

Rudolf Stichweh

Wissen und das politische System

Abstract: In premodern social systems politics was the task of members of privileged social strata who were born into these rights. Modern political systems are based on the universal inclusion of all citizens who participate in politics with equal rights. A political system consists of public roles, performance roles, public opinion, political parties, elections and of institutions such as parliament and government who are staffed on the basis of election results. In contrast to the legal system or the system of science or the system of art, there is no form of knowledge indispensable for the participation in politics. The political system deals incessantly with ever new societal problems, but in political terms it knows nothing about these problems. The polity is a decision system, but not a knowledge system. The essay analyses the structures of political systems resulting from this condition. Among these consequences are the dependence on nonpolitical experts and the acceptance of functionally specialised organisations to whom the polity entrusts decisions which would overtax it. At its core the polity is a system without knowledge which must incessantly be provided with cognitions to be able to operate.

Zusammenfassung: Im Unterschied zur vormodernen Situation, in der die Politik die diesen zugeschriebene Aufgabe privilegierter sozialer Gruppen war, ruhen moderne politische Systeme auf der universellen Inklusion aller Staatsbürger in gleichberechtigte Möglichkeiten politischer Partizipation. Ein politisches System besteht aus Publikumsrollen, Leistungsrollen, Öffentlichkeit, Parteien, Wahlkämpfen und Institutionen wie Parlament und Regierung, die auf der Basis von Wahlausgängen besetzt werden. Anders als im Rechtssystem oder im Wissenschaftssystem oder in der Kunst gibt es keine Form des Wissens, die man besitzen muss, damit man beteiligt sein kann. Die Politik bearbeitet unablässig immer neue gesellschaftliche Probleme, aber sie verfügt als Politik nicht über ein Wissen über diese Probleme. Die Politik ist ein Entscheidungssystem, aber kein Wissenssystem. Der Aufsatz diskutiert die Strukturen moderner politischer Systeme, die sich aus dieser Bedingung ergeben. Dazu gehört vor allem die Angewiesenheit auf unpolitische Experten und die Akzeptanz funktional spezialisierter Organisationen, denen die Politik überall dort das Entscheiden überlässt, wo sie vom Wissen her überfordert wäre. Die Politik ist ein System ohne Wissen, das immer erneut von außen mit Kognitionen versorgt werden muss, damit es operieren kann.

1 Vormoderne Politik als Statussystem

Vormoderne europäische politische Systeme ruhten auf der geburtsständischen Qualifikation der Träger der bestimmenden politischen Rollen. Diese Rollenträger wurden in ihrer Erziehung auf die Übernahme dieser Rollen vorbereitet. Soweit in diesen Erziehungsprozessen Wissensvermittlung ein relevanter Bestandteil war, war insofern auch die spätere Ausübung der Rollen auf erworbenes Wissen gestützt. Aber die Verfügung über Wissen war kein Selektionskriterium, das die Chance des Zugangs zu Rollen im politischen System bestimmte. Das Wissen trat zu einer Qualifikation hinzu, die unabhängig von ihm den betreffenden Personen auf der Basis ihrer Geburt zugeschrieben wurde.

Die geburtsständischen Eliten – Adel, Fürsten und Monarchen – waren vor allem militärisch gebildet. Diese militärische Schulung wurde unterstützt durch Formen der Verhaltensbildung – Reiten, Fechten, Tanzen –, die eine körperbestimmte Lebensführung nahelegten, die sich dem Militärischen und dem Höfischen gleichermaßen verband.

Neben diesem, von Geburt an für das Politische bestimmten, Personal gab es auch im europäischen Mittelalter Berater und Beamte, die sich über Bildung – meist theologische und/oder juristische Bildung – qualifizierten. Aber diese gehörten überwiegend denselben askriptiv ausgezeichneten Adelsschichten an, und für sie bedeutete die zusätzliche (gelehrte) Bildung, über die sie verfügten, eine Aufwertung ihres sowieso gegebenen Status, aber nicht die letztlich bestimmende Zugangsbedingung zu dem Einfluss, den sie in politischen Dingen auszuüben imstande waren. Gelegentlich traten dann in diese Kreise der Berater und hohen Beamten Personen ein, denen der hohe Geburtsstatus fehlte und die sich nur dank des von ihnen erlangten Wissens qualifizierten. Thomas Cromwell, der Sohn eines Schmieds aus Putney, der auf der Basis in Italien und in den Niederlanden erworbener juristischer und wirtschaftlicher Kenntnisse für ein gutes Jahrzehnt (1530–40) der wichtigste Berater Heinrichs VIII. und als solcher nahezu der Regent Englands wurde, ist dafür ein faszinierendes Beispiel (MacCulloch 2018).

2 Demokratische Inklusion in Publikumsrollen und die Universalisierung von Wissen

Die demokratische Revolution, die sich vom 18. bis zum 21. Jahrhundert vollzieht, verändert die Beziehung von Politik, Bedingungen des Zugangs zu politischem Einfluss und Relevanz des Wissens radikal. Zunächst einmal setzt sich (in diesem langen Zeitraum) die Universalität des Zugangs eines jeden zu gleichberechtigten Möglichkeiten politischer Partizipation durch. Es gibt dann keine Personen mehr, die der Geburt nach für die Politik bestimmt sind. Für alle Gesellschaftsmitglieder ist die aktive

Beteiligung an Politik keine Notwendigkeit, keine unabweisbare Obligation, aber es ist eine ihnen allen in gleichem Maße eingeräumte Möglichkeit. Aber was hat das mit Wissen zu tun?

Zunächst einmal ist zu betonen, dass es um die Inklusion in Publikumsrollen geht (Stichweh, 2016b). Diese entstehen in der Moderne in nahezu allen Funktionssystemen, und Publikumsrollen sind die Rollen, die am leichtesten universalisierbar sind. In Publikumsrollen muss man nicht die operativen Kernfunktionen des Systems übernehmen (Politikgestaltung, Gesetzgebung, Administration). Diese bleiben allein schon wegen der relativ großen Zahl der Funktionssysteme in jedem der einzelnen Funktionssysteme wenigen Teilnehmern vorbehalten, den Trägern der ‚Leistungsrollen‘. In den Publikumsrollen ist man zunächst ein Beobachter des Systemgeschehens, ein Beobachter, der aber punktuell über strategische Möglichkeiten der Intervention verfügt, von denen auch die Selektion der Personen und das Handeln der Personen in den operativen Funktionen abhängt. Im Fall der Politik sind diese Möglichkeiten der populären Intervention vor allem die Akte der politischen Wahl und alle jene Kommunikationen und beobachteten Meinungen, die unter den Begriff der politischen Öffentlichkeit fallen. Dazu gehören dann auch alle als legitim erachteten Formen der Petition und des politischen Protests, deren Häufigkeit und vermutlich auch Wirksamkeit in der Moderne eine enorme Ausweitung erfahren hat.

Was muss man für die Teilnahme an Wahlen und für die Partizipation an der politischen Öffentlichkeit und an politischen Protesten wissen? Eine Formel, die man in der Literatur häufig findet, sagt, die Politik sei auf ‚wohlinformierte Bürger‘ angewiesen (Brown 1996; Ferguson 1965; Schütz 1972). Diese Erwartung leuchtet einerseits ein, aber man versteht sie nur angemessen, wenn man sie auf der Basis moderner politischer Prämissen auslegt. Der naheliegende Wunsch nach wohlinformierten Bürgern wird zu einer Diskriminierung, wenn man aus ihm eine im einzelnen Fall zu prüfende Bedingung des Zugangs zu den Publikumsrollen in einem politischen System macht. Das Spannungsverhältnis ist offensichtlich: Man kann einen Ausbau des Sekundarschulwesens und der Hochschulen unter anderem deshalb favorisieren, weil man sich davon die Heranbildung informierter Bürger verspricht, aber andererseits muss man uneingeschränkte Partizipationsrechte auch denen einräumen, die kein Wissen und keine Bildung im Sinne von Schul- und Hochschulbildung besitzen. Das Wahlrecht für Analphabeten steht in modernen politischen Systemen außer Frage. Die Erwartung, ‚informiert‘ zu sein, ist also eine Erwartung, die man per Zuschreibung bereits erfüllt, wenn man als ein teilnahmeberechtigter ‚Citizen‘ in das politische System inkludiert ist.

Man versteht diese inklusive Wendung der Moderne gut, wenn man sich die ethnomethodologische Bewegung, die sich in der Soziologie vollzogen hat, vor Augen führt (Garfinkel 1967). Das Argument Garfinkels lautet, dass es nicht einerseits ‚naive‘ Teilnehmer an Gesellschaft gibt und andererseits Soziologen, die Gesellschaft analytisch zu durchdringen imstande sind. Vielmehr ist jeder Teilnehmer an Gesellschaft immer schon ein Beobachter von Gesellschaft und auf der Basis täglicher Bewälti-

gung der Gesellschaft und ihrer Regelsysteme ein kompetenter Laiensoziologe. Wissenschaftliche Soziologie ist allenfalls eine Aufstufung dieser Fähigkeit, kann aber keine von vornherein epistemisch privilegierte Position beanspruchen. Entsprechend ist das politische System zu interpretieren. Die tägliche kompetente Teilnahme an Gesellschaft, die als Fähigkeit sozialisatorisch erworben worden ist, ist etwas, was im Prinzip jeden befähigt, Information und Wissen in den politischen Prozess einzuführen. In diesem Sinn ist auch der moderne Begriff der politischen Öffentlichkeit zu verstehen. Die Öffentlichkeit ist ein durch die Diversität von Meinungen und Informationen und Wissensbeständen geprägtes System, in das jeder, der inkludiert ist, etwas hineinzugeben imstande ist (Stichweh 2016a).

Die demokratische Universalisierung des Zugangs zu politischen Partizipationsmöglichkeiten und der Unterstellung des Verfügens über relevantes Wissen hat unbestreitbar ein kontrafaktisches Moment. Angesichts der Komplexität der gesellschaftlichen und als Folge davon Komplexität der politischen Verhältnisse ist davon auszugehen, dass das Wissen eines jeden einzelnen unzureichend und in gewisser Hinsicht in zunehmendem Maße unzureichend ist. Aus diesem Grund ist es dann konsequent, einen Zusammenhang zwischen politischem Wissen und dem fortschreitenden Ausbau von Schul- und Hochschulerziehung zu sehen. Wissen ist einerseits eine Unterstellung, die jeden einschließt, und andererseits ist eine Defizitdiagnose angemessen, die erneut jeden einzelnen einschließt – und genau darauf reagieren Bildungsanstrengungen, bei denen es insofern darum geht, die individuelle Relation von zugeschriebenem Wissen und unausweichlichem Nichtwissen so zu handhaben, dass es einen reflektierten Umgang mit dieser Unterscheidung gibt. Und Demokratie ist dann das politische System, das den Bürgern, die einen solchen reflektierten Umgang mit der unauflöselichen Spannung von Wissen und Nichtwissen pflegen, Chancen der Einflussnahme und der Mitgestaltung bietet – und das bereits auf der Ebene der Publikumsrollen des Systems.

3 Leistungsrollen und Wissen

Wie die anderen Funktionssysteme der modernen Gesellschaft zeichnet sich auch das politische System dadurch aus, dass es neben den Publikumsrollen eine ausdifferenzierte Leistungsrollenebene gibt. Leistungsrollen nehmen die operativen Kernfunktionen eines Funktionssystems wahr. Sie können hochgradig professionalisiert sein im Sinne des Monopols einer Berufsgruppe und eines zugehörigen Wissenssystems oder – in anderen Fällen – generalistisch besetzt werden, was es unwahrscheinlich macht, dass es sich um spezialisierte Professionen handelt, die die Leistungsrollen für sich beanspruchen können.

Die Schärfe der Differenzierung von Leistungs- und Publikumsrollen, die Leichtigkeit oder Schwierigkeit des Überschreitens der Grenze zwischen diesen beiden

Rollentypen variiert deutlich zwischen verschiedenen politischen Regimes in verschiedenen Ländern und ist einer der besten Indikatoren für den Typus des politischen Regimes in einem bestimmten Land. Autoritäre politische Regimes (China, Iran, Saudi-Arabien, Nordkorea) errichten typischerweise eine schwer übersteigbare Schwelle zwischen Leistungs- und Publikumsrollen. Sie benötigen die Leistungsrollen für die Sicherung der Nichtnegierbarkeiten, die die entscheidenden Sicherheitsbedingungen des jeweiligen autokratischen Regimes sind (die Sicherung der Herrschaft einer kommunistischen Partei, einer religiösen Elite von Klerikerjuristen, eines ethno-familialen Gruppenzusammenhangs) (Ahlers/Stichweh 2019; Stichweh/Ahlers 2020). Das Wissen der jeweiligen Leistungsrollenträger ist dann auf das Engste mit den ideologischen Grundlagen des autokratischen Regimes verknüpft, und das als nützlich empfundene und erforderliche Wissen ist insofern abhängig von dem Umfang, in dem eine solche ideologische Grundlage überhaupt vorhanden ist.

Demokratien flexibilisieren die Grenze zwischen Publikums- und Leistungsrollen. Es gibt in Demokratien eine Tendenz – aber eine zwischen Ländern stark variierende Tendenz – zu einer universellen Inklusion, außer in Publikumsrollen auch in Leistungsrollen. Der ausgeprägteste Fall ist in dieser Hinsicht vielleicht die Schweiz, in der häufig das Wort ‚Milizprinzip‘ zu hören ist. Damit ist offensichtlich gemeint, dass, ähnlich wie im Fall einer Miliz, in die jeder Bürger jederzeit eintreten kann (und zwar ohne umfangreiche vorherige militärische Schulung), auch die politischen Leistungsrollen jedem offenstehen, ohne dass eine Art politischer Professionalität verlangt würde. Das heißt dann notwendigerweise auch, dass es nicht ein bestimmtes Wissenssystem gibt, das angeeignet werden muss, bevor man eine politische Leistungsrolle übernehmen kann. Im Schweizer Fall impliziert dies unter anderem, dass ein großer Teil der politischen Leistungsrollen – beispielsweise Sitze im Nationalrat – nebenberuflich ausgeübt wird, sodass die Beteiligten zwar meist in ihrem Hauptberuf mit bestimmten Wissenssystemen verknüpft sind, aber diese Wissenssysteme nicht die Bedingungen des Zugangs zu politischen Rollen definieren. Für die Politik hat dies die Folge, dass in einem Gremium wie beispielsweise dem Schweizer Nationalrat nicht bestimmte Wissenssysteme dominieren, stattdessen eine Vielzahl gesellschaftlich relevanter Wissenssysteme als beruflicher Hintergrund der Politiker in dem betreffenden Gremium präsent sind.

Es existiert also in den meisten politischen Systemen keine Professionalisierung der Leistungsrollen in dem Sinne, dass es eine und nur eine berufliche und Wissensbedingung gäbe, die jemand erfüllen muss, damit er oder sie die Chance des Zugangs zu Leistungsrollen erhält (vgl. zu der Frage einer Präferenz für Ökonomen Hallerberg/Wehner 2018). Eine spezifisch politische Profession in diesem Sinne hat sich nirgendwo herausgebildet, jedenfalls nicht dauerhaft und nicht in der Form einer politischen Profession, die dann in anderen nationalen politischen Systemen kopiert worden wäre. An die Stelle einer solchen Professionalisierung ist in einer großen Zahl von politischen Systemen die Bedingung der Zugehörigkeit zu einer politischen Partei getreten. Für die meisten Leistungsrollen in politischen Systemen gilt als eine Mini-

malbedingung, dass man über die Mitgliedschaft oder mindestens die durch soziale Beziehungen verbürgte Nähe zu einer politischen Partei verfügt. Parteizugehörigkeit ist in vielen Fällen an die Stelle von sozialem Status getreten. Während man ehemals gewählt wurde, weil man lokal bekannt und einflussreich war und der Wahlakt diesen Status ratifizierte, wird man jetzt gewählt (oder nicht gewählt), weil man der lokal antretende Repräsentant einer bestimmten politischen Partei ist. Die Wähler wählen dann auch Personen, die sie an sich gar nicht kennen und das erleichtert die Entstehung nationweiter Parteien in größeren politischen Systemen. Das Wissen, das die jeweiligen Kandidaten besitzen müssen, ist dann zunächst das Wissen über die programmatischen und ideologischen Prämissen, die die Partei leiten, in deren Umfeld man auf eine politische Leistungsrolle hofft oder sich um sie bewirbt. Man muss die Spielräume kennen und zu nutzen verstehen, die einem das ideologische Profil einer Partei bietet.

Eine Alternative zu einer solchen Struktur findet sich häufig dort, wo ein Mehrheitswahlrecht den Zugang zu politischen Leistungsrollen relativ eng mit der Fähigkeit einer Person verknüpft, eine Wahl in einem gegebenen Wahlkreis zu gewinnen. Hier drängen die individuellen Fähigkeiten und die individuell im Lebenslauf geschaffenen sozialen Einbindungen einer Person oft die Partei zurück, die als Bedingung des Erfolgs nur eine relativ kleine Rolle spielt und die Ämter nicht im Sinne einer Patronage zur Verfügung stellen kann. Der Kompetenzset, den ein erfolgreicher Kandidat braucht, ist in diesen Fällen hochgradig spezifisch für das politische System. Er hat viel mit Inklusion zu tun und mit der extremen Diversität von Personen, die unter Bedingungen universeller Inklusion als Wähler in dem betreffenden Wahlkreis relevant sind. Und die erfolgreichen Kandidaten müssen diese Diversität der gleichermaßen wahlberechtigten Personen zu managen imstande sein. Das ist eine äußerst anspruchsvolle Bedingung. Aber erneut hat sich daraus keine spezifische politische Profession gebildet und kein Wissenssystem, das man sich aneignen sollte, um die Erfolgchance in Wahlkonkurrenzen zu steigern.

Es sind diese beiden Bedingungen, erstens Parteizugehörigkeit und -nähe (und die personale Kompetenz zur Karriere in der Partei) und zweitens die Fähigkeit, in lokalen Wahlkämpfen zu bestehen und sie gewinnen zu können, die einer politischen Professionalisierung der Leistungsrollen auf der Basis eines ausgefeilten Wissenssystems gleichermaßen im Wege stehen. Es lässt sich noch eine dritte, in gewisser Hinsicht noch fundamentalere, Bedingung identifizieren. Dies ist eine Vorstellung, die sich unter direktdemokratischen Prämissen immer wieder aufdrängt: Dieser zufolge sollte es im politischen System gar keine Leistungsrollen geben. Die in Parlamente und verfassungsgebende Konvente entsandten Personen sind primär Beauftragte der Träger der Publikumsrollen, die deren Aufträge entgegennehmen und sie vermitteln. Sie sind dann auch jederzeit rückrufbar (Wood 1998). Dies ist die radikalste Form demokratischen Denkens und unter diesen Prämissen ist erst recht Professionalisierung und die Ausbildung eines privilegierten Wissenssystems unwahrscheinlich.

4 Experten und die Evolution politischer Probleme

Dennoch und gerade wegen dieser Umstände benötigt die Politik Experten. Das hat mit der Art von Problemen zu tun, die Politik zu bearbeiten und zu lösen versucht. Es gibt in der Gegenwart keine unhintergebar politischen Probleme mehr, sondern einen variablen Problemraum, in dem die Politik unablässig Probleme aufgreift und zugleich bisher als politisch verstandene Probleme anderen überlässt. Man kann sich dies leicht an Problemen wie Luftverschmutzung, dem Abbau der Ozonschicht und Klimawandel (Rich 2019; Schubert 2018) vergegenwärtigen. Weder war die Gesellschaft noch war die Politik darauf vorbereitet, dass dies auf einmal Schlüsselfragen des gesellschaftlichen und dann zu irgendeinem Zeitpunkt des politischen Handelns werden. Für die Bearbeitung dieser Probleme ist in der Politik kein Wissen vorhanden und die universelle Inklusion in Publikumsrollen und die durch politische Eigenstrukturen (Parteien, Wahlkämpfe) konditionierte Selektion für Leistungsrollen machen es zunächst äußerst unwahrscheinlich, dass in diesen Prozessen politischer Strukturbildung das erforderliche Wissen ‚naturwüchsig‘ anfällt. Das Hinzuziehen von Experten ist insofern unabweisbar, und das gilt nicht nur für diese neuen Probleme, vielmehr auch für klassische Fragen der Politik, z. B. für Außenpolitik. Während ein Land wie die entstehenden Vereinigten Staaten um 1800 herum nur vier bis fünf Botschaften in anderen Ländern unterhielt (Wood 2009) und die Besetzung von Botschaften noch um 1914 eine Frage des sozialen Status der berufenen Personen und nicht ihrer sachlichen Expertise war (Clark 2013; Lieven 2015), hat ein Staat heute mit 200 anderen Staaten zu tun und diese Komplexität einer multistaatlichen Welt ist nicht ohne Experten für die Regionen und Länder der Welt bewältigbar, Experten, die selbst keine Politiker sind.

Insofern muss man sich politische Systeme der Moderne – und das dürfte auf Demokratien und Autokratien zutreffen – so vorstellen, dass sie den Zugang zu Wissen über Experten organisieren, die aus den kompetitiven politischen Prozessen des Wettbewerbs um Leistungsrollen herausgelöst sind, aber die Politik mit Wissen versorgen. Teils tun sie dies proaktiv, teils nur auf Nachfrage reagierend.

Für diese Einbettung von Experten in die Politik gibt es zwei hauptsächliche Alternativen. Man kann in den Institutionen des politischen Systems – in den persönlichen Stäben der Parlamentarier, in den Ministerien und Verwaltungen und in den Auslandsvertretungen des Staates - Leistungsrollen für Personen schaffen, die nicht als politiktypische Generalisten, sondern als Experten für bestimmte Fragestellungen eingestellt werden. Diese Experten werden in der Regel noch unter parteipolitischen Prämissen ausgewählt, und sie werden bei Regierungswechsel häufig ausgetauscht. Sie sind Fachleute, aber sie sind auch auf die programmatischen Prämissen der gegenwärtigen Regierung verpflichtet. Die Alternative ist die, Experten zu konsultieren, die beruflich in Organisationen verankert sind, die primär nicht zum politischen System gehören: Forschungsorganisationen, Unternehmen, Kirchen, Think Tanks (McGann 2016), Nichtregierungsorganisationen und Lobby-Organisationen.

Während die in den staatlichen Organisationen angestellten Experten Dienstleister sind, die innerhalb der Spielräume operieren, die ihnen von den aktiven Politikgestaltern zugewiesen werden, operiert der zweite Typus von Experten als Berater, die nicht auf die Programme und Ideologien der politischen Parteien verpflichtet sind. Die Rolle des Beraters ist eine politische Rolle, die in europäischen politischen Systemen seit dem Mittelalter vorhanden war (Stichweh 2006). Während in den vormodernen politischen Systemen als Berater fast nur diejenigen infrage kamen, die dem sozialen Status nach der gleichen Gruppe wie die Monarchen und Fürsten angehörten (und die deshalb potentiell auch Konkurrenten waren), ist in modernen politischen Systemen, die keine vergleichbaren hierarchischen Abstufungen der Bevölkerung kennen, der Beraterstatus für Experten reserviert, die diesen auf der Basis der Wissenssysteme, mit denen sie vertraut sind und für die sie einstehen, übernehmen. Bei aller Verschiedenheit der historischen Konstellationen ist die Funktion der Berater in Vormoderne und Moderne aber ähnlich zu verorten. Berater versorgen das politische System mit Wissen und Information, in der vormodernen Situation auf der Basis eines hohen sozialen Status, in der Gegenwart auf der Basis der Expertise, die die Berater auszeichnet und Anlass zu ihrer Berufung gibt. Unter ständischen Bedingungen ist in die Beratung ein Pressionsmoment eingebaut, das daher rührt, dass die Berater ihrerseits wichtige Vertreter des Landes sind und der Monarch ihre eigene Machtbasis nie übersehen sollte; unter modernen Bedingungen ist die Macht des Beraters ganz auf den sachlichen Überzeugungsgehalt des Wissenssystems gebaut, das er vertritt. Er ist nicht ein Repräsentant einer Region oder Lokalität, er ist ein Spezialist eines bestimmten Wissenssystems und verdankt seine Autorität diesem Sachverhalt.

5 Autonomes Entscheiden: Die Entstehung von funktional eigenständigen, wissensbestimmten Expertenorganisationen

Die Diversifikation und Multiplikation der Probleme, mit denen sich politisches Entscheiden befasst, ist eng mit der Ausdifferenzierung und dem Größenwachstum der anderen Funktionssysteme der Gesellschaft verbunden: Wissenschaft, Recht, Religion, Wirtschaft, Erziehung, Gesundheit und andere Funktionssysteme. In allen diesen Funktionssystemen entstehen Probleme und Handlungsbedarfe, die teilweise an das politische System adressiert werden oder für die die Politik Zuständigkeiten zu reklamieren versucht, und in allen diesen Hinsichten werden Wissensbedarfe sichtbar, für die im politischen System zunächst einmal keine Wissensbestände verfügbar sind.

Die Politik kann diese Probleme an sich ziehen, und sie erzeugt dann einen wachsenden Bedarf an Experten, die sie bei der Bearbeitung dieser Probleme beraten.

Oder sie kann sich aus dem betreffenden Entscheidungsbereich zurückziehen und die Entscheidung den Akteuren des jeweiligen Funktionssystems und Experten, die stellvertretend für die Akteure dieses Funktionssystems entscheiden, überlassen. Die so freigegebenen Entscheidungen sind immer noch politische Entscheidungen, weil die kollektive Bindungswirkung der Entscheidung erhalten bleibt, die die funktionale Signatur des politischen Systems ist. Und es wird in diesen Entscheidungen in vielen Fällen über Ressourcen disponiert, die zu den Ressourcen des politischen Systems (z. B. auf der Basis von Steuereinnahmen) gehören. Aber diejenigen, die diese Entscheidungen treffen, besitzen keine unmittelbare politische Legitimität. Sie sind nicht aus politischen Wahlen hervorgegangen. Sie sind allerdings häufig von denen ausgewählt oder eingesetzt worden, die selbst auf der Basis politischer Wahlen in ihre Stellung gelangt sind. In anderen Fällen verdanken sie ihre Stellung Prozessen der Selbstorganisation in den Funktionssystemen, die über die betreffenden Entscheidungen mit der Politik verknüpft werden.

Es gibt zunehmend viele Beispiele für diese Autonomisierung des Entscheidens in funktional spezialisierten, jeweils die Politik mit einem anderen Funktionssystem verknüpfenden Expertenorganisationen (siehe ausführlich Moser 2020). Zwei klassische Beispiele sind Zentralbanken und Verfassungsgerichte. In beiden Fällen tritt die Zwischenstellung der Organisation zwischen der Politik und einem anderen Funktionssystem gut hervor. In beiden Fällen werden zentrale Entscheidungen der Personalauswahl für die autonome Expertenorganisation in der Politik getroffen, aber zugleich ist die jeweilige Personalentscheidung auch die letzte Entscheidung, in der politische Einflüsse als legitim erachtet werden. Die einmal ausgewählten Personen haben lange Tätigkeitszeiträume (im ‚Supreme Court‘ lebenslang), und sie sind vom Augenblick der Berufung an weisungsunabhängig. Die Form der Verknüpfung von Entscheidungen unterscheidet sich von Fall zu Fall. Im Fall des Verfassungsgerichts haben wir es mit einer rechtlichen Kontrolle politischer Entscheidungen zu tun, im Fall der Zentralbanken mit einer durch ökonomischen Sachverstand bestimmten Wahl von ökonomischen Parametern (z. B. Zinssätzen), die als Instrumente der politischen Wirtschaftssteuerung verstanden werden. In anderen Fällen beobachten wir noch komplexere Hierarchien von Entscheidungen, die über Entscheidungen entscheiden, z. B. in Deutschland bei der Kontrolle von Unternehmenszusammenschlüssen Entscheidungen des Kartellamts, die von der Monopolkommission überprüft werden. Nach dieser Überprüfung ist in Ausnahmefällen eine politisch motivierte Revision durch Ministerentscheidung möglich, die dann wieder von Gerichten überprüft werden kann.

Im 20. und 21. Jahrhundert entstehen überall in den System-/Umwelt-Beziehungen der Politik zu anderen Funktionssystemen autonome Expertenorganisationen, die Entscheidungen mit kollektiver Bindungswirkung teilweise aus der Politik in das jeweilige Funktionssystem zurückholen: autonome und dennoch staatliche Universitäten, Organisationen der Selbststeuerung des Wissenschaftssystems, Organisationen der Medikamentenzulassung, Patentämter, Akkreditierungsorganisationen,

Wirtschaftsprüfer, das International Panel on Climate Change. Manchmal liegen die Letztentscheidungen bei Organen, die paritätisch von Politikern und Funktionssystemexperten besetzt sind.¹ Es ist auffällig, dass hier Überbrückungen zwischen Funktionssystemen gebaut werden, die die Politik an das Wissen anbinden und das Wissen in konzentrierter Form für die Politik verfügbar machen, das in den anderen Funktionssystemen verfügbar ist und in den Expertenorganisationen als Entscheidungswissen verdichtet wird. Die Politik schafft und toleriert immer neue Kopplungen und ‚Brücken‘, die den Zugang zu Wissen überbrücken, aber zugleich ermöglichen, dass im Kern des politischen Geschehens selbst kein Sachwissen verfügbar sein muss, sondern lediglich problemspezifisch über Funktionssystembrücken aktiviert wird.

6 Zentrum und Peripherie: Strukturen des politischen Systems und die Lokalisierung von Wissen

Auf der Basis der Überlegungen dieses Textes kann man ein Modell des politischen Systems in seinem Verhältnis zu Wissen entwerfen. Es existiert zunächst einmal ein Zentrum des politischen Systems, das aus den Kommunikationen und Auseinandersetzungen jener Leistungsrollen besteht, die in relevantem Umfang an der kollektiv bindenden Entscheidungstätigkeit der Politik beteiligt sind. In diesem Zentrum laufen die Karrieren der beteiligten Leistungsrollenträger vor allem über ‚Parteien‘ und ‚Wahlen‘ und Erfolg besteht zuallererst darin, sich in Parteien und bei Wahlen behaupten und durchsetzen zu können. In diesem Zentrum des politischen Systems spielt Wissen eine relativ geringe Rolle. Die beteiligten Rollenträger wissen vor allem etwas über Parteien und Wahlen/Wähler. Sie sind im Übrigen in sachlicher Hinsicht Generalisten, und spezifische sachliche Expertise bedeutet relativ wenig und wird manchmal sogar als Hindernis empfunden.

Jenseits dieses Zentrums sind zwei Peripherien des politischen Systems zu identifizieren. Die eine besteht aus der Multiplizität und Diversität der Individuen, die in die Publikumsrollen des politischen Systems inkludiert sind und ihre Stimme bei Wahlen abgeben und als ‚wohl-informierte Bürger‘ die sie der Zuschreibung und manchmal der Wirklichkeit nach sind, als ein Teil der Öffentlichkeit fungieren, die das größte verteilte Wissenssystem eines modernen politischen Systems ist und deren zunächst fast unwahrnehmbare Bewegungen ein zentraler Teil der evolutionären Dynamik der Politik sind.

¹ Dies war in Deutschland z. B. in der Exzellenzinitiative der Fall, in der zu beobachten war, dass die beteiligten wissenschaftlichen Organisationen (Wissenschaftsrat und Deutsche Forschungsgemeinschaft) und die internationalen Gutachter ihre im Vorfeld erarbeiteten Entscheidungsvorschläge über demonstrativen Konsens so abzusichern versuchten, dass die abschließend entscheidende, paritätisch mit Wissenschaftlern und Politikern besetzte, Kommission kaum noch einen Spielraum besaß.

Die andere Peripherie der Politik ist die ihrerseits große Zahl der Experten, die die Entscheidungstätigkeit der Politik mit Wissen versorgen, und die schnell wachsende Zahl der autonom entscheidenden Expertenorganisationen, die in die Politik die funktionale Differenzierung der Gesellschaft hineinspiegeln und der Politik das vielfältige Wissen der anderen Funktionssysteme verfügbar machen. Alle diese Expertenorganisationen sind mit dem Zentrum des politischen Systems über ‚Brückenphänomene‘ verbunden, Brücken, über die Wissen transportiert wird und die zugleich sicherstellen, dass es eine Beteiligung der Politik an dem kollektiv bindenden Entscheiden gibt, das dem politischen System als Erfolg und Misserfolg zugerechnet wird. Aus dieser Rekonstruktion eines Systems mit einem Zentrum und zwei sehr verschiedenen Peripherien ergibt sich das Bild eines Systems, das in seinem politischen Kern kaum etwas weiß, das aber über Publikumsrollen für Individuen und Institutionen der Expertise aus den vielfältigen Funktionssystemen gesellschaftlich so eingebettet ist, dass das Nichtwissen des politischen Zentrums zur Voraussetzung für flexible Verknüpfungen mit extrem diversen Wissenssystemen in den Funktionssystemen der Gesellschaft wird. Die Ignoranz im Zentrum des Systems – die man auch als eine Absorption durch ‚das Politische‘ betrachten kann – wird faktisch zur Voraussetzung für eine flexible Lernfähigkeit und Neubestimmungsfähigkeit des Systems in einer extrem differenzierten Gesellschaft mit sich dynamisch verändernden Problemlagen.

Literatur

- Ahlers, A. L. und R. Stichweh (2019). The Bipolarity of Democracy and Authoritarianism. Value Patterns, Inclusion Roles, and Forms of Internal Differentiation of Political Systems. *Sociologia & Antropologia* (Rio de Janeiro) 9(3), 819–846.
- Brown, R. D. (1996). *The Strength of a People. The Idea of an Informed Citizenry in America, 1650–1870*. Chapel Hill & London: University of North Carolina Press.
- Clark, C. (2013). *The Sleepwalkers. How Europe Went to War in 1914*. London: Penguin Books.
- Ferguson, A. B. (1965). *The Articulate Citizen and the English Renaissance*. Durham N.C.: Duke University Press.
- Garfinkel, H. (1967). *Studies in Ethnomethodology*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.
- Hallerberg, M. und J. Wehner (2018). *When Do You Get Economists as Policy Makers?* [<https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2191490>].
- Lieven, D. (2015). *Towards the Flame. Empire, War and the End of Tsarist Russia*. London: Allen Lane.
- MacCulloch, D. (2018). *Thomas Cromwell. A Life*. London: Allen Lane.
- McGann, J. G. (2016). *The Fifth Estate. Think Tanks, Public Policy, and Governance*. Washington D.C.: Brookings Institution Press.
- Moser, E. (2020). Expansion through Self-Restriction. Functional Autonomy in Modern Democracies. In: A. L. Ahlers, D. Krichewsky, E. Moser und R. Stichweh. Hrsg. *Democratic and Authoritarian Political Systems in 21st Century World Society: Differentiation, Inclusion, Responsiveness* (Vol. 1). Bielefeld: Transcript, in Vorbereitung.
- Rich, N. (2019). *Losing Earth. The Decade We Could Have Stopped Climate Change*. London: Picador.

- Schubert, J. (2018). *Engineering the Climate. Science, Politics, and the Career of a Plan B*. Bonn: PhD Dissertation.
- Schütz, A. (1972). Der gut informierte Bürger. Ein Versuch über die soziale Verteilung des Wissens. *Gesammelte Aufsätze II. Studien zur soziologischen Theorie (von Alfred Schütz)*, hrsg. von A. Brodersen. Den Haag: Martinus Nijhoff, 85–101.
- Stichweh, R. (2006). Gelehrter Rat und wissenschaftliche Politikberatung. Zur Differenzierungsgeschichte einer Intersystembeziehung. *Politikberatung in Deutschland*, hrsg. von der Heidelberger Akademie der Wissenschaften. Wiesbaden: Springer, 101–112 [https://doi.org/10.1007/978-3-531-90165-7_7].
- Stichweh, R. (2016a). Die Entstehung einer Weltöffentlichkeit. In: Stichweh 2016b, 117–127.
- Stichweh, R. (2016b). *Inklusion und Exklusion. Studien zur Gesellschaftstheorie*. Bielefeld: Transcript.
- Stichweh, R. und A. L. Ahlers (2020). The Bipolarity of Democracy and Authoritarianism and Its Societal Origins. In: A. L. Ahlers, D. Krichewsky, E. Moser und R. Stichweh. Hrsg. *Sociology of Contemporary Political Systems: Differentiation and Inclusion: Differentiation, Inclusion, Responsiveness (Vol. 1)*. Bielefeld: Transcript, in Vorbereitung.
- Wood, G. S. (1998). *The Creation of the American Republic, 1776–1787*. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press.
- Wood, G. S. (2009). *Empire of Liberty. A History of the Early Republic, 1789–1815*. Oxford: Oxford University Press.