

Institutionen

Die Kernfrage unserer Analyse sozialer Strukturen lautet, *ob und wie die vorhandenen Institutionen dazu beitragen, uns auf den Weg zu globaler Zukunftsfähigkeit zu bringen.*

Wir werden vier große Bereiche sozialer Institutionen behandeln: Wirtschaft, Politik, Medien, Soziale Sicherung. Damit soll viererlei erreicht werden: (1) soll deutlich werden, dass Institutionen Grundbausteine gesellschaftlicher Struktur sind, dass sie vermittelnd zwischen dem sozialen Handeln der Mikroperspektive und dem sozialen Wandel der Makroperspektive stehen; (2) muss unterschieden werden die *Selbstinterpretationen* der Institutionen von ihrem *wirklichen Funktionieren*, ein Unterschied, in dem das Konzept der Macht eine besondere Bedeutung hat; (3) ist zu zeigen, wie die *europäische und die deutsche Gesellschaft mit dem globalen Kontext verwoben* sind; (4) ist jeweils der *Zusammenhang mit Nachhaltigkeit* herzustellen.

Dass Verhalten durch Institutionen „kanalisiert“ wird, soll heißen, dass *Verhaltensspielräume definiert* werden. Auf der einen Seite werden damit Optionen ausgeschlossen, auf der anderen Seite andere nahe gelegt, zuweilen gar erzwungen. Institutionen geben dem Verhalten Vorhersagbarkeit, Verlässlichkeit, Berechenbarkeit. Verhalten ist durch Institutionen nicht determiniert, also nicht vollständig bestimmt, und Institutionen verändern sich auch im Handeln. Indem wir uns gemäß erlernten institutionellen Regeln verhalten, bestätigen wir Institutionen fortwährend neu. Wenn immer mehr Menschen solche Regeln *nicht* befolgen, dann führt dies irgendwann zur Änderung der Institution. Die Frage, wie groß jeweils die Handlungsspielräume sind, die jemand nutzen kann, entscheidet sich an den *Machtressourcen*, die er oder sie mobilisieren kann.

Institutionen sind nicht starr und unveränderbar, nur ist *institutioneller Wandel in der Regel ein langsamer Prozess*. Häufiger als durch Verhaltensänderungen wird dieser Wandel durch makrostrukturelle Veränderungen herbeigeführt. Die „Globalisierung“ wirkt nicht unmittelbar auf Verhalten, sondern vermittelt über Institutionen, wie in diesem Teil gezeigt werden soll. Damit sind Institutionen auch die wichtigsten Vermittler des Anliegens der Nachhaltigen Entwicklung.

„Macht“ wird im Allgemeinen nach Max Weber definiert als die Fähigkeit einer Person, *das Handeln anderer Personen auch gegen deren Willen im eigenen Interesse zu lenken*. Macht ist also keine Eigenschaft, die jemandem anhaftet, sondern ein Verhältnis zwischen mindestens zweien. Macht entsteht dadurch, dass einer etwas besitzt oder kontrolliert, dass ein anderer zu seiner Entwicklung oder zu seinem Wohlergehen braucht – so insbesondere bei den *Produktionsmitteln*. Das Eigentum an oder die Kontrolle über Produktionsmittel ist insofern eine Machtressource. Aber es gibt andere Machtressourcen: Wissen, Geld, Emotionen, Beziehungen, Gewalt, Anweisungs- und Sanktions-

befugnisse¹. In der Regel haben beide Seiten solche Ressourcen, die sie unter bestimmten Umständen einsetzen können – womit nicht verschleiert werden soll, dass *Machtbeziehungen meistens asymmetrisch*, ungleichgewichtig, die Chancen, sich gegen Zumutungen zu wehren, oft nur gering sind. Meistens sind die Machtgewichte unterschiedlich verteilt; in vielen Beziehungen, wo es nicht um institutionell festgelegte Machtverteilungen geht, kann die Balance in kurzen zeitlichen Abständen wechseln (z.B. in Liebesbeziehungen). Häufig ist es gerade die Machtbalance, deren Klärung wichtigstes Thema einer Interaktion ist. Machtverhältnisse sind *kaum jemals völlig einseitig*: Ein Professor, der Studierende prüfen kann/soll/muss, ist zwar mächtiger als sie und kontrolliert zumindest kurzfristig ihr Verhalten. Wenn aber keine Studierenden mehr in seine Veranstaltungen gehen, wenn Studierende fortlaufend dem Dekan, dem Präsidenten oder dem Minister Beschwerdebriefe schreiben, dann können sie wirksame Machtressourcen gegen ihn einsetzen. Nur im Fall *totaler Institutionen* – Gefängnisse, psychiatrische Anstalten, Konzentrationslager, manche Sekten – ist eine Seite fast völlig ohnmächtig, die andere ganz und gar übermächtig.

Machtverhältnisse sind nicht statisch und unveränderbar, man kann auch Macht verlieren. Der Mächtigere wird deshalb dazu tendieren, seine Handlungen gerade dann, wenn sie ethisch fragwürdig und angreifbar sind, so darzustellen, als folgten sie allgemein anerkannten Regeln (→ Kap. 6.2.3). Um dies zu erreichen, muss er Kontrolle über die Informationen gewinnen. So tendiert die herrschende Klasse dazu, ihre Position dadurch zu stabilisieren, dass sie eine legitimierende Ideologie hervorbringt und verbreitet. Deshalb müssen wir erwarten, *dass zwischen objektivem Funktionieren einer Institution und ideologischer Selbstinterpretation eine Differenz besteht*. Unsere Aufgabe als Sozialwissenschaftler besteht darin, durch den ideologischen Vorhang hindurch das *wirkliche* Funktionieren von Gesellschaft verstehen zu lernen.

Ein Durchgang durch die soziologischen Lexika zeigt, dass der Begriff „Institution“ zu den schillerndsten, unklarsten und dennoch häufigsten in der Soziologie gehört. Institutionen definieren wir als *gewohnheitsmäßige und verfestigte Verhaltensregeln und Beziehungsmuster, die einen – gegenüber der subjektiven Motivation – relativ eigenständigen Charakter besitzen. Sie sind den Menschen als „soziale Tatsachen“ vorgegeben, werden im Sozialisationsprozess erlernt, sind häufig rechtlich definiert und durch Sanktionen abgesichert*.

Eine große Gruppe von Institutionen sind *rechtlich fixierte Verhaltensvorschriften*, die nach einem bestimmten Verfahren erlassen und dann von Staates wegen überwacht, kontrolliert und im Fall von Verstößen sanktioniert werden. Auch das sind Vereinbarungen, Konventionen, wenngleich mit einem hohen Grad an Verbindlichkeit ausgestattet. Am Beispiel der *Verkehrsregeln* lässt sich das gut illustrieren: Wir gehen meistens davon aus, dass solche Regeln – Geschwindigkeitsbeschränkungen, Parkverbote usw. – für alle gleichermaßen gelten. Das jedenfalls ist die Theorie – in der empirischen Wirklichkeit gibt es davon zahlreiche Ausnahmen: Regelverletzungen, weil es jemandem nichts ausmacht, die im Fall des Erwischtwerdens fällige Strafe zu zahlen oder weil er

1 – Elias, 1970, 76 ff., 97 f.

dank „guter Beziehungen“ darauf zählen kann, dass die verhängte Strafe nicht durchgesetzt wird; Regelverletzungen, die nicht geahndet werden, weil das Ordnungsamt Anweisung hat, bestimmte Fahrzeuge nicht aufzuschreiben; oder die demonstrative Regelverletzung, nicht selten bei Regierungsfahrzeugen, die damit prahlerisch betonen, wie wenig sie sich an solche Vorschriften gebunden fühlen.

Institutionen sind komplexe Systeme von Verhaltensregeln. Sie legen *Hierarchien* fest, definieren soziale *Positionen* und die an sie geknüpften *Rollenerwartungen*. Die konkreten Personen, die solche Rollen spielen, können wechseln, ohne dass sich das System verändert. Auch *soziale Organisationen* sind Institutionen, auch dann, wenn sie sich – wie z.B. Betriebe, Verwaltungen, Schulen, Krankenhäuser, Gefängnisse, Kammern, Parteien, Gesangsvereine – nicht an alle Mitglieder einer Gesellschaft in gleicher Weise richten. Die in solchen Organisationen geltenden Verhaltensvorschriften hängen in der Regel nachvollziehbar mit dem Zweck der Organisation zusammen. Oft ist damit auch gesagt, wie verbindlich sie für wen sind, wer ihre Einhaltung kontrolliert und wer in der Lage ist, Verfehlungen auf welche Weise zu sanktionieren.

Gerade ihrer Selbstverständlichkeit wegen ist uns der Charakter von Institutionen als von Menschen geschaffenen, historisch bedingten, Interessen dienenden, prinzipiell veränderbaren Vereinbarungen meist *nicht mehr bewusst* – wir behandeln sie praktisch viel mehr wie fest gefügte, nicht mehr zu hinterfragende „Gesetze“. Es ist auch der Grund dafür, dass Institutionen sich so schwer verändern lassen.

Institutionen haben ein *Doppelgesicht*: Auf der einen Seite sind es praktische *Verfahrensregeln*, die der Erfüllung bestimmter notwendiger Aufgaben dienen; auf der anderen Seite sind sie bestimmt von Interessen, Erklärungen und Begründungen, also *Ideologien*. Wir wollen deshalb zu jeder der vier Institutionen am Anfang zunächst klären, welche Aufgabe der jeweiligen Institution in Bezug auf Nachhaltige Entwicklung zukommt. Dann werden wir zwei konkurrierende Theorien darstellen: zunächst die „offizielle“ Selbstinterpretation der Institution, dann deren „kritische“ Antithese. Anschließend soll das empirische Funktionieren der Institution auf den Ebenen Welt, Europa und Deutschland untersucht werden – kleine Fallstudien dienen dazu, den Unterschied zwischen Selbstinterpretation und wirklichem Funktionieren zu illustrieren. Das soll uns ein Urteil darüber erlauben, welche Theorie wirklichkeitsnäher ist und ob die Institution im Sinn der Nachhaltigen Entwicklung wirkt.

Die *positivistische, empirisch-analytische Wissenschaftsauffassung* beschreibt Institutionen wie mechanische oder physikalische Systeme, stellt die Bedingungen ihres Funktionierens fest, macht dieses Wissen verfügbar und perfektioniert und stabilisiert damit „das System“. Implizit oder explizit *ist das Bestehende auch das Richtige*. Dies hat natürlich mit Wertfreiheit nichts zu tun.

Entschieden dagegen steht die *dialektische Position*. Sie erkennt in politischen Institutionen eine historisch-konkrete Form der Ausübung von Macht und Herrschaft, die nur aus ihrer geschichtlichen Entwicklung und in ihrem Zusammenhang mit den Produktionsverhältnissen verstanden werden kann. Eine „wertfreie“ Sicht auf das Bestehende ist nicht möglich, zumal der Analy-

tiker seinem Gegenstand nicht, wie nach dem positivistischen Verständnis, von außen entgegentrete, sondern vielmehr selbst Teil dieses Gegenstandes, selbst betroffen ist. Das wird selten deutlicher als im Begriff der Demokratie: Während für Positivisten Demokratie primär ein empirisch feststellbarer, regelmäßig auftretender Ablauf von Entscheidungsprozessen ist, ist sie für Dialektiker gleichzeitig immer auch Aufgabe, Idealbild, Antithese zum Bestehenden, Utopie. Er kann also nicht anders, als das Gegebene an seinem Ideal zu messen, das Gegebene immer am Maßstab des Möglichen zu kritisieren.

Dieser Teil beginnt mit der Darstellung *wirtschaftlicher* Institutionen, weil ihnen der größte Einfluss auf die Entwicklung der Krise – und damit grundsätzlich der größte potenzielle Beitrag zu ihrer Lösung – zugeschrieben wird. Wir fragen, worin diese Triebkraft begründet liegt. Im folgenden Kapitel geht es um *politische* Institutionen oder, mit anderen Worten, um die Frage, ob und wie demokratisch legitimierte Vertretungen des ganzen Volkes in der Lage sind, das Gemeinwohl – also Nachhaltige Entwicklung – gegen die Partikularinteressen durchzusetzen. Es wird sich gleich zeigen, dass die beiden kaum voneinander zu trennen sind. Daran anschließend untersuchen wir die *Medien* – sie vor allem sind es, die unser Bewusstsein prägen und die deshalb kritische Aufklärung und Kontrolle der Macht leisten müssten. Im letzten Kapitel dieses Teils prüfen wir, ob der Reparaturbetrieb, der dann funktionieren müsste, wenn die anderen Institutionen auf die Krise keine am Gemeinwohl orientierte Antwort finden (die Systeme der *sozialen Sicherung* nämlich) diese Aufgabe auch wirklich erfüllt.