

Carl Böhret · Götz Konzendorf

**Ko-Evolution von Gesellschaft
und funktionalem Staat**

Carl Böhret · Götz Konzendorf

Ko-Evolution von Gesellschaft und funktionalem Staat

Ein Beitrag zur Theorie der Politik

Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH

Alle Rechte vorbehalten

© Springer Fachmedien Wiesbaden 1997

Ursprünglich erschienen bei Westdeutscher Verlag GmbH, Opladen/Wiesbaden 1997.



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

<http://www.westdeutschervlg.de>

Gedruckt auf säurefreiem Papier

Umschlaggestaltung: Horst Dieter Bürkle, Darmstadt

Umschlagbild: Carl Böhrer, Speyer

ISBN 978-3-531-13093-4

ISBN 978-3-663-10491-9 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-663-10491-9

Was ist eure Idee hier? Die Geschichte wird nicht stehenbleiben, ... Wie wollt ihr, ohne einen neuen Weg zu gehen, ihr selber bleiben? Die Zukunft ist unvermeidlich. Wie also wollt ihr sie gestalten? Man ist nicht realistisch, indem man keine Idee hat.

Max Frisch: Stiller

Inhaltsverzeichnis

Tabellenverzeichnis	13
Abbildungsverzeichnis	15
Vorwort	17
I. Forschungsleitende Fragestellungen	22
1. Anstöße	22
2. Untersuchungsleitende Hypothesen	27
3. Aufbau des Buches	31
II. Rückblicke	34
Phasen und ihre Übergänge in der BRD	34
1. Erste Phase: Liberal-pluralistische Leistungsgesellschaft und Minimalstaat	35
1.0 Ausgangssituation	35
1.1. Beschreibung der Subsysteme	36
a) Gesellschaftspolitische Bereiche: Organisierte Interessenvertretung.....	36
b) Gesellschaftspolitische Bereiche: Bürgerschaftliche Willensbildung	37
c) Ökonomische Bereiche: Wirtschaftspolitische Ausrichtung.....	40
d) Ökonomische Bereiche: Naturwissenschaftlich-technische Orientierung	42
e) Staatliche Bereiche: Herrschendes politisches Orientierungsmuster	45

f)	Staatliche Bereiche: Administratives Handlungsmuster	50
1.2.	Interdependenz der Subsysteme	50
a)	Gesellschaftspolitische Bereiche: Organisierte Interessenvertretung	51
b)	Gesellschaftspolitische Bereiche: Bürgerschaftliche Willensbildung	51
c)	Ökonomische Bereiche: Wirtschaftspolitische Ausrichtung	52
d)	Ökonomische Bereiche: Naturwissenschaftlich-technische Orientierung	53
e)	Staatliche Bereiche: Herrschendes politisches Orientierungsmuster	54
f)	Staatliche Bereiche: Administratives Handlungsmuster	55
1.3.	Kennzeichnung der Phase	55
1.4	Phasenübergang I / II	56
2.	Zweite Phase: Sozial-liberaler Pluralismus und aktiver Staat	58
2.1.	Beschreibung der Subsysteme	58
a)	Gesellschaftspolitische Bereiche: Organisierte Interessenvertretung	58
b)	Gesellschaftspolitische Bereiche: Bürgerschaftliche Willensbildung	59
c)	Ökonomische Bereiche: Wirtschaftspolitische Ausrichtung	60
d)	Ökonomische Bereiche: Naturwissenschaftlich-technische Orientierung	63
e)	Staatliche Bereiche: Herrschendes politisches Orientierungsmuster	67
f)	Staatliche Bereiche: Administratives Handlungsmuster	70

2.2.	Interdependenz der Subsysteme	72
	a) Gesellschaftspolitische Bereiche: Organisierte Interessenvertretung.....	72
	b) Gesellschaftspolitische Bereiche: Bürgerschaftliche Willensbildung	72
	c) Ökonomische Bereiche: Wirtschaftspolitische Ausrichtung.....	72
	d) Ökonomische Bereiche: Naturwissenschaftlich-technische Orientierung	73
	e) Staatliche Bereiche: Herrschendes politisches Orientierungsmuster	73
	f) Staatliche Bereiche: Administratives Handlungsmuster	74
2.3.	Kennzeichnung der Phase.....	74
2.4	Phasenübergang II / III	76
3.	Dritte Phase: Spätpluralistische Gesellschaft und Verhandlungsstaat	78
3.1.	Beschreibung der Subsysteme	78
	a) Gesellschaftspolitische Bereiche: Organisierte Interessenvertretung.....	78
	b) Gesellschaftspolitische Bereiche: Bürgerschaftliche Willensbildung	82
	c) Ökonomische Bereiche: Wirtschaftspolitische Ausrichtung.....	84
	d) Ökonomische Bereiche: Naturwissenschaftlich-technische Orientierung	92
	e) Staatliche Bereiche: Herrschendes politisches Orientierungsmuster	98
	f) Staatliche Bereiche: Administratives Handlungsmuster	102
3.2.	Interdependenz der Subsysteme	103
	a) Gesellschaftspolitische Bereiche: Organisierte Interessenvertretung.....	103

b) Gesellschaftspolitische Bereiche: Bürgerschaftliche Willensbildung	104
c) Ökonomische Bereiche: Wirtschaftspolitische Ausrichtung.....	104
d) Ökonomische Bereiche: Naturwissenschaftlich-technische Orientierung	104
e) Staatliche Bereiche: Herrschendes politisches Orientierungsmuster	105
f) Staatliche Bereiche: Administratives Handlungsmuster	105
3.3. Kennzeichnung der Phase.....	106
3.4 Phasenübergang - Ende der dritten Phase.....	108
4. Zwischenbilanz I	109
III. Von der Industriegesellschaft zur transindustriellen Gesellschaft.....	121
1. Großindustrielle Produktionsweise.....	124
1.0. Grundzüge.....	124
1.1. Arbeitsteilung	125
1.2. Planung, Rationalisierung, Wissenserweiterung	127
1.3 Lohn- und „Normalarbeitsverhältnisse“	128
1.4 Vom Antagonismus über Partnerschaft und zur neuen Individualisierung	130
2. Urbanisierung	131
3. Räumliche Trennung von Wohnen und Arbeiten	133
4. Kommunikations- und Transportsysteme.....	134
5. Ressourcenverbrauch	135

6. Zwischenbilanz II: Auf dem Weg zur transindustriellen Gesellschaft	137
IV. Funktionaler Staat -	
Entwicklungssteuerung für den Übergang	146
1. Exemplarische Politikfelder	146
1.1. Politikfeld: Ökonomie und Arbeit	146
1.1.1. „Globalisierung“ und Politik	150
1.1.2. Regionalisierung	153
1.2. Politikfeld: Technologie	155
1.3. Politikfeld: Ökologie	157
1.4. Politikfeld: Demographie.....	159
2. Politische Prozesse	161
2.1. Interessen: Ausgleichsfunktion	161
2.2. Differenzierte Willensbildung und Innovationsbündnisse	163
3. Handlungsspielräume des funktionalen Staates („evolutiver Möglichkeitsraum“)	166
4. Reform der Staatstätigkeit und Verwaltungsmodernisierung	178
4.1. Das neue alte Problem	178
4.2. Das Pentagramm oder das magische Symbol der Staats- und Verwaltungsmodernisierung	180
4.2.1. Aufgabenkritik und -umbau	182
4.2.2. Regelungsoptimierung.....	183
4.2.3. Effektivierung der Verwaltung	185

4.2.4. Personal	188
4.2.5. Verwaltungspolitik.....	190
V. Erkenntnisgewinne	194
1. Überprüfung der Hypothesen.....	194
2. Ableitungen für die Erklärung der Ko-Evolution von Gesellschaft und funktionalem Staat	212
3. Begründungen aus Erklärungsmustern: Auf dem Weg zur politischen Theorie der Ko-Evolution	217
3.1. Intentionen.....	217
3.2. Bausteine.....	218
a) Theorie der Ko-Evolution	219
b) Evolutorische Komplexitätstheorie.....	220
c) Modernisierte Chaostheorie	224
d) Evolutive Zeittheorie.....	226
e) Interdependenz und Interaktion.....	227
f) Erweiterung: Komplexitätstheorie = Ko-Evolution mal x	229
g) Zusammenfassung	229
4. Reflexionen über die Reichweite der Theorie	232
5. Fazit	235
Anhang	
1. Glossar.....	239
2. Literaturverzeichnis.....	250
3. Sachwörterverzeichnis.....	260

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Hypothesen.....	31
Tab. 2: Untersuchte gesellschaftliche Subsysteme.....	32
Tab. 3: Potentielle Handlungsfelder aktiver Politik des funktionalen Staates der Übergangsgesellschaft	33
Tab. 4: Phasen der bundesdeutschen Systemgeschichte.....	34
Tab. 5: Naturwissenschaftlich-technische Entwicklung: Phase I	45
Tab. 6: Naturwissenschaftlich-technische Entwicklung: Phase II.....	65
Tab. 7: Naturwissenschaftlich-technische Entwicklung: Phase III.....	97
Tab. 8: Grenzen des Möglichkeitsraums	110
Tab. 9: Destabilisierende Einflüsse der Subsysteme auf die Phasenübergänge.....	115
Tab. 10: Entwicklungsphasen, Interdependenzen, Paradigmen	117
Tab. 11: Industriegesellschaft und transindustrielle Gesellschaft.....	138
Tab. 12: Szenarien des transindustriellen Gesellschaftsmodells	141
Tab. 13: Dysfunktionale Ereignisse am Ende der dritten Phase der BRD und Herausforderungen aus der transindustriellen Gesellschaft: Ökonomie und Arbeit	146
Tab. 14: Dysfunktionale Ereignisse am Ende der dritten Phase der BRD und Herausforderungen aus der transindustriellen Gesellschaft: Technologie.....	155
Tab. 15: Dysfunktionale Ereignisse am Ende der dritten Phase der BRD und Herausforderungen aus der transindustriellen Gesellschaft: Ökologie	157
Tab. 16: Dysfunktionale exogene und endogene Ereignisse: Demographie	159
Tab. 17: Dysfunktionale exogene und endogene Ereignisse: Organisierte Interessenvertretung	161

Tab. 18: Organisierte Interessenvertretungen in der transindustriellen Gesellschaft - Prospektion.....	162
Tab. 19: Dysfunktionale exogene und endogene Ereignisse: Willensbildung	163
Tab. 20: Beteiligungsverfahren - Typ und Zeit	166
Tab. 21: Maßstäbe für staatliches Handeln.....	171
Tab. 22: Rollen des funktionalen Staates der Übergangsgesellschaft und Handlungsweisen	178
Tab. 23: Politische Leitsätze für den Aufgabenumbau (Reform der Staatstätigkeit I).....	182
Tab. 24: Organisatorischer Wandel.....	185
Tab. 25: Aspekte der Budgetflexibilisierung.....	187
Tab. 26 Hypothesen.....	195
Tab. 27: Entwicklungsphasen, Interdependenzen, Paradigmen mit Prospektion.....	205
Tab. 28: Destabilisierende Einflüsse der Subsysteme auf die Phasenübergänge mit Prospektion.....	208
Tab. 29: Funktionale Anpassung des Staates.....	212

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Zeit-Raum-Möglichkeiten	19
Abb. 2: „Vektorielles“ Planungsverständnis	76
Abb. 3: Beziehungen zwischen Technikbereichen	93
Abb. 4: Historische Gestaltung innerhalb des evolutiven Möglichkeitsraums	112
Abb. 5: Zeit und Merkmale gesellschaftlichen Wandels	123
Abb. 6: Dimensionen der Arbeitswelt in der Industriegesellschaft und in der transindustriellen Gesellschaft	130
Abb. 7: Rückkopplung von globalen und regionalen Strukturen	153
Abb. 8: Grundstruktur eines Innovationsbündnisses	164
Abb. 9: Hypothetische Relationen von Effizienzgrad, Beteiligungsgrad und evolutiver Leistungsfähigkeit (Fitneß)	165
Abb. 10: Differenzierte Rollen des funktionalen Staates	177
Abb. 11: Pentagramm I: Reform von Staatstätigkeit und Verwaltungsmodernisierung	181
Abb. 12: Destabilisatoren	199
Abb. 13: Das Modell der Ko-Evolution	202
Abb. 14: Drei Zeitverständnisse: Zeitkreis, Zeitvektor, Zeithelix	204
Abb. 15: Ordnung im Phasenübergang	221
Abb. 16: Fitneßlandschaft	222
Abb. 17: Pentagramm II: Theorie der Ko-Evolution	231
Abb. 18: Uhr I	232
Abb. 19: Uhr II	233

Vorwort

„Es liegt in der Natur der Sache, daß ein Forscher erst dann weiß, was er untersucht, wenn er es erforscht hat. Er trägt keinen Baedeker in der Tasche... Er verfügt über das zweifelhafte Wissen anderer, die den Weg vor ihm gegangen sind.“

(G. Bateson)

Mit der Ko-Evolution von Gesellschaft und funktionalem Staat veröffentlichen wir unsere theoretischen Überlegungen der letzten Jahre zum Verhältnis von Staat und Gesellschaft. Die Retrospektive auf diese Arbeit zeigt, daß wissenschaftlicher Fortschritt in diesem Fall selbst ein evolutionärer Prozeß war, ist und bleiben wird. Es waren allmähliche, oft mühsame Wissensanreicherungen und plötzlich emergierende Erkenntnisse, die den Forschungsprozeß voranbrachten und gelegentlich bereits erarbeitete theoretische Positionen und empirische Ergebnisse wieder als unzureichend entlarvten. So haben wir den von uns zunächst gewählten Ansatz der dynamischen Interdependenz von Staat und Gesellschaft (Böhret / Konzendorf 1996/97; Böhret 1997) zwar nicht verworfen, aber er reichte zur Erklärung des besonderen Verhältnisses letztlich doch nicht aus; dennoch waren jene ersten Überlegungen wichtige Vorarbeiten zur jetzt ausformulierten Theorie der Ko-Evolution von Staat und Gesellschaft.¹

Der Erkenntnisfortschritt war in diesem Fall also ein komplexer Rückkopplungsprozeß mit skeptischen Phasen (Kann man so etwas überhaupt machen?), euphorischen Zeiten mit plötzlichen Durchbrüchen, Veränderungen und Fortschritten in den theoretischen Überlegungen und empirischen Belegen. Der Fortschritt bestand aus eigenen empirischen und theoretischen (Vor-)Arbeiten, aus der befruchtenden

1 Also der Aneinanderentwicklung („Werden“) von interdependenten Subsystemen / Teilbereichen - wie Wirtschaft oder Staat - gemäß (offener) Regeln, innerhalb eines Möglichkeitsraumes aufgrund einer selektierenden Auseinandersetzung mit Destabilisatoren (mehr oder weniger große Robustheit). Funktionierende Ko-Evolution erhöht und fördert die Leistungsfähigkeit (Fitneß) des gesamten Systems (siehe auch Glossar).

Rezeption einer Vielzahl wissenschaftlicher Studien, aus dem Wissenstransfer zwischen Theorie und politischer Praxis (Politikberatung) und aus offenen Diskussionen, in denen auch die Zugeständnisse „das weiß ich nicht“ und „darüber habe ich noch nie nachgedacht“ sowie die Formulierung abstrus erscheinender Hypothesen möglich und oftmals bereichernd waren. An diesem Diskussionsprozeß waren nicht nur die Autoren, sondern auch andere Personen beteiligt. Wir sind ihnen allen für Anregungen und Kritik dankbar. Besonders erwähnen möchten wir in diesem Zusammenhang Mag.rer.publ. Bernhard Theobald, Dr. Peter Wordelmann und den hilfreichen Lektor Manfred Müller. Sie alle gaben uns zahlreiche nützliche Hinweise und Anregungen und bewahrten uns vor manchen Fallstricken. Insgesamt war der Erkenntnisverlauf ein spielerischer und dennoch ernsthafter sowie ein phantasievoller, iterativer Prozeß. Dieser Prozeß ist keineswegs beendet; wir werden unsere Erkenntnisse und Positionen selbst kritisch weiterentwickeln.

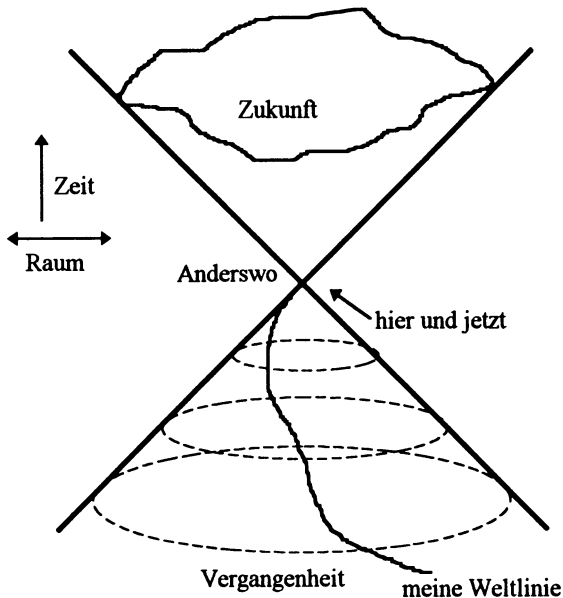
Wir meinen aber, daß wir jetzt an einem Punkt angelangt sind, an dem wir uns - trotz der Breite unseres Ansatzes „hinreichend“ abgesichert - der wissenschaftlichen und politischen Öffentlichkeit stellen können. Wir wissen, daß damit manche Kritik provoziert wird, doch dies ist gut so und führt zur Bereicherung der Erkenntnis. Vor allem legen wir in den empirischen Teilen ein recht grobes Netz über die Entwicklungen der Bundesrepublik, aus denen wir die Überlegungen zur Theorie der Ko-Evolution gewinnen und rückkoppeln.

Wir wollen hier keine Geschichte der Bundesrepublik vorlegen, vielmehr dient der Rekurs auf die „Systemgeschichte“ nur dem hypothesengenerierenden und hypothesenüberprüfenden Zweck - allerdings mit der Absicht, daraus eine politische Theorie der Ko-Evolution von Staat und Gesellschaft zu formulieren und dabei auch den Entwicklungskorridor zur und in der transindustriellen Gesellschaft („evolutiver Möglichkeitsraum“) auszuloten. Dazu seien noch zwei Bemerkungen erlaubt: Sowohl zum Konzept des Möglichkeitsraumes als auch zum Einfluß des internationalen Umfeldes („Globalisierungsthese“):

- Das Konzept des evolutiven Möglichkeitsraumes enthält verschiedene Raumdismpositionen („hier und anderswo“), die mit

verschiedenen Zeitdimensionen („damals / morgen“ und „zirkulär / vektorial“) verbunden werden (vgl. Abb. 1), womit zugleich ein grobes Muster für das ko-evolutive Prinzip entsteht.

Abb. 1: Zeit-Raum-Möglichkeiten



nach: Rucker 1987, S. 196

- Die Analyse und Theoriebildung ist auf die Bundesrepublik Deutschland fokussiert. Das wird nicht zuletzt durch den empirischen Zwang begründet: Wir wollten die theorieformenden Erkenntnisse zum einen im historischen Nachvollzug entwickeln und gegebenenfalls „bestätigen“. Zum anderen schien uns die Konzentration auf die regionale Betrachtung auch zweckmäßig - angesichts der sterilen Aufgeregtheit über die sogenannte „Globalisierung“, die von dort aus oft unreflektiert „alles und jedes“ zu erklären und daraus „auf der Hand liegende“ Handlungskonzepte abzuleiten versucht, mit dem zweifelhaften Ef-

fekt, dadurch zugleich Differenzierung, Kritikfähigkeit und Zukunftsanalyse zu reduzieren.

Es ist unbestritten, daß die Internationalisierung (z.B. der Unternehmen, der Informatisierung, der Umweltbelastung) weiter voranschreitet. Aber gleichzeitig wird die „Globalisierung von allen und allem“ regional und kulturell unterlaufen. Wir bewegen uns nicht auf die „neue, global harmonisierte Welt“ zu. Dazu braucht man nicht einmal Samuel Huntingtons Analyse des Kulturkampfes (Huntington 1996) zu akzeptieren, sondern es „reicht“, die reale Gegenmachtbildung islamischer Staaten gegen die G-7/G-8-Staaten zu registrieren oder die beginnende Erstarkung Chinas zu beobachten. Vielleicht sind das sogar koevolutive Phänomene in internationalen Strukturen.

Die Diskussion um die „Globalisierung“ kann also leicht zur Phantomdebatte (Hengsbach 1997) geraten und dann nur noch - für einige Zeit - der regionalen (nationalen) sozio-ökonomischen Brutalisierung dienen, während die vorgängige „Eroberung“ des Weltmarktes oder die globalen Effekte der Umweltbelastung nicht mehr hinreichend einbezogen werden.²

Sowohl die regionale Kapazität als auch der dort vorandrängende epochale gesellschaftliche Wandel (zu transindustriellen Formen) wird durch die „Globalisierungsthese“ weitgehend mißachtet. Dieser Wandel läßt sich durchaus als durch die Internationalisierung mitbedingt erkennen, aber erst in ihren regionalen Reaktions- und Aktionsformen genauer erfassen. Deshalb schien es uns angemessener, ja vom erstrebten Erkenntnisgewinn aus richtiger, die Analyse auf die Bundesrepublik zu konzentrie-

2 So weist F. Hengsbach darauf hin, daß es in der Globalisierungsdebatte vor allem um Wahrnehmungsmodelle und Deutungsmuster gehe, die „mit der bezeichneten Wirklichkeit nicht identisch sind“, vielmehr als modische Diskussion, als ideologisches Konstrukt oder als strategisches Instrument im Verteilungskampf eingesetzt werden. Hengsbach zeigt den Interessenbezug und die inflationäre, häufig bloß noch nachplappernde Verwendung der Begriffs auf. Vor allem aber auch, daß sich allmählich nur noch die „dritte“ und neueste Verwendung durchzusetzen beginnt, nämlich die Rückwirkung aus den vorher „aufgebauten“ Industriewirtschaften der Schwellenländer (vgl. auch Kapitel IV.1.1.1 in diesem Buch).

ren und verallgemeinerbare Aussagen (beispielsweise zur Ko-Evolution in hochentwickelten Gesellschaften unter Entwicklungsdruck) zu destillieren. Die Erkenntnisse gelten also vorrangig für die Bundesrepublik, es lassen sich aber Analogien für vergleichbare „westliche“ Staaten gewinnen. Soweit erforderlich, werden Einwirkungen der Internationalisierung berücksichtigt.