

**Eberhard-Karls-Universität Tübingen**

Institut für Politikwissenschaft

# **Über die Relevanz systemtheoretischer Annahmen zur politischen Steuerung**

Eine Untersuchung mit empirischem Abgleich des Modells „dezentraler Kontextsteuerung“ am Gremium des „Gemeinsamen Bundesausschusses“ und der Aufsichtführung durch das „Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung“

- Magisterarbeit -

**Vorgelegt von:**

Reimar Winkler

Meisenweg 19

71144 Steinenbronn

**Gutachter:**

Dr. Martin Große Hüttmann

Prof. Dr. Josef Schmid

Tübingen, den 14. Februar 2006

Die vorliegende Arbeit habe ich selbständig verfaßt und keine anderen als die von mir angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt.

---

Datum

Unterschrift

# Inhaltsverzeichnis

---

|   |    |
|---|----|
| Einleitung .....  | 1  |
| I. Grundlagen und steuerungstheoretische Überlegungen der Systemtheorie.....  | 14 |
| 1. Grundlagen der Systemtheorie .....   | 14 |
| 1.1. „Wurzeln“, Paradigmenwechsel und sozialwissenschaftliche Besonderheiten der<br>Luhmannschen Systemtheorie .....                              | 14 |
| 1.2. Über soziale Systeme und Gesellschaft.....   | 17 |
| 1.2.1 Chaos und Komplexität als Problem: Ordnung als Initiator der<br>Systembildung.....  | 18 |
| 1.2.2 Soziale Systeme und die Wahrscheinlichkeit von Kommunikation.....   | 19 |
| 1.2.3 Soziale Evolution: Über die Ausdifferenzierung der Gesellschaft in<br>Funktionssysteme .....  | 23 |
| 1.2.4 Charakteristika der in Funktionssysteme ausdifferenzierten Gesellschaft.....  | 28 |
| 2. Steuerungstheoretische Überlegungen der Systemtheorie .....  | 30 |
| 2.1. Operative Geschlossenheit und kognitive Offenheit autopoietischer Systeme.....   | 31 |
| 2.2. Strukturelle Kopplung: Zwischen unbemerktem Mechanismus und<br>systemtheoretischem Steuerungsäquivalent.....                                 | 37 |
| II. Die dezentrale Kontextsteuerung als Steuerungsmodell im Anschluß an die<br>Systemtheorie Luhmanns.....  | 45 |
| 1. Politikwissenschaftliche Auseinandersetzung mit den steuerungstheoretischen<br>Annahmen der Systemtheorie .....                                | 45 |
| 1.1. Exkurs: Über das Organisationssystem als Sozialsystem eigenen Typs und<br>mögliche Ansätze systemtheoriekonformer politischer Steuerung..... | 46 |
| 1.2. Ansätze systemtheoriekonformer politischer Steuerung in Form struktureller<br>Kopplung über Organisationssysteme .....                       | 50 |
| 2. „Zivilisierung der Selbstbezüglichkeit“ von Sozialsystemen durch Helmut Willkes<br>dezentrale Kontextsteuerung .....                           | 51 |
| 2.1. Die Gefahr gesellschaftlicher „Desintegration“ und die „gesteigerte Form der<br>Selbstreferenz“ von Sozialsystemen als möglicher Ausweg..... | 52 |
| 2.2. Dezentrale Kontextsteuerung als systemtheoriekonforme politische Steuerung der<br>Gesellschaft.....  | 54 |
| 2.3. Die supervidierende Politik als Instanz der Supervision oder Revision<br>grundlegender Entscheidungen anderer Funktionssysteme.....          | 58 |
| 2.4. Der systemische Diskurs als Form der organisierten strukturellen Kopplung.....   | 60 |

|   |     |
|---|-----|
| III. Abgleich der dezentralen Kontextsteuerung mit der Steuerungspraxis von G-BA und BMGS.....                              | 66  |
| 1. Das Gesundheitswesen als Steuerungsfeld der Politik.....   | 66  |
| 1.1. Selbstverwaltung im deutschen Gesundheitswesen: Selbstregulierung unter staatlicher Aufsicht.....                      | 70  |
| 1.2. Der G-BA als Regelungsinstanz der Gemeinsamen Selbstverwaltung.....  | 71  |
| 2. Abgleich des systemischen Diskurses mit dem G-BA und der supervidierenden Politik mit dem BMGS.....                      | 75  |
| 2.1. Expertengespräch mit Vertretern des G-BA und des BMGS .....  | 75  |
| 2.2. Systemischer Diskurs und die Praxis des Gemeinsamen Bundesausschusses .....  | 78  |
| 2.2.1 Formale Grundlagen des Gemeinsamen Bundesausschusses .....  | 79  |
| 2.2.2 Emergenz.....   | 83  |
| 2.2.3 Produktive Nutzung von Dissens .....  | 85  |
| 2.2.4 Wissensbasierung .....  | 87  |
| 2.2.5 Selbstreflexion.....  | 90  |
| 2.2.6 Systemischer Diskurs und G-BA: Ergebnisse und Bewertung des Abgleichs. ....   | 91  |
| 2.3. Supervisionsstaat und die Aufsichtführung des BMGS über den G-BA .....   | 93  |
| 2.3.1 Wissensbasierung der aufsichtführenden Behörde (des BMGS).....  | 94  |
| 2.3.2 Selbstreflexion.....  | 96  |
| 2.3.3 Revision .....  | 98  |
| 2.3.4 Supervidierende Politik und das BMGS: Ergebnisse und Bewertung des Abgleichs.....                                     | 104 |
| 3. Über die Relevanz dezentraler Kontextsteuerung: Erkenntnisse aus theoretischem Modell und Abgleich .....                 | 105 |
| 3.1. Relevanz der dezentralen Kontextsteuerung: Schlußfolgerungen aus dem Abgleich mit BMGS und G-BA .....                  | 106 |
| 3.2. Theoretische Unstimmigkeiten und Defizite in der Ausarbeitung der dezentralen Kontextsteuerung .....                   | 109 |
| IV. Die Relevanz steuerungstheoretischer Annahmen der Systemtheorie für die Politikwissenschaft - Bilanz und Ausblick.....  | 112 |
| 1. Systemtheorie als Ideenlieferant der politikwissenschaftlichen Steuerungstheorie .....                                   | 112 |
| 2. Ein Beispiel: Relevante Hinweise der Systemtheorie für die Offene Methode der Koordinierung der Europäischen Union ..... | 114 |
| 3. Ausblick.....  | 118 |
| Literaturverzeichnis.....   | 120 |