

Institutionalisierung und Deinstitutionalisierung von Rationalitätskriterien

Die Analyse von Institutionen und daher auch ihres Wandels hat mit komplexen Problemen zu tun. Die Schwierigkeiten liegen in der inhaltlichen Unbestimmtheit, mit der die Alltagssprache den Ausdruck Institution verwendet. Aber auch wissenschaftssprachlich wird der Begriff uneinheitlich und vielfach fließend gefasst. Lange Zeit vernachlässigt, richtet sich erst neuerdings ein theoretisches Interesse auf die sozialwissenschaftliche Entfaltung der als Institutionen bezeichneten Problematik. Besonders verwiesen sei dafür im deutschen Sprachraum auf die Arbeiten von Gerhard Göhler,¹ Gerhard Lehbruch,² Karl-Siegbert Rehberg,³ und auf den von Birgitta Nedelmann herausgegebenen Band.⁴ Die Konstruktion des Erkenntnisgegenstandes muss der Beschreibung und Analyse von Institutionen vorausgehen. Ich beginne daher mit der Frage: Was sind Institutionen? und biete dazu einen Vorschlag an. Dann bespreche ich den „Eigenschaftsraum“ von Institutionen und schildere die Prozesse, die Inhalt und Wirkungen von Institutionen beeinflussen. Schließlich wende ich mich der Frage zu, inwieweit der Wandel von Institutionen als Prozess der Institutionalisierung oder der Deinstitutionalisierung von Rationalitätskriterien erfasst werden kann.

I. Was sind Institutionen?

Wie kommt es, dass sich soziales Handeln in angebbaren Situationen regelmäßig an bestimmten Leitideen ausrichtet, unabhängig von den Motiven und Interessen-

- 1 Gerhard Göhler, Politische Institutionen und ihr Kontext. Begriffliche und konzeptionelle Überlegungen zur Theorie politischer Institutionen, in: Gerhard Göhler (Hrsg.), Die Eigenart der Institutionen. Baden-Baden 1994, S. 19-46.
- 2 Gerhard Lehbruch, Institutionen, Interessen und sektorale Variationen in der Transformationsdynamik der politischen Ökonomie Ostdeutschlands, in: Journal für Sozialforschung, 34, 1994, S. 21-44.
- 3 Karl-Siegbert Rehberg, Institutionen als symbolische Ordnungen. Leitfragen und Grundkategorien zur Theorie und Analyse institutioneller Mechanismen, in: Gerhard Göhler (Hrsg.), Die Eigenart der Institutionen. Baden-Baden 1994, S. 47-84.
- 4 Birgitta Nedelmann (Hrsg.), 1996: Politische Institutionen im Wandel, Opladen 1996.

lagen der einzelnen Akteure? Institutionen sollen in dieser Problemfassung Prozesse bezeichnen, die soziales Verhalten strukturieren und auf Wertvorstellungen beziehen. Die in der Literatur auftretende Vielfalt und Diffusität der Definitionen des Begriffs Institution reflektiert den Mangel an einer spezifischen Fragestellung, die mit der Verwendung des Ausdrucks Institution verbunden sind. Es gilt insoweit der alte Satz: Ein Begriff ist nicht richtig oder falsch, ein Begriff bewährt sich durch die analytische Kraft, die er für die Erschließung und die Bearbeitung eines Problems besitzt. Diese gilt es zu entfalten und zu prüfen.

II. Welche sozialen Prozesse bestimmen Inhalt und Wirkung von Institutionen?

Der uns interessierende Prozess der Vermittlung zwischen Ideen und Verhaltensstrukturierungen, der Herstellung einer „legitimen Ordnung“,⁵ hat eine Reihe von Dimensionen. Ich unterscheide fünf solcher Dimensionen, die zusammen den „Eigenschaftsraum“ von Institutionen abgrenzen und die bei jeder Analyse von Institutionalisierungsprozessen beachtet werden müssen.⁶

1. Die Ausbildung von Rationalitätskriterien

An Wertvorstellungen, Leitideen kann sich Handeln nicht unmittelbar orientieren. „Edel sei der Mensch, hilfreich und gut“, mahnt uns der Dichter. Aber was sind die Kriterien, die in einer konkreten Situation festlegen, welches Handeln edel, hilfreich und gut ist? Im Prozess der Institutionalisierung einer Wertvorstellung werden aus Ideen Handlungsmaximen mit Anspruch auf Gültigkeit für ganz verschiedene Menschen mit je eigenen Motiven und Interessen. Die Ausbildung solcher Handlungsmaximen nenne ich Rationalitätskriterien, denn ihre Befolgung in einer angebbaren Handlungssituation gilt als „rational“ für die Verwirklichung einer legitimierten Leitidee. Beispielsweise gilt für wirtschaftliches Handeln die Maxime der Einkommensmaximierung als rational. Wer ihr nicht folgt, handelt „irrational“, auch wenn er dafür gute Gründe hat. Die Würdigung eines Handelns als „uneigennützig“ ergibt sich erst aus dem allgemeinen Geltungsanspruch des für wirtschaftliches Handeln bestehenden Rationalitätskriteriums. In einem anderen Wertzusammenhang kann dies durchaus eigennützig sein. Im Zuge ihrer Institutionalisierung werden Wertvorstellungen und Leitideen konkretisiert durch die Ausbildung von Rationalitätskriterien, die diese für be-

5 Dazu Max Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 5. Aufl., Tübingen 1985, S. 15.

6 Vgl. dazu auch meinen Aufsatz *Institutionenanalyse und Institutionenpolitik* in diesem Band.

stimmte Situationen handlungsrelevant werden lassen. Um bei dem Beispiel der Wirtschaft zu bleiben: Die Idee der Wirtschaftlichkeit wird konkretisiert durch die Kriterien, die Kosten und Erträge bestimmen und aufeinander beziehen. Die daraus erstellte Aufwands- und Ertragsrechnung ist dann die konkretisierte Leitidee der Wirtschaftlichkeit mit verhaltensprägender Wirkung. Ändern sich die Rationalitätskriterien, erhält die Leitidee der Wirtschaftlichkeit auch eine andere regulativ wirkende Form. Der Prozess der Institutionalisierung einer Leitidee gibt ihr einerseits eine Verhaltensrelevanz und Gültigkeit, andererseits interpretiert und spezifiziert er sie. Kaum je wird der ganze denkbare Inhalt einer Leitidee realisiert, obgleich die Rationalitätskriterien vorgeben, im Dienst ihrer Verwirklichung zu stehen.

2. Die Ausdifferenzierung von Geltungskontexten

Rationalitätskriterien, an denen sich Handeln ausrichten soll, gelten nicht abstrakt, sondern immer nur innerhalb eines abgegrenzten Handlungskontextes. Die Wirksamkeit eines Rationalitätskriteriums ist daher gebunden an die entsprechende Strukturierung einer Handlungssituation. Der Institutionalisierungsprozess umfasst nicht nur die Konkretisierung einer Leitidee, sondern stets auch eine Kontextbestimmung für ihre Gültigkeit. Erlaubt der Handlungskontext keine Verhaltensorientierung an den Rationalitätskriterien, so können diese nicht oder nur unvollkommen verfolgt werden. Der Grad, in dem der Geltungskontext aus anderen Handlungssituationen ausgegliedert wird, ist daher ein wesentliches Element von Institutionalisierungsprozessen. Im Falle der Institutionalisierung der Leitidee der Wirtschaftlichkeit bedeutet dies zum Beispiel die Trennung von Betrieb und Haushalt, von Arbeitsbeziehungen und Familienbindungen, von betrieblichen Kosten und Erträgen und gebietskörperschaftlich bereitgestellten Leistungen für die Infrastruktur. Mit jeder Institutionalisierung ist daher eine soziale Fragmentierung der „Lebenswelt“ verbunden. Soziale Differenzierung ist insofern die andere Seite der Ausbildung von Rationalitätskriterien. Zwischen beiden bestehen Wechselwirkungen. Je diffuser die Handlungssituation ist, desto mehr wird die Orientierungskraft einer Leitidee durch andere Leitideen, die im gleichen Handlungskontext Geltung beanspruchen, gebrochen und geschwächt. Herrscht innerhalb einer typischen Handlungssituation ein Synkretismus von Leitideen, so ist nicht davon auszugehen, dass sich das Verhalten gleichartig, voraussehbar und typisch ausprägt. Der Institutionalisierungsgrad ist dann gering. Ist hingegen das Verhalten konsistent, regelmäßig und typisch an Rationalitätskriterien orientiert, dann ist der Institutionalisierungsgrad einer Leitidee hoch. In beiden Fällen ist die Ausdifferenzierung von Geltungskontexten von entscheidender Bedeutung.

3. Die Sanktionsmacht der Institution

Wie jede Verhaltensregulierung, so bedarf auch eine institutionalisierte Leitidee einer Sanktionsmacht, die ihren Geltungsanspruch durchsetzt und verteidigt. Art und Stärke der Sanktionen sind ein Element des Institutionalisierungsprozesses. Die Geltung des Wirtschaftlichkeitsprinzips beispielsweise wird durch die Sanktionen des Marktes bekräftigt. Die Durchsetzung der Aufwands- und Ertragskalkulation als Rationalisierungskriterium ist dann wahrscheinlich, wenn Verluste eintreten, die auch durch externe Subventionen oder Kredite nicht ausgeglichen werden können und der Betrieb in Konkurs gehen muss. Marktsteuerungen stellen insofern immer scharfe Sanktionsmittel bereit, die Ausschaltung von Marktsteuerungen hingegen vermindert die Sanktionsmacht der institutionalisierten Leitidee der Wirtschaftlichkeit. Gleiches gilt für Institutionen, die rechtlich verfasst sind, ihre Geltung wird durch straf- oder schuldrechtliche Sanktionen gestützt. Das Abtreibungsverbot zum Beispiel verlor mit seiner Straffreiheit an Geltung.

4. Die Externalisierung von Kontingenzen

Ist eine Leitidee durch die Ausbildung von Rationalitätskriterien, die Ausdifferenzierung ihres sozialen Geltungskontextes und die verfügbaren eigenen Sanktionsmittel institutionalisiert, so wird sie eine hohe Verhaltensrelevanz beanspruchen können. Die sich darauf beziehenden Handlungen werden sich an den geltenden Rationalitätskriterien orientieren und die im Handlungskontext auftretenden Probleme in deren Sinne bearbeiten. Probleme, die sich diesen Kriterien entziehen, werden externalisiert. Die mit der Institutionalisierung verbundene Homogenisierung der Handlungsorientierungen engt Problemdefinitionen und Problembearbeitungen ein. Die Diffusität des Handlungskontextes wird vermindert, spezifische Wertorientierungen und Handlungsstrukturierungen werden dominant. Mit einer solchen Fokussierung der Handlungsorientierung entstehen zahlreiche beabsichtigte und unbeabsichtigte Folgewirkungen, die im Rahmen einer gegebenen Institution nicht bearbeitet und aus ihrem Geltungskontext tendenziell ausgeschieden werden. Finden sich keine anderen Institutionen, denen diese Folgeprobleme überwiesen werden können, so verbleiben sie in der Diffusität der „Lebenswelt“ und werden durch individuelle Verhaltensanpassungen aufgefangen.

Um erneut ein Beispiel aus dem Bereich der Wirtschaft zu wählen: Je spezifischer die Arbeitsordnungen auf die Erfüllung von Wirtschaftlichkeitskriterien ausgerichtet sind, desto geringere Bedeutung haben die persönlichen Lebensverhältnisse der Beschäftigten für ihre Arbeitsverhältnisse, desto stärker werden diese von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt bestimmt. Der Arbeit-

geber hat keine Verpflichtungen, die Lebensbedürfnisse seiner Arbeitnehmer zu sichern. Leitideen der Solidarität und Gerechtigkeit werden aus dem Geltungsbereich der institutionalisierten Kriterien der Wirtschaftlichkeit ausgeschieden. Die Folgen dieser scharfen Ausdifferenzierung von Leitideen und ihrer Handlungskontexte führen dazu, dass die Arbeitslosigkeit entweder durch eine neue Institution, etwa die Armenfürsorge und später die Arbeitslosenversicherung, aufgefangen oder individuell von den Betroffenen ertragen wird. Eine institutionalisierte Leitidee ist umso wirkungsvoller, je mehr es ihr gelingt, die Kontingenzen, die mit ihrer Geltung verbunden sind, erfolgreich zu externalisieren und sich gegen die daraus entstehende Opposition zu immunisieren.

5. Die Strukturierung des Konfliktpotentials zwischen Institutionen

Zwischen Institutionen besteht ein erhebliches Konfliktpotential. Die in ihnen ausgebildeten Rationalitätskriterien stehen zueinander in Opposition, die von ihnen beanspruchten Geltungsbereiche überschneiden sich. Die Wertvorstellungen und Leitideen, auf die sie sich beziehen, sind inkompatibel, sonst würden sie nicht differenziert sein. Eine fünfte Dimension der Institutionenanalyse bildet daher die Untersuchung der Vermittlungsstrukturen zwischen Institutionen.

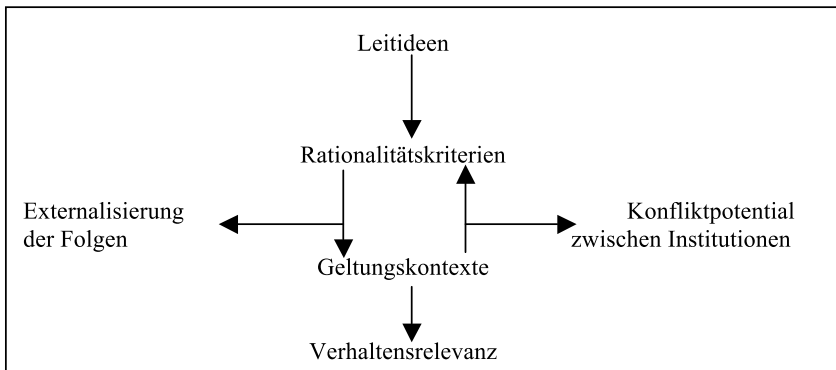
Um auch dazu ein Beispiel zu geben, sei auf die Staatsziele des Grundgesetzes hingewiesen. Demokratie, Rechtsstaat und Sozialstaat sind drei Prinzipien, zwischen denen Spannungen bestehen, die nicht aufgehoben werden können. Die politische Ordnung entwickelt in der Organisationsstruktur des Staatswesens komplizierte Vermittlungsstrukturen, überträgt einen Teil der Sozialstaatlichkeit in die Zuständigkeit der Tarifaautonomie, einen Teil der Rechtsstaatlichkeit in die Kompetenz des Bundesverfassungsgerichts, einen Teil der staatlichen Wirtschaftspolitik in die Autonomie der Bundesbank. Alle diese Organe sind nur indirekt mit dem Demokratieprinzip verbunden. Diese Differenzierung von Zuständigkeiten und Handlungsermächtigungen dient der Strukturierung des Konfliktpotentials zwischen konfligierenden Institutionen. Sie dramatisieren die Leitideen, erhöhen ihre Geltung und vermitteln zugleich zwischen ihnen, etwa durch Verträge im Rahmen der Tarifaautonomie.

Institutionenkonflikte können zwischen Organisationen oder in Organisationen ausgetragen werden. Daher empfiehlt es sich, zwischen ‚Institution‘ und ‚Organisation‘ zu unterscheiden. Innerhalb einer Organisation können mehrere Institutionen Geltung beanspruchen, es kann auch nur eine dominant sein. Je nachdem tritt der Kampf zwischen Institutionen in Form einer Auseinandersetzung zwischen Organisationen (etwa zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmern) oder innerhalb von Organisationen (etwa in der Universität zwischen Forschung

und Lehre) auf. Entscheidend für die Geltung einer Institution ist der Grad, zu dem sie ihre Handlungsmaximen gegen andere durchsetzen kann, nicht ihre Ko-inzidenz mit einer Organisation, auch wenn dies ihre Repräsentations- und Geltungschancen stärkt.

6. Der „Eigenschaftsraum“ von Institutionen

Fassen wir diese Überlegungen zusammen, so mag das folgende Schaubild die Dimensionen der Institutionenbildung verdeutlichen:



Den Kern der Institutionenbildung bilden die aufeinander bezogenen Prozesse der Ausbildung von Rationalitätskriterien und der Ausdifferenzierung ihrer Geltungskontexte. Die Institutionenbildung legitimiert sich durch ihren Bezug auf Wertvorstellungen und Leitideen, die zu verwirklichen sie beansprucht; sie gewinnt Verhaltensrelevanz durch ihre Sanktionsmittel und den Grad der verinnerlichten Verhaltensgewöhnung. Die Institutionenbildung erreicht Autonomie durch die Externalisierung der mit ihr verbundenen Kontingenzen und Folgeprobleme, sie setzt sich durch im Kampf gegen die Geltungsansprüche anderer Institutionen.

Die Institutionenstruktur im Ganzen und die Art und Weise, wie die Konflikte zwischen den einzelnen Institutionen geregelt werden, bestimmen den Charakter einer Gesellschaft. Stets sind verschiedene Leitideen mehr oder weniger institutionalisiert, stets bestehen Spannungen zwischen ihnen, werden die Demarkationslinien zwischen ihren Geltungskontexten verschoben und die Externalisierungschancen umkämpft. Die relative Dominanz einzelner Institutionen

gegenüber anderen ist für die Institutionenstruktur einer Gesellschaft entscheidend. Wenn etwa rechtliche und wirtschaftliche Rationalitätskriterien gegenüber sozialen oder politischen durchschlagen können, so setzt die Prüfung der rechtlichen Zulässigkeit und der wirtschaftlichen Finanzierbarkeit den Rahmen, innerhalb dessen andere Leitideen ihre Verwirklichung finden können. Erst danach kommen Kriterien wie diejenigen der sozialen Akzeptanz und der politischen Opportunität zum Zuge. Das jeweils konkrete Mischungsverhältnis ist dabei nicht einfach zu analysieren. Mehrheitlich verabschiedete Gesetzgebungen zur Hochschulreform und zur Parteienfinanzierung sind vom Bundesverfassungsgericht als grundrechtswidrig aufgehoben worden. Dadurch ist die Kompetenz des Gesetzgebers nicht beeinträchtigt worden, wohl aber der inhaltliche Geltungsraum, innerhalb dessen er seine Kompetenz ausüben kann. Umweltgesetzgebung hebt nicht die Rationalitätskriterien der Wirtschaftlichkeit auf, verändert aber die Chancen, Kosten zu externalisieren, wenn diese über das Verursacherprinzip in die Kosten-Nutzen-Rechnung von Betrieben internalisiert werden. Im Falle der Abtreibungsgesetzgebung ist das Problem der Vermittlung von zwei kontradiktorischen Leitideen besonders deutlich. Die Leitideen der Selbstbestimmung der Frau und das Prinzip des Schutzes des ungeborenen Lebens können nicht gemeinsam handlungsrelevant werden. Das eine muss im konkreten Fall dem anderen weichen. Zunächst wurde durch die Indikationenkataloge der Handlungskontext der beiden Prinzipien zu umschreiben versucht, dann nur noch durch die gegenwärtig vorgesehene Beratungspflicht der Schwangeren, die ihre Willensbildung nicht einschränkt, der Wertkonflikt bleibt symbolisch aufrechterhalten. Abtreibung gilt dann als rechtswidrig, aber straffrei, womit die weiterhin institutionalisierte Leitidee des Lebensschutzes für einen umschriebenen Geltungsraum Sanktionsmittel verloren hat.

Nicht nur in „revolutionären“ Situationen, in denen ganze Institutionenkomplexe verändert werden, sondern auch unter „normalen“ Bedingungen findet ein Institutionenwandel statt. Die Veränderungen sind dabei meist nur graduell und in ihrer akkumulativen Wirkung erst nach längerer Zeit sichtbar. Kleine Änderungen der Rationalitätskriterien, Verschiebungen im Geltungskontext, Erweiterungen oder Beschränkungen der Externalisierungschancen von Kontingenzen, Vermittlungsprozesse zwischen opponierenden Leitideen finden beständig statt, und die mit ihnen verbundenen De- und Reregulierungen enthalten häufig nicht beabsichtigte langfristige Folgen. Institutionenwandel ist ein andauernder Vorgang der Institutionalisierung und Deinstitutionalisierung von Leitideen.

III. Sozialer Wandel durch Institutionalisierung

In der Vorbemerkung zu den „Gesammelten Aufsätzen zur Religionssoziologie“ schildert Max Weber die „schicksalsvollste Macht unseres modernen Lebens: den Kapitalismus“.⁷ Der moderne Kapitalismus ist eine Wirtschaftsweise, die sich – so Weber – am Kriterium der Rentabilität orientiert. Diese Wirtschaftsweise bedarf – so fügt er hinzu – der Ausdifferenzierung eines Handlungskontextes, innerhalb dessen möglichst alle sozialen Beziehungen diesem Rationalitätskriterium unterworfen werden. Dieser Kontext ist der Betrieb, der vom Haushalt strikt getrennt wird. Die Arbeitsbeziehungen werden von Fürsorgepflichten und Versorgungsansprüchen der Arbeitnehmer gelöst, es herrscht „formell freie Arbeit“. Kapitalistische Rationalitätskriterien durchdringen nicht nur die Wirtschaft, sie wirken darauf hin, dass möglichst viele Lebensbereiche für die „Rechenhaftigkeit“ des Wirtschaftens geöffnet werden. Die Verfügung über die Produktionsfaktoren Boden, Kapital und Arbeit, die Marktfreiheit, die Rechtssicherheit im Handelsverkehr und die Kalkulierbarkeit staatlicher Interventionen eröffnen maximale Dispositionsfreiheit für die Unternehmer. Diese Überlegungen entsprechen den hier entwickelten Dimensionen von Institutionalisierungsprozessen. Webers Untersuchungen über die „Protestantische Ethik und den ‚Geist‘ des Kapitalismus“ analysieren den Prozess der Herausbildung der Leitidee einer spezifischen Berufsethik, denn für den Calvinisten ist der prinzipiell unbeeinflussbare göttliche Gnadenstand nur über den Berufserfolg erkennbar. Die sich daraus entwickelnde „innerweltliche Askese“ habe, so Weber, eine dem Kapitalismus förderliche Mentalität geprägt. Er zeigt die Komplexität und die Konstellationsabhängigkeit der Entstehung von Rationalitätskriterien, die ihrerseits auch den Inhalt der Leitidee verändern. In seiner Sicht ist die „schicksalsvollste Macht des modernen Lebens“ die spezifische Institutionalisierung der Rentabilität als Rationalitätskriterium für wirtschaftliches Handeln und die dadurch eingetretene methodische Ausrichtung der Lebensführung.

Der Siegeszug des Kapitalismus beruhte in dieser Sicht auf der Durchsetzungskraft spezifischer Rationalitätskriterien für das wirtschaftliche Verhalten und der erfolgreichen Externalisierung der Folgeprobleme in die Zuständigkeit anderer institutionalisierter Bereiche: des Staates, der Familien und der Gemeinden. Dieser Prozess legitimierte sich durch die Effizienz dieses wirtschaftlichen Handelns: die steigende Produktivität und das wachsende Volkseinkommen. Mit zunehmender Institutionalisierung gab der Kapitalismus seine ursprüngliche Wertbegründung auf und schuf sich eine neue ohne religiöse Ableitungen. Doch aus

7 Max Weber, Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie, Bd. I, 7. Aufl., Tübingen 1978, S. 4-12.

den externalisierten Folgen des Kapitalismus entstanden erhebliche Oppositionskräfte, die sich in zwei Richtungen entwickelten. Die eine richtete sich gegen das Rationalitätskriterium selbst, die andere wollte den Geltungskontext dieses Kriteriums einschränken. Die erste Richtung mündete in den Kommunismus, die andere in die Sozialreform. Aus dem Konfliktpotential, das aus der Institutionalisierung des Kapitalismus erwuchs, entstanden die Antriebe für die Bildung neuer Institutionen für andere Leitideen. In diesem Sinne ist die moderne Sozialpolitik der „Einbau des Gegenprinzips“ (Eduard Heimann) in die kapitalistische Ordnung.

Institutionenbildungen, Institutionenkämpfe und Institutionenneubildungen charakterisieren die Dynamik der gesellschaftlichen Entwicklung. „Klassenkampf“ ist Institutionenkampf, Sozialpolitik ist der Prozess der Institutionenneubildung. Die Verfügungsrechte der Unternehmer über die Produktionsfaktoren wurden eingeschränkt. Sozialversicherungssysteme, Arbeitsschutzgesetzgebung und neuerdings Umweltgesetzgebung fangen einerseits externalisierte Folgeprobleme auf und beschränken andererseits den Geltungsraum der kapitalistischen Rationalitätskriterien. Durch beides werden die Rationalitätskriterien der kapitalistischen Wirtschaftsweise aber nicht aufgehoben. Der Kommunismus hingegen will die Institutionen der kapitalistischen Wirtschaftsweise selbst beseitigen: das Eigentum an den Produktionsmitteln als Basis der Verfügungsrechte und den Markt als regulativen Mechanismus. Die Geltung kapitalistischer Rationalitätskriterien und ihr Wirkungsraum können größer oder kleiner sein, sie verändern sich in der historischen Entwicklung der Institutionenbildung. Es empfiehlt sich daher, bei Institutionen nicht an einen unveränderlichen Bestand zu denken, sondern an einen Prozess. Max Weber hat schon darauf hingewiesen: „Rationalisierung hat es (...) auf den verschiedensten Lebensgebieten in höchst verschiedener Art in allen Kulturkreisen gegeben. Charakteristisch für deren kulturgeschichtlichen Unterschied ist erst: welche Sphären und in welcher Richtung sie rationalisiert wurden.“⁸

Institutioneller Wandel kann daher auf ganz verschiedenen Ebenen stattfinden. Die gegenwärtige Debatte über den „Umbau des Sozialstaates“ ist dafür typisch. Die Lohnfortzahlung im Krankheitsfall ist ein gutes Beispiel. Ob 100% oder 80% des Lohnes, nach welcher Berechnung und wie lange gezahlt werden soll, scheint ein relativ nachrangiger Streitpunkt zu sein für den Institutionenbestand der Bundesrepublik. Doch er symbolisiert den beständigen Kampf zwischen den Kriterien der individuellen Sicherung des Lebensstandards auch ohne Erwerbstätigkeit und denen der Ertragskalkulation der Unternehmen. Für Letztere sind dies Kosten, die nicht mit ihrer Wirtschaftstätigkeit verbunden sind, die

ihnen gewissermaßen durch die Sozialpolitik „internalisiert“ wurden. Das Bestreben, die Kosten wieder in die privaten Haushalte der Beschäftigten oder in diejenigen der Krankenversicherung zu externalisieren, ist insofern verständlich. Umgekehrt ist das Interesse der Beschäftigten, eine Sicherung des Lebensstandards im Krankheitsfall zu erhalten, ebenso verständlich. Die gegenwärtige Debatte um die Lohnnebenkosten zeigt den Kern des Konflikts. In welchem Ausmaß sollen die Kosten für den Sozialstaat aus den Erträgen von Betrieben finanziert werden? Das betrifft zunächst die direkten betrieblichen Aufwendungen für bezahlte Krankheits- und Urlaubstage, dies gilt aber auch für die Beiträge, die die Arbeitgeber an die Sozialversicherungen abführen. Das an die Erwerbstätigkeit anknüpfende Umlageverfahren der Sozialversicherung belastet die Erwerbstätigen und die Arbeitgeber mit immer höheren Beiträgen, die mit Lohnkosten undlohneinkünften verknüpft sind, obgleich die Aufwendungen nicht direkt mit der Erwerbsarbeit verbunden sind. Die Problematik wächst mit der asymmetrischen Altersstruktur bei der Rentenversicherung, mit der strukturellen Arbeitslosigkeit bei der Arbeitslosenversicherung, mit der längeren Lebensdauer bei der Krankenversicherung. Der „Umbau des Sozialstaates“ zwingt zu Änderungen in der Form seiner Institutionalisierung, ohne dass deswegen die Leitideen, die in ihm enthalten sind, eine Veränderung erfahren müssen. Nicht der Abbau der Leitideen der sozialen Sicherheit und der Gleichartigkeit der Lebensverhältnisse steht zur Debatte, sondern ihre neue Institutionalisierungsform. Was sich zunächst als ein Kampf zwischen Interessenlagen ausnimmt, ist immer auch ein Kampf um die Durchsetzung von institutionalisierten Rationalitätskriterien und die Bestimmung ihres Geltungsraumes.

Institutionenwandel findet häufig in kleinen Schritten statt und bleibt zunächst unbeachtet. Dies war auch der Fall beim Ausbau der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zur Europäischen Gemeinschaft und später zur Europäischen Union. Aus der ursprünglichen Ordnung der Kohle- und Stahlindustrie wurde zunächst eine Zollunion und dann ein gemeinsamer Binnenmarkt. Jetzt stehen wir vor einer Vergemeinschaftung der Währungspolitik, der Sozialpolitik, der Umwelt-, der Außen- und Verteidigungspolitik. Immer weitere Aufgabenfelder werden einem einheitlichen Regime unterworfen. Aus einem eng begrenzten „Zweckverband“ ist ein supranationales Regime entstanden, das die Eigenkompetenzen der Mitgliedsstaaten immer stärker beschränkt. Die Europäische Union erhält schrittweise eine „Staatsqualität“, auch wenn dies im Ungewissen gehalten wird. Damit ist ein prinzipieller Wandel der Institutionen des europäischen Nationalstaates eingeleitet, dessen Eigendynamik noch unbekannte Folgen hat. Kleine Schritte treiben die Institutionenbildung voran. So wird beispielsweise mit dem Über-

gang vom Einstimmigkeitsprinzip zum Mehrheitsprinzip nicht nur eine technische Verfahrensweise für die Entscheidungen im Ministerrat geändert, es ändert sich zugleich das Gewicht der einzelnen Mitgliedsstaaten. Der bei Mehrheitsentscheidungen unterlegene Mitgliedsstaat legitimiert die Entscheidung gegenüber seiner eigenen Bevölkerung nicht mehr im eigenen Namen. Es bedarf nunmehr der Inanspruchnahme einer neuen Leitidee, die auch gegenüber einer nicht selbst getroffenen Entscheidung Bindungskraft verleiht. Die Dynamik des Institutionalisierungsprozesses führt im Ergebnis zur Ausbildung einer Europäischen Union, in der sich Gesetze unabhängig von der Legitimationsgabe durch die einzelnen Mitgliedsstaaten legitimieren können. Das Europäische Parlament, das seine Mehrheitsentscheidung gegenüber einem im Ministerrat unterlegenen demokratischen Mitgliedsland legitimieren will, muss ein Mandat in Anspruch nehmen, das von einem „Volk der Europäischen Union“ gegeben wird. Dieses „Volk“ gibt es noch nicht, es muss erst noch konstruiert werden. Die Kumulationswirkungen von kleinen Veränderungen, in unserem Beispiel der Übergang zum Mehrheitsprinzip bei der Gesetzgebung, führt so zu einem prinzipiellen Wandel in der Institutionenstruktur aller europäischen Gesellschaften.

IV. Sozialer Wandel durch Deinstitutionalisierung

Ebenso wie durch die Bildung von Institutionen wird sozialer Wandel auch durch ihre Auflösung bewirkt. War der Kapitalismus die „Schicksalsmacht“ des 19. Jahrhunderts, so wurde der kommunistische Sozialstaat zur „Schicksalsmacht“ für weite Teile der Welt im 20. Jahrhundert. Das Programm der Überwindung des Kapitalismus richtete sich zentral gegen die institutionelle Basis des Kapitalismus. An die Stelle des Rationalitätskriteriums der Rentabilität trat das Gemeinwohl als Maxime wirtschaftlichen Handelns. Der für die Geltung kapitalistischer Rationalität ausdifferenzierte Handlungskontext, insbesondere die auf dem Privateigentum gegründete Dispositionsfreiheit des Unternehmers, wurde aufgelöst. Die Verstaatlichung des Eigentums an Produktionsmitteln überführte die einzelnen Erwerbswirtschaften in Produktionsbetriebe des Staatshaushaltes. Der Markt mit seinen Sanktionsmitteln zur Einhaltung der einzelwirtschaftlichen Rentabilität wurde durch den Plan ersetzt, mit politisch gesteuerter Zuweisung von Produktionsmitteln und Produktionsauflagen. Die im Kapitalismus erfolgte Externalisierung der Folgeprobleme wurde umgekehrt in eine Internalisierung von sozialpolitischen Aufgaben in die Wirtschaftsunternehmen. Die komplexe Vermittlung von widerspruchsvollen Institutionen, ihren Leitideen, Rationalitätskriterien, Handlungskontexten wurde ersetzt durch eine Fusionierung von Insti-

tutionen bei gleichzeitiger Abnahme ihrer relativen Autonomie. Die in der DDR proklamierte „Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik“ ist ein gutes Beispiel für die Deinstitutionalisierung von Kriterien der Wirtschaftlichkeit. Die Folgen waren die Vernachlässigung der Arbeitsproduktivität, das unzureichende Rechnungswesen, die mangels Marktrationalität und Preisbildung über Nachfrage und Angebot unbefriedigende Versorgung der Bevölkerung, die politisch bestimmten Investitionsentscheidungen, die Kombi-Struktur mit ihrer Verminderung der Arbeitsteilung zwischen den Betrieben, die übermäßige Lagerhaltung und Einschränkung der Entscheidungsautonomie der Unternehmensleitungen.⁹

Die für den Kapitalismus typische Ausdifferenzierung von Geltungskontexten für Rationalitätskriterien der Wirtschaftlichkeit wurde entdifferenziert. Betriebe konnten praktisch keine Arbeitnehmer entlassen, unterhielten zahlreiche sozialpolitische Einrichtungen, subventionierten indirekt kulturelle Einrichtungen, waren verpflichtet, auch auf die persönlichen Lebensverhältnisse einzuwirken, und waren ihrerseits politische Organisationseinheiten. Die betriebliche Parteileitung war auf die Einhaltung der staatlichen Planaufgaben verpflichtet, hatte darüber hinaus auch die Einstellungen und die Meinungsbildung der Betriebsangehörigen anzuleiten und zu überwachen. Die Betriebsgewerkschaftsleitung war ein integrierter Bestandteil der betrieblichen Hierarchie und richtete sich mehr auf Disziplinierungsaufgaben als auf die Interessenvertretung der Beschäftigten. Beförderungen und Prämien waren durch politische Organe zu bestätigen. Die Betriebe wurden so zu Integrationskernen der Gesellschaft, sie waren für die Beschäftigten mehr als eine Arbeitsstätte, ohne dass ihnen Mitbestimmungsrechte einen wirksamen Einfluss auf die Betriebspolitik im Ganzen eingeräumt wurden. Der Betrieb wurde als wirtschaftliche Produktionseinheit politisch durchdrungen und sozial überformt. Auch wenn die Arbeitsbedingungen zum Teil völlig veraltet und zuweilen gesundheitsschädlich waren, so galt der Status quo als gegeben und unveränderlich.

Mit der Deinstitutionalisierung der Kriterien der Wirtschaftlichkeit und der Entdifferenzierung des Handlungskontextes für wirtschaftliches Handeln tritt eine prinzipielle Institutionenschwäche ein. Es fehlt eine durch die Betriebe mit relativer Autonomie und Verfügungsgewalt über Ressourcen ausgestattete intermediäre Ebene. Alle Interessen richten sich auf den Parteistaat, nur er hat Handlungskompetenz und Ressourcen zur Verfügung. Die Gewerkschaften werden zu seinen „Transmissionsriemen“, die Arbeitgeber zu seinen Agenten.

9 Vgl. dazu meine Aufsätze Institutionenordnung als Rahmenbedingung der Sozialgeschichte der DDR und Handlungsräume und Rationalitätskriterien der Wirtschaftsfunktionäre in der Ära Honecker in diesem Band.

Produktionsentwicklung, Produktionsumfang, Investitionsentscheidungen gingen durch das zusammenfassende Regelwerk der Staatlichen Plankommission und wurden in letzter Instanz im Politbüro entschieden. Dieses sollte die unterinstitutionalisierten Rationalitätskriterien der sozialistischen Leitideen untereinander abstimmen und als Entscheidungsinstanz in einem System fusionierter Institutionen wirken. Aber als zentrales politisches Organ dominierten dort politische Kriterien alle anderen. Die ökonomische Retardierung, die sozialpolitische Überalimentation einzelner Güterpreise, die Innovationslähmung und kulturelle Nivellierung sind das Ergebnis dieser politisch erzwungenen Unterinstitutionalisierung.

In diesem Regime konnten dann auch alle anderen mit der institutionalisierten und unbeschränkten Parteiherrschaft nicht vereinbarten Institutionen keine Autonomie mehr beanspruchen: Die Meinungsfreiheit, die Pressefreiheit, die Wissenschaftsfreiheit, die Freiheit der Künste, die Unabhängigkeit des Rechts wurden in einer dauernden politischen Überwachung gehalten. Das konnte sich nicht mit den Leitideen des Sozialismus begründen, das waren die Kontingenzerrscheinungen des allgemeinen Zerfalls der Anerkennung relativer Autonomiegrade für institutionalisierte Leitideen und der Entdifferenzierung der für ihre Geltung erforderlichen Handlungskontexte. Die Fusionierung der Institutionen führte zur Allherrschaft einer Institution, in diesem Fall des Politbüros der SED. Solche Regime zeigen eine Reformunfähigkeit auch bei zunehmender Ineffizienz, ja Gefährdung der eigenen Existenz. Die Stillstellung jedes, auch des kleinsten Institutionenwandels und die Unfähigkeit, die interinstitutionellen Konflikte zu vermitteln, führt zur Krise des Regimes im Ganzen.

Die „unblutigen Revolutionen“ des Ostblocks sind „echte“ Revolutionen, nämlich solche der Institutionenneubildung. Diese ist aber nach einer Phase der Deinstitutionalisierung und Institutionenfusion überaus schwierig. Im Falle der DDR wurde diese Problematik durch den Transfer der westdeutschen Institutionen gelöst. Die neue Institutionenordnung stand bereit, und auch die nötigen Experten für ihre Implementierung waren schon verfügbar. Für die anderen Ostblockländer stellt sich die Lage weit schwieriger dar. Die Prozesse der Institutionenbildung sind dort noch nicht zu einem Abschluss gekommen. Wenn auch der Westen Modelle bietet, so müssen diese doch endogen implementiert werden. Und da Institutionen keine abstrakten Regelwerke sind, „Lebenswelten“ prägen und auf Legitimationsglauben beruhen, ist die Adaptionsgeschwindigkeit für neue Institutionen sehr unterschiedlich. Eine asymmetrische Institutionalisierung ist wahrscheinlich und mit ihr ein hohes Maß an Unsicherheit über die jeweiligen Geltungsansprüche, und interinstitutionelle Konflikte sind groß und werden heftig ausgetragen, zumal dann, wenn die Vermittlungsprozesse zwischen ihnen noch

nicht ausgebildet sind oder nicht funktionieren. Die Geschichte der Ostblockländer bietet eine Fülle von experimentellen Konstellationen für die Analyse sozialen Wandels durch Institutionalisierungs- und Deinstitutionalisierungsprozesse. Was sich im Westen aus langen Entwicklungen als Modell präsentiert, braucht sich im Osten nicht als notwendige Interdependenz einer Institutionenkonstellation zu bewähren.

Institutionalisierung politischen Handelns
Analysen zur DDR, Wiedervereinigung und Europäischen
Union

Lepsius, M.R.

2013, VIII, 264 S. 1 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-01325-7