

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 – Betroffenheiten auf den Plan rufen. Stabile Gleichgewichte des – wie immer einseitigen, so jedenfalls berechenbaren – Konfliktausgleichs machen so zunehmend einer Erratik okkasioneller Einigungen 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, Ärzteverbänden, 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 interessenengeprägten »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 Profiterzielung 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 Anwärter 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.
- Prittwitz, 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.