

Stichworte: Wissen kompakt

Helmut Willke

Regieren

Politische Steuerung
komplexer Gesellschaften

 Springer VS

Stichworte: Wissen kompakt

Helmut Willke

Regieren

Politische Steuerung
komplexer Gesellschaften

 Springer VS

Stichworte: Wissen kompakt

Weitere Bände in dieser Reihe
<http://www.springer.com/series/13098>

Die Reihe „Stichworte: Wissen kompakt“ antwortet auf die Notwendigkeit den rasch wachsenden Wissensbestand der Sozial- und Kulturwissenschaften auf der Höhe der Zeit und in allgemein verständlicher Form zu bündeln. Als Verfasser kommen jeweils die führenden Vertreter eines spezifischen Forschungs- und Wissensgebietes zum Einsatz, welche sich zudem der gesellschaftlichen Relevanz ihrer wissenschaftlichen Arbeit verpflichtet fühlen. Dabei handelt es sich in der Regel um anerkannte Fachvertreter von hoher Reputation, beziehungsweise um ExpertInnen in aufstrebenden (Teil-)Disziplinen.

Herausgegeben von

Jun.-Prof. Dr. Marian Adolf
Zeppelin Universität
Friedrichshafen
Deutschland

Prof. PhD Nico Stehr
Zeppelin Universität
Friedrichshafen
Deutschland

Helmut Willke

Regieren

Politische Steuerung komplexer
Gesellschaften

 Springer VS

Prof. Dr. Helmut Willke
Zeppelin Universität
Friedrichshafen
Deutschland

ISBN 978-3-658-03709-3
DOI 10.1007/978-3-658-03710-9

ISBN 978-3-658-03710-9 (eBook)

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

Springer VS

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2014

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

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

Lektorat: Dr. Andreas Beierwaltes, Katharina Gonsior

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer VS ist eine Marke von Springer DE. Springer DE ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science + Business Media.
www.springer-vs.de

Inhalt

1	Wozu Regieren?	1
1.1	Koordination	7
1.2	Kooperation	16
1.3	Kollektivgüter	20
2	Theoretische Perspektiven	27
2.1	Neo-Institutionalismus und institutionelle Analyse	28
2.2	Akteurzentrierter Institutionalismus	33
2.3	Systemische Steuerungstheorie	35
2.3.1	Regieren als Management struktureller Kopplungen	52
2.3.2	Regieren als Management systemischer Kontingenzen	57
2.3.3	Regieren als Kontextsteuerung	60
3	Gegenwärtige Herausforderungen des Regierens	69
3.1	Globalisierung als Herausforderung des Regierens	74
3.1.1	Fallstudie: Politische Steuerung des globalen Finanzsystems?	88
3.1.2	Globale Kollektivgüter	94
3.2	Wissengesellschaft als Herausforderung des Regierens	97

VI	Inhalt	
	3.2.1 Fallstudie: Expertise im Prozess des Regierens	114
	3.2.2 Regieren in der globalen Wissensgesellschaft – global governance. . .	126
4	Zur Zukunft des Regierens	135
	Literatur	141

1

Wozu Regieren?

Wozu benötigen gegenwärtige Nationalstaaten Einrichtungen des Regierens? Die Frage scheint naiv und trivial zu sein, aber der Anschein täuscht. Denn ob, und wenn ja, in welchem Umfang und in welchen Hinsichten Regieren notwendig sei, ist eine in den betroffenen Wissenschaften – von Philosophie über Politikwissenschaft und Soziologie bis zur Politischen Ökonomie – höchst umstrittene Frage. Ebenso offensichtlich ist, dass das, was unter Regieren verstanden wird, im Laufe der geschichtlichen Epochen und mit der Veränderung der Formen von Gesellschaft sehr unterschiedlich ausfällt.

Gehen wir von der Situation zu Beginn des 21. Jahrhunderts aus, dann betrifft das Stichwort Regieren primär die 192 nationalstaatlich organisierten Gesellschaften, die Mitglieder der UNO sind, also nahezu alle Staaten der Welt. Damit soll nicht unterschlagen werden, dass in einer historischen Sicht auch andere soziale Gebilde wie Gemeinschaften, Dörfer, Stämme, Völker oder religiöse Gemeinschaften eine Regierung oder andere Formen des Regierens hervorgebracht haben, die allerdings nicht Gegenstand dieses Textes sein werden. Dass gegenwärtige (nationalstaatlich organisierte) Gesellschaften eine Regierung oder andere Formen des Regierens benötigen, liegt rein faktisch auf der Hand. Worum es in diesem Text daher primär geht, sind die Fragen nach dem Warum und Wozu des Regierens. Damit ist explizit ein gesellschaftstheoretischer Beschreibungs- und Er-

klärungsansatz gewählt, der das Thema Regieren als Bestandteil des Versuches begreift, die Funktionsweise moderner komplexer Gesellschaften zu analysieren und zu verstehen. Regieren zielt immer auf Systemsteuerung, unabhängig davon, um welche Art von sozialem System es sich handelt (also gilt dies auch etwa für archaische Gesellschaften, Stämme oder dörfliche Gemeinschaften). *Für den Fall gegenwärtiger Nationalstaaten wird Regieren damit definiert als politische Steuerung komplexer Gesellschaften.*

Schon der lateinische Ursprung des Wortes Regieren – nämlich *regere* = lenken, ausrichten – verweist darauf, dass Regieren immer ein Eingriff in das naturwüchsige Operieren eines Systems beinhaltet, also den Versuch der Veränderung, Verbesserung, Entwicklung, Beschleunigung von Zuständen und Prozessen, die aus irgendwelchen Gründen nicht zufriedenstellend erscheinen. Wären die Menschen einer Gesellschaft mit der schlicht naturwüchsigen, evolutionären und mithin zufälligen und ungesteuerten Entwicklung ihrer Gesellschaft zufrieden, dann bräuhete es kein Regieren. Und tatsächlich gibt es in der Staatsphilosophie und Gerechtigkeitstheorie die ernst zu nehmende Frage: „Why not have anarchy?“ (Nozick 1974, S. 4). Aber bereits wenn wir von einem „minimalen Staat“ (Nozick 1974, S. 26 ff.) ausgehen, ist intendierte und gewollte Veränderung gegebener Zustände impliziert – und damit Steuerung als die Absicht der Veränderung naturwüchsiger Gegebenheiten (Bußhoff 1992).

Mit dieser Begriffsbestimmung kommen aufschlussreiche funktionale Äquivalente für *Regieren* in den Blick, welche für andere Bereiche und in anderen Systemzusammenhängen die Funktion des Regierens übernehmen, wie vor allem *Managen/Führen* in Unternehmen und anderen Organisationen, *Herrschen* in archaischen und vormodernen Gesellschaften oder (durch Glauben oder Wissen) *Überzeugen* in ideologischen bzw. wissenschaftlichen Kontexten. Nicht zufällig scheint hier ein Anklang an Max Webers berühmte drei reine Typen legitimer Herrschaft durch, nämlich traditionale, charismatische und rationale Herr-

schaft (Weber 1972, S. 124 ff.), die Max Weber zwar auf politische Herrschaft bezieht, die aber durchaus auch auf andere Formen und Ausprägungen des Regierens übertragen werden können. Allen Formen gemeinsam ist ein auffälliger Impetus des Veränderens – vor allem offensichtlich beim Managen, Führen und charismatischen Überzeugen. Immer geht es dabei darum, durch Veränderung (Entwicklung, Verbesserung, Optimierung, Läuterung etc.) bestimmte Zustände oder Ziele zu erreichen, die – so die Annahme – ohne Management, Führung oder Vorbild eben nicht erreicht würden.

Versteht man Regieren als politische Steuerung, dann ist es unabdingbar, den Begriff der Steuerung zu klären. Die frühe Kybernetik ging von der Differenz Regeln – Steuern aus und betrachtete Steuerung als lineare, direkte Beeinflussung, während Regelung (etwa am Beispiel des Thermostaten) eine Komplizierung durch Feedback-Schleifen umfasste. Ganz anders arbeitet die moderne soziologische Systemtheorie. Sie versteht grundsätzlich jedes komplexe soziale System als selbst-referentielles, operativ geschlossenes System, welches sich selbst steuert und von außen nur unter ganz spezifischen und selektiven Bedingungen beeinflussbar ist (Luhmann 1989; Luhmann 2002: fünfte und sechste Lektion).

Damit ist gerade für den Fall des Regierens das Modell der „Trivialmaschine“ obsolet, wonach nach einer einfachen Input-output-Schematik durch bestimmte politische Maßnahmen oder Programme (Interventionen) gesellschaftliche Verhältnisse direkt und linear verändert werden könnten. Massive Erfahrungen von „Implementationsproblemen“ (Mayntz 1983) und Staatsversagen haben auch außerhalb der steuerungskeptischen Systemtheorie zu der Einsicht beigetragen, dass politische Steuerung nur selten gelingt. Die Thematik des Regierens sieht sich heute mit einem Trümmerhaufen gescheiterter praktischer Steuerungsvorhaben und Steuerungshoffnungen konfrontiert. Nicht nur die Praxis sozialistischer Gesellschaftsteuerung ist tragisch und mit

unvorstellbaren Kosten gescheitert; auch die Praxis westlich-demokratischer Steuerung hat in unzähligen Bereichen tiefe Spuren der Enttäuschung, Konfusion und Resignation hinterlassen. Misslungene Steuerungsstrategien werden unter den Stichworten „Staatsversagen“ und „Marktversagen“ abgehftet, wenn nicht gleich unter dem Titel einer „Logik des Misslingens“ (Dörner 1989), von „Blundering into disaster“ (McNamara 1987) oder von „Adventures in chaos“ (Macdonald 1992). Politische Großinterventionen wie die Kriege im Irak und in Afghanistan stellen sich auch nach Jahren massiven Mitteleinsatzes als verhängnisvolle Irrtümer heraus, die von grandiosen Steuerungszusammenhängen getragen waren. Vielleicht noch gravierender ist das geradezu flächendeckende und jahrzehntelange Versagen der globalen Entwicklungshilfepolitik, die insgesamt wohl mehr Schaden angerichtet als Nutzen gestiftet hat (Erler 1985; Moyo 2010). Und noch weitgehend unbegriffen ist das Misslingen einer politischen Steuerung des globalen Finanzsystems, welches zu einer weiterhin andauernden globalen Finanz- und Wirtschaftskrise geführt hat (Willke 2009; Willke 2010b; Willke 2011b).

All dies provoziert die Frage, warum Regieren als politische Steuerung so schwierig, ungewiss und anfällig für Misslingen ist. Hält man sich vor Augen, dass Regieren immer bedeutet, dass die Politik (irgend eines politischen Systems) in gesellschaftliche Zustände eingreift, um Veränderungen zu erreichen, dann ist zunächst klar, dass es um Beziehungen zwischen *unterschiedlichen* Systemen geht: Wirtschaftspolitik soll in die Wirtschaft, Steuerpolitik in das Steuersystem, Familienpolitik in das Familiensystem, Wissenschaftspolitik in das Wissenschaftssystem, Rechtspolitik in das Rechtssystem, Gesundheitspolitik in das Gesundheitssystem und auch noch Sportpolitik in das Sportsystem (und so weiter für alle Funktionssysteme und Politikfelder) eingreifen, um etwas zu verändern. Das Grundproblem ist, dass diese Systeme (gesellschaftliche Teilsysteme oder Funktionssysteme) sich von außen, also von der Politik, nicht einfach steuern lassen. Sie

folgen zunächst und primär ihren Eigenlogiken, ihren Eigendynamiken (Mayntz und Nedelmann 1987), ihren eigenen Regeln, Interessen, Präferenzen und Bestandsbedingungen. Und sie reagieren nur ganz selektiv – und manchmal überraschend oder kontraproduktiv – auf bestimmte externe Impulse oder „Verstörungen“, so dass von außen nur ganz schwer bzw. gar nicht vorherzusehen ist, wie sich ein Gesetz oder eine andere politische Maßnahme des Regierens auswirken wird.

Diese steuerungskeptische Perspektive, die direkt auf Grenzen des Regierens zielt, hat zunächst nichts mit systemtheoretischen Grundannahmen zu tun, vielmehr ist sie schlicht von einer überwältigenden empirischen Evidenz diktiert. Gerade drängendste politische Probleme wie Ungleichheit der Vermögensverteilung, Gleichbehandlung von Frauen, Umweltzerstörung, Klimawandel, Drogenkriminalität, Energiewende, Armut, Finanzkrise, öffentliche Verschuldung etc. etc. widerstehen nachhaltig den verschiedensten Ansätzen und Versuchen des Regierens. Warum ist das so? Bei der Beantwortung dieser Frage unterscheiden sich allerdings die Geister und die Theorien.

Herkömmliche Handlungs- und Akteurstheorien kleben gewissermaßen mit der Nase auf den konkreten Ereignissen. Sie sind sehr gut darin, die Beweggründe einzelner Akteure und ihre Handlungskonstellationen zu beschreiben, aber sie sehen den Wald vor lauter Bäumen nicht. Damit sind sie nicht wertlos, aber wenn man am ‚Wald‘ interessiert ist, das heißt, an den Zusammenhängen und Systemlogiken, welche erst bestimmte Handlungen hervorbringen, dann ist ein ganz anderer Ansatz unabdingbar. Im nächsten Kapitel werden drei solcher Ansätze vorgestellt und daraufhin befragt, was sie dazu beitragen können, den Prozess des Regierens adäquat zu analysieren und zu verstehen.

Zunächst aber steht die Frage im Vordergrund, weshalb komplexe Systeme (wie vor allem Gesellschaften) überhaupt regiert werden müssen, Regierungen brauchen und sich selbst damit die Aufgabe der politischen Steuerung verschreiben und vor-

schreiben. Die allgemeinste Antwort auf diese Frage ist, dass das Zusammenspiel vieler Menschen in einem sozialen System zwei Leistungen erfordert, wenn man Chaos und Anarchie vermeiden möchte. Diese Leistungen sind *Koordination* und *Kooperation*. Erst danach, wenn diese Grundvoraussetzungen gegeben sind, kommt die noch anspruchsvollere Aufgabe der Gewährleistung von Kollektivgütern ins Spiel.

Eine sozialanthropologische Erklärung für die Notwendigkeit von Koordination und Kooperation liegt sehr nahe: Weil Menschen „offene Lebewesen“ sind, die nicht (wie Tiere) durch starre Instinkte und Reiz-Reaktions-Zyklen festgelegt sind (Gehlen 1963), haben sie viele Handlungsoptionen. Vereinfacht gesprochen, kann man sagen, dass Menschen als solche dadurch unberechenbar und mithin füreinander überraschend und auch gefährlich sein können (Hobbes 1984). Alle Sozialisation und soziale Ordnungsbildung läuft deshalb darauf hinaus, diese prinzipielle Offenheit des Menschen durch Konventionen, Regeln, Normen, andere Festlegungen und übergreifend durch regelgeleitete Organisationen und Institutionen zu begrenzen, einzubinden und mit handlungsleitenden Rahmen zu versehen, so dass bestimmte Sinnzusammenhänge im Voraus geordnet und mit festgelegten oder vereinbarten Bedeutungen ausgestattet werden. All dies grenzt die prinzipiell offenen Handlungsmöglichkeiten von Menschen ein und ermöglicht dadurch Koordination und Kooperation.

Aus diesen Überlegungen leitet sich die überragende Bedeutung von Institutionen für gesellschaftliche Ordnungsbildung ab. Die Theorieentwicklung hat darauf mit zwei unterschiedlichen aber durchaus verwandten Ansätzen reagiert: Zum einen mit institutionellen Ansätzen in den Ausprägungen des (eher ökonomisch orientierten) Neo-Institutionalismus (Chhotray und Stoker 2010, S. 53 ff.; North 1990a; North 1990b; Williamson 1985), der (eher politikwissenschaftlich orientierten) institutionellen Analyse (Nowlin 2011) und dem (eher übergreifenden)

akteurzentrierten Institutionalismus (Mayntz 1997; Mayntz 2002; Scharpf 1989; Scharpf 1993a); zum anderen mit der Entfaltung einer soziologischen Systemtheorie auf der Grundlage der *General Systems Theory* (Bertalanffy 1979) und des Parsonsschen strukturell-funktionalen Ansatzes (Parsons 1964 (1951)). Diese Theorien werden im zweiten Kapitel ausführlich behandelt. Gemeinsames Thema dieser Theorien ist die grundlegende Frage nach den Bedingungen der Möglichkeit sozialer Koordination und Kooperation – und damit die Frage nach den Bedingungen der Möglichkeit der Steuerung bzw. Selbststeuerung komplexer Systeme. Dies ist die Kernthematik allen Regierens.

1.1 Koordination

Koordination bezeichnet den grundlegenden Prozess der Abstimmung einer gemeinsamen Perspektive. Wie das Wort selbst schon andeutet geht es darum, *Ordinaten* im Sinne eines gemeinsamen Vermessungssystems zu etablieren, um wissen zu können, in welchem Rahmen bzw. innerhalb welcher Koordinaten des sozialen Raumes man sich bewegt. So wie etwa in der Geografie Koordinaten auf einer Weltkarte es erlauben, gewissermaßen jeden Punkt der Erde genau zu bezeichnen (siehe Abb. 1.1), so ermöglichen soziale Koordinaten die Abstimmung gemeinsamer Aktivitäten trotz der prinzipiellen Unterschiedlichkeit der handelnden Menschen. So sind etwa die Zehn Gebote der Katholischen Kirche oder die Scharia des Islam ein Netz von Koordinaten, welche das Handeln von Menschen koordinieren sollen. Moderne Formen solcher Koordinatennetze mit weitreichender systemischer Wirkung sind vor allem die Verfassungen gegenwärtiger Demokratien. Koordination ermöglicht es damit, an jedem Punkt einer Handlungssequenz genau zu bezeichnen, ob die ablaufenden Handlungen noch innerhalb des Rahmens liegen oder schon