

---

# Innovationen in Politik und Gesellschaft

---

Jens Lanfer

# Innovationen in Politik und Gesellschaft

 Springer VS

Jens Lanfer  
Witten, Deutschland

Diese Arbeit wurde von der Fakultät für Gesellschaftswissenschaften der Universität Duisburg-Essen als Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades (Dr. rer. pol.) genehmigt.

Name des Gutachters und Gutachterin:

Prof. emer. Dr. Dieter Grunow

Prof. Dr. Renate Martinsen

Tag der Disputation: 9.11.2016

ISBN 978-3-658-19256-3                      ISBN 978-3-658-19257-0 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-658-19257-0

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2018

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen. Der Verlag bleibt im Hinblick auf geografische Zuordnungen und Gebietsbezeichnungen in veröffentlichten Karten und Institutionsadressen neutral.

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist Teil von Springer Nature

Die eingetragene Gesellschaft ist Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Die Anschrift der Gesellschaft ist: Abraham-Lincoln-Str. 46, 65189 Wiesbaden, Germany

## Danksagung

Mein Dank gilt all jenen, die mich bei der Erstellung der Dissertation unterstützt haben. Hervorheben möchte ich zunächst Prof. Dr. Nicolai Dose und Prof. Dr. Hans-Jürgen Lange, an deren Lehrstühlen ich tätig sein durfte, sowie Prof. Dr. Susanne Pickel und Prof. Dr. Werner Vogd für fachlichen Rat. Vor allem Prof. Dr. Hans-Jürgen Lange verdanke ich durch die Möglichkeit der Mitarbeit im BMBF-Forschungsprojekt „Sicherheitsgesetzgebung“ (SiGG) zahlreiche und vielfältige Einblicke in das Politikfeld Innere Sicherheit. In diesem Projektzusammenhang möchte ich auch Prof. Dr. Christoph Gusy und den ProjektmitarbeiterInnen Dr. Astrid Böttcher, Dr. Annika Kapitza, Nils Petersen, Dr. Christine Rausch und insbesondere Dr. Ivaylo Katsarov für zahlreiche Diskussionen und Anregungen danken.

Großer Dank gebührt insbesondere meinem Erstgutachter Prof. Dr. Dieter Grunow und meiner Zweitgutachterin Prof. Dr. Renate Martinsen. Meinem akademischen Lehrer Dieter Grunow verdanke ich nicht nur eine langjährige Tätigkeit an seinem Lehrstuhl, sondern vor allem umfangreiche Einsichten in die Politikfeldanalyse und in die theoretisch angeleitete empirische Analyse, die mich letztlich zu dieser Arbeit inspiriert und ermutigt haben. Als Projektleiter ermöglichte er mir zudem die Mitarbeit im DFG-Projekt „Kommunalisierung sozialer Hilfen“. In diesem Zusammenhang möchte ich auch dem Projektteam Dr. Karola Köhling, Dr. Hildgard Pamme und Frau Sandra Wissing für die hervorragende und lehrreiche Projektdurchführung danken.

Für erbauliche Ablenkungen danke ich den ‚Daudis‘ und dem ‚Lorem dolum ipsum‘ (n.e.V).

Hervorzuheben ist hier ganz besonders Frau Maria Daldrup, die mir unermüdlich als Diskussionspartnerin zur Verfügung stand und mit endloser Geduld den gesamten Forschungs- und Schreibprozess begleitet hat.

Jens Lanfer  
Dortmund, im Mai 2017

# Inhaltsverzeichnis

|  |     |
|--|-----|
| <b>Danksagung</b> .....  | 5   |
| <b>Inhaltsverzeichnis</b> .....  | 7   |
| <b>Abbildungsverzeichnis</b> .....   | 11  |
| <b>Tabellenverzeichnis</b> .....   | 13  |
| <b>1 Einleitung</b> .....  | 15  |
| <b>I Innovationsbedingungen gesellschaftlicher Funktionssysteme</b> .....                | 21  |
| <b>2 Innovationsbegriff und -forschung</b> .....   | 21  |
| 2.1 Innovationen als gesellschaftlicher Wert der Hypermoderne .....                      | 23  |
| 2.2 Das Phänomen ‚Innovation‘ als Forschungsgegenstand.....                              | 31  |
| 2.3 Desiderate der Forschung sozialer und politischer Innovation .....                   | 40  |
| <b>3 Systemtheoretische Innovationsanalyse</b> .....                                     | 43  |
| 3.1 System- und Differenztheorie.....  | 44  |
| 3.2 Kommunikationstheorie .....  | 56  |
| 3.2.1 Systemtyp: Interaktionssystem .....  | 56  |
| 3.2.2 Systemtyp: Gesellschaft und Funktionssystem.....                                   | 59  |
| 3.2.3 Systemtyp: organisiertes Sozialsystem.....   | 67  |
| 3.3 Systemtheoretische Evolutionstheorie.....  | 73  |
| 3.4 Systemtheoretische Analyse sozialer Innovationen .....                               | 88  |
| 3.4.1 Innovationsform und Innovationsdefinition .....                                    | 88  |
| 3.4.2 Revolutionen, Reformen und Innovationen als Formen des<br>Evolutionprozesses ..... | 91  |
| 3.4.3 ‚Blinde Flecken‘ der Innovationsanalyse .....                                      | 97  |
| 3.5 Zusammenführung und Gang der weiteren Untersuchung .....                             | 127 |
| <b>4 Innovationsprozesse</b> .....   | 129 |
| 4.1 Neuerungen im Innovationsprozess.....  | 132 |
| 4.1.1 Bedingungen für Neuheiten/Neuerungen in Funktionssystemen.....                     | 135 |
| 4.1.2 Bedingungen für Neuerungen: Personen, Interaktionen,<br>Organisationen.....        | 147 |
| 4.1.3 Verstärkungsmechanismen für Neuerungen in der Gesellschaft .....                   | 156 |
| 4.2 Verbreitung im Innovationsprozess .....  | 164 |

|            |  |     |
|------------|--|-----|
| 4.2.1      | Strukturelle Resonanz der lokalen Neuerung im System .....                           | 166 |
| 4.2.2      | Stimulierung von Abweichungen durch dezentral<br>kognitiv-homogenes Erwarten.....    | 173 |
| 4.2.3      | Die Zeitdauer von Verbreitungsprozessen.....   | 182 |
| 4.2.4      | Änderung der systemischen Strukturbedingungen .....                                  | 183 |
| 4.2.5      | Verbreitungsprozesse und die systemspezifische Ausprägung der<br>Strukturtypen ..... | 185 |
| 4.3        | Effektbewertung im Innovationsprozess .....  | 197 |
| 4.3.1      | Die prospektive Form ‚Verbreitung/Effektbewertung‘ .....                             | 198 |
| 4.3.2      | Die retrospektive Form ‚Effektbewertung/Verbreitung‘ .....                           | 203 |
| 4.3.3      | Effektbewertung und systemische Technologiefähigkeit .....                           | 204 |
| 4.4        | Analyse von Innovationsprozessen in der Zusammenfassung.....                         | 212 |
| <b>II</b>  | <b>Innovationen des politischen Systems</b> .....                                    | 217 |
| <b>5</b>   | <b>Innovationen im politischen System</b> .....                                      | 217 |
| 5.1        | Sachdimension des politischen Systems.....   | 218 |
| 5.1.1      | Die übergeordnete Systemebene des politischen Systems.....                           | 221 |
| 5.1.2      | Teilsysteme des politischen Systems.....   | 235 |
| 5.1.3      | Die Analyse teilsystemischer Resonanzmuster des politischen<br>Systems.....          | 270 |
| 5.1.4      | Dynamik des politischen Systems in der Gesamtbetrachtung .....                       | 272 |
| 5.2        | Sozialdimension: Strukturanalyse teilsystemischer Politikfelder .....                | 278 |
| 5.2.1      | Rekonstruktion des politikfeldtypischen Resonanzmusters.....                         | 283 |
| 5.2.2      | Erwartungsnetze und Einflußstrukturen politischer Akteure.....                       | 296 |
| 5.2.3      | Policy-Dynamiken und Entscheidungsprozesse .....                                     | 304 |
| 5.2.4      | Die Resonanzstruktur politischer Entscheidungen .....                                | 312 |
| 5.3        | Zeitdimension: Resonanzmuster und Unsicherheitszonen .....                           | 316 |
| 5.3.1      | Evolutionsfunktionen und systemische Resonanzmuster .....                            | 318 |
| 5.3.2      | Unsicherheitszonen.....  | 325 |
| <b>III</b> | <b>Empirische Innovationsanalysen in Politikfeldern</b> .....                        | 329 |
| <b>6</b>   | <b>Analyserahmen und -methode für die empirische Untersuchung</b> ...                | 329 |
| <b>7</b>   | <b>Innovationsprozesse im Politikfeld der Inneren Sicherheit</b> .....               | 339 |
| 7.1        | Resonanzmuster der Inneren Sicherheit im Aufgabenfeld der Polizei ..                 | 343 |
| 7.1.1      | Resonanzstärke der politischen Zivilgesellschaft .....                               | 345 |

---

|           |   |            |
|-----------|---|------------|
| 7.1.2     | Resonanzstärke der Politik .....  | 352        |
| 7.1.3     | Resonanzstärke der Verwaltung .....   | 356        |
| 7.1.4     | Resonanzmuster im Aufgabenfeld der Polizei.....   | 360        |
| 7.2       | Die Videoüberwachung öff. Räume als potenzielle<br>Politikfeldinnovation .....              | 363        |
| 7.2.1     | Die Videoüberwachung öff. Räume als Neuerung .....  | 368        |
| 7.2.2     | Die Phase der Neuerung/Wissensgenerierung im<br>Verbreitungsprozess .....                   | 377        |
| 7.2.3     | Die Überzeugungsphase der Verbreitungsprozesse.....   | 379        |
| 7.2.4     | Die Entscheidungsphase der Verbreitungsprozesse.....  | 388        |
| 7.2.5     | Die Bestätigungsphase der Verbreitungsprozesse .....  | 409        |
| <b>8</b>  | <b>Innovationsprozesse im Politikfeld der Sozialpolitik.....</b>                            | <b>413</b> |
| 8.1       | Resonanzmuster der Sozialpolitik im Aufgabenfeld der Fürsorge .....                         | 421        |
| 8.1.1     | Resonanzstärke der politischen Zivilgesellschaft .....                                      | 422        |
| 8.1.2     | Resonanzstärke der Politik .....  | 425        |
| 8.1.3     | Resonanzstärke der Verwaltung .....   | 428        |
| 8.1.4     | Resonanzstärke der Funktionsreferenzen und ihr Resonanzverhältnis ..                        | 430        |
| 8.2       | Die Kommunalisierung soz. Hilfen als potenzielle<br>Politikfeldinnovation .....             | 434        |
| 8.2.1     | Die Entwicklung einer Neuerung für die Neustrukturierung sozialer<br>Hilfen in Hessen ..... | 444        |
| 8.2.2     | Die Phase der Neuerung/Wissensgenerierung im<br>Verbreitungsprozess .....                   | 459        |
| 8.2.3     | Die Überzeugungsphase im Verbreitungsprozess .....  | 466        |
| 8.2.4     | Entscheidungs- und Bestätigungsphase im Verbreitungsprozess .....                           | 471        |
| <b>9</b>  | <b>Empirische Ergebnisse aus dem Politikfeldvergleich .....</b>                             | <b>479</b> |
| <b>10</b> | <b>Innovationen in Politik und Gesellschaft: Fazit und Ausblick .....</b>                   | <b>485</b> |
|           | <b>Literaturverzeichnis .....</b>   | <b>495</b> |

## Abbildungsverzeichnis

|               |   |     |
|---------------|---|-----|
| Abbildung 1:  | Die fünf Elemente des Gebäudes der Gesellschaftstheorie .....                           | 44  |
| Abbildung 2:  | Interne Ausdifferenzierungsprozesse von Systemen .....                                  | 65  |
| Abbildung 3:  | Evolutionsformen und ihre Verbindungen .....  | 97  |
| Abbildung 4:  | Verhältnis zwischen Innovations- und Reformprozessen.....                               | 104 |
| Abbildung 5:  | Theoretische Prämissen der Resonanzdifferenzierung im<br>Überblick .....                | 118 |
| Abbildung 6:  | Änderung der Resonanzordnung als systemische<br>Innovation.....                         | 127 |
| Abbildung 7:  | Innovationsfunktionen und Strukturtypen im Überblick .....                              | 131 |
| Abbildung 8:  | Verstärkungsmechanismen von Neuerungen im Überblick ....                                | 159 |
| Abbildung 9:  | Strukturen, Prozesse und Mechanismen im<br>Verbreitungsprozess .....                    | 172 |
| Abbildung 10: | Untersuchungsrahmen in Verbindung mit den<br>Sinndimensionen sozialer Systeme .....     | 213 |
| Abbildung 11: | Analyseelemente des Untersuchungsrahmens im Überblick...                                | 215 |
| Abbildung 12: | Interne Strukturdifferenzierung des politischen Systems .....                           | 246 |
| Abbildung 13: | Die drei selbstreferenziellen ‚Loops‘ eines Teilsystems .....                           | 271 |
| Abbildung 14: | Strukturdifferenzierungen im politischen System .....                                   | 272 |
| Abbildung 15: | Institutionen und Machtprozesse in der Umweltpolitik.....                               | 274 |
| Abbildung 16: | Institutionen und Machtprozesse in der Verwaltungspolitik ...                           | 274 |
| Abbildung 17: | Variablen zur Rekonstruktion der Resonanzstärke von<br>Funktionsreferenzen .....        | 296 |
| Abbildung 18: | Bestandteile eines politisch-administrativen Programms .....                            | 313 |
| Abbildung 19: | Grundelemente der politikfeldbezogenen<br>Innovationsanalyse .....                      | 329 |
| Abbildung 20: | Institutionen und Machtprozesse der Inneren Sicherheit.....                             | 343 |
| Abbildung 21: | Potenzielle Resonanzstärke der Funktionsreferenzen im<br>Aufgabenfeld der Polizei ..... | 359 |
| Abbildung 22: | Typisches Resonanzmuster im Aufgabenfeld der Polizei .....                              | 363 |



---

|   |     |
|---|-----|
| Abbildung 23: Policy-abhängiger Resonanzdrift im Aufgabenfeld der<br>Polizei.....                     | 405 |
| Abbildung 24: Institutionen und Machtprozesse in der Sozialpolitik.....                               | 420 |
| Abbildung 25: Potenzielle Resonanzstärke der Funktionsreferenzen im<br>Aufgabenfeld der Fürsorge..... | 430 |
| Abbildung 26: Typisches Resonanzmuster im Aufgabenfeld der Fürsorge ....                              | 434 |
| Abbildung 27: Policy-abhängiger Resonanzdrift im Aufgabenfeld der<br>Fürsorge.....                    | 459 |
| Abbildung 28: Wechsel der Resonanzordnung durch die Policy<br>,Kommunalisierung‘ in Kommune A.....    | 474 |

## Tabellenverzeichnis

|             |   |     |
|-------------|---|-----|
| Tabelle 1:  | Leistungen der Systemtypen für die gesellschaftliche Umwelt .....                 | 73  |
| Tabelle 2:  | Entscheidungsbezug potenzieller/aktualisierter Erwartungsnetze .....              | 179 |
| Tabelle 3:  | Strukturtypen des politischen Systems im Überblick .....                          | 193 |
| Tabelle 4:  | Strukturtypen des Rechtssystems im Überblick .....                                | 194 |
| Tabelle 5:  | Strukturtypen des Wirtschaftssystems im Überblick .....                           | 194 |
| Tabelle 6:  | Strukturtypen des Wissenschaftssystems im Überblick .....                         | 195 |
| Tabelle 7:  | Strukturtypen des Massenmediensystems im Überblick .....                          | 195 |
| Tabelle 8:  | Dimensionen des Politikbegriffs .....   | 279 |
| Tabelle 9:  | Analysevariablen politischer Innovationsprozesse im Überblick .....               | 311 |
| Tabelle 10: | Befragte ExpertInnen für die Policy-Analyse VÜ sortiert nach Akteursgruppen ..... | 333 |
| Tabelle 11: | Befragte ExpertInnen für die Policy-Analyse ‚Kommunalisierung‘ .....              | 335 |
| Tabelle 12: | Teilnehmende Beobachtungen für die Policy-Analyse ‚Kommunalisierung‘ .....        | 336 |
| Tabelle 13: | Zitierweise der anonymisierten Interviews .....                                   | 336 |
| Tabelle 14: | Aufgabenfelder des Politikfelds der Inneren Sicherheit im Überblick .....         | 341 |
| Tabelle 15: | Negative und positive Sicherheit im Politikfeld der Inneren Sicherheit .....      | 353 |
| Tabelle 16: | Gesetze zur VÜ in den 16 Bundesländern .....                                      | 369 |
| Tabelle 17: | Operative Interdependenzunterbrecher von Verbreitungsprozessen der VÜ .....       | 374 |
| Tabelle 18: | Strukturelle Interdependenzunterbrecher von Verbreitungsprozessen der VÜ .....    | 377 |
| Tabelle 19: | Die politischen Akteure je Akteurskoalition in Brandenburg, Hessen und NRW .....  | 383 |

---

|             |   |     |
|-------------|---|-----|
| Tabelle 20: | Verteilung der Ressourcen auf beide Koalitionen in Brandenburg, Hessen und NRW .....                  | 390 |
| Tabelle 21: | Resonanzstruktur der Gesetze zur VÜ in den drei untersuchten Ländern .....                            | 398 |
| Tabelle 22: | Aufgabenfelder der Sozialpolitik im Überblick .....   | 416 |
| Tabelle 23: | Operative Interdependenzunterbrecher von Verbreitungsprozessen der Policy ‚Kommunalisierung‘ .....    | 441 |
| Tabelle 24: | Strukturelle Interdependenzunterbrecher von Verbreitungsprozessen der Policy ‚Kommunalisierung‘ ..... | 443 |
| Tabelle 25: | Akteurskoalitionen und Policy-Überzeugungen bei der Formulierung der Rahmenvereinbarung .....         | 449 |
| Tabelle 26: | Resonanzstruktur der Rahmenvereinbarung .....   | 457 |
| Tabelle 27: | Akteurskoalitionen und Policy-Überzeugungen der Policy ‚Kommunalisierung‘ .....                       | 466 |