausbau internationaler und supranationaler politischer Institutionen hat die Steuerungsfähigkeit der nationalen Politik gegenüber der Wirtschaft nicht verbessert. Die Bretton-Woods-Institutionen haben den Paradigmenwechsel mit vollzogen und implementieren seitdem einen Kapitalmobilität und Freihandel maximierenden „Washington Consensus“, der den Standortwettbewerb eher verschärft als vermindert (Stiglitz 2002). In der Europäischen Union gibt es zwar die Möglichkeit, wirtschaftsregulierende Maßnahmen mit unmittelbarer Rechtswirkung gegenüber den Unternehmen zu beschließen, aber die Reichweite dieser Option wird durch allfällige Interessenkonflikte zwischen den Mitgliedstaaten begrenzt. Gleichzeitig beschränkt die Union aber die Handlungsmöglichkeiten ihrer Mitglied-

staaten durch eine Wettbewerbspolitik, die immer weitere Infrastruktur- und Dienstleistungsbereiche, die bis vor kurzem als „staatsnahe Sektoren“ einer starken staatlichen Einflussnahme ausgesetzt waren, nun dem vollen Marktwettbewerb aussetzt (Scharpf 1999). Überdies ist es zumindest zweifelhaft, ob der Verzicht auf die Steuerungsinstrumente einer nationalen Geldpolitik durch den Wegfall schwankender Wechselkurse zwischen den Mitgliedstaaten der Währungsunion aufgewogen wird (Enderlein 2004).

Aber was folgt nun aus alledem für unsere unvollendete Diskussion mit Niklas Luhmann? Wir wollen die Antwort in wenigen Thesen zusammenfassen:

1. Bezogen auf das Verhältnis zwischen Politik und Wirtschaft haben sich unsere empirischen Befunde im Laufe der letzten Jahrzehnte der Luhmann'schen These insoweit angenähert, als man von einem Steuerungsverlust der nationalen Politik sprechen kann, der von der Politik auf europäischer und globaler Ebene nicht ausgeglichen werden kann. Der Grund liegt in dem Verlust der Grenzkontrolle, der die staatliche Einflussnahme auf (potentiell) grenzüberschreitende Transaktionen im Wirtschaftssystem auf entlastende und fördernde Maßnahmen beschränkt.
2. In ihrer historischen Genese wurde diese Entgrenzung freilich nicht durch die autopoietische Eigendynamik des in welchen Grenzen auch immer gefassten Wirtschaftssystems erzwungen, sondern durch eine - historisch kontingente - Selbstbeschränkung der nationalen und internationalen Wirtschaftspolitik am Ende der Nachkriegszeit ermöglicht.
3. Der internationale Vergleich zeigt, dass auch mit dem wesentlich reduzierten Instrumentarium des Nationalstaats höchst unterschiedliche - bessere oder schlechtere - Ergebnisse der Wirtschaftspolitik erzielt werden können. Insofern haben die institutionellen und akteurbezogenen Bedingungen der nationalen Politik eher noch an Erklärungskraft und praktischer Bedeutung gewonnen.

4. Unsere Befunde begründen auch zwei Einwände gegen Luhmanns Konzeptualisierung des politischen Systems: Anders als von Luhmann unterstellt, erlaubt der dominante Regierungs-Oppositions-Code gerade nicht die autopoietische Abschottung der politischen Kommunikation gegenüber den Forderungen aus anderen Teilsystemen. Und weil die Politik die in ihre Zuständigkeit fallenden Leistungsanforderungen nicht einfach abweisen kann, ist sie im Prinzip offen für Kommunikationen aus dem Wissenschaftssystem, die eine bessere Leistungsbilanz zu versprechen scheinen. Erst recht gilt dies für die „nicht-politischen“ Institutionen im politischen System (Zentralbank, Verfassungsgericht, Europäische Kommission, etc.) die ohne den Druck der Konkurrenz um Wählerstimmen ganz ihrer wissenschaftlich sanktionierten Überzeugung folgen können.
5. Letztes Fazit also: Die politische Steuerung der Wirtschaft ist heute zwar schwieriger als noch vor drei Jahrzehnten. Der Grund liegt jedoch weniger in der autopoietischen Abschottung des Wirtschaftssystems als in politischen Entscheidungen, welche die Globalisierung des Wirtschaftssystems ermöglicht und die Steuerungsfähigkeit der nationalen wie der internationalen Politik vermindert haben.

Literatur

- Crozier, Michel, Samuel P. Huntington and Woji Watanuki 1975: *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- Enderlein, Henrik 2004: *Nationale Wirtschaftspolitik in der europäischen Währungsunion*. Frankfurt/M.: Campus.
- Ganghof, Steffen 2004: *Wer regiert in der Steuerpolitik? Einkommenssteuerreform zwischen internationalem Wettbewerb und nationalen Verteilungskonflikten*. Frankfurt/M.: Campus.
- Hall, Peter A. (ed.) 1989: *The Political Power of Economic Ideas. Keynesianism across Nations*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Hall, Peter A. 1986: *Governing the Economy. The Politics of State Intervention in Britain and France*. Cambridge: Polity Press.
- Hall, Peter A. 1992: *The Movement from Keynesianism to Monetarism: Institutional Analysis and British Economic Policy in the 1970s*. In: Sven Steinmo and Kathleen Thelen (eds.), *Structuring Politics. Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 90-113.
- Kaufmann, Franz-Xaver und Bernd Rosewitz 1983: *Typisierung und Klassifikation politischer Massnahmen*. In: Renate Mayntz (Hg.), *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 25-49.
- Luhmann, Niklas 1971: *Die Weltgesellschaft*. In: *Archiv für Rechts- und Sozialpolitik* 57, 1-35.
- Luhmann, Niklas 1981: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. München: Olzog.
- Luhmann, Niklas 1988: *Die Wirtschaft der Gesellschaft*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas 1998: *Der Staat des politischen Systems. Geschichte und Stellung in der Weltgesellschaft*. In : Ulrich Beck (Hg.), *Perspektiven der Weltgesellschaft*. Frankfurt/M: Suhrkamp, 345-380.
- Luhmann, Niklas 1998a: *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt/M.: Suhrkamp.
- Mayntz, Renate (Hg.) 1980: *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*. Königstein/Ts.: Verlagsgruppe Athenäum, Hain, Scriptor, Hanstein.
- Mayntz, Renate (Hg.) 1983: *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Mayntz, Renate 1987/1997: *Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme — Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma*. In: Thomas Ellwein et. al. (Hg.) *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*. , Bd. 1/1987. Baden-Baden: Nomos, 89-110. Wiederabgedruckt in Renate Mayntz 1997: *Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen*. Frankfurt/M: Campus, 186-208.

- Mayntz, Renate 1990: Politische Steuerbarkeit und Reformblockaden: Überlegungen am Beispiel des Gesundheitswesens. In: Staatswissenschaft und Staatspraxis 1, 283-307.
- Mayntz, Renate, Bernd Rosewitz, Uwe Schimank und Rudolf Stichweh 1988: Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme. Frankfurt/M.: Campus.
- Ruggie, John Gerard 1982: International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. In: International Organization 36, 379-415.
- Scharpf, Fritz W. 1983: Interessenlage der Adressaten und Spielräume der Implementation bei Anreizprogrammen. In: Renate Mayntz (Hg.). Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung. Opladen: Westdeutscher Verlag, 99-116.
- Scharpf, Fritz W. 1987: Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa. Frankfurt/M.: Campus.
- Scharpf, Fritz W. 1989: Politische Steuerung und politische Institutionen. In: Politische Vierteljahresschrift 30, 10-21.
- Scharpf, Fritz W. 1999: Regieren in Europa — effektiv und demokratisch? Frankfurt/M.: Campus.
- Scharpf, Fritz W. and Vivien A. Schmidt (eds.) 2000: Welfare and Work in the Open Economy. 2 vols. Oxford: Oxford University Press.
- Schimank, Uwe 1985: Der mangelnde Akteurbezug systemtheoretischer Erklärungen gesellschaftlicher Differenzierung. In: Zeitschrift für Soziologie 14, 421-434.
- Schimank, Uwe 1988: Gesellschaftliche Teilsysteme als Akteurfiktionen. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 40, 619-639.
- Schimank, Uwe 2003: Theorie der modernen Gesellschaft nach Luhmann — eine Bilanz in Stichworten. In: Hans-Joachim Giegel und Uwe Schimank (Hg.), Beobachter der Moderne. Beiträge zu Niklas Luhmanns ‚Die Gesellschaft der Gesellschaft‘. Frankfurt/M.: Suhrkamp, 261-300.
- Stiglitz, Joseph E. 2002: Globalization and Its Discontents. New York: W.W. Norton.