

Nachkriegsstaaten. Oder die Rückkehr der Gewalt wurde als ein Zeichen der zentrifugalen Kräfte gesehen, die die Einheit der Staaten zu zerreißen drohten. Er erschien dann als ein radikalisiertes Symptom für die nachlassende *Integrationskraft* der Staaten, das an die 1930er Jahre erinnerte.⁴⁹

Damit hatte man – sowohl in der historischen Referenz als auch in der systematischen Argumentation – den Zirkelschluss zum Kern der Regierbarkeitsdebatte hergestellt: die Krise der Souveränität. Weil dieses Regierungskonzept ausdrücklich als Antwort auf die Probleme der Zwischenkriegszeit entworfen worden war, hing der Topos *Weimar* in den Regierbarkeitsdebatten in der Luft.⁵⁰ Dass die Krisensymptome die Kernversprechen des Souveränitätsmodells konterkarierten, führte zu einer tiefen Verunsicherung und riss – schon wieder – die Frage auf, ob und wie moderne Gesellschaften politisch gestaltbar und steuerbar waren.

2. Krisennarrative

Angesichts der Vielzahl, Drastik und Nachhaltigkeit der Veränderungen haben viele ihre Debattenbeiträge so weit wie möglich auf die Beschreibung einzelner Aspekte, Länder oder Prozesse beschränkt. Umso schärfer wird die Auseinandersetzung zwischen denen, die eine historische oder systematische *Erklärung* für die Situation entwickelten. Die Schärfe, mit der um die richtige Krisendiagnose gestritten wurde, unterstützte freilich den Eindruck der Krisenhaftigkeit. In der Forschung zu den Krisen der 1970er Jahre ist diesen unterschiedlichen Interpretationsansätzen verhältnismäßig wenig systematische Aufmerksamkeit gewidmet worden. Ich will daher im Folgenden zeigen, dass sich in den Krisendebatten vier prominente Krisennarrative unterscheiden lassen.

Unter den vier Krisennarrativen stehen zunächst zwei Gruppen, die bereits die Konflikte der Nachkriegszeit geprägt hatten und daher nun in Schwierigkeiten gerieten. Die erste Gruppe von Texten, zu denen unter anderem Wilhelm Hennis und der prominente britische Parteienforscher Anthony King beitrugen, analysierte die Geschehnisse ausgehend von der normativen Folie der bestehenden politischen Traditionen und Institutionen. Analytisch gesehen stehen sie in der Tradition eines klassischen Institutionalismus. Ihr ebenso ›klassischer‹ Gegenspieler waren neo-marxistische Beiträge, die, wie zum Beispiel die Beiträge von Claus Offe, auf die internen Widersprüche des Spätkapitalismus abzielten.

49 Siehe Wilkinson: »Die Drohung des Terrorismus«, S. 315–319; Schwarz: »Das europäische Konzentrat der gelähmten Leviathane«, S. 298f.; Lill: »Italiens ›Schwerregierbarkeit‹«, S. 363–372.

50 Siehe Crozier et al.: »Introduction«, S. 4f.; Hennis: »Parteienstruktur und Regierbarkeit«; vgl. für Großbritannien Geppert: *Thatchers konservative Revolution*, S. 202.

Die scharfe Opposition dieser beiden Positionen wurde in der Forschung gelegentlich zur Beschreibung der gesamten Debatte übernommen. Diese zeitgenössischen Label der ›Konservativen‹ und ›Progressiven‹ aus den Dokumenten in die Forschung zu übernehmen, birgt aber Risiken. Denn man vernachlässigt dann nicht nur, dass diese Spaltung eine Selbstbeschreibung bestimmter Akteursgruppen der Zeit ist, die historisch zu reflektieren wäre; man übersieht vor allem auch, dass die Krisendebatte insgesamt dieser Unterscheidung gerade nicht folgt.⁵¹

Denn jenseits der institutionalistischen und neomarxistischen Ansätze, die im Grunde den Kern der zeitgenössischen Auseinandersetzungen von ›Konservativen‹ und ›Progressiven‹ bildeten, drängten nun zwei neue Deutungsmuster in den Vordergrund, die die bisherigen Ansätze ausdrücklich kritisierten. Die neoliberale und die technologische Krisendiagnose grenzten sich gezielt von dem Politik- und Gesellschaftsverständnis der Nachkriegszeit ab. Dabei griffen beide Krisennarrative auf ideenpolitische Ressourcen zurück, die sich, so ihr eigenes Argument, in den vergangenen 30 Jahren nicht erschöpft hatten. Aus dieser Kombination aus einem Pathos des Neubeginns und einer unverbrauchten Logik des Regierungsdenkens

51 Bisherige Untersuchungen differenzieren die unterschiedlichen Positionen nicht oder nicht hinreichend, insbesondere wenn eine einfache Rechts-Links-Unterscheidung angelegt wird. So vermischt etwa Armin Schäfer erst die widersprüchlichen Positionen des institutionalistischen Strangs mit denen der Neoliberalen, nur weil sie ein gemeinsames Motiv teilen (*overload*), während er zugleich die Spätkapitalismustheorie davon abgrenzt, nur um dann feststellen zu müssen, dass auch sie dieses Motiv teilt. Wie häufig bleibt außerdem die *technologische Krisendiagnose* unerwähnt (vgl. Schäfer: »Krisentheorien der Demokratie«). Demgegenüber hat Gabriele Metzler diesen Strang unter dem Stichwort Policy-Analyse zumindest teilweise einbezogen, dann aber wieder in themenspezifischen Aufsätzen ausgespart (vgl. Metzler: *Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt*, S. 392-408; Metzler: »Staatsversagen und Unregierbarkeit in den siebziger Jahren?«). Während die Durchsetzung der neoliberalen Rationalität in den 1970er Jahren von der Forschung thematisiert wurde, ist so das technologische Krisennarrativ bisher nicht erkannt worden. Selbst für die Analyse und Kritik des Neoliberalismus ist aber eine Darstellung fatal, die diese Alternative unterschlägt. Nicht nur weil die Heterogenität der Gegenwart aus dem Blick gerät, sondern auch weil der Neoliberalismus entweder selbst als ein alternativloser Sachzwang oder als ein ›Schlag des Kapitals‹ bzw. ›mutiger Ökonomen‹ erscheint (kritisch zu dieser bei Neoliberalen und Neoliberalismus-Kritikern wie Wolfgang Streeck verbreiteten Lesart bereits Eich/Tooze: »The Great Inflation«). Analysiert man stattdessen die Krisendebatten insgesamt, lässt sich einerseits der Aufstieg des Neoliberalismus als eine stilistisch und argumentativ ausgefeilte Antwort auf die Krisensituation rekonstruieren. Man sieht andererseits auch, dass der Neoliberalismus keineswegs der einzige Weg aus der Krise war. Eine solche Analyse der Deutungsmuster ergänzt andere Beobachtungen zu den Akzeptabilitätsbedingungen des Neoliberalismus, wie z.B. die wandelnden Einstellungen der Mittelschicht (vgl. Mau: *Inequality, Marketization and the Majority Class*), und die soziologischen Analysen zum Strukturwandel der Moderne (vgl. Reckwitz: *Die Gesellschaft der Singularitäten*; Rosa: *Beschleunigung*).

erklärt sich die Attraktivität jener Ansätze, von denen die Neubestimmungen von Politik und Gesellschaft seit den 1970er Jahren ausgingen.

Institutionalismus: Das unlösbare Dilemma der demokratischen Souveränität

Vor einer technologischen Neuformulierung von Politik und Gesellschaft warnte hingegen Wilhem Hennis in scharfen Worten: »[D]ie Umformulierung historisch-praktischer Probleme und Handlungslagen in systemtheoretische, kybernetische, kommunikationstheoretische Fachsprachen hat bisher kaum je zur Klärung, nur zu oft aber zur Trivialisierung der Problematik beigetragen«. ⁵² Und er wettete weiter: »Die mögliche Unregierbarkeit der Staaten und der Welt wird definiert nicht als ein Ergebnis menschlichen Handelns, sondern als sozialtechnischer Defekt [...]. Die Verwechslung menschlich-sozialer Tatbestände mit technischen Produkten – das ist der banalste Irrtum unserer Zeit.« ⁵³

Damit schloss Hennis an die Technokratie-Debatte an, die in Form von Hinweisen auf die mögliche Selbsterstörung durch Atomwaffen, auf die ökologischen Probleme, die psychologische Konditionierung der Menschen oder die Koordinationsprobleme politischen Handelns noch nachhallten. ⁵⁴ Die Herausgeber der beiden zentralen deutschen Bände zur *Regierbarkeit* – neben Hennis waren es Ulrich Matz und Peter Graf Kielmansegg – argumentierten allerdings, dass diese technokratiiekritischen Hinweise nicht bis zu dem eigentlichen Problem des Regierens vordringen. Die »Illusion der Macht über die Mittel« ⁵⁵ war für sie nur ein Symptom für eine tieferliegende Disposition der Demokratie, die historisch weit hinter die Technokratie auf die Entstehung des modernen Staates zurückgehe.

Hennis, Matz und Kielmansegg gaben ihrer Diagnose also eine historische Tiefe. Sie argumentierten, dass der neuzeitliche Staat einen Hang zur Utopie habe, der auf der Überzeugung beruhe, das Gemeinwesen »aus einem Punkt« konstruieren zu können. ⁵⁶ Dieses »normative[] Muster[]« ⁵⁷ des Staates werde sowohl von den Politikern als auch von den Bürgern geteilt und führe auf beiden Seiten zu den »Vorstellungen seiner Allzuständigkeit und Allmacht, die die Politiker veranlassen, alles was an gesellschaftlichen Schwierigkeiten entsteht zur politischen Lösung zu

52 Hennis: »Zur Begründung der Fragestellung«, S. 9f.

53 Hennis: »Zur Begründung der Fragestellung«, S. 20.

54 Dieser Bezug zur Technokratie ist auch auf dem Cover der Bände abgebildet. Die Front zeigt ein gebrochenes Kabel, auf der Rückseite wurde das Kabel mit einem Pflaster geflickt. Das ist freilich widersprüchlich; nicht nur weil ein durchgebrochenes Kabel mit einem Pflaster wohl eher nicht mehr zu flicken ist, sondern auch weil das Flicken des Kabels auf eine technische Lösung hindeutet, die als »technokratischer Größenwahn« auf dem Cover doch ausdrücklich abgelehnt wird.

55 Matz: »Der überforderte Staat«, S. 99 (Hervorhebung entfernt).

56 Hennis: »Zur Begründung der Fragestellung«, S. 20.

57 Matz: »Der überforderte Staat«, S. 90.

übernehmen«. ⁵⁸ Es liegt demnach also am *neuzeitlichen Staatsverständnis*, dass es zu einer massiven Expansion der Staatstätigkeit und der Ansprüche an den Staat gekommen sei. In der Nachkriegszeit sei nur die Verfügbarkeit und Abhängigkeit von Technik so groß geworden, dass dieser Expansion nichts mehr im Weg stehe. Der Staat war »aus ökonomischen, sozialen und machtpolitischen [...] Gründen« gezwungen, »die Sicherung der Existenzgrundlagen der Gesellschaft als unmittelbare und umfassende Aufgabe zu übernehmen«. ⁵⁹

In den demokratischen Institutionen des Nachkriegsstaates zeigte sich laut den Herausgebern nun, dass diese Dynamik von steigender Staatstätigkeit und steigenden Ansprüchen in eine Krise führt. Dabei zeichnen sie zwei Mechanismen nach, die auf unterschiedliche Weise das utopische Dilemma der Souveränität hervorheben. Zum einen brauche der Staat die Kooperation der Verbände, um seine expandierenden Tätigkeiten effektiv ausführen zu können. Dadurch gewinnen die Verbände an Einfluss, was wiederum eine größere Abhängigkeit des Staates von diesen organisierten Interessen nach sich ziehe. Dies könne aber dazu führen, dass die Abgrenzung zwischen Staat und Gesellschaft verschwinde und die souveräne Entscheidungshoheit der staatlichen Institutionen – die im teleologischen Regierungsverständnis ja zwingend nötig war – verloren ginge. Es ist also gerade die souveräne Staatstätigkeit, die zur Blockade oder Auflösung der »inneren Souveränität« führe. ⁶⁰ Man befinde sich dann auf dem Wege zu einer »Herrschaft der Verbände«. ⁶¹

Auch der zweite Mechanismus führt letztlich zu einer solchen Auflösung der Souveränität der politischen Institutionen, dieses Mal aber über den Stimmenmaximierungsmechanismus der demokratischen Wahl. Er liegt damit nicht zwischen Verwaltung und Verbänden, sondern zwischen Elektorat und Politik. Das Problem bestehe hier im »Zusammenhang zwischen den Regeln des Machterwerbs und der Problemlösungsfähigkeit des politischen Systems in der Demokratie«. ⁶² Denn der permanente Konkurrenzkampf um Zustimmung gebe den Wohlstandsinteressen und den Bedürfnissen des Augenblicks Vorrang und mache es so für Regierungen immer schwieriger, Belastungen für die Bürger durchzusetzen oder nationale Ansprüche hinter internationale Belange zurückzustellen. Stattdessen verleite der Konkurrenzkampf dazu, immer größere Versprechen abzugeben und so die

58 Matz: »Der überforderte Staat«, S. 90.

59 Matz: »Der überforderte Staat«, S. 99.

60 Siehe die obige Darstellung von Kielmansegg: »Organisierte Interessen als »Gegenregierung?«, S. 154-164.

61 Matz: »Der überforderte Staat«, S. 89; s.a. Kielmansegg: »Demokratieprinzip und Regierbarkeit«, S. 131; Böckenförde: »Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie«, S. 236.

62 Kielmansegg: »Demokratieprinzip und Regierbarkeit«, S. 127, siehe zum Folgenden S. 127-130, dazu Hennis: »Zur Begründung der Fragestellung«, S. 13.

Staatsausgaben immer weiter anwachsen zu lassen, während zugleich die Zustimmungsbereitschaft immer weiter sinkt. Man könne sich Zustimmung zu der immer stärkeren Einschränkung der privaten Freiheiten nur noch durch das Versprechen individuellen Nutzens erkaufen.⁶³

Mit dieser Diagnose grenzte man sich durchaus gegen eine Form der Demokratie ab, die sich nur über die Konkurrenz um Stimmen definiert, wie es etwa in den Elitentheorien der Demokratie der Fall ist. Im historischen Kontext richteten sich die Autoren aber vor allem gegen eine immer weiter reichende Demokratisierung. Sie hat laut Hennis bereits dazu geführt, dass die Parteien »soziologisch und weltanschaulich kontextlos geworden« sind.⁶⁴ Diese Ablösung von substanziellen Zielvorgaben verunsichere die Parteien weiter: Sie seien »ratlos in allen grundsätzlichen Fragen der Zukunftsorientierung und lassen sich so allzu leicht von Moden, Zeitströmungen, dem letzten Schrei hin- und herreißen. [... S]ie schweben in einer wabernden Schicht von Sentiments und Emotionen, Stimmungen und Vorurteilen«.⁶⁵ Dass die Orientierung der Parteien wegbrach, war für Hennis also nicht (wie heute oft gefordert)⁶⁶ der Anlass für eine nötige Fundamentaldemokratisierung, sondern ihre Folge. Demokratisierung wurde hier zur Gefahr für die repräsentative Demokratie.

Mit dieser Kritik der demokratischen Utopie rückte Hennis in die Nähe der amerikanischen *neo-conservatives* wie Samuel Huntington oder Daniel Bell. Huntington hatte in dem Report der *Trilateral Commission* ähnlich wie später die deutschen Institutionisten argumentiert: Die allzu lebhafteste Demokratie habe gleichzeitig zu einem Anstieg der Regierungstätigkeiten und zu einem Zerfall von Autorität geführt. Dabei verstand er unter Autorität »[the] compulsion to obey those whom they had previously considered superior to themselves in age, rank, status, expertise, character, or talents«.⁶⁷ Diese unhinterfragte Autoritätshörigkeit stehe im Gegensatz zur Demokratie und war doch laut Huntington die notwendige Voraussetzung von Regierungshandeln. Huntington wollte daher die Demokratie ins-

63 Siehe Kiemansegg: »Demokratieprinzip und Regierbarkeit«, S. 126-133. Er führte daneben die innerparteiliche Mobilisation von Zustimmung an. Zwar können, so Kiemansegg, die innere Fragmentierung großer Parteien oder Koalitionen den Handlungsspielraum begrenzen, aber es gäbe keine interne Steigerungslogik wie in den anderen Fällen. Infolge dieser Lesart spielt dieser Aspekt in fast allen Darstellungen eine untergeordnete Rolle.

64 Hennis: »Parteienstruktur und Regierbarkeit«, S. 188.

65 Hennis: »Parteienstruktur und Regierbarkeit«, S. 190f.

66 Man kann hier den Einsatzpunkt der gegenwärtigen Muster der Parteienkritik erkennen, die zwischen der Diagnose der fehlenden Massensorientierung (Forderung: breitere Bevölkerungsschichten ansprechen) und der Diagnose der Profillosigkeit (Forderung: Zurückbesinnen auf Markenkern) pendelt.

67 Huntington: »The United States«, S. 75; zu den *neo-conservatives* vgl. Birch: »Overload, Ungovernability and Delegitimation«, S. 136-139.

gesamt am liebsten zurückfahren: »democracy is only one way of constituting authority, and it is not necessarily a universally applicable one. In many situations the claims of expertise, seniority, experience, and special talents may override the claims of democracy«. ⁶⁸

Dieses verhaltene Liebäugeln mit *autoritären* Elementen zur Durchsetzung von Reformen war Hennis, Matz und Kielmansegg eher fern, auch wenn es ihnen immer wieder unterstellt wurde. ⁶⁹ Die drei Autoren teilten zwar – wie viele andere – die Diagnose eines Zerfalls traditioneller Zustimmungsstrukturen; ihnen ging es jedoch viel stärker um die *autoritative* Problemstellung: »Nichts steht der Menschheit ferner als ein Absterben des Staates. Dagegen scheint die Möglichkeit des Absterbens der spezifisch abendländischen Weise des Regierens, die auf das Wort, Gespräch, Rat und Überzeugung freier Menschen abgestellt war, durchaus eine Möglichkeit zu sein.« ⁷⁰

Das Staatsdenken der deutschen Institutionalisten war also durchaus diffizil: Ihr teleologisches Regierungsdenken bedeutete keine Apologie des Staates, sondern zielte auf »die Konvergenz von zweckentsprechenden Institutionen und systemkonformen Tugenden« – Tugenden »des demokratischen Bürgers« und »der politischen Elite«. ⁷¹ Daher wandte sich ihr Blick weniger zu den USA als nach Großbritannien, wo die rechte Verbindung von Demokratie und Führung in einer repräsentativen, verantwortlichen Regierungsweise immer wieder diskutiert worden sei. ⁷² Dabei stand in diesen Debatten, die nicht nur Hennis exzessiv rezipierte, nicht eine Ablehnung der Demokratie, sondern ihre Umgestaltung zur Disposition: Wollte man eine plebiszitäre Demokratie sein oder eine parlamentarische Demokratie bleiben? ⁷³

Aus diesem britischen Umkreis stammte auch eine der einflussreichsten Krisenbeschreibungen der gesamten Debatte. Anthony Kings *Overload* schilderte die

68 Huntington: »The United States«, S. 113.

69 Siehe etwa Dreier/Uthmann: »Buchbesprechungen«.

70 Hennis: »Zur Begründung der Fragestellung«, S. 20.

71 Matz: »Über politische Untugenden als Hemmnisse des Regierens im demokratischen Verfassungsstaat«, S. 214f. Der Verweis auf die spezifisch deutsche Staats-Teleologie ist daher teils irreführend (etwa bei Metzler: *Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt*, S. 246f.). Sie speiste sich weniger aus Hegel selbst als aus Aristoteles und der Fortführung dieser »klassischen« Tradition, wie sie von Hennis mit Autoren wie Tocqueville, Gibbon, Montesquieu immer wieder gegen das deutsche Staatsdenken angeführt wurde. Daraus folgte auch die Bewunderung für die britische Übersetzung dieser Tradition. Hennis glaubte daher, dass, was er Staat nenne, nichts anderes als das britische *government*-Konzept sei.

72 Siehe Hennis: »Parteienstruktur und Regierbarkeit«, S. 164.

73 So John P. Mackintosh, Professor für Politik, Mitglied des Parlaments und Vorsitzender der *Hansard Society*. Siehe Mackintosh: *The Government and Politics of Britain* (das Hennis rezipierte) und den Report der *Hansard Society* über die Zukunft der Demokratie Mackintosh (Hg.): *People and Parliament*.

Regierungsprobleme am Beispiel des britischen Gesundheitswesens, des Universitätssystems, der Wirtschafts- und Wohlstandspolitik, der Kriminalität und der Parteien. Großbritannien sei »a sort of unlimited-liability insurance company« geworden,⁷⁴ angetrieben von einer im demokratischen Wettbewerb forcierten Anspruchsinflation und verbunden mit dem Verlust der liberalen Teilung von privat und öffentlich. Der Hauptgrund für das permanente Scheitern politischer Steuerung sei die massiv gestiegene Abhängigkeit der Regierungen von organisierten Interessen zur Lösung »komplexer« Probleme, was die Möglichkeit des Scheiterns erhöhe: »In the world of the mutually dependent, no one is king.«⁷⁵ Auch King kam daher zu einem radikalen Schluss: »Governments have tried to play god. They have failed.«⁷⁶

Während King in der Semantik des Göttlichen und Königlichen hier andeutete, welche Konzeption damit an ihr Ende kam, benannten die deutschen Autoren das gescheiterte Projekt ganz explizit: Souveränität.⁷⁷ Das charakteristische Merkmal des institutionalistischen Krisennarrativs ist, dass es die demokratietheoretischen Dilemmata des Souveränitätsdenkens herausarbeitete. Dabei ging es keinem der Beteiligten in erster Linie um internationale Abhängigkeiten, denn dies hatte man ja seit 1945 bereits in das Souveränitätsdenken einbezogen. Es ging vielmehr um die konzeptionelle und real erfahrbare »Auflösung der inneren Souveränität«⁷⁸ durch einen konstitutiven Selbstwiderspruch des Konzepts: Weil sich individuelle Souveränität (Autonomie, Partizipationsanspruch) und kollektive Souveränität (gemeinsamer Wille und seine Durchsetzung) gegeneinander ausspielen, leben Demokratien »ständig in der Gefahr, durch ihre eigenen normativen Prämissen überfordert zu werden. Sie können diesem Dilemma nicht enttrinnen«.⁷⁹

Wie sollte man auf diese Situation reagieren? Als Ad-hoc-Lösung schlugen die Autoren vor, die Aufgabenlast der Regierungen zu reduzieren und gleichzeitig, auch gegen Widerstände, die Erwartungen an die wohlfahrtsstaatliche Leistungsfähigkeit zu dämpfen.⁸⁰ Dass damit die inhärenten Widersprüche der demokratischen Ordnung bewältigt werden können, wurde aber eindeutig pessimistisch eingeschätzt. Anthony King erwartete vielmehr einen »quite radical change in the

74 King: »Overload«, S. 286.

75 King: »Overload«, S. 292.

76 King: »Overload«, S. 296.

77 Siehe Matz: »Der überforderte Staat«, S. 89; Eichenberger: »Der geforderte Staat«, S. 103; Kielmansegg: »Demokratieprinzip und Regierbarkeit«, S. 120; Scheuner: »Die internationalen Probleme der Gegenwart und die nationale Entscheidungsstruktur«, S. 258f.

78 Kielmansegg: »Organisierte Interessen als »Gegenregierung«?«, S. 145.

79 Kielmansegg: »Demokratieprinzip und Regierbarkeit«, S. 121.

80 Siehe King: »Overload«, S. 295f.; Matz: »Über politische Untugenden als Hemmnisse des Regierens im demokratischen Verfassungsstaat«, S. 220.

nature of government, and in our conception of it«. ⁸¹ Auch Kielmansegg sah das Regierungsdenken an einem Wendepunkt:

»Unsere Auseinandersetzung mit der Idee der Volkssouveränität hat zu einem eindeutigen Befund geführt: Jene drei Annahmen, die der historische Teil als konstitutiv für die Idee identifiziert hatte, können nicht aufrechterhalten werden. Die in der Autonomieprämisse angelegte einfache Antithetik von Selbstbestimmung und Herrschaft nicht; die Denkfigur des kollektiven Souveräns [...] nicht; und der Versuch, Volkssouveränität als herrschaftsbegründendes Prinzip mit einem bestimmten Staatszweck, etwa dem in den klassischen Menschenrechtskatalogen fixierten, in eins zu setzen, auch nicht.« ⁸²

Diese institutionalistische Krisendiagnose wies letztlich die charakteristischen Merkmale des Souveränitätsdenkens zurück: Die kategoriale Gegenüberstellung von Herrschaft und Autonomie, die Doppelperson von individuellem und kollektivem Souverän und sogar die teleologische Aufladung der Souveränität mit den Menschenrechten waren nicht mehr tragbar. Selbst die derart erneuerte Denkfigur der Souveränität, die axiomatische Grundlage aller modernen Demokratien, ⁸³ war gescheitert. Sie müsste zusammen mit ihrer »gefährliche[n], weil irreführende[n] Bildersprache« ⁸⁴ abgelegt werden: »Es ist [...] geboten, die Bedingungen demokratischer Legitimität anders und neu zu formulieren.« ⁸⁵

Nur wie eine solche Neuformulierung aussehen sollte, dafür gab es innerhalb des institutionalistischen Referenzrahmens keinen schlüssigen Entwurf. Kielmansegg versuchte am Schluss seiner Studie über Volkssouveränität, eine neue Grundlage für Herrschaft zu legen, die humanistische Zwecksetzung und Amtsethos wieder in einem *responsible government* verband. ⁸⁶ Er kam jedoch über Prämissen nicht hinaus. Zudem verfing er sich in einem Widerspruch, weil er dabei auf die These der Volkssouveränität letztlich doch nicht verzichten konnte, obwohl er sie eigentlich überwinden wollte. ⁸⁷ Hennis brach seine mäandernde Parteienstudie sogar mitten in der Argumentation ab, ⁸⁸ und auch Ulrich Matz blieb in seinem Beitrag

81 King: »Overload«, S. 295.

82 Kielmansegg: *Volkssouveränität*, S. 247.

83 Siehe Kielmansegg: »Demokratieprinzip und Regierbarkeit«, S. 119.

84 Kielmansegg: *Volkssouveränität*, S. 248.

85 Kielmansegg: *Volkssouveränität*, S. 14f.

86 Siehe Kielmansegg: *Volkssouveränität*, S. 258-268.

87 Vgl. dazu Enzmann: »Schlechtwetterdemokratie«, hier insb. S. 150.

88 »Wir brechen das Thema hier ab«, schrieb Hennis explizit. Darauf folgte nur noch eine unvermittelte Schlussentenz, in der Hennis auf die traditionelle Trias »Kraft der Institutionen, die Qualität der Herrscher und die Tugend der Bürger« verwies. Dieser Rat wirkte jedoch recht ratlos. Denn er blieb nicht nur ohne jede Begründung, sondern stand dazu noch im Kontrast zum überaus düsteren Abbruch des Parteienthemas: Ihm war nämlich der Ausblick auf

zu den Unregierbarkeitsdebatten nur, einen Ausblick auf fundamentale Transformation zu geben:

»Es gibt also keine ›Lösungen‹. Was bleibt, ist jene Geduld, die aus dem Wissen um die Dimensionen epochaler geschichtlicher Entwicklungen erwächst und uns lehrt, auf neue geistige Impulse, ja nichts Geringeres als eine neue ›Weltanschauung‹ [...] zu warten, die geistige und praktische Energien von der Art freisetzt, wie sie mit Beginn der Neuzeit aufgetreten sind.«⁸⁹

Neomarxismus: Das unlösbare Dilemma der kapitalistischen Demokratie

Dass am Ende nur die Ahnung von einer neuen Weltanschauung oder einer neuen Rationalität stand, teilen die institutionalistische und die neomarxistische Krisenerzählung. Aber nicht nur das: Die neomarxistischen Beiträge kritisierten ebenfalls die Expansion der Staatsaus- und -aufgaben, die letztlich zu einer Überforderung und zum Kollaps des Systems führen müsse. Sie begründeten diesen Kollaps aber nicht mit einem politischen Selbstwiderspruch, sondern mit dem ökonomischen Selbstwiderspruch des Wohlfahrtsstaates. Statt auf den Konflikt von Elektorat und Führung zu fokussieren, stellten sie auf den Konflikt von Kapital und Arbeit scharf. An dem Versuch, ihn zu entschärfen, zerbreche der souveräne Staat, der sich »zum Subjekt sämtlicher für die Stabilität des Systems relevanter Reform- und Anpassungsstrategien« gemacht habe.⁹⁰

Auch in der internationalen Debatte wurde die neomarxistische Diagnose vor allem mit Claus Offe und Jürgen Habermas verbunden.⁹¹ Ihre Bemühungen grenzten sich dabei zunächst vehement von anderen Krisendeutungen innerhalb der Neuen Linken ab.⁹² Dabei standen auf der einen Seite Theorien des staatsmonopolistischen Kapitalismus. Sie sahen im Staat den Gesamtkapitalisten, dessen Mittel zur größtmöglichen Kapitalakkumulation im Dienste der Kapitalisten genutzt werden. Auf der anderen Seite stand ein orthodoxer Marxismus, für den der Staat im Spätkapitalismus zwangsweise den ökonomistischen Gesetzen unterliege und

den prognostizierbaren Suizid aller Demokratien vorausgegangen (Hennis: »Parteienstruktur und Regierbarkeit«, S. 194f.).

89 Matz: »Der überforderte Staat«, S. 102.

90 Offe: »Das politische Dilemma der Technokratie«, S. 162.

91 Vgl. Birch: »Overload, Ungovernability and Delegitimation«, S. 142-148. Offe publizierte seine Ansätze häufig fast zeitgleich auf Deutsch und Englisch.

92 Siehe Habermas: *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, S. 66-87; vgl. Metzler: »Staatsversagen und Unregierbarkeit in den siebziger Jahren?«, S. 244f.; Schäfer: »Krisentheorien der Demokratie«, S. 163f.; Klenk/Nullmeier: »Politische Krisentheorien und die Renaissance von Konjunkturprogrammen«, S. 275f.; Borchert/Lessenich: »Lang leben die ›Strukturprobleme!‹«, S. 11. Wie diese Beiträge zeigen, hat die Finanzkrise 2008 eine Neulektüre der Spätkapitalismus-Diagnose initiiert.

so den Kapitalismus vorantreibe.⁹³ Gegenüber diesen Determinismen bestand die grundlegende Prämisse des neomarxistischen Ansatzes von Offe und Habermas darin, dass sie dem Staat eine relative Autonomie zugestanden. Jede Krisendiagnose musste also eine politische Erklärung anbieten.

Der Ausgangspunkt dieser politischen Krisendiagnose war nun wiederum eine Kritik an der wohlfahrtsstaatlichen Regulierung des kapitalistischen Prozesses. Die Ausweitung des Staates hatte demnach für drei Seiten Vorteile: Dem *Kapital* sicherte sie die permanente Verfügbarkeit von Arbeitskraft, den *Lohnabhängigen* ermöglichte sie eine Existenzsicherung jenseits der unmittelbaren Verwertung ihrer Arbeitskraft und der *Staat* selbst konnte so die zyklisch wiederkehrenden Wirtschaftskrisen abfedern, die sonst potenziell systemgefährdend wären.

Daher scheine das wohlfahrtsstaatliche Arrangement auf den ersten Blick für alle vorteilhaft und durchweg funktional; langfristig produziere es aber massive Funktionsstörungen.⁹⁴ Einerseits unterlaufe die sozialstaatliche Intervention die Kapitalakkumulation, weil Unternehmen weniger Profit machen und die Arbeitsbereitschaft der Lohnabhängigen sinke. Da nun aber andererseits nicht mehr nur Kapitalverwertung, sondern eben auch politisches Entscheiden zur Verfügung stand, um »die Sphäre des Tauschs« zu organisieren, steige die Konfliktbereitschaft organisierter Interessen.⁹⁵

Diese internen Spannungen führen nun laut Offe über drei Wege zur Krise des gesamten Systems.⁹⁶ *Zum einen* erschöpfen sich die finanziellen Ressourcen, mit denen der Staat die Krisen bisher aufgefangen hat. Demnach verkleinern sich auch hier die Chancen staatlicher Steuerung, weil die immer weiter steigenden Anforderungen und immer größeren Abhängigkeiten von Klientelgruppen die finanziellen Kapazitäten überfordern.

Der *zweite Weg* führt hingegen über die Koordinationsprobleme, denen sich der Staat gegenübersteht. Nach außen hin werde der Staat immer abhängiger von der Kooperation mit Klientelgruppen und verliere darüber sukzessive seine Eigenständigkeit, und das heißt: seine Steuerungsfähigkeit. Nach innen führe die Ausdehnung der Tätigkeit zu dem Paradox, dass der Staat gleichzeitig mehr differenzierte

93 Von dieser Position wurde der Begriff »Spätkapitalismus«, ursprünglich ein Terminus Werner Sombarts, erneut ins Spiel gebracht. Siehe Mandel: »Spätkapitalismus«, der sich von weiteren Varianten marxistischer Kritik distanzierte.

94 Hier und im Folgenden siehe Offe: »Tauschverhältnis und politische Steuerung«, S. 27-34, 44-48, 61-63, und vgl. Borchert/Lessenich: »Lang leben die ›Strukturprobleme!«, S. 16-18.

95 Offe: »Tauschverhältnis und politische Steuerung«, S. 48.

96 Offe hat keine einheitliche Theorie vorgelegt, sondern die Diagnose in einer Reihe von Aufsätzen entwickelt und variiert. Die zugänglichste und strukturierteste Darstellung ist sicher Offe: »Krisen des Krisenmanagements«; zu den folgenden Absätzen siehe S. 216-221 und vgl. Klenk/Nullmeier: »Politische Krisentheorien und die Renaissance von Konjunkturprogrammen«, S. 288f.; Schäfer: »Krisentheorien der Demokratie«, S. 164f.

Ressorts und mehr Koordination zwischen diesen Ressorts sowie zwischen Politik und Verwaltung braucht. Dies müsse letztlich eine »interne Irrationalisierung der organisatorischen Struktur« herbeiführen.⁹⁷ Damit wäre eine zweite zentrale Ressource des Staates aufgebraucht.

Es bleibt ein *dritter Weg* in die Krise, und dieser führe über die Ressource der Legitimität. Der Staat habe nämlich im Spätkapitalismus programmatisch den Anspruch erhoben, Lebenschancen und -umstände der Bevölkerung im Einklang mit ihren Normen zu verbessern. Daran scheitere er nun, und zwar weil das klassische »Reservoir an integrativer Symbolik [...] verbraucht« ist und weil er die notwendigen wohlstandsorientierten Ersatzleistungen nicht zu erbringen vermag.⁹⁸ Offe führte so drei Dimensionen an, die seiner Ansicht nach zu einer »kumulativen Selbstblockierung« führen:⁹⁹ Die finanziellen, administrativen und integrativen Steuerungsressourcen werden immer knapper, und diese Verknappungen verstärken sich gegenseitig – bis sogar die Fähigkeit des Staats zur Selbstorganisation zusammenbricht.

Offe hatte damit eine »Rationalitätskrise«¹⁰⁰ des gesamten sozialen Systems beschrieben, für die innerhalb des Kapitalismus keine Lösung zur Verfügung stehe. Die Konsequenz müsste also sein, eine andere Rationalität zu entwerfen. Einen solchen Versuch blieb Offe schuldig.¹⁰¹ Dass er in einem Aktionismus steckenbleibe, der keine konsistente, rechtfertigbare Grundlage hat, dafür hat ihn dann auch Jürgen Habermas in einer ausführlichen Fußnote seiner *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus* scharf kritisiert. »[I]nkonsistent« und in dieser Form »überflüssig« sind nur zwei der Attribute, die Habermas Offes »experimentierende[n] Überlegungen« für eine neue Theorie des Aktionismus hier zuwies.¹⁰²

In seinem Band über die Krisensituation griff Habermas aber selbst ein letztes Mal auf neomarxistische Analyseraster zurück, um eine Zeitdiagnose auszustellen. Diese teilte zunächst sehr viel mit Offe, weil sie ebenso eine multiple Krise der Gegenwart aus den internen Widersprüchen des kapitalistischen Staates herleitete. Für Habermas führte allerdings nicht die Rationalitätskrise zum Zusammenbruch:

97 Offe: »Krisen des Krisenmanagements«, S. 219. Hervorhebung entfernt.

98 Offe: »Krisen des Krisenmanagements«, S. 220.

99 Offe: »Krisen des Krisenmanagements«, S. 217.

100 Habermas: *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, S. 68.

101 Sehr offensichtlich ist dies in seiner Kritik der »konservativen« Unregierbarkeitstheoretiker (Offe: »Unregierbarkeit«). Ihnen warf er vor, dass ihre Therapievorschläge beliebig und zusammenhanglos seien, ihre Diagnosen denen der »Linken« unterlegen, dann aber benannte er selbst keine einzige Alternative.

102 Habermas: *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, S. 195f. Zur oft eingeübten Differenz von Offe und Habermas vgl. auch Klenk/Nullmeier: »Politische Krisentheorien und die Renaissance von Konjunkturprogrammen«.

»Soweit jene Entwicklungen tatsächlich zu krisenrelevanten Engpässen führen, handelt es sich nicht um Defizite der Planungs rationalität, sondern um Folgen unangepasster Motivationslagen: die Verwaltung kann ihre Partner nicht zur Zusammenarbeit motivieren. Grob gesagt: der Spätkapitalismus muß nicht Schaden nehmen, wenn das Steuerungsmittel externer Stimulierung [...] versagt; er gerät allenfalls in Schwierigkeiten, [...] weil ihm die Kontrolle über planungsrelevante Verhaltensbereiche überhaupt [...] entgleitet. Allein, diese Prognose läßt sich nicht aus einem Rationalitätsschwund der Verwaltung ableiten, sondern allenfalls aus einem Schwund an systemnotwendigen Motivationen.«¹⁰³

Das entscheidende Moment war für Habermas der Motivationsschwund der Menschen. Ihre Motivation, das ist die zweite, noch wichtigere Abgrenzung zu Offe, stelle aber gerade keine verfügbare Ressource des Staates dar. Ganz im Gegenteil lasse gerade der Versuch, Legitimation strategisch zu organisieren, die Motivation zerfallen.¹⁰⁴ Die legitimationspendenden Motivationen müssen also jenseits des administrativen Systems in einer von der Intervention befreiten Sphäre entstehen.

Ausgehend von diesem negativ-liberalen Argument skizzierte Habermas seinen Lösungsvorschlag, der seit der Technokratie-Debatte deutlich an Konturen gewonnen hatte: die Weiterentwicklung der utilitaristischen und der formalistischen Moraltheorie zur kommunikativen Ethik.¹⁰⁵ Das Ziel war, die aufklärerische Rationalität in einem universalistischen Diskursmodell neu zu fassen. Das Projekt der »alteuropäischen Menschenwürde« sollte weder neomarxistisch noch systemtheoretisch überwunden, sondern durch den stärkeren Rückgriff auf liberale Moraltheorien revitalisiert und vollendet werden.¹⁰⁶

103 Habermas: *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, S. 96.

104 Habermas: *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, S. 99: »es gibt keine administrative Erzeugung von Sinn. [...] Die Legitimationsbeschaffung ist selbstdestruktiv, sobald der Modus der ›Beschaffung‹ durchschaut wird.«

105 Siehe Habermas: *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, S. 123-125. Die später in der *Theorie des kommunikativen Handelns* ausformulierte Argumentation lag damit schon fast vollständig vor, inklusive des universalpragmatischen Diskursbegriffs und der berühmten Formulierung, »daß kein Zwang außer dem des besseren Argumentes ausgeübt wird« (S. 148).

106 Habermas: *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, S. 196. Es ist durchaus paradox, dass Habermas nun gerade damit sehr nah bei Wilhelm Hennis war. Beiden ging es um eine Wiederherstellung der Sittlichkeit. Die wilden Angriffe von Hennis auf Habermas resultierten aus dem universalistischen Anspruch von Habermas, der unvereinbar ist mit der historisch-traditionellen Ethik von Hennis. Schon Birch beklagte sich aber über den ausschließlichen Fokus auf Wert- und Moralfragen, der sowohl Habermas als auch »Neokonservative« prägte (Birch meinte damit Bell und Huntington). Offensichtlich schienen sie auf die konkrete gesellschaftspolitische Problemstellung keine überzeugende Antwort zu liefern. Insofern wäre eine andernorts zu verfolgende Frage, ob diese nur in einer Diskurskoalition mit anderen Ansätzen erfolgreich sein konnten. Ein gutes Beispiel hierfür wäre der dezidiert neoliberale Nevil Johnson, der hinter der ökonomischen Argumentation auch eine Verteidigung hierar-

(Neo-)Libérale Staatskritik: Zivilgesellschaft und mangelnde Rationalität

Habermas' Entwicklung war alles andere als ein Sonderfall. Die Abkehr vom Neomarxismus hin zu einem reformierten Liberalismus lässt sich vielmehr als eine typische Bewegung linker Intellektueller in den Krisen der 1970er Jahre beschreiben. Ein zweites prominentes Beispiel, das in der Ausgestaltung der Wende einen ganz anderen Weg als Habermas ging, ist Chantal Mouffe: »In the mid-1970s, Marxist theoretization had clearly reached an impasse«, erläutern sie und ihr Ko-Autor Ernesto Laclau den Anlass für ihr Buch *Hegemony and Socialist Strategy*.¹⁰⁷ Darin rechneten sie mit den universellen Subjekten der marxistischen Theorie und mit ihrer »illusorischen Erwartung eines vollkommen einheitlichen und gleichartigen Willens« ab: »Heute ist die Linke Zeuge des letzten Aktes der Auflösung dieses jakobinischen Imaginären.«¹⁰⁸ In den 1970er Jahren, so lässt sich ihre Diagnose pointieren, zeigte sich in Ost und West, wie der Marxismus realpolitisch an einem grundlegenden theoretischen Problem scheiterte: Er konnte Kontingenz und Pluralität nicht einbeziehen. Um hierauf eine Antwort zu formulieren, wendeten sie sich an einen pluralistischen Liberalismus, weil »liberale politische Institutionen [...] die notwendige Bedingung für einen wirklichen Pluralismus sind«.¹⁰⁹

Dass es sich hier um eine typische Bewegung handelt, die im Detail freilich äußerst heterogen war, ist in den letzten Jahren für das intellektuelle Feld Frankreichs mehrfach herausgearbeitet worden. Dort fällt diese grundlegende Transformation besonders ins Auge, weil die marxistische Position von allen westeuropäischen Demokratien in Frankreich am stärksten ausgeprägt war. In diesen Studien wird die Abkehr der linken Intellektuellen auf drei verbundene Aspekte zurückgeführt:¹¹⁰

chischer Werte lieferte, die Hennis mehrfach zitierte. Siehe Hennis: »Legitimität«, S. 263-272; Birch: »Overload, Ungovernability and Delegitimation«, S. 146f.

107 Siehe Laclau/Mouffe: *Hegemony and Socialist Strategy*, S. viii. Dabei bezogen sie auch die Frankfurter Schule explizit ein. Für eine detaillierte Darstellung vgl. Rzepka/Straßenberger: »Für einen konfliktiven Liberalismus«.

108 Laclau/Mouffe: *Hegemonie und radikale Demokratie*, S. 32.

109 Laclau/Mouffe: *Hegemonie und radikale Demokratie*, S. 23. In der Tat finden sich bei Mouffe auch alle Aspekte, die die im folgenden Absatz dargestellten Studien über den liberalen Wandel des französischen kulturellen Feldes herausgearbeitet haben: die Abkehr vom Marxismus, die intensive Lektüre Tocquevilles, die Auseinandersetzung mit Aufklärung und Französische Revolution (v.a. Mouffe: *The Democratic Paradox*). Die Diskurstheorie aus dem Aufaktwerk steht allerdings stärker im Zeichen poststrukturalistischer Elemente. Dies wurde eher zum Fokus Laclaus, wohingegen Mouffe sich zunächst auf die ontische Ebene und den *liberal pluralism* konzentrierte. Infolge der Finanzkrise hat Mouffe ihr Projekt jedoch auf einen »neuen Linkspopulismus« neu ausgerichtet, dessen Kohärenz mit den vorangegangenen Schriften umstritten ist. Vgl. Straßenberger: »Linkspopulismus als Gegengift?«.

110 Vgl. im Folgenden Sawyer/Stewart: »Introduction«, von wo ich auch den Begriff *liberal moment* übernommen habe, aber deutlich weiter fasse; Stewart: »France's Anti-68 Liberal Revival«; Chabal: »Introduction«; Chabal: »French Political Culture in the 1970s«; vgl. auch die ältere

Einerseits hatten die gewalttätigen Proteste des Mai 1968, die vielfach mit der fraglichen Lektüre Fanons gerechtfertigt wurden, die kommunistische Linke politisch geschwächt und selbst frühere Sympathisant:innen abgestoßen. Zweitens rückten im Laufe der 1970er Jahre immer stärker die repressiven Maßnahmen kommunistischer Regime in den Fokus der intellektuellen Öffentlichkeit. So lenkte etwa die Zeitschrift *Libération* den Blick auf die Kulturelle Revolution Maos, dessen Schriften ebenfalls Inspirationsquelle der 1968er gewesen waren.¹¹¹ Unter den so sensibilisierten linken Intellektuellen wurde die scharfe ›antitotalitaristische‹ Abgrenzung zum Marxismus dann schließlich dadurch angetrieben, dass sie das Bündnis der Kommunistischen Partei (*Parti communiste français*) und der gemäßigten Sozialistischen Partei (*Parti socialiste*) in eine stalinistische Richtung abdriften sahen.

Der zentrale Anstoßpunkt der linksintellektuellen Selbstverständigungsdebatte wurde die Veröffentlichung von Solschenizyns *Archipel Gulag*, insbesondere weil die Kommunistische Partei die Darstellung der physischen und psychischen Repression scharf kritisierte. Die ›antitotalitaristische‹ Bewegung war derart herausgefordert, eine Alternative zum staatszentrierten Sozialismus zu entwickeln, mit der Antworten auf die Krisen der 1970er Jahre möglich waren. Wie die genannten Studien überzeugend belegen, setzte daher die Relektüre eines dezidiert französischen Liberalismus ein. Insbesondere die Französische Revolution und die Schriften Tocquevilles rückten ins Zentrum »to rethink the past, present, and future of modern democracy.«¹¹²

Die politisch motivierte Neulektüre der historischen Ereignisse und des aufklärerischen Liberalismus schlägt sich im Aufstieg eines Konzeptes nieder, das seither eine sagenhafte politische und politiktheoretische Karriere erlebt hat: die Zivilgesellschaft.¹¹³ ›Älteren‹ Liberalen wie Aron und ›neuen‹ Liberalen aus dem linken

Studie Reader: *Intellectuals and the Left since 1968*. Die parteipolitischen Kämpfe thematisiert insbesondere Christofferson: *French Intellectuals Against the Left*, Kap. 3 und 4, zusammenfassend S. 2-21, 90f. Statt historisch zu beschreiben, verfällt dieser jedoch des Öfteren in eine Kritik an der Engstirnigkeit der französischen Linken, worunter auch seine ideengeschichtlichen Lesarten arg leiden (etwa bei Foucault).

111 Vgl. Reader: *Intellectuals and the Left since 1968*, S. 20f.

112 Sawyer/Stewart: »Introduction«, S. 13. Zentral sind etwa Furets Revision der Französischen Revolution, die schulenbildenden, divergierenden Tocqueville-Lektüren von Aron und Lefort und die Einlassungen von Marcel Gauchet und Pierre Rosanvallon. Neben den oben Genannten vgl. Christofferson: »The Best Help I Could Find to Understand Our Present«; Rosenblum: »Rethinking the French Liberal Moment«; Audier: *Tocqueville retrouvé*.

113 Für Frankreich vgl. Chabal: »French Political Culture in the 1970s«, der auch die politische Wirksamkeit der Ansätze demonstriert; für die Zivilgesellschaftsforschung vgl. Richter: »Zivilgesellschaft – Überlegungen zu einem interdisziplinären Konzept«; auch bei Habermas ist dies freilich evident. Die Konjunktur ebenso wie die dezidiert *liberale* Prägung des Zivilgesellschaftsbegriffs in den 1980er und 1990er Jahren wurzelt also in den Krisen der 1970er Jahre.

Spektrum diene es dazu, eine privat initiierte, eigenständige Sphäre gesellschaftlicher Organisationen klar jenseits des Staates zu verorten und teils sogar explizit gegen dessen arkane politisch-administrative Prozesse zu konturieren. Was in den Niedergangsnarrativen der Unregierbarkeitsdebatte als Gefahr für die Steuerungsfähigkeit des Staates erschien, wurde in diesen Arbeiten ideenpolitisch unterfüttert und neu in Stellung gebracht. In dem Lösungsvorschlag, den Staat von außen zu begrenzen, traf sich das Konzept aber mit einer anderen liberalen Tradition, die ein eigenes, liberales Krisennarrativ aufbieten konnte.

Dieser zweite Strang des liberalen Moments konnte sich dafür auf zwei eng verwandte Theoriestränge beziehen, die im Schatten des souveränen Regierungsdenkens eine ökonomische Kritik dieses Ansatzes formuliert hatten: die neoklassischen Ansätze der Chicago School, insbesondere der Zweiten Chicago School um Gary Becker und Milton Friedman, der 1976 den Nobelpreis erhielt, und die Rational- und Public-Choice-Theorien, initiiert von Anthony Downs und vor allem James Buchanan.¹¹⁴

In Frankreich versammelte daraufhin zum Beispiel der Band *L'économie retrouvée* neoliberale Perspektiven auf die Gestaltung von Politik, Ökonomie und Gesellschaft.¹¹⁵ Auch in den beiden Regierbarkeitsbänden von Hennis, Kielmansegg und Matz sind neoliberale Perspektive stark vertreten. Und in Großbritannien wurde die neoliberal inspirierte Krisendiagnose unter anderem durch den Financial-Times-Journalisten Samuel Brittan verbreitet. Dabei standen erneut die inneren Widersprüche der Demokratie im Fokus der Aufmerksamkeit: »The conjecture to be discussed [...] is that liberal representative democracy suffers from internal contradictions, which are likely to increase in time, and that, on present indications, the system is likely to pass away within lifetime of people now adult.«¹¹⁶

Die Motive der Krisendiagnose ähneln zunächst den beiden anderen Diagnosen. Brittan hielt ebenfalls die überzogenen Erwartungen und die zerstörerischen Effekte starker Gruppen für die beiden »endemic threats«¹¹⁷ der Demokratie. Dabei resultieren die überzogenen Erwartungen einerseits aus der Un-Informiertheit der Wählerschaft: »Voters simplify the problems of choice by shifting attention from policies to consequences«.¹¹⁸ Unter diesen Bedingungen bliebe dem politischen Personal nur »to encourage false expectations«, wenn es denn Wahlen gewinnen

An seiner staatskritischen, privatbürgerlichen Prägung entzündete sich auch eine kommunitaristische Kritik (vgl. Haus: *Kommunitarismus*, S. 231-235).

114 Für deren Interventionen siehe u.a. Buchanan: *Die Grenzen der Freiheit*; Friedman/Friedman: *Free to choose*; Friedman: »Inflation and Unemployment«.

115 Rosa/Aftalion (Hg.): *L'Économique retrouvée*.

116 Brittan: »The Economic Contradictions of Democracy«, S. 129.

117 Brittan: »The Economic Contradictions of Democracy«, S. 129.

118 Brittan: »The Economic Contradictions of Democracy«, S. 135.

wolle.¹¹⁹ Auch das Verhalten der Wählerschaft sei aber durchaus rational. Da den Menschen ihr Alltag in aller Regel nicht die notwendigen Erfahrungen bereitstellte, um eine informierte Entscheidung zu treffen, müssten sie dafür zusätzlichen Aufwand betreiben. Angesichts des geringen Einflusses einer einzigen Stimme mache dies aber für die Einzelnen keinen Sinn: »it is irrational to be too rational.«¹²⁰ Die Demokratie ist also in einem *Dilemma rationaler Irrationalität* gefangen.

Die Anspruchsspirale des politischen Marktes wurde laut der neoliberalen Kriendiagnose noch durch einen zweiten Grund angefeuert. Nur wenn *pressure groups* – wie die britischen Gewerkschaften – auf dem ökonomischen Markt Monopolstellungen genießen, können sie politischen Druck ausüben, ohne dadurch selbst allzu großen Schaden zu nehmen.¹²¹ Dadurch werde es sehr unwahrscheinlich, dass sich eine Gewerkschaft auf eine Selbstbegrenzung einlässt, statt Streiks immer weiter auszuweiten:

»Agreement on such relativities is extremely unlikely on any self-interested basis. The basic difficulty is that the benefits from restraint in the use of group market power are »public goods«. They consist of things such as price stability, fuller employment or faster economic growth, which are thinly diffused among the whole population, while the costs are incumbent by the group which exercises restraint. It is therefore in the interest of each union group that other unions should show restraint while it exploits its own monopoly power to the full.«¹²²

Beide Argumente bedienten sich des semantischen Rahmens der Public-Choice-Theorie. Auf dieser Basis erklärten sie, weshalb man aus der bestehenden Misere nicht herauskam: Unter den gegebenen Bedingungen sei es für alle rational so zu handeln, wie sie es tun. Die Akteure ziehen sich auf die Position des *free riders* zurück, weil sie den größten Nutzen verspreche, während sie sich darauf verlassen, dass jemand Anderes die Kosten für die Produktion der Güter tragen werde, von

119 Brittan: »The Economic Contradictions of Democracy«, S. 140.

120 Brittan: »The Economic Contradictions of Democracy«, S. 138; s.a. 139f.

121 Brittan nannte dies die *politico-economic spiral*. Die These der Verschränkung von politischer und ökonomischer Macht aufseiten der Marktakteure war also in dieser Hinsicht identisch mit einer neomarxistischen Analyse. Der Unterschied bestand darin, dass diese das für beide Seiten (Kapital und Arbeit) veranschlagten, während die liberalökonomische Argumentation auf dem Auge des Kapitals gewissermaßen blind war: Gewerkschaften unterscheide nämlich von Unternehmensmonopolen, dass diese üblicherweise nicht einfach ihr Produkt vom Markt nehmen können, bis die öffentlichen Repräsentanten einlenken, argumentierte Brittan: »The Economic Contradictions of Democracy«, S. 143.

122 Brittan: »The Economic Contradictions of Democracy«, S. 145.

denen alle profitieren. Dadurch dass sich darauf aber alle im Moment der Entscheidung verlassen, zerfallen langfristig die Kollektivgüter (*public goods*).¹²³

Neben dieses formal-logisch begründende Argumentationsgebäude setzten die neoliberalen Ansätze ein historisches Narrativ. Mit ihm erklärten sie die Entstehung der gegenwärtigen Rahmenbedingungen und argumentierten, dass das Scheitern des Nachkriegsstaates absehbar gewesen wäre, wenn man ihrer Perspektive gefolgt wäre. So polemisierte etwa Nevil Johnson gegen die »herkömmliche Betrachtungsweise«, in der Großbritannien als ein Vorbild für die Verbindung von politischer Führung, bürgerlicher Freiheit und Anpassungsfähigkeit stand.¹²⁴ Diese Vorstellung hätte nur den Blick auf schwerwiegende Krankheitssymptome verdeckt, die schon länger bestehen würden.¹²⁵

In dieser Gegenzählung übernimmt der permanente Verweis auf Autoren der Zwischen- und Nachkriegsjahre eine strategische Funktion: Er macht darauf aufmerksam, dass es längst eine liberale Theorie der politischen Ökonomie gegeben hätte, die erst in den 1930er Jahren und dann nach 1945 weitgehend übergangen worden sei.¹²⁶ Statt die Erkenntnisse von Schumpeter, Downs und Arrow, Röpke, Eucken und Friedman über die Stabilitätsbedingungen von Demokratien anzuerkennen, hätte sich eine andere Vorstellung von Demokratie bahngebrochen. Diese Konzeption setze Demokratie mit sozialer Gleichheit gleich und führe so dazu, dass immer mehr Güter als öffentliche Güter ausgewiesen werden, die der Staat dann mit immer mehr »Ge- und Verboten« organisieren und verteilen will: »Der Preis dieser Auffassung sind die wachsenden Ineffizienzen des staatlichen Leistungsangebotes, die daraus resultierenden Probleme des Dirigismus, die nicht en-

123 Siehe neben Brittan auch Starbatty: »Was kann der Marktmechanismus leisten?«, S. 203; Watrin: »Zur Überlastung des Staates mit wirtschaftspolitischen Aufgaben«, S. 249.

124 Siehe Johnson: »Politische Stabilität und Unregierbarkeit in Großbritannien«, S. 381 (Hervorhebung entfernt). Ein zweites Beispiel wäre Watrin: »Zur Überlastung des Staates mit wirtschaftspolitischen Aufgaben«, S. 237-242.

125 Johnson: »Politische Stabilität und Unregierbarkeit in Großbritannien«, S. 391f., sprach von einer »seit über fünfzehn Jahren andauernden Unfähigkeit«. Wie bereits gesagt, war die Krankheitsmetaphorik typisch für den englischen Fall.

126 Die Verweise finden sich in fast allen neoliberalen Texten. Für eine explizite Schelte der Ignoranz für diese Tradition siehe z.B. Johnson: »Politische Stabilität und Unregierbarkeit in Großbritannien«, S. 426. Die neoliberalen Ansätze pflegten eine schwierige Beziehung zu ihrer Theoriegeschichte, die stets zwischen ideenpolitischem Anschluss und konzeptioneller Diskrepanz oszillierte. Dies hat Stedman Jones: *Masters of the Universe*, S. 85-133, vor allem am Bezug auf Smith herausgearbeitet und dabei etwa auf die explizite Relevanz der Moralität bei Smith hingewiesen. Sonja Amadae: *Prisoners of Reason* sieht das Distinktionsmerkmal neoliberaler Ansätze sogar darin, dass sie sich von den klassisch-liberalen Werten zugunsten der Spieltheorie verabschiedet hätten. Dagegen hat Stedman Jones auf unterschiedliche Positionen innerhalb der neoliberalen Tradition aufmerksam gemacht, in denen sich auch ausdrücklich Wertebekennnisse finden.

dende Flut von Gesetzen und Verordnungen, die Verschärfung der Spannungen zwischen Einzelinteressen und Gemeinwohl und schließlich die Probleme der Unregierbarkeit.«¹²⁷

Mit diesen »verkrusteten Denkgewohnheiten«¹²⁸ musste man brechen, wollte man die Demokratie stabilisieren, so die Schlussfolgerung der neoliberalen Beiträge. Sie forcierten daher eine prozedurale Definition der Demokratie, die nicht »popular support«, sondern den kompetitiven Prozess des Werbens um Stimmen bei einem breiten Elektorat zum entscheidenden Kriterium macht.¹²⁹ Infolgedessen wird der Staat auch nicht mehr mit substanziellen Aufgaben beladen, sondern zu einem *Instrument* der Individuen: Alle Aufgaben, die ihm übertragen werden, werden ihm übertragen, um den Nutzen aller Einzelnen zu maximieren und das Free-Rider-Dilemma zu umgehen. Keine der Aufgaben ist demnach per se im Staat angelegt. Damit wurde das teleologische Regierungskonzept abgelegt.

Ein zentraler Teil dieser Abrechnung mit dem teleologischen Modell war auch, die grundlegenden Prämissen individuellen Verhaltens für falsch zu erklären. So wie der Staat nicht der Hort des Gemeinwohls sei, dürfe man auch »die Politiker« nicht als Verwalter des Gemeinwohls verstehen, wie es der Keynesianismus stets getan habe.¹³⁰ Stattdessen müsse man davon ausgehen, dass jeder Politiker rational im Sinne eines Nutzenmaximierers handle. Sie versuchen demnach stets, ihren Machtbereich zu vergrößern.

Dem Steuerungsanspruch der Politiker und des Staates müsse man daher aus zwei Gründen stets *Misstrauen* entgegenbringen: Einerseits ordnen sie ihr Eigeninteresse nicht dem Gemeininteresse unter; andererseits verfüge keiner der Akteure über ausreichend Wissen, um tatsächlich steuern zu können. Sowohl die Freiheitsgrade aller Handelnden als auch die Kosten der Informationsbeschaffung seien schlicht zu groß. Selbst wohlwollender Steuerung fehle daher die vom Keynesianismus immer angenommene Grundlage, nämlich eine ausreichende Prognosefähigkeit.¹³¹

Diese Probleme könnte man aber lösen. Dafür müsse man sich auf ein stabilitätspolitisches Neuarrangement einigen, das sich »an der ordnungspolitischen Idee« des Marktes orientiert und darüber hinaus nur noch bestimmte Grundprinzipien festlegt.¹³² Die Politik soll in erster Linie über die »neutrale[n], von den Ge-

127 Watrin: »Zur Überlastung des Staates mit wirtschaftspolitischen Aufgaben«, S. 253.

128 Starbatty: »Was kann der Marktmechanismus leisten?«, S. 207.

129 »It is the competitive bidding for votes among an extensive electorate [...] not popular support for the regime.« (Brittan: »The Economic Contradictions of Democracy«, S. 136).

130 Starbatty: »Was kann der Marktmechanismus leisten?«, S. 196f., s.a. S. 203 und Watrin: »Zur Überlastung des Staates mit wirtschaftspolitischen Aufgaben«, S. 239f.

131 Siehe Starbatty: »Was kann der Marktmechanismus leisten?«, S. 205-207.

132 Starbatty: »Was kann der Marktmechanismus leisten?«, S. 198. Während man davon ausging, dass allgemeinwohlorientierte Entscheidungen im Konkreten unwahrscheinlich sind, waren

sellschaftsmitgliedern akzeptierte[n] Regeln« wachen, damit keinem »das« Gemeinwohl vorgegeben werde.¹³³

Die freien Mitglieder der Gesellschaft einigen sich also in dieser Vorstellung auf allgemeine Regeln; diese Regeln sollen dann die Politik domestizieren und das eigeninteressierte Verhalten in die richtige Bahn lenken. Dadurch erfülle der Staat zuverlässig notwendige Aufgaben, nämlich insbesondere den Schutz von Verträgen und die Bereitstellung von Kollektivgütern, »die vom Markt nicht oder nur unzureichend bewältigt werden können«.¹³⁴ Alles Weitere solle den freien Vereinbarungen der einzelnen Individuen überlassen werden, die ihr Leben entweder auf dem Markt oder in »freiwillige[n] Vereinigungen« selbst verwalten können.¹³⁵ Die »schwere Hand des Staates« werde so »gegen die unsichtbare Hand des Marktes« ausgetauscht.¹³⁶

Für die wirtschaftliche Ordnung müsse dabei das regulierende Prinzip »Geldwertstabilität« lauten.¹³⁷ So wie die Demokratietheorie der sozialen Gleichheit die langfristigen Folgen einer kurzfristig scheinbar guten Idee ignoriert hatte, hatte auch die keynesianische Konjunkturpolitik ihre langfristige Selbsterstörung übersehen: Wenn man versuche, die Beschäftigungsquote durch eine Erhöhung der Geldmenge anzuheben, funktioniere das nämlich nur solange, bis die Arbeitnehmenden merken, dass dies auch ihren Lohn entwertet, woraufhin sie Lohnerhöhungen fordern. Wie die Überlastung des Staates sei daher auch die Lohn-Preis-Spirale der Stagflation eine logische Folge der keynesianischen Wirtschaftssteuerung.

neoliberalen Ansätze hingegen optimistisch im Hinblick auf langfristige Regelungen. In diesen Fällen wäre nämlich die eigene Betroffenheit nicht abzuschätzen. Diese Zweiseitigkeit, das betonten sie immer wieder, charakterisiere ihr skeptizistisches Menschenbild. Die Situation der Regelbindung modellieren dann Buchanan und Tullock, in ganz anderer Art Rawls. Indem der Kontrakt bei Buchanan und Tullock aber nicht auf einen *qualifizierten Konsens*, sondern durch einen *situativen Kompromiss zweier Interessensparteien* zustande kommt und nur deshalb auch gewahrt wird, wenn es keinen schützenden Leviathan gibt, wird dieser Kontraktualismus kompatibel mit Jeremy Bentham, der das gleiche Argument zum Ausgangspunkt seiner Theorie genommen hatte (vgl. Rzepka: *Die Ordnung der Transparenz*).

133 Starbatty: »Was kann der Marktmechanismus leisten?«, S. 205.

134 Watrin: »Zur Überlastung des Staates mit wirtschaftspolitischen Aufgaben«, S. 250.

135 Watrin: »Zur Überlastung des Staates mit wirtschaftspolitischen Aufgaben«, S. 250.

136 Watrin: »Zur Überlastung des Staates mit wirtschaftspolitischen Aufgaben«, S. 253; siehe auch Brittan: »The Economic Contradictions of Democracy«, S. 151-155. Folgerichtig geht damit im britischen Fall eine scharfe *Kritik der Parlamentsouveränität* einher (siehe z.B. Johnson: »Politische Stabilität und Unregierbarkeit in Großbritannien«, S. 410f.).

137 Siehe Starbatty: »Was kann der Marktmechanismus leisten?«; Brittan: *A Restatement of Economic Liberalism*, S. 151-162. Sie brachten damit Friedmans Monetarismus in die Debatte um die Unregierbarkeit ein. Zu Friedman vgl. Biebricher: *Neoliberalismus zur Einführung*, S. 70-74.

Der Gegenvorschlag lautete, die Geldmenge möglichst parallel mit dem Wirtschaftswachstum zu führen. Dann blieben die Preise frei von inflationären Verzerrungen und könnten den Wirtschaftsakteuren als verlässlicher Orientierungsmaßstab dienen. Um das verlässlich umzusetzen, sollte man die Geldwertsteuerung dem politischen Alltagsgeschäft entziehen, argumentierten die Neoliberalen. Dafür lässt sich gesetzlich ein »re-aktive[r] Regelmechanismus« verankern, mit dem »die Geldmenge automatisch verknappt« oder vergrößert wird.¹³⁸ Durch die übergeordneten Regeln wird die Neutralität des Staates festgelegt und die Ausführung streng hierarchisch an die Institutionen, in dem Fall die Notenbanken, delegiert.

Wie bereits deutlich wird, verfügten die Neoliberalen nicht nur über eine Krisendiagnose für Ökonomie und Politik und über eine Theoriesprache, um die Dilemmata von Effizienz und Legitimität zu erklären. Sie hatten auch bereits sehr konkrete Vorstellungen, wie diese zu überwinden seien, und zwar durch eine Neuformulierung der gesellschaftlichen Ordnung mit den Begriffen der Rational-Choice-Theorie und ihrer Regelmechanik.

Der Gestus, mit dem sie sich als Revolutionäre gegen verkrustete und veraltete Denkgewohnheiten präsentierten, passte daher zum ideenpolitischen Projekt; er passte aber auch zu der Ratlosigkeit jener Diagnosen, die eine Neuformulierung für nötig hielten, aber über keine konzeptionellen Ressourcen dafür verfügten. Insbesondere den Konservativeren unter ihnen bot das ausgeprägte hierarchische Denken im neoliberalen Ansatz einen Anschlusspunkt; durch die Offenheit für (bestimmte) zivilgesellschaftliche Arrangements gab es solche aber auch für enttäuschte Neomarxist:innen.¹³⁹

Andere hatten hingegen eine kritische Haltung zum neoliberalen Lösungsansatz. Kielmansegg argumentierte etwa, dass die ökonomische Theorie der Politik an zwei grundlegenden Problemen scheitern müsse: Erstens benötige man für die rationale Wahl von Entscheidungsregeln Informationen, die niemand besitzt. Sie wäre nur kollektiv zu bewältigen. Das wiederum ist aber mit der Prämisse des Individualismus unvereinbar, wenn man nicht die unhaltbare »aufklärerische Utopie einer prästabilisierten Harmonie aller Interessen« zur Grundlage machen wollte.¹⁴⁰ Für Kielmansegg nutzte die neoliberale Argumentation daher – zweitens – selbst »das alte Denkschema der Begründung von Legitimität aus dem Ursprung«.¹⁴¹ Ob

138 Starbatty: »Was kann der Marktmechanismus leisten?«, S. 219. Starbatty will dabei einen diskretionären Spielraum für die Politik wahren, um auf plötzliche Konjunkturschwankungen reagieren zu können. Innerhalb des Monetarismus war dies ein Streitpunkt (siehe Brittan: *A Restatement of Economic Liberalism*, S. 161f.).

139 Ein Beispiel für Letzteres wäre der spätere Nobelpreisträger Vargas Llosa: *Der Ruf der Horde*.

140 Kielmansegg: *Volkssouveränität*, S. 227.

141 Kielmansegg: *Volkssouveränität*, S. 228.

nun aber über die Souveränität der Einzelnen oder des Kollektivs: Dieses Denkschema ist für ihn völlig unbrauchbar »in einer Zeit, in der es keine unbezweifelten Geltungen mehr gibt, wohl aber eine Fülle von Möglichkeiten, unter denen gewählt werden muß«. ¹⁴²

Ausgerechnet Kielmansegg hielt einen anderen Weg zumindest für vielversprechender, auch wenn er in seiner Sicht noch nicht weit genug entwickelt war: die Systemtheorie. Wie wir sehen werden, variiert die Systemtheorie aber ein Krisennarrativ, das in der Forschung noch nicht registriert worden ist.

Technologische Gesellschaftskritik: Die veraltete Rationalität der Moderne

Das technologische Krisennarrativ konstatierte eine wachsende Komplexität der Gesellschaft, auf die man nicht mit den alten, zu einfachen Denkweisen und Methoden reagieren könne. ¹⁴³ In der einschlägigen Sekundärliteratur wird aber der vielleicht prominenteste Text der technologischen Krisendiagnose fast nie als eigenständiger Ansatz zur Kenntnis genommen, weil er im Report der *Trilateral Commission* zusammen mit Huntingtons und Watanukis Beiträgen erschienen ist. Michel Crozier war aber in Frankreich und den Vereinigten Staaten längst selbst zu großer Prominenz aufgestiegen. Seine Krisendiagnose beruhte dabei ausdrücklich auf kybernetischen Konzepten und verfolgte eine Zielstellung, die dem Projekt Huntingtons diametral entgegengesetzt ist, nämlich eine radikale Kritik der Hierarchie.

Ein Ausgangspunkt des technologischen Krisennarrativs war wie bei den anderen drei Narrativen die Überlastung des politischen Systems. Der Begriff des *overload*, den andere Narrative ebenfalls verwendeten, suggerierte in der technisch imprägnierten Sprache kybernetischer Ansätze eine Überladung des Systems, die zum Kurzschluss führt. Crozier sah diese Gefahr an zwei Stellen: »The European political systems are overloaded with participants and demands, and they have increasing difficulty in mastering the very complexity which is the natural result of their economic growth and political development.« ¹⁴⁴ Für ihn waren das Legitimations- und das Effektivitätsdefizit des politischen Systems zwei Seiten der gleichen Medaille, nämlich der Komplexität. Diese ist aber zunächst ein Resultat des ökonomischen Wachstums und der politischen Entwicklung, die die Anzahl der Optionen pluralisiert und damit Komplexität gesteigert hatten.

Dass dies zu einer Krise führte, lag für Crozier am hierarchischen Denkmuster der bürokratischen Herrschaft in Staaten und Unternehmen. Einen zentralen Auslöser sah er darin, dass Bürokratien sich in ihren starren Verfahren und in intrabürokratischen Konflikten verfangen, sodass sie nicht die notwendigen

142 Kielmansegg: *Volkssouveränität*, S. 228.

143 Siehe beispielsweise schon La Porte: »Organized Social Complexity«, S. 18–21.

144 Crozier: »Western Europe«, S. 12.

Informationsverarbeitungs- und Lernkapazitäten aufbauen können, um der neuen Situation zu begegnen.¹⁴⁵ In der deutschen Debatte hatte Scharpf diese Kooperations- und Koordinationsprobleme so pointiert, dass der Verwaltung die ›Komplexität‹ zur ›Schranke politischer Planung‹ werde.¹⁴⁶ Wie aber bereits in dem Kapitel zur Kybernetik zu sehen war, gab es durchaus unterschiedliche Positionen, wie man Komplexität bestmöglich begegnen könne. Dabei gerieten solche Ansätze in die Defensive, die (wie auch Scharpf) glaubten, Komplexität durch Kalkulationen – etwa auf Basis eines ökonomischen Akteurs – auflösen zu können.

Schon früh hatte dieser Konflikt auch zu Auseinandersetzungen um politische Planung geführt. Ein Beispiel dafür bietet der einflussreiche Artikel *A city is not a tree* des Architekten Christopher Alexander, dessen systemische Ideen später auch maßgeblich die Softwareentwicklung beeinflussten.¹⁴⁷ Alexander wandte sich schon 1965 gegen modernistische Verfahren der Stadtplanung, die eine Stadt durch hierarchische Organisationsmuster erfassen und entwickeln wollten. Dass sich Komplexität meist in hierarchische Strukturen zerlegen lasse, hatte auf abstrakterer Ebene auch Herbert Simon behauptet. Infolgedessen könnten soziale Probleme dekomponiert werden, um die Effizienz der Verarbeitung zu maximieren.¹⁴⁸ Alexander hatte hingegen einen anderen Blick auf Komplexität. Seine These war, dass sich eine Stadt gerade *nicht* mit einem hierarchischen Organigramm erfassen lasse. Vielmehr müsste man bei der Stadtplanung stets die volle Komplexität eines Netzes berücksichtigen.

In der Krisensituation der 1970er Jahre spitzte sich dieser schwelende Konflikt um ›Komplexität‹ noch einmal zu und es bot sich die Gelegenheit, die ›simplizistischen‹ Ansätze der Dekomposition von Problemen abzukanzeln. Die einflussreichste und radikalste Beschreibung der Dilemmata der Stadtplanung stammt von den Stadtsoziologen und Designtheoretikern Horst Rittel und Melvin Webber. In ihrem Aufsatz *Dilemmas in a General Theory of Planning* rechneten sie mit den Planern der Nachkriegszeit ab: Diese hätten immer behauptet, klüger als ihre Klienten in Regierung und Industrie zu sein und die nicht-intendierten Effekte politischer Planung problemlos in den Planungsprozess einkalkulieren zu können. Dafür hätten sie dann die Systemgrenzen immer weiter ausgedehnt, nur um am Ende immer wieder an der Nichtkalkulierbarkeit sozialer Probleme zu scheitern:

»This was the professional style of the systems analysts, who were commonly seen as forebearers of the universal problem-solvers. With arrogant confidence,

145 Crozier: »Western Europe«, S. 16f.

146 Scharpf: »Komplexität als Schranke der politischen Planung«.

147 Siehe Alexander: »A city is not a tree«, zur Wirkung die Beiträge der Jubiläumsausgabe Alexander: *A city is not a tree*.

148 Siehe Simon: »The Architecture of Complexity«, S. 475-479.

the early systems analysts pronounced themselves ready to take on anyone's perceived problem, diagnostically to discover its hidden character, and then, having exposed its true nature, skillfully to excise its root causes. Two decades of experience have worn the self-assurances thin. These analysts are coming to realize how valid their model really is, for they themselves have been caught by the very same diagnostic difficulties that troubled their clients.«¹⁴⁹

Die Idee eines rationalisierten Planungsprozesses, wie sie die RAND Corporation entworfen hatte, scheiterte laut Rittel und Webber am Konzept der Rationalität selbst.¹⁵⁰ Unter Rückgriff auf die kybernetischen Narrative argumentierten sie, seit Newton durchdringe alle Wissenschaften und die praktischen Handlungsfelder der Wirtschaft und Politik ein mechanistisches Weltbild, an das ein kausales Steuerungsversprechen geknüpft sei. Die Veränderung einer Variablen führe zu einem isolierbaren Effekt, den man – die Rechenkapazitäten vorausgesetzt – berechnen könne. Es fehlt aber nicht an den technischen Ressourcen, meinten Webber und Rittel, sondern diese Rationalität sei für soziale Probleme schlichtweg nicht haltbar. Soziale Probleme sind ›wicked problems‹.¹⁵¹

Diese These sollte immens einflussreich werden: Sie wurde zu einem zentralen Diskussionspunkt der *Policy*-Forschung und zum Ausgangspunkt politischer Reformen.¹⁵² Nach Rittel und Webber sind *wicked problems* zuerst dadurch gekennzeichnet, dass es für sie keine fixe Formulierung gibt. Die Definition des Problems hänge bereits von der Lösung ab, die man sich vorstellen konnte, und diese hänge wiederum von der Perspektive ab, von der man auf das Problem blicke: Aus der einen Richtung sähe Armut beispielsweise wie ein ökonomisches Problem aus, das man durch Wirtschaftsförderung beheben könne; aus der anderen wie ein Bildungsproblem; aus einer wieder anderen könne es als Folge mentaler und gesundheitlicher Schwierigkeiten oder als Problem sozialer und räumlicher Segregation erscheinen, und dabei hängen diese Probleme wiederum miteinander zusammen und produ-

149 Rittel/Webber: »Dilemmas in a General Theory of Planning«, S. 159.

150 Laut Rittel und Webber besteht der Prozess aus folgenden Schritten: Ziele festlegen, dann Probleme der Zielerreichung isolieren, Nebenfolgen kalkulieren, Alternativen entwickeln, eine Handlung empfehlen und schließlich die getroffene Entscheidung beobachten, um sie in den Prozess zurückzuspeisen (»feed back«).

151 Rittel/Webber: »Dilemmas in a General Theory of Planning«, S. 161: »There is no definitive formulation of a wicked problem« (Hervorhebung entfernt).

152 Siehe etwa das Programm der australischen Regierung Australian Public Service Commission: *Tackling wicked problems*; zur Forschung vgl. Crowley/Head: »The enduring challenge of ›wicked problems‹«; Head/Alford: »Wicked Problems«. Zur Bearbeitung von *wicked problems* werden – folgerichtig – *network*-Ansätze propagiert (vgl. Ferlie et al.: »Public Policy Networks and ›Wicked Problems‹«).

zieren Folgefragen: »Every wicked problem can be considered to be a symptom of another problem.«¹⁵³

Rittel und Webber formulierten auf diese Weise die Problemlagen so, dass sie *per definitionem* unlösbar waren. Man verfügt daher über kein Kriterium, wann ein Problem angemessen verstanden und beschrieben sei, sondern muss das Ende des Verstehensprozesses selbst festlegen.¹⁵⁴ Und weil schon die Formulierung des ›Problems‹ selbst ›problematisch‹ ist, sei es auch unmöglich, ein festgelegtes Set an Lösungen zu isolieren. Es gebe keinen *one best way*. Stattdessen könne man jederzeit neue, ebenso mögliche Problemperspektiven und -lösungen ins Spiel bringen: »Anything goes«, lautete die später oft falsch verstandene Pointierung.¹⁵⁵

Dieses *Erkenntnisdilemma* habe zwei entscheidende Folgen. Erstens verliere der Experte seinen Status als universeller Problemlöser, wo es keine universellen Problemlösungen mehr gibt. Er werde – in kybernetischer Diktion – zum Spieler: »it should be clear that the expert is also the player in a political game.«¹⁵⁶ Noch problematischer seien aber – zweitens – die sachlichen Folgen: Denn wenn alles zusammenhänge, könne man weder alle Folgen absehen noch ohne weiteres mehrere Versuche zur Lösung eines Problems unternehmen. Jede Handlung ist eine »one-shot operation«, bei der man sich aufgrund der unabsehbaren Folgen keine Fehler erlauben dürfe.¹⁵⁷ Während also alles möglich ist, lässt sich doch immer weniger mit guten Gründen machen. Diese Beschreibung der Situation erinnert bereits sehr an die später von Niklas Luhmann gerne bemühte Formel: »[W]eil alles anders sein kann, [kann] alles auch so bleiben, wie es ist.«¹⁵⁸

Was allerdings passiert, wenn man auf die Komplexität sozialer Probleme mit dem alten universellen Planungsmodell reagierte, hatte Crozier für sein Heimatland Frankreich eingehend beschrieben und im Bericht der Trilateralen Kommission für Westeuropa generalisiert:¹⁵⁹ Um unter diesen Bedingungen Entscheidungen treffen und durchsetzen zu können, greifen die Bürokratien weiterhin auf ›halb-geheime‹ Entscheidungsverfahren zurück. Damit geraten sie in Konflikt mit der

153 Rittel/Webber: »Dilemmas in a General Theory of Planning«, S. 165 (Hervorhebung entfernt).

154 Rittel/Webber: »Dilemmas in a General Theory of Planning«, S. 162.

155 Rittel/Webber: »Dilemmas in a General Theory of Planning«, S. 164. Hier liegt eine Ähnlichkeit zu Foucault, der mit dem analytischen Konzept der ›Problematisierung‹ ebenfalls auf die unterschiedlichen Weisen der Problemkonstruktion hinweist.

156 Rittel/Webber: »Dilemmas in a General Theory of Planning«, S. 169.

157 Rittel/Webber: »Dilemmas in a General Theory of Planning«, S. 163; s.a. S. 166.

158 Luhmann: *Die Politik der Gesellschaft*, S. 293.

159 Es gab für ihn allerdings durchaus Differenzen, insbesondere Schweden verfügte über eine Kombination von lokaler Entscheidungsfindung, pluralen Verhandlungsstrukturen und einem Ombudsmann-Modell, dass die Bürokratien begrenzte und Regierbarkeit gewährleistete (siehe Crozier: »Western Europe«, S. 15, 18).

Komplexität der Probleme, sodass Konsens und Unterstützung erodieren. Infolgedessen müssen sich Bürokratien immer mehr Kontrollmechanismen bedienen.

Diese *Coping*-Strategien der Bürokratien führen in einen zweiten Teufelskreis: Statt Veränderungen einzubeziehen, blockieren Bürokratien diese, und je mehr gesellschaftliche Veränderungen eintreten, desto rigider wird die Blockade.¹⁶⁰ Die Individuen spielen dieses »collective game« aber immer noch mit, weil sie auf der lokalen Ebene gewisse Freiheiten und Privilegien genießen: »Everyone is a prisoner of it, but each member gains something in return.«¹⁶¹ Insgesamt entsteht so aber eine »blockierte Gesellschaft«: »centralized«, »oppressive and inefficient«, »authoritarian«, »based on dependence and passivity«, »caus[ing] exclusion and favoritism«.¹⁶²

Im Unterschied zum institutionalistischen und neomarxistischen Krisennarrativ geht das technologische Krisennarrativ also nicht von der Ökonomie oder der Demokratie aus. Es setzt stattdessen an einer *dahinterliegenden* Rationalität an. Darin scheint eine gewisse Nähe zum neoliberalen Krisennarrativ zu bestehen, das eine mangelnde Rationalität als Ursache der Krisen sah. Allerdings war ja die weitere Rationalisierung im technologischen Krisennarrativ gerade keine Lösung. Dies hatten Rittel und Webber mit ihrer Kritik an den universellen Problemlösern zum Ausdruck gebracht. Michel Crozier pointierte diese Position noch einmal: Man befinde sich in einer *kulturellen* Krise, weil man sich immer noch auf ein Modell sozialer Kontrolle berufe, das auf Hierarchie und Fragmentierung beruhe.¹⁶³

Für das technologische Krisennarrativ bestand das Problem also nicht in der *mangelnden* Rationalität des Staates, sondern in der *veralteten* Rationalität der *Moderne*. Diese Kritik mündete in eine doppelte Absage an die Rational-Choice-Theorie der Ökonomie und an die Souveränitätstheorie der Politik:

»Western Europe [...] has lived during the last two or three centuries with a *certain model of rationality* which has had a decisive influence on values, at least by giving them the basic structure within which they could be expressed. This kind of rationality, which can be considered as the most powerful tool humanity had discovered for managing collective action, is founded upon a clear distinction between

160 Siehe Crozier: »Western Europe«, insb. S. 17, auch S. 47. Durch diese Situation entstehe außerdem ein immenses Potenzial für Korruption. Hier besteht ein klarer Unterschied zu neoliberalen Erklärungsmustern: Diese hatten Korruption immer wieder auf die schädliche Eigennützigkeit des politischen Personals geschoben; Crozier hingegen begründete sie durch die Zwänge unangepasster Systemstrukturen (vgl. Crozier/Thoenig: »The Regulation of Complex Organized Systems«).

161 Crozier/Thoenig: »The Regulation of Complex Organized Systems«, S. 559.

162 Crozier/Thoenig: »The Regulation of Complex Organized Systems«, S. 556–558; siehe auch Crozier: *La Société bloquée*.

163 So wörtlich in Crozier: »Western Europe«, S. 30, 37.

ends and means and an analytical fragmentation of problems within a world that could be considered infinite. [...] Every problem can be redefined in such a way that ends and means may be clearly separate and so that a rational solution could easily be found. [...] In the *economic sphere* analytical structuring will help sort out single deciders to whom others will be linked by definite contracts (into which they will enter according to their orders of preference). And in the *political sphere* democratic procedures organized around the twin concepts of general will and sovereignty give the rationale for the same logic. [...] The system has worked well enough [...]. But once *the explosion of communication and social interaction* has disturbed the necessary barriers that made societies more simple and therefore more manageable, this basic pattern of rationality disintegrates.«¹⁶⁴

Das technologische Krisennarrativ nahm auf diese Weise unverkennbar die Motive der Kybernetik auf, die sich ebenfalls gegen die so charakterisierte Rationalität der Moderne gewandt hatte. Die Moderne war zwar, so das Narrativ, mit ihrem mechanistischen Steuerungsmodell sehr erfolgreich gefahren. Dieser Erfolg hatte aber zu einer Komplexität geführt, die im Modell der modernen Rationalität nicht hinreichend durchdacht werden kann. Diese Unfähigkeit wiederum habe nun gesellschaftlich gesehen schwerwiegende Folgen, weil die politischen Probleme *sachlich* nicht mehr hinreichend verarbeitet werden können und *sozial* ein immer größerer Druck auf die Individuen und Systeme entstehe. Um dieser Krise zu entkommen, brauche man eine neue Theorie. Denn die post-industriellen Gesellschaften, so formulierten Rittel und Webber, sind »far more differentiated« und haben daher auch eine »diversity of goals«, die soziale Integration und politische Problemlösung mit den alten Theorien unmöglich machen.¹⁶⁵

In diesem Sinne forderten auch Crozier und sein Kollege Jean-Claude Thoenig, man solle von institutionalistischen Untersuchungen auf einen »systems approach of interorganizational networks« um- und die Regulation von komplexen organisierten Systemen ins Zentrum stellen.¹⁶⁶ Dies bedeute, dass man die klassischen Begriffe von Regierung und Macht neu durchdenken müsse. Zum einen dürfe »Regierung« nicht mehr »in its legal or formal meaning« verwendet werden, »but in its cybernetic sense.«¹⁶⁷ Infolgedessen müsse man von ineinander verschachtelten Netzwerken ausgehen, in denen die Akteure unterschiedliche »Spiele« spielen können. Macht ließe sich nicht mehr über die individuellen Ressourcen bestimmen,

164 Crozier: »Western Europe«, S. 40.

165 Rittel/Webber: »Dilemmas in a General Theory of Planning«, S. 167f. Dort findet sich auch die gleiche Kritik an politischen und ökonomischen Theorien wie bei Crozier.

166 Crozier/Thoenig: »The Regulation of Complex Organized Systems«, S. 561 (Großschreibung entfernt).

167 Crozier/Thoenig: »The Regulation of Complex Organized Systems«, S. 564.

sondern müsse sich auf den strategischen Umgang der Spielenden mit den Ungewissheiten und Optionen in den Spielen beziehen. Vertrags- oder Besitzlogiken greifen zu kurz.¹⁶⁸

Auch in normativer Hinsicht stellte sich das technologische Krisennarrativ daher gegen einen Rückfall ins »traditional game«.¹⁶⁹ Die bloße Wiederaneignung einer hierarchischen Rationalität, wie sie Croziers Kollege Huntington vorgeschlagen hatte, konnte ebenso wenig einen Ausweg aus der Krise bieten wie eine weitere Rationalisierung. Ganz im Gegenteil meinte Crozier, die modernen Gesellschaften »should try to *accelerate* the shift away from their old model [...] and experiment with more flexible models that could produce more social control with less coercive pressure«.¹⁷⁰ Eine neue Rationalität zu finden, sei die zentrale Aufgabe der Gegenwart:

»The search for a broader kind of rationality, as well as the search for new kinds of social and organizational games that can embody it, is the major problem of Western societies. New social and psychological Utopias, such as the community drive, the encounter group philosophy, and the self-government dreams are useful tools for this search as well as dangerous illusions. Conversely, political reemphasis of local and regional ties may be as much a conservative »retro« fashion as a necessary axis for the renewal of governmental processes.«¹⁷¹

In Croziers Kritik der Hierarchien wird deutlich, dass die neuen »Spiele« ein höheres Maß an Kooperation, Kommunikation, Aktivität und Flexibilität umfassen müssten, als es die alte Rationalität der Moderne zuließ. Sein Vorschlag läuft darauf hinaus, die alten Blöcke »konservativer« oder »linker« Programmatiken zu durchbrechen, um »Spiele« mit dieser Stoßrichtung zu entwickeln. Dabei sollen die sinnvollen Elemente unabhängig von ihrem überkommenen Kontext als »tools« für eine neue Rationalität verwendet werden. Mit diesem experimentellen *tools approach* bewegte sich Crozier im Rahmen des kybernetischen Denkens der Counterculture, auf die er mit dem Hinweis auf »community drive« und »self-government« erkennbar anspielte.

Dieser Bezug war im Übrigen auch biografisch kein Zufall. Denn als Michel Crozier den Report für die Trilaterale Kommission anfertigte, war er zum wiederholten Mal an der Stanford University. Webber und Rittel entwarfen zeitgleich ihre Überlegungen nur wenige Meilen entfernt, nämlich an der University of California in Berkeley. An beiden Universitäten arbeiteten auch weitere sozialwissenschaftliche Forschungsgruppen mit dem Netzwerk-Ansatz. Darunter waren zum

168 Siehe Crozier/Thoenig: »The Regulation of Complex Organized Systems«, S. 553, 562f.

169 Crozier/Thoenig: »The Regulation of Complex Organized Systems«, S. 560.

170 Crozier: »Western Europe«, S. 54f. Hervorhebung hinzugefügt.

171 Crozier: »Western Europe«, S. 43.

Beispiel die Entwürfe für eine soziologische Netzwerk-Analyse von Mark Granovetter und eine einflussreiche politikwissenschaftliche Arbeitsgruppe um Todd La Porte, die die steigende Komplexität der Gesellschaft als ein Ausgangsproblem der Organisations- und *Policy*-Forschung etablieren wollte.¹⁷² Die Bay Area war nicht nur (gegen-)kulturell, sie war auch wissenschaftlich ein *hot spot* für die Weiterentwicklung kybernetischer Ideen.

In den Deutungskämpfen der 1970er Jahre verfügte das technologische Krisennarrativ über einen ganz eigenen Begriffsapparat, um seine Darstellung der Krise zu präsentieren. Durch die kybernetischen Figuren der Netzwerke, Systeme und Spiele und die Argumente zur Komplexität und Diversität moderner Gesellschaften konnte es die Krisenphänomene in ein neues Licht rücken. Es prägte dabei die heute ubiquitäre Diagnose, dass zentrale und kausale Steuerung aufgrund der sozialen Interdependenzen nicht möglich sei – weder durch den Staat noch durch den Markt.¹⁷³ Dieses Narrativ interpretierte die Krisen so, dass es die konkurrierenden Deutungsmuster ins historische Abseits rückte und ein neues Zeitalter mit einer neuen Rationalität in Aussicht stellte. Diese neue Rationalität konnte gleichzeitig für die »Komplexität« der vernetzten Welt sensibilisieren und für Flexibilität, Diversität und Innovationsfähigkeit werben. Das technologische Regierungsdenken bot damit nicht nur ein Gegenmodell zu den Zwängen der Nachkriegsgesellschaften, sondern auch eine Antwort auf die Krise der Moderne.

3. Die Krise der Moderne und die zwei Chancen der Neuordnung

Die Krisenphänomene und -diskurse der 1970er und frühen 1980er Jahre lassen sich als einen entscheidenden Wendepunkt in der jüngeren Geschichte der westeuropäischen Gesellschaften lesen. Denn in dieser Zeit brachen die Selbstverständnisse weg, die die Nachkriegsgesellschaften geprägt hatten, und dadurch rissen

172 Siehe La Porte (Hg.): *Organized Social Complexity*; vgl. dazu Leendertz: »Das Komplexitätssyndrom«. Die Arbeitsgruppe, deren Einfluss bis in *network governance*-Konzepte fortwirkt, verstand dabei die immensen sozialen Konflikte in ihrer Stadt als die Folge eines Missverhältnisses von sozialer Komplexität und den simplizistischen Modellen in Planungs-, Policy- und Organisationsforschung. Dies konnte in La Portes Augen zu einer Gefahr für das gesamte soziale Gefüge werden (siehe La Porte: »Preface«). Wie man daran sieht, wurde die Bay Area auch deshalb zu einem *hot spot* des theoretischen und praktischen Experimentierens, weil sich an den Ballungszentren San Francisco und Los Angeles sowohl die neuen Planungsprobleme als auch die neuen Freiheitsräume aus erster Hand beobachten ließen.

173 Mit einer solchen Formulierung hat dann auch Powell: »Neither Market nor Hierarchy« 1990 das Netzwerk als Organisationsform berühmt gemacht. Powell forschte übrigens ebenfalls 1986/87 in Stanford und nahm 1999 dort eine Professur an; gleichzeitig wurde er Mitglied des Santa Fe Institute, einem Forschungszentrum zu Komplexitäts- und Systemtheorie.