
Vom Regieren zum Regulieren. Die Transformation sozialer Kontrolle

Nick Hartland
University of Melbourne

Am Beispiel des Plans ein Personenidentifikationssystem in Australien einzuführen, wird ein Strukturwandel der staatlich organisierten sozialen Kontrolle analysiert. Die Bedeutung diskursiver Praktiken wird dabei betont. Mit Hilfe ethnomethodologischer Überlegungen wird versucht, neue Herrschaftsformen zu beschreiben.

I. Einführung

Seit 1985 wird von der australischen Regierung die Einführung einer nationalen Identitätskarte – etwas salopp als „Australia Card“ bezeichnet – erwogen. Zwar wurde dieser Vorschlag nach breiten und anhaltenden Protesten aufgrund der Einsicht, daß die entsprechende Gesetzgebung nicht durchsetzbar wäre, zurückgezogen. Doch ist dieses Projekt trotz seines endgültigen Scheiterns von Interesse, da der ihm zugrundeliegende Modus sozialer Kontrolle Rückschlüsse auf die Art und Weise erlaubt, wie moderne Regierungen versuchen, ihre staatsbürgerliche Klientel in den Griff zu bekommen, wobei sich ein Wandel in der dominanten Form der Herrschaftsausübung abzeichnet.

Der konkrete politische Auslöser für die Idee zur „Australia Card“ waren eine Reihe von öffentlichen Debatten und parlamentarischen Untersuchungen in den siebziger Jahren über Themen wie Steuerhinterziehung und organisiertes Verbrechen. Die politische Thematisierung dieser Probleme warf Fragen über die Leistungsfähigkeit der australischen Steuer- und Sozialversicherungsbürokratie auf; insbesondere über deren Möglichkeiten die Rechtmäßigkeit der vorgebrachten Leistungsansprüche durch die Identifikation der Anspruchsteller zu überprüfen. (Man geht davon aus, daß bei der unrechtmäßigen Erschleichung von Steuervorteilen oder Sozialhilfeleistungen häufig falsche Personaldaten verwendet werden) (Grennleaf/Nolan 1987, S. 410). In diesem politischen Klima erschien die Vorstellung eines nationalen Identifikationssystems, bestehend aus einer Identitätskarte mit Foto, einer entsprechenden Personalnummer und einem zentralisierten computergestützten Register, das den Zugriff auf Daten über einzelne Personen ermöglicht, sowohl den „Reformisten“ der regierenden Labour Party, als auch der Verwaltung als eine attraktive

Lösung. Ein bundeseinheitliches Identifikationssystem hat es in Australien nie gegeben und der Vorschlag löste Kritik im gesamten politischen Spektrum aus, von den Gewerkschaften, von Unternehmern, ja sogar vom sozialistischen und gemäßigten Flügel der regierenden Labour Party.

Es wurden Protestresolutionen verabschiedet, die dieses Projekt ablehnten; und selbst eine von der Regierung eingesetzte Expertenkommission kam mehrheitlich zu einem ablehnenden Ergebnis. Schließlich lehnten Parteigremien auf kommunaler und Landesebene die Idee ab und die entsprechende Gesetzgebung scheiterte im Federal Senate, dem Bundesrat. Grundlage dieser breiten Proteste waren Befürchtungen über eine Gefährdung der Privatsphäre, die Einschränkung politischer Freiheiten und eine allgemein verbreitete kritische Haltung gegenüber dem Staat. Alle Kritiker waren sich einig, daß die „Australia Card“ das Verhältnis zwischen Staat und Bürger nachhaltig und tiefgreifend verändern würde. Der Staat wäre damit in „unsere“ Privatsphäre eingedrungen. Allerdings, so scheint es, war und ist unser theoretisches und politisches Verständnis in diesem Fall höchst unzureichend und die Reaktionen, die die Zunahme staatlicher Kontrolle in den Mittelpunkt stellten, trafen nicht den eigentlichen Kernpunkt des Problems.

Will man die Problematik der „Australia Card“ verstehen, so muß man zwei Aspekte auseinanderhalten: Zunächst gilt es herauszufinden, ob es sich dabei lediglich um eine Intensivierung oder um eine qualitativ neue Form staatlicher Kontrollstrategien handelt. Und um diese Frage zu beantworten, bedarf es eines fundierten Verständnisses des Staatshandelns, insbesondere der Rolle, die bestimmte diskursive Praktiken und Wissensbestände im Prozeß der Herrschaftsausübung spielen.

II. Staatshandeln und soziale Kontrolle

Es ist offensichtlich, daß das Konzept der „Australia Card“ zu jenen Formen sozialer Kontrolle gehört – wie makroökonomische Steuerung, wohlfahrtsstaatliche Intervention, präventive Kriminalitätsbekämpfung – die man gemeinhin mit staatlichem Handeln assoziiert. Dabei handelt es sich, grob gesprochen, um typisch moderne Formen. Obwohl zentralisierte und indirekt wirkende Kontrollstrategien sich relativ früh nachweisen lassen (Law 1986a), kann man erst mit dem Auftauchen eines modernen, bürokratisch organisierten Verwaltungsapparates von Staatshandeln als dominanter und effektiver Form sozialer Kontrolle eines größeren Territoriums sprechen (Giddens 1985, S. 57; Foucault 1979b). John Hall erfaßt das Spezifikum modernen Staatshandelns in seiner Unterscheidung zwischen „aufgepfropften“ und „organischen“ Staaten in seiner Untersuchung über die Wirkung politischer Formen bei der Entwicklung des modernen Kapitalismus (Hall 1985). Ein aufgepfropfter Staat (wie etwa in den chinesischen Imperien) „verfügt über eine starke arbiträre Macht, hat aber nur wenig Möglichkeiten, die Gesellschaft zu beeinflussen“ (Hall 1985, S. 174). Ersitzt der Gesellschaft lediglich auf, hat jedoch wenig Kontrolle über die alltäglichen Handlungen der Gesellschaftsmitglieder, während ein organischer Staat (wie er sich Europa entwickelte) eng mit den sozialen Kräften der bürgerlichen Gesellschaft

verknüpft ist. Staatshandeln, wie es hier verstanden werden soll, ist eine Eigenschaft organischer Staaten. Die Fähigkeit, mittels zentraler Instanzen große Populationen oder Territorien dauerhaft zu verwalten und unter verschiedensten Aspekten zu kontrollieren, zeichnet das Handeln moderner Staaten als eine Form sozialer Kontrolle aus. Zum Gegenstand der Kontrolle können dabei so unterschiedliche Objekte wie aggregierte ökonomische Indikatoren oder konkrete Handlungen Einzelner werden und natürlich ist der Staat nicht die einzige Instanz, die versucht, in diesem Sinne Kontrolle auszuüben.

Eine derart globale Periodisierung verdeckt jedoch zum einen wichtige Veränderungen in den vom Staat während der letzten zweihundert Jahre angewendeten Kontrollstrategien (man denke etwa an den Übergang vom liberalistischen zum interventionistischen Staat) und nivelliert zum anderen die Differenzen zwischen den verschiedenen Kontrollinstanzen (etwa zwischen den indirekt wohlfahrtsstaatlich und den direkt beschäftigungspolitisch auf dem Arbeitsmarkt operierenden Instanzen). Es gilt diese Differenzierungen zu entfalten, um so die spezifische Bedeutung eines Projekts wie der „Australia Card“ für staatliches Handeln zu rekonstruieren. Es ist dazu notwendig, die Entstehung der staatlichen Handlungskapazität und die spezifischen Veränderungen in der Produktionsweise administrativer Macht zu analysieren (Santos 1980). Voraussetzung hierfür ist ein theoretisches Verständnis des Staatshandelns, über das wir, trotz der Renaissance von Staatstheorien, nur wenig wissen. Im Mittelpunkt der folgenden Ausführungen steht daher der konkrete Akt der Ausübung hoheitlicher Herrschaft, mit anderen Worten *Staatshandeln* wird als *Staatshandeln* reinterpretiert. Der Akt des Regierens erfordert eine eigentümliche Fähigkeit, die es einem raum-zeitlich abwesenden Akteur ermöglicht, Ereignisse, Handlungen und Personen zum Handlungsobjekt zu machen. Genaugenommen ist es jene Fähigkeit, die die administrative Kapazität des handelnden Staates erst konstituiert. Analysiert man diese Fähigkeit, so stößt man unmittelbar auf das Problem des Diskurses und der Verschriftlichung, denn es sind letztendlich bestimmte diskursive Praktiken, die dieser Fähigkeit des Staates zugrundeliegen. Um es an einem Beispiel zu verdeutlichen: In Gerichtsverhandlungen wird über vergangene Ereignisse und Handlungen an weit entfernten Orten entschieden, die nur durch diskursive Repräsentation verfügbar gemacht werden können. Die Techniken und Prozesse, die das Gericht dazu in die Lage versetzen, sind diskursiver Natur. Die Rekonstruktion von Herrschaft wird damit zur Rekonstruktion der herrschaftskonstituierenden diskursiven Praktiken.

Im folgenden wird auf eine Reformulierung ethnomethodologischer Überlegungen zurückgegriffen, um jene diskursiven Praktiken, die administrative Macht erzeugen, zu analysieren. Im weiteren Verlauf wird dann der spezielle Fall der „Australia Card“ behandelt, um zu untersuchen, inwieweit es sich bei diesem Unternehmen um eine neue Form sozialer Kontrolle handelt.

III. Ethnomethodologie

Mit der Betonung der Kontextabhängigkeit von Diskursen oder Äußerungen hat die Ethnomethodologie einen wesentlichen Einfluß auf die Sozialwissenschaft ausgeübt. Unsere Diskurse werden mit Bezug auf einen je spezifischen Kontext produziert und können nur in Bezug auf diesen verstanden werden. Wie Heritage (1984, S. 139) feststellt: eine Äußerung kann nur verstanden werden, wenn man weiß, wer sie, wo und wann gemacht hat, was durch ihren Vollzug erreicht wurde und welche Überlegungen und Motive ihr zugrundeliegen. – Das ist eine Umschreibung des Problems der *Indexikalität* von Äußerungen. Die einem Diskurs zugeschriebene Bedeutung ist das Ergebnis der praktischen und unmittelbaren Anwendung von Methoden und Techniken des Verstehens durch konkrete Teilnehmer in einer aktuellen Situation. Alle Formen des Diskurses, des Sprechens und Schreibens, der Kodifikation von Information, haben nur dank dieser lokalen und kontextuellen interpretativen Praktiken Sinn und Bedeutung. Neben der Indexikalität von Äußerungen tritt ihre *Reflexivität*. Reflexivität im hier verstandenen Sinne betrifft die Art, in der eine Äußerung den Kontext in dem sie gemacht wird, produziert oder konstituiert (Mehan/Wood 1975, S. 8f; Heritage 1984, S. 104).

Die Regelhaftigkeit von Diskursen und Konversationen, ihre soziale Organisation, wird von den Teilnehmern selbst fortlaufend reflexiv unter Zuhilfenahme geteilter Vorannahmen und Verfahren produziert. In allen Handlungssituationen läuft Reflexivität ohne Unterbrechung mit. Die radikalen Implikationen der Ethnomethodologie für die sozialwissenschaftliche Analyse liegen in dieser Interpretation der Ursprünge sozialer Organisation. Die Vorstellung, daß soziale Ordnung von den Handelnden durch ihre fortlaufenden Aktivitäten produziert wird, indem diese reflexiv den Kontext ihres Auftauchens erzeugen, ist ein Schritt in Richtung einer „performativen Gesellschaftsdefinition“, die soziale Beziehungen und soziale Ordnung als handlungsproduziert und nur in der Produktion existierend begreift, im Gegensatz zu einer Definition, die von einer „anschaulichen“ objektiven, handlungs- und sprachunabhängigen Sozialstruktur ausgeht (Latour 1986, S. 272f). Ähnliche Ansätze finden sich in der Theorie der „Structuration“ bei Giddens, der die Dualismen von Freiheit/Determinismus, Individuum/Gesellschaft, Subjekt/Objekt überwinden will (Giddens 1979, S. 4), indem er an die Stelle des Begriffs Dualismus die Dualität setzt. „Unter Dualität von Struktur verstehe ich die konstitutive Rekursivität des Sozialen, wie sie sich in sozialer Praxis konstituiert: Strukturen sind Medium und Produkt der Reproduktion sozialer Praxis. Struktur entsteht bei der Konstitution der Handelnden und ihrer Praktiken und ‚existiert‘ gleichzeitig in diesen Erzeugungsprozessen.“ (Giddens 1979, S. 5.)

Obwohl sie sich mit jeweils verschiedenen Fragen beschäftigen, existieren für die Theorie der Structuration, die Ethnomethodologie, für Latour und seine Mitarbeiter soziale Ordnung, Struktur und Beziehungen nur in und

durch die Praxis der Handlungssubjekte; was natürlich nicht heißt, daß diese in jenen Theorien die Freiheit besäßen, beliebig zu handeln.

IV. Ethnomethodologie und soziale Ordnung

Obwohl die Ethnomethodologie einige wichtige Aspekte sozialer Ordnung beleuchtet, verdunkelt sie andere. Thompson verweist darauf, wenn er der Konversationsanalyse vorhält, sie ignoriere soziale Differenzierung und – auch wenn dieser Begriff von zweifelhaftem soziologischem Wert ist – Macht (Thompson 1984, S. 100, S. 115–118). Ich habe in diesem Beitrag den Begriff der sozial erzeugten Handlungsmöglichkeiten vorgezogen (Hindess 1982; Wickham 1983). Was der Ethnomethodologie fehlt, ist ein Begriff sozialer Organisation oder sozialer Ordnung, der jenseits eng begrenzter Handlungskontexte anwendbar ist. Die meisten Anhänger der Ethnomethodologie akzeptieren das soziologische Standardargument, daß Mikro- und Makrophänomene grundsätzlich unterschiedlicher Natur seien und nehmen einfach an, daß lediglich Mikrophänomene einer Untersuchung zugänglich sind (Knorr-Cetina 1981; Cicourel 1981; Giddens 1984, S. 139 f). Dieses Problem soll hier nicht weiter behandelt werden. Ich konzentriere mich vielmehr auf die Frage, wie jene Aspekte sozialer Ordnung, die den Rahmen einer lokal beschränkten Interaktionssequenz überschreiten, erfaßt werden können, wenn man die ethnomethodologische Idee des Handlungskontexts komplexer faßt.

Die Ethnomethodologie kann sich, dank des Begriffs des Kontexts, mit dem Problem institutioneller Arrangements beschäftigen. Für die Ethnomethodologie sind Kontexte Sequenzen von face-to-face-Interaktionen, die sich raum-zeitlich entfalten. In Giddens' Terminologie sind Kontexte durch Situationen der Co-präsenz definiert und limitiert (Giddens 1984, S. 67 f). In all diesen Analysen erscheint der unmittelbare Handlungskontext als etwas, das unabhängig von anderen, vergangenen, gegenwärtigen oder zukünftigen Kontexten existiert. Die Verknüpfung verschiedener Kontexte ist jedoch zentrales Merkmal institutioneller Realität (und diese Verknüpfung wird, wie unten gezeigt werden soll, nach dem gleichen Muster erzeugt wie einfache Handlungszusammenhänge). Ein einleuchtendes Beispiel bietet hier die internationale Politik. In einem gewissen Sinne existieren internationale Beziehungen nur in einer Reihe von face-to-face-Interaktionen (man denke an Abrüstungsverhandlungen, UN-Sitzungen, Pressekonferenzen von Staatsoberhäuptern, die Unterzeichnung von Verträgen usw.), die, als face-to-face-Interaktionen, wie jede andere „mundane“ Konversation, durch Rückgriff auf geteilte Methoden und gemeinsames Wissen aufrechterhalten und gemanagt werden müssen. Ethnomethodologie und Konversationsanalyse sind daher für die Untersuchung dieser Handlungskontexte wichtig. Das Problem dabei ist jedoch: Wie sind diese lokalen Handlungszusammenhänge mit anderen Handlungszusammenhängen (wie Parlamenten, anderen Verhandlungsrunden, nationalen Öffentlichkeiten etc.) verknüpft?

Stellt man auf die Verknüpfung verschiedener Handlungskontexte als dem Spezifikum institutioneller Handlungssequenzen ab, so läßt sich die ethnomethodologische Verkürzung überwinden. Es mag berechtigt sein, informelle oder mundane Interaktionen im Alltag als isolierte Ereignisse zu betrachten, für Kontexte wie Gerichts- oder Tarifverhandlungen ist diese Betrachtung jedoch problematisch. Hier muß der Begriff des Kontexts neu überdacht werden. Zentral für die Analyse, wie für die Teilnehmer, ist die Beziehung dieser Kontexte zu anderen Kontexten, Handlungen und Akteuren, die raum-zeitlich getrennt sind (s. Giddens 1984, Kap. 3 über „Regionalisierung“; Smith 1984, S. 72). Dieser Punkt wirft Fragen bezüglich des Status einer solchen Verbindung verschiedener Handlungskontexte auf. Wie kann man sich die Verknüpfung unterschiedlicher Handlungskontexte vorstellen? Üblicherweise wird hier mit Vorstellungen einer „sozialen Totalität“ operiert, in der einem isolierten Kontext ein Ort in einer übergreifenden, von dem spezifischen Kontext unabhängigen Gesellschaftsstruktur zugewiesen wird (Mikrointeraktionen werden so mit Makrosozialstrukturen in Verbindung gesetzt). Lehnt man diese Konstruktion ab, so eröffnen sich interessante Fragen und Möglichkeiten (Hindess 1986).

Die hier zu belegende Behauptung ist nun, daß die Verknüpfung verschiedener Handlungskontexte in Diskursen und ihrer Interpretation ebenso reflexiv erzeugt wird wie die Realität eines „isolierten“ Handlungskontexts. Die Produktion und Interpretation von Diskursen läßt sich somit sowohl unter der Perspektive der reflexiven Herstellung, als auch der reflexiven Verknüpfung einzelner Handlungskontexte analysieren. Die Untersuchung der reflexiven Verknüpfung von Handlungskontexten führt zurück zum Problem von Herrschaft und Kontrolle, denn es ist exakt die Fähigkeit, raum-zeitlich entfernte Handlungskontexte in Beziehung zu setzen, die das Spezifikum des Staatshandelns ausmacht.

V. Lesen, Schreiben und Herrschaft

Viele der bisher zitierten Überlegungen wurden ursprünglich im Bereich der Wissenschaftssoziologie entwickelt (Callon 1980, 1986; Callon/Latour 1981; Callon/Law 1982; Latour 1983, 1986; Law 1986a, 1986b). Dort geht es u.a. um die Frage, wie Wissenschaftler ihre Arbeit oder ihre Labors zu obligatorischen „Points of Passage“ für andere Personen machen (wodurch das Labor zu einer mächtigen sozialen Institution wird, d.h. um ihre eigenen Fragen zu beantworten oder Probleme zu lösen, müssen die Beteiligten auf das Verfahren des Labors zurückgreifen). Bei der Untersuchung von Kontrolle und Herrschaft lassen sich ähnliche Überlegungen anstellen, wenn auch die inhaltlichen Probleme etwas anders gelagert sind. In beiden Fällen versuchen die Beteiligten, qua Diskurs, langfristig stabile und allgemeingültige Beziehungen zu etablieren und aufrechtzuerhalten. Eine Regierung mag zum Beispiel an der Errichtung stabiler Beziehungen zu anderen Regierungen, bestimmten Personen und Gruppen, regionalen Öffentlichkeiten, Unternehmen, Gewerkschaften, Lobbygruppen etc. interessiert sein. Es liegt auf der Hand, daß sich diese komplexen Beziehungen nicht allein durch face-to-face-Interaktionen herstellen

lassen. Andere, vermittelte und ausgedehntere Beziehungen sind dazu erforderlich. Bestimmte kulturelle Artefakte, die raum-zeitlich transportabel sind, gewinnen damit an Bedeutung und Techniken der Verschriftlichung spielen eine besonders nützliche Rolle in der Aufrechterhaltung solcher ausgedehnten sozialen Beziehungen (Law 1986a, 1986b; Smith 1984; Giddens 1984, 1985).

„Insbesondere die Formalität einer formalen Organisation, ihr gestalteter, geplanter und organisierter Charakter beruht in starkem Maße auf Praktiken der Dokumentation, die die Beziehungen zwischen verschiedenen Phasen und Segmenten organisatorischen Handelns ordnen, koordinieren, überwachen, organisieren und mit Kontinuität versehen. Die schriftlichen Dokumente ordnen und koordinieren die Handlungen unabhängiger und weit verteilter organisatorischer Settings.“ (Smith 1984, S. 66.)

Die dokumentarischen Aktivitäten der Staatsverwaltung sind für die Ausübung von Herrschaft und Kontrolle von vitaler Bedeutung. Diese Aktivitäten erzeugen die Fähigkeit zu herrschen und zu kontrollieren (die ja in nichts anderem besteht als der Koordination von raum-zeitlich verbreiteten Handlungen).

Es ist wichtig, daß man sich die Art der dokumentarischen Verknüpfung zwischen Handlungskontexten klar macht, Dokumente verknüpfen Kontexte nicht einfach dadurch, daß sie in einem bestimmten Zeitraum von einem Ort zum anderen transportiert werden können, und damit Information über einen Kontext in einen anderen vermitteln, aber diese Kontexte ansonsten unverändert lassen. Was uns hier interessiert ist die Art, wie die Produktion und die Verwendung von Dokumenten reflexiv die verschiedenen Kontexte als miteinander verknüpfte rekonstituiert. Wie eine ausgedehnte soziale Organisation durch dokumentarische Praktiken sich konstituiert und rekonstituiert, nicht wie sich ihre Handhabung durch diese Praktiken erleichtern läßt, ist Gegenstand dieser Untersuchung. Zu diesem Punkt noch einige Anmerkungen. Das Lesen oder Schreiben von Dokumenten und Akten erzeugt reflexiv Beziehungen zwischen Personen, die nicht in der Situation anwesend sind; oder allgemeiner: Durch die Verwendung von Dokumenten werden Personen reflexiv zueinander in Beziehung gesetzt. Ein einfaches Beispiel hierfür liefert die Aufnahme von persönlichen Daten in einen vorgefertigten Fragebogen im Rahmen einer Antragstellung beim Sozialamt. Diese Interaktion (zwischen Antragsteller und Mitarbeiter) gehört zu einer Kette routinisierter Handlungen, die in der Entscheidung über die Gewährung von Sozialhilfe kulminiert. Die Besonderheit solcher institutioneller Handlungsformen, die sie von anderen unterscheidet, entsteht durch ihre Einbindung in eine bürokratische Routine. Sie werden, als dokumentierte, zur Entscheidungsgrundlage für nachgeordnete Dienststellen. Diese Einbindung oder Koordination wird erzeugt in den dokumentarischen Praktiken des Lesens und Schreibens von Anträgen. Das ordnungsgemäße Ausfüllen eines Antrags im Rahmen eines Gesprächs zwischen Klient und Mitarbeiter erzeugt dieses Gespräch als Bestandteil künftiger geordneter Handlungen

und Entscheidungen an anderen Stellen der Behörde. Es sind die diskursiven Praktiken (das Lesens und Schreibens), in denen diese Koordinationsleistungen erbracht werden und durch die die ausge dehnte soziale Organisation, deren Bestandteil sie sind, reflexiv produziert wird.

Diese reflexive Konstruktion ausgedehnter sozialer Organisation verleiht dem Staatshandeln seine administrative Kapazität. Diese ist das Ergebnis diskursiver Praktiken, die mit anderen an anderen Orten und zu anderen Zeiten stattfindenden Praktiken koordiniert werden. So sind zum Beispiel die meisten Handlungen eines Amtsgerichts diskursiver Natur: das Verhängen von Strafen, die Protokollierung von Verfügungen auf Formularen und Akten.

Die „administrative Kraft“ dieser Handlungen entsteht, weil andere Akteure (wie Bewährungshelfer oder Polizisten) ihr Handeln um sie herum organisieren. Man nehme das Beispiel eines Führerscheinentzugs. Ein Amtsrichter entzieht einem Angeklagten die Fahrerlaubnis, indem er ein entsprechendes Formular ausfüllt, das an die Verkehrsbehörde weitergeleitet wird. Dieser Akt hat für sich genommen keine bindende faktische Wirkung (der Angeklagte könnte weiterhin ein Fahrzeug führen); erst wenn der Betreffende in eine Polizeikontrolle gerät, seine Fahrerlaubnis überprüft und anhand der Informationen der Verkehrsbehörde sein Fahrverbot festgestellt wird, entfaltet der ursprüngliche Akt des Gerichts seine faktische Wirkung. In diesem Fall orientiert die Polizei – qua diskursiver Praxis – ihr Handeln an den diskursiven Praktiken des Gerichts, wodurch dessen Fähigkeit, das Verhalten von Verkehrssündern zu überwachen, entsteht. Mit anderen Worten, die diskursiv vermittelte reflexive Konstruktion von Beziehungen zwischen verschiedenen Akteuren verleiht diesen Praktiken ihre „administrative Kapazität“ (Latour 1986).

VI. Formen der Herrschaft

Wir können uns nun der Ausgangsfrage zuwenden: Hätte die „Australia Card“ bei der Erzeugung der administrativen Herrschaftskapazität anders als die konventionellen Formen des Staatshandelns funktioniert? Hätte sie eine Veränderung in der Herrschaftsform herbeigeführt? Etwa seit Beginn dieses Jahrhunderts war die vorherrschende Herrschaftsform die auf Rehabilitation oder Reform zielende Regulierung von Individuen als Individuen (Mathiesen 1980; Garland 1985). Um dies zu erreichen, trafen dazu berechnigte Akteure Entscheidungen über Individuen auf der Basis des ihnen über sie zur Verfügung stehenden Wissens. Die administrative Kapazität dieser Form sozialer Kontrolle basiert auf der Verwendung von Akten und Dokumenten über Personen, die es einem Vertreter des Staates ermöglichen, in Abwesenheit der Betroffenen über Ansprüche oder Sanktionen zu entscheiden. Autoren wie Foucault (1979a, 1984) haben sich bei der Untersuchung dieses Kontrollmodus hauptsächlich auf die Prozesse, in denen aus Subjekten Objekte werden, konzentriert und auf die Rolle, die die Produktion von Wissen über Individuen dabei spielt, hingewiesen. Doch scheint mir die andere Seite dieses Verhältnisses, die Verwendung von Dokumenten im Rahmen des Staatshandelns ebenso

bedeutsam. (Allerdings geht es hier nicht, wie bei Foucault, um die Periodisierung von Machtformen als solchen, sondern um die eingeschränkte Frage nach staatlichen Handlungs- und Kontrollstrategien – Wickham 1983; Garland 1985). Typische Beispiele sind hier die Handlungen von Sozialarbeitern und Strafrichtern. Wissen über die zu regulierenden Individuen bildet in beiden Fällen die Grundlage über eine Form von Entscheidungen, deren Ziel die zweckrationale Beeinflussung dieser Individuen ist. Durch die Verwendung von Dokumenten und Akten werden beide reflexiv als kompetente Akteure konstruiert, die über die abwesenden Individuen Bescheid wissen und daher berechtigt sind, Entscheidungen zu treffen und Verfügungen zu erlassen, die deren Leben und – so die Annahme – auch ihr Verhalten beeinflussen. Das heißt, das Lesen und Verfassen von Akten und Dokumenten ist die Grundlage dieses Typs der Verwaltung. Richter, Rechnungsprüfer und Sozialarbeiter setzen sich durch Aktenstudium mit den von ihnen zu verwaltenden Personen reflexiv in Beziehung. Sie erhalten dadurch das Wissen, das die Grundlage ihrer Entscheidungen wird, von denen sie wiederum im Rahmen ihres Handelns sicher sein können, daß sie die entsprechenden Effekte haben werden. An der Oberfläche läßt sich die „Australia Card“ diesem Typ von Staatshandeln zuordnen. Dieses Programm bestand aus einer zentralisierten computerisierten Datei mit den Identifikationsmerkmalen aller Bürger, einer universellen, jedem Bürger zum Zweck der Identifikation zu erteilenden Personalnummer und einem Computersystem mit on-line-Zugang zum Zentralregister für alle angeschlossenen Regierungsstellen und Verwaltungsbehörden (Greenleaf/Nolan 1986, S. 408 f). Es ist offensichtlich, daß man dies als die endgültige Ausdehnung hoheitlicher Kontrollansprüche und -fähigkeiten durch Informations-sammlung wahrnehmen kann. Daher auch der breite politische Protest gegen diese Pläne. Betrachtet man jedoch die im Rahmen dieses Programms gemachten Vorschläge etwas genauer, so zeigt sich eine Verschiebung in der konzeptuellen Grundlage sozialer Kontrolle.

VII. Die Australia Card

Die größte Erleichterung hätte die Australia Card bei der Identifikation von Personen gebracht, die mit staatlichen Behörden oder anderen Bürokratien in Kontakt treten.

Personen, die etwa bestimmte finanzielle Transaktionen vollziehen wollen, wären verpflichtet gewesen, ihre Personalnummer anzugeben, um sie auf den entsprechenden Dokumenten zu vermerken. Dies gilt für den staatlichen ebenso wie für den privaten Sektor (für Steuererklärungen und Anträge auf Sozialhilfe ebenso wie für den Erwerb eines Grundstücks oder die Eröffnung eines Bankkontos). Bei der Angabe der Personalnummer wäre ferner die Vorlage der Identitätskarte zur Überprüfung erforderlich gewesen. In diesem Fall hätten Banken z.B. die Personalnummern aller Kunden speichern müssen, die ihrerseits dann nur mehr mit ihrer Identitätskarte Zugang zu ihren Konten gehabt hätten. Auf diese Weise

sollte die Hinterziehung von Einkommen gegenüber der Steuer durch versteckte Bankkonten unmöglich gemacht werden.

In gewisser Weise handelt es sich also bei diesem Unternehmen um eine Erleichterung der verstärkten Überwachung einer zunehmenden Anzahl von Personen unter einer erweiterten Anzahl von Aspekten. Man könnte also sagen, daß damit die administrative Kontrollkapazität im herkömmlichen Sinne erweitert worden wäre durch die Sammlung und Verarbeitung von personenbezogenen Daten. Besonders bedeutsam ist dabei das Ausmaß des informationellen Zugriffs, ein Aspekt, der in den verschiedenen Kritiken, das Eindringen des Staates in die Privatsphäre, die Tendenz zu autoritären staatlichen Problemlösungen betreffend, zum Ausdruck kommt (s. Poulantzas 1978). Diese Betrachtung übersieht jedoch die fundamentalen Veränderungen in der Produktionsweise staatlicher Macht. Statt auf die aktenförmig gespeicherte Information zur Erleichterung regulierender Eingriffe in das Leben der Bürger zu stützen, verändert ein System wie die Australia Card, das auf Personalnummern und Identitätskarten basiert, die Rahmenbedingungen, unter denen etwa finanzielle Transaktionen stattfinden, um Unehrlichkeiten zu verhindern.

Dieses System ist zwar immer noch ein Versuch, durch Staatshandeln aus der Entfernung Personen und Handlungen zu kontrollieren. Jedoch geschieht dies nicht mehr durch den Zugriff auf Personen als Personen. Die Basis der neuen administrativen Kapazität ist nicht mehr die Regulierung, Reform oder Rehabilitation von Individuen. Was durch staatliche Regelungen geändert wird, sind Rahmenbedingungen, so daß die Möglichkeiten für Abweichung eingeschränkt werden. Die allgemeinen Rahmenbedingungen für finanzielle Transaktionen mit staatlichen Behörden, etwa dem Sozialamt, aber auch im privaten Sektor, wären somit nicht länger die gegebene Grundlage dieser Transaktionen (eine Grundlage, die betrügerisches Handeln erleichtert). Der Staat zielt hier auf deren Veränderung, auf aktive Kontrolle – bei jedem Eintritt in die Sphäre des Austauschs mit dem Staat wird die Selbstidentifikation zur Voraussetzung einer Transaktion. Die sozialen Umwelten individueller Handlungen werden damit zum Zweck der Kontrolle aktiviert.

Auch diese administrative Kapazität ist immer noch das reflexiv erzeugte Ergebnis diskursiver Praktiken, in diesem Fall der Verwendung von Identitätskarten zur Identifizierung von Personen und der Registrierung von Personalnummern. Die administrativen Praktiken, die bei der Verwendung von Ausweispapieren, die mit Fotos und Nummern versehen sind, anfallen, sind ziemlich komplex. Behördenmitarbeiter müssen geschult werden, um Fotos und reale Personen kompetent zu vergleichen; und von seiten der Sozialämter wurde seinerzeit angekündigt, daß man selbst nach Einführung des Australia Card Systems auf die Vorlage anderer Identifikationsdokumente nicht verzichten werde, um sicherzustellen, daß die verwendete Identitätskarte oder die angegebene Personal-

nummer auch zu der entsprechenden Person gehört (The Government of Australia 1986, S. 69).

Die Mitarbeiter hinter dem Bankschalter oder beim Sozialamt hätten also überprüfen müssen, ob die verschiedenen Dokumente zu der sie präsentierenden Person rechtmäßig gehören, um dann für die entsprechende Transaktion die auf der Identitätskarte angegebene Personalnummer zu notieren. Diese Zuordnung ist schwierig, weil es nicht nur um die Feststellung geht, daß eine bestimmte Identität zwischen Person und Nummer vorliegt, sondern etwa im Fall von Sozialhilfe auch darum, daß die entsprechende Person – in den Worten des Regierungsentwurfs – eine angemessene Zeit im jeweiligen Zuständigkeitsbereich sich regelmäßig aufgehalten hat. In jedem Fall ermöglichen diese Praktiken die Übertragung von Personalnummern auf die bei finanziellen Transaktionen anfallenden Formulare und Dokumente, wodurch die Möglichkeiten, „falsche“ Identitäten zu verwenden, eingeschränkt werden.

Diskurs, Lesen und Schreiben, Formulare, Ausweise, Dokumente sind nach wie vor wichtig für diese Form der Kontrolle. Sie basiert auf der Reflexivität diskursiver Praktiken, aber im Vergleich zum konventionellen Kontrollmodus hat sich der analytische Ort, an dem diese „identitätsstiftenden“ diskursiven Praktiken angesiedelt sind, geändert. Sie zielen nicht mehr in erster Linie auf die Erstellung von Akten und die Sammlung von Wissen über Personen, sondern auf deren Lokalisierung in einem Netzwerk handlungslimitierender Praktiken. Hier liegt der Wandel in der Produktionsweise administrativer Macht. Statt die Mitarbeiter der Staatsbürokratien reflexiv mit ihren Klienten in Beziehung zu setzen, so daß diesen gegenüber bestimmte Handlungen ausgeführt werden können, werden die Bürger durch diese neue Form mit ihrer sozialen Umwelt reflexiv in Beziehung gesetzt, um dadurch ihren Handlungsspielraum auf einen als legitim definierten Bereich einzugrenzen.

VIII. Schlußfolgerungen

Wenn das Projekt der Australian Card einen fundamentalen Wechsel in der staatlichen Kontrollstrategie darstellt, dann gingen die Proteste und Kritiken in die falsche Richtung. Es reicht nicht, wenn man hier vom schleichenden Totalitarismus spricht. Totalitarismus ist die Extremform eines auf der Regulierung von Individuen basierenden Kontrolltyps. Fällt das hier diskutierte Programm nicht unter diese Kategorie, so ging auch die in der Öffentlichkeit daran geübte Kritik daneben. (Was nicht heißt, daß die Australia Card eine fortschrittliche Idee war.) Das Problem ist, daß, da der Protest gegen die Australia Card sich auf das Problem der Sicherung der Privatsphäre kaprizierte, die jetzt diskutierte Ersatzlösung (eine Modernisierung des bereits existierenden Systems der Steuernummern, um Steuerhinterziehung zu erschweren) kaum einen vergleichbaren Widerstand mobilisieren wird, obwohl sie auf der gleichen administrativen Strategie beruht. Möglicherweise liegt die Bedeutung dieses gescheiterten Plans gar nicht in den mit ihm angestrebten Zielen (es geht lediglich um

eine bessere Überwachung finanzieller Transaktionen durch den Fiskus), sondern in der darin zum Ausdruck kommenden allgemeinen Veränderung in den Formen und Strukturen staatlich organisierter sozialer Kontrolle.

Literatur

CALLON, M., Struggles and Negotiations to define what is problematic and what is not: the sociologic of translation, in: KNORR-CETINA, K. et al. (eds.), *The Social Process of Scientific Investigation*, Boston 1980.

CALLON, M., Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and Fisherman of St. Brienc Bay, in: LAW, J. (ed.), *Power, Action and Belief*, Sociological Review Monograph 32, London 1986.

CALLON, M./LATOUR, B., Unscrewing the Big Leviathan: How Actors macrostructure Reality and how sociologists help them to do so, in: KNORR-CETINA, K./CICOUREL, A.V. (eds.), *Advances in Social Theory and Methodology*, Boston 1981.

CALLON, M./LAW, J., On Interests and their Transformation; Enrolment and Counter-Enrolment, in: *Social Studies of Science* 12, 1982.

CICOUREL, A.V., Notes on the Integration of Micro- and Macro-Levels of Analysis, in: KNORR-CETINA, K./CICOUREL, A.V. (eds.), *Advances in Social Theory and Methodology*, Boston 1981.

FOUCAULT, M., *Discipline and Punish*, Harmondsworth 1979a.

FOUCAULT, M., Governmentality, in *I & C* No. 6, 1979b.

FOUCAULT, M., The Subject and Power, in: DREYFUS, H./RABINOW, P., *Michel Foucault*, Chicago 1982.

GARLAND, D., *Punishment and Welfare*, Aldershot 1985.

GIDDENS, A., *Central Problems in Social Theory*, London 1979.

GIDDENS, A., *The Constitution of Society*, Cambridge 1984.

GIDDENS, A., *The Nation State and Violence*, Cambridge 1985.

THE GOVERNMENT OF AUSTRALIA, *Towards Fairness and Equity, Australia Card Programm*, Submission to the Joint Select Committee on an Australia Card, Canberra 1986.

GREENLEAF/NOLAN, The Deceptive History of the Australia Card, in: *The Australian Quarterly* 58, 1987.

HALL, J., Capstones and Organisms: Political Forms and the Triumph of Capitalism, in: *Sociology* 19, 1985.

HERITAGE, J., *Garfinkel and Ethnomethodology*, Cambridge 1984.

HINDESS, B., Power, Interests and the Outcomes of Struggles, in: *Sociology* 16, 1982.

HINDESS, B., Actors and Social Relations, in: WARDELL, M./TURNER, S. (eds.), *Sociological Theory in Transition*, Boston 1986.

KNORR-CETINA, K., The Micro-Sociological Challenge of Macro-Sociology: towards an Integration of Theory and Methodology, in: KNORR-CETINA, K./CICOUREL, A.V. (eds.), *Advances in Social Theory and Methodology*, Boston 1981.

LATOURE, B., Give me a Laboratory and I will raise the World, in: KNORR-CETINA, K./MULKAY, M. (eds.), Science Observed, London 1983.

LATOURE, B., The Powers of Association, in: LAW, J. (ed.), Power, Action and Belief, Sociological Review Monograph 32, London 1986.

LAW, J., On Power and its Tactics: a view from the sociology of science, in: The Sociological Review 34, 1986a.

LAW, J., On the Methods of Long Distance Control: Vessels, Navigation and the Portuguese Route to India, in: LAW, J. (ed.), Power, Action and Belief, Sociological Review Monograph 32, London 1986b.

MATHIESEN, T., The Future of Control Systems, in: International Journal of the Sociology of Law 8, 1980.

MEHAN, B./WOOD, J., The Reality of Ethnomethodology, New York 1975.

POULANTZAS, N., State, Power, Socialism, London 1978.

SANTOS, B., Law and Community: The Changing Nature of State Power in Late Capitalism, in: International Journal of the Sociology of Law 8, 1980.

SMITH, D., Textually Mediated Social Organisation, in: International Social Science Journal 99, 1984.

THOMPSON, J., Studies in the Theory of Ideology, Cambridge 1984.

WICKHAM, G., Power and Power Analysis: Beyond Foucault?, in: Economy and Society 12, 1983.

Summary

Analyzing the plans to introduce a national identity card in Australia structural shifts in the mode of social control exercised by the state are investigated. The role of discursive practices is emphasized. Using a revised ethnomethodological approach, new forms of governance are described.

Juni 1987

Criminology Department
Parkville, Victoria 3052
Australia

Übersetzung aus dem Englischen von Reinhard Kreissl