

# Institutionendynamiken und politische Institutionengestaltung: Die zwei Gesichter sozialer Ordnungsbildung

*Roland Czada und Uwe Schimank*

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

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

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

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

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

## 1 Institutionengestaltung: Eingebettet in Institutionendynamiken

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Abbildung 1 Wirkungszusammenhänge von Gestaltungsintentionen und institutioneller Dynamik

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

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



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

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

## 2 Institutionendynamiken: Durchsetzt von Gestaltungsbemühungen

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

### 3 Fazit

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

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

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

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

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

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

---

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

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

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

## Literatur

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

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

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