

Raymund Werle,  
Uwe Schimank (Hg.)

---

Gesellschaftliche  
Komplexität und  
kollektive Hand-  
lungsfähigkeit

Campus



Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung  
Max Planck Institute for the Study of Societies  
Köln

Raymund Werle, Uwe Schimank (Hg.)

# Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit

Campus Verlag  
Frankfurt/New York

ISBN 3-593-36470-0

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2000 Campus Verlag GmbH, Frankfurt/Main

DTP: Thomas Pott, Christel Schommertz, Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln

# Inhalt

Vorwort	7
---------	---

## Einleitung

Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit <i>Uwe Schimank und Raymund Werle</i>	9
--	---

## Teil I · Kollektives Handeln

### Dynamiken – Koordinationsformen – Akteure

Institutionendynamik und politische Institutionengestaltung: Die zwei Gesichter sozialer Ordnungsbildung <i>Roland Czada und Uwe Schimank</i>	23
---	----

Markt, Organisation und Gemeinschaft als »zweitbeste« Verfahren sozialer Koordination <i>Helmut Wiesenthal</i>	44
--	----

Technik als Akteur? <i>Raymund Werle</i>	74
---	----

## Teil II · Verhandlungssysteme Strukturen – Wissen – Wertorientierungen

Politische Steuerung in lose gekoppelten Mehrebenensystemen <i>Arthur Benz</i>	97
Gemeinwohlorientierung im modernen Staat <i>Dietmar Braun</i>	125
Technische Problemlösung, Verhandeln und umfassende Problemlösung <i>Reiner Grundmann</i>	154
Gesellschaftliche Selbstorganisation durch Technikdiskurse? <i>Dorothea Jansen</i>	183
Wissen, Expertise und regulative Politik: Das Beispiel der Arzneimittelkontrolle <i>Jürgen Feick</i>	208

## Teil III · Demokratie Organisation – Effektivität – Legitimität

Organisationsstaat und Verhandlungsdemokratie <i>Volker Schneider</i>	243
Von der funktionalen Differenzierung zur Globalisierung: Neue Herausforderungen für die Demokratietheorie <i>Helmut Voelzkow</i>	270
Charisma und Komplexität: Verhandlungsdemokratie, Mediendemokratie und der Funktionswandel politischer Eliten <i>Edgar Grande</i>	297

# Vorwort

Renate Mayntz, die Gründungsdirektorin des Kölner Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung (MPIfG), ist Ende April 1999 siebzig Jahre alt geworden. Aus diesem Anlaß veranstaltete das MPIfG eine von der Fritz Thyssen Stiftung geförderte Konferenz zum Thema »Kollektive Handlungsfähigkeit als theoretisches Problem«. Die in diesem Band versammelten Beiträge wurden auf dieser Konferenz präsentiert und im Kreise der Autoren mit Renate Mayntz, den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des MPIfG und den Direktoren des Instituts, Fritz Scharpf und Wolfgang Streeck, diskutiert.

Das Problem der Herstellung und Sicherung kollektiver Handlungsfähigkeit komplexer Gegenwartsgesellschaften in einer sich dynamisch wandelnden Welt beschäftigt Politikwissenschaft und Soziologie seit vielen Jahren. Im Jahre 1984 hat Renate Mayntz mit ihrem programmatischen Plenarvortrag »Die gesellschaftliche Dynamik als theoretische Herausforderung« auf dem 22. Deutschen Soziologentag die Aufmerksamkeit der deutschen Sozialwissenschaft auf diese Problematik gerichtet und gleichzeitig die Konturen des Forschungsprogramms des MPIfG skizziert. In ihrer 1997 in der Schriftenreihe des Instituts publizierten Aufsatzsammlung »Soziale Dynamik und politische Steuerung« zieht sie eine erste Bilanz. Erträge der Forschung werden sichtbar, aber es wird auch deutlich, daß es noch Forschungs- und Diskussionsbedarf gibt, insbesondere im Hinblick auf die analytische und theoretische Durchdringung der Problematik.

Renate Mayntz ist eine der zentralen Figuren in der deutschen und internationalen theoretischen Diskussion über die Probleme kollektiver Handlungsfähigkeit. Sie hat die Agenda der Forschung mitbestimmt und auf diese Weise auch die Arbeit und das sozialwissenschaftliche Denken der Autoren dieses Bandes geprägt. Sie sind Politikwissenschaftler und Soziologen, die seit der Gründung des MPIfG im Jahr 1985 in der einen oder anderen Form mit Renate Mayntz im Institut zusammengearbeitet haben und dabei in einem

regen Austauschverhältnis nicht nur von ihr beeinflußt wurden, sondern auch Einfluß auf ihr Denken und ihre Problemsicht genommen haben. Daran hat sich bis heute nichts geändert. Deshalb ist dieser Band keine Festschrift, auch wenn er eine Hommage an eine große Forscherpersönlichkeit darstellt. Er präsentiert vielmehr neue oder weiter präzierte theoretische Entwicklungslinien und den hierauf bezogenen Stand der Diskussion, der von den Autoren maßgeblich geprägt wird.

Den Autoren möchten wir an dieser Stelle noch einmal dafür danken, daß sie ihre Konferenzbeiträge vor der Drucklegung gründlich überarbeitet haben. Unser Dank gilt auch Thomas Pott, Christel Schommertz und Ulrich Müller, die in unterschiedlichen Funktionen, aber mit gleichermaßen hoher Professionalität an der redaktionellen und technischen Erstellung der Druckvorlagen dieses Buchs maßgeblich beteiligt waren.

Köln und Hagen, im Dezember 1999

*Raymund Werle und Uwe Schimank*

# Einleitung

## Gesellschaftliche Komplexität und kollektive Handlungsfähigkeit

*Uwe Schimank und Raymund Werle*

Die heutige »Weltgesellschaft« wird immer komplexer, und das gleiche trifft auf jede ihrer nationalen Teilgesellschaften zu. Dies bedarf wohl keiner ausführlichen Begründung mehr. Die empirische Evidenz, die zahllose sozialwissenschaftliche Untersuchungen ebenso wie die tägliche Zeitungslektüre vermitteln, ist beeindruckend. In sachlicher Hinsicht prägt sich gesellschaftliche Komplexitätssteigerung als Ausdehnung und Verdichtung von Interdependenzen zwischen Ereignissen, Handlungen und Strukturen aus. Heterogenes und Fernes erweist sich immer häufiger als kausal miteinander verknüpft; und einmal ins Bewußtsein getreten, müssen solche Interdependenzen fortan im Handeln berücksichtigt werden – und sei es nur, daß man zu begründen hat, warum man es sich erlaubt, über bestimmte Neben- oder Fernwirkungen des eigenen Tuns gleichgültig hinwegzugehen. In der Sozialdimension zeigt sich zunehmende gesellschaftliche Komplexität in immer zerklüfteteren Konstellationen von Deutungs- und Interessenkonflikten zwischen Akteuren. Ehemals durchaus harte, aber klar konturierte Antagonismen, die wenigstens teilweise in übergreifende Konsense eingebunden waren, werden zunehmend von unübersichtlichen, für keinen der Beteiligten mehr berechenbaren Kräfteverhältnissen und Zielinterferenzen überlagert. Diese Entwicklung wird auch dadurch vorangetrieben, daß die gestiegenen sachlichen Interdependenzen bei jedem Handeln immer mehr – tatsächliche oder zumindest eingebildete – Betroffenen auf den Plan rufen. Stabile Gleichgewichte des – wie immer einseitigen, so jedenfalls berechenbaren – Konfliktausgleichs machen so zunehmend einer Erratik okkasioneller Einiungen Platz, die selten von längerer Dauer sind. Damit aber wird die Gesellschaft schließlich auch in zeitlicher Hinsicht immer komplexer. Auf immer weniger ist längerfristig Verlaß, entsprechend häufiger müssen soziale Strukturen und Konstellationen neu austariert werden – und dies dann stets

unter hohem Zeitdruck, damit Erwartungssicherheit wiedergewonnen wird und katastrophale Flächenbrände verhindert werden können.

Dieser – hier nur plakativ angedeuteten – Diagnose turbulenter Zeiten steht nur als ein scheinbarer Widerspruch entgegen, daß für nicht wenige Gesellschaftsbereiche das Hauptübel in versteinerten Verhältnissen, die offenbar keiner mehr zum Tanzen zu bringen vermag, gesehen wird. Denn ein naheliegender, wenngleich höchst problematischer Versuch des Umgangs mit den angesprochenen Komplexitätssteigerungen besteht eben darin, nichts davon wissen zu wollen und sich gleichsam totzustellen. Wenn dies nicht nur einzelne, sondern viele der in einer Problemsituation involvierten Akteure praktizieren, was oft in Gestalt wechselseitiger Initiierung und Verstärkung dieses Handlungsmusters geschieht, läßt sich durchaus auch von kollektiver Handlungsfähigkeit sprechen. Immerhin kann es dann allen gemeinsam gelingen, den Status quo noch für eine Weile aufrecht zu erhalten – wenn auch unter immer höheren Kosten für sich selbst oder für andere.

Unser Interesse am Zusammenhang zwischen gesellschaftlicher Komplexitätssteigerung und kollektiver Handlungsfähigkeit zielt freilich auf etwas anderes: auf die Möglichkeiten gesellschaftlicher Akteure, die steigende Problemlast in einer zunehmend komplexer werdenden Gesellschaft durch *konzertierte Anstrengungen zur Änderung des Status quo* zumindest in einem erträglichen Rahmen zu halten. Nicht kollektive Problemverdrängung, sondern kollektive Problembewältigung ist das, was sowohl praktisch als auch theoretisch interessiert. Die deutsche Szenerie bietet eine Vielzahl von Beispielen für gesellschaftlichen Problemdruck, der politisch nur zögerlich bearbeitet wird. Ob Rentenproblematik oder Hochschulkrise, ob Arbeitslosigkeit oder Ausländerintegration, ob Reorganisation der Streitkräfte oder föderaler Finanzausgleich: Man gewinnt leicht den Eindruck einer umfassenden »institutionalisierten Reformunfähigkeit«, gegen die sich Appelle vom »großen Ruck« wie ohnmächtige Rhetorik ausnehmen. Andere Länder, beispielsweise Großbritannien, scheinen deutlich weniger Probleme dabei zu haben, kollektive Handlungsfähigkeit für die Bewältigung weitreichender und Opfer verlangender Maßnahmen der Problembewältigung zu mobilisieren. Aber vielleicht ist der deutsche Fall damit auch ein theoretisch besonders herausfordernder. Zumindest fühlen sich deutsche Sozialwissenschaftler von der Thematik kollektiver Handlungsfähigkeit in komplexen Gesellschaften besonders herausgefordert.

Dies ist der gesellschaftliche Problemzusammenhang, dem sich der vorliegende Band widmet. Will man die analytische Problemfassung, die dabei gewählt wird, näher charakterisieren, sollte man zunächst noch einmal beto-

nen, daß kollektive Handlungsfähigkeit in der Tat als erforderlich angesehen wird, um der gesellschaftlichen Komplexität gerecht zu werden. Wer dies selbstverständlich findet, sei darauf verwiesen, daß mindestens zwei einflußreiche Sozialtheoretiker in dieser Hinsicht ganz anders argumentieren. Friedrich von Hayek wurde nicht müde, den Markt als das eigentliche »Entdeckungsprinzip« für Lösungen aller Art von gesellschaftlichen Problemen hervorzuheben (vgl. Hayek 1969). Markt meint dabei unabgestimmte Konkurrenz zwischen rein am Eigennutz orientierten gesellschaftlichen Akteuren. Kollektive Handlungsfähigkeit, insbesondere in Gestalt politischer Gesellschaftssteuerung, verfehlt für Hayek gerade das Komplexitätsniveau der modernen Gesellschaft und trägt damit zur Erzeugung und Verschärfung anstatt zur Bewältigung der Probleme bei. In genau derselben Richtung hielt auch Niklas Luhmann Bestrebungen politischer Gesellschaftssteuerung lapidar entgegen: »Fürs Überleben genügt Evolution« (Luhmann 1984: 645). Mehr als das – so die Botschaft – ist offenbar nicht möglich. Die Strafe für eine menschliche Hybris, die doch mehr versucht, die sich also mit intentionalen kollektiven Gestaltungsbestrebungen in die Evolution der modernen Gesellschaft einmischt, ist für Luhmann die in Dietrich Dörners Computersimulationen und vielen Realexperimenten, von der Hochschulplanung bis zum real existiert habenden Sozialismus, anschaulich vorgeführte »Logik des Mißlingens« (vgl. Dörner 1989). Luhmann ist so sehr davon überzeugt, daß Intentionen – und erst recht kollektiv abgestimmte Intentionen – in der gesellschaftlichen Realität immer nur kläglich scheitern können, daß er konsequenterweise das gesellschaftliche Geschehen nicht als Handlungs-, sondern als Kommunikationszusammenhänge konzeptualisiert. In diesen sind Akteure und damit natürlich auch Zusammenschlüsse von Akteuren nur noch als unter gewissen Umständen naheliegende Deutungen dessen zu sehen, was material immer nur kommunikative Autopoiesis ist.

Mit Evolution und Markt sind zwei Fronten genannt, an denen sich das, was im vorliegenden Band behandelt wird, positioniert. Dies geschieht an fast keiner Stelle in Gestalt expliziter Auseinandersetzungen. Implizit sind jedoch alle hier vorgestellten Überlegungen davon überzeugt, daß Akteure und deren Handeln die Schaffung, Erhaltung und Veränderung gesellschaftlicher Strukturen tragen und daß diese strukturierende Kraft des Handelns zwar längst nicht immer, aber doch immer wieder zur bewußten Strukturgestaltung eingesetzt wird. Natürlich können solche Gestaltungsabsichten mehr oder weniger unerwartete und unerwünschte Resultate zeitigen. Doch genau die Möglichkeit, ja Wahrscheinlichkeit dessen motiviert gesellschaftliche Akteure immer wieder dazu, Strukturgestaltung nicht auf eigene Faust und

im Konfrontationskurs gegen andere zu versuchen, sondern die Handlungen einer größeren Anzahl involvierter Akteure zu konzertieren. Folgerichtig beziehen Überlegungen zur kollektiven Handlungsfähigkeit eine Gegenposition zu Hayeks Marktvertrauen. Es ist zwar manchmal, aber eben keineswegs immer das Beste für das gesellschaftliche Ganze, daß jeder Akteur nur für sich agiert und dabei allein an sich denkt. Das Marktversagen fängt bereits dort an, wo dieser Problemlösungsmechanismus ein Heimspiel hat: innerhalb der kapitalistischen Wirtschaft. Erst recht zeigen sich gravierende Unzulänglichkeiten dieses Mechanismus, wenn es um Strukturgestaltung in anderen gesellschaftlichen Teilbereichen geht.

Kollektive Handlungsfähigkeit problematisiert und entfaltet sich, wie Czada/Schimank in diesem Band zeigen, also immer im Spannungsfeld von Gestaltungsabsicht und struktureller Dynamik. Wer von kollektiver Handlungsfähigkeit spricht, verläßt sich also weder allgemein auf das blinde Wirken evolutionärer Mechanismen noch speziell auf die sich hinter dem Rücken der Akteure transintentional ergebende Weisheit des Marktes. Dieser doppelten Abgrenzung muß für den vorliegenden Band eine weitere hinzugefügt werden. Kollektive Handlungsfähigkeit wird hier nicht auf die Form hierarchischer Gesellschaftssteuerung durch staatliche Akteure reduziert. Diese ist zwar nicht erst in der modernen Gesellschaft allgegenwärtig, und sie wird zweifellos auch in Zukunft eine unübersehbare Rolle spielen. Denn wie der Markt kann auch die staatliche Hierarchie in bestimmten Bereichen durchaus Erfolge vorweisen. Doch die lange Liste von Erscheinungsformen des Staatsversagens ist mindestens so imponierend wie der Sündenkatolog des Marktes.

Schon seit längerem wird daher auch jenseits etatistischer Strukturen nach Mechanismen und Koordinationsformen kollektiver Handlungsfähigkeit gesucht, die an der Bewältigung der Problemkomplexität der modernen Gesellschaft mitwirken können. Dabei gibt es, so die These von Wiesenthals Beitrag, keinen Königsweg, sondern je nach Problemsituation können unterschiedliche Mischungsverhältnisse mehrerer Mechanismen die besten Ergebnisse zeitigen. Der Druck, solche tragfähigen Mechanismen zu finden, hat sich im Zuge der Globalisierung, das heißt der zunehmenden internationalen Interdependenz der nationalen Ökonomien, noch deutlich verstärkt (vgl. Streeck 1998). Einige dieser Mechanismen kommen ganz ohne staatliche Unterstützung aus, allenfalls bedürfen sie staatlicher Duldung. Das klassische Subsidiaritätsprinzip, Selbsthilfepotentiale gesellschaftlicher Gruppen und Gemeinschaften sowie die vielfältigen Nichtregierungsorganisationen stellen hierfür Beispiele dar. Andere Mechanismen beruhen auf einem Zu-

sammenwirken nichtstaatlicher und staatlicher Akteure. Alle Spielarten des »liberalen« Korporatismus sowie dauerhaftere Politiknetzwerke sind dafür wichtige Beispiele. Diese zweite Spielart nicht-etatistischer Mobilisierung kollektiver Handlungsfähigkeit, also eine wie immer geartete *Vernetzung und Abstimmung staatlicher und nichtstaatlicher Handlungspotentiale* bei der Bewältigung gesellschaftlicher Probleme, steht im Zentrum der hier gesammelten Beiträge. Es geht also um das Zusammenwirken von Regierungen, Ministerien und anderen Verwaltungseinrichtungen mit Interessen- und Leistungsorganisationen der jeweils involvierten gesellschaftlichen Teilsysteme wie zum Beispiel Gewerkschaften, Unternehmen, Forschungsorganisationen, Ärztenverbänden, Umweltgruppen oder Rundfunkanstalten.

Nachdem damit die Problemstellung dieses Bandes skizziert ist, sollen nun einige zentrale analytische Kategorien kurz angesprochen und zu den einzelnen Beiträgen in Beziehung gesetzt werden. Der durchgängig zugrundegelegte analytische Bezugsrahmen ist der des *akteurzentrierten Institutionalismus*, wie er von Renate Mayntz und Fritz Scharpf entwickelt worden ist (Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 1997). Akteure und Akteurkonstellationen, die diese normativ rahmenden Institutionen sowie kognitive und evaluative Deutungsstrukturen und die sich hieraus ergebenden Möglichkeiten und Restriktionen der Mobilisierung und Koordination kollektiven Handelns bilden die zentralen analytischen Kategorien.

Als *Akteure* werden im akteurzentrierten Institutionalismus vor allem korporative Akteure, also formale Organisationen in den Blick genommen. Dies entspricht einer Charakterisierung der modernen Gesellschaft als Organisationsgesellschaft (Schimank 1997), wie sie auch in dem Beitrag von Schneider zum Thema gemacht wird. Andere Arten von Akteuren können allerdings problemlos analytisch berücksichtigt werden (Scharpf 1997: 51–68). Dies gilt auch für Individuen, insofern sie nicht nur als Repräsentanten eines bestimmten korporativen oder auch kollektiven Akteurs auftreten. Insbesondere überzeugungsstarke und mit eigenen »Visionen« und »Botschaften« ausgestattete Führungspersönlichkeiten können in Analysen kollektiver Handlungsfähigkeit eine gesonderte analytische Berücksichtigung erfordern. In Grandes Beitrag wird dies für populistische Politiker behandelt; aber man könnte natürlich beispielsweise auch an die bei Grundmann erwähnten Wissenschaftler denken, die mit ihren Warnungen öffentlichkeitswirksam auftraten und dadurch ein politisches Issue erzeugten. Oftmals eng verbunden mit solchen charismatischen Personen sind kollektive Akteure, also soziale Bewegungen. Sie spielen im Beitrag von Jansen eine für sie typische Rolle als Akteure, die ein erhebliches Maß an diffuser Unterstützung für massen-

wirksame Themen und Forderungen zu mobilisieren vermögen, aber kaum dazu in der Lage sind, ins Detail gehende kompromißorientierte Verhandlungslösungen mitzutragen. Im Beitrag von Werle schließlich wird analytisch abwägend diskutiert, unter welchen Umständen es Sinn machen könnte, auch technischen Artefakten und Systemen Akteurqualität zuzusprechen. Damit wird das gängige Akteurkonzept auf eine Probe gestellt und gleichzeitig der Versuch unternommen, die für die moderne Gesellschaft charakteristische flächendeckende Durchdringung aller Lebensbereiche durch Technik und ihre handlungsprägende Wirkung akteurtheoretisch fruchtbar zu machen. Insgesamt muß also zu jedem der angesprochenen Typen von Akteuren gefragt werden, welche Stärke oder Schwächen er hinsichtlich der Schaffung kollektiver Handlungsfähigkeit auf Grund seiner je besonderen Akteureigenschaften aufweist.

Akteure bewegen sich in *Konstellationen*, die in mehr oder weniger starkem Maße institutionell geformt sind und ihrerseits umgekehrt *Institutionen* formen. Dieses Wechselverhältnis zwischen Institutionen als normativen Regelsystemen, die Handeln und handelndes Zusammenwirken prägen, und Akteurkonstellationen, deren Beschaffenheit und Handlungsfähigkeit von Situationsdeutungen und der Verfolgung spezifischer Akteurinteressen abhängt, läßt sich analytisch nicht einfach auflösen. Für viele Situationen sozialen Handelns reicht es erklärungsökonomisch durchaus aus, entweder den normorientierten Homo sociologicus oder den interessenbestimmten Homo oeconomicus heranzuziehen. Kollektive Handlungsfähigkeit entsteht hingegen typischerweise aus Mixturen von Normen beziehungsweise Institutionen und Interessenkonstellationen. Auf der einen Seite wäre es in Konstellationen, die kollektive Handlungsfähigkeit erfordern, zu idealistisch gedacht, Akteuren eine reine »logic of appropriateness« (March/Olsen 1989) zu unterstellen, wenn es um Alternativen der Problembewältigung geht, die nicht interessenneutral sind. Auf der anderen Seite würde man die Verpflichtungskraft normativer Orientierungen unterschätzen, ginge man von einer rein interessen geprägten »logic of consequentiality« aus. Diese den akteurzentrierten Institutionalismus bestimmende Einsicht durchzieht viele Beiträge des Sammelbandes, ohne noch irgendwo eingehender begründet und diskutiert zu werden. Für diejenigen, die diese analytische Perspektive einnehmen, handelt es sich hierbei offensichtlich bereits um so etwas wie theoretischen Common sense – der dennoch erwähnenswert ist, weil es nach wie vor sowohl reine »Normativisten« als auch reine »Rationalisten« unter denjenigen gibt, die kollektive Handlungsfähigkeit in der modernen Gesellschaft erklären wollen.

Weniger als die bisher angesprochenen Kategorien hat der akteurzentrierte Institutionalismus bislang kulturelle *Wissens- und Deutungsstrukturen* analytisch einbezogen. Sie sind zwar keineswegs völlig ausgeblendet geblieben, wurden aber aus erklärungsökonomischen Gründen immer erst dann berücksichtigt, wenn der Rekurs auf Normen und Institutionen beziehungsweise Interessen und Konstellationen sich als nicht ausreichend erwies. Mehrere Beiträge in diesem Band weisen demgegenüber in Richtung einer »gleichberechtigten« Einbeziehung von Wissens- und Deutungsstrukturen in den analytischen Bezugsrahmen. Dies korrespondiert mit einer politikwissenschaftlichen Debatte darüber, daß Verhandlungen im allgemeinen und speziell solche, die der Schaffung kollektiver Handlungsfähigkeit dienen, nicht nur aus »bargaining«, sondern auch aus »arguing« bestehen (Prittwitz 1996). Wiederum mag es manchmal erklärungsökonomisch ausreichend sein, die letztgenannte Verhandlungsdimension analytisch auszublenden und sich ausschließlich auf den Abgleich von Interessen zu konzentrieren. Gerade komplexe Problemlagen von der Art, wie sie heutzutage immer häufiger auftreten und kollektive Handlungsfähigkeit erfordern, werden aber oftmals dadurch mitkonstituiert, daß nicht nur Interessen, sondern auch kognitive und normative Weltansichten aufeinander prallen und miteinander vereinbar gemacht werden müssen. Dies läuft nur selten auf eine Vereinheitlichung hinaus, es dominiert vielmehr eine »issue«-spezifische wechselseitige Berücksichtigung der Weltansichten. Aber gelegentlich findet auch partielles Lernen voneinander statt. Die Beiträge von Braun, Grundmann, Jansen und Feick widmen sich dem Wechselspiel von Interessenkampf und Deutungsauseinandersetzungen. Dabei stehen kognitive Kontroversen im Vordergrund – also divergierende Einschätzungen über die Beschaffenheit und die Ursachen von Problemen sowie, daraus hervorgehend, über angemessene Arten der Problembearbeitung. Deutlich wird allerdings, daß hinter solchen kognitiven Divergenzen häufig auch differente evaluative Orientierungen hinsichtlich dessen stehen, was in der jeweiligen Situation als erstrebenswert gilt. So legen sich beispielsweise Unternehmen auf der einen und Umweltschützer auf der anderen Seite die Welt auch deshalb unterschiedlich zurecht, weil für die einen Profitzielung und für die anderen ökologische Nachhaltigkeit die obersten Wertmaßstäbe des eigenen Handelns bilden.

Während kognitive Divergenzen prinzipiell auflösbar wären, etwa durch intensivere Forschung über die betreffenden Sachverhalte, gilt dies nicht für konfligierende Wertorientierungen. Zu diesem Schluß kommen zumindest differenzierungstheoretische Überlegungen über die selbstreferentielle Geschlossenheit der Handlungslogiken der verschiedenen gesellschaftlichen

Teilsysteme (vgl. Schimank 1996: 135–203). Während für Differenzierungstheoretiker wie Luhmann daher eine teilsystemübergreifende kollektive Handlungsfähigkeit nicht vorstellbar ist, weisen die vorliegenden Beiträge sehr wohl auf entsprechende Möglichkeiten hin, wobei, wie Benz zeigt, auch strukturelle Merkmale der Verhandlungssysteme den Verhandlungsstil und die Chance, eine Einigung zu erzielen, prägen können.

Damit sind die zentralen analytischen Konzepte benannt, die der akteurzentrierte Institutionalismus für die Analyse kollektiver Handlungsfähigkeit in der modernen Gesellschaft bereitstellt. Diese Konzepte und bestimmte Muster ihrer Relationierung stehen in den beiden ersten Teilen des Bandes im Vordergrund, während der dritte Teil zusätzlich auch noch die Legitimationsprobleme von Strukturen und Prozessen thematisiert, die dominant darauf gerichtet sind, kollektive Handlungsfähigkeit herzustellen und zu sichern.

In Teil I werden grundsätzliche Fragen der Dynamik und Koordination kollektiven Handelns und das zugrundeliegende Akteurkonzept diskutiert. Zunächst widmen sich Czada/Schimank dem für jede Analyse kollektiver Handlungsfähigkeit fundamentalen Sachverhalt, daß Akteure zwar nur höchst begrenzte Möglichkeiten der Gestaltung sozialer Ordnungen haben, diese Möglichkeiten aber gezielt suchen und auch entschlossen nutzen. Für kollektive Handlungsfähigkeit bedeutet dies, daß es völlig vermessen wäre, von ihr irgendeine Art von Gestaltungs-Omnipotenz zu erwarten. Umgekehrt ist aber auch nicht zu vermuten, daß sich Akteure in einem Maße in Gestaltungsabstinenz üben, das keinerlei Ansatzpunkte für eine Zusammenführung von Gestaltungsbestrebungen und kollektiver Handlungsfähigkeit gäbe. Gerade die Tatsache, daß Gestaltungsbestrebungen selten das erreichen, was sie erreichen wollen, führt kollektive Handlungsfähigkeit als permanentes Problem und permanente Möglichkeit gleichermaßen allen vor Augen.

Kollektive Handlungsfähigkeit basiert auf funktionierenden Mechanismen der Koordination des handelnden Zusammenwirkens. Aus akteurtheoretischer Perspektive lassen sich nach Wiesenthal Markt, Organisation und Gemeinschaft als die drei Grundprinzipien der Handlungskoordination unterscheiden. Ihre jeweiligen Stärken und Schwächen sind in der Literatur in idealtypischer Weise herausgearbeitet worden. Als Realtyp beheimatet jedes Prinzip jedoch die übrigen Prinzipien unter seinem Dach, und genau in dieser hybriden Form entfalten die Prinzipien, wie Wiesenthal zeigt, ihr volles Leistungspotential.

Werle schließlich reflektiert indirekt das Akteurkonzept, das den Beiträgen in diesem Band zugrunde liegt, indem er, wie bereits angedeutet, einen neuen Anwarter auf den Akteurstatus prüft: technische Artefakte. Anders als

pauschale Ablehnungen dieser theoretischen Zumutung, aber auch anders als ebenso undifferenzierte Redeweisen von Mikroben oder Elektroautos als Akteuren beziehungsweise »Aktanten« gelangt er zu einer vielschichtigeren Antwort, indem er verschiedene Komponenten dessen, was wir einen Akteur nennen, unterscheidet und bezüglich jeder von ihnen prüft, ob gegebenenfalls bestimmte technische Artefakte jeweils Akteureigenschaften besitzen.

In Teil II werden dann Netzwerke und Verhandlungssysteme als soziale Orte und Arenen der Schaffung kollektiver Handlungsfähigkeit und die dort zu beobachtenden Prozesse des »bargaining« und »arguing« genauer unter die Lupe genommen. Ausgehend von einer Analyse komplexer politischer Entscheidungsstrukturen, die durch Interdependenzen verschiedener Entscheidungsebenen gekennzeichnet sind, untersucht Benz, unter welchen strukturellen Bedingungen Blockaden, suboptimale Kompromisse und mangelnde Bindungswirkung von Entscheidungen vermieden werden können. Die Befunde lassen sich auf vielfältige Formen der Verflechtung von Entscheidungsstrukturen auch außerhalb des engeren Bereiches der Politik übertragen.

Die folgenden Beiträge von Braun, Grundmann und Jansen gehen in unterschiedlicher Form auf die Rolle von Werten und Normen sowie Wissens- und Deutungsstrukturen für die Herstellung kollektiver Handlungsfähigkeit und die Erreichung gemeinwohlfördernder Entscheidungen ein. Dabei wenden sich alle genannten Autoren gegen den allzu leichtfertigen Gebrauch des Eigennutzaxioms in Verbindung mit der Annahme kurzfristiger Nutzenmaximierungsinteressen bei der Analyse von Verhandlungssystemen. Verhandlungen sind eingebettet in Wert- und Deutungszusammenhänge, die in die Analyse einbezogen werden müssen. Nicht nur Interessen, sondern auch Wertvorstellungen konfliktieren in Entscheidungssituationen. Hinzu kommt die kognitive Ungewißheit über Ursache-Wirkung-Zusammenhänge und die Folgen von Entscheidungen. Dies macht Verhandlungs- und Entscheidungsprozesse erheblich komplexer, als es das ökonomische Interessenparadigma des Rational choice suggeriert. Problemlösungen werden in voraussetzungs-vollen Diskursen, öffentlichen Foren und anderen unkonventionellen Arenen und Verfahren erarbeitet, die Lernprozesse initiieren, Blockaden brechen und letztlich breite Akzeptanz sichern sollen.

Feick schließlich zeigt in seinem Beitrag am Beispiel der Arzneimittelzulassung, daß sich der Staat speziell in der Risikoregulierung seit langem wissenschaftlicher und professioneller Experten bedient, um angemessene und praktikable Lösungen von Wissens- und Interessenskonflikten zu erreichen. In letztlich von professionellen Gemeinschaften kontrollierten Verfahren der

Selbststeuerung, die stärker als die in den vorhergehenden Beiträgen angesprochenen Fälle institutionalisiert sind, gelingt es zumeist, einen Wissens- und Deutungskonsens herzustellen, der dann in der Regel auch gesellschaftliche Akzeptanz findet. Diese technokratische Lösung des Akzeptanzproblems funktioniert in verwissenschaftlichten Verfahren, solange Konsens über Methoden besteht und sich Interessenkonflikte als wissenschaftlich entscheidbare Fragestellungen darstellen lassen.

Teil III greift explizit auf, was in Teil II bereits als Problem angedeutet wurde. Kollektive Handlungsfähigkeit ist oft darauf angewiesen, daß nicht nur die unmittelbar an Entscheidungsprozessen Beteiligten handlungs- und entscheidungsfähig sind, sondern auch der weitere Kreis der Betroffenen die dort erzielten Ergebnisse akzeptiert und sich entsprechend verhält. Die Funktionsfähigkeit der betrachteten Arrangements zur Schaffung kollektiver Handlungsfähigkeit ist also eng mit ihrer Legitimität verknüpft, die letztlich an den normativen Standards der Demokratie zu messen ist. »Good governance«, das heißt die Produktion eines effektiven Outputs an Problemlösungen, kann demnach nicht nur aus der Sicht der normativ fundierten Politikwissenschaft unzureichend sein, falls zum Beispiel Verfahren dort exklusiv und abgeschottet von der Öffentlichkeit stattfinden, wo sie inklusiv, transparent und von angemessen legitimierten Akteuren getragen sein sollten. Vielmehr sind solche undemokratischen Formen kollektiver Handlungsfähigkeit auch empirisch problematisierbar, soweit man davon ausgehen kann, daß eine hinreichende Menge von Gesellschaftsmitgliedern eine derartige Entscheidungspraxis nicht für wünschenswert hält und entsprechende Legitimitätsvorbehalte in ihrem Handeln zum Ausdruck bringt – von genereller »Politikverdrossenheit« und dem Nichtwählen bis hin zu offener Rebellion. Mittelfristig würde eine zunächst durchaus effektive Problembearbeitung mit dem Verlust an demokratischer Stabilität und daraus resultierenden weitergehenden gesellschaftlichen Problemen »bezahlt«.

Schneider zeigt in seinem Beitrag, daß der moderne Organisationsstaat ein notorisches Demokratiedefizit aufweist, das nur teilweise durch vernetzte Entscheidungsprozesse sowie durch Strukturen von Macht und Gegenmacht kompensiert wird. Auch Voelzkow thematisiert das zunehmende Spannungsverhältnis zwischen repräsentativer Demokratie und effektiven Mustern der Problembewältigung, die in Arenen jenseits der Parlamente und parlamentarischer Kontrolle stattfinden. Funktionale Differenzierung der Gesellschaft, aber mehr noch die Globalisierung haben dazu beigetragen, daß nicht nur nationale Parlamente, sondern inzwischen auch die Nationalstaaten insgesamt deutlich geschwächt wurden. Damit haben auch die dort etablier-

ten korporatistischen Arrangements im Schatten der demokratisch legitimierten staatlichen Autorität an Wirksamkeit verloren. Neue grenzüberschreitende Verhandlungssysteme nichtstaatlicher Akteure mögen einzelne sich aus der Globalisierung ergebende Probleme effektiv lösen können, sie besitzen jedoch nur in Ausnahmefällen eine demokratische Legitimation. Die europäische Integration könnte hier für diese Region Abhilfe schaffen, doch hat sie bisher mehr demokratiethoretische Probleme aufgeworfen als in diesem Sinne brauchbare Lösungen produziert.

Grande schließlich betrachtet das Problem des gesellschaftlichen Umgangs mit der Komplexität politischer Probleme aus einer Perspektive, die den sowohl praktisch als auch analytisch etwas aus dem Blickfeld geratenen individuellen Akteur als Legitimationsbeschaffer wieder in die Analyse einbezieht. Moderne Gesellschaften sind für Grande nicht nur Verhandlungsdemokratien, sondern ebenso sehr Mediendemokratien. In der Mediendemokratie wird die Informalität und Exklusivität der Verhandlungsdemokratie durch Personalisierung übersichtlich und verbindlich gemacht. Medienwirksame Politiker reduzieren als charismatische Führer für die Bevölkerung die Komplexität der zu bearbeitenden Probleme und suggerieren persönliche Vertrauenswürdigkeit und demokratische Integrität, was dann die Sacharbeit in den Verhandlungsnetzwerken hinter den Kulissen legitimatorisch absichert und kollektive Handlungsfähigkeit schafft. Diese Entkopplung der Darstellung kollektiver Handlungsfähigkeit von ihrer tatsächlichen Schaffung und Nutzung ist freilich weder normativ sonderlich befriedigend, noch kann man sicher sein, daß dies als Dauerlösung funktioniert.

Die demokratiethoretischen Problematisierungen kollektiver Handlungsfähigkeit hinterlassen also insgesamt ein zwiespältigeres Bild als die Überlegungen der beiden anderen Teile, in denen allein Leistungsgesichtspunkte angelegt wurden. Es ist also zwar keineswegs gesichert, aber durchaus im Bereich des Möglichen, daß die heutige und zukünftige »Weltgesellschaft« Arrangements kollektiver Handlungsfähigkeit findet, mit denen die jeweils zugrundeliegenden Probleme zumindest insoweit bearbeitet werden können, daß keine weitreichenden Katastrophen eintreten. Die Überlegungen, wie die Arrangements gestaltet sein müssen, damit sie Maßstäben demokratischer Legitimität entsprechen, haben zwar die demokratiethoretische Diskussion belebt, bislang jedoch noch zu keinen befriedigenden und realisierbaren Ergebnissen geführt.

## Literatur

- Dörner, Dietrich, 1989: *Die Logik des Mißlingens*. Reinbek: Rowohlt.
- Hayek, Friedrich A. von, 1969: *Freiburger Studien*. Tübingen: Mohr.
- Luhmann, Niklas, 1984: *Soziale Systeme*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- March, James/Johan P. Olsen, 1989: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 39–72.
- Prittowitz, Volker von (Hrsg.), 1996: *Verhandeln und Argumentieren – Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik*. Opladen: Leske+Budrich.
- Scharpf, Fritz W., 1997: *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview.
- Schimank, Uwe, 1996: *Theorien gesellschaftlicher Differenzierung*. Opladen: Leske+Budrich.
- , 1997: Organisationsgesellschaft. In: Wieland Jäger/Sabine Pfeiffer/Uwe Schimank, *Arbeit und Organisation. Hagener Materialien zur Soziologie 2/97*, 35–60.
- Streeck, Wolfgang, 1998: Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie? Einleitung. In: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie. Herausforderungen für die Demokratietheorie*. Frankfurt a.M.: Campus, 11–58.

## Teil I · Kollektives Handeln

Dynamiken  
Koordinationsformen  
Akteure



# Institutionendynamiken und politische Institutionengestaltung: Die zwei Gesichter sozialer Ordnungsbildung

*Roland Czada und Uwe Schimank*

Geläufig unterscheiden die Sozialwissenschaften zwei Mechanismen der Institutionenbildung: die unintendierte Entstehung spontaner Ordnung aus dem kontingenten Zusammenwirken von Akteuren und die intentionale Setzung sozialer Regelwerke. Ersteres verweist auf Institutionendynamiken, letzteres auf Institutionengestaltung. Beide ordnungstheoretischen Ansätze sind ideengeschichtlich tief verwurzelt und werden seit jeher als Gegenpole wahrgenommen. Zwischen Mandevilles »Bienenfabel«, der frühesten Quelle des Laissez-faire-Denkens, und dem Hobbesschen »Leviathan« liegen theoretische und ideologische Gegensätze, an denen sich die Geister bis heute scheiden. Nicht zuletzt geht es dabei auch um Profilbildungen verschiedener und oft miteinander konkurrierender Sozialwissenschaften. Während die Politikwissenschaft eine »natürliche« Neigung zur Betonung von Institutionengestaltung hat, kommen der Soziologie und auch der Wirtschaftswissenschaft eher Institutionendynamiken in den Blick.

Prozesse spontaner, aggregativer Selbstordnung und die von politischen Akteuren auferlegte Ordnung bilden indessen nur in ideologischen und modelltheoretischen Kontroversen einen harten Widerspruch. Tatsächlich sind die Übergänge fließend, wie empirische und empirisch informierte theoretische Betrachtungen der Schaffung, Erhaltung und Veränderung institutioneller Ordnungen zeigen. Jeder Versuch, Institutionen bewußt zu gestalten, wird von zeitgleichen Prozessen spontaner Ordnungsbildung überlagert. Jeder Prozeß spontaner Ordnungsbildung kann zugleich auch von einzelnen Akteuren mehr oder weniger beeinflußt werden.

Wir werden uns im folgenden nicht mit den reinen Typen unintendierter und intendierter Institutionenbildung befassen, sondern die Übergänge zwischen beiden herausarbeiten. Dabei nähern wir uns dem Problem aus zwei Richtungen: zunächst aus der Perspektive politisch gesatzter Ordnungen, dann aus der Perspektive emergenter Institutionenbildung. Wir folgen damit

gewissermaßen der »intellectual biography« von Renate Mayntz, die sich zuerst mit der bürokratischen Organisation – der gesetzten Ordnung *par excellence* – beschäftigte (Mayntz 1963), daraufhin in ihren Forschungen zur Regierungsorganisation, insbesondere mit dem Konzept der »aktiven Politik«, noch einmal die Gestaltungsintention in den Mittelpunkt stellte (Mayntz/Scharpf 1973, 1975), dann aber in ihren Beiträgen zur Implementationsforschung die eigendynamischen Störungen hierarchischer Gestaltungsintervention entdeckte (Mayntz 1980, 1983), um schließlich im letzten Jahrzehnt vermehrt auf emergente Strukturbildungen und die Bedeutung nichtlinearer Prozesse hinzuweisen (Mayntz 1997). Unser Ergebnis wird sein, daß die Übergänge zwischen beiden Polen – dynamische Emergenz und gestaltende Setzung – fließend sind und daß sich ein Großteil tatsächlicher Institutionalisierungsprozesse in der Mitte zwischen beiden Extremen findet. Mit anderen Worten: Die gesellschaftliche Wirklichkeit der Institutionalisierungsprozesse weist Charakteristika einer Gaußschen Normalverteilung auf, wenn man die reine Emergenz und die reine Setzung als Endpunkte betrachtet. Diese empirisch kaum vorkommenden Endpunkte des Spektrums sind theoretisch gut, um nicht zu sagen rigoros modelliert. Hingegen bleibt das Gros tatsächlicher, für die Gesellschaft höchst relevanter Institutionenbildung eine theoretische Grauzone.

Wer nun erwartet, daß wir in dieser Grauzone ein bezugsfertiges neues Theoriegebäude errichten könnten, muß leider enttäuscht werden. Das läßt sich nicht von einem Tag auf den anderen leisten. Wir werden allerdings einige Hypothesen und Plausibilitätsüberlegungen anstellen, die zu einem besseren Verständnis des Zusammenwirkens von Institutionendynamiken und Institutionengestaltung beitragen und damit zumindest Vorarbeiten für weitere theoretische Anstrengungen leisten sollen.

## 1 Institutionengestaltung: Eingebettet in Institutionendynamiken

Max Weber beschreibt die Entstehung rationaler, willkürlich gesetzter Ordnungen als einen Vorgang, in dem sich eine Gemeinschaft auf Regeln gründet, kraft derer ihre inneren Interessengegensätze kanalisiert und ihre Mitglieder zu gemeinsamem Handeln nach außen verpflichtet werden. Das Wesentliche solcher Rechtsgemeinschaften ist, daß die Einhaltung der so geschaffenen Regelwerke erzwingbar ist. Es sind politische Ordnungen, »zu

deren Durchführung, eventuell mit Gewalt, sich bestimmte Personen ein für allemal als ›Organe‹ bereithalten« (Weber 1972: 201). Die willkürliche Satzung von Ordnungen erfordert demnach eine ganz bestimmte Art von Gemeinschaftshandeln, das die Fähigkeit zu organisierter, verbindlicher Konfliktregelung voraussetzt und deswegen als politisch zu qualifizieren ist. Der politikwissenschaftliche Institutionenbegriff setzt ursprünglich dort ein, wo die Befriedigung sozialer Bedürfnisse, insbesondere die Herstellung und Erhaltung von Gemeinschaftsgütern, mit Interessengegensätzen einhergeht, die nicht allein durch naturwüchsige – eben nicht gesatzte – Ordnungen bewältigt werden können (Czada 1995: 205).

Die bewußte Setzung von Ordnungen ist der Versuch, das Handeln einer Vielzahl individueller Akteure auf der Mikroebene so zu steuern, daß daraus ganz bestimmte Zustände auf der Makroebene folgen (Windhoff-Héritier/Czada 1991: 9–10). Dies ist ein Vorgang politischer Intervention. Es ist vielleicht das kennzeichnendste Merkmal politischen Handelns, die Wechselbeziehung zwischen der Mikroebene individueller Akteure und der Makroebene sozialer Strukturen nicht sich selbst zu überlassen, sondern steuernd einzugreifen. Wir verstehen in diesem Sinne politisches Handeln als das Management von Mikro-Makro-Prozessen.

Die bewußte Gestaltung sozialer Ordnungen ist also ein Gegenstand politischen Handelns. Wir wissen aber, und dies nicht zuletzt aus Forschungsbeiträgen von Renate Mayntz, daß es mit der politischen Gestaltung und Steuerbarkeit von Gesellschaften nicht weit her ist. Trotzdem vermitteln die politischen Akteure auch in hoch komplexen, ausdifferenzierten Gesellschaften einen nahezu unbedingten Machbarkeitsanspruch. Von der frühen Staatenbildung bis heute versuchen politische Unternehmer, ein Ordnungsversprechen gegen Gefolgschaft einzutauschen. Der laut artikulierte Machbarkeitsanspruch gehört offenbar zu den rationalen Grundlagen politischen Handelns und intendierter Ordnungsbildung. Ein Politiker, der behauptet, er könne das Problem der friedlichen Konfliktregelung nicht lösen, den »politologischen Frieden der Verfassung« (Sternberger 1984: 387) nicht garantieren, hat nicht nur mit Loyalitätsentzug zu rechnen; er sagt damit auch, daß er den Dingen seinen Lauf läßt, vor sozialer Eigendynamik kapituliert und die Möglichkeiten der Politik erschöpft sieht. Für politische Akteure ist die Gestaltbarkeit sozialer Ordnungsstrukturen eine *notwendige Fiktion*.

Warum kann das Ordnungsversprechen der Politik in den seltensten Fällen ganz eingelöst werden? Die Antworten auf diese Frage sind zahlreich. Johan P. Olsen (1991) nennt »bounded rationality«, Interessenkonflikte und die Ambiguität von Präferenzen und Wirklichkeitsinterpretationen als maß-

gebliche Ursachen für die institutionelle Gestaltungs- und Reformunfähigkeit der Politik. In dem Argument werden verschiedene Problemzusammenhänge angesprochen: Wissensprobleme, wie sie zum Beispiel Friedrich von Hayek in den Vordergrund stellt, politische Konfliktkonstellationen, wie sie etwa Fritz Scharpf betont, oder Schwierigkeiten der Herausbildung kollektiver Situationsdeutungen und Handlungsorientierungen, die »von Mythen, Symbolen, Zeremonien und Ritualen begleitet« sind (Olsen 1991: 90). Das alles muß vor dem Hintergrund der Zeitknappheit politischen Entscheidens gesehen werden, die keine umfangreiche Informationsbeschaffung und -verarbeitung und keine endlosen diskursiven Einigungen zuläßt.

Die auf Thomas Hobbes zurückgehende »Constitutional Political Economy« verweist weiterhin auf das im Zusammenhang mit sozialer Ordnungsbildung bestehende Kollektivgutproblem. Institutionenbildung, die aus einer Makro-Perspektive als Ausdruck kollektiver Vernunft erscheint, wird in einem individualistischen Rational-choice-Ansatz problematisch. Es mutet unwahrscheinlich an, daß sich Akteure freiwillig auf gemeinsame Regeln einigen, die zwar kollektiv nützlich sind, zugleich aber ihre individuelle Handlungsfreiheit einschränken. Die klassische, wiederum auf Hobbes (1651) zurückgehende Lösung des Problems besteht in der Annahme eines fiktiven Gesellschaftsvertrages, in dem sich die Bürger aus höherer Einsicht einer staatlichen Ordnung unterwerfen. Zwar haben empirische Analysen von Prozessen der Staatenbildung diese kontraktualistische Erklärung längst widerlegt. Staaten sind historisch aus oftmals blutigen Machtkämpfen um die Kontrolle und monopolistische Expropriation von Territorien hervorgegangen (Wittfogel 1977; Mann 1993). Dies ändert freilich nichts daran, daß funktionierende politische Institutionen ein hohes Maß an allgemeiner Zustimmung voraussetzen.

Bewußt geschaffene Regelwerke können nur bestehen, soweit sie tatsächlich befolgt werden, ohne daß die anfallenden Erzwingungskosten ihren kollektiven Nutzen aufzehren (Czada 1995: 205, 210). Realistischer als ein »Gesellschaftsvertrag« erscheint daher die Vorstellung eines Tauschverhältnisses, das die potentiellen Nutznießer einer gesatzten Ordnung untereinander und mit den Herstellern und Garanten dieser Ordnung eingehen.<sup>1</sup> Der Unter-

---

1 Da in größeren Kollektiven nicht alle mit allen dieses Tauschverhältnis begründen können, wäre realistischerweise von einem mehrstufigen Prozeß auszugehen, in dem Gruppenbildung und Stellvertreterhandeln eine gewisse Rolle spielen. Der Unterwerfungsvertrag, in dem alle das Recht zur Institutionengestaltung an einen Souverän abtreten, und der nach Hobbes allein die soziale Ordnung sichert, erscheint demgegenüber als eine Rechtfertigung absoluter Herrschaft.

schied zwischen Vertrag und Tausch liegt darin, daß ein Vertrag dauerhaft festschreibt, was in Tauschverhältnissen für ständige Anpassung offen bleibt. Der Vertrag ist insofern – wenn er einmal geschlossen ist – mit geringeren Legitimationsansprüchen belastet.

Jack Knight (1992: 5) nennt vier basale Mechanismen der Institutionenbildung: Kontrakt, Emergenz, Austausch und Selektion. Davon bezeichnet er nur den Kontrakt als Quelle intentionaler, gesatzter Ordnung. Die klassischen Vertragstheorien bis hin zum utilitaristischen und bürgerlich-liberalen Staatsverständnis behandeln politische Institutionen als Ausdruck einer in unterschiedlicher Weise gesicherten Selbstbindung beziehungsweise »konsentierten Fremdbindung« (Zintl 1994: 217). Politische Institutionen sind hier die Folge einer allgemeinen Übereinkunft zur Begrenzung der Handlungsfreiheit aller an dieser Übereinkunft beteiligten Akteure. Ist diese Form »konsentierter Fremdbindung« eine realistische Antwort auf die Frage nach den empirischen Grundlagen und Gestaltungschancen gestalteter Ordnung? Schwerlich, es sei denn, eine solche Übereinkunft ließe sich völlig frei von Verteilungskonflikten zum Wohle aller treffen. Die Vorschläge, die zum Problem der Verteilungsgerechtigkeit beziehungsweise zur Gewinnung institutioneller Verteilungsneutralität gemacht wurden – vom Habermasschen herrschaftsfreien Diskurs bis zum Rawlsschen »veil of ignorance« – erscheinen mehr oder weniger weltfremd.

Knight (1992: 19) hat pointiert darauf hingewiesen, daß unter den Bedingungen von Verteilungskonflikten Institutionenbildung stets als eine Folge des Bemühens einiger zur Begrenzung der Handlungsfreiheit anderer zu betrachten sei. Ähnlich beschrieb schon Max Weber die intendierte Regelbildung und Entstehung von Rechtsgemeinschaften als eine Folge rational begründeter Prozesse der sozialen Schließung durch monopolistisch interessierte Gruppen (Weber 1972: 199–211). Sobald aber monopolistische Interessen und Vorgänge sozialer Schließung in den Blick geraten, wird offenkundig, daß starke Gruppen keinerlei Grund haben, der Errichtung von Institutionen zuzustimmen, die ihre Handlungsspielräume über Gebühr einengen. Im Gegenteil werden sie die Universalisierung solcher Regeln fordern, die ihren privilegierten Status schützen (Czada 1991: 267–268). Institutionen sind unter diesen Voraussetzungen stets umkämpft. Zugleich bleiben sie aber auch für Entwicklungen offen (Knight 1992: 40–42). Das bedeutet auch Offenheit für soziale Gestaltungsbemühungen durch einzelne oder in Verhandlungskonstellationen.

Vor diesem Hintergrund verblaßt die Gestaltungsoption vor allem in dem Maße, in dem Machtunterschiede zwischen den Konfliktparteien kleiner

werden. Offenbar setzt erfolgreiche Institutionengestaltung unter den Bedingungen von Verteilungskonflikten die Möglichkeit zum Oktroy voraus. Sie ist insofern mit der Konstitution und Ausübung politischer Herrschaft untrennbar verknüpft. Ist das »Verständnis für die Distinktheit politischer Herrschaft nicht oder nicht mehr vorhanden, wird es aussichtslos, die Frage nach spezifisch politischen Institutionen anzugehen« (Mandt 1989: 76).

Die Chancen einvernehmlicher Gestaltung sehen etwas günstiger aus, wenn das gemeinsame Interesse der Beteiligten an Erwartungssicherheit größer ist als das Interesse an einem bestimmten Verteilungsergebnis. Bei der Schaffung oder Veränderung einer institutionellen Ordnung kann grundsätzlich jedem der involvierten Akteure ein doppeltes Interesse unterstellt werden. Zum einen will er als Akteur, der Erwartungssicherheit benötigt, daß überhaupt eine von allen Beteiligten getragene institutionelle Ordnung zustandekommt beziehungsweise aufrechterhalten bleibt. Zum anderen strebt er als zielverfolgender Akteur immer auch an, eine solche Gestaltung der institutionellen Ordnung herbeizuführen, die seinen darüber hinausgehenden Zielen möglichst förderlich erscheint. Die Konstellation aller so eingestellten Akteure bildet, spieltheoretisch modelliert, ein Problem kollektiven Handelns, das aus der Sicht jedes Beteiligten dem sogenannten »battle of the sexes« entspricht (Schimank 1992: 195). Zwar ist jeder sich mit jedem seiner Gegenüber darüber einig, welche beiden der vier möglichen Outcomes ihrer interdependenten Wahlen den beiden übrigen vorzuziehen sind: nämlich die, bei denen sich die Akteure auf eine institutionelle Ordnung einigen und so den anomischen Zustand der Erwartungsunsicherheit überwinden. Doch ihr Einigungsproblem besteht darin, welcher der beiden vorzuziehenden Outcomes realisiert wird. Die einen Akteure müssen Abstriche bei der eigenen Zielverfolgung machen und damit zugleich den anderen Akteuren eine um so bessere Zielverfolgung gewähren.

Es gibt verschiedene Möglichkeiten, dieses Problem des »battle« zu überwinden: Ausgleichszahlungen an denjenigen, der die für ihn ungünstigere Ordnung hinnimmt; kompromißhaftes »turn-taking« der Akteure, so daß abwechselnd jeder bestimmte Regelungen der institutionellen Ordnung zu seinen Gunsten bestimmen kann; Einflußdifferenzen zwischen den Akteuren, so daß sich die dominanten über die anderen hinwegsetzen können; ein Rawlscher »veil of ignorance« (Rawls 1975: 95), der die Folgen der alternativen Einigungen für die je eigene Zielverfolgung verschleiert; ideologische Rechtfertigungen und Vertuschungen der Benachteiligungen, um das Einverständnis der Benachteiligten zu erlangen; oder auch die Schaffung vollendeter Tatsachen durch die eine Seite. Worauf es ankommt, ist: Um diese Unge-

rechtigkeit der ungleichen Chancen zur Zielverfolgung kommen die Akteure nicht herum, wenn sie eine institutionelle Ordnung schaffen und verändern – außer es handelt sich um ein natürlich auch gelegentlich vorkommendes reines Koordinationsproblem der Einigung auf eine Konvention (Tietzel 1990), oder den Akteuren gelingt ein – ziemlich unwahrscheinlicher – dauerhaft alle Seiten befriedigender Kompromiß.

Eine ganz andere, verschärfte Problematik entdeckt, wer die Thematik der Regelbildung um Fragen zur Regelanwendung, Regelbefolgung und Regeldurchsetzung ausweitet. Dann kommen die aus der Implementationsforschung hinreichend bekannten Probleme von Gestaltungseingriffen in eigendynamische institutionelle Ordnungen zum Vorschein. Mit der Schaffung von Institutionen stellt sich das Problem ihrer Geltungskraft. Die Folgebereitschaft der Normadressaten kann gerade bei gesetzten Ordnungen nicht vorausgesetzt werden. Könnte sie es, würden einfache Konventionen ausreichen, denen kraft Gewohnheit freiwillig gefolgt wird. Probleme der Fügbarkeit resultieren oft genug aus einem »prisoner's dilemma«: Die Aufrechterhaltung institutioneller Ordnungen wird problematisch, weil jeder die durch sie gebotene Erwartungssicherheit schätzt, also die jeweils anderen gerne als institutionenkonforme Akteure sieht, aber selbst durchaus auch Ziele verfolgen möchte, die zur Abweichung von der institutionellen Ordnung drängen. »Non-compliance« und eine Vielzahl begrenzter Regelübertretungen durch Normadressaten und Vollzugsbehörden verändern zunächst die Geltungskraft gesetzter Regelwerke. Längerfristig kann dies ganze institutionelle Ordnungen hinter dem Rücken der Akteure zum Einsturz bringen.

Bis hierher ist festzuhalten, daß jede institutionelle Gestaltungsabsicht mit verschiedenen Ausprägungen von Institutionendynamiken zu rechnen hat. Unsere Fragestellung ging aber weiter: Wie könnte dieser für Steuerungsakteure durchaus praxisrelevante Befund auf vorhandene Theorien der Institutionalisierung bezogen werden?

Die Wechselwirkung zwischen gestalteter und eigendynamischer Institutionenentwicklung kann schematisch in einer Sechsfeldertafel dargestellt werden, wobei wir drei Grade von Eigendynamik unterscheiden (Abbildung 1). Hier finden sich die modelltheoretisch gut beforschten Zusammenhänge in den beiden oberen Zellen (1.1 und 2.1) und in der rechten unteren Zelle (3.2) der Abbildung. Die übrigen Zellen sind nicht gerade »terra incognita«, aber wir wissen vergleichsweise wenig darüber, wie dort Institutionalisierungsprozesse ablaufen.

Das Charakteristikum der in den mittleren Zellen 2.1 und 2.2 angesiedelten Institutionalisierungsprozesse ist, daß hier weder ein institutionelles

Abbildung 1 Wirkungszusammenhänge von Gestaltungsintentionen und institutioneller Dynamik

		Institutionelle Gestaltungsintention	
		<i>vorhanden</i>	<i>fehlend</i>
Institutionelle Dynamik	<i>keine</i>	1.1 Veränderung ist allein eine Frage der Machtverteilung	1.2 Institutionelles Gleichgewicht; Verfassungsfrieden
	<i>mittel</i>	2.1 Veränderung ist eine Frage des Steuerungswissens  »collibration« (Dunsire)	2.2 Schleichender, lautloser Wandel hinter dem Rücken der Akteure
	<i>stark</i>	3.1 Politische Revolutionen  Umbruch als Folge unkalkulierbarer Machtdynamik	3.2 Aufschaukelungs- bzw. Bandwagon-Effekte  Markt »Cosmos« (Hayek)

Gleichgewicht Entwicklungen verhindert, also eine Abweichungsdämpfung im kybernetischen Sinne vorliegt, noch so starke Dynamiken vorliegen, daß man von einer entfesselten Marktdynamik oder unbeherrschbaren, kataklysmischen Prozessen sprechen könnte, die politisch kaum kontrollierbar und ebenso regressiv wie progressiv sein können (Lindblom 1965). Mit anderen Worten: Es gibt keine unmittelbare positive Rückkoppelung, die so stark wäre, daß sie überschießende Aufschaukelungsprozesse in Gang setzen könnte. Dies ist der Bereich mittlerer Dynamik und loser Koppelung. Hier findet sich das inkrementelle »peacemeal engineering« (Popper) ebenso wie der lautlose, *schleichende Institutionenwandel*, den die Akteure nicht wahrnehmen oder nur teilnahmslos, ohne Wissen über und Interesse für seine makrostrukturellen Konsequenzen erfahren. Es ist vermutlich zugleich der Bereich, in dem spät erkannte institutionelle Fehlentwicklungen und Ineffizienzen verbreitet sind. Und es scheint der Bereich zu sein, in dem die Mehrzahl von Institutionalisierungsprozessen angesiedelt ist. Unsere bishe-

rigen Überlegungen deuten sogar darauf hin, daß eine aus den geschilderten Widrigkeiten der Institutionengestaltung resultierende Tendenz alle Versuche politischer Ordnungsbildung in diese Zellen mittlerer Dynamik und inkrementeller Anpassung zurückführt.

Unsere weiteren Überlegungen konzentrieren sich daher auf diesen mittleren Bereich, in dem die Akteure im Unterschied zu den oberen beiden Zellen mit Dynamik konfrontiert sind, zugleich aber – im Unterschied zu den unteren beiden Zellen – eine realistische Chance erkennen können und vermutlich auch ergreifen werden, gestalterisch einzugreifen. Sie mögen diese Chance natürlich auch bei starker Eigendynamik sehen, wie sie ideale Märkte und politische Revolutionen kennzeichnet (Zelle 3.1). Nur: Akteure, die in solchen Lagen eine Situationsbeherrschung zustandebringen, indem sie entweder eine Monopolstellung erreichen oder ein Kartell vereinbaren oder die politische Herrschaft an sich reißen, reduzieren damit zugleich soziale Eigendynamik. Sie wechseln auf diese Weise zwangsläufig in die oberen Zellen des Schaubildes.

## 2 Institutionendynamiken: Durchsetzt von Gestaltungsbemühungen

Bis hierher haben wir uns vergegenwärtigt, daß Fragen der Institutionengestaltung unweigerlich solche der Institutionendynamik einschließen. Wer über Institutionengestaltung redet, kann die Institutionendynamiken nicht verschweigen. Wir wollen nun den anderen Ausgangspunkt wählen und fragen, ob man umgekehrt, befaßt man sich mit Institutionendynamiken, ebenso unvermeidlich auf Institutionengestaltung zu sprechen kommt.

Eine schnelle – aber, wie sich zeigen wird, vorschnelle – Antwort hierauf lautet: Nein! Zur Begründung dieser Antwort könnte man etwa Adam Fergusons oft zitiertes Diktum anführen, daß die Menschen gewissermaßen über institutionelle Ordnungen stolperten, die demnach zwar »das Ergebnis menschlichen Handelns, doch nicht die Ausführung irgendeines menschlichen Entwurfs« seien (Hayek 1969). Die institutionellen Ordnungen ergeben sich nach dieser These transintentional. Das kann zweierlei heißen (Schimank 2000: 173–196). Entweder liegen Gestaltungsabsichten vor, die aber scheitern, einander zum Beispiel gegenseitig konterkarieren; oder die Akteure sind an Institutionengestaltung überhaupt nicht interessiert, sondern verfolgen ganz andersartige Intentionen. Sie wollen Identitätsansprüche be-

haupten oder Emotionen ausleben oder im bestehenden institutionellen Rahmen bestimmte Nutzenkalküle realisieren oder – vielleicht am häufigsten – lediglich eingespielten Routinen folgen oder sich normkonform verhalten. All dies hat, wie Gestaltungshandeln, institutionelle Effekte, die aber eben jenseits der Intentionen der Akteure liegen. Vielleicht bemerken die Akteure gar nicht, was ihr Handeln in der institutionellen Ordnung bewirkt; oder sie nehmen es durchaus wahr, ohne daß es ihnen wichtig wäre.

Ferguson und andere Verfechter spontaner Ordnungsbildung, bis hin zu heutigen Theoretikern der »Selbstorganisation«, würden zwar nicht so weit gehen, zu behaupten, daß sämtliche institutionellen Ordnungen ohne Gestaltungsabsichten zustande kommen – aber doch viele, und darunter gesellschaftlich sehr wichtige. Für die Betrachtung dieser Art von transintentionalen institutionellen Ordnungen braucht man sich – so scheint es zunächst – jedenfalls keine Gedanken über Institutionengestaltung zu machen. Hier haben wir, diesmal von der anderen Seite gesehen, wieder die saubere Arbeitsteilung: entweder Gestaltung oder Dynamiken.

Transintentionalität heißt, wie schon deutlich wurde, keineswegs, daß Intentionen keine kausale Rolle spielen und deshalb bei Erklärungen von Institutionendynamiken übergangen werden können. Wie alle anderen sozialen Dynamiken werden Institutionendynamiken nur dadurch vorangetrieben, daß die beteiligten Akteure Bestimmtes wollen;<sup>2</sup> und was das ist, muß man wissen, um als sozialwissenschaftlicher Beobachter erklären zu können, was am Ende dabei herauskommt. Welche konkreten Absichten die in einer Konstellation involvierten Akteure verfolgen, macht einen Unterschied für die soziale Dynamik – doch eben sehr oft nicht den Unterschied, den jeder der Akteure gegebenenfalls gerne gehabt hätte.

Solange zumindest ein Teil der Akteure in einer Konstellation Gestaltungsintentionen bezüglich der jeweiligen institutionellen Ordnung haben, sind wir bei dem, was im ersten Teil geschildert wurde. Aus der Sicht eines der Gestaltungsakteure bilden die anderen, ob nun mit Gestaltungsintentionen oder ohne, eine Dynamik, in die er unweigerlich verstrickt ist. Transintentionalität stellt sich hier in der Weise ein, daß mehrere etwas anderes wollen, was nicht alles gleichzeitig realisiert werden kann; und sofern der fokale Gestaltungsakteur nicht eine übermächtige Stellung innehat, wird sich über wechselseitige Beeinflussung und vielleicht auch Verhandlungen miteinander ein Struktureffekt ergeben, den am Anfang keiner so gewollt

---

2 Das kann, wie gesagt, auch die Befolgung einer Routine oder Norm sein, oder das Ausleben einer Emotion.

oder auch nur vorausgesehen hat. Das heißt, wie wir gesehen haben, nicht, daß man sich damit nicht eventuell anfreunden kann. Aber die Beeinflussungs- und Verhandlungsdynamiken, nicht die Intentionen eines Gestaltungsakteurs sind es dann, woraus man sich die Effekte auf die institutionelle Ordnung erklären muß.

Findet insoweit Transintentionalität vor den Augen der Beteiligten – wenigstens derer mit Gestaltungsabsichten – statt, so ergibt sie sich »hinter dem Rücken« der Akteure, wenn kein einziger von ihnen konkrete Gestaltungsabsichten hegt. Auch daraus können Institutionen aufgebaut, erhalten oder verändert werden. Man denke nur an Robert Axelrods (1984) spieltheoretische Analyse der Entstehung geteilter Normen. Die Akteure tun dabei nichts anderes, als sich eigennutzorientiert wechselseitig an den bisherigen und vermuteten weiteren Schritten ihres Gegenübers zu orientieren. Ihr mittelfristiger »payoff«, und nicht die Gestaltung einer kooperationsfördernden Institution, ist ihr Ziel; doch Aufbau und Erhaltung einer Institution ist der strukturelle Effekt. Ähnlich erklären Peter Berger und Thomas Luckmann Institutionalisierung aus dem Bestreben von Akteuren, eigene Handlungen zu habitualisieren und die des Gegenübers zu typisieren. Nicht Nutzenorientierung, sondern selbst- und fremdbezogene Erwartungssicherheit steht hier im Vordergrund; und wiederum passiert Institutionalisierung als »reciprocal typification of habitualized actions« (Berger/Luckmann 1966: 70–79, Zitat: 72). Am Beispiel des Sprachwandels schließlich zeigt Rudi Keller auf, wie Institutionenwandel – etwa in Gestalt des Verschwindens und Aufkommens bestimmter Worte – durch das nur vom Interesse, je situativ verstanden zu werden, bestimmte Redehandeln von Millionen von Akteuren vorangetrieben wird (Keller 1994).

Diese – wie wir zunächst einmal annehmen – »reinen« Institutionendynamiken ergeben sich aus dem »mutual adjustment« – so Scharpf in Anlehnung an Charles Lindblom – einander wechselseitig beobachtender Akteure. Die Akteure »... respond to the status quo that has been created by the past moves of all other players« (Scharpf 1997: 109). Jeder Akteur reagiert also mit seinem Handeln auf den je gegebenen Zustand der Konstellation, der das Ergebnis des bisherigen handelnden Zusammenwirkens aller Konstellationsbeteiligten ist – der jeweiligen anderen und des betreffenden Akteurs selbst (Mayntz 1999: 9). Anders gesagt: Alle passen sich allen – einschließlich sich selbst! – an; und diese Dynamik läuft für die betreffende institutionelle Ordnung entweder auf Abweichungsdämpfung, also Strukturerhaltung, oder Abweichungsverstärkung, also Strukturaufbau oder Strukturveränderung, hinaus.

Wäre alles, was in der Sozialwelt geschieht, von dieser Art, brauchte man in der Tat kein Konzept der Institutionengestaltung. Aufbau, Erhaltung und Veränderung institutioneller Ordnungen ließen sich restlos auf Institutionendynamiken zurückführen. Gäbe es fein separiert davon Vorgänge der Institutionengestaltung, die unberührt von sonstigen Institutionendynamiken wären, hätte man immer noch zwei Gruppen analytischer Instrumente, die einander nicht in die Quere kämen. Doch wir haben schon im ersten Schritt gezeigt, daß Gestaltung und Dynamiken kein striktes Entweder-Oder darstellen. Dies sind keine zwei Welten des Sozialen, wie wir nun auch aus der anderen Richtung kommend vorführen wollen. Institutionendynamiken, die von Gestaltungsintentionen gänzlich unberührt sind, bleiben das in den seltensten Fällen sehr lange. Gestaltungsintentionen werden teils von außen an sie herangetragen; teils entstehen sie aus den Dynamiken selbst. Paradoxerweise bedarf es manchmal sogar gerade der Institutionengestaltung, um Institutionendynamiken relativ frei von Gestaltungshandeln zu halten.

Für von außen zugreifendes Gestaltungshandeln ist der Niedergang der ostdeutschen Polikliniken nach der Wiedervereinigung ein gutes Beispiel (Schimank/Wasem 1995: 211–216; Wasem 1997). Dies war anfangs eine ziemlich »reine« Institutionendynamik als Resultat der Konstellation wechselseitiger Beobachtung zwischen den Poliklinikärzten. Die große Mehrzahl von ihnen wollte sich nicht niederlassen, sondern in den Polikliniken bleiben, was auf eine Erhaltung dieser Institutionen hinausgelaufen wäre. Aus dieser Konstellation heraus entstand jedoch ein »Bandwagon«-Effekt des »runs« in die Niederlassung, also der Zerstörung der alten und des Aufbaus einer neuen institutionellen Form der ambulanten Krankenversorgung. Denn wenige anfängliche Niederlassungsaktivitäten einzelner Poliklinikärzte genügten, damit sich weitere Ärzte anschlossen, usw. Jeder Arzt wußte schließlich, daß die, die am Ende in den Polikliniken zurückblieben, ganz schlecht dran sein würden. Alle Praxen wären dann vergeben, und die Polikliniken würden geschlossen werden. Insoweit lief erst einmal eine auf nervöser wechselseitiger Belauerung basierende »reine« Institutionendynamik ab. Damit aber auch ganz sicher war, daß die Polikliniken schnell verschwanden, woran vor allem die westdeutschen Ärzteverbände ein großes Interesse hatten, halfen sie sowie das Bundesgesundheitsministerium durch Gestaltungsaktivitäten kräftig nach – von strategisch lancierten Meldungen über Niederlassungszahlen und Niederlassungswünsche über zeitlich begrenzte Unterstützungsmaßnahmen für niederlassungswillige Ärzte bis hin zu rechtlichen Benachteiligungen der Polikliniken. Ähnlich wirken auch engagierte Deutschlehrer oder die »Gesellschaft für deutsche Sprache« manchmal in den Sprachwandel hinein.

Eine ablaufende Institutionendynamik kann also schnell Gestaltungsbestrebungen von außen provozieren. Dies kann von solchen Aktivitäten, die die Dynamik beschleunigen, in Gang halten oder erst katalysieren, über solche, die ihre Richtung mehr oder weniger stark modifizieren, bis hin zu solchen reichen, die sie zu bremsen oder sogar ganz aufzuhalten oder im Keim zu ersticken versuchen. Daß so etwas geschieht, setzt lediglich einen Akteur voraus, der ein gewisses Interesse daran hat, die Dynamik auf eine dieser Weisen zu gestalten, sowie über entsprechende Einflußpotentiale verfügt, dies auch tun zu können. Insbesondere politische Akteure stehen oft für so etwas bereit (vgl. Schimank/Wasem 1995).

Parallel dazu, oder auch unabhängig davon, kommen Gestaltungsbestrebungen aber auch schnell unter denen auf, die zunächst einer »reinen« Institutionendynamik unterliegen. Zumindest dann, wenn Akteure nutzenorientiert auftreten, kann man davon ausgehen, daß sie mit wechselseitiger Beobachtung und »mutual adjustment« nicht mehr erreichen als das Minimum dessen, was ihr Anspruchsniveau markiert – was nicht selten lediglich eine Vermeidung des ansonsten anfallenden Schadens heißt. Sobald solche Akteure Chancen wittern, mehr für sich herauszuholen, werden sie sich diese nicht entgehen lassen – falls sie sich nicht in einer ausgesprochenen »low-cost situation« befinden und entsprechend gleichgültig eher um ihre Ruhe besorgt sind. Chancen zur Verbesserung des eigenen Nutzenertrags ergeben sich vor allem aus Ungleichheiten der Einflußverteilung – und zwar für die Einflußstärkeren, die das zur Basis von Gestaltungshandeln machen können. Mit wechselseitiger Beobachtung und Anpassung an die Konstellation begnügen sich Akteure nur dann, wenn eine annähernde Gleichverteilung von Einfluß es keinem ermöglicht, sich über die anderen hinwegzusetzen und eigenen Vorstellungen darüber, wie etwa bestimmte institutionelle Regeln beschaffen sind, Geltung zu verschaffen. Das bedeutet: Eine auf Dauer von endogenen Gestaltungsbestrebungen völlig freie Institutionendynamik setzt voraus, daß Einflußgleichheit der beteiligten Akteure bestehen bleibt.

Genau das ist eher unwahrscheinlich. Denn mindestens irgendwelche zufälligen Einflußvorteile stellen sich für bestimmte Akteure aus den mannigfaltigsten Gründen fast zwangsläufig früher oder später ein; und selbst kleine Einflußdifferenzen tendieren wiederum nicht nur zur Verfestigung, sondern auch zur Vergrößerung, weil das Mehr an Einfluß strategisch einsetzbar ist, um es zu vermehren, und auch oft so eingesetzt wird.<sup>3</sup> Einfluß tendiert zur,

---

3 Brian Arthurs (1989) »Urnenmodell« macht die abstrakte Logik dieses Geschehens klar.

zunächst noch kleinformatischen, ungleichen Verteilung; und damit kommt zumindest ein auf das lokale Umfeld des betreffenden Akteurs ausgerichtetes Gestaltungshandeln auf. Institutionengestaltung durch einen Akteur verfolgt dann immer auch die Absicht, die eigene Einflußstärke aufrecht zu erhalten oder sogar noch auszubauen. Manchmal bleibt dieses reflexive Interesse die einzige Gestaltungsintention. Oft kommen aber bestimmte Vorstellungen über zu erfüllende Funktionserfordernisse, bis hin zum »Gemeinwohl«, hinzu.

»Reine« Institutionendynamiken bringen also nahezu zwangsläufig aus sich selbst heraus Bemühungen der Institutionengestaltung hervor – ob diese dann auch erfolgreich sind, steht auf einem anderen Blatt. Zunächst einmal müssen die betreffenden Akteure nur meinen, erfolgreich sein zu können. Die Konstellationen wechselseitiger Beobachtung, die den »reinen« Institutionendynamiken zugrundeliegen, sind sozusagen nicht dagegen geneigt, daß Einflußungleichheiten entstehen und sich verfestigen, die dann Gestaltungshandeln ermöglichen, das wiederum allein schon deshalb auch in die Tat umgesetzt wird, um eigene Einflußstärke zu wahren.

Es wäre allerdings falsch, dieser Konstellationsdynamik im weiteren Norbert Elias' (Elias 1939: 123–311) »Monopolmechanismus« zu unterstellen, also davon auszugehen, daß die Einflußungleichheit in jedem Fall unaufhaltsam immer weiter zunimmt, bis letzten Endes ein einziger Akteur in unangefochtener Machtvollkommenheit der souveräne Gestalter der institutionellen Ordnung geworden ist. Das ist eher selten der Fall – und zwar deshalb, weil sich die Einflußschwächeren bemühen werden, insbesondere durch Einflußzusammenlegung in korporativen Akteuren Gegenmacht aufzubauen. Die Einflußschwächeren haben allen Anlaß dazu, gerade weil sich für sie die Dinge aufgrund der Institutionengestaltung durch die Einflußstärkeren – entsprechend deren Nutzenvorstellungen – immer ungünstiger entwickeln. Wenn es so im Zeitverlauf zu einer sekundären Einflußnivellierung innerhalb der Konstellation kommt, stehen einander die Gestaltungsbestrebungen der ursprünglich Einflußstärkeren und der nunmehr gestärkten ursprünglich Einflußschwächeren gegenüber. »Reine« Institutionendynamik ist längst zutiefst von Institutionengestaltung durchsetzt. Und so wie die Konstellation wechselseitiger Beobachtung, als Einflußkumulation möglich wurde, in eine Konstellation wechselseitiger Beeinflussung überging, geht diese nun, weil allseitige Blockaden möglich werden, in eine Konstellation wechselseitigen Verhandeln über – womit wir wieder bei einer Institutionengestaltung angelangt sind, die allerdings, wie erwähnt, oft genug eine transintentionale Dynamik nimmt.

Wie unwiderstehlich die geschilderte Drift zur Institutionengestaltung ist, wird vielleicht daran am deutlichsten, daß die Aufrechterhaltung einer weitgehend von Gestaltungshandeln freien, nur auf »mutual adjustment« beruhenden Institutionendynamik gerade einer, dann meist von außen gelieferten, rahmensetzenden Institutionengestaltung bedarf. Das beste Beispiel ist der freie Wettbewerb auf Märkten. Diesem Wettbewerb will man viele Aktivitäten gesellschaftlicher Leistungsproduktion unterwerfen, weil man davon überzeugt ist, daß sie dann am effektivsten und effizientesten vonstatten gehen, wenn keiner der daran Beteiligten dabei institutionelle Gestaltungschancen besitzt. Wettbewerbsmärkte benötigen, wie selbst die verstiegensten Marktapologeten zugestehen müssen, einen Staat, der als Wettbewerbshüter auftritt, also etwa Kartellbildung oder die gewaltsame Aneignung von Eigentum verhindert. Nur ein in dieser Hinsicht machtüberlegener Staat kann dafür sorgen, daß sich zwischen den Marktteilnehmern keine naturwüchsigen Einflußungleichheiten auf tun, die dann über kurz oder lang ausgenutzt werden, um auch institutionelle Regeln zu setzen, die den Wettbewerb zugunsten der einflußstarken Marktteilnehmer außer Kraft setzen.

Institutionendynamiken ohne Institutionengestaltung gibt es also kaum – und wenn, dann fast nie für sehr lange. Mayntz (1999: 13) gelangt zum selben Ergebnis, nämlich daß »reine Fälle von spontaner Strukturbildung oder plötzlichem Ordnungsverlust in der sozialen Wirklichkeit relativ selten anzutreffen sind«. Dieser Tatbestand bringt uns ebenso wie Mayntz dazu, die Möglichkeiten einer Übertragbarkeit naturwissenschaftlicher Konzepte und Modelle auf soziale Phänomene nur in sehr engen Grenzen zu sehen – im Gegensatz zu einem manchmal geradezu inflationären Gebrauch von Begriffen und Vorstellungen wie »Selbstorganisation«, »Autopoiesis«, »Chaos-« und »Katastrophentheorie«, »dissipativen Prozessen«, »Synergetik« und dergleichen bei der Erklärung sozialer Vorgänge. Solche Strukturbildungen sind typisch für *natürliche* Vorgänge. Hier gilt, »daß neue Qualitäten in physikalischen, chemischen und biologischen Systemen ungeplant auftreten, da den Elementen hier die Fähigkeit fehlt, Makro-Ereignisse absichtlich herbeizuführen« (Mayntz 1998: 9). In der Natur existiert keinerlei Gestaltungsintentionalität, sondern nur ökologische Anpassung an Gegebenes. Naturwissenschaftliche Modelle von Struktur-dynamiken sind daher nur auf den kleinen Ausschnitt sozialer Phänomene anwendbar, bei denen keinerlei Gestaltungsaktivitäten vorkommen oder sie so marginal sind, daß man von ihnen abstrahieren kann. Den manchmal erhofften Königsweg zur theoretischen Bewältigung der Komplexität sozialer Dynamiken können uns die Naturwissenschaften also nicht weisen.

Insgesamt ergibt sich aus diesem zweiten Teil unserer Überlegungen: Auch wenn wir Institutionendynamiken zum Ausgangspunkt unserer theoretischen Annäherungen wählen, gelangen wir unweigerlich zur Institutionengestaltung. Wie beim zuvor präsentierten Gedankengang, der die umgekehrte Richtung nahm, läßt sich allerdings auch hier feststellen, daß die Idee »reiner« Institutionendynamiken für die involvierten Akteure selbst unter Umständen eine *brauchbare Fiktion* darstellt. Eine bestimmte Institutionendynamik so zu sehen und darzustellen, als ob es keinerlei Gestaltungsbestrebungen und -möglichkeiten gäbe, kann auf mehrfache Weise der Zurückweisung von Verantwortung dienen.

Dies gilt zunächst für Akteure, die gestalten könnten und es vielleicht auch sollten, von denen dies also normativ erwartet wird, die es aber nicht tun. Sie können ihr Unterlassen, sofern die Fiktion trägt, als etwas, was gar nicht anders möglich gewesen ist, darstellen. Die von Berger und Luckmann (1966: 106–109) betonte »Verdinglichung« vieler Institutionen ist, sofern sie von bestimmten Akteuren strategisch betrieben wird, eine den institutionellen Status quo stärkende Fiktion. Heutzutage heißt »Verdinglichung« nicht mehr, daß eine Institution, so wie sie ist, als gott- oder naturgegeben erscheint. Stattdessen gelten Institutionen heute in dem Maße als unantastbar, wie sie als »einzig rationale« Lösungen des zugrundeliegenden Handlungsproblems angesehen werden können – und sei es in dem Sinne, daß »Sachzwänge« nichts Besseres zulassen. Strategisch inszeniert kann eine derartige rationalitätsbegründete Fiktion der wünschenswerten »reinen« Institutionendynamik insbesondere dann werden, wenn Akteure vom institutionellen Status quo profitieren – und sei es, daß sie die so vorhandene Erwartungssicherheit höher schätzen als möglicherweise gegebene eigene Nutzenzuwächse durch eine Neugestaltung der institutionellen Ordnung. Mayntz' (1994) Schilderung des Verhaltens der westdeutschen Wissenschaftsorganisationen bei der Integration der ostdeutschen Forschungseinrichtungen illustriert dieses Muster.

Verantwortungsabwehr durch die Fiktion einer »reinen« Institutionendynamik kann aber auch betreiben, wer tatsächlich gestaltend tätig ist, dies aber ableugnen will. Vielleicht will er vermeiden, andere dazu zu bringen, es ihm gleichzutun und ebenfalls Gestaltungsaktivitäten anzufangen, die die seinen dann stören könnten. Vielleicht will er sich auch nicht die möglichen oder bereits eingetretenen Folgen seiner Gestaltungsaktivitäten anlasten lassen – seien es Opfer, die er bestimmten Anderen auferlegt, seien es Fehlschläge, die alle treffen. Unter Verweis auf die vorgeblich »reine« Institutionendynamik, der man wie alle anderen auch unterworfen sei, läßt sich

manchmal abstreiten, daß eigenes Handeln ein herausgehobener Urheber bestimmter struktureller Effekte für die institutionelle Ordnung ist. Sogar der durch eigene Gestaltungseingriffe angestoßene tatsächlich stattfindende, aber eben schleichende Wandel einer institutionellen Ordnung kann verheimlicht werden, bis er unumkehrbar geworden ist und die Betroffenen vor vollendeten Tatsachen stehen. Einige Aktivitäten westdeutscher Akteure bei der Transformation der institutionellen Strukturen der ehemaligen DDR sind auf diese Weise abgelaufen.

### 3 Fazit

Wir haben zu zeigen versucht, daß Institutionengestaltung ohne Institutionendynamiken ebenso wenig zu denken ist wie das Umgekehrte. Die alt ehrwürdige modelltheoretische Trennung beider ist empirisch obsolet. Dies sind keine alternativen Arten des Aufbaus, der Erhaltung und der Veränderung sozialer Institutionen, sondern Momente jeder Institution. In diesem Sinne sieht auch Mayntz (1998: 12) die eigentliche Herausforderung der Sozialwissenschaften darin, »gesellschaftliche ... Makrophänomene – Ereignisse, Strukturen und Strukturzusammenbrüche – aus dem Zusammenwirken absichtsvoll konstruktiven und steuernden Verhaltens mit ungeplant naturwüchsigen Entwicklungen zu erklären«. Denn: »Diese Kombination, dieses *sowohl – als auch* ist die speziell für soziale Systeme, und vielleicht nur für sie, charakteristische Art von Komplexität.«

Die weiterführende Frage ist dann, wie man theoretisch mit diesen empirisch weitaus überwiegenden Phänomenen umgeht, die sowohl signifikante Gestaltungsbemühungen als auch signifikante transintentionale Dynamiken aufweisen. Gibt es dafür eigene theoretische Konzepte und Modelle jenseits der angesprochenen Vorstellungen über »reine« Institutionengestaltung auf der einen, »reine« Institutionendynamiken auf der anderen Seite? Brauchen die Sozialwissenschaften, um noch entschiedener den »Modellplatonismus« abzuwerfen und »Wirklichkeitswissenschaften« zu werden, genau solche Konzepte und Modelle, die Gestaltung und Dynamiken gleichermaßen berücksichtigen?

Die Antwort hierauf ist nicht eindeutig. Zunächst kann man an denjenigen Institutionenanalysen, die zugleich empirisch fundiert und theoretisch ambitioniert sind, ablesen, wie Sozialwissenschaftler das Wechselspiel beider Arten von theoretischen Konzepten und Modellen – für Gestaltung ei-

nerseits, für Dynamiken andererseits – analytisch nutzbar machen können. In Renate Mayntz' Werk finden sich immer wieder hervorragende Beispiele für ein souveränes, sozusagen beidhändiges Operieren mit diesen ganz unterschiedlichen Werkzeugen. Dies ist offensichtlich nicht nur möglich, sondern kann sogar höchst elegant sein. Ein solches theoretisches Vorgehen bedarf auch weiterhin der modelltheoretischen Bemühungen an den empirisch unwichtigen Enden des von uns einleitend aufgezeigten Spektrums. Die Modelltheoretiker stellen gewissermaßen die Werkzeugmacher dar, die die beiden Fächer des analytischen Werkzeugkastens ausstatten, in denen sich dann die empirisch orientierten Institutionentheoretiker bedienen können. Dabei ist der Ordnungsgewinn der modelltheoretischen Separierung von Gestaltung und Dynamiken nicht zu verachten.

Daneben finden sich aber bei genauerem Hinsehen auch solche theoretischen Konzepte und Modelle, die diese Trennung überwinden und Institutionengestaltung und Institutionendynamiken in eins erfassen. Derartige theoretische Vorstellungen müssen analytisch komplexer ausfallen, und zugleich sind sie in ihrer Reichweite begrenzter als die Vorstellungen »reiner« Gestaltung oder Dynamiken. Ein Beispiel wäre Charles Lindbloms (1959) entscheidungstheoretisches Modell des »Inkrementalismus«. Es verbindet, institutionentheoretisch spezifiziert, Ideen über die Gestaltung institutioneller Ordnungen durch begrenzt rationale Entscheidungen der Akteure mit Einsichten über Institutionendynamiken, die jene Gestaltungsmöglichkeiten strukturell einschränken. Die Beiträge von Simon, March und Olsen zur Organisationsforschung, insbesondere das »Garbage-can«-Modell der Entscheidung (March/Olsen 1986) wären hier zu nennen. Ebenso bieten die organisationstheoretischen Arbeiten von Karl Weick (1977) und Henry Mintzberg (1988) zu »loose coupling« und »adhocracies« oder das Theorem der Pfadabhängigkeit (David 1985; Krasner 1988) Möglichkeiten einer theoretischen Fassung solcher verschlungener Institutionalisierungsprozesse.

Gerade die empirische Entscheidungsforschung, die sich vom »Modellplatonismus« der präskriptiven Entscheidungstheorie abgesetzt hat, ohne jedoch die Theoriebildung aus den Augen zu verlieren, dürfte weitere theoretische Modelle dieses Typs enthalten.<sup>4</sup> Es geht also um Modelle, die jeweils eine spezifische Konstellation des Gestaltungshandelns – zum Beispiel dominanter einzelner Gestaltungsakteur oder eine Verhandlungskonstellation von Gestaltungsakteuren – mit einer spezifischen Art von Institutionen-

---

4 Siehe als noch immer besten Überblick Kirsch (1977), den man nach derartigen Modellen durchschauen könnte.

dynamik wie etwa »path dependency« (David 1985) oder »Eigendynamik« (Mayntz/Nedelmann 1987) zu einem konturierten theoretischen Muster verknüpfen. Diese analytischen Werkzeuge haben einen eingeschränkteren Anwendungsbereich als die modelltheoretisch entwickelten Werkzeuge, sind dafür aber dort, wo sie greifen, von vornherein paßgenauer.

Beide theoretischen Vorgehensweisen – die fallweise Kombination modelltheoretischer Werkzeuge und die Entwicklung wirklichkeitsnaher theoretischer Muster – schließen einander nicht aus und müssen auch nicht in Konkurrenz miteinander gesehen werden. Das Beste dürfte sein, beide Wege parallel zu verfolgen, was ohnehin geschieht, dabei aber stärker als bisher darauf zu achten, daß diejenigen, die beide Werkzeugkästen bestücken, dies nicht in zu großer Unkenntnis darüber tun, was der jeweils andere Werkzeugkasten bereits enthält. Dies schließt die Aufforderung zu sozialwissenschaftlicher Interdisziplinarität ein, nicht um disziplinäre Unterschiede und Schwerpunkte einzuebrennen, sondern um im Zweifelsfall das richtige Werkzeug parat zu haben. Die Soziologie wird sich weiterhin eher mit Institutionendynamiken beschäftigen, und die Politikwissenschaft mit Institutionengestaltung. Die theoretischen Werkzeuge, die beide Disziplinen für ihre jeweiligen Fragestellungen entwickeln, sehen oft ganz unterschiedlich aus. Dennoch – genauer: gerade deshalb! – könnten die Werkzeuge in vielen Fällen den Zwecken beider Disziplinen dienen.

## Literatur

- Arthur, Brian, 1989: Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-In by Historical Events. In: *The Economic Journal* 99, 116–131.
- Axelrod, Robert, 1984: *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Berger, Peter. L./Thomas Luckmann, 1972 [1966]: *The Social Construction of Reality*. Harmondsworth: Penguin.
- Czada, Roland, 1991: Interest Groups, Self Interest, and the Institutionalization of Political Action. In: Roland Czada/Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), *Political Choice: Institutions, Rules and the Limits of Rationality*. Frankfurt a.M./Boulder, CO: Campus/Westview Press, 257–299.
- , 1995: Institutionelle Theorien der Politik. In: Dieter Nohlen/Rainer-Olaf Schultze (Hrsg.), *Lexikon der Politik*. Bd. 1: *Politische Theorien*. München: Beck, 205–213.

- Dunsire, Andrew, 1993: *Manipulating Social Tensions: Collibration as an Alternative Mode of Government Intervention*. MPIfG Discussion Paper 93/7. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. [download: <ftp://ftp.mpi-fg-koeln.mpg.de/pub/publications/mpifg-dp/dp93-7.pdf>]
- Elias, Norbert, 1976 [1939]: *Über den Prozeß der Zivilisation*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hayek, Friedrich A. von, 1969 [1967]: Die Ergebnisse menschlichen Handelns, aber nicht menschlichen Entwurfs. In: Friedrich A. von Hayek, *Freiburger Studien*. Tübingen: Mohr, 97–107.
- Hobbes, Thomas, 1972 [1651]: *Leviathan*. Hrsg. von MacPherson. Harmondsworth: Pelican.
- Keller, Rudi, 1994: *Sprachwandel*. 2. Aufl. Tübingen: Francke.
- Kirsch, Werner, 1977: *Einführung in die Theorie der Entscheidungsprozesse*. 2. Aufl. Wiesbaden: Gabler.
- Knight, Jack, 1992: *Institutions and Social Conflict*. Cambridge, MA: Cambridge University Press.
- Krasner, Stephen, 1988: Sovereignty – An Institutional Perspective. In: *Comparative Political Studies* 21, 66–94.
- Lindblom, Charles E., 1969 [1959]: The Science of »Muddling Through«. In: Amitai Etzioni (Hrsg.), *Readings on Modern Organizations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 154–173.
- , 1965: *The Intelligence of Democracy*. New York: The Free Press.
- Mandt, Hella 1989: Politisch-sozialer Wandel und Veränderungen des Institutionenverständnisses in der Neuzeit. In: Hans-Hermann Hartwich (Hrsg.), *Macht und Ohnmacht politischer Institutionen*. Opladen: Leske+Budrich, 72–79.
- Mann, Michael, 1993: *The Rise of Classes and Nation States, 1760–1914*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mayntz, Renate, 1963: *Bürokratische Organisation*. Reinbek: Rowohlt.
- , *Implementation politischer Programme II – Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- , 1994: *Deutsche Forschung im Einigungsprozeß. Die Transformation der Akademie der Wissenschaften der DDR 1989–1992*. Fankfurt a.M.: Campus.
- , 1997: *Soziale Dynamik und politische Steuerung*. Fankfurt a.M.: Campus.
- , 1998: *Individuelles Handeln und gesellschaftliche Ereignisse – Zur Mikro-Makro-Problematik in den Sozialwissenschaften*. MPIfG Working Paper 5/99. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- , 1999: Die Komplexität des Sozialen und der notwendige Pluralismus theoretischer Ansätze in der Sozialwissenschaft. Ms. Vortrag am 19.2.1999 an der Universität Konstanz.
- Mayntz, Renate (Hrsg.) 1980: *Implementation politischer Programme. Empirische Forschungsberichte*. Königstein/Ts.: Athenäum.

- Mayntz, Renate/Birgitta Nedelmann, 1987: Eigendynamische soziale Prozesse. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 39, 648–668.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1975: *Policy-Making in the German Federal Bureaucracy*. Amsterdam: Elsevier.
- (Hrsg.), 1973: *Planungsorganisation – Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung*. München: Piper.
- Mintzberg, Henry, J., 1988: The Adhocracy. In: James B. Quinn/Henry Mintzberg/Robert M. James: *The Strategy Process: Concepts, Contexts, and Cases*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 607–626.
- Olsen, Johan, P. 1991: Political Science and Organization Theory. Parallel Agendas but Mutual Disregard. In: Roland Czada/Adrienne Héritier (Hrsg.), *Political Choice. Institutions, Rules and the Limits of Rationality*. Frankfurt a.M./Boulder, CO: Campus/Westview Press, 87–120.
- Rawls, John, 1975: *Eine Theorie der Gerechtigkeit*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Scharpf, Fritz W., 1997: *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview.
- Schimank, Uwe, 1992: Erwartungssicherheit und Zielverfolgung. Sozialität zwischen Prisoner's Dilemma und Battle of the Sexes. In: *Soziale Welt* 43, 182–200.
- , 2000: *Handeln und Strukturen. Einführung in die akteurtheoretische Soziologie*. München: Juventa.
- Schimank, Uwe/Jürgen Wasem, 1995: Die staatliche Steuerbarkeit unkoordinierten kollektiven Handelns. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 197–232.
- Sternberger, Dolf, 1984: *Drei Wurzeln der Politik*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Tietzel, Manfred, 1990: Virtue, Vice, and Dr. Pangloss. On the Economics of Conventions. In: *Ordo* 41, 251–268.
- Wasem, Jürgen, 1997: *Vom staatlichen zum kassenärztlichen System. Eine Untersuchung des Transformationsprozesses der ambulanten ärztlichen Versorgung in Ostdeutschland*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Weick, Karl E., 1977: Organization Design: Organizations as Self-Designing Systems. In: *Organizational Dynamics* 6, 30–46.
- Windhoff-Héritier, Adrienne/Roland Czada, 1991: Introduction. In: Roland Czada/Adrienne Windhoff-Héritier (Hrsg.), *Political Choice: Institutions, Rules and the Limits of Rationality*. Frankfurt a.M./Boulder, CO: Campus/Westview Press, 9–26.
- Wittfogel, Karl August, 1977: *Orientalische Despotie: Eine vergleichende Untersuchung totaler Macht*. Frankfurt a.M.: Ullstein.
- Zintl, Reinhard, 1994: Skeptische Fiktionen, Selbstbindung und konsentiertere Fremdbindung. In: Jürgen Gebhard/Rainer Schmalz-Bruns (Hrsg.), *Demokratie, Verfassung und Nation. Die politische Integration moderner Gesellschaften*. Baden-Baden: Nomos, 215–230.

# Markt, Organisation und Gemeinschaft als »zweitbeste« Verfahren sozialer Koordination

*Helmut Wiesenthal*

## 1 Einleitung

Die Sozialwissenschaften zählen nicht zu jenen Wissenschaften, welche die Anlässe bedeutsamer Erkenntnisfortschritte selbst produzieren, das heißt, anhand interner Problemstellungen zu »lernen« verstehen. Sie sind nicht nur ausgesprochen heterogen, sondern auch in unterdurchschnittlichem Maße axiomatisiert, ja von kaum kaschierter Disparität (Wolfe 1992). Diesem Merkmal der sozialwissenschaftlichen Disziplinen korrespondiert ein eigenümliches Muster des Erkenntnisfortschritts auf zwei ungleichen Pfaden.

Auf der einen Seite gewinnen die diversen Spielarten sozialwissenschaftlicher Forschung ihre Erkenntnisse durch *intensive* Beobachtung der Phänomene, das heißt als Resultat empirischer Inspiration und speziell der wahrgenommenen Momente des sozialen Wandels. Kumulativer Erkenntnisgewinn tritt dabei nur in kleinen Dosen ein; Gewinne an systematisierbaren, zur Integration der Wissensgebiete anregenden Erkenntnissen sind selten. Auf der anderen Seite kommt es in größeren Zeitabständen zu konzeptuellen oder theoretischen »Erfindungen«. Oft erweisen sie ihre Fruchtbarkeit erst nach einer gewissen Latenzphase; sodann mögen sie jedoch zu quasi paradigmatischer Orientierungskraft gelangen.<sup>1</sup> Die disjunkten Erkenntnisschübe sind häufig von transdisziplinären Beobachtungen inspiriert. Ihre Themen, nicht selten auch die theoretischen Perspektiven, sind »grenzüberschreitend«. Sie fokussieren Sachverhalte, die im Bestands- und Kompetenzver-

---

1 Im Rückblick auf die Nachkriegsgeschichte lassen sich solche Erkenntnisschübe zum Beispiel an den im Zehn-Jahres-Rhythmus erschienenen Arbeiten von Mancur Olson (1965), Oliver Williamson (1975) und Mark Granovetter (1985) sowie Streeck/Schmitter (1985) festmachen.

zeichnis *mehrerer* Disziplinen vorkommen und einem engen Fachverständnis als disparat erscheinen müssen.

Auf dem Pfad des internen transdisziplinären »Lernens« sind in den vergangenen fünfzehn Jahren die Bedingungen der Möglichkeit eines Erkenntnisgewinns entstanden, der bislang noch nicht hinreichend artikuliert, geschweige denn bilanziert zu sein scheint. Seine Ertragsdimensionen reichen weit über die Sozialwissenschaften im engeren Sinne (d.h.: Soziologie und Politikwissenschaft) hinaus. Gegenstand der Erkenntnis ist die formale Verwandtschaft und begriffslogische Äquivalenz von drei Mechanismen der sozialen Koordination, nämlich *Markt*, *Organisation* (bzw. »hierarchy«) und *Gemeinschaft* (bzw. »community«), die gemeinhin weniger als funktional spezifische denn als komplexe, historisch und situativ konditionierte gesellschaftliche Verkehrsformen verstanden werden. Seit Ende der siebziger Jahre werden sie in einer Reihe von (in der Regel isolierten) Veröffentlichungen als Begriffe mit (partiell) funktional äquivalentem Gehalt behandelt.<sup>2</sup>

Von der Entdeckung der begrifflichen Ebene, auf welcher »Markt«, »Gemeinschaft« und »Organisation« (im folgenden auch: MGO) alternative »Lösungen« für ein allgemeines Problem beziehungsweise differente Ausprägungen eines Katalogs von Koordinationsressourcen sind, bis zur Formulierung einer »Theorie sozialer Koordinationsmedien« ist es noch ein weiter Weg. Die MGO-Begrifflichkeit kollidiert nicht nur mit den »bestselling theories« der Gegenwart, der soziologischen Systemtheorie und dem Rational-choice-Ansatz. Sondern die MGO-Semantik erweist sich bei genauerer Betrachtung auch reich an Widersprüchen. Weder hinsichtlich der Gemeinsamkeiten der Koordinationsmechanismen noch hinsichtlich ihrer Spezifika besteht genügend Klarheit.

Dieser Beitrag kann nur wenige der Schlaglöcher schließen, die den Weg zu einer allgemeinen Theorie sozialer Koordinationsmedien markieren. Es wäre schon einiges gewonnen, ließe sich die Möglichkeit einer handlungsanalytischen Koordinationstheorie aufzeigen, die weniger Anomalien konzedieren muß als die disparaten Theorien des Marktes, der Gemeinschaft und der Organisation. Zu diesem Zweck werden zunächst einige Ambivalenzen der MGO-Semantik angesprochen (Teil 2). Sodann wird versucht, distinkte Eigenschaften der drei Koordinationsmechanismen zu identifizieren, ohne dabei ihre spezifischen Risiken zu übersehen (Teil 3). Zum Schluß wird ein Blick auf empirische Koordinationsweisen geworfen, welche im Lichte der

---

2 Vgl. Milner (1978), Ouchi (1980), Streeck/Schmitter (1985), Vanberg (1987), Bradach/Eccles (1989), Powell (1990) und Hollingsworth/Boyer (1997).

angedeuteten Prototheorie als Komposita der basalen Mechanismen zu verstehen sind (Teil 4).

## 2 Ambivalenzen der MGO-Semantik

Der bescheidene Erfolg einer noch unausgereiften Theorie verdankt sich dem Interesse an Formen der sozialen Koordination »jenseits von Markt und Staat«. Die Erfahrung der Unzulänglichkeit des klassischen Dualismus von staatlicher Steuerung und marktförmiger »Selbst«-Koordination diffundierte Ende der siebziger Jahre aus der praktischen Politik in die Tagungsräume der politikwissenschaftlichen Beobachter. Man bemerkte die spezifischen Leistungen der diversen Verhandlungssysteme und entdeckte sowohl das Vorhandensein als auch den zuvor unterschätzten Funktionskatalog der nicht oder nur schwach institutionalisierten Verfahren der horizontalen Koordination. Als Ergebnis ist die Entdeckung »kooperativer« Staatstätigkeiten (vgl. Voigt 1995) und verschiedener Spielarten der horizontalen Koordination zu verzeichnen (vgl. Mayntz 1996). Diese Entwicklungen in der deutschen (und im geringeren Maße europäischen) Politikwissenschaft finden eine Parallele in der modernen Industriosozilogie sowie der institutionellen Ökonomie und Industrieökonomik, die sich der Untersuchung von industrietypischen Steuerungsformen im Sinne von Wirtschaftsstilen und sektorspezifischen Governance-Strukturen verschrieben haben. Von ihnen hat die MGO-Semantik die stärksten Impulse empfangen.

Aus den verschiedenen Beiträgen zur MGO-Semantik entwickelte sich ein Bild der Differenziertheit basaler Mechanismen sozialer Koordination (Streeck/Schmitter 1996; Hollingsworth/Boyer 1997). In ihm scheint der »Markt« durch atomistische Konkurrenz, strikt nutzenorientierte Akteurmotive, rational kalkulierte Wahlentscheidungen und »vollständige« Verträge sowie die Bedingung des jederzeit freien Zu- und Austritts charakterisiert. Demgegenüber eignet der »Gemeinschaft« ein askriptiver Mitgliedschaftsstatus, das Prinzip der spontanen Solidarität, die »Ressource« Vertrauen sowie die Geltung binnenmoralischer Prinzipien und sozialer Normen. Die hierarchisch verfaßte »Organisation« (beziehungsweise der »Staat«) koordiniert mittels Autorität und Zwang, nach prozeduralen (z.B. bürokratischen) Regeln sowie unter Einsatz von positiven und negativen Sanktionen.

Die Bemühungen um eine dimensional kontrollierte Typisierung der Koordinationsmechanismen kommen über eine plausible Exemplifizierung und

eine Art Eigenschaftsheuristik nicht hinaus. Ihre Schwächen lassen sich einerseits an Unklarheiten der jeweils gewählten Referenzrahmen und Abstraktionsniveaus festmachen. Andererseits scheint die kritische Aufmerksamkeit sehr ungleich verteilt: Während der Marktmechanismus überwiegend anhand von Theoremen des Marktversagens analysiert wird, bleiben analoge Risiken der Mechanismen Gemeinschaft und Organisation oft unerwähnt. Ein Großteil der MGO-Semantik wird von Abhandlungen bestritten, die sich um den Nachweis der Insuffizienz des Marktprinzips bemühen. Auch wird es häufig unterlassen, zwischen Koordinations*mechanismus* im Sinne eines Prinzips der Handlungssteuerung und empirischer Koordinations*weise* als Set praktischer Handlungsorientierungen zu unterscheiden.

Um zu einer auf gleichem Abstraktionsniveau angesiedelten Typologie von Koordinationsmechanismen zu gelangen, bedarf es daher nicht nur einer Klärung der Begriffe und des theoretischen Referenzrahmens, sondern auch der Reflexion auf den Status der phänomenologischen Vermischungen. Die substantivischen Begriffe für distinkte Koordinationsmechanismen – Markt, Organisation, Gemeinschaft – kollidieren allzu heftig mit der Erfahrung, daß es nahezu ausgeschlossen ist, »reine« Märkte und ebensolche Organisationen in der Wirklichkeit zu entdecken. *Alle beobachtbaren Sozialformen scheinen unter dem Dach des jeweils »führenden« Prinzips auch die übrigen Prinzipien zu beheimaten.*

Reale Märkte werden nicht in Begriffen der atomistischen, sondern der unvollständigen Konkurrenz beschrieben. Sie haben Institutionen zur Voraussetzung, welche die Handelnden zur Respektierung moralbasierter Fairnessprinzipien anhalten oder mittels Sanktionen zur Befolgung der Spielregeln motivieren. Dadurch wird die Einhaltung von Verträgen wahrscheinlich und der Entstehung von Monopolen und Kartellen Einhalt geboten. Häufig wird auch auf »informelle« Voraussetzungen der nutzenorientierten Interaktion hingewiesen, etwa die Bedingungen sozialen Vertrauens, welches die Kooperation von Marktakteuren »zwanglos« gegen Risiken abzusichern vermag. Mark Granovetter (1985) zufolge ist das Modell der punktuellen (»spot market«) Interaktion ein Artefakt übervereinfachter Sozialtheorien, die von dem mehrdimensionalen Referenzrahmen jeder Art empirischen Handels abstrahieren. Zur Entzifferung der realen »embeddedness of economic action« sind Netzwerkbeziehungen der angemessene Schlüsselbegriff. In ihnen verorten sich die Akteure in Bezug auf ihr Verhältnis zu anderen, erkennen die Identität ihrer Partner und regulieren ihr Handeln im Hinblick auf die situativen Bedingungen wie auf den »historisch« entstandenen Erwartungsrahmen.

Die spezifische Koordinationsressource von Gemeinschaften wird unter den Begriffen Reziprozität, Vertrauen und »social capital« abgehandelt. Momente gemeinschaftlicher Koordination werden sowohl im Handeln von Organisationsmitgliedern als auch von Marktakteuren aufgespürt. Für die Kommunikation in Netzwerken, zum Beispiel zwischen Unternehmen desselben »industrial district« (Piore/Sabel 1985) sind sie als notwendig vorausgesetzt. Es scheint, als versorgten »natürliche« Gemeinschaften und »spontane« Vereinigungen (»associations«) die an Märkten und in Organisationen Handelnden mit der »Ressource« Vertrauen, welche vor Überregulierung und Übervorteilung zu schützen verspricht, ohne daß ein Risiko der Substitution des unterstützten durch das unterstützende Prinzip zu fürchten wäre. Gemeinschaftlichkeit ist nicht – wie noch in der von Tönnies (1991) konstruierten Dichotomie von Gemeinschaft und Gesellschaft – eine eigenständige Verkehrsform, sondern ein leistungssteigerndes Additiv für jeglichen Modus sozialer Interaktion; es vermag anscheinend ebensogut Markt- wie Autoritätsbeziehungen zu »schmieren«.

Auch in anderer Hinsicht wirkt die MGO-Semantik konfus. Gemeingut der modernen Sozialwissenschaften ist die Annahme, daß die Merkmale formaler Organisation, insbesondere Autoritätsbeziehungen und hierarchische Koordination, mit engen Leistungsgrenzen derart organisierter Sozialsysteme assoziiert sind. Gleichwohl fungieren diese Kategorien in der MGO-Semantik als Grundpfeiler des Organisationsverständnisses. Dieses scheint unbeeindruckt von der konstruktiven Kritik, welche unter anderen Luhmann (1971) auf der empirischen Grundlage der Organisations- und Entscheidungsforschung der Carnegie-School (Cyert/March 1963; Simon 1976; March 1988) vorbringt. Ihr zufolge verspricht formale Organisation zwar ein gewisses Mindestmaß an operativer Zuverlässigkeit, aber taugt nur für einigermaßen »sichere« und stabile Umwelten. Hohe Umweltunsicherheit erfordert dagegen regelmäßig eine Verminderung des Redundanzgrades der Normen und Regeln, das heißt die Flexibilisierung von Struktur und Programm auf der Basis abstrakter Prämissen.

Ebenfalls unberührt scheint die MGO-Semantik von der ökonomischen Perspektive auf Organisation: als fein gesponnenes Geflecht von Vertragsbeziehungen im Wettbewerb mit »internen« Märkten. Explizite und implizite Verträge definieren Mitgliedschafts- und Gratifikationsbedingungen, beschreiben Pflichten und Ansprüche, Aufgaben- und Verantwortungsträgerschaft. In der Sicht der institutionellen Ökonomie werden die Risiken der Markttransaktion nicht durch »Vertrauen«, sondern durch die vertragliche Vereinbarung asymmetrischer Dispositionsrechte absorbiert. Derartige Ver-

tragsbeziehungen sind »billiger« als »the cost of using the price mechanism« (Coase 1998: 6).

Doch sind reale Organisationen keineswegs »marktfrei«. Nicht nur profitiert die Durchführung der »incomplete relational contracts« vom Wettbewerb der Organisationsmitglieder um knappe Beförderungschancen und höhere Entlohnung, sondern Marktformen finden auch Eingang in die Strukturierung von Organisations- und Verantwortungsbereichen, zum Beispiel in Gestalt von »profit centers« und »franchising« sowie den Formen des »out-contracting« und »out-sourcing« (vgl. Bradach/Eccles 1989). Interne Märkte regulieren Karrierepläne und Rekrutierungsprobleme, sie erstrecken sich bis hinein in die Arbeitsverteilung, zum Beispiel in Gestalt von Projektaufträgen, die von in Frage kommenden Bearbeitern ausgewählt oder nach dem Windhundprinzip verteilt werden.

Alles in allem gibt die Empirie wenig Grund zur Annahme, bei den drei basalen Mechanismen handele es sich um je für sich koordinationsaugliche Regelungsmechanismen. Vielmehr scheint es, als sei das Reden über distinkte Koordinationsprinzipien einem anderen Ausschnitt der sozialen Wirklichkeit zuzurechnen als die Praxis sozialer Interaktion. Kategorial distinkte Koordinationsmechanismen wären danach lediglich soziale Konstruktionen, die sich deshalb so gut zum Aufbau von Interaktionssystemen eignen, weil sie den Akteuren prononcierte Vokabularien bieten. Das korrespondiert der Auffassung von Hollingsworth und Boyer, die in den Koordinationsmechanismen normative Präskriptionen sehen, die distinkte Prinzipien beziehungsweise »Logiken« des Handelns vorgeben. Letztere wirken analog sozialen Institutionen und umschreiben Vorstellungshorizonte, in welchen die Akteure verhaltens- und resultatbezogene Erwartungen, aber auch Bedürfnisse und Präferenzen entwickeln (Hollingsworth/Boyer 1997: 3).

Angesichts dieser Unschärfen liegt die Annahme nicht allzu fern, daß die große Attraktivität, die der Netzwerkbegriff in den letzten zwei Jahrzehnten entfalten konnte, auch ein Reflex auf die Schwierigkeiten beim Umgang mit der Begrifflichkeit distinkter Koordinationsmechanismen sein mag. Im Netzwerk-Faible der zeitgenössischen Sozial- und insbesondere Politikwissenschaften kommt womöglich ein unbefriedigtes Bedürfnis nach konzeptueller Präzision zum Ausdruck, dem die Begriffe distinkter Koordinationsmechanismen nicht (mehr) genügen. Da Netzwerke weithin als Sets von Beziehungen verstanden werden, die weder kontraktuell geregelt noch eindeutig hierarchisch geordnet sind, ist der Sachverhalt ihrer koordinations-technischen Ambivalenz von vornherein unterstellt. Zweifellos sind unbefristete Interaktionsbeziehungen, wie sie Netzwerke »zwanglos« ermöglichen, mit Bedin-

gungen der (Spot-)Marktkoordination unvereinbar. Auch läßt die Abwesenheit formaler Regeln und kontraktueller Statuszuweisungen auf einen schwachen »Organisationsgrad« der Beziehungen schließen. Dennoch bleibt für die MGO-Semantik auch ein »Netzwerk-Problem«. Der Zusammenhang des Netzes scheint nicht ohne weiteres allein durch »gemeinschaftliches« Vertrauen zu gewährleisten sein, wenn man mit Granovetter (1972/73) und anderen davon ausgeht, daß die Akteure in unterschiedlichen Handlungswelten lokalisiert sind.

Tatsächlich sind ökonomische Kalküle keineswegs aus Netzwerken verbannt, sondern liegen häufig sogar ihrer Entstehung zugrunde. Auch ist in aller Regel die Geltung einer Meistbegünstigungsklausel unterstellt, was heißt, daß Netzwerkteilnehmer von ihresgleichen erwarten dürfen, ebenso günstige wie oder gar günstigere Konditionen als externe (Markt-)Akteure zu erhalten (DiMaggio/Louch 1998). Folglich ist es angebracht, Netzwerke nicht als einen eigenen distinkten Koordinationsmechanismus zu charakterisieren. Vielmehr sind sie genuine Hybride, die sich von den drei basalen Koordinationsmechanismen allenfalls durch eine besonders gründliche Durchmischung der Elemente unterscheiden. Das führt zu der Frage, was denn diese Elemente, genau betrachtet, sein mögen.

### 3 Die Leistungscharakteristika der Koordinationsmechanismen

Ausgehend von der Idee der kategorialen Äquivalenz von Markt, Gemeinschaft und Organisation scheint es zweckmäßig, eine möglichst präzise Bestimmung der distinkten Eigenschaften jedes einzelnen »Mechanismus« zu versuchen.

#### 3.1 Markt

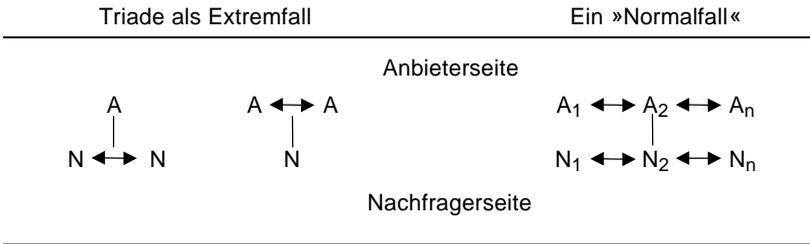
Über die besonderen Charakteristika des »Markt«-Mechanismus geben die Beiträge zur MGO-Semantik nur spärlich Auskunft. In der Regel begnügt man sich mit Anleihen bei der neoklassischen Ökonomie (Stichworte »*homo oeconomicus*« und »atomistische Konkurrenz«) oder identifiziert gar Tauschhandlungen unter Marktbedingungen als Interessenkonflikt zwischen Anbietern und Nachfragern (Heinemann 1976) beziehungsweise als Kon-

kurrenz unter der Nullsummenregel (vgl. Wolf 1987; Hoogerwerf 1991; Grabher/Stark 1997). So scheinen die Sozialwissenschaften zwar am Ende des 20. Jahrhunderts viel Gescheites zu Themen wie Marktversagen, Voraussetzungen, Risiken und Grenzen des Markthandelns sowie zur Kritik des ökonomischen Reduktionismus zu sagen zu haben, aber sie bleiben ausgesprochen wortkarg, wenn es um die exakten Voraussetzungen und die Dimensionen »positiver« Leistungen der Marktkoordination geht. Dem entspricht das paradoxe Bild einer Gesellschaft, in welcher egoistische Individuen systematisch zu kollektiv arationalem Handeln tendieren, aber soziale, kulturelle und staatliche Institutionen pflegen, denen es zukommt, für das Funktionieren des Marktes und die (Hoch-)Leistungsfähigkeit der Wirtschaft zu sorgen (vgl. z.B. Streeck 1997).

In einer nüchternen Perspektive darf Marktkoordination als die *Ermöglichung einer wechselseitig vorteilhaften Beziehung* verstanden werden, die Akteure angesichts ungünstigerer Alternativen *freiwillig* eingehen. Daß dabei irgend etwas »getauscht« wird, ist der trivialste Aspekt der Sache. Tauschbeziehungen sind sozial und historisch ubiquitär (Kirchgässner 1997). Was den Tausch unter Marktbeziehungen auszeichnet, ist zweierlei: einerseits die *simultane Präsenz von gleichen und ungleichen Interessen* auf jeder Seite der Beziehung und andererseits die *Beziehungsstruktur einer Triade*. Da die Partner nur dann »ins Geschäft« kommen, wenn sie die Erwartung teilen, sich nach dem Tausch besser als vor dem Tausch zu stehen, erwarten sie ein »variable sum game« (Nichtnullsummenspiel). Sie haben *gleiche allgemeine Interessen* in Bezug auf das Ziel, ihre individuellen Tauschpräferenzen zu realisieren. Die Übereinstimmung dieser Interessen ist für das Zustandekommen der Interaktion konstitutiv. Aber erst die *Ungleichheit der konkreten Präferenzen* von Anbieter und Nachfrager ermöglicht Tausch mit beiderseitigem Gewinn (Paretooptimalität). Anbieter ziehen es vor, Waren zu Geld zu machen, Nachfrager bevorzugen das Eigentum an der Ware gegenüber größerer Liquidität. Kommen sie »ins Geschäft«, befriedigen sie beide ihre genuin ungleichen, aber *komplementären* Tauschpräferenzen und der Tausch wirkt nutzenvermehrend je nach Anschlußhandlung auch buchstäblich wertschöpfend. Markttausch und Marktwirtschaft sind unvereinbar mit der Annahme isomorpher Präferenzen.

Für Tauschbeziehungen unter Marktbedingungen ist aber zusätzlich das Vorhandensein *rivalisierender* Akteure auf mindestens einer Seite der Beziehung erforderlich. Der minimale Akteurset ist eine Triade; korrekter ist es jedoch, sowohl auf der Angebots- als auch auf der Nachfrageseite mit Wettbewerbern zu rechnen (Abbildung 1).

Abbildung 1 Akteurkonstellationen am Markt



Auf dieser Annahme fußt der »structural approach« neuerer Marktconzepte (White 1981; Swedberg 1994). Die basale Eintrittsentscheidung »Interaktion statt Enthaltung« wird um die in der Wettbewerbssituation liegenden Interaktionsalternativen ergänzt: »mit welchem Partner zu welchen Konditionen?« Das heißt:

- Das Vorhandensein von Wettbewerbern auf mindestens einer Seite der Beziehung sorgt für die Kontingenz der Konditionen.
- Letztere werden Gegenstand des Vergleichs und der Differenzkommunikation.
- Beim Aushandeln (Feilschen beziehungsweise »bargaining«) der bestmöglichen Konditionen aktualisiert jede Seite für die andere das Wissen, daß ein Geschäft möglich, aber – dank des Vorhandenseins gleichfalls interessierter Partner – nicht notwendig ist.
- Die Akteure bilden insofern einen »Markt«, als sie ihren Zusammenhang gewahrt sehen durch »an institutionalized mechanism for making and breaking relationships that, by its nature, puts participants and their relationships at risk« (Baker et al 1998: 148).

In diesem Sinne ist Marktverkehr »exchange in combination with competition« (Swedberg 1994: 271) oder, präziser, ein Wettbewerb um Tauschgelegenheiten.<sup>3</sup> Wie Harrison White (1981) zeigt, beruht die Informationsbasis der Marktakteure nicht ausschließlich auf Erfahrungen mit Tauschpartnern. Vielmehr gewinnen die Akteure das Wissen über Marktlage und Marktchancen aus der Beobachtung von ihresgleichen: Von den Aktionen der Kon-

3 »Von einem Markt soll gesprochen werden, wenn auch nur auf einer Seite eine Mehrheit von Tauschreflektanten um Tauschchancen konkurrieren« (Weber 1972: 382).

kurrenten läßt sich auf die Struktur der Wettbewerbssituation inklusive der Präferenzen und Opportunitäten möglicher Tauschpartner schließen.<sup>4</sup>

Aus der Struktur dieser Beziehung folgen:

1. Entscheidungsbedürftigkeit und das Erfordernis der kriterienbasierten Wahl (»rational choice«);
2. die vergleichende Kalkulation der Alternativen (Opportunitätskosten);
3. die soziale Voraussetzungsarmut und zeitliche Offenheit der Beziehung (Üblichkeit der Exit-Option, geeignet zum Verkehr mit »Fremden«) und
4. der Anreiz, dem Konditionenwettbewerb durch Produktinnovation zu entkommen (Hayek 1969).<sup>5</sup>

So sind Marktbeziehungen eine Verkehrsweise, in der es legitim ist, von anderen als utilitaristischen Entscheidungskalkülen abzusehen (Milner 1978: 32). Sie belassen den Akteuren ein Maximum an Souveränität (in sachlicher, sozialer und zeitlicher Hinsicht) und scheinen von daher angesichts vielfältiger Mechanismen sozialer Integration und Kontrolle eher unwahrscheinlich und stets anfällig für »sachfremde« Motive und Interessen. Es scheint nicht absurd, den Sachverhalt, daß derart »abstrahierende« Interaktionen dennoch eine Sphäre ihrer Erwartbarkeit fanden, mit Hayek auf besondere Leistungscharakteristika und komparative (evolutionäre) Vorteile zurückzuführen: Der »Invisible-hand«-Mechanismus eignet sich zur Koordination einer unbegrenzten Vielzahl von Akteuren und ermöglicht Nichtnullsummenspiele mit Wertschöpfungscharakter, die positiv bewertete Nebenprodukte (insbesondere hohe Allokationseffizienz und Innovationsanreize) abwerfen. Um das Spezifikum der gesellschaftlichen Effekte auf einen simplen Nenner zu bringen, ist es allerdings nicht sinnvoll, auf Tausch, Wettbewerb<sup>6</sup> oder Effizienz abzustellen, da diese auch dem Koordinationsmechanismus Organisation eignen. *Konkurrenzlos überlegen scheint Marktkoordination dagegen in Sachen »Innovationseffizienz«.*

---

4 »Markets are tangible cliques of producers observing each other« (White 1981: 543). Vgl. auch Fligstein (1996: 667).

5 »Schumpeter's contention that technological competition was more important than price competition with invariant conditions of production has also found increasing confirmation from empirical and theoretical work in the field of international trade« (Freeman 1987: 859). Dieser Wettbewerb ist (nach Simmel, laut Swedberg 1994: 272) besser als Konfliktvermeidung zu charakterisieren denn als Versuch, Mitbewerbern zu schaden.

6 Aus einer Studie über Marktbeziehungen in der Werbebranche (Baker et al. 1998) ergibt sich, daß der Wettbewerb einen weitaus geringeren Einfluß auf die Stabilität beziehungsweise Instabilität von Beziehungen hat als Marktmacht (der Nachfrager) und institutionelle Formen der Risikobegrenzung.

### 3.2 Gemeinschaft

Die distinkten Eigenschaften des Koordinationsmechanismus »Gemeinschaft« resultieren aus dem besonderen (von den anderen Mechanismen unterschiedenen) Verhältnis der sachlichen, zeitlichen und sozialen Selektivität. Dabei scheint der Mechanismus, da er an Physis und Psyche von Personen anknüpft, auch ohne spezifizierbare Themen fungibel. Zumindest besteht Anschlußfähigkeit für thematisch beliebige Kommunikationen – unter der Voraussetzung einer hohen sozialen Selektivität. Die »medientypischen« Interaktionen sind nur mit einer begrenzten Zahl wohldefinierter Partner möglich. Deren Mitgliedschaft in der Gemeinschaft steht in der Regel weder in zeitlicher noch in personeller Hinsicht zur Disposition (vgl. Ben-Porath 1980).

Die Mitgliedschaft ist an individuelle Identitätsmerkmale gebunden und stets eindeutig. Die Identität der Gemeinschaft als »einfaches« Sozialsystem ist zum einen durch ihre Geschichte bestimmt, das heißt durch die in der Vergangenheit erbrachten Selektionsleistungen (Luhmann 1972: 57).<sup>7</sup> Zum anderen definiert sich die Gemeinsamkeit durch die Grenzziehung zur Außenwelt, die in der Innenperspektive fremd bleibt und unter Umständen bedrohlich wirkt.

Im Selbstverständnis des Kollektivs und seiner Projektionen gewinnen die Mitglieder ihre personale Identität und wechselseitige Berechenbarkeit (Berger/Kellner 1965): Die Gemeinschaft ist Medium und Forum der sinnhaften Konstruktion von Wirklichkeit (Berger/Luckmann 1970). Der thematisch diffuse Zusammenhalt verdankt sich weder Regeln noch Verträgen, sondern einem Bündel von impliziten Erwartungen und als geteiltes Wissen unterstellten Deutungen. Im Medium dieser Deutungen verschwimmt der Unterschied zwischen individuellen und kollektiven Interpretationen der Welt.

Weil sich Gemeinschaften eine unscharfe Grenze zwischen individueller und kollektiver Identität leisten können, gibt es unter Umständen keine Adressen für diskrete Zurechnungen; so kann selbst die Differenz zwischen Individual- und Kollektivgütern verschwimmen. Dieser Sachverhalt wird nicht ganz zutreffend als Reziprozität und generalisierter Tausch beschrieben. Während Reziprozität und generalisierter Tausch die (oft fiktive) Annahme einer langfristig ausgeglichenen Bilanz benötigen (was zum Beispiel

---

7 Vgl. Lui (1998: 346): »Very often Chinese businessmen have in their mind a record of the business performance of their trading partners.«

in Gewerkschaften mit der Formel »Solidarität ist keine Einbahnstraße« ausgedrückt wird), werden »Leistungen« in Gemeinschaften nicht notwendig mit Blick auf Gegenleistung gewährt. Die normative Komponente beziehungsweise das Bedarfsprinzip sind stärker ausgeprägt als investive oder versicherungstechnische Aspekte. Nur so können jene Überschreitungen des Äquivalenzprinzips erklärt werden, von denen Liebe- und Hilfebedürftige profitieren, die keine Chance haben, sich revanchieren zu können.

Zu den Produktionsbedingungen von gemeinschaftlichem Vertrauen zählen der offene, in der Regel unbegrenzte Zeithorizont, in den Interaktionserwartungen typischerweise eingebettet sind. Zum zweiten gehören dazu die gemeinsame Geschichte, aus der das »Material« für intersubjektive Erwartungen bezogen wird. An dritter Stelle zu nennen ist die Unspezifität beziehungsweise thematische Offenheit der Kommunikationen. Und viertens sorgen emotionale Interdependenz<sup>8</sup> und die Gelegenheit der Identitätsbildung für stabile Erwartungsreferenzen.<sup>9</sup> Vertrauen resultiert aus der Assoziation von Konformitätserwartung und Regelbewußtsein, beziehungsweise von »Mitgliedschaft« und »Rechtsgeltung« (Luhmann 1973: 35).

### 3.3 Organisation

Obwohl der Begriff »Organisation« von unangemessener Extension ist, da die moderne Gesellschaft »unorganisierte« Beziehungen und Kontexte kaum mehr kennt,<sup>10</sup> sei der Versuch gewagt, einige allgemeine Charakteristika – teilweise jenseits der organisationswissenschaftlichen Semantik – zu umreißen.

Die Besonderheit von Organisation als Koordinationsmechanismus ist durch das Strukturprinzip der hierarchischen Differenzierung nur unzulänglich charakterisiert. Was den Koordinationsmechanismus Organisation im Unterschied zu Markt und Gemeinschaft auszeichnet, ist besser in einem Katalog von funktionalen Merkmalen und Leistungen beschrieben:

---

8 Hohe emotionale Interdependenz ist das Potential für »starke« Gefühle (Blumstein/Kollock 1988) und in der Regel mit »emphatic role-taking emotions« (Thoits 1989) assoziiert. Dann sorgen Schamgefühle für Verhaltenskonformität.

9 Vgl. Powell/Smith-Doerr (1994: 386) zu den verschiedenen Bezugsbasen von Vertrauen.

10 Der unspezifische Organisationsbegriff suggeriert einen Grundbestand von Gemeinsamkeiten, welcher aufgrund der Varianz der Vielzahl von Organisationsvariablen nicht existiert. Für eine evolutionstheoretische Sicht auf die Unterschiede zwischen Organisationen als Marktakteuren vgl. Nelson (1991).

1. die Unterstellung der *Entscheidungsbedingtheit* von Aufgaben-, Interaktions- und Prozeßstrukturen (anstelle einer Konditionierung durch Tradition, Empathie oder relative Preise);
2. die Disponibilität des Mitgliedschaftsstatus;
3. die Interaktionssteuerung durch Sets von als koordiniert unterstellten Erwartungen und
4. eine die Gegenwart transzendierende Kontinuitätsunterstellung.

Dank dieser Eigenschaften gelingt Organisationen die Abschottung interner Prozesse von externen Zuständen und die Dämpfung endogener Dynamiken. Derart organisierte Handlungszusammenhänge fungieren als Redundanzmaschinen: Was passiert, wurde mutmaßlich »so« entschieden (Luhmann 1988). Die besondere Leistungsfähigkeit des Mechanismus besteht in der Möglichkeit der Koordination einer *großen Zahl* von Handlungen (auch abwesender Handelnder) und der zweckhaften Integration *parallel prozessierender* Teileinheiten mit komplementären Funktionen.

#### 4 Spezifische Defizite und Funktionsrisiken der Koordinationsmechanismen

Jeder noch so flüchtige Blick auf die Beiträge zur MGO-Semantik hinterläßt den Eindruck ungleicher Leistungsfähigkeit und Unzuverlässigkeit. Nicht selten weisen die Beiträge einen normativen »bias« auf. So steht einer passionierten Marktapologetik die Auffassung gegenüber, daß es sich allein bei Organisation und Gemeinschaft um selbstsuffiziente und einigermaßen verläßliche Mechanismen handele, während das Prinzip Markt vergleichsweise insuffizient und unzuverlässig sei. Diese Ungleichbeurteilung der Mechanismen fordert dazu auf, die komparativen Stärken und Schwächen aller drei Mechanismen zu sondieren.

##### 4.1 Markt

Markttransaktionen gewinnen ihr hohes Effizienzpotential aus der Entkopplung der steuernden Kalküle von nicht unmittelbar transaktionsrelevanten Sachverhalten sowie vom weiteren sozialen Kontext. Soweit diesem Kontext Bedeutung bei der Sicherung von Funktionsbedingungen der Transaktion

zukommt, stellt die dem Markt eigentümliche »low correlation to social organization« (White 1992: 124) ein endogenes Performanzrisiko dar. Abweichungen vom Set der Funktionsvoraussetzungen sind in zwei Richtungen möglich: einerseits durch Intervention nichtökonomischer Kalküle, die den »Wechselschalter« der Opportunitätskostenentscheidung außer Kraft setzen und damit das Effizienzpotential stilllegen; andererseits durch einen Überschuß der Nutzenorientierung derart, daß egoistische Hyperrationalität die Mißachtung der Verkehrsregeln nahelegt. Das Risiko einer »übers Ziel« hinausschießenden Nutzenorientierung ist dem Koordinationsmechanismus inhärent; es hat endogene Ursachen.

Bereits wenn lediglich der Verdacht aufkommt, daß Täuschung, Betrug oder Vertragsbruch möglich sind, bedarf die Transaktion entweder besonderer institutioneller Vorkehrungen (vgl. North 1992) oder exogener »commitments«. Denn bei Abwesenheit von Garanten der Normkonformität untergräbt schon die bloße Möglichkeit des Auftretens einer Anomie die Motivbasis der Normbefolgung. Diese Beobachtung ist bekanntlich eine Grundprämisse der Transaktionskostenanalyse. Sie verweist auf die nie restlos zu kontrollierende Grenze zwischen Egoismus als Prinzip der Nutzenallokation und »moral hazard«, sei es daß letzterer der Steigerung des Nutzens auf Kosten von ALTER oder »nur« EGOs Risikoschutz dient. Da in Markttransaktionen egoistische Präferenzen nicht nur zugelassen, sondern als Funktionsbedingung und Garant kollektiver Wohlfahrtseffekte vorausgesetzt sind, läßt sich das Opportunismusrisiko nicht mittels »Präferenzkontrolle«, sondern nur mit prozedural wirksamen Normen beziehungsweise Institutionen eindämmen. Fehlt es an sanktionsmächtigen Institutionen, so vermag der Koordinationsmechanismus sein Leistungsmaximum nur mittels externer Ressourcen (Identität/Reputation, soziale Normen, Kollektivmoral) zu erreichen.

## 4.2 Gemeinschaft

Das spezifische Handikap des Koordinationsmechanismus Gemeinschaft beruht gleichfalls auf einer Dysfunktion des zentralen Leistungsfaktors, nämlich der systematischen Privilegierung endogenen Sinns. Wo Interaktionen in den Erwartungsrahmen gemeinschaftlicher Koordination eingebettet sind, genügen unter Umständen schon schwache Stimuli erhöhter Selbstbezüglichkeit, um den Rekurs auf subsidiäre – kontraktuelle oder wettbewerbliche – Koordinationsmechanismen zu unterbinden und die Schnittstellen zur

»Außenwelt« stillzulegen. Während zweckentlastete und nichtterminierte Kommunikationsbeziehungen die Grundlagen interpersonalen Vertrauens reproduzieren, laufen die dabei entstehenden Weltsichten Gefahr, ihre externen Referenzen zu verlieren und idiosynkratischen Charakter anzunehmen. Dieser »trade-off« scheint nahezu alle Faktoren der Entstehung von Vertrauen zu betreffen. Realitätsverluste infolge kognitiver Schließung drohen um so mehr, je höher die Interdependenz, je enger und emotionaler die Beziehungen, je unspezifischer die Kommunikationsthemen und je restriktiver die Mitgliedschaftsbedingungen sind.

Verschiedene Studien zeigen, wie Gruppenprozesse und die Dynamik gemeinschaftlicher Beziehungen kollektive Entscheidungen prägen und wie hoher Loyalitätsdruck die Mitglieder eines Beziehungsnetzes zu konformem Verhalten – auch wider besseres Wissen – veranlaßt (z.B. Janis 1972).<sup>11</sup> Indem sich Gemeinschaften von Sinnbezügen zu ihrer Umwelt abzukoppeln vermögen, gelingt es ihnen einerseits, ihre Werte und Annahmen zu immunisieren, andererseits schützt sie kein Stoppsignal vor dem Abdriften in unreflektierten Partikularismus. Beobachter warnen deshalb vor dem

one-sided view of the advantages offered by trust-based transaction, without reflecting seriously how nepotism, favouritism, and other related problems are cultivated in organizations which place much emphasis on personal relations.  
(Lui 1998: 342)

Gemeinschaften verzichten dabei auf jene Erkenntnisgewinne aus dem Außenverkehr, die Simmel (1992: 764–771) der spezifischen »Objektivität des Fremden« zuschreibt. Entfallen derartige Herausforderungen als Folge kognitiver Schließung, so hat gemeinschaftliches Vertrauen nur Wert als interne Koordinationsressource. In der Interaktion mit der Außenwelt können »geschlossene« Kommunikationsgemeinschaften als Sicherheitsnetz für riskante Außenstrategien, zum Beispiel für Untreue und Vertragsbruch, fungieren. Positive Externalitäten setzen folglich Gegengewichte zu kognitiver Schließung voraus. Allerdings operieren derart »rational« moderierte Gemeinschaften deutlich unterhalb des Maximums an Bindungskraft und suggestiver Geborgenheit.

---

11 Die gleiche Tendenz zu kommunikativer Geschlossenheit und einem »lock-in« der außenweltbezogenen Kognitionen wurde in regionalen Akteurnetzwerken, zum Beispiel von Politik und Industrie im Ruhrgebiet, beobachtet (Grabher 1993).

### 4.3 Organisation

Weil der Mechanismus Organisation erheblich mehr Variablen aufweist als die Alternativen Markt und Gemeinschaft, existiert eine Vielzahl von Konstellationen, in denen er dysfunktional, instabil oder ineffizient zu werden droht. Versucht man dennoch, charakteristische Schwächen dieses Koordinationsmechanismus zu markieren, so bedarf es wiederum einer grobschlächtigen Typisierung. Für den in Frage stehenden Zweck wird die Unterscheidung zwischen Außen- und Selbststeuerung, respektive die *Differenz von Organisation als Werkzeug und Organisation als Akteur*, benutzt.

Für Organisation als außengesteuertes Instrument sind instruktive Optimierungsregeln gegeben. Einschränkende Bedingung sind allerdings eine relativ simple Aufgabenstruktur und stabile Umwelten. Nur unter diesen Umständen scheinen Organisationen »als ganze« steuerbar; nur dann sind die an Mitglieder gerichteten Erwartungen hinreichend spezifizierbar und folglich kontraktfähig. Verbleibende Steuerungsprobleme werden in dem Verhältnis zwischen Steuerungssubjekt und -objekt lokalisiert und in »Principal-agent«-Kategorien beschrieben: Wer verfügt in wessen Auftrag mit welchem Effekt über die Organisationspotentiale?

Am anderen Ende des Komplexitätskontinuums stehen hochdifferenzierte Organisationen im Kontakt mit ebenfalls differenzierten und eigendynamischen Umweltsegmenten. Rascher Umwelt- und Aufgabenwandel stellen hohe Anforderungen an Adaptivität und Innovativität einerseits, Identitätsbehauptung und Steuerungsvermögen andererseits. Die komplexe Organisation ist in kontinuierliche Lern- und Reformprozesse verwickelt, die sie zu überfordern drohen. Überleben und Performanz hängen ab von der Qualität des »readjustment of processes *internal to the organization*« (Barnard 1938, zitiert nach Williamson 1994: 324). Unsichere Umweltbedingungen lassen keine rationale Wahl unter Aufgaben- und Reformprogrammen zu. So muß die Organisation simultan versuchen, sich von Umwelteinflüssen abzukoppeln und ihr Adaptionsvermögen zu steigern. Zweckbezogene Erwartungen an die Mitglieder bleiben abstrakt und unspezifisch; sie sind nicht kontraktfähig. Dagegen erweisen sich kontrahierte Normen rasch als dysfunktional (»Dienst nach Vorschrift«) und hierarchische Koordination versagt gegenüber der informatorischen Komplexität der Aufgaben. Unter diesen Bedingungen gelingt Handlungskoordination nur auf der Basis eines mit Elementen normativer und vertrauensbasierter Gemeinschaftlichkeit angereicherten Steuerungsverständnisses: zum Beispiel im Konsens einer »political coalition« (Cyert/March 1963), innerhalb des kognitiven Rahmens allgemeiner

»core beliefs« (Weick 1979) oder dank der durch interpersonales Vertrauen abgefederten Duldung multipler Identitäten (Wiesenthal 1995).

#### 4.4 Zwischenbilanz

Bevor die Leistungscharakteristika und -defizite resümiert werden, ist der Annahme zu widersprechen, es gebe in Gestalt der Effizienzkatégorie eine alle Mechanismen charakterisierende Leistungsdimension. Diese von der Transaktionskostenökonomie mitgeführte Auffassung bewährt sich zwar in der komparativen Analyse von Markt- und Organisationsstrukturen. Sofern jedoch die Zuverlässigkeitskatégorie dem Effizienzbegriff nur mit Sinnverlust subsumiert werden kann, was hier unterstellt ist, mag selbst die Wahl zwischen markt- und organisationsdominierter Koordination nicht allein vom Effizienzkriterium gesteuert sein. Eine Generalkatégorie Effizienz kollidiert mit dem Vorkommen inkommensurabler Resultatkategorien wie »Reproduzierbarkeit«, »Robustheit«, »Zuverlässigkeit«, »Adaptivität«, »Interdependenz«, »Kontinuität«, »Akteurautonomie« oder »Akteuridentität«.

Das Prinzip des bedingungslosen Zugangs und Exits verschafft der Marktcoordination den Status eines Garanten von Effizienz und Innovativität. Entgegen dem in der österreichischen Schule der Nationalökonomie entwickelten Marktbeegriff ist jedoch das Prädikat höchster Effizienz nicht allein dem Mechanismus Markt vorbehalten. Denn die Transaktionskostenökonomie konnte die prinzipielle Möglichkeit der überlegenen Effizienz von (unvollständigen) Verträgen, das heißt organisierter Interaktion, nachweisen. Im Verhältnis von Markt und Organisation bezeichnet Effizienz keine *differentia specifica*. Was Marktcoordination jedoch unter allen Umständen zu gewährleisten scheint, ist das (wettbewerbsbedingte) Maximum an *Innovationseffizienz*. Das typische Risiko des Mechanismus Markt ist die durch den »Moral hazard«-Anreiz eröffnete *Opportunistusfalle*.

Ungeklärt ist, ob die spezifische und nichtsubstituierbare Leistung des Mechanismus Gemeinschaft tatsächlich in der Herstellung interpersonalen Vertrauens besteht oder nicht präziser in der Fundierung personaler Identität zu sehen ist, welche als »Stoff« und Adresse von Vertrauen dienen mag. Zum Ausschluß der naheliegenden Verwechslung mit Norm- oder Institutionenvertrauen wird für die zweite Variante plädiert: Wo immer Interaktionsvertrauen auftritt, bedarf es der Bezugnahme auf *personale Identität*. Das typische Risiko des Mechanismus Gemeinschaft ist die Tendenz zur *kognitiven Schließung*.

Abbildung 2 Eigenschaften der basalen Koordinationsmechanismen

	»Markt«	»Gemeinschaft«	»Organisation«
Koordinations- bedingung/-ressource	»unrestricted entry & exit«	unspezifisches Vertrauen	spezifizierte Erwartungen
Akteursouveränität:			
sachlich	+	+	-
zeitlich	+	-	+
sozial	+	-	-
Stabilität der Beziehung	-	+	+
»shadow of the past«	-	+	+
Face-to-face-Komm. notwendig	-	+	-
Vielzahl von Beteiligten möglich	+	-	+
Spezifisches Leistungsmaximum	Innovations- effizienz	personale Identität	Zuverlässigkeit
Spezifische Dysfunktion	Opportunis- musfalle	kognitive Schließung	subjektlose Ver- selbständigung

Die These, daß *Zuverlässigkeit* den spezifischen Leistungsvorteil des Mechanismus Organisation charakterisiert, bedarf keiner weiteren Begründung. Das typische Risiko des Mechanismus Organisation ist vor allem mit den Merkmalen »komplexer« Organisation (Perrow 1986) assoziiert und besteht in der Tendenz zur *subjektlosen Verselbständigung*.

Im Abbildung 2 sind die Leistungsspezifika gemeinsam mit weiteren Merkmalen der Koordinationsmechanismen – in Sachen Akteursouveränität, Stabilität der Beziehung, Tauglichkeit für eine Vielzahl von Interaktionspartnern und Notwendigkeit von Face-to-face-Kommunikation – dargestellt.

## 5 Koordinationsweisen als Komposita der Koordinationsmechanismen

Die Bilanz der spezifischen Leistungen und Defizite der Koordinationsmechanismen legt es nahe, systematisch zwischen singulären Mechanismen auf der einen Seite und komplexen, von der Kopräsenz mehrerer Mechanismen gekennzeichneten Koordinationsweisen – sowie gegebenenfalls den ihnen entsprechenden Interaktionsorientierungen (im Sinne von Mayntz/Scharpf 1995) – auf der anderen Seite zu unterscheiden. *Jeder einzelne Mechanismus ist für sich genommen »problematisch«*. Er weist spezifische Schwächen auf und postuliert Voraussetzungen, bei deren Nichterfüllung das Leistungspotential unausgeschöpft bleibt. Steuerungstechnisch »reine« Koordinationsweisen mögen zwar fungibel sein, aber wirken gegenüber den prominenten Kombinationen suboptimal. *Erst durch Kombination mit Elementen der anderen Koordinationsweisen*, das heißt als »plural forms« (Bradach/Eccles 1989), *werden die Leistungsmaxima* beziehungsweise (im Falle von Markt und Organisation) das Effizienzmaximum *erreicht*. Die zusätzlich in Anspruch genommenen »Additive« wirken als Mechanismen der negativen Rückkoppelung. Ohne diese ähneln sie Heizkraftwerken ohne Kühlturm, Fahrzeugen ohne Bremsmechanismus oder einem Kuchen ohne die berühmte Prise Salz. Mit anderen Worten: Markt, Gemeinschaft und Organisation bezeichnen nicht die »besten« Koordinationsweisen, sondern sind aufgrund der Überlegenheit aufgaben- und kontextspezifischer Kombinationen lediglich Koordinationsmedien »zweiter Wahl«.

In dieser Perspektive rücken die unterschiedlichsten Formen sozialer Koordination auf eine Ebene, wo sie als *graduell unterscheidbare Kombinationen* dreier Elemente wahrnehmbar sind. Für das Verhältnis der beteiligten Koordinationsmechanismen scheint jedoch der Begriff der »embeddedness« (Granovetter 1985) wenig glücklich, da er einen *führenden* Mechanismus voraussetzt und die weiteren beteiligten Mechanismen auf den Rang *zwingend notwendiger* Voraussetzungen hebt. Beide Annahmen erscheinen als zu weitgehend.

## 5.1 Ein »Reglermodell« empirischer Koordinationsweisen

Die Struktur unterschiedlicher Kompositionen kann man sich anhand des Modells dreier »Schieberegler« verdeutlichen, das den (analogen) Stellgliedern älterer Audiogeräte nachgebildet ist.<sup>12</sup> Konkrete Phänomene, die als Markt, Netzwerk oder Organisation bezeichnet werden, mögen ihre Leistungsfähigkeit einer je unterschiedlichen Kombination der elementaren Koordinationsmechanismen verdanken. Das mögen die Abbildungen 3, 4 und 5 exemplifizieren.

Zunächst seien die Extremwerte der im Reglermodell symbolisierten Dimensionen charakterisiert. Das positive Extrem des Marktmechanismus (M) ist durch »Spot-market«-Bedingungen gekennzeichnet; am negativen Pol liegen die Chancen für unrestringierten »entry« und »exit« bei Null. Die Enge der Eltern-Kind-Beziehung bildet den positiven Extrempol der G-Dimension, marktanaloge A-Sozialität das negative Ende. In der O-Dimension dürfte das Maximum regelbasierter Zuverlässigkeit von der staatlichen Ordnung symbolisiert sein, die nur unter erschwerten Bedingungen den Austritt aus ihrem Geltungsbereich zuläßt, während das andere Extrem als Anarchie zu beschreiben wäre.

Im ersten Beispielfall (Abbildung 3) besitzt der Neuwagenhändler eine längerfristige Ertragerwartung als unter Spotmarktbedingungen (M-Dimension) und ist bestrebt, einen Dauerkunden auch für Werkstattleistungen zu gewinnen. Zu diesem Zweck werden in der G-Dimension Symbole einer nicht ausschließlich ökonomisch kalkulierten Beziehung (kostenlose Getränke und Informationsdienstleistungen, »persönliche« Ansprache) bereitgestellt. Ein Katalog quasi-kontraktueller und vermeintlich exklusiver »Kundenrechte« stützt die Kommunikationsbeziehung mit dem Kunden in den Pausen zwischen nachfrageorientierten Transaktionen (O-Dimension).<sup>13</sup>

---

12 Eine bessere Illustration gelänge, wenn sich der Farbdruck wissenschaftlicher Bücher durchgesetzt hätte. Dann ließen sich empirische Koordinationsweisen als je spezifische Farbmischungen – mit unterschiedlichen Anteilen der Grundfarben Rot, Grün und Blau – darstellen. (Für diesen Hinweis danke ich Fritz W. Scharpf.)

13 Eine solche Ausgestaltung der Anbieter-Nachfrager-Beziehung wird in der Automobilbranche als »Relationship-Marketing« bezeichnet. Um »eine imaginäre Brücke« zu potentiellen Kunden der Zukunft zu schlagen, wurden beispielsweise von Mercedes-Benz Kommunikations-»Spots« eingerichtet, die nicht Automobile, sondern »rund 500 Artikel mit dem Stern, von der Anstecknadel bis zur Armbanduhr, vom Zigarettenanzünder bis zum Zweirad« offerieren und »die Anbahnung eines Kundenkontaktes in zwangloser Lifestyle-Atmosphäre« erlauben (*Frankfurter Allgemeine Zeitung* 14.11.1998).

Abbildung 3 Beispiel eines empirischen Marktes, z.B. für neue Autos

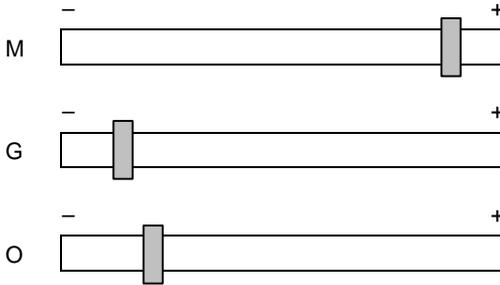


Abbildung 4 Beispiel eines Netzwerks der technischen Normierung

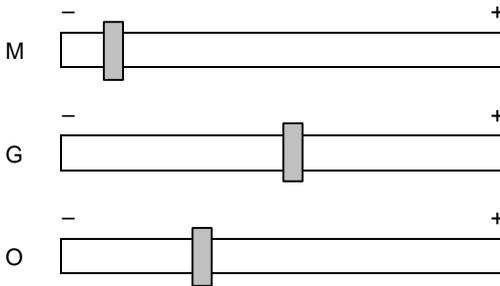
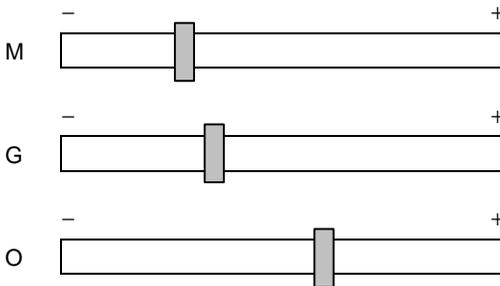


Abbildung 5 Die Abteilung Fertigungssteuerung eines produzierenden Unternehmens



M = Markt, G = Gemeinschaft, O = Organisation

Im Falle des in Abbildung 4 illustrierten Netzwerks gehen die Beteiligten von der Langfristigkeit ihrer Beziehungen aus, obwohl jeder Teilnehmer frei ist, die Mitarbeit – zumindest »aus wichtigem Grund« – zu beenden (M-Dimension). Gegenstand der Beziehungen ist der Austausch von Informationen, deren Nutzen nicht explizit kalkuliert und »bepreist« wird (G-Dimension). Für die Aufrechterhaltung der Beziehungen ist allerdings eine gewisse Kontaktfrequenz vonnöten, die ein Mindestmaß an »unbürokratischer« Organisation erfordert (O-Dimension).

Der in Abbildung 5 illustrierte Fall betrifft das Subsystem einer formalen Organisation. Hier besteht nicht nur eine hohe Interdependenz der Aufgaben und der einzelnen Handlungen, sondern diese sind auch nur begrenzt kodifizierbar (O-Dimension). Vieles, was zu tun ist, ergibt sich erst aus der kollektiven Definition der Situation. Gleichzeitig stehen die Organisationsmitglieder im Wettbewerb um knappe Aufstiegschancen und Erfolgsprämien (M-Dimension). Um der Komplexität ihrer Aufgaben gerecht zu werden und den Wettbewerbsdruck einzudämmen, bemüht man betont freundschaftliche Umgangsformen und pflegt eine »Kultur« der Kollegialität (G-Dimension).

## 5.2 Koordinationsmechanismen als »rules of last resort«

Sofern empirische Koordinationsweisen von einem Mechanismus dominiert sind, kann diesem die Funktion eines »Fallback«-Mechanismus zukommen. Auf ihn mag in akuten Koordinationskonflikten zurückgegriffen werden, wenn die Uneindeutigkeit »gemischter« Koordinationsweisen den Akteuren zum Problem wird. Der Rückgriff auf einen einzigen Mechanismus stellt wechselseitige Erwartungssicherheit her und bietet die Möglichkeit, den Set maßgeblicher Entscheidungskriterien auf eines zu reduzieren,<sup>14</sup> das in Grenzsituationen zumindest »zweitbeste« Resultate ermöglicht. Die Erwartung ist gerechtfertigt, daß die »rule of last resort« mit dem »namengebenden« Koordinationsmechanismus zusammenfällt. Dieser hat eine »Signalling«-Funktion, insofern er den maßgeblichen »Fallback«-Mechanismus expliziert. Gewiß kann die »rule of last resort« auch vom namengebenden oder

---

14 Hier besteht eine formale Analogie zur Entscheidung über den Mitgliedschaftsstatus in Organisationen (Luhmann 1964). In jeder Organisation kursieren Erwartungen, deren »Nichtanerkennung oder Nichterfüllung ... mit der Fortsetzung der Mitgliedschaft unvereinbar ist« (Luhmann 1964: 38). Erwartungskonformität »entscheidet« im Zweifelsfall über den Bestand der Sozialbeziehung.

»führenden« Koordinationsmechanismus abweichen, was die folgenden Beispiele demonstrieren sollen.

- Pochen die Interaktionspartner im Konfliktfall auf Konformität mit den Normen eines Beziehungsvertrags? Dann ist die Koordinationsweise von der Logik des Koordinationsmechanismus Organisation dominiert, und zwar auch in Fällen, in denen der Koordinationszusammenhang als »Ehe« oder »Netzwerk« bezeichnet wird.
- Ist das konfliktentscheidende Kriterium dagegen eine auf freien »entry/exit« gegründete Opportunitätskostenabwägung? Dann unterliegt die in Frage stehende Beziehung der Logik der Marktkoordination, und zwar auch dann, wenn ihr »sozialer Ort« ein Unternehmen ist.
- Wird dagegen die Enttäuschung unspezifischen persönlichen Vertrauens als nachhaltige Interaktionsstörung erlebt? Dann folgt die Beziehung der Logik gemeinschaftlicher Koordination, auch wenn die konkrete Interaktion als Äquivalententausch wahrgenommen wird.
- Ist etwa die Koordinationsweise durch keinerlei »rule of last resort« gekennzeichnet? Dann hat man es womöglich mit einem koordinationsstechnisch diffusen Netzwerk zu tun.

### 5.3 Eigendynamik und Design von Koordinationsweisen

Gehen die oben angestellten Überlegungen im Interesse konzeptueller Klarheit von einem statischen Verständnis »kombinierter« Koordinationsweisen aus, so verspricht eine dynamische Betrachtung erleichterten Aufschluß über empirische Koordinationsprobleme, den Wandel von Koordinationsweisen und die Möglichkeiten designorientierter Reformen.

Zunächst ist davon auszugehen, daß alle konkreten Koordinationsweisen jenseits des Extremfalls diskontinuierlicher (Spot-)Markttransaktion anfällig für soziale Eigendynamiken sind. Wie bereits an der Frage nach endogenen Vertrauenspotentialen (vgl. oben Teil 3) diskutiert wurde, kommen Sozialformen, die kontinuierliche Interaktionen ermöglichen, als Gelegenheiten (»soziale Orte«) für thematisch beliebige Kommunikationen in Betracht. Überall, wo Individuen eine Chance haben, sich »kennenzulernen«, vermögen sie den funktionalen Sinn, der ihrer Interaktion unterliegt, mit weiteren Referenzen anzureichern oder zu unterlaufen. Versteht man das Individuum mit Durkheim als einen mit »persönlichen und sozialen Handlungsorientierungen« (Mayntz/Nedelmann 1987: 662) ausgerüsteten »homo duplex«, so

erkennt man in allen Spielarten sozialer Interaktion vielfältige Anschlussoptionen. In der modernen Gesellschaft scheinen Individuen sogar häufig auf »vordefinierte« Kommunikationen angewiesen, um thematisch diffuse Freundschafts- und Partnerbeziehungen zu entwickeln. Nicht selten sind solche »Nebenprodukte« thematisch fokussierter Interaktion gezielten Anstrengungen der Kontaktsuche überlegen (vgl. Elster 1987: Kap. III). Je dauerhafter der Interaktionszusammenhang ist, desto wahrscheinlicher wird ein eigendynamischer Prozeß der Stärkung von Elementen gemeinschaftlicher Koordination zu Lasten der übrigen Mechanismen.

Eine weitere Variante eigendynamischen Wandels wird in der Organisationswissenschaft als »pathologisches Lernen« charakterisiert (vgl. Wiesenthal 1995). Es handelt sich um Fälle, in denen die »den Prozeß tragende Handlungsmotivation in und durch den Prozeß selbst« erzeugt wird (Mayntz/Nedelmann 1987: 657). Einschlägige Beispiele sind der »bürokratische Teufelskreis« (655) und der Wirklichkeitsverlust geschlossener »Deutungsgemeinschaften« (Janis 1972). In beiden Fällen mögen Performanzprobleme Unzufriedenheit auslösen, die die Beteiligten zu Reaktionen veranlaßt, durch welche dysfunktionale Faktoren reproduziert oder gar verstärkt werden. In einem solchen Teufelskreis reagieren formale Organisationen auf Kooperationsmängel mit intensivierter Formalisierung und Zentralisierung, was zur fortschreitenden Entwertung der informellen, aber funktionsnotwendigen Koordinationsressourcen führt. In gleicher Weise tendieren Gemeinschaften unter Streßbedingungen zur stärkeren Abschottung gegenüber der Umwelt und büßen die Fähigkeit ein, komplexe Wirklichkeitsdeutungen zu unterhalten. Der Gefahr pathologischen Lernens unterliegen vor allem Koordinationsweisen, die kontinuierliche Interaktionen prämiieren, weil sich in ihnen die Wirkungsketten positiver Rückkoppelung aufzubauen vermögen. Auf Kurzfristigkeit angelegte Marktbeziehungen scheinen davor gefeit.

Verkehrsformen, die zwei annähernd gleichgewichtigen Koordinationsprinzipien unterliegen, können einer oszillierenden Eigendynamik zum Opfer fallen. Diese mag entweder Resultante konkurrierender Reformabsichten – z.B. Bemühungen um höhere Zuverlässigkeit respektive Innovativität – oder wechselnden Konjunkturen des Verhältnisses von Organisation und Umwelt geschuldet sein. Eine weitere Variante ist das »Aktions-Reaktions-Schema der Imitation und Innovation« (Mayntz/Nedelmann 1987: 665), welches der Konjunktur von Konzepten der Organisationsreform abgelesen ist.

Das Verständnis der Koordinationsmechanismen als Garanten von lediglich »zweitbesten« Leistungen impliziert im übrigen die Abwesenheit einer Universalstrategie der Leistungsverbesserung. Ob das Leistungsvermögen

empirischer Koordinationsweisen durch Zurückdrängung oder Stärkung der subsidiären Mechanismen verbessert werden kann, hängt ausschließlich von den Gegebenheiten des Einzelfalls ab. Das bedeutet, daß Defiziten nicht generell durch Erhöhung des »Reinheitsgrades« beizukommen ist. Nicht alle Marktprobleme sind durch »mehr Markt«, nicht alle Organisationsprobleme durch präzisere Kontrakte und Gemeinschaftsprobleme nicht generell durch Erhöhung der Innentemperatur zu beheben. Ebenso gut mag das Gegenteil der Fall sein: nämlich, daß eingeschränkte Zutritts- und Austrittsbedingungen die Ursache des Marktversagens sind, daß Leistungsmängel der Organisation die Folge allzu vage gehaltener Kontrakte sind und das Versagen der Gemeinschaft einer überzogenen Abschottung von der Außenwelt geschuldet ist.

Schließlich nötigt die Unterscheidung zwischen Koordinationsmechanismus und Koordinationsweise zur genaueren Analyse der empirischen Steuerungsprinzipien, ihrer »funktionalen« Thematik, der Komplexität der Koordinationsgegenstände und auch des sozialen Kontextes. Rückschlüsse vom »namengebenden« Koordinationsmechanismus auf konkrete Voraussetzungen und Probleme sind folglich ausgesprochen riskant. Statt dessen läßt sich sinnvoll nach dem »Bedarf« einer Institution oder Sozialform an den Leistungen einzelner Mechanismen fragen. Des weiteren geraten die »trade-offs« jedes einzelnen Koordinationsmechanismus mit den Funktionsvoraussetzungen der übrigen in den Blick und es scheint lohnend, den Varianten der »Arbeitsteilung« zwischen den Mechanismen, zum Beispiel im Verhältnis von intra- und interorganisatorischer Koordination, nachzuspüren.

## 6      Schlußbemerkungen

Die Sozialwissenschaften zeichnen sich nicht nur durch die Dominanz »exogener« Erkenntnisreize, sondern auch durch eine Kluft zwischen Großtheorien mit hohem Universalitätsanspruch und einer Vielzahl von Gegenstandsfeldern mit exklusiven Begriffskatalogen aus. Diese Kluft scheint weniger durch die Gegenstände als durch Begriffstraditionen und Aufmerksamkeitsroutinen bedingt. Sich anbahnende Möglichkeiten, theoriefähige Begriffe aus engen Verwendungskontexten abzulösen und mit begrenztem Generalisierungsanspruch zu systematisieren, bleiben oft ungenutzt. Doch ist gerade dieses Feld »vergessener« Konsolidierungschancen geeignet, den Sozialwissenschaften einen Teil jener Orientierungsleistungen zu erschlie-

ßen, von denen sonst nur stärker axiomatisierte Disziplinen profitieren. Auch ist dies eine Option, den praktischen Wert der Sozialwissenschaften besser erkennbar – und unter Umständen realisierbar – zu machen. In welcher Münze er in Erscheinung zu treten mag, sei am Thema der Prognose-tauglichkeit sozialwissenschaftlichen Wissens exemplifiziert.

Eine einfache Extrapolation der oben angestellten Überlegungen ist geeignet, mehr Licht auf das Verhältnis der unterschiedlichen Denkwelten der ökonomischen und der soziologischen Handlungstheorie, beziehungsweise von Rational choice und institutionentheoretischen Ansätzen, zu werfen. Dazu genügt es, sich des Befunds zu erinnern, daß »reine« Marktkoordination weder endogen stabil noch maximal effizient ist. Zur Realisierung spezifischer Leistungsmaxima bedarf es vielmehr »kombinierter« Koordinationsweisen, die neben dem »führenden« Mechanismus auch Elemente der anderen Mechanismen inkorporieren. Das heißt aber auch: Mit der Leistungssteigerung »kaufen« sich die Akteure Entscheidungsprämissen und -resultate ein, die durch »bounded rationality« und idiosynkratische (gemeinschaftsorientierte) Deutungen geprägt sind. Das Verhalten derart »infizierter« Sozialformen entzieht sich einer Rekonstruktion anhand der Axiome der Rational-choice-Theorie. Folglich entfällt auch die Grundlage für deduktive Prognosen, die »reine« Marktkoordination respektive »effiziente« Organisationskontrakte unterstellen müssen, um von axiomatisch gesichertem Grund zu starten.

Wenn aber die auf »reine« Mechanismen gegründete Axiomatik die Leistungsmaxima der Koordinationsweisen verfehlt beziehungsweise ignorieren muß, werden ihre Prognosen notwendig unkorrekt. Entweder ist Institutionen (und Akteuren) die Fähigkeit zuzuerkennen, erreichbare Leistungsmaxima (zum Beispiel Effizienz) zu realisieren. Dann ist die aus der Beteiligung der von »bounded rationality« geprägten Mechanismen resultierende Unsicherheit unaufhebbar – und die Zukunft »offen«. Oder es wird ein »unverfälschter« Mechanismus »Markt« unterstellt. Dann sind zwingende Abweichungen vom Effizienzoptimum zu konzedieren, das heißt, ungünstigere als die erzielbaren Leistungen zu prognostizieren. Die Einheit von Effizienzunterstellung (beziehungsweise Maximierungshypothese) und Prognose-tauglichkeit erweist sich als Fiktion. Die Welt zeigt sich somit als weitaus weniger determiniert als im Lichte von Theorien, die axiomatischer Reinheit Priorität zuweisen.

## Literatur

- Baker, Wayne E./Robert R. Faulkner/Gene A. Fisher, 1998: Hazards of the Market: The Continuity and Dissolution of Interorganizational Market Relationships. In: *American Sociological Review (ASR)* 63(2), 147–177.
- Ben-Porath, Yoram, 1980: The F-Connection: Families, Friends, and Firms and the Organization of Exchange. In: *Population and Development Review* 6, 1–30.
- Berger, Peter L./Hansfried Kellner, 1965: Die Ehe und die Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Abhandlung zur Mikrosoziologie des Wissens. In: *Soziale Welt* 16, 220–235.
- Berger, Peter L./Thomas Luckmann, 1970: *Die gesellschaftliche Konstruktion der Wirklichkeit. Eine Theorie der Wissenssoziologie*. Frankfurt a.M.: Fischer.
- Blumstein, Philip/Peter Kollock, 1988: Personal Relationships. In: *Annual Review of Sociology* 14, 467–490.
- Bradach, Jeffrey L./Robert G. Eccles, 1989: Price, Authority, and Trust: From Ideal Types to Plural Forms. In: *Annual Review of Sociology* 15, 97–118.
- Coase, Ronald H., 1998: The New Institutional Economies. In: *The American Economic Review* 88(2), 72–74.
- Cyert, Richard M./James G. March, 1963: *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- DiMaggio, Paul/Hugh Louch, 1998: Socially Embedded Consumer Transactions: For What Kinds of Purchases Do People Most Often Use Networks? In: *American Sociological Review* 63(5), 619–637.
- Elster, Jon, 1987: *Subversion der Rationalität*. Frankfurt a.M.: Campus.
- FAZ (Frankfurter Allgemeine Zeitung), 1998: »Im Spot spielt das Auto zunächst nur eine Nebenrolle«, 14.11.98, 54.
- Fligstein, Neil, 1996: Markets as Politics: A Political-Cultural Approach to Market Institutions. In: *American Sociological Review* 61, 656–673.
- Freeman, Christopher, 1987: Innovation. In: John Eatwell et al. (Hrsg.), *The New Palgrave. A Dictionary of Economics*. Bd. 2. London: Macmillan Press, 858–860.
- Grabher, Gernot, 1993: The Weakness of Strong Ties: The Lock-In of Regional Development in the Ruhr Area. In: Gernot Grabher (Hrsg.), *The Embedded Firm. On the Socioeconomics of Industrial Networks*. London: Routledge, 255–277.
- Grabher, Gernot/David Stark, 1997: Organizing Diversity: Evolutionary Theory, Network Analysis, and Post-socialism. In: Gernot Grabher/David Stark (Hrsg.), *Restructuring Networks in Post-socialism. Legacies, Linkages, and Localities*. Oxford: Oxford University Press, 1–32.
- Granovetter, Mark, 1972/73: The Strength of Weak Ties. In: *American Journal of Sociology* 78, 1360–1380.
- , 1985: Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. In: *American Journal of Sociology* 91(3), 481–510.

- Hayek, Friedrich A. von, 1969: *Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren. Freiburger Studien. Gesammelte Aufsätze*. Tübingen: Mohr, 249–265.
- Heinemann, Klaus, 1976: Elemente einer Soziologie des Marktes. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 28(1), 48–69.
- Hollingsworth, Joseph R./Robert Boyer, 1997: Coordination of Economic Actors and Social Systems of Production. In: Joseph R. Hollingsworth/Robert Boyer (Hrsg.), *Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1–47.
- Hoogerwerf, Andries, 1991: De markt als metafoor van de politiek: een kritiek op de grondslagen van de economische keuzetheorie. In: *Beleidswetenschap* 5(2), 107–131.
- Janis, Irving L., 1972: *Victims of Groupthink. A Psychological Study of Foreign Policy Decisions and Fiascoes*. Boston: Mifflin.
- Kirchgässner, Gebhard, 1997: Auf der Suche nach dem Gespenst des Ökonomismus. Einige Bemerkungen über Tausch, Märkte und die Ökonomisierung der Lebensverhältnisse. In: *Analyse & Kritik* 19(2), 127–152.
- Luhmann, Niklas, 1964: *Funktionen und Folgen formaler Organisation*. Berlin: Duncker & Humblot.
- , 1971: Zweck-Herrschaft-System. Grundbegriffe und Prämissen Max Webers. In: Renate Mayntz (Hrsg.), *Bürokratische Organisation*. Köln: Kiepenheuer & Witsch, 36–55.
- , 1972: Einfache Sozialsysteme. In: *Zeitschrift für Soziologie* 1(1), 51–65.
- , 1973: *Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität*. Stuttgart: Enke.
- , 1988: Organisation. In: Willi Küpper/Günter Ortman (Hrsg.), *Mikropolitik*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 165–185.
- Lui, Tai-lok, 1998: Trust and Chinese Business Behaviour. In: *Competition & Change* 3(3), 335–357.
- March, James G., 1988: *Decisions and Organizations*. Oxford: Blackwell.
- Mayntz, Renate, 1996: Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. In: Klaus von Beyme/Claus Offe (Hrsg.), *Politische Theorien in der Ära der Transformation*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 148–168.
- Mayntz, Renate/Birgitta Nedelmann, 1987: Eigendynamische soziale Prozesse: Anmerkungen zu einem analytischen Paradigma. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 39(4), 648–668.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1995: Der Ansatz des akteurorientierten Institutionalismus. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 39–72.
- Milner, Murray jr., 1978: Alternative Forms of Coordination. Combining Theoretical and Policy Analysis. In: *International Journal of Comparative Sociology* 19(1–2), 24–46.

- Nelson, Richard R., 1991: Why Do Firms Differ, and How Does it Matter? In: *Strategic Management Journal* 12, 61–74.
- North, Douglass C., 1992: *Institutionen, institutioneller Wandel und Wirtschaftsleistung*. Tübingen: Mohr.
- Olson, Mancur, 1965: *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Ouchi, William G., 1980: Markets, Bureaucracies, and Clans. In: *Administrative Science Quarterly* 25, 129–141.
- Perrow, Charles, 1986: *Complex Organization. A Critical Essay*. New York: Random House.
- Piore, Michael J./Charles F. Sabel, 1985: *Das Ende der Massenproduktion. Studie über die Requalifizierung der Arbeit und die Rückkehr der Ökonomie in die Gesellschaft*. Berlin: Wagenbach.
- Powell, Walter W., 1990: Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization. In: Barry M. Staw/Larry L. Cummings (Hrsg.), *Research in Organizational Behavior*. Greenwich, CN: JAI Press, 295–336.
- Powell, Walter W./Laurel Smith-Doerr, 1994: Networks and Economic Life. In: Neil J. Smelser/Richard Swedberg (Hrsg.), *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 368–402.
- Simmel, Georg, 1992: *Soziologie. Untersuchungen über die Formen der Vergesellschaftung*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Simon, Herbert A., 1976: From Substantive to Procedural Rationality. In: Spiro J. Latsis (Hrsg.), *Method and Appraisal in Economics*. Cambridge: Cambridge University Press, 129–148.
- Streeck, Wolfgang, 1997: Beneficial Constraints: The Economic Limits of Rational Voluntarism. In: Joseph R. Hollingsworth/Robert Boyer (Hrsg.), *Contemporary Capitalism. The Embeddedness of Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 197–219.
- Streeck, Wolfgang/Philippe C. Schmitter, 1985: Community, Market, State – and Associations? The Prospective Contribution of Interest Governance to Social Order. In: *European Sociological Review* 1(2), 119–138.
- , 1996: Gemeinschaft, Markt, Staat – und Verbände? Der mögliche Beitrag von privaten Interessenregierungen zu sozialer Ordnung. In: Patrick Kenis/Volker Schneider (Hrsg.), *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. Frankfurt a.M.: Campus, 123–164.
- Swedberg, Richard, 1994: Markets as Social Structures. In: Neil J. Smelser/Richard Swedberg (Hrsg.), *The Handbook of Economic Sociology*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 255–282.
- Thoits, Peggy A., 1989: The Sociology of Emotions. In: *Annual Review of Sociology* 15, 317–342.

- Tönnies, Ferdinand, 1991 [1935]: *Gemeinschaft und Gesellschaft. Grundbegriffe der Reinen Soziologie*. Neudruck der 8. Aufl. von 1935. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Vanberg, Viktor, 1987: Markt, Organisation und Reziprozität. In: Klaus Heinemann (Hrsg.), *Soziologie wirtschaftlichen Handelns*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 263–279.
- Voigt, Rüdiger (Hrsg.), 1995: *Der kooperative Staat. Krisenbewältigung durch Verhandlung?* Baden-Baden: Nomos.
- Weber, Max, 1972: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriß der verstehenden Soziologie*. 5. durchges. Aufl. Tübingen: Mohr (Siebeck).
- Weick, Karl E., 1979: Cognitive Processes in Organizations. In: *Research in Organizational Behavior* 1, 41–74.
- White, Harrison C., 1981: Where Do Markets Come From. In: *American Journal of Sociology* 87, 517–547.
- , 1992: *Identity and Control. A Structural Theory of Social Action*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Wiesenthal, Helmut, 1995: Konventionelles und unkonventionelles Organisationslernen: Literaturreport und Ergänzungsvorschlag. In: *Zeitschrift für Soziologie* 24(2), 137–155.
- Williamson, Oliver E., 1975: *Markets and Hierarchies. Analysis and Antitrust Implications*. New York: Free Press.
- , 1994: Visible and Invisible Governance. In: *The American Economic Review* 84(2), 323–326.
- Wolf, Charles Jr., 1987: Market and Non-Market Failures: Comparison and Assessment. In: *Journal of Public Policy* 7, 43–70.
- Wolfe, Alan, 1992: Weak Sociology/Strong Sociologists: Consequences and Contradictions of a Field in Turmoil. In: *Social Research* 59(4), 759–780.

# Technik als Akteur?

*Raymund Werle*

## 1 Problemstellung

Ähnlich wie der von Renate Mayntz und Fritz Scharpf entwickelte Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz/Scharpf 1995) versuchen auch andere sozialwissenschaftliche Theorien, gesellschaftliche Entwicklungen als Ergebnis des Zusammenwirkens von zwei oder mehreren Ebenen zu konzeptualisieren. Allgemein wird analytisch zwischen einer Handlungsebene (Mikroebene) und einer Systemebene (Makroebene) unterschieden. Die zentrale gesellschaftstheoretische Frage, wie man Ereignisse und Merkmale auf der Systemebene mit Vorgängen (Verhalten, Ereignissen, Prozessen) auf der Handlungsebene erklären kann, beschäftigt die sozialwissenschaftliche Theoriebildung ebenso wie die hierauf bezogene Methodendiskussion immer wieder aufs Neue (Mayntz 1999). Einen Fokus der Diskussion bildet die Frage, welche die handelnden Einheiten in den Theorien sind. Die Antwort auf diese Frage ist nur für die Vertreter des methodologischen Individualismus trivial, für die diese Einheiten immer Individuen und keine anderen sozialen Entitäten sind und für die eine Gesellschaft jenseits der Individuen nicht existiert (vgl. Zintl 1997).<sup>1</sup> In anderen methodischen Ansätzen werden jedoch auch komplexe artifizielle soziale Gebilde, speziell Organisationen, als handlungsfähige Einheiten (Akteure) betrachtet, deren Bedeutung für moderne Gesellschaften größer als die der Individuen sein kann (Perrow 1996).

Es ist also nicht neu oder gar ungewöhnlich, daß andere Akteure als individuelle eine bedeutende Rolle in sozialwissenschaftlichen Erklärungen

---

1 Die Konsequenzen dieser Position hingegen sind keineswegs trivial. So müssen zum Beispiel auf individuellen Handlungen und Verhaltensweisen basierende Erklärungen von Makrophänomenen, insbesondere wenn die individuellen Aktivitäten über Organisationen (Mesoebene) vermittelt werden, mit komplexen Mehrebenenmodellen arbeiten (vgl. Hannan 1992).

spielen. Diese Akteure mögen sich im Hinblick auf ihre Größe, Struktur, Kompetenz, Legitimation oder auch ihre Handlungsfähigkeit graduell unterscheiden. Gemeinsam ist ihnen, daß sie Kollektive von Individuen sind. Ihre Handlungsfähigkeit hängt aber nicht nur von der konkreten Zusammensetzung des Kollektivs aus individuellen Akteuren und den ihr Verhältnis zueinander koordinierenden Regeln ab, sondern zum Beispiel auch von der Ausstattung mit technischen Ressourcen und der Verfügung über sie.

Neben den Akteuren werden soziale Phänomene wie Normen, Institutionen oder andere gesellschaftliche Strukturelemente in Analysen und Erklärungen von Entwicklungen auf der Makroebene herangezogen, wobei diese wie auch die Handlungen und Verhaltensweisen individueller und kollektiver Akteure sowohl »unabhängige« als auch »abhängige« Variable sein können. Normen, Institutionen und andere Strukturelemente werden aber nicht als handlungsfähige Einheiten, sondern lediglich als Faktoren verstanden, die über individuelles und kollektives Handeln vermittelt werden, indem sie es beeinflussen und strukturieren (Coleman 1990; Esser 1993; Scharpf 1997).

*In diesem Zusammenhang erscheint es interessant zu prüfen, welcher theoretische Status in solchen Analysen der Technik zugewiesen wird, nachdem diese (neben den Organisationen) oft als eine existentiell notwendige Grundlage funktionierender moderner Gesellschaften herausgestellt wird (Fuller 1994: 751). Speziell in der dem normativen Paradigma von Weber und Parsons verpflichteten Soziologie spielen technische Artefakte oder schlicht die Technik kaum eine Rolle. Handlung, Kommunikation, soziale Beziehungen, Normen, Organisationen, Strukturen und Funktionen und schließlich soziale Institutionen bilden traditionell zentrale Einheiten der Disziplin, die Technik hingegen fristet ein Schattendasein oder wird nur als Ausdruck technisch instrumenteller Rationalität zumeist im Zusammenhang mit Prozessen der Technisierung und gesellschaftlichen Rationalisierung thematisiert. Auch in anderen soziologischen Paradigmen bleibt die Technik eher marginal und ist allenfalls Gegenstand begrifflich-philosophischer Betrachtungen. Dies erscheint paradox, da gleichzeitig in vielen Arbeiten technische Strukturen und deren Veränderungen trotz der damit verbundenen technikdeterministischen und reduktionistischen Implikationen als treibende Kräfte sozialen Wandels angesehen werden. Lediglich für die noch junge Techniksoziologie und die Industriesoziologie bildet die Technik eine zentrale Kategorie, wobei aus unterschiedlichen Perspektiven die Folgen der Nutzung beziehungsweise des Einsatzes von Technik oder die sozialen Bedingungen ihrer Entstehung und Entwicklung untersucht werden.*

Auch wenn allgemeinere Betrachtungen zu der Frage reizvoll erscheinen, wie Technik in der Sozialtheorie behandelt und warum ihr eine eher geringe theoretische Bedeutung zugemessen wird,<sup>2</sup> beschränkt sich dieser Beitrag auf einen spezifischen, theoriestrategisch jedoch zentralen Punkt. *Es soll diskutiert werden, wie in Arbeiten über Technik das Verhältnis von Akteuren und technischen Artefakten gesehen wird und ob es angesichts des oftmals ohnehin relativ weit gefaßten Akteurkonzepts in den Sozialwissenschaften nicht theoretisch fruchtbar und konsequent wäre, auch der Technik Akteurqualität zuzusprechen.* Zu diesem Zweck werden zunächst kurz die gängigen Akteurkonzepte vorgestellt. Sodann werden anhand einiger Studien unterschiedliche Perspektiven auf Technik illustriert. Schließlich wird, orientiert an der vor allem von Bruno Latour und Michel Callon vertretenen Akteur-Netzwerk-Theorie (ANT), der Nutzen untersucht, der durch die Behandlung von Techniken als Akteuren entsteht. Dabei verwende ich einen zugegebenermaßen engen, instrument- und maschinenorientierten, eher substantiellen Technikbegriff (technische Artefakte), womit zum Beispiel Sozialtechniken ausgeschlossen werden. Mit dem Begriff soll jedoch nicht suggeriert werden, Technik diene ausschließlich der Kraftersparnis, Naturbeherrschung oder Entlastung des Menschen. Vielmehr besitzt sie eine prinzipiell »offene Zweckstruktur« (Urban 1986: 59–67).<sup>3</sup> Dieser Technikbegriff ist nicht unproblematisch, doch gilt das im Prinzip auch für jede andere definitorische Festlegung (vgl. hierzu Halfmann 1996; Rammert 1998a).

## 2 Individuelle und kollektive Akteure

Akteurkonzepte beziehen sich in der Regel zunächst auf sich verhaltende oder handelnde beziehungsweise handlungsfähige Individuen. Während das behavioristische Akteurverständnis mit einfachen (reaktiven) Stimulus-Response-Modellen arbeitet, wenn es Verhalten analysiert, unterstellen handlungstheoretische Akteurkonzepte (aktive) Kompetenz und im allgemeinen auch strategische Handlungsfähigkeit. Die Akteurkompetenz liegt in der Fähigkeit, zielgerichtet und relativ konsistent zu handeln. Die Strategiefähig-

---

2 Diese Betrachtungen finden wir in einer neueren Publikation von Rammert (Hrsg. 1998) und in einigen Beiträgen in den Jahrbüchern Technik und Gesellschaft 7 (Rammert/Bechmann [Hrsg.] 1994) und 8 (Halfmann et al. [Hrsg.] 1995).

3 Dies ist die objektivistische Version dessen, was die Sozialkonstruktivisten als interpretative Flexibilität bezeichnen (Bijker 1995).

keit verweist auf die Fähigkeit, unter gegebenen Opportunitäten und Restriktionen<sup>4</sup> Handlungen auszuwählen, die zweckmäßig im Hinblick auf das Erreichen der Handlungsziele erscheinen. In diesem Sinne ist Handeln im Unterschied zum behavioristischen Verhalten immer intentional (Braun 1997: 45–52).<sup>5</sup>

Schwieriger als bei Individuen ist die Akteurqualität bei Kollektiven zu bestimmen, die Scharpf (1997: 51–68) als »composite actors«, also zusammengesetzte Akteure bezeichnet.<sup>6</sup> Nicht jedes Aggregat von Individuen – etwa die Gesamtheit der Menschen, die in einer Stadt wohnen – hat Akteurqualität. Nur wenn sich Intentionalität der kollektiv agierenden Individuen im Hinblick auf ein gemeinsam verfolgtes Ziel oder ein gemeinsam zu erstellendes Produkt erkennen beziehungsweise zurechnen läßt, wird man von einem kollektiven Akteur sprechen. Soziale Bewegungen sind also kollektive Akteure, auf einen bestimmten Stimulus lediglich gleichartig reagierende Gruppen von Personen hingegen in der Regel nicht (Mayntz/Scharpf 1995: 49–60). Bei Organisationen, die sich eine formale Verfassung gegeben haben, steht deren Qualität als kollektiver Akteur im allgemeinen außer Frage. Im Anschluß an die von Coleman (1974, 1990; vgl. auch Vanberg 1992) vorgenommene Konzeptualisierung von Organisationen als korporativen Akteuren wird nicht mehr die Akteurqualität dieser Kollektive, sondern lediglich noch diskutiert, ob die Organisationen analog zu Individuen Beliefs, Präferenzen und Ziele haben und ob sie sogar eine höhere Handlungsrationalität, Strategie- und Moralfähigkeit als Individuen besitzen (Geser 1989; vgl. auch Jansen 1997).<sup>7</sup> Kollektive Akteure sind Zwei-Ebenen-Phänomene, da es Handlungen »oberhalb« der Ebene der einzelnen Mitglieder gibt. Bestimmte Individuen handeln für das Kollektiv. Umgekehrt werden diese Handlungen von der Umwelt dem Kollektiv zugeschrieben. Diese *Attribu-*

---

4 Hierzu zählen auch die erwarteten Aktionen und Reaktionen anderer Akteure (Elster 1983: 187).

5 Die elementare Akteurtheorie des methodologischen Individualismus betrachtet (individuelle) Akteure als Kompositionen aus drei Grunddimensionen, den Kognitionen (Deutungen, Wissen, Orientierungen), den Präferenzen (Wünsche, Ziele, Werte) und der Handlungskontrolle, die ergebnisorientiert, prozeßorientiert oder expressiv sein kann (Wiesenthal 1997).

6 Dies bestreitet Vollmer (1997), der kritisiert, daß die Akteurqualität von Individuen in der Regel nicht problematisiert werde, obwohl die Konstitution individueller Akteure analytisch schwieriger zu fassen sei als diejenige kollektiver Akteure (vgl. auch Fuller 1994).

7 Renate Mayntz (1997) plädiert für Zurückhaltung, was die Gleichsetzung von korporativen Akteuren mit Individuen betrifft. Aus ihrer Sicht genügt es, sich bei der Analyse korporativen Handelns auf beobachtbare Handlungsstrategien zu beschränken.

tion von Handlungen und auch Verantwortung konstituiert erst die Akteurkompetenz des kollektiven Akteurs. Kollektive und mehr noch korporative Akteure werden behandelt, als ob sie individuelle Akteure sind. Aus individualistischer Perspektive sind sie zu einem gewissen Grade *Akteurfiktionen*.

Speziell korporative Akteure verfügen oft über erhebliche Ressourcen, weil sie die Mittel, die ihnen die Mitglieder zur Verfügung gestellt haben, bündeln können. Zu diesen Ressourcen gehören auch technische Artefakte, und in einem weiten Verständnis des Begriffs des »composite actors« könnte man solche Artefakte als konstitutive Bestandteile des zusammengesetzten Akteurs betrachten.<sup>8</sup> Mit der Zuschreibung von Akteureigenschaften zu einem korporativen Akteur erhalten so indirekt auch die Artefakte als Teil des Akteurs diese Eigenschaften, zumindest wenn sie für das nach außen gerichtete Handeln relevant sind. Die Luftwaffe oder die Marine gewinnen ihre spezifische Akteuridentität in gewisser Weise erst durch die Technik, der sich diese Truppenteile bedienen.

Die kurze Betrachtung des Akteurkonzepts hat gezeigt, daß neben den Individuen auch relativ komplexe Aggregate von Individuen durchaus als Akteure behandelt werden, wobei neben den internen Konstitutionsbedingungen auch die externen Prozesse der Zuschreibung von Akteureigenschaften eine wichtige Rolle spielen. Es ist keineswegs zwingend davon auszugehen, daß die Zuschreibungen ausschließlich Aggregaten von Individuen gelten und keine anderen Komponenten umfassen. Handlungen im Sinne gemeinsamer Aktivitäten von Menschen und Maschinen gehören zum Alltag vieler Organisationen, und sie sind Gegenstand zahlreicher Analysen, in denen die Rolle der Technik genauer beleuchtet wird.

### 3 Technik als Objekt und Subjekt

Es ist nicht das Ziel dieses Beitrages, einen umfassenden Überblick darüber zu vermitteln, wie die Rolle von Technik in der industrie- und techniksoziologischen Literatur verstanden wird. Vielmehr sollen anhand einiger weniger Arbeiten die grundsätzlichen theoretischen Perspektiven auf Technik illustriert und soll dabei gleichzeitig geprüft werden, ob die Technik wie ein Akteur behandelt wird. Technik kann den Status einer endogenen oder einer

---

8 Scharpf behandelt dieses Problem nicht, und auch andere Handlungs- und Akteurkonzepte thematisieren Technik nicht explizit.

exogenen Variablen haben. In radikaler Form ist die endogene Position eine *sozialdeterministische*. Technik wird ausschließlich durch soziale, das heißt nichttechnische Faktoren geprägt, und deshalb sind auch der Technik zugeschriebene soziale Folgen letztlich sozial verursacht.<sup>9</sup> Die Technik vermittelt lediglich soziale Einflüsse. Die exogene Position hingegen ist eine *technikdeterministische*. Technisches Wissen sowie interne Dynamiken und Gesetzmäßigkeiten strukturieren die Entwicklung der Technik. Sie sind letztlich auch die kausalen Ursachen für die sozialen Folgen der Technik. In dieser zugespitzten Form werden beide Positionen in der Wissenschaft in der Regel nicht mehr vertreten.<sup>10</sup>

In dem 1985 publizierten Artikel »Do artifacts have politics?« fragt Langdon Winner nach den »political qualities« von technischen Artefakten (Winner 1985). Die Frage geht von einer Perspektive auf Technik aus, die sich über Noble, Braverman und andere bis zu Karl Marx zurückverfolgen läßt und vor allem Prozesse der Mechanisierung und Industrialisierung der Arbeit thematisiert. Winners Antwort fällt nicht eindeutig aus, wenngleich die Ausgangsposition klar zu sein scheint: »We all know that people have politics, not things« (Winner 1985: 28). Die Technik formuliert keine politischen Programme. Dennoch können technische Artefakte soziale und politische Wirkungen haben. Um dies zu exemplifizieren, unterscheidet Winner flexible und nicht flexible Technologien. Bei nicht flexiblen technischen Systemen gibt es zu einem bestimmten historischen Zeitpunkt keine Alternativen, was ihr konkretes Design betrifft. Um sie nutzen zu können und zu beherrschen, bedarf es notwendig entsprechender Strukturen sozialer Organisation. Diese werden wie im Falle der Brütertechnologie oder – zumindest historisch – bei einigen technischen Infrastruktursystemen (vgl. Mayntz/Hughes [Hrsg.] 1988) in der Regel streng hierarchisch und wenig kompatibel mit pluralistischen Strukturen liberaler Demokratien sein. Flexiblere technische Systeme bieten Gestaltungsmöglichkeiten. Sie können also in gegebene soziale Strukturen eingepaßt oder aber auch so ausgelegt werden, daß sie einen Veränderungsdruck auf die Strukturen ausüben.

Für Winner sind die Techniken zunächst eindeutig Objekte sozialer Gestaltung. Der Entwicklung und dem Einsatz von Technik gehen immer menschliche Entscheidungen voraus, allerdings ist die Beziehung zwischen

---

9 Nach dieser Auffassung werden soziale Werte, Normen usw. im Prozeß der Technikerzeugung in die Technik »eingeschrieben« (vgl. zum Beispiel Knie 1994).

10 Eine technikdeterministische Metaphorik ist hingegen in der Politik (technische »Sachzwänge«) weit verbreitet.

Mensch und Technik nicht vergleichbar mit derjenigen zwischen Herrn und Sklaven (Winner 1977: 187–191). Die Techniken entfalten vielmehr auch Wirkungen, die außerhalb des Einflßbereiches derjenigen liegen, die sie gestalten. Bei nicht flexiblen technischen Systemen gibt es nur die Entscheidung für oder gegen die Technologie. Bei flexiblen Systemen bestehen unterschiedliche Gestaltungsoptionen, und auch während des Betriebs des Systems lassen sich noch Änderungen vornehmen. Entsprechend verschieden sind die sozialen Auswirkungen, ohne daß sie allerdings durch die Struktur der Systeme determiniert sind. Die politische Qualität der Technik liegt in dieser Konzeption genau darin, daß ihr konkretes Arrangement nur mit bestimmten gesellschaftlichen Ordnungsstrukturen kompatibel ist. Diese Vorstellung ist verhältnismäßig mechanistisch, zumal sie den Zusammenhang zwischen der Struktur eines technischen Systems und der Struktur des die Technik einbettenden sozialen Systems nicht weiter problematisiert (vgl. auch Joerges 1999).

Dies gilt im Prinzip auch für die Analysen von Charles Perrow (1984), der den Zusammenhang zwischen der Struktur eines technischen Systems, ihrem Risikopotential und ihrer Beherrschbarkeit beziehungsweise den zu ihrer Beherrschung notwendigen sozialen und institutionellen Kontrollstrukturen (Governance) untersucht. Technische Systeme können im Hinblick auf ihre Komponenten lose oder eng gekoppelt sein, und sie können eine hohe oder niedrige interaktive Komplexität aufweisen. Eng gekoppelte Systeme mit niedriger Komplexität (lineare Interaktion) werden effektiv in hierarchischen Konstellationen kontrolliert, während lose gekoppelte und hoch komplexe Systeme besser über dezentrale Organisationsformen gesteuert werden.<sup>11</sup> Auch Perrow betrachtet technische Systeme als Objekte, die von sozialen Akteuren gestaltet werden, zeigt dann aber die aufgrund ihrer Struktur sich ergebenden Zwänge und Schwierigkeiten auf, adäquate Kontroll- und Steuerungsstrukturen bereitzustellen.

Damit verweist Perrow wie auch vorher schon Winner auf technische »Sachzwänge«, die um so stärker wirken, je weniger die Techniken noch gestaltbar sind. Dies ist zum Beispiel bei älteren ausgereiften Systemen der Fall (Collingridge 1981; Vincenti 1991), deren Entwicklung pfadabhängig

---

11 Für besonders problematisch hält Perrow eng gekoppelte Systeme mit hoher interaktiver Komplexität, für die es aus seiner Sicht keine adäquaten Governancestructuren gibt. Sie sind anfällig für Katastrophen und sollten daher nicht gebaut werden. Am wenigsten problematisch sind die einfach zu beherrschenden lose gekoppelten Systeme mit niedriger Komplexität.

(David 1985) verläuft und deren »Momentum« (Hughes 1983) besonders stark auf soziale Strukturen zurückwirkt. Mit Blick auf die Sachzwänge erscheint Technik nicht mehr als Objekt, sondern eher als Subjekt sozialer Prozesse, besonders wenn man zudem berücksichtigt, daß Einsatz und Nutzung von Technik oftmals unerwartete und fast immer auch ungeplante Folgen haben. Die der Technik inhärente Eigendynamik und ihre gesellschaftsstrukturelle Wirkung hat auch Renate Mayntz (1993) im Auge, wenn sie dafür plädiert, große technische Systeme als gesellschaftliche Funktionssysteme zu betrachten, die funktionelle Interdependenz und soziale Vernetzung steigern und gesellschaftliche Governance beeinflussen. Auch Gene Rochlin (1998: 11) betont in einer ausführlichen Analyse der unerwarteten Konsequenzen der Computerisierung diesen Aspekt, den er sogar noch weiter dramatisiert: »Computers have already taken over in communications, in finance and banking, in the military, in the cockpit and, increasingly, even in industry.« Rochlin meint damit die steigende Abhängigkeit vom und Verletzlichkeit durch den Computer sowie die auf ihn abgestellten Lebensgewohnheiten, die es schwer machen, sich eine moderne Gesellschaft ohne Computer vorzustellen. Dennoch beharrt der Autor darauf, daß Computer keine Subjekte sind: »Computers are not intelligent, they are not autonomous, and they would not know how to run human affairs even if they could comprehend them« (Rochlin 1998: 11).

Eine differenzierte Position nimmt Hans Geser (1989) ein. Er konzentriert sich in einer theoretischen Analyse des Personal Computers als Interaktionspartner auf den Verwendungszusammenhang und schaut nicht mehr darauf, welche sozialen Einflüsse mit welchen Folgen auf die Entstehung des PC gewirkt haben. Inspiriert durch die Arbeiten von Sherry Turkle (1984) kontrastiert Geser zunächst behavioristisches Verhalten und entsprechende Konzepte der Interaktion mit dem phänomenologischen Verständnis individuellen Handelns als intentionaler und sinnhafter Aktivität und der Interaktion als eines intersubjektiven Wechselverhältnisses von Subjekten mit identischen Fähigkeiten zum Handeln, Erleben, Kommunizieren und Verstehen, die sie sich in der Interaktion zudem wechselseitig attribuieren (reziproke Intersubjektivität). Von sozialer Interaktion könne man jedoch auch schon dann sprechen, wenn reziproke Intersubjektivität nicht vorliege.

Ausgehend von empirischen Befunden, die zeigen, daß dem PC häufig »antropomorphe« und der Beziehung zu ihm »soziomorphe« Attribute zugesprochen und sogar emotionale Bindungen zu ihm eingegangen werden (Geser 1989: 231), kommt Geser zu dem Ergebnis, daß der Umgang mit dem PC als soziale Interaktion und die Handlungen des Benutzers als soziale

Handlungen analysiert werden sollten. Die Mensch-Computer-Interaktion ist aufgrund der Eigenschaften des PC sachspezifisch und affektiv neutral, sie ist leicht reversibel und in der Regel auch punktuell gegenwartsbezogen, das heißt, es gibt keine gemeinsam erlebte Interaktionsgeschichte, aus der bindende Erwartungs- und Verhaltensstrukturen erwachsen (Geser 1989: 235). Geser nennt weitere Eigenschaften der Interaktion, die zusammengekommen den *PC als eine konditional programmierte Interaktionsmaschine* erscheinen lassen.

Die Person, die mit dem PC interagiert, handelt (auch) intentional und kann nach dem oben dargelegten Konzept als sozialer Akteur verstanden werden. Die Interaktion mit dem PC wird in dem Maße zur sozialen Interaktion, wie in der Maschine »subjektanaloge Eigenschaften (des Wahrnehmens, intelligenten Schlußfolgerns, Lernens, variablen Verstehens u.a.)« vorgefunden werden. Das Individuum überträgt auf den PC Erwartungshaltungen, die es in der interpersonellen Sphäre erworben hat, und es behält sie bei, obwohl es »auf rein intellektueller Ebene natürlich >weiß<, anstelle eines menschlichen Subjekts nur eine elektronische Apparatur vor sich zu haben« (Geser 1989: 233). Für Geser genügt dieses »als ob<, was oben als Akteurfiktion bezeichnet wurde, um das Handeln des Individuums als soziales Handeln und die Austauschbeziehung zwischen ihm und dem PC als soziale Interaktion zu bezeichnen. So betrachtet ist die Interaktion mit dem PC ein Spezialfall sozialer Interaktion, der zudem konventionelle Interaktion ersetzen kann, wenn etwa beim Schachspiel der Partner ein PC und nicht ein Individuum ist (Mensch-Maschine) oder die ursprünglich zwischen zwei Personen über das Telefon ausgetauschten Geschäftsdaten nun zwischen Computern kommuniziert werden (Maschine-Maschine).<sup>12</sup>

Für Geser verbleibt eine »Residualsphäre reiner Interpersonalität« dort, »wo die Menschen sich nicht allein als Handelnde, sondern als Erlebende (Fühlende, Reflektierende, sich Erinnernde u.a.) aufeinander beziehen« (Geser 1989: 235). Dies ist in der Mensch-Maschine-Interaktion nicht möglich. Schaut man genauer hin, findet man hier auch keine vollständige Symmetrie. Mensch und Maschine sind nicht gleichwertig. Das Soziale im Interaktionsprozeß geht vom Individuum aus. Es appliziert Handeln und Sinn auf den PC, und es konstituiert die Interaktion. Der PC bleibt eine *Akteurfiktion*, die als solche handlungsrelevant ist und in sozialwissenschaftliche Analysen einbezogen werden muß. Die Existenz von und der Umgang mit diesen fik-

---

12 Ob diese Maschine-Maschine-Interaktion auch eine soziale ist, läßt Geser offen.

tiven Akteuren hat soziale Konsequenzen. Dennoch besitzt der PC in der hier vorgestellten Betrachtungsweise keine eigene Intentionalität und Strategiefähigkeit und entspricht damit nicht diesen oben eingeführten definitiven Kriterien für einen sozialen Akteur. Die Interaktion zwischen Akteuren und Artefakten ist also asymmetrisch.

Die bisher kurz skizzierten Ansätze zu einer theoretisch fruchtbaren Konzeptualisierung von Technik zeigen besonders deutlich, wie typischerweise die Objekt- und Subjektqualitäten von Technik gesehen werden. Alle Ansätze ziehen im Ergebnis eine eindeutige Trennlinie zwischen dem Technischen und dem Sozialen. Für sie sind technische Artefakte Resultate menschlichen Handelns. Diese Artefakte beeinflussen das Handeln der Akteure. Sie können sogar den Status eines gesellschaftlichen Funktionssystems mit entsprechend großer infrastruktureller Bedeutung erreichen. Dennoch sind technische Artefakte keine sozialen Akteure.

#### 4 Technik als Akteur

Es ist kein Zufall, daß die Diskussion um die Subjekt- oder Akteurqualität von technischen Artefakten vorwiegend mit Blick auf den Computer und große Computernetze wie das Internet geführt wird. Seit der Entstehung »intelligenter« technischer Artefakte und sogenannter Expertensysteme scheinen hier die Grenzen zwischen dem Technischen und dem Sozialen durchlässiger geworden zu sein. Software-Agenten übernehmen immer mehr Aufgaben, die bislang von Menschen erledigt wurden. Im MediaLab des Massachusetts Institute of Technology (MIT) arbeitet man an der Entwicklung autonomer Agenten: Programme, die in eine komplexe und dynamische Umgebung eingebettet sind. Die Agenten sollen fühlen und handeln und dabei Ziele verfolgen können. Sie sortieren und reduzieren Informationen und bringen Benutzer mit ähnlichen Interessen zusammen (Müller 1996: 139). Schon vor drei Jahrzehnten hat ein von Joseph Weizenbaum entwickeltes Sprachanalyseprogramm (ELIZA) Aufsehen erregt, weil die Benutzer, die mit dem Programm kommunizierten, den Eindruck einer realen Gesprächssituation mitnahmen (Weizenbaum 1983). Doch aufmerksame Beobachter der technischen Entwicklung neigen in der Regel nicht zu der Feststellung, die Unterschiede zwischen Menschen und (intelligenten) Maschinen würden aufgehoben. Speziell mit Blick auf die künstliche Intelligenz (KI) verweisen einige auf die bereits eingangs angesprochene Differenz

zwischen Verhalten und Handeln und rechnen KI der Welt des Verhaltens zu (Collins 1990; auch Heintz 1995). Andere betrachten KI als ein Werkzeug oder eine Problemlösungsmethode und keinesfalls als einen Problemlöser (Degele 1994).<sup>13</sup> Weizenbaum selbst betont die Differenz, wenn er erklärt, warum die Menschen glauben, daß sie von ELIZA verstanden werden:

Der »Sinn« und die Kontinuität, die die mit ELIZA sprechende Person wahrnimmt, werden weitgehend von dieser selbst hergestellt. Von ihr gehen die Bedeutungen und Interpretationen dessen aus, was ELIZA »sagt«, die ihre ursprüngliche Hypothese bestätigen, daß das System mit Verständnis begabt sei. (Weizenbaum 1978: 253)

Und dennoch hat gerade das Phänomen der künstlichen Intelligenz neue theoretische Überlegungen zur Rolle der Technik inspiriert und auch philosophische Grundsatzdebatten über den Unterschied zwischen Menschen und Maschinen neu belebt. Gern wird in diesen Grundsatzdebatten das Tier als dritte Klasse von Phänomenen einbezogen, die irgendwo zwischen Mensch und Maschine anzusiedeln sind. Ein *Special Issue* der Zeitschrift *Science, Technology and Human Values* (Bd. 23, Heft 4, 1998) befaßt sich mit der Beziehung zwischen Menschen, Tieren und Maschinen. Die Beiträge diskutieren entlang einer Reihe von Unterscheidungen, die, wie die Abbildung 1 zeigt, von ontologischen bis moralischen Distinktionen reichen (Lynch/Collins 1998: 377). Einzelheiten brauchen an dieser Stelle nicht zu interessieren.

Jedoch sollte aus der Abbildung deutlich werden, daß die Frage nach den Akteureigenschaften von Technik sich überwiegend auf den Bereich bezieht, der als Agency bezeichnet wird. Entscheidend ist, daß Lynch/Collins begriffliche Differenzierungen und Abgrenzungen ins Gedächtnis rufen, deren Überwindung das explizite Ziel (und Fundament) der Akteur-Netzwerk-Theorie (ANT) ist.<sup>14</sup> Dieser Ansatz, der als eine im methodischen Sinne individualistische Theorie verstanden werden kann und der mit einem besonderen Akteurkonzept arbeitet, soll nun etwas ausführlicher diskutiert werden.

13 So auch Müller (1996: 138) mit Blick auf die Arbeiten im MediaLab: »Das ›Unpersönliche‹ ist nicht ›Persönlich‹ geworden. Immer noch kommunizieren Menschen mit Menschen und bedienen sich dazu der Maschinen. ... Die Interaktivität wurde kein wichtiges Phänomen zwischen Mensch und Maschine, sondern verbleibt wesensbestimmend für den Menschen.«

14 Lynch und Collins (1998: 377) verweisen darauf, daß auch in anderen theoretischen Ansätzen und in der Praxis organisierter politischer Gruppen begriffliche Grenzen überschritten und Differenzierungen bekämpft werden, sie haben aber gleichzeitig den Eindruck: »it seems we cannot live without the distinctions either«.

Abbildung 1 Human – Animal – Machine Differences

Entity	Ontology	Essence	Agency	Morality
<i>Human</i>	being	soul	self-action	autonomy
<i>Animal</i>	brute	flesh	instinct/habit	dependency
<i>Machine</i>	thing	material	mechanism	utility

Quelle: Lynch/Collins 1998: 377

Noch mit Bezug auf die künstliche Intelligenz (KI) argumentiert Steve Woolgar (1985), daß dieses Phänomen nicht angemessen analysiert werden kann, wenn man in der Tradition der konstruktivistischen Wissenschaftssoziologie den Prozeß der sozialen Konstruktion von KI nachzeichnet. Die Maschinen würden in diesem Ansatz als sozial konstituierte Objekte und die Menschen als sie konstruierende Agenten dargestellt, wobei den Menschen Priorität gegenüber den Maschinen eingeräumt würde (Woolgar 1985: 567). Dieses Argument läßt sich als Kritik an den sozialdeterministischen Implikationen des Sozialkonstruktivismus verstehen und akzeptieren. Ebenso gut wie man den Menschen Priorität einräumt, so Woolgar weiter, kann man den intelligenten Maschinen Priorität geben und sie zum Subjekt statt zum Objekt der Theorie machen. Das theoretische Resultat wäre ein – bisher nicht entwickelter und ebenfalls unzureichender – technikdeterministischer Konstruktivismus. Woolgar schlägt vor, die Ex-ante-Unterscheidung von Mensch und Maschine, dem Sozialen und dem Technischen aufzugeben »and [to] develop a sociological approach which takes as its focus the human/mechanical language community; the community composed of ›expert machines and machine experts« (Woolgar 1985: 567). Die Generierung und Benutzung von Unterscheidungen wie sozial und technisch oder Mensch und Maschine im Prozeß der Entwicklung von KI könne so zum Gegenstand der Analyse gemacht werden, statt ihren Ausgangspunkt zu bilden (Woolgar 1985: 566).

Ein solches Unternehmen hat Bruno Latour bereits in den frühen achtziger Jahren für die Wissenschaft in Angriff genommen. Zunächst im Hinblick auf die Unterscheidung von Wissenschaft und Technik argumentiert er, ein Festhalten an dieser Differenz verstelle den Blick dafür, daß das Schaffen von wissenschaftlichen »Tatsachen« mit denselben Problemen konfrontiert sei wie das Bauen eines technischen »Objekts«. Jeweils müsse man andere überzeugen, das Verhalten anderer kontrollieren, genügend

Ressourcen an einem Ort vereinigen und dafür sorgen, daß sich die »Tatsache« oder das »Objekt« räumlich und zeitlich ausbreite (Latour 1987: 131). Es müssen also immer andere, die die Macht haben, einem wissenschaftlichen Anspruch oder einem Objekt Dauer zu verleihen, eingebunden werden (Enrolment). Diese anderen sind nicht notwendigerweise Individuen.

Das Prinzip, Unterscheidungen nicht zum Ausgangspunkt von Analysen zu machen, leitet auch die Studien über Technik, die Latour und auch Michel Callon, der mit ihm zusammen die ANT begründet hat, seit der ersten Hälfte der achtziger Jahre durchgeführt haben. Callon ist vor allem durch seine Analyse des Scheiterns des Elektroautos (1986, auch 1983) und Latour (1996a) durch die breit angelegte Studie über das ebenfalls gescheiterte Projekt einer vollautomatischen U-Bahn mit kleinen, unabhängig voneinander zu manövrierenden Wagen in Paris bekannt geworden. Die Studien sollen hier nicht im einzelnen vorgestellt werden, vielmehr sollen einige Aspekte der Theorie und insbesondere die theoriestrategische Verwendung des Akteurkonzepts diskutiert werden.

Das Akteurverständnis wird deutlich, wenn man ein kleines von Latour (1998a: 31ff.) präsentiertes Beispiel betrachtet. Es bezieht sich auf die immer wieder auflebende Diskussion um den Besitz von Schußwaffen. Latour zitiert die in den USA regelmäßig aufeinanderprallenden Positionen der Gegner und Befürworter des freien Verkaufs von Waffen. Die einen benutzen den Slogan, daß Feuerwaffen Menschen töten, während die anderen ihre Losung, daß es nicht die Waffen, sondern die Menschen sind, die töten, dagegen halten. Um die Frage zu beantworten, wer für den Akt des Tötens verantwortlich ist, schlägt Latour vor, sowohl den Menschen als auch die Waffe als Akteure zu betrachten.<sup>15</sup> Beide haben ein »Handlungsprogramm«, eine »Abfolge von Zielen, Schritten und Intentionen« (Latour 1998a: 33), wobei bei der Schußwaffe mit Handlungsprogramm das umschrieben wird, was man als Funktion bezeichnen könnte. Kommen in einer konkreten Handlungssituation diese beiden Akteure zusammen, so fusionieren sie, und es entsteht ein neuer hybrider Akteur. Dieser kann das Handlungsprogramm eines der beiden Akteure verwirklichen, wobei der jeweils andere Akteur dann nur Werkzeug oder Instrument wäre, oder es entsteht in einem Prozeß der »Übersetzung (>translation<« ein zunächst noch ungewisses neues Handlungsprogramm<sup>16</sup> (Latour 1998a: 34). Um das zu verstehen, müsse

15 In diesem Aufsatz benutzt Latour in der Regel den Begriff des Agenten, und nur gelegentlich spricht er von Akteuren. In der ANT werden diese Begriffe synonym verwendet.

16 »Mit der Waffe in der Hand bist Du ein anderer Mensch« (Latour 1998a: 34).

man bereit sein, »viel mehr als es in den materialistischen oder soziologischen Erklärungsansätzen akzeptabel ist, den Agenten Handlungen *zuzuschreiben*, Handlungen unter ihnen umzuverteilen« (Latour 1998a: 35, Hervorh. d. Verf.).

Weil es im Falle von nichtmenschlichen Wesen »ungewöhnlich« klinge, von Agenten oder Akteuren zu sprechen, solle für diese wie auch für die menschlichen Akteure, die auch kollektive Akteure sein können, der aus der Semiotik stammende Begriff »Aktant« verwendet werden. Aktanten sind Wesen, denen, wenn sie in einer Szene auftreten, noch keine Rolle zugeschrieben worden ist (Latour 1998a: 35). Die Zuschreibung erfolgt erst in der betrachteten Szene.<sup>17</sup> Mit dem Begriff des Aktanten werde die Dichotomie von Subjekt und Objekt aufgegeben (Latour 1998a: 36).

Die hier skizzierten Aspekte der Fusion von Aktanten und der damit einhergehenden Übersetzung bilden Teil eines aus mehreren Komponenten bestehenden Prozesses, den Latour als »Vermittlung« bezeichnet. Er bezieht sich auf die Verteilung von Aktivitäten zwischen Aktanten oder, wenn man im traditionellen Sinne Akteure und technische Artefakte unterscheiden will, auf den Grad des »Mithandelns« der Artefakte mit den Akteuren (Ramert 1998a: 305). Dabei sind auch vergangene Handlungen unterschiedlicher Aktanten mitzudenken, die in gegenwärtigen Handlungen zum Ausdruck kommen. Dies gilt für die Konstruktionsprinzipien, nach denen eine Maschine gebaut wurde, ebenso sehr wie für kognitive oder normative Elemente im Handlungsprogramm eines Menschen.

Das Beispiel der Fusion von Aktanten zu neuen hybriden Aktanten suggeriert, daß sich ihre Zahl in konkreten Handlungssituationen zumindest in dem Sinne reduziert, daß aus vielen einzelnen Akteuren ein kollektiver Akteur wird. Allerdings lösen sich die einzelnen Akteure ja nicht auf, und sie können außerhalb des kollektiven Kontextes in vielfältige weitere Aktivitäten eintreten. Damit werden die Konstellationen nicht überschaubarer, sondern eher komplexer und intransparent. Hier nun kommt das Konzept des Akteurnetzwerks ins Spiel, das weder als technisches Netz wie das Telefonnetz noch als soziales Netz im soziologischen Sinne verstanden werden soll (Latour 1996b). Akteurnetzwerke bilden sich in »Akteurwelten«, die aus vielfältigen Aktanten bestehen. Im Falle des Elektroautos bei Callon (1986: 20–24) sind das Konsumenten, Ministerien, Automobilhersteller, Elektri-

---

17 Dies wird am Beispiel Schußwaffe–Mensch illustriert. Der neue hybride Aktant ist in Abhängigkeit von den ursprünglichen Aktanten jeweils unterschiedlich: Der Gangster wird zum Killer, das Sportgerät wird zum Tötungsinstrument usw.

zitätsversorger, aber auch Elektroden, Akkumulatoren unterschiedlicher Zusammensetzung, Brennstoffzellen, Katalysatoren usw. Sie können in Beziehung zueinander treten, wobei als Resultat eines wechselseitigen Definitionsprozesses der Aktanten als Mitglieder der Netze heterogene Netze entstehen, in denen Kompetenzen, Eigenschaften und Fertigkeiten ausgetauscht beziehungsweise wechselseitig zugeschrieben werden. Oft wird aktives Networking (»enrolment«) durch einzelne Aktanten in der Weise betrieben, daß sie anderen Aktanten Rollen im Netz zuschreiben. Beim Elektroauto war das die Electricité de France (EDF), die die Rolle des »System Builder« (Hughes 1983) eingenommen hat. In anderen Netzen kann EDF wieder andere Rollen spielen. Die Aktanten bilden oft ihrerseits Akteurwelten und Akteurnetzwerke. So vernetzt der Aktant elektrisches Antriebssystem viele einzelne Komponenten (Aktanten), und er ist gleichzeitig Teil des Netzwerkes des Elektroautos, das also ein Netz von Netzen ist. Mit Hilfe von Akteurnetzwerken, die in der traditionellen Sichtweise als funktionale Ketten komplexer Prozesse erscheinen, können, so Callon (1986: 28), die Dynamiken und internen Strukturen der Akteurwelten beschrieben werden.

Wohin führt dieser Ansatz? Forschungsmethodologisch verlangt er, daß man *dichte Beschreibungen* (im Sinne von Geertz) liefert. Man folgt den Akteuren beziehungsweise Aktanten und schaut, wie sie Eigenschaften zuschreiben, verteilen und miteinander verbinden. Potentiell ist jeder ein Akteur in einem Akteurnetzwerk – auch die Wissenschaftler, die dieses Netzwerk analysieren. Man protokolliert und kartographiert. Das ist bereits die Theoriearbeit. Sie ist *mehr fallorientierte Explikation als generalisierende Explanation* (Latour 1996b).<sup>18</sup> Das Theorieverständnis ist ein antisozioologisches und hat deutliche Bezüge zur Ethnomethodologie. Die Forschungspraxis wird umfassend in Latours (1996a) Monographie über das Projekt einer vollautomatischen U-Bahn (ARAMIS) für den Süden von Paris dokumentiert (siehe auch Latour 1998b). Zwischen 1969, als die ersten Pläne entstanden, und 1987, dem Jahr der offiziellen Einstellung des Projekts, ändert sich dieses laufend. Die Akteure beziehungsweise Aktanten, deren Interessen, wechselseitige Wahrnehmungen, Hoffnungen, Enttäuschungen, Schuldzuweisungen usw. werden detailliert geschildert. Zwischen Interviewexzerpten, Auszügen aus unterschiedlichen Dokumenten, realen und fingierten Pressekommentaren und behrenden Sentenzen des das Projekt

---

18 Weil Unterscheidungen generell abgelehnt werden, ist letztlich, so Latour (1996b: 376), auch die Differenzierung zwischen Beschreibung und Erklärung, zwischen wie und warum oder zwischen blindem Empirismus und anspruchsvollem Theoretisieren bedeutungslos.

betreuenden Professors finden sich auch analytisch-interpretierende Passagen. Es kommen in verfremdeten Kontexten (zum Beispiel: Berichte von Presseagenturen) Latours Kollegen wie Bernward Joerges oder Donald McKenzie zu Wort,<sup>19</sup> und schließlich ergreifen gemäß dem Symmetrieprinzip auch die technischen Aktanten das Wort. Der Motor unterhält sich mit dem Kontrollchip, und das Chassis findet mit seinen Argumenten Unterstützung beim Optischen Sensor. ARAMIS verdient Mitleid, als sie am Ende des Buchs zu erkennen gibt, daß sie sich von allen Seiten schlecht behandelt fühlt und sich deshalb aus der Akteurwelt zurückziehen will.

## 5 Technik als Akteurfiktion

Latour erzählt uns eine schöne, detaillierte und soziologisch interessante Geschichte voller über die Jahre sich ändernder wechselseitiger Attributionen, Querverbindungen und Fiktionen. Doch liefert ANT ein brauchbares Konzept von Technik als Akteur?

Gemäß dem radikalen Symmetriepostulat, das auf heftige Kritik gestoßen ist, weil es als einzige Ex-ante-Differenz diejenige zwischen Wörtern zuläßt,<sup>20</sup> macht die Akteur-Netzwerk-Theorie keinen Unterschied zwischen menschlichen und technischen Akteuren.<sup>21</sup> Weil in der ANT Prozesse der Zuschreibung von Eigenschaften in Interaktionsprozessen eine zentrale Rolle für die Konstitution von Aktanten spielen, stellt es für diesen Ansatz kein Problem dar, auch dem Handeln von Technik Intentionalität oder Strategiefähigkeit zuzurechnen. Ohne dem Symmetriepostulat zu folgen, erscheint die Vorstellung des ANT brauchbar, daß der Technik Intentionalität usw. *attributioniert* wird. Diese Attribution genügt, um technische und soziale Akteure in Interaktionsprozessen formell gleich behandeln zu können, ohne deren materielle oder substantielle Ähnlichkeit zu unterstellen.

Der alternative Versuch, zum Zwecke der Abgrenzung von Mensch und Technik den Handlungsbegriff weiter zu spezifizieren oder zu differenzieren,

---

19 Und natürlich auch der Technikhistoriker Thomas Hughes, der besonders gern von der sozialkonstruktivistisch orientierten Technikforschung vereinnahmt wird.

20 Siehe Collins/Yearly (1992) und die wenig erhellende Entgegnung von Callon/Latour (1992).

21 Andrew Pickering (1993), der auch dieser Sichtweise zuneigt, hält allerdings noch an der Unterscheidung von »human agency« und »material agency« fest. Er betrachtet diese jedoch als variabel, situativ emergent und einander bedingend.

führt interessanterweise zu einem ähnlichen Ergebnis. Bei Geser wurde bereits deutlich, daß letztlich nur in relativ engen Interaktionsbereichen, nämlich dem wechselseitigen Erleben, die Differenz von Mensch und Technik zum Tragen kommt, weil sich hier genuin menschliche Akteureigenschaften konstituieren. In den übrigen Interaktionsbereichen spielt die Differenz praktisch keine Rolle. In eine ähnliche Richtung geht ein neuerer Vorschlag von Collins/Kusch (1998), im Hinblick auf die Aktivitäten von Menschen und Maschinen nicht nur zwischen behavioristischem Verhalten und Handeln zu differenzieren, sondern das Handlungskonzept im Sinne einer Morphologie des Handelns weiter zu entfalten. Sie unterscheiden zwischen polymorphen, nur den Menschen, und mimeomorphen, auch den Maschinen verfügbaren, Handlungen. Polymorphes Handeln, etwa das Schreiben eines Liebesbriefes, beruht im weitesten Sinne auf dem je individuellen Gesellschaftsverständnis und besitzt Originalität, während mimeomorphes Handeln im äußeren Vollzug früheres Handeln kopiert. Dies kann intentional erfolgen oder rein auf der Verhaltensebene. Da Intentionalität hier nicht Voraussetzung ist, können auch Maschinen mimeomorph handeln. Der Bereich polymorphen Handelns ist hingegen exklusiv den Menschen vorbehalten. Im Ergebnis kommen Collins und Kusch wie Geser zu dem Schluß, daß Maschinen in weiten Handlungsbereichen den Menschen ähnlich sind, wenn man lediglich den Handlungsvollzug betrachtet.<sup>22</sup> Dieser Vollzug reicht aber aus, um sozial definierte Interaktion zu konstituieren.

Ganz gleich, ob eine Maschine eine Handlung intentional vollzieht, ein menschlicher Akteur kann ihr begegnen, als ob sie intentional handelt. Damit entsteht eine soziale Handlungssituation mit einem Akteur auf der einen und der Fiktion eines Akteurs auf der anderen Seite. Die Akteurfiktion wird nicht einheitlich sein. Unterschiedliche Akteure (und auch ein Beobachter) können einem Artefakt unterschiedliche Absichten und Verhaltensweisen zuschreiben oder unterstellen, aber dies ist auch in Interaktionsprozessen zwischen Akteuren der Fall. Die Akteureigenschaft der Technik erscheint in dieser Hinsicht eher als Resultat denn als Voraussetzung von Interaktionsprozessen (Schulz-Schaeffer 1998: 135; vgl. auch Vollmer 1997).

Technik ist also kein Akteur. Dies bedeutet aber nicht, daß sie nicht handeln kann, als ob sie ein Akteur wäre. Um die Technik als sozialen Sachver-

---

22 Zu einem ähnlichen Resultat gelangt auch Rammert (1998b), der in Anlehnung an Giddens und George H. Mead reflektiertes und routinemäßiges Handeln unterscheidet. Während Mensch und Maschine gleichermaßen zu Routinehandeln fähig seien, besitze nur der Mensch die Fähigkeit zur Reflexion.

halt und ihre Einflüsse auf andere soziale Sachverhalte von der Definition der Situation in einer bestimmten Konstellation von Akteuren und Artefakten bis hin zu makrosozialen Entwicklungen analysieren zu können, ohne der Gefahr des Sozialdeterminismus zu unterliegen, bietet es sich deshalb an, technische Artefakte als Akteurfiktionen zu konzeptualisieren.

## Literatur

- Bijker, Wiebe E., 1995: *Of Bicycles, Bakelites, and Bulbs. Toward a Theory of Socio-technical Change*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Braun, Dietmar, 1997: Handlungstheoretische Grundlagen in der empirisch-analytischen Politikwissenschaft. Eine kritische Übersicht. In: Arthur Benz/Wolfgang Seibel (Hrsg.), *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – Eine Zwischenbilanz*. Baden-Baden: Nomos, 45–73.
- Callon, Michel, 1983: Die Kreation einer Technik. Der Kampf um das Elektroauto. In: Werner Rammert et al. (Hrsg.), *Technik und Gesellschaft. Jahrbuch 2*. Frankfurt a.M.: Campus, 140–160.
- , 1986: The Sociology of an Actor-Network: The Case of the Electric Vehicle. In: Michel Callon et al. (Hrsg.), *Mapping the Dynamics of Science and Technology*. London: Macmillan, 19–34.
- Callon, Michel/Bruno Latour, 1992: Don't Throw the Baby Out with the Bath School! A Reply to Collins and Yearley. In: Andrew Pickering (Hrsg.), *Science as Practice and Culture*. Chicago: University of Chicago Press, 343–368.
- Coleman, James S., 1974: *Power and the Structure of Society*. New York: Norton.
- , 1990: *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: The Belknap Press.
- Collingridge, David, 1981: *The Social Control of Technology*. Milton Keynes: The Open University Press.
- Collins, Harry M., 1990: *Artificial Experts. Social Knowledge and Intelligent Machines*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Collins, Harry M./Martin Kusch, 1998: *The Shape of Actions. What Humans and Machines Can Do*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Collins, Harry M./Steven Yearley, 1992: Epistemological Chicken. In: Andrew Pickering (Hrsg.), *Science as Practice and Culture*. Chicago: University of Chicago Press, 301–326.
- David, Paul A., 1985: Clio and the Economics of QWERTY. In: *American Economic Review* 75, 332–337.
- Degele, Nina, 1994: *Der überforderte Computer. Zur Soziologie menschlicher und künstlicher Intelligenz*. Frankfurt a.M.: Campus.

- Elster, Jon, 1983: *Explaining Technical Change. A Case Study in the Philosophy of Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Esser, Hartmut, 1993: *Soziologie. Allgemeine Grundlagen*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Fuller, Steve, 1994: Making Agency Count. A Brief Foray into the Foundations of Social Theory. In: *American Behavioral Scientist* 37(6), 741–753.
- Geser, Hans, 1989: Der PC als Interaktionspartner. In: *Zeitschrift für Soziologie* 18(3), 230–243.
- Halfmann, Jost, 1996: *Die gesellschaftliche »Natur« der Technik. Eine Einführung in die soziologische Theorie der Technik*. Opladen: Leske+Budrich.
- Halfmann, Jost/Gotthard Bechmann/Werner Rammert (Hrsg.), 1995: *Technik und Gesellschaft. Jahrbuch 8: Theoriebausteine der Techniksoziologie*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Hannan, Michael T., 1992: Rationality and Robustness in Multilevel Systems. In: James S. Coleman/Thomas J. Fararo (Hrsg.), *Rational Choice Theory. Advocacy and Critique*. Newbury Park: Sage Publications, 120–136.
- Heintz, Bettina, 1995: »Papiermaschinen«: Die sozialen Voraussetzungen maschineller Intelligenz. In: Werner Rammert (Hrsg.), *Soziologie und künstliche Intelligenz. Produkte und Probleme einer Hochtechnologie*. Frankfurt a.M.: Campus, 37–64.
- Hughes, Thomas P., 1983: *Networks of Power. Electrification in Western Society 1880–1930*. Baltimore: J. Hopkins University Press.
- Jansen, Dorothea, 1997: Das Problem der Akteurqualität korporativer Akteure. In: Arthur Benz/Wolfgang Seibel (Hrsg.), *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz*. Baden-Baden: Nomos, 193–235.
- Joerges, Bernward, 1999: Die Brücken des Robert Moses: Stille Post in der Stadt- und Techniksoziologie. In: *Leviathan* 27(1), 43–63.
- Knie, Andreas, 1994: Gemachte Technik. Zur Bedeutung von »Fahnenträgern«, »Promotoren« und »Definitionsmacht« in der Technikgenese. In: Werner Rammert/Gotthard Bechmann (Hrsg.), *Technik und Gesellschaft. Jahrbuch 7: Konstruktion und Evolution von Technik*. Frankfurt a.M.: Campus, 41–66.
- Latour, Bruno, 1987: *Science in Action. How to Follow Scientists and Engineers through Society*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- , 1996a: *Aramis or the Love of Technology*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- , 1996b: On Actor-Network Theory. A Few Clarifications. In: *Soziale Welt* 47, 369–381.
- , 1998a: Über technische Vermittlung. Philosophie, Soziologie, Genealogie. In: Werner Rammert (Hrsg.), *Technik und Sozialtheorie*. Frankfurt a.M.: Campus, 29–81.
- , 1998b: Aramis – oder die Liebe zur Technik. In: Werner Fricke (Hrsg.), *Innovationen in Technik, Wissenschaft und Gesellschaft*. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung, 147–164.

- Lynch, Michael/Harry M. Collins, 1998: Introduction: Humans, Animals, and Machines. In: *Science, Technology, and Human Values* 23(4), 371–383.
- Mayntz, Renate, 1993: Große technische Systeme und ihre gesellschaftstheoretische Bedeutung. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 45(1), 97–108.
- , 1997: Corporate Actors in Public Policy. In: Renate Mayntz, *Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen*. Frankfurt a.M.: Campus, 168–185.
- , 1999: *Individuelles Handeln und gesellschaftliche Ereignisse: Zur Mikro-Makro-Problematik in den Sozialwissenschaften*. MPIfG Working Paper 99/5. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. [[http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/publikation/working\\_papers/wp99-5/index.html](http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/publikation/working_papers/wp99-5/index.html)]
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 39–72.
- Mayntz, Renate/Thomas P. Hughes (Hrsg.), 1988: *The Development of Large Technical Systems*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Müller, Günter, 1996: Vom Rechnen zum Erkennen. Kommunikative Dimensionen von Multimedia. In: Günter Müller et al. (Hrsg.), *Zukunftsperspektiven der digitalen Vernetzung*. Heidelberg: dpunkt, 129–149.
- Perrow, Charles, 1984: *Normal Accidents. Living with High Risk Technologies*. New York: Basic Books.
- , 1996: Eine Gesellschaft von Organisationen. In: Patrick Kenis/Volker Schneider (Hrsg.), *Organisation und Netzwerk. Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. Frankfurt a.M.: Campus, 75–121.
- Pickering, Andrew, 1993: The Mangle of Practice: Agency and Emergence in the Sociology of Science. In: *The American Journal of Sociology* 99(3), 559–589.
- Rammert, Werner, 1998a: Die Form der Technik und die Differenz der Medien. Auf dem Weg zu einer pragmatistischen Techniktheorie. In: Werner Rammert (Hrsg.), *Technik und Sozialtheorie*. Frankfurt a.M.: Campus, 293–326.
- , 1998b: Giddens und die Gesellschaft der Heinzelmännchen. Zur Soziologie technischer Agenten und Systeme Verteilter Künstlicher Intelligenz. In: Thomas Malsch (Hrsg.), *Sozionik. Soziologische Ansichten über künstliche Sozialität*. Berlin: edition sigma, 91–128.
- (Hrsg.), 1998: *Technik und Sozialtheorie*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Rammert, Werner/Gotthard Bechmann (Hrsg.), 1994: *Technik und Gesellschaft. Jahrbuch 7: Konstruktion und Evolution von Technik*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Rochlin, Gene I., 1998: *Trapped in the Net. The Unanticipated Consequences of Computerization*. Princeton: Princeton University Press.
- Scharpf, Fritz W., 1997: *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview Press.

- Schulz-Schaeffer, Ingo, 1998: Akteure, Aktanten und Agenten. Konstruktive und rekonstruktive Bemühungen um die Handlungsfähigkeit von Technik. In: Thomas Malsch (Hrsg.), *Sozionik. Soziologische Ansichten über künstliche Sozialität*. Berlin: edition sigma, 129–167.
- Turkle, Sherry, 1984: *The Second Self. Computers and the Human Spirit*. New York: Simon & Schuster.
- Urban, Dieter, 1986: *Technikentwicklung. Zur Soziologie technischen Wissens*. Stuttgart: Enke.
- Vanberg, Viktor J., 1992: Organizations as Constitutional Systems. In: *Constitutional Political Economy* 3, 223–253.
- Vincenti, Walter G., 1991: The Scope for Social Impact in Engineering Outcomes: A Diagrammatic Aid to Analysis. In: *Social Studies of Science* 21, 761–767.
- Vollmer, Hendrik, 1997: Die Frage nach den Akteuren. In: *Sociologia Internationalis* 35(2), 167–193.
- Weizenbaum, Joseph, 1978: *Die Macht der Computer und die Ohnmacht der Vernunft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- , 1983: ELIZA – A Computer Program for the Study of Natural Language Communication Between Man and Machine. In: *Communications of the ACM* 26(1), 23–28.
- Wiesenthal, Helmuth, 1997: Methodologischer Individualismus als Akteurtheorie. In: Arthur Benz/Wolfgang Seibel (Hrsg.), *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – Eine Zwischenbilanz*. Baden-Baden: Nomos, 75–99.
- Winner, Langdon, 1977: *Autonomous Technology. Technics-out-of-Control as a Theme in Political Thought*. Cambridge: MIT Press.
- , 1985: Do Artifacts have Politics? In: Judy Wajcman/Donald MacKenzie (Hrsg.), *The Social Shaping of Technology*. Milton Keynes: Open University Press, 26–38.
- Woolgar, Steve, 1985: Why not a Sociology of Machines? The Case of Sociology and Artificial Intelligence. In: *Sociology* 19, 557–572.
- Zintl, Reinhard, 1997: Methodologischer Individualismus und individualistische Theorie. In: Arthur Benz/Wolfgang Seibel (Hrsg.), *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – Eine Zwischenbilanz*. Baden-Baden: Nomos, 33–43.

## Teil II · Verhandlungssysteme

Strukturen  
Wissen  
Wertorientierungen



# Politische Steuerung in lose gekoppelten Mehrebenensystemen

*Arthur Benz*

## 1 Steuerungsprobleme in verflochtenen Politikstrukturen

Politische Systeme müssen intern differenziert sein, um eine komplexe Gesellschaft steuern zu können. Daß diese Differenzierung nach Funktionsbereichen erfolgt, ist selbstverständlich, die Vorteile einer funktionalen Arbeitsteilung sind offensichtlich. Genauso selbstverständlich ist, daß politische Systeme auch in territorialer Sicht nach Ebenen differenziert sein müssen. Prozesse der Internationalisierung und der Regionalisierung, welche die Bedeutung territorialer Strukturen des modernen Staates abschwächen, ändern daran nichts. Im Gegenteil, sie verstärken die Notwendigkeit einer Ebenendifferenzierung politischer Strukturen, weil einerseits gesellschaftliche Probleme nach wie vor in räumlichen Ausprägungen auftreten und weil andererseits Interdependenzen zwischen räumlich abgrenzbaren Problemfeldern sich über bestehende Zuständigkeitsräume hinaus ausdehnen, weshalb eine Koordination auf einer weiteren Ebene erforderlich wird.

So wenig wie sich funktionale Arbeitsteilung uneingeschränkt verwirklichen läßt,<sup>1</sup> so wenig lassen sich Ebenen der territorial organisierten Politik trennen. In beiderlei Hinsicht bedarf es eines »Interdependenzmanagements« (Mayntz 1997: 275) und der verbindenden Verflechtungsstrukturen. Im Hinblick auf die funktionale Dimension der Organisation des politischen Systems ist dies unstrittig: Fachlich spezialisierte Einheiten erzeugen externe Effekte für andere Bereiche, die durch Ressortkoordination (Beteiligungsverfahren, Querschnittsorganisationen, fachübergreifende Arbeitsgruppen) bewältigt werden müssen. In vertikaler Hinsicht wird vielfach noch das Mo-

---

1 Vgl. dazu die schon klassische organisationswissenschaftliche Untersuchung von Lawrence/Lorsch (1967).

dell einer »Schichtentorte«<sup>2</sup> als Norm verteidigt: Es impliziert, daß den einzelnen Ebenen eindeutig abgrenzbare Aufgaben zugewiesen werden können, die sie autonom erfüllen. Praktische Erfahrungen sowie die ökonomische Theorie des Föderalismus<sup>3</sup> zeigen jedoch, daß Ebenenautonomie in vielen Aufgabenbereichen des öffentlichen Sektors weder möglich noch sinnvoll ist. Auch Fritz W. Scharpf nimmt diese Argumentation in seine Politikverflechtungstheorie auf, indem er deren Entstehung und Stabilität nicht nur mit den Eigeninteressen von Politikern und Fachbeamten erklärt (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976: 236–243; für die EU jetzt Marks 1997), sondern sie – in seiner normativen Betrachtung – auch als Ergebnis einer Abwägung von Zentralisierungs- und Dezentralisierungsvorteilen rechtfertigt (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976: 28–30). Nicht nur Ebenendifferenzierung, sondern auch Ebenenverflechtung müssen daher als Tatsachen hingenommen werden.

Mehrebenenverflechtung bedeutet, daß politische Prozesse zwischen Ebenen koordiniert werden müssen. Koordination zwischen Ebenen erfolgt in der Regel in Verhandlungsprozessen. In zentralisierten politischen Systemen kann die übergeordnete Instanz Konflikte entscheiden, wenn keine Einigung erzielt wird. In dezentralisierten, föderativen Strukturen können Entscheidungen nur durch Verhandlungen erreicht werden, an denen viele Veto-Spieler beteiligt sind (Tsebelis 1995). Dabei verhandeln die Entscheidungsträger auf den einzelnen Ebenen als Repräsentanten der Bürger eines bestimmten Gebiets, gegenüber denen sie verantwortlich sind. Sie vertreten deshalb in

- 
- 2 Der Begriff Schichtentorte (»layer cake«) stammt aus der amerikanischen Föderalismusforschung. Er bezeichnet das Ideal eines »dualen« Bundesstaats, in dem die Ebenen des Bundes und der Einzelstaaten autonom sind. Die Geschichte des amerikanischen Bundesstaats zeigt, daß dieses in der US-Verfassung angelegte Ideal niemals verwirklicht war.
  - 3 Die ökonomische Theorie wird vielfach als Begründung von Ebenenentflechtung herangezogen. Gemäß dem Äquivalenzprinzip sollen Gebietskörperschaften für Aufgaben autonom zuständig sein und zugleich die zur Finanzierung ihrer Aufgaben erforderlichen Mittel aufbringen. Darüber hinaus ist aber zu berücksichtigen, daß sich bei der Zuordnung von Aufgaben auf Ebenen ein Optimierungsproblem stellt, wobei die Kosten der Zentralisierung (Informationsverarbeitungskosten, Entscheidungskosten, unzureichende Präferenzberücksichtigung bei räumlich differenzierter Verteilung von Bevölkerungsgruppen mit unterschiedlichen Interessen, Implementationskosten) und die Kosten der Dezentralisierung (wie etwa externe Effekte, Skalenerträge, territoriale Ungleichverteilung) minimiert werden sollen. Eine optimale Aufgabenzuordnung auf Ebenen kann gemeinschaftliche Entscheidungszuständigkeiten oder eine Differenzierung nach Entscheidungs-, Finanzierungs- und Vollzugskompetenzen erforderlich machen (Hansmeyer/Kops 1984). Beides erzeugt Politikverflechtung zwischen den Ebenen eines politischen Systems. Horizontale Politikverflechtung entsteht, wenn Dezentralisierungskosten durch Verträge und Kooperation zwischen dezentralen Einheiten vermieden werden sollen (vgl. dazu Ostrom/Tiebout/Warren 1961, Frey 1997; Scharpf/Benz 1991).

erster Linie Interessen der Bevölkerung in diesem Gebiet, nicht jedoch – oder nur nachrangig – Interessen eines Teils oder eines über ihren Verantwortungsbereich hinausreichenden Kreises von Betroffenen. Aufgrund dieser Orientierungen erfolgt die Ebenenkoordination prinzipiell in »antagonistischer Kooperation«, die nicht nur Verhandlungslösungen erschwert, sondern auch einer Intervention der zentralen Instanz Grenzen setzt. Mehrebenenverflechtung erzeugt daher – so die prägnante Zusammenfassung von Renate Mayntz – »drei typische Gefahren:

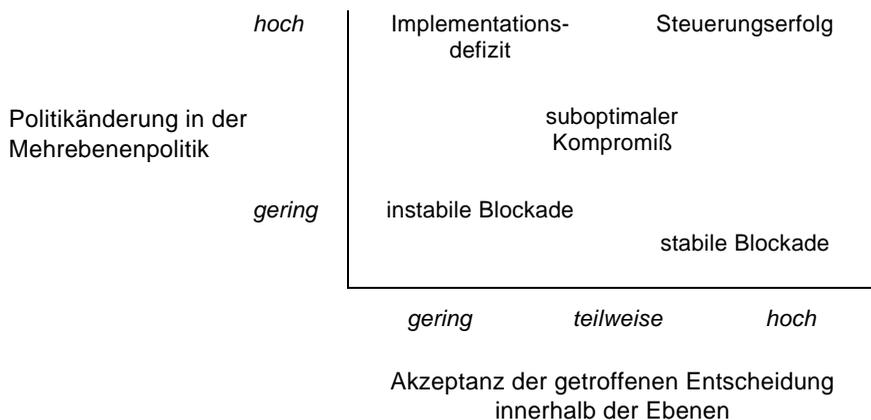
- die Gefahr der Entscheidungsblockade;
- die Gefahr der Einigung auf *suboptimale Kompromißlösungen* beziehungsweise der Einigung zu Lasten Dritter;
- die Gefahr der *fehlenden Bindungswirkung* getroffener Entscheidungen« (Mayntz 1997: 285, Hervorh. d. Verf.).

Die so idealtypisch charakterisierten Steuerungsdefizite<sup>4</sup> sind auf ein Zusammenwirken von Prozessen innerhalb der Ebenen (»intragouvernemental«) und zwischen ihnen (»intergouvernemental«) zurückführbar: Stabile Blockaden entstehen, wenn in der Mehrebenenpolitik keine den Status quo ändernden Entscheidungen zustande kommen und dies innerhalb der Ebenen akzeptiert wird. Suboptimale Kompromisse ergeben sich aus Verhandlungslösungen mit geringem Innovationsgrad, die innerhalb der Ebenen teilweise akzeptiert, teilweise aber auch abgelehnt werden. Fehlende Bindungswirkung haben typischerweise Entscheidungen, die mit großen Politikänderungen verbunden sind, aber innerhalb der Ebenen nicht akzeptiert werden. Wenn

---

4 Ich verstehe Steuerung als eine Änderung von Zuständen, die gesellschaftliche Probleme erzeugen. Die Erhaltung des Status quo durch strukturkonservative Politik (oder durch Nicht-Entscheidung) mag sinnvoll sein, aber nur, wenn er nicht als Problem erkannt ist. Steuerung ist also zu definieren mit Bezug auf gesellschaftliche Probleme, und im allgemeinen können diese nur gelöst werden, indem Entscheidungen getroffen und Veränderungen durchgesetzt werden. Das Ausmaß von Veränderungen kann deshalb als grober Indikator für Steuerungsfähigkeit gelten. Die machtbegrenzende Wirkung einer wechselseitigen Beschränkung von Machtinhabern (»checks and balances«), die in der liberalen Staats- und Demokratietheorie als positiver Bestandteil moderner Regierungssysteme hervorgehoben wird, dient nicht der Steuerung, sondern der Verhinderung einer nicht den Interessen der Betroffenen gemäßen Steuerung. Das Argument, durch Gewaltenteilung und wechselseitige Schrankensetzung der Gewalten werde die tyrannische Konzentration aller Verfassungskompetenzen verhindert, kann eine blockadeerzeugende Mehrebenenverflechtung nicht rechtfertigen, weil die Steuerungsunfähigkeit die Belange der Bürger verletzen kann. Politische Systeme müssen Macht schaffen und begrenzen. »[M]an muß zuerst die Regierung befähigen, die Regierten zu beherrschen und sie dann zwingen, die Schranken der eigenen Macht zu beachten« (James Madison, in: Hamilton/Madison/Jay 1994: 314).

Abbildung 1 Indikatoren für Steuerungsfähigkeit



diese Ereignisse eintreten, so wird ein politisches System entweder handlungsunfähig, die politische Steuerung ist unzureichend beziehungsweise zieht unerwünschte Folgen nach sich, oder ein Steuerungsprogramm findet keine Anerkennung bei denen, die es ausführen müssen (Implementationsdefizit). Erfolgreiche Steuerung im Mehrebenensystem erfordert sowohl effektive Verhandlungslösungen als auch Akzeptanz innerhalb der Ebenen.

Ich will im folgenden die *These* begründen, daß diese Steuerungsprobleme primär durch besondere institutionelle Bedingungen von Mehrebenensystemen verursacht werden (Abschnitt 2). Dabei ist, neben den Binnenstrukturen der einzelnen Ebenen (Abschnitt 2.1), die Art der intergouvernementalen Verflechtung entscheidend (Abschnitt 2.2). Steuerungsdefizite treten in eng gekoppelten Mehrebenensystemen auf, wenngleich auch in ihnen die Gefahr von Blockaden gering ist. Handlungsunfähigkeit wird von den Entscheidungsträgern als fundamentales Problem wahrgenommen, das sie in jedem Fall vermeiden wollen. Diese Vermeidungsstrategien führen zu eigen-dynamischen Strukturierungsprozessen, die allerdings kaum optimale Ergebnisse bewirken können (Abschnitt 2.3). Ein höheres Maß an Steuerungsfähigkeit ist in lose gekoppelten Mehrebenensystemen erreichbar (Abschnitt 3). Ich werde zwei Typen loser Koppelung betrachten, die durch Differenzierung des Policy-Prozesses (Abschnitt 3.1) oder durch Differenzierung der Steuerungsformen (Abschnitt 3.2) entstehen, und zeigen, daß diese im Hinblick auf alle drei genannten Kriterien (Politikinnovation, Nebenfolgen, Im-

plementation) ein höheres Maß an Steuerungsfähigkeit ermöglichen als eng gekoppelte Strukturen. Die damit skizzierte Typologie von Mehrebenensystemen könnte Grundlage komparativer Forschung wie der weiterer Theoriebildung sein (Abschnitt 4).

## 2 Institutionelle Bedingungen der Politik in Mehrebenensystemen

Politikkoordination in Mehrebenensystemen erfordert erfolgreiche Verhandlungen zwischen Vertretern verschiedener Organisationen (Gebietskörperschaften, Staaten, Regierungen, Verwaltungen). Damit stellen sich alle Schwierigkeiten, die in der Verhandlungsforschung bekannt sind, insbesondere das Problem der Transaktionskosten, die mit zunehmender Zahl der Beteiligten steigen, und das Verhandlungsdilemma, welches auftritt, wenn Akteure zwar kooperationsbereit sind, aber ihre Eigeninteressen in Verhandlungen optimieren wollen (Scharpf 1993: 137–140). Diese Verhandlungsprobleme sind allerdings nicht ausschließlich in Mehrebenenstrukturen festzustellen. Auch die üblicherweise in ihnen zu behandelnden Materien tragen nicht zur Verschärfung der Verhandlungsprobleme bei. Meist sind Aufgaben, die in Verflechtungsstrukturen erfüllt werden, keine reinen Verteilungsprobleme, sondern Aufgaben, bei denen in dezentralen Einheiten Werte geschaffen werden sollen und zugleich zwischen den dezentralen Einheiten entweder Verteilungen der Werte beziehungsweise der Voraussetzungen ihrer Produktion zu korrigieren oder Externalitäten mit unerwünschten Verteilungsergebnissen zu beseitigen sind. Es handelt sich also um Konfliktkonstellationen vom Typ des »battle of the sexes« oder des »Gefangenendilemmas«, in denen Produktions- und Verteilungsaufgaben verbunden sind. Verhandlungslösungen in der vertikalen oder horizontalen Politikverflechtung sind bei solchen Aufgabenstellungen möglich, wenn entweder alle Beteiligten mehr an einer gemeinsamen Problemlösung als an der Maximierung der eigenen Gewinne interessiert sind oder wenn Koppelgeschäfte zwischen mehreren Policies oder Ausgleichszahlungen vereinbart werden (Scharpf 1992; Zintl 1992). Aus der Tatsache, daß ohne zentrale Entscheidungsinstanz eine Problemlösung ausgehandelt werden muß, kann man also noch nicht auf Steuerungsdefizite in Mehrebenensystemen schließen. Auch die Tatsache, daß in Verhandlungen viele Veto-Spieler agieren (vgl. Tsebelis 1995), erklärt daher noch nicht die Probleme von Mehrebenensystemen. Um diese zu verstehen,

müssen die Verhaltensweisen der Akteure, die Eigendynamik des Verhandlungsprozesses und die Bedingungen, unter denen Vetos wahrscheinlich sind, spezifiziert werden.

## 2.1 Zur Bedeutung von Binnenstrukturen der Ebenen

Steuerungsprobleme von Mehrebenensystemen sind primär institutionell bedingt. Sie entstehen, weil Verhandlungspartner gleichzeitig in mehrere Handlungskontexte eingebunden sind: einerseits in Verhandlungen zwischen den Ebenen und andererseits in Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse innerhalb einer Ebene. Genau genommen ist es allerdings nicht die Tatsache der Verbindung unterschiedlicher Handlungskontexte, sondern ihre institutionelle Struktur und die Art und Weise ihrer Verbindung, die ausschlaggebend dafür sind, ob die Steuerungsfähigkeit hoch oder gering ist.

Die Binnenstrukturen der verbundenen Entscheidungsbereiche bewirken in der Regel, daß in Mehrebenenverhandlungen egoistische oder kompetitive Interaktionsorientierungen dominieren. Auch in »mixed-motive-games« hat dies zur Folge, daß Verteilungsaspekte in den Vordergrund der Auseinandersetzung rücken. Delegierte können gegenüber der von ihnen vertretenen Organisation Verhandlungserfolge vor allem belegen, indem sie auf relative Gewinne verweisen. Diese stellen den besten Indikator für ihre Durchsetzungsfähigkeit dar. In besonderem Maße sind die genannten Orientierungen zu erwarten, wenn die Akteure in Mehrebenenstrukturen entweder gegenüber einem Kollegialorgan (zum Beispiel Kabinettsregierungen, Koalitionsregierungen oder Regierungen in Konkordanzdemokratien) oder einem Parlament mit konkurrierenden Parteien verantwortlich sind (parlamentarische Regierungen). Kollegialorgane entscheiden aufgrund von Verhandlungen, Parlamente nach Mehrheitsentscheid unter der Bedingung, daß die Mehrheitsfraktion ständig in der öffentlichen Auseinandersetzung mit der Opposition steht.

In Kollegialorganen ist zu erwarten, daß der Gruppeneffekt (Janis 1982) egoistische Interaktionsorientierungen bewirkt. Gleichwohl müssen nicht zwingend feste Fronten oder starre Koalitionsstrukturen existieren, die eine Veränderung von Positionen verhindern. Meistens ist das Gegenteil der Fall. Kollegialorgane können in internen Verhandlungen ihre Politik jedenfalls leichter ändern als konkurrierende politische Parteien. Der Nachteil der Offenheit interner Verhandlungen ist, daß ihr Ausgang für Außenstehende unkalkulierbar ist. Damit sind taktische Selbstbindungen möglich (Schelling

Abbildung 2 Wirkungen von Binnenstrukturen auf Mehrebenenverhandlungen

		Interaktions-orientierungen	Kalkulierbarkeit der Strategien	Ergebnis
Organisationsstrukturen der beteiligten Kollektive	<b>Kollegialorgan</b>	?	gering	Blockadegefahr
	<b>Parlamentarische Regierung</b>	kompetitiv	hoch	Blockadegefahr

1960: 22). Repräsentanten können ihre Erfolgsaussichten steigern, indem sie hohe Forderungen ihrer vertretenen Organisation vorgeben. Ob sie aufgrund von Bindungen an Erwartungen ihrer Organisation gezwungen sind, daran festzuhalten, oder ob sie tatsächlich fähig sind, Konzessionen zu machen, ist für die Verhandlungspartner nicht erkennbar. In einer solchen Situation, die durch unsichere Informationen über Verhandlungsstrategien geprägt ist, ist es wahrscheinlich, daß die Beteiligten in das Verhandlungsdilemma geraten. Kooperation droht zu scheitern, weil die Beteiligten aus taktischen Gründen an ihren Forderungen festhalten.

Die Ergebnisse eines Parteienwettbewerbs in Parlamenten, in denen nach dem Mehrheitsprinzip entschieden wird, sind dagegen kalkulierbar. Allerdings zwingt die Parteienkonkurrenz die Repräsentanten dazu, Positionen zu übernehmen und Verhandlungsstrategien anzuwenden, die auf die Durchsetzung der Interessen der eigenen Organisation beziehungsweise ihrer Mitglieder gerichtet sind. In der Konkurrenz zwischen Regierungs- und Oppositionsparteien um Wählerstimmen ist es sogar wahrscheinlich, daß kompetitive Orientierungen übernommen werden. Gegenüber ihrer Wählerschaft können parlamentarisch kontrollierte Regierungen sich als erfolgreich präsentieren, wenn sie zeigen, daß sie besser als die Opposition die spezifischen Interessen ihrer eigenen Gebietskörperschaft vertreten und durchsetzen. Mehrebenenstrukturen, in denen durch Parlamente kontrollierte Regierungen kooperieren müssen, sind daher stark für Blockaden anfällig. Den Musterfall derartiger Mehrebenenstrukturen stellt bekanntlich der kooperative Bundesstaat im parlamentarischen Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland dar (Lehmbruch 1998).

In hierarchischen Organisationen, die in der Mehrebenenpolitik durch eine autonome politische Führung vertreten werden, stellen sich diese Probleme nicht. Im zwischenstaatlichen Bereich sicherte lange Zeit das aner-

kannte Prinzip des »Primats der Außenpolitik« Regierungen gegen Einflüsse der innerstaatlichen Willensbildung. Große Verbände, die an korporatistischen Verhandlungssystemen beteiligt sind, entwickeln oft Strukturen, die den Verbandsführungen ein hohes Maß an Autonomie gewähren, den Einfluß der Mitglieder hingegen verringern (Mayntz 1992; Streeck 1981). Der klassische Unternehmer, der seinen Betrieb autonom leitet, ist völlig frei, mit öffentlichen Verwaltungen Arrangements einzugehen oder Verträge zu schließen. In der modernen Gesellschaft sind derartige hierarchische Strukturen aber immer seltener anzutreffen. Der Primat der Außenpolitik ist in demokratischen Staaten kaum noch aufrechtzuerhalten. Verbandsführungen können sich nicht dauerhaft dem Einfluß ihrer Mitgliedschaft entziehen. Genauso wie große Unternehmen werden Verbände in der Regel durch Kollegialorgane geleitet. In modernen Großbetrieben ist die hierarchische Organisation zudem durch organisatorische Differenzierung aufgeweicht und die Interessen einzelner Organisationseinheiten müssen in Verhandlungen miteinander abgestimmt werden.

Kurz: In modernen Gesellschaften und demokratischen politischen Systemen sind die strukturellen Bedingungen für Mehrebenenkoordination eher ungünstig. Die jeweiligen institutionellen Strukturen auf den einzelnen Ebenen, in welche die Akteure eingebunden sind, erzeugen Interaktionsorientierungen, die effektive Verhandlungslösungen erschweren. Dies ist in der Forschung zu Mehrebenensystemen in unterschiedlichen Bereichen vielfach festgestellt worden.

## 2.2 Probleme der engen Kopplung zwischen Ebenen

Allerdings sind nicht allein die Binnenstrukturen, sondern auch die Art der Verflechtungen zwischen Ebenen für den Erfolg oder Mißerfolg von Steuerung in Mehrebenensystemen bedeutsam. Dieser Aspekt hat bislang weniger Aufmerksamkeit gefunden. Dies ist aus zwei Gründen zu kritisieren: Zum einen sprechen, wie im folgenden zu zeigen ist, theoretische Überlegungen dafür, daß die Art der Verflechtung den Einfluß von Binnenstrukturen modifiziert. Zum anderen verdeckt die bisherige Forschungsperspektive Optionen für die politische Praxis, da sich Verflechtungsformen leichter verändern lassen als Binnenstrukturen. Um die Bedeutung der Verflechtungsart zu zeigen, werde ich im folgenden zwischen den Formen einer engen und losen Kopplung unterscheiden (Benz 1998, 1999). Beide werden als Idealtypen analysiert. In der Realität variiert das Ausmaß der engen oder losen Kopplung.

*Enge Kopplung* zwischen Ebenen liegt dann vor, wenn intragouvernementale Entscheidungen den Ablauf und die Ergebnisse von intergouvernementalen Prozessen determinieren. Dies ist unter folgenden institutionellen Bedingungen der Fall:

- Wenn Akteure in Mehrebenenprozessen mit einem imperativen Mandat verhandeln beziehungsweise feste Positionen verfolgen, die innerhalb der eigenen Organisation definiert werden, so sind sie gezwungen, diese möglichst durchzusetzen beziehungsweise ein extern definiertes Anspruchsniveau anzustreben. Ihre Flexibilität in Verhandlungen ist dann gering.
- Wenn Akteure der jeweils anderen Ebene, die nicht in Mehrebenenverhandlungen vertreten sind, über ein Mitentscheidungs- oder Vetorecht verfügen, dann determinieren die Positionen dieser Veto-Spieler die Verhandlungen in Mehrebenenprozessen. Akteure in diesen Prozessen müssen durch kompetitive Strategien versuchen, die Wahrscheinlichkeit von Vetos zu minimieren.
- Enge Kopplung entsteht auch, wenn Mehrebenenverhandlungen der Kontrolle durch Gremien in den einzelnen Ebenen unterliegen und sich diese Kontrolle auf das Verhandlungsverhalten der Repräsentanten erstreckt, also auch ihre Strategien und Verfahrensweisen betrifft. Untersuchungen im Rahmen der Verhandlungsforschung (u.a. Pruitt/Carnevale 1993: 154) zeigten, daß unter diesen Bedingungen Akteure zu kompetitiven statt kooperativen Interaktionsorientierungen, zu strategischem »bargaining« statt zu integrativem, kooperativem »problem-solving« neigen. Sie geben den Interessen der eigenen Organisation den Vorrang gegenüber den Vorteilen einer dem Gemeinwohl entsprechenden Kooperationslösung.

In diesen Fällen einer engen Kopplung der Ebenen ist mit den drei von Renate Mayntz unterschiedenen, beziehungsweise in der Politikverflechtungstheorie von Fritz W. Scharpf (Scharpf 1988; Scharpf/Reissert/Schnabel 1976) dargelegten Steuerungsdefiziten zu rechnen. Bei extern definierten Positionen oder Anspruchsniveaus werden Paketlösungen leicht verhindert, selbst wenn diese durch Aufrechnung von Nutzen und Kosten der einzelnen Entscheidungsbestandteile für alle Beteiligten Vorteile erbringen würden. Um eine Lösung zu finden, müssen die Entscheidungsoptionen so erweitert werden, daß auch bei gegebenen Anspruchsniveaus der Verhandlungspartner eine Einigung möglich ist. Dies wird oft erreicht, indem durch Mobilisierung zusätzlicher Ressourcen oder Externalisierung von Kosten die erforderlichen Konzessionen der Verhandlungspartner reduziert werden. Solche Lösungen gehen regelmäßig zu Lasten unbeteiligter »Dritter«.

Selbst wenn Akteure in Mehrebenenprozessen aufgrund von freien Mandaten handeln, bewirken die institutionellen Strukturen der Willensbildung und Entscheidung auf den einzelnen Ebenen häufig, daß Akteure in Mehrebenenprozessen sich stark an internen Vorentscheidungen oder am mutmaßlichen Willen der eigenen Organisation orientieren. Veto- oder Sanktionsdrohungen verstärken diese Orientierungen. Auch in diesem Fall sind Blockaden möglich. Akteure mit freien Mandaten sind allerdings eher in der Lage, Konzessionen zu machen. Dabei ist die Konzessionsbereitschaft der handelnden Repräsentanten durch die Willensbildungsprozesse innerhalb der eigenen Organisation begrenzt. Bei egoistischen Interaktionsorientierungen kommt es meist zu einer Einigung auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner, der durch die maximalen Konzessionsbereitschaften definiert wird. Dieses Ergebnis liegt in der Regel unter dem erreichbaren Steuerungsniveau.

Blockadegefahren und suboptimale Kompromisse sind auch wahrscheinlich, wenn Repräsentanten mit der Kontrolle ihrer Verhandlungsstrategien und -taktiken rechnen müssen. Sie neigen dann zu harter Durchsetzung ihrer Interessen, um gegenüber den kontrollierenden Gremien zu signalisieren, daß sie alles Erdenkliche im Interesse der eigenen Organisation getan haben. Diese Signale verbauen aber Auswege aus dem Verhandlungsdilemma, da sie die anderen Verhandlungspartner veranlassen, an ihrer harten Durchsetzungsstrategie festzuhalten. Geben die handelnden Akteure schließlich doch nach, um eine Einigung zu erzielen, so kann dies von der kontrollierenden Organisation als ein Zeichen von Schwäche gedeutet werden mit der Folge, daß Verhandlungsergebnisse abgelehnt werden. In diesem Fall entstehen Steuerungsdefizite wegen fehlender Bindungswirkung der Entscheidungen im Mehrebenensystem.

### 2.3 Pragmatische Anpassung und Auflösung eng gekoppelter Mehrebenenstrukturen

Politik in eng gekoppelten Mehrebenensystemen unterliegt immer der Gefahr, blockiert zu werden. Daß Blockaden meistens nicht eintreten, liegt daran, daß die handelnden Akteure auf Blockadegefahren reagieren und pragmatische Verfahren entwickeln, um sie zu vermeiden. Wie Fritz W. Scharpf in seiner Politikverflechtungstheorie zeigte, bietet der Übergang zu konfliktvermeidenden Entscheidungsregeln einen Ausweg (Scharpf/Reisert/Schnabel 1976: 62–65). Allerdings reduziert diese Lösung die Steuerungsfähigkeit eines politischen Systems, weil entweder suboptimale Kom-

promise oder Implementationsprobleme die Folge sind. Auf Dauer wird kein politisches System mit diesem Resultat überleben können. Verantwortliche Akteure geraten in Schwierigkeiten, wenn sie für solche Politikergebnisse Rechenschaft abgeben müssen. Deshalb ist es wahrscheinlich, daß sie sich um eine Veränderung der Entscheidungsstrukturen bemühen werden.

Mit guten Gründen wird in Theorien der Mehrebenenverflechtung ausgeschlossen, daß institutionelle Reformen zu erwarten sind, die zu einer Entflechtung der Ebenen führen (vgl. vor allem Scharpf 1988). Verbesserungen der Entscheidungsstrukturen sind deshalb nur innerhalb eines verflochtenen Mehrebenensystems möglich. Oft resultieren diese aus pragmatischen Anpassungen, die enge Ebenenkopplungen in konkreten Prozessen abschwächen. Die Restrukturierung erfolgt also nicht durch institutionelle Reformen, sondern resultiert aus dem strategischen Umgang mit bestehenden Strukturen durch maßgebliche Akteure. Zwar können wir nicht unterstellen, daß diese in der Lage sind, die exakte logische Struktur des Verhandlungsdilemmas in Mehrebenenstrukturen zu durchschauen, aufgrund von praktischen Erfahrungen entwickeln sie aber »heuristics that approach best-response strategies« (Ostrom 1998: 9). Die von Scharpf beschriebenen Strategien der Konfliktminimierung können nur so erklärt werden. Daneben sind aber auch Strategien der Strukturierung eines Mehrebenensystems festzustellen:<sup>5</sup>

Ein erster Ausweg aus der »Politikverflechtungsfalle« besteht in einer faktischen Dezentralisierung beziehungsweise Entflechtung, die entweder kooperative Mehrebenenpolitik ersetzt oder sie ergänzt (Hesse/Benz 1990). Ersteres ist zum Beispiel in der deutschen Raumordnungspolitik zu beobachten, in welcher der Bund schon in den frühen siebziger Jahren auf die Aufstellung eines eigenen Raumordnungsprogramms verzichtete, nachdem ein erster Versuch an Bund-Länder-Konflikten gescheitert war. Auch die Länder überließen ihren Regionen und Kommunen weite Planungsspielräume, nachdem Vereinbarungen von Richtwerten für die Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung, die klare Festlegungen über die künftige Verteilung von Entwicklungspotentialen bedeutet hätten, von Gemeinden blockiert worden waren. Eine weitere Variante einer ergänzenden Dezentralisierung

---

5 Scharpf wies in seiner Theorie der Politikverflechtung auf diese Strukturierungsprozesse hin, indem er neben der Nutzung konfliktminimierender Entscheidungsregeln auch die Reduzierung der Zahl der beteiligten Akteure (Bilateralisierung, Entflechtung, Fraktionsbildung, Spezialisierung) als möglichen Ausweg aus Blockadesituationen in Betracht zog (Scharpf/Reissert/Schnabel 1976: 55–59; vgl. dazu auch Frenzel 1998).

ist in der regionalen Wirtschaftsförderung festzustellen. Hier schloß die Bund-Länder-Gemeinschaftsaufgabe eine eigene Landesförderung nicht aus. Die Länder konnten somit Verluste in den Bund-Länder-Verhandlungen kompensieren und die Forderungen ihrer Regionen, Kommunen und Wirtschaft erfüllen. Als die Finanzmittel knapper und die Spielräume der Länder zur Vergabe finanzieller Förderung durch die Beihilfekontrolle der EG eingeschränkt wurden, gingen sie dazu über, neue Formen einer dezentralisierten kooperativen Regionalpolitik zu etablieren.

Ein zweiter Ausweg aus Politikblockaden besteht in der Entwicklung paralleler Kooperationsstrukturen in der Mehrebenenverflechtung, die wechselseitig dazu beitragen, Verhandlungen von Konflikten zu entlasten. Die Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern wird etwa dadurch effektiver, daß Verhandlungen partiell in die föderativ organisierten großen Parteien verlagert werden (Schmidt 1990; Lehbruch 1989). Zwar handelt es sich dabei um informelle Kooperationsprozesse, faktisch werden in ihnen aber vielfach Entscheidungen soweit vorgeklärt, daß sie in den offiziellen Entscheidungsgremien nur noch ratifiziert werden müssen.<sup>6</sup> Die gleiche Funktion erfüllen Expertennetzwerke, die Ebenen verbinden. Beide Formen von informellen Kooperationsstrukturen haben den Vorteil, daß sie von blockierten Mehrebenenprozessen separiert werden können und gleichsam redundante Beziehungen etablieren (Landau 1973). Ähnlich wie der Vermittlungsausschuß von Bundestag und Bundesrat arbeiten sie relativ isoliert. Die Effektivität der Entscheidungsstruktur geht dann allerdings auf Kosten der demokratischen Qualität. Politik wird intransparent, leistet der Dominanz der politischen Parteien Vorschub oder stärkt die Bürokratie beziehungsweise eine technokratische Elite.

Die genannten pragmatischen Strategien des Umgangs mit Entscheidungsproblemen im Mehrebenensystem können zu einer Restrukturierung führen, die entweder einzelne Entscheidungsbereiche von anderen trennt – und damit die Entscheidungsfähigkeit auf Kosten von intergouvernementaler Koordination herstellt – oder redundante Beziehungen auf Kosten von Transparenz und Verantwortlichkeit hervorbringt. Sie können aber auch eine

---

6 Parteiinterne Mehrebenenkooperation kann die föderativen Entscheidungsprozesse vor allem bei Verteilungskonflikten zwischen Gebietskörperschaften entlasten. Parteipolitische Konflikte werden dagegen nicht leichter lösbar, weil parteiinterne Abstimmung Positionen verfestigt.

Abbildung 3 Formen der Kopplung von Ebenen

Enge Kopplung	Lose Kopplung
Akteure mit imperativen Mandaten (Agenten)	Akteure mit freien Mandaten (Repräsentanten)
externe Vetopositionen	nur interne Vetopositionen
Verhaltenskontrolle	Rechenschaftspflicht

Form der losen Kopplung zwischen Ebenen erzeugen. *Lose gekoppelte Mehrebenensysteme* zeichnen sich dadurch aus, daß

- Akteure mit einem freien Mandat (Verhandlungsmandat statt Durchsetzungsmandat<sup>8</sup>) verhandeln,
- Mitentscheidungsrechte »Dritter« nicht relevant sind, Vetopositionen also nur entweder innerhalb der Ebenen oder in intergouvernementalen Verhandlungen relevant sind, und
- zwischen den institutionell getrennten Entscheidungsbereichen im wesentlichen Informationsbeziehungen bestehen, die Kontrolle der Mehrebenen-Verhandlungen als nachträgliche Evaluierung des Ergebnisses praktiziert wird.<sup>9</sup>

7 Lose Kopplung bedeutet in der Systemtheorie, daß Entscheidungen in einem Teilsystem nicht alle, sondern nur einzelne Prämissen der Entscheidung in einem anderen Teilsystem determinieren. »Lose Kopplung liegt vor, wenn zwei getrennte Systeme entweder nur wenige Variablen miteinander gemein haben oder ihre gemeinsamen Variablen im Vergleich mit anderen das System beeinflussenden Variablen schwach sind. ... Praktisch bedeutet lose Kopplung, daß, wenn eine der Variablen gestört ist, die Störung eher begrenzt bleibt als sich verzweigen wird« (Weick 1985: 163; vgl. auch Seibel 1994: 219).

8 Zur Bedeutung dieser Unterscheidung in Mehrebenenprozessen vgl. Czada (1997).

9 Ich habe an anderer Stelle vorgeschlagen, die Unterscheidung zwischen engen und lose gekoppelten Mehrebenenstrukturen mit den Begriffen von »verbundenen« und »eingebetteten« Spielen zu erfassen (Benz 1999a). In verbundenen Spielen (»connected games«) sind die Strategiewahlen der Akteure vom Ausgang eines anderen Spiels abhängig. In eingebetteten Spielen (»embedded games«) werden nur die Kontextbedingungen eines Spiels durch andere Spiele beeinflusst, die Strategien und Ergebnisse jedoch nicht determiniert. Akteure in solchen Situationen verfügen über einen höheren Grad an Autonomie als Akteure in eng gekoppelten Spielen. In der Spieltheorie gibt es erste Ansätze einer Analyse von »connected games« im hier verstandenen Sinne (Scharpf 1991; Tsebelis 1990; Zangl 1994). »Embedded games« können vermutlich in ähnlicher Weise formalisiert werden, allerdings muß dabei ein Parameter eingeführt werden, der den Autonomiegrad erfaßt (vgl. Tsebelis 1990: 166–171).

In lose gekoppelten Strukturen kann die Beziehung zwischen den Akteuren und ihrer Organisation mit dem Begriff der Repräsentation beschrieben werden, während in eng gekoppelten Strukturen diese Beziehungen dem »Principal-agent«-Modell entspricht (Czada 1997: 243). Repräsentation bedeutet, daß frei handelnde Akteure die erreichten Politikergebnisse gegenüber den Repräsentierten verantworten müssen, aber nicht an Aufträge und Weisungen gebunden sind. Agenten erfüllen hingegen die Aufträge ihrer Prinzipale und unterliegen deren Kontrollen. Repräsentanten und Repräsentierte stehen in einer nichthierarchischen Beziehung, die durch Kommunikation geprägt ist. Repräsentierte vermitteln darin ihre Interessen, während Repräsentanten für ihre Politik Rechenschaft geben müssen. Prinzipale und Agenten stehen in einer asymmetrischen Vertragsbeziehung, wobei letztere durch Anreize und Sanktionen veranlaßt werden, die Ziele der Prinzipale zu verwirklichen.

### 3 Steuerung in Strukturen loser Kopplung

Nach den bisherigen Überlegungen werden die Steuerungsprobleme von Mehrebenensystemen, die in der Theorie der Politikverflechtung beschrieben werden, durch eine Kombination aus binnenstrukturellen Bedingungen und enger Kopplung der Ebenen verursacht. Die kompetitiven Orientierungen beziehungsweise die Unsicherheiten über Strategien, welche bei bestimmten institutionellen Konstellationen auftreten, wirken sich nur in eng gekoppelten Mehrebenensystemen aus. Die negativen Wechselwirkungen zwischen den institutionellen Regeln von Ebenen können zwar durch Entflechtung (Trennung der Politik in den Ebenen) vermieden werden, allerdings verbietet sich diese institutionenpolitische Strategie bei komplexen Aufgabenbereichen. Wir müssen also nach einer Form von Verflechtung suchen, welche die Autonomie der Entscheidungsbereiche erhält und zugleich Koordination zwischen ihnen ermöglicht. Ich behaupte, daß dies in lose gekoppelten Strukturen gewährleistet ist.

In lose gekoppelten Mehrebenenstrukturen können sich Akteure den Bindungen an institutionelle Regeln partiell entziehen. Entscheidungen, die auf einer Ebene getroffen werden, sind auf den jeweils anderen Entscheidungsebenen revidierbar beziehungsweise bewirken keine strikten Bindungen. Sie dienen als Informationen über die Willensbildung in anderen Arenen, als Anstöße und Anregungen im Prozeß der Entscheidungsfindung oder

als Entscheidungsvorschläge. An die Stelle der einseitigen Ausübung von Weisungs- oder Veto-Macht tritt die wechselseitige Einflußnahme. Aus dem Rollenkonflikt, dem Akteure in Grenzstellen bei enger Ebenenkopplung unterworfen sind, wird eine Schnittstellenposition, die Gestaltungsspielräume bietet. Dadurch entstehen grundsätzlich die notwendigen Voraussetzungen für eine verbesserte politische Steuerung, da Blockadegefahren wie die Wahrscheinlichkeit suboptimaler Kompromisse oder von Vollzugsproblemen verringert werden.

Gefordert ist damit eine Differenzierung der Arenen, die politische Prozesse durchlaufen, wobei die Verflechtung zwischen Ebenen nicht aufgelöst wird, aber auch intragouvernementale Prozesse nicht von der intergouvernementalen Koordination abkoppelt werden. Gestützt auf empirische Untersuchungen vermute ich, daß beide Anforderungen durch eine Form der Differenzierung erfüllt werden können, die gleichsam »quer« zur Ebenendifferenzierung liegt. Wenn eine Funktionsteilung im Mehrebenensystem, welche den Prozeßzusammenhang zwischen Ebenen nicht unterbricht, etabliert wird, kann ein Entscheidungsverbund aufrecht erhalten und gleichzeitig die wechselseitige Störung zwischen den Arenen unterbunden werden.

Zwei Formen einer solchen Funktionsdifferenzierung sollen im folgenden näher betrachtet werden, ohne daß damit behauptet wird, es seien alle möglichen Formen der losen Kopplung vollständig erfaßt. Beide führen mindestens zu einer Verdopplung der Koordinationsmechanismen zwischen den Ebenen, die ihrerseits relativ unabhängig voneinander eingesetzt werden können.

Zum einen können, durch eine Form der »horizontalen Differenzierung«, Koordinationsbeziehungen nach Funktionen im Policy-Prozeß aufgespalten werden. Dies bedeutet, daß die Definition der Agenda, die Entscheidung und die Evaluierung von Politikergebnissen in separaten Formen der Politikverflechtung erfolgen.

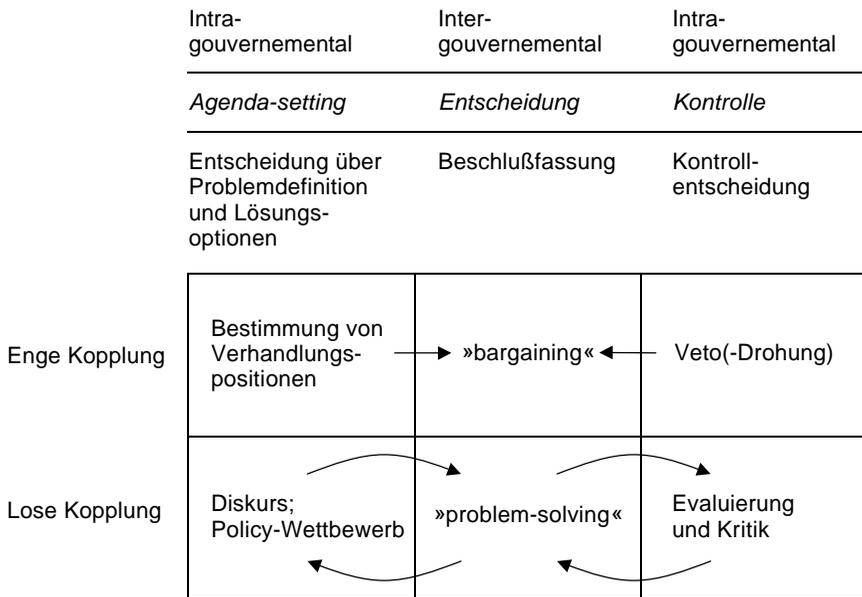
Zum anderen können Koordinationsbeziehungen nach Modalitäten der Steuerung differenziert werden. In diesem Fall werden Verhandlungen zwischen den Ebenen auf die Definition von Standards beschränkt, die im dezentralen Wettbewerb um »best practices« implementiert werden. Dies führt zu einer »vertikalen« Differenzierung des lose gekoppelten Mehrebenensystems, weil auf den jeweiligen Ebenen unterschiedliche, aber in einem engen Zusammenhang funktionierende Koordinationsmechanismen genutzt werden.

### 3.1 Lose Kopplung durch Differenzierung des Policy-Prozesses

Im Falle einer horizontalen Differenzierung des Mehrebenensystems werden die Teilprozesse des Agenda-Setting, der Entscheidung und der Kontrolle in unterschiedliche Arenen verlagert. Diese sind lose verbunden, weil zwischen den »Phasen« des politischen Prozesses zwar ein funktionaler Zusammenhang besteht, aber keine Verhaltensdeterminanten erzeugt werden. Der Funktionszusammenhang wird dadurch verstärkt, daß die Phasen nicht zeitlich aufeinander folgen, sondern parallele Prozesse darstellen, zwischen denen ständige Rückkopplungen stattfinden. Während im Falle enger Kopplung auf allen Ebenen Entscheidungen getroffen werden, die unmittelbar das Ergebnis des politischen Prozesses bestimmen (Festlegung von Verhandlungspositionen, Ausübung von Vetorechten, Beschlußfassung in intergouvernementalen Verhandlungen), wird im Falle loser Kopplung die endgültige Sachentscheidung im intergouvernementalen Verhandlungsprozeß getroffen, der durch externe Entscheidungsvorschläge und Evaluierungsprozesse innerhalb der Ebenen beeinflusst wird. Themen, Aufgabendefinitionen und Entscheidungsoptionen der Verhandlungen sowie die Argumentationen der Verhandlungspartner, nicht aber die Verhandlungsstrategien und Forderungen werden durch den Kontext mitbestimmt, der durch die Prozesse innerhalb der Ebenen entsteht.

Die hier idealtypisierend skizzierte Funktionsdifferenzierung in lose gekoppelten Mehrebenenstrukturen wurde von Adrienne Héritier für die europäische Umweltpolitik beschrieben (Héritier 1997; Héritier et al. 1994). Sie zeigt, daß die Agenda des europäischen Rates zunächst durch einen regulativen Wettbewerb unter den Mitgliedstaaten und dann durch Kooperation zwischen Experten der Mitgliedstaaten geformt wird. »Bargaining«, das heißt, Verhandlungen mit dem Ziel der Durchsetzung von Positionen der Mitgliedstaaten (»positionsorientierte Verhandlungen«, Benz 1994: 120) finden nur über die Entscheidungsvorschläge statt, die vorab im Policy-Wettbewerb und in »verständigungsorientierten« Verhandlungen unter Experten erarbeitet werden (vgl. auch Joerges/Neyer 1997). Eine die Entscheidungen der EU reflektierende Evaluierung und Kritik der Umweltpolitik wurde in dieser Untersuchung nicht beschrieben, vielmehr wird auf die Möglichkeit einer – durch die Kommission akzeptierten – unzulänglichen Implementation hingewiesen (vgl. auch Eichener 1997). Hier liegt offensichtlich eine weitgehende Entkopplung der nationalen Vollzugsebene vom europäischen Mehrebenensystem vor, welche die positiven Ansätze umweltpolitischer Regulie-

Abbildung 4 »Horizontale« Funktionsdifferenzierung bei loser Kopplung



rung der EU teilweise konterkariert und für Steuerungsdefizite wegen unzureichender Bindungswirkung verantwortlich ist.

Ein vergleichbares Muster eines lose gekoppelten Mehrebenensystems finden wir in der Strukturpolitik der EU (Benz 1999, 1999a). Bei Entscheidungen über den institutionellen und finanziellen Rahmen gilt hier ähnliches wie für die regulative Politik der EU. Verhandlungen im zuständigen Ministerrat verlaufen als strategische Kooperation (Hooghe/Keating 1994). Dies ist verständlich, da es hier primär um Verteilungsentscheidungen geht, die innerhalb der nationalen Parlamente im Hinblick auf die Gewinn- und Verlustbilanzen für die Nationalstaaten kontrolliert werden. Die kooperierenden Regierungen versuchen daher, durch Paketlösungen eine Einigung zu erzielen, indem etwa Entscheidungen über die Strukturfonds mit anderen Entscheidungen verbunden werden. Daß es dabei nicht zu Blockaden kommt und die Reformen der Strukturfonds ein hohes Maß an Innovation zeigen, liegt an der Einbettung der Regierungsverhandlungen in die vorgelagerten Prozesse der Entscheidungsvorbereitung. Insbesondere die Kommission und die ihr zugeordneten Expertennetzwerke, teilweise aber auch das Europäi-

sche Parlament strukturieren die Verhandlungsgegenstände unabhängig von den Interessen der Nationalstaaten und Regionen. Durch die Kommission, die Entscheidungsvorschläge erarbeitet und Pakete schnürt, wird der neutrale Sachverstand der europäischen und nationalen Experten eingebracht. Das Parlament unterstützt das Subsidiaritätsprinzip sowie das Postulat eines gerechten Ausgleichs zwischen starken und schwachen Regionen, es vermittelt damit – zum Teil in informeller Kooperation mit dem Ausschuß der Regionen – zwischen europäischen und regionalen Interessen. Durch beide Institutionen wird der Bargaining-Modus, der im Rat zweifellos dominiert, durch Verhandlungen, die auf Verständigung zielen, überformt mit der Folge, daß Entscheidungen über die regionale Strukturpolitik nicht nur durch nationale Verteilungsinteressen geprägt sind, sondern auch durch gesamteuropäische Ziele einer regionalen Ausgleichspolitik.

In der Programmplanung,<sup>10</sup> das heißt bei der Umsetzung der europäischen Strukturpolitik in konkrete Förderprogramme, sind die hier interessierenden Prozesse des Agenda-Setting und der Evaluierung zumindest partiell dezentralisiert. Zunächst erfolgt die Programmentwicklung als Mehrebenenpolitik: Die zuständigen nationalen oder regionalen Institutionen erarbeiten einen Regionalentwicklungsplan, der eine Analyse der sozioökonomischen Situation der Regionen, die Entwicklungsstrategie und die Förderschwerpunkte enthält, sowie (entweder getrennt vom Regionalentwicklungsplan oder in einem einheitlichen Planungsdokument vereinigt) operationelle Programme, in denen die Fördermaßnahmen bestimmt werden. Auf der Basis der Regionalentwicklungspläne erstellt die Kommission nach Verhandlungen mit den zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten ein gemeinschaftliches Förderkonzept, in dem sie den für die einzelnen Regionen verfügbaren Finanzrahmen, die Förderschwerpunkte und die Interventionsformen festlegt. Auch diese Verhandlungssysteme sind wiederum eingebettet in Netzwerke, die primär der Problemdefinition und Erarbeitung von Entscheidungsoptionen dienen. Bedeutsam sind hier die regionalen Wirtschafts- und Sozialpartnerschaften, die nach der Strukturfondsverordnung der EU von 1993 einzurichten sind, faktisch aber schon vorher bestanden. In der Praxis werden die relevanten Akteure in den Regionen entweder an Regionalkonferenzen oder an Anhörungsverfahren beteiligt. Regionalkonferenzen bilden Diskussions-

---

10 Im folgenden wird die Programmplanung in der Bundesrepublik Deutschland geschildert (vgl. dazu Ast 1998; Knodt 1998: 174–220; Staeck 1997). Die Praxis in anderen Mitgliedstaaten variiert entsprechend den unterschiedlichen institutionellen Bedingungen auf der regionalen Ebene, zeichnet sich aber auch durch Formen loser Ebenenkopplung aus (als Überblick: Heinelt/Smith 1996; Hooghe 1996; Marks 1996).

foren, an deren Vorschläge sich die für die Programmplanung zuständigen Verwaltungen orientieren, aber nicht binden. Eine ähnliche Rolle spielen die Landesparlamente. Sie sind formal für die Bewilligung der Mittel zuständig, die zur Kofinanzierung der Förderung aus den Strukturfonds der EU erforderlich sind. Sie können zwar formal die Programmplanung durch Verweigerung der Mittel blockieren. Da eine Blockade aber mit hohen Kosten, nämlich dem Verlust an Förderung aus den Strukturfonds verbunden wäre, wird in Landesparlamenten bestenfalls der Vollzug der Regionalpolitik nachträglich kritisch bewertet. Für die eigentliche Evaluierung sind Begleitausschüsse zuständig, deren Effektivität bislang allerdings gering zu sein scheint.

Intergouvernementale und intragouvernementale Strukturen sind somit nur durch wechselseitigen Informationsaustausch miteinander verbunden. Prozesse und Politikergebnisse werden durch Einfluß, der durch Kommunikation erzeugt wird, nicht durch Setzung verbindlicher Entscheidungsprämissen geprägt. Man mag diese Form der Koordination als schwach bezeichnen. Allerdings sind Informationen gerade in Verhandlungen von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Einerseits bieten sie den Referenzrahmen für die Argumentationen der Verhandlungspartner, andererseits erzeugen sie ein gewisses Maß an Sicherheit über Verhandlungspositionen und -spielräume.<sup>11</sup>

Im Hinblick auf die Steuerungsfähigkeit in Mehrebenensystemen ist wichtig, daß die Prozesse des Agenda-setting,<sup>12</sup> welche nicht direkt auf die Formulierung von Verhandlungspositionen zielen, eher innovative Politikvorschläge erwarten lassen. Der Innovationsgrad hängt dabei von der Struktur der Arena ab, in der Probleme definiert und Entscheidungsvorschläge erarbeitet werden. Im Parteienwettbewerb oder in pluralistischen Verfahren der Interessenvermittlung sind vermutlich weniger Politikinnovationen zu erwarten als in Expertendiskursen oder in dezentralen Beratungen miteinander konkurrierender Regierungen oder Verwaltungen. Generell verhindert

---

11 In Interviews mit für die regionale Strukturpolitik zuständigen Ministerialbeamtinnen und -beamten in einzelnen Ländern wurde die Bedeutung von Informationsaustausch bestätigt. Zwar gibt es Tendenzen zur Herausbildung von intergouvernementalen »Fachbruderschaften«, die sich dem Einfluß von Parlamenten, Kommunen und Verbänden entziehen. Die Verwaltung versucht aber nicht, am Landesparlament vorbei ihre Politik zu betreiben, sondern bemüht sich darum, die weithin passiven Parlamentsmitglieder für die Europapolitik zu interessieren. Ziel ist es, frühzeitig die Problemverständnisse und Zielsetzungen zu harmonisieren, um späteren Konflikten vorzubeugen. Die Kooperationsbeziehungen sind allerdings informell, um formale Positionsbestimmungen zu vermeiden.

12 Die Bedeutung von Institutionen oder Akteuren, die relativ eigenständig die Agenda definieren, wurde in der Theorie der Mehrebenenverflechtung lange vernachlässigt. Neuere Arbeiten zum deutschen Bundesstaat (König 1997) und zur EU (Pollack 1997) korrigieren dieses Defizit.

die lose Kopplung von Agenda-setting und Verhandlungen im Mehrebenensystem aber, daß Verhandlungspositionen bereits im Hinblick auf ihre Durchsetzbarkeit formuliert werden mit der Folge, daß nur suboptimale Kompromisse möglich werden. Kompromißorientierte Verhandlungsverfahren und blockierte Prozesse können – sofern sie überhaupt entstehen – bei loser Kopplung überwunden werden, indem »von außen« innovative Lösungen angestoßen werden.

Verhandlungspartner, die nicht an Durchsetzungsmandate gebunden sind und keiner Kontrolle ihres Verhandlungsverhaltens unterliegen, sind eher geneigt, sich auf kooperative Prozesse des »problem-solving« einzulassen. Unter der Bedingung, daß die Kontrolle des Verhandlungsprozesses nicht durch »Auftraggeber«, sondern durch eine unabhängige Instanz erfolgt, können die Repräsentanten in intergouvernementalen Beziehungen zudem davon ausgehen, daß Verhandlungsergebnisse nach der Qualität der Problembearbeitung und nicht nur hinsichtlich der Durchsetzung von Interessen der vertretenen Organisation beurteilt werden.

Wichtiger ist dabei, daß sich in lose gekoppelten Mehrebenensystemen die Rolle der Vetospieler in den Arenen verändert, in welchen Verhandlungsergebnisse zu ratifizieren beziehungsweise zu implementieren sind. Ist eine Verhandlungslösung weit vom Status quo entfernt, so deutet dies in Mehrebenensystemen auf ein Reformklima hin. Dieses verstärkt den politischen Druck zur Änderung der bestehenden Zustände, indem intergouvernementale Entscheidungen implementiert werden. In einem Reformklima werden Vetos, die zur Blockade und damit zur Aufrechterhaltung des Status quo führen, delegitimiert. Vor allem isolierte Vetospieler in dezentralen Institutionen, in denen Verhandlungsergebnisse ratifiziert werden müssen, können unter diesen Bedingungen ihre Blockademacht nicht einsetzen. Sie können jedoch ihre Vetomacht in Einfluß transformieren, das heißt, sich in der Phase des Agenda-setting engagieren und einen kritischen Diskurs bei der Evaluierung erzielter Steuerungsergebnisse anstoßen.

### 3.2 Lose Kopplung durch Differenzierung der Steuerungsformen

Die zweite Form der losen Kopplung beruht auf einer Form von »vertikaler« Funktionsdifferenzierung eines Mehrebenensystems. Damit ist allerdings nicht die organisatorische Differenzierung in zentrale und dezentrale Ebenen gemeint, sondern die Zuordnung von spezifischen Koordinationsmechanismen auf die einzelnen Ebenen, die aber nur im Zusammenhang miteinander

der wirken. Einerseits bedeutet dies, daß nicht alle relevanten Aspekte einer Aufgabe in intergouvernementaler Kooperation bearbeitet werden, daß also Teilentscheidungen zentralisiert oder dezentralisiert werden. Andererseits wird die Funktionsteilung in eine lose Ebenenkopplung übergeführt, indem die getrennten Funktionen ständig miteinander rückgekoppelt werden. Intergouvernementale Koordination erfolgt dann in Strukturen, welche die Autonomie der Ebenen erhalten.

Die am häufigsten in Mehrebenensystemen zu beobachtende Form der vertikalen Funktionsteilung entsteht durch eine Zentralisierung von Regulierung oder Programmierung und eine Dezentralisierung des Vollzugs. Im Idealfall liegt eine »hierarchische Ordnung« vor, wie sie Herbert Simon beschrieb (Simon 1978). In ihr werden die Entscheidungen der höherstufigen Ebenen durch Entscheidungen auf der nächsten Hierarchiestufe ausgefüllt, nicht aber modifiziert oder beeinflußt. Schon Simon unterstellte allerdings, daß Aufgaben nicht vollständig, sondern nur annähernd zerlegbar sind. Er ging davon aus, daß in Hierarchien auch zwischen den Subsystemen und Ebenen Interaktionen erforderlich werden, die zwar schwach, aber nicht vernachlässigbar sind. Die Koordination zwischen den Ebenen erfolgt dabei durch Kontroll- und Eingriffsrechte der Zentrale und Beteiligungsrechte der dezentralen Einheiten. Da Regulierung, Zielsetzungen und Kontrolle je nach Kompetenzen der Zentralinstanz und je nach Intensität der Konflikte zwischen den Ebenen in unterschiedlichem Maße in die dezentrale Implementation eingreifen, variiert auch die Form der Kopplung. Wie wir aus der Organisationstheorie und aus der Implementationsforschung wissen, sind solche hierarchischen Mehrebenensysteme anfällig für ein zyklisches Schwanken zwischen Verselbständigung der ausführenden Einheiten und Verstärkung der zentralen Steuerung (d.h.: zwischen Entkopplung und enger Kopplung). In der Organisationstheorie wurde dieser Sachverhalt als ein bürokratischer *Circulus vitiosus* (Crozier 1964: 187–198) beziehungsweise als Dialektik der »brauchbaren Illegalität« (Luhmann 1964: 304) bezeichnet, in der Implementationsforschung wurde das Dilemma von Verrechtlichung, Kontrolldefiziten und Informalisierung beschrieben (Mayntz 1983; Van Gunsteren 1976).

In der ökonomischen Institutionentheorie werden diese Probleme mit der Unvollständigkeit von Verträgen zwischen Regulierungsinstanz und ausführender Ebene (»principals« und »agents«) erklärt (Williamson 1990). Als Ausweg wird eine Form der losen Kopplung vorgeschlagen,

where the parties do not agree on detailed plans of action, but on goals and objectives, on the criteria to be used in deciding what to do when unforeseen con-

tingencies arise and on dispute resolution mechanisms to resolve disagreements.  
(Majone 1996: 624–625)

Auf Mehrebenensysteme übertragen folgt daraus, daß diese stabilisiert werden können, wenn durch die Zentralinstanz oder in intergouvernementalen Verhandlungssystemen Standards der Problemlösung festgelegt werden, die eigentlichen Aufgaben aber dezentral erfüllt werden. Dabei muß zugleich gewährleistet werden, daß möglichst alle autonomen dezentralen Einheiten die Standards möglichst weitgehend einhalten. Dies kann durch horizontale Abstimmung geschehen. Eine solche Form der Mehrebenenpolitik praktizierte die Europäische Gemeinschaft bei der Einführung des Binnenmarktes, als die Rechtsangleichung durch wechselseitige Anerkennung der Mitgliedstaaten eingeführt wurde. In diesem Fall wurde die Qualität der Regulierung durch zentral festgelegte, verbindliche Mindeststandards gesichert, die in der kooperativen Regulierung durch die Mitgliedstaaten eingehalten werden mußten.

Ein höheres Maß an Erfüllung (oder auch Übererfüllung) von Standards kann durch dezentralen Wettbewerb erreicht werden, in dem sich »best practices« herausbilden. Die Idee, vereinbarte Qualitätsstandards (»contract management«) und dezentralen Wettbewerb zu verbinden, stammt aus der Managementtheorie sowie aus der Theorie und Praxis der Modernisierung des öffentlichen Sektors (vgl. zum Beispiel Hoggett 1996; Naschold/Oppen/Wegener 1998; Nullmeier 1998). Sie läßt sich auf Mehrebenensysteme übertragen, in denen die Steuerung durch Normen und Standards sowie die Steuerung durch Konkurrenz auf getrennten Ebenen erfolgt. Solche Verfahren werden in der EU wie in einzelnen Mitgliedstaaten zunehmend praktiziert. Beispiele für diese Form loser Kopplung finden wir wiederum in der Regionalpolitik. Die EU wie die Bundesregierung haben in den letzten Jahren Qualitätswettbewerbe gestartet, in denen nach optimalen Politiken etwa für eine nachhaltige regionale Entwicklung oder für den Aufbau und die Entwicklung industrieller Komplexe (industrial districts, zum Beispiel der vom BMFT/BMBF veranstaltete Wettbewerb »Bio-Regionen«) gesucht wird.

Der Vorteil dieser Steuerungsstruktur liegt darin, daß eine Blockierung ausgeschlossen ist, gleichzeitig ein hohes Maß an Politikinnovation möglich wird. Mehrebenenverhandlungen dienen nur der Vereinbarung von Qualitätsstandards (»Zielvereinbarungen«), es geht in ihnen also nur um die Bestimmung von allgemein anerkannten Normen. Konkrete Interessenkonflikte bleiben ausgeklammert. Die eigentliche Problemlösung erfolgt in weitgehend autonomen dezentralen Organisationen, die im Kontext des Wettbewerbs zur Suche nach besten Lösungen und wechselseitigem Lernen moti-

viert werden, sei es durch Belohnung mit finanziellen Zuwendungen oder durch Vergabe von öffentlichkeitswirksamen Auszeichnungen. Qualitätsstandards dienen nicht nur der Koordination von dezentraler Politik, sondern stellen zugleich Maßstäbe dar, nach denen Entscheidungen innerhalb der dezentralen Organisationen gegenüber kontrollierenden Institutionen, Parlamenten oder der Öffentlichkeit gerechtfertigt werden. Zudem gilt die Bewährung in Qualitätswettbewerben als Erfolgsindikator, der die Akzeptanz von Entscheidungen innerhalb der dezentralen Institutionen erhöht. Dies bedeutet, daß auch das Problem fehlender Bindungswirkung von Entscheidungen verringert wird.

Im Unterschied zu horizontal differenzierten Mehrebenensystemen haben Wettbewerbsverfahren den Nachteil, daß sie keine Lösung von Verteilungsproblemen zwischen dezentralen Einheiten ermöglichen, ja sogar zur Verschärfung von Verteilungskonflikten führen können. In der Regionalpolitik bedeutet der Übergang zur Steuerung auf der Basis von Standards und Wettbewerb, daß die Politikziele undefiniert werden. An die Stelle einer sozialstaatlichen Ausgleichspolitik tritt die Förderung von »endogenen Entwicklungspotentialen«, von Selbsthilfekräften in Regionen, die entsprechend ihren spezifischen Ausstattungen mit Potentialfaktoren als verschieden behandelt werden. Kurz: Die Art der Mehrebenenstruktur hat Folgen für die Zielrichtung der Steuerung, entscheidet also darüber, ob diese eher verteilungs- oder eher effizienzorientiert erfolgt.

#### 4 Perspektiven für die vergleichende Forschung

Vor allem die Forschung zum Mehrebenensystem der Europäischen Union hat in den letzten zehn Jahren dazu beigetragen, daß die von der deutschen Föderalismusforschung ausgehende These einer begrenzten Steuerungsfähigkeit von Verflechtungssystemen revidiert oder zumindest differenziert wurde. Empirische Untersuchungen zu mehreren Politikfeldern machten auf eine relativ hohe und angesichts der vermuteten Politikverflechtungsfälle erstaunliche Innovation der EU-Politik aufmerksam. Daß die EU eher einem lose gekoppelten Mehrebenensystem gleicht (z.B. Jachtenfuchs/Kohler-Koch 1996: 38), während Blockadegefahren unter der Bedingung enger Kopplung entstehen (etwa zwischen Bund-Länder-Kooperation und Parteienwettbewerb im parlamentarischen Regierungssystem des deutschen Bundesstaats; vgl. Lehmbruch 1998: 29), wird inzwischen gesehen. Die Unter-

scheidung zwischen lose und eng gekoppelten Mehrebenensystemen scheint sich damit als fruchtbar zu erweisen.

Damit ist allerdings nur ein Schritt in Richtung auf eine Theorie der Mehrebenenverflechtung getan. Auf der Basis dieser analytischen Unterscheidung bedarf es vergleichender empirischer Untersuchungen, welche die Zusammenhänge zwischen Formen eines Mehrebenensystems und der Steuerungsfähigkeit überprüfen. Viele der oben formulierten Aussagen beruhen zwar auf empirischen Untersuchungen, können aber noch nicht als durch systematische Forschung bestätigt gelten. Zur Fortentwicklung einer Theorie der Politik in Mehrebenensystemen über die hier skizzierten Ansätze hinaus reichen bisher verfügbare Forschungsergebnisse nicht aus. Darüber hinaus ist mit der vorgeschlagenen Typologie von Mehrebenensystemen noch nicht die erforderliche analytische Differenzierung gewonnen, auf welche die Theorieentwicklung aufbauen kann. Die Charakterisierung komplexer politischer Systeme mit abstrakten Kategorien wie enger oder loser Kopplung ist in vieler Hinsicht unzureichend.

Als erste Orientierung für die komparative Forschung mag der vorgestellte Analyserahmen allerdings nützlich sein. Ich vermute, daß man etwa die Politikfelder der EU nach dem Ausmaß und der Form der Mehrebenenverflechtung einteilen und daraus eine erste grobe Erklärung für die unterschiedlichen Steuerungsleistungen der EU gewinnen kann. Die geringe Steuerungseffektivität der Agrarpolitik kann möglicherweise mit der vergleichsweise engen Kopplung des europäischen Verhandlungssystems an nationale Strukturen der Interessenvermittlung erklärt werden, während die relativ innovative regionale Strukturpolitik sowie die effiziente Regulierung in der Gesundheits- und Umweltpolitik auf die lose Kopplung intergouvernementaler und intragouvernementaler Politik zurückführbar sein dürfte. Ich vermute ferner, daß der vorgeschlagene Analyseansatz auch zu einer besseren theoretischen Fundierung der Föderalismusforschung beitragen kann. Hier wird der deutsche Bundesstaat bekanntlich als Beispiel eines eng gekoppelten Systems beschrieben. Der schweizerische Bundesstaat scheint am ehesten dem Modell der losen Kopplung zu entsprechen, während der Bundesstaat der USA eher in Richtung einer Entkopplung intergouvernementaler »issue networks« von politischen Prozessen in Bund und Einzelstaaten tendiert. Seine eigentliche Leistung dürfte das Analysemodell allerdings weniger im Systemvergleich, als vielmehr in der komparativen Policy-Forschung entfalten. In allen politischen Systemen variieren das Ausmaß und die Form der Ebenenkopplung sowie die Steuerungsfähigkeit im Zeitablauf und nach Politikfeldern.

## Literatur

- Ast, Susanne, 1998: Institutionelle Anpassungsreaktionen im europäischen Mehrebenensystem – Das Beispiel regionaler Strukturpolitik. In: *Die Öffentliche Verwaltung* 51, 535–543.
- Benz, Arthur, 1994: *Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen, Folgen*. Baden-Baden: Nomos.
- , 1998: Politikverflechtung ohne Politikverflechtungsfälle – Koordination und Strukturpolitik im europäischen Mehrebenensystem. In: *Politische Vierteljahresschrift* 39, 558–589.
- , 1999a: Verwaltungskooperation im Mehrebenensystem der Europäischen Union – Das Beispiel der regionalen Strukturpolitik. In: Wolfgang Hoffmann-Riem/Eberhard Schmidt-Aßmann (Hrsg.), *Strukturen des Europäischen Verwaltungsrechts*. Baden-Baden: Nomos, 45–69.
- , 1999b: Two Types of Multi-level Governance: Intergovernmental Relations in German and EU Regional Policy. Manuskript. Halle.
- Crozier, Michel, 1964: *The Bureaucratic Phenomenon*. Chicago: University of Chicago Press.
- Czada, Roland, 1997: Vertretung und Verhandlung. Aspekte politischer Konfliktregelung in Mehrebenensystemen. In: Arthur Benz/Wolfgang Seibel (Hrsg.), *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – Eine Zwischenbilanz*. Baden-Baden: Nomos, 237–259.
- Eichener, Volker, 1997: Effective European Problem Solving: Lessons from the Regulation of Occupational Safety and Environmental Protection. In: *Journal of European Public Policy* 4, 591–608.
- Frenzel, Albrecht, 1998: Stadtregionale Entwicklungssteuerung im Standortwettbewerb. Dissertation. Halle: Universität Halle-Wittenberg.
- Frey, Bruno S., 1997: *Ein neuer Föderalismus für Europa: Die Idee der FOJC*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Hamilton, Alexander/James Madison/John Jay, 1994: *Die Federalist-Artikel: Politische Theorie und Verfassungskommentar der amerikanischen Gründerväter*. Paderborn: Schöningh.
- Hansmeyer, Karl-Heinrich/Manfred Kops, 1984: Die Kompetenzarten der Aufgabenzuständigkeit und deren Verteilung im föderativen Staat. In: *Hamburger Jahrbuch zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik* 29, 127–140.
- Heinelt, Hubert/Randall Smith (Hrsg.), 1996: *Policy Networks and European Structural Funds*. Aldershot: Avebury.
- Héritier, Adrienne, 1997: Die Koordination von Interessenvielfalt im europäischen Entscheidungsprozeß: Regulative Politik als »Patchwork«. In: Arthur Benz/Wolfgang Seibel (Hrsg.), *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – Eine Zwischenbilanz*. Baden-Baden: Nomos, 261–279.

- Héritier, Adrienne et al., 1994: *Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa*. Opladen: Leske+Budrich.
- Hesse, Joachim Jens/Arthur Benz, 1990: *Die Modernisierung der Staatsorganisation*. Baden-Baden: Nomos.
- Hoggett, Paul, 1996: New Models of Control in the Public Service. In: *Public Administration* 74, 9–32.
- Hooghe, Liesbet (Hrsg.), 1996: *Cohesion Policy and European Integration: Building Multi-Level Governance*. Oxford: Clarendon Press.
- Hooghe, Liesbet/Michael Keating, 1994: The Politics of European Union Regional Policy. In: *Journal of European Politics* 1, 54–79.
- Jachtenfuchs, Markus/Beate Kohler-Koch, 1996: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem. In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*. Opladen: Leske+Budrich, 15–44.
- Janis, Irving L., 1982: *Groupthink. Psychological Study of Foreign Policy Decisions and Fiascoes*. Boston: Houghton Mifflin.
- Joerges, Christian/Jürgen Neyer, 1997: Transforming Strategic Interaction Into Deliberative Problem-Solving: European Comitology in the Foodstuffs Sector. In: *Journal of European Public Policy* 4, 609–625.
- Knodt, Michèle, 1998: *Tiefenwirkung europäischer Politik. Eigensinn und Anpassung regionalen Regierens?* Baden-Baden: Nomos.
- König, Thomas, 1997: Politikverflechtungsfalle oder Parteienblockade? Das Potential für politischen Wandel im deutschen Zweikammersystem. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 8, 135–159.
- Landau, Martin, 1973: Federalism, Redundancy, and System Reliability. In: *Publius* 3(3), 173–196.
- Lawrence, Paul/Jay W. Lorsch, 1967: *Organization and Environment. Managing Differentiation and Integration*. Boston: Harvard University Press.
- Lehmbruch, Gerhard, 1989: Institutional Linkages and Policy Networks in the Federal System of West Germany. In: *Publius* 19(4), 221–235.
- , 1998: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat, Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland*. 2. Aufl. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas, 1964: *Funktionen und Folgen formaler Organisation*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Majone, Giandomenico, 1996: Public Policy and Administration: Ideas, Interests, and Institutions. In: Robert E. Goodin/Hans-Dieter Klingemann (Hrsg.), *A New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, 610–627.
- Marks, Gary, 1996: Politikmuster und Einflußlogik in der Strukturpolitik. In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*. Opladen: Leske+Budrich, 313–344.
- , 1997: An Actor-Centred Approach to Multi-Level Governance. In: *Regional and Federal Studies* 6(2), 20–38.

- Mayntz, Renate (Hrsg.), 1983: *Implementation politischer Programme II*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- , 1992: Interessenverbände und Gemeinwohl. Die Verbändestudie der Bertelsmann Stiftung. In: Renate Mayntz (Hrsg.), *Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung, 11–35.
- , 1997: Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. In: Renate Mayntz, *Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen*. Frankfurt a.M.: Campus: 263–292.
- Naschold, Frieder/Maria Oppen/Alexander Wegener, 1998: *Kommunale Spitzeninnovationen. Konzepte, Umsetzungen, Wirkungen in internationaler Perspektive*. Berlin: edition sigma.
- Nullmeier, Frank, 1998: Wettbewerb und Konkurrenz. In: Stephan von Bandemer et al. (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform*. Opladen: Leske+Budrich, 80–83.
- Pollack, Mark A., 1997: Delegation, Agency and Agenda Setting in the European Community. In: *International Organization* 51, 99–135.
- Pruitt, Dean G./Peter J. Carnevale, 1993: *Negotiation in Social Conflict*. Buckingham: Open University Press.
- Ostrom, Elinor, 1998: A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action. In: *American Political Science Review* 92, 1–22.
- Ostrom, Vincent/Charles M. Tiebout/Robert Warren, 1961: The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. In: *The American Political Science Review* 55, 831–842.
- Scharpf, Fritz W., 1988: The Joint-Decision-Trap. Lessons from German Federalism and European Integration. In: *Public Administration* 66, 239–278.
- , 1991: Games Real Actors Could Play: The Challenge of Complexity. In: *Journal of Theoretical Politics* 3, 277–304.
- , 1992: Koordination durch Verhandlungssysteme: Analytische Konzepte und institutionelle Lösungen. In: Arthur Benz/Fritz W. Scharpf/Reinhard Zintl, *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt a.M.: Campus, 51–96.
- , 1993: Coordination in Hierarchies and Networks. In: Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Games in Hierarchies and Networks*. Frankfurt a.M./Boulder, CO: Campus/Westview, 125–165.
- , 1997: *Games Real Actors Play*. Boulder, CO: Westview Press.
- Scharpf, Fritz W./Arthur Benz, 1991: *Kooperation als Alternative zur Neugliederung?* Baden-Baden: Nomos.
- Scharpf, Fritz W./Bernd Reissert/Fritz Schnabel, 1976: *Politikverflechtung. Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts.: Scriptor.
- Schelling, Thomas C., 1960: *The Strategy of Conflict*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Schmid, Josef, 1990: *Die CDU: Organisationsstrukturen. Politiken und Funktionsweisen einer Partei im Föderalismus*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Seibel, Wolfgang, 1994: *Funktionaler Dilettantismus. Erfolgreich scheiternde Organisationen im »Dritten Sektor« zwischen Markt und Staat*. 2. Aufl. Baden-Baden: Nomos.
- Simon, Herbert A., 1978: Die Architektur der Komplexität. In: Klaus Türk (Hrsg.), *Handlungssysteme*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 94–120.
- Staeck, Nicola, 1997: *Politikprozesse im Mehrebenensystem der Europäischen Union. Eine Policy-Netzwerkanalyse der europäischen Strukturfondspolitik*. Opladen: Leske+Budrich.
- Streeck, Wolfgang, 1981: *Gewerkschaftliche Organisationsprobleme in der sozialstaatlichen Demokratie*. Königstein: Athenäum.
- Tsebelis, George, 1990: *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. Berkeley, CA: University of California Press.
- , 1995: Decision Making in Political Systems: Veto Players in Presidentialism, Parliamentarism, Multicameralism and Multipartyism. In: *British Journal of Political Science* 25, 289–325.
- Van Gunsteren, Herman, 1976: *The Quest for Control: A Critique of the Rational-Central-Rule Approach in Public Affairs*. London: Wiley.
- Weick, Karl, 1985: *Der Prozeß des Organisierens*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Williamson, Oliver E., 1990: *Die ökonomischen Institutionen des Kapitalismus*. Tübingen: Mohr.
- Zangl, Bernhard, 1994: Politik auf zwei Ebenen. In: *Zeitschrift für internationale Beziehungen* 1, 279–312.
- Zintl, Reinhard, 1992: Kooperation und Aufteilung des Kooperationsgewinns bei horizontaler Politikverflechtung. In: Arthur Benz/Fritz W. Scharpf/Reinhard Zintl, *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Frankfurt a.M.: Campus, 97–146.

# Gemeinwohlorientierung im modernen Staat

*Dietmar Braun*

## 1 Einleitung

Eines der Hauptinteressen von Renate Mayntz ist seit jeher der Konflikt zwischen kurzfristigen und eigennützigen Interessen auf der einen und systemrationalen, kollektiven Entscheidungen auf der anderen Seite gewesen.<sup>1</sup> Diesen Aspekt hat sie sowohl in bezug auf Individuen (Mayntz 1989) wie auf Organisationen (Mayntz 1990) und Netzwerke (Mayntz 1993) in der Politik behandelt. Es sind für Mayntz vor allem Netzwerke als relativ junge Form staatlichen Handelns, die neue Möglichkeiten der Versöhnung von Partial- und Kollektivinteressen eröffnen.

Ich verfolge mit diesem Beitrag zwei Ziele: Erstens möchte ich eine Debatte aufgreifen, welche Theorien rationaler Wahl, die auf der methodischen Annahme der Dominanz von Partialinteressen beruhen, mit »Ideen-Ansätzen« konfrontiert, die das Eigennutzen-Axiom ablehnen und statt dessen von einer Gemeinwohlorientierung der Individuen in der Politik ausgehen. Ich werde Ansätze vorstellen, die die radikale methodische Trennung von Partialinteresse und Gemeinwohlorientierung ablehnen und davon ausgehen, daß Handelnde grundsätzlich die Möglichkeit haben, sich unterschiedlichen »frames« beziehungsweise Handlungsorientierungen zu unterstellen. Es wird diskutiert werden, in welchen Entscheidungssituationen ein solcher Wechsel stattfinden kann. Zweitens strebe ich an zu untersuchen, inwiefern sich im Zuge der Modernisierung des Staates unterschiedliche Formen und institutionelle Arenen herausgebildet haben, die systemrationale Handlungsorientierungen ermöglichen. Für Renate Mayntz und für Fritz W. Scharpf spielen

---

1 Siehe auch die Festschrift für Renate Mayntz, »Systemrationalität und Partialinteresse«, herausgegeben von Derlien et al. (1994).

Netzwerke und Verhandlung in Verteilungsarenen die entscheidende Rolle. Ich möchte auf zwei weitere Arenen aufmerksam machen: zum einen auf die Rolle von relativ unabhängigen Agenturen, an die in zunehmendem Maße regulative Policies delegiert werden, und zum anderen auf die Rolle von öffentlichen Foren, in denen generelle Wertedebatten stattfinden. Alle drei Arenen zeigen auf, daß Gemeinwohlorientierung heute immer weniger im klassischen, harten Kern der Politik, also im Parteiensystem und im Parlament, hergestellt wird, sondern in ausdifferenzierten Arenen, die jeweils ganz unterschiedlich funktionieren.

## 2 Die Herausforderung des Eigennutzen-Axioms

In einem vielzitierten Buch wendet sich Deborah Stone gegen die ökonomische Sichtweise der Politik, die das Eigeninteresse zum Kern politischen Handelns erhebt (Stone 1988). Der überwiegende Teil politischen Handelns sei statt dessen die Suche nach dem öffentlichen Interesse beziehungsweise dem Allgemeinwohl. Hier aber seien Argumentations- und Interpretationsprozesse über unterschiedliche Definitionen des Allgemeinwohls ausschlaggebend. Das Eigeninteresse in der Politik trete hinter die Suche nach dem Allgemeinwohl zurück: »... we need to understand how conceptions of the public interest shape and constrain people's strategies for pursuing their own interests« (Stone 1988: 15–16). Sie schlägt vor, Politik- und Policy-Analysen nicht länger auf dem marktorientierten Eigennutzen-Axiom aufzubauen, sondern einen methodischen Paradigmenwechsel in der Politikwissenschaft zu vollziehen. Es sei durchaus legitim, schreibt Stone, für die »Polis« anzunehmen, »that people behave *as if* they were trying to realize the public interest« (Stone 1988: 15).

Methodologisch ist ein solches Unterfangen legitim. Friedman hatte den Gebrauch der Theorien rationaler Wahl mit dem Argument verteidigt, daß man durchaus davon ausgehen könne, *als ob* sich Akteure eigennützig verhalten, solange die Prognosekraft der hieraus entstehenden Hypothesen stark bleibe (Friedman 1968). Es wäre also eine durchaus spannende Angelegenheit, politisches Handeln im guten aristotelischen Sinne radikal auf der Grundlage einer Gemeinwohlorientierung zu erklären. Selbstverständlich soll dies hier nicht geleistet werden. Stones Vorschlag ist vielmehr deswegen interessant, weil er das von Mayntz und anderen Autoren konstatierte Spannungsverhältnis zwischen Partialinteresse und Gemeinwohlorientie-

rung theoretisch einmal von der anderen Seite her – nämlich der Seite der Gemeinwohlorientierung – zu rekonstruieren versucht.

Dies hat weitreichende Konsequenzen für die Betrachtung der Wohlfahrt beziehungsweise des Allgemeinwohls oder des öffentlichen Interesses. Während Wohlfahrt bei den ökonomischen, eigeninteressierten Ansätzen nicht anders als im Sinne einer Aggregation von Interessen denkbar ist und dementsprechende Konzepte nach den »Transformationsregeln« (Esser 1993) von individueller, rationaler Wahl zu kollektiven Ergebnissen fahnden, würde ein »Polis-Ansatz«, wie er von Stone vorgetragen wird (siehe aber auch Reich [Hrsg.] 1988), davon ausgehen, daß die Akteure gemeinsam nach der Maximierung eines kollektiven Gutes streben und es im wesentlichen darum geht, sich auf die Definition und Interpretation eines solchen Gutes zu einigen.

Die Imperative des Handelns sind also unterschiedlich: Eigeninteressierte Akteure streben in erster Linie nach Maximierung ihres Anteils am gemeinsamen Gut und erst in zweiter Linie nach der Maximierung des gemeinsamen Gutes. Bei Versuchen, ein für alle günstiges kollektives Ergebnis herzustellen, ist der »Opportunismus« der Akteure das größte Hindernis (Scharpf 1997). Polis-Akteure dagegen stellen – ganz im Sinne des Kaldor-Prinzips<sup>2</sup> – die Maximierung des Gesamtnutzens vor persönliche Verteilungsfragen. Das Problem, ein für alle günstiges kollektives Ergebnis herzustellen, sind in diesem Falle unterschiedliche Überzeugungssysteme im Hinblick auf die Frage, nach welchen kollektiven Gütern gestrebt werden soll und was überhaupt wünschenswert für ein politisches Gemeinwesen ist.<sup>3</sup> Dieser Punkt ist insofern wichtig als er zeigt, daß eine »Polis-Orientierung«<sup>4</sup> nicht schon mit systemrationalen, kollektiven Ergebnissen gleich-

---

2 Beim Kaldor-Prinzip ist Wohlfahrtseffizienz durch die Zunahme der Gesamtmenge eines Gutes definiert, wobei einzelne Akteure gewinnen, andere aber verlieren können. Pareto-Optimalität dagegen definiert Wohlfahrtseffizienz als einen Zustand, bei dem zumindest kein Akteur bei der Verteilung verliert.

3 Dieser Punkt wurde auch von Jon Elster gegen Jürgen Habermas' »ideale Sprechsituation« vorgebracht: »Could there not be legitimate and unresolvable differences of opinions over the nature of the common good? Could there not even be a plurality of ultimate values?« (Elster 1986: 115).

4 Zur Polis-Orientierung zählen drei Elemente: zuerst einmal eine positive und eine negative Handlungsorientierung. Die positive ist die Orientierung an der Maximierung des Gesamtnutzens vor persönlichen Verteilungsfragen; die negative ist die Vermeidung von negativen Externalitäten des eigenen Handelns. Diese Orientierung wird in der Literatur meist mit »reflexivem Handeln« umschrieben (Willke 1992). Und schließlich beinhaltet eine Polis-Orientierung auch immer den Willen, sich auf einen gemeinsamen Werterahmen zu einigen, mit dem die Natur des politischen Gemeinwesens definiert wird.

gesetzt werden kann. Sie ist gleichsam eine erste Stufe. In der zweiten Stufe müssen erst Orientierungen und Mechanismen gefunden werden, die den Konflikt zwischen Weltanschauungen und Überzeugungssystemen auf systemrationale Weise lösen helfen. Dies kann, wie ich noch zeigen werde, durchaus zu mehr Spannungen führen, als wenn Partialinteressen die Diskussion um das Allgemeinwohl tragen würden.

Ich möchte in diesem Beitrag eine methodisch vermittelnde, dualistische Position einnehmen und diskutieren, ob wir nicht eine dritte Möglichkeit in Betracht ziehen sollten, die Partialinteresse und Gemeinwohlorientierung nicht als alleinige strukturierende Handlungsprinzipien, sondern als »zwei Hüte« (Brennan/Lomasky 1993) beziehungsweise Handlungsorientierungen betrachtet, die die Akteure wechseln können. In diesem Fall gälte es, die Bedingungen zu spezifizieren, unter denen dies möglich ist. Welches ist der oder sind die »Schalter«, die es ermöglichen, zwischen Partialinteresse und Systeminteresse zu wechseln?<sup>5</sup>

### 3 Eine dualistische Auffassung von Partialinteresse und Gemeinwohlorientierung

Aus der Literatur lassen sich sechs Begründungen herauschälen, die eine dualistische Auffassung vertreten:

- der Willensakt (Abschnitt 3.1);
- der Schleier der Unwissenheit (Abschnitt 3.2);
- der »Schleier der Bedeutungslosigkeit« (Abschnitt 3.3);
- der Schleier der Indifferenz (Abschnitt 3.4);
- das Vertrauen (Abschnitt 3.5);
- und eine in das Regelwerk von Verhandlungen eingeschriebene Verantwortungsethik (Abschnitt 3.6).

---

5 Man beachte, daß explizit nach Modellen und Ansätzen gesucht wird, die vom Dualismus beider Orientierungen ausgehen und nicht von einem »mehr oder weniger«. Es sollen Handlungssituationen ermittelt werden, die es ermöglichen, entweder die eine *oder* die andere Orientierung einzunehmen und dabei nicht durch die andere Orientierung in irgendeiner Form eingeschränkt zu sein.

### 3.1 Der Willensakt

Autoren aus unterschiedlichen Denktraditionen heben die Möglichkeit zweckrationaler und wertrationaler Orientierungen hervor, ohne aber eine Entscheidungsregel zu benennen, nach der der Wechsel zwischen ihnen erfolgt. Welche Orientierung »gewählt« wird, ist eine Frage des *Willens* und für den wissenschaftlichen Beobachter eine empirische Frage.

- Ganz explizit heben Immanuel Kant (1995) und in seiner Nachfolge Hannah Arendt (1995) den Willensakt als Möglichkeit hervor, sich von den Zwängen der physischen Natur und sozialer Strukturen zu befreien. Die Orientierung am Allgemeinen, die ein Akt der »Spontaneität« ist, konstituiert für diese Autoren Freiheit und signalisiert den Willen, sich von scheinbaren Notwendigkeiten zu distanzieren. Für Hannah Arendt ist dies die Grundlage der »vita activa« des Bürgers, der im Diskurs mit anderen über das öffentliche Interesse debattiert (Arendt 1995).
- Max Weber (1976) hat schon frühzeitig auf die unterschiedlichen Typen von Handlungsorientierungen aufmerksam gemacht. Nicht nur »Zweckrationalität«, sondern auch »Wertrationalität«, »affektives« und »traditionales« Handeln zählen – neben noch vielen anderen von ihm nicht ausgeführten Typen – zu den möglichen Orientierungen. Welcher Orientierung sich die Akteure unterstellen, ist nicht von vornherein festgelegt, sondern hängt von den Umständen ab. Für den Forscher ist die Ermittlung der jeweils gültigen Handlungsorientierung eine rein empirische Frage.
- Schließlich entwickelt Anthony Downs im Rahmen der Rational-choice-Theorie eine interessante Typologie von Bürokraten, in der er eigeninteressierte Bürokraten von an der Erfüllung der sozialen Rolle interessierten Bürokraten unterscheidet (Downs 1967). Unter seinen fünf Idealtypen von Bürokraten befinden sich reine Typen (zum Beispiel der »Staatsdiener«, der sich der Gesellschaft als Ganzes verpflichtet fühlt und nach Macht strebt, um der Gesellschaft zu dienen) und gemischte Typen, die von beiden Orientierungen geleitet werden (Downs 1967: 111). Wann sich Akteure für die eine oder andere Rolle entscheiden, erwähnt Downs allerdings nicht. Für ihn ist die Typologie ein heuristisches Schema wie schon bei Weber, das genutzt wird, um reale Phänomene zu klassifizieren. In beiden Fällen aber scheint es vom Willen der Akteure abzuhängen, für welchen Handlungstypus oder welche Rolle sie sich entscheiden.

Diese Ansätze gehen von der Möglichkeit einer dualen Orientierung aus, ohne die Bedingungen zu spezifizieren, deren es bedarf, um systemrationale Orientierungen zur dominanten Orientierung zu erheben. Die folgenden Begründungen zielen darauf, diese Handlungsbedingungen näher auszuführen.

### 3.2 Der Schleier der Unwissenheit

Eine der Voraussetzungen für polis-orientiertes Handeln ist nach Aussage ihrer Vertreter die Fähigkeit von Individuen, zwischen Themen unterscheiden zu können, die sie entweder unmittelbar persönlich betreffen oder die allgemeine Angelegenheiten sind (vgl. Reich 1988; Orren 1988; Kelman 1988). Eine Orientierung am Gemeinwohl ist möglich, wenn allgemeine Angelegenheiten behandelt werden, die allerdings die folgende Entscheidungsstruktur haben müssen: *Die Akteure können keinen kausalen Zusammenhang zwischen den zu erwartenden kollektiven Ergebnissen der Entscheidung und ihren Präferenzen herstellen.*

Dies ähnelt der Entscheidungssituation, die von John Rawls als ideal für eine an Gerechtigkeit orientierte Verfassungsgesetzgebung angesehen wird und die er mit dem »Schleier des Unwissenheit« umschrieben hat (Rawls 1975): Nach Rawls werden Akteure Entscheidungen über das zukünftige politische Institutionenwesen gerecht vornehmen, wenn sie sich selber in einer »fairen« Ausgangssituation befinden, das heißt in einem Zustand der fiktiven Gleichheit. Dieser ist dann gegeben, wenn die Akteure keine Informationen über ihre Stellung im zukünftigen politischen Gemeinwesen haben, ja nicht einmal über ihre »natürlichen Gaben wie Intelligenz oder Körperkraft« informiert sind (Rawls 1975: 29). Die oben genannte Entscheidungsstruktur ähnelt dem Rawlsschen Schleier insofern, als die Akteure zwar ihre Präferenzen kennen – dies wird von Rawls nicht unterstellt, ist aber als durchaus realistisch anzusehen –, sie aber keine Informationen über die Auswirkungen ihrer Entscheidung auf diese Präferenzen besitzen. In diesem Fall können sie sich vielleicht nicht entsprechend ihren Gerechtigkeitsvorstellungen, aber zumindest polis-orientiert verhalten, also über den Erwerb gemeinsamer Güter reflektieren, ohne daß egoistische Gesichtspunkte ins Spiel kommen.

Ist eine solche Annahme realistisch? Zumindest aus Theorien des politischen Verhaltens bei Wahlen wissen wir, daß sich die Wähler bei der Stimmabgabe weniger von der eigenen Betroffenheit als von allgemeinen Erwägungen und generellen Überzeugungen leiten lassen (Kelman 1988).

Da bei Entscheidungen über »öffentliche Angelegenheiten«, etwa über die Bekämpfung wirtschaftlicher Stagnation anhand von Zinssenkungen, kaum eine Einschätzung der genauen Folgen für die wirtschaftliche Position des Einzelnen möglich ist (dafür sind die Zusammenhänge zu komplex und unsicher und mangelt es den Wählern meist am notwendigen Fachwissen), kann von materiellen Präferenzen abstrahiert und nach Lösungen gesucht werden, die die wirtschaftliche Stagnation am besten überwinden helfen. Die »Polis-Orientierung« wird beendet, wenn der Einzelne weiß und damit rechnen kann, direkt von den Konsequenzen einer politischen Entscheidung betroffen zu sein – und zwar in positiver oder negativer Weise. Damit befinden wir uns aber schon in einer anderen Entscheidungsstruktur, bei der die Auswirkungen kollektiver Ergebnisse auf die Präferenzen bekannt sind. Das von Rational-choice-Theoretikern vorgebrachte Argument, daß sich Akteure bei Unsicherheit »opportunistisch« verhalten (Scharpf 1997), verfängt hier nicht, weil die Akteure nicht einschätzen können, welche Haltung für sie die günstigste ist. Die einzige »Default«-Regel in diesem Fall ist der Rückgriff auf traditionelle und wertrationale Verhaltensweisen.

Immer dann also, wenn es sich um die Definition von allgemeiner Wohlfahrt eines politischen Gemeinwesens handelt, um Probleme, die das Gemeinwesen als Ganzes betreffen, können sich Akteure als Mitglieder der Polis anstatt als Kombattanten einer Verteilungsarena mit Partialinteressen definieren und dementsprechend an der Diskussion im öffentlichen Raum teilnehmen, ohne in »Opportunismus« zu verfallen.

### 3.3 Der »Schleier der Bedeutungslosigkeit«

Ähnlich argumentieren Brennan und Lomasky (1993) in einer Studie über Wahlverhalten. Sie entwickeln eine »Zwei-Hüte-These«, die besagt, daß *Akteure keinen kausalen Zusammenhang zwischen ihren Handlungen und den kollektiven Ergebnissen herstellen können*. Genau dieser fehlende Zusammenhang ermöglicht es, von einem rationalen und eigeninteressierten Verhalten auf ein »expressives Verhalten« umzustellen, womit die Autoren ein Handeln meinen, das nicht darauf gerichtet ist, ein bestimmtes Ziel zu erreichen, sondern lediglich Präferenzen *über* mögliche Ergebnisse zum Ausdruck bringen soll (Brennan/Lomasky 1993: 37). Es ist dieses »Zum-Ausdruck-Bringen«, das die eigentliche Motivation des Handelns darstellt, und nicht irgendeine instrumentelle Rationalität. Wahlen in demokratischen Systemen erzeugen genau ein solches Verhalten, weil der Wähler den Ein-

fluß seiner Stimme auf das kollektive Ergebnis, nämlich den Ausgang der Wahlen, nicht bestimmen kann. Über seinem Handeln liegt der »Schleier der Bedeutungslosigkeit« (»veil of insignificance«, Brennan/Lomasky 1993: 124). Der Wähler weiß, daß seine Stimme nur den Bruchteil aller abgegebenen Stimmen darstellt und damit die Möglichkeit, für das Wahlergebnis ausschlaggebend zu sein, infinitesimal klein ist.

Dieses Problem hat Anthony Downs bei seiner Entwicklung einer Theorie des rationalen Wählers großes Kopfzerbrechen bereitet (Downs 1957; siehe auch Braun 1998b). Ein rationaler Wähler müßte nämlich zuhause bleiben, da der Nutzen seines Votums kaum abzuschätzen ist, die Kosten aber sehr wohl bekannt sind. Angesichts einer Realität, die mit dieser These meist nicht im Einklang steht, argumentieren Brennan und Lomasky, daß die Wähler, wenn sich der Einfluß des eigenen Handelns auf das kollektive Ergebnis nicht abschätzen läßt, nicht instrumentell, sondern expressiv handeln. Sie orientieren sich an Werten (zum Beispiel an sozialdemokratischen Idealen, was eine Wahl der Sozialdemokratischen Partei nahelegt), oder lassen sich von Traditionen (milieugebunden) oder Affekten (»die Politiker tun doch nur, was sie wollen, also enthalte ich mich«) leiten. Auf diese Art und Weise können Wähler ihre Vorliebe für eine kleine Partei zum Ausdruck bringen, die keine Chance hat, in die Regierung zu kommen, oder sie können Protestparteien wählen (Brennan/Lomasky 1993: Kapitel 3). Es sind demnach nicht die erwarteten persönlichen Vorteile bei einer Wahl, die das Handeln bestimmen, sondern der »intrinsische« Nutzen. Nicht das Ergebnis der Handlung, sondern die Handlung selbst wird zum Zweck.

Immer dann also, wenn wir in der Politik auf Entscheidungssituationen stoßen, in denen die Akteure keinen Bezug zwischen ihrer Handlung und dem kollektiven Ergebnis herstellen können, weichen sie auf persönliche Gefühle, moralische Werte, Verpflichtungen usw. aus (Brennan/Lomasky 1993: 16). Anders als Brennan und Lomasky meinen, beschränken sich solche Entscheidungssituationen keineswegs auf Wahlen. Sie liegen immer dann vor, wenn Entscheidungen in so großen Gruppen getroffen werden, daß der Einfluß eines jeden einzelnen verschwindend klein ist. Referenden wären ein anderes Beispiel. Auch wenn Akteure in dem Glauben handeln, machtlos zu sein, trotzdem aber ihr Gefühl beziehungsweise ihre Meinung über eine Sache zum Ausdruck bringen möchten, liegt ein ähnlicher Fall vor. Beispiele sind das Mitwirken in jungen sozialen Bewegungen und in öffentlich agierenden, ideologischen Interessengruppen. Die Mitglieder solcher Bewegungen und Interessengruppen handeln kaum in dem Glauben, daß sie über ihre Handlungen politische Erfolge erreichen können. Für viele

von ihnen ist es der expressive Akt, der intrinsische Nutzen, der sie motiviert, sich gegen Atomkraftwerke oder für den Schutz der Natur einzusetzen. Erst wenn die Gruppe ein reelles Drohpotential in Form von Organisation und Machtmitteln erlangt hat, wandelt sich expressives zu instrumentellem Verhalten, wobei allerdings ein Unterschied zwischen Funktionären und Mitgliedern bestehen bleiben wird.<sup>6</sup> Letztere werden weiter dazu neigen, sich expressiv zu verhalten, während die Funktionäre instrumentell handeln.

Expressives Handeln ist nicht identisch mit gemeinwohlorientiertem Handeln. Es ist in erster Linie »nichtinteressiertes« Handeln, und dies läßt ganz unterschiedliche Handlungsorientierungen – mit Ausnahme der zweckrationalen Orientierung – zu. Brennan und Lomasky heben aber hervor, daß die Politik vor allem ethischen Erwägungen einen wesentlichen Spielraum verschafft.<sup>7</sup> Wie auch schon der Schleier der Unwissenheit transformiert der Schleier der Bedeutungslosigkeit damit einen Verteilungskampf in einen ideellen Kampf um das Gemeinwohl.

### 3.4 Der Schleier der Indifferenz

Die Möglichkeit, subjektive und ethische Präferenzen als Orientierungspunkte des Handelns zu akzeptieren, ist schon vor geraumer Zeit von Harsanyi innerhalb der Rational-choice-Tradition aufgegriffen worden (Harsanyi 1955, 1969). Ethische Präferenzen beruhen auf uneigennütigen, sozialen Erwägungen, während subjektive Präferenzen rein auf sich selbst bezogene Erwägungen sind. Dabei muß es sich keineswegs immer nur um materielle Interessen handeln. Harsanyi gelangt zu der Schlußfolgerung, daß Akteure durchaus ihre Handlungsorientierungen wählen können und daß diejenigen, die nur das ökonomische Partialinteresse kennen, »rational fools« (Sen 1977), aber keine realitätstauglichen Akteure sind. Unter bestimmten Bedingungen wechseln Akteure also ihre Nützlichkeitsfunktion und lassen sich von ethisch-sozialen oder persönlichen Gesichtspunkten inspirieren. Wann tritt ein solcher Wechsel ein?

---

6 Für Mancur Olson war das Entstehen von Organisationen immer ein Erklärungsproblem, da es für Akteure nicht rational sein konnte, sich in großen Gruppen zu engagieren (Olson 1976). Die Denkfigur des expressiven Handelns löst das Rätsel auf.

7 »For this reason, the political process may often enough look rather like the sort of quest for ›truth‹ and ›justice‹ ...« (Brennan/Lomasky 1993: 16).

Harsanyi vertritt in diesem Zusammenhang eine *Niedrigkostenhypothese*: Immer dann, wenn die persönlichen Belange von Akteuren kaum betroffen sind, sind diese bereit, ihre Handlungen von unpersönlichen Kriterien und allgemeinen sozialen Erwägungen leiten zu lassen: »In other words, people tend to be impartial and public-spirited when it *costs little* to be impartial or to be public-spirited« (Harsanyi 1969: 521, Hervorh. im Orig.). Diese Entscheidungssituation ähnelt dem Schleier der Unwissenheit, tatsächlich aber führt der Gedankengang Harsanyis in eine andere Richtung. Die Akteure können in diesem Fall keine Verbindung zwischen Präferenz und kollektivem Ergebnis herstellen, nicht, weil Unsicherheit über das Ergebnis besteht, sondern weil sich das Ergebnis nicht auf die Nützlichkeitsfunktion auswirkt. Mit anderen Worten, die Akteure sind in diesem Fall nicht betroffen. Und dies ist genau die Situation, in der man sich neutral verhalten und an das Allgemeinwohl denken kann.

Harsanyi geht noch einen Schritt weiter und sieht in solchen Akteuren, denen kaum Kosten bei politischen Entscheidungen entstehen, weil sie nicht betroffen sind, mögliche Schiedsrichter, »third parties« (Harsanyi 1969: 522), die die soziale Wohlfahrtsfunktion bei den betroffenen Parteien einklagen können. Sie sind es, die auf »faire Kompromisse« drängen und »moralische Standpunkte« verteidigen.<sup>8</sup>

### 3.5 Das Vertrauen

Bisher wurde der Wechsel vom Partialinteresse zur Gemeinwohlorientierung als Ergebnis eines Willensaktes interpretiert, der unter konkreten Entscheidungsbedingungen vollzogen wird. Diese Bedingungen schaffen zumindest die Möglichkeit eines solchen Willensaktes. Gleichzeitig wurde gezeigt, daß der Wechsel zur Polis-Orientierung noch nicht bedeutet, daß hiermit Konflikte aufgehoben sind. Was vorher der Kampf um Verteilungsfragen war, wird jetzt zum Streit um Wertorientierungen, die Wohlfahrt und Identität des politischen Gemeinwesens definieren helfen. Der Schleier der Indifferenz soll im Grunde auch vor einem Engagement in einem solchen Wertestreit schützen. Dies wäre dann die Situation, die am ehesten system-

---

8 Zu einem ähnlichen Schluß kommt Mayntz, wenn sie systemrationale Lösungen vor allem als erreichbar ansieht, wenn »das System, für das eine Entscheidung getroffen wird, nicht mit dem Verhandlungssystem der Entscheider identisch ist ...«. Eine »Entkopplung von Mitentscheidungskompetenz und Betroffenheit« ist förderlich (Mayntz 1997: 251, 255).

rationale Lösungen erwarten läßt. Ich werde weiter unten im Zusammenhang mit der Rolle von wissenschaftlichen Experten hierauf zurückkommen.

In der folgenden Begründung spielt nicht der Willensakt als solcher und die dazu gehörende Entscheidungssituation, sondern die soziale Interaktion die ausschlaggebende Rolle. Renate Mayntz zeigt auf, daß systemrationale Lösungen vor allem in Verhandlungen zwischen Teilnehmern eines Netzwerkes entstehen können (Mayntz 1993). Netzwerke sind eine politische Koordinationsform, die im Unterschied zu Markt und Hierarchie aus einer beschränkten Zahl relativ autonomer (korporativer) Akteure mit nur geringen Machtunterschieden besteht, die ein gemeinsames Interesse an einem öffentlichen Gut, aber unterschiedliche Interessen an Verteilung und Verwendung, oder aber am Beitrag zur Erstellung dieses Gutes besitzen. Interessant für die Diskussion hier ist Mayntz' Erörterung der Möglichkeiten solcher Netzwerke, individuelles Nutzenstreben und das gemeinsame Interesse an einer Sache, das Handlungsziel, zu entkoppeln. Die Koordination im Interesse des Systems wird hierbei zum vorrangigen Bezugspunkt von Akteurpräferenzen.

Ein Wechsel von Interessenorientierung zu einer kooperativen Allgemeinwohlorientierung wird in netzwerkartigen Verhandlungssystemen dann möglich, wenn diese lange bestehen und die Teilnehmer *Vertrauensbeziehungen* herausbilden können (Mayntz 1997: 252). Vertrauen als eine Form »sozialen Kapitals« (Putnam et al. 1993) ermöglicht es, »opportunistische« Strategien zu verlassen und nach Lösungen zu suchen, die das gemeinsame Gut maximieren helfen. Netzwerke als Organisationsform sind deshalb so nützlich, weil sie »Face-to-face«-Interaktionen dauerhaft möglich machen und so Vertrauen *gebildet* werden kann. Vertrauen ist also keine Ressource, die in Entscheidungssituationen einfach genutzt oder nicht genutzt werden kann. Sie bedarf langer Vorbereitung und wiederholter Erfahrung mit dem Verhalten der anderen Akteure. Der Orientierungswechsel ist schließlich möglich, weil das gemeinsame Interesse an einem öffentlichen Gut offensichtlich vorhanden ist und die Angst vor Ausbeutungsstrategien der anderen Seite abnimmt. In dem Maße, wie Vertrauen Opportunismus ersetzt, wird reflexives Handeln (siehe Fußnote 4) und die Akzeptanz der Vorrangigkeit des öffentlichen Gutes vor persönlichen Verteilungsinteressen möglich. Die Akteure sind bereit, Vorleistungen ohne direkte Gegenleistung zu erbringen und gegebenenfalls auch mehr zu investieren als andere Akteure. Vertrauen schafft eine Interaktionssituation, in der die strikte ökonomische Rationalität des Aufrechnens von Geben und Nehmen aufgeweicht wird, ohne daß hiermit die Partialinteressen aufgehoben würden. Vertrauen kann

bei wiederholter Enttäuschung zerbrechen und den Rückschritt auf interessenorientierte Verhandlungssysteme nötig machen. Eine Polis-Orientierung ist also nie bedingungslos, sondern revisionsfähig. Sie muß immer wieder bestätigt werden.

### 3.6 Verhandlungsregeln und Verantwortungsethik

Vertrauen kann sich allerdings zumeist erst herausbilden, wenn Akteure bereit sind, in Verhandlungen »jedem Akteur den legitimen Anspruch auf eine ... Respektierung seiner Interessen zuzugestehen« (Mayntz 1997: 252). Um dies zu erreichen, bedarf es bestimmter, allgemein akzeptierter *Regeln* des Verhandeln, die sich zum Beispiel »an einem fairen Austausch orientieren, an Reziprozität ...« (ebd.). »Other-regardness« ist aber nicht etwa Resultat eines moralischen Postulats, dem sich die Akteure freiwillig unterstellen. Moralische Orientierungen, so Mayntz, sind nicht das Fundament von Verhandlungssystemen. Akteure sind vielmehr in der Lage, sich einer Handlungsmaxime zu unterstellen, die Max Weber bereits in seinem Begriff der »Verantwortungsethik« erörtert hat (Mayntz 1997; Weber 1988).

Weber hat den Begriff der Verantwortungsethik mit dem der Gesinnungsethik kontrastiert, um zu zeigen, daß politisches Handeln nicht von Wertekonflikten beeinflußt werden darf. Verantwortungsethisches Handeln soll sich von der Auseinandersetzung um die »richtige« Definition des öffentlichen Interesses distanzieren. Die negative Definition von Polis-Orientierung soll somit Vorrang vor der positiven Definition erhalten (siehe Fußnote 3). Die Regeln in Verhandlungssystemen dienen vor allem dazu, von den Akteuren »reflexives Handeln«, also die Folgen des eigenen Handelns berücksichtigende Entscheidungen, zu fordern. Sie definieren nicht, was das Allgemeinwohl ist oder was getan werden sollte. Sie sind dazu da anzuleiten, *wie* die Akteure entscheiden sollten, etwas zu tun (Brubaker 1984: 70), nämlich unter Respektierung der Interessen der anderen. Regelwerke, die also ein solches verantwortungsethisches Denken und Handeln fördern, können systemrationale Lösungen einen entscheidenden Schritt näher bringen, weil sie den Ideenstreit vermeiden und statt dessen über beständige Reziprozität Vertrauen schaffen. Dies veranlaßt Akteure dazu, das rein ökonomische Kalkül zu verlassen. Und erst auf dieser Grundlage kann und soll erörtert werden, was wünschenswert für das Gemeinwesen ist.

Die Etablierung von Regeln in Verhandlungssystemen, die verantwortungsethisches Handeln fördern und so interessenorientiertes und gesin-

nungsethisches Handeln in den Hintergrund drängen, ist also eine wichtige Voraussetzung, um Vertrauen zu schaffen. Vertrauen wiederum ist die Ressource in sozialen Interaktionen, die hilft, den Opportunismus der Partialinteressen zu verlassen und gemeinwohlorientierte Lösungen zu finden.

Unwissenheit, Bedeutungslosigkeit, Indifferenz, Regeln, Verantwortungsethik und Vertrauen sind die Mechanismen, die die Partialinteressen an die Gemeinwohlorientierung heranführen können. Unwissenheit und Bedeutungslosigkeit schaffen gute Möglichkeiten, zur Gemeinwohlorientierung zu wechseln, fördern aber gesinnungsethisches Handeln und damit den Wertestreit um die Definition der Natur des politischen Gemeinwesens. Indifferenz scheint die Voraussetzung für die Erörterung gemeinwohlorientierter Lösungen unabhängig von Partialinteressen und Wertestreit zu sein. Soziale Interaktionen schließlich, in denen allgemein akzeptierte Verhandlungsregeln auf verantwortungsethischen Prämissen aufbauen, fördern reflexives Handeln und damit Vertrauen. Vertrauen ist die Vorbedingung in sozialen Interaktionen, das ökonomische Kalkül zu verlassen.

#### 4 Die Institutionalisierung von Gemeinwohlorientierung im modernen Staat

Die Diskussion hat gezeigt, daß es eine Reihe von Entscheidungssituationen gibt, die den Wechsel vom Partialinteresse zur Polis-Orientierung beziehungsweise zur Gemeinwohlorientierung möglich machen. Die These nun, die in diesem Abschnitt vertreten wird, lautet: Es haben sich, im Zuge der Modernisierung des Staates, unterschiedliche politische Arenen herausgebildet, die solche Entscheidungskontexte institutionalisieren und damit in zunehmendem Maße mindestens »nichtinteressiertes«, aber auch negatives (Berücksichtigung der Folgen des eigenen Handelns auf Andere) und positives polis-orientiertes (Maximierung des öffentlichen Gutes) Handeln möglich machen.

Policy-Probleme erzeugen grundsätzlich drei Fragen:

1. Welche Lösungen können gefunden werden, die dem Problem angemessen sind? Dies ist im wesentlichen ein Thema für den »policy stream« (Kingdon 1984), in dem Alternativen entwickelt und diskutiert werden.
2. Welche Lösungen können gefunden werden, die auf die Zustimmung von Akteuren unter dem Gesichtspunkt von Verteilungsgerechtigkeit und fai-

rem Ausgleich stoßen? Diese Fragen werden in politischen Verteilungsarenen behandelt.

3. Welche Lösungen können gefunden werden, die mit den Überzeugungssystemen eines politischen Gemeinwesens übereinstimmen?

Erst alle drei Lösungen zusammen machen ein systemrationales Ergebnis möglich. Im folgenden werden für jede Arena (»policy stream«, Verteilungsarenen, öffentliche Foren) institutionelle Lösungsmöglichkeiten diskutiert, die sich im Laufe der letzten Zeit herausbilden und zu einer Formveränderung des Staates beitragen.

#### 4.1 Netzwerke

Über Netzwerke ist inzwischen so viel geschrieben worden, daß es sich hier kaum lohnt, einen Abriß zu geben. Mich interessiert in diesem Zusammenhang lediglich der von Mayntz (1993), aber auch von Kenis und Schneider (1991) vorgebrachte Modernisierungsaspekt: Netzwerke charakterisieren eine neue Form staatlichen Handelns, die sich grundlegend vom traditionellen, bürokratisch-hierarchischem Handeln, aber auch von der Koordinationsform »Markt« unterscheidet. Sie sind eine Reaktion auf die wachsende Komplexität des Handelns, die nicht mehr durch Hierarchien bewältigt werden kann (siehe hierzu und zum folgenden Mayntz 1997: 244–250; auch Mayntz 1990). Der unmittelbare Vorzug eines Netzwerkes im Sinne einer Gemeinwohlorientierung ist es, die »Dysfunktionen« von Markt und Hierarchie zu vermeiden,

indem es die für die Marktteilnehmer typische Autonomie mit der Fähigkeit von Hierarchien kombiniert, bewußt Ziele zu verfolgen und ihre Handlungen im Hinblick auf ihre antizipierten Folgen bewußt zu kontrollieren.

(Mayntz 1997: 247)

Autonomie, bewußte Zielverfolgung und die Fähigkeit zur Verantwortungsethik sind also die entscheidenden Vorteile netzwerkförmigen politischen Handelns.

Netzwerke stellen eine Differenzierung und Öffnung des Staates dar. An Policy-Entscheidungen, die in Netzwerken getroffen werden, ist eine Vielzahl von politischen und gesellschaftlichen korporativen Akteuren, also Organisationen, beteiligt. Die Entscheidungen sind demnach systemübergreifend. Da die Organisationen stark an Partialinteressen gebunden sind, ist reflexives, problemorientiertes Handeln in Verhandlungen nur unter den Be-

dingungen möglich, die ich oben bereits diskutiert habe (Vertrauensbeziehungen, Reziprozität, Regeln, die verantwortungsethisches Handeln ermöglichen, usw.).

Der entscheidende Punkt hier ist, daß staatliches Handeln offensichtlich in zunehmendem Maße über Netzwerke und die damit verbundenen Verhandlungssysteme verläuft (siehe auch Scharpf 1991) und damit mehr als zuvor nichtinteressiertes, reflexives Handeln möglich wird. Der Konflikt zwischen Partialinteresse und Gemeinwohlorientierung bleibt in diesen Arenen aber immer präsent, weil es keinen der oben genannten »Schleier« gibt: Die Teilnehmer an Netzwerken handeln zumeist in relativ geschlossenen Policy-Subsystemen und treffen Entscheidungen, bei denen sie selbst, wie Mayntz hervorhebt (1997: 251), Betroffene sind. Dies bedeutet, daß auch problemorientierte, gemeinsame Entscheidungen in letzter Instanz auf die Implikationen für den Interessenstandpunkt hin untersucht werden. Interessen bleiben ein Hemmfaktor für die Entwicklung systemrationaler Lösungen. Sobald also systemrationale Lösungen nur eine geringe Schnittmenge mit dem aggregierten individuellen Nutzen aufweisen, haben auch Netzwerke, die im Prinzip die Voraussetzungen für Problemlösungen entwickelt haben, Schwierigkeiten, annehmbare Lösungen zu finden.

In diesem Sinne sind Netzwerke Arenen, die doppelt restringieren. Sie restringieren das Partialinteresse, insofern Akteure »an der Sache« interessiert sind, Regeln anerkannt sind, die eine verantwortungsethische Haltung implizieren und Vertrauen geschaffen wurde. Sie restringieren aber auch eine Polis-Orientierung, weil die Bedeutung von systemrationalen Lösungen für die Partialinteressen überprüft wird. Bereits gefundene Kompromisse auf der Ebene der Gemeinwohlorientierung können so auf der Ebene der Partialinteressen zerbrechen.

## 4.2 Regulative Institutionen und Experten

Netzwerke sind strukturelle Voraussetzungen zur Organisierung reflexiven Handelns vor allem in Verteilungsarenen und bei redistributiven Politiken. Sie erzeugen aber nicht notwendig den Schleier der Indifferenz, der nichtinteressiertes, an der Problemlage orientiertes Handeln möglich macht. In modernen Staaten wird dieser über spezialisierte Institutionen und Expertenforen organisiert, worauf insbesondere Giandomenico Majone in verschiedenen Arbeiten verweist (Majone 1989, 1996, 1997).

Majone sieht seit den achtziger Jahren einen grundlegenden Wandel im Steuerungsmodus westlicher Staaten. Während sich nach dem Zweiten Weltkrieg im Zusammenhang mit der Entwicklung der sozialen Sicherungssysteme und keynesianischer Politik ein »positiver« Steuerungsmodus etablierte, zeigt sich seit der neoliberalen Wende eine Tendenz zu einem *regulativen* Steuerungsmodus (Majone 1997).<sup>9</sup> Regulative Politik ist nach Majone darauf gerichtet, Marktdefizite zu korrigieren, also zum Beispiel Monopolmacht, negative Externalitäten, unvollständige Information und ungenügende Bereitstellung von öffentlichen Gütern (Majone 1997: 141). Die Handlungslogik ist damit eine andere als in der »redistributiven Politik«, die den »positiven« Steuerungsmodus gekennzeichnet hat.

Regulative Politik bedarf zunehmend anderer Organisationsformen staatlichen Handelns. In allen OECD-Staaten lassen sich heute Restrukturierungsprozesse ausmachen, die administrative Dezentralisation, Regionalisierung und – im Zuge des New Public Management, die immer mehr zu einer »Leitidee« bei der Reorganisation wird (Grande/Prätorius 1997) – Dienstleistungsorientierung sowie vor allem die *Delegation* öffentlicher Aufgaben an quasi-autonome öffentliche oder staatlich finanzierte Einrichtungen mit einem eigenen Budget beinhaltet. Die Beziehung von Politik und solchen »independent agencies« ist nichthierarchisch: Zwar können allgemeine Richtlinien und Ziele von der Politik vorgegeben werden, die Agenturen sind aber selbst verantwortlich für die Erledigung der öffentlichen Aufgabe und tragen selbst zur Zielformulierung wesentlich bei. Majone betrachtet das Aufleben solcher spezialisierter und relativ unabhängiger Agenturen und Kommissionen, die regulative Aufgaben übernehmen, als ein Charakteristikum der Moderne. Die Agenturen arbeiten im Auftrag der Politik und betreiben Politik *anstelle* traditioneller politischer Institutionen (staatliche Bürokratie, Parlament, Parteien).

Warum erfolgt diese Delegation? Eine Ordnungspolitik bedarf nach Majone, im Gegensatz zur redistributiven Politik und zum makroökonomischen Management, gerade keiner Zentralisierung im politischen System, sondern profitiert statt dessen von dezentralen Institutionen, die über das nötige Know how und die notwendige Flexibilität im Handeln verfügen, um zielgerichtet auf Marktdefizite reagieren zu können (Majone 1997: 152). Überall

---

9 Ursachen hierfür sind im offensichtlichen Steuerungsversagen zu finden, aber auch in den heutigen Prozessen der Globalisierung und der europäischen Integration, die einer aktiven nationalstaatlichen Politik enge Grenzen ziehen. Nicht aktives Wirtschaftsmanagement und Umverteilung, sondern Ordnungspolitik wird hier zum Stichwort.

dort, wo Wissen und Reputation eine große Rolle für die Effizienz einer Politik spielen, findet man heutzutage die Delegation politischer Autorität an unabhängige Institutionen.<sup>10</sup> Zu nennen sind hier Zentralbanken, mit Ordnungspolitik unterschiedlichster Art beauftragte Kommissionen und Agenturen (in den USA zum Beispiel die Environmental Protection Agency, in der Bundesrepublik etwa die Bundesanstalt für Arbeit, in England und Kanada die Royal Commissions) und sogar die Europäische Kommission (Majone 1997). Majone hebt zwei Vorteile der Delegation an solche Organisationen hervor:

- Solche Agenturen sind dem »political business cycle« entzogen und können somit langfristig und glaubwürdig eine auf Erwartungssicherheit aufbauende Ordnungspolitik vertreten. Die »Zeitkonsistenz« ist ein besonders wichtiger Faktor in diesem Zusammenhang (Majone 1996: 616).
- In der »reflexiven Moderne« (Beck et al. 1996) wird politisches Handeln insgesamt immer mehr vom Wissen und der wissenschaftlichen Expertise abhängig. Dies ist nicht nur für die Effizienz von Bedeutung, weil hierdurch leichter die technisch richtigen Lösungen für ein Ordnungsproblem gefunden werden können, sondern auch im Hinblick auf staatliche Legitimität: Gerade weil diese Organisationen eine relative Unabhängigkeit von staatlicher Intervention haben und über die Möglichkeit verfügen, neutrales Expertenwissen zu verwenden, können sie als die unparteiischen Schiedsrichter betrachtet werden, die mit dem Schleier der Indifferenz Sachfragen behandeln und dabei nicht den Werte- und Verteilungskonflikten unterliegen. Dies fördert die Akzeptanz der Ordnungspolitik.

Solche regulativen Organisationen sind auf dem Prinzip der »Indifferenz« gegründet und stellen damit eine institutionalisierte Möglichkeit dar, systemrationales Handeln im politischen System sicherzustellen. Sie befinden sich, wie bereits gesagt, im Prinzip außerhalb des Werte- oder Verteilungsstreits, was es ihnen ermöglicht, den Standpunkt des neutralen Beobachters einzunehmen und sachangemessene Alternativen für politische Probleme zu suchen. Es wäre allerdings wenig realistisch, solchen Organisationen völlige Neutralität zu bescheinigen (siehe hierzu vor allem Noll 1985). Wie ich anhand von Forschungsförderorganisationen, die dem gleichen Prinzip der

---

10 Dies ist in der distributiven Politik bereits seit langem so. Man muß hier nur an Förderorganisationen denken, die in vielen Ländern von vorneherein auf Distanz zum Staat hin eingerichtet wurden (Braun 1997).

Delegation unterliegen, aber distributive Politik implementieren, gezeigt habe, versuchen sowohl die Politik als Auftraggeber als auch die Adressaten der Politik fortwährend, die Agenturen einzuvernehmen (*»agency capture«*) (Braun 1993). Damit gefährden sie die Funktion und Effizienz solcher Agenturen, die ja auf der Neutralität und Unabhängigkeit basieren. Die Politik Lafontaines gegenüber der Deutschen Bundesbank oder die Diskussionen um den Status der Europäischen Zentralbank sind andere Beispiele für solche Übergriffe. Es läßt sich aber auch zeigen, daß die unabhängigen Agenturen durchaus in der Lage sind, diese delikate Position auszubalancieren und so tatsächlich in weitgehendem Maße zu einer erfolgreichen regulativen Politik beizutragen.

Es ist allerdings zu betonen, daß die Möglichkeit regulativer Organisationen, zu einer effizienten und legitimen Politik beizutragen, nicht nur auf ihrer Unabhängigkeit, sondern explizit auf der Kombination von Unabhängigkeit und wissenschaftlicher Expertise basiert. Solche Organisationen bestehen einerseits aus den für die Regulierung verantwortlichen Administratoren und andererseits aus den *»Experten«*, die in den Prozeß der Analyse politischer Probleme eingeschaltet werden. Es sind in letzter Instanz gerade die Experten, die die Legitimität und die Sachangemessenheit der Politik sicherstellen.

Nun besteht bekanntlich eine lange Diskussion darüber, ob wissenschaftliche Experten überhaupt eine neutrale Position in der Politikberatung einnehmen können (Braun 1998a; Beck/Bonß [Hrsg.] 1989; Murswieck [Hrsg.] 1994; Roqueplo 1997). Diese Frage soll hier nicht diskutiert werden. Unbestritten dürfte sein, daß wissenschaftliche Experten nicht bereits kraft ihres Status dem Schleier der Indifferenz unterliegen. Ob sie sich als neutrale oder interessierte Beobachter zeigen, hängt vielmehr entscheidend vom Handlungskontext ab. Selbstverständlich gibt es genügend Wissenschaftler, die Advokaten für eine Sache oder selber Interessenten an bestimmten Entwicklungen sind. Offensichtlich ist dies bei Wissenschaftlern, die in den Denkfabriken von Parteien oder Interessengruppen arbeiten. Wahrscheinlich ist es bei Wissenschaftlern, die Gutachten für bestimmte Interessengruppen abgeben. Da Wissenschaft bekanntlich selten eindeutige und einstimmige Alternativen entwickelt (Beck et al. 1996), bestehen genügend Möglichkeiten für die Politik, sich die Experten auszuwählen, die den Interessengruppen und Parteien genehme Vorschläge unterbreiten. Dies ist hinlänglich bekannt. Tatsächlich aber schaffen die regulativen Organisationen, so meine These, einen Handlungskontext, der genau diese Tendenzen verhindert. Die Unabhängigkeit und die funktionale Aufgabe solcher Agenturen ermöglicht

ihnen und zwingt sie sogar, besondere Interaktionsräume und Strukturen bereitzustellen, in denen sachangemessene Lösungen ohne den Blick auf Interessen gesucht werden. Dies läßt sich noch einmal an den Forschungsförderorganisationen demonstrieren. Der Gutachter hat sich bei seiner Arbeit über die Einzelinteressen von Wissenschaftlern zu stellen und lediglich das Wohl der Disziplin im Auge zu behalten. Um dies zu gewährleisten, wird auf die Anonymität von Antragstellern und Gutachtern geachtet oder es werden Gutachterkommissionen eingerichtet, die zwingen, im Diskurs und nach transparenten Kriterien zu einem Konsens über die Finanzierung von Forschungsanträgen zu kommen. Unabhängige Agenturen entwickeln also Prozeduren und Strukturen, die helfen, den Schleier der Indifferenz der Experten aufrechtzuerhalten.

Erst die Zusammenarbeit von regulativen Organisationen und Experten ermöglicht es, problemangemessene Lösungen zu finden: Ohne Experten verfügen die Organisationen über keine Sensoren und keine Informationen, die es ihnen ermöglichen würden, ihre Funktion zu erfüllen, und die Experten bedürfen des von den Organisationen zur Verfügung gestellten Handlungskontextes, um indifferent zu sein. Die Experten befinden sich hier nicht in einem öffentlichen Forum, in dem es um die Entscheidung von Wertefragen geht (siehe unten). Dort besitzen sie eine andere Rolle, nämlich zur Identität der von ihnen vertretenen Gruppe und zur Rechtfertigung der Werturteile beizutragen (Brooks 1994).

#### 4.3 Die öffentlichen Foren

Die Diskussion über den Schleier der Unwissenheit hatte bereits hervorgehoben, daß es in einer Polis immer auch gilt, sich über die Definition der »Natur des Gemeinwesens« und seine Identität zu verständigen und nicht nur darum, reflexives Handeln zu erreichen oder den Vorrang der Maximierung öffentlicher Güter zu sichern. Jede Alternative, die im »policy stream« formuliert wird und jede Policy, die implementiert wird, muß sich implizit oder explizit mit der Frage auseinandersetzen, inwiefern sie mit dem bestehenden Wertekanon eines politischen Gemeinwesens übereinstimmt, und die Akteure müssen darauf gefaßt sein, aufgrund unterschiedlicher Überzeugungssysteme und Weltanschauungen auf Konflikte über die den Alternativen und Policies zugrundeliegenden Werte zu stoßen. Policy-Alternativen und Policies müssen auch *normative* Unterstützung erfahren. Ansonsten sind systemrationale Lösungen entweder nicht implementierbar oder insta-

bil. In dem von Rein und Schön eingebrachten Beispiel des Rüstungswettlaufs zeigt sich, daß die für die Entwicklung von Alternativen zuständigen Experten zwar vielfältige Modelle und Policies vorstellen können, die zum Beispiel die Waffensysteme verfeinern, oder aber neue Abrüstungsinitiativen zum Inhalt haben, daß es aber schließlich darauf ankommt, wie in der Bevölkerung grundsätzlich über die Frage des Wettrüstens gedacht wird (Rein/Schön 1993: 162). Dies ist aber weitgehend eine Frage von Weltanschauungen.

Der Diskurs über normative Fragen von Policy-Alternativen findet weder in relativ geschlossenen »policy communities« noch in Expertenforen oder unabhängigen Agenturen statt. Solche Diskurse sind *öffentlich* und werden in den Institutionen und Arenen ausgetragen, die für Policy-Kontroversen über öffentliche Angelegenheiten reserviert sind, wie im Parlament, öffentlichen Kommissionen, den Medien, öffentlichen Diskussionsveranstaltungen, Parteiveranstaltungen usw. Die normativen Fragen, um die es in diesen Arenen geht, unterscheiden sich grundsätzlich von redistributiven Fragen. Wenn hier von öffentlichen Diskursen die Rede ist, sollen in der Terminologie von Rein und Schön »stubborn policy controversies« (Rein/Schön 1993: 162) gemeint sein. Das sind hoch wertebeladene politische Kontroversen, bei denen es – egal wie man sich einigt und welchen Standpunkt man vertritt – keine klaren Gewinner im Sinne von materiellen oder sozialen Interessen gibt und die Akteure folglich keine Schlußfolgerungen aus den zu erwartenden kollektiven Ergebnissen auf ihre Präferenzen ziehen können. Diese Handlungssituation entspricht also dem Schleier der Unwissenheit. Befürworter und Gegner des Rüstungswettlaufs profitieren – spart man einmal die Rüstungsindustrie aus<sup>11</sup> – erst einmal ideell von einer wie auch immer gestalteten Lösung, und höchstens sekundär auch materiell. Damit aber greift der Diskurs weitgehend auf Überzeugungssysteme und Weltanschauungen der Teilnehmer zurück. Der Diskurs selbst wird über eine Vielzahl von Akteuren und vielfältige Mechanismen und Arenen ausgetragen. Gleichzeitig tragen die Akteure in solchen öffentlichen Foren in den meisten Fällen den Schleier der Bedeutungslosigkeit, weil die große Zahl der teilnehmenden Akteure und Organisationen es kaum erlaubt, einen Schluß von der

---

11 Selbstverständlich spielen solche Rüstungsfirmen mit ihren materiellen Ressourcen eine Rolle, indem sie zum Beispiel die Befürworter des Rüstungswettlaufs finanziell unterstützen können. Das Entscheidende ist aber, daß der eigentliche Diskurs um die Akzeptanz des Rüstungswettlaufs nicht mit dem Argument geführt werden kann, daß Rüstungsfirmen profitieren oder Profite einbüßen.

eigenen Handlung auf ein mögliches kollektives Ergebnis zu ziehen. Nicht instrumentelles, sondern expressives Handeln ist deswegen in diesem Fall dominant.

Nun ist die Rolle von öffentlichen Foren, sowohl für redistributive Fragen wie für Wertefragen, nichts Neues. Neu ist lediglich, daß es eine wachsende Tendenz gibt, solche öffentlichen Foren – die gleichzeitig einem Strukturwandel unterliegen – in Policy-Kontroversen einzuschalten. Wenn wir den »policy stream«, die politischen Verteilungsarenen und die öffentlichen Foren als die drei entscheidenden institutionellen Orte betrachten, an denen Policies entwickelt, modifiziert und entschieden werden, dann wird zunehmend die Tendenz durchbrochen, Policies als ausschließliche Angelegenheit von spezialisierten Institutionen, Bürokratie, Parteien und Verteilungsarenen zu betrachten. Das öffentliche Forum gewinnt an Bedeutung. Dies hat verschiedene Ursachen:

- Die im Aufschwung begriffene regulative Politik betrifft in erster Instanz Ordnungsfragen von Politik und Gesellschaft. Solche Ordnungsfragen berühren aber weitaus mehr als redistributive Fragen den »deep core« (Sabatier 1993: 30), die grundlegenden Weltanschauungen, von Akteuren. Sie greifen zudem unmittelbar in das Verhalten von korporativen und individuellen Akteuren ein – schränken dieses ein oder verlangen ein Verhalten besonderer Art –, wodurch fortwährend »identities and questions of compliance and noncompliance« involviert sind (Lowi 1985: 75). Regulative Politik mobilisiert und politisiert. Sie knüpft an manche Überzeugungssysteme an und provoziert die Ablehnung anderer Überzeugungssysteme. Die moralisch-ethische Auseinandersetzung um das politische Gemeinwesen gewinnt also durch die Zunahme regulativer Politik an Bedeutung.
- Ein ähnliches Argument wird von Ulrich Beck und anderen (1996) im Zusammenhang mit der These reflexiver Modernisierung diskutiert. Die heutigen komplexen und globalen Probleme erzeugen fortwährend Unsicherheit und Fragen nach der Natur des politischen Gemeinwesens. Der Verweis an Expertensysteme kann hierauf gerade keine schlüssigen Antworten geben, weil der Wissenschaft – wie oben beschrieben – keine eindeutigen Antworten zur Verfügung stehen. Die Delegation an regulative Organisationen hilft hier ebenfalls nicht, da sie im allgemeinen kein Orientierungswissen bereitstellen, sondern über ihre regulative Politik genau erst die normativ-moralischen Probleme aufwerfen, um die es hier geht. Wenn also das Wissenschaftssystem und in zunehmendem Maße

auch das Parteiensystem und seine Politiker nicht in der Lage sind, Orientierung zu geben, dann, so die These von Beck und anderen, suchen sich die Bürger ihre Orientierung in verstärktem Maße in Ideen und Weltanschauungen. Reflexive Modernisierung hat in seiner Konsequenz einen zunehmenden Wertestreit zur Folge, der nicht mehr oder nur noch ungenügend über das Parteiensystem kanalisiert wird.

- Schließlich verschiebt sich in zunehmendem Maße der Themenkatalog der Politik von »industriellen Themen« auf sogenannte »post-industrielle« Themen, »like environmental protection, consumer rights, equality between men and women, and so forth ...« (Streeck/Schmitter 1991: 158), die nun gerade zu den »stubborn policy controversies« zählen.

Diese Entwicklungen der Moderne tragen nun nicht nur zu einer häufigeren Einschaltung öffentlicher Foren, sondern auch zur Nutzung anderer Akteure, Strukturen und Arenen bei. Dies ist vor allem von Ulrich Beck mit seinem Begriff der »Subpolitik« eingefangen worden (Beck 1993). Subpolitik vollzieht sich immer weniger einzig und allein über die staatlichen Institutionen und Organisationen, sondern ist »Selbstorganisation des Politischen«, »die – zumindest der Möglichkeit nach – viele, alle Felder der Gesellschaft »subpolitisch« in Bewegung versetzen kann« (Beck 1993: 156). Auch hierbei spielt die regulative Politik eine Rolle. Da sie auf einzelne Policy-Themen konzentriert ist, fördert sie die Herausbildung von meist nichtökonomischen »Single-issue«-Gruppen. Der ordnungspolitische Aspekt trägt auch dazu bei, daß es sich bei diesen nichtökonomischen Gruppen um »öffentliche Interessengruppen« und ideologische Interessengruppen handelt, während die traditionellen Interessengruppen an Bedeutung verlieren. Auch Sabatier hat mit seinen Advocacy coalitions darauf hingewiesen, daß sich Koalitionen, die auf der Grundlage von Überzeugungssystemen und nicht von Interessen handeln, aus einer Vielzahl von Akteuren aus den unterschiedlichsten Organisationen, Institutionen und Schichten zusammensetzen und nicht mehr aus den klassischen Interessengruppen und staatlichen Agenturen bestehen. Die klassische Gruppe von Policy-Akteuren

need to be expanded to include journalists, analysts, researchers, and others who play important roles in the generation, dissemination and evaluation of policy ideas as well as actors at other levels of government who play important roles in policy formulation and implementation. (Sabatier 1993: 24)

Die Auseinandersetzung um Wertekonflikte in öffentlichen Arenen findet heute weder im freien Gespräch auf dem Markt nach aristotelischer Vor-

stellung noch im Habermasschen Sinne einer »idealen Sprechsituation« statt, sondern über eine im jeweiligen Policy-Subsystem beschränkte Zahl von Advocacy coalitions. Die Zusammensetzung dieser Koalitionen ist in hohem Maße fragmentiert und kann aus Interessengruppen unterschiedlicher Art, Journalisten, einzelnen Bürgern, Politikern aus verschiedenen Parteien, Richtern, Ärzten und staatlichen Administratoren bestehen. Advocacy coalitions werden gerade nicht von einer Organisation getragen, und nur selten werden heutige Überzeugungssysteme von einer sozial homogenen Gruppe vertreten. Die Überzeugungssysteme sorgen sogar dafür, daß die Mitglieder von Organisationen und Institutionen in Konflikt zueinander treten können, obwohl sie funktional gleiche Interessen verfolgen können.

In öffentlichen Foren geht es um das Gemeinwesen betreffende öffentliche Angelegenheiten normativer Art. Dies bedeutet aber keineswegs, daß sich Akteure – auch wenn sie dem Schleier der Unwissenheit und Bedeutungslosigkeit unterliegen – systemrational verhalten. Im Gegenteil, Wertekonflikte können die Berücksichtigung von Akteuren mit anderen Überzeugungssystemen noch schwieriger machen als auf dem Niveau von Interessenkonflikten. Zwar sind alle Akteure an der allgemeinen Wohlfahrt interessiert. Es fehlt aber eine gemeinsame Definition und ein gemeinsames Verständnis dessen, was für das Gemeinwesen wünschenswert ist.

Wie nun läßt sich unter diesen Bedingungen Gemeinwohlorientierung herstellen? Zwar hat sich inzwischen ein Strukturwandel in öffentlichen Foren vollzogen. Ermöglicht dieser aber schon polis-orientiertes Handeln? Ich möchte mich bei meiner Antwort mit einigen Hinweisen aus der Literatur begnügen.

Der in der Policy-Forschung immer wieder vorgebrachte Begriff ist in diesem Zusammenhang das *Lernen*. Advocacy coalitions – so führt Sabatier aus – können unter bestimmten Umständen ihre Überzeugungssysteme verändern oder aneinander angleichen und so zu einem Kompromiß in der Definition des Allgemeinwohls gelangen. Koalitionsübergreifende Lernprozesse sind also möglich: Sie sind aber, vor allem wenn es um Weltanschauungen geht, nicht beliebig und strategisch erreichbar. Eine wichtige Rolle können nach Sabatier auch Experten und Vermittler spielen (siehe aber auch Hecló 1974; Jobert 1995), indem sie dazu beitragen, daß Brücken zwischen den Lagern gebaut werden und der Diskurs auf ein reflexives Niveau gehoben wird. Die moralischen Komponenten von Überzeugungssystemen müssen nämlich begründungsfähig sein, das heißt, gleichzeitig immer mit kognitiven Argumenten verknüpft werden. Dies hebt die Bedeutung von wissenschaftlichen Experten in den öffentlichen Arenen. Wissenschaftliche Unter-

suchungen können Entscheidungen zugunsten einer Advocacy coalition herbeiführen und andere Koalitionen zwingen, ihre Sichtweise anzupassen. Vermittler als »ehrliche Makler« können versuchen, die unterschiedlichen Überzeugungssysteme anzugleichen und somit einen Lernprozeß herbeizuführen.

Kritische Analysen können nach Rein und Schön dazu beitragen, die Ursprünge der Kontroversen zu klären, auf Ambiguitäten in den Weltanschauungen hinzuweisen usw. Die Autoren sind sich aber bewußt, daß solche kritischen Analysen aller Wahrscheinlichkeit nach nur geringe Chancen hätten, die »frames« als solche zu verändern oder anzugleichen. Was fehlt ist nach Rein und Schön ein »frame-reflective discourse« (Rein/Schön 1993: 164; 1991), der die Akteure dazu anleitet, kritische Distanz gegenüber ihren eigenen Wertvorstellungen zu nehmen. Letztlich kommt es deshalb auf die Haltung der Akteure an:

their relative distance from the materials and from the processes in which they are engaged, their attitudes toward the uncertainty that follows deframing, their willingness to engage in cognitive risk taking, their inclination to enter into one another's views, and their capacity for the double vision that can enable individuals to combine advocacy of one frame with inquiry into others. (Rein/Schön 1993: 164)

Eine solche Haltung ist aber wohl nur unter den gleichen Bedingungen zu erreichen, wie sie für Netzwerke gelten, nämlich über verantwortungsethisches Handeln, das die gesinnungsethischen Auseinandersetzungen in den Hintergrund drängt, und über Vertrauen. Im Augenblick sind die neuen öffentlichen Foren noch weit davon entfernt, diese Voraussetzungen sicherzustellen. Trotzdem zeichnen sich möglicherweise Entwicklungen ab, die in Zukunft zu systemrationalen Lösungen beitragen können. So hebt Giddens (1996) die Bedeutung von sozialen Bewegungen und Selbsthilfe-Gruppen hervor, die zu einer neuen Toleranz in der Politik beitragen helfen. Wichtiger ist aber ein anderer von Giddens diskutierter Aspekt, nämlich die Möglichkeit, auch unter den modernen Bedingungen ein »aktives Vertrauen« herzustellen (Giddens 1997: 135–141). Im Zuge der Individualisierung, so Giddens, entfalte sich das heutige Individuum in einem positiven Sinne autonom. Autonomie bedeute nicht Autarkie, sondern gerade neue Möglichkeiten, in wechselseitige Beziehungen mit anderen Individuen zu treten. Autonomie sei die Basis für Solidarität und Vertrauen, das nun aktiv gewährt werden kann (Giddens 1997: 35). Eine solche Autonomie kann durch eine emanzipatorische Politik gefördert werden. Es kann hier das weitaus

komplexere Argument Giddens' nicht ausführlicher dargestellt werden. Betont werden soll ausschließlich, daß die heutigen Veränderungsprozesse in der Gesellschaft möglicherweise auf der Basis einer autonomen Individualität zu solchen von Rein und Schön beschriebenen Haltungen beitragen und damit schließlich ein »frame-reflective discourse« möglich wird, der auf der Basis von Solidarität und Reziprozität eine distanzierte Betrachtung des Wertestreits um das Allgemeinwohl möglich macht.

## 5 Resümee

In diesem Beitrag sollte gezeigt werden, daß systemrationales Handeln in der Politik nicht nur, wie von Renate Mayntz beschrieben, in Netzwerken, sondern auf mehreren Ebenen möglich und vor allem notwendig ist. Erst wenn systemrationale Lösungen auf allen drei Policy-Ebenen – der Verteilungsarena, dem »policy stream« und den öffentlichen Foren – angestrebt und verwirklicht werden, kann man von systemrationalen Lösungen eines Policy-Problems sprechen. Policy-Lösungen müssen sachgerecht sein, faire Verteilungskompromisse möglich machen und mit den normativen Überzeugungssystemen eines politischen Gemeinwesens übereinstimmen.

Es wurde davon ausgegangen, daß Gemeinwohlorientierung und Partialinteressen zwei mögliche Handlungsorientierungen von Akteuren sind. Einseitige methodische Lösungen wie sie von Theorien rationaler Wahl und von Stone vorgeschlagen werden, sind unterkomplex. Statt dessen sollte aufgezeigt werden, unter welchen Handlungsbedingungen ein Wechsel von Partialinteresse zur Gemeinwohlorientierung wahrscheinlich oder möglich ist. Sechs solcher Bedingungen wurden diskutiert: der Willensakt, der Schleier der Unwissenheit, der Schleier der Bedeutungslosigkeit, der Schleier der Indifferenz, Regeln, die verantwortungsethisches Handeln möglich machen, und Vertrauen.

Die Diskussion der institutionalisierten Arenen hat gezeigt, wie verschiedene dieser Bedingungen zum Teil bereits im politischen Prozeß integriert sind.

- In Verteilungsarenen finden wir weder Unwissenheit noch Bedeutungslosigkeit oder Indifferenz. Die Interaktionen sind wesentlich von Interessen getragen, können aber in Form von Netzwerken, die Verantwortungsethik über Regeln bereitstellen und Vertrauen ermöglichen, in ein gemeinwohlorientiertes Handeln überführt werden. Dieses Handeln ist

im wesentlichen eine reflexive Orientierung, die die Folgen des eigenen Handelns auf die anderen Teilnehmer des Netzwerkes zur Kenntnis nimmt (»other-regardedness«).

- Im »policy stream« finden wir im Normalfall ein Nebeneinander von Interessen und Indifferenz. Erst die Delegation an regulative (und distributive) Organisationen ermöglicht es, den Schleier der Indifferenz weitgehend herzustellen und eine sachangemessene Orientierung der Handelnden zu erreichen. Weder Unwissenheit noch Bedeutungslosigkeit spielen hier eine Rolle.
- Die öffentlichen Foren umfassen weite Bereiche der Gesellschaft und eine Vielzahl von Akteuren, wodurch das Kriterium der Bedeutungslosigkeit erfüllt ist. Die Diskussion um die Definition der Natur des politischen Gemeinwesens zwingt die Akteure außerdem dazu, den Schleier der Unwissenheit aufzuspannen. Das Problem im Sinne der Gemeinwohlorientierung ist dann, die häufig unterschiedlichen Wertvorstellungen miteinander in Einklang zu bringen. Dabei können Lernprozesse und der »Strukturwandel der Öffentlichkeit« in Zukunft helfen. Aktives Vertrauen ist hier eine Möglichkeit, auch unterschiedliche, normativ beladene »frames« distanziert zu betrachten und einen »frame-reflective discourse« zwischen allen Beteiligten zu erreichen.

## Literatur

- Arendt, Hannah, 1995: *Qu'est-ce que la politique?* Paris: Seuil.
- Beck, Ulrich, 1993: *Die Erfindung des Politischen*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich/Wolfgang Bonß (Hrsg.), 1989: *Weder Sozialtechnologie noch Aufklärung? Analysen zur Verwendung sozialwissenschaftlichen Wissens*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Beck, Ulrich/Anthony Giddens/Scott Lash, 1996: *Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Braun, Dietmar, 1993: Who Governs Intermediary Agencies? Principal-Agent Relations in Research Policy-Making. In: *Journal of Public Policy* 13, 135–162.
- , 1997: *Die forschungspolitische Steuerung der Wissenschaft*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 1998a: Der Einfluß von Ideen und Überzeugungssystemen auf die politische Problemlösung. In: *Politische Vierteljahresschrift* 38, 844–854.

- , 1998b: *Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft. Eine kritische Einführung*. Opladen: Leske+Budrich.
- Brennan, Geoffrey/Loren Lomasky, 1993: *Democracy and Decision. The Pure Theory of Electoral Preference*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brooks, Stephen, 1994: Introduction. Policy Communities and the Social Sciences. In: Stephen Brooks/Alain-G. Gagnon (Hrsg.), *The Political Influence of Ideas. Policy Communities and the Social Sciences*. Westport, CN: Praeger, 1–12.
- Brubaker, Rogers, 1984: *The Limits of Rationality. An Essay on the Social and Moral Thought of Max Weber*. London: Allen & Unwin.
- Derlien, Hans-Ulrich et al. (Hrsg.), 1994: *Systemrationalität und Partialinteresse. Festschrift für Renate Mayntz*. Baden-Baden: Nomos.
- Downs, Anthony, 1957: *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- , 1967: *Inside Bureaucracy*. Boston: Little Brown.
- Elster, Jon, 1986: The Market and the Forum: Three Varieties of Political Theory. In: Jon Elster (Hrsg.), *Foundations of Social Choice Theory*. Cambridge: Cambridge University Press, 103–132.
- Esser, Hartmut, 1993: *Soziologie. Allgemeine Grundlagen*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Friedman, Milton, 1968 [1953]: The Methodology of Positive Economics. In: May Brodbeck (Hrsg.), *Readings in the Philosophy of the Social Sciences*. New York, London: MacMillan, 508–528.
- Giddens, Anthony, 1996: Risiko, Vertrauen und Reflexivität. In: Ulrich Beck (Hrsg.), *Reflexive Modernisierung. Eine Kontroverse*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 316–337.
- , 1997: *Jenseits von Links und Rechts*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Grande, Edgar/Rainer Prätorius (Hrsg.), *Modernisierung des Staates?* Baden-Baden: Nomos.
- Harsanyi, John C., 1955: Cardinal Welfare, Individualistic Ethics, and Interpersonal Comparisons of Utility. In: *Journal of Political Economy* 63, 309–321.
- , 1969: Rational Choice Models of Political Behavior vs. Functionalist and Conformist models. In: *World Politics* 1969(4), 513–538.
- Hecló, Hugh, 1974: *Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income*. New Haven: Yale University Press.
- Jobert, Brun, 1995: Rhétorique Politique, Controverses Scientifiques et Construction des Normes. In: Alain Faure et al. (Hrsg.), *La Construction du Sens dans les Politiques Publiques. Débats autour de la notion de référentiel*. Paris: L'Harmattan, 13–24.
- Kant, Immanuel, 1995: *Kritik der reinen Vernunft*. Werke 2. Köln: Könenmann.
- Kelman, Steven, 1988: Why Public Ideas Matter. In: Robert B. Reich (Hrsg.), *The Power of Public Ideas*. Cambridge: Harvard University Press, 31–54.
- Kenis, Patrick/Volker Schneider, 1991: Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Toolbox. In: Bernd Marin/Renate Mayntz (Hrsg.),

- Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations.* Frankfurt a.M.: Campus, 25–62.
- Kingdon, John W., 1984: *Agendas, Alternatives, and Public Policies.* Boston: Little.
- Lowi, Theodore J., 1985: The State in Politics: The Relation between Policy and Administration. In: Roger G. Noll (Hrsg.), *Regulatory Policy and the Social Sciences.* Berkeley, CA: University of California Press, 67–105.
- Majone, Giandomenico, 1989: *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process.* New Haven: Yale University Press.
- , 1996: Public Policy and Administration: Ideas, Interests and Institutions. In: Robert E. Goodin/Hans-Dieter Klingemann (Hrsg.), *A New Handbook of Political Science.* Oxford: Oxford University Press, 610–627.
- , 1997: From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance. In: *Journal of Public Policy* 17, 139–167.
- Mayntz, Renate, 1989: Parlamentskultur: Handlungsorientierungen von Bundestagsabgeordneten – Eine empirisch explorative Studie. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 3, 370–387.
- , 1990: Föderalismus und die Gesellschaft der Gegenwart. In: *Archiv für Öffentliches Recht* 115, 232–247.
- , 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung.* Opladen: Westdeutscher Verlag, 39–56.
- , 1997: *Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen.* Frankfurt a.M.: Campus.
- Murswiek, Axel (Hrsg.), 1994: *Regieren und Politikberatung.* Opladen: Leske+Budrich.
- Noll, Roger G., 1985: Government Regulatory Behavior: A Multidisciplinary Survey and Synthesis. In: Roger G. Noll (Hrsg.), *Regulatory Policy and the Social Sciences.* Berkeley, CA: University of California Press, 9–64.
- Olson, Mancur Jr., 1976: Logik des kollektiven Handelns. In: Warnfried Dettling (Hrsg.), *Macht der Verbände.* München: Olzog Verlag, 105–123.
- Orren, Gary R., 1988: Why Public Ideas Matter. In: Robert B. Reich (Hrsg.), *The Power of Public Ideas.* Cambridge: Harvard University Press, 13–30.
- Putnam, Robert D./Robert Leonardi/Rafaella Y. Nanetti, 1993: *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy.* Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Rawls, John, 1975 [1971]: *Eine Theorie der Gerechtigkeit.* Frankfurt a.M.: Campus.
- Reich, Robert B., 1988: Introduction. In: Robert B. Reich (Hrsg.), *The Power of Public Ideas.* Cambridge: Harvard University Press, 1–12.
- Reich, Robert B. (Hrsg.), 1988: *The Power of Public Ideas.* Cambridge, MA: Harvard University Press.

- Rein, Martin/Donald Schön, 1991: Frame-reflective Policy Discourse. In: Peter Wagner et al. (Hrsg.), *Social Sciences and Modern States. National Experiences and Theoretical*. Cambridge: Cambridge University Press, 262–289.
- , 1993: Reframing Policy Discourse. In: Frank Fischer/John Forester (Hrsg.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. London: Duke University Press, 145–166.
- Roqueplo, Philippe, 1997: *Entre savoir et décision. L'expertise scientifique*. Paris: INRA editions.
- Sabatier, Paul A., 1993: Policy Change over a Decade or More. In: Paul A. Sabatier / Hank C. Jenkins-Smith (Hrsg.), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press, 13–40.
- Scharpf, Fritz W., 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. In: *Politische Vierteljahresschrift* 32(4), 621–634.
- , 1997: *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview Press.
- Sen, Amartya S., 1977: Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic. In: *Philosophy and Public Affairs* 6(4), 317–344.
- Stone, Deborah A., 1988: *Policy Paradox and Political Reason*. Harper Collins.
- Streeck, Wolfgang/Philippe C. Schmitter, 1991: From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market. In: *Politics and Society* 19, 133–164.
- Weber, Max, 1988 [1921]: Politik als Beruf. In: *Gesammelte Politische Schriften*. Tübingen: Mohr, 504–560.
- , 1976: *Wirtschaft und Gesellschaft. Studienausgabe*. Tübingen: Mohr.
- Willke, Helmut, 1992: *Ironie des Staates*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

# Technische Problemlösung, Verhandeln und umfassende Problemlösung

*Reiner Grundmann*

In diesem Beitrag geht es um die Rolle von Politiknetzwerken und ihr Problemlösungspotential. Politiknetzwerke sind zur Analyse von Fragen kollektiver Handlungsfähigkeit ein geeigneter Ansatzpunkt. Ihre Rolle in Politikprozessen und Verhandlungssystemen wurde oft hervorgehoben. Hier soll versucht werden, das Konzept des Politiknetzwerks und die mit ihm verknüpfte Perspektive auf die Verhandlungsdimension im Hinblick auf die Problematik von Entscheidungen unter Unsicherheit anzuwenden und am Beispiel der Umweltpolitik gleichzeitig die Rolle von Normen und Ideen im Politikprozeß zu analysieren. Das Argument lautet, daß kognitive Akteurorientierungen einen zusätzlichen Faktor darstellen, der Problemlösungen erschweren, aber auch erleichtern kann. Ich untersuche Akteurkonstellationen, in denen Blockaden entstehen, wenn sich mindestens zwei Parteien in einem Konflikt befinden, in den sie vor allem aufgrund ihrer kognitiven Orientierung hineingeraten. Standardlösungen im Verhandlungsmodus oder in Form technischer Problemlösung sind wenig aussichtsreich, solche Blockaden aufzulösen. Ich entwickle einen theoretischen Bezugsrahmen, den ich auf die Maßnahmen zum Schutz der Ozonschicht und des Weltklimas anwende. Im Anschluß diskutiere ich Gemeinsamkeiten und Unterschiede der Standardlösungen und meines Ansatzes.

## 1 Die Rolle von Blockaden

Spieltheoretische Ansätze, insbesondere das Gefangenendilemma, gehen von der Voraussetzung aus, daß die im Dilemma gefangenen Akteure keine verlässliche Information über den nächsten Schritt der anderen Akteure besitzen. Theorien auf dem Gebiet der internationalen Beziehungen halten Ko-

operation unter Bedingungen der internationalen Anarchie für wahrscheinlich, wenn bestimmte Bedingungen gegeben sind. Der bekannteste Ansatz argumentiert, daß bei wiederholten Spielen des Gefangenendilemmas die Akteure mit einem kooperativen Zug beginnen, der von anderen honoriert wird. Der lange Schatten der Zukunft sorgt dafür, daß Akteure durch eine Art Versicherungsmechanismus die Kooperation fortführen (Axelrod 1984; Taylor 1987).

Die Annahme, daß die Akteure keine gesicherte Information über den jeweils nächsten Schritt der anderen besäßen, trifft manchmal durchaus zu, vor allem in Fällen, in denen Akteure zum ersten Mal in soziale Interaktionen eintreten und nicht wissen können, wie sich die anderen verhalten werden. Es ist in solchen Situationen nicht klar, ob »der andere« Kollege oder Konkurrent, Freund oder Feind (oder beides) ist. Oft trifft diese Annahme allerdings nicht zu, vor allem in sozialen Interaktionen, in denen die Optionen und Präferenzen relevanter Akteure institutionell verfestigt sind. Man denke an rechtliche Bindungen, öffentliche Selbstverpflichtungen oder informelle Absichtserklärungen, denen andere vertrauen.

Daraus folgt zunächst, daß immer dann, wenn Akteure ihre Präferenzen außerhalb institutioneller Bindungen festlegen (also sich weitgehend atomistisch verhalten), die Logik des Gefangenendilemmas eher eintritt, als wenn sie sich an institutionelle Regeln binden. Auf internationaler Ebene treten Staaten einander gegenüber, die im Prozeß internationaler Verhandlungen ihre Positionen definieren.<sup>1</sup> Das Modell des Gefangenendilemmas ist somit in vielen Fällen ein ungeeignetes Instrument zur Analyse sozialer Interaktionen oder internationaler Beziehungen (Wagner 1983: »Nicht immer wenn man Hufeklappern hört, reitet ein Pferd vorbei«; Oye 1986: 6–7). Denn viele Probleme folgen nicht der Logik des Gefangenendilemmas, sondern der der Blockade. Die Logik von Blockaden wurde selten untersucht; im Rahmen der Literatur auf dem Gebiet der internationalen Beziehungen sind

---

1 Diese Unterscheidung erscheint mir sinnvoll auch angesichts der neuerdings immer wieder vorgebrachten Einsicht, daß das realistische Modell der internationalen Beziehungen, das sich auf die Souveränität von Nationalstaaten bezieht, im Zeitalter der Globalisierung und Transnationalisierung an Bedeutung verliert. Dem ist durchaus zuzustimmen: Was im nationalen Interesse ist, kann nicht mehr eindeutig festgestellt werden (O’Riordan et al. 1998). Statt dessen ist davon auszugehen, daß in den meisten Ländern zwei Politiknetzwerke um die Hegemonie streiten. Dennoch gibt es identifizierbare nationale Positionen bei internationalen Verhandlungen.

vor allem Downs et al. (1986) zu nennen. In ihrer Untersuchung von Rüstungswettläufen fanden sie drei Faktoren, die Blockaden lösen können:

- die Intervention dritter Parteien;
- »issue linkage«;
- ökonomische Kontextveränderungen.

Blockaden entstehen, wenn Akteure ihre Strategien und Präferenzen unabhängig voneinander, aber in voller Kenntnis der Schritte der anderen formulieren. In solchen Fällen ist es verfehlt, überhaupt von einem Dilemma zu sprechen.<sup>2</sup> Blockaden entstehen in Konstellationen, in denen die Akteure stur ihren eigenen Präferenzen folgen, gleichgültig, was die anderen tun. Daraus folgt, daß die Lösung der Blockade nicht durch den Versicherungsmechanismus erfolgen kann, der zur Lösung des Gefangenendilemmas dient. Blockaden werden dadurch gebrochen, daß ein Akteur (oder eine Akteurgruppe) die Hegemonie erlangt.

## 2 Die Rolle von Ideen und Normen bei Entscheidungen unter Unsicherheit

Viele Autoren haben in der jüngeren Vergangenheit rein interessenbasierte Ansätze als ungeeignet verworfen, spezifische Politikergebnisse zu verstehen. Stattdessen wurde der Stellenwert von Ideen im Politikprozeß untersucht (vgl. Benz 1994; Fischer/Forester 1993; Goldstein/Keohane 1993; E. Haas 1990; P. Haas 1992, 1993). Allerdings sind vor allem politikwissenschaftliche Ansätze weiterhin überwiegend dem Interessenparadigma verpflichtet, das Politikprozesse und -ergebnisse mit der Eigennutzorientierung relevanter Akteure erklärt. Der Einfluß von Ideen und Normen auf den Politikprozeß gerät dabei schnell unter »Idealismusverdacht«. Dies ist zu bedauern, da auch und gerade bei Entscheidungen unter Unsicherheit, bei denen es grundsätzlich zwei konkurrierende Situationsdeutungen und Lösungsvorschläge gibt, immer wieder Normen und Ideen eine handlungsmotivierende Rolle spielen. In zahlreichen gesellschaftspolitischen Kontroversen um die Beibehaltung oder Einführung einer möglicherweise gefährlichen Technik

---

2 Anders Jaeger et al. (1998), die viel Energie darauf verwenden, eine solche Dilemmastruktur in der Klimadebatte herauszuarbeiten.

gruppieren sich zwar bestimmte Interessengruppen in erwartbarer Weise um (teilweise konträre) wissenschaftliche Hypothesen und Erklärungen. So überrascht es wenig, daß die Industrie fast immer auf Seiten derjenigen zu finden ist, die mögliche Schäden bestreiten oder herunterspielen. Doch wird diese Position oft auch von Akteuren unterstützt, die keinen unmittelbaren Nutzen von der Technik haben. Oft beziehen auch Gegner der Technik ihre Position nicht aus eigennützigen Motiven (der potentielle Schaden liegt häufig räumlich oder zeitlich entfernt).

Unter Bedingungen der Unsicherheit sind »Framing«-Prozesse und kulturelle Orientierungen entscheidend (Douglas 1985; Rayner 1984; Iyengar 1987; Kahnemann et al. 1982). Diese Einsicht der Kulturtheorie und der kognitiven Psychologie hat ihre Entsprechung in der politischen Theorie von der Mobilisierung von Vorurteilen (»mobilization of bias«, vgl. Schattschneider 1960; Jones 1994; Baumgartner/Jones 1993) und in der soziologischen Diskurstheorie (Hajer 1993; Litfin 1994; Dryzek 1997). Lau et al. bezeichnen die Benutzung von Interpretationen als den häufigsten Manipulationsversuch in Policy-Prozessen und definieren sie als Aussagenbündel über die Konsequenzen von bestimmten politischen Entscheidungen: »The aim of each interpretation is to emphasize a dimension of judgement that will lead people to prefer one policy proposal over competing, alternative proposals« (Lau et al. 1991: 645).

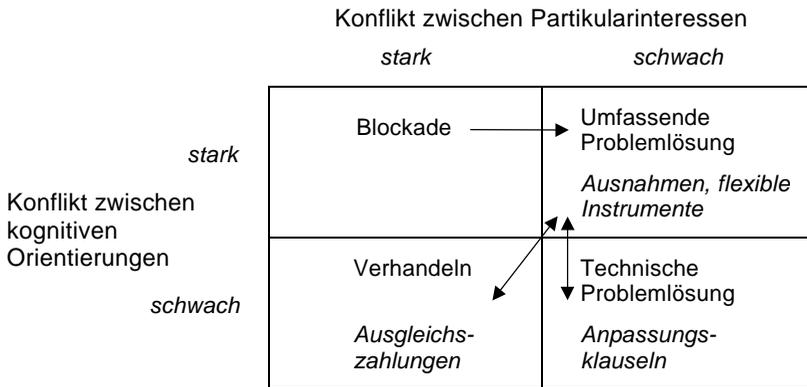
Gewinnen Ideen gegenüber Interessen an Bedeutung, scheint sich eine mögliche Kooperation schwieriger zu gestalten, als es umgekehrt der Fall wäre. Die skeptische These, daß, wenn »Leidenschaften« und Ideologien eine wichtige Rolle spielen (Hirschmann 1977; Mayntz/Scharpf 1995: 54ff.; Pizzorno 1986), der rationale Interessenausgleich in Verhandlungslösungen erheblich erschwert werden kann, trifft jedoch nur zu, wenn es lediglich um die Interessen geht. In Verhandlungssystemen hingegen, in denen nicht der Interessenausgleich, sondern die Problemlösung im Vordergrund steht (Benz 1994; March/Simon 1958: 150f.; Mayntz 1993: 47f.), erhöht sich das Potential zur Kooperation, wenn Ideen einfließen.

Analysiert man die Handlungsorientierung von Akteuren anhand der beiden Variablen Partikularinteresse und kognitive Orientierung (Abbildung 1), so lassen sich zwei grundsätzliche Modi von Konfliktbeilegung unterscheiden: Verhandeln und Problemlösung.<sup>3</sup> Die Orientierung auf Problemlösung

---

3 March/Simon (1958) haben darauf hingewiesen, daß neben der Problemlösung »Überredung« als zweiter Faktor (im Gegensatz zu »bargaining«) steht. Siehe auch Benz (1994: 119) und die dort zitierte Literatur.

Abbildung 1 Arten der Konfliktlösung



statt Interessenaushandlung ist dann relativ unproblematisch, wenn Experten über technische Sachfragen verhandeln. Dieser Aspekt wurde in der Literatur bereits aufgegriffen (Schmidt/Werle 1998). Wenn das Partialinteresse hinter der Gemeinwohlorientierung zurücksteht, gleichzeitig aber mehr als eine rein technische Koordination auf dem Spiel steht, bekommen wir einen anderen Typ von Problemlösung, den ich umfassende Problemlösung nenne. Er unterscheidet sich vor allem durch den Einfluß von Normen und Ideen. Diese haben einen zwiespältigen Einfluß auf die reale Entwicklung: sie können zu Blockaden führen, diese aber auch wieder auflösen.

Mein Konzept der umfassenden Problemlösung bezieht sich auf Waltons und McKersies (1965) Definition von »bargaining« und Youngs darauf aufbauende Arbeit (Young 1994). Young macht die wichtige Unterscheidung zwischen Verhandeln, das sich auf Verteilung bezieht, und Verhandeln, das sich auf übergreifende Aspekte bezieht (»distributive and integrative bargaining«). Im ersten Fall kennen die Verhandlungsführer die Form der Wohlfahrtsfunktion und verwenden deshalb »calculations regarding strategic behaviors or committal tactics that may help them achieve their distributive goals« (Young 1994: 100). Im zweiten Fall, beginnen die Verhandlungsteilnehmer nicht »with a common understanding of the contract curve or the locus of the negotiation set«. Sie haben deshalb einen starken Anreiz »to engage in exploratory interactions to identify opportunities for devising mutually beneficial deals« (Young 1994: 101).

### 3 Umfassende Problemlösung

Es gibt die in Abbildung 1 gezeigten drei Möglichkeiten, der Blockade zu entkommen: Verhandlungsprozesse, technische Problemlösungen und umfassende Problemlösungen. Betrachten wir diese der Reihe nach. Um die Blockade in Richtung von Verhandlungen zu verlassen, muß die starke kognitive Akteurorientierung überwunden werden. Um die Blockade in Richtung technische Problemlösungen zu verlassen, müssen gleichzeitig die kognitive Akteurorientierung und die Interessenausprägung verringert werden. Dies verlangt in der Regel, daß eine Abkopplung der Verhandlungsführer von den Interessen ihrer Organisation stattfindet und somit Aufgabenerfüllung und Eigeninteresse getrennt werden (Mayntz 1993: 51). Expertengemeinschaften stellen das Paradigma hierfür bereit. Um schließlich die Blockade in Richtung umfassender Problemlösung zu verlassen, muß der Konflikt zwischen den Partikularinteressen abgeschwächt werden. Falls dies möglich ist, einigen sich die Akteure auf eine gemeinsame Problemdefinition und verständigen sich über die Hauptinstrumente für Lösungen (und Ausnahmen).

Die umfassende Problemlösung hat den Vorteil, daß ein Wechsel in die beiden anderen Modi (Verhandeln und technische Problemlösungen) möglich ist, weil sie einen prinzipiell größeren Spielraum für Ausnahmen ermöglicht. Verhandeln wird durch Ausgleichszahlungen erleichtert, technische Problemlösungen durch Anpassungsklauseln (vgl. Scharpf/Mohr 1994). Umfassende Problemlösung beinhaltet mehr als Ausgleichszahlungen: Sie erlaubt Konzessionen und Ausnahmeregelungen, damit den Weg ebend für die beiden anderen Modi. Während technische Problemlösungen potentielle »veto player« neutralisieren, wenn technische Lösungen gefunden werden, die den Teilnehmern als fair erscheinen, können Verhandlungen erst dann beginnen, wenn eine gemeinsame Lösung und ein Kompromißspielraum von allen relevanten Akteuren identifiziert wurde.

Um von der Blockade zur umfassenden Problemlösung zu finden, müssen die Partikularinteressen der Akteure hinter die Gemeinwohlinteressen zurücktreten, wobei die kognitiven Akteurorientierungen hilfreich wirken. Dies macht das »almost unthinkable« möglich, nämlich daß

delegates proposing a specific standard would offer side payments to opponents in order to compensate for the economic disadvantage they could incur from the standard. (Schmidt/Werle 1998: 283 für Standardisierungsprozesse)

Damit soll nicht gesagt werden, daß die Experten, die den Standard festlegen, identisch sind mit den Delegierten, die am Verhandlungsprozeß teil-

nehmen. Da aber beide in ein Politiknetzwerk involviert sind, ist es sehr wahrscheinlich, daß die relevanten Informationen allen Schlüsselakteuren bekannt sind.

## 4 Kognitive Orientierungen

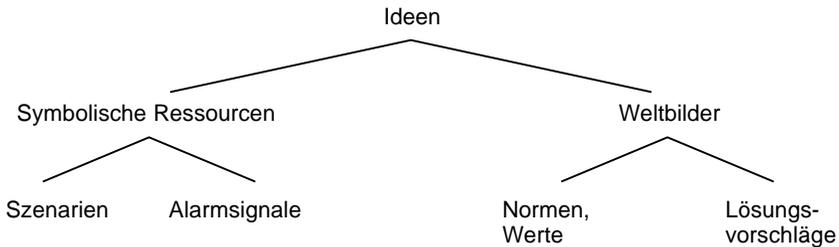
In Fragen, die Sicherheit, Gesundheit und die Umwelt betreffen, sind gewöhnlich zwei grundsätzliche Positionen anzutreffen, die auf zwei unterschiedlichen Weltbildern basieren: eine risikoaverse und eine risikofreundliche Position. Die erste beruht auf der Norm, daß die Öffentlichkeit vor Gefahren geschützt werden sollte, die zweite, daß keine Einmischung in private Initiative erfolgen sollte. Die erste befürwortet schnelle Regulierungen, auch wenn wissenschaftliche Unsicherheiten fortbestehen (»better safe than sorry«), die zweite verlangt zuerst eine umfassende Klärung aller Fragen. Die erste verweist auf mögliche katastrophale Entwicklungen, die zweite darauf, daß ökonomische Entwicklung Kapazitäten schafft zur Lösung solcher (hypothetischer) Probleme in der Zukunft (»richer is safer«). Diese beiden Grundhaltungen beruhen auf prinzipiellen, normativen Orientierungen, die in der Kontroverse nicht zur Disposition stehen: dem Vorsorgeprinzip und dem Abwarteprinzip. In Fällen, in denen spezifische, oftmals neue und noch umstrittene, Produkte oder Technologien aufgegriffen werden, befürwortet die erste vorsorgliches Handeln, während die zweite eine abwartende Haltung einnimmt. Jeweils wird an Normen appelliert, und dies kann ein wirkungsvolles Instrument sein, Akteure von einer bestimmten Politik zu überzeugen (»It may be easier to seduce a Communist or a Christian than to bribe him«, wie Elster [1989: 130] bemerkte). In diesem Sinne sind Normen als real und autonom zu betrachten,<sup>4</sup> wobei Normen allgemeineren Ideen Ausdruck verleihen.

Nicht nur Normen, sondern auch symbolische Ressourcen basieren *analytisch* betrachtet auf Ideen (Abbildung 2). Ich unterscheide zwei Formen von symbolischen Ressourcen: Szenarien und Alarmsignale. Szenarien sind Prognosen über künftige Zustände, die aufgrund (mehr oder weniger) be-

---

4 Normen sind real, weil sie eine unabhängige Motivationskraft besitzen; sie sind autonom, weil sie sich nicht auf Optimierungsregeln reduzieren lassen: »There is no single end – genetic, individual or collective – that all norms serve and that explains why there are norms. Nor, for any given norm, is there always any end that it serves and that explains why it exists« (Elster 1989: 125).

Abbildung 2 Typologie der Ideen



kannter Ausgangsgrößen berechnet werden. Sie können auch als virtuelle Alarmsignale bezeichnet werden. Davon zu unterscheiden sind wirkliche Katastrophenmeldungen, die wegen ihres gesellschaftsweiten Alarmierungseffekts wirksamer sind. Sowohl Szenarien als auch Alarmsignale werden im politischen Prozeß als Ressource genutzt und können blockierte Situationen aufbrechen. Auf der Basis von Weltbildern bilden sich normative Vorstellungen über den »richtigen« Umgang mit der Natur (mit Unsicherheit), und es werden entsprechende Lösungsvorschläge entwickelt.

## 5 Entwicklungsformen von Politiknetzwerken

Das Konzept der Politiknetzwerke basiert auf der Beobachtung, daß Politik – ungeachtet konstitutioneller Vorgaben oder parteipolitischer Programme – in spezifischen Problembereichen oder Sektoren (»subsystems«) unter der Mitwirkung weniger Akteure aus Regierungsbehörden und Nichtregierungsorganisationen (Non Governmental Organisations, NGOs) formuliert wird. In diesen Arrangements verschwimmen die Grenzen zwischen den Regierenden und Regierten. Marsh/Rhodes (1992) haben ein Kontinuum von Netzwerktypen vorgeschlagen, in dem es auf der einen Seite eng geknüpfte, stabile »policy communities« gibt, die sich normalerweise um eine Regulierungsbehörde gruppieren und die durch klare Inklusionsregeln gekennzeichnet sind. Weichen Individuen und Gruppen vom ideologischen Konsens ab, werden sie aus den Communities ausgeschlossen, manchmal durch explizite Entscheidung, manchmal durch die Habitualisierung von Solidarität und Exklusionsregeln. Auf der anderen Seite liegt das eher diffuse »issue network«, an dem mehr Akteure beteiligt sind, und unter denen kein Konsens herrscht.

Es ist deshalb weniger geschlossen, weniger stabil und eher offen für neue Akteure. Der Begriff »issue network« wurde von Hugh Heclo für jene Netzwerke geprägt, in denen Mitgliederwechsel stattfindet, niemand über die eigentliche Kontrolle über das Netz verfügt und materielle Interessen oft intellektuellem und emotionalem Engagement nachstehen (Heclo 1978: 102).

Ohne in den terminologischen Dschungel einzudringen, der die Politiknetzwerk-Literatur umgibt (Börzel 1998), sind folgende Anmerkungen angebracht. In meinem Konzept besitzen die Akteure zwar eine gemeinsame kognitive Orientierung in bezug auf die zentralen Fragen, aber sie sind in zwei oder mehr Befürworterkoalitionen aktiv, die ihre Ziele jeweils durch die strategische Mobilisierung von Vorurteilen befördern (Jones 1994; Sabatier 1993). Dieses Konzept des Politiknetzwerks weist einige Gemeinsamkeiten vor allem zu den von Peter Haas untersuchten Expertengemeinschaften und zu Paul Sabatiers Befürworterkoalitionen auf. Haas betont, daß unter Bedingungen von Unsicherheit Expertengemeinschaften (»epistemic communities«) eine entscheidende Rolle bei der Politikdefinition spielen:

It is the combination of having a shared set of causal and principled (analytic and normative) beliefs, a consensual knowledge base, and a common policy enterprise (common interests) that distinguishes epistemic communities from various other groups. (Haas 1992: 18)

Doch bleiben wichtige Fragen offen. Haas behauptet, Politiker würden auf Basis von Expertenkonsens handeln, und übersieht dabei, daß es in vielen Fällen der Entscheidung unter Unsicherheit zwei rivalisierende Politiknetzwerke gibt, die um die Hegemonie kämpfen, wobei Experten in die Kontroverse involviert sind. Damit verbunden ist das Problem, daß widersprüchliche Expertenmeinungen kaum dazu taugen, in einen politischen Kurs übersetzt zu werden. Es kann sein, daß die Experten zwar einen Konsens über wissenschaftliche oder technische Fragen erreichen, aber dadurch wichtige praktisch-politische Fragen nicht gelöst werden können. Mit anderen Worten: Politische Maßnahmen sind durch einen Expertenkonsens unterdeterminiert. Zudem übersieht der Autor, daß Akteure aus anderen als wissenschaftlichen Gründen sich für bestimmte Maßnahmen entscheiden.

Paul Sabatier hat die antagonistische Dimension in Politikprozessen hervorgehoben. Er konzipiert die Änderung von Politiken in einem Interaktionsmodell rivalisierender Befürworterkoalitionen innerhalb eines Politikbereichs. Koalitionspartner sind Akteure öffentlicher und privater Institutionen, die verschiedenen Hierarchieebenen angehören, gemeinsame Werte und Überzeugungen teilen und sich für deren Verwirklichung einsetzen. Dazu

versuchen sie, die Regeln, den Etat und die Mitarbeiter von Regulierungsbehörden zu beeinflussen (Jenkins-Smith/Sabatier 1993: 5). Dies ist ein sehr brauchbarer Ansatz, um die Ansätze von Politiknetzwerken und Expertengemeinschaften neu zu konzipieren. Auch hier ist aber eine Einschränkung angebracht: Dieser Ansatz konzentriert sich etwas stark auf Regulierungsbehörden und ihr Personal und vernachlässigt das diskursive Element, den Gebrauch von Symbolen, Ideen und wissenschaftlichen Daten während einer Kontroverse. Denn es erscheint unwahrscheinlich, daß in Fragen, die Gesundheits- und Umweltrisiken betreffen, Regulierungen stattfinden ohne das Mitwirken geschickter Advokaten, die in der Lage sind, diffuse Interessen zu mobilisieren, indem sie sich auf oberste Werte wie nationale Sicherheit oder Gesundheit berufen.

Soweit läßt sich festhalten: Politiknetzwerke im hier verwendeten Sinn ähneln den Befürworterkoalitionen Sabatiers und den Expertengemeinschaften Haas'. Sie umfassen Mitglieder, die Weltbilder, Ursache-Wirkung-Modelle und Lösungsvorschläge teilen. Sie sind insofern Netzwerke von Gleichgesinnten. Anders als in Netzwerkmodellen, in denen heterogene Akteure innerhalb eines Netzwerkes durch Ressourcentausch zu einer Einigung gelangen, ist dieser Weg durch die prinzipienhafte (kognitive, man könnte fast sagen: ideologische) Ausrichtung der Netzwerke verbaut.<sup>5</sup> Und anders als im Policy-community-Ansatz, wo eine Gemeinschaft von Gleichgesinnten die anstehenden Probleme löst, streiten in meiner Konzeption *zwei* rivalisierende Netzwerke um die Hegemonie in einer in diesem Sinne dualistisch strukturierten Politikarena, wobei die Mobilisierung Dritter (Journalisten, Parlamentarier, usw.) als Bündnispartner eine wichtige Rolle spielt. Besonders zu beachten sind verschiedene Mobilisierungsprozesse und ihre Kopplung:

- Mobilisierung nichtmaterieller Ressourcen;
- gegenseitige Verstärkung von Verbündeten und Ressourcen;
- lineare und nichtlineare Mobilisierung von unentschiedenen Akteuren;
- Wachstum eines Netzwerkes auf Kosten des anderen.

Zu betonen ist, daß Ressourcen in keinem Fall gegeben sind oder einer Seite »zufallen«, sondern daß sie von dieser für sich reklamiert und mobilisiert werden müssen. Wissenschaftliche Beobachtungen und Interpretationen werden unter diesen Umständen von beiden Seiten umkämpft.

---

5 Der Begriff Ideologie hat für viele Leser vorrangig politische Konnotationen; wenn ich ihn verwende, so meine ich damit kognitive Orientierungen, im Sinne von *mental maps* oder *cognitive frames*.

Man kann zwischen linearen und nichtlinearen Wachstumsformen unterscheiden. Ein lineares Wachstum der Netzwerke liegt vor, wenn der Zuwachs in einem gegebenen Zeitintervall konstant ist. Nichtlineares Wachstum liegt vor, wenn der Zuwachs pro Zeitintervall zunimmt. Die Verteilung der Schwellenwerte in der Akteurpopulation ist eine kritische Variable für den Prozeß der Netzwerkentwicklung (Granovetter 1978). Sie bestimmen die Wahrscheinlichkeit, ob und wann ein Akteur sich einer Seite einer Kontroverse anschließt. Wenn *jeder* Akteur sich nach dem Motto verhält »Ich gehe, wenn du gehst« (oder: Ich gehe, wenn X eintritt), dann reicht bereits der Schritt eines einzigen Akteurs aus, um eine Kettenreaktion zu bewirken. Liegen die Schwellenwerte anders, etwa indem die Handlungsorientierung spezifiziert wird (»Ich gehe, wenn A geht [oder wenn X eintritt]«, wobei A geht, wenn C geht [oder Y eintritt] usw.), dann kommt es nur bei einer hinreichend kleinen Population, die eine hohe Interaktionsdichte aufweist, zu einer solchen Kettenreaktion, ansonsten bleibt die Aktivierung einzelner Akteure episodisch.

## 6 Das Beispiel der Ozonschicht

Sherwood Rowland und Mario Molina, zwei Chemiker an der Universität von Kalifornien in Irvine, veröffentlichten im Juni 1974 einen Artikel in *Nature*, in dem sie die Hypothese aufstellten, daß Fluorchlorkohlenwasserstoffe (FCKW) eine starke Abnahme der Ozonkonzentration in der Stratosphäre bewirken können.<sup>6</sup> Diese Hypothese löste eine dauerhafte öffentliche Kontroverse aus, in der die beiden Autoren als öffentliche Warner auftraten und ein schnelles Eingreifen forderten, um FCKW-Emissionen zu senken. Sie wurden darin durch wenige andere Wissenschaftler unterstützt, anfänglich nur durch einen einzigen anderen Kollegen. Ihnen gegenüber standen, wenig überraschend, Chemiefirmen und deren Verbände, wobei sich der weltgrößte FCKW-Produzent Du Pont am meisten exponierte. In den siebziger Jahren wurde die Firma auch von renommierten Atmosphärenwissenschaftlern unterstützt, die die Rolle von »Entlastungszeugen« spielten. Sie traten, wie die FCKW-Kritiker, bei öffentlichen Anhörungen und in den Medien in Erscheinung und bezweifelten den von den kritischen Wissenschaftlern behaupteten Handlungsdruck. Ähnlich wie die chemische Indu-

---

6 Dieser Abschnitt basiert auf Grundmann (1999).

strie hielten sie weitere Forschung für nötig, bevor Maßnahmen zulässig seien. Die chemische Industrie beteiligte sich an der wissenschaftlichen Forschung direkt oder unterstützte sie finanziell. Zweifelsohne erwartete sie durch diese Forschungsförderung eine Widerlegung der Molina-Rowland-Hypothese oder ein Verschwinden des Problems von der politischen Agenda. Das Argument, erst weitere Forschungsergebnisse abzuwarten, diente ihr als Legitimation für ein Spiel auf Zeit.

Die drei engagierten Wissenschaftler, die den Kern der Befürworterallianz bildeten, entwickelten beachtliche Fähigkeiten im Umgang mit der Öffentlichkeit und den Massenmedien. Bei zahllosen Veranstaltungen mit Laienpublikum und bei Anhörungen im Kongreß gelang es ihnen, die Gefahren überzeugend darzustellen. Sie entwickelten eine überzeugende politische Strategie zum Schutz der Ozonschicht, die weit entfernt war von fundamentalistischen Radikallösungen. Sie schlugen zunächst einen Verzicht auf nicht-essentielle FCKW-Anwendungen vor, speziell als Treibgas in Spraydosen. Das bedeutete für die USA bereits eine Emissionsminderung von circa 50 Prozent. Dieser pragmatische Vorschlag beruhte auf dem Kalkül, daß Ersatzprodukte vorhanden sind (zum Beispiel Pumpsprays, Propan/Butangemische als Treibgas) oder schnell entwickelt werden können. Andere Anwendungen, wie zum Beispiel in Kühlschränken und Klimaanlage, sollten einstweilen verschont werden. Dieses Kalkül war so erfolgreich, daß es Eingang in die Regulierung fand. Außerdem argumentierte diese Gruppe, daß bei Entscheidung unter Unsicherheit der potentielle Nutzen für den Planeten unvergleichlich größer wäre als der potentielle Schaden, sollte sich die Gefahr aufgrund neuer Erkenntnisse als geringer erweisen als angenommen. Sie bewiesen damit ein beachtliches Augenmaß im Umgang mit einer komplexen Fragestellung.

## 6.1 Wissenschaftliche Erkenntnisse als Ressourcen

Mitte der siebziger Jahre blickten alle politischen Entscheidungsträger, die mit dem Problem konfrontiert wurden, auf die höchste wissenschaftliche Institution der Vereinigten Staaten, die National Academy of Sciences (NAS). Das Urteil dieses Gremiums, das sich aus der Elite der hochkarätigen Wissenschaftler zusammensetzt, fand auch über die Landesgrenzen hinweg Beachtung. In den USA wurde es als Legitimation für das Verbot von FCKW-Anwendungen in Aerosol-Sprays verwendet, das 1978 erlassen wurde. Als das Problem auf die internationale Ebene gehoben wurde, verlor diese Insti-

tution allerdings ihren Status als »quasi-supreme court«, da Expertengremien in anderen Ländern zu teilweise abweichenden Einschätzungen kamen. Der institutionelle Rahmen, in dem der Konsens hergestellt wurde, fand sich nunmehr in dem von United Nations Environmental Program (UNEP) und World Meteorological Organization (WMO) organisierten Berichtswesen, in das die führenden Atmosphärenwissenschaftler zahlreicher Länder eingebunden wurden. Die Wissenschaftler fungieren darin als Kapitelverantwortliche, Autoren oder Gutachter. Obwohl die personelle Basis für die Abfassung dieser Berichte breit gefächert ist, wird ein Dissens kaum noch hörbar.

Besondere Bedeutung in diesem Prozeß kommt Bob Watson zu, dem Leiter des Programms zur Ozonforschung der National Aeronautics and Space Administration (NASA). Er kam zu Beginn der achtziger Jahre zu der Überzeugung, daß Regulierungen durch die Existenz einer Vielzahl, teilweise widersprüchlicher Einschätzungen und offizieller Berichte erschwert würden. So existierten um 1980 sechs verschiedene Berichte über den Wissensstand, was zur Verwirrung führte und den Regulierungsgegnern wohlfeile Argumente lieferte. Diese verschiedenen Einschätzungen wurden von folgenden Organisationen vorgelegt: EG, NASA, NAS, UNEP, WMO und der britischen Regierung.

Watson versuchte, die internationale wissenschaftliche Community zur Abfassung eines einzigen internationalen Berichts zu bringen. Dies gelang 1985 zum ersten Mal (WMO 1986), als alle relevanten Wissenschaftler zusammengebracht werden konnten. Es wurde eine gemeinsame Datenbasis geschaffen, womit viele ursprünglich kontroverse Punkte in einem einheitlichen Standpunkt zusammengeführt werden konnten. Betrachtet man allein diesen Aspekt, so kann man sicher sagen, daß sich hier eine »epistemic community« herausgebildet hat. Zweifelhaft ist freilich, ob dies zu den Regulierungen geführt hat oder ob nicht die Ereignisse »rund um das Ozonloch« viel wichtiger waren (so auch Litfin 1994; Soroos 1997; anders: Betsill/Pielke 1998).

Vor allem die Entdeckung und massenmediale Aufbereitung des Ozonlochs bewirkte eine Dramatisierung der Situation und sorgte für Druck im Verhandlungsprozeß, der nach Abschluß der Wiener Konvention, eines Rahmenabkommens (1985), einsetzte und zum Montrealer Protokoll, einem verbindlichen Maßnahmenkatalog (1987), führen sollte. Schwankten bis dato die Prognosen über langfristige Ozonabnahmen von 0 bis 20 Prozent (und gingen sie um 1984 auf 0 Prozent zurück), so registrierte man nunmehr einen aktuellen Ozonschwund von 50 Prozent. Der Schock des Ozonlochs bewirkte bei den Ländern, die als Bremser aufgetreten waren, eine Verunsi-

cherung und Schwächung ihrer Position, die zu ihrer Neutralisierung führte, vor allem deshalb, weil sie sich auf wissenschaftliche Gründe für ihre blockierende Haltung festgelegt hatten.

Von Dezember 1986 bis April 1987 war die Situation nicht nur zwischen den USA und der EG blockiert, auch innerhalb der EG gab es eine Blockade zwischen der Bundesrepublik und Großbritannien. Während die Bundesrepublik den Vorschlägen der USA aufgeschlossen gegenüberstand, wollte Großbritannien so wenig wie möglich von der alten Position preisgeben. Verschiedene Faktoren haben zu einer Auflösung der Blockade geführt. Zunächst die Wende des Du Pont Konzerns von einem erbitterten Gegner von Regulierungen zu einem Befürworter. Dann die Tatsache, daß sich die Bundesregierung aufgrund der öffentlichen Besorgnis über das Ozonloch in Deutschland auf europäischer Ebene durchsetzte. Beide Ereignisse, die Wende Du Ponts und das Engagement der Bundesregierung, entzogen den Regulierungsgegnern wichtige Akteure, was für den Erfolg des Montrealer Protokolls entscheidend war.

## 6.2 Die Verhandlungen und Kontrollmaßnahmen

Der Maßnahmenkatalog des Montrealer Protokolls sah ein Einfrieren der Produktionsziffern für das Jahr 1990, eine Reduktion um 20 Prozent für das Jahr 1994 und eine weitere Reduktion bis 1999 vor, also insgesamt eine fünfzigprozentige Reduktion von FCKW gegenüber 1986. Außerdem enthielt das Protokoll folgende wichtige Klauseln:

- eine Verhinderung von Produktionsauslagerung in Nichtvertragsstaaten;
- ein Importverbot aus Nichtvertragsstaaten;
- die Unterzeichnerstaaten müssen zwei Drittel des Globalverbrauchs 1986 repräsentieren: dadurch wird sichergestellt, daß die volle rechtliche Bindung nur eintritt, wenn die EG, Japan und die USA ratifiziert haben;
- eine ständige wissenschaftliche Neubewertung.

Der Kompromiß sah Ausnahmeregelungen für diverse Ländergruppen vor:

- für die EG, die als regionale Entwicklungseinheit behandelt wurde. Dies erlaubt bei einer Globalrechnung des EG-Verbrauchs, daß einzelne EG-Staaten bei ihrer Pflichterfüllung in dem Maße nachhinken können, in dem andere EG-Staaten ihren Abbaupflichtungen rascher nachkommen als das Protokoll vorschreibt;

- für die Sowjetunion, die ihren Fünfjahresplan einhalten und zwei im Bau befindliche FCKW-Anlagen fertigstellen durfte;
- für die Entwicklungsländer, die während einer zehnjährigen Gnadenfrist von Regelungen ausgenommen werden sollten, sofern ihr FCKW-Verbrauch eine bestimmte Grenze nicht überschritt (Lang 1988: 107, 1989: 109).

Das Protokoll wurde von dreißig Parteien unterzeichnet und trat am 1. Januar 1989 in Kraft. Diese dreißig Länder waren für 83 Prozent der weltweiten FCKW-Produktion verantwortlich. Das Vertragsdesign enthielt Klauseln, die eine flexible Anpassung ermöglichten, insbesondere durch die Verpflichtung der Vertragsparteien, eine regelmäßige wissenschaftliche, technische, ökologische und ökonomische Bewertung zu gewährleisten.

Rein wissenschaftlich sprach nichts für die 50-Prozent-Lösung von Montreal (Parson 1993: 60). Entweder hätte eine viel stärkere Reduktion erfolgen müssen oder gar keine. Die 50-Prozent-Lösung scheint in der Tat ein klares Indiz dafür, daß das Ergebnis auf einen Verhandlungskompromiß zurückgeht, bei dem die ins Auge springende Lösung in der Mitte (Schelling 1960) gewählt wird: Sie ist fast das genaue arithmetische Mittel zwischen den Ausgangspositionen der USA und der EG (95 Prozent versus 20 Prozent Reduktion). Doch wie konnte dieser Kompromiß zustande kommen, und warum die vielen Ausnahmen?

### 6.3 Technische Problemlösung

Vorschläge zur technischen Problemlösung waren hilfreich bei der Identifikation von Schlüsselfragen, die in Aushandlungsprozessen dann in einen Kompromiß zwischen den Vertragsparteien mündeten. Doch bestand das Problem, daß die beteiligten Parteien genau wußten, wie sich eine technische Regelung auf ihre Interessen auswirken würde. Der Rawlssche Schleier des Nichtwissens war längst gelüftet. Die Logik war klar: Stützt eine Regierung die Interessen der heimischen FCKW-Industrie, so wird sie Standards ablehnen, die von dieser als »unzumutbar« oder »ungerecht« empfunden werden. Es muß also entweder eine Abkopplung der Verhandlungsführer von den Industrieinteressen geben oder einen Wandel in der Industrie position selbst, bevor technische Problemlösungen möglich werden.

Ein solche Lösung war der sogenannte Warenkorb-Ansatz. Dieser ermöglichte es jedem Land, auf seine (je verschiedene) Weise die (aggregierten)

Emissionen zu reduzieren. Länder konnten ihre Reduktionsquote durch eine Einschränkung auf Gebieten erbringen, die nicht von vitalem Interesse für ihre nationale Industrie war.

## 6.4 Umfassende Problemlösung

In der Vorbereitungsphase des Montrealer Protokolls befanden sich die Verhandlungsparteien in einer Blockade, die über den Zwischenschritt der Orientierung an einer technischen Problemlösung zur Weiterführung von Verhandlungen führte. Der Verhandlungsmodus hat aber erst dann zur Identifikation eines für alle akzeptablen Kompromisses geführt, als die zentralen Akteure sich auf eine umfassende Lösung geeinigt hatten (weitgehende FCKW-Reduktion). Bevor diese zustande kam, gab es zwei umstrittene Fragen:

1. Besteht überhaupt ein Problem?
2. Wenn ja, wie werden die Kosten verteilt, die durch politische Maßnahmen verursacht werden?

Die Klärung der ersten Frage beanspruchte die meiste Zeit und Aufmerksamkeit. Die Pro-Regulierungscoalition hatte das größte Interesse an einer Fortsetzung der Verhandlungen, um möglichst viel an Zugeständnissen von der Gegenseite herauszuholen. Ein Abbruch der Verhandlungen wäre für sie nicht rational gewesen, wohl aber für die Gegenseite, die vom Status quo profitiert hätte. Es ist deshalb nicht überraschend, daß die Befürworter strenger Regulierungen der anderen Seite Ausnahmeregelungen und Anpassungsfristen gewährten.

## 7 Beispiel Klimaveränderungen

Die Klimadebatte, in der es um Maßnahmen zur Abwehr anthropogener Klimaveränderungen geht, hat sich anfänglich im Windschatten der Ozonkontroverse bewegt. Wichtige Akteure aus der Ozondebatte sind auch in der Klimadebatte aktiv. Sie zogen vor allem drei Lehren aus dem Ozonfall, die sie auf den Klima-Verhandlungsprozeß anwandten:

- Vereinheitlichung des wissenschaftlichen Berichtswesens;
- technische Indikatoren zur Problemlösung;

- die institutionelle Trennung von Rahmenabkommen und Maßnahmenkatalog (Protokoll).

Der letzte Punkt ist ironisch, wenn man bedenkt, daß die Architekten des Montrealer Protokolls eigentlich keine solche Trennung vorgesehen hatten. Schon für die Wiener Konvention war ein Maßnahmenkatalog angestrebt worden, der dann aber nicht erreicht werden konnte. Somit war die Trennung aus der Not geboren.

## 7.1 Wissenschaftliche Erkenntnisse als Ressourcen

Obwohl die Problematik lange vor der Ozonproblematik bekannt war (vgl. Stehr/von Storch 1999), war sie bis in die achtziger Jahre kein politisches Thema. Dies änderte sich ab 1985 mit mehreren internationalen Konferenzen (Villach, Bellagio), auf denen die Thematik in glaubwürdiger Weise verankert wurde. Hilfreich dabei waren die Entdeckung des antarktischen Ozonlochs um 1986 und die extreme Hitzewelle in den USA im Sommer 1988. Im gleichen Jahr fand die Weltkonferenz über atmosphärischen Wandel in Toronto (Kanada) statt, auf der sehr anspruchsvolle Ziele formuliert wurden (die später nicht mehr wiederholt werden sollten, zum Beispiel 20 Prozent CO<sub>2</sub>-Reduktion bis 2005, auf der Grundlage von 1988; vgl. Bodansky 1994). Ebenfalls 1988 wurden die UNEP und WMO damit beauftragt, das Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC) zu bilden. Dieses Gremium sollte die politischen Entscheidungsträger mit dem Stand des wissenschaftlichen Wissens über Klimaänderungen vertraut machen. Früheren wissenschaftlichen Berichten, vor allem aus OECD-Ländern, wurde von einigen Entwicklungsländern Mißtrauen entgegengebracht. Die Warnungen vor Klimaänderungen wurden weniger als robuste wissenschaftliche Erkenntnis denn als Ausdruck von Umweltaktivismus angesehen. Die Einrichtung des IPCC als Institution der Vereinten Nationen kann als bewußter Versuch gewertet werden, dieser Art von Kritik den Wind aus den Segeln zu nehmen.

Die zentralen Ergebnisse des IPCC lauten (Houghton et al. 1996): Die globale bodennahe Mitteltemperatur hat in den letzten hundert Jahren um 0,3 bis 0,6 Grad zugenommen. Wir leben in einer der wärmsten Perioden der letzten sechs Jahrhunderte. Doch ist die Erwärmung nicht gleichmäßig, manche Regionen sind sogar kühler geworden. Globale Erwärmung bedeutet deshalb in erster Linie Klimawandel, das heißt Änderung von Niederschlagsmengen und -mustern (mehr Niederschläge in Polnähe, weniger in

den schon trockenen Äquatorregionen), Anstieg des Meeresspiegels, Ungleichgewichte im Pflanzenwachstum (mehr Unkraut im Vergleich zu Nutzpflanzen), Ausbreitung von Infektionskrankheiten usw. Obwohl das Signal eines anthropogenen Einflusses noch im Rauschen der natürlichen Variabilität versteckt ist, geht man davon aus, daß gegenwärtige Klimaänderungen mit menschlichen Aktivitäten zu tun haben, vor allem mit Emissionen von Kohlendioxid (64 Prozent), Methan (19 Prozent), Stickoxiden (6 Prozent), und Kohlenwasserstoffverbindungen (11 Prozent). Computersimulationen des Klimasystems errechnen einen Anstieg der Oberflächentemperaturen um 1 bis 3,5 Grad im nächsten Jahrhundert. Um eine Stabilisierung auf heutigem Niveau zu erreichen, müßten diese Emissionen um mehr als 60 Prozent reduziert werden (Wuebbles/Rosenberg 1998).

Das IPCC wird als Beispiel einer Expertengemeinschaft angesehen, die einen Konsens im Bereich der Klimapolitik schaffen sollte. Die wissenschaftliche Arbeitsgruppe des IPCC (Working Group 1) hat auch einige Erfolge aufzuweisen. Dies ist kaum überraschend, wenn man bedenkt, daß die Wissenschaftler, die im IPCC vertreten sind, von Regierungsvertretern ernannt wurden, die selbst um globalen Klimawandel besorgt waren (O’Riordan et al. 1998: 369). Daraus resultiert eine »Orchestrierung des Konsenses« (Elzinga 1995) mit einem einheitlichen Berichtswesen, was allerdings nur um den Preis gelang, daß die Wissenschaftler mit abweichender Meinung nicht im IPCC vertreten sind. Sie verbreiten ihre Position dennoch lautstark über die Medien.

## 7.2 Die Verhandlungen und Kontrollmaßnahmen

Der internationale Verhandlungsprozeß wurde vom *Intergovernmental Negotiating Committee* (INC) geleitet, dessen Vorsitzender Estrada über das anzustrebende Ziel einer Klima-Rahmenkonvention sagte:

It would not be profitable to draft a treaty that lays out highly specific policies that only a few countries could agree to. Rather, they drafted a general treaty that sets an overall framework within which all governments can work together. The treaty offers governments a well defined process for agreement, step by step, on specification. (zitiert bei Tolba 1998: 95)

Dies heißt zunächst, daß eine Trennung zwischen Rahmenabkommen und Protokoll erfolgte, wodurch man Staaten in den Verhandlungsprozeß einbeziehen konnte, ohne sie auf bestimmte Maßnahmen zu verpflichten. Zuerst

wurde ein Programm zur Forschungsförderung beschlossen. Dies bedeutet, daß die Verhandlungspartner Vertrauen zueinander gewinnen, aber auch, daß man sich den Ergebnissen der wissenschaftlichen Forschung schlecht entziehen kann. Möglichst alle Parteien einer Klimakonvention sind davon zu überzeugen, daß ein Problem besteht, daß es hauptsächlich durch anthropogene Kohlendioxid-Emissionen verursacht wird, und daß diese Emissionen weltweit drastisch gesenkt werden müssen.

Doch ein Konsens führt nicht automatisch zu entsprechenden Regulierungen. 1992 wurde in Rio eine Rahmenkonvention verabschiedet (Framework Convention on Climate Change, FCCC), der 1997 in Kyoto ein Protokoll folgte, worin sich die Industrieländer verpflichten, ihre Emissionen von Treibhausgasen bis zum Jahr 2008 bis 2012 um 5 Prozent gegenüber dem Basisjahr von 1990 zu senken. Die Länder mit den höchsten Emissionen verpflichten sich zur Reduktion um 6 bis 8 Prozent. Dies ist zwar ein Fortschritt, doch liegen die beschlossenen Ziele bislang weit unter dem wissenschaftlich gebotenen.

Obwohl man noch keinen Konsens über das zu stabilisierende Niveau erreicht hat, machen IPCC-Berechnungen klar, daß die Emissionen weit über das in Kyoto vereinbarte Ziel hinaus reduziert werden müssen. Jedenfalls erfordern die für die kommenden Jahrzehnte erwarteten höheren Emissionen um so schärfere Einschnitte in der Zukunft, vorausgesetzt, die Klimamodelle sind richtig. Trotzdem kann Kyoto als Ausgangspunkt für eine Entwicklung hin zu immer anspruchsvolleren Zielen gesehen werden, ähnlich wie im Fall des Montrealer Protokolls.

Ähnlich wie im Ozonfall ging es auch hier um die beiden Fragen:

1. Besteht überhaupt ein Problem?
2. Wenn ja, wie werden die Kosten verteilt, die durch politische Maßnahmen verursacht werden?

Doch im Unterschied zum Ozonfall beanspruchte die Klärung der zweiten Frage mehr Zeit und Aufmerksamkeit.

Zwei große Konflikte haben die Klimaverhandlungen geprägt: zum einen der zwischen den USA und anderen Industriestaaten, zum anderen der zwischen den Industriestaaten und den Entwicklungsländern. In den USA scheint eine wesentliche Reduktion des Verbrauchs fossiler Brennstoffe innenpolitisch nicht durchsetzbar. Anfänglich gingen die Amerikaner deshalb gemeinsamen Lösungen aus dem Weg und propagierten Anstrengungen auf nationaler Ebene. Dann setzten sie auf »gemeinsame Implementierung« (Joint Implementation, JI) und »handelbare Quoten« (Zertifikate), ohne sich

auf Zielgrößen festzulegen. Die Idee der gemeinsamen Implementierung beruht auf der Kosteneffektivität von Klimaschutzmaßnahmen außerhalb der Grenzen der entwickelten Industriestaaten: Die marginalen Kosten, eine Tonne CO<sub>2</sub> weniger zu emittieren, sind in wenig entwickelten Wirtschaften viel niedriger, als in Wirtschaften, die bereits in solche Maßnahmen investiert haben (von Kohle zu Öl zu Gas, durch Steigerung der Energieeffizienz, durch regenerierbare Energien). Entwicklungsländer sehen in diesem Instrument hingegen die Möglichkeit der reichen Länder, sich aus der Verpflichtung, selbst etwas zu tun, freizukaufen. Bislang wurde JI als Pilotprojekt durchgeführt; die beteiligten Länder sind keine Verpflichtungen über Reduktionsziele eingegangen.

Das zweite Argument betont die globale Dimension des Problems und leitet daraus ab, daß es auf eine Reduktion der Gesamtmenge ankommt, nicht auf feste Reduktionsziele einzelner Länder(-gruppen), und daß Marktmechanismen effektiver sind (niedrige Transaktionskosten) als staatliche Regulierungen. Dennoch braucht ein System handelbarer Quoten verbindliche Reduktionsziele (»targets and timetables«).

Die EU hat sich bereits in den achtziger Jahren für eine »No-regret«-Strategie der Steigerung der Energieeffizienz entschieden (Liberatore 1996) und möchte die USA zum gleichen Schritt bewegen. Andernfalls würden die marginalen Kosten für Europa noch höher liegen als für die USA. Aus diesem Grund setzte sich die EU für verbindliche Reduktionsziele ein und lehnte handelbare Quoten lange ab. Diese würden den USA zum Beispiel erlauben, anderen Ländern das CO<sub>2</sub>-Kontingent abzukaufen, obwohl es von diesen nicht in Anspruch genommen wurde.

Entsprechend der Logik, daß der »Schwächere« auf Konzessionen des Stärkeren warten muß und den Abbruch der Verhandlungen auf jeden Fall verhindern will, haben sich die USA im wesentlichen mit ihren Positionen durchgesetzt, mußten aber verbindlichen Reduktionszielen zustimmen, nachdem sich gezeigt hatte, daß nationale Alleingänge (oder Absichtserklärungen) zu keiner Reduktion geführt hatten. Es bleibt abzuwarten, ob – wie im Ozonfall – nach der Zustimmung zu einem verbindlichen Maßnahmenkatalog eine Dynamik eintritt, die zu einer Verschärfung der Maßnahmen führt.

Der Konflikt zwischen den Industrieländern und den Entwicklungsländern ist im wesentlichen ein Konflikt über die Finanzierung der Reduktionskosten. Beide stimmen darin überein, daß die industrialisierten Länder die historische Verantwortung für die gegenwärtige Situation tragen und auch die technischen Möglichkeiten besitzen, den Entwicklungsländern bei der Emissionsreduktion zu helfen. Dennoch konnten sie sich nicht darüber eini-

gen, wieviel Kompensation die Entwicklungsländer zusätzlich zu den bestehenden Finanzhilfen gezahlt werden soll. Letztere machten klar, daß sie die Verhandlungen in Rio 1992 scheitern lassen würden, sollten ihre Forderungen nicht akzeptiert werden. Aber auch hier geht die Kontroverse weiter.

### 7.3 Technische Problemlösung

Eine rein technische Problemlösung war aus zwei Gründen problematisch: Zum ersten war eine Durchsetzung der wissenschaftlich gebotenen Reduktion nicht möglich; zum zweiten wissen die Parteien, wie sich ein vorgeblich »neutraler« technischer Maßstab oder Standard auf die Interessen(-gruppen) des eigenen Landes auswirken würde. Länder, die bereits heute relativ wenig Kohlendioxid emittieren, würden durch einheitliche Reduktionen (z.B. durch eine Energiesteuer im EU-Rahmen) stärker getroffen als Länder mit hohen Emissionen, da erstere in der Vergangenheit bereits aktiv waren. Länder mit vielen Einwohnern würden von einer Regelung profitieren, die den Indikator der Emissionen pro Kopf berechnet, wirtschaftlich schwache Länder von einem national aggregierten Indikator. Entwicklungsländer sehen sich um die Möglichkeit betrogen, das Wirtschaftswachstum des reichen Nordens nachzuholen. Wie man sieht, eröffnet sich hier eine Komplexität von Fairness-Erwägungen, von der man nicht erwarten kann, daß sie sich mit Hilfe des Rawlsschen Schleiers des Nichtwissens lösen ließe. Rawls' Lösung wird gerade deshalb unmöglich, weil wir »zu viel« wissen.

Einen technischen Maßstab, der sich schließlich etablieren konnte, gibt das Treibhauspotential (Global Warming Potential, GWP) kritischer Substanzen an.<sup>7</sup> Wie im Falle des Ozonprotokolls wurde ein »Warenkorb« verschiedener Substanzen zusammengestellt, so daß jedes Land auf individuelle Weise die angestrebten Reduktionen erreichen kann. Europa wollte natürlich die USA dazu bewegen, vor allem die CO<sub>2</sub>-Reduktion im eigenen Land anzugehen. Das schließlich angenommene Reduktionsziel bezieht sich auf einen Mix verschiedener Gase, die unterschiedliche GWP haben. Hier haben sich die USA mit der Position durchgesetzt, sechs Gase einzubeziehen (anstelle von dreien, wie von der EU und Japan vorgeschlagen). Außer den wichtigsten (CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O), enthält der Mix nun auch SF<sub>6</sub>, HFCs und PFCs.

---

7 Wuebbles und Rosenberg (1998: 66) weisen darauf hin, daß es um den Indikator GWP viele Kontroversen gab. Er ist aufgrund des Kohlenstoffzyklus stark zeitabhängig und wird typischerweise auf drei Zeithorizonte bezogen: auf 20, 100 und 500 Jahre.

## 7.4 Umfassende Problemlösung

Eine umfassende Problemlösung setzt voraus, daß die Akteurgruppe die Hegemonie erreicht, die eine Gemeinwohlorientierung vertritt und zu Zugeständnissen und Ausnahmeregelungen bereit ist, sofern die Bremser dadurch an Bord gebracht werden können. Im Klimafall bedeutet dies, daß die OECD-Länder den Anfang machen und sich zu Maßnahmen verpflichten, bevor die ehemaligen sozialistischen Länder und die Entwicklungsländer betroffen werden. Dies ist in der FCCC durchaus berücksichtigt. Doch bestanden zwischen den OECD-Ländern Differenzen über die Instrumente und Ziele des Klimaschutzes, so daß die wichtige Frage der Ausnahmeregelungen für Nachzügler oder Bremser nur zögerlich angegangen werden konnte. Immerhin hat man sich in Kyoto darauf verständigen können, das Gesamtreduktionsziel von 5 Prozent für einzelne Länder individuell verschieden festzulegen. Danach dürfen manche Länder sogar zunächst bis zu 10 Prozent *zusätzlich* emittieren. Einen ähnlichen Weg hatte man auch in der FCKW-Regulierung beschritten. Dies ist ein Anzeichen, daß die Logik der umfassenden Problemlösung zu greifen beginnt.

Selbst das Ziel einer 5-Prozent-Reduktion wird sich jedoch als schwer erreichbar erweisen, weil die Treibhausgase seit 1990 erheblich angewachsen sind und wahrscheinlich weiterhin rapide zunehmen werden, wenn sich in den Konsumgewohnheiten oder der Energiegewinnung weltweit nichts radikal ändert.

## 8 Diskussion: Ozon und Klima, Unterschiede und Gemeinsamkeiten

Die Architekten des IPCC haben mit dem vereinheitlichten internationalen Berichtswesen zwar eine wesentliche Lehre aus dem Ozonfall gezogen, gleichzeitig aber eine andere Lehre übersehen. So haben sie eine Expertengemeinschaft über die naturwissenschaftlichen Aspekte der globalen Klimaveränderungen geschaffen, die zwar einen Minimalkonsens über grobe Zielsetzungen erreicht hat, aber die Konflikte zwischen den Ländergruppen nicht lösen kann. Die Wissenschaftler wehren sich allerdings auch dagegen, den Politikern im Detail vorzuschlagen, was zu tun ist. Zudem ist denkbar, daß präzisere Prognosen über die künftige Klimaentwicklung auch aus politischen Gründen unterbleiben, weil beispielsweise durch höher auflösende

Globale Zirkulationsmodelle (GCMs) regionale Szenarien entwickelt werden könnten und damit Gewinner und Verlierer des Klimawandels identifiziert würden, was eine zusätzliche Schwierigkeit in die internationalen Verhandlungen tragen würde.

Im Ozonfall gab es von Anfang an wissenschaftliche Advokaten, die das Risiko eingingen, ihre wissenschaftliche Einschätzung mit politischen Empfehlungen oder Forderungen zu verknüpfen. Rowland scheute sich nicht, zuerst ein Verbot von FCKW in Spraydosen zu fordern und nach der Entdeckung des Ozonlochs ein generelles Verbot. Seine Glaubwürdigkeit und die seiner Kollegen wuchs im Zeitverlauf. Eine ähnliche Entwicklung wurde durch die bewußte Schaffung einer Expertengemeinschaft im Klimafall verhindert. Klimawissenschaftler haben durch sie ein risikofreies Umfeld für ihre Karrieren bekommen, aber um den Preis, daß sie sich nicht über den offiziellen Konsens hinausbewegen. Dies eröffnet Skeptikern und Außenseitern Möglichkeiten zur Dekonstruktion des Wissensbestandes, die sie vor allem über die Massenmedien in die Öffentlichkeit tragen. Der Klimafall offenbart die Grenzen des technokratischen Politikverständnisses, denn aus einer gemeinsamen wissenschaftlichen Einschätzung folgt noch nicht, daß das Problem auf gemeinsame Weise definiert und gelöst wird.

Ist der Klimafall also, anders als der Ozonfall, durch die Standardinstrumente des Verhandeln und der technischen Problemlösung zu lösen? Ist die starke kognitive Orientierung der Akteure, auf die ich hingewiesen habe, ein Spezifikum des Ozonfalls? Keinesfalls. Wir haben auch im Klimafall eine Blockade in den internationalen Verhandlungen, die durch starke ideologische Komponenten verursacht wird. Anders als im Ozonfall sind die kognitiven Barrieren hier nicht so sehr in der wissenschaftlichen Bewertung zu sehen, sondern in Fragen der *Fairness*. Sowohl der Konflikt zwischen den USA und Europa als auch der Konflikt zwischen den OECD-Ländern und dem Rest der Welt ist auf unterschiedliche Vorstellungen von gerechten Verteilungsprinzipien zurückzuführen. Damit ist schon gesagt, daß rein technische Problemlösungen scheitern müssen, weil die Akteure wissen, wie sie von ihnen betroffen wären und sich deshalb gegen Verteilungsprinzipien wehren, die ihren kurz- und mittelfristigen ökonomischen Interessen schaden. Verhandlungen werden erst dann möglich, wenn sich eine Kompromißzone herausbildet.

Eine beliebte Erklärung für den Unterschied zwischen beiden Fällen weist auf die größere Komplexität des Klimaproblems hin beziehungsweise darauf, wie »einfach« der Ozonfall zu lösen gewesen sei. Mein Argument ist, daß sowohl die Ozon-, als auch die Klimaproblematik hoch komplex ist.

Es existieren jeweils nach wie vor wissenschaftliche Unsicherheiten. Da im Ozonfall eine politische Regulierung bereits vor einem wissenschaftlichen Konsens erfolgt ist, sind neue wissenschaftliche Erkenntnisse relativ irrelevant (es sei denn, sie würden den gegenwärtigen Wissensstand grundlegend verändern). Auf der anderen Seite wurden die IPCC-Arbeiten weitgehend als wissenschaftliche Grundlage akzeptiert, damit dem technokratischen Politikberatungsmodell folgend (zuerst eine wissenschaftliche Analyse des Problems, dann die politische Umsetzung der Empfehlungen). Doch reichen Modellvoraussagen nicht, um einen politischen Konsens zu erzielen. Außerdem bleibt den Gegnern von Maßnahmen immer noch das Spiel auf Zeit und die Berufung auf Wissenschaftliche Unsicherheiten.

Vor allem aber muß dem Argument widersprochen werden, der Ozonfall sei »einfach« gewesen. Im Nachhinein mag es so aussehen, getreu der funktionalistischen Logik, wonach gelöste Probleme einfach zu lösende Probleme waren. Sieht man genauer hin, so bemerkt man, daß der Fall alles andere als einfach war. Über zehn Jahre lang wehrten sich die FCKW-Hersteller in aller Welt gegen Regulierungen, zum Teil mit den Argumenten, die auch im Klimafall zu hören sind: es gebe keine kostengünstigen Alternativtechnologien. Die Position der Regulierungsgegner war noch 1987 so stark, daß der Vorsitzende der internationalen Ozon-Verhandlungen, Lang, sechs Monate vor Unterzeichnung des Montrealer Protokolls nicht mehr als 10 bis 20 Prozent an FCKW-Reduktion für die nächste Dekade für erreichbar hielt.

Ein wichtiger Unterschied zwischen beiden Fällen liegt darin, daß die Ozonkontroverse nach dem Auftreten eines klaren Alarmsignals entschieden wurde, während in der Klimakontroverse nicht klar ist, ob verschiedene extreme Wetterereignisse mit der langfristigen globalen Klimaveränderung in Zusammenhang stehen. Einzelne Klimatologen behaupten dies, es stellt aber nicht den Konsens des IPCC dar. Die frühe Institutionalisierung der Expertengemeinschaft in Form des IPCC hat eine öffentliche Kontroverse unterdrückt. Wären alle Meinungen aufeinander geprallt, hätten sich Extremereignisse wahrscheinlich sehr viel besser zur Begründung dramatischer Maßnahmen einsetzen lassen, weil die Vertreter einer vorsorglichen Politik vermutlich sehr viel an Glaubwürdigkeit gewonnen hätten.

Die Konstruktion des IPCC als internationale Expertengemeinschaft, die einem wissenschaftlichen Konsens und einem politischen Ziel verpflichtet ist, hat sich in der hier vorgelegten Lesart als kontraproduktiv erwiesen. Der Zwang zum Konsens hat die Kontroverse einer wesentlichen Dynamik beraubt. Die symbolische Aufbereitung von dramatischen Ereignissen und dadurch vermittelt die Mobilisierung dritter Parteien für die Ziele des Klima-

schutzes ist in der Klimadebatte nicht möglich gewesen. Dadurch haben sich die Verhandlungspartner auf ihre Interessen zurückgezogen, die sie allerdings mit starken kognitiven Orientierungen untermauern. Es ergab sich eine Blockade, die sich nur langsam in eine Bereitschaft zur umfassenden Problemlösung gewandelt hat.

Es finden sich Anzeichen dafür, daß die Ölindustrie ihre Bremserrolle aufgibt. So kündigte BP America an, daß die Firma für graduelle Reduktionen von CO<sub>2</sub>-Emissionen eintrete. Allerdings gibt es im Gegensatz zum Ozonfall (Du Pont) keinen dominanten Ölproduzenten, an dem sich alle anderen orientieren. Die Erklärung von BP könnte immerhin ein Indiz dafür sein, daß die Ölproduzenten ihre Zukunft nicht mehr ausschließlich im Öl sehen.

## 9 Zusammenfassung

Der Unterschied zwischen einem Gefangenendilemma und einer Blockade ist nicht nur semantischer Natur. Bezogen auf die hier untersuchten Fälle bleibt festzuhalten, daß die Verabschiedung und Implementation international verbindlicher Abkommen bei Vertragsbruch einzelner Staaten vom Rest der Staatengemeinschaft nicht durch ähnliche Aktionen erwidert wird, wie es das Paradigma der Spieltheorie erfordert: dies würde in eine Abwärtsspirale führen. Statt dessen hält die Staatengemeinschaft am gemeinsam formulierten Ziel fest und versucht, es durchzusetzen. Sollte der Vertragsbruch unfreiwillig geschehen sein, etwa durch Mangel an technischen oder ökonomischen Kapazitäten, so ist man bereit, flexible Instrumente zum Einsatz zu bringen.

Der Einfluß von Ideen auf den Politikprozeß führt zu einem modifizierten Modell von Politiknetzwerken und Verhandlungsprozessen. Neben den traditionell thematisierten Modi von Verhandeln und technischer Problemlösung bekommen wir als zusätzliche Variante die umfassende Problemlösung, die sich ergibt, wenn Akteure ihre Spezialinteressen hinter die Gemeinwohlorientierung stellen. Ein solcher Wandel kann bei Entscheidungen unter Unsicherheit vor allem durch wissenschaftliche Ergebnisse und neue, dramatische Erkenntnisse ausgelöst werden. Doch dominiert sowohl auf der praktisch-politischen Ebene (WMO-Berichte, IPCC) wie auf der politikwissenschaftlichen (Haas) dominiert ein lineares Politikberatungsmodell, das eine graduelle Umsetzung von wissenschaftlicher Erkenntnis in politische Ent-

scheidungen unterstellt. Wie der Vergleich beider Fälle zeigt, war die frühe Institutionalisierung einer Expertengemeinschaft in den Klimaverhandlungen ein gemischter Segen für die Umsetzung anspruchsvoller Regulierungsziele.

Folgt man der bisher entwickelten Argumentation, so könnte man einen (spekulativen) Beitrag dazu darin sehen, daß der Waffenstillstand, wie er im IPCC verwirklicht wurde, gebrochen wird und eine offene wissenschaftliche Kontroverse ausgefochten wird. Dies ist gewiß riskant, weil manche Länder durch entsprechende Forschungsergebnisse eine Begründung für eine blockierende Position an die Hand geliefert bekämen, was den Verhandlungsprozeß komplizierter macht. Auch dürften Wissenschaftler wenig begeistert sein über die Aussicht, ohne Schutz des IPCC an die Öffentlichkeit zu treten. Über kurz oder lang würde dadurch eine Mobilisierung der Öffentlichkeit erreicht, wodurch die politischen Entscheidungsträger unter Druck geraten, ihre selbst gesteckten Ziele zu verwirklichen.

## Literatur

- Axelrod, Robert, 1984: *The Evolution of Cooperation*. New York: Basic Books.
- Baumgartner, Frank R./Bryan D. Jones, 1993: *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Benz, Arthur, 1994: *Kooperative Verwaltung. Funktionen, Voraussetzungen und Folgen*. Baden-Baden: Nomos.
- Betsill, Michele M./Roger A. Pielke, Jr., 1998: Blurring the Boundaries: Domestic and International Ozone Politics and Lessons for Climate Change. In: *International Environmental Affairs* 10, 147–172.
- Bodansky, Daniel, 1994: Prologue to the Climate Change Convention. In: Irving M. Mintzer/J. Amber Leonard (Hrsg.), *Negotiating Climate Change: The Inside Story of the Rio Convention*. Cambridge: Cambridge University Press, 45–74.
- Börzel, Tanja, 1998: Organizing Babylon: On the Different Conceptions of Policy Networks. In: *Public Administration* 76, 253–273.
- Douglas, Mary, 1985: *Risk Acceptability According to the Social Sciences*. New York: Russell Sage Foundation.
- Downs, George W./David M. Rocke/Randolph M. Siverson, 1986: Arms Races and Cooperation. In: Kenneth A. Oye (Hrsg.), *Cooperation Under Anarchy*. Princeton: Princeton University Press, 80–117.
- Dryzek, John S., 1997: *The Politics of the Earth. Environmental Discourses*. Oxford: Oxford University Press.

- Elster, Jon, 1989: *The Cement of Society. A Study of Social Order*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Elzinga, Aant, 1995: Shaping Worldwide Consensus: The Orchestration of Global Climate Change Research. In: Aant Elzinga/Catharina Landström (Hrsg.), *Internationalism and Science*. London: Taylor and Graham 223–255.
- Fischer, Frank / John Forester (Hrsg.), 1993: *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham and London: Duke University Press.
- Goldstein, Judith / Robert O. Keohane (Hrsg.), 1993: *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions, and Political Change*. Ithaca: Cornell University Press.
- Granovetter, Mark, 1978: Threshold Models of Collective Behavior. In: *American Journal of Sociology* 83, 1420–1443.
- Grundmann, Reiner, 1999: *Transnationale Umweltpolitik zum Schutz der Ozonschicht. USA und Deutschland im Vergleich*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Haas, Ernst, 1990: *When Knowledge is Power*. Berkeley: University of California Press.
- Haas, Peter M., 1992: Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. In: *International Organization* 46, 1–35.
- , 1993: Epistemic Communities and the Dynamics of International Environmental Co-Operation. In: Volker Rittberger (Hrsg.), *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Clarendon Press, 168–201.
- Hajer, Marten A., 1993: Discourse Coalitions and the Institutionalization of Practice: The Case of Acid Rain in Great Britain. In: Frank Fischer / John Forester (Hrsg.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham, NC: Duke University Press, 43–76.
- Hecló, Hugh, 1978: Issue Networks and the Executive Establishments. In: Anthony D. King (Hrsg.), *The New American Political System*. Washington, DC: American Enterprise Institute, 87–124.
- Hirschmann, Albert O., 1977: *The Passions and the Interest. Political Arguments for Capitalism before its Triumph*. Princeton: Princeton University Press.
- Houghton, John T. et al. (Hrsg.), 1996: *Climate Change 1995: The Science of Climate Change*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Iyengar, Shanto, 1987: Television News and Citizens' Explanations of National Affairs. In: *American Political Science Review* 81, 815–831.
- Jaeger, Carlo et al., 1998: Decision Analysis and Rational Action. In: Steve Rayner / Elizabeth L. Malone (Hrsg.), *Human Choice and Climate Change*. Bd. 3: *Tools for Policy Analysis*. Columbus, OH: Batelle Press, 141–215.
- Jenkins-Smith, Hank C./Paul A. Sabatier, 1993: The Study of Public Policy Processes. In: Paul A. Sabatier / Hank C. Jenkins-Smith (Hrsg.), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press, 1–12.
- Jones, Bryan D., 1994: *Reconceiving Decision-Making in Democratic Politics. Attention, Choice, and Public Policy*. Chicago: University of Chicago Press.

- Kahnemann, Daniel / Paul Slovic / Amos Tversky, 1982: *Judgement under Uncertainty. Heuristics and Biases*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lang, Winfried, 1988: Diplomatie zwischen Ökonomie und Ökologie. In: *Europa-Archiv*, Folge 4, 105–110.
- , 1989: *Internationaler Umweltschutz. Völkerrecht und Außenpolitik zwischen Ökonomie und Ökologie*. Wien: Orac.
- Lau, Richard R. / Richard A. Smith / Susan T. Fiske, 1991: Political Beliefs, Policy Interpretations, and Political Persuasion. In: *Journal of Politics* 53, 644–675.
- Liberatore, Angela, 1996: Facing Global Warming: The Interactions between Science and Policy Making in the European Community. In: Michael Redclift / Ted Benton, *Social Theory and the Global Environment*. London: Routledge, 190–204.
- Litfin, Karen T., 1994: *Ozone Discourses: Sciences and Politics in Global Environmental Cooperation*. New York: Columbia University Press.
- March, James G. / Herbert A. Simon, 1958: *Organizations*. New York: Wiley.
- Marsh, David / Roderick A.W. Rhodes, 1992: Policy Communities and Issue Networks: Beyond Typology. In: David Marsh / Roderick A.W. Rhodes (Hrsg.) *Policy Networks in British Government*. Oxford: Oxford University Press, 249–268.
- Mayntz, Renate, 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24. Opladen: Westdeutscher Verlag, 39–56.
- Mayntz, Renate / Fritz W. Scharpf, 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Renate Mayntz / Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 39–72.
- O’Riordan, Timothy, 1976: *Environmentalism*. London: Pion Press.
- O’Riordan, Timothy, et al., 1998: Institutional Frameworks for Political Action. In: Steve Rayner / Elizabeth L. Malone (Hrsg.), *Human Choice and Climate Change*. Bd. 1: *The Societal Framework*. Columbus, OH: Batelle Press, 345–439.
- Oye, Kenneth A., 1986: Explaining Cooperation under Anarchy: Hypotheses and Strategies. In: Kenneth A. Oye (Hrsg.), *Cooperation under Anarchy*. Princeton: Princeton University Press, 1–24.
- Parson, Edward A., 1993: Protecting the Ozone Layer. In: Peter Haas et al. (Hrsg.), *Institutions for the Earth. Sources of Effective International Environmental Protection*. Cambridge, MA: MIT Press, 27–73.
- Pizzorno, Alessandro, 1986: Some Other Kind of Otherness: A Critique of »Rational Coice« Theories. In: Alejandro Foxley / Michael S. McPherson (Hrsg.), *Development, Democracy, and the Art of Trespassing*. Notre Dame, IN: University of Notre Dame Press, 355–373.
- Rayner, Steve, 1984: Disagreeing about Risk: The Institutional Cultures of Risk Management and Planning for Future Generations. In: Susan G. Hadden (Hrsg.),

- Risk Analysis, Institutions and Public Policy*. Port Washington, NY: Associated Faculty Press, 150–169.
- Sabatier, Paul A., 1993: Policy Change Over a Decade or More. In: Paul A. Sabatier / Hank C. Jenkins-Smith (Hrsg.), *Policy Change and Learning. An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, CO: Westview Press, 13–40.
- Scharpf, Fritz W./Matthias Mohr, 1994: *Efficient Self-Coordination in Policy Networks. A Simulation Study*. MPIfG Discussion Paper 94/1. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Schattschneider, Elmer E., 1960: *The Semi-Sovereign People*. Hinsdale: Dryden.
- Schelling, Thomas C., 1960: *The Strategy of Conflict*. New York: Oxford University Press.
- Schmidt, Susanne /Raymund Werle, 1998: *Coordinating Technology: Studies in the International Standardization of Telecommunications*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Soroos, Marvin S., 1997: *The Endangered Atmosphere. Preserving a Global Commons*. Columbia: University of South Carolina Press.
- Stehr, Nico/Hans von Storch, 1999: *Klima, Wetter, Mensch*. München: Beck.
- Taylor, Michael, 1987: *The Possibility of Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tolba, Mostafa K. (with Iwona Rummel-Bulska), 1998: *Global Environmental Diplomacy*. Cambridge: MIT Press.
- Wagner, R. Harrison, 1983: The Theory of Games and the Problem of International Cooperation. In: *American Political Science Review* 70, 330–346.
- Walton, Richard E./Robert B. McKersie, 1965: *A Behavioral Theory of Labor Negotiations: An Analysis of a Social Interaction System*. New York: McGraw-Hill.
- WMO (World Meteorological Organization), 1986: *Atmospheric Ozone. Assessment of Our Understanding of the Processes Controlling Its Present Distribution and Change*. 3 Bde. Global Ozone Research and Monitoring Project, Report No. 16. Genf: World Meteorological Organization.
- Wuebbles, Donald/Norman Rosenberg, 1998: The Natural Science of Global Climate Change. In: Steve Rayner/Elizabeth L. Malone (Hrsg.), *Human Choice and Climate Change*. Bd. 2: *Resources and Technology*. Columbus, OH: Batelle Press, 1–78.
- Young, Oran R., 1994: *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*. Ithaca: Cornell University Press.

# Gesellschaftliche Selbstorganisation durch Technikdiskurse?

*Dorothea Jansen*

## 1 Einleitung

Partizipative Diskurse sind zur Bewertung neuer Techniken in den letzten Jahren vermehrt eingesetzt worden. Weitreichende Entscheidungen zur Technikeinführung können heute nicht mehr von Unternehmen und/oder Parlamenten alleine getroffen werden. Spätestens seit dem Konflikt um die Nutzung der Atomenergie ist die Zustimmung zu neuen Technologien problematisch geworden. Ohne einen gesellschaftlichen Konsens kann es durch Bürgerproteste und Boykotte, zivilen Ungehorsam und eine langfristige Obstruktionspolitik zu Umsetzungsproblemen oder sogar zur Nichtdurchsetzbarkeit kommen.

Nach der Atomtechnik ist heute die Gentechnik gesellschaftlich hochumstritten. An diesem Beispiel soll hier der mögliche Beitrag von Technikdiskursen zur gesellschaftlichen Selbstorganisation untersucht werden. *Sind solche Technikdiskurse in der Lage, neue Problemlösungspotentiale zu erschließen?*

Wie schon das Fragezeichen im Titel signalisiert, stimmt eine Analyse aktueller Technikdiskurse hinsichtlich ihrer Fähigkeiten, Blockadesituationen zu entschärfen, eher skeptisch (Jansen 1997a). Nach einer Welle von Experimenten mit diskursiven Verfahren gibt es inzwischen bereits Stimmen, die eine Rückkehr zum klassischen Konzept des Technology Assessment (TA) für angezeigt halten (Paschen/Petermann 1991). Die Ursachen für das häufig zu konstatierende Scheitern solcher Verfahren werden im Abschnitt 2 dieses Beitrages exemplarisch am Beispiel des Berliner Gentechnikdiskurses untersucht. Die Analyse im Abschnitt 3 zieht zunächst die Perspektiven der rechtssoziologischen Konfliktforschung, der Cultural Theory und der Risikosoziologie heran. Aus all diesen Sichten scheint sich zu bestätigen, daß die grundlegenden Wertprämissen der Befürworter wie der

Gegner nicht verhandelbar sind, ein Konsens nicht erreicht werden kann. Ich werde dagegen die These vertreten, daß unter den Bedingungen hoher Unsicherheit durchaus eine Annäherung zwischen Befürwortern und Gegnern neuer Techniken möglich ist. Im Abschnitt 4 wird ein Modell des Lernens von korporativen und kollektiven Akteuren in interorganisatorischen Netzwerken entwickelt. Unter bestimmten Bedingungen können die Kontrahenten in einem gegenseitigen Lernprozeß zu einer veränderten Problemdefinition gelangen. Statt als Wertkonflikt können sie neue Techniken, ihre Gestaltung und Nutzung, als einen gemeinsamen Produktionsprozeß begreifen, der Orientierungswissen vermittelt und Chancen für die Produktion wechselseitiger Vorteile enthält. Dies setzt allerdings hohe Lern- und Selbstveränderungsfähigkeit der Akteure voraus, was vor allem die Gegner neuer Techniken vor Herausforderungen stellt. Abschließend werden die Konsequenzen des Modells für die Gestaltung von Technikdiskursen gezogen.

## 2 Das Scheitern des Berliner Gentechnikdiskurses

Der Berliner Gentechnikdiskurs war das erste große Diskurs-Projekt im Bereich der Gentechnik in Deutschland. Es wurde von einer Forschergruppe am Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) initiiert und sozialwissenschaftlich begleitet. Mit der Herbizidresistenz (HR) von Nutzpflanzen wurde eine besonders umstrittene Variante der Gentechnik herausgegriffen. Sie steht für den Vorwurf der Öko-Gruppen an die agrochemisch arbeitende Landwirtschaft, nicht die eigenen schädlichen Eingriffe an die Natur anzupassen, sondern eine andere Natur zu konstruieren, die mehr Chemie verträgt.

Beteiligt an dem Verfahren waren 60 Vertreter von Unternehmens- und Umweltverbänden, Regulierungsbehörden sowie Wissenschaftler der verschiedenen betroffenen Disziplinen.<sup>1</sup> Leitend für die Gestaltung war die Idee der Verfahrensrationalität. Sie sollte gleichzeitig zweierlei bewirken: Die Resultate des Verfahrens sollten sachlich angemessen und sozial akzeptiert sein. Ähnlich wie in der Beweiserhebung vor Gericht sollte trotz des normativen Charakters des Konflikts die Sachdimension zunächst einmal

---

<sup>1</sup> Zum Zeitpunkt des Abschlusses des Verfahrens im Sommer 1993 waren 13 Vertreter der Industrie, 12 Vertreter von Umweltverbänden und ihnen nahestehenden Forschungseinrichtungen, 10 Vertreter von Behörden, sowie 25 Wissenschaftler vertreten (Daele et al. 1997: 2).

Vorrang haben (Daele 1991: 21–23, 1997: 286f.). Tatsachenfragen sollten den Werturteilen logisch vorangehen. Der Einigungsdruck aus der »Natur der Sache« heraus muß allerdings mit Hilfe des sozialen Settings des Diskurses – so die Veranstalter – erst mobilisiert werden. Erst dieser soziale Druck führe dazu, daß die Positionen der Beteiligten »dezentriert« werden. Bloße Interessenbegründungen könnten sich dann nicht mehr durchsetzen. »Sie [die Positionen, DJ] sind nicht mehr sozusagen persönliches Eigentum; eher gehören sie dem Verfahren. In diesem aber werden sie zunehmend kognitiv objektiviert und normativ relativiert« (Daele 1991: 22).

Eine wichtige Voraussetzung für einen rationalen Diskurs ist die Herrschaftsfreiheit des Verfahrens. Es soll nur die Kraft des besseren Arguments zählen, Macht und Ressourcen der Teilnehmer sollen ausgeblendet werden (Habermas 1973: 148; 1981: 47–49; 1992: 32–37, 408–415). Dies setzt verfahrensintern eine annähernde Machtbalance zwischen den Teilnehmern voraus. Durch die Parität zwischen Industrievertretern und den Vertretern der Umweltgruppen im Verfahren selbst und im Koordinationsausschuß, eine relativ beschränkte Rolle der Experten und beträchtliche Ressourcen für Gutachten und Gegengutachten für die Umweltgruppen (rund 30 Prozent) konnte eine annähernde Neutralisierung der Machtunterschiede durchaus erreicht werden.

Die sozialwissenschaftlichen Begleiter vom WZB konstatieren auch insofern einen Erfolg des Verfahrens, als der wissenschaftlich-technische Diskurs tatsächlich über den politischen Diskurs dominierte (Bora/Döbert 1993). Nichtsdestotrotz verließen die Umwelt- und Verbraucherguppen vor der abschließenden Konferenz das Verfahren. Sie waren nicht bereit, die Verfahrensergebnisse mitzutragen. Diese waren von der WZB-Gruppe für die Diskussion in der Abschlußkonferenz aus den Gutachten, Gegengutachten, Konferenzen und Kolloquien herausdestilliert worden. Nach dieser Analyse (Daele et al. 1997) stellen transgene herbizidresistente Pflanzen keine wesentlich anderen Risikoquellen dar, als sie durch natürliche Verschiebungen in der DNA (Transposonen) oder konventionelle züchterische Eingriffe ebenfalls entstehen. Gleichzeitig stiften sie aber auch keinen überragenden Nutzen.

Die Argumente der Umweltgruppen lassen sich im wesentlichen an zwei Problemen festmachen (Presseerklärung 1993):

1. Mangelnde Ernsthaftigkeit und fehlende Bindung der Industrievertreter und Behörden an das Verfahren. Hintergrund dieses Vorwurfs ist, daß Anträge auf Freisetzungen während des Verfahrens und zum Teil ohne

Information der Verfahrensteilnehmer gestellt und bearbeitet wurden. Angesichts dessen sei eine Konzentration der eigenen knappen Ressourcen auf die Abwehr der Freisetzungsvorhaben erforderlich.

2. Unfairneß beziehungsweise Dominanz der WZB-Projektgruppe in der Gestaltung und Auswertung des Diskurses. Dies wurde einerseits an der Vorabfestlegung des Verfahrens auf eine technikinduzierte TA-Strategie durch die Antragsteller festgemacht.<sup>2</sup> Andererseits geht es um die Fragen der Bewertung und der Auswertungsmethodik, über die unter den Teilnehmern kein Konsens angestrebt wurde. Insbesondere wird bezweifelt, daß alleine über das Kriterium der Sachrationalität eine einzige und einvernehmliche Lesart des Diskurses produziert werden kann. Auch sachrationalen Erwägungen lägen letztlich wertbehafte Leitbilder zugrunde: zum Beispiel nachhaltige Entwicklung *versus* betriebswirtschaftliche Rationalität (Kiper 1994; Gill 1996; Weber 1996).

Demgegenüber konstatierte die WZB-Projektgruppe (Döbert 1996; Daele 1994: Fn 2, 1997; Daele/Döbert 1995) im Verhalten der Gentechnikkritiker eine Abfolge von Umformulierungen positionsabhängiger Ablehnungsgründe: von erkennbaren Risiken über unbekannte, spekulative Risiken hin zu einer Forderung nach einer Umkehr der Beweislast und dem Nachweis besonderer Nützlichkeit und gesellschaftlicher Bedarfe. Der eintretenden Schließung des empirischen Risikodiskurses seien die Kritiker zunächst durch die Verlagerung auf die normative Ebene und schließlich mit ihrem Verfahrensausstieg begegnet. Sie seien damit nicht bereit gewesen, die Partizipations- und Handlungskosten des Diskurses zu tragen (Daele/Döbert 1995: 11). Dies wird als mangelnde Rationalität beziehungsweise als Ex-post-Rationalisierung und Umdeutung der Realität gewertet (Döbert 1996). Wenngleich es wohl nicht gelungen ist, die Gentechnikkritiker im Verfahren zur Anerkennung der empirischen Ergebnisse der Risikoeinschätzung zu bringen, so hofft man doch, daß dieser Lerneffekt zumindest bei der Öffentlichkeit als außenstehendem Beobachter des Diskurses eintritt (Daele et al. 1997: 19f.).

---

2 Siehe zur Berechtigung des Arguments Daele (1994: 10f.).

### 3 Unlösbarkeit von Wertkonflikten?

Das Scheitern des Verfahrens kann aus verschiedenen Theorieperspektiven erklärt werden. Die rechtssoziologische Konfliktforschung hat schon früh auf den Unterschied zwischen Interessenkonflikten einerseits, Tatsachen- und Wertkonflikten andererseits hingewiesen. Nach Aubert (1963) sind nur Interessenkonflikte, nicht aber Tatsachen- und Wertkonflikte vermittlungsfähig. Letztere können nur durch Setzung, für Aubert durch richterliche Entscheidung beendet werden.

Auf die Bedeutung unterschiedlicher Wertprämissen verweist auch die Cultural Theory. Sie verbindet kognitive und normative Sinnstrukturen, die sich in Natur- und Menschenbildern äußern, mit sozialen Strukturen. Die Verbindung von Kultur und Sozialstruktur verankert die Wertprämissen und Wahrnehmungsweisen im sozialen Leben und macht sie dadurch extrem widerständig gegen Wandel.

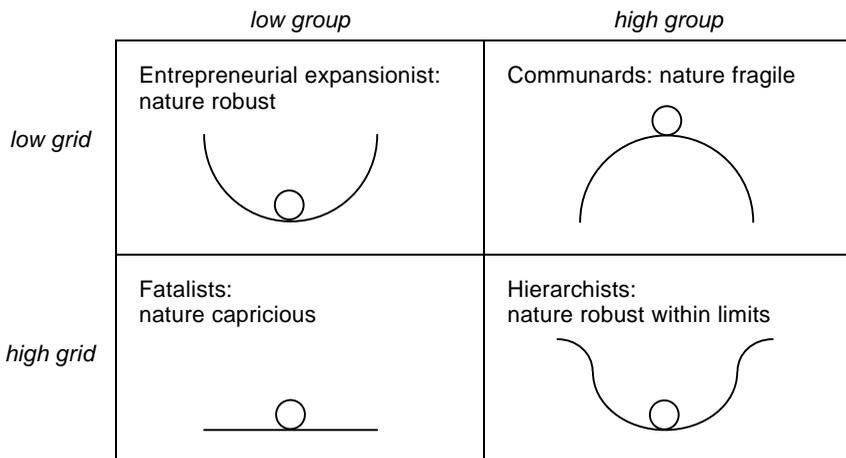
Die Cultural Theory identifiziert vier stabile Sozialstrukturtypen, die sich durch die Vierfelder-Typologie in Abbildung 1 beschreiben lassen. Die beiden Dimensionen der Typologie sind »grid«, das Ausmaß an gesellschaftlicher Klassifikation, Rollendifferenzierung und normativer Durchregulierung einerseits, und »group«, das Ausmaß der gruppenbezogenen Einbindung der Individuen. Die vier sich ergebenden Typen von Sozialorganisationen und kulturellen Deutungsformen sind die Fatalisten (»high grid/low group«), die Hierarchisten (»high grid/high group«), die Individualisten (»low grid/low group«) und die Egalitaristen oder Kommunarden (»low grid/high group«). Prototyp des Individualisten ist der auf dem Markt agierende Unternehmer. Für ihn ist die Natur inhärent stabil, und Risiken sind daher gering zu veranschlagen. Die Kugel – Symbol für die Natur – wird immer wieder in eine stabile Lage in der Mulde zurückkehren. Für den Kommunarden führt dagegen jeder Eingriff in den Naturhaushalt tendenziell in die Katastrophe (Douglas/Wildavsky 1993; Douglas 1989; Thompson et al. 1990). Dies wird symbolisiert durch die prekäre Lage der Kugel auf der Spitze eines Berges.

Die Vertreter der Cultural Theory sehen diese verschiedenen Risikokulturen als prinzipiell gleichrangig<sup>3</sup> und sozial stabil. Weder können die un-

---

3 Douglas/Wildavsky (1982, zitiert nach der deutschen Übersetzung 1993: 121f.) zur Unmöglichkeit einer einzig richtigen Wahrnehmung von Risiken: »Die Frage, wie sich rationales Verhalten richtigerweise beschreiben ließe (das heißt zu fragen, welches die wirklichen Risiken sind), führt zu einer Antwort, die irrationale Voreingenommenheit und Verkenning faktischer Interessen im Standpunkt all derer findet, die nicht zustimmen. Demgegenüber zeigt die kulturelle Analyse, wie ein bestimmtes Bündel von Werten und

Abbildung 1 Grid-group-Schema der Cultural Theory



Nach: Douglas 1989

ternehmerischen Individualisten die ökologiebewegten Kommunitards zu ihrer Sicht der Dinge bekehren noch umgekehrt. Die Anhänger jeder Lebens- und Deutungsform können ihre konkreten Erfahrungen an ihre eigenen Sinn- und Deutungsschemata assimilieren. Ein rational begründbarer Konsens kann dann kaum erreicht werden.

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt die Risikosoziologie. Es gibt keinen Punkt, von dem aus sich Risiken oder Gefahren objektiv beobachten ließen: Jede Beobachtung und auch die Beobachtung zweiter Ordnung hat blinde Flecken. Die Perspektivenunterschiede zwischen den Produzenten riskanter Entscheidungen und den von den Gefahren Betroffenen führen zur Politisierung und lassen einen Konsens unwahrscheinlich erscheinen (Japp 1996).

Die Fallstricke, die mit Werten und ihrer Einbettung in soziale Strukturen verbunden sind, waren auch den Veranstaltern des Gentechnikdiskurses bewußt. Sie versuchten deshalb, das Verfahren auf den Sachdiskurs zu begrenzen und hofften darauf, daß »Tatsachen« schließlich selbstevident sein würden. Wie die Verlagerung der Debatte von »erkennbaren« Risiken hin

---

Überzeugungen aus den vielfältigen Positionen, die Menschen einnehmen, und aus ihren Praktiken Sinn erzeugt.« Ähnlich auch Douglas (1989: 92): »Each of the ecological views is as fully justifiable as the others. ... There is no way that any of them could be proved right or wrong except in the event.«

zu den »weniger erkennbaren« Risiken zeigt, ist diese Hoffnung jedoch trügerisch. Auch in der Ablehnung der technikinduzierten TA-Strategie sowie in der Kritik an den unklaren und nicht konsensfähigen Auswertungsverfahren kommt letztlich die Notwendigkeit des Einbezugs von Wertprämissen zum Ausdruck. Diese Wertprämissen und ihre Nichtbehandlung im Verfahren sind, neben der Tendenz zur »Realpolitik«, der Hintergrund für den Verfahrensausstieg der Gentechnikkritiker.<sup>4</sup>

Die Dominanz der politischen Kalküle auf beiden Seiten zeigt im übrigen noch einmal die Verbindung zwischen Sinn- und Sozialstrukturen und ihre wechselseitige Stabilisierung auf. Zum Abschluß des Verfahrens dominierte entgegen den Zielen der Veranstalter die politische Rationalität. Diese machte es für die Umweltgruppen unmöglich, eine TA-Prozedur mitzutragen, die die relative Harmlosigkeit der HR-Technik bestätigte. Die Umweltgruppen sahen durch ein solches Ergebnis ihre Machtbasis – die Mobilisierbarkeit einer breiten Öffentlichkeit gegen die Gentechnik – beschädigt. Das Verfahren setzte auf die Kraft von Argumentation. Es wollte den politischen Diskurs, in dem es um Wünschbarkeiten, Einfluß und Interessendurchsetzung geht, ausblenden. Der soziale Kontext des Verfahrens ließ sich aber nicht endgültig aussperren. Er kam nicht nur durch die Freisetzungsanträge von Unternehmen herein (KWS, Ciba-Geigy, Hoechst), sondern auch in einem Vorpreschen der Umweltgruppen in einer Presseerklärung zu ihrer Interpretation der Ergebnisse des Verfahrens (Risiken nicht ausgeräumt, Nutzen gering) und schließlich in ihrem Ausstieg.

Die Frage, die sich dann stellt, ist, ob Technikdiskurse grundsätzlich zum Scheitern verurteilt sind, oder ob es doch eine Chance für die Auslotung konsensfähiger rationaler Handlungswege im Umgang mit den Risiken neuer

---

4 Die Einschätzung, daß die ungelöste Kontroverse über eine technik- oder problemorientierte TA-Konzeption das Verfahren belastete und schließlich zu seinem Scheitern führte, findet sich auch bei Hennen (1994) und Gloede (1995). Für nicht zutreffend halte ich dagegen die Vermutung Saretzkis (1996b), daß die Unvollkommenheiten des Diskurses, insbesondere die nicht völlige Herrschaftsfreiheit, die Ursache des Scheiterns sei. Saretzki beschreibt das Verfahren als verhandelten Diskurs. Die Expertenauswahl, Teilnehmerauswahl, Themenauswahl und Ressourcenverteilung haben nach seiner Diagnose dem »bargaining« außerhalb des rationalen Diskurses unterlegen. Damit unterstellt er, und dies wird von Döbert (1996) in seiner Replik auch so verstanden, daß in dieser »Unreinheit« des Diskurses die Ursachen für sein Scheitern liegen. Ich halte ganz im Gegenteil eine stärkere Berücksichtigung der politischen Interessen und Werte der Parteien für notwendig. Herrschaftsfreiheit selbst kann im Rahmen real existierender Verfahren niemals vollständig verwirklicht werden. Diskurse können nicht diskursiv begonnen und beendet werden. Die Rahmenbedingungen müssen immer dezisionistisch gesetzt werden. Hier ist Döbert zuzustimmen (vgl. hierzu auch Giegel 1992b).

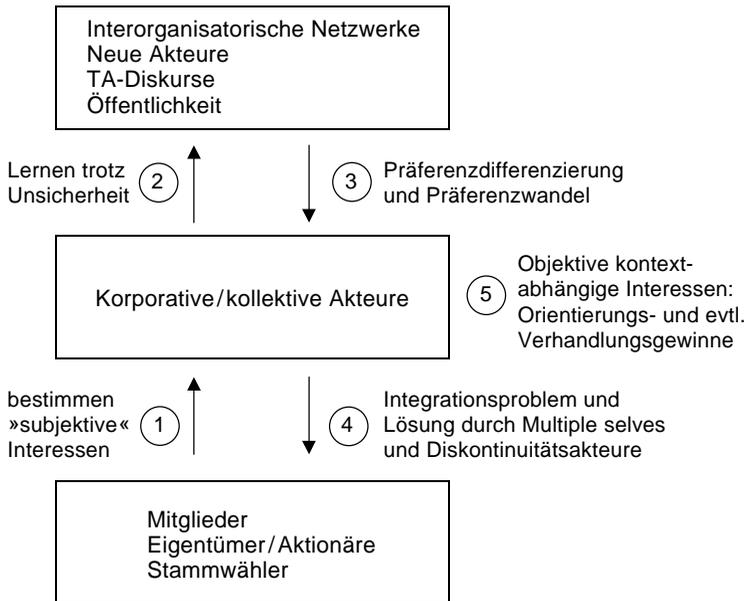
Techniken geben kann. Die Suche nach alternativen Handlungswegen ist insbesondere vor dem Hintergrund einer wichtigen Erkenntnis der Risikosoziologie zu fordern. Nach dem Risikoparadox wissen wir nämlich auch nicht, welchen Risiken wir uns aussetzen, wenn wir auf die Entwicklung neuer Techniken wie der Gentechnik verzichten (Japp 1996; Wildavsky 1988).

#### 4 Lernfähigkeit von Akteuren in interorganisatorischen Netzwerken

Die These dieses Beitrags ist, daß vor allem für die langfristige Zukunftsgestaltung Chancen für ein gegenseitiges Lernen, eine Annäherung der Positionen und die Stabilisierung von partiellen Kompromissen auch zwischen den Vertretern der extremen Positionen, also zwischen Industrievertretern und Umweltgruppen, bestehen. Lernprozesse unter hohen Unsicherheiten, wie sie bei der Bewertung neuer Technologien bestehen, können nämlich einen Präferenzwandel auslösen und zu einer gewollten oder ungewollten Selbständerung der Akteure führen. Hierbei kommt der Lernumgebung der Akteure, den interorganisatorischen Netzwerken, in die sie eingebettet sind, eine bedeutende Rolle zu (Jansen 1997b; Mayntz 1993).

Abbildung 2 beschreibt schematisch die hier vorgeschlagene Konzeption für das Verhältnis zwischen den Organisationsakteuren, ihren Mitgliedern einerseits und ihren Netzwerkeinbettungen andererseits. Komplexe Organisationen können nicht nur ihre internen Bearbeitungsmechanismen, sondern auch ihre externen Umgebungen, das heißt ihre Einbettung in interorganisatorische Netzwerke, bewußt im Sinne von Lernchancen gestalten (Pfad 2). Ein Ort für solche Lernprozesse mit der Chance der Präferenzrelativierung und des Präferenzwandels könnten gesellschaftliche Technikdiskurse sein (oberer Kasten). Die Bereitschaft der Akteure hierzu ist an ihre Abhängigkeit von künftigen Umweltbedingungen, zum Beispiel von Regulierungsvorhaben, Verbraucherakzeptanz oder politischer Unterstützung gebunden. Erst die Einführung eines zweistufigen Handlungssystems ermöglicht die Definition von »objektiven Interessen« des Organisationsakteurs (Punkt 5) in der Folge von Selbständerungen (Pfad 3). Die Diskrepanz zwischen internen Werten/Machtressourcen in einer Organisation (Pfad 1) und Werten im übergeordneten Handlungssystem kann Anlaß zu Präferenzwandel in der Organisation in Richtung ihrer »objektiven Interessen« (Mayntz/Scharpf 1995: 54f.) sein. *Voraussetzung ist der Übergang von einem Tausch- zu ei-*

Abbildung 2 Unsicherheit, Lernen und Präferenzwandel korporativer/ kollektiver Akteure



dem Produktionssystem, in dem Ressourcen über eine Produktionsfunktion kombiniert werden. Hierdurch entstehen neue Ressourcen, die im übergeordneten System bewertet werden. Wenn dieser »Marktwert« nicht ausreicht, um die Produktionskosten zu decken, wird die Existenz der Organisation bedroht und sie gerät unter Druck zur Veränderung ihrer »subjektiven Interessen«.

Für Unternehmen ist hierdurch ein Rückkopplungsmechanismus zwischen Marktprozessen, den Interessen der Organisation und der Interessen- und Kontrollverteilung innerhalb des Akteurs gegeben. Neben der Produktion für den Markt kann aber auch die interorganisatorische politische Abstimmung als Produktionsprozeß begriffen werden. Sie ist nicht nur – wie das korporatistische Modell unterstellt – ein Tauschnetzwerk, sondern auch ein Produktionsnetzwerk. Sie produziert in der Folge besserer Verständigung Orientierungsgewinne und gegebenenfalls auch über Verhandlungen internalisierbare positive Effekte, die als eine neue, produzierte Ressource zu sehen sind.

Ein Bedarf für solche Orientierungsgewinne besteht insbesondere bei neuen Techniken und ihren zukünftigen Anwendungen hinsichtlich der Ver-

ständigkeit mit Akteuren in den Organisationsumwelten. Neue Techniken rufen neue Akteure, neue Anwender oder potentiell organisierbare Gegner auf den Plan. Für die Unternehmen ist deshalb das Ziel der Gewinnmaximierung in der Bewertung künftiger Technologien durchaus uninstruktiv: Niemand kann heute wissen, welche Automobile, Energiesysteme, Nahrungs- oder Arzneimittel in zehn bis fünfzehn Jahren gewinnbringend vermarktet werden können. Dennoch müssen Entscheidungen über Forschung, Entwicklung und Investitionen schon heute getroffen werden. Künftige Situationsparameter sind deshalb zur Absicherung langfristig bindender Entscheidungen auszuhandeln.

Eine notwendige Voraussetzung für die Lernfähigkeit der Akteure in solchen interorganisatorischen Netzen ist allerdings eine Akteurstruktur, die das Eindringen neuer Ideen in die Organisation und Paradigmenkonkurrenz und eventuell auch einen Paradigmenwechsel überhaupt erst ermöglicht. Dies stellt die Organisation vor das Problem, daß sie gleichzeitig neue Ideen und Chancen für die Zukunftsgestaltung aufnehmen soll, aber auch handlungs- und entscheidungsfähig im Hier und Heute bleiben muß. Die Lernzumutungen im Verhältnis zu einer unsicheren und turbulenten Umgebung (Pfade 2 und 3) könnten die organisationsinterne Willensbildung und Entscheidungsfindung (Pfade 1 und 4) konterkarieren und die Integration und Leistungsfähigkeit der Organisation untergraben.

Die organisationssoziologische Forschung hat verschiedene Strategien aufgezeigt, wie Lernfähigkeit trotz Unsicherheit und Entscheidungen trotz divergierender und instabiler Präferenzen möglich sind. Ich will hier auf zwei Konzepte zurückgreifen, den Multiple-self-Akteur und den Diskontinuitätsakteur, und einige empirische Evidenzen für diese Konzepte im Gentechnik- und Umweltdiskurs vorstellen. Während das Multiple-self-Konzept sowohl für Verbandsorganisationen als auch für Unternehmen einsetzbar ist, sind Identitätskonversionen im auf öffentliche Zustimmung angewiesenen politischen Bereich weniger wahrscheinlich und jedenfalls hochriskant für den Bestand des Akteurs.

Ein Multiple-self-Akteur<sup>5</sup> ist ein Akteur, der in der Lage ist, divergierende Interessendefinitionen und Weltansichten nebeneinander in der Organisation zu tolerieren. Die Lösung des Integrationsproblems erfolgt durch den Rückgriff auf soziales Kapital in der Organisation, das teilbare Güter für einen Interessenausgleich und als Machtressourcen bereitstellt. Coleman (1990)

---

5 Vgl. Elster (1987, 1988) zum sozialpsychologischen Konzept und Wiesenthal (1990a) zur Anwendung auf Organisationen.

hat in seiner Analyse des Willensbildungsprozesses in Kollektivakteuren gezeigt, daß das Arrow-Paradox von instabilen, sich zyklisch verändernden Mehrheiten auch in einem System des Stimmentausches über mehrere Kollektiventscheidungen hinweg nicht lösbar ist.

Als Konsequenz für die Strategiefähigkeit kollektiver Akteure ergibt sich daraus, daß nur solche Kollektivakteure dauerhaft zu einer konsistenten Interessenverfolgung in der Lage sind, deren Entscheidungssystem nicht völlig gegenüber Machtressourcen abgeschottet ist, die auf der Verfügung über private, teilbare Güter beruhen (vgl. hierzu ausführlicher Jansen 1997b.) Diese privaten teilbaren Güter und Machtressourcen liefert das in Organisationen verfügbare soziale Kapital. Es manifestiert sich zum Beispiel in »Organisationen in der Organisation«, die abweichende Weltansichten pflegen und in der Entscheidungsfindung Einfluß ausüben. Das typische Beispiel hierfür ist die organisatorische Verankerung betrieblicher lokaler und tarifpolitischer globaler Rationalität in den deutschen Gewerkschaften. Hierdurch kommt es zur gleichzeitigen Deutung von Konflikten als Nullsummenspiel in der Tarifpolitik und als Positivsummenspiel in Produktionsbündnissen in den Einzelunternehmen (Wiesenthal 1993).

Das Konzept des Diskontinuitätsakteurs beziehungsweise der »adhocracy« ist von Mintzberg (Mintzberg/McHugh 1985; Mintzberg 1989: Kap. 11) zur Erfassung von »Strategie« und Struktur innovativer Unternehmen im Umgang mit schlecht definierten Problemen und unsicheren und turbulenten Umwelten entwickelt worden. Diskontinuitätsakteure finden sich in Hochtechnologiebranchen, aber auch im Kultur- und Dienstleistungsbereich. Sie sind gekennzeichnet durch extreme Umweltabhängigkeit und -sensibilität, die sie zu dezentral in der Organisation stattfindenden Lern- und Innovationsprozessen zwingt. Während »adhocracies« das Problem der Suche nach neuen Ideen und Lösungen effektiv bewältigen, sind sie für die Bearbeitung von Standardaufgaben ineffizient. Sie brauchen für die Lernprozesse und die wechselseitige Anpassung und Kommunikation zwischen Experten in nicht-hierarchischen Projektteams einen hohen Ressourceninput. Daher ist die Struktur des Diskontinuitätsakteurs häufig auf den strategischen Bereich eines Unternehmens beschränkt. Produktionsaufgaben werden, sofern sie standardisierbar sind und wiederholt anfallen, ausgelagert. Die Dominanz des technischen Kernbereichs kann umgekehrt verantwortlich dafür sein, daß Ambiguitäten und neue Anforderungen als Bedrohung der Identität und Existenz der Organisation empfunden und verdrängt werden.

»Adhocracies« verfolgen keine vorab explizierten Strategien, die von oben nach unten durchgesetzt werden könnten. »Entscheidungen« kommen

oft nur nach dem »garbage can model« zustande (Cohen et al. 1972; March/Olsen 1976). Präferenzen werden häufig erst nach den Entscheidungen entdeckt. Dennoch sind sie nicht gänzlich zufällig. Perioden identifizierbarer Strategien wechseln sich mit Perioden des kreativen Chaos ab. Konsistente Strategien entstehen aus dem Identitätsbedarf der Organisation, die erworbenes Wissen auch nutzen will und ihre Umgebung aktiv nach Möglichkeiten hierzu absucht. Sie entstehen aber auch durch konsistente Umwelanforderungen, zum Beispiel durch funktionsspezifische Netzwerke oder staatliche Regulierung. Hierin liegt dann auch ein Ansatzpunkt für die Chance der Einbindung von Unternehmen in gesellschaftliche Diskurse.

Technikdiskurse in interorganisatorischen Netzwerken setzen damit Unternehmen voraus, die etablierte Entwicklungspfade verlassen können und für neue Produktions- und Produktstrategien offen sind. Sie setzen Umweltverbände voraus, die sich auf solche Gestaltungsaufgaben einlassen können, wohl wissend, daß Auswirkungen oft erst in Jahren oder Jahrzehnten zu spüren sein werden.

Ansätze zu einer Akteurstruktur des Multiple selfs in den Unternehmen lassen sich heute in der vermehrten Einrichtung von Umweltschutzabteilungen identifizieren. Diese bilden Organisationen in der Organisation, die den Gedanken des Umweltschutzes, gestärkt von solchen gesellschaftlich normierten Prozeduren wie dem Öko-Audit, in das Unternehmen hineinragen. Umweltschutzanstrengungen sind so nicht nur Kosten (Nullsummenspiel), sondern auch Investitionen in künftige Märkte. Beispiele für Umdenkungsprozesse und (begrenzte) Diskontinuitäten in den Unternehmen lassen sich ebenso finden. So ist Shell 1998 aus der Anti-Klimaschutz-Lobby (Global Climate Coalition) ausgetreten. Das Unternehmen will ein künftiges Geschäftsfeld im Bereich erneuerbarer Energien etablieren und hält eine Verleugnung des Zusammenhangs zwischen Treibhauseffekt und der Nutzung fossiler Energie nicht mehr für zeitgemäß. Der Lebensmittel-Einzelhandel entzog dem Bund für Lebensmittelrecht und Lebensmittelkunde, der eine Pro-Gentechnik-Strategie verfolgt, den Vertretungsauftrag für seine Mitglieder. Forderungen des Konsumerismus, insbesondere nach umfassender Technikfolgenabschätzung (TA) und strikter Kennzeichnung, wurden aufgenommen (Behrens et al. 1997b: 94–101).<sup>6</sup>

---

6 Tacke (1997) zitiert einen Forschungsleiter bei Hoechst, der TA weniger als normativ-regulierendes staatliches Instrument, sondern als unternehmerisches Instrument zur Verhinderung von Fehlinvestitionen betrachtet.

Die Unternehmen entdecken mehr und mehr, daß neben marktlichen Koordinationsmechanismen soziale Ex-ante-Koordinationsmechanismen treten müssen, die dem Risiko- und Umweltbewußtsein der Verbraucher Rechnung tragen. Die Bereitschaft der Industrie- und Wissenschaftsakteure, eine Regulierung der Gentechnik durch das Gentechnikgesetz Ende der achtziger Jahre über ihre Mitarbeit in der Enquetekommission sowie in der Zentralen Kommission für biologische Sicherheit mitzutragen, ist letztlich schon ein Anerkenntnis der Notwendigkeit einer gesellschaftlichen Einbettung der Technik. Man hoffte, durch rechtliche Rahmenbedingungen die nötige langfristige Forschungs- und Investitionssicherheit zu bekommen. Allerdings erwies sich das Recht nicht als das geeignete Instrument. Gerade das Gentechnikrecht ist in hohem Maße formalisiert, läßt den Behörden so gut wie keinen Beurteilungsspielraum. Die Formalisierung zwingt nicht nur die Behörden, sondern auch die Gegner in ein Korsett, in dem die eigentliche Kontroverse nicht mehr ausgetragen werden kann. Verweigerter kontroverse Diskussion führt aber zu noch mehr Mißtrauen der Öffentlichkeit, das wiederum die Behörden noch stärker nach dem Buchstaben des Gesetzes vorgehen läßt (Hasse/Gill 1994).

Hier könnten Technikdiskurse eine Alternative darstellen. Es gibt bei den Unternehmen durchaus eine Bereitschaft zum Dialog mit der Öffentlichkeit und ein erhöhtes Bewußtsein für ökologische Risiken. So denkt die chemische Industrie über die Durchführung von Produktfolgenabschätzungen und die Analyse von Stoffkreisläufen nach. Dies ist zwar noch kein gesellschaftlicher Technikdiskurs, aber möglicherweise ein Einfallstor für eine solche Idee (Bröchler 1997; Tacke 1997; Baron 1995: Kapitel 7). Auch partizipative Projekte, die von der Industrie initiiert sind, lassen sich schon finden (Behrens et al. 1997a). Im Anschluß an ein relativ erfolgreiches Projekt von Unilever in den Niederlanden begann die deutsche Unilever 1994 einen Dialog mit Umwelt- und Verbraucherverbänden zur Bewertung gentechnisch hergestellter Lebensmittel sowie zu Fragen einer freiwilligen Kennzeichnung (Behrens et al. 1997b: 242ff.). Der Verband der chemischen Industrie und die IG Chemie luden andere gesellschaftliche Akteure zu einem Diskurs über das Leitbild der Nachhaltigkeit ein (IFOK 1997).

Die Chance zu einem leitbildorientierten Technikdiskurs könnte auch für die Umwelt- und Verbrauchergruppen ein Anreiz zur Teilnahme sein. Allerdings stehen sie damit vor eher härteren Entscheidungen als die Unternehmen. Es bedeutet für sie, daß Verhandlungen über technologische Weichenstellungen für die Zukunft eingegangen werden müssen, auch wenn man auf aktuelle Technologien vielleicht nach wie vor wenig Einfluß neh-

men kann.<sup>7</sup> Statt Technologien zu verhindern, müssen sie Verhandlungen über ihre Gestaltung führen. Dies setzt einen gewissen Pragmatismus voraus, für den es aber unter den größeren Verbänden, zum Beispiel bei den Grünen (Kiper 1996; Interview mit Kiper, *Frankfurter Rundschau* vom 9. Mai 1998) oder beim Bund für Umwelt- und Naturschutz Deutschland (BUND) (Katzek/Spangenberg 1994; Katzek 1994; vgl. auch Behrens et al. 1997b: 244), durchaus Beispiele gibt. In diesem Zusammenhang ist auch ein Ergebnis von Nils Bandelow (1999) zur Bedeutung von Überzeugungen und Überzeugungswandel in den Akteurkoalitionen der Gentechnikpolitik relevant. Er vergleicht anhand von inhaltsanalytischen Auswertungen von Anhörungen und anderen Dokumenten die allgemeinen und policyspezifischen »belief systems« der (individuellen) Akteure für drei Zeitphasen der Entwicklung der Gentechnikpolitik: 1973 bis 1983, 1984 bis 1990 und 1992 bis 1997. Eine Clusteranalyse zeigt, daß die zunächst relativ einheitlichen Befürworter- und Gegnerkoalitionen in der letzten Phase stärker heterogenisiert worden sind. Träger von Reflektionspotential beziehungsweise abweichenden Werten und Einschätzungen sind in der Gegnerkoalition die konditionalen Gentechnikgegner aus BUND und den Grünen. In der Befürworterkoalition sind es einzelne Wissenschaftler und Repräsentanten von Wissenschaftsorganisationen, die ein stärkeres Eingehen auf die Befürchtungen der Öffentlichkeit für notwendig halten.

Die organisatorischen Grundlagen für die interne Konkurrenz von fundamentalistischen und realistischen Weltbildern waren bei den Grünen die Bundestagsfraktion und die Bundesarbeitsgemeinschaften Forschung und Technologie einerseits und Gen- und Reproduktionstechnologie andererseits. Mit der Regierungsbeteiligung sind nunmehr Organisationsbasen in den verschiedenen Ministerien (Fischer, Trittin) hinzugekommen. Beim BUND liegen sie in der Unabhängigkeit der Basisgruppen und Landesverbände gegenüber den Beschlüssen der Bundesdelegiertenkonferenzen (Behrens et al. 1997b: 72). Solche organisationsinternen Konkurrenzen verursachen selbstverständlich Integrationskosten. Ihnen stehen aber in der Teilnahme an Dis-

---

7 Während die Unternehmen hinsichtlich künftiger Technikpfade gegenüber gesellschaftlichen Ansprüchen in ihrem eigenen Interesse aufgeschlossen sind – zumindest haben erhebliche Schäden und Imageverluste (Hoechst-Unfallserie, Brent Spar) diese Lektion erteilt –, werden sie in ihrem eigenen Interesse an einer Nutzung vorhandener Techniken und Investitionen wesentlich zäher festhalten. Vgl. hierzu etwa die Suche nach Kompromissen in der Energietechnik mit der Festschreibung von Restlaufzeiten für AKWs (Barthe/Brand 1996).

kursen Orientierungsgewinne und Gewinne an politischer Legitimität und Unterstützung gegenüber.

Dennoch scheitert die Ausnutzung solcher Orientierungsgewinne und Gestaltungschancen oft an einer immer noch recht homogenen Mitgliedschaft, die einer »multiple-self-identity« enge Grenzen setzt. Das Problem der Umweltverbände liegt also anders als sonst bei kollektiven Akteuren nicht in zu großer, sondern in zu geringer Heterogenität der Mitglieder (Streeck 1987). So gelang es in dem Dialog zwischen Unilever und den Umwelt- und Verbrauchergruppen zwar, zu einer einvernehmlichen Bewertung der Risiken für ein Produktbeispiel zu kommen. Vor der Präsentation stieg der BUND dann aber wieder aus und präsentierte ein Sondervotum. Darin wird wiederum der technikinduzierte Ansatz kritisiert. Außerdem wird bemängelt, daß das eigentliche Anliegen der Umweltgruppen – die Kennzeichnung – bisher nicht behandelt worden ist. Katzek, einer der Verhandlungsführer, machte allerdings auch die mangelnde Rückvermittelbarkeit der wissenschaftlichen Ergebnisse innerhalb des BUND als ein entscheidendes Problem aus. Das Ergebnis der Verhandlungsgruppe wurde deshalb nicht von der Gesamtorganisation mitgetragen (Katzek 1998; Behrens et al. 1997b: 244).

Es zeigt sich hieran, daß dem Markt unterworfenen korporativen Akteuren tendenziell eine größere Lernfähigkeit und Zukunftsorientierung aufweisen als Verbandsakteure. Hintergrund ist die Differenz in den internen Akteurstrukturen. Zwar hat auch für die Unternehmensspitze die Möglichkeit, über die durch die Mitglieder eingebrachten Ressourcen frei zu verfügen, in den letzten Jahren abgenommen. Im kollektiven Verbandsakteur liegt der Ressourcenzugriff aber wesentlich häufiger bei den Mitgliedern als bei der Verbandsspitze.

Allerdings gibt es auch Evidenzen für Rückkopplungen zwischen subjektiven und objektiven Interessen bei den Umweltverbänden. Sie werden von »Organisationsdissidenten« (Wiesenthal 1994) wie Katzek und Kiper, die die Verständlichkeit der Position der Umweltgruppen nicht für die Mitgliedschaft, sondern für die Öffentlichkeit problematisieren, in die größeren Verbände eingeschleust. So revidierte der BUND seine grundsätzlich ablehnende Haltung gegenüber der Gentechnik (Bundesdelegiertenkonferenz 1988) auf der Bundesdelegiertenkonferenz 1990 im Hinblick auf medizinische Anwendungen. Eine ähnliche Revision bezüglich der »sanften Chemie« mittels gentechnisch erzeugter Enzyme, die vom Arbeitskreis Bio- und Gentechnik ebenfalls für eine differenziertere Bewertung auf der Bundesdelegiertenkonferenz 1996 vorgeschlagen wurde, wurde vorerst noch abgelehnt (Behrens et al. 1997b: 77–79). Die Bundesversammlung von Bündnis

90/Die Grünen in Magdeburg 1998 anerkannte mehrheitlich einen möglichen Nutzen gentechnischer Diagnostika und Therapeutika (Interview Kiper, Frankfurter Rundschau vom 9. Mai 1998). Hier deutet sich an, daß eingegangene Verhandlungen unter Umständen zu einer Stärkung der Machtbasis von »Dissidenten« und langfristig zu einer veränderten Akteurstruktur auch der Verbandsakteure führen könnten.

Am Pragmatismus führt insbesondere dann kein sinnvoller Weg mehr vorbei, wenn neue und möglicherweise problematische Produkte tatsächlich auf den Markt kommen. Auch die fundamentalistischen Gegner der Gentechnik müssen hiermit konstruktiv umgehen. So wurde die Forderung einiger Gentechnikgruppen, sich nicht auf einen Kampf für die Kennzeichnung gentechnisch hergestellter Lebensmittel einzulassen, da dies bereits die Anerkennung der Technik impliziere, von den größeren Verbänden abgelehnt (Behrens et al. 1997b: 77). Hier macht sich dann letztlich die Abhängigkeit der Umweltgruppen von Bürgern und Verbrauchern bemerkbar, gegenüber denen man glaubwürdig bleiben muß.

## 5 Konsequenzen für die Gestaltung von Technikdiskursen

Abschließend sollen die Konsequenzen für ein brauchbares Konzept von Technikdiskursen aus den beschriebenen Voraussetzungen für Lernchancen, multiple Präferenzen und Präferenzwandel gezogen werden. Diese Frage wird anhand von drei Zielvorstellungen und Gegensatzpaaren diskutiert:

### *Partizipation: Repräsentation versus Lernchancen?*

Die Problematisierung von Technikfolgenabschätzung (TA) als wissenschaftlicher Politikberatung war mit zunehmenden Partizipationsansprüchen verbunden. Ob aber Betroffenenbeteiligung Sozial- und Umweltverträglichkeit garantieren kann, ist fraglich. Partizipation wird meist als Umverteilung des Kuchens in einem gewachsenen Akteurkreis unter Nullsummenbedingungen verstanden. Es kommt aber darauf an, bessere Problemlösungen zu erreichen, neue Präferenzen und Handlungsoptionen zu entdecken, mehr und andere Werte zu berücksichtigen. Präferenzen sind vergangenheitsbedingt, kontextspezifisch. Sie führen oft nur zu lokal rationalen, unter den gegebenen Bedingungen machbaren Entscheidungen (Elster 1987; Wiesen-thal 1990b). *Technikdiskurse müssen daher zwar immer noch die relevanten*

*Interessen repräsentieren, zusätzlich ist aber die effektive Gestaltung von Lernprozessen zu fordern.* Es geht darum, bisher ausgeblendete Perspektiven aufzunehmen, Aufmerksamkeit für längere Zeithorizonte und alternativ mögliche Kontexte zu schaffen. Für die Organisation solcher Lern- und Verständigungsprozesse ist keine »quantitative«, sondern eine »qualitative« Repräsentation der sozialen Interessen und der beteiligten Wissensgebiete zu fordern. Es geht darum, künftige und mögliche Interessen zu repräsentieren, für die es in der Gegenwart vielleicht noch gar keine konkreten Träger gibt.<sup>8</sup>

### *Verständigungsorientierung: Diskurse oder Verhandlungen?*

Wenn die Erweiterung der gesellschaftlichen Lernchancen das Ziel von Technikdiskursen ist, welches ist dann ein geeignetes Verfahren? Im Anschluß an die Unterscheidung von »arguing« und »bargaining« durch Elster (1991) und Saretzki (1996a) ist vorgeschlagen worden, zwischen Diskursen und Verhandlungen zu unterscheiden. »Arguing« und »bargaining« werden als Kommunikationsmodi eingeführt, die sich im Hinblick auf die erhobenen Ansprüche der Redner unterscheiden. Im Diskurs werden empirische und/oder normative Behauptungen mit dem Anspruch der Gültigkeit erhoben. In Verhandlungen werden pragmatische Forderungen erhoben und mit dem Anspruch auf Glaubwürdigkeit vorgebracht, z.B. Versprechungen oder Drohungen. Die Basis von Diskursen ist die Kraft des besseren Arguments, während die Basis von Verhandlungen materielle Ressourcen und Abwandroptionen sind. Saretzki plädiert für die logische Überordnung von Argumentieren über Verhandeln mit dem Argument des Rekurses auf eine dritte Instanz. Die Praxis der TA zeigt jedoch, daß sich diese dritte Instanz, die einen eindeutigen Wahrheits- und Richtigkeitsanspruch untermauern könnte, zunehmend auflöst. Ich halte daher Elsters Einschätzung für eher weiterführend, daß Verhandeln die grundlegendere Kommunikationsweise ist, von der Argumentieren nur durch bestimmte soziale Kontexte abweicht. Argumentieren kommt nur dann zustande, wenn aufgrund von Selbstzensur und/oder Öffentlichkeit<sup>9</sup> der Debatte bestimmte Verzerrungen nicht erlaubt sind beziehungsweise Rationalitätskriterien eingehalten werden müssen.

---

8 Hier teile ich allerdings die Skepsis von Luhmann (1993) gegenüber einer Vorstellung, den Betroffenenstatus und damit die politisierbare Gefahrenperspektive überhaupt auflösen zu können. Mein Ansatzpunkt ist hier denn auch weniger die Sozialdimension als vielmehr die Zeitdimension: konkret die Bewältigung von Unsicherheit.

9 Allerdings ist die unmittelbare Wirkung von Öffentlichkeit beziehungsweise eine hohe Politisierung eher hinderlich für das Lernen. Mit geringerem Entscheidungsdruck ist aller-

Das in der TA-Debatte vielfach verfolgte Ziel eines »reinen«, auf Wahrheit, Sachrationalität und Konsens angelegten Diskurses, der, so ist impliziert, erst durch die Ausblendung von Interessen gesellschaftliche Lernchancen eröffnet, diskreditiert den Verhandlungsmodus in nicht gerechtfertigter Weise. Gerade das Ergebnis des Berliner Verfahrens zeigt, daß eine Ausblendung der Interessen und Werte der Teilnehmer nicht möglich ist. Dieses Ziel der WZB-Gruppe macht sogar den Verdacht plausibel, daß nur eine bestimmte Rationalität, nämlich die wissenschaftlich-technische, zur Lösung des Konflikts zugelassen werden sollte. *Demgegenüber kommt es darauf an, verschiedene Rationalitäten miteinander zu konfrontieren, Partikularitäten deutlich werden zu lassen und neue Handlungsoptionen zu erschließen.*<sup>10</sup> Jedes Verfahren wird immer sowohl Argumentations- als auch Verhandlungselemente enthalten. Das Ziel eines »Diskurses« kann also nicht die Ausblendung von Interessen oder Präferenzen sein, sondern es muß ihre Begründung im Lichte von verallgemeinerbaren beziehungsweise künftigen Interessen sein. Notwendig ist es, gegebene Präferenzen, etablierte Problemlösungsroutinen und heutige Handlungskontexte in Frage zu stellen. Dann kann es, aber es muß nicht zu Konsenslösungen kommen.

Hiermit ist eine zweite Konnotation des Diskursbegriffes angesprochen: Die Annahme, daß es notwendig zur Anerkennung eines Konsens und zwar aus den gleichen Geltungsgründen kommen muß. Hier ist zunächst einmal zu sagen, daß auch bloßer Ergebniskonsens möglich ist, in dem die Parteien das Ergebnis aus unterschiedlichen Gründen respektieren (Giegel 1992a; Schimank 1992). Dies ist die notwendige Folge des Verhandlungsaspekts in gesellschaftlichen Lernprozessen. Zweitens ist es aber auch überhaupt fraglich, ob das Verfahren unter den Druck des Konsenses gesetzt werden sollte.

---

dings auch eine Abnahme der Politisierung wahrscheinlich. In der Policyforschung (Majone 1989, 1993; March/Olson 1989) haben sich konsensorientierte Entscheidungsregeln und funktionalistische oder professionelle Normhintergründe als für eine deliberative, lernorientierte Politik förderlich erwiesen.

- 10 Daß vorhandene Kosten-Nutzen-Kalküle dann an Grenzen stoßen können, zeigt sich im Versuch des Statistischen Bundesamtes, Umweltschäden in der Berechnung des Sozialprodukts zu berücksichtigen. Der hypothetische Charakter vieler Schadensmöglichkeiten, die meist erst nach Jahren identifiziert werden können, die unsichere Verteilung auf verschiedene Länder und die Schwierigkeit, Umweltgüter oder auch Menschenleben monetär zu bewerten, führten zur Aufgabe der Vorstellung, ein Öko-Sozialprodukt sei berechenbar. Die wirtschaftliche Rationalität reicht also zur Integration dieser Werte nicht aus. Die Konsequenz daraus ist beim Statistischen Bundesamt das Konzept einer umweltökonomischen Gesamtrechnung und einer Öko-Bilanz, in der aber einzelne Schadensmöglichkeiten und Schadenshöhen unübersetzt stehen bleiben müssen.

Es geht ja gerade darum, eine frühzeitige kognitive und soziale Schließung in der Problemprezeption zu vermeiden. Solches Lernen ist aber eher möglich in einer von unmittelbaren Handlungszwängen entlasteten Situation. Das bedeutet, daß eine direkte Kopplung zwischen Diskursergebnis und politischen Entscheidungen nicht sinnvoll ist. Denkbar ist, daß Verabredungen etwa über künftige Produktlinien und ihre Gestaltung zwischen den Teilnehmern getroffen werden, als Ergebnis der Klärung vorhandener Dissense in ihrer Verhaftung in Werten und Interessen. Die Verpflichtungsfähigkeit solcher Selbstbindungen kann dann nur über die Rückbindung der Diskurse in die öffentlich ausgetragenen Technikdebatten hergestellt werden. Eine öffentliche Diskurskultur ist insofern eine Voraussetzung von TA als gesellschaftlichem Lernprozeß. Die Dialektik von Diskurs/Lernen und Entscheidung erfordert, wie Giegel (1992b) zeigt, daß die »Lebenswelt«, die ihre Ansprüche in intermediäre Verhandlungssysteme einbringt, nicht nur diskursiv, sondern auch strategisch handelt, und zwar über Mobilisierung politischer Öffentlichkeit.<sup>11</sup> Ansätze für solche Veränderungen zeigen sich darin, daß TA immer häufiger von gesellschaftlichen Akteuren getragen wird: von Wissenschaftsakteuren (zum Beispiel WZB), technisch-wissenschaftlichen und normsetzenden Verbänden (zum Beispiel VDI), Gewerkschaften, Einzelunternehmen und Unternehmensverbänden (vgl. IFOK 1997; Baron 1995: Kapitel 7; Behrens et al. 1997a;). Damit ist dann auch eine größere Abkopplung solcher Diskurse vom Staat verbunden, wie sie Bohne (1999) mit dem Prinzip der Nicht-Identifikation des Staates mit wertbehafteten Zukunftstechnologien fordert.<sup>12</sup>

### *Innovationsorientierung: Technikfolgenforschung versus Technikgenese und Technikgestaltung*

Mit dem Anspruch eines gesellschaftlichen Lernprozesses zur Ermittlung künftiger Präferenzen und Handlungskontexte muß sich die Aufmerksamkeit von der Fixierung auf die Folgen- und Risikodebatte<sup>13</sup> lösen und auf

---

11 Die Bedeutung einer öffentlichen Diskurskultur betonen auch Hennen (1994) und Barthe/Brand (1996).

12 Bohne plädiert allerdings für eine Überantwortung der Entscheidungen an den Markt – mit Rahmenregelungen für Umweltschutz, Wettbewerbsrecht und Haftungsregeln. Sein Beispiel ist die Kernenergie, in der sowohl das Hierarchie-Modell als auch das Verhandlungsmodell gescheitert sei. Es gelte nun, die nachteiligen Konsequenzen des »Aussitzmodells« zu vermeiden.

13 Für Risikosoziologen natürlich Gefahren.

Fragen von Technikgenese und Technikgestaltung verschieben.<sup>14</sup> Statt um die Herrichtung der Risikoargumente für die Verwaltungs- und Gerichtspraxis muß es um die Auslotung künftiger Handlungskorridore gehen. *Zu fordern ist also eine probleminduzierte, konstruktive und innovationsorientierte Technikfolgenabschätzung* (Rip 1986; Krohn et al. 1995).

Die Technikgeneseforschung zeigt, daß vor allem in den frühen Phasen entschieden wird, welche Gestalt und Richtung eine technische Entwicklung annehmen wird. Dabei gibt es keine deterministische technische Eigenlogik, die einen optimalen Entwicklungspfad festlegen könnte. Vielmehr bestimmen Konstellationen von Akteuren aus Technikentwicklung und -anwendung, Wirtschaft und Politik mit ihren Visionen und Leitbildern, welche Technikprojekte mit welchen Funktions- und Nutzenvorstellungen realisiert werden. Techniken werden in diesem Sinne sozial konstruiert (Rammert 1992, 1995; Marz/Dierkes 1995). Für die Folgen von Technik kommt die neuere Technikverwendungsforschung und auch die industriesoziologische Rationalisierungsforschung zu einem ähnlichen Ergebnis. Technische Artefakte bestimmen nicht selbst über ihre Verwendung. Sie werden in Abhängigkeit von nationalen, subkulturellen und organisationsspezifischen Konstellationen mit sehr verschiedenen Ergebnissen für Produktivität, Beschäftigte, Nutzer oder Konsumenten in diese Kontexte eingebettet (Noble 1986; Lutz 1990; Simonis 1997a, 1997b). Auch der Umgang mit Technik wird also sozial entworfen.

Ansatzpunkt von konstruktiven und innovationsorientierten Technikdiskursen müssen diese Prozesse sozialer Konstruktion und Aushandlung sein, und zwar bevor es zu Schließungsprozessen kommt. Sie sollen also Technikentwicklung nicht behindern, sondern technische und soziale Innovationen stimulieren. Sie sollen mehr Varianz schaffen und verschiedene Technik- und Nutzungspfade sichtbar machen. Endgültige Selektionen und Lock-in-Prozesse sollen aufgeschoben werden und ein gesellschaftlicher Lernprozeß bei möglichst geringen Lernkosten vor der Festlegung von großen Investitionssummen ermöglicht werden.

---

14 Das heißt nicht, daß es für andere Zwecke, zum Beispiel für Verwaltungsverfahren und gerichtliche Entscheidungen, nicht nach wie vor einen Bedarf an technikinduzierter TA geben wird.

## Literatur

- Aubert, Wilhelm, 1963: Competition and Dissensus. In: *Journal of Conflict Resolution* 7, 26–42.
- Bandelow, Nils C., 1999: *Lernende Politik: Advocacy-Koalitionen und politischer Wandel am Beispiel der Gentechnologiepolitik*. Berlin: edition sigma.
- Baron, Waldemar, 1995: *Technikfolgenabschätzung. Ansätze zur Institutionalisierung und Chancen der Partizipation*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Barthe, Susanne/Karl-Werner Brand, 1996: Reflexive Verhandlungssysteme. Diskutiert am Beispiel der Energiekonsens-Gespräche. In: Volker von Prittwitz (Hrsg.), *Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik*. Opladen: Leske+Budrich, 71–110.
- Behrens, Maria/Sylvia Meyer-Stumborg/Georg Simonis, 1997a: Von den Nachbarn lernen? Die deutsche Nahrungsmittelindustrie im gesellschaftlichen Konflikt um die Einführung der Gentechnik. In: Renate Martinsen (Hrsg.), *Politik und Biotechnologie*. Baden-Baden: Nomos 1997, 257–280.
- , 1997b: *GenFood. Einführung und Verbreitung, Konflikte und Gestaltungsmöglichkeiten*. Berlin: edition sigma.
- Bohne, Eberhard, 1999: Staat und Konfliktbewältigung bei Zukunftstechnologien. In: *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht* 1/1999, 1–11.
- Bora, Alfons/Rainer Döbert, 1993: Konkurrierende Rationalitäten: Politischer und technisch-wissenschaftlicher Diskurs im Rahmen einer Technikfolgenabschätzung von genetisch erzeugter Herbizidresistenz in Kulturpflanzen. In: *Soziale Welt* 44, 75–97.
- Bröchler, Stephan, 1997: Überlegungen für ein Konzept »innovationsorientierter TA«. *VITA-Newsletter* 2/97, 1–7.
- Cohen, Michael D./James G. March/Johan P. Olsen, 1972: A Garbage Can Model of Organizational Choice. In: *Administrative Science Quarterly* 17, 1–25.
- Coleman, James S., 1990: *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Belknap Press.
- Daele, Wolfgang van den, 1991: *Zum Forschungsprogramm der Abteilung »Normbildung und Umwelt«*. WZB Discussion Paper FS II 91-301. Berlin: WZB.
- , 1994: *Technikfolgenabschätzung als politisches Experiment*. WZB Discussion Paper FS II 94-301. Berlin: WZB.
- , 1997: Risikodiskussionen am »Runden Tisch«. Partizipative Technikfolgenabschätzung zu gentechnisch erzeugten herbizidresistenten Pflanzen. In: Renate Martinsen (Hrsg.), *Politik und Biotechnologie*. Baden-Baden: Nomos, 281–302.
- Daele, Wolfgang van den/Rainer Döbert, 1995: Veränderungen der äußeren Natur – Partizipative Technikfolgenabschätzung. In: *Funkkolleg Technik. Einschätzen – beurteilen – bewerten*. Studienbrief 4. Hemsbach: Beltz, 1–38.

- Daele, Wolfgang van den/Alfred Pühler/Herbert Sukopp, 1997: *Transgenic Herbicide-Resistant Crops. A Participatory Technology Assessment*. WZB Discussion Paper FS II 97-302. Berlin: WZB.
- Döbert, Rainer, 1996: Verhandeln – Entscheiden – Argumentieren in welchem Kontext? Einige Notizen zu T. Saretzkis »Verhandelten Diskursen«. In: Volker von Prittwitz, *Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik*. Opladen: Leske+Budrich, 169–182.
- Douglas, Mary, 1989: A Typology of Cultures. In: Deutsche Gesellschaft für Soziologie (Hrsg.), *Kultur und Gesellschaft. Verhandlungen des 24. Deutschen Soziologentages 1988 in Zürich*. Frankfurt a.M.: Campus, 85–97.
- Douglas, Mary/Aaron Wildavsky, 1993: Risiko und Kultur. In: Wolfgang Krohn/Georg Krücken (Hrsg.), *Risikante Technologien. Reflexion und Regulation*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 113–137.
- Elster, Jon, 1987: *Subversion der Rationalität*. New York: Campus.
- , 1991: *Arguing and Bargaining*. Working Paper No. 4. Center for the Study of Constitutionalism in Eastern Europe.
- Elster, Jon (Hrsg.), 1988: *The Multiple Self*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Frankfurter Rundschau vom 9. Mai 1998: Interview mit Manuel Kiper – »Was die Grünen von den Haifischen lernen wollen«.
- Giegel, Hans-Joachim 1992a: Einleitung: Kommunikation und Konsens in modernen Gesellschaften. In: Hans-Joachim Giegel (Hrsg.), *Kommunikation und Konsens in modernen Gesellschaften*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 7–17.
- , 1992b: Diskursive Verständigung und systemische Selbststeuerung. In: Hans-Joachim Giegel (Hrsg.), *Kommunikation und Konsens in modernen Gesellschaften*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 59–112.
- Gill, Bernhard, 1996: Teilnahme oder Verweigerung? In: *Gen-ethischer Informationsdienst* Nr. 112/113, 47–51.
- Gloede, Fritz, 1995: Technikpolitik, Technikfolgen-Abschätzung und Partizipation. In: Gotthard Bechmann/Thomas Petermann (Hrsg.), *Interdisziplinäre Technikforschung. Genese, Folgen, Diskurs*. Frankfurt a.M.: Campus, 147–184.
- Habermas, Jürgen, 1973: *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- , 1981: *Theorie des kommunikativen Handelns*. Bd 1. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- , 1992: *Faktizität und Geltung. Beiträge zu einer Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaates*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hasse, Raimund/Bernhard Gill, 1994: Biotechnological Research in Germany: Problems of Political Regulation and Public Acceptance. In: Uwe Schimank/Andreas Stucke (Hrsg.), *Coping with Trouble*. Frankfurt a.M.: Campus, 253–292.
- Hennen, Leonhard, 1994: Technikkontroversen. Technikfolgenabschätzung als öffentlicher Diskurs. In: *Soziale Welt* 45, 454–479.

- Institut für Organisationskommunikation (IFOK) (Hrsg.), 1997: *Bausteine für ein zukunftsfähiges Deutschland. Diskursprojekt im Auftrag von VCI und IG Chemie Papier Keramik*. Wiesbaden: Gabler.
- Jansen, Dorothea, 1997a: Mediationsverfahren in der Umweltpolitik. In: *Politische Vierteljahresschrift* 38, 274–297.
- , 1997b: Das Problem der Akteurqualität korporativer Akteure. In: Arthur Benz/Wolfgang Seibel (Hrsg.), *Theorieentwicklung in der Politikwissenschaft – eine Zwischenbilanz*. Baden-Baden: Nomos, 193–235.
- Japp, Klaus Peter, 1996: *Soziologische Risikotheorie*. München: Juventa.
- Katzek, Jens, 1994: Vertragen sich Gentechnik und nachhaltige Entwicklung? In: *Ökologische Briefe* 50.
- , 1998: Evaluierung der Unilever-Gespräche. In: Ursula Ammon/Maria Behrens (Hrsg.), *Dialogische Technikfolgenabschätzung in der Gentechnik: Bewertung von ausgewählten Diskurs- und Beteiligungsverfahren*. Münster: Lit, 60–69.
- Katzek, Jens/Joachim Spangenberg, 1994: Sustainable Biotechnology?! Auseinandersetzung mit dem Spannungsfeld »Zukunftsfähigkeit der Gentechnik«. In: *Forum Wissenschaft* 4, 44–47.
- Kiper, Manuel, 1994: TA-Verfahren zur gentechnischen Herbizidresistenz. In: Brigitte Fenner (Hrsg.), *Technikfolgenabschätzung heute – Akzeptanzsteuerung oder Technikgestaltung? Standortbestimmung grüner Forschungs- und Technologiepolitik*. Marburg: BdWi-Verlag, 71–85.
- , 1996: Die grüne Kritik der Gentechnologie entideologisieren. In: *Genethischer Informationsdienst* Nr. 112/113, 28–32.
- Krohn, Wolfgang/Georg Simonis/Johannes Weyer, 1995: Perspektiven einer verständigungs- und gestaltungsorientierten Wissenschaftspolitik in Nordrhein-Westfalen. In: Georg Simonis/Stephan Bröchler (Hrsg.), 1995: *Perspektiven des Arbeitskreises »Technikforschungabschätzung und -bewertung« des Landes NRW*. FernUniversität Hagen, Anhang.
- Luhmann, Niklas, 1993: Risiko und Gefahr. In: Wolfgang Krohn/Georg Krücken (Hrsg.), *Riskante Technologien: Reflexion und Regulation*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 138–185.
- Lutz, Burkhard, 1990: Technikforschung und Technologiepolitik: Förderstrategische Konsequenzen eines wissenschaftlichen Paradigmenwechsels. *WSI-Mitteilungen* 10, 614–622.
- Majone, Giandomenico, 1989: *Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process*. New Haven: Yale University Press.
- , 1993: Wann ist Policy-Deliberation wichtig? In: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, 91–115.
- March, James G./Johan P. Olsen, 1989: *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.

- (Hrsg.), 1976: *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Marz, Lutz/Meinolf Dierkes, 1995: Leitbildprägung und Leitbildgestaltung. (Zum Beitrag der Technikgenese-Forschung für eine prospektive Technikfolgen-Regulierung). In: Gotthard Bechmann/Thomas Petermann (Hrsg.), *Interdisziplinäre Technikforschung. Genese, Folgen, Diskurs*. Frankfurt a.M.: Campus, 35–72.
- Mayntz, Renate, 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, 39–56.
- Mayntz, Renate/Fritz W. Scharpf, 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 39–72.
- Mintzberg, Henry, 1989: *Mintzberg on Management*. New York: The Free Press.
- Mintzberg, Henry/Alexandra McHugh, 1985: Strategy Formation in an Adhocracy. In: *Administrative Science Quarterly* 30, 160–197.
- Noble, David F., 1986: *The Forces of Production. A Social History of Industrial Automation*. New York: Oxford University Press.
- Paschen, Herbert/Thomas Petermann, 1991: Technikfolgen-Abschätzung – Ein strategisches Rahmenkonzept für die Analyse und Bewertung von Techniken. In: Thomas Petermann (Hrsg.), *Technikfolgen-Abschätzung als Technikforschung und Politikberatung*. Frankfurt a.M.: Campus, 19–42.
- Presseerklärung der Umweltgruppen, 1993: Presseerklärung der Umweltgruppen zum Austritt aus dem TA-Verfahren vom 9. Juni 1993. Veröffentlicht in: *Ökologische Briefe* Nr. 26 vom 30.6.1993, 12. Hier zitiert nach: Wolfgang van den Daele 1994, *Technikfolgenabschätzung als politisches Experiment*. Appendix IV. WZB Discussion Paper FS II 94-301. Berlin: WZB.
- Rammert, Werner, 1992: Wer oder was steuert den technischen Fortschritt? Technischer Wandel zwischen Steuerung und Evolution. In: *Soziale Welt* 43, 7–25.
- Rip, Arie 1986: Controversies as Informal Technology Assessment. In: *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization* 8, 349–371.
- Saretzki, Thomas, 1996a: Wie unterscheiden sich Argumentieren und Verhandeln? Definitionsprobleme, funktionale Bezüge und strukturelle Differenzen von zwei verschiedenen Kommunikationsmodi. In: Volker von Prittwitz (Hrsg.), *Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik*. Opladen: Leske+Budrich, 19–40.
- , 1996b: Verhandelte Diskurse? Probleme der Vermittlung von Argumentation und Partizipation am Beispiel des TA-Verfahrens zum »Anbau gentechnisch erzeugter Herbizidresisten« am Wissenschaftszentrum Berlin. In: Volker von Prittwitz (Hrsg.), *Verhandeln und Argumentieren. Dialog, Interessen und Macht in der Umweltpolitik*. Opladen: Leske+Budrich, 135–168.
- Simonis, Georg, 1997a: Gentechnologie: Stand und Perspektiven der Technikfolgenabschätzung in Deutschland. In: *polis* 37/1997. FernUniversität Hagen, 7–36.

- , 1997b: Elemente einer verständigungsorientierten Technologiepolitik: Die Gentechnik als Beispiel. In: *polis* 37/97. FernUniversität Hagen, 85–102.
- Schimank, Uwe, 1992: Spezifische Interessenkonsense trotz generellem Orientierungsdissens. Ein Integrationsmechanismus polyzentrischer Gesellschaften. In: Hans-Joachim Giegel (Hrsg.), *Kommunikation und Konsens in modernen Gesellschaften*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 236–275.
- Streeck, Wolfgang, 1987: Vielfalt und Interdependenz. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 39, 471–495.
- Tacke, Kirsten, 1997: Innovationsprozesse in Unternehmen als Einsatzkontexte einer innovationsorientierten Technikfolgenabschätzung und -gestaltung (ITA). *VITA-Newsletter* 2/97, 8–11.
- Thompson, Michael/Richard Ellis/Aaron Wildavsky, 1990: *Cultural Theory*. Boulder, CO: Westview.
- Weber, Barbara, 1996: Materialflut und Konsenszwang. In: *Gen-ethischer Informationsdienst*. Nr. 112/113: 42–47.
- Wiesenthal, Helmut, 1990a: *Unsicherheit und Multiple-Self-Identität: Eine Spekulation über die Voraussetzungen strategischen Handelns*. MPIfG Discussion Paper 90/2. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- , 1990b: Ist Sozialverträglichkeit gleich Betroffenenpartizipation? In: *Soziale Welt* 4, 28–46.
- , 1993: Akteurkompetenz im Organisationsdilemma. Grundprobleme strategisch ambitionierter Mitgliederverbände und zwei Techniken ihrer Überwindung. In: *Berliner Journal für Soziologie* 3, 3–18.
- , 1994: Lernchancen der Risikogesellschaft. In: *Leviathan* 22, 135–159.
- Wildavsky, Aaron, 1988: *Searching for Safety*. New Brunswick: Transaction.

# Wissen, Expertise und regulative Politik: Das Beispiel der Arzneimittelkontrolle

*Jürgen Feick*

## 1 Arzneimittelkontrolle – Die Regulierung von Risiken

Arzneimittel zählen zu den am stärksten regulierten Produkten. Vom Forschungs- und Entwicklungsprozeß über das Vermarktungsrecht und die Vermarktungsbedingungen bis hin zur Preisbildung, Verschreibung und Finanzierung von Medikamenten sind Organisationen, Personen, Produktions- und Verteilungsprozesse von staatlichen Interventionen betroffen. Diese Regulierungen kann man grob in zwei Kategorien unterteilen: Zum einen geht es um die Abwehr von produktbezogenen Risiken und die Sicherstellung der Produktqualität und -wirksamkeit<sup>1</sup> (unter anderem Überwachung klinischer Prüfungen, Zulassung zur Vermarktung, Überwachung vermarkteter Arzneimittel), zum anderen um ökonomische und sozialpolitische Interventionen (Preise, Vertrieb, Finanzierung, Erstattung, usw.).

Im Folgenden steht die Regulierung des Marktzugangs<sup>2</sup> im Mittelpunkt. Dabei wird ein spezifischer Zusammenhang überspitzt herausgestellt – der zwischen Wissen, dessen Entwicklung und Verankerung, und den sozialen beziehungsweise politischen Regelungsformen, mit denen auf die mit Arzneimitteln verbundenen therapeutischen Hoffnungen, Gefahren und Risiken reagiert worden ist. Die grundlegende These lautet: Die traditionelle Wissensfundierung und spätere Verwissenschaftlichung sowie die frühzeitige Übertragung der auf Heilmittel bezogenen Regelungen in die Verantwor-

---

1 Beides kann man ebenfalls als Regulierung von Produktrisiken verstehen, insofern mangelhafte Qualität oder Unwirksamkeit im Endeffekt Risiken für die Patienten darstellen.

2 Das Pendant hierzu ist die Überwachung bereits vermarkteter Arzneimittel und die regulative Entscheidung über deren Marktverbleib beziehungsweise die Spezifizierung von Bedingungen für denselben. Dieser eigenständige Regelungsbereich unterliegt den gleichen Zielkriterien und ähnlichen regulativen Entscheidungsstrukturen wie der Zulassungsprozeß.

tung von »Experten« haben eine weitgehende Abschottung und Depolitisierung der regulativen Entscheidungsprozesse in diesem Regelungsbereich gefördert und länderübergreifende Konvergenzen unterstützt, die sich auf die Inhalte der Regelungen wie auch deren institutionelle Verankerung beziehen. Der auf rationales Problemlösungsverhalten hin orientierte Entscheidungsstil in der modernen Arzneimittelkontrolle hat darüber hinaus die transnationale regulative Koordination und Kooperation erleichtert oder sogar erst ermöglicht.

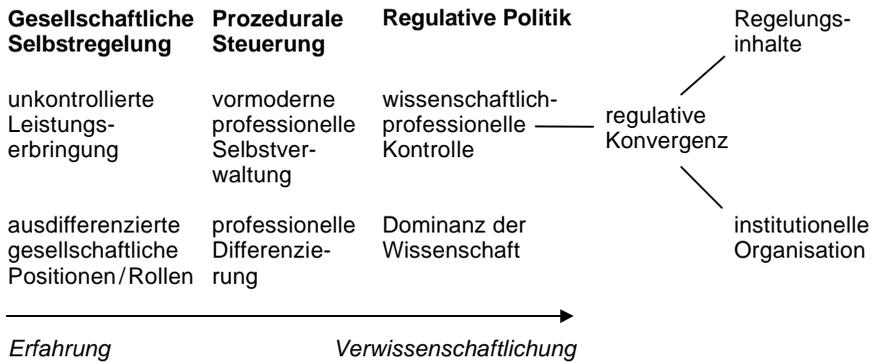
### 1.1 Arzneimittel – Ein regulativer Ausnahmbereich?

Seit den sechziger/siebziger Jahren unterliegt dieser Regelungsbereich in allen hochentwickelten Staaten den drei Zielkriterien Qualität, Sicherheit und Wirksamkeit und ist durch den Einsatz überwiegend klassisch-regulativer Interventionsinstrumente<sup>3</sup> geprägt. Nach der Contergankatastrophe von 1961/62 hat er seine heute gültige, umfassende Systematik erhalten. Die Arzneimittelkontrolle unterscheidet sich charakteristisch von anderen, ebenfalls der Kategorie der sogenannten »new social regulation« (Vogel 1981) zugerechneten regulativen Interventionen, wie etwa Umweltschutzmaßnahmen oder Chemikalienkontrolle. Bei letzteren handelt es sich um Reaktionen auf vergleichsweise neue wahrgenommene Gefahren und Risiken. Für deren Definition mangelte es zunächst ebenso an einer zuverlässigen Wissensbasis wie für die Erarbeitung von Handlungsalternativen. Mit Arzneimittelrisiken dagegen beschäftigen sich die Menschen oder vielmehr darauf spezialisierte Personengruppen seit Jahrtausenden. Hier geht es in der Regulierung um die Primärfunktionen und -dysfunktionen dieses Produkts – anders etwa als bei den möglichen toxischen Nebenwirkungen eines Holzanstrichs. Entsprechend hat sich im Laufe der Zeit ein Wissensfundus herausgebildet, auf dem die jeweiligen Problemdefinitionen und Regulierungen aufbauen konnten. Es handelt sich also um einen »alten« Gegenstandsbereich, in dem Wissensbasis und Regelungsformen im Bezug zueinander allmählich entwickelt wurden.

---

3 Unter regulativen Policy-Instrumenten wird jener Interventionstypus verstanden, bei dem absolute oder bedingte Verbote beziehungsweise Gebote im Vordergrund stehen. Genehmigungsvorbehalte wie im Falle der Arzneimittelzulassung gehören hierzu. Zu einer systematischen Diskussion von Interventionstypologien siehe König/Dose (1993); einen umfassenden Überblick über die Regulierungsliteratur im allgemeinen geben Baldwin/Cave (1999).

Abbildung 1 Verwissenschaftlichung und regulative Konvergenz



Vielleicht macht dies verständlich, warum bei aller Komplexität der Regelungsmaterie den im System Agierenden dieses kaum als undurchdringlich und unübersichtlich erscheint. Auch die Internationalisierung der betreffenden Regelungssysteme hat nicht zu einer »Unübersichtlichkeit« geführt, die den Blick auf abgrenzbare nationale und supranationale Policy-Akteure versperren würde. Jedenfalls sind diese als wahrnehmbare Zurechnungsgrößen nicht in dem Sinne abhanden gekommen, daß politische Steuerungstheorie, zumindest eine bereichsbezogene, obsolet werden müßte (Mayntz 1998: 19).

Auch die nationale Handlungsfähigkeit ist durch die Internationalisierung der zugrunde liegenden ökonomischen Beziehungen nicht abhanden gekommen. Zwar ist eine zunehmende Beschränkung der nationalen Problemlösungskompetenz zu beobachten, die aber nicht zu verwechseln ist mit »Beschränkungen der nationalen Problemlösungsfähigkeit« (Scharpf 1998: 122). Die nationale Steuerungskompetenz im Sinne isolierten Handelns wurde weitgehend im Konsens reduziert. Gleichzeitig sind die nationalen Akteure in die neuen supra- und internationalen Kooperationsformen so integriert, daß sie nicht nur identifizierbar, sondern – in unterschiedlichem Maße zwar – auch einflußreich bleiben. Die nationale Handlungsfähigkeit in Regelungsfeldern der öffentlichen Gesundheit und des Gesundheitswesens unterliegt autonomieschonenden Sonderbedingungen im Rahmen von GATT/WTO beziehungsweise innerhalb der EU (Scharpf 1998: 127f.). Darüber hinaus ist in der Arzneimittelkontrolle die Gefahr gering, daß die Internationalisierung zu einem regulativen »race to the bottom« führt. Neben den genannten institutionellen Absicherungen nationaler Autonomie, die im Falle

von Gesundheitsgefahren zur Absperrung nationaler Märkte und Gesundheitssysteme befugt, spricht der in allen entwickelten Industriestaaten hohe Sicherheitsanspruch der Öffentlichkeit gegen eine Vernachlässigung von Sicherheitsstandards. Politische Legitimitätseinbußen und für betroffene Unternehmen empfindliche Markteinbußen würden drohen.

## 1.2 Arzneimittelkontrolle: Organisation und Wissen als Rationalisierungsmittel

Die Risikokontrolle bei Arzneimitteln, so wie sie sich im Laufe der Jahrhunderte und dann im 20. Jahrhundert beschleunigt entwickelt hat, kann in idealtypischer Weise als ein Beispiel für die zunehmende Rationalisierung einer Regelung im Hinblick auf ihren eigentlichen Zweck betrachtet werden. Bei dieser Rationalisierung spielten die Ausweitung der Wissensbasis in diesem Regelungsbereich, die traditionelle professionelle Verantwortlichkeit und die aus beidem entspringenden inhaltlichen und organisatorischen Konsequenzen eine wichtige Rolle.

Die Vorstellung von der Rationalisierung in der Moderne kann auf zwei Entwicklungen bezogen werden: Auf die Herausbildung rationaler Organisationsformen, die die Aufgabenerfüllung auf der Basis fachlicher Kompetenz und objektiver Fallbearbeitung ermöglichen,<sup>4</sup> und auf die zumindest teilweise Entzauberung der Vorstellungswelt durch die intersubjektiv kontrollierbares Wissen produzierende Wissenschaft. Dieses Wissen kann als notwendige Bedingung einer zweckrationalen Aufgabenerfüllung durch die ebenfalls benötigte rationale Organisation betrachtet werden.

Die hier eingenommene Rationalitätsperspektive beschränkt sich auf funktionale Aufgabenerfüllung und bezieht die Zweck- oder Zielsetzung nicht mit ein. Die Grenzen selbst einer so reduzierten Strategie der Rationalisierung konkreter Entscheidungsprozesse dürfen nicht unterschätzt werden (vgl. hierzu Luhmann 1964a, 1964b). Dies vorausgesetzt, läßt sich in der Arzneimittelregulierung eine sukzessive Verwirklichung der beiden Rationalisierungsprinzipien behaupten. Wenn Jacoby von der »Bürokratisierung der Welt« spricht, dann verweist er auf die immer engere Verknüpfung »zwischen Management und Verwaltung« im Zuge »der Ausweitung und Vertiefung staatlicher Interventionen in der Wirtschaft« (Jacoby 1969: 291). Die-

---

4 Siehe Weber (1972: 8. Abschnitt, §§ 1–3), Bendix (1964: 291–298, 321–327).

ses Sich-aufeinander-Beziehen regulierender und regulierter Organisationen im Interventionskontext betrifft die Herstellung organisatorisch-prozeduraler Kompatibilitäten und auch das beiderseits notwendige, gemeinsame Wissensreservoir, das entweder intern aufgebaut oder von außen zugeführt werden muß, um den Anforderungen der Regulierungs- und Kontrollprozesse zu genügen. Schluchter verweist – sich auf Etzioni berufend – darauf, daß Weber Amts- und Sachautorität nicht getrennt und angenommen habe, »die Hierarchie der Macht und die Hierarchie des Wissens« fielen in der rationalen Verwaltung zusammen (Schluchter 1972: 148). Von dieser Einheit könne angesichts gestiegener Kompliziertheit der Regulierungsgegenstände und Komplexität der Interdependenzen nicht mehr ausgegangen werden: »Je radikaler sich die Industriegesellschaft wandelt und dabei immer mehr Organisationen mit dem Problem einer flexiblen externen und internen Umweltanpassung konfrontiert« seien, um so mehr seien »Professionalisierung und professionelle Autorität« gefragt. Und: »der ›Logik‹ der Sachautorität« entspreche es, »daß sie Anerkennungsmotive über den Inhalt von Problemlösungen« erzeuge (Schluchter 1972: 147f.). Bürokratisierung im Sinne rationaler, die Amtsautorität einschließende Organisations- und Verfahrensgestaltung und Professionalisierung im Sinne einer Verwissenschaftlichung des regulativen Entscheidungsprozesses gehen hier Hand in Hand und erzeugen im »Zusammenspiel erst die bei zunehmender Rationalisierung auch für Organisationen notwendige Komplexität« (Schluchter 1972: 174).

In Regelungsfeldern wie denen der Zulassung und Überwachung von Arzneimitteln geht es in der regulativen Entscheidungsvorbereitung um die Abschätzung der Risiken – wie auch der Wahrscheinlichkeit positiver Wirkungen – in Zukunft beabsichtigter (Zulassungsantrag) oder bereits praktizierter (Überwachung) medikamentöser Therapien. Diese Abschätzungen im Sinne eines wissenschaftlich fundierten »risk assessment« stellen die Wissensbasis für die regulativen Entscheidungen im Sinne eines »risk management« dar (Breyer 1993). Im Arzneimittelbereich gibt es im Gegensatz zu den neueren Regelungsproblemen die bereits erwähnte Tradition der Wissensgenerierung und -sammlung. Das »risk assessment« kann deshalb auf bestehenden Wissensbasen – einschließlich Verfahren der Wissensgenerierung und -aufbereitung – aufbauen, unabhängig davon, wie unzureichend diese im nachhinein erscheinen mögen. Die relative »Reife« auf der kognitiven Seite des regulativen Prozesses wird ergänzt durch eine ebenfalls relativ lange Erfahrung im »risk management«. Diese bezieht sich auf den wertenden Umgang mit den kognitiven Elementen der Entscheidungsvorbereitung. Sie ist aber gleichzeitig gegenwärtig in den regulativen und institutionellen

Vorkehrungen gegenüber der im Moment der Entscheidung nicht weiter reduzierbaren kognitiven Unsicherheit.<sup>5</sup>

Im Zuge dieser regulativen Rationalisierung hat sich die Risikokontrolle bei Arzneimitteln als ein Entscheidungsbereich herausgebildet, in dem die Problemlösungsperspektive gegenüber der Regelung von Verteilungskonflikten im weiteren Sinne immer mehr in den Vordergrund gerückt ist.<sup>6</sup> Die weitgehende Konzentration auf Sachprobleme – unbeschadet von in die Entscheidungsprozesse einfließenden normativen Orientierungen –, mit ihrer Suche nach »Problemlösungswissen« (Mayntz 1999: 31f.) führt dazu, daß die regulativen Implementationsprozesse im Prinzip stärker durch Diskurse um richtige Entscheidungen als durch Verhandlungen oder andere Formen der Auseinandersetzung um Verteilungsfragen geprägt sind.

## 2 Professionalisierung und Verwissenschaftlichung: Die Entwicklung der Risikoregulierung bei Arzneimitteln

### 2.1 Von sozialer Kontrolle zu prozeduraler Politik

Ohne im Detail die Geschichte der Heilkunde darstellen zu können, soll in groben Zügen ein Entwicklungsmuster herausgearbeitet werden, das zu den jeweils geltenden Regulierungen in Relation gesetzt werden kann.<sup>7</sup> Der Zugang zu Heilmitteln und ihrer Anwendung unterliegt seit Jahrtausenden speziellen sozialen Regelungen. Schon früh waren spezifische Personenkreise für die Auswahl, Herstellung und Verabreichung zuständig. Zunächst ging es dabei um kultisch-religiöse Handlungen von »Priester-Medizinmännern« als »professionellen« Akteuren. Die benutzten Heilmittel dienten dem Heiler als Brücke zwischen den Kranken und einer Geister-/Götterwelt, über die der »Priesterarzt« das gestörte Gleichgewicht wiederherzustellen ver-

---

5 Zu den politischen Folgen kognitiver Unsicherheit siehe Mayntz (1999). Vorschläge zu deren institutionellen Bewältigung unterbreitet Breyer (1993).

6 Zur Unterscheidung zwischen problemlösungs- oder sachorientierten und verteilungsorientierten Entscheidungssituationen und ihrer Konsequenz für Interaktionsstile siehe Scharpf (1997a: 10–15, 126–135).

7 Zur Pharmazie- und Heilmittelgeschichte vgl. Schmitz (1998), Ridder (1990), Beyerlein (1991).

suchte. Es ist anzunehmen, daß auch in diese Formen der Heilmittelverwendung kuratives Erfahrungswissen eingegangen ist und sukzessive erweitert wurde (Schmitz 1998). In diesem frühen historischen Stadium lassen sich folgende sachlich-inhaltlichen und institutionellen Leistungs-, Regelungs- oder Kontrollstrukturen ausmachen:

- *Inhaltlich-substantiell*: Regulative Einschränkungen der zu verwendenden Heilmittel sind nicht erkennbar.
- *Institutionell* ist hier eine Ausdifferenzierung von »Funktionsträgern« durchaus im Sinne von Experten festzustellen, bei denen das notwendige Wissen und entsprechende Fertigkeiten vermutet werden. Es ist gerade der Mangel an verallgemeinerungsfähigem Wissen, der diese sozial definierten Regelungsstrukturen stützt.

Diese Konstellation bildete lange Zeit das Grundmuster der Heilmittelversorgung und ihrer sozialen Kontrolle, auch wenn im Laufe der Jahrhunderte zum einen das systematisierte Erfahrungswissen über Heilmittel zunimmt und zum anderen die Ausdifferenzierung von Heilberufen voranschreitet. Mit der Bildung medizinischer Schulen um Ärztepersönlichkeiten herum entstehen Wissensinstitutionen, in denen auch im Hinblick auf Heilmittel und deren therapeutische Anwendung mehr oder weniger systematisierte Wissensbestände entstehen. Der Wissenszuwachs im medizinischen wie auch in dem diesem zunächst untergeordneten Heilmittelbereich findet seinen Niederschlag in sogenannten Arzneibüchern, Sammlungen von Arzneimittelrezepturen und deren Anwendungsspektrum. Sie dienen Lehrzwecken im medizinischen Studium, finden in zunächst rudimentären Formen der Berufsausbildung von Apothekern Anwendung und bieten alltägliche professionelle Informationshilfen. Die Inhalte dieser Sammlungen sind keinesfalls standardisiert, sondern variieren mit dem Rezepturen sammelnden Arzt und dessen therapeutischen Präferenzen. Gleichwohl gibt es Arzneibücher, die Modellcharakter annehmen. Diese werden schließlich im mittelalterlichen Europa zur Grundlage von in der Regel lokal oder regional begrenzten Medizinal- und Apothekenordnungen, die ihren Ausgang in Italien und Südfrankreich nehmen, um dann auch auf Süddeutschland auszustrahlen (Schmitz 1998: 375ff., 383).

Spätestens mit diesen Ordnungen beginnt die *politische Regulierung* in dem Sinne, daß politische Institutionen den Rechtsrahmen festlegen, innerhalb dessen die Professionen der Heilkunde ihre Tätigkeit ausführen dürfen. Vor allem Landes- und Residenzstädte, in denen Universitäten mit entsprechender fachlicher Ausrichtung angesiedelt sind, entwickeln diese Ordnun-

gen. Sie basieren insbesondere auf Fortschritten des medizinischen Wissensstandes (Schmitz 1998: 525), bewegen sich jedoch sachlich-inhaltlich auf einem rudimentären, das heißt nur wenige Aspekte und diese auch nur wenig detailliert berücksichtigenden, Niveau.

Bei aller regionalen Variation lassen sich *inhaltlich-substantiell* zumeist folgende Punkte finden:

- professionelle Zugangsschranken für die Zulassung von Apothekern (Nachweis spezifischer Kenntnisse, Fähigkeiten und charakterlicher Merkmale);
- Substitutionsverbot, das heißt strikte Bindung des Apothekers an die ärztliche Verordnung;
- Verpflichtung des Apothekers oder dispensierenden Arztes auf die Rezepturen in dem jeweils vorgeschriebenen Arzneibuch;
- Verbot von Fälschungen und Verfälschungen;
- Lagerungsvorschriften für die Inhaltsstoffe;
- Deklarationspflichten;
- spezielle Verfügungen bei Giften.

*Institutionell* wird die Überwachungs- und Kontrollfunktion an die Profession(-en) delegiert:

- Überprüfung der Zulassungsfähigkeit von Apothekern und Inspektion von Apotheken durch dafür bestimmte Vertreter der Ärzteschaft (nur selten mit Implementationsvorschriften etwa zur Häufigkeit von Inspektionen).

Was zunächst in Form gesellschaftlicher Selbstregelung kontrolliert wurde, wird nun in Gesellschaften mit ausdifferenziertem politischen System zu einer Form *der prozeduralen Regulierung*. Die Überwachung von Apotheken und Apothekern wird der in der sozialen Hierarchie höher stehenden Profession der Ärzte übertragen (Schmitz 1998: 500). Deren Kontrolltätigkeit ist inhaltlich und prozedural nur wenig vorstrukturiert, die Ermessensspielräume sind groß. Aber es existieren, entsprechend dem Wissensstand (Arzneibücher), gewisse inhaltliche Vorgaben. Nur in seltenen Fällen übernehmen in dieser frühen Zeit staatliche Inspektoren Kontrollaufgaben, etwa als Beobachter von Arzneimittelinhaltsstoffen an wichtigen Warenumschlagsplätzen. Gründe für diese Staatsferne können im geringen Differenzierungs- und fachlichen Rationalisierungsgrad staatlicher Institutionen gesehen werden. Die in diesen noch nicht verankerte Expertise liegt alleine bei den heilberuflichen Professionen – zunächst der Ärzteschaft und den »Ärzteapothekern«.

## 2.2 Voraussetzungen der modernen Interventionsstrategie

Bevor auf die Strukturen der in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts dominierenden regulativen Politikprogramme eingegangen wird, seien kurz drei wichtige Phänomene für die Entwicklung, Produktion und Verbreitung von Arzneimitteln hervorgehoben: Die Verwissenschaftlichung, Industrialisierung und Internationalisierung. Sie sind für die Ausformung der modernen Risikoregulierung sowie für die Qualitäts- und Wirksamkeitskontrolle von konstitutiver Bedeutung.

### *Verwissenschaftlichung*

Im Gefolge der neuzeitlichen wissenschaftlichen Revolution tritt die Bedeutung des vormodernen Erfahrungswissens zurück. Mit der auf systematischer Beobachtung und gegebenenfalls experimenteller Datengewinnung aufbauenden Analyse verändert sich das Wissen produzierende Umfeld und der kognitive Gehalt der Medizin und Pharmazie im 18. Jahrhundert grundlegend. Dieser Wandel des Wissenskanons beeinflusst sowohl das Selbstverständnis der dieses neue Wissen produzierenden Wissenschaftler als auch deren Verhältnis zu den es nutzenden Professionen (Beyerlein 1991: 16ff.). Die Pharmazie, »Ende des 18. Jahrhunderts noch fest in der Medizin verwurzelt« (Beyerlein 1991: 30), schafft sich durch Anlehnung an die naturwissenschaftliche Chemie in der Pharmakologie eine eigene wissenschaftliche Basis. Die Verwissenschaftlichung der Chemie, Pharmazie und Medizin mit ihren disziplinären Ausdifferenzierungen und methodisch-analytischen Fortschritten treibt eine auf Kausalvorstellungen basierende und auf therapeutische Wirkungen abzielende chemisch-synthetische Entwicklung und Produktion von Arzneimitteln voran. Im 20. Jahrhundert führen neue epidemiologische Methoden zu einer Ergänzung des experimentell gewonnenen Wissens speziell über die Wirkungen und Nebenwirkungen medikamentöser Therapien. Die substantiellen, methodisch-analytischen und technologischen Fortschritte schlagen sich zunächst in der Entwicklung, Produktion und therapeutischen Anwendung von Medikamenten nieder. Sie bilden aber gleichzeitig die kognitive Basis für spätere, mit Zeitverzögerung ins Leben gerufene neue Formen der Arzneimittelregulierung. Kognitiv sind die Interventionsgrundlagen des »science-based regulatory state« (Lundgreen 1986) jedenfalls durch die Entdeckungen der modernen Wissenschaft gelegt worden und finden schließlich im »modern regulatory process for drugs« ihren Niederschlag (Kaufer 1990: 155).

### *Industrialisierung*

Die etwa Ende des 19. Jahrhunderts einsetzende industrielle Massenproduktion von Fertigarzneimitteln für regionale, nationale und zunehmend internationale Märkte ändert die regulative Ausgangslage fundamental. Die mit der Vermarktung und Anwendung von Arzneimitteln verbundenen Risiken dehnen sich räumlich und quantitativ aus. Gemessen an der enormen Zunahme des Risikopotentials waren die industrielle Fertigarzneimittelproduktion und deren Vertrieb regulatives Brachland – im Vergleich jedenfalls zur Regulierung der Apotheken und der dort vorgenommenen Zubereitung von Einzelrezepturen. Mit der Industrialisierung verändern sich Problemlage und Ansatzpunkte der Regulierung entscheidend. Die Zulassung und strikte Kontrolle von individuell in der Apotheke hergestellten Medikamenten ist unpraktikabel. Sie ergibt erst einen Sinn mit der Massenproduktion identischer, lagerbarer Arzneimittel. Es dauert allerdings Jahrzehnte, bis die Hindernisse gegen eine solche produktbezogene Regulierung der Industrie aus dem Weg geräumt sind.<sup>8</sup>

### *Internationalisierung*

Internationalisierungsprozesse spielen im Medizinal- und Arzneimittelwesen schon seit vielen Jahrhunderten eine wichtige Rolle. Das gilt für die Erweiterung und Verbreitung der Wissensbasis, für die Herstellung und den Handel mit pharmazeutischen Produkten wie auch für die Kommunikation von Interventionsmodellen. Allerdings nehmen die räumliche Ausdehnung, das quantitative Ausmaß und die Geschwindigkeit dieser Internationalisierungsprozesse im 20. Jahrhundert erheblich zu. Der sich stetig ausweitende internationale Handel mit pharmazeutischen Produkten spielt eine besondere Rolle. Mit der Massenware »Fertigarzneimittel« werden auch die Risiken exportiert. In ihren gravierendsten Formen erzeugen Arzneimittelkatastrophen, die mediale Aufmerksamkeit hervorrufen, politischen Handlungsdruck für Gesetzgeber und regulierende Institutionen. Die Entstehung und konkrete Ausgestaltung der modernen Interventionsmodelle zur Kontrolle der Arzneimittelsicherheit, die insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg dis-

---

8 Vgl. für die verschiedenen wirtschaftlichen und politischen Widerstände in Großbritannien, den USA, Deutschland und Frankreich Abraham (1995: Kapitel 2), Murswieck (1983: 245–293, 385–437) sowie Hancher (1990).

kutiert und umgesetzt worden sind, ist ohne den internationalen Austausch zwischen Gesetzgebern und Regulierungsinstitutionen nicht zu verstehen.<sup>9</sup>

### 2.3 Die moderne Arzneimittelkontrolle: Regelungsanlässe, regulative Interventionsprogramme und regulativer Entscheidungsprozeß

*Anlässe: Problemsituationen und »agenda setting«*

Die Geschichte der Produktion, Verbreitung und Anwendung von Heilmitteln ist begleitet von der Sorge um die Qualität, Sicherheit beziehungsweise Gefährlichkeit und die Wirksamkeit von Arzneimitteln. Fälschungen, Betrug und Quacksalberei stehen immer wieder im Mittelpunkt der Kritik. Diese wird in erster Linie von Ärzten, aber auch von Apothekern geäußert, um auf schwarze Schafe aufmerksam zu machen, denen es an fachlicher Qualifikation mangelt oder deren Gewinnsucht die professionellen Pflichten dominiert (vgl. Beyerlein 1991: 19–23). Den Ausschlag in der öffentlichen Diskussion geben jedoch die nationalen und internationalen sogenannten Arzneimittelkatastrophen im 20. Jahrhundert, Folgen nicht zuletzt der industriellen Massenproduktion von Fertigarzneimitteln und der Ausweitung des Handels. National beschränkt bleiben zunächst die Sulfonamid-Katastrophe 1937 in den USA oder die Stalinon-Affäre 1953 in Frankreich, über nationale Grenzen hinaus reicht die sogenannte Contergan (Thalidomid)-Katastrophe von 1961/62, welche insbesondere in Deutschland und Großbritannien zur Mißbildung von Föten führt. Sie ruft über die direkt betroffenen Länder hinaus politische Reaktionen hervor. Diese Arzneimittel-Katastrophen und der den öffentlichen Reaktionen entspringende politische Druck ebnen der modernen Arzneimittelregulierung den Weg, indem sie einerseits die Lücken bestehender Regelungssysteme offenlegen und andererseits auf der Basis des vorhandenen Wissensbestandes Regelungsalternativen nahelegen. Beides ist dem erweiterten Wissensreservoir geschuldet, welches vergleichsweise abgesicherte Problemanalysen erlaubt, Ursache-Wirkung-Zusammenhänge offenlegt und Zustand-Folgen-Ketten kalkulierbar macht. Mit dem Wissen wächst nicht nur die regulative Handlungskapazität sondern auch der politische Handlungsdruck.

---

9 Zu regulativen Interdependenzen und Anpassungen in der Gesetzesentwicklung siehe beispielhaft Hasskarl (1978), Murswiek (1983), Hart/Reich (1990) und Vogel (1998).

*Die inhaltlich-substantielle Ausgestaltung der Arzneimittelkontrolle*

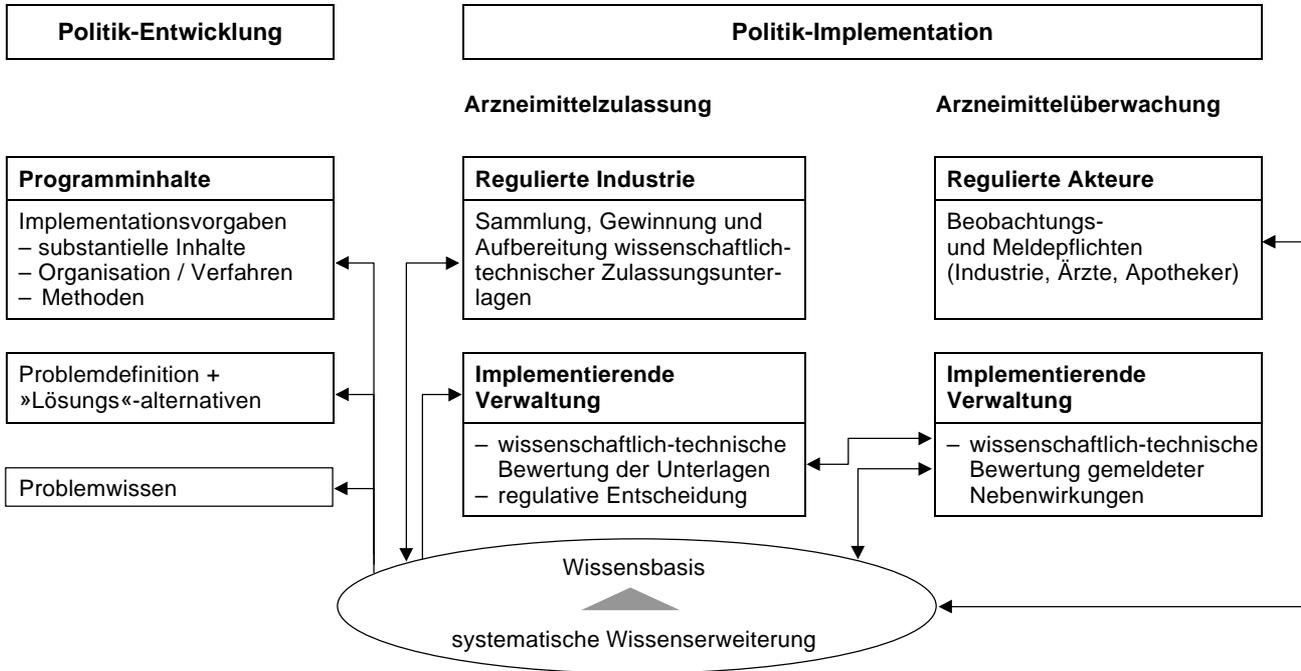
Die Zunahme an beschreibendem, erklärendem und technischem Wissen eröffnet spätestens seit der Jahrhundertwende immer größere Möglichkeiten, die Entwicklung, Produktion und Anwendung von Arzneimitteln systematisch in einer Weise zu kontrollieren, die die Risiken für Probanden und Patienten reduziert und die Wirkungschancen für letztere erhöht. Um diese Ziele zu erreichen, werden in den Regulierungen nach dem Zweiten Weltkrieg zunehmend detaillierte Registrier- beziehungsweise Zulassungsunterlagen von den Marktzugang beantragenden pharmazeutischen Unternehmen verlangt. An die darin enthaltenen Informationen, die sich insbesondere auf pharmakologische Tests, toxikologische Analysen und klinische Prüfungen stützen, werden immer höhere und auch standardisiertere Anforderungen gestellt. Diese sind zum einen dem Zuwachs an Wissen, zum anderen den Tendenzen der internationalen Anpassung geschuldet.

Diese inhaltlichen Vorschriften werden nicht auf einmal und nicht in allen entwickelten Industriestaaten gleichzeitig eingeführt. Die Qualitäts- und Sicherheitskriterien finden bereits in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts zumindest in rudimentärer Form Eingang in regulative Kontrollverfahren. Der für viele Arzneimittel schwierigere und aufwendigere Wirkungsnachweis setzt sich dagegen erst als Reaktion auf die Contergan-Affäre durch.

*Institutionelle Verortung der Arzneimittelkontrolle*

Angesichts der Häufung von Fälschungen und Verfälschungen von Arzneimitteln und der Sorge um die Sicherheit von industriell produzierten Arzneimitteln stand in der ersten Hälfte dieses Jahrhunderts die institutionelle Verortung einer Qualitäts- und Sicherheitskontrolle immer wieder zur Debatte. Jedoch führten die Diskussionen in keinem der wichtigen Produktionsländer direkt zu einer wesentlichen Stärkung der staatlichen Arzneimittelkontrolle. Industrie- und handelspolitische Interessen behielten die Oberhand. Die Industrie sollte vor wettbewerbsschädlichen regulativen Bürden bewahrt werden. Allerdings mehrten sich in den ersten Jahrzehnten auch Stimmen, die in staatlichen Qualitäts- und Sicherheitszertifikaten den Export fördernde Gütesiegel sahen. Man vertraute jedoch weitgehend darauf, daß die Industrie die notwendigen Kontrollmaßnahmen in ihrem wohlverstandenen Eigeninteresse selbst vornehmen werde. Als der französischen Industrie in den zwanziger Jahren gleichwohl eine staatliche Überwachung drohte, entging sie einem solchen durch die Institutionalisierung eines von ihr selbst organisierten Be-

Abbildung 2 Wissensbasis und regulative Politik: Marktzugang für Arzneimittel



gutachtungssystems, dessen Nutzung aber freiwillig blieb. In den USA führte die Sulfanilamid-Affäre (1937) im Jahre 1940 zur Einführung eines staatlichen Zulassungsverfahrens, in dem Qualität und Sicherheit von Fertigarzneimitteln überprüft wurden. Frankreich sah ab 1941 ein staatliches Zulassungszertifikat für Fertigarzneimittel vor – dies zunächst aus kriegswirtschaftlichen Gründen –, das nach der Stalinon-Affäre von 1953 bis Ende der fünfziger Jahre zu einem staatlichen Zulassungsverfahren weiterentwickelt wurde.

In allen Ländern der Europäischen Gemeinschaft kam der Durchbruch zu einer vollständig staatlich verantworteten und unter staatlicher Regie durchgeführten Zulassungskontrolle – mit zum Teil erheblichen zeitlichen Abweichungen der Einführung zwischen den einzelnen Ländern – nach der Contergan-Affäre. Dabei wurden die staatlichen regulativen Interventionsprogramme in den einzelnen Ländern nicht unabhängig voneinander entwickelt. Die Diskussionen waren eingebunden in die zur gleichen Zeit vorbereiteten Harmonisierungsbestrebungen der Europäischen Gemeinschaft zur Erleichterung des freien Warenverkehrs. Darüber hinaus waren die bereits weiterentwickelte US-amerikanische Gesetzgebung wie auch die frühen Regelungen in Frankreich Elemente dieses Informations- und Lernprozesses. Vorarbeiten werden auch innerhalb der Weltgesundheitsorganisation und durch Aktivitäten des Europarats geleistet, die die internationalen Diskussionen vorantreiben und gegenseitige Anpassungen begünstigen (vgl. Vogel 1998).

Die *institutionelle Verortung* der Kontrollverantwortung ging im 20. Jahrhundert von der industriellen und professionellen Selbstkontrolle auf staatliche Instanzen – nationale beziehungsweise europäische – als Regulierungsakteure über. In den einzelnen Ländern wurde die staatliche Kontrollfunktion allerdings zunächst unterschiedlich organisiert: in den USA in einer sogenannten und für US-amerikanische Marktregulierungen nicht untypischen »independent regulatory agency« mit weitgehend professionellem Arbeitsstil, in Deutschland in einer ministeriell beaufsichtigten Bundesbehörde mit ebenfalls potentiell großem Handlungsspielraum, in Frankreich und Großbritannien zunächst in Ministerialabteilungen. Institutionell konvergierten auch die beiden zuletzt genannten Länder Ende der achtziger, Anfang der neunziger Jahre. Die einem Ministerium zwar zugeordnete, in ihrer Arbeit aber relativ unabhängige Sonderbehörde wird zum institutionellen Modell. Diesem ist prinzipiell auch die Europäische Zulassungsbehörde (EMEA) verpflichtet, die 1995 als wissenschaftlich-technische Koordinierungsinstanz für die europäischen Zulassungsverfahren eingerichtet wurde.

### Die Rolle von Expertise und Expertengremien

Bei der Arzneimittelzulassung und -überwachung stehen die Regulierung von Risiken und der Umgang mit Ungewißheit im Vordergrund. Analytisch enthält die Risikoregulierung zwei unterschiedliche Aufgaben: die des »risk assessment« und die des »risk management« (Breyer 1993). Bei ersterem geht es um die wissenschaftlich-technische Beurteilung der Qualität, Sicherheit und Wirksamkeit eines Medikaments. Das »risk management« beinhaltet die normative Bewertung der wissenschaftlichen Befunde im Sinne der Akzeptierbarkeit des jeweiligen Risikoniveaus beziehungsweise des Verhältnisses zwischen dem Risiko unerwünschter Nebenwirkungen und den erwartbaren therapeutischen Effekten. Diese Entscheidung kann zwar bis zu einem bestimmten Punkt selbst entscheidungsstrategisch rationalisiert werden – z.B. durch den Vergleich und die Hierarchisierung von Risiko-Nutzen-Situationen –, die zu treffende regulative Entscheidung bleibt jedoch eine normativ wertende und ist politisch oder administrativ zu verantworten.

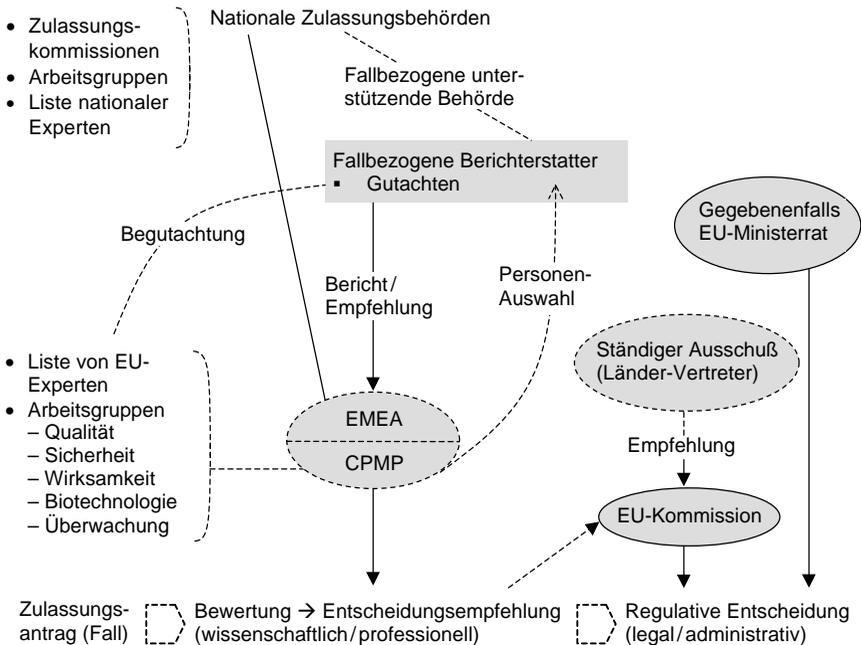
In den weiter oben beschriebenen frühen Formen der Arzneimittelkontrolle mit ihrer geringen Aufgaben- und Institutionendifferenzierung lagen beide Funktionen undifferenziert in den Händen von Vertretern der heilberuflichen Professionen. In der modernen Arzneimittelkontrolle ist der Versuch unternommen worden, diese beiden Aufgabenstellungen als getrennte zu denken und auch institutionell zu differenzieren. Allerdings wird zu zeigen sein, wie hier die Grenzlinien in der Praxis verwischt werden. Am Beispiel der Organisation des regulativen Prozesses auf europäischer Ebene, so wie er 1995 eingeführt worden ist, läßt sich das deutlich machen.<sup>10</sup>

Abbildung 3 greift das zentralisierte Zulassungsverfahren auf. In diesem nimmt der von Medizinern, Pharmakologen und Toxikologen dominierte Ausschuß (Committee for Proprietary Medicinal Products [CPMP] der European Agency for the Evaluation of Medical Products [EMA] in London) zunächst die wissenschaftlichen Abschätzungen vor. Die Mitglieder gehören dem Ausschuß *ad personam* an, sind also zumindest formell keiner Organisation, Institution oder Gruppe verpflichtet, obgleich sie gleichgewichtig aus allen Mitgliedsländern kommen – in der Regel aus den nationalen Zulassungsbehörden. Der Antrag auf eine europäische Zulassungserlaubnis wird in einem komplexen Verfahren evaluiert. Hierfür wählt das CPMP einen Beraterstatter aus seiner Mitte, der die Antragsunterlagen für das CPMP wis-

---

10 Zur formalen Darstellung der Varianten des Europäischen Zulassungsverfahrens siehe Collatz (1996), EFPIA (1998).

Abbildung 3 Zentralisiertes Zulassungsverfahren der EU: Experten und regulative Implementation



CPMP: Committee for Proprietary Medicinal Products  
 EMEA: European Agency for the Evaluation of Medicinal Products (Koordination)

senschaftlich aufbereitet. Hierbei wird er von seiner jeweiligen nationalen Zulassungsbehörde und durch Gutachten unterstützt, die hinsichtlich der zu kontrollierenden Teilaspekte von Experten erstellt werden, deren Namen einer offiziellen europäischen Expertenliste (circa 2.000 Namen) entnommen sind. Der Evaluationsbericht des Berichterstatters geht an alle Mitglieder des CPMP und wird im monatlich etwa eine Woche lang tagenden CPMP diskutiert, gegebenenfalls modifiziert und auch dort verabschiedet. Das CPMP gibt am Ende eine Entscheidungsempfehlung (Zulassung, Zulassung mit Einschränkungen, Nichtzulassung) an die EU-Kommission ab. Nach der Beratung der Kommission durch einen Ständigen Ausschuß von Vertretern der Mitgliedsstaaten – sie stimmen sich meist schriftlich ab – wird der Zulassungsantrag von der Kommission entschieden – es sei denn, daß bei einer

kaum zu erwartenden Uneinigkeit der Kommission der EU-Ministerrat entscheiden muß. Die Mitglieder des beratenden Ständigen Ausschusses agieren im Gegensatz zum CPMP als Repräsentanten ihrer Entsendestaaten und sollen formal die politisch-administrative Entscheidungsinstitution unterstützen. Trotz dieser anderen Rollendefinition deckt sich der professionelle Hintergrund der Mitglieder des Ständigen Ausschusses zum Teil mit dem der Mitglieder des wissenschaftlich-technisch beratenden CPMP.<sup>11</sup> Häufig kommen die Mitglieder der beiden Gremien sogar aus den gleichen Heimatinstitutionen.

Der regulative Prozeß auf EU-Ebene ist hier stark vereinfacht dargestellt. Durch Nachfragen bei den antragstellenden pharmazeutischen Herstellern, durch Einsprüche derselben, durch Rückfragen und Abstimmungen zwischen den nationalen Behörden im Evaluierungsprozeß, die zusätzliche Befassung von speziellen Arbeitsgruppen mit Einzelfragen usw. können die Evaluierungsschleifen komplexer ausfallen oder sind teilweise mehrfach zu durchlaufen. Aus Abbildung 3 geht zum einen die zumindest institutionell deutliche Trennung zwischen wissenschaftlich-technischer Evaluation und regulativer Entscheidung hervor, andererseits wird das komplexe wissenschaftlich-professionelle Kooperationsgeflecht aus Expertengremien und Expertenpools in der Phase der wissenschaftlich-technischen Entscheidungsvorbereitung sichtbar. Weniger deutlich fällt diese Differenzierung in vielen nationalen Zulassungsverfahren ins Auge. In der französischen Arzneimittelagentur Agence Française de Sécurité Sanitaire des Produits de Santé (AFSSAPS) oder dem deutschen Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (BfArM) ist sie innerhalb der betreffenden Behörde angelegt: zwischen den wissenschaftlich evaluierenden beziehungsweise Evaluationen durch externe Gutachter koordinierenden Abteilungen und einer die regulative Entscheidung verantwortenden Behördenspitze.

Diese analytisch und organisatorisch mögliche Differenzierung wird faktisch aufgeweicht oder durchbrochen. Ein Indikator hierfür ist die Tatsache, daß die eigentlich wissenschaftlich evaluierenden Gremien – wie das CPMP im europäischen Verfahren – ihre Berichte mit einer Empfehlung für die regulative Entscheidung verbinden. Gleiches läßt sich bei nationalen Verfahren feststellen. Hinzu kommt, daß diese Empfehlungen fast durchweg auch als endgültige Entscheidung übernommen werden. Bisweilen unterliegen die für die politisch-administrative Entscheidung Verantwortlichen sogar einer

---

11 Zur Verflechtung der verschiedenen Kommissionen und Komitees im regulativen Prozeß auf EU-Ebene siehe insbesondere Vos (1999).

expliziten Begründungspflicht, wenn sie von der Empfehlung des wissenschaftlich evaluierenden Ausschusses abweichen wollen. Damit wird die zunächst beabsichtigte Trennung von wissenschaftlichem und regulativem Argument zu Gunsten des ersteren institutionell konterkariert.

### *Regulativer Umgang mit Ungewißheit und regulierungsinduzierte Wissensgenerierung*

Die wissenschaftliche Risiko- und Wirksamkeitsabschätzung dient der Reduzierung von Ungewißheit. Letztere läßt sich jedoch nicht vollständig abbauen. In der Arzneimittelkontrolle wird nun versucht, diese informationellen Ungewißheiten zum Zeitpunkt der Zulassungsentscheidung durch regulative Strategien aufzufangen. Sie dienen dem Ziel, neue Erkenntnisse zu generieren beziehungsweise zu sammeln, den regulativen Prozeß für diese offen zu halten und einmal getroffene Entscheidungen reversibel zu gestalten.

Informationelle Unsicherheiten können auf die Zulassungsentscheidung selbst durchschlagen, indem die Zulassung mit Einschränkungen bei der Vermarktung und Verwendung verknüpft wird. Auch der Grundsatz, Zulassungsberechtigungen prinzipiell einer Erneuerungspflicht zu unterwerfen, ist eine auf Unsicherheit reagierende Vorsichtsmaßnahme. Mit dieser zuletzt genannten Strategie wird die Reversibilität von Entscheidungen in die Zulassungsregulierung eingebaut. Gleiches bezweckt die Überwachung zugelassener und vermarkteter Arzneimittel. Diese Strategie verpflichtet Ärzte, Apotheker und Pharmaunternehmen, Informationen über nicht intendierte Nebenwirkungen eines Medikaments zu sammeln und der Behörde zu melden. Durch Dauerbeobachtung sollen Informationen über Risiken gewonnen werden, die in den räumlich, zeitlich und von den Probandenzahlen her begrenzten Tests vor der Zulassung nicht zu gewinnen waren.

Solche Strategien und Maßnahmen als Reaktion auf Unsicherheit sind voraussetzungsvoll. Sie erfordern nicht nur besondere organisatorische und kommunikative Kapazitäten wie bei der Arzneimittelüberwachung, sondern auch ein wissenschaftlich valides und zuverlässiges Beobachtungs- und Analyseinstrumentarium. Die hier genannten Vorgehensweisen sind auch ein Beleg dafür, daß Arzneimittelregulierung nicht nur in hohem Maße auf wissenschaftliche Informationen angewiesen ist, sondern daß Regulierung auch die Entstehung neuen Wissens hervorruft. Dieses durch regulative Vorgaben generierte Wissen (Abbildung 2 ) wirkt in den Regulierungsprozeß zurück und kann regulative Entscheidungen beeinflussen – etwa wenn neue Risiken beobachtet werden. Es kann aber auch zu Entdeckungen führen, die zur

Neuentwicklung von Medikamenten inspirieren, die Modifikation von Medikamenten nahe legen oder neue Therapiemöglichkeiten erschließen (De Jong-van den Berg 1995). Diese Feedback-Prozesse sind ein Hinweis auf das symbiotische Verhältnis, in dem Arzneimittelforschung und Arzneimittelregulierung zueinander stehen. Das infrastrukturelle Rückgrat dieses interdependenten Verhältnisses bilden dabei die kommunikativ und regulativ miteinander verbundenen Wissenschaftler und Professionellen unabhängig von ihrer institutionellen Verankerung.

### 3 Konvergenzen

Vergleiche von nationalen Arzneimittelzulassungssystemen lassen erkennen, daß sich die Regulierungen seit den sechziger Jahren immer mehr ähneln. Diese Ähnlichkeiten betreffen die substantiellen Inhalte, die institutionellen Strukturen und Verfahren wie auch zunehmend die Implementationsstile der regulierenden Behörden. Am frühesten und deutlichsten machten sich diese Tendenzen bei den substantiellen Regelungsinhalten bemerkbar und dies nicht nur im Hinblick auf die drei grundsätzlichen Regelungsziele Qualität, Sicherheit, Wirksamkeit, sondern auch bei den Details von Prüf- und Evaluationskriterien. Bei diesen Anpassungsprozessen haben gegenseitige Information und Beeinflussung eine Rolle gespielt. Dazu gehört auch die Orientierung an für vorbildlich gehaltenen Regulierungen. Der Anpassungs- und Konvergenzschub wurde noch durch die Harmonisierungsbemühungen der EG-Kommission seit Anfang der sechziger Jahre und die ab 1965 daraus folgenden Direktiven und Richtlinien verstärkt.

Die Konvergenzprozesse gehen inzwischen über abstrakt-generalisierende Vorgaben auf der Policy-Ebene hinaus und haben die Details der Implementationsverfahren und -vorschriften erreicht. Seit 1990 laufen Verhandlungen der International Conference on Harmonisation (ICH),<sup>12</sup> in deren Rahmen die regulativen Behörden und Verbände der Pharmaindustrie der EU, der USA und Japans Richtlinien erarbeiten und verabschieden, in denen Standards für die Analysen, Tests und Prüfverfahren festgelegt werden. Diese Standards formulieren informationelle Anforderungen an die Zulassungsanträge stellenden Unternehmen, und sie sind gleichzeitig Richtschnur für

---

12 Siehe Vogel (1998), Contrera (1995); ebenso die Dokumentation der Harmonisierungsverhandlungen im Internet: <http://www.ich.org/>

die Bewertung der Antragsunterlagen durch die implementierenden Institutionen. Zwar haben die vereinbarten Richtlinien nur Empfehlungscharakter, ihr aufwendiges Zustandekommen in Arbeitsgruppen und der mehrstufige Prozeß der Konsensbildung sowie die explizite einmütige Verabschiedung durch die beteiligten Behörden und Verbände verleiht ihnen jedoch einen offiziellen Status.<sup>13</sup>

Auch bei der institutionell-organisatorischen Gestaltung und den Regulierungsstilen lassen sich konvergente Entwicklungen beobachten. In den vergangenen Jahrzehnten hat sich das Modell der (relativ) unabhängigen Regulierungsbehörde in praktisch allen relevanten Ländern und ebenso auf EU-Ebene durchgesetzt. In ihrem Selbstverständnis der regulativen, aufgabenbezogenen Funktionslogik wie ihrem Interaktionsstil mit der Außenwelt ähneln sich diese Zulassungsbehörden immer stärker. Sie weisen übereinstimmend eine zunehmende Klientenorientierung und einen die internen wie externen regulativen Kosten reduzierenden, auf Dienstleistung ausgerichteten Regulierungsstil auf, der in Kontrast steht zu einer die Kontrollfunktion und bürokratische Verfahrensweisen betonenden Vorgehensweise früherer Jahre (vgl. Feick 1999). Auch anhand bestimmter formaler Output-Indikatoren wie der Dauer von Zulassungsverfahren lassen sich Konvergenzen in den neunziger Jahren verfolgen.<sup>14</sup>

Diese institutionell-organisatorischen Anpassungsprozesse und die sich annähernden Regulierungsstile und -ergebnisse erinnern an jenen institutionellen »isomorphic change«, der nach DiMaggio und Powell erwartet werden kann, wenn der Gegenstandsbereich und das Arbeitsfeld von Organisationen in hohem Maße professionell strukturiert sind, die Mitarbeiterrekrutierung akademisch orientiert ist und die Herausforderung anspruchsvoller Aufgaben die Arbeit prägen (DiMaggio/Powell 1991: 64, 75, 77). In einem solchen Kontext zeigt sich, daß »individual efforts to deal rationally with uncertainty and constraint often lead, in the aggregate, to homogeneity in structure, culture and output« (ebd.: 64).

---

13 Allerdings hat sich die US-amerikanische Zulassungsbehörde bislang in zumindest einem Fall nicht an eine zuvor auch von ihr unterzeichnete Richtlinie gehalten.

14 Zum Vergleich der Bearbeitungsdauer von Zulassungsanträgen durch unterschiedliche Regulierungsbehörden siehe Thomas et al. (1998).

*Anlässe, Motive und beeinflussende Faktoren*

*Anlässe*, welche die Arzneimittelkontrolle grundsätzlich als ergänzungsbedürftig erkennen ließen und entsprechenden *öffentlichen Druck* erzeugten, waren in erster Linie die Arzneimittelkatastrophen, insbesondere die von 1961/62. Unabhängig von wert- und ordnungsbezogenen Zielsetzungen der politischen Akteure lag es in deren legitimatorischem Eigeninteresse, auf die evident gewordenen Sicherheitsmängel zu reagieren. Auch in weiten Teilen der Industrie bestand Sorge um die eigene Glaubwürdigkeit. Und als Handlungsspielraum stand, nicht zuletzt wegen des Wissens um Gefährdungen und Handlungsalternativen, nur eine Verschärfung der Kontrollen zur Debatte.

Zu den allerdings auf den europäischen Raum beschränkten *politisch-institutionellen Rahmenbedingungen* der Entwicklung regulativer Harmonisierung bis hin zur Supranationalisierung von Zulassungsverfahren gehören die von der EG-Binnenmarkt-Perspektive ausgehenden Anstöße. Seit Anfang der sechziger Jahre wird der Arzneimittelbereich nach Wettbewerbsbehinderungen durch nationale Differenzen in der Arzneimittelkontrolle durchforstet. Die Contergan-Katastrophe gab der EG-Kommission einen zusätzlichen Vorwand, die Harmonisierung voranzutreiben, deren Scheitern letztlich zur allmählichen Herausbildung supranationaler Verfahren führt.

Die *Motive* der zunehmenden Anpassung, Harmonisierung und Internationalisierung sind vor allem im *ökonomischen Interesse* der international agierenden Pharmaunternehmen zu sehen. Diese suchen nach einer Senkung der regulativen Kosten, die durch Mehrfachtarbeit für unterschiedliche Anforderungsprofile und regulative Vorgehensweisen unterschiedlicher nationaler Zulassungsbehörden verursacht werden. Rechtsangleichung, Verfahrensvereinheitlichung oder auch Supranationalisierung liegen im Interesse dieser international agierenden und in der Regel auch wissenschaftlich-technisch zur Spitze gehörenden Unternehmen. Das Interesse von Unternehmen, die auf nationale Märkte konzentriert sind und häufig auch nicht zu den innovativsten und ressourcenstärksten gehören, ist dagegen mehr auf eine ihnen gewohnte nationale und möglichst weniger anspruchsvolle Regulierungsumwelt gerichtet.

Die *Motive der nationalen politischen Akteure* – jedenfalls in Ländern mit einer volkswirtschaftlich bedeutenden Pharmaindustrie – zielen zunächst prinzipiell in die gleiche Richtung wie die der international verflochtenen Industrie. Da eine Reduzierung des Sicherheitsniveaus aus den genannten Gründen keine Alternative darstellte, stand auch hier eine effi-

zientere Gestaltung der Kontrollprozesse im Vordergrund. Schließlich sind die hiervon besonders profitierenden Unternehmen der Pharmaindustrie eher die innovativen und wettbewerbskräftigen. Die nationalen politischen Entscheidungsträger hatten jedoch unterschiedliche Interessen zu bedienen. So mußten sie auf Regelungen hinwirken, die auch den Teil ihrer nationalen Industrie berücksichtigten, der bestimmten Anforderungen nicht gewachsen gewesen wäre. Nationale Widerstände gab es zunächst auch von nationalen Zulassungsbehörden mit ihren je eigenen Regulierungstraditionen – dies insbesondere im Hinblick auf die Supranationalisierung des Zulassungsverfahrens innerhalb der EG. Die Furcht vor Funktionsverlust war groß. Ihr wurde durch die partizipative Ausgestaltung des europäischen Zulassungsprozesses begegnet (vgl. Feick 1999; Joerges/Neyer 1997).

Contrara weist im Zusammenhang der internationalen Harmonisierung darauf hin, daß diese Entwicklung nicht zuletzt von den *wissenschaftlichen Erkenntnisfortschritten* vorangetrieben worden ist (»science-driven«; Contrara 1995: 129). Gleiches gilt bereits für die Verschärfung der Zulassungsregulierungen an sich. Das inzwischen erreichte Regelungsniveau, ebenso wie die Anpassungen und Harmonisierungen wären weniger wahrscheinlich, wenn nicht eine verbindende wissenschaftlich-professionelle Problemperspektive existierte. Damit ist im wesentlichen das Wissen um die Problemsituation, hier also vornehmlich die Gefährdungsproblematik, um Ursache-Wirkung-Beziehungen und technologische Handlungsoptionen gemeint.

Es liegt in der Natur der wissenschaftlich-technischen Dynamik, daß die harmonisierten Vereinbarungen immer wieder dem neuesten Stand angepaßt werden müssen. Das erfordert stets erneuerte Harmonisierungsbemühungen, die bis in die Details des Implementationsprozesses reichen, um Abweichungen per unterschiedlicher Umsetzungspraxis möglichst entgegenzuwirken. Die Einführung eines einheitlichen Zulassungsverfahrens auf EU-Ebene, welches die nationalen Behörden innerhalb des Gemeinschaftsverfahrens dazu zwingt, in jedem einzelnen Zulassungsfall gleiche technisch-wissenschaftliche Kriterien anzuwenden und Veränderungen dieser Kriterien gemeinsam vorzunehmen, kann als eine Antwort auf die ansonsten ständig gegenwärtige Abweichungsgefahr verstanden werden.

Nicht unbedeutend für die hier beobachteten Anpassungen und Konvergenzen dürfte auch sein, was man als »Small world«-Phänomen bezeichnen könnte. Forschung und Entwicklung im Arzneimittelbereich wie auch deren regulative Kontrolle sind geprägt von dem hohen Einsatz von Wissenschaftlern und Professionellen. Allein um den Zulassungsprozeß herum gruppieren sich Experten in und außerhalb von Behörden und Gremien, die alle dem

regulativen Entscheidungsprozeß zuarbeiten oder in diesen involviert sind. Unabhängig von der institutionellen und nationalen Zugehörigkeit entsteht so ein Informationsaustausch über Organisations-, System- und Landesgrenzen hinweg, der eine vergleichsweise eng verflochtene politikfeldbezogene »epistemic community« wie auch »policy community« entstehen läßt, die Abstimmung und Kooperation erleichtert und letztlich regulative Anpassung und Harmonisierung fördert. Die wissenschaftlich-professionelle Durchdringung der Regelungsinhalte, die Dominanz der Regulierungsprozesse und der Regulierungsdiskurse durch eine wissenschaftlich-technisch profilierte »policy community« und die institutionelle Ausdifferenzierung der unabhängigen Regulierungsbehörden konstituieren eine gewisse Politikferne sowie Befreiung von bürokratischer Routine zugunsten von Flexibilität und Professionalität. Beides erlaubt »policy continuity« im Sinne einer auf die allgemeinen Zielsetzungen angelegten regulativen Praxis (vgl. Majone 1997: 153; nach Landis 1966: 23), die gleichzeitig Anpassungen, Konvergenzen und regulative Kooperation erleichtert.

## 4 Entpolitisierung, Politikgehalte und Legitimation

### 4.1 Entpolitisierung durch Verwissenschaftlichung, Professionalisierung und organisatorische Ausgrenzung

Die These von der Entpolitisierung dieses regulativen Politikbereichs läßt sich insbesondere an drei Merkmalen der Regulierung festmachen. Sie beziehen sich auf die Partizipationsbedingungen im regulativen Prozeß, die für die Implementation relevanten substantiellen und verfahrensbezogenen Inhalte sowie die organisatorische Verortung der Regulierungsinstanzen.

Der Kreis der zum regulativen Entscheidungsprozeß Zugelassenen ist durch wissenschaftliche und professionelle Qualifikationsanforderungen eng begrenzt. Nicht nur die Entscheidungsvorbereitung in der Arzneimittelzulassung liegt inhaltlich vollkommen in den Händen von Experten der Wissenschaft und der heilkundlichen Profession, auch die letztlich getroffenen regulativen Entscheidungen werden von diesen praktisch vorweggenommen. Die juristisch aufrechterhaltene Trennung zwischen einer wissenschaftlich orientierten Entscheidungsvorbereitung und der politisch-administrativ zu verantwortenden regulativen Entscheidung ist zwar nicht nur symbolisch,

insofern damit zum Beispiel auch haftungsrechtliche Verantwortlichkeiten verbunden sein können, inhaltlich ist sie aber fast zur Bedeutungslosigkeit geschrumpft.

Gleichzeitig sind die Ermessensspielräume der implementierenden Instanzen parallel zu den wissenschaftlichen Einsichten und technischen Fähigkeiten reduziert worden. Die inhaltliche Ausgestaltung des Regelwerks und die Art und Weise, wie dieses den regulativen Kontroll- und Entscheidungsprozeß strukturiert, läßt den implementierenden Gremien und Behörden immer weniger Spielräume. Fast jeder Kontrollschritt und fast jede Evaluierungstätigkeit bis hin zu der Anwendung spezifischer Analyse-, Test- und Prüfmethode wird vorgegeben. Damit ist zwar keine Entscheidungsprogrammierung im Sinne von Konditionalprogrammen<sup>15</sup> verbunden, aber es besteht eine regulative Engführung der implementierenden Behörden und der zuarbeitenden Gutachter in ihrer Vorgehensweise.

Zudem fördert die institutionelle Verortung außerhalb der normalen ministeriellen Hierarchie eine entpolitisierte Arbeitsweise. Die regulativen Behörden können in vielerlei Hinsicht selbständiger handeln und flexibler reagieren, als es in einer ministeriellen Abteilung der Fall ist. Sie verstehen sich selbst nicht als traditionelle Behörden sondern als professionelle Problemlösungsorganisationen. Man kann dies so interpretieren, daß solche flexibleren, der Tagespolitik nicht so nahen<sup>16</sup> und in bürokratisch hemmende Routinen nicht eingebundenen Organisationen ein organisatorisch günstigeres Umfeld für den wissenschaftlich-professionellen und in seinem Selbstverständnis entpolitisierten Diskurs bieten.

Diese Faktoren und Umstände begünstigen einen Interventionsstil, der im Normalfall dem professionellen Diskurs Vorrang vor der interessenpolitisch motivierten Debatte oder Verhandlung gibt. Dies gilt natürlich für die wissenschaftlichen Abschätzungen von Wirkungspotentialen und Risiken eines in der Entwicklung befindlichen oder vor der Vermarktung stehenden Medikaments. Es gilt inzwischen aber auch weitgehend für die regulativen Entscheidungen zum Abschluß der Verfahren, die ebenfalls faktisch in den Hän-

---

15 Zur Differenzierung von Entscheidungstypen im Verwaltungshandeln zwischen Zweckprogrammierung und Konditionalprogrammierung vgl. Luhmann (1964 a, 1964 b).

16 Dies hängt natürlich auch von der Transparenz der Verfahren und der Existenz einer fachlich ausreichend kompetenten und interessierten Teilbereichsöffentlichkeit ab. Die US-amerikanische Behörde ist wegen der weitgehenden Öffentlichkeit der Regulierungsverfahren, den auch nachträglich erheblichen Einsichtsrechten der Öffentlichkeit und der sehr wachsamem Verbraucher- und Patientengruppen eher der »Gefahr« öffentlich-politischer Einmischungen ausgesetzt als die entsprechenden europäischen Schwesterinstitutionen.

den von Wissenschaftlern und Professionellen des Sachgebiets liegen, auch wenn sie formalrechtlich politisch oder administrativ verantwortet werden.

#### 4.2 Politikgehalte, Repolitisierungsanlässe und politische Entlastung

Unbeschadet des Versuchs, diesen Regulierungsbereich als verwissenschaftlichten und professionalisierten in gewisser Weise politisch zu neutralisieren, bleiben im Prozeß der Arzneimittelkontrolle vielfältige Politikgehalte im Sinne normativ geprägter Entscheidungen erhalten. Die regulativen Grundlagen selbst spiegeln Entscheidungen über die Akzeptierbarkeit von Risiken, die Schutzwürdigkeit bestimmter Güter und die Verortung der Verantwortung für diesen Schutz wider. Interessen werden tangiert, die nicht notwendig gleichgerichtet sind. Entsprechend spielen konfligierende Ziele eine Rolle. So schließen sich Verbraucher- beziehungsweise Patientenschutz und industriepolitische Förderung gegenseitig nicht prinzipiell aus, können aber in Konflikt zueinander stehen. Trade-offs werden dann im regulativen Prozeß bewußt oder unbewußt vorgenommen. In der konkreten regulativen Situation kann dies zum Beispiel heißen, nach der regulativen »Aggressivität« einer Zulassungsbehörde zu fragen. Auch wenn Wissenschaftler und Professionelle die Entscheidungen treffen: es bleiben Entscheidungen, zum Beispiel über

- die Festlegung von Validitäts- und Zuverlässigkeitsstandards für die Analysen, Tests und Prüfungen;
- die Nachforderung zusätzlicher, das heißt die Vermarktung verzögernder Informationen vom Antragsteller oder schließlich
- die Entscheidung für ein Risikoniveau, das noch akzeptabel erscheint oder eine Risiko- Nutzen-Relation, die die Zulassung noch erlaubt oder auch gerade verbietet.

Den Akteuren ist dies durchaus bewußt, und wenn Kritiker bestimmte Entscheidungen oder Verhaltensweisen der Regulierungsbehörden als zu lax, zu industrienah kritisieren, meinen sie genau die Ausnutzung solcher Entscheidungsspielräume (vgl. Abraham 1995; Abraham/Lewis 1999).

Besonders deutlich wird der politische Gehalt dieser Regulierungen in Ausnahmesituationen, also zum Beispiel dann, wenn sich im nachhinein eine Zulassungsentscheidung als nicht akzeptierbar herausstellt oder Zulassungs-

kriterien im Falle bislang nicht behandelbarer, schwerer Krankheiten bewußt aufgeweicht werden. Die bereits genannten Arzneimittelkatastrophen sind solche Situationen. Die Abarbeitung einer solchermaßen repolitisierten Situation geschieht dann unter anderem im Rechtssystem, indem nach haftungsrelevanten Verantwortlichkeiten gesucht wird. Die Politik wird aktiv, indem Gesetze verschärft, personelle Maßnahmen in den entsprechenden Behörden ergriffen werden usw. Und nicht zuletzt ist es die Regulierungsbehörde, die vorhergehende Entscheidungen zurückzunehmen oder zu modifizieren gezwungen ist.

Deutlich wird in solchen Ausnahmefällen mit hohem Politisierungsgrad allerdings auch, daß es das Ziel der politischen Maßnahmen ist, die regulativ zu treffenden Entscheidungen möglichst schnell wieder in die – gegebenenfalls rechtlich modifizierten – Bahnen wissenschaftlich-professionell dominierter Entscheidungsprozeduren zurückzuführen. Die Politik selbst könnte die notwendigen operationalen Entscheidungen aus Mangel an Expertise auch gar nicht im Sinne der eigenen Zielsetzung zweckorientiert treffen. Sie muß an Instanzen mit entsprechender wissenschaftlich-technischer Kompetenz delegieren. Dadurch schafft sie sich nicht nur Entscheidungsentlastung, sondern bewirkt auch eine Verantwortungsverlagerung. Zwar wird in dramatischen Ausnahmefällen der politischen Ebene von öffentlicher Seite die Verantwortung wieder sehr schnell zugerechnet, aber die Politik kann in solchen Fällen dieser Verantwortung sachlich am ehesten gerecht werden und ihre eigenen Bestandsinteressen zugleich am besten schützen, wenn sie das operative Regulierungsgeschäft in den Händen von wissenschaftlich-technisch ausgewiesenen Experten beläßt und allenfalls die Personalauswahl, die Ziel- und Aufgabenorientierung und die Arbeitsbedingungen zu verbessern sucht. Für die Funktionsfähigkeit einer solchen regulativen Strategie ist die Politik im Grunde im eigenen Interesse gezwungen, sich selbst immer wieder zurückzunehmen.

### 4.3 Funktionale Legitimation von »Expertokratie«?

Öffentlicher Druck war eine wichtige Bedingung für die Einführung der modernen Arzneimittelregulierung im 20. Jahrhundert. Jedoch werden zu große Öffentlichkeit und mit ihr einhergehende politische Dynamiken sowie damit verbundene direkte Einflußmöglichkeiten bei einmal eingeführter moderner Regulierung als eine Gefahr für rationale wissenschaftliche Bestandsaufnahmen und regulative Entscheidungen angesehen. Am Beispiel

der Regulierung krebserregender Substanzen in den USA weist Stephen Breyer auf die Gefahr inkonsistenter Zufallsentscheidungen hin, wenn ein rationaler Umgang mit Risikowahrscheinlichkeiten und Ungewißheiten nicht gewährleistet sei. Er argumentiert: »a depoliticised process might produce better results«. Professionell ausgebildete Verwaltungsangehörige sollen den regulativen Prozeß so koordinieren, daß kohärente, auf bestmöglichen wissenschaftlichen Inputs basierende regulative Entscheidungen zustande kommen können (Breyer 1993: 56). Eine Voraussetzung für diese interne Rationalisierung der Evaluierungs- und Entscheidungsprozesse sei jedoch ein gewisses Maß an »political isolation« im Gegensatz zu einem ständig von öffentlicher Aufmerksamkeit begleiteten Regulierungsprozeß.

Breyers Vorschlag stellt auf die US-amerikanische Praxis ab, regulative Entscheidungsprozesse etwa in der Arzneimittelzulassung weitgehend vor den Augen der Öffentlichkeit ablaufen zu lassen. Dagegen entspricht die Praxis der Arzneimittelzulassung in den europäischen Ländern und der Europäischen Union in ihren Grundzügen der Breyerschen Forderung. Die Regulierung spielt sich hier überwiegend hinter verschlossenen Türen ab, isoliert vom normalen politischen Prozeß, und eröffnet so zumindest theoretisch die erhofften Rationalisierungschancen. Einem solchen Konzept, das institutionellen Vorkehrungen das Wort redet, welche die Professionalisierung regulativer Entscheidungen gegen »sachfremde« Einflüsse schützen sollen, wird der Technokratie- oder richtiger: Expertokratievorwurf gemacht:

it involves heavy emphasis on legitimation through expertise at the expense of legitimation through emphasis on democratic policy-making, accountability, and due process in the form of participation. (Baldwin/Cave 1999: 146)

Die Breyerschen Forderungen erinnern an diejenigen Schelskys vor vielen Jahrzehnten, als dieser vom Gebot der Versachlichung statt Emotionalisierung in einer der Verwissenschaftlichung anheim gegebenen oder zustrebenden Zivilisation schrieb (Schelsky 1961: 439). Es erinnert ebenso an die Luhmannsche Kritik an radikalen Demokratisierungs- und Partizipationsforderungen, denen er die Schwierigkeit und Komplexität konkreter öffentlicher Aufgaben gegenüberstellt. Demokratische Partizipation erhöhe nur die Komplexität und vermindere die für sachgerechte Entscheidungen notwendige Selektionsfähigkeit (Luhmann 1969).

Die Wirklichkeit in der Arzneimittelregulierung kommt diesen demokratieskeptischen Einschätzungen und Forderungen sehr nahe. Die direkte Problembearbeitung im Sinne des »risk management« ist Experten und Expertengremien übertragen, und auch das »risk management« ist wissenschaft-

lich-technisch geprägt. Sogar bei unvermeidbaren Politisierungen in Zeiten der Krise (Arzneimittelkatastrophen) zeigt sich letztlich, daß konventionelle Politik die sichtbar werdenden politischen Handlungsspielräume nicht ohne die Partizipation und den im Grunde vorentscheidenden Wissensinput jener Experten auszufüllen in der Lage ist. Insofern kann man in dem hier betrachteten Teilbereich der regulativen Arzneimittelkontrolle von einem relativ geschlossenen System der Expertenherrschaft sprechen, deren Legitimationserwartung in einem ergebnisorientierten, funktionalen Anspruch gründet (s. auch Scharpf 1997b; Joerges/Neyer 1997).

Auch die speziell in den europäischen Ländern und auf europäischer Ebene geäußerte Kritik an fehlender Transparenz hinsichtlich der von den Unternehmen eingereichten wissenschaftlichen Antragsunterlagen und der von den regulativen Gremien vorgenommenen Abwägungen des Risikos und Nutzens ändert daran prinzipiell nichts.<sup>17</sup> Die Forderung nach größerer Transparenz kommt weniger aus der allgemeinen Öffentlichkeit als vorwiegend von sogenannten kritischen Experten. Sie vermuten einen zu großen Einfluß der industriellen Experten im wissenschaftlich-technischen Evaluierungsprozeß; denn es ist in erster Linie die pharmazeutische Industrie mit ihren Forschern und auch den extern für sie arbeitenden Wissenschaftlern, die die zulassungsrelevanten Informationen beschafft, besitzt und strategisch selektiv kommunizieren kann. Daraus leiten die Kritiker eine zu starke Berücksichtigung von Industrieinteressen im regulativen Entscheidungsprozeß ab, die durch mehr Transparenz reduziert werden könne.

Die Einwände dieser Kritiker, in der Regel selbst Experten aus zulassungsrelevanten Disziplinen und Professionen, richten sich im Grunde nicht gegen die wissenschaftliche und professionelle Rationalisierung des Zulassungsprozesses, sondern gegen eine Verhinderung möglicher Rationalisierungszuwächse durch interessengeleitete Einflußnahmen. Man kann vermuten, daß die Partizipation solcher Gegenexperten im einen oder anderen Fall zu anderen regulativen Entscheidungen führen, nicht jedoch das Prinzip eines verwissenschaftlichten und dem wissenschaftlichen beziehungsweise professionellen Diskurs verpflichteten Regulierungsprozesses in Frage stellen würde. Van den Daele weist anhand von Beobachtungen in vergleichbaren Regulierungssituationen darauf hin, daß Experten und Gegenexperten dann, wenn sie nicht in die öffentliche Auseinandersetzung gezwungen werden, in der eine Politisierung der wissenschaftlich-technischen Argumenta-

---

17 Vgl. hierzu die industrietritischen Arbeiten und Wortmeldungen von Lionel/Herxheimer (1981), Medawar (1990), Herxheimer (1998) und Abraham/Lewis (1999).

tion beziehungsweise der politische Mißbrauch wissenschaftlicher Argumente droht (siehe Mayntz 1999; Weingart 1999), die gemeinsame Basis eines wissenschaftlichen Diskurses nicht verlassen. Dann gelte »der Vorrang des Arguments vor dem Interesse am Argument« (van den Daele 1996: 301). Insofern müßte die von den Gegenexperten geforderte Transparenz so gestaltet sein, daß sie nicht öffentlicher Politisierung Vorschub leistet. Es geht also, nimmt man die Forderungen ernst, um den aktiven Einschluß bisher ausgeschlossener Experten mit dem Ziel, die Gefahr einseitiger Interessendurchsetzung in der Expertokratie durch Expertenpluralismus zu minimieren (vgl. auch Voelzkow 1996: 309–302).

## Literatur

- Abraham, John, 1995: *Science, Politics and the Pharmaceutical Industry. Controversy and Bias in Drug Regulation*. London: UCL Press.
- Abraham, John/Graham Lewis, 1999: Harmonising and Competing for Medicines Regulation: How Healthy are the European Union's Systems of Drug Approval. In: *Social Science & Medicine*, 1655–1667.
- Baldwin, Robert/Martin Cave, 1999: *Understanding Regulation. Theory, Strategy, and Practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Bendix, Reinhard, 1964: *Max Weber. Das Werk*. München: Piper.
- Beyerlein, Berthold, 1991: *Die Entwicklung der Pharmazie zur Hochschuldisziplin (1750–1875). Ein Beitrag zur Universitäts- und Sozialgeschichte*. Stuttgart: Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft.
- Breyer, Stephen, 1993: *Breaking the Vicious Circle. Toward Effective Risk Regulation*. Cambridge: Harvard University Press.
- Collatz, Brigitte, 1996: *Die neuen europäischen Zulassungsverfahren für Arzneimittel: Insbesondere Verfahren und Rechtsschutz des Antragstellers und Zulassungsinhabers bei Zulassungsentscheidungen*. Aulendorf: Editio Cantor.
- Contrera, Joseph G., 1995: The Food and Drug Administration and the International Conference on Harmonization: How Harmonious will International Pharmaceutical Regulations Become? In: *The Administrative Law Journal* 8, 927–960.
- Daele, Wolfgang van den, 1996: Objektives Wissen als politische Ressource: Experten und Gegenexperten im Diskurs. In: Wolfgang van den Daele/Friedhelm Neidhardt (Hrsg.), *Kommunikation und Entscheidung. Politische Funktionen öffentlicher Meinungsbildung und diskursiver Verfahren*. Berlin: Fuldaer Verlagsanstalt, 297–326.

- De Jong-van den Berg, Lolkje, 1995: Adverse Drug Reactions: More Than a Warning. In: *Pharmacy World & Science* 17, 177.
- DiMaggio, Paul J./Walter W. Powell, 1991: The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. In: Walter W. Powell/Paul J. DiMaggio (Hrsg.), *New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago, 63–82.
- EFPIA (European Federation of Pharmaceutical Industries and Associations), 1998: *Regulation 2000. The Future of Medicines« Regulation in Europe. A Discussion Document*. Brussels: European Federation of Pharmaceutical Industries« and Associations (April 1998).
- Feick, Jürgen, 2000: Arzneimittelzulassung: Nationale Regulierung, internationale Harmonisierung und europäische Integration. In: Roland Czada/Susanne Lütz (Hrsg.), *Die politische Konstitution von Märkten*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Hancher, Leigh, 1990: *Regulating for Competition: Government, Law, and the Pharmaceutical Industry in the United Kingdom and France*. Oxford: Clarendon Press.
- Hart, Dieter/Norbert Reich, 1990: *Integration und Recht des Arzneimittelmarktes in der EG*. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.
- Hasskarl, Horst, 1978: Die internationale Interdependenz des neuen deutschen Arzneimittelrechts. In: Hanfried Helmchen/Bruno Müller-Oerlinghausen Helmchen (Hrsg.), *Psychiatrische Therapieforschung*. Berlin: Springer Verlag, 61–77.
- Herxheimer, Andrew, 1998: Transparency Must be Coupled with Greater Rigour. In: *British Medical Journal* 317, 898-900.
- Jacoby, Henry, 1969: *Die Bürokratisierung der Welt: Ein Beitrag zur Problemgeschichte*. Neuwied: Luchterhand.
- Joerges, Christian/Jürgen Neyer, 1997: Transforming Strategy Interaction into Deliberate Problem-solving: European Comitology in the Foodstuffs Sector. In: *Journal of European Public Policy* 4(4), 609–625.
- Kaufer, Erich, 1990: The Regulation of New Product Development in the Drug Industry. In: Giandomenico Majone (Hrsg.), *Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States*. London: Pinter Publishers, 153–175.
- König, Klaus/Nicolai Dose, 1993: *Instrumente und Formen staatlichen Handelns*. Köln: Heymanns.
- Landis, James, 1966 [1938]: *The Administrative Process*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Lionel, Wilfred/Andrew Herxheimer, 1981: Coherent Policies on Drugs: Formulation and Implementation. In: Richard Blum et al. (Hrsg.), *Pharmaceuticals and Health Policy*. London: Croom Helm, 240–267.
- Luhmann, Niklas, 1964a: *Funktionen und Folgen formaler Organisation*. Berlin: Duncker & Humblot.

- , 1964b: Die Programmierung von Entscheidungen und das Problem der Flexibilität. In: Renate Mayntz (Hrsg.), *Bürokratische Organisation*. Köln: Kiepenheuer & Witsch, 324–341.
- , 1971: Komplexität und Demokratie. In: Niklas Luhmann (Hrsg.), *Politische Planung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 35–46.
- Lundgreen, Peter, 1986: *Standardization – Testing – Regulation. Studies in the History of the Science-based Regulatory State (Germany and the U.S.A., 19th and 20th Centuries)*. Bielefeld: Universität Bielefeld, Forschungsschwerpunkt Wissenschaftsforschung.
- Majone, Giandomenico, 1996: A European Regulatory State? In: Jeremy J. Richardson (Hrsg.), *European Union. Power and Policy-Making*. London: Routledge, 263–277.
- Mayntz, Renate, 1998: *New Challenges to Governance Theory*. San Domenico: Jean Monnet Chair Papers.
- , 1999: Wissenschaft, Politik und die politischen Folgen kognitiver Ungewißheit. In: Jürgen Gerhards/Ronald Hitzler (Hrsg.), *Eigenwilligkeit und Rationalität sozialer Prozesse. Festschrift zum 65. Geburtstag von Friedhelm Neidhardt*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 30–45.
- Medawar, Charles, 1990: On Our Side of the Fence. In: M.N.G. Dukes (Hrsg.), *Side Effects of Drug Essays. A Collection of Essays Appearing in the Side Effects of Drugs Annuals 1977–1990*. Amsterdam: Elsevier, 187–208.
- Murswiek, Axel, 1983: *Die staatliche Kontrolle der Arzneimittelsicherheit in der Bundesrepublik und in den USA*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Ridder, Paul, 1990: *Im Spiegel der Arznei: Sozialgeschichte der Medizin*. Stuttgart: Wissenschaftliche Verlagsgesellschaft.
- Scharpf, Fritz W., 1997a: *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview Press.
- , 1997b: Introduction: The Problem-solving Capacity of Multi-level Governance. In: *Journal of European Public Policy* 4(4), 520–538.
- , 1998: Die Problemlösungsfähigkeit der Mehrebenenpolitik in Europa. In: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Regieren in entgrenzten Räumen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schelsky, Helmut, 1965: Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation. In: Helmut Schelsky (Hrsg.), *Auf der Suche nach der Wirklichkeit – Gesammelte Aufsätze*. Düsseldorf: Diederich.
- Schluchter, Wolfgang, 1972: *Aspekte bürokratischer Herrschaft*. München: Paul List Verlag.
- Schmitz, Rudolf, 1998: *Geschichte der Pharmazie*. Eschborn: Govi-Verlag.
- Thomas, Kate E. et al., 1998: A Study of Trends in Pharmaceutical Regulatory Approval Times for Nine Major Markets in the 1990s. In: *Drug Information Journal* 32, 787–801.

- 
- Voelzkow, Helmut, 1996: *Private Regierungen in der Techniksteuerung. Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Vogel, David, 1981: The »New« Social Regulation in Historical and Comparative Perspective. In: Thomas K. McCraw (Hrsg.), *Regulation in Perspective*. Boston, MA: Harvard University, 155–185.
- , 1998: The Globalization of Pharmaceutical Regulation. In: *Governance: An International Journal of Policy and Administration* 11, 1–22.
- Vos, Ellen, 1999: *Institutional Frameworks of Community Health and Safety Regulation – Committees, Agencies, and Private Bodies*. Oxford: Hart Publishing.
- Weber, Max, 1972: *Wirtschaft und Gesellschaft. Grundrisse der verstehenden Soziologie*. 2. Halbband. 5. rev. Auflage. Tübingen: Mohr.



## Teil III · Demokratie

Organisation  
Effektivität  
Legitimität



# Organisationsstaat und Verhandlungsdemokratie

*Volker Schneider*

## 1 Einleitung

Ein beliebtes Mittel in den Sozialwissenschaften ist es, komplexe gesellschaftliche Phänomene über dominante Wesensmerkmale zu charakterisieren. Ganze Gesellschaften, obgleich durch vielfältige Institutionen und Lebensweisen gekennzeichnet, wurden in diesem Sinne durch die Vorherrschaft der industriellen Produktionsweise als Industriegesellschaft, durch die Zentralität des Wissens als Informationsgesellschaft oder vor dem Hintergrund wachsender technischer Risiken als Risikogesellschaft bezeichnet. In ähnlicher Weise wurden auch gesellschaftliche Teilsysteme häufig über ihre dominanten Koordinationsformen definiert. Wirtschaftsgesellschaften wurden als Plan-, Markt- und sogar als »Organisationswirtschaft« (Simon 1995) charakterisiert.

Auch für den staatlichen Bereich wurde eine Fülle von Charakterisierungen verwendet, die von höchst abstrakten Merkmalen staatlich organisierter Gesellschaften bis zu spezifischen Aufgaben oder Tätigkeitsmerkmalen reichen. »Nationalstaaten« oder »Industriestaaten« sind Beispiele für die zuerst genannte Typisierung. Für funktionale Einordnungen stehen Begriffe wie Nachwächterstaat, Wohlfahrtsstaat und auch relativ moderne Konzepte wie der Steuerungs- oder Regulierungsstaat (Kaufmann 1994). Darüber hinaus ist es auch verbreitet, den Staat über seine wichtigsten Ressourcen oder seine dominanten institutionellen Strukturen (Rechts-, Verfassungs- und Steuerstaat usw.), oder über die in ihm vorherrschenden Akteure zu definieren (Parteien-, Verbände- oder Verwaltungsstaat) (Dodenhoff 1984; Hennis 1998). Bei allem wird implizit darauf abgehoben, daß es besonders die Vorherrschaft von Organisationen ist, die den modernen Staat ausmacht.

Um diesen Sachverhalt in einem übergreifenden Konzept zusammenzufassen, bietet sich der Begriff des »Organisationsstaates« an, der jedoch –

anders als die »Organisationsgesellschaft« in der Soziologie – in der Politikwissenschaft bislang wenig gebräuchlich war. Ein eher beiläufiger Verweis findet sich einerseits bei Mackenzie (1972), der in einem Statusbericht über die Disziplin hervorhebt, daß der moderne Staat ein »organization state« und Organisationsforschung folglich für die Wissenschaft vom Staate außerordentlich wichtig sei. Auf der anderen Seite haben Laumann und Knoke (1987) diesen Begriff als Buchtitel für ihre weithin bekannte interorganisatorische Analyse von Politikfeldern eingesetzt. Zwar hat diese Studie beachtliche empirische Einblicke in moderne Politikstrukturen vermittelt, der staats- und demokratietheoretische Gehalt dieser Analyse ist jedoch nur ansatzweise erschlossen worden (vgl. auch Pappi/König/Knoke 1995: 150–156).

Auch wenn die Erkenntnis, daß moderne Politik weitgehend aus Interaktionen und Verhandlungen zwischen Staat und gesellschaftlichen Großorganisationen hervorgeht, sich inzwischen zu einer sozialwissenschaftlichen Floskel entwickelt hat, so sind die Konsequenzen dieser Entwicklung noch lange nicht ausreichend untersucht worden. Moderne politische Systeme sind verschiedentlich als »organisierte Demokratien« (Rudzio 1982; Olsen 1983) oder auch als »Verhandlungsdemokratien« (Lehmbruch 1996) bezeichnet worden, die demokratietheoretische Problematik der zunehmenden Vorherrschaft von Organisationen ist jedoch nur selten thematisiert worden (vgl. jedoch Bobbio 1988; Schmitter 1994).

In den folgenden Abschnitten soll der Versuch unternommen werden, die der Soziologie entstammende interorganisatorische Perspektive moderner Politik mit sowohl staats- als auch demokratietheoretischen Überlegungen zu verbinden. Hierbei wird zunächst von dem Konzept der Organisationsgesellschaft ausgegangen, um zu klären, welche Veränderungen und Wirkungen mit der Ausbreitung formaler Organisationen auf Gesellschaft, Staat und Politik verbunden waren, um im zweiten Schritt die Ausbreitung spezifischer interorganisatorischer Beziehungen in der Produktion öffentlicher Politiken und die staats- und demokratietheoretische Relevanz dieser Entwicklung zu beleuchten. Schließlich sollen diese Phänomene und Veränderungen auch aus einer normativen Perspektive betrachtet werden, um zu prüfen, wie weit sich organisierte Praktiken im politischen Prozeß von liberaldemokratischen Vorstellungen entfernen beziehungsweise bis zu welchem Grade sie mit ihnen vereinbar sind.

## 2 Der Staat als Organisationsfeld korporativer Akteure

Der Staat wird gemeinhin »als Organisation der einheitlichen politischen Herrschafts- und Entscheidungsgewalt« (Böckenförde 1992: 214) begriffen. Es muß jedoch klar sein, daß diese »organisierte Wirkeinheit« keine singular-integrierte Hierarchie darstellt, sondern aus einer Pluralität von weitgehend selbständigen Organisationen besteht, die ihre Handlungsziele relativ autonom bestimmen. Im Gegensatz zu juristischen und philosophischen Staatstheorien, in welchen häufig ein idealisiertes Bild moderner Staatlichkeit skizziert wird, ist besonders durch die empirische Organisationsforschung in der öffentlichen Verwaltung deutlich geworden, daß der hierarchisch integrierte Verwaltungsstaat im Sinne des Idealtyps Max Webers schon immer eine Fiktion war (Mayntz 1997b).

Weber (1972: 575) ging davon aus, daß das relativ autonome Ensemble von Verwaltungsorganisationen, das er unter dem Begriff der »Kollegialverwaltung« subsumierte, eher ein Relikt der alten Gesellschaft sei und mit dem Aufstieg des bürokratischen Staates zunehmend verschwinden würde. Ausgangspunkt war die Vorstellung einer quasigesetzmäßigen Zentralisierung und Machtanhäufung der Bürokratie. Treibendes Moment war ihre technische Überlegenheit, das heißt Präzision, Stetigkeit und Schnelligkeit. Auch wenn Weber das koevolutive Wechselspiel zwischen staatlicher und privater Macht nicht verborgen blieb,<sup>1</sup> so war er überzeugt, daß es zumindest im staatlichen Bereich zu einer vollständigen bürokratischen Zentralisierung kommen würde.

Diese Erwartungen sind nicht erfüllt worden. Bereits in den zwanziger Jahren waren viele Regierungen dazu übergegangen, Teile der Staatsverwaltung über die Einrichtung relativ autonomer Verwaltungsteile auszulagern. Ein Beispiel hierfür war die partielle Ausgliederung der Reichspost, die ihren eigenen Haushalt erhielt, aus der unmittelbaren Staatsverwaltung und der direkten parlamentarischen Kontrolle (Schneider 1999). In dieser Hinsicht experimentierten die verschiedenen Industriestaaten mit vielfälti-

---

1 Weber war der Überzeugung, daß dem Fachwissen der Bürokratie nur das der Privatwirtschaft überlegen sei, weil diese sich – evolutionstheoretisch ausgedrückt – in einer härteren Selektionsumwelt behaupten müsse: »Überlegen ist der Sachkenntnis der Bürokratie nur die Sachkenntnis der *privatwirtschaftlichen* Interessenten auf dem Gebiet der ›Wirtschaft‹. Diese deshalb, weil für sie die genaue Tatsachenkenntnis auf ihrem Gebiet direkt wirtschaftliche Existenzfrage ist: Irrtümer in einer amtlichen Statistik haben für den schuldigen Beamten keine direkten wirtschaftlichen Folgen, – Irrtümer in der Kalkulation eines kapitalistischen Betriebes kosten diesen ... vielleicht den Bestand« (Weber 1972: 574).

gen Formen. Eine relativ weitgehende Autonomisierung von Organisationen innerhalb des Staates wurde mit der Einführung der Institution des Staatsunternehmens erreicht, das, wie Galbraith (1969: 99) beobachtete, insbesondere bei der verstaatlichten britischen Industrie in breitem Umfang eingesetzt wurde, um die betreffenden Sektoren von der unmittelbaren parlamentarischen Kontrolle zu entkoppeln:

Nur durch die Ausschaltung jeglicher parlamentarischer Interventionen konnte die Firma ... verantwortlich und rasch Entscheidungen treffen, die spezielle Informationen erforderten. Deshalb hat man dem Bergbau, der Elektrizität, Gas, Transportunternehmen, der Luftfahrt und den anderen verstaatlichten Betrieben eine solche Autonomie zugestanden.

Heute ist der öffentliche Sektor weit davon entfernt, eine unitarische Handlungseinheit zu bilden beziehungsweise nach einheitlichem Programm zu operieren. Vielmehr hat sich in den vergangenen Jahrzehnten ein Spektrum unterschiedlichster Organisationsformen herausgebildet (Schuppert 1994). Insbesondere Verwaltungsreformen und Privatisierung haben die Formdifferenzierung verstärkt. Der Staatssektor bildet insofern ein »Organisationsfeld« (Janning 1998), eine »Politökologie« (Ronit/Schneider 1997), in der sich vielfältige Organisationen an ihre speziellen Umwelten anpassen müssen, um ihre Ressourcenbedürfnisse zu stillen und ihren Bestand zu sichern. Staatliche Organisationen unterscheiden sich von Privatorganisationen zwar darin, daß sie über rechtliche Autorität und häufig auch über kollektive Entscheidungsmacht verfügen und ferner dadurch, daß ihre Überlebensfähigkeit durch den öffentlichen Status etwas weniger prekär ist als die der Privatorganisationen. Sie verfügen jedoch ebenfalls über eigenständige Handlungskapazitäten und sind in bezug auf ihre Ressourcen genauso von ihrer Umwelt abhängig wie viele private Akteure (Laumann/Knoke 1987: 382; Pappi/König/Knoke 1995: 150).

Eine Gemeinsamkeit privater wie öffentlicher Organisationen ist der »korporative« Charakter: Alle sind »künstliche Personen«, die sich in ihren Handlungsmöglichkeiten von »natürlichen Personen« darin unterscheiden, daß sie deren biologische Restriktionen in vielerlei Hinsicht überwinden und kollektives Handeln somit beträchtlich stabilisieren und steigern können (Galbraith 1967; Coleman 1974; Vanberg 1982; Bornschier 1998). Korporatives Handeln stellt insofern einen weiteren Schritt menschlicher Leistungssteigerung mittels Institutionen dar. Es hat gegenüber dem Kollektivhandeln von natürlichen Personen eine Reihe von Vorteilen aufzuweisen:

- 
- In vielen Kontexten sind mit korporativem Handeln signifikante Koordinations- und Kontrollvorteile verbunden. Dies ist besonders von der Transaktionskostentheorie hervorgehoben worden, die auf die Überlegenheit hierarchischer Koordination in bestimmten Kontexten verweist und damit konkret die Herausbildung von integrierten Firmen erklären möchte (Coase 1937; Williamson 1985).
  - Damit verbunden ist ein weiterer Vorteil korporativen Handelns, nämlich daß das stellvertretende Handeln für Mitgliederinteressen sich von situativen Konstellationen entkoppelt und die Verfolgung dieser Interessen damit »auf Dauer« gestellt wird. Durch den Vertrag, durch den die untergeordneten Akteure Ressourcen auf den korporativen Akteur übertragen, gewinnt die korporative Einheit Autonomie, für die so festgelegten Ziele zu handeln (Coleman 1974, 1990).
  - Ein anderer Vorzug korporativen Handelns ist die fast unbegrenzte Spezialisierungsmöglichkeit. Anders als natürliche Personen, die immer ein Mindestspektrum von Bedürfnissen befriedigen und deshalb immer mehrere »Interessen« gleichzeitig verfolgen müssen, können sich Organisationen auf wenige Funktionen konzentrieren. Differenzierungstheoretisch gesprochen können sich korporative Akteure damit mehr oder weniger einsinnig an der Erfüllung hochspezialisierter Zwecke orientieren, was eine sonst nicht erreichbare Konzentration von Kräften in der Verfolgung bestimmter Ziele erlaubt (Mayntz 1997a: 40–69).
  - Korporatives Handeln ermöglicht somit auch eine Art »Parallelverarbeitung« gesellschaftlicher Probleme, die natürlichen Personen nur bedingt möglich ist. Der korporative Akteur kann Aufgaben intern dezentralisieren und die Verarbeitungsroutinen in Unterprozeduren aufgliedern. Hierdurch lassen sich die kognitiven Beschränkungen natürlicher Personen, die eher serielle Problemlöser sind, auf kollektive Weise überwinden (Simon 1986).
  - Eng verknüpft mit den bislang aufgeführten Vorteilen korporativen Handelns sind schließlich auch bestimmte Größen- und Verbundvorteile, die erst mit einer bestimmten Organisationsgröße einsetzen und für natürliche Personen prinzipiell unerreichbar sind (Chandler 1990). Hierzu zählen insbesondere auch die kommunikationsstrukturellen Vorteile, die formale Organisationen ihren Mitgliedern bieten, wodurch eine Art »Kollektivintelligenz« geschaffen wird.

Wie Coleman (1974) zeigt, ist die skizzierte Form organisatorischer und institutioneller Differenzierung ursprünglich bei einer der ältesten formalen Organisationen, der Kirche, entstanden. Später wurde diese Form der institutionellen Differenzierung auf die Trennung von Privat- und Staatsvermögen der Fürsten angewandt und damit zu einem wichtigen Element der Herausbildung moderner Staatlichkeit (Mayntz 1997b). Insbesondere hier hat diese institutionelle Innovation ihre evolutionäre Überlegenheit bewiesen, indem sie Zentralisierung politischer Macht im 16. und 17. Jahrhundert förderte, was zu jener Zeit einen wichtigen »Wettbewerbsvorteil« darstellte. Die Herausbildung des absolutistischen Verwaltungsstaates war deshalb nicht nur Ergebnis, sondern auch Voraussetzung, um im europäischen Kriegssystem dieser Jahrhunderte langfristig überleben zu können (Kennedy 1989).

Diese von Historikern und Soziologen in verschiedenen Varianten präsentierte Geschichte ist von Renate Mayntz (1997b) prägnant zusammengefaßt worden: In jahrhundertelangen Machtkämpfen zwischen Fürstenhäusern gelang es einigen, sich als Zentralmacht zu etablieren. Wichtigstes Mittel war ein stehendes Heer, das aus Steuereinnahmen finanziert werden mußte. Dies wiederum verlangte nach einer auf Dauer gestellten Militär- und Steuerverwaltung. Auf dieser Basis bildete sich der moderne Zentralstaat heraus.

Der nächste Schritt in der Entwicklung des modernen Staates bestand in der Entprivatisierung des staatlichen Herrschaftsapparates. Der Fürst wandelte sich vom persönlichen Herrscher zum funktionalen Staatsoberhaupt. Mit der Trennung zwischen dem Privatbesitz des Fürsten und dem Staatseigentum wurde der öffentliche Haushalt begründet. Hinzu kam, daß mit der Konstitutionalisierung die alleinige Verfügung über die Staatsressourcen schrittweise eingeschränkt wurde. Die zunehmende gesellschaftliche Kontrolle der Zentralmacht war nicht von einem Verlust, sondern vielmehr einer Zunahme an Zentralisierung begleitet. Je mehr der Staat zudem als Agent des Gemeinwohls wahrgenommen wurde und je mehr Aufgaben ihm in diesem Bereich übertragen wurden, desto mächtiger wurde er (Mayntz 1997b).

Eine noch beeindruckendere Entwicklung als im staatlichen Bereich nahm die Korporatisierung der Privatwirtschaft. Die ersten künstlichen Personen dort, die Aktiengesellschaften, bildeten sich Mitte des 19. Jahrhunderts heraus. Die hierdurch mögliche Trennung von Eigentum und Verfügungsgewalt hat Kapitalakkumulation und Wirtschaftswachstum erheblich beschleunigt. Marx (1973: 452–454) war überzeugt, daß die Aktiengesellschaft zu einer »Aufhebung der kapitalistischen Produktionsweise innerhalb

der kapitalistischen Produktionsweise selbst« führen werde. Hilferding (1968) betrachtete diese institutionelle Innovation als Kernelement einer neuen »organisierten Wirtschaftsweise«, die letztlich zu Standardisierung und größerer Berechenbarkeit führe.

Parallel zu den Aktiengesellschaften breiteten sich neue künstliche Personen auch im Verbands- und Parteiwesen aus. Formelle Unternehmerverbände waren sporadischen Allianzen und situativen Interessengemeinschaften weit überlegen, indem sie durch die Schaffung eines eigenständigen Apparats das Handeln für die Kollektivinteressen ihrer Mitglieder von situativen Konstellationen entkoppelten und damit »auf Dauer« stellten. Dergleichen konnte auch im Parteiwesen beobachtet werden. Durch die Entstehung von Massendemokratien wandelten sich die lokalen Wahlvereine oder Honoratiorenklubs zu bürokratischen Großapparaten. Persönliche Gefolgschaften wurden in überindividuelle, formale Organisationen transformiert, in denen die Rationalisierung der Wahlkampftechnik und die Professionalisierung der Ausbildung des politischen Personals Hand in Hand gingen (Weber 1972: 559). In der sozialwissenschaftlichen Literatur wurden diese Prozesse erstmals durch Ostrogorski (1902) und Michels (1915) analysiert. Insbesondere Michels' Studie ist nicht nur eine auf die Spannung zwischen Demokratie und Organisation hinweisende Ideologiekritik, sondern gleichzeitig auch als Versuch zu interpretieren, die technisch-administrative Überlegenheit hierarchisch strukturierter Parteioorganisationen zu belegen.

Die Diffusionsprozesse korporativen Handelns in Staat und Gesellschaft liefen nicht nur parallel, sondern stimulierten sich wechselseitig. Erst der Monopolisierungsprozeß politischer Macht und deren Konstitutionalisierung hat mit der Rechtssicherheit erst die Voraussetzungen für Wirtschaftswachstum geschaffen. Die durch Kapitalakkumulation entstehenden negativen Externalitäten und die wirtschaftlichen Monopolisierungstendenzen hatten ihrerseits wieder eine expansionsfördernde Wirkung auf das Staatswachstum, indem sie, wie bereits Marx (1973: 452–454) beobachtete, zunehmende »Staatseinmischung herausforderten«.

Diese Koevolution wies im internationalen Vergleich jedoch bedeutende Unterschiede auf. Wie Renate Mayntz (1962: 305) im Nachwort der deutschen Ausgabe von Robert Prethuss' »Individuum und Organisation« betonte, war der Ausgangspunkt des Organisationswachstums in den USA nicht die Bürokratisierung im Staatssektor, sondern die Entstehung von Großorganisationen in der Privatwirtschaft. Die Zentralisierung und Ausdehnung der staatlichen Verwaltung folgte dort erst später und wurde insbesondere durch Konzentrationsprozesse in der Wirtschaft stimuliert.

Zunehmende Staatsintervention ist jedoch ein gemeinsames Merkmal aller Industriestaaten. Die erste Wachstumswelle läßt sich bei einigen Industrieländern bereits um die Jahrhundertwende beobachten. Der dramatische Ausbau des Interventions- und Wohlfahrtsstaates erfolgte aber erst nach dem Zweiten Weltkrieg. Wie die Weltbank (1997) zeigt, haben sich die Staatssektoren in den kapitalistischen Industriestaaten allein zwischen 1960 und 1980 auf das Doppelte ihrer Ausgangsgröße ausgedehnt.

Das Staatswachstum stimulierte wiederum das Organisationswachstum. Es motivierte viele Individuen und Organisationen zur Gründung organisierter Interessengruppen:

The historical creation of the liberal democratic state – involving greater structural differentiation, increased control over societal resources, and expanded intervention into the economy and society was accompanied by a parallel transformation of social segments into organized interest groups.  
(Laumann/Knoke 1987: 8).

### 3 Öffentliche Politik in Organisationsnetzwerken

Die wachsende Organisierung der Gesellschaft konnte nicht ohne strukturelle Folgen für gesamtgesellschaftliche Beziehungen bleiben. Mit der fortschreitenden Akkumulation und Konzentration von Ressourcen auf der Ebene von künstlichen Personen – den korporativen Akteuren – wurde das Verhältnis zwischen Staat und Gesellschaft tiefgreifend verändert (Mayntz 1963). Die wichtigste Veränderung war hierbei, daß der Staat nicht mehr einer amorphen und atomisierten Gesellschaft gegenüberstand, sondern in seiner Interaktion mit gesellschaftlichen Akteuren zunehmend mit intermediären Organisationen und häufig sogar mit Dachverbänden als »gesellschaftlichen Großmächten« (Stammer 1957: 592) konfrontiert war. Aus einem übergreifenden Blick der »sozialen Organisation der Gesellschaft« betrachtet, konzentrierten sich die politischen Machtressourcen moderner Gesellschaften immer weniger auf den staatlichen Bereich, sondern verteilten sich zunehmend auch unter gesellschaftlichen Organisationen (Kenis/Schneider 1991).

Mit der Organisierung der Gesellschaft veränderte sich auch das ursprüngliche Konzept repräsentativer Demokratie in eine korporativ-intermediäre Richtung. In der Repräsentationsbeziehung traten neben den offiziellen Mandatsträgern in parlamentarischen Vertretungskörperschaften immer mehr gesellschaftliche Großorganisationen in den Vordergrund. Der gesamte staatli-

che Entscheidungsprozeß wurde in zunehmendem Maße von Parteiapparaten und Verwaltungsbürokratien überformt (Bobbio 1988). Moderne Repräsentation hat sich zu einem System entwickelt, in dem die eigentlichen Staatsbürger Organisationen darstellen. Demokratie wurde, so drückt es Burns (1999) in Anspielung an die bekannte Lincolnsche Demokratiedefinition aus, »governance of organizations, by organizations, and for organizations«.

Es wäre falsch, dies als Prozeß »pluralistischer Auflösung des Staates« zu interpretieren, wie dies sowohl von linker als auch von rechter Seite mißverstanden wurde (siehe hierzu Fraenkel 1964). Politische Macht wird nur polyzentrischer, indem die gesellschaftlichen Kräfte nun konzentrierter auftreten. Damit entstand eine Situation, in der der Staat »genötigt war, seine Macht mit den organisierten gesellschaftlichen Kräften zu teilen« (Forsthoff 1971: 123–124). Andererseits wurde das Parlament als die Versammlung der individuellen Volksvertreter immer mehr von Parteiapparaten kontrolliert und von der staatlichen Exekutivbürokratie abhängig.

Gleichermaßen abwegig wäre es, diesen Prozeß als »Refeudalisierung« politischer Macht zu interpretieren. Zwar verfügt der Staat weiterhin über das Gewaltmonopol, doch sind in funktional differenzierten Gesellschaften wirksame Problemlösungen mit repressiven Mitteln allein nicht mehr denkbar. In der Mobilisierung relevanter Politikressourcen ist der Staat in wachsendem Maße vom Mitwirken nichtstaatlicher Akteure und damit auch von deren Kooperationsbereitschaft abhängig. Dies kann nicht oktroyiert, sondern nur durch Tausch- und Verhandlungsprozesse vermittelt werden.

Öffentliche Politik ist heute somit nur durch zielorientiertes Zusammenwirken staatlicher *und* gesellschaftlicher Organisationen möglich. Insbesondere in systematisch-empirischen Bestandsaufnahmen solcher Prozesse ist dies deutlich geworden. Eine realitätsnahes Verständnis öffentlicher Politiken kann sich daher nicht nur auf die in der Verfassung vorgezeichnete Interaktion zwischen Parteien und Parlament beschränken, sondern muß auch Akteure wie die Verwaltung, private Verbände und viele weitere Kategorien gesellschaftlicher Akteure berücksichtigen (wie zum Beispiel Unternehmen oder Forschungsinstitute), die an der Produktion öffentlicher Entscheidungen beteiligt sind, obwohl diese über kein konstitutionelles Mandat verfügen. Diese Ausweitung der Partizipation durch Politiknetzwerke ist in Abbildung 1 dargestellt. Gemäß dieser Darstellung sind Politiknetzwerke nicht auf private und öffentliche Akteure im parlamentarischen Bereich beschränkt, sondern umfassen auch die Akteure in den nichtparlamentarischen Feldern.

Auf diese Verbreiterung der Interessenvermittlung im Sinne einer Ergänzung des elektoral-legislativen Kommunikationskanals durch einen »korpo-

Abbildung 1 Zwei Statusdimensionen von Policy-Akteuren

	öffentlich	privat
parlamentarisch	Parlament	Parteien
nichtparlamentarisch	Regierung, Verwaltung	Verbände, Unternehmen

rativ-organisatorischen« hat bereits Rokkan (1966) aufmerksam gemacht, indem er der »numerischen Demokratie« das System des »korporativen Pluralismus« gegenüberstellte. Zentrale Politikentscheidungen würden selten in den Parteien und Parlamenten allein getroffen. Ein zentraler Bereich – vor dem skandinavischen Hintergrund betrachtet – sei der Verhandlungstisch, an dem sich Regierungsstellen mit den Gewerkschaftsführern, Bauernvertretern und Delegierten von Arbeitgeberverbänden trafen.

Dies heißt nicht, daß der »Parteienkanal« heute keine Rolle mehr spielt. Zumindest in Deutschland sind Parteien weiterhin zentrale Komponenten des politischen Prozesses. Bereits 1918 konnte Weber (1972: 837) schreiben, daß, obwohl die Existenz der Parteien weder durch die Verfassung noch durch ein Gesetz anerkannt werde, sie die wichtigsten Träger politischen Willens darstellten. Diese Situation hat sich inzwischen dahingehend geändert, als die Parteien heute in den meisten Staaten konstitutionell verankert und als legitime Organisationsformen im politisch-parlamentarischen Spiel anerkannt sind.

Verbände fristen jedoch weiterhin eine konstitutionelle Nichtexistenz, obwohl ihr realer Einfluß in Entscheidungsprozessen nicht zu übersehen ist (Ronit/Schneider 1997). Ferner ist klar, daß auch administrative Akteure, die aus konstitutioneller Perspektive eine rein ausführende Funktion haben, eine wichtige Rolle in politischen Entscheidungsprozessen ausüben (Mayntz 1997b). In empirischen Analysen politischer Entscheidungsprozesse wird schließlich sogar das Gewicht von Privatunternehmen und selbst von staatlichen und nichtstaatlichen internationalen Organisationen in innenpolitischen Entscheidungsprozessen hervorgehoben (Schneider/Werle 1991; Schneider/Dang-Nguyen/Werle 1994: 491–494).

Die Tabelle 1 (S. 254/55) gibt einen Überblick über die Akteure in unterschiedlichen Politikfeldern und Policy-Prozessen in Deutschland, den USA, Japan und der Schweiz. Für jeden Politikprozeß oder jedes Politikfeld sind die wichtigsten Akteure aufgelistet und entsprechend den oben unterschiede-

nen Dimensionen gruppiert.<sup>2</sup> Abbildung 1 illustriert, daß in der Regel sowohl öffentliche als auch private Akteure involviert sind und zudem oft die wirklich zentralen und mächtigen Akteure, die eine öffentliche Politik bestimmen, nicht die verfassungsmäßig vorgeschriebenen, sondern die »außerkonstitutionellen Akteure« sind.

Die in Tabelle 1 aufgelisteten Beispiele machen zweierlei deutlich:

1. An politischen Entscheidungsprozessen ist jeweils ein Spektrum korporativer politischer Akteure beteiligt, das über die konstitutionell vorgesehene Partizipationsstruktur beträchtlich hinausgeht.
2. Die zentralen Positionen werden jeweils von der Exekutivbürokratie und den privaten Großorganisationen eingenommen, während parlamentarische Gremien und Organisationen weniger zentral positioniert sind.

Wie läßt sich das Partizipationsspektrum erklären und wie, vor allem, die so zentrale Position der »außerparlamentarischen Akteure«? Zwei Erklärungen – eine funktionalistische und eine individualistische – bieten sich an. Während die erstgenannte je nach Version und Vollständigkeit (siehe hierzu Elster 1987: 59) entweder auf »Notwendigkeiten« oder den »Nutzen« dieser Arrangements verweist, zielt die letztgenannte darauf, die Herausbildung informeller Arrangements aus dem strukturierten Zusammenhandeln von individuellen und/oder korporativen Akteuren zu erklären.

Insbesondere in der Debatte über den Neokorporatismus sind die Vorteile aufgelistet worden, die Politiknetzwerke und Verhandlungsstrukturen gegenüber konventionellen Entscheidungsstrukturen auszeichnen (Lehmbruch 1979; zusammenfassend Voelzkow 1997). Hierzu gehört vor allem, daß sich solche Arrangements gerade für die Behandlung von Problemen mit längerem Zeithorizont und intensiver Verflechtung mit anderen Problemgebieten eignen. Darüber hinaus besitzen diese Strukturen Vorteile, wenn Konsens mobilisiert und Konflikte verarbeitet werden müssen, da sie eine stärkere Orientierung an der Sache ermöglichen. Schließlich traut man solchen Entscheidungsstrukturen eher zu, die oft so bedeutende Gewichtung von Problemlagen besser zu berücksichtigen, als dies bei parlamentarischen Abstimmungsverfahren der Fall ist. Insgesamt wird Politiknetzwerken und Verhandlungssystemen eine hohe Problemlösungsfähigkeit attestiert.

---

2 Es handelt sich hierbei um die zehn einflußreichsten oder zentralsten Akteure. Parteifractionen oder Abteilungen von Ministerien, die in den diversen Studien als separate Handlungseinheiten aufgeführt wurden, sind hierbei jeweils zusammengefaßt.

*Tabelle 1 Politiknetzwerke im Vergleich: Die einflußreichsten Akteure in Politiknetzwerken, Einflußreputation bzw. Kommunikationszentralität, private Akteure kursiv gesetzt*

<b>Politikfeld/Bereich</b>	<b>Parlamentarische Akteure</b>	<b>Außerparlamentarische Akteure</b>
<b>Bundesrepublik Deutschland</b>		
Arbeitspolitik (Pappi 1990) multiple Entscheidungsprozesse	Fraktionen der Parteien CDU/CSU, FDP und SPD	Bundesanstalt für Arbeit, diverse Abteilungen des Arbeitsministeriums <i>Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Deutscher Gewerkschaftsbund, Bundesverband der Deutschen Industrie, Chemiegewerkschaft</i>
Chemikalienpolitik (Schneider 1988) singulärer Entscheidungsprozeß: Chemikaliengesetz	keine	Gesundheits-, Innen-, Wirtschafts- und Arbeitsministerium; Umweltbundesamt, Bundesanstalt für Arbeitsschutz und Unfallforschung, OECD, Bundesgesundheitsamt <i>Verband der Chemischen Industrie, Chemiegewerkschaft</i>
Telekommunikation I (Schneider/Werle 1991) singulärer Entscheidungsprozeß: Reorganisation und Marktöffnung	die Parteien CDU/CSU, FDP und SPD, Bundesrat	Postministerium, Wirtschaftsministerium, Finanzministerium, Bundeskanzleramt <i>Deutscher Gewerkschaftsbund und Postgewerkschaft, Deutscher Industrie- und Handelstag</i>
Telekommunikation II (Vogelsang 1998) singulärer Entscheidungsprozeß: Privatisierung der Telekom	die Parteien CDU/CSU, FDP und SPD, Bundesrat	Post- und Finanzministerium <i>Telekom, Post, Postbank, Deutscher Gewerkschaftsbund und Postgewerkschaft</i>
<b>Vereinigte Staaten von Amerika</b>		
Gesundheitspolitik (Laumann/Knoke 1987) multiple Entscheidungsprozesse	Fraktionen der Demokraten in den relevanten Ausschüssen in Senat und HR	Gesundheitsministerium, Office of Management and the Budget (OMB), Weißes Haus <i>Amerikanischer Ärzteverband (AMA), Amerikanischer Verband der Krankenhäuser (AHA)</i>

## Japan

Arbeitspolitik  
(Knoke et al. 1992)  
multiple Entscheidungsprozesse

Liberaldemokratische Partei

diverse Abteilungen des Arbeitsministeriums,  
Rat für Arbeitsstandards (CLS)  
*Vereinigung Privater Gewerkschaften (PTU),  
Arbeitgeberverband (FEA),  
Allgemeiner Gewerkschaftsrat (OCU),  
Metallarbeitergewerkschaft, Wirtschaftsverband (FOE)*

## Schweiz

Agrarpolitik  
(Sciarini 1996)  
singulärer Entscheidungsprozeß:  
GATT-Verhandlungen

keine

Bundesamt für Außenwirtschaft,  
Bundesamt für Landwirtschaft,  
Verhandlungsdelegation beim GATT,  
Bundesrat,  
Volkswirtschaftsministerium  
*Bauernverband,  
Spitzenverband der Industrie und Wirtschaft (Vorort),  
Zentralverband der Milchproduzenten (SMP),  
Getreideproduzentenverband (SGPV),  
Import- und Großhandelsvereinigung (VSIG),  
Föderation der Nahrungsmittel-Industrien (FIAL)*

Solange diese Feststellungen nur normativ sind und somit keine explanativen Ziele verfolgen, ist gegen diese Argumentation nichts einzuwenden. Wird Problemlösungsfähigkeit jedoch zu Erklärungszwecken eingesetzt, dann genügt es nicht, auf die Kopräsenz von Arrangement und Funktion zu verweisen, sondern es muß die Interaktionslogik offengelegt werden, über welche diese informellen Politikformen sich als überlegene institutionelle Arrangements herausbilden. Eine »vollständige funktionale Erklärung« (Elster 1987: 59) würde letztlich eine akteurtheoretische Mikrofundierung verlangen.

Politiknetzwerke individualistisch zu erklären heißt, zunächst von den relevanten Akteuren und ihren Eigen- und Kollektivinteressen auszugehen. Hier sind mindestens zwei Erklärungsvarianten denkbar. Zum einen ließe sich das betreffende Arrangement als emergentes und weitgehend ungesteuertes Resultat des handelnden Zusammenwirkens von Akteuren verstehen, die ihre Ressourcen- und Koordinationsbedürfnisse durch individuelle Tauschbeziehungen und den Aufbau von Koordinationsstrukturen befriedigen. Auf der anderen Seite könnte auf die gestaltende Kraft eines übergeordneten Akteurs, zum Beispiel des Staates, verwiesen werden.

Der zentrale Ansatzpunkt einer individualistischen Erklärung ist die Ressourcen- und Entscheidungsabhängigkeit des Staates von privaten Akteuren. Hierbei wird davon ausgegangen, daß die demokratisch legitimierten staatlichen Organisationen nicht ausreichend mit Ressourcen ausgestattet sind, um auf wirksame Weise die ihnen gestellten öffentlichen Aufgaben zu erfüllen.

- Sind staatliche Akteure die alleinigen Produzenten einer öffentlichen Politik und verfügen sie nicht über alle Produktionsfaktoren (beziehungsweise nicht über das entsprechende Ausmaß), so sind sie von entsprechender »externer Zulieferung« abhängig.
- Sind staatliche Akteure Koproduzenten der Formulierung und Implementation einer öffentlichen Politik im Verbund mit außerstaatlichen Akteuren, so sind erstere auf die Bereitstellung von »Komplementärressourcen« angewiesen.
- Eine spezifische Form der Abhängigkeit entsteht schließlich, wenn private Akteure oder Gruppen über autonome Steuerungsmacht verfügen und wirksames staatliches Handeln auf die Kooperationsbereitschaft und Kooperationsfähigkeit dieser Kräfte notwendig angewiesen ist.

Bereits Forsthoff (1971: 123) hatte auf zwei dieser Dependenzformen zwischen Staat und Verbänden hingewiesen. Verbände leisten Dienste, auf die der Staat schwerlich verzichten könne:

Sie liefern nicht nur Informationen, sondern sekundieren ihm auch bei wirtschaftspolitischen Maßnahmen, indem sie bei ihren Mitgliedern um Verständnis für die Notwendigkeit solcher Maßnahmen werben und auf ihre Beachtung hinwirken.

Insbesondere in der Korporatismustheorie sind Unterstützungsfunktionen eingehend diskutiert worden (Streeck 1983). Hierzu zählen unter anderem auch die Ordnungsleistungen von Verbänden im Rahmen der Selbstverwaltung gesellschaftlicher Teilbereiche, die vor allem in der Diskussion über private Interessenregierungen erörtert wurden (Streeck/Schmitter 1996).

Die Erklärung politischer Organisationsnetzwerke als Emergenzphänomen setzt somit hauptsächlich an Tauschbeziehungen an. Getauscht werden Spezialressourcen (Informationen, Geld, Unterstützung, usw.) oder glaubhafte Zusagen für kooperatives Verhalten. Um ihre Ressourcen- oder Abstimmungsbedürfnisse zu befriedigen, treten die zuständigen staatlichen Akteure mit privaten und anderen öffentlichen Akteuren in Verbindung und gewähren diesen Mitwirkungsrechte in einer spezifischen öffentlichen Politik. Wichtig dabei ist der jeweils lokale Horizont der Teilnehmer, in dem jeder Akteur mit vielen anderen tauscht, ohne einen Überblick über das Gesamtnetzwerk zu besitzen.

Eine andere Erklärung des Politiknetzwerkes ist eher übergreifend in dem Sinne, daß sich der Zugang zu öffentlichen Entscheidungsarenen und die Zuteilung von Mitentscheidungsrechten nicht spontan ergeben, sondern weitgehend das Resultat »staatlichen Entwurfes« im politischen Prozeß darstellen (Anderson 1977). In dieser Hinsicht ließe sich die Zuteilung von Zugangs- und Mitentscheidungsbefugnissen nicht nur als Tauschprozeß interpretieren, sondern auch als staatliche Minimierung von Abhängigkeit, bei der die parlamentarischen Entscheider die kooptierten privaten und öffentlichen Akteure durch eine geschickte Auslese und Zusammenstellung sich gegenseitig kontrollieren lassen.

Dies ist eine Strategie, die bereits von Max Weber (1972: 574) skizziert wurde: Der Herrscher, der angesichts der wachsenden Übermacht von Spezialwissen zunehmend in die Position des Dilettanten gerate, könne über die Konsultation bewährter Berater seine Stellung dadurch behaupten, daß er einen Fachmann durch andere im Schach halte, um sich auf diese Weise selbst ein umfassendes Bild und die Gewißheit zu verschaffen, daß ihm nicht willkürliche Entscheidungen souffliert würden. Die Anwendung des Kollegialitätsprinzips zwischen Staat und Gesellschaft ist für Weber Ausdruck einer solchen Strategie. Obwohl traditionelle Formen der Kollegialverwaltung mit dem Aufstieg des bürokratischen Staates verschwänden, sei-

en moderne, stärker formalisierte Formen der »Zuziehung von beratenden Gremien der Interessenten aus den ökonomisch und sozial einflußreichsten Schichten« weiterhin relevant. Arrangements, durch welche die Sachkenntnis der Interessenten in den Dienst der rationalen Verwaltung gestellt würden, hätten noch eine bedeutende Zukunft. Durch sie würde die Macht der Bürokratie noch weiter gesteigert (Weber 1972: 575–576).

#### 4 Netzwerke und Verhandlungssysteme in der organisierten Demokratie

Die wachsende Konzentration politischer Ressourcen auf formale Organisationen wie auch die fortschreitende organisatorische Überformung des Parlaments durch Parteien und Exekutivbürokratie sind Entwicklungen, die das liberaldemokratische Ideal der politischen Willensbildung in Frage stellen. Wenn ein wichtiges Kriterium demokratischer Herrschaft darin besteht, ob niemand anders als die vom Volke gewählten Vertreter über das Monopol allgemeinbindender politischer Entscheidungen verfügen sollen (Offe/Schmitter 1994: 512), dann wird dies durch korporative Politiknetzwerke in Frage gestellt.

Wie Bobbio (1988: 13–14) hervorhebt, ist die Konzeption der modernen Demokratie aus der individualistischen Gesellschaftsauffassung hervorgegangen, in der es letztlich die freien und gleichen Individuen sind, die als Souveräne die alleinige Basis politischer Willensbildung darstellen. Der Einzelne wird dabei als ein interessenorientierter Homo oeconomicus betrachtet, und mit dem Utilitarismus-Konzept wird darauf hingewiesen, daß das Gemeinwohl nicht mehr getrennt von der Gesellschaft bestimmt, sondern nur aus individuellen Interessen abgeleitet werden kann.

Der demokratischen Lehre zufolge sollte es in der politischen Gesellschaft, also zwischen dem souveränen Volk, das sich aus vielen Individuen (ein Kopf, eine Stimme) zusammensetzt, und seinen Repräsentanten keinerlei Sondergesellschaften mehr geben. (Bobbio 1988: 14)

Ähnliche Vorstellungen sind in den Frühschriften von Marx zu finden, der – von Rousseau beeinflusst – ein wichtiges Ziel der sozialen Revolution in der Beseitigung »intermediärer Organisationen« erkennt:

Die politische Revolution ..., welche den politischen Staat als *allgemeine* Angelegenheit, d.h. als wirklichen Staat konstituierte, zerschlug notwendig alle

Stände, Korporationen, Innungen, Privilegien, die ebenso viele Ausdrücke der Trennung des Volkes von seinem Gemeinwesen waren. ... Die feudale Gesellschaft war aufgelöst in ihren Grund, in den Menschen. Aber in den Menschen, wie er wirklich ihr Grund war, in den egoistischen Menschen. Dieser Mensch, das Mitglied der bürgerlichen Gesellschaft, ist nun die Basis, die Voraussetzung des politischen Staates. (Marx 1966: 51)

Die Grundidee liberaler Demokratie impliziert jedoch nicht notwendigerweise direkte Demokratie, sondern nur, daß sich zwischen das Volk als Souverän und dessen Repräsentanten keine intermediären Organisationen mit Spezialinteressen schieben sollten und die Abgeordneten am öffentlichen Interesse orientiert sein müssen. Demokratische Entscheidungsstrukturen sollten zu allgemeinverbindlichen »öffentlichen Entscheidungen« führen, wobei der Begriff »öffentlich« drei unterschiedliche Aspekte enthält:

- öffentlich als *alle angehend und alle einschließend* in bezug auf die Verfügungs- oder Kontrollgewalt;
- öffentlich im Sinne von »offiziell« oder amtlich;
- öffentlich als »nicht geheim«, das heißt als Zustand der Transparenz im Gegensatz zum Verborgenen.

Aus einer Perspektive der repräsentativen Demokratie bedeutet die erste Dimension, daß das Repräsentationsprinzip in der parlamentarischen Demokratie niemanden ausschließen darf. Im Unterschied zur ständischen Repräsentation soll das Recht der Mitentscheidung über die gemeinsamen Angelegenheiten einer Gesellschaft auf jeden individuellen Bürger erweitert werden. Im parlamentarisch-demokratischen Entscheidungsprozeß sollte jeder prinzipiell über die gleichen Einflußchancen verfügen (Kielmannsegg 1985).

Auf den zweiten Wortsinn, Öffentlichkeit im Sinne von *offiziell*, bezieht sich ein Sachverhalt, der von Hennis (1973) als das »Amtsprinzip« der Demokratie bezeichnet wurde. Dieses besteht in der unpersönlichen Regelung formeller Kompetenzen und Kontrollbeziehungen in einem repräsentativen Instanzenzug. Demokratische Entscheidungen sollen auf offiziellen Bahnen stattfinden. Kielmannsegg (1985: 22) hat die als Amt verfaßte Befugnis, für andere verbindlich zu entscheiden, durch vier Merkmale näher bestimmt:

- die Befugnis wird nicht aus eigenem, ursprünglichem Recht ausgeübt, sondern als übertragene Vollmacht;
- die Entscheidungskompetenz ist nicht schrankenlos, sondern rechtlich eingegrenzt;
- die Befugnis ist am Gemeinwohl orientiert;
- mit der Idee des Amtes ist Verantwortung verbunden.

Die letzte Bedeutungsdimension von Öffentlichkeit ist Publizität oder Transparenz als Gegensatz von geheim. Wie Habermas (1962) gezeigt hat, steht diese Form der Öffentlichkeit in Zusammenhang mit der Kontrollfunktion in der parlamentarischen Demokratie. Die wirksame Überwachung von Entscheidungen setzt ein frei rasonierendes Publikum voraus (gestützt durch die Grundrechte der Presse- und Meinungsfreiheit), darüber hinaus jedoch auch die Publizität parlamentarischer Verhandlungen selbst.

Werden diese »liberalen Prinzipien« als Bewertungsmaßstäbe angelegt, dann wird das schwierige Verhältnis von Politiknetzwerken zur Demokratie offenkundig. Sehr problematisch ist zunächst die inhärente Selektivität von Tausch- und Verhandlungsarrangements und die Verletzung des demokratischen Gleichheitsgebotes. Es werden ja nur jene Akteure einbezogen, die über relevante Ressourcen verfügen. Das System ist nicht um so demokratischer, je mehr gesellschaftliche Akteure auf die Politik einwirken. Eine solche Pluralismusvorstellung ist bereits in den sechziger Jahren dahingehend kritisiert worden, daß funktionale Interessenvermittlung immer zur asymmetrischen Repräsentation tendiert, weil nicht alle gesellschaftlichen Gruppen gleichermaßen organisations- und konfliktfähig sind (Olson 1968; Offe 1969).

Ferner haben solche informellen Verbundsysteme ein problematisches Verhältnis zu formalen Kompetenz- und Verantwortungsstrukturen. Ein wichtiges Element demokratischer Herrschaft ist die Verantwortlichkeit der Herrschenden gegenüber den Beherrschten. Zu deren institutionellen Sicherung wurde die amtsförmige Regelung von Entscheidungskompetenzen entwickelt. Auch diese werden von informellen Politiknetzwerken naturgemäß unterlaufen. Verantwortlichkeiten werden in der Regel verwischt und weiträumig im politischen System verteilt.

Schließlich verstoßen Politiknetzwerke auch gegen das Transparenzgebot. Ihre Abschirmung von den Medien und der Öffentlichkeit ist in der Regel eine wichtige Voraussetzung ihres Funktionierens. Sie sind Schattengewächse, die besonders im Geheimen gedeihen.

Wie sind diese Inkompatibilitäten zu bewerten? Können vernetzte Politikarrangements mit den normativen Erwartungen der Demokratietheorie versöhnt werden? Ist es denkbar, Demokratiedefizite in Politiknetzwerken zu beseitigen oder zu minimieren? Oder sollten wir eher die »unrealistischen« Ansprüche liberaler Demokratietheorie reduzieren? Neben dieser letztgenannten Alternative sind mehrere Demokratisierungsoptionen von Politiknetzwerken denkbar. Vor der Erörterung dieser Möglichkeiten soll jedoch zunächst die Option der »Anspruchsanpassung« geprüft werden.

Eine gängige Reaktion auf die Kritik an Demokratiedefiziten von Netzwerken und Verhandlungssystemen ist der Verweis auf unrealistische Annahmen in der normativen Demokratietheorie angesichts der heutigen politischen Entscheidungspraxis. Eliten- und auch korporatismustheoretische Analysen verweisen in der Regel darauf, daß die hochgradige Differenzierung und Komplexität moderner Gesellschaften auch innerhalb eines allgemeinen demokratischen Rahmens notwendigerweise zu asymmetrischen, informellen und intransparenten Tendenzen bei politischen Entscheidungen führe. Der unrealistischen liberalen Demokratietheorie wird somit eine »realistische« oder »empirische« Demokratietheorie gegenübergestellt, die gleichsam das Faktische zur demokratischen Norm erhebt.

In der Tat sind die meisten »empirischen Demokratietheorien« in der Definition von Demokratie so breit angelegt, daß die internen Bedingungen politischer Entscheidungsmechanismen nur wenig thematisiert werden. So gibt es, um nur wenige prominente Beispiele herauszugreifen, Konzepte, in denen Demokratie im wesentlichen mit »Konkurrenz auf dem Wählerstimmenmarkt« gleichgesetzt wird (Vanhanen 1990; Jagers/Gurr 1995). Komplexer und weitreichender sind dagegen Operationalisierungen von Dahl (1979) und Lijphart (1984), in denen nicht nur Variablen des politischen Systems, sondern auch Freiheitsrechte oder gar sozialstrukturelle Aspekte enthalten sind. Dahls Demokratiekonzept folgt der Logik, je höher die gleichzeitige Beteiligung von Parteien, Verbänden und Parlamenten, desto »polyarchischer« ist ein Regime. Pluralistische Politiknetzwerke, wie sie Laumann/Knoke (1987) beschrieben haben, sind aus dieser Perspektive eher ein Ausweis für mehr als für weniger Demokratie. Wichtig an Lijpharts Konzept ist, daß Demokratie ein mehrdimensionales Phänomen ist. Sein Konzept, sehr vereinfacht dargestellt, folgt der pluralistischen Logik, daß ein System um so »konsensdemokratischer« ist, je größer die Anzahl gesellschaftlicher Akteure ist, die an der Politik partizipieren können (Lijphart 1984). Die Dimension formell versus informell spielt dabei keine Rolle.

Diese Relativierung moderner Demokratie ist seit den siebziger Jahren in vielen Varianten zu beobachten, die generell auf eine »Erosion des liberalen Demokratieideals« (O'Brien 1972; Schneider 1985) hinauslaufen. Seither ist verstärkt von Konkordanz- und Verhandlungsdemokratien die Rede (Lehmbruch 1996), während die Vorherrschaft korporativer Akteure in der Politik als »organisierte«, »assoziative« oder gar »postindividualistische« Demokratie thematisiert wird (Olsen 1983; Hirst 1994; Schmitter 1994). Selbst die schwindende Bedeutung des Parlaments ist kein Hinderungsgrund, weiter-

hin von Demokratie, von ihrer »postparlamentarischen« Version, zu sprechen (Burns 1994; Andersen/Burns 1996; Burns 1999).

Insgesamt scheinen die realistischen Varianten der Demokratietheorie wenig Probleme mit den skizzierten Prinzipien zu haben. Dissonanzen entstehen nur, wenn das anspruchsvolle Raster liberaler und rechtsstaatlicher Demokratievorstellungen angewandt wird. Nur dann erscheint es nötig, therapeutisch tätig zu werden. Hierbei sind mindestens drei Optionen denkbar:

1. Der erste Ansatzpunkt wäre, das mit dem Amtsprinzip kollidierende Problem der Informalität und das Transparenzproblem anzugehen. Ziel wäre, Netzwerkstrukturen stärker zu formalisieren, etwa durch die Einrichtung formeller Räte, die, ähnlich wie das Parlament, im Lichte der Öffentlichkeit stehen. Ein weiterer Schritt wäre, die in Politiknetzwerken involvierten privaten Organisationen intern zu demokratisieren. In Deutschland ist dies häufig mit dem Ruf nach einem Verbändegesetz verbunden worden (Ronge 1992).

Obwohl diese Maßnahmen oligarchische Tendenzen sicherlich abschwächen könnten, ist an einer allgemeinen Realisierbarkeit dieser Idee doch stark zu zweifeln. Was vielleicht bei korporatistischen Arrangements, an denen nur wenige Großverbände beteiligt sind, nicht unmöglich erscheint, ist bei Politiknetzwerken, in denen nicht nur Großverbände, sondern auch viele andere Akteurtypen beteiligt sind, nur bedingt vorstellbar. Andererseits sollte nicht übersehen werden, daß für die Funktionalität von Großverbänden in Verhandlungsnetzwerken die interne Demokratisierung eher abträglich ist. Ihre Verhandlungsposition beruht ja gerade auf interner Verpflichtungsfähigkeit, die, wenn nicht »oligarchische Strukturen«, so doch bestimmte interne Herrschaftsstrukturen voraussetzt.

Insgesamt würde eine Formalisierung der Vielzahl heute existierender Verhandlungsarenen zu einer riesigen Bürokratisierung führen. Damit würde das »superelastische Motoröl« verloren gehen, das diese informelle Politikmaschine am Laufen hält.

2. Eine weitere Demokratisierungsoption ist auf die Resymmetrisierung der Beziehung zwischen Staat und Gesellschaft gerichtet. Die von korporativen Akteuren absorbierten Entscheidungskompetenzen würden damit, zumindest partiell, an die Individuen wieder zurückgegeben werden. In eine solche Richtung weist beispielsweise der Vorschlag von Arthur Benz (1998), Verhandlungsarenen mit Arenen direkter Demokratie zu verbinden. Nach diesem Konzept würde zunächst in Politiknetzwerken und parlamentarischen Arenen gleichrangig über dieselben Themen verhan-

delt und abgestimmt. In einem zweiten Schritt könnte die Bürgerschaft dann zwischen den ausgehandelten Alternativlösungen direkt entscheiden.

Ob diese parlamentarischen, verhandlungsdemokratischen und plebiszitären Komponenten so einfach zu kombinieren sind, ist jedoch fraglich. In der Klemme zwischen Verhandlungsnetzen und direktdemokratischen Verfahren würde die Position des Parlamentes eher weiter untergraben. Ein wenig attraktives Beispiel hierfür ist das Schweizer Modell, in dem gerade die Referendumsdrohung gewöhnlich dazu führt, daß politische Entscheidungen in außerparlamentarischen Entscheidungsarenen zwischen den wichtigsten gesellschaftlichen Kräften weitgehend ausgehandelt werden (Farago 1980). Die strukturelle Selektivität der informellen Strukturen wird dadurch nicht vermindert. Auf der anderen Seite birgt die Stärkung plebiszitärer Elemente die Gefahr der Trivialisierung von Politik. In komplexen, funktional stark differenzierten Gesellschaften, in denen Spezialwissen für das Verständnis gesellschaftlicher Prozesse eine immer größere Bedeutung erlangt, können Entscheidungen nicht voraussetzungslos an die Bürger »rückdelegiert« werden. Viele Materien sind so komplex, daß sie sich äußerst schlecht für einfache Ja-Nein-Abstimmungen eignen. Plebiszitäre Verfahren setzen recht einfache Entscheidungsprobleme voraus.

Mit dem Rückgriff auf direktdemokratische Entscheidungsformen wird letztlich das Urteilsvermögen des gewöhnlichen Bürgers überschätzt. Selbst Habermas (1962: 339), der der politischen Öffentlichkeit sonst viel zutraut, betonte, daß sich mit der zunehmenden Bürokratisierung der Verwaltungen des Staates und der Gesellschaft die Kompetenzen hochspezialisierter Fachleute immer mehr einer Aufsicht durch rasonierende Körperschaften entzögen und eine wirksame Kontrolle der staatlichen Bürokratie nur noch durch die gesellschaftliche Bürokratie in Parteien und Interessenverbänden möglich sei.

3. Eine realistische, funktional differenzierten, komplexen Gesellschaften angemessene Demokratisierungsalternative scheint nur über repräsentative Formen möglich, die generell auf eine Stärkung der Position des Parlamentes hinauslaufen müßten, damit dieses seine formalen, am Gemeinwohl orientierten Entscheidungs- und Kontrollkompetenzen auch tatsächlich wahrnehmen kann.

Parlamentarische und verhandlungsdemokratische Verfahren ließen sich hierbei tatsächlich so weit verschränken, daß politische Entscheidungen zwar in Politiknetzwerken vorverhandelt werden, letztlich aber im-

mer auf dem offiziellen parlamentarischen Entscheidungswege ratifiziert werden müssen. Auch hier ist es möglich, daß die informell geschnürten Verhandlungspakete in der parlamentarischen Phase wieder »aufgedrösel« werden. Eine solche Überprüfung durch ein kompetentes und unabhängiges Parlament wäre jedoch einer Kontrolle mittels Volksabstimmung vorzuziehen.

Eine angemessene Bewältigung des Demokratieproblems in unserer komplexen und funktional hochgradig differenzierten Gesellschaft kann nur in der Stärkung des Parlaments als letzter Bastion am Gemeinwohl verpflichteter Kontrolle bestehen. Hierbei sollten zum einen dessen Informationsverarbeitungskapazität, zum anderen aber auch dessen Autonomie erhöht werden. Trotz der Einsicht, daß politische Entscheidungen von vielen »inoffiziellen« Akteuren inhaltlich bestimmt werden, muß eine kompetente »end-of-pipe-control« existieren, die in der Lage ist, die vorverhandelten Lösungen zu überprüfen und nach Abwägung aller Vor- und Nachteile für das Gemeinwohl auch zu verwerfen. Selbst wenn man den diesbezüglichen kognitiven Fähigkeiten von Parlamentariern skeptisch gegenübersteht (vgl. Burns 1999), so ist aufgrund der geschilderten Rationalitätsbeschränkungen eine solche Kompetenz von plebisizitären Verfahren noch viel weniger zu erwarten.

Konkrete Forderungen wären die Vergrößerung der Mitarbeiterstäbe und der wissenschaftlichen Dienste von Parlamentariern sowie eine stärkere Übernahme amerikanischer Hearingverfahren, in denen eine intelligente fachöffentliche Konfrontation von Expertenwissen möglich wird. Die »Unabhängigkeit der Parlamentarier« als »nützliche Fiktion« sollte nicht aufgegeben werden. Sie muß durch spezifische institutionelle Regelungen und Anreizsysteme eher gestärkt werden. Dies kann über eine Erhöhung von Publizität und Transparenz geschehen, durch welche zum Beispiel die Verbindungen von Parlamentariern mit parlamentsexternen privaten und öffentlichen Akteuren in noch größerem Maße offengelegt werden müssen, als dies jetzt schon der Fall ist (Ronit/Schneider 1998). Gerade weil es hoffnungslos – und letztlich auch kontraproduktiv – ist, die ausgedehnten Netzwerkbeziehungen insgesamt zu formalisieren, sollte zumindest Transparenz bei der »letzten öffentlichen Kontrollstation« hergestellt werden, damit es den Parlamentariern in Zukunft schwerer fällt, Partikularinteressen zu verfolgen. Ähnlich wie die bereits existierende Verbandsliste des Bundestages, deren Informationsgehalt jedoch zu erhöhen wäre, könnte auch eine offizielle Liste über öffentliche und halböffentliche Gremien transparenzerhöhend wirken. Hierdurch würde zumindest etwas Licht in diesen politischen Halb-

schatten gebracht, wie dies in den USA zum Beispiel mit dem Sunshine Act geschehen ist.

Die Strukturprobleme der Demokratie in komplexen Gesellschaften können über diese Maßnahmen zwar nicht beseitigt werden, der Schleier des Unwissens über die konkreten Bedingungen, unter denen das kollektive Schicksal der Staatsbürger bestimmt wird, kann dadurch für die Bevölkerung jedoch an einigen Stellen gelüftet werden.

## Literatur

- Andersen, Svein S./Tom R. Burns, 1996: The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post Parliamentary Governance. In: Svein S. Andersen/Kjell A. Eliassen (Hrsg.), *The European Union. How Democratic Is It?* London: Sage, 227–251.
- Anderson, Charles W., 1977: Political Design and the Representation of Interests. In: *Comparative Political Studies* 10, 127–52.
- Benz, Arthur, 1998: Postparlamentarische Demokratie? Demokratische Legitimation im kooperativen Staat. In: Michael Greven (Hrsg.), *Demokratie – Eine Kultur des Westens?* Opladen: Leske+Budrich, 201–222.
- Bobbio, Norberto, 1988: *Die Zukunft der Demokratie*. Berlin: Rotbuch Verlag.
- Böckenförde, Ernst-Wolfgang, 1992: *Recht, Staat, Freiheit*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Bornschiefer, Volker, 1998: *Westliche Gesellschaft – Aufbruch und Wandel*. Zürich: Seismo Verlag.
- Burns, Tom R., 1994: Post-Parliamentary Democracy. Sacralities, Contradictions and Transitions of Modernity. In: Carlo Mongardini/Marieli Ruini (Hrsg.), *Religio. Ruolo del sacro, coesione sociale e nuove forme di solidarietà nella società contemporanea*. Roma: Bulzoni, 161–192.
- , 1999: The Evolution of Parliaments and Societies in Europe: Challenges and Prospects. In: *European Journal of Social Theory* 2, 167–194.
- Chandler, Alfred, 1990: *Scale and Scope. The Dynamics of Industrial Capitalism*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Coase, Ronald, 1986 [1937]: The Nature of the Firm. In: Louis Putterman (Hrsg.), *The Economic Nature of the Firm. A Reader*. Cambridge: Cambridge University Press, 72–85.
- Coleman, James S., 1974: *Power and the Structure of Society*. New York: Norton.

- , 1990: *Foundations of Social Theory*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Dahl, Robert A., 1979: *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, CT: Yale University Press.
- Dodenhoff, Wilhelm, 1984: Ist oder wird die Bundesrepublik Deutschland ein Verwaltungsstaat. In: *Verwaltungsarchiv* 75, 1–14.
- Elster, Jon, 1987: *Subversion der Rationalität*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Farago, Peter, 1980: Antagonistische Interessen und Verhandlungsdemokratie. In: *Schweizer Zeitschrift für Soziologie* 6, 229–243.
- Forsthoff, Ernst, 1971: *Der Staat der Industriegesellschaft*. München: Beck.
- Fraenkel, Ernst, 1964: Der Pluralismus als Strukturelement der freiheitlich-rechtsstaatlichen Demokratie. In: Franz Nuscheler/Winfried Steffani (Hrsg.), *Pluralismus. Konzeptionen und Kontroversen*. München: Piper, 138–182.
- Galbraith, John, 1967: *Die Moderne Industriegesellschaft*. München: Knaur.
- Habermas, Jürgen, 1990 [1962]: *Strukturwandel der Öffentlichkeit*. Unveränderter Nachdruck. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hennis, Wilhelm, 1973: *Die mißverständene Demokratie*. Freiburg: Herder.
- , 1998: *Auf dem Weg in den Parteienstaat*. Stuttgart: Reclam.
- Hilferding, Rudolf, 1968: *Das Finanzkapital*. Frankfurt a.M.: EVA.
- Hirst, Paul, 1994: *Associative Democracy. New Forms of Social Governance*. Amherst: University of Massachusetts Press.
- Jagers, Keith C./Ted R. Gurr, 1995: Transitions to Democracy: Tracking Democracy's Third Wave with the Polity III Data. In: *Journal of Peace Research* 32, 469–482.
- Janning, Frank, 1998: *Das politische Organisationsfeld*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Kaufmann, Franz-Xaver, 1994: Diskurse über Staatsaufgaben. In: Dieter Grimm (Hrsg.), *Staatsaufgaben*. Baden-Baden: Nomos, 15–41.
- Kenis, Patrick/Volker Schneider, 1991: Policy Networks and Policy Analysis. Scrutinizing a New Analytical Toolbox. In: Bernd Marin/Renate Mayntz (Hrsg.), *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt a.M.: Campus, 25–59.
- Kennedy, Paul, 1989: *Aufstieg und Fall der großen Mächte: Ökonomischer Wandel und militärischer Konflikt von 1500–2000*. Frankfurt a.M.: Fischer.
- Kielmansegg, Peter Graf, 1985: Die Quadratur des Zirkels. Überlegungen zum Charakter der repräsentativen Demokratie. In: Ulrich Matz (Hrsg.), *Aktuelle Herausforderungen der repräsentativen Demokratie*. Köln: Heymanns, 9–41.
- Knoke, David et al., 1992: Policy Networks and Organizational Influence Reputation in the U.S., German, and Japanese Labor Policy Domains. Unveröff. Manuskript.
- Laumann, Edward O./David Knoke, 1987: *The Organizational State. Social Choice in National Policy Domains*. Madison, WI: University of Wisconsin Press.

- Lehmbruch, Gerhard, 1979: Parteiensystem und Interessenverbände in der Politikentwicklung. In: Joachim Matthes (Hrsg.), *Sozialer Wandel in Westeuropa*. Frankfurt a.M.: Campus, 591–610.
- , 1996: Die korporative Verhandlungsdemokratie in Westmitteleuropa. In: *Swiss Political Science Review*, 19–41.
- Lijphart, Arend, 1984: *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. Westford, MA: Murray.
- Mackenzie, William J.M., 1972: *Politikwissenschaft*. Berlin: Ullstein.
- Marx, Karl, 1966: Zur Judenfrage. In: Iring Fetscher (Hrsg.), *Marx-Engels Studienausgabe*. Bd. 1. Frankfurt a.M.: Fischer.
- , 1973: *Das Kapital*. Bd. 1. Berlin (Ost): Dietz.
- Mayntz, Renate, 1962: Versuch eines Vergleichs. Ein Nachwort, das man auch als Vorwort lesen kann. In: Robert Presthus, *Individuum und Organisation. Typologie der Anpassung*. Frankfurt a.M.: Fischer, 295–330.
- , 1963: *Soziologie der Organisation*. Reinbek: Rowohlt.
- , 1997a: *Soziale Dynamik und politische Steuerung. Theoretische und methodologische Überlegungen*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 1997b: *Soziologie der öffentlichen Verwaltung*. 4. durchges. Aufl. Heidelberg: Müller.
- Michels, Robert, 1970 [1915]: *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie*. Stuttgart: Kröner.
- O'Brien, Donald C., 1972: Modernization, Order and the Erosion of a Democratic Ideal: American Political Science 1960–70. In: *Journal of Development Studies* 8, 351–378.
- Offe, Claus, 1969: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. In: Giesela Kress/Dieter Senghaas (Hrsg.), *Politikwissenschaft*. Frankfurt a.M.: EVA, 155–189.
- Offe, Claus/Philippe C. Schmitter, 1994: Future of Democracy. In: Seymour M. Lipset (Hrsg.), *The Encyclopedia of Democracy*. London: Routledge, 511–517.
- Olsen, Johan P., 1983: *Organized Democracy. Political Institutions in a Welfare State – The Case of Norway*. Bergen: Universitetsforlaget.
- Olson, Mancur, 1968: *Die Logik kollektiven Handelns*. Tübingen: Mohr.
- Ostrogorski, Moisei J., 1964 [1902]: *Democracy and the Organization of Political Parties*. Chicago: Quadrangle Books.
- Pappi, Franz U., 1990: Politischer Tausch im Politikfeld »Arbeit« – Ergebnisse einer Untersuchung der deutschen Interessengruppen und politischen Akteuren auf Bundesebene. In: *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft* 4, 157–189.
- Pappi, Franz U./Thomas König/David Knoke, 1995: *Entscheidungsprozesse in der Arbeits- und Sozialpolitik. Der Zugang der Interessengruppen zum Regierungssystem über Politikfeldnetze. Ein deutsch-amerikanischer Vergleich*. Frankfurt a.M.: Campus.

- Rokkan, Stein, 1966: Norway: Numerical Democracy and Corporate Pluralism. In: Robert. A. Dahl (Hrsg.), *Political Oppositions in Western Democracies*. New Haven: Yale University Press, 70–115.
- Ronge, Volker, 1992: Vom Verbändegezet zur Sozialverträglichkeit. Die öffentliche und verbandliche Diskussion über den Gemeinwohlbezug von Verbänden in den achtziger Jahren. In: Renate Mayntz/Kurt H. Biedenkopf (Hrsg.), *Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Allgemeinwohl*. Gütersloh: Bertelsmann, 36–79.
- Ronit, Karsten/Volker Schneider, 1997: Organisierte Interessen in nationalen und supranationalen Politökologien: Ein Vergleich der G7-Länder mit der Europäischen Union. In: Ulrich von Alemann/Bernhard Weßels (Hrsg.), *Verbände in vergleichender Perspektive*. Berlin: edition sigma, 29–62.
- , 1998: The Strange Case of Regulating Lobbying in Germany. In: *Parliamentary Affairs* 51, 559–567.
- Rudzio, Wolfgang, 1982: *Die organisierte Demokratie: Parteien und Verbände in der Bundesrepublik*. 2. Aufl. Stuttgart: Metzler.
- Schmitter, Philippe C., 1994: Interests, Associations and Intermediation in a Reformed Post-Liberal Democracy. In: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Staat und Verbände*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 160–174.
- Schneider, Volker, 1985: Vom Demokratieideal zur Rekonstruktion traditioneller Machtformen. In: *Journal für Sozialforschung* 25, 269–283.
- , 1988: *Politiknetzwerke der Chemikalienkontrolle. Eine Analyse einer transnationalen Politikentwicklung*. Berlin: De Gruyter.
- , 1999: *Staat und technische Kommunikation*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Schneider, Volker/Godefroy Dang Nguyen/Raymund Werle, 1994: Corporate Actor Networks in European Policy Making: Harmonizing Telecommunications Policy. In: *Journal of Common Market Studies* 32, 473–498.
- Schneider, Volker/Raymund Werle, 1991: Policy Networks in the German Telecommunications Domain. In: Bernd Marin/Renate Mayntz (Hrsg.), *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Frankfurt a.M.: Campus, 97–136.
- Schuppert, Gunnar Folke, 1994: Institutional Choice im öffentlichen Sektor. In: Dieter Grimm (Hrsg.), *Staatsaufgaben*. Baden-Baden: Nomos, 647–683.
- Sciarini, Pascal, 1996: Elaboration of the Swiss Agricultural Policy for the Gatt Negotiations: A Network Analysis. In: *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* 22, 85–115.
- Simon, Herbert A., 1986: Theories of Bounded Rationality. In: Charles B. McGuire/Roy Radner (Hrsg.), *Decision and Organization*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 161–176.
- , 1995: Organisation und Märkte. In: Patrick Kenis/Volker Schneider (Hrsg.), *Organisation und Netzwerk: Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. Frankfurt a.M.: Campus, 47–74.

- Stammer, Otto, 1957: Interessenverbände und Parteien. In: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 9, 587–605.
- Streeck, Wolfgang, 1983: Interessenverbände als Hindernisse und Vollzugsträger öffentlicher Politik. In: Fritz W. Scharpf/Marlene Brockmann (Hrsg.), *Institutionelle Bedingungen der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik*. Frankfurt a.M.: Campus, 179–199.
- Streeck, Wolfgang/Philippe C. Schmitter, 1996: Gemeinschaft, Markt, Staat – und Verbände? In: Patrick Kenis/Volker Schneider (Hrsg.), *Organisation und Netzwerk: Institutionelle Steuerung in Wirtschaft und Politik*. Frankfurt a.M.: Campus, 123–164.
- Vanberg, Viktor, 1982: *Markt und Organisation. Individualistische Sozialtheorie und das Problem korporativen Handelns*. Tübingen: Mohr.
- Vanhanen, Tatu, 1990: *The Process of Democratization: A Comparative Study of 147 States, 1980–1988*. New York: Crane Russak.
- Voelzkow, Helmut, 1997: Chancen und Risiken von korporatistischen Politiknetzwerken in demokratischer Perspektive Demokratie. Unveröff. Manuskript. DVPW-Kongreß Bamberg.
- Vogelsang, Andreas, 1998: Institutionelle Reform der Telekommunikation in der Bundesrepublik Deutschland: Eine Analyse der Entwicklung der Politiknetzwerke in den neunziger Jahren. Magisterarbeit. Konstanz: Universität Konstanz.
- Weber, Max, 1972: *Wirtschaft und Gesellschaft*. Tübingen: Mohr.
- Weltbank, 1997: *Der Staat in einer sich ändernden Welt. Weltentwicklungsbericht 1997*. Washington, DC: The World Bank.
- Williamson, Oliver E., 1985: *The Economic Institutions of Capitalism. Firms, Markets, Relational Contracting*. New York: Free Press.

# Von der funktionalen Differenzierung zur Globalisierung: Neue Herausforderungen für die Demokratietheorie

*Helmut Voelzkow*

## 1 Die zwei großen Herausforderungen der Demokratietheorie: Funktionale Differenzierung und Globalisierung

Die Demokratietheorie stand im vergangenen Jahrhundert vor zwei großen Herausforderungen: Die erste hat mit der funktionalen Differenzierung moderner Gesellschaften zu tun. Die zweite Herausforderung ergibt sich aus jenem Bündel aktueller Veränderungen, die gemeinhin Globalisierung genannt werden.<sup>1</sup> Auf die Herausforderung der funktionalen Differenzierung sind im Zuge der kontroversen Debatte über die demokratische Verträglichkeit korporatistischer Arrangements noch halbwegs tragfähige Antworten gefunden worden. Hingegen ist die Herausforderung der Globalisierung ein weitgehend ungelöstes Problem geblieben. Zwar werden auch hier verschiedene Varianten einer »assoziativen Demokratie« diskutiert, die an nationale korporatistische Arrangements erinnern. Aber jenseits des Nationalstaates bleibt die demokratietheoretische Fundierung solcher Arrangements eine prekäre Angelegenheit. Jene Modifikationen der Demokratietheorie, die in Reaktion auf das Problem der funktionalen Differenzierung präsentiert wurden, taugen nicht als Lösungsschablone für die Globalisierungsproblematik. Diese These soll hier am Beispiel der europäischen Integration verdeutlicht werden. Die europäische Integration wird zwar von vielen Autoren als ein möglicher Ausweg aus der Globalisierungsfalle angesehen, aber die demokratietheoretischen Modelle, die in diesem Zusammenhang mit Zusätzen wie »postnational«, »postparlamentarisch« oder »assoziativ« feilgeboten werden, bereiten nach wie vor unlösbare Probleme.

---

1 Vgl. zum Beispiel die Zwischenbilanzen von Scharpf (1991) oder Willke (1995) und die dort angegebene Literatur.

Um diesen Engpaß der Demokratietheorie genauer zu identifizieren, wird zunächst in Erinnerung gerufen, wie die erste Herausforderung der funktionalen Differenzierung in der Demokratietheorie aufgenommen und mit der Einbeziehung korporatistischer Arrangements verarbeitet wurde (Abschnitt 2). Im Anschluß daran wird die aktuelle These aufgegriffen, daß die Handlungsfähigkeit des Staates aufgrund der Globalisierung sinkt. Es wird danach gefragt, wie dieser Sachverhalt, wenn er denn zutreffen sollte, aus einer demokratietheoretischen Perspektive einzuordnen und zu bewerten ist. Die Überlegungen münden in der These, daß die Globalisierung für die Zukunft der (nationalen) Demokratie in der Tat äußerst bedenklich ist, sofern ein substantielles beziehungsweise soziales Demokratieverständnis zugrunde gelegt wird, was dann zu der Anschlußfrage führt, welche Auswege aus der Globalisierungsfalle denkbar sind (Abschnitt 3). Dabei scheint insbesondere die Europäische Union als realistische Option besonders diskussionswürdig zu sein. Der Versuch einer demokratietheoretischen Bewertung dieser europäischen Option (Abschnitt 4) ergibt allerdings viele offene Fragen, die deutlich machen, daß ein »postnationales Demokratiemodell« noch nicht verfügbar ist. Die Modelle einer »assoziativen Demokratie« stoßen an ihre Grenzen, weil sie letztlich ungeklärt lassen, wie auf der europäischen Ebene die »Verschränkung« korporatistischer Arrangements mit einer unverzichtbaren Säule territorialer Repräsentation erfolgen soll.

## 2 Die funktionale Differenzierung moderner Gesellschaften als demokratietheoretisches Problem

Schon seit Jahrzehnten befassen sich die Soziologie und die Politikwissenschaft mit der funktionalen Differenzierung moderner Gesellschaften und ihrer Folgen für das Teilsystem der Politik. Fast schon Gemeingut ist die zentrale These, daß mit der funktionalen Differenzierung moderner Gesellschaften der Mythos vom gesellschaftlichen Primat der Politik zusehends zerbricht (vgl. den Überblick bei Mayntz 1996: 153f.):

Demokratie als politisches Steuerungsprinzip gerät in die Defensive, sobald das politische Funktionssystem nicht mehr als klare Spitze einer hierarchischen Ordnung dieser Gesellschaft dominiert. Haben sich die anderen Funktionssysteme, vor allem Ökonomie, Wissenschaft und Massenmedien, aus dem Schatten einer übergeordneten Politik heraus bewegt und widerspricht zudem ganz grundsätzlich das Strukturprinzip der funktionalen Differenzierung jeglichem Vorrang nur

eines Funktionssystems, dann konkurriert politische Demokratie mit einer Vielzahl eigenlogischer und prinzipiell gleichrangiger Steuerungsformen. (Willke 1998: 13f.)

Von einer Allzuständigkeit und einer allumfassenden Lösungskompetenz der Politik geht heute nach diversen Aufklärungsrunden, die sich insbesondere mit dem Namen von Niklas Luhmann (vgl. bspw. Luhmann 1981, 1986, 1994) verbinden, kaum noch jemand aus.

Wenn nun aber Ökonomie, Wissenschaft und Massenmedien und andere Funktionssysteme, selbst »staatsnahe« Funktionssysteme wie das Recht oder das Gesundheitswesen, jeweils einer eigenen Logik<sup>2</sup> folgen und sich dem unmittelbaren Zugriff des Staates zunehmend entziehen, dann hat dies für die Theorie und Praxis der Demokratie gravierende Folgen. In praktisch allen Politikfeldern zeigt sich, daß von einer einseitigen hierarchischen Steuerung durch den demokratischen Staat nicht mehr die Rede sein kann. Statt dessen dominieren Verhandlungszwänge. Die Parlamente und ihre Regierungen werden dadurch zu Organen einer Ratifizierung von Vereinbarungen, die in »Netzwerken« außerhalb der demokratischen Institutionen ausgehandelt werden (vgl. dazu auch Mayntz 1993).

Aus einer demokratietheoretischen Perspektive war diese Einsicht nur schwer zu verkräften. Insbesondere die Frage, ob es einen demokratisch legitimized Korporatismus gibt – oder grundsätzlicher: theoretisch geben kann –, hat zu schwierigen Kontroversen geführt.<sup>3</sup> Wenn organisierte Interessen im Rahmen von korporatistischen Arrangements faktisch über die Kompetenz der Produktion verbindlicher Entscheidungen verfügen und zugleich Zugriff auf die Steuermittel und die staatliche Zwangsgewalt gewinnen, die eigentlich den Instanzen des demokratischen Staates vorbehalten sind, dann verschwimmen die Grenzen zwischen den Institutionen der parlamentarisch-territorialen Repräsentation und den korporatistischen Arrangements, die letztlich die funktionale Differenzierung der Gesellschaft organisatorisch widerspiegeln: Das »private interest government« (vgl. Streeck/Schmitter 1985) wird im Zuge der funktionalen Differenzierung zu einer »Nebenregierung« der demokratischen Institutionen.

Daß »private« Organisationen mit der Produktion und Durchsetzung bindender Entscheidungen befaßt sind, erzeugt immer wieder Kritik. Zum einen wird in inhaltlicher Hinsicht die sachliche Güte einer solchen Politik

2 Zu den Theorien funktionaler Differenzierung vgl. die Beiträge in Mayntz et al. (1988).

3 Vgl. Offe (1984); vgl. auch Magagna (1988), Scharpf (1993b) oder Habermas (1992: 423), um nur einige Autoren zu nennen.

bezweifelt. Begründet wird dies mit Verweis auf die soziale Zusammensetzung der Gremien funktionaler Repräsentation, die durch eine vergleichsweise starke Präsenz bestimmter Interessengruppen (beispielsweise einseitige Wirtschafts- oder Wissenschaftsinteressen) gekennzeichnet seien, was wiederum auf das materielle Ergebnis ihres Wirkens durchschlage. Zum anderen werden in formaler Hinsicht verfassungsrechtliche und demokratietheoretische Bedenken gegen korporatistische Arrangements und dem damit verbundenen Funktionsverlust der parlamentarischen Steuerung diskutiert. Im Kern besagen beide Einwände, daß das Verhältnis von privatem Sachverstand und demokratisch legitimierter Entscheidungskompetenz eigentlich anders aussehen müßte. Korporatistische Arrangements sind danach parastaatliche Gebilde, deren Legitimation trotz aller Kunstgriffe der Rechtswissenschaft aus einer demokratietheoretischen Perspektive auf einem unsicheren Boden stehen. Angesichts der außerordentlichen Bedeutung der »outputs« und ihrer zum Teil rechtlichen Sanktionierbarkeit drängt sich die Frage auf, ob mit den korporatistischen Arrangements unter der Hand quasi weitere gesetzgebende Instanzen neben der Legislative etabliert wurden, deren demokratische Steuerung und Kontrolle schwierig oder gar unmöglich ist.

Aber den Einwänden gegenüber den korporatistischen Arrangements konnte mit der These begegnet werden, daß diese Formen funktionaler Repräsentation mit dem bekannten Modell der parlamentarischen Wettbewerbsdemokratie in einer Weise »verschränkt« bleiben, die korrigierende Eingriffe der territorialen Repräsentation in das System funktionaler Repräsentation institutionell absichert. In diesem Modell kann die Demokratie mit der Duldung oder »Inszenierung« korporatistischer Arrangements<sup>4</sup> einen Politikansatz wählen, der zur Vor- und Nachbereitung ihrer eigenen Entscheidungen oder zu ihrer Ergänzung die Produktivität einer verhandlungsdemokratischen Lösung nutzt. Sofern dieser Ansatz aufgrund mangelnder Orientierung an einer gemeinsamen Problemlösung und mangelnder Kooperations- und Konsensbereitschaft der involvierten Interessengruppen scheitert oder zu unbefriedigenden Ergebnissen führt, wird der gesamte Entscheidungsdruck auf die traditionellen demokratischen Institutionen zurückverwiesen. Die Selbstbeschränkung des Staates steht also in diesem Modell unter Vorbehalt.

Eine solche Verschränkung von »Hierarchie und Verhandlung«, wie sie an anderer Stelle am Beispiel der technischen Normung exemplarisch aufge-

---

4 Zum Begriff des »inszenierten Korporatismus« vgl. Voelzkow (1998).

zeigt wurde,<sup>5</sup> ergibt eine neue demokratietheoretische Bewertung korporatistischer Arrangements. Die Demokratie kann in der Praxis mit einer Reihe formaler und kompensatorischer Maßnahmen versuchen, die demokratietheoretischen Vorbehalte gegenüber korporatistischen Arrangements zu entkräften. Was die formalen Aspekte betrifft, erfolgt die Produktion bindender Entscheidungen durch Recht und Gesetz einerseits und verbandliche Verhandlungsergebnisse andererseits, wobei aber die Zuständigkeits- und Kompetenzverteilung zwischen den staatlichen Institutionen und den ausdrücklich anerkannten Gremien funktionaler Repräsentation durch Rahmenverträge oder andere Vorgaben festgeschrieben wird. Es werden prozedurale Festlegungen getroffen, die zum einen das Verhältnis zwischen der staatlichen Rechtsetzung (Hierarchie) und der verbandlichen Einigung (Verhandlung) und zum anderen die internen Verfahrenswege der Gremien funktionaler Repräsentation klären. Die keineswegs mehr vollständig verbandsautonomen privaten Regierungen lassen sich in einen formalisierten, verfahrensmäßig strukturierten Gesamtzusammenhang einordnen, der eine gewisse Transparenz und Kontrolle (sowohl durch parlamentarische oder exekutive Instanzen als auch durch die Öffentlichkeit, zum Beispiel aufgrund vorgeschriebener Publikationspflichten) sicherstellt. Aufgrund des konditionalen Zusammenhanges von institutionellen Strukturen und substantiellen Politikergebnissen kann der Staat dem Handeln von gesellschaftlichen Gruppen einen finalisierten Handlungsrahmen schaffen, der ökonomischen Machtmißbrauch begrenzt. Daraus folgt, daß sich die Grenzen zwischen staatlicher und verbandlicher Zuständigkeit durchaus verschieben und öffentliche Aufgaben in die sachlichen Domänen korporatistischer Arrangements übertragen lassen, ohne daß damit unbedingt Wohlfahrtsverluste oder unzulässige Einschränkungen der Berücksichtigung von gesellschaftlichen Interessen verbunden sein müssen.

Der demokratische Staat beteiligt sich an diesem Modell – was zunächst aus der Sicht eines traditionellen Staatsverständnisses befremden mag – wie eine Interessengruppe an den korporatistischen Arrangements. Er verzichtet auf exklusive Hoheitlichkeit und wirkt nur als ein Mitspieler in den Gremien funktionaler Repräsentation mit. Gleichwohl kann er mit einer Berücksichtigung seiner Anliegen rechnen, denn der Staat kann – im Gegensatz zu allen anderen Beteiligten – die von ihm als besonders relevant eingestuft

---

5 Vgl. Voelzkow (1996a) und die dort aufgeführte Literatur. Eine andere Studie zeigt solche Verschränkungsmechanismen im Bereich des Gesundheitswesens auf; vgl. Döhler/Mannow-Borgwardt (1992).

und politisch brisanten Regelungsmaterien jederzeit dem Zuständigkeitsbereich des korporatistischen Arrangements entziehen und in ein Rechtssetzungsverfahren überführen. Diese Option verleiht dem Staat eine überdurchschnittliche Verhandlungsstärke. Gleichzeitig mag der staatliche Regelungsvorbehalt der Verhandlungslösung – vermittelt über die Nicht-Intervention des Staates – eine gewisse Legitimation verleihen. Die komplexe Verschränkung von Hierarchie und Verhandlung durch eine institutionalisierte Kopplung von territorialer und funktionaler Repräsentation erlaubt demnach auch unter demokratietheoretischen Gesichtspunkten eine Überführung politischer Gestaltungsabsichten in korporatistische Arrangements. Dies gilt selbst dann, wenn mit den politischen Gestaltungsabsichten Umverteilungseffekte verbunden sind, denn das »bargaining in the shadow of the law« kann auch die erforderliche Verhandlungs- und Kompromißbereitschaft für eine (damit ohnehin als unvermeidbar erscheinende) Umverteilung schaffen, die bei einer reinen Verhandlungslösung ohne hierarchische Anbindung kaum vorstellbar wäre (vgl. Scharpf 1991).

Wenn schon eine hierarchische Lösung der komplexen Probleme einer funktional differenzierten Gesellschaft nicht zu leisten ist, können die Potenzen der Wettbewerbsdemokratie immerhin der Verhandlungslösung einen spezifischen Rahmen geben. Dieser kann zwar die für Verhandlungslösungen charakteristischen Grenzen und Unzulänglichkeiten nicht vollends aus der Welt schaffen. Aber die wohlfahrtsstiftenden Leistungen und die Legitimation von Verhandlungslösungen können erheblich erhöht werden, wenn diese im »Schatten des Rechts« beziehungsweise im »Schatten staatlicher Autorität« verankert werden.

1. Der Staat kann über die Verfahrensregeln mitbestimmen, unter denen im verbandlichen System Einigung erzielt werden soll.
2. Der Staat kann auf die Zusammensetzung der Gremien funktionaler Repräsentation Einfluß nehmen und die zu beteiligenden Interessengruppen beziehungsweise die korporativen Akteure bestimmen.
3. Der Staat kann im Einzelfall sogar die korporativen Akteure, die als Sachwalter bestimmter öffentlicher Interessen in den Gremien funktionaler Repräsentation auftreten sollen, selbst durch Gründungs- oder andere Organisationshilfen stärken. Gesellschaftliche Machtunterschiede werden also nicht unbedingt unverändert reproduziert.
4. Der Staat kann die im verbandlichen System ausgehandelten Kompromisse von fachlich ebenfalls qualifizierten staatlichen Stellen auf ihre

sachliche Eignung (oder wenigstens auf die prozeduralen Aspekte ihrer Erstellung) prüfen lassen und gegebenenfalls wieder zur Disposition stellen (vgl. bspw. Scharpf 1993a: 71 oder Mayntz 1996: 160).

Aus dem Sachverhalt, daß staatliche Akteure korporatistische Arrangements zum Gegenstand ihrer Politik machen können, folgt natürlich nicht, daß alle demokratietheoretischen Vorbehalte gegenüber den Formen funktionaler Repräsentation aus dem Weg geräumt wären. Als Zwischenergebnis läßt sich aber festhalten, daß jene Steuerungsmodelle, die die funktionalen Vorzüge korporatistischer Arrangements in Anspruch nehmen wollen, um die ansonsten überlasteten territorialen Repräsentationsformen zu ergänzen, durchaus die normativen Aspekte der Demokratietheorie aufgreifen können. Die Verschränkung der funktional-korporatistischen und der territorial-parlamentarischen Mechanismen erlaubt eine öffentliche Nutzung der gesellschaftlichen Selbstregulierung. In dieser Perspektive bleibt es zumindest denkbar, daß »die konkurrierende Zuständigkeit von funktional-korporatistischen und territorial-parlamentarischen Mechanismen der Regulierung« eine »Balance« erzeugt, die korporatistische Regelungen mit ihren spezifischen Steuerungsvorteilen zwar nutzt, aber zugleich unter Kontrolle hält (Offe 1984: 255).

So könnte die Demokratie auch in funktional differenzierten Gesellschaften »überleben«. Die Kombinationslösung wäre eine »organic democracy« (vgl. dazu Andersen/Eliassen 1996), die an dem Primat der Politik und – im Hinblick auf die Demokratie – auch am Primat des Parlaments festhalten kann. Im Rückblick auf die demokratietheoretische Diskussion der zurückliegenden Jahre drängt sich heute die Einschätzung auf, daß diese Kombinationslösung von territorialer und funktionaler Repräsentation die kritischen Stimmen hat weitgehend verstummen lassen.<sup>6</sup>

---

6 Niemand streitet mehr die Existenz von »private interest governments« ab; aber die demokratietheoretische Anschlußfrage: »Why, then, has the tendency towards organic democracy in national systems – of which corporatism ... is an important part – not been interpreted as a radical deviation from democratic principles?«, wird heute wohl so beantwortet: »The reason seems to be that national parliaments fulfil the basic requirements of democratic theory. They are formally free to overrule any informal political decision making processes at any time, and the parliaments represent important symbolic centres of authority« (Andersen/Eliassen 1996a: 4).

### 3 Globalisierung als Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik und mögliche Auswege

Wie auch immer die funktionale Differenzierung in der Demokratietheorie verarbeitet wird, heute befinden wir uns längst in einer zweiten Runde der Ernüchterung, die vergleichbare oder sogar dramatischere Dimensionen hat. Erneut wird »das Ende der Demokratie« (Guéhenno 1994) ausgerufen, aber diesmal ist es nicht die funktionale Differenzierung, sondern die voranschreitende Globalisierung gesellschaftlicher Teilsysteme, die als neue Herausforderung für die Politik und die Theorie der Demokratie auftaucht (vgl. statt vieler anderer Autoren z.B. Dahl 1994). Diesmal sind es nicht die innergesellschaftlichen Abhängigkeiten und Verhandlungszwänge, die der Idee einer demokratischen Selbstbestimmung über einen nach innen souveränen Staat entgegenstehen, sondern inter- oder transnationale Abhängigkeiten und Verhandlungszwänge (vgl. zum Beispiel Hirst/Thompson 1995 sowie die Beiträge in Streeck 1998), die mit der Globalisierung verbunden sind (vgl. Scharpf 1998).

Im Kern besagt die Globalisierungsthese, daß das Wachstum der grenzüberschreitenden ökonomischen Interdependenzen die Handlungsfähigkeit des Nationalstaates zunehmend einschnürt.<sup>7</sup> Heute wird nicht mehr nur eine »Entzauberung des Staates« in Zusammenhang mit der funktionalen Differenzierung moderner Gesellschaften gemeldet. Heute wird vielmehr in extremeren Varianten sogar das Ableben des Staates ausgerufen, wobei dieser Exitus der Globalisierung zugeschrieben wird (vgl. z.B. Ohmae 1991). Das Krisenszenario ist bekannt: Die Märkte für Güter und Dienstleistungen, für Kapital und für Arbeitskräfte überwinden zunehmend die Grenzen der Nationalstaaten und »ihrer« Volkswirtschaften. Aus der Sicht einer Volkswirtschaft ergeben diese Globalisierungsprozesse eine neue Konkurrenz aus allen Himmelsrichtungen. Kein Land vermag mehr ohne Blick auf die Nachbarländer oder auf die konkurrierenden Länder in großer Ferne zu handeln. In einer systemtheoretischen Perspektive könnte auch von einem räumlichen Auseinanderlaufen gesellschaftlicher Subsysteme gesprochen werden: Einige Subsysteme (wie insbesondere die Wirtschaft, aber auch die Wissen-

---

7 Vgl. dazu wiederum Scharpf (1991); vgl. z.B. auch Altvater/Mahnkopf (1996), Hirsch (1995) und Narr/Schubert (1994) oder – populärwissenschaftlich – Martin/Schumann (1996).

schaft) übertreten die territorialen Grenzen des Nationalstaates, während andere Subsysteme (insbesondere die Politik) an den Nationalstaat gebunden bleiben. Dies erzeugt nach Einschätzung von vielen Beobachtern eine Schiefelage im Prozeß der gesellschaftlichen Modernisierung. Der traditionelle Nationalstaat werde geschwächt, weil die grenzüberschreitenden ökonomischen Beziehungen sich dem staatlichen Zugriff zunehmend entziehen, was in der Konsequenz seine Handlungsfähigkeit untergräbt. Regulative Politik, zum Beispiel im Arbeits-, Verbraucher- oder Umweltschutz werde dadurch blockiert, daß schon die Interventionsankündigung mit einer Abwanderungsandrohung quittiert wird. Distributive und erst recht redistributive Politik stößt an Grenzen, weil sie öffentliche Mittel voraussetzt, deren Eintreibung durch verschiedene Exit-Optionen erschwert wird, über die gerade jene, die Geld haben, sich der Steuer- und Abgabenlast entziehen können. Folgt man den gängigen Analysen, dann ist der Globalisierungstrend gleichzusetzen mit einer Kapitulation der Politik vor einem neuen Primat der Ökonomie.

Diese Geschichte ähnelt dem Elend jenes berühmten Zauberlehrlings, der die Geister rief und mit den Folgen nicht zurecht kam. Die ökonomische Globalisierung ist nämlich zumindest teilweise das Resultat vorausgegangener politischer Entscheidungen. Es waren die führenden Industriestaaten, die eine binnen- und außenwirtschaftliche Liberalisierung und Deregulierung von Güter- und Faktormärkten eingeleitet haben, wie sich an Hand der Gründung der World Trade Organization (WTO) oder der Uruguay-Runde, aber auch der Vollendung des europäischen Binnenmarktes zeigen ließe. Die ökonomische Globalisierung hängt mit einer institutionellen Globalisierung (oder als regional beschränkte Variante: der europäischen Integration) zusammen. Als Folgewirkung der Nutzung dieser politisch eröffneten Handlungsspielräume führt die Globalisierung in verschiedenen Politikfeldern zu einem zunehmenden Verlust an nationaler Autonomie, denn insbesondere die mobilen Faktoren können nunmehr ihren Präferenzen durch die Option der Abwanderung mehr Geltung verschaffen.

Dieses Szenario läßt sich bekanntlich erweitern. Nicht nur die politisch-administrativen Handlungseinheiten des Nationalstaates, sondern auch andere soziopolitische Regulierungspotenzen einer Gesellschaft werden demnach in ihrem Gestaltungsspielraum eingeschränkt. Die »privaten Regierungen« sehen sich gleich zweifach unter Druck gesetzt. Zum einen wird ihre Regierungsfunktion untergraben, weil einzelne Mitgliedergruppen angesichts des Wettbewerbsdrucks von außen ihren zuständigen Verbandszentralen die Folgebereitschaft aufkündigen, wie sich etwa bei den Arbeitgeberverbänden

zeigt, die aus dem Flächentarifvertrag heraus wollen (vgl. z.B. Bahnmüller/Bispinck 1995). Zum anderen kann oder will die politisch-administrative Seite aufgrund der Herausforderungen der Globalisierung die verbandlichen Governance-Strukturen nicht mehr wie bisher stabilisieren. Damit werden auch jene soziopolitischen Regulierungsinstanzen, die in den siebziger und achtziger Jahren als tragende Säulen der gesellschaftlichen Ordnung und des sozialen Ausgleichs angepriesen wurden, ebenfalls in ihrem Gestaltungsspielraum als »private Regierungen« in Mitleidenschaft gezogen (vgl. den Überblick von Streeck 1994). In einer zusammenführenden Sicht münden die neuen Restriktionen staatlicher und verbandlicher Handlungsfähigkeit, die mit dem Schlagwort der »Globalisierung« auf den Begriff gebracht werden, in eine Erosion der institutionellen Ordnungen, die bis in den letzten Winkel einer Gesellschaft ausstrahlt (vgl. z.B. Willke 1998: 29).

In den folgenden Abschnitten wird die Globalisierung als ein ungeprüfter Ausgangstatbestand übernommen, obwohl unbestreitbar aller Anlaß besteht, die empirische Basis des häufig geradezu schicksalhaft erscheinenden Globalisierungsbegriffes näher zu prüfen. Die in der Diskussion über Globalisierung zu hörenden Trendaussagen haben nämlich vielfach nur die Qualität von spekulativen Annahmen, und die empirischen Analysen kommen zu meist zu anderen, weitaus moderateren Ergebnissen.<sup>8</sup> Es geht hier aber nicht um die Frage, ob es die Globalisierung gibt oder nicht, sondern um die Anschlußfrage, mit welchen Folgen solche Prozesse für die Demokratie verbunden sind, gesetzt den Fall, daß es die Globalisierung tatsächlich gibt.

Wenn die politischen Implikationen der ökonomischen Globalisierung demokratietheoretisch bewertet werden sollen, dann ist zunächst zur Kenntnis zu nehmen, daß es in der wissenschaftlichen Literatur auch die gegenläufige These gibt, der zufolge sich die Handlungsfähigkeit des Staates durch die ökonomische und institutionelle Globalisierung oder Internationalisierung erhöht. So wird beispielsweise in Zusammenhang mit der Europäischen Union von einer »Rettung des europäischen Nationalstaats« (vgl. Milward 1992) gesprochen. Die Einbindung der Nationalstaaten in internationale Regime oder in neue Formen supranationaler Staatlichkeit erhöht demnach die Handlungsfähigkeit der Nationalstaaten gegenüber ihren Gesellschaften. Folgt man dieser Argumentation, dann kann sich der Staat besser als zuvor jenen gesellschaftlichen Ansprüchen erwehren, die in einem liberalen Verständnis ohnehin nicht Gegenstand politischer Entscheidungen werden soll-

---

8 Vgl. z.B. Hirst/Thompson (1996); vgl. auch Plümpert (1999) und die dort angegebene Literatur.

ten. Offensichtlich wird die Frage des Verlustes oder Zugewinns staatlicher Handlungsfähigkeit keineswegs einheitlich beurteilt. Eben diese vermeintlich widersprüchliche Beurteilung der Folgewirkungen der Globalisierung hat etwas mit den jeweils zugrunde gelegten demokratietheoretischen Prämissen zu tun. Staatliche Handlungsfähigkeit und Demokratie dürfen nicht als deckungsgleiche Größen behandelt werden. Es ist zwar davon auszugehen, daß die Globalisierung gravierende Folgen für die nationale Demokratie hat. Da aber das Verständnis darüber, was als Demokratie zu gelten habe, unterschiedlich ausfällt, werden auch die Implikationen der Globalisierung unterschiedlich beurteilt.

Die kontroversen Positionen lassen sich auf verschiedene demokratietheoretische Traditionen zurückführen. Es ist an dieser Stelle nicht möglich, die komplette Vielfalt dessen darzustellen, was heute alles unter den Begriff der Demokratietheorie subsumiert wird.<sup>9</sup> Statt dessen wird in Anlehnung an neuere Arbeiten von Streeck (1998) einer groben Zweiteilung gefolgt, die zwischen einem liberalen beziehungsweise formalen Demokratieverständnis und einem sozialen beziehungsweise substantiellen Demokratieverständnis differenziert. Der Zusammenhang zwischen Globalisierung und Demokratie besteht demnach darin, daß die liberale beziehungsweise formale Demokratie durch die Internationalisierung der Wirtschaft gestärkt, die soziale oder substantielle Demokratie aber eingeschränkt wird. Diese Unterscheidung erklärt die unterschiedliche Einschätzung der Folgen der Globalisierung für die Handlungsfähigkeit des Staates und seiner angelagerten »privaten Regierungen«: Die Globalisierung stärkt den Nationalstaat in der Durchsetzung von Wettbewerb als Ordnungsprinzip. Um in diesem Sinne eine »Liberalisierung« betreiben zu können, muß der Staat in der Lage sein, sich des Zugriffs jener Interessengruppen zu entziehen, die in dem Staat ein Interventions- und Umverteilungsinstrument sehen und ihn solchermaßen – gegen den Markt – nutzen wollen.

Dieser Zusammenhang läßt sich auch in Form einer zeitlichen Abfolge umformulieren. Am Anfang stand der demokratische Rechtsstaat in seiner liberalen Variante. Die konfliktreiche Transformation des liberalen Rechtsstaates in den demokratischen Wohlfahrtsstaat, also Phase 2, hat aus der liberalen Perspektive aber – gerade aus deren demokratietheoretischer Perspektive – bedrohliche Ausmaße angenommen. Mit der Globalisierung gewinnt der Staat in der dritten Phase die Stärke zurück, sich selbst als Inter-

---

9 Vgl. statt dessen das Standardwerk von Sartori (1992), die Einführung in die moderne Demokratietheorie von Schmidt (1997) sowie den wegweisenden Beitrag von Scharpf (1970).

ventionsinstrument in das Marktgeschehen zurückzunehmen. Aus der Perspektive der sozialen Demokratie hingegen dreht die Globalisierung den Spieß der Geschichte sozialer Errungenschaften wieder um; die Globalisierung stellt demnach die Demokratie in ihrer ursprünglichen, sprich liberalen Variante wieder her, allerdings nicht als alten »Nachtwächterstaat«, sondern als neuen »Wettbewerbsstaat«, wie er in jüngeren regulationstheoretischen Analysen beschrieben wird (vgl. unter anderen Altvater 1994; Hirsch 1995 oder Jessop 1997).

Folgt man nun der Annahme, daß die Globalisierung die staatliche Handlungsfähigkeit zumindest im Sinne eines sozialen beziehungsweise substantiellen Demokratieverständnisses tatsächlich untergräbt, dann heißt dies, daß die wohlfahrtsstaatlichen Möglichkeiten zur Marktkorrektur schwinden. Oder einfacher formuliert: Umverteilung wird schwieriger. Die Globalisierung verschiebt die Machtrelationen zwischen Kapital und Arbeit zugunsten des Kapitals, und die Einkommensdifferenzen innerhalb der Arbeitnehmerschaft nehmen zu. Deshalb nimmt es nicht Wunder, daß sich gerade jene Kräfte in Politik und Wissenschaft, die sich einem sozialen oder substantiellen Demokratieverständnis verpflichtet fühlen, den Kopf über Auswege aus dieser Globalisierungsfalle zerbrechen. Das gesamte politische Gefüge und die Verteilung von Zuständigkeiten zwischen den verschiedenen Ebenen von Politik stehen in dieser Debatte mittlerweile zur Disposition. Eine Patentantwort auf die Globalisierungsfolgen ist dabei allerdings nicht in Sicht.

Grundsätzlich sind vier Ebenen zu unterscheiden, auf denen eine Reorganisation von Politik als Reaktion auf die Globalisierungsprozesse versucht werden kann. Eine erste Reaktion auf die veränderten Rahmenbedingungen besteht in einer Reorganisation der nationalen Politik im Sinne eines Umbaus des Staates und seiner angelagerten privaten Regierungen, um die »Globalisierungsverträglichkeit« der nationalen Wirtschafts- und Sozialordnung herzustellen. Eine zweite Reaktionsvariante versucht, eine Globalisierung der Politik mit dem Ziel durchzusetzen, etwas wie ein »kosmopolitisches Modell für die Demokratie« (vgl. bspw. Held 1993, 1995 sowie die Beiträge in Archibugi/Held 1995) zu finden. Die zahlreichen internationalen Regime (vgl. die Beiträge in Kohler-Koch 1989 und Rittberger 1990) sind Beispiele für solche Versuche, die unzureichende oder gar sinkende Handlungsfähigkeit des Nationalstaates und seiner privaten Regierungen über eine internationalisierte und bestenfalls globalisierte Politik zu kompensieren. In der dritten Reaktionsvariante wird eine supranationale Staatlichkeit angestrebt. Hier geht es um eine Region, die sich aus mehreren Volkswirtschaften zu-

sammensetzt. Unter Regionalisierung wird in diesem Kontext die abgestimmte Politik mehrerer Länder verstanden. Das Standardbeispiel ist die Integration Europas, also die Europäische Union.<sup>10</sup> In der vierten Variante geht es um eine subnationale Regionalisierung von Politik. Unter »Region« wird in diesem Kontext zumeist eine funktionsräumliche Einheit oberhalb der kommunalen Ebene und unterhalb der nationalstaatlichen Ebene verstanden. In verschiedenen Beiträgen wird die Hypothese aufgestellt, daß sich die Regelungslücke, die sich mit dem Verlust nationalökonomischer Steuerungskompetenzen ergibt, auf dieser subnational-regionalen Ebene zumindest teilweise wieder schließen ließe. Gerade diese Variante ist sehr voraussetzungsvoll. Vor allem ist sie daran gebunden, daß auch in der Wirtschaft ein Regionalisierungsprozeß eintritt, der für die regionale Politik Anknüpfungspunkte bietet (vgl. dazu Junne 1996; Voelzkow 1996b).

Die genannten vier Optionen schließen sich nicht wechselseitig aus. Neben den Reaktionen auf der nationalen Regelungsebene sind sowohl ein Bedeutungsgewinn intergouvernementaler Politik (internationale Regimes) und neue Formen von Suprastaatlichkeit (zum Beispiel europäische Union) als auch ein Bedeutungsgewinn der subnational-regionalen Formen von Politik zu beobachten. Deshalb wird in diesem Zusammenhang von einer »doppelten Devolution« gesprochen, um diese zweifache Aufgabenverschiebung von der nationalen Ebene auf höhere und untere Politikebenen auf einen Begriff zu bringen (vgl. Keating 1996). Ein solches Zusammenspiel verschiedener Kräfte im Rahmen einer komplexen Mehrebenenpolitik ist sicherlich mit spezifischen Restriktionen und Blockaderisiken, aber möglicherweise auch mit Optionen für eine demokratische Gestaltung der wirtschaftlichen und sozialen Lebensverhältnisse verbunden (vgl. Scharpf 1999 oder Zürn 1996). Deshalb ist zu fragen, wie solche Fluchtwege aus der Globalisierungsfalle demokratietheoretisch zu bewerten sind. Es ist hier natürlich nicht möglich, alle denkbaren Auswegsvarianten in einer demokratietheoretischen Perspektive durchzuspielen (vgl. die Beiträge in Streeck 1998 und dort insbesondere die Einführung des Herausgebers). Statt dessen konzentrieren sich die Ausführungen hier auf die europäische Integration, auf die sich besonders viele Hoffnungen richten (vgl. Grande 1997).

---

10 Zu denken ist auch an die Nordamerikanische Freihandelszone NAFTA oder die Asiatisch-Pazifische Wirtschaftskooperation APEC.

## 4 Europäische Politik: Eine demokratische Antwort auf die Globalisierungsfalle?

Um die europäische Integration oder andere Auswege aus der Globalisierungsfalle demokratietheoretisch bewerten zu können, bietet sich insbesondere das Instrumentarium der komplexen Demokratietheorie an, die sich mit dem Namen von Fritz Scharpf verbindet (vgl. insbesondere Scharpf 1970, 1999: 16ff.; vgl. auch Sartori 1992 und Schmidt 1997). Danach sind für eine solche Analyse der verschiedenen Optionen zwei komplementäre Dimensionen demokratischer Selbstbestimmung zentral, die zwischen input-orientierter und output-orientierter Legitimation politischer Entscheidungen differenzieren. Die Output-Perspektive bezieht sich auf die Qualität des Regierens (»Herrschaft für das Volk«). Hier geht es einerseits um die Begrenzung staatlicher oder verbandlicher Macht, um Machtmißbrauch zu verhindern. Zu nennen sind die Gewaltenteilung und die Gewaltenbalance, die liberalen Theorien der Grundrechte und des Rechtsstaates, die Repräsentationstheorien usw. Andererseits geht es um die Herstellung der Möglichkeit eines Gemeinwesens, kollektive Belange auch kollektiv, das heißt, über bindende Entscheidungen zu realisieren, um die kollektive Wohlfahrt zu erhöhen, was Aspekte der »sozialen« oder substantiellen Demokratie einschließt. »Danach sind politische Entscheidungen legitim, wenn und weil sie auf wirksame Weise das allgemeine Wohl im jeweiligen Gemeinwesen fördern« (Scharpf 1999: 16). Mit der Input-Perspektive ist demgegenüber die Eingabeseite des politischen Prozesses angesprochen (»Herrschaft durch das Volk«). Hier geht es um die Partizipation, die Wahrung der Authentizität und die Eröffnung faktischer Wahlmöglichkeiten zwischen politischen Alternativen.

Politische Entscheidungen sind legitim, wenn und weil sie den »Willen des Volkes« widerspiegeln – daß heißt, wenn sie von den authentischen Präferenzen der Mitglieder einer Gemeinschaft abgeleitet werden können. (Scharpf 1999: 16)

### 4.1 Die Europäische Union in der Output-Perspektive

Insbesondere das Problemlösungspotential der Europäischen Union ist in der politikwissenschaftlichen Diskussion umstritten. Eine Durchsicht der aktuellen Literatur macht deutlich, daß erhebliche Unsicherheiten in bezug auf die »spezifische Natur« der Europäischen Union und ihre Integrationsdynamik bestehen. Kontrovers ist dabei nicht nur, wie das Europa der Zukunft

aussehen und die »Staatswerdung Europas« (vgl. die Beiträge in Wildenmann 1991) verlaufen sollte, sondern auch, welchen Stand die Gemeinschaftsbildung mittlerweile erreicht hat. Strittig ist insbesondere, ob die Europäische Union als eine intergouvernementale Organisation oder als supranationaler politischer Verband anzusehen ist. Ist Europa nur ein politisches Regime oder geht die europäische Integration, vorangetrieben durch die europäischen Institutionen, die als »korporative Akteure« (vgl. Schneider/Werle 1989) ihre Ressourcen zu nutzen wissen, bereits darüber hinaus?

Zu Beginn des europäischen Integrationsprozesses dominierten in der wissenschaftlichen Analyse funktionalistische und neofunktionalistische Positionen (vgl. bspw. Haas 1958). Sie gingen davon aus, daß ein produktives Zusammenspiel zwischen Interessengruppen aus den Mitgliedstaaten und den ersten supranationalen Institutionen eine Eigendynamik erzeugen würde, die den Integrationsprozeß immer weiter vorantreibt und dabei die Nationalstaaten Schritt für Schritt überwindet. Erwartet wurde eine Art Souveränitätstransfer, also eine Verlagerung von politischen Zuständigkeiten und Machtmitteln auf die europäische Ebene. Im Gegensatz dazu sieht die intergouvernementalistische Position die Nationalstaaten weiterhin als den entscheidenden Flaschenhals der europäischen Integration: Unterstellt wird hier, daß die europäische Integration in erster Linie durch die Interaktion nationaler Regierungen geprägt wird. Die europäischen Institutionen haben sich demnach auf jene Aufgaben zu beschränken, die ihnen von den nationalen Regierungen ausdrücklich zugestanden werden. Und die verschiedenen gesellschaftlichen Interessen haben sich angesichts dieser Ausgangslage an ihre nationalen Regierungen zu wenden, wenn sie Einfluß auf den europäischen Entscheidungsprozeß gewinnen wollen, denn die nationalen Regierungen behalten in dieser Perspektive das europäische »Steuerrad« fest in ihrer Hand.

Unklar ist bei dieser Diskussion vor allem die Handlungsfähigkeit oder politische Eigenständigkeit der Europäischen Union, insbesondere gegenüber den Mitgliedsländern. Grundsätzlich ist davon auszugehen, daß die Integrationsprozesse in verschiedenen Politikfeldern ungleich verlaufen. Dieser Sachverhalt betrifft nicht nur die Handlungsfähigkeit der politisch-administrativen Einheiten (beispielsweise der Europäischen Kommission), sondern auch die organisierten Interessen, deren Handlungsfähigkeit auf der europäischen Ebene in hohem Maße durch die jeweiligen Integrationsfortschritte in den einzelnen Politikfeldern bestimmt wird. Hier ist, wie empirische Analysen gezeigt haben, so etwas wie eine »Ko-Evolution« von politisch-administrativer und verbandlicher Seite festzustellen (vgl. die Beiträge in Eichener/Voelzkow 1994).

In der Kontroverse über die Reichweite europäischer Politik überwiegen heute die skeptischen Stimmen. Insbesondere wird bezweifelt, daß die europäische Politik einen Ersatz für die zunehmend prekär werdende Domestizierung des Kapitalismus durch die Nationalstaaten bieten kann. Statt dessen wird befürchtet, daß die europäische Integration eine Eigendynamik entwickelt, die eine Beschleunigung der Einschränkungen nationalstaatlicher Handlungsspielräume bewirkt, ohne auf der europäischen Ebene Äquivalente aufzubauen, wie insbesondere Fritz Scharpf in seinen Veröffentlichungen immer wieder betont hat.<sup>11</sup> Die europäische Integration hebt demnach die Grenzen zwischen den Mitgliedstaaten schrittweise auf, was zur Folge hat, daß die Souveränität der Mitgliedstaaten zur Gestaltung der inneren wirtschaftlichen und sozialen Angelegenheiten im supranationalen Gefüge des einheitlichen Binnenmarktes der Europäischen Union verloren geht.

Die Befürchtung, daß die europäische Ebene keinen Ersatz für die Einschränkungen nationaler Handlungsfähigkeit bieten könne, leitet die »realistische« Integrationstheorie aus einer politischen Handlungsunfähigkeit der Europäischen Union ab. Diese mißliche Lage wird bekanntlich als »Politikverflechtungsfalle« bezeichnet (vgl. Scharpf 1985, 1992). Bei einer Entscheidungsregel, die einstimmige oder (seit der Einheitlichen Europäischen Akte) fast einstimmige Beschlüsse im Ministerrat erfordert, könne es nur zu einer gegenseitigen Blockade kommen. Die politische Handlungsunfähigkeit werde zu einem Dauerzustand. Wenn aber die Regierungen nicht in der Lage seien, sich europaweit auf ein einheitliches hohes Schutzniveau zu einigen, gleichzeitig aber mit der Vollendung des Binnenmarktes die nationalen Importbeschränkungen abgebaut werden, komme es zu einer ungehinderten Standortkonkurrenz, die letztlich zu einem Wettlauf der wechselseitigen Unterbietung ausarten werde. Selbst die bereits erreichten Standards im Arbeitsschutz, Gesundheitsschutz, Verbraucherschutz, Umweltschutz und in der sozialen Sicherung stünden wieder zur Disposition. Dies führe in der Konsequenz dazu, daß Integration und Deregulierung ein- und dasselbe werden (vgl. Streeck/Schmitter 1991; Streeck 1996). Europäische Politik ist in dieser Sicht kein Ausweg aus der Globalisierungsfalle, sondern eher ein Teil des Problems.

Allerdings ist hier Vorsicht geboten. Denn diesen generalisierenden Thesen ist mehrfach mit Verweis auf anders lautende empirische Befunde wi-

---

11 Statt der Einzelnachweise der zahlreichen Veröffentlichungen, die Scharpf zu dieser Problematik vorgelegt hat, verweise ich aus Platzgründen wiederum nur auf seine eigene Zusammenfassung und die dort angegebenen Literaturangaben (vgl. Scharpf 1999).

dersprochen worden. Anhand verschiedener Entscheidungsverläufe europäischer Politik (zunächst insbesondere im Zusammenhang mit der Vollendung des Binnenmarktes, also beispielsweise bei der Festlegung von Produktstandards für den Verbraucher-, Arbeits- oder Umweltschutz) (vgl. z.B. Voelzkow 1996a) konnte nachgewiesen werden, daß zumindest in bestimmten Politikfeldern und bei bestimmten Regelungsmaterien die skizzierte Politikverflechtungsfalle nicht zuschnappt. Die Einschränkungen nationaler Gestaltungsspielräume könnten dann doch durch einen entsprechenden Ausbau europäischer Politik (Re-Regulierung) kompensiert werden.

Angesichts solcher empirischen Forschungsergebnisse hat Scharpf (1999) in jüngeren Beiträgen seine europaskeptischen Überlegungen weiter differenziert und zugestanden, daß sich die Europäische Union zumindest bei produktbezogenen Regulierungen entgegen den ursprünglichen Prognosen durchaus als handlungsfähig erweisen und ein hohes Schutzniveau durchsetzen könne, während dies bei den »prozeßbezogenen Regulierungen« aufgrund der beschriebenen Politikverflechtungsfalle nicht der Fall sei. Die »produktbezogenen Regulierungen« betreffen die Eigenschaften der Produkte, die auf dem Binnenmarkt abgesetzt werden sollen. Da im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes solche produktbezogenen Regulierungen auf der nationalen Ebene aufgehoben werden müssen, um die nichttarifären Handelshemmnisse abzubauen, andererseits aber nationale Produktbestimmungen aus Gründen des Verbraucher-, Arbeits- und Umweltschutzes nach dem EG-Vertrag ausdrücklich zulässig sind, bliebe der Europäischen Union nichts anderes übrig, als die nationalen Schutzvorschriften durch gleichwertige oder sogar höherwertige europäische Regelungen zu ersetzen. Die »prozeßbezogenen Regulierungen« betreffen hingegen die Bedingungen, unter denen die Produkte am Ursprungsort hergestellt werden. Dazu gehören arbeitsplatzbezogene Regeln (zum Beispiel Arbeitszeiten), berufliche Bildung, die Betriebsverfassung, insbesondere die Modalitäten der Mitbestimmung, die Regelungen für die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall sowie alle weiteren Bestimmungen über Sozialabgaben, die letztlich die Produktionskosten des Standortes erhöhen (Scharpf 1995, 1996). Wie jüngere Forschungsergebnisse zeigen, ist das Argumentationsmuster auch bei einigen »prozeßbezogenen Regulierungen« einzuschränken. Zu nennen sind hier beispielsweise Studien über die europäische Umweltpolitik oder wiederum über den Gesundheits- und Arbeitsschutz (vgl. Vogel 1997; Pollack 1997; Eichener 1997; Eichener/Voelzkow 1994), diesmal aber über produktions- beziehungsweise standortbezogene Regelungen. So zeigt die Studie der Forschungsgruppe von Adrienne Héritier, die den regulativen Wettbewerb im

Umweltschutz empirisch analysiert hat, daß zahlreiche positive Wirkungen für den Umweltschutz über den »Umweg Europa« in den Mitgliedsländern zu beobachten sind (Héritier et al. 1994).

Als Zwischenergebnis läßt sich festhalten, daß die europäische Politik in der Output-Perspektive in mehreren Politikfeldern viel besser ist als ihr Ruf. Aber wir wissen noch viel zu wenig darüber, in welchen Politikfeldern dies der Fall ist und auf welcher institutionellen Grundlage solche positiven »Überraschungen aus Brüssel« zustande kommen. Ferner ist der Forschungsstand im Hinblick auf die Frage unbefriedigend, ob möglicherweise systematische Diskrepanzen in der Handlungsfähigkeit zwischen verschiedenen Politikfeldern in der europäischen Politik angelegt sind (vgl. Scharpf 1999: 81–110).

## 4.2 Die Europäische Union in der Input-Perspektive

Viel kritischer als das Problemlösungspotential der Europäischen Union bleibt indes aus einer demokratietheoretischen Perspektive die Input-Dimension europäischer Politik. Die europäische Gemeinschaftsbildung hat seit jeher mit dem berechtigten Vorbehalt zu kämpfen, daß die nationalen, demokratisch gewählten Parlamente mit der Übertragung von Hoheitsrechten auf die europäische Ebene einen Teil ihrer Kontroll- und Gestaltungsmöglichkeiten verlieren, ohne daß die europäischen Organe selbst eine ausreichende demokratische Legitimation vorweisen könnten. Dieses »europäische Demokratiedefizit« ist zu Genüge bekannt (vgl. z.B. Evers 1994; Falkner 1994; Kielmansegg 1996). Trotz aller Modifikationen der Kompetenzen des europäischen Parlaments, das seit 1979 immerhin über direkte Wahlen besetzt wird, ist diese Einrichtung immer noch eine Randgröße. Das europäische Parlament verfügt bestenfalls über das Recht zur Mitentscheidung, was nicht den Kriterien einer parlamentarischen Demokratie entspricht. Dieser Schwäche des Parlaments entspricht die Stärke des Rates, zumindest was die Legislativkompetenzen betrifft. Der Rat aber ist bestenfalls indirekt über die nationalen Parlamente und ihre Regierungen demokratisch legitimiert. Auch die Kommission hat keine eigenständige demokratische Legitimation vorzuweisen. Gleiches gilt für die Komitologie und andere korporatistische Arrangements, die in einer immer größeren Vielfalt die europäische Politik flankieren.

Mit jedem weiteren Integrationsschritt wird die unzureichende demokratische Legitimation zunehmend zu einem Problem. Der naheliegende Vor-

schlag, die Kompetenzausstattung des europäischen Parlaments drastisch zu erweitern, führt allerdings wohl in die Irre. Zu diesem Ergebnis kommt zumindest, wer den guten Argumenten jener Politikwissenschaftler folgt,<sup>12</sup> die eine Parlamentarisierung der europäischen Politik aus gesellschaftlichen Gründen für nicht praktikabel halten. Begründet wird dies mit der Annahme, daß die Legitimitätsstiftende Wirkung von Demokratieregeln ihrerseits an soziale Voraussetzungen gebunden ist. Sie bedarf einer gewissen kollektiven Identität, einer »faktischen Integration des Gemeinwesens«. Und eben eine solche kollektive Identität, die auf staatsbürgerlicher Gleichheit, Solidarität und Wertkonsens aufbaut, gibt es in Europa nicht und sie ist auch nicht absehbar. Deshalb läßt sich das vorherrschende Demokratiemodell der westeuropäischen Nationalstaaten – also das Modell der repräsentativen parlamentarischen Demokratie mit Mehrheitsentscheid – nicht oder nur sehr eingeschränkt auf die europäische Ebene transferieren. Diese Einsicht führt folgerichtig in verschiedenen Beiträgen, die ein handlungsfähiges Parlament als unverzichtbares Kernelement einer Demokratie ansehen, zu der generellen Anschlußfrage, ob ein Gebilde wie die Europäische Union überhaupt »demokratiefähig« sei – verbunden mit der These, daß es eine Demokratisierung des europäischen Entscheidungssystems nach nationalen Vorbildern auf absehbare Zeit wohl nicht geben könne. Angesichts der Folgen der Globalisierung für die Handlungsfähigkeit nationaler Politik hieße dies in der Konsequenz, daß sich für die Zukunft der Demokratie ein schwerwiegendes Dilemma auftut: Entweder halten die europäischen Länder

an den normativen Standards moderner Demokratien fest, dann müssen sie die aus der Globalisierung der Märkte resultierenden Einschränkungen nationalstaatlicher Handlungsfähigkeit in Kauf nehmen; oder sie lassen es zu, daß auf supranationaler Ebene politische Gegengewichte gegen die globalen Märkte geschaffen werden, dann müssen sie Einbußen an der demokratischen Qualität staatlicher Politik in Kauf nehmen. Letzteres wäre dann der politische Preis dafür, daß kollektive Probleme nicht mehr im Rahmen von Nationalstaaten gelöst werden können. (Grande 1997: 357)

Ein solcher Befund kann aus demokratietheoretischer Sicht nicht befriedigen. Deshalb verwundert es nicht, daß intensiv über Alternativen zum Modell der traditionellen repräsentativen parlamentarischen Wettbewerbsdemokratie diskutiert wird, um ein »postnationales Demokratiemodell« für die Europäische Union zu entwickeln (vgl. z.B. Benz 1998).

---

12 Vgl. Kielmansegg (1988, 1996), Scharpf (1997: 20f., 1999: 18f.) oder Zürn (1996: 43f.); vgl. auch den Beitrag von Abromeit/Schmidt (1998).

Wenn man der Annahme folgt, daß eine »formvollendete Parlamentarisierung« der Europäischen Union nicht realistisch ist, dann wandeln sich die Modelle einer »postnationalen Demokratie« letztlich in Modelle einer »postparlamentarischen« Demokratie (vgl. etwa Andersen/Burns 1996 oder Weiler/Halter/Mayer 1995). So wird denn auch in verschiedenen Diskussionsbeiträgen eine »assoziative Demokratie« (vgl. bspw. Schmals-Bruns 1997) für den europäischen Entscheidungsprozeß erwogen. Diese Vorschläge knüpfen an dem bekannten Befund an, daß auch auf der nationalen Ebene das Modell der repräsentativen parlamentarischen Wettbewerbsdemokratie in aller Regel nur eingeschränkt zum Zuge kommt.<sup>13</sup> Das Modell der Mehrheitsdemokratie hat ohnehin seine Grenzen (vgl. z.B. die Beiträge in Guggenberger/Offe 1984). Deshalb wird in der aktuellen Debatte die Frage gestellt, ob die demokratische Qualität der Europäischen Union trotz der fehlenden kollektiven Identität und trotz der bekannten Unzulänglichkeiten der kritischen Öffentlichkeit sowie der Schwachstellen bei den Parteien und Verbänden durch den Einbau von verhandlungsdemokratischen Elementen erhöht werden kann (vgl. z.B. Grande 1996). Für einen solchen Perspektivenwechsel spricht der empirische Sachverhalt, daß in der Europäischen Union bereits vielfältige Verhandlungssysteme unter aktiver Beteiligung von Experten und organisierten Interessen bestehen (vgl. die Beiträge in Eichener/Voelzkow 1994). In dem Modell der »assoziativen Demokratie« richten sich die Hoffnungen auf solche Formen einer funktionalen Repräsentation, die eine diskursive Willensbildung und Konsensfindung erlauben sollen. Diese konzeptionellen Varianten einer »assoziativen Demokratie« für Europa erinnern stark an jene demokratietheoretischen Verlängerungen (vgl. z.B. Hirst 1994; Cohen/Rogers 1992) der Analyse korporatistischer Arrangements, die ja im nationalen Kontext den Ausweg aus den demokratietheoretischen Folgeproblemen der funktionalen Differenzierung gewiesen haben.

Aber diesem Modell einer »assoziativen Demokratie« ist mit Blick auf Europa die Frage entgegenzuhalten, wie denn auf dieser Ebene jene leistungssteigernden Sicherungselemente einer öffentlichen Instrumentalisierung der korporatistischen Arrangements eingebaut werden sollen, die in der Debatte über den Demokratiegehalt der nationalen Varianten mit dem Begriff der »Verschränkung« von territorialer und funktionaler Repräsentation belegt wurden. Der Clou der Versöhnung zwischen Korporatismus und De-

---

13 Vgl. beispielsweise die Beiträge in Czada/Schmidt (1993); vgl. auch die empirischen Analysen von Lijphart (1984, 1994).

mokratie auf der nationalen Ebene bestand ja gerade darin, territoriale Repräsentation (über Parlamente und ihre Regierungen) und funktionale Repräsentation (über organisierte Interessen und korporatistische Arrangements) in einer Weise zu verknüpfen, die den Primat der demokratischen Politik »rettet«. Zwar ist nicht zu übersehen, daß es auch auf der europäischen Ebene Interventionen in die korporatistischen Arrangements gibt, die das Beteiligungs- und Wertberücksichtigungsniveau im Sinne einer »assoziativen Demokratie« steigern sollen. Als Beispiel sei nicht nur auf die Komitologie, sondern auch auf das verbandliche System der technischen Normung verwiesen (vgl. Voelzkow 1996a: 261ff.). Aber diese Interventionen gehen in erster Linie von der Kommission aus.

Auf der europäischen Ebene fehlt der »assoziativen Demokratie« das parlamentarisch legitimierte Gegenüber, also der legitimationsstiftende Fixpunkt jenes »Schattens der Hierarchie«, der die Verhandlungsdemokratie auf der nationalen Ebene erst so richtig produktiv macht. Zumindest wird dieses Gegenüber im europäischen Parlament kaum zu finden sein, denn dazu ist dessen Reichweite zu beschränkt. Sofern aber die »Rute im Fenster«, also die Möglichkeit des korrigierenden Eingriffs über das Parlament und seine Regierung fehlt, drohen korporatistische Arrangements schnell aus der Balance zu geraten. Nicht nur Intransparenz und Bürgerferne, sondern vor allem unzureichende Problemlösungsfähigkeit wären die Folge. Nun ist nicht zu bestreiten, daß andere europäische Institutionen, insbesondere die Kommission und der Ministerrat, die Rolle des Gegenübers der Gremien funktionaler Repräsentation übernehmen. Aber deren input-orientierte Legitimation steht selbst auf dünnem Eis.

Im Unterschied zu der eingangs skizzierten Debatte über eine demokratietheoretische Legitimation des Neokorporatismus auf der nationalen Ebene ist damit für die europäische Ebene zusammenfassend festzuhalten, daß der Rettungsanker einer Anbindung der verhandlungsdemokratischen Elemente an die bekannten Strukturen territorialer Repräsentation im Rahmen einer parlamentarischen Wettbewerbsdemokratie nicht verfügbar ist, denn ein handlungsfähiges Parlament finden wir ja auf der europäischen Ebene gerade nicht vor. Wenn die »assoziative Demokratie« im nationalen Kontext als unverzichtbare Ergänzung der Wettbewerbsdemokratie gehandelt wird, mag die Rechnung aus einer demokratietheoretischen Sicht noch halbwegs aufgehen. Sobald aber die »assoziative Demokratie« als »postnationale Ersatzlösung« feilgeboten wird, dürften all jene Kritikpunkte wieder an Überzeugungskraft gewinnen, die schon früher gegenüber korporatistischen Arrangements vorgetragen wurden – und diesmal lassen sich die Einwände nicht

mit Verweis auf eine »Verschränkung« mit demokratischen Institutionen ausräumen, denn es fehlt in Europa jene eigenständig demokratisch legitimierte »letzte Instanz«, die korporatistische Regelungen für öffentliche Belange in Anspruch nehmen, aber zugleich unter Kontrolle halten kann.<sup>14</sup>

## Literatur

- Abromeit, Heidrun/Thomas Schmidt, 1998: Grenzprobleme der Demokratie: Konzeptionelle Überlegungen. In: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Regieren in entgrenzten Räumen*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 29, 293–320.
- Altvater, Elmar, 1994: Operationsfeld Weltmarkt oder: Die Transformation des souveränen Nationalstaates in den nationalen Wettbewerbsstaat. In: *Prokla* 24(97), 517–547.
- Altvater, Elmar/Birgit Mahnkopf, 1996: *Grenzen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft*. Münster: Verlag westfälisches Dampfboot.
- Andersen, Svein S./Tom R. Burns, 1996: The European Union and the Erosion of Parliamentary Democracy: A Study of Post-parliamentary Governance. In: Svein S. Andersen/Kjell A. Eliassen (Hrsg.), *The European Union: How Democratic Is It?* London: Sage, 227–251.
- Andersen, Svein S./Kjell A. Eliassen, 1996a: Dilemmas, Contradictions and the Future of European Democracy. In: Svein S. Andersen/Kjell A. Eliassen (Hrsg.), *The European Union: How Democratic Is It?* London: Sage, 1–12.
- (Hrsg.), 1996b: *The European Union: How Democratic Is It?* London: Sage.
- Archibugi, Daniele/David Held (Hrsg.), 1995: *Cosmopolitan Democracy. An Agenda for a New World Order*. Cambridge: Polity Press.
- Bahn Müller, Reinhard/Reinhard Bispinck, 1995: Vom Vorzeige- zum Auslaufmodell? Das deutsche Tarifsysteem zwischen kollektiver Regulierung, betrieblicher

14 Dieser demokratietheoretische Engpaß der »assoziativen Demokratie« wird von den Vertretern dieses Konzepts durchaus erkannt. Letztlich führt die Auslotung der Potentiale einer »assoziativen Demokratie« für Europa zu der entscheidenden »Frage nach der Möglichkeit einer parlamentarischen Legitimation eines solchen Gebildes« (Schmalz-Bruns 1997: 73), denn korporatistische Arrangements sind als »Netzwerke ..., demokratietheoretisch gesehen, nicht einfach normativ eindeutige oder unschuldige Instrumente der Demokratisierung; sie bedürfen der konzeptionellen Verankerung in einem normativen Modell der Demokratie, und sie dürften ihre erhoffte Wirkung nur dann entfalten, wenn sie in ein übergreifendes System repräsentativer, rechtsstaatlich gesicherter Institutionen eingebettet werden können« (ebd.).

- Flexibilisierung und individuellen Interessen. In: Reinhard Bispinck (Hrsg.), *Tarifpolitik der Zukunft. Was wird aus dem Flächentarifvertrag?* Hamburg: VSA-Verlag, 137–172.
- Benz, Arthur, 1998: Ansatzpunkte für ein europafähiges Demokratiekonzept. In: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Regieren in entgrenzten Räumen*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 29, 345–368.
- Cohen, Joshua/Joel Rogers, 1992: Secondary Associations and Democratic Governance. In: *Politics & Society* 20(4), 393–472.
- Czada, Roland/Manfred G. Schmidt (Hrsg.), 1993: *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Dahl, Robert A., 1994: A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation. In: *Political Science Quarterly* 109(1), 23–34.
- Döhler, Marian/Philipp Manow-Borgwardt, 1992: Korporatisierung als gesundheitspolitische Strategie. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 3, 64–106.
- Eichener, Volker 1997: Effective European Problem Solving. Lessons from the Regulation of Occupational Safety and Environmental Protection. In: *Journal of European Public Policy* 4, 591–608.
- Eichener, Volker/Helmut Voelzkow, 1994: Ko-Evolution politisch-administrativer und verbandlicher Strukturen: Am Beispiel der technischen Harmonisierung des europäischen Arbeits-, Verbraucher- und Umweltschutzes. In: Wolfgang Streeck (Hrsg.), *Staat und Verbände*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 25, 256–290.
- (Hrsg.), 1994: *Europäische Integration und verbandliche Interessenvermittlung*. Marburg: Metropolis.
- Evers, Tilmann (Hrsg.), 1994: *Wieviel Demokratie verträgt Europa? Wieviel Europa verträgt die Demokratie?* Opladen: Leske+Budrich.
- Falkner, Gerda, 1994: EU-Beitritt aus demokratiepolitischer Sicht. In: Peter Gerlich/Heinrich Neisser (Hrsg.), *Europa als Herausforderung: Wandlungsimpulse für das politische System Österreichs*. Wien: Signum, 71–111.
- Grande, Edgar, 1996: Demokratische Legitimation und Europäische Integration. In: *Leviathan* 24(3), 339–360.
- , 1997: Post-nationale Demokratie – Ein Ausweg aus der Globalisierungsfalle? In: Werner Fricke (Hrsg.), *Jahrbuch Arbeit und Technik 1997: Globalisierung und institutionelle Reform*. Bonn: Dietz, 353–367.
- Guéhenno, Jean-Marie, 1994: *Das Ende der Demokratie*. München: Artemis & Winkler.
- Guggenberger, Bernd/Claus Offe (Hrsg.), 1984: *An den Grenzen der Mehrheitsdemokratie. Politik und Soziologie der Mehrheitsregel*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Haas, Ernst B., 1958: *The Uniting of Europe*. Stanford: Stanford University Press.
- Habermas, Jürgen, 1992: *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

- Held, David, 1993: *Democracy: From City-States to a Cosmopolitan Order?* In: David Held (Hrsg.), *Prospects for Democracy. North, South, East, West*. London: Polity Press, 13–52.
- , 1995: *Democracy and the Global Order. From the Modern State to Cosmopolitan Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Héritier, Adrienne et al., 1994: *Die Veränderung von Staatlichkeit in Europa. Ein regulativer Wettbewerb. Deutschland, Großbritannien und Frankreich in der Europäischen Union*. Opladen: Leske+Budrich.
- Hirsch, Joachim, 1995: *Der nationale Wettbewerbsstaat. Staat, Demokratie und Politik im globalen Kapitalismus*. Berlin: Ed. ID-Archiv.
- Hirst, Paul, 1994: *Associative Democracy. New Forms of Economic and Social Governance*. Amherst: The University of Massachusetts Press.
- Hirst, Paul/Grahame Thompson, 1995: Globalization and the Future of the Nation State. In: *Economy and Society* 24, 408–442.
- , 1996: *Globalization in Question. The International Economy and the Possibility of Governance*. Cambridge: Polity Press.
- Jessop, Bob, 1997: Die Zukunft des Nationalstaates – Erosion oder Reorganisation? Grundsätzliche Überlegungen zu Westeuropa. In: Steffen Becker et al. (Hrsg.), *Jenseits der Nationalökonomie? Weltwirtschaft und Nationalstaat zwischen Globalisierung und Regionalisierung*. Argument-Sonderband Neue Folge AS 249. Berlin/Hamburg: Argument-Verlag, 28–49.
- Junne, Gerd, 1996: Integration unter den Bedingungen von Globalisierung und Lokalisierung. In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*. Opladen. Leske+Budrich, 513–530.
- Keating, Michael, 1996: The Political Economy of Regionalism. In: Michael Keating/John Loughlin (Hrsg.), *The Political Economy of Regionalism*. London: Frank Cass, 17–40.
- Kielmansegg, Peter Graf, 1988: *Das Experiment der Freiheit. Zur gegenwärtigen Lage des demokratischen Verfassungsstaates*. Stuttgart: Klett-Cotta.
- , 1996: Integration und Demokratie. In: Markus Jachtenfuchs/Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Europäische Integration*. Opladen: Leske+Budrich, 47–71.
- Kohler-Koch, Beate (Hrsg.), 1989: *Regime in den internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos.
- Lijphart, Arend, 1984: *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-One Countries*. New Haven: Yale University Press.
- , 1994: Democracies: Forms, Performance and Constitutional Engineering. In: *European Journal of Political Research* 25, 1–17.
- Luhmann, Niklas, 1981: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. München: Olzog.
- , 1986: *Ökologische Kommunikation. Kann die moderne Gesellschaft sich auf ökologische Gefährdungen einstellen?* Opladen: Westdeutscher Verlag.
- , 1994: *Soziale Systeme. Grundriß einer allgemeinen Theorie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.

- Magagna, Victor V., 1988: Representing Efficiency: Corporatism and Democratic Theory. In: *Review of Politics* 50, 421–442.
- Martin, Hans-Peter/Harald Schumann, 1996: *Die Globalisierungsfalle. Der Angriff auf Demokratie und Wohlstand*. Reinbeck bei Hamburg: Rowohlt.
- Mayntz, Renate, 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, 39–56.
- , 1996: Politische Steuerung: Aufstieg, Niedergang und Transformation einer Theorie. In: Klaus von Beyme/Claus Offe (Hrsg.), *Politische Theorien in der Ära der Transformation*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 148–168.
- Mayntz, Renate et al., 1988: *Differenzierung und Verselbständigung. Zur Entwicklung gesellschaftlicher Teilsysteme*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Milward, Alan S., 1992: *The European Rescue of the Nation-State*. Berkeley: University of California Press.
- Narr, Wolf-Dieter/Alexander Schubert, 1994: *Weltökonomie – Die Misere der Politik*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Offe, Claus, 1984: Korporatismus als System nicht-staatlicher Makrosteuerung. Notizen über seine Voraussetzungen und demokratietheoretischen Gehalte. In: H. J. Puhle (Hrsg.), *Kapitalismus, Korporatismus, Keynesianismus. Geschichte und Gesellschaft 10*. Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 234–256.
- Ohmae, Kenichi, 1991: *Die neue Logik der Weltwirtschaft*. Hamburg: VSA.
- Plümper, Thomas, 1999: Internationalisierung und weltwirtschaftliche Integration. In: Hanns-Georg Brose/Helmut Voelzkow (Hrsg.), *Globalisierung und institutioneller Wandel*. Marburg: Metropolis, 27–53.
- Pollack, Mark A., 1997: Representing Diffuse Interests in EC Policymaking. In: *Journal of European Public Policy* 4, 572–590.
- Rittberger, Volker (Hrsg.), 1990: *Theorien der internationalen Beziehungen. Bestandsaufnahmen und Forschungsperspektiven*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Sartori, Giovanni, 1992: *Demokratiethorie*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Scharpf, Fritz W., 1970: *Demokratiethorie zwischen Utopie und Anpassung*. Konstanz: Universitätsverlag.
- , 1985: Die Politikverflechtungsfalle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. In: *Politische Vierteljahresschrift* 26, 323–256.
- , 1991: Die Handlungsfähigkeit des Staates am Ende des zwanzigsten Jahrhunderts. In: *Politische Vierteljahresschrift* 32, 621–634.
- , 1992: Europäisches Demokratiedefizit und deutscher Föderalismus. In: *Staatwissenschaften und Staatspraxis* 3, 293–306.
- , 1993a: Positive und negative Koordination in Verhandlungssystemen. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, 57–83.

- , 1993b: Versuch über Demokratie im verhandelnden Staat. In: Roland Czada/Manfred Schmidt (Hrsg.), *Verhandlungsdemokratie, Interessenvermittlung, Regierbarkeit*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 25–50.
- , 1995: Demokratische Politik in Europa. In: *Staatswissenschaften und Staatspraxis* 6(4), 565–591.
- , 1996: Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States. In: Gary Marks et al. (Hrsg.), *Governance in the European Union*. London: Sage, 15–39.
- , 1997: Economic Integration, Democracy and the Welfare State. In: *Journal of European Policy* 4(1), 18–36.
- , 1998: Globalisierung als Beschränkung der Handlungsmöglichkeiten nationalstaatlicher Politik. In: *Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie*. Bd. 17: *Globalisierung, Systemwettbewerb und nationalstaatliche Politik*. Tübingen: Mohr Siebeck, 41–66.
- , 1999: *Regieren in Europa. Effektiv und demokratisch?* Frankfurt a.M.: Campus.
- Schmalz-Bruns, Rainer, 1997: Bürgergesellschaftliche Politik – Ein Modell der Demokratisierung der Europäischen Union. In: Klaus Dieter Wolf (Hrsg.), *Projekt Europa im Übergang*. Baden-Baden: Nomos, 63–89.
- Schmidt, Manfred, 1997: *Demokratietheorien: Eine Einführung*. Opladen: Leske+Budrich.
- Schneider, Volker/Raymund Werle, 1989: Vom Regime zum korporativen Akteur. Zur institutionellen Dynamik der Europäischen Gemeinschaft. In: Beate Kohler-Koch (Hrsg.), *Regime in den internationalen Beziehungen*. Baden-Baden: Nomos, 409–434.
- Streck, Wolfgang, 1996: Neo-Voluntarism: A New European Social Policy Regime? In: Gary Marks et al. (Hrsg.), *Governance in the European Union*. London: Sage, 64–94.
- (Hrsg.), 1994: *Staat und Verbände*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 25.
- (Hrsg.), 1998: *Internationale Wirtschaft, nationale Demokratie? Herausforderungen für die Demokratietheorie*. Frankfurt a.M.: Campus.
- Streck, Wolfgang/Philippe C. Schmitter, 1985: Gemeinschaft, Markt und Staat – und die Verbände? Der mögliche Beitrag von Interessenregierungen zur sozialen Ordnung. In: *Journal für Sozialforschung* 25(2), 133–158.
- , 1991: From National Corporatism to Transnational Pluralism: Organized Interests in the Single European Market. In: *Politics and Society* 19(2), 133–164.
- Voelzkow, Helmut, 1996a: *Private Regierungen in der Techniksteuerung. Eine sozialwissenschaftliche Analyse der technischen Normung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 1996b: Der Zug in die Regionen. Politische Regionalisierung als Antwort auf die Globalisierung der Ökonomie. In: *Berliner Debatte INITIAL. Zeitschrift für sozialwissenschaftlichen Diskurs* 5, 68–78.

- , 1998: »Inszenierter Korporatismus«: Neue Formen strukturpolitischer Steuerung auf regionaler Ebene. In: Hans Joachim Kujath (Hrsg.), *Strategien regionaler Stabilisierung. Wirtschaftliche und politische Antworten auf die Internationalisierung des Raumes*. Berlin: edition sigma, 215–232.
- Vogel, David, 1997: Trading Up and Governing Across. Transnational Governance and Environmental Protection. In: *Journal of European Public Policy* 4, 556–571.
- Weiler, Joseph H.H./Ulrich Haltern/Franz C. Mayer, 1995: European Democracy and Its Critiques. In: Jack Hayward (Hrsg.), *The Crisis of Representation in Europe*. West European Politics 18, Special Issue, 4–39.
- Wildenmann, Rudolf (Hrsg.), 1991: *Staatswerdung Europas? Optionen für eine Europäische Union*. Baden-Baden: Nomos.
- Willke, Helmut, 1995: Transformation der Demokratie als Steuerungsmodell hochkomplexer Gesellschaften. In: *Soziale Systeme* 2/95, 283–300.
- , 1998: Soziologische Aufklärung der Demokratietheorie. In: Hauke Brunkhorst (Hrsg.), *Demokratischer Experimentalismus. Politik in der komplexen Gesellschaft*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 13–32.
- Zürn, Michael. 1996: Über den Staat und die Demokratie im europäischen Mehrebenensystem. In: *Politische Vierteljahresschrift* 37(1), 27–55.

# Charisma und Komplexität: Verhandlungsdemokratie, Mediendemokratie und der Funktionswandel politischer Eliten

Edgar Grande

## 1 Das Rätsel

Moderne Demokratien sind charakterisiert durch zwei höchst widersprüchliche Entwicklungen. Einerseits hat die zunehmende Komplexität der politischen Verfahren und Institutionensysteme und die zunehmende Kompliziertheit politischer Sachfragen zur Folge, daß die *individuellen* Gestaltungsmöglichkeiten politischer Eliten signifikant geschrumpft sind. Politische Entscheidungen werden zunehmend in »Politiknetzwerken« und »Verhandlungssystemen« getroffen (vgl. Mayntz 1993), und die politischen Eliten haben mit dieser Transformation moderner Demokratien zu »Verhandlungsdemokratien« einen erheblichen Teil ihrer *Entscheidungsfunktion* verloren. Niklas Luhmann brachte die Probleme demokratischer Partizipation und politischer »Führung« in komplexen Gesellschaften bereits vor dreißig Jahren auf die prägnante Formel: »Alles könnte anders sein – und fast nichts kann ich ändern« (Luhmann 1969: 324).

Diese schleichende Entmachtung politischer Eliten kontrastiert auffällig mit der zunehmenden *Personalisierung* der Politik. Die Person des Politikers und seine Persönlichkeit scheinen in der öffentlichen Präsentation von politischen Ereignissen und der medialen Verarbeitung politischer Sachfragen eine immer größere Rolle zu spielen. Ein Bonmot zum richtigen Zeitpunkt kann für die Wahlchancen wichtiger sein als ein elaboriertes Wahlprogramm; und ein gelungener Auftritt in einer Samstagabendshow bringt für die Popularität eines Politikers mehr als eine wohlformulierte Rede vor dem – in der Regel ohnehin nur spärlich besetzten – Parlament. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, daß das größte Interesse der Öffentlichkeit vor der letzten Bundestagswahl nicht dem Wahlprogramm der Opposition galt, sondern der banger Frage, wer denn der »Spitzenkandidat« der größten Oppositionspartei werden wird.

Die politischen Eliten befinden sich dadurch in einem eigentümlichen *Dilemma*: Die öffentlichen Handlungserwartungen an die Politiker und deren öffentlich verkündete Handlungsabsichten stehen zumeist in krassem Gegensatz zu ihren tatsächlichen Handlungsmöglichkeiten und zu den Resultaten ihrer Aktivitäten – sofern sie ihren Absichten überhaupt Taten folgen lassen. Der »publizistische Wahlbetrug« (Schelsky 1983: 338) scheint inzwischen zu den Strukturmerkmalen moderner Demokratien zu gehören.

Auffällig ist aber auch, daß die Bürger auf diesen »Betrug« nicht mit einer »Abklärung« (Luhmann 1970) ihrer überzogenen Erwartungen reagieren – sofern sie ihn überhaupt wahrnehmen –, sondern mit der Hinwendung zu anderen, geschickteren »Betrügnern«. Die Hochkonjunktur rechter Populisten (Le Pen, Berlusconi, Haider) zeugt hiervon ebenso wie der Wahlerfolg einer neuen Generation von linken Opportunisten (Blair, Clinton, Schröder) in den westlichen Demokratien, die eine wie auch immer definierte »neue Mitte« für sich zu gewinnen versuchen.<sup>1</sup> Die grassierende Frustration über die »herrschenden« Politiker (Stichwort: »Politikverdrossenheit«) scheint zu einer paradoxen Reaktion zu führen: Die Erwartungen an die Politiker werden nicht gesenkt, sondern – ganz im Gegenteil – sogar noch gesteigert. Je komplexer das politische Problem, desto einfacher müssen die Parolen sein, mit denen man Stimmen gewinnen und Folgebereitschaft finden kann.

Es wäre nun freilich verkehrt, dieses Phänomen einfach mit der mangelnden Informiertheit und Aufgeklärtheit der Bürger in modernen Demokratien erklären zu wollen, mit einer »Rückständigkeit« also, von der man erwarten könnte, daß sie nach einer gewissen Zeit in »angepaßte« Gelassenheit einmünden wird. Ich möchte statt dessen die *These* vertreten, daß wir es hier mit einem *Strukturbruch in der Entwicklung moderner Demokratien* zu tun haben, dessen Tragweite bisher nur höchst unzulänglich ausgelotet worden ist. Im Kern haben wir es mit der Ausdifferenzierung von zwei Ebenen des politischen Handelns zu tun: der Ebene der Verhandlungsdemokratie einerseits, der Ebene der Mediendemokratie andererseits. Diese beiden Ebenen werden durch unterschiedliche Logiken des politischen Handelns dominiert: die eine durch die von der Funktionsweise von Verhandlungssystemen geprägte Logik der politischen Machtausübung und die andere durch die von

---

1 Die Unterscheidung zwischen Populismus und Opportunismus ist hier wichtig. Denn das Populismus-Konzept der Demokratieforschung, so unscharf es auch sein mag, meint eben nicht einfach die geschickte Anpassung an vorhandene Meinungen und Stimmungen zum Erwerb oder zur Sicherung politischer Macht; Populismus meint in modernen Demokratien den »appeal to ›the people‹ against both the established structure of power and the dominant ideas and values of the society« (Canovan 1999: 3).

den Bedingungen der medialen Präsentation der Politik geprägte Logik des politischen Machterwerbs und Machterhalts.<sup>2</sup>

Diese Ausdifferenzierung ist deshalb höchst brisant für die Funktionsweise moderner Demokratien, weil diese beiden Entwicklungen – die Personalisierung der Politik einerseits, der Machtverlust politischer Eliten andererseits – nicht nur gegenläufig verlaufen, sondern weil sie sich sogar noch gegenseitig verstärken. Kurz gesagt: Die Logik des politischen Machterwerbs erfordert zunehmend die charismatische Persönlichkeit, während die Logik der politischen Machtausübung den richtigen Umgang mit den sachlichen, organisatorischen und institutionellen Komplexitäten von Politikprozessen verlangt.

## 2 Zu den theoretischen Problemen, das Rätsel zu lösen

Die Politikwissenschaft hat große Schwierigkeiten, das hier präsentierte Puzzle zu lösen, ja, es auch nur zu begreifen. Das liegt vor allem daran, daß ihre verschiedenen Theorievarianten die Rolle von politischen Eliten als maßgebliche Akteure des Politikprozesses entweder unterschätzen oder überschätzen. Damit sollen die Verdienste der *empirischen Eliteforschung* keineswegs geleugnet werden. Aber die Eliteforschung hatte im wesentlichen drei Schwerpunkte, die für die vorliegende Problemstellung wenig ergiebig sind (vgl. Bürklin et al. 1997):

1. die Frage nach der Herkunft der Eliten;
2. die Frage nach ihren Karrieremustern und individuellen Einstellungen;
3. die Frage nach Machtunterschieden zwischen einzelnen Elitemitgliedern.

Mit anderen Worten: Die Elitentheorie war bislang fixiert auf die *Handlungsmacht* von Eliten, ihre Verteilung und ihre Kontrolle, sowie auf die Einstellungen von Eliten und ihre soziale Zusammensetzung. Auf die zunehmenden Einschränkungen politischer Handlungsmacht im »verhandelnden Staat« (Scharpf) hat die Eliteforschung reagiert, indem sie sich als Theorie der begrenzten Handlungsmacht zwischen voluntaristischen und strukturali-

---

2 Dies hat, wie Renate Mayntz (1999) feststellte, eine eigentümliche »Ambiguität« politischer Eliten zur Folge: Sie sind zugleich auf Leistungserbringung hin orientierte »Funktionseleiten« und Mitglieder einer durch gemeinsame Praktiken des Machterwerbs und Machterhalts begründeten »politischen Klasse«.

stischen Konzepten positionierte (vgl. Hoffmann-Lange 1992). Der mit der zunehmenden Personalisierung der Politik einhergehende Funktionswandel politischer Eliten in modernen Demokratien ist der Elitentheorie jedoch entgangen.

Sieht man von der empirischen Eliteforschung ab, dann ist für die Entwicklung der Politikwissenschaft in Deutschland nach dem Zweiten Weltkrieg insgesamt zweifellos charakteristisch die Zurückdrängung des »personalen Moments« (Luhmann 1981: 63) bei der Beschreibung und Erklärung des Verlaufs und der Ergebnisse von Politikprozessen.<sup>3</sup> Die Unterschätzung individueller Akteure ist bei *Makrotheorien* wie der Theorie autopoietischer Systeme oder der marxistischen Theorie<sup>4</sup> so offensichtlich, das sie keiner ausführlichen Erörterung bedarf. In beiden Fällen sind nicht individuelle Akteure die basalen Elemente, sondern entweder »Kommunikationen« oder »Klassen«. Dabei wird selbstverständlich nicht übersehen, daß »Menschen, konkrete individuelle Personen« (Luhmann 1981: 20) Teil sozialer Systeme sind, aber diese sind eben nicht der Schlüssel zu deren Verständnis.<sup>5</sup>

Die Marginalisierung individueller Akteure in politischen Makrotheorien scheint ihre Rechtfertigung durch die Befunde der *empirischen Policy-Forschung* zu erhalten. Auch in diesem Forschungszweig spielen die politischen Eliten bislang »eine geringe Rolle« (Schmidt 1988: 23). Im Unterschied zu den politischen Makrotheorien ist dies hier jedoch nicht die Folge theorietypischer Vorentscheidungen oder normativer Prämissen, es ist ein wichtiger Teil der Forschungsergebnisse selbst. Und angesichts der Tatsache, daß die Policy-Forschung inzwischen ein höchst wirkungsvolles Instrumentarium zur Analyse der sachlichen, organisatorischen und institutionellen Komplexität von Politikprozessen entwickelt hat, dürfte dieser Befund

3 Die Umstellung des Forschungsinteresses von formalen Institutionen und Personen auf Systeme, Funktionen, Rollen und anderes mehr war in den sechziger Jahren bekanntlich ein wichtiger Aspekt der Professionalisierung der Politikwissenschaft.

4 Von den späten und vergeblichen Versuchen, die marxistische Theorie dadurch zu retten, daß man sie individualistisch wendete, wird hier abgesehen (vgl. beispielhaft Przeworski 1986).

5 Ein typisches Beispiel für den Stellenwert von individuellen Akteuren in Luhmanns Systemtheorie bietet seine »Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat«. Dort stellt Luhmann einerseits fest: »Das personale Moment wird von der Soziologie oft unterschätzt (wenn sie etwa die moderne Gesellschaft als Massengesellschaft charakterisiert); in Wirklichkeit hat es zumindest für den hier behandelten Bereich des Zusammenhangs von Politik und Verwaltung eine außerordentliche Bedeutung« (Luhmann 1981: 63). Und doch ist es der einzige Zusammenhang, in dem das persönliche Moment in dieser Analyse eine Rolle spielt. Zum Stellenwert von Personen in Luhmanns Theorie allgemein vgl. Luhmann (1995).

nichts anderes widerspiegeln als den Verlust der Entscheidungsfunktion politischer Eliten in modernen Demokratien. Damit ist freilich nicht gesagt, daß die Vernachlässigung politischer Eliten durch die empirische Policy-Forschung völlig gerechtfertigt ist. Diese ist zugleich auch das Resultat ihrer gouvernementalen Blickverengung, die nicht zuletzt dazu führt, daß ihr die symbolisch-charismatische Funktion politischer Eliten entgehen muß.

Das Ausblenden individueller Akteure ist selbst für einen Forschungsansatz charakteristisch, der seinem Anspruch nach »akteurzentriert« ist: den *akteurzentrierten Institutionalismus* von Renate Mayntz und Fritz W. Scharpf (Mayntz/Scharpf 1995; Scharpf 1997). Denn in dessen Zentrum stehen in der Regel nicht individuelle Akteure, sondern verschiedenste Varianten von »zusammengesetzten« (»composite«) Akteuren, also »kollektive und korporative Akteure« (vgl. Scharpf 1997: 52–58). Dabei wird es sogar ausdrücklich als Vorzug des Ansatzes angesehen, daß sich die Analyse nicht auf die Mikroebene individueller Akteure hinunterbegeben muß, sondern daß es möglich ist, »to treat larger units as actors whose choices may be explained in terms of factors defined at the level of the larger unit« (Scharpf 1997: 52). Mit anderen Worten, auch im Ansatz des »akteurzentrierten Institutionalismus« gilt das »personale Moment« als wenig bedeutsam, auch wenn die gewählte Terminologie (»Handlungsorientierung«, »Präferenzen«) mitunter einen anderen Eindruck vermittelt.<sup>6</sup>

Damit ist natürlich nicht gesagt, daß die Mikroebene individueller Akteure in der Politikwissenschaft überhaupt keine Rolle mehr spielt. Die Konjunktur des *methodologischen Individualismus* scheint sogar das genaue Gegenteil anzuzeigen. Gerade das Individuum und seine rationalen Wahlhandlungen gelten hier als der Schlüssel zum Verständnis der modernen Welt (siehe als Überblick Braun 1999). Dabei darf freilich nicht übersehen werden, daß der »methodologische Individualismus« und die Rational-choice-Theorie an der Individualität von Einzelmenschen nur insoweit interessiert sind, »als dies zur Konstruktion von nach methodologischen Kriterien funktionierenden Erklärungen erforderlich ist« (Luhmann 1996: 135). Das führt dann dazu, daß im Mittelpunkt dieser Analysen nicht konkrete Personen

---

6 Im Fall des akteurzentrierten Institutionalismus wird der »vorzugsweise Bezug auf korporative Akteure« (Mayntz/Scharpf 1995: 44) zum einen mit der Wahl gesellschaftlicher Teilsysteme als Untersuchungsebene und der Konzentration auf staatsnahe Sektoren als Untersuchungsgegenstand begründet. Die Einbeziehung der Ebene des individuellen Handelns im Sinne einer »Mehrebenenperspektive« wird von Mayntz und Scharpf grundsätzlich für möglich gehalten.

stehen, sondern anonyme Schablonen, denen man rationale Kalküle einfach zuschreibt.

Der Bedeutung individueller Akteure am ehesten gerecht wird Ulrich Becks *Theorie der »reflexiven Modernisierung«* (vgl. Beck 1986, 1993; Beck et al. 1996). Diese Theorie basiert auf einem Verständnis gesellschaftlicher Entwicklung, in dem die »Individualisierung«, die Herauslösung des einzelnen aus ständischen Bindungen und sozialen Klassen, eine zentrale Rolle spielt. Die Rückkehr der Individuen hat auch bei Beck eine Verdoppelung der Welt zur Folge:

[E]s entsteht eine gedoppelte Welt, die sich nicht aufeinander abbilden läßt: eine Welt der symbolträchtigen politischen Institutionen und eine Welt der politischen Alltagspraxis (Konflikte, Machtspiele, Instrumente und Arenen), die zwei verschiedenen Epochen, nämlich der industriellen und reflexiven Moderne zugehören. Auf der einen Seite entsteht eine Aktionsleere der politischen Institutionen, auf der anderen Seite eine institutionenlose Renaissance des Politischen: Die Individuen kehren in die Gesellschaft zurück. (Beck 1993: 155)

Die politische Subjektivität erlebt so eine »unverhoffte Renaissance« (Beck 1993: 157), aber diese Renaissance scheint lediglich in der Sphäre der »Subpolitik« zu erfolgen, in jenem Bereich also, in dem die »sich verhaspelten, moralisierenden, sich um den richtigen Weg streitenden, von Zweifeln geplagten und zerstrittenen Gruppen und Grüppchen« (Beck 1993: 158) aktiver Bürger ihren Kampf gegen überkommene Hierarchien und verkrustete Institutionen austragen. Damit unterliegt dieses Konzept jedoch zwei Fehleinschätzungen. Zum einen unterschätzt die Theorie reflexiver Modernisierung die Bedeutung von Institutionen als Regulative politischen Handelns in einer reflexiv modernisierten Demokratie erheblich, wenn sie die Differenz zwischen »Institutionenpolitik« und »Subpolitik« analog zur Differenz zwischen erster und zweiter Moderne bildet. Tatsächlich dürfte eher die spannungsgeladene und widersprüchliche Koexistenz beider Sphären der Politik die zweite Moderne charakterisieren. Zum anderen läuft die Theorie reflexiver Modernisierung jedoch auch Gefahr, die subjektive Rationalität und die moralische Qualität individuellen Handelns zu überschätzen. Und beides ist für das hier zu klärende Problem von zentraler Bedeutung.

### 3 Ein Vorschlag zur Lösung des Rätsels

Wie läßt sich der gleichzeitige Bedeutungsverlust und Bedeutungsgewinn politischer Eliten, der für moderne Demokratien so charakteristisch ist, erklären? Der Schlüssel zum Verständnis dieser Entwicklung liegt meines Erachtens in einer Unterscheidung, auf die Helmut Schelsky hingewiesen hat. Der Ausgangspunkt seiner Überlegungen ist ein »sehr moderner Widerspruch«:

Die Reden und öffentlichen Äußerungen der Politiker sind mit ihrem praktischen Handeln als Regierung und als Opposition nicht mehr gleichzusetzen, und zwar hat sich dieser Widerspruch so gesteigert, daß er selbst zu einem Kennzeichen »des Politischen« geworden ist. (Schelsky 1983: 327)

Diesen Widerspruch löst Schelsky auf, indem er – unter anderem in seiner Untersuchung zur Aktualität von Carl Schmitt (Schelsky 1983) – zwei *Realitätsebenen* »des Politischen« unterscheidet.<sup>7</sup>

Die eine Realitätsebene, die Ebene der »Realpolitik«, konstituiert sich aus den Foren der »*Verhandlungsdemokratie*«, wo in langwierigen Sitzungen unter Ausschluß der Öffentlichkeit »verschwiegene Kompromisse« ausgehandelt werden. *Informalität* und *Intimität* sind die Voraussetzungen erfolgreichen Handelns auf dieser Ebene. Für Verhandlungssysteme charakteristisch ist, »daß sie gegen Öffentlichkeit abgeschirmt werden, weil es sonst für die Beteiligten schwer werden kann, ausreichende Konzessionsspielräume zu bewahren« (Lehmbruch 1998: 26). In der Verhandlungsdemokratie gilt der Grundsatz: Je größer das Problem, desto kleiner der Kreis der Akteure, der an Verhandlungen beteiligt ist. Und auf dieser Ebene – und nur auf dieser Ebene – gilt auch: »Die Realität der Politik ist überall der Kompromiß« (Schelsky 1983: 327).

Die Realitätsebene der Verhandlungsdemokratie wird nun, so Schelskys zentrale These, zunehmend ergänzt und überlagert durch eine zweite Realitätsebene, die Ebene der Publizität, für die ich den Begriff der »*Mediendemokratie*« vorschlagen möchte.<sup>8</sup> Politik auf dieser Ebene unterliegt dem

---

7 Diese Unterscheidung entspricht nicht jener »Verdoppelung der Realität«, die laut Luhmann für die »Realität der Massenmedien« typisch ist. Während es bei Luhmann um die Differenz von »Operationen« und »Beobachtungen« innerhalb des Systems der Massenmedien geht (vgl. Luhmann 1996: 14f.), geht es Schelsky – nimmt man die Luhmannsche Terminologie – um die Ausdifferenzierung von zwei unterschiedlichen, aber jeweils real ablaufenden Operationen innerhalb des politischen Systems.

8 Der Begriff der »Mediendemokratie«, der in der politikwissenschaftlichen Medienforschung neuerdings häufiger zu finden ist, ist bislang noch nicht präzise und verbindlich

Zwang zur Publizität, vollzieht sich auf der Bühne einer medienvermittelten Öffentlichkeit und ist geprägt von den Ritualen des »öffentlichen Rechthabens« und der »publizistischen Demagogie«. Hier gilt der Grundsatz: Je kleiner das Problem, desto aufwendiger sind die Bemühungen, öffentliche Aufmerksamkeit zu finden. Und das heißt auch:

Die Politiker zielen nicht mehr auf die Erfahrung und das Urteil des »mündigen Bürgers«, sondern auf den publizistischen Werbungserfolg ihrer Partei, besonders in Wahlkämpfen. ... »Das Politische« wird damit grundsätzlich zur veröffentlichen Halb Wahrheit erniedrigt. (Schelsky 1983: 337)

Es ist unschwer zu erkennen, daß die beiden Realitätsebenen den politischen Akteuren nicht nur ganz unterschiedliche Funktionen und Relevanzen zuweisen, sondern daß sie ihnen auch ganz unterschiedliche Fähigkeiten abverlangen. Erfordert die »Verhandlungsdemokratie« von ihren Akteuren Diskretion, Konsensfähigkeit und Kompromißbereitschaft, verlangt die »Mediendemokratie« die öffentliche Zuspitzung von Konflikten in einem von den Medien produzierten »Schema von Gut und Böse« (Müller 1999: 72). Aufgrund der Koexistenz von »Verhandlungsdemokratie« und »Mediendemokratie« steht damit »heute die Fähigkeit, parteipolitisch-demokratische Macht zu gewinnen, in keiner Beziehung zu der Fähigkeit, dann auch erfolgreich zu regieren« (Schelsky 1983: 338).

Die Diagnose Schelskys mag selbst polemisch zugespitzt sein, ihre zentrale These, daß mit dem »Vordringen der Medien und ihrer Publizität als Herrschaftsmittel ... Grundtatbestände des politischen Handelns in den innerstaatlichen und in den internationalen Beziehungen entscheidend verändert« worden sind (Schelsky 1983: 332), trifft aber zweifellos einen wichtigen Punkt.

Für unseren Zusammenhang ist an der Unterscheidung Schelskys jedoch noch etwas anderes von Bedeutung. Es scheint, als ob der Aufstieg der Mediendemokratie und der Bedeutungszuwachs des personalen Moments in einem engen Zusammenhang stehen. Während die Logik der Kompromißbildung in der Verhandlungsdemokratie gerade die *Anonymisierung* der indivi-

---

definiert. In seiner allgemeinsten Fassung meint er wohl, »daß den Medien ein starker oder gar bestimmender Einfluß auf die Politik zugerechnet [wird], auf politische Akteure und auf den gesamten politischen Prozeß« (Sarcinelli 1997: 36). Im folgenden ist damit in erster Linie gemeint, daß sich die politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse in modernen Demokratien vorwiegend an den Erfolgsbedingungen einer *medialen* Öffentlichkeit orientieren – und nicht an ideologischen Prinzipien oder an Kriterien der sachlichen Richtigkeit.

duellen Beiträge zum Verhandlungsergebnis und das Verwischen von Verantwortlichkeiten zur Voraussetzung hat,<sup>9</sup> erfordert umgekehrt die Logik der Publizität in der Mediendemokratie die öffentliche Zuschreibung von Leistungen und die *Personalisierung* von Erfolgen und Mißerfolgen. Während es in der Verhandlungsdemokratie keine Verlierer geben darf, erzwingt die Mediendemokratie die Unterscheidung von Siegern und Verlierern.<sup>10</sup>

Die Personalisierung der Politik in der Mediendemokratie ist nun, das ist hier wichtig, kein Zufall. Folgt man Luhmann, dann ist Personalisierung im System der Massenmedien eines der wichtigsten Kriterien zur Selektion und Verarbeitung von Nachrichten.<sup>11</sup>

Um Normverstöße kenntlich zu machen, aber auch um dem Leser/Zuschauer eine eigene Meinungsbildung zu erleichtern, bevorzugen die Medien eine Zurechnung auf Handeln, also auf Handelnde. Komplexe Hintergründe, die den Handelnden motiviert, wenn nicht genötigt haben könnten, das zu tun, was er getan hat, können nicht voll ausgeleuchtet werden. Wenn sie thematisiert werden, dann um Verdienste oder Verschulden zu verschieben. Wenn man hört, daß ein führender Politiker eine Entscheidung getroffen hat, weiß man deshalb noch lange nicht, wer die Entscheidung getroffen hat – Lady Thatcher vielleicht ausgenommen. (Luhmann 1996: 65)

Der *praktische* Vorteil einer solchen Personalisierung im System der Massenmedien ist gerade jene Unschärfe, die Personen für die System*theorie* als basale Elemente unbrauchbar macht:

Die Thematisierung von Handlungen und Personen übernimmt die spezielle Funktion, Systemgrenzen und damit Unterschiede des Operationsmodus verschiedener Systeme zu verschleiern. Die Begriffe Handlung und Person können weder auf soziale noch auf bewußtseinsmäßige, weder auf biochemische noch auf neurophysiologische Prozesse eingeschränkt werden. Sie setzen vielmehr voraus, daß dies alles einen Beitrag zur Handlung und zum Personsein leistet, ohne daß über diese Begriffe ermittelt werden könnte, wie dies Zusammenwirken zustande kommt. Offenbar dient diese Unschärfe der Schnelligkeit der Kommunikation.

---

9 Das liegt nicht, wie von Beyme behauptet, daran, daß »Entscheidungspolitik im Ganzen die Eigenschaft (hat), weniger medienwirksam zu sein als symbolische Politik« (Beyme 1997: 242), es liegt in erster Linie daran, daß der typische Modus der Entscheidungsproduktion, das Verhandeln, im Lichte der Öffentlichkeit unwirksam würde.

10 Daraus folgen delikate Probleme, wenn Verhandlungsergebnisse öffentlich dargestellt werden müssen, sei es am Ende von Koalitionsverhandlungen, sei es zum Abschluß von Tarifverhandlungen. An diesem ausführlicher zu untersuchenden Bereich ergeben sich interessante Interferenzen zwischen den beiden Realitätsebenen.

11 Andere Selektionskriterien sind beispielsweise: Aktualität, Konflikthaltigkeit, Quantität, lokaler Bezug, Normverstöße (vgl. Luhmann 1996: Kap. 5).

Aber sie steuert damit zugleich auch, was als weitere Kommunikation abgeschlossen werden kann – und was nicht. (Luhmann 1996: 68f.)

#### 4 Die Bedeutung des Rätsels

Nun mag es sein, daß mit den elektronischen Massenmedien – um diese geht es hier in erster Linie – die *technischen* Voraussetzungen für die Ausdifferenzierung einer weiteren politischen Realitäts- und Handlungsebene geschaffen worden sind, und es mag auch sein, daß die Produktion von »Nachrichten« in diesem System der elektronischen Massenmedien eine Personalisierung der Politik begünstigt. Aber damit ist noch nicht erklärt, weshalb diese Art der Nachrichten bei den Bürgern auch tatsächlich auf Resonanz stößt. Mit anderen Worten: Es genügt nicht, nachzuweisen, daß die spezifischen Produktionsbedingungen der Mediendemokratie ein bestimmtes Nachrichtenangebot erzeugen, es muß darüber hinaus plausibel gemacht werden, weshalb dieses Angebot auch nachgefragt wird.

Bei der Suche nach einer Erklärung für dieses Problem bieten sich grundsätzlich *zwei Erklärungsstrategien* an. Die eine Möglichkeit besteht darin, auf die Ignoranz und Irrationalität der Bürger abzustellen. Eine zweite Erklärungsvariante könnte die Eigenheiten des Politikprozesses selbst, insbesondere dessen personelle, organisatorische und institutionelle Komplexität und die Kompliziertheit politischer Sachfragen in den Mittelpunkt stellen.

Die erste Erklärungsstrategie findet sich beispielhaft in Schumpeters Theorie demokratischer Elitenherrschaft. Schumpeter ist bekanntlich davon ausgegangen, daß der »typische Bürger« dem Ideal des informierten und rational handelnden Individuums in keiner Weise entspricht. Der »typische Bürger« ist schlecht informiert, gibt in seinem Handeln »außerrationalen oder irrationalen Vorurteilen und Trieben nach« (Schumpeter 1950: 417) und läßt sich bereitwillig von anderen manipulieren. Er fällt

auf eine tiefere Stufe der gedanklichen Leistung, sobald er das politische Gebiet betritt. Er argumentiert und analysiert auf eine Weise, die er innerhalb der Sphäre seiner wirklichen Interessen bereitwillig als infantil anerkennen würde. Er wird wieder zum Primitiven. Sein Denken wird assoziativ und affektmäßig. (Schumpeter 1950: 416f.)<sup>12</sup>

12 Und all das liegt weniger daran, daß dem Bürger handlungsrelevante Informationen vorenthalten werden, das Problem besteht für Schumpeter eher in den Anreizstrukturen des poli-

Schumpeter und mit ihm die »empirische« Demokratietheorie der fünfziger und sechziger Jahre hat daraus den Schluß gezogen, daß es zur Sicherung des Bestandes und der Funktionsfähigkeit moderner Demokratien angezeigt ist, die Beteiligung der Bürger an Politikprozessen auf das absolute Minimum zu reduzieren: auf die regelmäßige Beteiligung an Wahlen zur Auswahl des politischen Führungspersonals. Haben die Bürger ihre Stimmzettel abgegeben, dann sind sie nur noch »Publikum« (Luhmann 1981: 44).

Es ist leicht erkennbar, daß diese Stilisierung des Politikprozesses auf höchst prekären, empirisch kontingenten Annahmen beruht. Das gilt selbstverständlich für die Möglichkeit der »Erziehbarkeit« der Bürger, die in der partizipatorischen Demokratietheorie eine so große Rolle spielt (vgl. Bachrach 1970), das gilt aber auch für die *Domestizierbarkeit der Irrationalität der Bürger*. Wenn, wie von Schumpeter behauptet, die Irrationalität der Bürger so groß ist, daß ihre politische Beteiligung auf den Wahlakt beschränkt werden sollte, wenn »die Wählermasse keiner andern Handlung als der Panik fähig ist« (Schumpeter 1950: 450), was garantiert dann, daß sich die Bürger ausgerechnet bei der Wahl »vernünftig« verhalten? Wie kann verhindert werden, daß eine inkompetente oder verantwortungslose politische »Führung« gewählt wird? In Schumpeters Theorie wird dieses Problem vor allem durch die Annahme entschärft, daß die Präferenzen der Wähler nicht autonom sind:<sup>13</sup> »Der ›Wille des Volkes‹ [ist] das Erzeugnis und nicht die Triebkraft des politischen Prozesses«, und gleiches gilt für die Wählerschaft:

Ihre Entscheidung – die ideologisch zur »Berufung durch das Volk« verklärt wird – fließt nicht aus ihrer eigenen Initiative, sondern wird geformt, und diese Formung ist ein wesentlicher Teil des demokratischen Prozesses.  
(Schumpeter 1950: 418, 449)<sup>14</sup>

Eine solche Erklärung, bei der politische Systemintegration im Kern auf der Dauermanipulation von Wählern basiert, ist jedoch demokratietheoretisch

---

tischen »Spiels«, das den Bürger nicht unmittelbar dafür belohnt, daß er sich in seinem politischen Handeln Mühe gibt, oder ihn unmittelbar dafür bestraft, wenn er seinen Aufgaben nachlässig nachkommt.

13 Schließlich geht Schumpeter davon aus, daß das unter anderem durch Parteien und Medien gesteuerte Auswahlssystem des politischen Kandidatenangebots eine positive Selektionswirkung hat: »Immerhin gibt es ... im Strom, der die Politiker in die Ämter der Nation trägt, manche Felsen, die nicht unwirksam sind, um den Aufstieg des Deppen oder des Windbeutel zu verhindern« (Schumpeter 1950: 459).

14 In eine ähnliche Richtung argumentiert auch Schelsky, der auf den manipulativen Charakter insbesondere der elektronischen Massenmedien abhebt. Bei Schelsky (1983: 336) ist in diesem Zusammenhang beispielsweise von der »durch einseitige Überinformation urteilsunfähig gemachte[n] und damit ›verängstigten Masse‹« die Rede.

höchst unbefriedigend. Denn sie muß nicht nur davon absehen, daß die Bürger in der Lage sind, authentische Präferenzen autonom zu formulieren; sie muß auch unterstellen, daß sich die Unzufriedenheit der Bürger mit der Politik lediglich im systemloyalen Austausch des politischen Führungspersonals niederschlägt und nicht in frustrierter Abwanderung oder undisziplinierter Artikulation.

Angesichts der Unzulänglichkeit der ersten Erklärungsstrategie, die vor allem auf die Ignoranz und Irrationalität der Bürger abstellt, ist es naheliegend, eine zweite Erklärungsstrategie weiter zu verfolgen, die die Gründe für die zunehmende Personalisierung der Politik in strukturellen Eigenheiten des Politikprozesses in modernen Demokratien selbst sucht. Von besonderer Bedeutung sind in diesem Zusammenhang drei Aspekte:

- die personelle, organisatorische und institutionelle Komplexität des Politikprozesses, die mit der Ausdifferenzierung komplexer Mehrebenensysteme des Regierens zweifellos in den vergangenen zwanzig Jahren erheblich zugenommen hat (Grande 1995);
- die zunehmende Kompliziertheit politischer Sachfragen in wohlfahrtsstaatlichen Demokratien;
- die immer prekärer werdende Wissensbasis für politische Entscheidungen in einer reflexiv gewendeten »zweiten Moderne« (Beck et al. 1996).

Daraus ergibt sich nicht nur das Problem, wie das politische System unter solchen Bedingungen sachgerechte Entscheidungen produzieren kann – sofern solche überhaupt noch zweifelsfrei identifiziert werden können; es stellt sich auch die Frage, wie der Bürger angesichts dieser Komplexität und Unsicherheit die Entscheidungen akzeptieren und die Entscheidungsträger effektiv kontrollieren kann. *Offensichtlich kann der Bürger die ihm in modernen Demokratien zugeordnete Rolle nur dann spielen, wenn er über einen wirkungsvollen Mechanismus zur Reduktion politischer Komplexität verfügt.* Und mit der Herausbildung der modernen Verhandlungsdemokratien hat dieser Bedarf erheblich zugenommen, da politische Entscheidungsprozesse hierdurch an Transparenz verloren und an Unübersichtlichkeit gewonnen haben.

Wie läßt sich diese Komplexitätsreduktion leisten? Prinzipiell werden dafür in der Literatur vor allem drei Möglichkeiten angeboten:

1. die Legitimationskraft von *Verfahren*;
2. die Wirkungsmacht religiöser und politischer *Weltbilder*;
3. die Überzeugungskraft von *Expertenwissen*.

1. Die Systemtheorie stellt in diesem Zusammenhang insbesondere auf die *Legitimationskraft von Verfahren* – im konkreten Fall: das Wahlverfahren – ab (Luhmann 1983). Verfahren haben den Vorzug, daß sie den einzelnen von der Prüfung der sachlichen Richtigkeit und Angemessenheit von Entscheidungen entlasten, daß er sich also nicht auf die Komplexität der Politik und auf die Kompliziertheit ihrer Materien einlassen muß. Statt dessen genügt es, wenn er auf die allgemeinen Prinzipien vertraut,

nach denen die Wahl organisiert wird, vor allem die Konkurrenz um das Amt, die Freiheit, Allgemeinheit und Gleichheit der Wahl, die Geheimhaltung der Stimmenabgabe sowie, weniger oft genannt aber ebenso wichtig, die Spezifikation und Vorstrukturierung der Abstimmungskommunikation: Der Wähler kann nichts weiter tun als seinen Stimmzettel ankreuzen.

(Luhmann 1983: 14)

Und – so ließe sich hinzufügen – er braucht auch nichts weiter zu tun. Auch Luhmann konzidiert freilich, daß die Leistungsfähigkeit von Wahlverfahren begrenzt ist: »Das Verfahren der politischen Wahl eignet sich ... kaum dazu, wesentliche gesellschaftliche Konflikte durch ›das Volk selbst‹ entscheiden zu lassen.« Und:

Die politische Wahl eignet sich nicht für den Ausdruck konkreter Interessen, sowenig wie für die Entscheidung konkreter Konflikte. Der in ihr zugelassene Kommunikationsakt ist beschränkt auf die Abgabe der Stimme für einen Kandidaten bzw. eine Liste, also auf das Mitwirken einer Rollenbesetzung und auf den Ausdruck politischer Unterstützung in hochgeneralisierter Form.

(Luhmann 1983: 163, 164f.)

2. Ein zweiter Mechanismus der Reduktion politischer Komplexität sind *religiöse und politische Weltbilder*. Religion und Ideologie fungieren als Deutungs- und Sinnstiftungssysteme, mit deren Hilfe die Komplexität der modernen Welt für die individuellen Akteure erfaßbar und verarbeitbar wird. Im Unterschied zu Verfahren mit ihrer hochgeneralisierten Form der Unterstützung haben religiöse und politische Weltbilder den Vorzug, daß sie auf ganz konkrete Probleme und Konflikte anwendbar sind. Mit ihrer Hilfe lassen sich in jedem konkreten Fall »Freund« und »Feind«, »gut« und »schlecht« unterscheiden. Im Prinzip wären religiöse und politische Weltbilder damit höchst wirkungsvolle Mechanismen zur Reduktion politischer Komplexität. Das Problem ist nur, daß beide Institutionen mit der »Entzauberung der Moderne« und der »Erschöpfung utopischer Energien« für diese Funktion zunehmend ausfallen. Die »religiöse Krise« (Pareto 1975: 68) hat Soziologen wie Simmel, Tönnies und Weber be-

reits um die Jahrhundertwende intensiv beschäftigt (vgl. Gebhardt 1994b); und der Bedeutungsverlust politischer Ideologien wird nicht erst seit der Suche nach einer »neuen Mitte« am Ende der neunziger Jahre beklagt. Das »Ende der Ideologie« wurde bereits in den sechziger Jahren konstatiert, insbesondere in den Arbeiten von Daniel Bell und Otto Kirchheimer. Inzwischen zeichnet sich immer deutlich ab, daß die politischen Koordinatensysteme moderner Demokratien, die auf den alten ideologischen Differenzen von »rechts« und »links« basieren, ihre Orientierungsfunktion für den Bürger weitgehend eingebüßt haben (Giddens 1997). Das hat nun nicht nur zur Folge, daß politische Alternativen immer häufiger jenseits von »links« und »rechts« gesucht werden müssen, es führt auch dazu, daß Ideologie selbst als politisches Koordinatensystem und als Mechanismus der politischen Komplexitätsreduktion zunehmend ausfällt.

3. Ein dritter Mechanismus der politischen Vertrauensbildung und Komplexitätsreduktion ist die *wissenschaftliche Expertise*. Politische Entscheidungen erhalten hier ihre Legitimität durch das Vertrauen in die Sachkompetenz des wissenschaftlichen Experten und nicht durch die Rationalität des Verfahrens oder die Übereinstimmung mit religiösen und politischen Weltbildern. Das Urteil des Experten könnte den Bürger im Prinzip davon entlasten, die sachliche Richtigkeit und Angemessenheit einer politischen Entscheidung selbst inhaltlich zu prüfen. Dies setzt freilich voraus, daß wissenschaftliche Experten auch tatsächlich in der Lage sind, eindeutige Antworten auf die ihnen gestellten Fragen zu liefern. Und eben dies ist nicht (mehr) der Fall (vgl. Beck 1986). Es ist inzwischen hinlänglich bekannt, daß die Verwissenschaftlichung der Politik einhergegangen ist mit einer Politisierung der Wissenschaft. Der Streit der Politiker wurde durch Experten häufig nicht geschlichtet, sondern begleitet von einem ebenso intensiven Streit der Experten und um die Experten. Der Konflikt um die Auswahl der »richtigen« Experten kann dann, wie unlängst im Fall der Reaktorsicherheitskommission des Bundesumweltministeriums, bis zur Koalitionskrise eskalieren. Bereits die Kernenergiepolitik der siebziger Jahre hatte diese politischen Grenzen der »Technokratie« in aller Deutlichkeit aufgezeigt und es ist vor diesem Hintergrund völlig plausibel, daß »Expertengemeinschaften« (»epistemic communities«, Haas 1992) ihre problemlösende Kraft nur dann voll entfalten können, wenn sie jenseits der politischen Kampffelder und abseits der politischen Öffentlichkeit agieren können. Für den Bürger muß die wissenschaftliche Expertise unter diesen Bedingungen Teil des Problems sein, und nicht Teil seiner

Lösung, als Mechanismus der Reduktion politischer Komplexität steht ihm auch die wissenschaftliche Expertise nur sehr bedingt zur Verfügung.

Moderne Demokratien scheinen sich damit in einer prekären Situation zu befinden. Auf der einen Seite wächst aufgrund der personellen, organisatorischen und institutionellen Komplexität der »Verhandlungsdemokratie« und der Kompliziertheit politischer Sachfragen der Bedarf an politischer Komplexitätsreduktion; und auf der anderen Seite haben die Mechanismen der Komplexitätsreduktion, auf die bislang vor allem gesetzt wurde, einen großen Teil ihrer Wirksamkeit eingebüßt. In dieser Konstellation, so meine *zentrale These*, wird nun die Funktion der politischen Komplexitätsreduktion zunehmend von der *Person des Politikers* selbst übernommen. Das »Charisma« des Politikers soll das leisten, was die Rationalität von Verfahren, die Bindewirkung religiöser und politischer Weltbilder und die Überzeugungskraft wissenschaftlicher Expertise nicht mehr leisten können: *in einem zunehmend unübersichtlich und unverbindlich gewordenen politischen Betrieb Übersichtlichkeit und Verbindlichkeit herzustellen.*

Luhmann hat diese Funktion der Person generell im Zusammenhang mit der zunehmenden Riskanz und Zukunftsoffenheit moderner Gesellschaften sehr wohl gesehen:

Gerade in Zeiten, die ihre Zukunft als abhängig von Handlungen und Entscheidungen erlebt [sic!], nimmt die Orientierung an Personen offenbar zu. Personen dienen der Gesellschaft als greifbare Symbole für eine unbekannte Zukunft. Sie sind einerseits bekannt oder könnten es sein, über das Fernsehen auch mit ihren Gesichtern, Körpern und Bewegungsgewohnheiten, und andererseits weiß man, daß man trotzdem nicht weiß, wie sie handeln werden. Gerade darauf beruht ja die Hoffnung, ihr Handeln eventuell beeinflussen zu können. Wenn dann noch, vor allem im Bereich der Politik, hinzukommt, daß man den Selbstdarstellungen und den Absichtsbekundungen der Personen nicht traut, bleibt immer noch ihre Funktion, das Unbekanntsein der Zukunft ins Blickfeld zu rücken; und dies in einer Erfahrungswelt, die im großen und ganzen so ist und so bleibt, wie sie ist. (Luhmann 1996: 67)

Die zunehmende Bedeutung der Person und die damit verbundene Personalisierung der Politik hat zur Folge, daß das »Charisma«,<sup>15</sup> für Max Weber

---

15 Als »Charisma« im allgemeinsten Sinn gilt »eine spezifische, weil als außeralltäglich gedachte Kraft oder Zuständigkeit, die bestimmten Gegenständen, Ideen oder Personen *zugesprochen* wird« (Gebhardt 1994a: 34; Hervorh. d. Verf.). Wichtig ist, daß Charisma in diesem Sinn ein »Beziehungsphänomen«, ein »Phänomen des Glaubens« ist (Gebhardt 1994a: 35) und sich nicht allein in bestimmten Eigenschaften von Personen erschöpft.

»die große revolutionäre Kraft in traditionellen Epochen« (Weber 1972: 142), in modernen Demokratien eine unerwartete Renaissance erlebt. Während Max Weber noch davon ausgegangen war, daß das Charisma »mit zunehmender Entwicklung institutioneller Dauergebilde zurücktreten muß« (Weber 1972: 670),<sup>16</sup> scheint die mit dieser Institutionalisierung und Rationalisierung einhergehende »Entzauberung« moderner Gesellschaften neue Formen und Möglichkeiten charismatischer »Führung« zu eröffnen.

Damit ist nicht gesagt, daß jeder Politiker, der auf der Ebene medialer Öffentlichkeit agiert, charismatische Eigenschaften besitzt. Personalisierung ist nicht gleichbedeutend mit »Charismatisierung«. Aber zum besseren Verständnis dieser Entwicklung läßt sich durchaus an das Webersche Charisma-Konzept anknüpfen. Der für Max Weber zentrale Punkt in seinem Konzept des Charismas, der allen Formen des Charismas gemeinsam ist, ist dessen »Außeralltäglichkeit«. Diese

Außeralltäglichkeit des Charismas ergibt sich allein dadurch, daß es nur einzelnen, wenigen Personen oder Objekten zugesprochen wird und daß es nur in besonderen, unbestimmten und, vor allem, nicht vorhersehbaren, kurz: kontingenten Situationen erfolgreich auftritt, die Weber zufolge, zumeist als spezifische Not- oder Krisenzeiten erfahren oder interpretiert werden. (Gebhardt 1994a: 40)

»Heldentum«, »magische Begnadung« und anderes mehr sind seine natürlichen Quellen. In dieser Form hat das Personencharisma immer eine gewisse Rolle gespielt, »charismatische« Politiker und Staatsmänner hat es in allen historischen Epochen und in allen politischen Herrschaftsformen gegeben. Aber es ist offensichtlich, daß das genuine Personencharisma ein äußerst knappes Gut ist und der Zeitpunkt und die Häufigkeit seines Auftretens entziehen sich rationaler Planung und Gestaltung. Folglich kann nicht erwartet werden, daß es dauerhaft und verläßlich eine wichtige Funktion bei der politischen Integration moderner Demokratien übernimmt.

Für die hier zu behandelnde Problemstellung ist nun jedoch eine Unterscheidung von Bedeutung, die sich bei Max Weber selbst findet, die Unterscheidung zwischen dem genuine Charisma einerseits, dem künstlichen Charisma andererseits:

Das Charisma kann entweder – und nur dann verdient es in vollem Sinn diesen Namen – eine schlechthin an dem Objekt oder der Person, die es nun einmal von

---

16 Allerdings hat Stefan Breuer gezeigt, daß Weber in seinen späten Arbeiten die Rolle des Charismas auch in einem demokratischen politischen System deutlich aufgewertet hat (vgl. Breuer 1994: 172).

Natur besitzt, haftende, durch nichts zu gewinnende Gabe sein. Oder es kann und muß dem Objekt oder der Person durch irgendwelche, natürlich außeralltägliche, Mittel *künstlich verschafft* werden. (Weber 1972: 245f.; Hervorh. d. Verf.)

Es ist nicht zu erwarten, daß diese zweite Form, das »künstliche Charisma«, die gleichen Qualitäten besitzt wie das genuine Charisma. Die mitunter rasch wechselnde »Beliebtheit« von Politikern deutet darauf hin, daß es einem erheblichen Verschleiß ausgesetzt ist. Aber es besitzt zugleich eine Eigenschaft, die für unseren Zusammenhang von entscheidender Bedeutung ist: Sein Auftreten ist nicht abhängig vom ungeplanten und unplanbaren *Angebot* an »charismatischen« Persönlichkeiten, es kann, zumindest in gewissem Umfang, nach *Bedarf* rational erzeugt werden. Und es mehren sich die Hinweise darauf, daß von dieser Möglichkeit in zunehmendem Maße Gebrauch gemacht wird:

In den modernen Massendemokratien hat die nicht zuletzt von den Sozialwissenschaften geförderte Einsicht in die gesellschaftliche Wirkungskraft des Charisma zu einer zunehmenden Instrumentalisierung desselben geführt, zu planvoll gestalteten Versuchen, bestimmte Personen mit einem »charismatischen Image« auszustatten oder bereits vorhandene charismatische Ausstrahlungen mit Hilfe der Medien zu verstärken, um eine größere Anhängerschaft zu rekrutieren, zu begeistern und in Wahlen zu lenken. (Gebhardt 1994a: 26)

Für meine These wichtig ist nun, daß sich gleichzeitig mit der Mutation moderner Demokratien zu Verhandlungsdemokratien die Bedingungen für die Produktion eines »künstlichen« Charismas entscheidend verändert haben. Zwei Faktoren spielen hierbei eine Rolle: die zunehmende Bedeutung elektronischer Massenmedien und die zunehmende Kommerzialisierung der Massenmedien.

Die Annahme, daß die elektronischen Massenmedien beträchtlichen Einfluß auf Form und Inhalt der politischen Kommunikation besitzen, bedarf keiner ausführlichen Begründung mehr (vgl. Schatz et al. 1997; Münch 1997; Schulz 1998; Müller 1999). An dieser Stelle sei nur kurz darauf hingewiesen, daß sich dadurch nicht nur die technischen Möglichkeiten der Produktion, Präsentation und Distribution von Information signifikant verändert haben, sondern gleichzeitig auch die Bedingungen der Konstruktion und Manipulation jener »außeralltäglichen« Eigenschaften, die Voraussetzung für die Zuschreibung charismatischer Qualitäten sind. Dieser Sachverhalt bildet nicht zuletzt die Grundlage für jene Manipulationsthesen, wie sie beispielsweise im Mittelpunkt von Schumpeters Theorie der demokratischen Elitenherrschaft stehen. Dabei wird jedoch übersehen, daß sich nicht nur die »Pro-

duktivkräfte«, sondern auch die »Produktionsverhältnisse« zur Erzeugung von »künstlichem« Charisma« geändert haben. Wichtig in diesem Zusammenhang ist insbesondere der Bedeutungsverlust, wenn nicht gar das Verschwinden parteieigener Massenmedien (von Beyme 1997) und die zunehmende Ökonomisierung und Kommerzialisierung der elektronischen Massenmedien. Dies hat zur Folge, daß die Produktion des »künstlichen« Charismas durch die elektronischen Massenmedien nicht – oder zumindest nicht primär – nach den Rationalitätskriterien des politischen Systems erfolgt, sondern dem »Terror der Einschaltquoten« (Bourdieu 1997) unterworfen ist. Die Einschaltquote aber

ist die Sanktion des Marktes, der Wirtschaft, das heißt einer externen und rein kommerziellen Legalität, und die Unterwerfung unter die Anforderungen dieses Marketinginstruments ist im Bereich der Kultur genau dasselbe wie die von Meinungsumfragen geleitete Demagogie in der Politik. Das unter der Herrschaft der Einschaltquote stehende Fernsehen trägt dazu bei, den als frei und aufgeklärt unterstellten Konsumenten Marktzwängen auszusetzen, die, anders als zynische Demagogen glauben machen wollen, mit dem demokratischen Ausdruck einer aufgeklärten, vernünftigen öffentlichen Meinung, einer öffentlichen Vernunft, nichts zu tun haben. (Bourdieu 1997: I)<sup>17</sup>

*Insgesamt* läßt sich festhalten, daß aufgrund der zunehmenden institutionellen und sachlichen Komplexität des Politikprozesses in modernen Demokratien ein wachsender Bedarf an charismatischen Persönlichkeiten entstanden ist, die dem Bürger eine systemkonforme Reduktion politischer Komplexität ermöglichen. Die daraus resultierende neue Form der Personalisierung der Politik wurde ermöglicht durch grundlegend veränderte Bedingungen zur Erzeugung eines »künstlichen« Charismas. Die in den elektronischen Massenmedien ohnehin angelegte Tendenz zur Personalisierung von Politik wird inzwischen immer wieder zur »willkürlichen Produktion eines ›künstlichen Charismas‹ zu populistischen Zwecken« (Gebhardt 1994a: 69) genutzt. Auf diese Weise konstituierte sich eine neue Realitätsebene der

---

17 Richard Münch (1997: 705, 706) sieht in dieser Entwicklung eine neue Stufe des Strukturwandels der Öffentlichkeit: »Die Medienlandschaft verändert ihre Konturen. An die Stelle der elitär-diskursiven öffentlichen Meinungsbildung durch die überregionale Tages- und Wochenpresse tritt die Erzeugung von Stimmungen im Klangkörper des Massenpublikums durch eine Medienindustrie, die im gnadenlosen Konkurrenzkampf um Auflagen, Einschaltquoten und Werbekunden fast ausschließlich vom Gesetz des immer schnelleren Aufmerksamkeitsverfalls beherrscht wird.« Deshalb muß die »Politik von der Hand in den Mund leben, auf kurzfristige Stimmungserfolge abzielen und büßt damit jegliche Kraft der Zukunftsgestaltung ein«.

Politik, die Ebene der »Mediendemokratie«, die nach eigenen Regeln und Verfahren funktioniert und deren Instrumente und Ressourcen dem direkten Zugriff der politischen Eliten weitgehend entzogen sind.

## 5 Die Problematisierung der Lösung

Nun stellt sich natürlich die Frage, welche Folgen die Ausdifferenzierung politischer Realitäts- und Handlungsebenen und die zunehmende Bedeutung des personalen Moments in modernen Demokratien hat. Aus systemtheoretischer Perspektive könnte argumentiert werden, daß auf diese Weise das politische System seine Binnenkomplexität erfolgreich gesteigert hat, um der paradoxen Anforderung, daß einerseits in hochkomplexen Gegenwartsgesellschaften immer mehr entschieden wird und doch mit Entscheidungen immer weniger (intentional) erreicht werden kann, dadurch zu entsprechen, daß es den Bürgern eine Ebene der folgenlosen Enttäuschungsabsorption zur Verfügung stellt. Das wäre eine funktionalistisch gewendete Variante der Theorie symbolischer Politik, die bekanntlich bereits in den sechziger Jahren die Rolle politischer Eliten vor allem in der symbolischen Darstellung von Politik und ihrer Inszenierung als Spektakel gesehen hat (vgl. Edelman 1976, 1988).<sup>18</sup>

Eine solche Interpretation würde freilich voraussetzen, daß die beiden Realitäts- und Handlungsebenen entweder weitgehend entkoppelt sind, um unerwünschte Interferenzen zu verhindern, oder daß die Logik der Verhandlungsdemokratie gegenüber der Logik der Mediendemokratie dominant ist, um eine reibungslose Entscheidungsproduktion zu gewährleisten – daß es also »letzten Endes auf die Leute, die uns in der Tagesschau langweilen, gar nicht ankommt« (Enzensberger 1988: 228). Gerade das ist nun aber, so meine Schlußthese, in modernen Demokratien nicht der Fall: *Zwischen Verhandlungsdemokratie und Mediendemokratie bestehen nicht nur zahlreiche personelle Überlappungen, sondern auch enge Koppelungen*. Zwei Formen der Koppelung können in diesem Zusammenhang unterschieden werden: institutionelle Koppelungen und strategische Koppelungen.

---

18 Ähnlich argumentiert Brunsson (1989), der in der Entkoppelung von »politics« und »action« und ihrer Isolierung und Separierung die wichtigste Möglichkeit sieht, wie politische Organisationen erfolgreich mit widerstreitenden und widersprüchlichen Anforderungen umgehen können.

Entscheidend sind zunächst die institutionellen Koppelungen zwischen der Mediendemokratie und der Verhandlungsdemokratie und der wichtigste Mechanismus der institutionellen Koppelung ist zweifellos der *Wahlakt*. Verhandlungsdemokratien sind aus demokratietheoretischer Perspektive zwar mit dem Makel behaftet, daß in ihnen Akteure ohne demokratisches Mandat eine zentrale Rolle spielen, aber das betrifft nicht alle ihre Akteure. Ein nicht unerheblicher Teil des Personals von Verhandlungsrunden kommt in diese Position nur über demokratische Wahl, hat sich also auf beiden Realitätsebenen gleichermaßen zu bewegen und zu bewähren. Das gilt für die Teilnehmer an »Koalitionsrunden«, interfraktionellen Verhandlungsrunden, Vermittlungsausschüssen, interministeriellen Verhandlungen auf politischer Leitungsebene, politischen Spitzengesprächen mit Verbänden und vieles andere mehr. In allen diesen Fällen müssen die – für die Wiederwahl mitunter entscheidenden – öffentlichen Leistungen politischer Amtsinhaber in nichtöffentlichen Verhandlungen erreicht werden – und das heißt nicht zuletzt auch, daß sie sich den Präsentationszwängen und -bedingungen der Mediendemokratie nicht einfach entziehen können.

Zusätzlich zu diesen institutionellen Koppelungen werden die Beziehungen zwischen den beiden Realitätsebenen von den politischen Akteuren durch *strategische Interaktionen* verdichtet. Politische Akteure können die Öffentlichkeit nicht nur nutzen, um ihr Persönlichkeitsprofil und ihre Popularität zu verbessern, sie können sie auch strategisch einsetzen, um ihre Erfolgchancen in der Verhandlungsdemokratie zu bessern. So können sie versuchen, durch gezielte Information (oder Desinformation) der Öffentlichkeit ihre eigene Verhandlungsposition zu verbessern oder die Verhandlungsposition anderer Akteure zu schwächen. Oder sie können die Medien einsetzen, um politische Realitätskonstruktionen zu schaffen und zu verändern, um so Verhandlungsbedarf zu kreieren, um Verhandlungsziele zu definieren und Einigungszwänge zu intensivieren.

All das muß nicht unbedingt zu Lasten der Funktionsfähigkeit von Verhandlungssystemen gehen. Im Gegenteil, geschickt eingesetzt, könnten auf diese Weise Einigungsblokkaden gelockert und die Leistungsfähigkeit der Verhandlungsdemokratie sogar verbessert werden. Das Webersche Charisma-Konzept liefert freilich auch Anhaltspunkte dafür, daß die Interdependenzen zwischen Mediendemokratie und Verhandlungsdemokratie problematische Folgen haben können. Schließlich gilt das Charisma – in welcher Form auch immer – als die »revolutionäre Macht« gegenüber der starren »Welt der Apparate und Betriebe« und es ist ja nicht auszuschließen, daß auch jenes künstlich erzeugte Charisma der neuen Populisten und Opportu-

nisten gegenüber der zeittypischen Form bürokratisch-rationaler Herrschaft, der Verhandlungsdemokratie, solche systemsprengenden Qualitäten besitzt. Das könnte zur Folge haben, daß mit der Personalisierung der Politik auf der Ebene der Mediendemokratie die Funktionsbedingungen der Verhandlungsdemokratie untergraben werden. Das Verhältnis zwischen Verhandlungsdemokratie und Mediendemokratie wäre dann ein weiteres Beispiel für jenes allgemeinere Problem »der Kongruenz von Handlungslogiken« (Lehmbruch 1998: 28),<sup>19</sup> für das gerade hochkomplexe Gegenwartsgesellschaften mit ihrer Koexistenz unterschiedlicher politischer Regelsysteme eine besondere Anfälligkeit zu haben scheinen.

## Literatur

- Bachrach, Peter, 1970: *The Theory of Democratic Elitism: A Critique*. London: University of London Press.
- Beck, Ulrich, 1986: *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- , 1993: *Die Erfindung des Politischen*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp
- Beck, Ulrich/Anthony Giddens/Scott Lash, 1996: *Reflexive Modernisierung*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Beyme, Klaus von, 1997: Politische Kommunikation als Entscheidungskommunikation in der Demokratie. In: Carsten Schlüter-Knauer (Hrsg.), *Die Demokratie überdenken. Festschrift für Wilfried Röhrich*. Berlin: Duncker & Humblot, 239–250.
- Bourdieu, Pierre, 1997: Wider den Terror der Einschaltquoten. In: *Süddeutsche Zeitung* (SZ am Wochendende), 27.–28.12.1997, I.
- Braun, Dietmar, 1999: *Theorien rationalen Handelns in der Politikwissenschaft. Eine kritische Einführung*. Opladen: Leske+Budrich.
- Breuer, Stefan, 1994: *Bürokratie und Charisma. Zur politischen Soziologie Max Webers*. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschaft.
- Brunsson, Nils, 1989: *The Organization of Hypocrisy. Talk, Decisions and Actions in Organizations*. Chichester: John Wiley.

19 Dieses Kongruenzproblem ergibt sich, wie Gerhard Lehmbruch beobachtet hat, immer dann, »wenn Entscheidungsebenen, die sich durch die Dominanz jeweils unterschiedlicher Handlungslogiken auszeichnen, miteinander verschränkt sind und ein konkreter Entscheidungsprozeß verschiedene Entscheidungsebenen durchlaufen muß« (Lehmbruch 1998: 28).

- Bürklin, Wilhelm et al., 1997: *Eliten in Deutschland. Rekrutierung und Integration*. Opladen: Leske+Budrich.
- Canovan, Margaret, 1999: Trust the People! Populism and the Two Faces of Power. In: *Political Studies* XLVII, 2–16.
- Edelman, Murray, 1976: *Politik als Ritual. Die symbolische Funktion staatlicher Institutionen und politischen Handelns*. Frankfurt a.M.: Campus.
- , 1988: *The Political Spectacle*. Chicago: University of Chicago Press.
- Enzensberger, Hans Magnus, 1988: *Mittelmaß und Wahn*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Gebhardt, Winfried, 1994a: *Charisma als Lebensform. Zur Soziologie des alternativen Lebens*. Berlin: Reimer.
- , 1994b: Soziologie aus Resignation. Über den Zusammenhang von Gesellschaftskritik und Religionsanalyse in der deutschen Soziologie der Jahrhundertwende. In: *Leviathan* 22, 520–540.
- Giddens, Anthony, 1997: *Jenseits von Links und Rechts. Die Zukunft radikaler Demokratie*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Grande, Edgar, 1995: Regieren in verflochtenen Verhandlungssystemen. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 327–368.
- Haas, Peter M., 1992: Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. In: *International Organization* 46(1), 1–35.
- Hoffmann-Lange, Ursula, 1992: *Eliten, Macht und Konflikt in der Bundesrepublik*. Opladen: Leske+Budrich.
- Lehmbruch, Gerhard, 1998: *Parteienwettbewerb im Bundesstaat. Regelsysteme und Spannungslagen im Institutionengefüge der Bundesrepublik Deutschland*. 2. erw. Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Luhmann, Niklas, 1969: Komplexität und Demokratie. In: *Politische Vierteljahresschrift* 10, 314–325.
- , 1970: *Soziologische Aufklärung*. Bd. 1. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- , 1981: *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*. München: Olzog.
- , 1983 [1969]: *Legitimation durch Verfahren*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- , 1995: Die Form »Person«. In: Niklas Luhmann, *Soziologische Aufklärung*, Bd. 6. Opladen: Westdeutscher Verlag, 142–154.
- , 1996: *Die Realität der Massenmedien*. 2. Auflage. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Mayntz, Renate, 1993: Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen. In: Adrienne Héritier (Hrsg.), *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24, 39–56.
- , 1999: Gibt es eine politische Klasse in Deutschland? In: Wolfgang Merkel/Andreas Busch (Hrsg.), *Demokratie in Ost und West*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 425–434.

- Mayntz, Renate/Scharpf, Fritz W., 1995: Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus. In: Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus, 39–72.
- Müller, Albrecht, 1999: *Von der Parteiendemokratie zur Mediendemokratie. Beobachtungen zum Bundestagswahlkampf 1998 im Spiegel früherer Erfahrungen*. Opladen: Leske+Budrich.
- Münch, Richard, 1997: Mediale Ereignisproduktion: Strukturwandel der politischen Macht. In: Stefan Hradil (Hrsg.), *Differenz und Integration. Verhandlungen des 28. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Dresden 1996*. Frankfurt a.M.: Campus, 696–709.
- Pareto, Vilfredo, 1975: *Ausgewählte Schriften*. Frankfurt a.M.: Ullstein.
- Przeworski, Adam, 1986: Methodologischer Individualismus als Herausforderung der marxistischen Theorie. In: *Prokla* 16(1), 120–143.
- Sarcinelli, Ulrich, 1997: Von der Parteien- zur Mediendemokratie? Das Beispiel Deutschland. In: Heribert Schatz/Otfried Jarren/Bettina Knaup (Hrsg.), *Machtkonzentration in der Multimediagesellschaft?* Opladen: Westdeutscher Verlag, 34–45.
- Scharf, Wilfried, 1997: Neo-Bonapartismus in der politischen Meinungsbildung. In: Heribert Schatz/Otfried Jarren/Bettina Knaup (Hrsg.), *Machtkonzentration in der Multimediagesellschaft?* Opladen: Westdeutscher Verlag, 98–123.
- , 1997: *Games Real Actors Play. Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview Press.
- Schatz, Heribert/Otfried Jarren/Bettina Knaup (Hrsg.), 1997: *Machtkonzentration in der Multimediagesellschaft?* Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Schelsky, Helmut, 1983: Der »Begriff des Politischen« und die politische Erfahrung der Gegenwart. Überlegungen zur Aktualität von Carl Schmitt. In: *Der Staat* 22, 321–345.
- Schulz, Winfried, 1998: Wahlkampf unter Vielkanalbedingungen. In: *Media Perspektiven*, Heft 10, 378–391.
- Schumpeter, Joseph A., 1975 [1950]: *Kapitalismus, Sozialismus und Demokratie*. 4. Auflage. München: Franke Verlag.
- Schmidt, Manfred G., 1988: Einführung. In: Manfred G. Schmidt (Hrsg.), *Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen*. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19, 1–35.
- Weber, Max, 1972: *Wirtschaft und Gesellschaft*. 5. Auflage. Tübingen: Mohr.

