

Marc Mölders

Die Erreichbarkeit der Politik

Governance-Forschung und die Autonomie der Politik

Seit ihren Anfängen konstatiert die Governance-Theorie einen Autonomieverlust der Politik in einem Modell funktionalistischer Arbeitsteilung und ignoriert eine differenzierungstheoretische Umstellung auf Polykontextualität, die von systemspezifischen Sinnperspektiven ausgeht. Dieser Umstellung scheint die praktische Governance-Forschung gefolgt zu sein; sie adressiert ihre Irritationen an eine als autonomen Verstehenskontext angenommene Politik. Mit organisiertem Rasonnement versucht sie, die Politik auch über den Weg der öffentlichen Meinung zu erreichen. Hierin zeigt sich, dass sie zwar mit autonomen, nicht aber mit *synchron koexistierenden* Verstehenskontexten rechnet und sich damit erschwert, was sie charakterisiert: Politik zu Selbständerungen anzuregen. Hieraus leitet sich eine aus systemtheoretischer Perspektive vermeintlich überraschende These ab: Ein konsequentes Verständnis von Polykontextualität ermöglicht robustere Aufklärung und Kritik.

1 Die Erreichbarkeit einer autonomen Politik

Zur sozialwissenschaftlichen Erörterung der Politik hat sich das Governance-Paradigma durchgesetzt. Folgt man der Governance-Theorie, übt die Politik ihre Funktion, das kollektiv verbindliche Entscheiden, längst nicht mehr autonom aus (Benz et al. 2007; Jansen 2010; Mayntz 2008; Schuppert 2006). Selbst im engen Governance-Verständnis von Stephan Bröchler (2007: 414) geht es noch um alle netzwerkartigen Strukturen im Zusammenwirken staatlicher und zivilgesellschaftlicher Akteure, zumeist realisiert in Verhandlungssystemen. Politik wird als ein Mitspieler neben anderen in Prozessen kollektiver Entscheidungsfindung konzipiert, was der Annahme einer Autonomie der Politik zuwiderzulaufen scheint. Schließlich meint Autonomisierung gerade „legitime Indifferenz“ (Tyrell 1978: 183), also die Ablösung vom Zwang zur Berücksichtigung systemfremder Gesichtspunkte, dem sich eine für Verhandlungssysteme zugerichtete Politik nicht entziehen kann.

Mit Blick auf den Neokorporatismus, eine der Wurzeln der Governance-Theorie, konstatierte schon Niklas Luhmann (2000: 80), dass hierin der Staat nur noch als eine Organisation unter anderen behandelt würde, die mit anderen auszukommen und über dieses Auskommen zu verhandeln habe. Luhmann reagiert auf diese Diagnose mit einem differenzierungstheoretischen Reflex, dem Hinweis auf die Unterscheidung von Organisationen und Funktionssystemen. Für Organisationen sind unterschiedliche Systemreferenzen geradezu charakteristisch, sie sind Multireferenten (Bora 2005; Wehrsig/Tacke 1992). Ansätze wie der Neokorporatismus oder die Governance-Theorie, so die differenzierungstheoretische Entgegnung, zögen ihre Schlüsse aus dem Beobachten von Organisationen, überdehnten diese aber im Sprechen über Funktionssysteme.

Hinweise auf die Typologie der Systemtheorie erreichen die Governance-Theorie nicht und sind offenbar leicht zu ignorieren.¹ Der systemtheoretische Reflex, auf ebendiese Typologie zu verweisen, verdeckt womöglich eine andere Unterscheidung, die einerseits *theorieextern* weniger leicht zu umgehen sein könnte und andererseits einer *theorieinternen* Entwicklung Rechnung trägt: Der Abkehr von funktionalistischer Arbeitsteilung als Differenzierungsprinzip und der Hinwendung zu Polykontextualität.

Das arbeitsteilige Modell sieht vor, dass bestimmte, für die Reproduktion einer Gesellschaft als unerlässlich angenommene Funktionen von hierauf spezialisierten Teilen übernommen werden. Wer mit diesem Verständnis beobachtet, dass kollektiv verbindliche Entscheidungen in Verhandlungssystemen getroffen werden, in denen die Politik ein Teilsystem neben anderen ist, kommt zu dem Schluss, dass es sich hierbei nicht um ein autonomes System handeln kann.

Allerdings gehen mittlerweile sowohl System- wie Handlungstheorie übereinstimmend von einer „Umstellung des Differenzierungsverständnisses von einem Paradigma der Arbeitsteilung auf eine Sinn- und Bedeutungstheorie“ aus (Schwinn 2011: 423). Denn „Sinnperspektiven“, so Thomas Schwinn (2011: 423) aus handlungstheoretischer Perspektive, „lassen sich nicht teilen und zusammensetzen wie Arbeit.“. Systemtheoretisch ist diese Einsicht mit dem Begriff der *Polykontextualität* auf den Punkt gebracht worden. Polykontextualität meint, in der Definition von Peter Fuchs (1992: 90), die „Multiplikation der Beobachtungsmöglichkeiten in der modernen Gesellschaft, deren besonderes Merkmal es ist, daß keine

1 Ganz ähnlich verlaufen ‚Rede und Gegenrede‘ zur Autonomie (Kaldewey 2013; Mölders 2014; Weingart 1997) bzw. Entdifferenzierung (Nowotny et al. 2001; Knorr-Cetina 1992) der Wissenschaft.

Beobachtungsmöglichkeit sich gegenüber anderen auszeichnen läßt als besonders legitimiert, als gesellschaftsweit richtig, als einzig gültig.“ Es geht also, mit einer neueren und dezidiert auf ein kommunikationsbasiertes Verständnis abstellenden Formulierung von Wolfgang Ludwig Schneider (2008: 476), bei Polykontextualität um die „Pluralisierung synchron koexistierender Verstehenskontexte“. Eine dem Wortlaut nach identische Mitteilung kann Teil unterschiedlicher Verstehenskontexte werden, die dieser Mitteilung dann einen je systemspezifischen Sinn zuweisen; Autonomie bezieht sich hier also auf differenzierte Sinnverarbeitungsregeln.

Tiefer kann und muss die Genese soziologischer Differenzierungstheorien an dieser Stelle nicht ausgeleuchtet werden.² Deutlich ist, dass ein auf Polykontextualität abgestelltes Differenzierungsverständnis in der Beobachtung einer Beteiligung unterschiedlicher Verstehenskontexte an Verhandlungssystemen keinesfalls gleich auch einen Autonomieverlust der Politik sehen muss.

Ob dieses Argument für die Governance-Theorie anschlussfähig ist, kann dahingestellt bleiben. Im Folgenden wird die *praktische* Governance-Forschung im Mittelpunkt stehen. Diese zeichnet sich im Gegensatz zur Governance-Theorie dadurch aus, dass sie mit ihrer Forschung in erster Linie die Politik zu erreichen sucht. Während die Governance-Theorie ihre Mitteilungen für einen wissenschaftlichen Verstehenskontext aufbereitet, gestaltet die praktisch gewendete Variante ihre Kommunikationen in der Absicht, politische Adressaten davon zu überzeugen, Entscheidungsprämissen im Lichte dieser Forschung anzupassen.³ Hierbei kann es sich nur um eine analytische Unterscheidung handeln; kein derart verstandener praktischer Ansatz wird auf Theoriebildung oder wissenschaftliche Anschlusskommunikationen verzichten. Die konstitutive Differenz liegt folglich genau darin, welcher systemische Adressat eine Mitteilungsgestaltung plausibilisiert und motiviert.

Im folgenden Abschnitt werden mit *Reflexive Governance* und *Foresight* Beispiele für dieses Verständnis praktischer Governance-Forschung skizziert (2). Hier werden Mitteilungen mit einem *recipient design*⁴ versehen,

2 Hierzu aber Mölders (2012).

3 Ganz im Sinne einer kritischen Orientierung „systematischer Handlungswissenschaften“, die nicht nur Gesetzeswissen produziert, sondern „das Gesetz selbst durch Reflexion zwar nicht außer Geltung, aber außer Anwendung“ setzt (Habermas 1968: 159). Die aktuellere Debatte zu einer kritisch-intervenierenden Rolle der Soziologie stieß Burawoys (2007) *public sociology* an, hierzu Osrecki (2011: 23ff.).

4 Harvey Sacks et al. (1974: 727) verstehen hierunter „a multitude of respects in which the talk by a party in a conversation is constructed or designed in ways which display an orientation and sensitivity to the particular other(s) who are the co-participants.“

das nur schlüssig ist, wenn der Adressat als autonomer Verstehenskontext aufgefasst wird. Wenn man begrifflich mit *Governance-Forschung* die Gesamtheit der hier analytisch getrennten theoretischen und praktischen Zweige meint, tut sich ein Widerspruch auf: Wo die einen eine Entdifferenzierung im Modell der Arbeitsteilung beschreiben, richten die anderen ihre Kommunikationen geradezu maßgeschneidert an als autonom aufgefasste Adressen. Über das bloße Feststellen dieser Inkonsistenz hinaus, lautet meine erste These, dass das Polykontextualitätsverständnis der praktischen Governance-Forschung dort aufhört, wo indirekte Wege zur Erreichbarkeit der Politik gewählt werden.

Geprüft wird diese These über den Weg, der über die öffentliche Meinung führt. Einerseits ist das Resonanzpotential von Irritationen im Medium der öffentlichen Meinung vielversprechend (3), andererseits genießt die Erreichbarkeit der Politik über diesen Weg keinen guten Ruf (4). Vor allem von den Massenmedien wird befürchtet, sie verzerrten die ursprünglichen Absichten gemäß eigener „privater Interessen“. Seit dem Umbruch, den Jürgen Habermas (1962) als „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ bezeichnete, vermag sich öffentliches Raisonement – Kritik und Aufklärung – nur noch über Organisationen vermittelt der Politik zur Berücksichtigung zu empfehlen.

Auf diese Konstellation reagiert die praktische Governance-Forschung mit organisierten Verfahren, die ein Raisonement erzeugen sollen, das die Politik zu Selbständerungen anregt (5). Hier wird sich zeigen, dass diese Ansätze zwar mit autonomen politischen Rezipienten, nicht aber mit *synchron koexistierenden* Verstehenskontexten rechnen; der Politik bleibt hinreichend viel Zeit, um organisiertes Raisonement so zu assimilieren, dass ihre Entscheidungsprämissen unverändert fortbestehen. Die inkonsequente Verwendung von Polykontextualität ist keine bloße (und womöglich anschlusslose) differenzierungstheoretische Kritik, sondern weist auf praktische Implikationen dieses Verständnisses hin: Nicht mit synchron koexistierenden Verstehenskontexten zu rechnen, so die zweite These, verringert die Annahmewahrscheinlichkeit von Mitteilungen, die veränderte Entscheidungsprämissen auslösen wollen. Ebendies tun jüngere differenzierungstheoretische Ansätze (6). Am Beispiel von Peter Fuchs' (2013) Überlegungen zur Kritikabilität sozialer Systeme werden abschließend die Vorteile eines konsequenten Abstellens auf Polykontextualität gezeigt: Es ermöglicht robustere Aufklärung und Kritik.

2 Auf direktem Weg: Governance an Politik

Im Gegensatz zur Governance-Theorie, so wurde oben notiert, findet man im praktischen Teil dieses Forschungsprogramms einige auf Autonomie im

oben angeführten Sinne von Polykontextualität hinweisende Konzepte. Insbesondere sich unter dem Dach einer *Reflexive Governance* versammelnde Ansätze⁵ weisen in dieser Hinsicht bemerkenswerte Parallelen auf. Das reflexive Moment sehen etwa Jan-Peter Voß und René Kemp (2006: 16) darin, dass es um das Suchen und Ausprobieren von Governance-Arrangements geht, die eigensinnige Akteure – „state actors and interest groups, producers and consumers, scientists and the media, just to name a few“ – zur wechselseitigen Reflexion der Folgen ihres eigenen Handelns für andere bewegen sollen. Von diesen Beteiligten wird angenommen, sie operierten in einem „vicious circle of first-order reflexivity“; solche Teufelskreise sehen die Autoren in je spezifischen, wie automatisch ausgeführten Problemlösungsroutinen, aus denen es ohne durch externe Anlässe zur Reflexion gebracht zu werden, kein Entkommen gibt (Voß/Kemp 2006: 6). Die Ähnlichkeit zu systemtheoretischen Konzepten wie Selbstreferentialität oder Autopoiesis ist augenfällig.⁶ Das damit in Anschlag gebrachte Verständnis von Autonomie betont gerade die Geschlossenheit, den Eigensinn unterschiedlicher Gesellschaftsbereiche. Dass in diesen Eigensinn nicht extern eingegriffen werden kann, ist gleichermaßen der Ausgangspunkt für Arie Rips (2006) „co-evolutionary approach to reflexive governance“ und den daraus abgeleiteten praktischen Vorschlag von *Constructive Technology Assessment* (CTA) Workshops. Der Ansatz *Transition Management* zielt explizit darauf ab, Regierungen mit Instrumenten und Methoden auszustatten, die eine Gestaltung umfassender Wandlungsprozesse erlauben soll.⁷ In einem Papier (Rotmans/Kemp 2003: 27) für einen OECD-Workshop mit dem vielsagenden Untertitel „Improving Information for Policy Makers“ heißt es: „the value added of transitions management is that it orients myopic actors to the future and to societal goals.“

Als Teil dessen, was oben als praktische Governance-Forschung eingeführt wurde, geht es diesen Ansätzen vor allem darum, politische Adressaten davon zu überzeugen, diese Konzepte zur Veränderung von Entscheidungsprämissen politischer Programme zu nutzen. Diese Überzeu-

5 Einerseits fungiert *Reflexive Governance* hier schon als Dachkonzept, unter das etwa *Transition* oder *Adaptive Management* fallen (Voß/Bornemann 2011). Andererseits existieren einige semantische Variationen hierzu; Bora (2012) diskutiert ferner *Participatory*, *Adaptive*, *Anticipatory* und *Tentative Governance*.

6 Diesen Zusammenhang von Systemtheorie und *Reflexive Governance* diskutieren Van Assche et al. (2013) explizit.

7 *Transition Management* definiert Rumpala (2013: 314) in seiner kritischen Erörterung: „to manage what can be conceptualized as a transition, that is to say the dynamics enabling human activities to go from one situation (‘un-sustainable’) to another (‘sustainable’)“.

gungsarbeit rechnet mit einer autonomen Politik, die allenfalls über *Irritationen* zu Veränderungen zu bewegen ist. Der systemtheoretische Begriff der Irritation bezieht sich auf Mitteilungen, die einen Empfänger dazu veranlassen, eine bis dahin reibungslos ablaufende Informationsverarbeitung zu überprüfen (Luhmann 1997: 790f.). Diese funktionale Begriffsbestimmung lässt noch offen, ob Mitteilungen im Hinblick auf Annahmewahrscheinlichkeit gestaltet werden können.

Stärker noch als in den bisher skizzierten Ansätzen thematisieren die *Futures Studies* die Frage einer solchen Mitteilungsgestaltung. Hier spielt die Erreichbarkeit der Politik, der Terminologie des vorliegenden Beitrags folgend, eine herausragende Rolle. Übereinstimmend mit Blick auf die Proponenten einer *Reflexive Governance* lautet auch hier das wesentliche Ziel, politische Entscheidungsprämissen sukzessive in Richtung langfristiger Perspektiven zu verändern. Eine konkretere Kenntnisnahme ihrer Forschungsergebnisse durch die Politik versteht etwa *Foresight* – wiederum ein konkreter Ansatz im Rahmen der allgemeinen *Futures Studies* – als konstitutiven Schritt in diese Richtung. Attila Havas (2005) merkt sogar an, dass rein analytische Studien zu möglichen Zukünften, die gar nicht erst versuchten, ihre Forschungsergebnisse mit möglichem politischen Handeln zu verknüpfen, *Foresight* gar nicht zuzurechnen seien. Auf dem Weg zu dieser Zielerreichung werden Hürden gesehen, die erneut ein Verständnis gesellschaftlicher Differenzierung in Verstehenskontexte indizieren. Die wissenschaftliche Fachgemeinschaft auf der einen und die Politik auf der anderen Seite seien „two communities with different cultures, vocabularies, processes, and time scales“ (Da Costa et al. 2008: 3).

Neben diesem weiteren Polykontextualitätsindiz findet sich hier ein besonders gutes Beispiel für eine Irritationsgestaltung, also für eine Antwort auf die Frage, wie ein als autonom aufgefasster Adressat dazu gebracht werden kann, durch die Kenntnisnahme von Forschungsergebnissen bis dato bewährte Routinen (hier: kurzfristige Perspektiven) zu überdenken. So erörtern Da Costa et al. (2008) unter der Bezeichnung *smart communication* Mittel und Wege, die Annahme eigener Mitteilungen in den politischen Verstehenskontext wahrscheinlicher zu machen. In einer Analogie zu Signalverarbeitungstheorien schlagen sie etwa eine Steigerung der Bandbreite vor. Hiermit ist die parallele Nutzung mehrerer Aufmerksamkeitskanäle angesprochen, von „YouTube-like videos and other multi-media⁸ materi-

8 An dieser Stelle spielt zwar Medieneinsatz eine Rolle, dennoch handelt es sich nicht um ein Erreichen der Politik über die öffentliche Meinung; die hier ins Spiel gebrachten Medienformate dienen der *direkten* Adressierung politischer Entscheidungsinstanzen und sind insofern eher funktionale Äquivalente zur Übersendung

als“ bis hin zu „theatre play, gaming, ambience design, and virtual reality“ (Da Costa et al. 2008: 16). Die Aufmerksamkeit und Konzentration politischer Entscheidungsträger könne auch dadurch erhöht werden, eigene Forschungsinhalte mit Themen zu verknüpfen, die aktuell für Schlagzeilen sorgen („recently hit the media“), insbesondere im Zusammenhang mit bedrohlichen Ereignissen, wofür die politische Empfangsbereitschaft für Lebensmittelsicherheit zu Zeiten der BSE-Krise ein geeignetes Beispiel sei (Da Costa et al. 2008: 17). Schließlich könne auch die Mitteilung selbst verbessert werden, indem nicht (nur) mehr, sondern reichhaltigere Informationen produziert werden: „enhancing its quality, relevance, usability and timing“ (Da Costa et al. 2008: 17).

Ein solches *recipient design*, dies verdeutlichen diese nur skizzenhaft ausgeführten Beispiele, setzt voraus, die politische Informationsverarbeitung als eine autonome aufzufassen. Nun mag jedoch die Beobachtung, dass im Falle direkter Adressierung anzunehmende Eigenheiten des Empfängers in Rechnung gestellt werden, wenig überraschend sein. Auch deshalb lohnt es sich, eine zweite Möglichkeit zur Erreichbarkeit der Politik zu erörtern: Die öffentliche Meinung.

3 Die Erreichbarkeit der Politik über die öffentliche Meinung: Chancen

Der Prozess der Ausdifferenzierung und Autonomisierung eines politischen Systems ist wesentlich dadurch geprägt, dass politische Macht von anderen Formen sozialer Pression unterscheidbar gemacht werden muss (Luhmann 2000: 72). Von genuin politischer Macht, so Luhmann, lässt sich erst sprechen, wenn diese in spezifischer Weise kommunikativ codiert ist: in Machtüberlegenheit und -unterlegenheit. Hierzu bedarf es konstitutiv einer evolutionären Errungenschaft: Der Erfindung von Ämtern; politische Macht wird Stellenmacht (Luhmann 2000: 91ff.). Erst eine Ämterstruktur macht Kommunikationen wahrscheinlich, die sich an der Besetzung und/oder Verteidigung dieser Positionen orientieren. Folgt man Luhmanns (2000: 104) Argumentation, so wird auch ersichtlich, warum er in der Demokratie, genauer: in der Einrichtung politischer Wahlen, die Vollendung der Ausdifferenzierung eines politischen Systems sieht. Dann erst gründet es sich auf Entscheidungen, die es zuvor selbst getroffen hat; Politik wird autonom. Wenn der Ausgang politischer Wahlen über Machtüberlegenheit und

eines Forschungsberichts denn ein alternativer Weg zur Erreichbarkeit der Politik im hier verwendeten Sinne.

-unterlegenheit entscheidet, liegt die Bedeutung der öffentlichen Meinung für die Politik auf der Hand.

Luhmann (2000: 287) fasst die öffentliche Meinung als ein Medium für ein Beobachten zweiter Ordnung. Das System reflektiert, dass es von außen beobachtet wird und begreift sich als beobachtbar im Medium der Öffentlichkeit. Das bedeutet nicht, dass es sich nur noch an generalisierbaren und öffentlich vertretbaren oder gar erwünschten Gesichtspunkten orientiert (Luhmann 1996: 185). Es bedeutet aber, dass keine politische Entscheidung ohne Berücksichtigung der öffentlichen Meinung getroffen werden kann. Politische Kommunikationen werden in dem Wissen geäußert, dass sie öffentlich beobachtet werden. Ein so verstandenes Beachten der öffentlichen Meinung ist nun aber gerade kein systemfremder Gesichtspunkt, sondern begleitet die Politik schon lange vor ihrer Ausdifferenzierung.⁹ Dass man es mit politischen Kommunikationen zu tun hat, erkennt man auch und gerade an ihrer Orientierung an der öffentlichen Meinung: Anders wäre vielmehr gar nicht zu verstehen, „was sie [die Politiker; M.M.] sagen, wenn man nicht in Betracht zieht, daß sie es unter der Einwirkung der öffentlichen Meinung tun“ (Luhmann 2000: 286).¹⁰ In Luhmanns (2000: 290) Konzeption ist öffentliche Meinung ein konstitutives Element des Politischen, sie ist „nicht etwas, was irgendwo anders auch noch vorkommt. Sie ist die autistische Welt der Politik selbst.“ Demzufolge schränken Bezugnahmen auf die öffentliche Meinung keineswegs die Autonomie der Politik ein.

Diese Unmittelbarkeit muss es für die praktische Governance-Forschung verlockend machen, die Politik über die öffentliche Meinung zu erreichen. Doch das ist in vielen Hinsichten problematisch. Zunächst einmal: Wie soll die Politik über die öffentliche Meinung als Medium zweiter Ordnung erreicht werden, wenn diese weder eine Adresse hat noch handlungsfähig ist (Luhmann 2000: 285)?

Eine naheliegende Lösung bietet der Umweg über die Massenmedien. Luhmann setzt öffentliche Meinung keineswegs gleich mit den Massenmedien; sie sind an der Entstehung der öffentlichen Meinung *beteiligt* (Luh-

9 Luhmann (2000: 276) macht erste Quellen für einen sichtbaren Zusammenhang zwischen Politik und öffentlicher Meinung bereits im 16. Jahrhundert aus. So verweist er etwa auf Giovanni Botero, der in seinem „Della Ragion di Stato“ von 1589 auf Niccolò Machiavelli reagiert. Botero sieht im Ansehen beim Volk das wichtigste Regierungsmittel eines Herrschers. Im Unterschied zu Macchiavelli bindet Botero dieses Ansehen an die (religiös konnotierte) Vorstellung eines gerechten Fürsten.

10 Durch diese fortlaufende Orientierungsleistung geht die öffentliche Meinung als generalisierte Fremdreferenz über eine bloße strukturelle Kopplung hinaus (vgl. Kutsche 2008: 246f.).

mann 2000: 303). Ihre eigentliche Funktion liege weniger im Erzeugen bestimmter Einstellungen „als vielmehr im Lancieren und Prozessieren von Themen, die erst den möglichen Einstellungen eine Chance geben, sich in der Form von Beiträgen zum Thema bemerkbar zu machen“ (Luhmann 2000: 305). In diesem Sinne sieht auch Jan-Felix Schrape (2011: 411) die Funktion der Massenmedien im zeitnahen Definieren dessen, „was gesamtgesellschaftlich relevant gesetzt wird.“ Von öffentlich Kommuniziertem kann im Prinzip, Tobias Werron (2011: 222) folgend, erwartet werden, „dass es zum Zeitpunkt seiner Veröffentlichung allen bekannt sein kann.“

Wenn Massenmedien also wesentlich bestimmen, was als bekannt vorausgesetzt und tendenziell als gesamtgesellschaftlich relevant angesehen werden kann, erscheint die Erreichbarkeit der Politik über die Massenmedien vielversprechend. Diese Rechnung ist allerdings noch ohne den massenmedialen Eigensinn gemacht worden.

4 Die Erreichbarkeit der Politik über die öffentliche Meinung: Risiken

Wenn die öffentliche Meinung zwar als Binnenwelt der Politik fungiert, jedoch nur vermittels der Organisationen der Massenmedien adressiert werden kann, ist dieser Umweg heikel: Es steht zu befürchten, dass Massenmedien eigene Kriterien zur Themenselektion und -verarbeitung haben: Für sie könnte etwa das, was die praktische Governance-Forschung der Politik zu sagen hat, *erstens* bloßes Rauschen sein und wenn nicht, verstehen Massenmedien diese Mitteilungen *zweitens* in ihrem eigenen Sinne, also anders als, dem Beispiel folgend, die *Foresight*-Forschungsgemeinschaft.

Zur Bestimmung der für die Massenmedien relevanten Kommunikationen begnügt sich Luhmann (1996: 36) mit der schlanken Codierung von „Information/Nichtinformation“, Schrape (2011: 411) spezifiziert diese in „übergreifend relevant/irrelevant“.¹¹ Für die Erarbeitung/Verarbeitung von Informationen sei am deutlichsten der Programmbereich „Nachrichten und Berichte“ erkennbar (Luhmann 1996: 53); die vorliegende Argumentation folgt dieser Fokussierung zunächst. Kommunikationen werden demzufolge mit dem Positivwert der (übergreifend relevanten) Information versehen,

11 Zentral für die vorliegende Argumentation ist allein die Annahme, dass Massenmedien Informationen anders verarbeiten als andere Verstehenskontexte. Zur Diskussion, inwiefern Massenmedien den Status eines Funktionssystems aufweisen siehe Franzen (2011: 60ff.).

wenn sie sich an Nachrichtenwerten orientieren: Neuheit, Konflikte, Quantitäten, lokale Bezüge, Normverstöße, Moralisierbarkeit, Personalisierbarkeit, Aktualität oder Meinungsäußerung (Luhmann 1996: 57ff.).¹² Dieser Neunerliste fügt Luhmann noch einen interessanten zehnten Aspekt hinzu. Weil es Organisationen sind, die die Selektion relevanter Kommunikationen übernehmen, verknüpfen sich hiermit noch Aufmerksamkeitsaspekte, die sich aus den je organisationspezifischen Routinen ableiten lassen. Hierunter lassen sich sowohl organisationsprogrammatische Leitlinien fassen, die der Deutung von Informationen eine spezifische Richtung geben sollen. Allerdings verweist Luhmann (1996: 71f.) in diesem Zusammenhang auch und gerade auf die praktischen Selektionsbeschränkungen von Organisationen: Wie viele freie Sendeminuten bzw. freier Platz ist noch zu vergeben?

Eine Orientierung an Nachrichtenwerten hatte der *Foresight*-Ansatz (Abschnitt 2) mit „topics that recently hit the media“ durchaus mitgedacht. Hierbei ist man dann allerdings schon rein zeitlich auf eine passende Vor-Selektion der Medien angewiesen, um eigene Mitteilungen möglichst resonanzfähig an die Politik zu bringen. Der o.a. Organisationsaspekt aber verlagert die Problematik von der Zeit- zurück in die Sachdimension. Auch die Organisationen der Massenmedien sind Multireferenten, partizipieren an ökonomischen, politischen, rechtlichen, erzieherischen, künstlerischen und anderen Verstehenskontexten. Es ist vor allem die vermutete Dominanz ökonomischer Interessen, die eine Erreichbarkeit der Politik über die Organisationen der Massenmedien – den einzig adressablen¹³ Instanzen der öffentlichen Meinung – riskant erscheinen lässt. Dieser Schluss ist unmittelbar verbunden mit Habermas' (1962) Diagnose vom „Strukturwandel der Öffentlichkeit“.¹⁴

Im Ideal der bürgerlichen Öffentlichkeit musste sich jede kollektiv verbindliche Entscheidung gegenüber dem „Räsonnement der zum Publikum versammelten Privatleute“ bewähren. Als legitim konnten nur Entscheidungen gelten, die dem öffentlichen Abwägen ihrer Begründungen standhielten. Die Rolle der Medien war lediglich, das etwa in Salons abgehaltene Räsonnement zu verbreiten. Der Zerfall dieser Öffentlichkeit ist für Habermas wesentlich mit dem Aufkommen moderner Massenmedien verbunden.

12 Selbstredend ist diese Liste verlängerbar und wurde verlängert. Luhmann bezieht sich auf Galtung/Ruge (1965).

13 Für neuere Überlegungen zu adressablen Kollektivakteuren zwischen Individuum und Organisation im Internet siehe Dolata/Schrabe (2013).

14 Stellvertretend für jüngere Vermutungen eines starken Zusammenhangs ökonomischer Interessen und massenmedialer Informationsverarbeitung siehe einige Beiträge in Bisky et al. (2009).

Die Kommerzialisierung und die ökonomische, technologische sowie organisatorische Konzentration der vormaligen Einrichtungen des rasonierenden Publikums, so Habermas (1962: 284), habe die kritische Funktion der Publizistik bedroht:

„Während die Presse früher das Rasonnement der zum Publikum versammelten Privatleute bloß vermitteln und verstärken konnte, wird dieses nun umgekehrt durch die Massenmedien erst geprägt. Auf dem Wege vom Journalismus der schriftstellernden Privatleute zu den öffentlichen Dienstleistungen der Massenmedien verändert sich die Sphäre der Öffentlichkeit durch das Einströmen privater Interessen.“

Was später als ‚veröffentlichte Meinung‘ in den semantischen Haushalt Eingang finden sollte, bezeichnet Habermas (1962: 293) hier als das „umfunktionierte Prinzip der Publizität“. *Publizität* meint dann die bloße Veröffentlichung und nicht mehr, dass das Veröffentlichte auf das Rasonnement einer als Öffentlichkeit fungierenden Gemeinschaft zurückgeht. Vielmehr würde das Publikum in einen Sog demonstrativ oder manipulativ entfalteter Publizität hineingezogen (Habermas 1962: 357). Habermas (1962: 300) sieht allerdings auch in dieser Form noch einen Rückbezug auf die bürgerliche Öffentlichkeit:

„Diese Publizität taugt nun über eine Beeinflussung der Konsumentenentscheidungen hinaus auch zur politischen Pression, weil sie ein Potential unartikulierter Zustimmungsbereitschaft mobil macht, das notfalls in eine plebiszitär definierte Akklamation übersetzt werden kann. Die neue Öffentlichkeit bleibt insofern auf die bürgerliche noch rückbezogen, als deren institutionelle Formen der Legitimation weiterhin in Kraft sind; auch demonstrative Publizität entfaltet politische Wirksamkeit nur in dem Maße, in dem sie ein Kapital potentieller Wählerentscheidungen glaubhaft machen oder tatsächlich einlösen kann.“

Kurzum: Auch ohne die legitimatorische Kraft bürgerlichen Rasonnements hat diese Form der Publizität noch ein hohes politisches Gewicht. Die öffentliche Meinung drängt sich politischer Informationsverarbeitung als Medium eines Beobachtens zweiter Ordnung geradezu auf. Sobald eine bestimmte politische Reaktion auf ein öffentliches Thema potentielle Wahlentscheidungen in Aussicht zu stellen vermag, kommen Entscheidungsträger kaum umhin, dieser Antizipation nachzugehen; das ist hier mit „politischer Pression“ gemeint. Weil aber nicht länger ein rasonierendes Publikum in eine bestimmte Richtung drängt, sondern weil die privaten Interessen organisierter Massenmedien dahinter vermutet werden, ist der Weg über

die öffentliche Meinung, der so viel Resonanzpotential hat, kein legitim gangbarer und insofern ein riskanter.

Theoretische Klärungsversuche, mit Kritik und Aufklärung das Resonanzpotential der öffentlichen Meinung zu realisieren, ohne dabei die Privatinteressen massenmedialer Organisationen zu bedienen, haben u.a. Habermas und Luhmann formuliert; praktische Klärungsversuche bietet der entsprechende Zweig der Governance-Forschung. Bemerkenswert ist dabei, wie der nächste Abschnitt zeigen wird, dass sie hierzu allesamt auf Organisation(en) rekurren.

5 Kritik, Aufklärung und Organisation(en) – Theoretische und praktische Klärungsversuche

Organisationen, dies ist für Habermas ein wesentliches Merkmal des Strukturwandels der Öffentlichkeit, sind an die Stelle getreten, die vormals die Interaktionen der zum Publikum versammelten Privatleute innehatten. Über die Form der Organisation verläuft dann auch Habermas' (1962: 352ff.) „soziologischer Versuch der Klärung“: Die (verbliebenen) rasonierenden Privatleute müssten dazu Teil der internen Öffentlichkeit der Institutionen der formellen Meinung werden; er nennt hier etwa Regierungskommissionen, Verwaltungsgremien, Parlamentsausschüsse, Parteivorstände, Verbandskomitees, Konzernverwaltungen, Gewerkschaftssekretariate usw. (Habermas 1962: 356f.) Informelle Meinungen müssten in den Kreislauf der quasi-öffentlichen Meinungen eingeschleust werden, sodass dieser sukzessive umgewandelt würde und so an Öffentlichkeit gewinnt. Kurzum: Wenn Organisationen ein großer Teil des Problems sind, sollten sie auch Teil der Lösung sein.

Die Ähnlichkeit mit Habermas' Klärungsversuch des Einschleusens kritischer Öffentlichkeit in die Organisationen der quasi-öffentlichen Meinungen in den Überlegungen zu einer „soziologischen Aufklärung“ beim frühen Luhmann (1967) mag überraschen. Mit Blick auf Kants Abhandlung „Beantwortung der Frage: Was ist Aufklärung?“ konstatiert Luhmann (1967: 110), dass nur Systeme als Medium der Aufklärung dienen können und kein frei diskutierendes Publikum. Aufklärung definiert er mit der kryptischen Wendung der „Erfassung und Reduktion von Komplexität“. Einerseits müsse es darum gehen, „viele Möglichkeiten sinngemäß zu berücksichtigen“ (Erfassung von Komplexität), um andererseits „doch rasch zu handeln“ (Reduktion von Komplexität). In Luhmanns (2010: 434) Vorlesungen zur „Politischen Soziologie“ aus den späten 1960er-Jahren findet sich eine präzisere Fassung dieses Arguments, in der auch gleich auf Habermas verwiesen wird:

„Will man den Gedanken der Öffentlichkeit als einer kritischen Instanz festhalten, muß man sie sich durch Organisation bzw. durch Organisationen strukturiert vorstellen; denn nicht die unstrukturierte Öffentlichkeit, sondern nur Systeme können unter Bedingung hoher Komplexität sinnvolle Kritik und wirkliche Aufklärung leisten.“¹⁵

Sinnvolle Kritik und wirkliche Aufklärung müssen also die Qualität aufweisen, viele Möglichkeiten zu berücksichtigen, ohne dabei zu unüberwindbaren Entscheidungsblockaden zu führen. Wie man sich dies öffentlich vermittelt konkret vorstellen könnte, lässt Luhmann weitgehend offen. Auf den ersten Blick handelt es sich hier um eine Reproduktion des ‚Adressarguments‘: Weil nur Organisationen adressabel sind, müssen auch Kritik und Aufklärung von Organisationen an Organisationen adressiert werden. Allerdings wird hier noch die Möglichkeit skizziert, sich eine kritische Öffentlichkeit *durch Organisationen strukturiert* vorstellen zu können.

Wenn sich Raisonement nicht mehr von selbst zur Berücksichtigung im Rahmen kollektiver Entscheidungen aufdrängen kann, muss insbesondere angesichts komplexer Probleme nachgeholfen werden. In diesem Sinne richten Governance-Praktiker Verfahren des *public engagement* ein. Insbesondere in der *Science & Technology Governance* (Aichholzer et al. 2010) finden sich zahlreiche Beispiele für organisierte Verfahren, in denen Öffentlichkeit einerseits mit komplexen Themen vertraut gemacht werden, andererseits deren Erörterung Einfluss auf die Politik ausüben soll. Eine solche Organisation von Raisonement steht dabei zunächst vor dem Problem, dass sich, ganz dem „Strukturwandel der Öffentlichkeit“ folgend, in der Gegenwartsgesellschaft nur noch wenige Privatleute komplexer Themen annehmen (Putnam 1995). Das Aktivieren öffentlichen Interesses muss Partizipation vorausgehen, weil etwa sich in einem frühen Entwicklungsstadium befindliche Technologien (*emerging technologies*), wie die Nanotechnologie oder die synthetische Biologie, zu sehr auf ein spezielles Vorwissen angewiesen sind, um von einem bereits existierenden öffentlichen Interesse ausgehen zu können.¹⁶

15 Luhmann (2010: 434) verweist im unmittelbaren Anschluss auf die Gefahr, öffentliche Meinung dann nicht mehr von organisierter Informationsverarbeitung abgrenzen zu können, fügt hierzu aber an, dass dies erst eintreten könne, würde es „keine andere Form von Öffentlichkeit und keine andere Funktion der öffentlichen Meinung als die eines kritischen Resonanzbodens für politisch-administratives Handeln geben.“

16 Erschwerend kommt hinzu, dass bereits Interessierte nicht als Vertreter_innen einer allgemeinen Öffentlichkeit aufgefasst werden, sondern als *Stakeholder* mit starren Interessen. Bogner (2012: 509) hält hierzu fest: „Especially in the fields of biomed-

Sind dann in diesem Sinne aktivierte Teilnehmer_innen versammelt, sollen diese – je nach konkretem Verfahren – zumeist im Dialog mit Expert_innen zu Stellungnahmen zu ebendiesen komplexen Themen kommen, die dann der (weiteren) Öffentlichkeit und politischen Entscheidungsträgern übergeben werden.¹⁷ Diese Verfahren sind vielfach etwa dafür kritisiert worden, durch ihren organisierten Charakter gerade nicht das für Rasonnement konstitutive freie Spiel der Argumente zuzulassen (Abels/Mölders 2007; Görsdorf 2012). Am Beispiel des populärsten Formats dieses Zuschnitts, den sogenannten Konsensuskonferenzen, formuliert Alexander Bogner (2012) eine im Kontext des vorliegenden Beitrags aufschlussreiche Kritik. In solchen Verfahren befragen nicht mehr als zwanzig Laien über zwei oder mehr Tage hinweg unterschiedliche Expert_innen, um sich nach diesen Diskussionsrunden zum gemeinsamen Verfassen einer Stellungnahme zurückzuziehen. Nur die vorherigen Diskussionen bzw. Befragungen sowie zwei Einführungswochenenden dienen als Grundlage solcher Abschlussvoten.

Bogner (2012: 510) bezeichnet solche Formate als *lab participation* „organized by professional participation specialists, taking place under controlled conditions and largely without reference to public controversies, political participation demands, or individual concerns.“ Rasonnement wird hier gerade aus der Öffentlichkeit heraus- und in ein geschlossenes, organisiertes Setting hineingeholt. Jede hierin vorgebrachte Äußerung müsse sich organisatorischen Regeln anpassen, was unabhängig von der Qualität des Rasonnements selbst dafür Sorge, dass eine Resonanz der Politik praktisch nicht beobachtbar sei (Bogner 2012: 519).

Diese Versuche der praktischen Governance-Forschung, die Politik über den Weg der öffentlichen Meinung zu erreichen – durch die Organisation eines Rasonnements, dessen Ergebnisse dann verschriftlicht der Politik übergeben werden –, implizieren ein inkonsequentes Verständnis von Autonomie und Polykontextualität. Würde man von *synchron koexistierenden* Verstehenskontexten ausgehen, wäre schnell ersichtlich, dass die Politik längst in ihrem eigenen Sinne auf das mühsam organisierte Rasonnement eingestellt ist. Schon das ‚laute Nachdenken‘ der Planer ermöglicht eine

cine and nanotechnology, we observe almost desperate efforts to stimulate public debate“ und verweist für einen Überblick zu den zahlreichen Verfahren alleine zur Nanotechnologie auf Delgado et al. (2011).

17 Für eine systematische Übersicht und demokratietheoretische Einordnung solcher Verfahren siehe Abels/Bora (2004).

rasche Assimilation.¹⁸ Niemand – schon gar nicht in der Politik – wird sich öffentlich gegen organisierte Bürgerbeteiligung aussprechen; vielmehr ist dieses Thema längst in der öffentlichen Meinung (und damit: in der Politik; Abschnitt 3) angekommen.¹⁹ So scheint auf diese Partizipationsformate die von Jacobs/Shapiro (2000: 55) formulierte Folgerung zuzutreffen: „Politicians track public opinion not to make policy but rather to determine how to craft their public presentations and win public support for the policies they and their supporters favor.“ Ebendies ist mit bloßer Assimilation gemeint.

Nun ist also eine Inkonsequenz im Polykontextualitätsverständnis auch der praktischen Governance-Forschung konstatiert. Welche Aussagemöglichkeiten zur Erreichbarkeit der Politik verbleiben konsequent von synchron koexistierenden Verstehenskontexten ausgehenden Ansätzen?

6 Auslösekausalität: Neue Ansätze soziologischer Aufklärung

Üblicherweise endet an dieser Stelle ein systemtheoretisches Argument: Versuche, die Politik in eine andere, nicht selbstgewählte Richtung zu bringen, scheitern an der Autonomie des politischen Verstehenskontextes; politische Programme legen die Verarbeitung von Informationen (also Verstehen) fest. Doch insbesondere in jüngerer Zeit sind Ansätze zu beobachten, die Polykontextualität in diesem Sinne ernst nehmen und auf dieser Grundlage fragen, wie sinnvolle Kritik und Aufklärung dennoch möglich sind.²⁰ Hierzu lässt sich etwa an das Projekt der Verfassungssoziologie

18 Hierzu Luhmann (1997: 430): „[D]enn schon die Beobachtung der Modelle und der guten Absichten der Planer bringt das System auf einen nicht vorhergesehenen Kurs.“ Aspekte systemtheoretischer Planungs- und Co-Evolutionstheorie sind von Van Assche/Verschraegen (2008) aufgenommen worden. Genau diesen Aspekt der synchronen Koexistenz aber berücksichtigen sie nicht und schlagen stattdessen elaborierte Planungsverfahren vor.

19 Mit Projekten wie „Engage 2020“ fördert etwa die Europäische Kommission Projekte mit dem Ziel, „die Möglichkeiten einer stärkeren Berücksichtigung von ‚Public Engagement‘ [...] zu explorieren“ siehe <http://www.engage2020.eu/> (zuletzt aufgerufen am 04.06.2014).

20 Offensichtlich stellt dies eine Weiterführung der systemtheoretischen Steuerungstheorie dar, die in ihren Anfängen ebendiese Frage vor demselben Hintergrund (nämlich funktionaler Differenzierung) stellten: Wie können als autonom konzipierte Systeme dazu gebracht werden, anderen eine brauchbare Umwelt darzustellen (Teubner/Willke 1984)? Eine Diskussion zu klassischen und neueren systemtheoretischen Steuerungskonzepten findet sich in Mölders (2013a).

(Teubner 2011a), Überlegungen zum Begriff der Irritationsexpertise (Mölders 2013b) oder Beiträge zu einer „Kritischen Systemtheorie“ (Amstutz/Fischer-Lescano 2013) denken.

Peter Fuchs' (2013) Überlegungen zur Kritikabilität sozialer Systeme gehen von dieser Konstellation aus: Wenn die Gesellschaft nicht adressabel ist, weil man es mit synchron koexistierenden Verstehenskontexten zu tun hat, lässt sich immer noch die Frage stellen, ob diese Verstehenskontexte irritabel sind: „Kann man Anlässe lancieren für strukturell weitreichende Selbständerungen? Wenn Durchgriffskausalität nicht funktioniert bei derart geschlossenen Systemen, lässt sich dann über das Mittel der Auslösekausalität nachdenken?“ (Fuchs 2013: 107). Habermas und dem frühen Luhmann folgend (Abschnitt 5) geht auch Fuchs davon aus, dass Gesellschaftskritik in dieser Konstellation nur als Organisationskritik möglich sei, eben weil nur Organisationen adressabel und damit auch irritabel seien. Kritische Kommunikationen müssten so gestaltet sein, dass sie für Organisationen als Irritation lesbar werden; das meint der Begriff der Auslösekausalität. Aus systemtheoretischer Perspektive, so Fuchs, empfiehlt sich hierzu die Methode des Äquivalenzfunktionalismus, die sich hier in zwei Schritten entfaltet.

Erstens kann – klassisch funktionalistisch – danach gefragt werden, für was ein beobachtetes Phänomen eine Lösung darstellen soll. Um in den Beispielen des vorliegenden Beitrags zu bleiben: Die *public engagement*-Verfahren kamen darin als Lösung des Problems vor, wie man Öffentlichkeit ins Spiel bringt, um hierüber die Politik zu Selbständerungen anzuregen. In welche Richtung soll eine solche durch die praktische Governance-Forschung angeregte Selbständerung der Politik eigentlich führen? Die Organisatoren solcher Partizipationsverfahren sehen sich in der Rolle, die in Habermas' Rekonstruktion der bürgerlichen Öffentlichkeit die Medien innehatten: Sie wollen lediglich vermitteln, zu welchen Schlüssen das öffentliche Raisonement gelangt ist. Nun kommt ein ganz wesentlicher Unterschied zur bürgerlichen Salonöffentlichkeit zum Tragen: „The citizens do not primarily want to make policy, exert influence or get any particular opinion more widely accepted; rather, they want to inform themselves“ (Bogner 2012: 511). Sinnvolle Kritik und wirkliche Aufklärung sind nicht die Absichten der publikumslosen, in Partizipationsverfahren versammelten Privatleute.²¹

21 Um in diesem Sinne rasonierfähig zu sein, bedarf es mehr als es etwa die Vorbereitung im Modell der Konsensuskonferenzen vorsieht. Es kann prinzipiell bezweifelt werden, dass eine solche Fähigkeit in ereignishaften Verfahren zu erwerben ist. In Mölders (2013b) werden kontrastierend zu solchen Verfahren die Versuche der In-

Die angestrebte Selbständerung lautet also etwa wie folgt: Politik soll sich nicht allein auf wissenschaftlich-technische Expertise verlassen, sondern auch Vertreter der allgemeinen Öffentlichkeit anhören. Wie gehaltvoll auch immer ein derart organisiertes Raisonement sein mag, für die hier verfolgte Argumentation ist entscheidend, wie leicht diese angestrebte Selbständerung auch für eine als autonomen Verstehenskontext konzipierte Politik assimilierbar ist. Sie integriert derartige Anliegen in bestehende Strukturen, i.d.F.: sie fördert solche Verfahren, ohne ihren Ergebnissen in besonderer Weise verpflichtet zu sein.

Was hat nun ein konsequent auf Polykontextualität eingestellter Ansatz demgegenüber anzubieten? Kann er ein funktionales Äquivalent dafür aufzeigen, wie man Öffentlichkeit ins Spiel bringt, um hierüber die Politik zu Selbständerungen anzuregen?

Jede empirisch beobachtbare Lösung, so Fuchs' (2013: 108) zweiter Schritt, „kann man als evolutionäre Errungenschaft, mithin als alternativlos auffassen oder funktionale Äquivalente entwerfen, die das je Gegebene ins Licht anderer Möglichkeiten rücken.“ Gelänge es, die Politik mit funktionalen Äquivalenten in der *Sachdimension* zu erreichen, wird bloße Assimilation immerhin erschwert, erhöht sich die Chance auf Akkommodation, sie zu strukturell weitreichenden Selbständerungen – zum Lernen – zu bringen.²² So erscheint die Veröffentlichung funktionaler Äquivalente zu bestehenden Lösungen selbst als funktionales Äquivalent zum Erreichen der Politik, um diese zur Selbständerung anzuhalten.²³

Dass es zur Steigerung der Annahmewahrscheinlichkeit solcher Veröffentlichungen wiederum eines *recipient designs* bedarf, lässt Fuchs aus: Wie (und wo) müssten Hinweise auf funktionale Äquivalente kommuniziert werden, um resonanzfähig zu sein? Wer kommt überhaupt als Absender in Frage? Auch wenn diese Punkte hier offenbleiben, so ist doch ersichtlich, worin der Vorteil einer konsequenten Auslegung von Polykontextualität liegt: Sie rechnet nicht nur mit autonomen Adressen, die es in besonderer Weise anzusprechen gilt. Sie erfasst die synchrone Koexistenz von Verste-

vestigativ-Journalisten von *ProPublica* zum Wecken und Aufrechterhalten öffentlichen Interesses an komplexen Themen diskutiert.

22 Das Begriffspaar Assimilation/Akkommodation entstammt der entwicklungspsychologischen Lerntheorie Jean Piagets (1976). Mölders (2011) stellt einen Versuch dar, diese als soziologische Lerntheorie fruchtbar zu machen.

23 Beispiele hierfür wären etwa Publikationen zur ‚Vollgeldreform‘ als funktionalem Äquivalent zur Geldmengensteuerung. Siehe hierzu die Debatte zwischen den Ökonomen Binswanger (2014) und Baltensperger/Neusser (2014), für eine rechtssoziologische Perspektive: Teubner (2011b).

henskontexten und kann sich so um Irritationen bemühen, die nicht umstandslos zu assimilieren, in diesem Sinne robuster sind.

Alle vorstehenden Überlegungen betrafen die Erreichbarkeit der Politik. Damit ist allerdings kein ‚Rückfall‘ in das funktionalistische Modell der Arbeitsteilung verbunden, etwa derart: Es geht um die Erreichbarkeit der Politik, weil sie für kollektiv verbindliche Entscheidungen *zuständig* ist. Gegenstand dieses Beitrags waren die Autonomieverständnisse der Governance-Forschung. In ihrer Theoriesprache betont Governance den Autonomieverlust der Politik. In der Objektsprache der praktischen Governance-Forschung, die über die Reproduktion des Wissenschaftssystems hinaus die Politik zu Selbständerungen anzuhalten sucht, erscheint dieses Zielsystem als autonomer Verstehenskontext. Auch die Governance-Theorie bestreitet nicht, dass die politische eine Informationsverarbeitung eigener Art darstellt. Insofern lässt sich das Plädoyer dieses Beitrags, auf eine Differenzierung in synchron existierende Verstehenskontexte umzustellen, als Versuch lesen, die Governance-Forschung zur Selbständerung anzuregen.

Literatur

- Abels, Gabriele/Bora, Alfons (2004): *Demokratische Technikbewertung*. Bielefeld: transcript.
- Abels, Gabriele/Mölders, Marc (2007): „Meeting of Minds. Kritische Beobachtungen zu Form und Funktion der ersten europäischen Bürgerkonferenz“. In: Bora, Alfons/Bröchler, Stephan/Decker, Michael (Hg.): *Technology Assessment in der Weltgesellschaft*. Berlin: Edition Sigma, S. 381-391.
- Aichholzer, Georg/Bora, Alfons/Bröchler, Stephan/Decker, Michael/Latzer, Michael (Hg.) (2010): *Technology Governance. Der Beitrag der Technikfolgenabschätzung*. Berlin: Edition Sigma.
- Amstutz, Marc/Fischer-Lescano, Andreas (Hg.) (2013): *Kritische Systemtheorie. Zur Evolution einer normativen Theorie*. Bielefeld: transcript.
- Baltensperger, Ernst/Neusser, Klaus (2014): „Ungewisse Kosten- und Effizienzfolgen“. In: *Neue Züricher Zeitung* 03.02.2014. <http://www.nzz.ch/meinung/debatte/ungewisse-kosten--und-effizienzfolgen-1.18234531> (zuletzt aufgerufen am 23.02.2014).
- Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hg.) (2007): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS.
- Binswanger, Hans Christoph (2014): „Zentralbanken müssen die Kontrolle zurückgewinnen“. In: *Neue Züricher Zeitung* 03.02.2014. <http://www.nzz.ch/meinung/debatte/zentralbanken-muessen-die-kontrolle-zurueckgewinnen-1.18234532> (zuletzt aufgerufen am 23.02.2014).
- Bisky, Lothar/Kriese, Konstanze/Scheele, Jürgen (Hg.) (2009): *Medien – Macht – Demokratie. Neue Perspektiven*. Berlin: Dietz.

- Bogner, Alexander (2012): „The Paradox of Participation Experiments“. In: *Science, Technology & Human Values* 37(5), S. 506-527.
- Bora, Alfons (2005): „Rezension: Helga Nowotny, Peter Scott und Michael Gibbons: Wissenschaft neu denken. Wissenschaft und Öffentlichkeit in einem Zeitalter der Ungewissheit“. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 57(4), S. 755-757.
- Bora, Alfons (2012): „Wissenschaft und Politik: Von Steuerung über Governance zu Regulierung.“ In: Maasen, Sabine/Kaiser, Mario/Reinhart, Martin (Hg.): *Handbuch Wissenschaftssoziologie*. Wiesbaden: VS, S. 341-354.
- Bröckler, Stephan (2007): „Technik“. In: Benz, Arthur/Lütz, Susanne/Schimank, Uwe/Simonis, Georg (Hg.): *Handbuch Governance. Theoretische Grundlagen und empirische Anwendungsfelder*. Wiesbaden: VS, S. 413-423.
- Burawoy, Michael (2007): „For Public Sociology“. In: Clawson, Dan/Zussman, Robert/Misra, Joya/Gerstel, Naomi/Stokes, Randall/Anderton, Douglas L./Ders. (Hg.): *Public Sociology: Fifteen Eminent Sociologists Debate Politics and the Profession in the Twenty-first Century*. Berkeley: University of California Press, S. 23-66.
- Da Costa, Olivier/Warnke, Philine/Cagnin, Cristiano/Scapolo, Fabiana (2008): „The impact of foresight on policy-making: insights from the FORLEARN mutual learning process“. In: *Technology Analysis & Strategic Management* 20(3), S. 369-387.
- Delgado, Ana/Kjøberg, Kamilla Lein/Wickson, Fern (2011): „Public Engagement Coming of age: From Theory to Practice in STS Encounters with Nanotechnology“. In: *Public Understanding of Science* 20(6), S. 826-845.
- Dolata, Ulrich/Schrage, Jan-Felix (2013): „Zwischen Individuum und Organisation. Neue kollektive Akteure und Handlungskonstellationen im Internet“. In: *SOI Discussion Paper* 2013-02.
- Franzen, Martina (2011): *Breaking News: Wissenschaftliche Zeitschriften im Kampf um Aufmerksamkeit*. Baden-Baden: Nomos.
- Fuchs, Peter (1992): *Die Erreichbarkeit der Gesellschaft. Zur Konstruktion und Imagination gesellschaftlicher Einheit*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Fuchs, Peter (2013): „Die Unbeeindruckbarkeit der Gesellschaft: Ein Essay zur Kritikabilität sozialer Systeme“. In: Amstutz, Marc/Fischer-Lescano, Andreas (Hg.): *Kritische Systemtheorie. Zur Evolution einer normativen Theorie*. Bielefeld: transcript, S. 99-110.
- Galtung, Johan/Ruge, Mari H. (1965): „The Structure of Foreign News. The Presentation of the Congo, Cuba and Cyprus Crisis in Four Norwegian Newspapers“. In: *Journal of Peace Research* 2(1), S. 64-91.
- Görsdorf, Alexander (2012): *Das offene Gespräch und seine Grenzen. Strukturprobleme von Verfahren partizipativer Technikbewertung am Beispiel der Verbraucherkonferenz Nanotechnologie*. Baden-Baden: Nomos.
- Habermas, Jürgen (1962): *Strukturwandel der Öffentlichkeit. Untersuchungen zu einer Kategorie der bürgerlichen Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen (1968): *Erkenntnis und Interesse*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Havas, Attila (2005): „Terminology and Methodology for Benchmarking Foresight Programmes. Prepared for the ForSociety project, Tasks 1.4 and 3.1“. <http://www.tekno.dk/pdf/projekter/forSociety/ForSociety-WP1-HU-001-Terminology-a-2005-03-16.pdf> (zuletzt aufgerufen am 24.2.2014).
- Jacobs, Lawrence R./Shapiro, Robert Y. (2000): *Politicians Don't Pander. Political Manipulation and the Loss of Democratic Responsiveness*. Chicago: University of Chicago Press.

- Jansen, Dorothea (2010): „Von der Steuerung zur Governance: Wandel der Staatlichkeit?“ In: Simon, Dagmar/Knie, Andreas/Hornbostel, Stefan (Hg.): *Handbuch Wissenschaftspolitik*. Wiesbaden: VS, S. 39-50.
- Kaldewey, David (2013): *Wahrheit und Nützlichkeit. Selbstbeschreibungen der Wissenschaft zwischen Autonomie und gesellschaftlicher Relevanz*. Bielefeld: transcript.
- Knorr-Cetina, Karin (1992): „Zur Unterkomplexität der Differenzierungstheorie. Empirische Anfragen an die Systemtheorie“. In: *Zeitschrift für Soziologie* 21(6), S. 406-419.
- Kusche, Isabel (2008): *Politikberatung und die Herstellung von Entscheidungssicherheit im politischen System*. Wiesbaden: VS.
- Luhmann, Niklas (1967): „Soziologische Aufklärung“. In: *Soziale Welt* 18(2/3), S. 97-123.
- Luhmann, Niklas (1996): *Die Realität der Massenmedien*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas (1997): *Die Gesellschaft der Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (2000): *Die Politik der Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Luhmann, Niklas (2010): *Politische Soziologie*. Berlin: Suhrkamp.
- Mayntz, Renate (2008): „Von der Steuerungstheorie zu Global Governance“. In: Schupert, Gunnar Folke/ Zürn, Michael (Hg.): *Governance in einer sich wandelnden Welt*. Wiesbaden: VS, S. 43-60.
- Mölders, Marc (2011): *Die Äquilibration der kommunikativen Strukturen. Theoretische und empirische Studien zu einem soziologischen Lernbegriff*. Weilerswist: Velbrück.
- Mölders, Marc (2012): „Differenzierung und Integration. Zur Aktualisierung einer kommunikationsbasierten Differenzierungstheorie“. In: *Zeitschrift für Soziologie* 41(6), S. 478-494.
- Mölders, Marc (2013a): „Kluge Kombinationen. Zur Wiederaufnahme systemtheoretischer Steuerungskonzepte im Governance-Zeitalter“. In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 33(1), S. 3-28.
- Mölders, Marc (2013b): „Irritation expertise. Recipient design as instrument for strategic reasoning“. In: *European Journal of Futures Research* 2(1), S. 32.
- Mölders, Marc (2014): „Geplante Forschung‘. Bedeutung und Aktualität differenzierungstheoretischer Wissenschafts- und Technikforschung“. In: Lengersdorf, Diana/Wieser, Matthias (Hg.): *Schlüsselwerke der Wissenschafts- und Technikforschung*. Wiesbaden: VS, S. 91-101.
- Nowotny, Helga/Scott, Peter/Gibbons, Michael (2001): *Re-thinking science: knowledge and the public in an age of uncertainty*. Cambridge: Polity Press.
- Osrecki, Fran (2011): *Die Diagnosegesellschaft. Zeitdiagnostik zwischen Soziologie und medialer Popularität*. Bielefeld: transcript.
- Piaget, Jean (1976): *Die Äquilibration der kognitiven Strukturen*. Stuttgart: Klett.
- Putnam, Robert (1995): „Bowling Alone: America’s Declining Social Capital“. In: *Journal of Democracy* 6(1), S. 65-78.
- Rip, Arie (2006): „A co-evolutionary approach to reflexive governance - and its ironies“. In: Voß, Jan-Peter/Bauknecht, Dierk/Kemp, René (Hg.): *Reflexive Governance for Sustainable Development*. Cheltenham, UK/Northampton, MA: Edward Elgar, S. 82-100.
- Rotmans, Jan/Kemp, René (2003): „Managing Societal Transitions: Dilemmas and Uncertainties: The Dutch energy case-study.“ OECD: <http://www.oecd.org/env/cc/2483769.pdf> (zuletzt aufgerufen am 12.04.2014).
- Rumpala, Yannick (2013): „The Search for ‚Sustainable Development‘ Pathways As a New Degree of Institutional Reflexivity“. In: *Sociological Focus* 46(4), S. 314-336.

- Sacks, Harvey/Schegloff, Emanuel/Jefferson, Gail (1974): „A simplest systematics for the organization of turn-taking for conversation“. In: *Language* 50(4), S. 696-735.
- Schneider, Wolfgang Ludwig (2008): „Wie ist Kommunikation ohne Bewusstseinsinschüsse möglich? Eine Antwort auf Rainer Greshoffs Kritik der Luhmannschen Kommunikationstheorie“. In: *Zeitschrift für Soziologie* 37(6), S. 470-479.
- Schrage, Jan-Felix (2011): „Social Media, Massenmedien und gesellschaftliche Wirklichkeitskonstruktion“. In: *Berliner Journal für Soziologie* 21(3), S. 407-429.
- Schuppert, Gunnar Folke (Hg.) (2006): *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Baden-Baden: Nomos.
- Schwinn, Thomas (2011): „Perspektiven der neueren Differenzierungstheorie“. In: Ders./Kroneberg, Clemens/Greve, Jens (Hg.): *Soziale Differenzierung. Handlungstheoretische Zugänge in der Diskussion*. Wiesbaden: VS, S. 421-432.
- Teubner, Gunther (2011a): „Das Projekt der Verfassungssoziologie: Irritationen des nationalstaatlichen Konstitutionalismus“. In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 32(2), S. 189-204.
- Teubner, Gunther (2011b): „Verfassungen ohne Staat? Zur Konstitutionalisierung transnationaler Regimes“. In: Kadelbach, Stefan/Günther, Klaus (Hg.): *Recht ohne Staat? Zur Normativität nichtstaatlicher Rechtsetzung*. Frankfurt a.M./New York: Campus, S. 49-100.
- Teubner, Gunther/Willke, Helmut (1984): „Kontext und Autonomie: Gesellschaftliche Selbststeuerung durch reflexives Recht“. In: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 6(1), S. 4-35.
- Tyrell, Hartmann (1978): „Anfragen an die Theorie der gesellschaftlichen Differenzierung“. In: *Zeitschrift für Soziologie* 7(3), S. 175-193.
- Van Assche, Kristof/Beunen, Raoul/Holm, Jeff/Lo, Ming (2013): „Social learning and innovation. Ice fishing communities on Lake Mille Lacs“. In: *Land Use Policy* 34, S. 233-242.
- Van Assche, Kristof/Verschraegen, Gert (2008): „The limits of planning: Niklas Luhmann's systems theory and the analysis of planning and planning ambitions“. In: *Planning Theory* 7(3), S. 263-283.
- Voß, Jan-Peter/Bornemann, Basil (2011): „The Politics of Reflexive Governance: Challenges for Designing Adaptive Management and Transition Management“. In: *Ecology and Society* 16(2): 9.
- Voß, Jan-Peter/Kemp, René (2006): „Sustainability and reflexive governance: introduction“. In: Dies./Bauknecht, Dierk (Hg.): *Reflexive Governance for Sustainable Development*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar, S. 3-28.
- Wehrsig, Christof/Tacke, Veronika (1992): „Funktionen und Folgen informatisierter Organisationen“. In: Malsch, Thomas/Mill, Ulrich (Hg.): *ArBYTE. Modernisierung der Industriesoziologie?* Berlin: Edition Sigma, S. 219-239.
- Weingart, Peter (1997): „From ‚Finalization‘ to ‚Mode 2‘: old wine in new bottles?“ In: *Social Science Information* 36(4), S. 591-613.
- Werron, Tobias (2011): „Versteckte Netze. Netzwerke im Licht der Unterscheidung öffentlich/geheim“. In: Bommers, Michael/Tacke, Veronika (Hg.): *Netzwerke in der funktional differenzierten Gesellschaft*. Wiesbaden: VS, S. 213-240.