

Arno Waschkuhn
Regimebildung und Netzwerke

Erfurter Beiträge
zu den
Staatswissenschaften



Herausgegeben
von
Frank Ettrich, Arno Scherzberg,
Gerhard Wegner

Heft 5



De Gruyter Recht · Berlin

Regimebildung und Netzwerke
Neue Ordnungsmuster
und Interaktionsformen zur Konflikt- und
Verantwortungsregulierung im Kontext
politischer Steuerung

Von
Arno Waschkuhn



De Gruyter Recht · Berlin

Professor Dr. *Arno Waschkuhn*,
Lehrstuhl für Politische Theorie an der Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Erfurt

Gedruckt auf säurefreiem Papier,
das die US-ANSI-Norm über Haltbarkeit erfüllt.

ISBN 3-89949-218-8

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

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

© Copyright 2005 by De Gruyter Rechtswissenschaften Verlags-GmbH,
D-10785 Berlin

Dieses 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.

Printed in Germany

Konvertierung/Satz: WERKSATZ Schmidt & Schulz GmbH, Gräfenhainichen
Umschlaggestaltung: Christopher Schneider, Berlin
Druck und Bindearbeiten: Druckhaus Köthen GmbH, Köthen

Regimebildung und Netzwerke

Neue Ordnungsmuster und Interaktionsformen zur Konflikt- und Verantwortungsregulierung im Kontext politischer Steuerung

Normative Vorüberlegungen

Regime im neueren Sinne (nämlich seit etwa zwei Jahrzehnten) bezeichnen Ordnungsformen in bestimmten Handlungszusammenhängen, insbesondere im Hinblick auf inter- und transnationale Akteure. Es handelt sich um Kooperationsformen und Regelungsbereiche, die als institutionalisierte Sets und Ensembles von Prinzipien, Normen, Regeln und Entscheidungsverfahren in zunehmendem Maße zu grundlegenden und relativ dauerhaften Ausformungen geführt haben. Netzwerke sind ebenfalls Verflechtungen auf allen gesellschaftlichen Ebenen – lokal bis global –, jedoch in der Genese und Performanz signifikant stärker auf Freiwilligkeit und Reziprozität gestellt und im Allgemeinen auch lockerer und spontaner organisiert. Außerhalb des zivilgesellschaftlichen Sektors wären sie zur Regimebildung analytisch passender oder eher konventionell den politischen Organisationen zuzuordnen, die hier nicht im Mittelpunkt unseres Interesses stehen. Allerdings sollen gemischte Politiknetzwerke und die Spannungslinien zwischen unterschiedlichen Handlungsträgern im Ansatz gewürdigt und thematisiert werden.¹

Während Regime auf Gegenstände oder Materien ausgelegt sind und vor allem neue rechtliche und politische Strukturierungsleistungen erbringen, sind Netzwerke handlungsbezogener und personennäher einzuschätzen, mithin prozessualer und interaktiver ausgerichtet², wengleich

¹ Für wertvolle Hinweise und Informationen danke ich meinen Kollegen Arno Scherzberg und Gerhard Wegner.

² Siehe auch die allgemeine (sozialanthropologische) Einschätzung (aus Anlass der Verleihung des Kyoto-Preises) bei Habermas 2004, S. 47: „Was den Menschen auszeichnet, sind nicht die Formen geselligen Zusammenlebens überhaupt. Um das Besondere an der sozialen Natur des Menschen zu erkennen, muss man die berühmte Formulierung von Aristoteles, wonach der Mensch ein *zoon politikon* ist, wörtlich übersetzen: Der Mensch ist ein politisches, das heißt im öffentlichen Raum existierendes Tier. Genauer müsste es heißen: Der Mensch ist ein Tier, das dank seiner originären Einbettung in ein öffentliches Netzwerk sozialer

ebenso in gesellschaftlich relevanten Politikfeldern situiert, jedoch auch auf der Basis von *communities* strukturiert und bei zivilgesellschaftlichen Assoziationen im Falle überregionaler Vernetzung und Extensität vorrangig internetbasiert, also mehr oder weniger von virtueller Spielart im Sinne von Experten- und Wissensgemeinschaften. Beide Formen, Regime und Netzwerke, sind zweifelsohne integrative Grundelemente von Interessenvermittlungsprozessen und Mehrebenenmodellen sowie Ausweise spontaner Ordnungsbildung und neu dimensionierter Sinnzusammenhänge. In normativer zivilgesellschaftlicher Perspektive sind sie zugleich Manifestationen innovativer „Tugenden der Form“, konsentrierter Regelsetzung und reflexiver Kooperation unter wachsender Beteiligung von Nicht-Regierungsorganisationen und ebenso responsiv verbunden mit den Handlungs- und Sinnimpulsen neuer sozialer Bewegungen. Regime und Netzwerke sind Neuformatierungen und Institutionalisierungen der Hochmoderne, die möglichen Fragmentierungen (aufgrund einer Rahmenverschiebung von Staat und Gesellschaft infolge von Prozessen der Denationalisierung und Globalisierung) entgegen wirken können. Sie können aber auch zu neuen Herrschafts- und Machtbildungen sowie in Sonderheit zu segmentären Hegemonien beitragen, die man in zahlreichen Politikfeldern nicht unbedingt als prosozial und gerechtigkeitsorientiert evaluieren würde. Diese Ambivalenz in der politischen und sozietalen Humanentwicklung ist Anlass meiner Studie, die Regimebildungen und Netzwerke in vornehmlich demokratietheoretischer Perspektive etwas näher beleuchten wird – und zwar bewusst als „Neubeschreibungen“. Dabei werden zuallererst die normativen Vorzüge hervorgehoben und sodann die kritischen Einwände wie auch die empirischen Schwierigkeiten, Gefährdungen und Problemlagen berücksichtigt.

Wir beschäftigen uns zunächst mit der Verregelung von Problemfeldern durch Regime, sodann mit stärker akteursgeprägten Netzwerken, die auf kognitiven Gemeinsamkeiten aufruhen und an koordinierten Aktionen ohne das Erfordernis dauerhafter substanzieller Verhaltensvorschriften orientiert sind. Abschließend werden in themenspezifischer Hinsicht kon-

Beziehungen erst die Kompetenzen entwickelt, die es zur Person machen. Wenn wir die biologische Ausstattung neugeborener Säugetiere vergleichen, sehen wir, dass keine andere Spezies so unfertig und hilflos auf die Welt kommt und auf eine ähnlich lange Aufzuchtperiode im Schutze der Familie und einer öffentlichen, von Artgenossen intersubjektiv geteilten Kultur angewiesen ist. Wir Menschen lernen voneinander. Und das ist nur im öffentlichen Raum eines kulturell anregenden Milieus möglich.“

zeptionelle Fragen im Kontext der Hochmoderne sowie hiermit verbundene politisch-praktische Verantwortungs- und Legitimationsprobleme erörtert.

I. Regime: Die Verregelung von Problemfeldern

Mit Regimen sind nicht – wie im deutschen Sprachgebrauch lange Zeit üblich resp. vorherrschend sowie überdies mit pejorativem Beigeschmack versehen – Regierungsformen autoritärer und totalitärer oder auch demokratisch defizienter Art gemeint, ebenso wenig ihre transitorischen Wandlungen als politischer Systemwechsel, vielmehr *Verregelungen und Strukturierungen von Problemfeldern*, die auf diese Weise besser steuerbar werden (sollen) und zugleich mit wachsender Verstetigung die hierauf gerichteten Erwartungen und diffusen Orientierungen etwas robuster ausrichten und einpegeln können. Sie sind weder evolutionär noch revolutionär entstanden, sondern verdanken sich komplizierten *Vermittlungs- und Verhandlungsprozessen* mit stark konkordanzdemokratischen Elementen, welche antagonistische Konflikte minimieren und Polarisierungen pazifizieren helfen. Insofern absorbieren Regime Unsicherheit, schaffen neue Maßstäbe und generieren des Weiteren differenzierte Kriterien für Zumessungen und Gewichtungen, sorgen für gewünschte Inklusionen und Exklusionen in Bezug auf *issue*-geprägte und neu zu gestaltende Handlungsräume. Regime setzen für die Hochmoderne wichtige Markierungen und Eckpunkte und befördern die unaufhebbare Prozessualität des sozialen und politischen Geschehens im Sinne einer *gerichteten Variabilität*. Sie tragen als Zivilisierungsleistung in erheblichem Maße dazu bei, dass sich neue Emergenzniveaus einstellen und etablieren, die freiwillig und unter überschaubaren Bedingungen kaum noch unterschritten oder aufgehoben, wenngleich modifiziert werden können. Regime sind aufgrund von verbindlichen Regelsetzungen Stabilisatoren von Handlungszusammenhängen, müssen aber in dynamischer Perspektive auch genügend Raum lassen für Spezifizierungen und operative Neuerungen. Es sind dies zugleich Erfolgsbedingungen politischer Innovation. Regime sollten fernerhin zur reflexiven Selbstbegrenzung in der Lage sein und Rücksicht nehmen auf den Eigenwert anderer Regelungsbereiche, mit denen sie in Austauschbeziehungen stehen. Steuerung und Varietät sollten sich daher nicht nur an *einer* Logik orientieren bzw. von einer Warte aus erfolgen, insofern heterarchische Sphären mit je eigenen Spielregeln, die wechselseitig respektiert werden, für prozessuale, d. h. im Zusammenhandeln generierbare Lern- und Kooperationseffekte – auch und gerade unter prinzipiellen Ungewissheitsbedingungen und unüberschau-

baren Risiken möglicher Handlungsfolgen – besonders gut geeignet sind. Insofern sich mehrere Handlungseinheiten aneinander koppeln, impliziert der Regimebegriff auch eine Verknüpfung von Ordnungsanstrengungen und tentativen Problemlösungen, die zueinander nicht in ein zwanghaft homogenes Verhältnis, wohl aber in einen kohärenten Zusammenhang variabler Zuordnung gebracht werden. Die azentrische Kombinatorik von Relationen schafft ein distribuiertes Netz von Anschlüssen mit der Chance auf Neuerprobungen sowie komplexer Wissenssteigerung und -verarbeitung unter Beibehaltung von Pluralität. Das würde aber auch bedeuten und erfordern, dass eine Inter-Regime-Kommunikation stattfindet, die womöglich en passant neue Symbole und Metaphern kreiert, die den Möglichkeitshorizont besetzen und neue Paradigmata andeuten.

Der lateinische Begriff *regimen* meinte Lenkung, Verwaltung, Regierung, bezog sich metaphorisch und maritim auf das Steuerruder, ferner auf einen Lenker und Leiter. Regime heute sollen aber gerade ohne einen Lenker und Leiter bzw. ohne anmaßenden Kommandoton auskommen und sind der Idee nach weniger hierarchisch und mehr heterarchisch konstruiert. Die französische Bezeichnung *régime* bezog sich von vornherein (in geradezu wertneutraler oder zumindest nicht vorentschiedener Weise) auf Regierung, Regierungsform, Regierungssystem. Heute werden Regime insbesondere mit allgemein gehaltenen *governance*-Mustern beschrieben oder konnotiert, während ihr Zustandekommen aus *bargaining*-Prozessen resultiert. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts kann für Regime in elaborierter Weise festgehalten werden, dass sie (entgegen dem bloßen Anschein) auch Flexibilisierungsinstrumente sein können im Sinne einer kreativen Adaptation an veränderte Umstände, in dieser prospektiven Hinsicht relativ offene Regeln und bewegliche Grenzbegriffe bereit stellen, flottierende Interdependenzen in eine geordnete Reziprozität verwandeln und so Vertrauen erzeugen und aggregieren, auf Letztbegründungen verzichten, Konventionen und Usancen als neue Praxisformen und mentale „Selbstverständlichkeiten“ herausbilden, durch koordiniertes Handeln die sozialen Kosten gering halten, im Ganzen zukunfts offen und mit einer Scheu vor Überregulation verbunden sind. Diese Sichtweise soll aber nicht überdecken, dass in der Regime-Forschung interessen- und macht-basierte Ansätze sowie ein starker Regierungsbezug mit dem Blick auf staatliche Akteure noch immer vorherrschen, während wissensbasierte Konzeptionen und die Einbeziehung nichtstaatlicher Akteure noch weiter ausbaufähig resp. auch analytisch anwachsend sind.