

# KAPITEL 7

## VERSELBSTÄNDIGUNG UND POLITISCHE STEUERBARKEIT GESELLSCHAFTLICHER TEILSYSTEME

*Bernd Rosewitz und Uwe Schimank*

### 1 Einleitung

Spätestens seit dem Anfang des letzten Jahrhunderts ist die Verselbständigung von Teilsystemen der modernen Gesellschaft ein wichtiges Thema gesellschaftlicher Selbstbeobachtung. Das Hauptaugenmerk gesellschaftlicher Akteure galt dabei lange Zeit fast ausschließlich dem kapitalistischen Wirtschaftssystem, dessen Ausdifferenzierung durch die industrielle Revolution seine entscheidende Schubkraft erhielt. Die zahlreichen Negativerfahrungen mit den Auswirkungen einer kapitalistischen Wirtschaftsordnung in nahezu allen Bereichen der Gesellschaft zeigten den Zeitgenossen die Indifferenz der spezifisch wirtschaftlichen Handlungslogik gegenüber außerwirtschaftlichen Beurteilungsmaßstäben. Zugleich verdeutlichten die immensen Schwierigkeiten, mit denen jeder Versuch konfrontiert wurde, von außen in das kapitalistische Wirtschaftssystem zu intervenieren, um die unerwünschten Folgeerscheinungen wirtschaftlichen Handelns abzustellen, daß sich hier ein gesellschaftlicher Teilbereich in hohem Maße immunisiert hatte. Indifferenz und Immunisierung: Dieses wurden die Leit motive einer Kapitalismuskritik, die von den Romantikern über die Frühsozialisten bis zum daraus hervorgehenden Marxismus reicht (Schaff 1977). Polanyi bringt diese Verselbständigungsdiagnose auf den Begriff, wenn er schreibt, daß alle sonstigen Bereiche gesellschaftlichen Handelns, in die wirtschaftliches Handeln einst eingebettet gewesen war, nunmehr "... zu einem Beiwerk des Wirtschaftssystems herabgesunken" seien (Polanyi 1944: 111).

In der Folgezeit wurde diese zunächst auf das Wirtschaftssystem fixierte Beobachtung von Verselbständigungstendenzen auch bei anderen gesellschaftlichen Teilsystemen gemacht. Dort fallen die Verselbständigungsdiagnosen jedoch zumeist weniger dramatisch aus. Nichtsdestoweniger handelt es sich in allen Fällen um Einschätzungen, die auf als problematisch wahrgenommene Sachverhalte hinweisen. So wird beispielsweise für das Wissenschaftssystem immer wieder als Verselbständigungs-

tendenz apostrophiert, daß wissenschaftliche Forschung sich zu wenig an außerwissenschaftlichen Nutzenkriterien orientiere. Auch die Tatsache, daß die technische Umsetzung wissenschaftlicher Forschungsergebnisse - etwa der Atomforschung oder der Genetik - immer größere gesellschaftliche Gefährdungspotentiale hervorbringt, wird als Verselbständigungstendenz eingestuft. Beim Gesundheitssystem ist es der steigende Verbrauch finanzieller Ressourcen, die sogenannte "Kostenexplosion", worin sich nach Einschätzung vieler Beobachter die Verselbständigung dieses gesellschaftlichen Teilsystems manifestiert. Hingewiesen wird beim Gesundheitssystem aber auch immer wieder auf Tendenzen, die eine zunehmende Diskrepanz zwischen den Behandlungsmöglichkeiten, die der medizinisch-technische Fortschritt eröffnet, und den Vorstellungen und Bedürfnissen der Patienten erzeugen. Das Militär ist ein weiteres gesellschaftliches Teilsystem, von dem mit wachsender Komplexität und Vernetzung von Technologien und Strategien immer häufiger befürchtet wird, daß es zu einem von außen unkontrollierbaren und damit gesellschaftlich höchst riskanten Gefährdungspotential geworden ist.

Man könnte mühelos weitere Beispiele solcher Verselbständigungsdiagnosen für diese oder andere Teilsysteme der modernen Gesellschaft finden. Die angeführten Beispiele machen jedoch bereits hinreichend deutlich, daß es verschiedene Arten von Problemen gibt, bei denen es naheliegt, sie als Indikatoren der Verselbständigung eines gesellschaftlichen Teilsystems anzusehen. Systematisch lassen sich mindestens drei Arten unterscheiden:

- Von der Verselbständigung eines gesellschaftlichen Teilsystems wird erstens dann gesprochen, wenn *Leistungserwartungen*, die Akteure in der gesellschaftlichen Umwelt an das Teilsystem adressieren, nicht oder nur ungenügend befriedigt werden. Diese Art der Verselbständigung läßt sich etwa anhand des Wissenschaftssystems, dessen Akteure sich nicht um die Bearbeitung der an sie herangetragenen technologischen Probleme des Wirtschaftssystems kümmern, illustrieren.
- Zweitens wird von der Verselbständigung eines gesellschaftlichen Teilsystems gesprochen, wenn seine Leistungsproduktion Nebenfolgen mit sich bringt, die als gesellschaftliche *Risiken* eingestuft werden. Die Kriegsgefahren, die von einer immer weiter voranschreitenden Perfektionierung der Militärtechnologien und -strategien heraufbeschworen werden, illustrieren diese Art der Verselbständigung.

- Schließlich wird drittens von der Verselbständigung eines gesellschaftlichen Teilsystems gesprochen, wenn es für seine Leistungsproduktion zu extensiv gesellschaftliche *Ressourcen*, vor allem finanzieller Art, verbraucht. Die sogenannte "Kostenexplosion" im deutschen Gesundheitssystem seit Mitte der 70er Jahre ist ein illustratives Beispiel für diese Art der Verselbständigung.

Aus den bisherigen Ausführungen geht bereits hervor, daß es sich bei der Verselbständigung eines gesellschaftlichen Teilsystems niemals um einen "objektiv" festmachbaren Sachverhalt handelt, sondern immer um entsprechende *Zuschreibungen* durch gesellschaftliche Akteure in der Umwelt des betreffenden Teilsystems. Diese interpretieren dessen Operationsweise, d.h. die Handlungslogiken, denen die Akteure des jeweiligen Teilsystems folgen, und die daraus hervorgehenden gesellschaftsweiten Effekte, in mindestens einer der drei genannten Hinsichten als inadäquat. Dieser Problemwahrnehmung liegen die kognitiven, normativen und evaluativen Orientierungen zugrunde, an denen sich die das betreffende Teilsystem beobachtenden Akteure in ihren jeweiligen Teilsystemen ausrichten.

Die Wahrnehmung, daß ein gesellschaftliches Teilsystem umweltinadäquat operiert, führt allerdings für sich genommen noch nicht dazu, diesem Verselbständigung zuzuschreiben. Erst *interventionsresistente Umweltinadäquanz* konstituiert Verselbständigung. Bevor sie attestiert wird, müssen also ernsthafte Versuche insbesondere politischer Akteure, die wahrgenommene Umweltinadäquanz des betreffenden Teilsystems durch entsprechende Steuerungsmaßnahmen zu beheben, fehlgeschlagen sein. Verselbständigung liegt somit in dem Maße vor, wie zwischen den Steuerungsansprüchen und -kapazitäten politischer Akteure und den Steuerungserfordernissen, die ein gesellschaftliches Teilsystem aufgrund der Umweltinadäquanz seiner Operationen aufwirft, ein Mißverhältnis besteht. Je größer dieses Mißverhältnis ist, desto höher kann der Grad teilsystemischer Verselbständigung angenommen werden.

Das Ziel des vorliegenden Beitrags besteht darin, diese Thematik differenzierungstheoretisch zu beleuchten. Dabei sollen insbesondere Korrekturen an der gängigen systemtheoretischen Betrachtungsweise von Verselbständigungstendenzen gesellschaftlicher Teilsysteme angebracht werden, die daher im nächsten Abschnitt zunächst in ihren Grundlinien dargestellt wird. In den beiden darauf folgenden Abschnitten werden dann Gesichtspunkte zusammengetragen, die in der systemtheoretischen Betrachtungsweise nicht oder nur unzureichend in den Blick

geraten. Insgesamt handelt es sich dabei um eine für weitere Ergänzungen offene Sammlung und lockere Verknüpfung von Bedingungsfaktoren teilsystemischer Verselbständigung. Zur Illustration werden vor allem Beispiele aus dem deutschen Gesundheits- und dem deutschen Forschungssystem, z.T. aber auch aus anderen gesellschaftlichen Teilsystemen herangezogen.

## 2 Die Verselbständigung gesellschaftlicher Teilsysteme in systemtheoretischer Perspektive

Die systemtheoretische Perspektive in bezug auf Verselbständigungstendenzen gesellschaftlicher Teilsysteme, wie sie vor allem von Luhmann und Willke entwickelt worden ist,<sup>1</sup> läßt sich in drei Schritten darstellen. Auf der Grundlage eines Modells moderner Gesellschaften gelangen systemtheoretische Analysen gesellschaftlicher Differenzierung zu einer Diagnose von Verselbständigungstendenzen gesellschaftlicher Teilsysteme, auf deren Grundlage dann Vorschläge zur Therapie gewonnen werden.

Systemtheoretische Analysen gehen in ihrem *Gesellschaftsmodell* davon aus, daß die moderne Gesellschaft funktional differenziert ist (Luhmann 1977). Das bedeutet: Sie gliedert sich primär in ungleichartige, aber gleichrangige Teilsysteme. Jedes Teilsystem ist auf eine bestimmte Funktion gesellschaftlicher Reproduktion spezialisiert. Entsprechend dieser Funktion bildet es eine spezifische Semantik, einen eigenen binären Code, der in einigen Fällen auch zu einem symbolisch generalisierten Kommunikationsmedium ausgebaut ist, sowie den Code spezifizierende Handlungsprogramme aus. Bei den meisten funktionalen Teilsystemen der modernen Gesellschaft ist die Ausdifferenzierung soweit vorangeschritten, daß Semantik und Code selbstreferentiellen Charakter gewonnen haben.

Selbstreferentialität ist eine besondere Form der Geschlossenheit sinnhafter Verweisungshorizonte des Erlebens und Handelns (Luhmann 1980). Alle gesellschaftlichen Ereignisse werden durch ein selbstreferentiell operierendes Teilsystem einzig und allein in dem begrenzten Sinnhorizont, der durch die Kontrastfigur seines binären Codes aufgespannt

---

1 Siehe hierzu Luhmann (1981a; 1983; 1986); Willke (1983; 1984).

wird, interpretiert. So deutet beispielsweise das Wissenschaftssystem alles gemäß dem Code "wahr/unwahr". Sämtliche teilsysteminternen Operationen werden rigoros diesem Code unterworfen. Aber auch Ereignisse und Zustände in der gesellschaftlichen Umwelt des Wissenschaftssystems gewinnen für dieses lediglich insoweit Relevanz, wie sie diesen codegesteuerten internen Operationsmodus negativ oder positiv tangieren können. So produzieren selbstreferentielle gesellschaftliche Teilsysteme eine Zirkularität sinnhaft vereinheitlichter Teilsystemoperationen. Wissenschaftliche Wahrheitskommunikationen - insbesondere in Form von Publikationen - schließen an andere Wahrheitskommunikationen an und bringen ihrerseits weitere Wahrheitskommunikationen hervor (Stichweh 1987a).

Wenn die verschiedenen Teilsysteme der modernen Gesellschaft auf diese Weise jeweils als selbstreferentiell geschlossene Systeme operieren, gibt es keine übergreifende substantielle Identität dieser Gesellschaft mehr, sondern nur noch einen Relativismus teilsystemspezifischer Gesellschaftsbeschreibungen. So kann die Gesellschaft aus der Perspektive des Wirtschaftssystems als "Kapitalismus", aus der Perspektive des Rechtssystems als "Rechtsstaat", aus der Perspektive des Wissenschaftssystems als "Wissenschaftsgesellschaft" (z.B. Kreibich 1986) oder aus der Perspektive des politischen Systems als "Wohlfahrtsstaat" betrachtet werden. Jede dieser Perspektiven ist universalistisch und partikularistisch zugleich angelegt, vermag also sämtliche gesellschaftlichen Sachverhalte im Sinnhorizont eines spezifischen Teilsystems zu interpretieren. Jede dieser teilsystemspezifischen Gesellschaftsbeschreibungen hat eine gleichermaßen eingeschränkte Gültigkeit. Innerhalb eines Teilsystems genießt seine Gesellschaftsbeschreibung eine unangefochtene Hegemonie, wofür sie sich dann außerhalb - da dies für alle Teilsysteme gilt - den Gesellschaftsbeschreibungen der jeweils anderen Teilsysteme unterwerfen muß. In diesem Sinne ist die moderne Gesellschaft eine polyzentrische Gesellschaft.

Dieses - hier nur äußerst verkürzt skizzierte - Gesellschaftsmodell systemtheoretischer Analysen führt geradewegs zu einer *Diagnose* von Verselbständigungstendenzen der einzelnen gesellschaftlichen Teilsysteme. Solche Tendenzen sind, folgt man der systemtheoretischen Argumentation, im Formprinzip moderner Gesellschaften, also im Prinzip funktionaler Differenzierung, angelegt. Denn die Differenzierung der modernen Gesellschaft in funktionale Teilsysteme, die jeweils in selbstreferentieller Geschlossenheit ausschließlich ihren spezialisierten Funktionsorientierung

gen folgen, setzt zentrifugale Kräfte frei, die die moderne Gesellschaft vor immer größere Zerreißproben stellen. Die Autozentriertheit der Teilsysteme hat zur Folge, daß gesellschaftliche Systemintegration immer prekärer wird (Willke 1978).

Die funktionale Spezialisierung eines gesellschaftlichen Teilsystems bedeutet zunächst einmal, daß dieses gegenüber allen sonstigen gesellschaftlichen Funktionserfordernissen "Schwellen der legitimen Indifferenz" (Tyrell 1978: 183/184) etabliert. Dem Wissenschaftssystem beispielsweise, das sich an der Produktion von Wahrheiten orientiert, kann gleichgültig sein, ob sein selbstreferentieller, durch Theorieprogramme gesteuerter Erkenntnisfortschritt religiös anstößig, politisch inopportun oder wirtschaftlich nicht nutzbar ist. Diese Indifferenz gegenüber Kriterien aus der gesellschaftlichen Umwelt ist für das Wissenschaftssystem, wie die Geschichte der neuzeitlichen Wissenschaft nachdrücklich demonstriert, äußerst funktional, weil sie es von Limitationen freisetzt, die den Erkenntnisfortschritt jahrhundertlang oftmals geradezu stranguliert hatten. Für die gesellschaftliche Umwelt des Wissenschaftssystems ist derselbe Sachverhalt allerdings funktional ambivalent. Die Indifferenz der Wissenschaft gegenüber außerwissenschaftlichen Kriterien ermöglicht ihr einerseits, auf Probleme, die sich auch in anderen gesellschaftlichen Teilsystemen stellen, eine zu deren Problemperzeption inkongruente Perspektive zu kultivieren, aus der sich die spezifischen Rationalittsgewinne einer Verwissenschaftlichung gesellschaftlicher Probleme überhaupt erst ergeben. Andererseits führt die Indifferenz des Wissenschaftssystems gegenüber Belangen seiner gesellschaftlichen Umwelt aber eben auch dazu, daß dieses für andere Teilsysteme Probleme schafft - sei es durch Vernachlässigung von gesellschaftlichen Anwendungsbezgen, sei es durch Risiken der technologischen Umsetzung wissenschaftlicher Erkenntnisse. Eine mit zunehmender Ausdifferenzierung funktionaler Teilsysteme immer stärker verabsolutierte Indifferenz gegenüber den Umwelteffekten der eigenen selbstreferentiell geschlossenen Operationsweise bringt so immer auch eine zunehmende Umweltinadäquanz der Teilsysteme hervor.

Der selbstreferentielle Operationsmodus funktionaler Teilsysteme enthält also zum einen eine Tendenz zur *Verabsolutierung von Umweltindifferenz*. Zum anderen errichtet die Selbstreferentialität eines Teilsystems aber auch für Außeneinwirkungen jeglicher Art, also unter anderem politische Steuerungsversuche, "... die Barriere einer eigengesetzlichen Kausalstruktur ..." (Willke 1984: 47). An dieser Barriere muß jede externe

Steuerung, sobald sie Vorgänge innerhalb des betreffenden Teilsystems deterministisch festlegen will, scheitern. Die Teilsysteme stehen in einem Verhältnis "wechselseitiger Intransparenz" zueinander (Luhmann 1981b: 50-56). Der selbstreferentielle Operationsmodus eines bestimmten Teilsystems, dessen Innenwelt, kann aus der Perspektive der Außenwelt, also anderer gesellschaftlicher Teilsysteme, nicht so detailliert nachvollzogen werden, daß eine gezielte Einwirkung auf Zustände und Vorgänge im betreffenden Teilsystem möglich wäre. Beispielsweise ist der Stand der Forschung in einer bestimmten Subdisziplin des Wissenschaftssystems für die Akteure im politischen System, die bestimmte Maßnahmen der Forschungssteuerung vollziehen wollen, letztlich undurchschaubar. Welche Forschungsergebnisse mit welchem Grad an Genauigkeit und Zuverlässigkeit vorliegen, welche mittelfristig projektierbaren Erkenntnisfortschritte realistisch sind und welche außersystematischen Anwendungsbezüge sich daran anknüpfen lassen - diese für jede Forschungssteuerung entscheidenden Sachverhalte können letztlich von keiner Instanz außerhalb der betreffenden Subdisziplin kompetent beurteilt werden. Eine politische Forschungssteuerung, die diese Intransparenz ihres Steuerungsgegenstandes ignoriert, muß zwangsläufig nicht intendierte und nicht prognostizierte Effekte zeitigen - und sei es, daß der Steuerungsgegenstand in seiner immanenten Dynamik überhaupt nicht beeinflußt wird. Mit dieser *Immunität gegenüber externer Steuerung* tritt dann der Tatbestand der Verselbständigung eines funktionalen Teilsystems zutage.

Ein und dieselbe Ursache - nämlich der selbstreferentiell geschlossene Operationsmodus funktional spezialisierter Teilsysteme - bringt in der systemtheoretischen Betrachtung also die teilsystemische Indifferenz gegenüber ihrer Umweltinadäquanz und eine Immunität gegenüber darauf reagierenden politischen Steuerungsmaßnahmen hervor. Diese Diagnose des Verselbständigungsproblems im Rahmen systemtheoretischer Analysen gesellschaftlicher Differenzierung führt unmittelbar zu bestimmten Vorstellungen darüber, welche Arten von *Therapien* es überhaupt geben könnte. Betrachtet man zunächst die Tendenz funktionaler Teilsysteme, ihre Umweltindifferenz zu verabsolutieren, so wird von Luhmann darauf hingewiesen, daß die Knappheit verfügbarer finanzieller Ressourcen "... zum systemnotwendigen Korrektiv der ... Funktionssysteme ..." wird (Luhmann 1983: 37-39, 46/47). Die Tatsache, daß der selbstreferentielle Operationsmodus aller gesellschaftlichen Teilsysteme darauf angewiesen ist, Geld gleichsam als "Energie" zu verbrauchen, führt dazu, daß alle

Teilsysteme um diese knappe Ressource konkurrieren. Zwar handelt es sich dabei, solange das Wirtschaftswachstum anhält, um kein Nullsummenspiel. Dennoch übersteigen die Maximierungs- und Perfektionierungsansprüche der verschiedenen funktionalen Teilsysteme in ihrer Gesamtheit die dafür verfügbare Menge finanzieller Ressourcen, die damit als nicht-intentionaler, "naturwüchsiger" Stopmechanismus wirkt:

"Mehr Geld' ist der kategorische Optativ dieser Gesellschaft, gerade weil alle Erhaltungs- und Steigerungsansprüche damit in Gang gehalten werden können; und 'weniger Geld' ist zugleich das einzige Regulativ, das auf der Ebene symbolischer Kommunikation die Grenzen des Erreichbaren ... repräsentiert" (Luhmann 1983: 39).

Ressourcenknappheit ist als Korrektiv teilsystemischer Verselbständigungstendenzen freilich nur in sehr begrenztem Maße adäquat. Zum einen wird dadurch bestenfalls das quantitative Ausmaß der Umweltinadäquanz eines Teilsystems beschränkt, während auf deren qualitative Ausprägungen höchstens vermittelt eingewirkt wird. Zum anderen diskriminiert Ressourcenknappheit per se in keiner Weise zwischen umweltadäquaten und umweltinadäquaten Wirkungen des selbstreferentiellen Operationsmodus eines gesellschaftlichen Teilsystems. Im ungünstigsten Fall könnte Ressourcenknappheit gerade bei den umweltadäquaten und nicht bei den umweltinadäquaten Wirkungen zu Buche schlagen.

Ressourcenknappheit ist somit als Stopmechanismus teilsystemischer Tendenzen einer Verabsolutierung von Umweltindifferenz hochgradig blind. Nicht zuletzt deshalb finden sich bei Luhmann neuerdings häufiger Überlegungen dazu, daß funktionale Teilsysteme über sich selbst in verstärktem Maße hinsichtlich ihrer Umweltwirkungen reflektieren müssen. Nur in dem Maße, wie dieses gelingt, ist die teilsystemische Selbstreferentialität gesellschaftlich rational: "Selbstreferenz allein ... ist noch nicht rational. Rationalität ist erst gegeben ..., wenn auf die Einheit der Differenz reflektiert wird." Damit ist gemeint, "... daß das System seine Einwirkungen auf die Umwelt an den Rückwirkungen auf es selbst kontrollieren muß, wenn es sich rational verhalten will" (Luhmann 1984: 640, 642). Wenn auf diese Weise beispielsweise innerhalb des Wissenschaftssystems deutlich wird, daß die Funktionsfähigkeit anderer gesellschaftlicher Teilsysteme - etwa des Wirtschaftssystems - davon abhängt, daß wissenschaftliche Forschung sich stärker auf außerwissenschaftliche Nutzenkriterien einlassen muß, wäre die

Umweltindifferenz und damit auch die Verselbständigung dieses Teilsystems zumindest partiell zurückgenommen. Trotz funktionaler Spezialisierung wäre eine solche verstärkte Rücksichtnahme auf außerwissenschaftliche Kriterien für das Wissenschaftssystem rational, weil dessen Funktionsfähigkeit schließlich von der Funktionsfähigkeit seiner gesellschaftlichen Umwelt und damit der relevanten anderen Teilsysteme abhängig ist. Damit formuliert Luhmann allerdings zunächst einmal lediglich eine Anforderung an funktional spezialisierte gesellschaftliche Teilsysteme, wobei völlig offen bleibt, wie sie umgesetzt werden soll: welche strukturellen Vorkehrungen für eine solche Reflexionskapazität funktionaler Teilsysteme getroffen werden müssen und wie diese durchgesetzt werden können.

Eine dritte Art von Korrektiv gegen teilsystemische Verselbständigungstendenzen wird von Willke und Teubner als "Kontextsteuerung" diskutiert und empfohlen. Während Ressourcenknappheit und Reflexion mögliche Mechanismen zur Korrektur der Umweltindifferenz funktionaler Teilsysteme sind, zielt Kontextsteuerung auf die Immunität von Teilsystemen gegen Außeneinwirkungen ab (Willke 1983; 1984; 1987; Teubner & Willke 1984). Kontextsteuerung respektiert die sich nach außen als Intransparenz darstellende Autonomie des selbstreferentiellen Operationsmodus funktionaler Teilsysteme und beschränkt sich auf eine "Formung der Intersystembeziehungen" (Willke 1987a: 6). Hierfür ist insbesondere "reflexives Recht" ein Instrument. Die staatliche Rechtssetzung verzichtet darauf, substantielle Entscheidungskriterien für die Regulierung gesellschaftlicher Konflikte bereitzustellen, und schafft statt dessen Verhandlungssysteme und -verfahren, in deren Rahmen dann die betreffenden gesellschaftlichen Teilsysteme ihre Konflikte autonom regulieren. Die Tarifautonomie im Wirtschaftssystem oder der Wissenschaftsrat, in dem sich Repräsentanten von Wissenschaft, Wirtschaft und Politik begegnen, werden dafür als funktionstüchtige Beispiele angeführt. Politische und rechtliche Steuerung soll so als "Konditionierung der Selbststeuerung" funktionaler Teilsysteme (Willke 1987: 6) funktionieren - wobei die Konditionierung eben dergestalt sein soll, daß Verselbständigungstendenzen der Teilsysteme restringiert werden sollen. Kritisch ist zu diesen Überlegungen anzumerken, daß vor allem zwei Aspekten nicht hinreichend Rechnung getragen wird. Zum ersten werden die Voraussetzungen der Selbststeuerungsfähigkeit - u.a. kollektive Handlungsfähigkeit - gesellschaftlicher Teilsysteme nicht berücksichtigt;

zum zweiten werden Machtasymmetrien innerhalb von und zwischen Teilsystemen ausgeblendet (vgl. Mayntz 1987; Jansen 1988).

Diese geraffte Darstellung systemtheoretischer Analysen gesellschaftlicher Differenzierung im Hinblick auf Diagnose und Therapie teilsystemischer Verselbständigungstendenzen soll hier genügen. Im folgenden soll nun nicht die Diskussion über mögliche Therapien teilsystemischer Verselbständigung fortgeführt werden. Denn das hieße, den zweiten Schritt vor dem ersten zu tun. Zunächst einmal gibt es eine Reihe von Aspekten, die in der systemtheoretischen Diagnose nicht berücksichtigt sind. Die systemtheoretische Betrachtungsweise konzentriert sich letztlich, wie deutlich hervortritt, auf einen einlinigen Kausalzusammenhang zwischen funktionaler Spezialisierung, Ausdifferenzierung, Selbstreferentialität und Verselbständigung gesellschaftlicher Teilsysteme. Dieser Kausalzusammenhang wird als universell gültig, also als auf alle funktionalen Teilsysteme in gleicher Weise zutreffend, deklariert. Zugleich wird behauptet, daß der Kausalzusammenhang die primäre Erklärung teilsystemischer Verselbständigung bietet, dem gegenüber alle weiteren Erklärungsfaktoren nur von untergeordneter Bedeutung sind. Hingegen sollen im folgenden Verselbständigungstendenzen gesellschaftlicher Teilsysteme als Phänomene betrachtet werden, die durch eine *Mehrzahl* von Bedingungsfaktoren hervorgebracht werden, wobei es von Teilsystem zu Teilsystem *unterschiedlich* und auch im Zeitverlauf *veränderlich* sein kann, welche Bedingungsfaktoren faktisch gegeben sind.

### 3 Teilsystemische Bedingungsfaktoren von Verselbständigung

Die generelle These, die den nun folgenden Überlegungen zugrunde liegt, lautet: Ob und in welchem Maße ein bestimmtes gesellschaftliches Teilsystem verselbständigt ist, hängt vom Zusammenwirken mehrerer Faktoren ab, die unabhängig voneinander variieren können. Da Verselbständigung ein Verhältnis zwischen dem betreffenden Teilsystem und dem politischen System als derjenigen gesellschaftlichen Instanz, die der Umweltinadäquanz gesellschaftlicher Teilsysteme entgegenzusteuern versucht, darstellt, müssen die Bedingungsfaktoren teilsystemischer Verselbständigung auf beiden Seiten identifiziert werden: beim betreffenden gesellschaftlichen Teilsystem auf der einen und beim politischen System auf der anderen Seite. In diesem Abschnitt sollen zunächst

Bedingungsfaktoren teilsystemischer Verselbständigungstendenzen, die im betreffenden Teilsystem selbst anzusiedeln sind, betrachtet werden.

Ein erster Faktor ist das Ausmaß der *gesellschaftlichen Folgenträchtigkeit von Teilsystemoperationen*. Je bedeutsamer und je weniger substituierbar die Leistungen eines gesellschaftlichen Teilsystems für dessen Umwelt sind, desto stärker ist diese Folgenträchtigkeit gegeben. Folgenträchtigkeit für die gesellschaftliche Umwelt eines Teilsystems kann zum einen sein, daß dieses die von ihm erwarteten Leistungen nur unzureichend produziert. Zum anderen kann die Folgenträchtigkeit darin bestehen, daß die Leistungsproduktion als Nebenfolgen bestimmte Risiken für die Gesellschaft mit sich bringt.

Die verschiedenen Teilsysteme der modernen Gesellschaft unterscheiden sich deutlich danach, welche dieser beiden Ausprägungen von gesellschaftlicher Folgenträchtigkeit teilsystemischer Operationen bei ihnen vorliegen bzw. überhaupt in Frage kommen. Wirft man zunächst einen kurzen Blick auf das kapitalistische Wirtschaftssystem, so ist dessen gesellschaftliche Folgenträchtigkeit vor allem an den gesellschaftlichen Risiken der Effekte wirtschaftlichen Handelns festgemacht worden. Ein Beispiel dafür wäre etwa Arbeitslosigkeit als Folge kurzfristiger konjunktureller Krisen oder einer langfristigen technologischen Modernisierung. Ein anderes Beispiel sind die mannigfaltigen ökologischen Probleme, die zumindest teilweise darauf zurückzuführen sind, daß Natur für wirtschaftliches Handeln ein kostenloses Gut darstellt, mit dem demzufolge trotz seiner faktischen Verknappung weiterhin verschwenderisch umgegangen wird. Die lange Zeit vorherrschende Beschäftigung mit dem kapitalistischen Wirtschaftssystem als Paradigma teilsystemischer Verselbständigung hat dazu geführt, daß man sich auf solche Arten von Externalitäten konzentriert und die andere Ausprägung gesellschaftlicher Folgenträchtigkeit teilsystemischer Operationen eher vernachlässigt hat. Wendet man sich hingegen dem heutigen Forschungssystem zu, entdeckt man ein gesellschaftliches Teilsystem, dessen gesellschaftliche Folgenträchtigkeit eher in Defiziten seiner Leistungsproduktion liegt.

Wissenschaftliche Forschung war jahrhundertlang in keiner der beiden genannten Hinsichten gesellschaftlich folgentrchtig. Die Ausdifferenzierung wissenschaftlicher Forschung in der modernen Gesellschaft vollzog sich gerade darüber, daß die Selbstzweckhaftigkeit der Wahrheitsuche postuliert und institutionell verankert wurde. Insbesondere in der grundlagenorientierten Forschung sind die Produzenten wissenschaft-

licher Erkenntnisse auch deren primäre Konsumenten, so daß Wahrheiten zunächst ausschließlich dafür produziert werden, weitere Wahrheiten produzieren zu können. Genau diese Selbstreferentialität der Grundlagenforschung legitimiert bis heute die auch verfassungsrechtlich fixierte "Freiheit der Forschung". Die so verstandene wissenschaftliche Forschung, die zunächst von sich selbst finanzierenden oder mäzenatisch geförderten Amateuren und im Rahmen wissenschaftlicher Gesellschaften vor sich ging und seit Beginn des 19. Jahrhunderts an den Universitäten institutionalisiert wurde, war für die gesellschaftliche Umwelt lange Zeit kaum folgenreich.

Erst der Aufstieg der anwendungsorientierten Forschung seit Mitte des letzten Jahrhunderts ließ allmählich die heute beobachteten Arten gesellschaftlicher Folgenreichkeit wissenschaftlichen Handelns zutage treten. Anwendungsbezogene Forschung als immer umfassendere und tiefenschärfere Verwissenschaftlichung von Technologien zur Bearbeitung außerwissenschaftlicher Probleme weckt Erwartungen hinsichtlich des Einbezugs außerwissenschaftlicher Nutzenkriterien in wissenschaftliche Forschungsentscheidungen. Die Enttäuschung solcher Erwartungen signalisiert dann den gesellschaftlichen Akteuren eine inadäquate Leistungsproduktion des Wissenschaftssystems. Dies geschah beispielsweise in vielen westeuropäischen Ländern seit Mitte der siebziger Jahre, wie die Debatten über Mängel des "Technologietransfers" insbesondere zwischen staatlichen Forschungseinrichtungen und Unternehmen dokumentieren (Stankiewicz 1985; Kreibich 1986; Wissenschaftsrat 1986). Das Beispiel zeigt im übrigen auch, daß die externen Leistungserwartungen an ein gesellschaftliches Teilsystem weder konstant sein müssen noch kontinuierlich mit der Erwartungsbefriedigung steigen, sondern durch situative Faktoren diskontinuierlich gesteigert werden können. Hinter der Unzufriedenheit bestimmter Akteure des Wirtschaftssystems mit dem Technologietransfer aus staatlichen Forschungseinrichtungen steht nämlich vor allem der sprunghaft gewachsene Bedarf verschiedener Wirtschaftsbranchen nach neuen technologischen Basisinnovationen.

Die andere Art gesellschaftlicher Folgenreichkeit einer immer stärker anwendungsbezogenen Forschung besteht in der wissenschaftlich-technischen Erzeugung gesellschaftlicher Risiken (Beck 1986: 254-299; Schimank 1988). Wie die Beispiele der Kernenergie, der Biotechnologie und der Großchemie zeigen, bringen wissenschaftlich fundierte Großtechnologien offenbar nahezu zwangsläufig unbeabsichtigte Nebenfolgen insbesondere in ökologischer Hinsicht mit sich, die im Extremfall sogar

den gesellschaftlichen Nutzen dieser Technologien übersteigen können. Beachtet werden muß freilich, daß das Forschungssystem diese Art von gesellschaftlichen Risiken nicht allein hervorzubringen vermag, sondern nur in Kombination mit einer im großen Maßstab erfolgten außerwissenschaftlichen Nutzung seiner Erkenntnisse. Diese Art der gesellschaftlichen Folgenträchtigkeit wissenschaftlicher Forschung ergibt sich also erst daraus, daß andere Teilsysteme zum Träger der technologischen Umsetzung der betreffenden Forschungsergebnisse werden. Bis vor kurzem konnte die wissenschaftliche Forschung als solche als gesellschaftlich risikolos erscheinen. Die Spekulationen darüber, ob der Aids-Virus möglicherweise in einem biotechnologischen Forschungslabor freigesetzt worden sein könnte, machen jedoch deutlich, daß insbesondere diese Disziplin mittlerweile bereits im Forschungsprozeß und nicht erst in der technologischen Umsetzung gesellschaftliche Risiken produzieren kann.

Ein gesellschaftliches Teilsystem, dessen Operationen bis heute für seine gesellschaftliche Umwelt in keiner Weise folgenträchtig sind, ist die Kunst. Künstlerisches Handeln ist Selbstzweck, vollbringt also keine spezifischen Leistungen für die gesellschaftliche Umwelt. Dem stünde schon die Tatsache im Wege, daß das Publikum des Kunstsystems nur eine kleine Minderheit der Gesellschaftsmitglieder ausmacht. Entsprechend können die gesellschaftlichen Wirkungen künstlerischen Handelns keine ins Gewicht fallenden Risiken - etwa für die öffentliche Moral - darstellen.

Ein zweiter Bedingungsfaktor teilsystemischer Verselbständigungstendenzen ist das Ausmaß der *Esoterik teilsystemischer Handlungsorientierungen*. Prinzipiell gilt ja, daß die spezifischen normativen, kognitiven und evaluativen Handlungsorientierungen, die innerhalb eines bestimmten gesellschaftlichen Teilsystems in Form von Codes, Semantiken und Handlungsprogrammen etabliert sind, in dessen gesellschaftlicher Umwelt durchaus nicht dieselbe selbstverständliche Geltung beanspruchen können. Jedes gesellschaftliche Teilsystem ist, wie Theorien gesellschaftlicher Differenzierung immer wieder betont haben, eine spezialisierte Sinnprovinz, dessen Deutungsmuster gerade in Differenz zu den Deutungsmustern anderer Teilsysteme konstituiert sind. Die Größe der Differenz kann allerdings variieren. Insbesondere kann ein gesellschaftliches Teilsystem in seinem "Eigen-Sinn" von den Akteuren in der gesellschaftlichen Umwelt mehr oder weniger akzeptiert werden.

Ein Vergleich zwischen dem Forschungs- und dem Gesundheitssystem

kann die Varianz dieses Bedingungsfaktors deutlich machen. Die Differenz zwischen der auf die Produktion von Wahrheiten ausgerichteten Handlungslogik wissenschaftlichen Handelns und außerwissenschaftlichen Nutzenkriterien ist vergleichsweise groß. Dieses zeigt sich insbesondere immer dann, wenn grundlagenorientierte Forschungsaktivitäten auf bestimmte Anwendungsbezüge hin ausgerichtet werden sollen. Beispielsweise unterscheiden sich bis heute die Problempertzeptionen und Möglichkeitshorizonte der Kernphysiker stark von denen der am Reaktorbau und -betrieb interessierten Unternehmen. Noch wichtiger als solche fallspezifischen substantiellen Differenzen sind jedoch die Differenzen der generalisierten Leitorientierungen von Forschern einerseits und gesellschaftlichen Nutzern andererseits. Während letztere daran interessiert sind, funktionsfähige Technologien zu implementieren, kultivieren erstere einen generalisierten Skeptizismus, für den alle Wahrheiten immer nur vorläufigen Charakter tragen und eine Widerlegung einer Wahrheit im Prinzip ebenso wertvoll ist wie die Entdeckung einer neuen Wahrheit. Hinzu kommt, daß jede Beantwortung einer Forschungsfrage kaskadenförmig neue Fragen hervorbringt, ohne daß diesem Überschuß an Folgefragen gegenstands- oder theorieimmanente Begrenzungen entgegenstünden. Dieser Stil des Umgangs von Wissenschaftlern mit ihrem Wahrheitscode ist für außerwissenschaftliche Interessenten an der technologischen Umsetzung wissenschaftlicher Wahrheiten immer wieder befremdlich und wird, sobald ein konkreter Problembearbeitungsbedarf vorliegt, schnell unakzeptabel - wofür die Aids-Forschung ein Beispiel abgeben kann.<sup>2</sup>

Die Differenz zwischen den professionellen Gesundheitsstandards der Ärzte und den außermedizinischen Kriterien der Patienten ist demgegenüber sehr viel geringer. Dieses ist zunächst darin begründet, daß die vom Gesundheitssystem zu bearbeitenden gesellschaftlichen Probleme im Unterschied zu den analytischen, selbstbezüglich aus eigenen Theorien heraus konstituierten Problemstellungen der Grundlagenforschung, konkreter Natur und in dem Sinne fremddefiniert sind, daß als Ausgangspunkt jeder medizinischen Behandlung Symptomschilderungen des Patien-

---

2 Eine Form des Ausgleichs dieses Spannungsverhältnisses sind die Ingenieurwissenschaften, die vielleicht als "Interpenetration" - im Sinne Münchs (1980) - zwischen innerwissenschaftlichen Wahrheits- und außerwissenschaftlichen Nutzenkriterien begriffen werden können.

ten fungieren. Diese stärkere Vorgegebenheit der zu bearbeitenden Probleme, die der Esoterik medizinischer Handlungsorientierungen Grenzen setzt, spiegelt sich auch in der fachlichen Spezialisierung der Ärzte wider. Diese Spezialisierung erfolgt vorrangig gemäß praktisch sich ergebender Problemausprägungen: vor allem Körperorganen und -funktionen, die isolierbare Krankheitsbilder aufweisen.<sup>3</sup> Auch die Theorien der medizinischen Wissenschaft schließen an diese konkreten Problemvorgaben an.

Weiterhin erstreckt sich die professionelle Definitionssouveränität der Ärzte in diagnostischer und therapeutischer Hinsicht gerade auf diese konkreten Probleme der Patienten - im Unterschied zur wissenschaftlichen Definitionssouveränität der Forscher, die sich auf die analytisch konstruierten Theorieprobleme beschränkt. Die diagnostische Rückführung der Körpersymptome auf Ursachen, die Spezifizierung von Gesundheitsstandards bezüglich der einzelnen Körperorgane und -funktionen sowie die Festlegung therapeutischer Strategien der Erreichung dieser Standards sind ausschließlich der ärztlichen Profession vorbehalten. Dieses professionelle Monopol ist das Ergebnis eines langen Interessenkampfes der sich daraus allmählich konstituierenden Ärzteschaft, in dem diese sowohl die dann als solche apostrophierten "Laien" und deren lebensweltliches Gesundheitsverständnis als auch die anderen medizinischen Berufe als inkompetent und damit illegitim verdrängt hat (siehe Kapitel 3: 123). Damit wurden aber die professionellen Kriterien des Gesundheitssystems auch für die Akteure in dessen gesellschaftlicher Umwelt verbindlich. Der Unterschied zwischen Forschungs- und Gesundheitssystem hinsichtlich der gesellschaftlichen Akzeptanz der jeweiligen teilsystemischen Handlungsorientierungen kann also pointiert so formuliert werden: Während Forscher - zumindest dann, wenn dieses mit erheblichen Ressourcenforderungen einhergeht - einen zusätzlichen Begründungsaufwand leisten müssen, sobald sie Themen bearbeiten wollen, deren außerwissenschaftlicher Nutzen nicht unmittelbar einsichtig ist, spezifiziert die medizinische Profession als zentraler Akteur des Gesundheitssystems selbst den gesellschaftlichen Nutzen ihrer Tätigkeit.

---

3 Eben aufgrund dieser Art des Praxisbezugs sind Mediziner, obwohl wissenschaftlich ausgebildet, keine Wissenschaftler, sondern Professionelle - vgl. Stichweh (1987b: 243/244).

Hochgradige Esoterik teilsystemischer Handlungsorientierungen kann allerdings nur in Verbindung mit gesellschaftlicher Folgenträchtigkeit der teilsystemischen Operationen Verselbständigungstendenzen einleiten. Das zeigt sich am Beispiel der Kunst, die zweifellos in ihren Handlungsorientierungen seit dem Ende des letzten Jahrhunderts ähnlich esoterisch ist wie die wissenschaftliche Grundlagenforschung. Doch selbst künstlerische "Revolutionen" bleiben ohne gewichtige Auswirkungen auf andere gesellschaftliche Teilsysteme und werden meistens auch nur von einem sehr kleinen Publikum überhaupt bemerkt.

Ein dritter Bedingungsfaktor teilsystemischer Verselbständigung ist der Möglichkeitsspielraum von Akteuren des betreffenden Teilsystems zu einer individuellen oder organisatorischen *ökonomischen Interessenverfolgung*.<sup>4</sup> Je größer der Spielraum ökonomischer Interessenverfolgung innerhalb eines gesellschaftlichen Teilsystems ist, desto stärker können sich Verselbständigungstendenzen insbesondere im Hinblick auf die Akquisition finanzieller Ressourcen aus der gesellschaftlichen Umwelt ausprägen.

Betrachtet man zunächst individuelle Akteure, so ist davon auszugehen, daß die Leistungsrollen in fast allen gesellschaftlichen Teilsystemen - eine weitgehende Ausnahme stellt das Sportsystem dar - verberuflicht sind. Das bedeutet: Obwohl Forscher, Mediziner, Lehrer, Richter oder Verwaltungsbeamte nicht im Wirtschaftssystem agieren, also auch nicht primär wirtschaftlichen Handlungsorientierungen folgen, werden sie durch den Berufscharakter ihrer Leistungsrollen immer auch zu wirtschaftlichen Begleitreflexionen ihres Rollenhandelns angehalten. Die Art und Weise der Rollenausübung wird stets auch daraufhin betrachtet, wie sie sich mehr oder weniger vermittelt auf das individuelle Einkommen auswirkt. Dadurch kann es zu einer "Zielverschiebung" des Handelns der einzelnen Rollenträger eines gesellschaftlichen Teilsystems kommen. Die normativen, evaluativen und kognitiven Orientierungen, die die spezifische Handlungslogik des betreffenden Teilsystems ausmachen, können gegenüber den individuellen Interessen der teilsystemischen Akteure an Einkommenssicherung und -steigerung in den Hintergrund treten - ein Sachverhalt, der von bisherigen Theorien gesellschaftlicher Differenzierung noch nicht reflektiert worden ist.

---

4 Dies schließt an die Überlegungen zur "Kommerzialisierung" gesellschaftlicher Teilsysteme in Kapitel 1: 30-32 an.

Ein Spielraum für eine solche individuell-ökonomische Interessenverfolgung ist erst bei Vorliegen zweier Voraussetzungen gegeben. Das individuelle Einkommen eines Leistungsrollenträgers in einem gesellschaftlichen Teilsystem muß durch die individuelle Produktivität, am besten durch die quantitative Vermehrung erbrachter Leistungen, zumindest mitbestimmt werden können; und die individuelle Produktivität eines Leistungsrollenträgers muß dessen individueller Angebotsoption unterliegen. Beide Voraussetzungen sind im deutschen Gesundheitssystem insbesondere bei den niedergelassenen Ärzten in hohem Maße gegeben.<sup>5</sup> Deren Einkommen hängt wesentlich davon ab, wieviele Patienten sie mit welchen Leistungen behandeln. Der Leistungskatalog der Krankenkassen, gemäß dem der niedergelassene Arzt - sofern es sich nicht um Privatpatienten handelt - sein Honorar erhält, enthält keine Bestimmungen darüber, daß ein Arzt in einem bestimmten Zeitraum nur eine bestimmte Anzahl von Patienten behandeln darf. Auch die Entscheidung darüber, welche Art der medizinischen Behandlung an einem Patienten vorgenommen wird, bleibt in den durch den Leistungskatalog abgesteckten Grenzen allein dem Arzt überlassen. Er hat also die Möglichkeit, sowohl über die Anzahl der behandelten Patienten als auch über die Art der Behandlung - nämlich durch zahlreiche und/oder hochvergütete Leistungen - sein individuelles Einkommen zu steigern.<sup>6</sup> Dieses kann, worauf Kritiker immer wieder hingewiesen haben, in erheblichem Maße den - oftmals als Deckmantel dienenden - "medizinischen Notwendigkeiten" zuwiderlaufen (Sichrovsky 1984). Eine Maximierung der Patientenzahl kann dazu führen, daß dem Arzt zu wenig Zeit für den einzelnen Patienten bleibt; und eine Orientierung der medizinischen Behandlung an finanziell hoch honorierten Leistungen kann zur Folge haben, daß

---

5 Vgl. hierzu Herder-Dorneich (1983: 16/17) und vor allem das Jahresgutachten von 1988 des Sachverständigenrates für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (1988: 37-50; 78 ff.).

6 Eine derartige Einkommenssteigerungsmöglichkeit durch Leistungsmaximierung ist in den letzten Jahren jedoch insoweit begrenzt worden, als für alle an der kassenärztlichen Versorgung beteiligten Ärzte ein fester Betrag als Gesamtvergütung zur Verfügung steht, der entsprechend den erbrachten Leistungen auf die Ärzte verteilt wird. Diese im Vorhinein festgelegte Gesamtvergütung führt im Endeffekt zu einem Nullsummenspiel unter den Ärzten, da bei erheblichen Leistungsausweitungen die einzelne Leistung niedriger honoriert wird.

Patienten überflüssigen, suboptimalen oder sogar schädlichen Behandlungen unterworfen werden.

Im deutschen Gesundheitssystem ist also der Spielraum für eine individuell-ökonomische Interessenverfolgung der ärztlichen Leistungsträger hoch.<sup>7</sup> Im Vergleich dazu ist dieser Spielraum beispielsweise für die Leistungsträger des Forschungssystems nur gering zu veranschlagen. Eine vergleichbare Position zu der der niedergelassenen Ärzte im Gesundheitssystem haben im Forschungssystem höchstens diejenigen Forscher, die sich mit einem Forschungsunternehmen selbständig gemacht haben - falls sie sich auf diesem hart umkämpften Markt durchzusetzen vermögen. Die große Mehrzahl der Forscher sind jedoch Angestellte, deren Einkommen durch organisatorische Regelungen - bei staatlichen Forschungseinrichtungen das öffentliche Dienstrecht - in hohem Maße vorgegeben wird. Individuelle Einkommensinteressen können dann fast nur noch durch längerfristige intra- oder interorganisatorische Karrieren verfolgt werden, wobei hierfür die Einschätzungen durch Kollegen und Vorgesetzte von entscheidender Bedeutung sind - im Unterschied zum niedergelassenen Arzt, der sein Einkommen über sein Leistungsangebot in gewisser Weise zu steuern vermag. Die fehlenden institutionellen Möglichkeiten der individuellen Einkommensmaximierung im Forschungssystem führen zudem dazu, daß entsprechende Ansprüche auf seiten der Akteure kaum aufgebaut werden. Forscher beurteilen Arbeitsplätze hauptsächlich gemäß den gebotenen Forschungsmöglichkeiten und kaum unter Einkommensgesichtspunkten.

Rechtsanwälte und Künstler sind weitere Leistungsträger in anderen gesellschaftlichen Teilsystemen, deren Spielraum für die Verfolgung individuell-ökonomischer Interessen ebenfalls unter Umständen recht hoch sein kann. Dabei sind Künstler allerdings in erheblichem Maße von unbeeinflussbaren und oftmals unvorhersehbaren Wandlungen

---

7 Dies gilt im übrigen nicht nur für die niedergelassenen, sondern auch für die Krankenhausärzte (vgl. Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung 1980). Zwar unterliegen sie als Angestellte eines Krankenhauses einer festen Besoldungsordnung. Den Chefärzten ist jedoch das Recht zur Privatliquidation zuerkannt, wodurch sie sich ein individuell bestimmbares Zusatzeinkommen verschaffen können, das nach empirischen Untersuchungen bis zum doppelten des organisatorischen Festgeltes anwachsen kann. Auch die Assistenzärzte erhalten hiervon einen festgelegten Anteil.

des Publikumsinteresses abhängig. Insgesamt läßt sich konstatieren, daß in den meisten gesellschaftlichen Teilsystemen der Spielraum für eine individuell-ökonomische Interessenverfolgung durch die Leistungsrollesträger ähnlich gering wie im Forschungssystem ist. Dieses gilt für das Erziehungs- und das Militärsystem ebenso wie für die staatliche Verwaltung und den größten Teil der Leistungsrollen im Wirtschaftssystem.

Prinzipiell in allen gesellschaftlichen Teilsystemen können allerdings Organisationen unter bestimmten Bedingungen dazu neigen und in der Lage sein, ihre jeweiligen ökonomischen Wachstumsinteressen gegenüber den Kriterien teilsystemischer Leistungsproduktion in den Vordergrund zu schieben. Wenn dies nicht nur sporadisch und bei einzelnen Organisationen geschieht, sondern über längere Zeit bei vielen oder bei den besonders wichtigen Organisationen des Teilsystems, können hiervon teilsystemische Verselbständigungstendenzen ausgehen, die vermutlich, da sich organisatorische Akteure zumeist schwerer beeinflussen lassen als individuelle Akteure, noch stärker sind als bei der Verfolgung individueller Einkommensinteressen.

Der eklatanteste Fall einer solchen "Zielverschiebung" auf organisatorischer Ebene ist die von Marx analysierte "Tauschwertorientierung" von Unternehmen im kapitalistischen Wirtschaftssystem. Daß gesellschaftliche "Gebrauchswerte", also Güter und Dienstleistungen zur Bedürfnisbefriedigung, im Wirtschaftssystem nur dann produziert werden, wenn sich das für Unternehmen als profitabel erweist, wird weithin fraglos als selbstverständliches Strukturprinzip dieses Teilsystems hingenommen. Allerdings verfügt das Wirtschaftssystem mit dem Marktmechanismus auch über eine Struktur, die - soweit sie funktioniert - die Profitorientierungen von Unternehmen dann doch wieder auf gesellschaftlich nachgefragte Leistungen fokussiert. Erst bei Marktversagen kann aus der Dominanz von organisatorischen Gewinninteressen teilsystemische Verselbständigung resultieren.

In anderen gesellschaftlichen Teilsystemen ist eine ökonomische Orientierung von Organisationen oftmals strukturell ausgeschlossen. Dies gilt beispielsweise für staatliche Schulen im Bildungssystem oder Gerichte im Rechtssystem. Eine Reihe von Organisationen in verschiedenen Teilsystemen verfügen jedoch über mehr oder weniger große Spielräume für die Verfolgung ökonomischer Eigeninteressen. So können beispielsweise staatlich finanzierte Forschungseinrichtungen zum einen Drittmittel von Forschungsförderungseinrichtungen oder über Forschungs-

aufträge für Unternehmen oder Verwaltungen einwerben. Zum anderen können staatliche Forschungseinrichtungen auch ihre institutionelle Grundfinanzierung durch staatliche Stellen in erheblichem Maße dadurch selbst beeinflussen, daß bestimmte eigene Forschungsvorhaben werbewirksam so dargestellt werden, daß sie den jeweiligen Entscheidungskriterien der Geldgeber - z.B. Befriedigung eines politischen Informationsbedarfs - möglichst gerecht werden. Angesichts der noch näher zu betrachtenden Tatsache, daß das Steuerungswissen politischer Akteure nicht ausreicht, um die relative Nützlichkeit eines Forschungsvorhabens kompetent beurteilen zu können, eröffnet sich hier ein beträchtlicher Spielraum für eine offensive Angebotsstrategie der Forscher, wobei dann eben auch organisatorische Wachstumsinteressen in den Vordergrund treten können.

Die drei bisher dargestellten Bedingungsfaktoren teilsystemischer Verselbständigung - Ausmaß der gesellschaftlichen Folgenträchtigkeit teilsystemischer Operationen, Grad der Esoterik teilsystemischer Handlungslogiken und Größe des Spielraums für individuell-ökonomische Interessenverfolgung - beziehen sich alle auf den Grad der Indifferenz eines gesellschaftlichen Teilsystems gegenüber den Wirkungen seines Handelns in der Umwelt. Der nun thematisierte Bedingungsfaktor teilsystemischer Verselbständigung wirkt sich demgegenüber auf den Grad an Immunität, den ein gesellschaftliches Teilsystem gegenüber steuernden Einwirkungen aus seiner Umwelt - insbesondere aus dem politischen System - aufweist, aus. Dieser Faktor ist das Ausmaß an *teilsystemischen Selbststeuerungskapazitäten*. Die Selbststeuerungskapazität eines gesellschaftlichen Teilsystems bemißt sich daran, inwieweit spezialisierte Organisationen und Verhandlungsgremien vorhanden sind, die die mehr oder weniger ausgeprägte Pluralität von Interessen innerhalb des Teilsystems so synthetisieren können, daß Potentiale kollektiver Handlungsfähigkeit gebildet werden (siehe Kapitel 1: 24/25). Eine solche Selbststeuerungskapazität des Teilsystems hat für dessen politische Steuerbarkeit prinzipiell ambivalente Konsequenzen. Einerseits ist die auf diese Weise erfolgende Bündelung von Interessen und die Kanalisierung von potentiellen Widerstandspotentialen der Akteure des betreffenden Teilsystems eine wichtige Bedingung der Möglichkeit für dessen politische Steuerbarkeit (Mayntz 1987). Andererseits ist jedoch die Selbststeuerungskapazität eines Teilsystems zugleich immer auch eine mögliche Barriere gegen Steuerungseinwirkungen aus der gesellschaftlichen Umwelt. Generell scheint es somit keine eindeutige Korrelation

zwischen teilsystemischer Selbststeuerungskapazität und Verselbständigung zu geben.

Auch im Hinblick auf diesen Bedingungsfaktor ist ein Vergleich zwischen dem deutschen Gesundheitssystem und dem deutschen Forschungssystem instruktiv. Im Gesundheitssystem existieren zahlreiche Organisationen, die die verschiedenen Arten teilsystemischer Akteure repräsentieren: die Interessenverbände der Ärzte, der Krankenhäuser, der pharmazeutischen Industrie und der paramedizinischen Berufe; die Ärztekammern und Kassenärztlichen Vereinigungen als öffentlich-rechtliche Zwangsverbände, an die vom Staat bestimmte Regulierungsaufgaben delegiert worden sind; und die Verbände der Krankenkassen als Repräsentanten der Nachfrage- und Finanzierungsseite. Diese verschiedenen Organisationen sind in wechselnder Zusammensetzung in Verhandlungsgremien eingebunden, in denen über die Leistungsproduktion und die Ressourcenbeschaffung des Gesundheitssystems entschieden wird. Dieses hohe Maß an Selbststeuerungskapazität des deutschen Gesundheitssystems ist im übrigen nicht nur das Resultat systeminterner Entwicklungen, die intendiert oder nicht-intendiert ein solches Potential an kollektiver Handlungsfähigkeit hervorgebracht haben. Maßgeblich sind vielmehr gestaltende Eingriffe und, im Anschluß an die Delegation von Selbstverwaltungsaufgaben, Steuerungsverzichte auf seiten politischer Akteure gewesen.

Vergleichbare Interessenverbände und Verhandlungsgremien finden sich im deutschen Forschungssystem kaum. Die im Hochschulsektor bestehende Westdeutsche Rektorenkonferenz befaßt sich hauptsächlich mit Problemen der Lehre und weniger mit der Hochschulforschung. Bedeutsamer für deren Selbststeuerung ist die Deutsche Forschungsgemeinschaft, die zugewiesene staatliche Finanzmittel an Hochschulforschung verteilt, wobei die dabei zugrunde gelegten Kriterien von gewählten Repräsentanten der verschiedenen Disziplinen operationalisiert werden (Neidhardt 1986). Die Interessen der Industrieforschung werden durch den Bundesverband der Deutschen Industrie repräsentiert, spielen im Spektrum dieses Verbandes allerdings nur eine marginale Rolle. Die Institute der industriellen Gemeinschaftsforschung und die Großforschungseinrichtungen haben zwar jeweils eine Arbeitsgemeinschaft gegründet, um gemeinsame Interessen gegenüber forschungspolitischen Akteuren besser durchsetzen zu können. Die industrielle Gemeinschaftsforschung ist jedoch mittlerweile fast bedeutungslos geworden, während die Arbeitsgemeinschaft der Großforschungseinrichtungen als Dachver-

band kaum handlungsfähig ist, weil sie gegenüber ihren einzelnen Mitgliedern keine hinreichende Verpflichtungsfähigkeit aufbringen kann. Lediglich mit der Max-Planck-Gesellschaft und der Fraunhofer-Gesellschaft gibt es in der außeruniversitären staatlichen Forschung zwei Institutsverbände, die sich in hohem Maße selbst steuern, was sich vor allem in der Befugnis zur Gründung und Schließung neuer Institute und zur Verteilung der zugewiesenen Finanzmittel auf die einzelnen Institute dokumentiert.

Auffällig im Vergleich zum Gesundheitssystem ist beim Forschungssystem vor allem die hochgradige Segmentierung von untereinander nicht verknüpften teilsektoralen Selbststeuerungsinstanzen. Dieser Unterschied zwischen den beiden Teilsystemen kann in einem erheblichen Maße auf die unterschiedliche Interdependenzdichte in beiden Teilsystemen zurückgeführt werden. Im Forschungssystem führt der analytische Problemzuschnitt der Grundlagenforschung zu einer Parzellierung von Wissensdomänen, von denen jede weitgehend autark bearbeitet werden kann. Dieses entspricht dem Interesse der Forscher, von Vorleistungen anderer möglichst unabhängig zu bleiben und damit eine wesentliche Quelle von Unsicherheit für die eigene Arbeit zu reduzieren. Bei der anwendungsbezogenen Forschung herrscht eine bilaterale Nutzerfixierung der Forscher und Forschungseinrichtungen vor, wie am deutlichsten bei der Industrieforschung und der Auftragsforschung für Unternehmen sichtbar wird. Da Forschung dort eine Konkurrenzstrategie darstellt, werden Forschungsergebnisse zunächst eher geheim gehalten. Forschungsk Kooperationen sind unter diesen Umständen sehr schwierig und finden nur unter besonderen Bedingungen statt. Auch staatliche Auftraggeber anwendungsbezogener Forschung sind oft an einer exklusiven Nutzung der Forschungsergebnisse interessiert. Diese weitgehende Interdependenzunterbrechung zwischen den verschiedenen Forschern, Forschungseinrichtungen und Forschungsgebieten sowohl in der grundlagentheoretisch ausgerichteten als auch in der anwendungsbezogenen Forschung minimiert Koordinierungs- und Regulierungsprobleme zwischen den Akteuren des Forschungssystems und bietet so keinen systeminternen Anlaß für den Aufbau von Selbststeuerungskapazitäten.

Die Dienstleistungsproduktion des Gesundheitssystems ist demgegenüber durch ein hohes Maß an funktionaler Arbeitsteilung zwischen den spezialisierten Akteuren gekennzeichnet. Die Abwicklung medizinischer Behandlungen spannt ein weitreichendes Netzwerk zwischen Arztpraxen, Krankenhäusern, Apotheken, Rettungsdiensten, Kranken-

kassen und weiteren Akteuren auf, über das Anweisungen, Informationen und finanzielle Ressourcen transportiert werden. Jeder der beteiligten Akteure hängt in einem unterschiedlichen Ausmaß von jeweils anderen Akteuren ab. Diese Abhängigkeiten rufen einen Koordinierungs- und Regulierungsbedarf hervor, der zur Bildung entsprechender Organisationen und Gremien teilsystemischer Selbststeuerung geführt hat (siehe Kapitel 3: Abschnitt 4). So bestand gerade im Gesundheitssystem die Notwendigkeit, die konfliktive bilaterale Abhängigkeitsbeziehung zwischen Krankenkassen und Ärzten in einem von Zwangsverbänden dieser Akteure getragenen Verhandlungsgremium zu kanalisieren. Während das Hauptinteresse der Akteure des politischen Systems anfangs vor allem auf dieses Beziehungsgefüge fokussiert war, weitete es sich mit zunehmender Relevanz weiterer Akteure auch auf diese aus - die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen steht hierfür beispielhaft.

Die vergleichsweise geringe Selbststeuerungskapazität des Forschungssystems bedeutet allerdings noch nicht, daß dessen Immunität gegen externe Steuerungseinwirkungen ebenfalls nur gering wäre. Das Fehlen von Potentialen kollektiver Handlungsfähigkeit innerhalb dieses Teilsystems hat vielmehr zur Folge, daß politische Steuerungsakteure zur Erlangung steuerungsrelevanter Informationen ebenso wie zur Durchsetzung von Steuerungsmaßnahmen selbst bis zu den unmittelbaren Adressaten durchgreifen müssen und sich nicht auf die Aggregations- und Verpflichtungsfähigkeit intermediärer Verbände verlassen können. Daraus resultiert sehr schnell eine Überlastung der politischen Steuerungsakteure, die sich in ineffektiven und nicht implementierbaren Steuerungsmaßnahmen manifestiert.

Möglicherweise kann man behaupten, daß sowohl eine zu hohe als auch eine zu geringe Selbststeuerungskapazität eines gesellschaftlichen Teilsystems dessen Immunität gegen politische Steuerungsmaßnahmen und damit dessen Verselbständigungstendenz begünstigt, während ein mittleres Maß an teilsystemischer Selbststeuerungskapazität Verselbständigungstendenzen eher entgegenwirkt. Die Selbststeuerungskapazität eines gesellschaftlichen Teilsystems muß einerseits so hoch sein, daß die betreffenden Organisationen und Verhandlungsgremien in der Lage sind, politische Steuerungsmaßnahmen informationell zu unterfüttern und im Rahmen der teilsystemischen Handlungslogik konstruktiv zu implementieren. Doch die teilsystemische Selbststeuerungskapazität darf andererseits nicht so hoch sein, daß politische Steuerungsmaßnahmen abgeblockt und neutralisiert werden können. Für diese beiden Schwellen-

werte lassen sich sicherlich keine generellen Werte festlegen. Eine genauere Spezifizierung von Indikatoren der beiden Schwellenwerte kann jedoch sowohl über Vergleiche zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Teilsystemen als auch über die Betrachtung desselben Teilsystems in unterschiedlichen Stadien seiner Entwicklung erfolgen.

Ein hohes Maß an Selbststeuerungskapazitäten kann insbesondere auch dann zu Verselbständigungstendenzen des betreffenden gesellschaftlichen Teilsystems beitragen, wenn die entsprechenden Organisationen und Verhandlungsgremien mit individuell-ökonomischen Akteurinteressen durchsetzt werden. Dieses zeigt sich im deutschen Gesundheitssystem, wo die dominante Stellung der Ärzteverbände in den Verhandlungsgremien dazu führt, daß die Einkommensinteressen der Ärzte zu einem bedeutsamen Entscheidungskriterium geworden sind. Die sogenannte "Kostenexplosion" im heutigen deutschen Gesundheitssystem, also die Tatsache, daß die Steigerungsraten der Gesundheitsausgaben bereits seit längerem notorisch höher als die Steigerungsraten des Wirtschaftswachstums sind, führt dazu, daß dieses Teilsystem immer mehr finanzielle Ressourcen auf Kosten anderer Teilsysteme - u.a. des Wirtschafts-, des Bildungs- und des Forschungssystems - beansprucht und damit deren Leistungsfähigkeit mehr oder weniger beeinträchtigt. Eine genauere Betrachtung dieser seit Mitte der siebziger Jahre zu beobachtenden Entwicklung zeigt, daß diese keineswegs - wie es systemtheoretische Analysen nahelegen (Luhmann 1983) - eine zwingende Konsequenz des selbstreferentiellen Operationsmodus des Gesundheitssystems ist. Ausschlaggebend für die "Anspruchsinflation" und "Kostenexplosion" des deutschen Gesundheitssystems sind vielmehr spezifische institutionelle Arrangements, die einen großen Spielraum für individuell-ökonomische Interessenverfolgung der Ärzte mit hohen teilsystemischen Selbststeuerungskapazitäten kombinieren. Diese beiden Bedingungsfaktoren verbinden sich im deutschen Gesundheitssystem mit dem Finanzierungsmodus der Zwangsversicherung, der auf seiten der Versicherten eine Indifferenz gegenüber Kostengesichtspunkten und eine individuell rationale, aber kollektiv irrationale Tendenz zur maximalen Ausnutzung des Leistungsangebots hervorruft, sowie die weitgehende Unabhängigkeit des Teilsystems von staatlichen Finanzen etabliert, wodurch Gesundheitsausgaben nicht mit anderen staatlichen Ausgaben konkurrieren müssen (siehe Kapitel 3: 165).

Am Beispiel der "Kostenexplosion" des deutschen Gesundheitssystems kann man weiterhin zeigen, daß es teilsystemische Verselbständigungsten-

denzen gibt, zu denen politische Steuerungsmaßnahmen erheblich beigetragen haben. Seit Mitte der sechziger Jahre waren politische Maßnahmen auf eine Verbesserung der defizitären Leistungsproduktion des Gesundheitssystems ausgerichtet. So bestand am Ende der sechziger Jahre insbesondere im Krankenhausbereich eine Unterversorgung (Elsholz 1969: 16/17). Dieses Defizit an Krankenhausbetten, medizinischem Personal und medizintechnischer Infrastruktur wurde in den Folgejahren durch staatliche Maßnahmen ausgeglichen (Schnabel 1980; Altenstetter 1985). Zugleich wurde der Inklusionsgrad der gesetzlichen Krankenversicherung erhöht, indem weitere Bevölkerungsgruppen wie Selbständige und Landwirte einbezogen wurden. Ferner wurden auch die qualitativen Leistungsansprüche der Versicherten durch gesetzliche Maßnahmen gesteigert. All das führte dazu, daß die Leistungsproduktion des deutschen Gesundheitssystems erheblich ausgedehnt und das ursprünglich bestehende Leistungsdefizit ausgeglichen wurde - jedoch auf Kosten einer rapiden Ausweitung des finanziellen Ressourcenbedarfs, die dann unter Bedingungen eines verlangsamten wirtschaftlichen Wachstums von der gesellschaftlichen Umwelt nicht länger hingenommen wurde.

Damit sind vier wesentliche Bedingungsfaktoren teilsystemischer Verselbständigung, die im betreffenden Teilsystem selbst zu verorten sind, kurz dargestellt worden. Die Betrachtung kann sich nun Bedingungsfaktoren zuwenden, die bei den politischen Steuerungsakteuren liegen.

#### 4 Politische Bedingungsfaktoren teilsystemischer Verselbständigung

Ein erster notwendiger politischer Bedingungsfaktor für Verselbständigungstendenzen eines gesellschaftlichen Teilsystems besteht darin, daß überhaupt *politische Steuerungsansprüche* gegenüber diesem Teilsystem erhoben werden. Politische Akteure werden solche Steuerungsansprüche nur dann artikulieren, wenn sie ein "Interesse des Staates an sich selbst" (Offe 1975) unmittelbar oder mittelbar tangiert sehen. Ein unmittelbares Selbstinteresse liegt beispielsweise gegenüber dem Forschungssystem dann vor, wenn staatliche Entscheidungsinstanzen einen Bedarf an wissenschaftlicher Politikberatung entwickeln und sich daraufhin bemühen, Forschungshandeln so steuern zu können, daß dieser Bedarf, auf den hin wissenschaftliche Forschung von sich

aus bestenfalls zufällig ausgerichtet ist, gedeckt wird. Ein Beispiel für politische Steuerungsansprüche, die auf einem mittelbaren Selbstinteresse beruhen, stellen die Bemühungen dar, die "Kostenexplosion" im gegenwärtigen deutschen Gesundheitswesen kalkulierbar zu machen. Hier wird indirekt eine Schmälerung des staatlichen Steueraufkommens und eine Erhöhung der Lohnnebenkosten befürchtet, sofern die Akquisition finanzieller Ressourcen durch das Gesundheitssystem so weit geht, daß die Kaufkraft der Konsumenten und die Investitionsneigung der Unternehmen zurückgehen und dadurch das besteuerebare Wirtschaftswachstum gebremst würde.

Ein staatliches Interesse an sich selbst kann auch durch Legitimationsgefährdungen geweckt werden. In der modernen Gesellschaft wird das politische als dasjenige Teilsystem angesehen, das solche gesellschaftlich relevanten Probleme zu bearbeiten hat, die in den betreffenden gesellschaftlichen Sektoren nicht selbst bearbeitet werden können. Diese "wohlfahrtsstaatliche" Kompensationsfunktion des politischen Systems (Luhmann 1981b) wird insbesondere da deutlich, wo gesellschaftliche Teilsysteme nicht dem Marktmechanismus überlassen werden können. Ein Beispiel hierfür stellt der schulische Bereich des Bildungssystems dar, der seit der Einführung der Schulpflicht in staatlicher Regie geführt wird.

Die Tiefenschärfe sowie der Detaillierungsgrad politischer Steuerungsansprüche gegenüber gesellschaftlichen Teilsystemen können stark variieren. Der schulische Bereich des Bildungssystems wird beispielsweise durch Festlegung von Schulformen, staatliche Ausbildungsrichtlinien für Lehrer und staatliche Lehrpläne vergleichsweise detailliert zu steuern versucht. Politische Steuerungsansprüche können sich aber auch auf einige generelle Strukturprinzipien eines Teilsystems beschränken und die weitere Strukturierung dann in hohem Maße der "Selbstverwaltung" der teilsystemischen Akteure überantworten. Im ambulanten Sektor des Gesundheitssystems sind derartige Strukturentscheidungen durch die Akteure des politischen Systems getroffen worden, wodurch dessen grundlegende Finanzierungs- und Verhandlungsmodi geschaffen wurden (siehe Kapitel 3: 164/165). Durch die Delegation von Steuerungsaufgaben an Selbstverwaltungskörperschaften nimmt sich das politische System im Gesundheitssystem im Gegensatz zum Bildungssystem insoweit zurück, als es kein unmittelbares staatliches Interesse an einer Feinsteuerung der Erbringung individuell bezogener Leistungen bekundet (Neubauer & Rebscher 1981:4 ff.). Dieser Fall ist gleichzeitig ein interessantes

Beispiel für die Modifikation intentionaler Steuerungsansprüche. Denn die ursprüngliche Steuerungsintervention war auf die Verfolgung gänzlich anderer Ziele hin ausgerichtet, als ihr später attribuiert wurden. Die Etablierung der Gesetzlichen Krankenversicherung, die im Laufe der weiteren Entwicklung zum Finanzier des Gesundheitssystems avancierte, sollte zunächst dazu dienen, das revolutionäre Potential der Arbeiterschaft zu befrieden und die Kommunen von der Armenunterstützung zu entlasten.

Staatliche Steuerungsansprüche können sich auch darauf beschränken, innerhalb eines gesellschaftlichen Teilsystems neben den bereits bestehenden zusätzliche Institutionen zu etablieren, die dann direkten Steuerungsmaßnahmen unterliegen. Ein Beispiel hierfür stellen die Ressortforschungseinrichtungen im Forschungssystem dar, die den staatlichen Bedarf an Forschungsleistungen, der durch andere Maßnahmen nicht befriedigt werden kann, decken sollen.

Steuerungsansprüche der Akteure des politischen Systems können weiterhin kontinuierlich bestehen, wie z.B. in Form der Kompetenzen der Bundesländer zur Krankenhausbedarfsplanung oder gegenüber dem Öffentlichen Gesundheitsdienst, oder sie können zyklisch auftreten, wie an Reformversuchen des Gesundheitswesens aufgezeigt werden kann. Hieran wird deutlich, daß das Niveau politischer Steuerungsansprüche hinsichtlich eines gesellschaftlichen Teilsystems im Zeitverlauf variieren kann. Keineswegs sollte, wie manchmal behauptet wird, von einer unaufhaltsam zunehmenden "Politisierung" aller gesellschaftlichen Teilbereiche ausgegangen werden.

Politische Steuerungsansprüche gegenüber einem gesellschaftlichen Teilsystem sind eine notwendige Bedingung, um diesem überhaupt Verselbständigungstendenzen zusprechen zu können - denn diese Tendenzen manifestieren sich ja letztlich immer als Widerstände gegen politische Steuerungsbemühungen. Wenn die Akteure des politischen Systems Steuerungsansprüche gegenüber gesellschaftlichen Teilsystemen und deren Verselbständigungstendenzen realisieren wollen, sind sie - dieses ist der zweite politische Bedingungsfaktor teilsystemischer Verselbständigung - auf das Vorhandensein effektiver *politischer Steuerungsinstrumente* angewiesen. In der steuerungstheoretischen Diskussion wird eine

Anzahl von Steuerungsinstrumenten unterschieden,<sup>8</sup> denen ein unterschiedliches Steuerungspotential inhärent ist und deren Anwendung teilsystemspezifisch variiert:

- Gebote und Verbote, also Anweisungen, die einerseits unmittelbaren Zugriff auf Akteurhandeln gestatten, aber andererseits nur eine äußerliche Verhaltenskonformität erzeugen können;
- Überzeugungsmaßnahmen, die vor allem den Zweck verfolgen, Akteure zu einem Handeln aus Selbsteinsicht zu veranlassen, was besonders effektiv, aber schwer erreichbar ist;
- Anreize und Infrastrukturvorgaben, die dazu dienen, Akteure über eine Manipulation ihrer Präferenz- und Opportunitätsstrukturen in bestimmte Richtungen zu lenken;
- prozedurale Steuerungsmaßnahmen, die zumeist die Schaffung von Kontexten vorsehen, in denen die teilsystemischen Akteure dann eigenverantwortlich Problemregelungen untereinander aushandeln können;
- Delegation als "verordnete Selbststeuerung" (Glagow 1984a), der man im Nachhinein oftmals nicht mehr die ursprüngliche Steuerungsvorgabe ansieht, obwohl eben auch das Unterlassen von künftigem Steuerungshandeln auf Seiten politischer Akteure mit dem Ziel geschehen kann, keine Beliebigkeit teilsystemischer Selbststeuerung zuzulassen, sondern bestimmte Zielvorgaben anzustreben.<sup>9</sup>

Da die Instrumente politischer Gesellschaftsteuerung gegenwärtig viel diskutiert werden (vgl. Glagow 1984b; Glagow & Willke 1987; Kaufmann et al. 1985), sollen an dieser Stelle kurze Andeutungen genügen, aus denen wiederum hervorgeht, wie unterschiedlich das verfügbare Instrumentarium gegenüber verschiedenen gesellschaftlichen Teilsystemen gestaltet ist.

In diesem Zusammenhang stellt sich vor allem die Frage, welche Steuerungsinstrumente aufgrund welcher auch historischen Kontextbedingungen den Akteuren des politischen Systems überhaupt teilsystemspezi-

---

8 Siehe statt vieler anderer Typologisierungsversuche Kaufmann & Rosewitz (1983); Gotsch (1987).

9 Siehe auch allgemein Geser (1986) dazu, unter welchen Bedingungen Nichthandeln, also das Unterlassen bestimmter erwarteter Handlungen, als Handeln gewertet wird.

fisch zur Verfügung stehen. Im Hinblick auf das Gesundheitssystem ist eine Delegation von Steuerungsaufgaben an institutionalisierte Verhandlungsgremien des Teilsystems selbst erfolgt, die nicht ohne weiteres rückgängig gemacht werden kann. Daher erscheinen zur Zeit Verhandlungssysteme und Überzeugungsmaßnahmen fast als einzige Möglichkeiten verfügbar zu sein. Verhandlungspartner im ambulanten Sektor sind die Krankenkassen und die Kassenärztlichen Vereinigungen; Krankenkassen und Krankenhausträger treten als Verhandlungspartner für die Pflegesatzgestaltung im stationären Sektor auf. Der sogenannten "Kostenexplosion" wird vor allem mit Überzeugungsmaßnahmen entgegenzuwirken versucht, wie sie halbjährlich im Verhandlungsgremium der "Konzertierten Aktion zur Kostendämpfung im deutschen Gesundheitswesen" zum Ausdruck kommen (Wiesenthal 1981).

Das Forschungssystem wird demgegenüber politisch hauptsächlich über Anreize und über die Erstellung von Forschungsinfrastrukturen gesteuert. Die verfassungsrechtlich verankerte "Freiheit der Forschung" setzt einer Steuerung über Anweisungen enge Grenzen - daher der Rückgriff auf Belohnungsmechanismen. Eine Steuerung des Forschungssystems durch finanzielle Anreize erfolgt vor allem über die Ausschreibung und Finanzierung spezifischer Projekte und Projektschwerpunkte durch verschiedene Ressorts auf Bundes- und Landesebene. Demgegenüber sind alle Maßnahmen der institutionellen Förderung von Forschungseinrichtungen, wie deren Errichtung und Grundfinanzierung unter Festlegung genereller Forschungsaufgaben, als Infrastrukturmaßnahmen anzusehen, mittels derer ein bestimmter Rahmen von Forschungsaktivitäten abgesteckt wird. Flankierend zu diesen Steuerungsmechanismen werden auch immer wieder Überzeugungsmaßnahmen eingesetzt, um bestimmte Forschungsaktivitäten als im Eigeninteresse der jeweiligen Institutionen liegend darzustellen. Für die Delegation von Steuerungsleistungen an Selbststeuerungsinstanzen stellt die bereits erwähnte Deutsche Forschungsgemeinschaft das wichtigste Beispiel dar. Hier werden die grundlegenden Kriterien für Projektförderungsentscheidungen intern durch gewählte Repräsentanten der verschiedenen Fachdisziplinen erarbeitet und umgesetzt, wodurch sich die mit Steuerungsaufgaben befaßten Akteure des politischen Systems des Problems entledigt haben, die kognitive Intransparenz dieses Teilsystems durchschauen zu müssen. Als Verhandlungsgremium, in dem wissenschaftliche Akteure mit wirtschaftlichen und politischen Akteuren zusammentreffen, wo also insbe-

sondere auch außerwissenschaftliche Nutzenkriterien eingebracht werden können, fungiert der Wissenschaftsrat (Foemer 1981).

Ein Teilsystem, das in hohem Maße durch Anweisungen gesteuert wird, stellt das staatliche deutsche Bildungssystem dar. Wie oben bereits angesprochen, kommt dies von der Festlegung der Ausbildungsverordnungen für Lehrer und der Lehrpläne bis zu Prüfungsvorgaben beim Abitur immer wieder zum Ausdruck. Die aus solchen Vergleichen sich aufdrängende Frage, der sich weitere Forschungen widmen müßten, besteht darin, welche Arten von politischen Steuerungsansprüchen welche politischen Steuerungsinstrumente voraussetzen - was also beispielsweise nur dann, wenn man wie im Bildungssystem ein weitgefächertes Spektrum von Anweisungsbefugnissen besitzt, erreicht werden kann.

Weiterhin bliebe, jenseits der Untersuchung spezifischer Steuerungsinstrumente, die Annahme zu prüfen, ob die Durchsetzungsfähigkeit von politischen Steuerungsansprüchen mit der Abhängigkeit des zu steuernden gesellschaftlichen Teilsystems von staatlichen Budgets variiert. Ist beispielsweise das Forschungssystem, zumindest hinsichtlich der staatlichen Forschungseinrichtungen, politisch deshalb besser steuerbar als etwa das Gesundheitssystem, weil letzteres in Form der Zwangsversicherung über ein Sonderbudget verfügt und somit nicht auf die Bereitwilligkeit staatlicher Akteure angewiesen ist, mehr oder weniger großzügig finanzielle Ressourcen zuzuteilen?

Wenn die Akteure des politischen Systems Steuerungsansprüche geltend machen und auch über entsprechende Steuerungsinstrumente verfügen, so bleibt immer noch die Frage, wie stark das *politische Steuerungswissen* ausgeprägt ist, um Steuerungsziele effektiv erreichen zu können. Das Ausmaß an diesbezüglichen Informationsdefiziten stellt eine kaum überwindbare Restriktion für politische Steuerungsversuche dar. Dieser Bedingungsfaktor teilsystemischer Verselbständigung ist derjenige, der in systemtheoretischen Analysen gesellschaftlicher Differenzierung besonders hervorgehoben wird und daher bereits oben etwas eingehender angesprochen worden ist. Was in systemtheoretischen Analysen, wie erwähnt, nicht genug betont wird, ist die Tatsache, daß die politischen Akteure gegenüber den verschiedenen gesellschaftlichen Teilsystemen unterschiedlich ausgeprägte Wissens- und Beurteilungsdefizite hinsichtlich der Durchführung von Steuerungsmaßnahmen haben. Generell dürften bei gesellschaftlichen Teilsystemen, die in einem hohem Maße über Selbststeuerungskapazitäten verfügen und vergleichsweise stark esoterische Handlungslogiken ausgeprägt haben, die Wissensdefizite

der Akteure des politischen Systems größer sein als bei anderen gesellschaftlichen Teilsystemen.

Betrachtet man beispielsweise die politische Forschungssteuerung unter diesem Informationsgesichtspunkt, so fehlen politischen Akteuren vor allem Informationen darüber, welche außerwissenschaftlichen Nutzenkriterien durch welche wissenschaftlichen Forschungsaktivitäten befriedigt werden können. Aus diesem Grund ist die Steuerung der finanziellen Ressourcen im Hinblick auf bestimmte Leistungserwartungen schwierig. Daher bleibt selbst bei der über Anweisungen steuerbaren Ressortforschung eine nicht unerhebliche Abhängigkeit von den Steuerungsobjekten - also den einzelnen Forschungseinrichtungen - bestehen, da nur sie den aktuellen Forschungsstand beurteilen können. Politische Akteure mögen zwar hinsichtlich bestimmter gesellschaftlicher Anwendungsprobleme bestrebt sein, die dafür relevanten Forschungsbereiche stärker zu fördern, jedoch ist oftmals nicht einmal deutlich, welche Disziplinen und Subdisziplinen überhaupt etwas zur Bearbeitung der jeweiligen Problematik beitragen könnten. Bereits in diesem frühen Stadium sind Akteure des politischen Systems zumeist auf Beratungsleistungen durch Akteure des Forschungssystems angewiesen. Fast zwingend erforderlich wird dieses bei der Beurteilung der Frage, welche Forschungslinien innerhalb der relevanten Disziplinen und Subdisziplinen am erfolgversprechendsten sind. Daher sind die Akteure des politischen Systems darauf angewiesen, sich bei den zu Steuernden kompetent dahingehend beraten zu lassen, wohin diese sinnvollerweise gesteuert werden sollten. Diese Form der "Steuerungsberatung" innerhalb einer Akteurkonstellation läuft letztendlich darauf hinaus, daß die wissenschaftliche Forschung sich in hohem Maße vermittels der Politik selbst steuert (Daele et al. 1979).

Im Gesundheitssystem hat man es mit einer ähnlichen Intransparenzproblematik zu tun. Aufgrund einer nicht vorhandenen Gesundheitsberichterstattung fehlen den Akteuren des politischen Systems im Hinblick auf dieses gesellschaftliche Teilsystem in einem hohen Maße eigene Kriterien, so daß sie bei der Beurteilung inhaltlicher Aspekte hauptsächlich auf die individuelle professionelle Definitionskompetenz der Ärzte angewiesen sind. Wegen dieses mangelnden Steuerungswissens konzentrieren sich politische Diskussionen über das Gesundheitssystem denn auch kaum auf inhaltliche Aspekte der Leistungsproduktion, sondern fast ausschließlich auf Ressourcenfragen finanzieller Art.

Mit diesen drei politischen Bedingungsfaktoren - politische Steuerungsansprüche, verfügbare politische Steuerungsinstrumente und verfüg-

bares politisches Steuerungswissen - soll die Darstellung von Bedingungsfaktoren teilsystemischer Verselbständigung abgeschlossen werden. Insgesamt gilt hinsichtlich dieser Variablen: Sofern politische Steuerungsansprüche vorliegen, kann die Verselbständigung eines gesellschaftlichen Teilsystems um so weiter voranschreiten, je geringer das politische Steuerungswissen und je inadäquater die politischen Steuerungsinstrumente sind.

## 5 Schluß

Das Hauptergebnis der vorgestellten Überlegungen besteht darin, plausibilisiert zu haben, daß teilsystemische Verselbständigungstendenzen von einer Mehrzahl von Bedingungsfaktoren abhängig sind und es von daher wenig aussichtsreich erscheint, nach generalisierenden Aussagen über universelle Tendenzen zu suchen. Eher ist von einer Kontingenz teilsysteminterner und -externer Bedingungsfaktoren auszugehen, die für die Aktualisierung von Verselbständigungstendenzen zusammentreffen müssen. Möglicherweise kann man allerdings aus systematischen Vergleichen der längerfristigen Entwicklungen verschiedener gesellschaftlicher Teilsysteme ein idealtypisches Verlaufsmodell von Verselbständigungsprozessen, das hinreichend offen für die empirische Varianz der Fälle ist, analytisch rekonstruieren. In dieser Richtung sollen die hier präsentierten Überlegungen fortgeführt werden.

## Literaturverzeichnis

- Altenstetter, C. (1985) Krankenhausbedarfsplanung. Was brachte sie wirklich? München
- Beck, U. (1986) Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne. Frankfurt
- Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (ed.) (1980) Feststellung von Auswirkungen der Einführung von Festgehältern für leitende Krankenhausärzte. Forschungsbericht 29. Bonn

- Daele, W. van den & Krohn, W. & Weingart, P. (ed.) (1979) Geplante Forschung - Vergleichende Studien über den Einfluß politischer Programme auf die Wissenschaftsentwicklung. Frankfurt
- Elsholz, K. (1969) Krankenhäuser - Stiefkinder der Wohlstandsgesellschaft. Zur Problematik der Krankenhausfinanzierung. Baden-Baden
- Foemer, U. (1981) Zum Problem der Integration komplexer Sozialsysteme am Beispiel des Wissenschaftsrats. Berlin
- Geser, H. (1986) Elemente zu einer soziologischen Theorie des Unterlassens. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 38: 643-669
- Glagow, M. (1984a) Zur Delegation staatlicher Aufgaben im Umweltschutz an Selbstverwaltungskörperschaften. Die verordnete Selbststeuerung. In: Glagow, M. (ed.) (1984) Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität; Bielefeld: 115-139
- Glagow, M. (ed.) (1984b) Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität. Bielefeld
- Glagow, M. & Willke, H. (ed.) (1987) Dezentrale Gesellschaftssteuerung - Probleme der Integration polyzentrischer Gesellschaft. Pfaffenweiler
- Gotsch, W. (1987) "Soziale Steuerung" - Zum fehlenden Konzept einer Debatte. In: Glagow, M. & Willke, H. (ed.) (1987) Dezentrale Gesellschaftssteuerung - Probleme der Integration polyzentrischer Gesellschaft; Pfaffenweiler: 27-44
- Herder-Dorneich, P. (1983) Sich selbst verstärkende Anspruchsdynamik und ihre Einordnung in sich selbst steuernde Regelkreissysteme. In: Herder-Dorneich, P. & Schuller, A. (ed.) Die Anspruchsspirale; Stuttgart: 10-27
- Jansen, D. (1988) Parallelen in der Sozial- und Rechtspolitik: Ein Vergleich der Diskussion zur Selbsthilfe und zu Alternativen zum Recht. Zeitschrift für Rechtssoziologie 9 (im Erscheinen)
- Kaufmann, F.-X. & Rosewitz, B. (1983) Typisierung und Klassifikation politischer Maßnahmen. In: Mayntz, R. (ed.) (1983) Implementation politischer Programme II; Opladen: 25-49
- Kaufmann, F.-X. & Majone, G. & Ostrom, V. (ed.) (1986) Guidance, Control, and Evaluation in the Public Sector. Berlin, New York
- Kreibich, H. (1986) Die Wissenschaftsgesellschaft. Frankfurt
- Luhmann, N. (1980): Selbstreferenz und Teleologie in gesellschaftstheoretischer Perspektive. In: Luhmann, N. (1980) Gesellschaftsstruktur und Semantik, Bd. 2; Frankfurt: 9-44

- Luhmann, N. (1981a) Gesellschaftsstrukturelle Bedingungen und Folgeprobleme des naturwissenschaftlich-technischen Fortschritts. In: Löw, R. & Koslowski, R. & Kreuzer, P. (ed.) (1981) Fortschritt ohne Maß? München: 113-131
- Luhmann, N. (1981b) Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat. München
- Luhmann, N. (1983) Anspruchsinflation im Krankheitssystem. In: Herder-Dorneich, P. & Schuller, A. (ed.) (1983) Die Anspruchsspirale-Schicksal oder Systemdefekt? Stuttgart: 28-49
- Luhmann, N. (1984) Soziale Systeme. Frankfurt
- Luhmann, N. (1986) Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen? Opladen
- Mayntz, R. (1987) Politische Steuerung und gesellschaftliche Steuerungsprobleme - Anmerkungen zu einem theoretischen Paradigma. In: Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft 1: 89-110
- Münch, R. (1980) Über Parsons zu Weber: Von der Theorie der Rationalisierung zur Theorie der Interpenetration. Zeitschrift für Soziologie 9: 18-53
- Neidhardt, F. (1986) Selbststeuerungsprozesse in der Forschungsförderung. Das Gutachterwesen im "Normalverfahren" der Deutschen Forschungsgemeinschaft (DFG). Ms., Forschungsinstitut für Soziologie der Universität zu Köln
- Neubauer, G. & Rebscher, H. (1984) Gemeinsame Selbstverwaltung. Eine ordnungspolitische Alternative für die Gesundheitsversorgung. Spardorf
- Offe, C. (1975) Berufsbildungsreform. Eine Fallstudie über Reformpolitik. Frankfurt
- Polanyi, K. (1944) The Great Transformation. Dt. Ausg.: Frankfurt, 1978
- Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (1988) Medizinische und ökonomische Orientierung. Vorschläge für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen. Jahresgutachten 1988. Baden-Baden
- Schaff, A. (1977) Entfremdung als soziales Phänomen. Wien
- Schimank, U. (1988) Dynamiken wissenschaftlich-technischer Innovation und Risikoproduktion. In: Halfmann, J. & Japp, K.-P. (ed.) (1988) Riskante Entscheidungen und Katastrophenpotentiale - Elemente einer soziologischen Risikoforschung; Frankfurt (im Erscheinen)

- Schnabel, F. (1980) Politischer und administrativer Vollzug des Krankenhausfinanzierungsgesetzes. Vergleichend dargestellt an den Bundesländern Bayern und Baden-Württemberg. Diss. Konstanz
- Sichrovsky, P. (1984) Krankheit auf Rezept. Die Praktiken der Praxisärzte. Köln
- Stankiewicz, R. (1985) A New Role for Universities in Technological Innovation. In: Sweeney, G. (ed.) (1985) Innovation Policies; London: 114-151
- Stichweh, R. (1987a) Die Autopoiesis der Wissenschaft. In: Baecker, D. et al. (ed.) (1987) Theorie als Passion: Niklas Luhmann zum sechzigsten Geburtstag; Frankfurt: 447-481
- Stichweh, R. (1987b) Professionen und Disziplinen - Formen der Differenzierung zweier Systeme beruflichen Handelns in modernen Gesellschaften. In: Harney, K. & Jütting, D. & Koring, B. (ed.) (1987) Professionalisierung der Erwachsenenbildung; Frankfurt/M.: 210-277
- Teubner, G. & Willke, H. (1984) Kontext und Autonomie. Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht. Zeitschrift für Rechtssoziologie 5: 4-35
- Tyrell, H. (1978) Anfragen an die Theorie der gesellschaftlichen Differenzierung. Zeitschrift für Soziologie 7: 175-193
- Wiesenthal, H. (1981) Die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen. Ein Beispiel für Theorie und Politik des modernen Korporatismus. Frankfurt/M., New York
- Willke, H. (1978) Zum Problem der Integration komplexer Sozialsysteme: Ein theoretisches Konzept. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 30: 228-252
- Willke, H. (1983) Entzauberung des Staates. Überlegungen zu einer sozietaalen Steuerungstheorie. Königstein/Ts.
- Willke, H. (1984) Gesellschaftssteuerung. In: Glasgow, M. (ed.) (1984) Gesellschaftssteuerung zwischen Korporatismus und Subsidiarität; Bielefeld: 29-53
- Willke, H. (1987) Kontextsteuerung durch Recht? Zur Steuerungsfunktion des Rechts in polyzentrischer Gesellschaft. In: Glasgow, M. & Willke, H. (ed.) (1987) Dezentrale Gesellschaftssteuerung - Probleme der Integration polyzentrischer Gesellschaft; Pfaffenweiler: 3-26
- Wissenschaftsrat (1986) Stellungnahme zur Zusammenarbeit zwischen Hochschule und Wirtschaft. Köln