

2

Theoretische Perspektiven

Unterschiedliche Theorien sehen und erklären die Welt unterschiedlich. Denn Theorien sind nichts anderes als die Beobachtungsinstrumente, mit denen wir eine Welt überhaupt als mehr oder weniger intelligibles Gebilde wahrnehmen und rekonstruieren können. Selbst wenn ich keine ausgearbeitete Theorie meinen Beobachtungen zugrunde lege, greife ich zwangsläufig auf Alltagstheorien zurück, die sich irgendwie im Laufe der Sozialisation in meinem Kopf gebildet haben. Ein theoretisch vorgezeichneter Zugang zur Welt ist also unvermeidlich. Wer immer als Theorieverächter glaubt, sich empirisch, praktisch, pragmatisch oder sonst wie unmittelbar eine Welt erschließen zu können, folgt dann immer noch zumindest seiner naiven Alltagstheorie möglicher Theorielosigkeit.

Die Bedeutung von Theorien als Beobachtungsinstrumente erschließt sich, wenn man sich vor Augen hält, dass Daten definiert sind als beobachtete Unterschiede, also immer Beobachtung voraussetzen. Zugleich sind es dann die Beobachtungsinstrumente, die definieren und festlegen, was als Beobachtung und mithin als Datum überhaupt möglich ist. Unsere Sinnesorgane definieren als Beobachtungsinstrumente, was unserem mentalen System als Welt zugänglich ist. Wenn unsere Augen nur bestimmte Farben sehen und unsere Ohren nur bestimmte Frequenzen wahrnehmen können, dann definiert dies die Grenzen unserer Welt. Erst wenn wir künstliche Beobachtungsinstrumente wie Mikroskope,

Teleskope, Röntgenapparate oder Magnetresonanztomographen konstruieren, haben wir Zugang zu anderen Daten und damit zu anderen Welten.

Theorien sind also Beobachtungsinstrumente, die Theoretiker konstruieren, um sich Beobachtungsmöglichkeiten zu schaffen. Es gibt eine endlose und weithin nutzlose Debatte darüber, was eine ‚gute‘ Theorie ausmacht. Ein relativ einfaches Prüfkriterium für die gesuchte Qualität einer Theorie ist die Antwort auf die Frage: Was kann ich mit dieser Theorie sehen, was ich mit anderen Theorien nicht sehen kann? Damit ist zwingend gesagt, dass Theorien keinen Wahrheitsanspruch haben können. Sie können nur eine bestimmte, selektive und begrenzte Sicht auf beobachtbare und beobachtete Phänomene ermöglichen, und genau darum sind alle Theorien selbst und ihre Ableitungen Konstruktionen, die mit anderen Theorien anders ausfallen müssen. Dies ist zugleich die Begründung für Konstruktivismus als epistemologische Prämisse (Foerster 1985; Glasersfeld 1985; Maturana 1982; Maturana et al. 1965).

2.1 Neo-Institutionalismus und institutionelle Analyse

Da es bereits Ende des 19. und Anfang des 20. Jahrhunderts eine ausgearbeitete anthropologische und soziologische Institutionentheorie gab, die insbesondere mit den Namen Herbert Spencer, Emile Durkheim, Maurice Hauriou, Max Scheler, Arnold Gehlen und später Helmut Schelsky verbunden ist, musste sich die Wiedererfindung der Institutionentheorie vor allem durch US-amerikanische Autoren als Neo-Institutionalismus (NI) bezeichnen. Neu daran ist im Verhältnis zur alten Institutionentheorie nicht viel, allerdings sehr viel im Verhältnis zu den in der Zwischenzeit dominant gewordenen Theoriesträngen des Behaviorismus

und Rational Choice. Gegenüber diesen eher trivialen und mechanistischen Theorien brachte der NI tatsächlich insofern neue Beobachtungsmöglichkeiten, als nun die institutionelle Einbettung von Verhalten, Handeln und Kommunikation in den Blick genommen wurde. Der NI begann seine Karriere damit, dass er den Begrenzungen der Rationalität, die Max Weber als „eisernen Käfig“ bezeichnete, als „iron cage“ der Institutionen reformulierte, der vor allem durch staatliche Institutionen und Professionen gebildet sei: „We contend that the engine of rationalization and bureaucratization has moved from the competitive marketplace to the state and the professions“ (DiMaggio und Powell 1983, S. 147).

Aufbauend auf den wichtigen Arbeiten von Herbert Simon zur begrenzten Rationalität (Simon 1978; Simon 1983) betonte der ökonomisch orientierte NI, dass es Institutionen sind, welche die Spielregeln definieren, innerhalb derer Handlungssequenzen und soziale Interaktionen ablaufen (North 1990a). Zentral für den NI ist allerdings nicht nur diese beschränkende Rolle von Institutionen, sondern ebenso sehr ihre ermöglichende Funktion. Sie ermöglichen nämlich nicht nur eine Reduktion von Transaktionskosten (siehe Kap. 1.1.), sondern sie dienen auch dazu, Ungewissheiten zu reduzieren, die ansonsten, ohne den Schutz durch Institutionen, den Prozess sozialer Transaktionen als Risiken, Nichtwissen oder Zufälle begleiten würden. Sie erleichtern also Transaktionen und Interaktionen, indem sie die Kosten der Kontrolle und Überprüfung von Verträgen (Vereinbarungen, Abmachungen, Erwartungen) verringern. Genau in diesem Sinne erleichtern sie Abstimmung und Kooperation.

Damit hat der NI eine deutliche Affinität zu den für Regierungen besonders relevanten Aspekten der Koordination und Kooperation: „What has been missing from this (neo-classical) explanation is an understanding of the nature of human coordination and cooperation (North 1990a, S. 11). Much of new institutionalism is devoted to addressing this important aspect on indivi-

dual and collective behavior. This is the theoretical focus of NIE (new institutional economics) that makes it particularly relevant for governance“ (Chhotray und Stoker 2010, S. 57). Oliver Williamson bezeichnet Institutionen sogar als „mechanisms of governance“ (Williamson 1996) und untersucht Steuerungsformen wie Hierarchie, Bürokratie, Markt oder daraus gemischte hybride Formen in vergleichender Absicht, um ihre Leistung für die Steuerung von Handlungszusammenhängen zu analysieren.

Wenn es zutrifft, dass Steuerung die Kernthematik allen Regierens ist, dann ist die allgemeinste Frage, die jede Theorie des Regierens zu beantworten hat, diese: Wie ist es überhaupt möglich, dass ein Kollektiv sich zu gemeinsamen Handeln (collective action) zusammenfindet – und nicht gleich wieder auseinander fällt, weil einige die anderen ausbeuten oder einseitige Vorteile aus den gemeinsam erzeugten Gütern (Kollektivgütern) ziehen? Der Markt als Institution wirtschaftlicher Steuerung ist, wie Adam Smith argumentiert hat, eine geniale und zugleich paradoxe Lösung dieses Problems. Denn in einem funktionierenden Markt schaffen die Marktteilnehmer nicht durch Altruismus, sondern gerade durch ihren individuellen Egoismus ein gemeinsames Kollektivgut, nämlich eine optimale Allokation von Ressourcen. Die Steuerung funktioniert also „hinter dem Rücken der Akteure“ durch die in den Markt eingebauten Mechanismen als Selbststeuerung.

Ganz anders stellt sich die Situation für den Fall politischer Steuerung dar. Da hier keine Mechanismen der Selbststeuerung wirken, wirkt sich die Konkurrenz um Macht, Ressourcen, Einfluss und Vorteile – anders als im Markt – nicht positiv aus, sondern sie führt zur paradigmatischen Situation einer „Tragödie der Gemeinschaftsgüter“ („tragedy of the commons“) (Hardin 1968; Willke 1986). Dies meint, dass jeder Beteiligte aus Eigeninteresse die Kollektivgüter maximal nutzt, bis sie ruiniert sind und alle den Schaden haben. Man denke nur an die Beispiele Umwelt,

Klima, Umgang mit Energieressourcen oder Überfischung der Ozeane. Die entscheidende Frage ist: Wie kann es gelingen, diese tragische Grundkonstellation zu überwinden und Institutionen zu etablieren, welche ein positives und produktives kollektives Handeln ermöglichen (Hale et al. 2013)?

Besonders eindrucksvoll hat sich Elinor Ostrom dieser Frage angenommen (und dafür 2009 den Nobelpreis für Ökonomie erhalten). Anders als eine lange Tradition politischer Steuerung, von Hobbes bis Hardin, beschränkt sie ihre Lösungsansätze nicht auf Fremdsteuerung durch staatlichen Zwang und institutionalisierte Gewalt, sondern bezieht Elemente und Formen der Selbststeuerung mit ein. Sie untersucht empirische Fälle kollektiven Handelns, in denen es gelingt, Regelsysteme aufzustellen, innerhalb derer die Beteiligten darauf vertrauen können, dass die Verteilung von Kosten und Nutzen fair ist und auch in die Zukunft fortgeführt werden wird.

Die seit einigen Jahren andauernden Turbulenzen der „Arabischen Revolutionen“ in Nordafrika zeigen beispielhaft alle Formen des Gelingens und Misslingens politischer Steuerung durch Selbstbestimmung und Selbstorganisation einerseits, durch Gewalt, Zwang und externe Interventionen andererseits. Hier spielt sich das Drama der Etablierung von Formen und Institutionen des Regierens und des kollektiven Handelns mit ungewissem Ausgang ab, und dies belegt zugleich, dass es keine Garantie für eine Überwindung des Dilemmas kollektiven Handelns gibt. Elinor Ostrom hat gezeigt, „that not only can overcoming collective action problems ‚never be assured‘, given the strong temptation to act opportunistically that usually exists, but also that if individuals find rules that work relatively well, they may have little motivation to continue the costly process of searching for rules that will work even better“ (Chhotray und Stoker 2010, S. 68).

Der NI-Ansatz hat seine Stärke und eine gewisse offensichtliche Plausibilität darin, dass er einen trivialen Behaviorismus

und eine idealisierende Rational Choice Theorie dadurch korrigiert, dass er die Bedeutung von Institutionen für die vorgängige und kontextuelle Steuerung von Verhalten („behavior“) und Wahl („choice“) berücksichtigt. Diese Korrektur kann niemanden überraschen, der Theorietraditionen in Anthropologie und Soziologie auch nur oberflächlich kennt, denn dort spielten sehr früh bereits Institutionen eine tragende Rolle. Die britische Sozialanthropologin Mary Douglas, zum Beispiel, hat diese Tradition bis in die jüngste Vergangenheit fortgeführt und nachdrücklich die handlungsleitende (sowohl ermöglichende wie begrenzende) Bedeutung von Institutionen herausgestellt (Douglas 1986). Sie öffnet zugleich die Augen für einen Aspekt der Wirkung von Institutionen, der gerade Ökonomen und auch noch der NI nahezu gänzlich verschlossen geblieben ist, nämlich die Eigendynamik von Institutionen. Sind sie einmal etabliert, dann entwickeln sie ein Eigenleben, das für handelnde Personen zu überraschenden Folgen führen und bis zur Irrationalität und Hypokrisie des organisationalen Handelns reichen kann (Brunsson 1982; Brunsson 1989; Rorty 1980). In der traditionellen Soziologie ist diese Thematik aufgegriffen worden, wenngleich eher zögerlich (Mayntz und Nedelmann 1987) im Vergleich etwa zur Gruppendynamik, Managementtheorie oder Psychotherapie (Haley und Lynn 1967; Senge 1990; Wimmer 1999). Erst in der soziologischen Systemtheorie und in verwandten Gebieten wie etwa der systemischen Therapie kommt die Selbstreferenz und operative Geschlossenheit von Institutionen (und anderen sozialen Systemen) voll zum Tragen und wird zum Eckstein neuer Perspektiven und eines neuen Denkens über Steuerung (dazu Kap. 2.3).

Immerhin gibt es in der politikwissenschaftlichen und soziologischen Landschaft ein Aufgreifen und Fortführen des NI in der Form des vor allem von Renate Mayntz und Fritz Scharpf vertretenen „akteurzentrierten Institutionalismus“. Diesem wenden wir uns nun zu.

2.2 Akteurzentrierter Institutionalismus

Trotz seines unhandlichen Namens geht dieser Ansatz von der überzeugenden Annahme aus, dass „die Analyse von Strukturen ohne Bezug auf Akteure genauso defizitär (bleibt) wie die Analyse von Akteurhandeln ohne Bezug auf Strukturen“ (Mayntz und Scharf 1995, S. 46). Von vornherein schleppt diese Konzeption allerdings zwei Probleme mit sich herum, die ihr bis heute nachhängen. Zum einen bleibt unklar und unbegründet, warum im Namen eine Zentrierung auf Akteure annonciert wird, wenn es tatsächlich – und richtigerweise – um das Problem einer *Balance* und eines Wechselverhältnisses von Akteuren und Institutionen geht. Zum anderen, das ist das gewichtigere Problem, hebt sich der Ansatz von einer in Teilen missverstandenen soziologischen Systemtheorie ab, welcher er fälschlicherweise unterstellt, Akteure nicht zu berücksichtigen (dies wird in Kap. 2.3 weiter begründet).

In der Selbstbeschreibung des akteurzentrierten Institutionalismus (AzI) heben Mayntz/Scharpf hervor, dass der Ansatz an den politikwissenschaftlichen Neo-Institutionalismus anknüpft, sich aber in vier Punkten davon unterscheidet. Zum einen geht es ihm nicht nur um politische Institutionen, sondern um die Wirkungen institutioneller Kontexte im Allgemeinen, also beispielsweise auch um die handlungssteuernde Bedeutung von korporativen Akteuren und von Akteurkonstellationen. Er arbeitet mit einem engen Institutionenbegriff, wobei allerdings unklar bleibt, was dieser enge Begriff ausschließt. Weiter betrachtet er Institutionen sowohl als abhängige wie auch als unabhängige Variablen. Dies folgt unmittelbar aus dem zugrunde gelegten Verständnis eines wechselseitigen Beeinflussungsverhältnisses zwischen Akteuren und Institutionen, und widerspricht wiederum einer Zentrierung auf Akteure. Schließlich hebt sich der AzI dadurch vom Neo-Institutionalismus ab, dass er Institutionen keine de-

terminierte Wirkung zuschreibt, sondern sie als stimulierende, ermöglichende und restringierende Handlungskontexte versteht (Mayntz und Scharf 1995, S. 43).

Von besonderer Bedeutung für die Thematik des Regierens ist die Steuerungstheorie, die aus dem Ansatz des AzI heraus entwickelt worden ist. Diese Steuerungstheorie umfasst politische Steuerung und gesellschaftliche Selbstregelung (Mayntz und Scharpf 1995). Empirisch befassten sich die Forschungen im Umkreis des von Mayntz und Scharpf geleiteten MPI für Gesellschaftsforschung mit Problemen, Möglichkeiten und Fehlentwicklungen der politischen Steuerung in unterschiedlichen staatsnahen Sektoren, von Forschungs- und Gesundheitspolitik über Verhandlungssysteme und Verbände bis zur Rolle von Standards und Ausprägungen unkoordinierten kollektiven Handelns (Mayntz und Scharf 2005, S. 237 f.). Diese empirischen Studien sind wichtige Beiträge zu einem vertieften Verständnis von Regieren als politische Steuerung komplexer Gesellschaften. Sie haben wesentlich dazu beigetragen, ein differenziertes und detailliertes Wissen über Steuerungsprobleme und die Grenzen und Möglichkeiten politischer Steuerung moderner Gesellschaften zu schaffen.

Zugleich ist der Ansatz des AzI davon geprägt, dass seine Vertreter die Luhmannsche Systemtheorie und eine dahinter vermutete Steuerungstheorie vehement ablehnen. Auf den ersten Blick ist dies verständlich, weil Luhmanns Theorie operativ geschlossener und gar autopoietischer (sich selbst reproduzierender) Systeme jede externe Steuerung auszuschließen scheint und daher den Imperativen politischer Steuerung diametral widerspricht. Ein zweiter Blick aber hätte zeigen können, dass diese Simplifizierung der Luhmannschen Theorie fehlgeleitet war. Allein schon die Kategorie der strukturellen Kopplung lässt selbst für operativ geschlossene Systeme externe Verstörungen zu, und damit Möglichkeiten der Beeinflussung von außen (Näheres dazu in Kap. 2.3.). Operative Schließung beinhaltet „Rekursivität, Ori-

entierung an selbstproduzierten Eigenwerten, Selbstversorgung mit Gedächtnis und mit Oszillation im Rahmen eigener Unterscheidungen, also Herstellung und Fortschreibung einer eigenen Vergangenheit und einer eigenen Zukunft. Sie besagt nicht: Unabhängigkeit von der Umwelt“ (Luhmann 2000a, S. 111).

Immerhin ist aus der etwas gewollten Konfrontation zwischen radikaler Steuerungsskepsis (Luhmann) und pragmatischer Steuerungsfähigkeit der Politik (AzI) die Spannung entstanden, die mich selbst dazu bewegt hat, auf einer systemtheoretischen Grundlage eine eigene Steuerungstheorie zu entwickeln (Willke 2001b), die auf einer Theorie systemischer Intervention gründet (Willke 1999). Die Verbindung zum Ansatz des AzI kann darin gesehen werden, dass für beide Ansätze „die Unwahrscheinlichkeit gelingender Steuerung“ im Vordergrund steht, wenngleich die theoretischen Begründungen dafür sich scharf unterscheiden. Die analytische und empirische Herausforderung besteht für beide Ansätze darin, die Widerstände, Schwierigkeiten und Irrationalitäten politischer Steuerung genauer zu fassen und zu begründen.

In den späten und gegenwärtigen Arbeiten von Mayntz und Scharpf, etwa zur europäischen Politikkrise oder zur globalen Finanzkrise (Mayntz 2012; Scharpf 2012), stehen denn auch diese Aspekte deutlich im Vordergrund. Vermutlich ist in den aktuellen massiven Krisen wenig von den pragmatischen Erwartungen einer prinzipiellen Steuerungsfähigkeit und Steuerungskompetenz politischer Systeme übrig geblieben.

2.3 Systemische Steuerungstheorie

Jede Steuerungstheorie muss heute begreiflich machen, weshalb Steuerung für den Fall komplexer Systeme eine eigenständige Problem- und Fragestellung ist, die sich nicht mehr entlang der

überkommenen Vorstellungen über die Steuerung trivialer Maschinen beantworten lässt. Es kommt darauf an, plausibel zu begründen, warum sich eine Steuerungstheorie sozialer Systeme weder in der Begrifflichkeit von Planungstheorien und eines autoritativen Staates, noch in den Begriffen der Theorien naturwüchsiger Evolution und eines selbst-organisierenden Marktes fassen lässt. In einer systemtheoretischen Sicht lässt sich *Steuerung weder auf externe Eingriffe noch auf interne Dynamiken alleine reduzieren*. Das theoretische Kernproblem jeder Steuerungstheorie ist deshalb die Fragen nach den möglichen Formen der geordneten Verschränkung von operativer Geschlossenheit und externer Anregung. Erst nach dieser Komplizierung besteht eine Chance, die vorherrschende Verengung des Denkens auf die Form Politik/Markt oder Fremdsteuerung/Selbststeuerung aufzubrechen.

In praktischer Sicht ist das Steuerungsproblem brisant, weil die Kunst der Systemsteuerung sich in einem erbärmlichen Zustand befindet und weil zugleich die Dringlichkeit praktischer Steuerungsprobleme wächst. Ob Familiensysteme, Organisationen oder Gesellschaften, ob Abteilungen, gesellschaftliche Funktionssysteme oder globale Kontexte – auf jeder nur denkbaren Ebene nehmen die Steuerungsprobleme zu, und die Steuerungskapazitäten können nicht Schritt halten. Jüngste Krisen wie die globale Finanzkrise, die Euro-Krise oder die der „Arabischen Revolution“ folgenden Krisen der nordafrikanischen Länder zeigen auf internationaler Ebene, wie schwierig die Steuerung komplexer Probleme ist. Vergleichbares gilt auf nationaler Ebene für eine Unzahl gesellschaftlicher Problemlagen, vom Drogenproblem über die Technologiesteuerung bis zur vielfältigen Selbstgefährdung durch Umweltzerstörung und durch einen Raubbau an natürlichen und menschlichen Ressourcen.

Vielleicht am erstaunlichsten an der Situation der modernen Gesellschaften ist, dass ungeheuer viele und vielfältige Programme, Initiativen, Projekte, Modellversuche und Veränderungsvorhaben in Gang gesetzt werden, ohne dass dies eine tiefsitzende

Regieren

Politische Steuerung komplexer Gesellschaften

Willke, H.

2014, VI, 154 S. 7 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-03709-3