

„Ich weiß nicht, was ich gesagt habe, bevor ich nicht die Antwort des anderen darauf gehört habe.“

Norbert Wiener

## SYSTEMTHEORIE ALS SOZIALTHEORETISCHE GRUNDLAGE DER VERWALTUNGSLEHRE

von

Arno Scherzberg, Erfurt\*

- Vortrag an der Universität Hamburg, 2006 -

Die folgende Darstellung erläutert anhand von Leitfragen einige zentrale Aspekte der Systemtheorie und stellt deren Nutzen als theoretische Grundlage für die Bearbeitung verwaltungswissenschaftlicher Fragestellungen dar. Sie knüpft dabei an die von *Niklas Luhmann* vorgelegte Konzeption der Systemtheorie an und berücksichtigt einige Vorschläge zu deren Weiterentwicklung.<sup>1</sup>

### I. Wozu dient die Systemtheorie?

1. Die Systemtheorie ist eine deskriptive, keine normative Theorie.<sup>2</sup>

„Moderne Systemtheorien [sind eine] [...] Form gesamtgesellschaftlicher Analyse“.<sup>3</sup> Dabei geht es „um die seit Parsons nicht mehr gewagte Formulierung einer fachuniversalen Theorie“,<sup>4</sup> um eine „theoretisch fundierte Beschreibung der modernen Gesellschaft“, die sich selbst als eine Operation ihres Gegenstandes betrachtet und einbezieht.<sup>5</sup>

2. Die Systemtheorie ist eine konstruktivistische Theorie.<sup>6</sup>

Die Systemtheorie analysiert soziale Prozesse und Strukturen und deutet sie als System. Der *Luhmannsche* Systembegriff knüpft dabei nicht an die Unterscheidung von Ganzem und seinen Teilen an, sondern an die Differenz von Innen und Außen.<sup>7</sup> Entscheidend für die Ausbildung eines Systems ist mithin seine Abgrenzung gegenüber einer (systemrelativen) Umwelt. Die Entscheidung für die System/Umwelt-Differenz als Ausgangsunterscheidung beruht aber nicht auf einer ontologischen Behauptung. Vielmehr wären auch andere theoretische Ausgangsunterscheidungen möglich, die andere Aspekte der „gesellschaftlichen Wirklichkeit“ erkennbar werden ließen.<sup>8</sup> Für die Wahl der System/Umwelt-Differenz maßgeblich ist vielmehr das Erkenntnisinteresse der Systemtheorie.

---

\* Meinem Mitarbeiter, Herrn wiss. Ass. Dr. Stephan Meyer, danke ich für vorbereitende Recherchen und weiterführende Anregungen.

<sup>1</sup> Eine allgemeine Einführung in die Systemtheorie ist mit den folgenden Ausführungen also nicht beabsichtigt. Hierfür wird auf geeignete Grundlagenliteratur verwiesen, vgl. etwa *Willke*, Systemtheorie, Bd. 1 (7. Aufl. 2006), Bd. 2 (4. Aufl. 2005), Bd. 3 (3. Aufl. 2001); *Becker/Reinhardt-Becker*, Systemtheorie, 2001; *Resse-Schäfer*, Luhmann zur Einführung, 5. Aufl. 2005.

<sup>2</sup> Vgl. *Luhmann*, Soziale Systeme, S. 30.

<sup>3</sup> *Luhmann*, Moderne Systemtheorien als Form gesamtgesellschaftlicher Analyse, in: Habermas/Luhmann, Theorie der Gesellschaft oder Sozialtechnologie – was leistet die Systemforschung?, 1971, S. 7 (7).

<sup>4</sup> *Luhmann*, Soziale Systeme, S. 10.

<sup>5</sup> *Luhmann*, Die Gesellschaft der Gesellschaft I, S. 16 f., 22.

<sup>6</sup> Konstruktivistisch ist bereits die Einführung des Systembegriffs bei *Luhmann*, Soziale Systeme, S. 30: „Die folgenden Überlegungen gehen davon aus, daß es Systeme gibt“. Dazu *Simon*, Radikale Marktwirtschaft, S. 34; *Jensen*, Erkenntnis – Konstruktivismus – Systemtheorie, S. 375 ff.; zur Auseinandersetzung *Luhmanns* mit dem Konstruktivismus vgl. *Luhmann*, Soziologische Aufklärung 5, S. 21; ferner *ders.*, Die Gesellschaft der Gesellschaft, S. 34, 156, 1119 f.; *ders.*, Beobachtungen der Moderne, 1992, S. 73 f.

<sup>7</sup> S. bereits *Luhmann*, Zweckbegriff, S. 119 ff.

<sup>8</sup> Vgl. *Luhmann*, Soziale Systeme, S. 244 f., bes. S. 593 mit Fußn. 2; *Nassehi*, Wie wirklich sind Systeme?, in: Krawietz/Welker, Kritik der Theorie sozialer Systeme, 2. Aufl. 1992, S. 43 (65).

3. Das Erkenntnisinteresse der Systemtheorie richtet sich auf die sozialen, nicht dagegen die physischen oder psychischen Voraussetzungen gesellschaftlicher Problembewältigung. Sie macht damit emergente soziale Phänomene sichtbar.<sup>9</sup>

Die Systemtheorie sucht nicht ein Verständnis des Ganzen aus der Betrachtung seiner Elemente zu gewinnen. Vielmehr geht es ihr um eine Betrachtung der Funktion, Struktur und Wirkung eines Ganzen, aus der dann auch die zugehörigen Komponenten definiert und verstanden werden können. „Das, was mit der Differenz von Ganzem und Teil gemeint war, wird als Theorie der Systemdifferenzierung reformuliert und so in das neue Paradigma eingebaut.“<sup>10</sup> Dieser Ansatz erlaubt eine Antwort auf eine der Grundfragen der Soziologie, das Mikro-Makro-Problem.<sup>11</sup> Er macht erklärbar, wie angesichts der begrenzten individuellen Einflussphären und damit auch der begrenzten Reichweite transindividueller Kommunikation makroskopische Strukturbildung – also die Entstehung von Gesellschaft und sozialen Teilsystemen – möglich ist.<sup>12</sup>

## II. Was versteht sie als System?

1. System im Sinne der Systemtheorie ist jede Menge von Relationen zwischen Elementen, die sich durch besondere Merkmale von ihrer Umwelt unterscheiden.<sup>13</sup>

Soziale Systeme zeichnen sich als eine besondere Klasse von Systemen gegenüber anderen, etwa biologischen oder technischen Systemen, durch einen spezifischen Typ von Elementen aus: sie bestehen aus Kommunikationen. Ein soziales System ist demnach ein Zusammenhang aufeinander bezogener Kommunikationen, die sich durch einen gemeinsamen Sinnbezug von einer Umwelt unterscheiden. „Ein Kommunikationssystem [...] benutzt für die Bestimmung seiner Operationen das Medium Sinn und ist dadurch imstande, von jeder Operation aus sich selektiv auf andere Operationen zu beziehen und dies in Horizonten, die dem System die gleichzeitig bestehende Welt präsentieren.“<sup>14</sup>

2. Kommunikationssysteme verselbständigen sich gegenüber ihren individuellen Akteuren. Individuen sind deshalb nicht Teil eines sozialen Systems, sondern gehören seiner Umwelt an.<sup>15</sup>

Diese von *Niklas Luhmann* eingeführte Sicht ist in den Sozialwissenschaften umstritten. Nach einer verbreiteten Gegenauffassung werden soziale Systeme als Netzwerk von Individuen *und* den zwischen ihnen stattfindenden Interaktionen konzipiert.<sup>16</sup> Ein System liegt danach vor, wenn Individuen aufgrund gemeinsamer Realitätskonstruktionen miteinander interagieren.<sup>17</sup> Dieser Systembegriff ist am Paradigma vom Ganzen und seinen Teilen orientiert: Ein System besteht aus Teilen, die ihm angehören, und den Vorgängen zwischen diesen Teilen. Die von *Luhmann* vorgeschlagene Perspektive ist demgegenüber für die Verwaltungswissenschaft aus verschiedenen Gründen vorzuzugswürdig:

- a) Sie erlaubt eine präzise Analyse des sozialen Geschehens. Unbestritten haben Individuen daran einen evidenten Anteil: sie regen Kommunikationen an und speisen ihre Umwelteindrücke darin ein. Will man diesen Anteil aber genauer definieren, darf man die individuellen Akteure als Träger der Kommunikation nicht einfach mit den Kommunikationsvorgängen selbst zu einem umfassenden System „addieren“. Erst eine Trennung der Ebenen, der sozial-kommunikativen und der individuell-

<sup>9</sup> Zur Funktion der Systemtheorie vgl. *Luhmann*, Die Gesellschaft der Gesellschaft I, S. 16 ff.; *dens.*, Soziale Systeme, S. 7 ff.; zum Emergenzbegriff vgl. ebd., S. 157; *Becker/Reinhardt-Becker*, Systemtheorie, S. 26 f.

<sup>10</sup> *Luhmann*, Soziale Systeme, S. 22.

<sup>11</sup> Hierzu etwa *Alexander*, The micro-macro-link, 1987.

<sup>12</sup> Vgl. *Mayntz*, The Influence of Natural Science Theories, in: *Dierkes/Biervert*, European Social Science in Transition, 1992, S. 27 (63 ff.); *St. Meyer*, in: *Burth/Görlitz*, Politische Steuerung, S. 77 (78, 92 ff.).

<sup>13</sup> Vgl. *Luhmann*, Soziale Systeme, S. 42 ff.; *Schimank*, KZSoS 1988, S. 619 (627 f).

<sup>14</sup> *Luhmann*, Die Gesellschaft der Gesellschaft I, S. 73 f.

<sup>15</sup> Vgl. *Luhmann*, Soziale Systeme, S. 242 ff., 347 ff.; *Baecker*, in: *Krohn/Küppers*, Emergenz, 1992, S. 217 (235 ff).

<sup>16</sup> Vgl. *Maturana*, in: *Riegas/Vetter*, Zur Biologie der Kognition, 2. Aufl. 1991, S. 11 (32); *Hejl*, ebenda S. 205 (217); *dens.*, in: *Schmidt*, Der Diskurs des Radikalen Konstruktivismus, 5. Aufl. 1992, S. 303 (319 ff.); *Schmidt*, in: *ders.*, S. 425 (431).

<sup>17</sup> Vgl. *Hejl*, in: *Riegas/Vetter* (Fn 16), S. 218.

psychischen, erlaubt es vielmehr, das Zusammenwirken der jeweiligen Faktoren zu erkennen und zu analysieren, wie individuell-psychische Beiträge in den Kommunikationszusammenhang aufgenommen oder nicht aufgenommen werden und wie umgekehrt die Inhalte von Kommunikationen auf Individuen zurückwirken.<sup>18</sup> So finden Gedanken in Kommunikation keinen Eingang, ebenso wenig wie die internen Vorbehalte eines Beteiligten. Wenn es zu einer gelingenden Anschlusskommunikation kommt, wird das Verstehen des Mitgeteilten unterstellt, unabhängig davon, ob das innere Konstrukt des Empfängers mit dem inneren Konstrukt des Senders übereinstimmt.<sup>19</sup> Es ist daher für das System regelmäßig auch nicht wichtig, welches Individuum eine Aussage gemacht hat. Man denke an die Systemtheorie selbst: Das weitere Schicksal dieser Theorie liegt nicht in der Hand der sie begründenden Autoren, sondern folgt aus der wissenschaftlichen Anschlusskommunikation, die sie aufnimmt, modifiziert oder widerlegt. Die Theorie, wie auch jede andere Form von Kommunikation, ist also ein gegenüber den beteiligten individuell-psychischen Vorgängen emergentes Phänomen.<sup>20</sup> Das lässt sich nur bei einer Trennung der sozial-kommunikativen von der individuell-psychischen Ebene erkennen.<sup>21</sup>

b) Das *Luhmannsche* Systemverständnis reduziert Komplexität. Es richtet den Fokus der Betrachtung gezielt auf das, worum es in einem Kommunikationsprozess geht: auf den gemeinsamen Sinn. Würde man eine Gruppe von Akteuren, die über ein Thema kommunizieren, unter Einschluss ihrer persönlichen Merkmale und Beziehungen betrachten, müssten individuelle Befindlichkeiten, persönliche Spannungen und spontane Gruppenprozesse einbezogen werden, obwohl diese für die verfolgte Fragestellung unmittelbar keine Rolle spielen. Relevant ist insoweit nur, was mit Bezug auf den gewählten Sinn gesagt wird. Darauf beschränkt sich das betreffende soziale System.

c) Das Paradigma des Ganzen und seiner Teile, wie es der Gegenauffassung zugrunde liegt, basiert auf einem Zirkelschluss. Als „Teil“ kann ein Element nur betrachtet werden, wenn es zu einem System gehört; als „Ganzes“ kann ein Phänomen nur angesehen werden, wenn es ihm zugehörnde Teile gibt. Damit wird eine logisch vorrangige Festlegung vernachlässigt: die Festlegung, worin sich Elemente, die zum System gehören, von anderen Elementen unterscheiden. Vorrangig ist die Einführung dieser Unterscheidung. Es ist die Unterscheidung zwischen System und Umwelt. Sie entspricht im Übrigen auch dem menschlichen Beobachtungsmodus:<sup>22</sup> Wenn etwas beobachtet werden soll, bedarf es einer Unterscheidung,<sup>23</sup> die das Beobachtete von einem Hintergrund abhebt.

d) Der *Luhmannsche* Systembegriff ist universal einsetzbar: jeder soziale Kontakt lässt sich als System begreifen und mit den Instrumenten der Systemtheorie bearbeiten: von der individuellen Interaktion bis zur Gesellschaft als Gesamtheit aller möglichen Kontakte.<sup>24</sup> Dabei sind drei Ebenen sozialer Kommunikation zu verzeichnen: Interaktionen, Organisationen und Gesellschaften.<sup>25</sup>

### III. Welches sind die theoretischen Alternativen?

#### 1. Der methodologische Individualismus

Als ein theoretischer Gegenpol der Systemtheorie gilt der methodologische Individualismus.<sup>26</sup> Er geht davon aus, daß sich das soziale Geschehen und seine Gesetzmäßigkeiten auf das Verhalten der individuellen Mitglieder der Gesellschaft und die zwischen ihnen stattfindenden Abstimmungsprozesse zu-

<sup>18</sup> Scherzberg, *Öffentlichkeit*, S. 37; s. auch bereits *Di Fabio*, *Offener Diskurs*, S. 105.

<sup>19</sup> Zum Kommunikationsbegriff der Systemtheorie vgl. *Luhmann*, *Soziale Systeme*, S. 193 ff.; zusammenfassend *Scherzberg*, *Öffentlichkeit*, S. 39 ff.

<sup>20</sup> Vgl. *Willke*, *Systemtheorie entwickelter Gesellschaften*, S. 24.

<sup>21</sup> Die Systemtheorie *Luhmanns* verarbeitet die Beiträge der Individuen im übrigen in dem Begriff der Inklusion und deren Prägung durch das System als Sozialisation; näher *Luhmann*, *Die Gesellschaft der Gesellschaft II*, S. 618 ff.; *Sutter*, *Integration durch Medien als Beziehung struktureller Kopplung*, in: *Imhof/Jarren/Blum*, *Integration und Medien*, 2002, S. 122, 124 ff.

<sup>22</sup> Dazu mit Bezug auf das menschliche Bewusstsein allgemein *Ladueur*, *Rechtstheorie*, S. 91 ff., 128 ff.; ferner *Scherzberg*, *Öffentlichkeit*, S. 28 ff.

<sup>23</sup> *Luhmann*, *Die Gesellschaft der Gesellschaft I*, S. 48; *Spencer Brown*, *Laws of Form*, 1971, S. 5.

<sup>24</sup> Vgl. *Luhmann*, *Soziale Systeme*, S. 33.

<sup>25</sup> Vgl. *Luhmann*, *Soziale Systeme*, S. 15 f.

<sup>26</sup> Vgl. *Braun*, in: *Lange/Braun*, *Politische Steuerung*, 102 ff.

rückführen lassen. Basal ist hier also der ggf. verhaltenswissenschaftlich zu untersuchende Beitrag des individuellen Akteurs. Auch aus Sicht der Systemtheorie hängen das Zustandekommen und das Gelingen von Kommunikation nicht allein von systemischen Strukturen ab, sondern auch vom Beitrag der beteiligten psychischen Systeme.<sup>27</sup> Es handelt sich dabei um eine vom sozialen System selbst nicht zu gewährleistende *Voraussetzung* für die Entstehung und das Fortbestehen von Kommunikation. Bei deren Analyse hat der akteurzentrierte Ansatz seine spezifische Relevanz.<sup>28</sup>

Handlungstheoretisch orientierte Ansätze können aber die Verselbständigung von Inhalt und Ablauf sozialer Kommunikation gegenüber dem Bewusstsein der sie tragenden Akteure nicht verarbeiten.<sup>29</sup> Angesichts der Intransparenz der Bewusstseinsphären lässt sich der Gehalt dessen, was zwischen den Akteuren kommuniziert wird, nur anhand der Anschlusskommunikation erschließen. Kommunikation begründet mithin schon insoweit eine selbstbezügliche soziale Realität.<sup>30</sup> Im Zuge des Fortgangs des sozialen Kontakts bilden sich überdies vielfach Regeln für die im System zugelassenen Anschlussmöglichkeiten aus, die die weitere Kommunikation konditionieren.<sup>31</sup> Bei fortlaufenden Kommunikationsbeziehungen ist eine Mitteilung dann nicht das Ergebnis einer „autistisch“ gewonnenen Präferenz des Sprechers, sondern Ausdruck der sich in früheren Interaktionen herausgebildeten Sprachspiele und Verhaltensmuster.<sup>32</sup> In Organisationen verfestigen sich Unternehmenskulturen und kognitive Routinen, die sich gleichfalls nicht auf die individuellen Beiträge konkreter Rollenträger zurückführen lassen.<sup>33</sup> Solche im Kommunikationssystem erzeugten emergenten Effekte gründen im sozialen System selbst und lassen sich von einer ausschließlich individualistischen Gesellschaftsanalyse nicht erfassen.

## 2. Der akteurzentrierte Institutionalismus

Angesichts der Schwächen des methodologischen Individualismus ist dieser in den Sozialwissenschaften heute weitgehend durch den akteurzentrierten Institutionalismus abgelöst.<sup>34</sup> Der akteurzentrierte Institutionalismus zieht für die Analyse gesellschaftlicher Prozesse neben den individuellen und korporativen Akteuren auch den jeweiligen institutionellen Kontext heran. Darunter werden – bei unterschiedlich weiter Fassung des Institutionenbegriffs – vor allem die anerkannten Erkenntnis- und Verhaltensregeln verstanden, nach denen sich das soziale Geschehen organisiert. Die Interaktionen zwischen Akteuren werden demnach sowohl von vorfindlichen sozialen Handlungsorientierungen als auch von der konkreten Akteurkonstellation beeinflusst.<sup>35</sup>

Ob dieser Ansatz, der seinen Vertretern selbst teilweise nur als „Forschungsheuristik“<sup>36</sup> gilt, eine vollwertige Alternative zur Systemtheorie darstellt, ist fraglich. So wird der institutionelle Kontext zu meist als gegeben unterstellt, und ist auch seine Funktion bei der Verhaltensorientierung der Akteure offen. Unreflektiert bleibt ferner, dass die soziale Regelbildung selbst nur als emergentes Ergebnis von Kommunikationen verstanden werden kann. So lässt sich der akteurzentrierte Institutionalismus bestenfalls als Theorie mittlerer Reichweite betrachten,<sup>37</sup> die den umfassenderen Erklärungsanspruch der Systemtheorie nicht in Frage stellt.

<sup>27</sup> Luhmann, *Soziale Systeme*, S. 291: „Die Bestimmung des Handelns hat [...] normalerweise verschiedene Quellen, psychische und soziale“.

<sup>28</sup> Zum Verhältnis von akteurzentrierter und systemischer Betrachtung allgemein vgl. Dose, *Trends*, S. 19 ff.; zur Relevanz akteurzentrierter Beobachtungen für die Systemtheorie vgl. Luhmann, *Soziale Systeme*, S. 226. Zu diesem Ansatz allg. Mayntz/Scharpf, *Ansatz*, S. 39 ff.; Scharpf, *Interaktionsformen*.

<sup>29</sup> Vgl. Luhmann, *Ökologische Kommunikation*, S. 65 f.

<sup>30</sup> Luhmann, *Soziale Systeme*, S. 193 ff.; s. ferner die Beiträge von Baecker und Schmidt, in: Krohn/Küppers, *Emergenz*, 1992, S. 217 (230 ff.) und 293 (309 f.).

<sup>31</sup> Luhmann, *Soziale Systeme*, S. 158, 178, 222.

<sup>32</sup> Vgl. Priddat, *Kommunikative Entscheider*, S. 45 ff.

<sup>33</sup> Zu emergenten Phänomenen in Kommunikationen vgl. Luhmann, *Die Gesellschaft der Gesellschaft I*, S. 134, 195; Kneer/Nassehi, *Niklas Luhmanns Theorie sozialer Systeme*, 1993, 65 ff.; Michaels, in: Albert, *Chaos and Society*, 1995, 24; zu Organisationen vgl. Simon, *Radikale Marktwirtschaft*, S. 68 ff.

<sup>34</sup> Siehe Mayntz/Scharpf, *Ansatz*, S. 39 ff.; Scharpf, *Interaktionsformen*.

<sup>35</sup> Vgl. Mayntz/Scharpf, *Ansatz*, S. 45.

<sup>36</sup> Mayntz/Scharpf, *Ansatz*, S. 39; zustimmend Benz, *Der moderne Staat*, 2001, S. 74.

<sup>37</sup> Benz (Fn 36), S. 75 spricht dem akteurzentrierten Institutionalismus die Eigenschaft einer Theorie völlig ab, und bezeichnet ihn statt dessen als Beitrag zur Entwicklung von Theorien.

### 3. Die Theorie kommunikativen Handelns

Die von *Jürgen Habermas* vorgestellte Theorie kommunikativen Handelns postuliert ein zweistufiges Modell der modernen Gesellschaft, die sich in systemisch und lebensweltlich geordnete Bereiche ausdifferenziert.<sup>38</sup> Dem intersubjektiven kommunikativen Handeln innerhalb der „Lebenswelt“ stehen danach die systemisch geordneten Prozesse strategischen Handelns in den Bereichen der Wirtschaft, der Politik und des Staates gegenüber.<sup>39</sup> Ob die damit aufgestellte Behauptung einer Dichotomie von der kommunikativen Orientierung der Lebenswelt und der zweckrationalen Orientierung der Systeme und die bekannte These von der Kolonialisierung der Lebenswelt durch die systemischen Steuerungsmedien Geld und Recht<sup>40</sup> überzeugen, kann hier dahinstehen. In ihrem normativen Anspruch einer Kritik der modernen Gesellschaft<sup>41</sup> trifft die Theorie kommunikativen Handelns das verwaltungswissenschaftliche Erkenntnisinteresse jedenfalls nicht unmittelbar. In ihren Deskriptionen des politisch-administrativen Systems und des Wirkens der öffentlichen Verwaltung als Instrument der politischen Sozialgestaltung greift sie weitgehend auf das systemtheoretische Modell zurück<sup>42</sup> und bietet keine weiterführenden Erkenntnisse als dieses.

#### IV. Welches sind die wichtigsten Erkenntnisse der Systemtheorie?

##### 1. Systeme bestehen aus Kommunikationen, nicht aus Handlungen.

Handlungen dienen der Mitteilung von Informationen und sind damit ein Ereignis im Kommunikationsprozess. Zum Bestandteil des Systems wird indes nur das, was tatsächlich kommuniziert wird. Die Handlung ist der Kommunikation deshalb untergeordnet. Allerdings sind nur Handlungen, nicht auch Kommunikationen von außen erkennbar. Erst der Handlungsbegriff macht Information, Mitteilung und Verstehen als die basalen Elemente von Kommunikation sichtbar. Nur der Handlungsbegriff eignet sich deshalb auch für die Zurechnung von Ereignissen zum System. Freilich ist es eine Zurechnung von außen. Die Identifikation einer Mitteilung als Handlung ist selbst ein kommunikativer Akt, ein Konstrukt des sich selbst beobachtenden Kommunikationssystems.<sup>43</sup>

##### 2. Systeme produzieren die Elemente selbst, aus denen sie bestehen.

Wenn Systeme aus Kommunikationen bestehen, bestehen sie nicht aus festen Partikeln, sondern aus Ereignissen. Diese werden in Form von Anschlusskommunikation vom System selbst erzeugt. Dieses reproduziert sich dergestalt fortlaufend, bis es aufhört zu existieren. *Luhmann* nennt dies die Autopoiese des Systems, einen Begriff, den andere Autoren biologischen Systemen und dem psychischen System des Bewusstseins vorbehalten wollen.<sup>44</sup> Für die Autopoiese muss das System nicht selbst über alle Ursachen verfügen, die zur Selbstproduktion erforderlich sind, aber es muss genügend Dispositionsmöglichkeiten haben, um seine eigene Reproduktion zu gewährleisten. Etwa braucht eine Interaktion zumindest zwei psychische Systeme, ein Organisationssystem genügend weisungsgebundene Mitglieder.<sup>45</sup>

##### 3. Systeme vollziehen Kommunikationen anhand eines binären Codes. Die Kommunikationsvorgänge anhand dieser Leitunterscheidung verlaufen selbstreferentiell.

<sup>38</sup> *Habermas*, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, 1. Aufl. 1996 (Nachdruck), 14; *ders.*, Theorie Bd. II, S. 229 ff.

<sup>39</sup> *Habermas*, Legitimationsprobleme (Fn 38), S. 14 ff.

<sup>40</sup> *Habermas*, Theorie Bd. II, S. 522 ff.

<sup>41</sup> Dazu *Habermas*, Der philosophische Diskurs der Moderne. 12 Vorlesungen, 5. Aufl. 1996, S. 426; *ders.*, Theorie Bd. II, S. 549 f.

<sup>42</sup> Und zwar in der Fassung von Parsons' AGIL-Schema, dazu *Habermas*, Legitimationsprobleme (Fn 38), S. 14 f.

<sup>43</sup> *Luhmann*, Die Gesellschaft der Gesellschaft I, S. 86; *ders.*, Soziale Systeme, S. 226 ff.; *ders.*, Soziologische Aufklärung 3, 1981, S. 16 f., 52 ff.; *Sutter* (Fn 21), S. 124 f.

<sup>44</sup> Vgl. *Roth*, in: Schiepek, Systeme erkennen Systeme, 1987, S. 55 (71 f.); *Kargl*, ZfRSoz 12 (1991), S. 120 (124 f.); *Hejl*, in: Gumin/Mohler, Einführung in den Konstruktivismus, 1985, S. 85 (88 ff.); *Maturana* (Fn. 16), S. 39 ff.; *Ladueur*, Rechtstheorie, S. 118 ff.

<sup>45</sup> Vgl. *Luhmann*, Organisation und Entscheidung, S. 49.

Selbstreferenz bedeutet, dass sich eine Einheit bei der Auswahl ihrer Elemente und der zwischen diesen bestehenden Relationen auf vorgängige Operationen oder die Einheit des Systems bezieht und durch diese Selbstbezüglichkeit Identität gewinnt.<sup>46</sup> Die Muster der Beziehungen zwischen den Elementen werden nach intern produzierten Regeln selbst erzeugt, die Komplexität der Umwelt wird nach selbst erzeugten Maßstäben in Systemkomplexität überführt. Dazu muss sich das System zunächst von seiner Umwelt unterscheiden. Das gelingt mit systemspezifischen binären Codes, der Leitunterscheidung des Systems, die über die Zuordnung einer Operation zum System entscheidet und den Verweis auf externe Werte ausschließt.<sup>47</sup>

Den Code des Rechtssystems bildet die Unterscheidung von Recht und Unrecht, die des Wissenschaftssystems die Unterscheidung von wahr und unwahr, die der Wirtschaft die von Zahlung und Nichtzahlung.<sup>48</sup> Durch die Beschränkung auf diesen Code und die fortlaufende Anknüpfung an die daran orientierten vorgängigen Operationen gewinnt das System seine Leistungskraft. Weil im Rechtssystem nur die Differenz Recht/Unrecht prozessiert wird und die wirtschaftliche Verwertbarkeit, die moralische Qualität oder der erzieherische Wert einer Erkenntnis als unmittelbare Entscheidungsmaßstäbe nicht in Betracht gezogen werden müssen, kann sich das Recht immer weiter spezialisieren und immer komplexere Aufgaben bewältigen.<sup>49</sup>

Wenn man mit wissenschaftlichem Anspruch über soziale Systeme spricht, knüpft dies daran an, was zuvor darüber gesagt bzw. geschrieben wurde. Für diese Debatte ist nicht unmittelbar relevant, welche Aussagen sich in der Wirtschaft, in der Medizin oder in einer Gerichtsentscheidung zur Systemtheorie finden. Maßstab der wissenschaftlichen Betrachtung ist nicht die Möglichkeit, mit dem Systembegriff Gewinn zu erzielen, auch nicht die Möglichkeit, aus dem Systembegriff eine medizinische Diagnose oder Therapie abzuleiten. Es geht allein um die Richtigkeit und den Nutzen der Beobachtung von Phänomenen der realen Welt aus der Systemperspektive. Alle anderen Fragestellungen und Antworten werden ausgeklammert. Man agiert beschränkt auf die selbst gesetzte Referenz.

4. Systeme arbeiten nach Maßgabe eines Programms; dabei sind sie gegenüber der Umwelt operational geschlossen, aber strukturell an sie gekoppelt.

Programme sind je nach Systemreferenz rechtliche Regeln, künstlerische Stile oder wissenschaftliche Theorien, nach denen sich die Bedingung für die Richtigkeit und den Ablauf der systemischen Operationen bestimmen.<sup>50</sup> Diese - und nicht die aus der Umwelt an das System herangetragenen Erwartungen - bestimmen die Ereignisse im System. Dieses prüft die Bedeutung der beobachteten Ereignisse für die Umsetzung seiner Leitunterscheidung und reagiert darauf nach Maßgabe seines Programms. Würde die Umwelt das System direkt determinieren, wäre die Differenz von System und Umwelt zusammengebrochen und das System nicht mehr existent.<sup>51</sup> Das Scheitern der Planwirtschaft zeigt die Folgen eines Versuchs der Determinierung ökonomischer Abläufe durch die Politik.

Grundsätzlich gibt es mithin keine operative, sondern nur eine strukturelle Kopplung zwischen System und ihrer Umwelt.<sup>52</sup> Strukturelle Kopplung bezeichnet eine System/Umwelt-Beziehung, bei der es keine determinierenden Eingriffe in das System gibt, die Beobachtung der Ereignisse in der Umwelt aber langfristig die vom System gesteuerten Prozesse beeinflussen kann. Jedes Teilsystem wird seine internen Strukturen den von anderen Teilsystemen erzeugten und vom System selbstreferentiell gedeuteten Umweltereignissen anpassen, soweit dies zur ungestörten Fortsetzung der eigenen Operationen angemessen erscheint. Strukturelle Kopplung ermöglicht mithin Resonanz bei gleichzeitiger Aufrechterhaltung der Differenz.

5. Systeme entwickeln im Wege der Selbststeuerung eine eigene Rationalität.

<sup>46</sup> Vgl. *Luhmann, Soziale Systeme*, S. 25.

<sup>47</sup> Dazu *Luhmann, Ökologische Kommunikation*, S. 75 ff.; *Willke, Systemtheorie I*, S. 63 f.

<sup>48</sup> S. dazu *Luhmann, Soziale Systeme*, S. 510 ff.; *dens.*, *Die Wirtschaft der Gesellschaft*, S. 54; *dens.*, *Die Wissenschaft der Gesellschaft*, S. 174, 184.

<sup>49</sup> Dazu *Luhmann, Das Recht der Gesellschaft*, S. 38 ff.; *ders.*, *Ökologische Kommunikation*, S. 126 f.

<sup>50</sup> Dazu *Luhmann, Soziale Systeme*, S. 432 ff.; *ders.*, *Die Wissenschaft der Gesellschaft*, S. 401 ff.; *ders.*, *Ökologische Kommunikation*, S. 89 ff.

<sup>51</sup> Dazu *Luhmann, Soziale Systeme*, S. 35; *ders.*, *Organisation und Entscheidung*, S. 68.

<sup>52</sup> *Luhmann, Die Politik der Gesellschaft*, S. 111 ff.

Die Exklusivität ihrer Leitunterscheidung und Programme bildet die Grundlage für den ungestörten Aufbau interner Komplexität und damit die Lern- und Leistungsfähigkeit des Systems.<sup>53</sup> Dieses kann dabei als Zusatzeinrichtungen zur Sprache symbolisch generalisierte Kommunikationsmedien ausbilden wie Wissen, Liebe, Macht, Recht oder Geld, und damit zur Befolgung von Selektionsvorschlägen motivieren.<sup>54</sup> Bei der Nutzung von Code und Programm entwickeln Systeme eine eigene Rationalität, die auf die Aufrechterhaltung ihrer Handlungsfähigkeit und Vermehrung ihrer Wahlmöglichkeiten, d.h. auf die Ermöglichung von Anschlusskommunikation in einer komplexen und sich verändernden Umwelt gerichtet ist.<sup>55</sup> Damit wird die Identität des Systems und werden seine Strukturen gegenüber externen Kontingenzen und internen Störungen stabilisiert.<sup>56</sup> Wirtschaftliche Transaktionen werden darauf ausgerichtet, dass ihre Teilnehmer am Markt bestehen können. Juristische Entscheidungen werden von den Gerichten möglichst berufs- bzw. revisionsicher begründet und möglichst so erlassen, dass sie von den Betroffenen verstanden und umgesetzt werden können. Wenn dies nicht gelingt oder die Anschlusskommunikation falsch antizipiert wird, wird die Entscheidung keinen Bestand haben oder keine weiteren als die gesetzlich erzwingbaren Wirkungen zeitigen.

6. Die moderne Gesellschaft als umfassendes Sozialsystem ist das Ergebnis eines Prozesses funktionaler Differenzierung, in dem sich soziale Teilsysteme und in diesen wiederum Organisationssysteme als Subsysteme ausbilden.

Als Ergebnis der gesellschaftlichen Spezialisierung lassen sich verschiedene Sozialbereiche mit einem in sich geschlossenen Zusammenhang kognitiver, normativer und evaluativer Orientierungen unterscheiden. Als solche gelten etwa Politik, Wirtschaft, Recht und Wissenschaft. Diese Ausdifferenzierung in Teilsysteme vervielfältigt die Beobachtungs- und Handlungsalternativen in der Gesellschaft und erhöht das gesellschaftliche Informationsverarbeitungspotential.

Organisationen dienen der Koordination, Diversifikation und Perpetuierung teilsystemischer Prozesse und sind ein integraler Bestandteil des jeweiligen Systems.<sup>57</sup> Ihre Kommunikationen sind systemisch kodiert, sie fungieren als Repräsentanten des Teilsystems und ermöglichen die Vermittlung seines Programms in die Umwelt. Der Gegenstand der Kommunikation in Organisationen sind Entscheidungen.<sup>58</sup> Entscheidungen kommunizieren etwas Entschiedenenes, also nunmehr zunächst Unabänderliches. Damit sind sie geeignet, Herrschaftsverhältnisse auszudifferenzieren und begünstigen die Organisationsbildung.<sup>59</sup> Aus ihrer Funktion, anhand von Entscheidungsprämissen über Entscheidungen zu kommunizieren, entwickeln sich in Organisationen besondere Programme, Kommunikationsstrukturen und Mitgliedschaftsrollen.<sup>60</sup>

7. Die Funktionsfähigkeit der Teilsysteme und ihrer Organisationen ist von Voraussetzungen abhängig, die die Systeme selbst nicht garantieren können.

Ohne seine Umwelt, ohne Mitarbeiter, Klienten, Ressourcen und Infrastrukturen kann ein System nicht existieren. Die externen Voraussetzungen für die Funktionsfähigkeit von Systemen werden regelmäßig von anderen Systemen bereitgestellt, im Falle der Verwaltung etwa von Familie, Bildung, Wirtschaft, Recht und Politik.<sup>61</sup> Das Recht hat dabei die Aufgabe, Befugnisse, Bindungen und Spielräume der Akteure innerhalb einer Verwaltungsorganisation so auszugestalten, dass sich das Potential der Organisation im Sinne des rechtlich vorgegebenen Ziels entfaltet. Ferner sind soziale Systeme in dynamischen Umwelten auch auf nichtkonformes Verhalten angewiesen, das zur Steigerung der Komplexität und Flexibilität des Systems und zur Produktion neuer Lösungen beitragen kann.<sup>62</sup> Dazu dient

<sup>53</sup> Vgl. *Luhmann*, Die Gesellschaft der Gesellschaft I, S. 134 ff.

<sup>54</sup> Vgl. *Luhmann*, Die Gesellschaft der Gesellschaft I, S. 316 ff.

<sup>55</sup> Näher dazu *Luhmann*, Die Gesellschaft der Gesellschaft I, S. 183 ff.; *Willke*, Systemtheorie I, S. 65 f.

<sup>56</sup> Näher dazu *Luhmann*, Soziale Systeme, S. 79 ff., 236 ff.

<sup>57</sup> Dazu *Luhmann*, Organisation und Entscheidung, S. 380 f.

<sup>58</sup> *Luhmann*, Organisation und Entscheidung, S. 63.

<sup>59</sup> Dazu *Luhmann*, Organisation und Entscheidung, S. 69.

<sup>60</sup> Dazu *Luhmann* ebd.

<sup>61</sup> Vgl. *Luhmann*, Soziale Systeme, S. 242 f.

<sup>62</sup> Näher *Scherzberg*, Öffentlichkeit, S. 46.

die strukturelle Koppelung des sozialen Systems an psychische Akteure.<sup>63</sup> So sind die Teilsysteme einer ausdifferenzierten Gesellschaft nur im Zusammenspiel miteinander und unter Rückgriff auf Ressourcen aus ihrer Umwelt funktionsfähig.<sup>64</sup> Die Zirkularität ihrer selbstreferentiellen Operationsweise kann dennoch zur Verabsolutierung der Teilsystem-Rationalität führen und die Gefahr einer wechselseitigen Schädigung im Gesellschaftsverbund begründen.<sup>65</sup>

#### V. Sind und ggf. wie sind diese Erkenntnisse für die Verwaltungslehre nutzbar?

1. Sie sind für die Verwaltungslehre nutzbar, soweit sich deren Erkenntnisinteresse darauf richtet, was man beobachten kann, wenn man die Verwaltung als ein Organisationssystem innerhalb eines Gefüges ausdifferenzierter Sozialsysteme deutet und die ihr zuzurechnenden Erkenntnis- und Entscheidungsprozesse als Vorgänge der Kommunikation konzipiert.

Prima facie entspricht dies dem Erkenntnisinteresse der Verwaltungswissenschaft. So greift die kommunikationstheoretische Fassung des administrativen Geschehens den Umstand auf, dass die Verwaltung als Organisation gerade darauf gerichtet ist, einen überzeitlichen und personenunabhängigen formalen Rahmen für die Aufgabenwahrnehmung bereitzustellen.<sup>66</sup> Die in diesem Rahmen getroffenen Entscheidungen sind gerade nicht das Produkt eines psychischen, einem individuellen Bewusstsein zuzuschreibenden Willens, sondern das Ergebnis der Verarbeitung individueller Beiträge in einem rechtlich strukturierten Verfahren, das als Kommunikationsprozess zwischen den Entscheidungsträgern auf verschiedenen Hierarchieebenen der Organisation unter Einbeziehung ihrer Umwelt stattfindet. Auch lassen sich die der Organisation zuzurechnenden Entscheidungen regelmäßig nicht als isolierte Einzelakte verstehen, sondern sind – wie im Rahmen der Planung, der Konzepterstellung oder der Selbstbindung – in einen Zusammenhang mit vorgängigen und nachfolgenden Entscheidungen gestellt und nur aus diesem Kontext heraus zu bewerten. Die öffentliche Verwaltung lässt sich also sinnvoll als eine Organisation zur Hervorbringung von Entscheidungen und zu ihrer überindividuellen und überzeitlichen Stabilisierung verstehen.

2. Auf der Grundlage ihrer Prämissen vermittelt die Systemtheorie gesellschaftstheoretisches Orientierungswissen, keine konkreten Handlungsanweisungen.

Etwa beschreibt die Systemtheorie die internen Operationen des Organisationssystems Verwaltung, erläutert deren Funktion als Teil des politisch-administrativen Systems und bietet eine Erklärung der Rahmen- und Erfolgsbedingungen administrativer Steuerung.<sup>67</sup> So stellt die Systemtheorie etwa fest, daß die Existenz eines Systems auf der Aufrechterhaltung der Unterscheidung zu seiner Umwelt beruht und es die von außen angebotenen Informationen nur nach der jeweiligen Systemlogik aufnehmen und verarbeiten kann.<sup>68</sup> Daraus lassen sich Folgerungen für die Organisation der verwaltungsinternen Selbststeuerung wie auch auf die Sinnhaftigkeit des Einsatzes bestimmter Steuerungsinstrumente durch die Verwaltung ableiten.<sup>69</sup> Die Systemtheorie vermag freilich ihre Leistungsfähigkeit für andere Forschungskontexte nicht selbst festzulegen. Sie kann nur ihre eigenen Leistungen beschreiben und den Anschluss für andere Systeme aus ihrer eigenen Referenz heraus imaginieren.

3. Insbesondere bietet sie keine neuen Beiträge für das Dauerthema der Verwaltungsreform, sondern beobachtet die Verwaltungslehre mit ihren Bemühungen, über Verwaltungsreform zu kommunizieren.

<sup>63</sup> Zum Begriff *Luhmann*, *Soziologische Aufklärung* 5, S. 102; *ders.*, *Die Wissenschaft der Gesellschaft*, S. 30, 38 ff.; *ders.*, *Die Gesellschaft der Gesellschaft* I, S. 100 ff.

<sup>64</sup> *Willke*, *Systemtheorie entwickelter Gesellschaften*, S. 165.

<sup>65</sup> *Mayntz*, in: *dies./Rosewitz/Schimank/Stichweh*, *Differenzierung und Verselbständigung*, 1988, S. 11 (33 ff.)

<sup>66</sup> Vgl. *Weber*, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1922, Abschnitt III. § 4; *Badura*, *DÖV* 1968, S. 446 ff.

<sup>67</sup> Dazu *Luhmann*, *Soziale Systeme*, S. 139 f., 178, 204 f., bes. S. 216 ff.; *ders.*, *Ökologische Kommunikation*, S. 90 f., 218 ff., *passim*; *Willke*, *Ironie*, S. 154 ff.

<sup>68</sup> Vgl. *Luhmann*, *Die Gesellschaft der Gesellschaft* I, S. 95: „Gesellschaft ist [...] ein ausschließlich und vollständig durch sich selbst bestimmtes System“.

<sup>69</sup> Etwa *Willke*, *Ironie*, S. 154 ff., 184 ff., 303 ff. sowie die Nachweise bei Fn 50.

An Stelle einer Planung der Reform begnügt sich die Systemtheorie mit der Beobachtung der Bedingungen für Systementwicklung und weist darauf hin, dass Planung unter den Bedingungen des Fehlens fester Kopplungen der zukunftsbildenden Variablen regelmäßig scheitert. Dagegen könne für nicht planbare Evolution durchaus Vorsorge getroffen werden, etwa durch Einführung von Mehrdeutigkeit und Anreizen zur Variation.<sup>70</sup>

„Das Prinzip der effizienten Rationalität erwies sich als Endlosanreiz für Reformen. Jeder gemessene Zustand konnte, gemessen am Prinzip, als unzulänglich wahrgenommen werden. Die Orientierung am jeweils realisierten historischen Zustand des Systems war ausreichender Anlass für weitere Reformen. [...] An der Linie konnte man Querschnittsfunktionen, Stabsfunktionen entdecken, die nicht ausreichend bedient waren, an zu starker Zentralisation Bedarf für Dezentralisation, an den bisher favorisierten Gruppen Züge der Cliquenbildung, an der formalen Organisation die informale Organisation – und umgekehrt. [...] Bemühungen um Reformen dienen als Grundlage für weitere Bemühungen um Reformen. Sie ändern am Grundproblem der Ungewißheit der Umwelt nichts, die im System durch mehr oder weniger vorausschauende Festlegung und mehr oder weniger spontane Korrekturmöglichkeiten bewältigt werden muß.“<sup>71</sup> „Eine Gesamtbeschreibung hätte daher das System als prinzipiell-bistabil darstellen müssen. Aber eine solche Beschreibung hätte eine Reflexionsschleife erfordert, die im System selbst nicht vorgesehen war. Sie war nur als externe Beobachtung möglich“.<sup>72</sup> Dazu dient die Systemtheorie.

## VI. Welche Beobachtungen und Folgerungen ergeben sich aus einer systemischen Modellierung von Verwaltung und Recht?

### 1. Die öffentliche Verwaltung ist Teil des politischen Systems

Die Zuordnung der Verwaltung zum politischen System mit seiner Aufgabe der Definition, Bereitstellung und Sicherung von Kollektivgütern ist aus juristischer Sicht nicht selbstverständlich, vor allem, wenn man sich im Gefolge von *Otto Mayer* um eine strikte Verrechtlichung der Verwaltung bemüht.<sup>73</sup> Allerdings wäre die Ausklammerung der politischen Willensbildung aus dem Verwaltungssystem schon empirisch nicht haltbar, rekuriert die Verwaltung doch bei der Vorbereitung von Gesetzen und der Planung, bei der untergesetzlichen Normsetzung und der Ausübung von Ermessen vielfach auf ganz oder überwiegend als politisch zu qualifizierende Entscheidungsprämissen. Neben dem Einsatz des Kommunikationsmediums Recht stehen ihr zudem auch die politiktypischen Aktionsformen der politischen Aufklärung, der informellen Koordination und des symbolischen Handelns sowie der Einsatz der Ressourcen Geld und tatsächliche Macht zur Verfügung. Verwaltung vollzieht und generiert mithin (überwiegend) Politik, nicht Recht.<sup>74</sup>

Auch als Teil des politischen Systems ist sie freilich in mehrfacher Weise an das Rechtssystem gekoppelt und von dessen Leistungen abhängig. Etwa erhält sie durch das Recht eine formale Struktur, konkrete Aufgaben und materielle Orientierungen und gibt dem Recht ihrerseits Anstöße zu seiner Weiterentwicklung. Angesichts ihrer Zuordnung zur Politik gilt für die Verwaltung aber auch die das politisch-administrative System als Ganzes betreffende Erkenntnis, daß dieses nicht als quasi neutrales Steuerungszentrum der Gesellschaft begriffen werden kann, sondern ebenso wie andere Teilsysteme einer Eigenrationalität unterliegt, die von der idealen Referenz eines als vorfindlich gedachten Gemeinwohls abweicht.<sup>75</sup> Anlässe für politisches Handeln entstehen im Kommunikationskreislauf des politischen Systems selbst, nicht in seiner Umwelt.<sup>76</sup> Auch die Verwaltung agiert in diesem Sinne

<sup>70</sup> Vgl. *Luhmann*, Organisation und Entscheidung, S. 349.

<sup>71</sup> *Luhmann*, Organisation und Entscheidung, S. 303 f.

<sup>72</sup> *Luhmann*, Organisation und Entscheidung, S. 304.

<sup>73</sup> Vgl. *O. Mayer*, Deutsches Verwaltungsrecht I, 3. Aufl. 1961, S. 77 f., 88 f; *Ellwein*, Der Staat als Zufall und als Notwendigkeit, Bd. 1, 1993, S. 41 f.

<sup>74</sup> So etwas überspitzt *Luhmann*, Das Recht der Gesellschaft, S. 43; dazu auch *Böhret*, Politik und Verwaltung, 1983, S. 138 ff.; *Jarass*, Politik und Bürokratie als Elemente der Gewaltenteilung, 1975, S. 123.

<sup>75</sup> Dazu *Luhmann*, Die Politik der Gesellschaft, S. 120 ff., 138.

<sup>76</sup> Vgl. *Luhmann*, Die Politik der Gesellschaft, S. 85, 112, bes. 117 ff; *Lange*, in: *Lange/Braun*, Politische Steuerung, S. 85.

selbstreferentiell. Auch wenn sie ihre Kommunikation am Leitbegriff des Gemeinwohls ausrichtet, besitzen die Ziele und Informationen, die ihr zur Bildung spezifischer policies dienen, keine Objektivität, sondern sind als genuin politische Selektionen zu begreifen, die das Steuerungsfeld nach Maßgabe politischer Kriterien beleuchten.<sup>77</sup>

2. Das Organisationssystem „öffentliche Verwaltung“ besteht aus Kommunikationen. Diese sind auf die Hervorbringung und Zurechnung von Entscheidungen gerichtet.

Alle Sozialsysteme bestehen aus systemtheoretischer Sicht aus Kommunikationen.<sup>78</sup> Organisationssysteme bilden sich um einen speziellen Typ von Kommunikation: der Kommunikation von Entscheidungen. Im Falle der öffentlichen Verwaltung geht es um Entscheidungen über den problem- und zielorientierten Einsatz tatsächlicher und rechtlicher staatlicher Ressourcen.<sup>79</sup> Andere mögliche Definitionselemente wie Ziele, Hierarchien, Rationalitätschancen, weisungsgebundene Mitglieder und weiteres bezeichnen lediglich Resultate der Entscheidungsoperationen des Systems.<sup>80</sup> Die Funktion einer Organisation und damit auch der öffentlichen Verwaltung liegt darin, durch die Verknüpfung von Entscheidungen die Unsicherheit über die Zukunft in geeigneter Weise zu verarbeiten und in Sicherheit zu transformieren.<sup>81</sup> Auf die Rechtsförmlichkeit, Rechtsverbindlichkeit oder Rechtswirksamkeit der Entscheidungen kommt es dabei nicht an. Alles als relevant eingeschätzte, der Organisation zuzurechnende Verhalten wird von ihr als Entscheidung dargestellt und gerechtfertigt, auch wenn für externe Beobachter die tatsächliche Umsetzung der Entscheidung in einer Dienstleistung oder deren Auswirkung auf die Umwelt des Systems im Vordergrund stehen mögen.<sup>82</sup>

3. Rechtliche Regeln, Personal und Kommunikationswege sind Entscheidungsprämissen, die an das System aus der Umwelt herangetragen, aber vom System selbst konstituiert werden.

Der Prozess der Hervorbringung der Entscheidungen wird durch Verhaltenserwartungen strukturiert, die als Entscheidungsprämissen bezeichnet werden können.<sup>83</sup> Dabei handelt es sich um politische Ziele, um materiale und prozedurale Verhaltensprogramme in Gesetz, Verwaltungsvorschriften und Dienstanweisungen, ferner um Personal und Kommunikationswege. Ob und welche Entscheidungsprämissen genutzt werden, ist im rekursiven Netzwerk des Systems von diesem selbst zu entscheiden.<sup>84</sup>

4. Die Verwaltungsorganisationen entwickeln dabei eine spezifische, bürokratieeigene Rationalität. Diese besteht nicht in der Optimierung von Zweck/Mittel-Relationen, sondern in der Erhaltung ihrer Identität und Handlungsoptionen in einer ungewissen Umwelt.

Die spezifische Rationalität der öffentlichen Verwaltung soll nach verbreiteter Auffassung in der sachgerechten und willkürfreien Konkretisierung und Vollziehung der Systemprogramme,<sup>85</sup> nach anderer Ansicht in der Optimierung der berührten Interessen und einer effektiven und effizienten Sozialgestaltung bestehen.<sup>86</sup> Teilweise wird auch die politische Absicherung des eigenen Verhaltens einbezogen. Zutreffend ist, daß das Verwaltungssystem politische Funktionen mit administrativen Mitteln wahrnimmt, sich seine Eigenrationalität also aus politischer Opportunität und administrativem Erfahrungswissen bildet.

Dabei bleibt allerdings offen, nach welchen Kriterien das System die Zweckmäßigkeit und Effizienz seiner Operationen und ihrer Folgen für die Umwelt beobachtet. Weder der Hinweis auf Sachgerechtigkeit noch der Aufruf zur Optimierung reichen insoweit über Tautologien hinaus. Ohnehin liegen die

<sup>77</sup> *Lange*, in: *Lange/Braun, Politische Steuerung*, S. 86.

<sup>78</sup> *Luhmann, Organisation und Entscheidung*, S. 62. (Hervorhebung im Original).

<sup>79</sup> *Scherzberg, Öffentlichkeit*, S. 76.

<sup>80</sup> *Luhmann, Organisation und Entscheidung*, S. 63.

<sup>81</sup> Vgl. *Luhmann, Organisation und Entscheidung*, S. 183 ff.

<sup>82</sup> Vgl. *Luhmann, Die Wirtschaft der Gesellschaft*, S. 295 f.

<sup>83</sup> Zum Begriff *Luhmann, Soziale Systeme*, S. 139 f.

<sup>84</sup> *Luhmann, Organisation und Entscheidung*, S. 228.

<sup>85</sup> *Thieme, Entscheidungen*, S. 23.

<sup>86</sup> Vor allem *Hoffmann-Riem, DVBl* 1994, S. 1381 (1382 f.); *ders.*, in: *Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Schuppert, Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, 1993, S. 115 (132 f., 147).

Zwecke einer Organisation nicht notwendig fest und ist auch der Mitteleinsatz nicht sicher durch einen Zweck bestimmt: der Zweck „heiligt“ schließlich nicht die Mittel. Statt an der Zweck/Mittel-Unterscheidung knüpft die Systemtheorie deshalb an die System/Umwelt-Differenz an. Deren Bewältigung setzt die Fähigkeit zur Absorption von Unsicherheit und das wiederum setzt Kontinuität und Flexibilität voraus. Auch für Organisationen gilt insoweit die allgemeine systemtheoretische Erkenntnis, daß sich die Selbstorientierung der Sozialsysteme stets auf die Erhaltung ihrer Identität und die Stabilisierung ihrer Strukturen gegenüber externen Kontingenzen und internen Störungen richtet.<sup>87</sup> Auch die Verwaltung ist auf die Wahrung der Kontinuität ihres Entscheidungsverhaltens und die Erhaltung von Optionen und Ressourcen für künftiges Verhalten angewiesen.

Verwaltungseigene Rationalität ist demnach primär Anschlussrationalität. Dabei gewinnen Gesichtspunkte wie die Ersparnis von Zeit und Aufwand, die Vermeidung interner Störungen und externer Blockaden, die Förderung und Erhaltung langfristiger Informations- und Kooperationsbeziehungen, der Ausschluss unerwünschter Nebenfolgen und die Gewinnung von politischem Rückhalt und öffentlicher Akzeptanz ein entscheidungsleitendes Gewicht.<sup>88</sup> Die Eigenrationalität des Verwaltungssystems gestaltet so eine spezifische, eher problem- als normorientierte, bürokratieeigene Perspektive.

5. Die Binnenorganisation der Verwaltung dient der Verarbeitung der eigenen Komplexität durch die Erzeugung von Rahmenbedingungen, die zu Entscheidungen über Entscheidungsprämissen befähigen.

Die Verwaltung braucht eine Organisation, wenn sie in der Lage sein soll, über Entscheidungsprämissen zu entscheiden, etwa durch Organisationsplanung.<sup>89</sup> Primäres Ziel der Binnenorganisation ist die Verarbeitung der eigenen Komplexität. Dazu bildet sie eine Arbeits-, Kompetenz- und Rollenverteilung aus. Wenn damit zugleich eine flexible Anpassung an Umweltbedingungen, also Mitarbeiter, Klienten und normative Handlungsvorgaben, gewährleistet werden soll, kann der Aufbau der Organisation nicht dem Maschinenmodell folgen, sondern muss ein gewisses Maß an Vagheit und Auslegbarkeit aufweisen. Die administrative Binnenorganisation sollte dann wenig starre Vollregelungen enthalten, sondern überwiegend darauf beschränkt sein, Kooperation sicherzustellen, schädliche Wirkungen zu minimieren und Kreativität zu ermöglichen. Wichtig ist dafür die Förderung der Motivation der Mitarbeiter, die nach verhaltenswissenschaftlichen Analysen nicht zuletzt an das Gefühl von Fairness gebunden ist.

Ferner sind die Bedingungen der Verwaltung bei der Normimplementation zu antizipieren. Immer ist die Verwaltung auf die Beobachtung ihrer Umwelt, oft auf deren Akzeptanz und manchmal wie ein Unternehmen auf deren Zahlungsbereitschaft angewiesen. Stets muss sie dafür über geeignete Beobachtungsinstrumente und Transferstellen verfügen, die es ihr ermöglichen, bestimmte Aspekte der Umwelt zu beobachten und Kommunikations- und Kooperationspartner zu generieren. Dazu kann die Institutionalisierung oder fallweise Einrichtung von Verhandlungssystemen dienen, die Schaffung von Beauftragten, die bestimmte Interessen verkörpern, oder auch die Förderung der Mehrfachmitgliedschaft einzelner Akteure, die die Differenz von systeminterner und systemexterner Beobachtungsperspektive bearbeitbar macht.

6. Zur Erhaltung der Arbeitsfähigkeit der Verwaltung kann es angezeigt sein, die Pluralisierung, Spezialisierung und Ausdifferenzierung in der Umwelt des Systems im System selbst abzubilden.

Nicht mehr Zentralisation und Konzentration, sondern die verwaltungsinterne Pluralisierung in Spezialbehörden, Beauftragte mit autonomem Status und verselbständigte Funktionsträger sichert heute die Homogenität und Effektivität der staatlichen Aufgabenerfüllung.<sup>90</sup> Die Organisationspluralisierung reflektiert die zunehmende Spezialisierung der gesellschaftlichen Kommunikation und die Diversifizierung des administrativen Aufgabenprofils.<sup>91</sup> Die zeitgenössische Verwaltung stellt sich deshalb durchaus funktionsgerecht als Netzwerk von in unterschiedlicher Intensität miteinander gekoppelten

<sup>87</sup> Vgl. *Scherzberg*, Öffentlichkeit, S. 79 f.

<sup>88</sup> Zu entsprechenden Befunden der Implementationsforschung vgl. *Mayntz*, Entwicklung, S. 12 ff.; *A. Müller*, ebenda, S. 59 ff.

<sup>89</sup> *Luhmann*, Organisation und Entscheidung, S. 305 f.

<sup>90</sup> Dazu im Überblick *Scherzberg*, Öffentlichkeit, S. 80 ff.

<sup>91</sup> Zur Organisationspluralisierung ferner *Schuppert*, Verwaltungswissenschaft, S. 831 ff.

verselbständigen Einheiten dar. Das öffentliche Interesse wird in konkurrierenden Handlungsaufträgen pluralisiert, deren bereichs- und problemspezifische Koordination oft horizontal und selbstregulativ erfolgt. Das bestätigt die systemtheoretische Sicht, dass sich das moderne Gemeinwesen nicht mehr „von einem punktuellen Willenszentrum“ aus gestalten lässt.<sup>92</sup>

7. Verwaltungsorganisationen entwickeln interne Interaktionssysteme, die sich der Unterscheidung formal/informal entziehen und damit auch einer Kontrolle durch die Hierarchie.

Während das klassische Modell der Organisation die Funktion zur Verarbeitung der durch die Umwelt erzeugten Unsicherheit der hierarchischen Spitze zuwies, geht man heute allgemein davon aus, dass eine Zentralisierung des notwendigen Wissens und damit auch eine Zentralisierung der Unsicherheitsabsorption nicht gelingt.<sup>93</sup> Etwa verlaufen die Umweltkontakte einer Organisation nicht nur über deren Spitze, sondern überwiegend über nachgeordnete Stellen, die in fallspezifische Beziehungsnetzwerke eintreten und eigenes, problembezogenes Wissen aggregieren.<sup>94</sup> Auch deshalb können sich innerhalb von Organisationen Interaktionssysteme entwickeln, die die Unterscheidung formal/informal transzendieren und sich einer hierarchischen Kontrolle entziehen.<sup>95</sup> Dann wird es eine auf allen Ebenen ständig neu zu beantwortende Frage, welche Informationen und welches Wissen in das formale Netzwerk eingespeist werden sollen und müssen. Diese Art der Reflexion entzieht sich der Hierarchie, ja sie wird selbst auf diese Weise kontrolliert.<sup>96</sup> Vor allem auf Handlungsfeldern mit hoher Umweltkomplexität und -dynamik wie bei Planungen und Prognosen trägt eine solche Enthierarchisierung der Kommunikations- und Entscheidungswege zur Optimierung der Aufgabenerfüllung bei.

Auch wenn sich eine Organisation in ihrem Selbstverständnis als Hierarchie beschreibt, kann man deshalb davon ausgehen, dass sich de facto „directive correlations“ einstellen, die die wechselseitige Abnahme von Informationsverarbeitungslasten jenseits der Hierarchieebenen erlauben.<sup>97</sup> Die hierarchische Struktur verbleibt als Instrument zur Zurechnung formal bindenden Entscheidens.

8. Administrative Sozialgestaltung ist unter systemtheoretischen Prämissen nicht als hierarchisch-deterministische Fremdsteuerung der betreffenden Sozialsysteme, sondern als deren Anregung zur Selbststeuerung zu konzipieren. Ihr Gelingen ist insoweit in doppelter Weise erschwert.

a) Unter den Bedingungen funktioneller Ausdifferenzierung selbstreferentieller Teilsysteme lassen sich die Kommunikationsprozesse außerhalb des Verwaltungssystems regelmäßig nicht mit Erfolg nach dem Muster eines politischen Oktrois steuern.<sup>98</sup> Die Politik kann zwar mit Hilfe des Rechts Verbote aussprechen und Kosten verursachen. Sie muss sich dabei aber vergegenwärtigen, dass sie mit ihrem Verbindlichkeitsanspruch lediglich Prämissen setzt, deren Verarbeitung von der Resonanzbereitschaft und der Resonanzfähigkeit des jeweils betroffenen Sozialbereichs abhängt.<sup>99</sup>

Politische Steuerung kann deshalb nicht als deterministische Fremdsteuerung begriffen werden, sondern nur als Versuch, das angesprochene System durch Anreiz und Irritation zur gewünschten Selbststeuerung anzuregen. Diesem verbleibt stets die Wahl, die Ursache der Irritation in sich selber zu erkennen und daraus zu lernen, die Irritation der Umwelt zuzurechnen und sie zu ignorieren oder sie als Information über die Resonanz der eigenen Operationen in der Umwelt zu verstehen und zu nutzen.<sup>100</sup> Politische Steuerung funktioniert nur vermittelt durch die insoweit nicht vorhersehbar verlaufenden internen Operationen des angesprochenen Systems, mithin als strukturelle Kopplung.<sup>101</sup> Sie kann bei-

<sup>92</sup> Dreier, Hierarchische Verwaltung, 1991, S. 298.

<sup>93</sup> Vgl. Luhmann, Organisation und Entscheidung, S. 211.

<sup>94</sup> Vgl. Scherzberg, Öffentlichkeit, S. 119 ff.

<sup>95</sup> Vgl. Luhmann, Organisation und Entscheidung, S. 207, 210 ff.

<sup>96</sup> Vgl. Luhmann, Organisation und Entscheidung, S. 327.

<sup>97</sup> Vgl. Luhmann, Organisation und Entscheidung, S. 207.

<sup>98</sup> Aus der umfangreichen Steuerungsdiskussion vgl. nur Luhmann, Politische Steuerung: Ein Diskussionsbeitrag, PVS 1989, 4 ff.; dens., Die Wirtschaft der Gesellschaft, S. 337 f., 346; dens., Soziale Systeme, S. 63.

<sup>99</sup> Vgl. Luhmann, Ökologische Kommunikation, S. 40 ff.; dens., Die Wirtschaft der Gesellschaft, S. 346 ff.

<sup>100</sup> Luhmann, Die Gesellschaft der Gesellschaft I, S. 118.

<sup>101</sup> Näher zur strukturellen Kopplung als Mechanismus von „Steuerung“ Luhmann, Die Gesellschaft der Gesellschaft I, S. 100 ff.; ferner Görlitz/Druwe, Steuerung und Systemumwelt, S. 26 f., 60.

spielsweise daran scheitern, dass die Selbststeuerung des betreffenden Systems versagt, und wird regelmäßig um so eher Erfolg haben, je stärker sie an dessen Funktionslogik anknüpft.<sup>102</sup> So lassen sich Interaktionsbarrieren meist leichter abbauen als aufrichten. Eine Erweiterung des gemeinsamen Marktes wird von den Unternehmen typischerweise angenommen, seine Beschränkung löst hingegen Umgehungsversuche aus. Steuerung konzipiert als Anregung zur Selbststeuerung berücksichtigt „responsiv“ diese Gesetzmäßigkeiten, nützt das in den betreffenden Sozialbereichen aggregierte Erfahrungswissen, stellt geeignete Rahmenbedingungen und Ressourcen bereit, die die systeminterne Anpassung erleichtern und erhält dadurch deren Leistungskraft. Direkte inhaltliche Interventionen sind dagegen nur in Krisensituationen des akuten Versagens der Selbststeuerung angezeigt.<sup>103</sup>

b) Mögliche Gründe für das Scheitern politischer Steuerung liegen indes nicht nur in der Selbstreferenz des angesprochenen Sozialbereichs, sondern gleichermaßen in der Selbstreferenz der Politik. Das politisch-administrative System vermag Ereignisse in seiner Umwelt nur nach eigenen Relevanzkriterien wahrzunehmen und zu bearbeiten.<sup>104</sup> Fraglich ist insoweit nicht nur, ob es die betreffende funktionspezifische Handlungslogik in zutreffender Weise erfasst, sondern auch, ob es seine Beobachtung in passender Weise in eigene Operationen übersetzt. Immerhin erfolgt politische Kommunikation nicht aus einer gleichsam neutralen Beobachterposition. Auch das politisch-administrative System nimmt die Umwelt aus einer systemrelativen Perspektive wahr. Seine Reaktionen sind vornehmlich am Ziel der Selbsterhaltung, der Erhaltung politischer Macht und damit an der Mehrheitsfähigkeit der verfügbaren Optionen orientiert.<sup>105</sup> Es muss dem Publikum gegenüber Probleme sichtbar machen, die durch sein Problemhandeln abgemindert werden können. Dieses Problemhandeln bzw. die öffentliche Kritik mangelnden Problemhandelns gilt als sein Erfolgsnachweis gegenüber dem Wähler.<sup>106</sup> Auch dies erschwert politische Steuerung. Auch deshalb kann der Staat einer ausdifferenzierten Gesellschaft für die Wahrung des Gemeinwohls regelmäßig keine Erfüllungs-, sondern allenfalls eine Gewährleistungs- und Überwachungsverantwortung übernehmen.

9. Auch der Erfolg einer „Steuerung“ der Verwaltung durch das Recht ist nicht zuletzt von systeminternen Bedingungen abhängig. Die Selbstreferenz des Verwaltungssystems erklärt etwa die häufige Wahl informeller, nicht rechtlich standardisierter Handlungsformen und die Neigung zur Herstellung „brauchbarer Illegalität“.

Auch in der Einwirkung des Rechts auf die Verwaltung liegt, nicht anders als in der rechtlichen Steuerung der übrigen Subsysteme der Gesellschaft, der Versuch, generalisierte Verhaltenserwartungen gegenüber der systemischen Selbstreferenz zu stabilisieren.<sup>107</sup> Auch die Verwaltung ist aber als eigenrationales System einer deterministischen Fremdsteuerung prinzipiell unzugänglich. Normative Vorgaben werden als Informationen aus dem systemischen Umfeld wirksam, anhand derer sich das System selbst die für die Wahrnehmung seiner Aufgaben geeigneten Entscheidungsprämissen bildet. Die durch das Recht kommunizierten Erwartungen werden demnach nicht unmittelbar entscheidungsbestimmend. Sie werden vielmehr selektiert nach den Kriterien der bürokratieeigenen Rationalität.<sup>108</sup> Steuerungserfolge sind damit von systeminternen Bedingungen abhängig, deren Eintritt für den externen Beobachter nur bedingt vorhersehbar sind.

Einige Elemente der Eigenrationalität des Verwaltungssystems sind oben bereits skizziert worden.<sup>109</sup> Regelmäßig wird sie sich auf die Entwicklung einer praktikablen, konfliktmindernden, durchsetzungsfähigen und die eigenen Ressourcen schonenden Lösung richten.<sup>110</sup> Für die Steuerungskraft des Rechts wird dann die Frage relevant, inwieweit dieses einen zur Erreichung dieser Ziele geeigneten Vorschlag

<sup>102</sup> In diese Richtung die Ansätze von *Teubner/Willke*, Kontext und Autonomie, S. 4 ff.; *Willke*, Kontextsteuerung durch Recht?, S. 3 ff.; *ders.*, Supervision des Staates, 1997, Kap. 4 sowie *Görlitz/Druwe*, Steuerung und Systemumwelt; zurückhaltend dazu *Luhmann* oben die Nachweise bei Fn 98.

<sup>103</sup> *Willke*, Ironie, S. 202 f.

<sup>104</sup> *Luhmann*, Die Wirtschaft der Gesellschaft, S. 346 ff.

<sup>105</sup> Vgl. *Luhmann*, Die Politik der Gesellschaft, S. 100 ff., 111 ff.

<sup>106</sup> Vgl. *Luhmann*, Die Politik der Gesellschaft, S. 85, 96, 99, 111 f.

<sup>107</sup> Näher *Scherzberg*, Öffentlichkeit, S. 146 ff.; *Czerwick*, Bürokratie und Demokratie, 2001, S. 278 ff.

<sup>108</sup> Zusammenfassend *Czerwick* (Fn 107), S. 387.

<sup>109</sup> Dazu oben VI 4.

<sup>110</sup> S. etwa *Czerwick* (Fn 107), S. 187 f.

hervorbringt oder zulässt, der zugleich der Komplexität der Entscheidungssituation Rechnung trägt und zur Legitimation des gefundenen Ergebnisses beiträgt. Einerseits lässt sich heute – als Ausdruck und Ergebnis struktureller Kopplung – eine enge Rückbindung des administrativen Selbstverständnisses an das Recht feststellen. Hierzu tragen die Umsetzung rechtlicher Vorgaben in Dienstpflichten, die Formalisierung von Verantwortlichkeitsstrukturen und die teilweise Hierarchisierung der internen Kommunikationsbeziehungen bei. Die Berufung auf das Recht kann sich überdies zur Absicherung der eigenen Position gegenüber politischen Irritationen und zur Durchsetzung von Gestaltungsintentionen gegenüber konfligierenden Interessen eignen. Andererseits kann die situative Logik der Sachbezogenheit, Zweckmäßigkeit und Professionalität der Aufgabenwahrnehmung einer unreflektierten Übernahme rechtlicher Erwartungen entgegenstehen und können gegenläufige politische Ziele, gesellschaftliche Rahmenbedingungen oder wirtschaftliche Machtverhältnisse die uneingeschränkte Durchsetzung normativer Vorgaben hindern.

Die Selbstreferenz der Verwaltung manifestiert sich insoweit vornehmlich in einem strategischen Umgang mit dem Recht.<sup>111</sup> So werden die vom Recht angebotenen Handlungsformen als disponible und strategisch einsetzbare Optionen behandelt und in den verschiedenen Vollzugsfeldern in unterschiedlicher Intensität genutzt. Der strategische Zugriff auf das Recht zeigt sich ferner bei der Bearbeitung von Interessenkonflikten, deren rechtliche Lösung angesichts offen formulierter Normtexte und fehlender präjudizieller Entscheidungen nicht sicher beurteilt werden kann. In dieser „Grauzone“ rechtlicher Ungewissheit siedeln Absprachen und Arrangements, Kompensationsgeschäfte sowie Opportunitäts- und Billigkeitserwägungen, die sich an vorwiegend politischen Zwecken orientieren. Nicht selten koppelt sich die Verwaltung aber auch in Bereichen, in denen sich die prima facie „richtige“ Rechtsanwendung hinreichend präzise bestimmen lässt, zugunsten von Formen „brauchbarer Illegalität“ vom Rechtssystem ab.<sup>112</sup> Sie sieht sich insoweit, wie die Praxis der steuerrechtlichen „Nichtanwendungserlasse“ zeigt, durchaus zur selektiven Behandlung der Ergebnisse der Rechtskommunikation befugt. Auch die zum Umwelt und Technikrecht betriebene Implementationsforschung deutet auf eine teilweise Verselbständigung gegenüber normativen Entscheidungsprämissen hin.<sup>113</sup>

10. Im Rechtssystem ist in mehrfacher Hinsicht ein Wandel erkennbar, der diese Erkenntnisse aufnimmt.

Aus Sicht der Systemtheorie lässt sich beobachten, wie das Rechtssystem seinerseits auf veränderte Reaktionen im Verwaltungssystem reagiert und deren Gemeinwohlorientierung zunehmend indirekt, etwa über die Bereitstellung von Handlungsformen, die Verteilung von Handlungsbefugnissen und die Einrichtung von Entscheidungsverfahren sichert.<sup>114</sup> Gegenüber dieser „Bereitstellungsfunktion“ des Rechts tritt seine sachliche Steuerungsintention bereichsweise deutlich zurück, was sich nicht nur an der teilweisen Vagheit inhaltlicher Vorgaben, sondern allgemein auch daran dokumentiert, dass das Recht rechtswidrige Verwaltungsakte nach kurzer Frist für bestandskräftig, nicht vorgebrachte Einwendungen für präkludiert und Verfahrensfehler unter bestimmten Voraussetzungen für unbeachtlich und damit überspitzt formuliert „Unrecht zu Recht erklärt“.<sup>115</sup>

Die Methodenlehre wiederum nimmt die Erkenntnis auf, dass es bei der Orientierung am Recht nicht um die einmalige Erkenntnis und richtige Durchführung vorfindlicher Normbefehle geht, sondern um die beständige Konstruktion und Operabilisierung von Rechtsgehalten.<sup>116</sup> Die abstrakte Rechtsnorm ist mit der fallspezifischen Konfliktlage regelmäßig nicht ohne gestaltende Zwischenakte zu korrelieren.<sup>117</sup> Bis zu einer konkreten, kognitive, volitive und normative Faktoren umschließenden Maßstabildung ist die Sach- und Rechtslage im Einzelfall faktisch wie rechtlich ungestaltet und offen.<sup>118</sup>

<sup>111</sup> Scherzberg, *Öffentlichkeit*, S. 147 m.w.N.

<sup>112</sup> Luhmann, *Theorie der Verwaltungswissenschaft*, 1966, S. 99.

<sup>113</sup> Zu den Ergebnissen der Implementationsforschung zusammenfassend Scherzberg, *Öffentlichkeit*, S. 148 f.

<sup>114</sup> Zum Wandel der normativen Programmierung Scherzberg, *Öffentlichkeit*, S. 104 ff.

<sup>115</sup> Roellecke, *Die Verwaltung* 29 (1996), S. 1 (12).

<sup>116</sup> Ladeur, *VerwArch* 86 (1995), S. 511 (521); Luhmann, *Zweckbegriff*, S. 223.

<sup>117</sup> Pitschas, *Verwaltungsverantwortung und Verwaltungsverfahren*, 1990, S. 658 f.; ders., in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Schuppert, *Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts*, 1993, S. 219 (286 f.).

<sup>118</sup> S. bereits Scherzberg, *Öffentlichkeit*, S. 126 f.

Auch die veränderten Regelungsmodi verweisen auf eine Fortentwicklung des Selbstverständnisses des Rechts und eine Rücknahme seines Steuerungsanspruchs. Bekannt ist die Ersetzung von konditionalen Programmen durch finale Regelungen und die Ergänzung materieller durch prozedurale Programmierung.<sup>119</sup> Inhaltliche Vorgaben werden zunehmend als Kontextsteuerung konzipiert, d.h. als Bereitstellung von Rahmenbedingungen für eine gemeinwohlverträgliche Selbststeuerung, etwa durch optionale Programme, prozedurales und reflexives Recht, das eine Selbstkorrektur der „gesteuerten“ Systeme fördert. Zu verweisen ist etwa auf die Öffnung des Informationszugangs gem. § 3 UIG, § 1 IFG, die Einführung einer im Ergebnis als Anreiz ausgestalteten Umweltverträglichkeitsprüfung und die vor allem im Umwelt- und Technikrecht häufige Verknüpfung von administrativer Normkonkretisierung mit den Ergebnissen korporativer Selbstregulierung.

### VII. *Ein Anwendungsbeispiel: Die systemtheoretische Modellierung des Verhältnisses von Verwaltung und Öffentlichkeit*

Die Beziehungen des Organisationssystems „Verwaltung“ mit ihrem systemspezifischen Umfeld lassen sich exemplifizieren an ihrem Verhältnis zur politischen Öffentlichkeit. Die Systemperspektive eröffnet insoweit eine Reihe von Erkenntnissen.<sup>120</sup>

Verwaltung und Öffentlichkeit sind füreinander Umwelt. Die Öffentlichkeit nimmt im Zuge der Beobachtung gesellschaftlich relevanter Ereignisse auch die Prozesse politischer Kommunikation und die Entscheidungen des administrativen Subsystems wahr. Die Verwaltung wiederum beobachtet, ob und wie die am Code der sozialen Relevanz orientierte Öffentlichkeit administrative Vorgänge zur Kenntnis nimmt und bewertet.

Die Selbstreferenz der psychischen und sozialen Systeme zwingt zu einer Diversifikation der Instrumente administrativer Wirklichkeitsgestaltung und zur verstärkten Nutzung von Wissen als Kommunikationsmedium der Politik. Die Herstellung von Öffentlichkeit wird deshalb zu einem wichtigen Mittel für die Verfolgung konkreter Steuerungsanliegen auch der Verwaltung. Die Bedeutung von Beratungsangeboten und staatlichen Appellen, Warnungen und Empfehlungen nimmt zu, um durch öffentliche Darstellung und Bewertung von Sachverhalten das Problembewusstsein und die Lösungskompetenz der Rezipienten zu stärken und diese „durch Wissen zur Einsicht“ und damit zur Veränderung ihrer Wertorientierung und Selbststeuerung anzuregen.

Sowohl die öffentliche Verwaltung als auch die politische Öffentlichkeit erstellen aber aus ihren Umweltkontakten die für die Fortsetzung ihrer Operationen geeigneten Steuerungsimpulse selbst. Sie entscheiden also auch selbst über die Aufnahme der wechselseitigen Anregungen. Die Anknüpfung an den öffentlichen Diskurs ist für die Verwaltung dabei ambivalent: einerseits erzeugt die massenmedial vermittelte öffentliche Kommunikation ihre eigene, für die Zwecke administrativer Aufgabenwahrnehmung nicht uneingeschränkt brauchbare Wirklichkeit. Andererseits kann die Aufnahme des im öffentlichen Diskurs prozessierten Wissens und der Ergebnisse öffentlicher Meinungsbildung zur Optimierung ihrer Entscheidungsprozesse und zur Verbesserung der Durchsetzung der Verwaltungsprogramme beitragen. Außerdem setzt sich auch in öffentlicher Kommunikation die gesellschaftliche Selbstorganisation fort, auf die sich die Legitimität des politisch-administrativen Systems einer demokratischen Gesellschaft gründet.

Die öffentliche Kommunikation ist deshalb prinzipiell geeignet, auf die verwaltungseigene Selbstkontrolle einzuwirken. Öffentlichkeit als „prozeßbegleitende Kontrollstruktur“<sup>121</sup> wird vornehmlich präventiv wirksam. Die Aussicht auf den öffentlichen Diskurs erzeugt einen angemessenen Druck zur Selbstreflexion, regt zur Antizipation und Integration konkurrierender Denkmuster und systemfremder Belange an und erlaubt es damit, den Horizont des Verwaltungssystems im System selbst zu überschreiten. Soweit sich die Verwaltung in ihren Entscheidungen an den öffentlich kommunizierten Erwartungen orientiert, folgt sie aber einem selbst erzeugten Anpassungszwang. Das gilt selbst dann,

<sup>119</sup> Dazu im Überblick *Scherzberg*, Öffentlichkeit, S. 70 ff., 104 ff.

<sup>120</sup> Ausführlich dazu *Scherzberg*, Öffentlichkeit, S. 195 ff.

<sup>121</sup> *Fürst*, Die Neubelebung der Staatsdiskussion, in: Ellwein/Hesse/Mayntz/Scharpf, Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft Bd. 1, 1987, S. 261 (281).

wenn dem *quavis ex populo* partizipative Rechte am Prozess der Entscheidungsfindung eingeräumt sind. Die Berücksichtigung der Ergebnisse der insoweit eingerichteten verfahrensspezifischen Diskurse wie auch der in der breiten Öffentlichkeit vorgebrachten Sichtweisen richtet sich nach den Maßstäben politischer und bürokratieeigener Rationalität.<sup>122</sup> Auch die Kopplung von Politik und Öffentlichkeit beschränkt sich mithin auf die Erzeugung von Resonanz bei Aufrechterhaltung der Differenz.<sup>123</sup>

### VIII. Einige abschließende Feststellungen zum Nutzen der Systemtheorie

Die Systemtheorie legt die Entwicklung einer Staatstheorie nahe, die ihren Ausgangspunkt bei der Ausdifferenzierung der Gesellschaft und den sich daraus ergebenden kommunikativen Differenzen zwischen dem politisch-administrativen System und anderen gesellschaftlichen Teilsystemen sowie unter diesen Teilsystemen nimmt und damit sowohl die Restriktionen als auch die Optionen der politischen Steuerung realitätsnah erfasst.<sup>124</sup>

Eine solche Staatstheorie müsste die Absage an ein expansives Politikverständnis beinhalten und die Vorstellung einer unilateralen, zielgerichteten politischen Kontrolle des gesellschaftlichen Geschehens verabschieden. Die Idee, das politisch-administrative System und sein Staat seien „eine Art Kommandohöhe, von der aus die Gesellschaft zielsicher besseren Zuständen entgegengesteuert werden könne“<sup>125</sup> ist aus systemtheoretischer Sicht überholt. Der Erfolg politischer Einwirkung auf gesellschaftliche Kommunikationen ist sehr voraussetzungsvoll und selbst nicht steuerbar. Letztlich „steuert“ das politische System nur sich selbst. „Daß dies geschieht und wie dies geschieht, hat ohne Zweifel gewaltige Auswirkungen auf die Gesellschaft, weil es Differenzen erzeugt, an denen sich andere Funktionssysteme dann ihrerseits orientieren müssen. *Aber dieser Effekt ist schon nicht mehr Steuerung und auch nicht steuerbar*, weil er davon abhängt, was im Kontext anderer Systeme als Differenz konstruiert wird und unter die dort praktizierten Steuerungsprogramme fällt.“<sup>126</sup>

Das Abstraktionsniveau der Systemtheorie ist zu hoch für die tägliche Politikberatung. Sie weist aber darauf hin, dass Organisation und Verfahren der Verwaltung so gestaltet werden müssen, dass sie die Selbstreferenz der Verwaltung und die Komplexität ihrer Umwelt verarbeiten und in angemessener Form in sich abbilden. Von daher liegt die Forderung nach weitestmöglicher Transparenz des Verwaltungshandelns und nach Verfahren breiter gesellschaftlicher Partizipation nahe, die es ermöglichen, die System/Umwelt-Differenz im System selbst abzubilden. Die Systemtheorie erlaubt auch einen kritischen Blick auf den empirisch-analytischen Ansatz der policy-Forschung, die von der Fiktion einer Zurechnung von Politik und Politikergebnissen auf Konstellationen und Handlungen individueller, kollektiver und korporativer Akteure ausgeht. Statt hier bei einem Steuerungsanlass anzusetzen, der in einem Problem außerhalb des politischen Systems liegt, müsste eine Intrasystemanalyse angestellt werden. Der Steuerungsanlass wird im politisch-administrativen System selbst und nach Maßgabe eigener Kriterien konstruiert.<sup>127</sup>

Gegenüber ihren theoretischen und konzeptionellen Erträgen bleibt die Eignung der Systemtheorie zur konkreten Anleitung der administrativen Praxis vage. Sie muss sich „mit einem ‚loose coupling of cognition and action‘ zufrieden geben.“ Allerdings „mag genau dies ein praktischer Vorteil sein, wenn man davon auszugehen hat, dass loose coupling eine grundlegende Bedingung für Systemstabilität ist.“<sup>128</sup>

<sup>122</sup> Ein Eingriff in diese findet also nur statt, wenn sich an den öffentlichen Kommunikationsprozess ein formalisiertes juristisches Kontrollverfahren anschließt.

<sup>123</sup> S. oben IV. 4. a.E.; zur Kombination von Resonanz und Differenz *Bora*, Differenzierung und Inklusion, 1999, S. 387 ff.

<sup>124</sup> *Lange*, in: *Lange/Braun*, Politische Steuerung, S. 87.

<sup>125</sup> *Lange*, in: *Lange/Braun*, Politische Steuerung, S. 84.

<sup>126</sup> *Luhmann*, Die Wirtschaft der Gesellschaft, S. 337 f., Hervorhebung im Original.

<sup>127</sup> Dazu *Lange*, in: *Lange/Braun*, Politische Steuerung, S. 85.

<sup>128</sup> *Luhmann*, Organisation und Entscheidung, S. 474.