

Zeitschrift: Annuaire suisse de science politique = Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Politische Wissenschaft
Band: 23 (1983)

Artikel: Unregierbarkeit : Leistungs- versus Legitimationskrise des Staates
Autor: Kleger, Heinz
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-172339>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 13.03.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

UNREGIERBARKEIT. LEISTUNGS-VERSUS LEGITIMATIONSKRISE DES STAATES

Heinz Kleger

Unter dem Stichwort „Unregierbarkeit“ wird die Systemkrise als Leistungskrise thematisiert, die nur durch Einschränkungen des politischen Projekts des Wohlfahrtsstaates überwunden werden kann. Diesem Typus der Krisentheorie stehen verschiedene Varianten marxistischer Krisentheorie gegenüber. Diejenigen unter ihnen, die davon ausgehen, dass sich die ökonomische Krise ins politische System verschoben hat, thematisieren die Systemkrise als Krise der Legitimation. Liberal-reformerischen Krisentheorien eignet dagegen ein weniger pessimistisches Krisenverständnis: sie setzen auf die Leistungssteigerung des politischen Systems.

Von einer Übersicht der theoretischen Antworten zur Regierbarkeitsproblematik, die in den verschiedenen Krisentheorien impliziert sind, erhoffen wir uns die Vorbereitung einer Diskussion, bei der auf die verschiedenen Positionen wirklich eingegangen werden kann, sowie darüberhinaus Hinweise darauf, was Politik kann und soll.

On sous-entend par l'expression consacrée "d'ingouvernabilité" toute crise d'un système dans le manque de réalisation d'objectifs politiques ne pouvant être surmonté que grâce aux restrictions de certaines ambitions des pays modernes, (états sociaux) quant aux institutions d'assistances sociales.

A ce genre de crise s'opposent des variantes diverses dans les théories de crises marxistes. Celles, parmi ces dernières, partant du fait que la crise économique a pénétré dans le système politique, ont pour thème cette crise en tant que la crise de la légitimation. En revanche, les théories libérales et réformatrices des crises ne se prétent que peu à une compréhension pessimiste des crises, quelles qu'elles soient, étant donné qu'elles accentuent plutôt les intensifications des exigences du système politique. Après une vue d'ensemble des réponses théoriques concernant le problème de "gouvernabilité" impliquées dans les diverses théories sur les crises, nous espérons la préparation d'un débat lors duquel on pourra véritablement entrer dans le vif des positions controversées et de surcroît, ces échanges d'idées pourront donner l'occasion d'obtenir des précisions sur les possibilités offertes par la politique et sur ses obligations.

Die politische und wissenschaftliche Diskussion über den modernen Wohlfahrtsstaat hat in den letzten Jahren eine tiefgehende Akzentverschiebung erfahren.

Während in den sechziger Jahren, der Zeit grösster wohlfahrtsstaatlicher Expansion in ganz Westeuropa, besonders in den Bereichen der sozialen Sicherung, Bildung und Gesundheit, die Philosophie des staatlichen Eingriffs selbstverständlich galt, werden heute die Grenzen des Regierens grundsätzlich erwogen; während die keynesianische Technik lange Zeit jedermann nützlich schien und insoweit selbst Partei-Liberale und Partei-Konservative zu Sozialdemokraten geworden waren, bahnt das ganz und gar un-keynesianische Phänomen der Stagflation den alten Gegnern – Marxismus und gewissen Strömungen im Liberalismus – wieder den Weg; während früher grosse Reformentwürfe die Tractanda der Politik waren, so steht heute das *politische Projekt des modernen Wohlfahrtsstaates* selber in Frage. Dass der Begriff „Unregierbarkeit“ politische und politologische Weltkarriere machen konnte, seit ihn Samuel Huntington vor acht Jahren debütieren liess,¹ ist symptomatisch. Die Karriere dieses Themas signalisiert offenbar die Befürchtung, dass sich hinter den ohne Zweifel vorhandenen Problemen des Regierens eine politische Ordnungskrise grossen Stils verbirgt. Der Wohlfahrtsstaat scheint in seinen Möglichkeiten auskristallisiert und der unruhigen Gesellschaft, die ihn hervorbrachte und ihn noch weitertreiben möchte, ist eine neue politische Ordnung der Stabilität abzuringen. Dahingehend lässt sich im Kern das *bürgerliche Krisenbewusstsein* in der politischen Theorie zusammenfas-

1 In: M. J. Crozier, S. P. Huntington, J. Watanuki, *The Crisis of Democracy*, New York 1975.

Von *Unregierbarkeit* war erstmals in den amerikanischen Sozialwissenschaften die Rede angesichts des Wucherns der grossen *städtischen Ballungsgebiete* (1.). Von den Experten der Trilateralen Kommission ist dann der Begriff mit der „*Krise der Demokratie*“ in Verbindung gebracht worden (2.). In Deutschland waren es ebenfalls zuerst Praktiker, die das Forschungsprojekt „Regierbarkeit“ bei der Thyssen-Stiftung initiiert haben. Begriff und Sache sind indessen schon im Ansatz einer politischen Wissenschaft als *Regierungslehre* (3.) da (vgl. W. Hennis, *Politik als praktische Wissenschaft*, das Kapitel „Bedingungen modernen Regierens“, S. 81–200, München 1968; Hennis schliesst dabei an einen neoaristotelischen Politikbegriff an, den er in seiner Studie „*Politik und praktische Philosophie*“, Neuwied 1963, exponiert hatte). Zu einer *Kategorie der politischen Rhetorik*“ (4.) wird der Begriff „Unregierbarkeit“ sodann, wenn eine Partei mit ihm als Schreckgespenst hantiert, falls sie nicht mehr gewählt werden sollte (so erstmals in der Bundesrepublik Deutschland im Dezember 1974 vom damaligen Ministerpräsidenten von Nordrhein-Westfalen Heinz Kühn). Ein rhetorisches Element erhält der Begriff auch im Protest der neuen sozialen Bewegungen. Hier verbindet er sich allerdings auch wieder mit *Analysen sozialwissenschaftlicher Staats- und Krisentheorien* (5). Die Semantik des Begriffs „Unregierbarkeit“ ist in der Protestrhetorik wie in der analytischen Dimension dieselbe: sie meint die Krise der Politik als solcher.

sen. Auf den Versuch einer eigenen Positionsfindung in dieser Frage will ich im vorliegenden Aufsatz nicht eintreten. Sie veranlasst mich allerdings zu zwei Bemerkungen vorweg.

Erstens: Die Renaissance normativer politischer Theorien, in die solche Erfahrungen von Grenzen paradigmatisch eingehen, braucht vor dem eingangs kurz geschilderten Hintergrund nicht zu verwundern, vielmehr begleitet die Konjunktur öffentlichkeitswirksamer praktischer Philosophie, empfehle sie nun die Reform, betreibe sie Apologie oder propagiere sie den entweder reaktionären oder utopischen Bruch mit der Gegenwart, notwendig jede Orientierungskrise. Normative Orientierungsversuche, die durch Krisenerfahrungen und dem jeweiligen Interesse, sie auf bestimmte Weise überwunden zu sehen, hervorgerufen werden, überlagern auch sozialwissenschaftliche Versuche, die Krise zu verstehen, so dass wissenschaftliche Analyse der Krise von der Verarbeitung der Krisenerfahrungen und den hinzutretenden normativen Optionen, die diese in eine bestimmte Richtung lenken, sich nur schwer trennen lässt. Wissenschaft und Politik bzw. Ideologie gehen gerade in Krisentheorien ein enges Bündnis ein.

Zweitens: Eingedenk der Schwierigkeit, dass wir in einem Durchgang nicht den ganzen Korpus von Hintergrundannahmen, wissenschaftlichen Theorien und normativen Optionen aufhellen und diskutieren können, wollen wir im folgenden nur die theoretischen Antworten im engeren Sinne überschaubar machen und einander gegenüberstellen, um auf diesem komparativen Wege einen ersten Überblick der Erklärungsversuche zur Regierbarkeitsproblematik zu erhalten. Wenn wir so ansetzen, wird auch mehr beizuziehen sein als nur das, was explizit unter diesem Titel figuriert.

I. Krisenbewusstsein in der politischen Theorie

Eine breite Palette von Krisensymptomen kann als Anzeichen drohender Unregierbarkeit gelten: Dazu gehören chronische Defizite im Staatshaushalt ebenso wie neue ansteckende soziale Bewegungen am Staat vorbei, sich verschärfende Verteilungskonflikte ebenso wie Jugendunruhen und andere, in absehbarer Zeit noch grösser werdende Herausforderungen an die soziale Integration wie sie zum Beispiel im Zusammenhang mit dem Ende der Arbeitsgesellschaft auf uns zukommen könnten. Finanz-, Staats-, Legitimations-, Integrations- und Motivationskrise sind deshalb geradezu zu selbstverständlichen Topoi geworden. Der häufige Gebrauch des Wortes „Krise“ ist dabei selber ein Symptom, denn bis in die siebziger Jahre hinein war die zentrale gemeinsame Erfahrung westlicher Nachkriegsgesellschaften der erfolgreiche Aufbau: das Wort „Krise“ schien gleichsam historisch geworden, und in durchaus gegenwärtiger Erinnerung an schlechtere Zeiten hatte man Scheu, es überhaupt auszusprechen. Dieser Zeiterfahrung entsprechend war das marxistische Thema der Systemkrise kein Gegenstand wissenschaftlicher

Diskussion und auch kein Kristallisationszentrum politischer Bewegung. Dies hat sich inzwischen gründlich geändert, zumindest auf der Ebene der Krisentheorie: das *Thema der Systemkrise* ist unter dem Titel „*Grenzen der Regierbarkeit*“ aufgegriffen worden, zum Teil sogar in Adaption kritischer Theoreme aus der marxistischen Diskussion (Theoreme über Disparitätenkonflikte, über Legitimationsprobleme, über die Krise des Steuerstaates usw.); unter dem Stichwort „Unregierbarkeit“ ist mithin eine eigentliche, wenngleich in ihren Teilen noch disparate *Krisentheorie* ausgearbeitet worden, die die Probleme, die es natürlich immer gibt, nicht mehr nur segmentiert sieht und etwa organisatorischem Ungenügen, dem Arbeitsmarkt oder sonst irgendeinem Sozialsystem zuschiebt, sondern *im System* der Problemlösung nach dem Muster westlicher Demokratien verankert sieht. Offe kann in bezug auf diese Entwicklung mit Recht, wenn auch zugespitzt, feststellen: „Über weite Strecken liest sich diese Literatur wie eine Serie von Fallstudien zur Bekräftigung der Marxschen These, dass bürgerliche Demokratie und kapitalistische Produktionsweise in einem prekären und immanent unlösbaren Spannungsverhältnis zueinander stehen“.²

Im Unterschied zum intakten Weltbild des erfolgreichen Aufbaus nimmt man in dieser neueren Literatur über Unregierbarkeit, die seit 1975 an Publizität gewonnen hat, objektive Systemwidersprüche tatsächlich wieder wahr. Die mit der veränderten Realität konfrontierten Basisideologien geraten in einen Prozess der kommunikativen Verflüssigung, in dem die anwachsenden Schwierigkeiten nicht länger als momentane, bloss vorübergehende Entscheidungskrise abgetan werden können. Entsprechend kann auch nur reaktives Krisenmanagement nicht mehr genügen. Immerhin ist es eine Möglichkeit, Krisenidentifikation und Krisenstrategie, die immer zusammengehören, auf diese Weise aufzufassen. Wir können deshalb die Auffassung der *Krise als vorübergehende Entscheidungskrise, reaktives Krisenmanagement* als Strategie plus *Pragmatismus*, der ein aufkommendes Krisenbewusstsein eher verdrängt als zur Artikulation bringt, als eine *erste Gestalt von Krisenbewusstsein* bezeichnen.

Da aber reaktiv bleibendes Krisenmanagement an tieferliegende Integrationsprobleme nicht heranreicht, sieht sich Politik alsbald mit Schwierigkeiten konfrontiert, die als momentane Entscheidungskrise nicht mehr verstehbar sind. Infolgedessen wird das Konzept pragmatischer Politik, instrumentiert mit systemkonformen Mitteln, zu eng und dies eröffnet Erfahrungsdimensionen, die die Einsicht möglich machen, dass die Ursachen systemgefährdender Desintegrationsprozesse in strukturellen Widersprüchen liegen müssen. Sobald dadurch Steuerungsprobleme als Folgen partieller Strukturkrisen perzipierbar werden, drängen sich antizipatorische Strategien auf. Mittels politischer Reformen versucht man nun die Systemschwierigkeiten des modernen Wohlfahrtsstaates in den Griff zu bekommen: der Ruf nach Ge-

2 C. Offe, „Unregierbarkeit“. Zur Renaissance konservativer Krisentheorien. In: Stichworte zur „Geistigen Situation der Zeit“ (Hrsg. J. Habermas), Ffm 1979, S. 295.

samtkonzeptionen, Erweiterung staatlicher Handlungsspielräume, Durchsetzung innerer Reformen wird laut. Damit dieser Ruf nicht ungehört verschallt, bedarf es vor allem flexibler Adressaten in den Entscheidungszentren. Der reformerische Schwung baut darauf, dass diese die Krise als Chance sehen und für sozialen Wandel zu nutzen verstehen. Die objektiven Steuerungsprobleme werden dabei nicht geringgeschätzt, aber die politischen Subjekte trauen sich eine Arbeit an den Strukturen zu, die zu partiellem Systemwandel führt. Wenn man sich auf diesen Prozess einlässt, müssen unweigerlich fundamentale Wertungen aufbrechen, dennoch behält die politische Theorie ihre Positivität, die man mit „staatsloyalem Liberalismus“ oder „Spielregeln-Axiomatik“ umschreiben könnte. Vor allen anderen Dingen hält sich der Glaube an Fortschritt innerhalb des Systems. Bei aller innovativen Krisenstrategie soll sich der Wandel zum Besseren innerhalb wohldefinierter Grenzen abspielen. Innerhalb dieser Grenzen eröffnet sich indessen ein breites Spektrum möglicher Positionen, die von Berührungen mit liberalem Konservatismus einerseits bis zu Berührungen mit linksliberalem Neomarxismus andererseits reichen. Diese *zweite Gestalt von Krisenbewusstsein* begreift *Krise als partielle Strukturkrise*, vertraut auf *innovative Krisenstrategie* und ist insgesamt durch ein *optimistisches Krisenverständnis* geprägt. Im Kapitel über *liberal-reformerische Krisentheorien* werden wir darauf eingehen.

Pessimistisches Krisenverständnis perzipiert dagegen eine verheerende Selbstblockierung des Systems, die mit endogenen Mitteln nicht mehr zu kurieren ist. Falls politische Theorie, die die Schwierigkeiten solchermaßen als Bestandskrise des Systems erfasst, nicht resignieren will, muss sie einen Bruch mit der Gegenwart sei es reaktionär-konservativ, sei es utopisch-progressiv vollziehen. *Theoretisch* kommt es statt zu einer Form von *policy science* zu einer Form *radikaler Kritik*. Sowohl die liberal-konservative Kritik am Wohlfahrtsstaat wie die marxistische Kritik teilen in der Theorie dieses pessimistische Krisenverständnis, was nicht mit landläufigem Pessimismus verwechselt werden sollte, denn die Marxisten zum Beispiel wollen ja mit ihrem alternativen Verständnis des sozialen Wandels an bestehende Widersprüche anknüpfen und sich gerade nicht der verdinglichenden Gewissheit von Tendenzen überlassen. Beiden Kritiken liegen sozialwissenschaftliche Analysen des Wohlfahrtsstaates zugrunde: die Unregierbarkeitsforschung auf der einen Seite, die politische Soziologie des Spätkapitalismus auf der anderen Seite birgt jeweils das theoretische Potential. Stellen wir in unserem Theorienvergleich diese beiden Seiten in den Vordergrund, so stehen sich zwei Krisenszenarien gegenüber: *Leistungskrise und Legitimationskrise*. Die Leistungskrise ergibt sich, kurz gesagt, aus gesteigerten Erwartungen, die nicht erfüllt werden können; die Legitimationskrise aus dem Widerspruch zwischen partizipatorischer Demokratie und kapitalistischem Akkumulationsprozess bei unverändert hohen Erwartungen. Die normativen Perspektiven sind im einen Fall der Abbau wohlfahrtsstaatlicher Leistungen sowie die Neudefinition alter Verbindlichkeiten im Lichte richtiger philosophischer Gemeinwohl-Erkenntnis, im anderen Fall die Überwindung des Wohlfahrts-

staates in Richtung eines Sozialismus, dessen Neudefinition³ gleichermassen im Prozess der Diskussion ist wie die öffentliche Philosophie der Liberalen. Insofern befinden wir uns in einer politischen Laborsituation, die höchst interessant ist. Zusammenfassend: Die dritte *Gestalt des Krisenbewusstseins* geht also von einer *Bestandskrise des Systems* aus und vollzieht einen *Bruch mit der Gegenwart*, insgesamt ist es durch ein *pessimistisches Krisenverständnis* geprägt.

II. Ursachen der Regierbarkeitsproblematik

Mit den drei Gestalten des Krisenbewusstseins haben wir eine erste grobe Karte des Problemgeländes entworfen, in dem wir uns im folgenden bewegen werden. Es ist bereits offensichtlich geworden, dass in der Diagnose der Regierbarkeitsproblematik kein fundamentaler Dissens zwischen den verschiedenen Positionen besteht. Aufgrund der genannten Krisenindikatoren wird durchgängig die Gefahr eines Staatsversagens konstruiert, das auf zwei Komponenten beruht: Einerseits wird angenommen, dass wachsende Erwartungen seitens Interessen, die in der „unruhigen“ Gesellschaft ihren Ursprung haben, das politische System überlasten. Allgemeiner ausgedrückt: das politische System wird mit wachsendem gesellschaftlichem Problemdruck konfrontiert. Andererseits wird auf die konstitutionelle Unfähigkeit des politischen Systems hingewiesen, auf diesen Problemdruck in qualitativer wie quantitativer Hinsicht mit einem adäquaten Angebot an Problemlösungen zu reagieren. In beiden Hinsichten, wenn auch aus unterschiedlichen Gründen, sind die Steuerungskapazitäten des politischen Systems prinzipiell begrenzt. Das Staatsversagen ergibt sich sodann von selbst: Ansteigender Problemdruck und beschränkt bleibendes Angebot an Problemlösungen müssen in eine Krise führen.⁴

Aufgrund der sich vergrößernden Schere zwischen Problemdruck einerseits und Problemlösungen andererseits tritt eine dritte Komponente der Regierbarkeitsproblematik zutage: die damit einhergehende Reproduktion von enttäuschten Erwartungen seitens der Bürger, die – der Konstruktion gemäss – zum System werden muss. Sind nämlich Regierungen nicht mehr in der Lage, Erwartungen von Bürgern, die sie in ihr Amt eingesetzt haben, in politische Entscheidungen umzusetzen, so verlieren Wahlentscheidungen ganz offensichtlich ihren instrumentalen Sinn und politische Beteiligung über

3 Dazu drei Hinweise: E. Altvater/O. Kallscheuer (Hrsg.), *Den Staat diskutieren*, Berlin 1979; Ch. Buci-Glucksmann/G. Therborn, *Der sozialdemokratische Staat*, Hamburg 1982; E. Altvater u. a., *Erneuerung der Politik*, Hamburg 1982.

4 C. Offe, „Unregierbarkeit“, a. a. O., S. 294–318; F. W. Scharpf, *Theorie der Politikverflechtung*, in: Scharpf, Reissert, Schnabel, *Politikverflechtung*, Kronberg 1976, S. 12–70.

periodische Wahlen, eine entscheidende Legitimitätsgrundlage liberal-demokratischer Systeme, erscheint als Farce und wird je länger, desto intensiver in Zweifel gezogen. Derartige Zweifel am Sinn des Wählens haben es in sich, einen Skeptizismus-Effekt zu erzeugen, der schnell übergreift auf andere Institutionen, ja Staat und Gesellschaft insgesamt: Neben Defizite der politischen Steuerungsinstrumente, die zu einer Rationalitätskrise führen, treten Schwächen der Legitimität, worauf die „ausgeschlossenen“ Bürger entweder aktivistisch – am Staat vorbei – oder mit innerer Emigration reagieren.

Wir können nun darangehen, die Ursachen zu ordnen. Im Gegensatz zur übereinstimmenden Globaldiagnose werden die Ursachen sehr unterschiedlich gesehen und beurteilt. Geht man die theoretische Literatur daraufhin durch, so entsteht ein verwirrendes Bild. Um einen ersten Pfad in diesen Dschungel zu schlagen, unterteilen wir die Ursachen zunächst einmal in politische, vopolitische und exogene.

– Vopolitische Ursachen sind im ökonomischen und soziokulturellen System zu verorten.⁵ So sind es beispielsweise für eine Reihe von Autoren, die sich die Forschungsperspektive der Neueren Politischen Ökonomie zu eigen gemacht haben, die exzessiven Ansprüche der Bürger, die den Staat in die Unregierbarkeit hineintreiben. Andere Autoren, die sich vom extremen methodologischen Individualismus dieser Perspektive gelöst haben, vertreten die Ansicht, dass die Regierbarkeitsproblematik, auf die Komplexität der Staatsaufgaben sowie die Desintegration der Interessenvermittlung zurückzuführen sei.⁶ Eine Erklärung wird sodann im Bereich der Kultur gesucht, zum Beispiel in der Verschiebung der Werte von materialistischen zu postmaterialistischen Orientierungen, die Fragen der Lebensqualität und Selbstverwirklichung in den Vordergrund stellen, die Dimension „neuer“ Politik.⁷ Die sich dadurch ergebende Freisetzung von Subjektivität muss aus dem Blickwinkel Gehlenscher Anthropologie als pathologische Entwicklung gelten. Hier setzt die konservative Kulturkritik ein. Der Staat gerät nach ihr in den Griff sozialeudämonistischer Kräfte.⁸

5 Die Unterscheidung von drei Systemen: ökonomisches System, soziokulturelles (legitimatorisches) System und politisch-administratives System stammt von Offe. In: C. Offe, „Krisen des Krisenmanagement“: Elemente einer politischen Krisentheorie, in: Herrschaft und Krise (Hrsg. M. Jänicke), Opladen 1973, S. 212 f.

6 U. Widmaier, Politische Gewaltanwendung als Probleme der Organisation von Interessen, Meisenheim am Glan 1978; F. Lehner, Grenzen des Regierens, Königstein/Ts. 1979; U. Widmaier, Markt und/oder Hierarchie?, IVCG-Paper, o. J.; F. Lehner/U. Widmaier, Market Failure and Growth of Government: A sociological explanation, IIVG-Paper 1981.

7 R. Inglehart, The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles among Western Publics. Princeton 1977.

8 A. Gehlen, Moral und Hypermoral, Ffm. 1969, S. 103–120; ders., Industrielle Gesellschaft und Staat, in: ders., Studien zur Anthropologie und Soziologie, Neuwied/Berlin 1971², S. 247–262.

Der souveräne Staat, wie er zum Beispiel Ernst Forsthoffs Vorstellungen entspricht,⁹ ist nicht länger immunisiert gegen gesellschaftliche Interessen und gerät dadurch in eine unheilvolle Dynamik. Für den aktuellen Neokonservatismus ist die gegenwärtige Krise vor allem eine Kulturkrise.¹⁰ Deshalb, so lautet die Therapie, welche aus der Analyse folgt, ist die moralische und kulturelle Verbindlichkeitsseite der Politik wieder stärker herauszustellen und ohne Legitimitätskonzession durchzusetzen.

- Politische Ursachen. Neben den vopolitischen Ursachen gibt es Hypothesen, die sich auf das politische System selber beziehen. Dann wird entweder das Prinzip der Parteienkonkurrenz als Ursache für die übersteigerten Ansprüche namhaft gemacht oder auf anderer Abstraktionshöhe, in systemtheoretischer Argumentation: das expansive Politikverständnis, das für alle Probleme aufkommen will in der Meinung, das politische System sei auch noch in der komplexen Gesellschaft Zentrum und Spitze.¹¹
- Exogene Faktoren. Nationale Souveränität wird insofern anachronistisch, als schwierige Problemlagen ausserhalb ihres Wirkungsbereichs entstehen. Importierte Probleme drohen die nationalen Regierungen zu überschwemmen. Militärische und wirtschaftliche Abhängigkeiten insbesondere bilden eine turbulente Umwelt, deren Kontingenzen, z. B. das Trauma der Ölkrise, „das Ende aller Kalkulierbarkeit“¹² signalisieren.

Wie wir sehen ist die Bandbreite möglicher Ursachen schon gross, wenn wir nur die Literatur berücksichtigen, die unter dem Stichwort „Unregierbarkeit“ figuriert; die Bandbreite wird noch zusätzlich angereichert, wenn wir neben die Unregierbarkeitsforschung die verschiedenen Varianten marxistischer Krisentheorien stellen, die freilich nicht unter dem Titel „Regierbarkeitsproblematik“ auftreten, der in deutscher Sprache¹³ wegen der Implikation, Probleme „von oben nach unten“ zu betrachten, eher ein Thema konservativer Ordnungspolitik anzeigt. Schliesslich können wir auch die Beiträge einer bestimmten Art von policy science, die sich mit der Erforschung politischer Handlungsspielräume befasst, nicht aus unserer Diskussion herausfallen lassen. Beide, marxistische Krisentheorie und policy science, haben in der Sache mit der Regierbarkeitsproblematik zu tun. Bündeln wir also die

9 E. Forsthoff, *Der Staat der Industriegesellschaft*, München 1971.

10 P. Steinfels, *The Neoconservatives*, New York 1979.

11 N. Luhmann, *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München-Wien 1981.

12 W. Hennis, *Zur Begründung der Fragestellung*, in: *Regierbarkeit* (Hrsg. W. Hennis, P. Graf Kielmansegg, U. Matz) Bd. I, Stuttgart 1977, S. 15.

13 Im Englischen ist der Begriff weiter gefasst und deckt sich in etwa mit unserem Begriff des politischen Systems.

Fülle der Ansätze, die versuchen, die Regierbarkeitsproblematik ursächlich zu erklären, schälen sich drei Gruppen heraus, die, repräsentiert in ihren einzelnen Vertretern, natürlich (nicht der Idealtypik entsprechend) Überschneidungen aufweisen:¹⁴

1. marxistische Krisentheorien
2. Unregierbarkeitsforschung, d. h. liberal-konservative Krisentheorien
3. liberal-reformerische Krisentheorien.

Ich möchte diese drei Theorienkomplexe der Reihe nach kurz vorstellen. Dabei komme ich auf die Unregierbarkeitsforschung, die in diesem Kapitel für einen Aufriss möglicher Ursachen herhalten musste, noch einmal zurück. Wir haben über sie den Einstieg in das Feld theoretischer Antworten vollzogen, weil sie das Stichwort der Regierbarkeitsproblematik ausgegeben hatte.

III. Marxistische Krisentheorien

Die marxistische Diskussion kreist zentral um die Frage: „Wieviel kann der Staat und wem nützt er?“

Will man die Antworten auf diese Frage klassifizieren, um sie genauer beurteilen zu können, so sind zunächst die theoretischen Dimensionen herauszuarbeiten, die mit dieser Frage verbunden sind. Ich sehe im wesentlichen vier, weil

- erstens jedem Antwortversuch als theoretische Dimension die Identifikation der funktionalen Widersprüche zwischen der institutionellen Struktur und der materiellen Basis einer Gesellschaft (in einem Sinne, der sämtliche Mittel der Steuerung umfasst) zugrunde liegt. Diese Widersprüche werden dann als Systemwidersprüche angesprochen – das sind Probleme, die das System bearbeiten muss, aber nicht lösen kann. Jede Krisentheorie nimmt hiervon ihren Ausgang.

14 So gibt es Wahlverwandtschaften zwischen Marxismus und Systemtheorie (vermittelt über die Interpretation der Begriffe „Produktivkräfte“/„Produktionsverhältnisse“, die Godelier ihnen gibt, vgl. M. Godelier, System, Struktur und Widerspruch im „Kapital“, in: ders., Ökonomische Anthropologie, Reinbek 1973, S. 138–172); es gibt weiterhin policy science-Ansätze, die mit Luhmanns Theorie arbeiten, während Luhmanns eigene politische Theorie des Wohlfahrtsstaates eindeutig der liberal-konservativen Kritik zuzuordnen ist (vgl. Anm. 11); auch wird sich nicht jeder, der der Unregierbarkeitsforschung Argumente beige-steuert hat, politisch beim liberalen Konservatismus beheimatet fühlen; schliesslich ist „liberal-reformerisch“ ein weit dehnbarer Begriff in einer Zeit, in der es Reformen bedarf, um den status quo zu erhalten.

- Zweitens jede Antwort eine vorgängige Bestimmung der relativen Autonomie des politischen Systems impliziert. Durch die Übernahme analytischer Konzepte der Luhmannschen Systemtheorie hat diese Bestimmung schärfere Konturen erhalten.¹⁵ Die relative Autonomie lässt sich dann nämlich in drei Hinsichten spezifizieren:
 - zeitlich – als Selbstprogrammierung der Informationsverarbeitung;
 - sachlich – als Trennung zweier Ebenen: der Möglichkeit bindende Entscheidungen zu fällen bei nicht voraussetzendem Konsens und der Ebene unmittelbaren interaktiven Handelns;
 - sozial – als Kommunikationsgefälle gegenüber einem geschichteten Partnersystem.
 Die relative Autonomie des politischen Systems steht dabei sowohl im Aussen- wie im Innenverhältnis zur Debatte: nach aussen im Verhältnis des politischen zum ökonomischen System (fiskalische Abschöpfung, Steuerungsleistungen), nach innen im Abhängigkeitsverhältnis der Politik von der Verwaltung.
- Drittens sodann von jeder Antwort die Selektivität des politischen Systems, d. h. die systematische Beschränkung seiner Leistungen durch Zugangs-, Bearbeitungs- und Entscheidungsregeln, bestimmt worden sein muss.
- Viertens schliesslich eine theoriegeleitete Identifikation der Krisen erfolgt. Unter Krisen wollen wir dabei Desintegrationsprozesse verstehen, die die Handelnden selber betreffen. Die Krise muss von den Handelnden als solche erfahren werden. Ihren Ausgang nimmt sie von objektiven Systemproblemen, die aus der Diskrepanz zwischen notwendigen und möglichen Problemlösungen resultieren.

Mit Hilfe dieses Bezugsrahmens lassen sich nun verschiedene Ansätze innerhalb der marxistischen Diskussion voneinander abgrenzen. Geht es dabei jeweils nur um typische Argumentationsfiguren der Verknüpfung zwischen Diagnosen

15 N. Luhmann, *Soziologie des politischen Systems*, in: ders., *Soziologische Aufklärung I*, Opladen 1971², S. 154–177. Luhmann hat seine politische Soziologie inzwischen weiterentwickelt, vgl. ders., *Selbstlegitimation des Staates*, in: *Legitimation des modernen Staates*, ARSP, Beiheft Nr. 15 1981, S. 65–83. Die konzeptuelle Erweiterung vollzog sich dabei über eine systemtheoretische Reformulierung von Reflexion („Selbst-Thematisierungen“ in ders., *Soziologische Aufklärung 2*, Opladen 1975 und „Identitätsgebrauch in selbstsubstitutiven Ordnungen“ in ders., *Soziologische Aufklärung 3*, Opladen 1981) sowie über die Unterscheidung von drei Typen der Systemreferenz (Funktion, Leistung, Reflexion) in ders. und K.-E. Schorr, *Reflexionsprobleme im Erziehungssystem*, Stuttgart 1979, S. 34 ff.

der Systemprobleme mit Diagnosen der relativen Autonomie und Selektivität des politischen Systems, so sind es hauptsächlich drei.¹⁶ Ich nenne sie:

1. „Staatsableitungen“
2. kapitalismusinduzierte Krise des Krisenmanagement
3. kapitalismusinduzierte Legitimationskrise.

1. „Staatsableitungen“

Die Argumentationsfigur, die zur Theorie der ökonomischen Krise führt, geht davon aus, dass das zentrale Systemproblem auch noch des entwickelten Kapitalismus der Widerspruch zwischen der Vergesellschaftung der Produktion und der privaten Aneignung des Produzierten sei. Auf dem Hintergrund dieses Systemproblems wird die Besonderung des Staates abgeleitet. Folgen wir zunächst der Grobableitung:

Schon im liberalen Kapitalismus (im Unterschied zum organisierten Kapitalismus (Hilferding)) ist es nicht der Markt allein, über den sich die Vergesellschaftung im Sinne der sozialen Integration vollzieht; der Markt bedarf von Anfang an der komplementären Funktionen des Staates, denn diese sichern die Rahmenbedingungen der Konkurrenz, die mit kapitalistischen Mitteln nicht reproduziert werden können, während sich die Kapitalbildung durch die unbeschränkte Konkurrenz der Einzelkapitale vollzieht. Um also den „gesamtkapitalistischen Willen“, der in der Sphäre der Konkurrenz sich nicht bilden kann, durchzusetzen, muss der Staat als Nichtkapitalist den Einzelkapitalien zwingend entgegentreten können. Nur in dieser seiner komplementären Funktion kann er für die Ökonomie instrumental sein.

16 Dabei lasse ich vieles aus der englischen, französischen und italienischen Diskussion weg, z. B. R. Miliband, *The State in Capitalist Society*, London 1976 und N. Poulantzas, *Staatstheorie*, Hamburg 1978. An Poulantzas schliesst eine produktive Diskussion an, die ausgehend von einem breiteren Marxismus-Verständnis Politik neu zu ihrem Recht kommen lässt. Vgl. die Aufsätze von Laclau, Mouffe und Buci-Glucksmann in: *Argument-Sonderband, Neue soziale Bewegungen und Marxismus*, Berlin 1982. Um der innermarxistischen Diskussion gerecht zu werden, müsste ich deshalb noch eigens eine *vierte Gruppe* unter dem Stichwort „*Erneuerung der Politiktheorie*“ zur Sprache bringen. Unter dieses Stichwort fällt die italienische Diskussion insgesamt, die freilich wegen der alltagskulturnahen Aufklärungskonzepte in der Staatstheorie von Antonio Gramsci auch nie Gefahr lief, dogmatisch zu werden. Vgl. z. B. die Diskussionen in „*Laboratorio Politico*“ (Einaudi Turin 1981, 82, 83). G. Marra-mao geht inzwischen sogar so weit, die Spätkapitalismustheorie von Habermas und Offe als zu sehr im orthodoxen Marxismus verhaftet zu kritisieren: ders., *Die Formveränderung des politischen Konflikts im Spätkapitalismus*, in: *Sozialforschung als Kritik* (Hrsg. W. Bonss/A. Honneth), Ffm. 1982, S. 240–274.

Dieser Befund bildet den Ausgangspunkt verschiedener Erklärungsmodelle marxistischer Staatstheorie, denen es um die Bestimmung des Verhältnisses von Politik und kapitalistischem Akkumulationsprozess, genauer: um die Auflösung der Inkonsistenz zu tun ist, dass der Staat, obwohl selber Nichtkapitalist, dennoch als „kapitalistischer Staat“¹⁷ und nicht bloss als „Staat in der kapitalistischen Gesellschaft“¹⁸ konzeptualisiert werden muss. Diese Erklärungsansätze haben sich heute einer Realität von Politikverläufen zu stellen, bei denen der Staat in seiner Funktion nicht darauf beschränkt bleibt, nur die allgemeinen kapitalistischen Produktionsbedingungen zu erhalten, sondern zunehmend selber in den Reproduktionsprozess eingreift, indem er zum Beispiel Sozial- und Konjunkturpolitik betreibt. Dennoch, so behauptet *die orthodoxe Position*, beherrscht der Staat die kapitalistische Produktion nicht im Sinne einer gesamt-kapitalistischen Planungsinstanz, er bleibt im Gegenteil, ihm unbewusst, Vollzugsorgan des Wertgesetzes. Der strukturell eng begrenzte staatliche Handlungsspielraum wird als Indiz dafür genommen, dass die Substitution von Markt- durch Staatsfunktionen noch keineswegs den bewusstlosen Charakter des gesamtwirtschaftlichen Prozesses gebrochen hat (es gelingt ihm z. B. nicht, Dauerinflation und Finanzkrise öffentlicher Haushalte wirksam zu kontrollieren). Die staatlichen Interventionen, so die Folgerung, bleiben instrumental auf die Kapitalverwertung bezogen. Die Funktionsweise des Staates stellt man sich demnach nach dem Modell des unbewusst agierenden Vollzugsorgans des Wertgesetzes vor. Der Staat ist, nach einem Wort von Engels, ideeller Gesamtkapitalist.¹⁹ Halten wir hier kurz inne und fragen uns, was mit der Bestimmung „Staat ist ideeller Gesamtkapitalist“ gewonnen ist:

Mit dieser Bestimmung wird zunächst nur ausgesagt, dass der kapitalistische Reproduktionsprozess einer Staatstätigkeit als eines politischen Gewaltverhältnisses bedarf, um das Kapitalverhältnis nach innen und nach aussen zu sichern sowie den Akkumulationsprozess abzustützen.

Der orthodoxen Position zufolge gehorchen nun die in den kapitalistischen Verwertungsprozess eingreifenden staatlichen Handlungen nicht weniger als Tauschvorgänge den spontan wirkenden ökonomischen Gesetzen; sie

17 C. Offe/V. Ronge, Thesen zur Begründung des Konzepts des „kapitalistischen Staates“ und zur materialistischen Politikforschung, in: Altvater u. a., Rahmenbedingungen und Schranken staatlichen Handelns, Ffm. 1976, S. 54–70.

18 Vgl. R. Miliband, *The State in Capitalist Society*, a. a. O.

19 Drei in der deutschen Diskussion der siebziger Jahre besonders prominente Arbeiten können als Beispiel dienen: E. Altvater, Zu einigen Problemen des „Krisenmanagement“ in der kapitalistischen Gesellschaft, in: *Herrschaft und Krise* (Hrsg. M. Jänicke), a. a. O., S. 170–196; J. Hirsch, *Staatsapparat und Reproduktion des Kapitals*, Ffm. 1974; D. Läßle, *Staat und allgemeine Produktionsbedingungen*, Berlin/W 1973. Selbstkritisch reflektieren inzwischen E. Altvater und O. Kallscheuer diese Phase der Staatsableitungs-Diskussion, in: *Den Staat diskutieren*, a. a. O., S. 7 ff., 125 ff.

sind dem Wertgesetz, das heisst dem durch den Konkurrenzmechanismus bedingten Austausch der Waren in Relation zu ihrem Wert im Sinne der objektiven Arbeitswerttheorie, unterworfen. Dies unterstellt, lassen sich die Staatsfunktionen aus der Marx'schen „Kritik der Politischen Ökonomie“, die die Kernstruktur der bürgerlichen Gesellschaft auf den Begriff zu bringen beansprucht, „ableiten“ (nun im strengeren Sinne als vorhin bei der Grobableitung).

Die „Ableitungstheoretiker“ verfahren dabei nach dem Marx'schen Wissenschaftskonzept. Marx schrieb am 18. Juli 1868 an Kugelmann: „Die Wissenschaft besteht eben darin, zu entwickeln, wie das Wertgesetz sich durchsetzt. Wollte man also von vorneherein alle dem Gesetz scheinbar widersprechenden Phänomene ‚erklären‘, so müsste man die Wissenschaft vor der Wissenschaft liefern.“

Es ist hier nicht der Ort, über die Marxsche Methode zu diskutieren. Wie aus dem Zitat hervorgeht, müsste sie unter dem leitenden Gesichtspunkt des methodologischen Gegensatzpaares „Entwicklung-Erklärung“, mit dem sich Marx hegelianisierend von anderen Wissenschaftskonzepten abhebt, rekonstruiert werden. Es wird aber gleichwohl schon deutlich, welche Macht paradigmabezogenen Erkenntnisinteressen zukommt, so dass man um deren Aufhellung, Verständnis und Diskussion hier wie anderswo nicht herumkommt.

Der Haupteinwand, der sich in der innermarxistischen Diskussion gegen die orthodoxe Position ergeben hat, richtet sich hauptsächlich gegen deren Verabsolutierung der werttheoretischen Begriffsstrategie bei der Ableitung des Staates. Diese Strategie unterstellt einen identischen Kapitalismus, dessen Logik Marx im „Kapital“ analysiert hat. Wird auf diese Weise die Bestimmung der kapitalistischen Gesellschaftsformation unter der Hand zu einer Konstruktion a priori, so ist auf analytischer Ebene schon zuviel vorentschieden. Eine starke Vorentscheidung liegt zum Beispiel darin, dass die ökonomischen Prozesse immanent – bar jeglicher politischer Vermittlung – als Bewegungen eines sich selbst regelnden ökonomischen Systems zu verstehen seien. Dagegen hängt es auch von politisch beeinflussbaren Machtkonstellationen ab, in welchem Masse über ökonomische Prozesse Kontrolle ausgeübt werden kann. Die Staatsfunktionen stellen folglich eine Resultante aus zwei Kräften dar: den ökonomischen Antriebskräften und der politischen Gegensteuerung. In dieser Resultante drückt sich eine Verschiebung in den Produktionsverhältnissen aus, die Habermas mit der Unterscheidung von vier Kategorien der Staatstätigkeit erfassen will:²⁰ der Konstitution, die allgemeine Bestandsvoraussetzungen realisiert (Privatrechtssystem, Schulbildung, Verkehr u. a.); der Adaption (Anpassung des Rechtssystems an neue Formen der Unternehmensorganisation, des Wettbewerbs, der Finanzierung usw.); der Substitution, die auf Schwächen der ökonomischen Antriebskräfte reagiert und damit zur Entstehung eines quasi-systemfremden öffentlichen

20 J. Habermas, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Ffm. 1973, S. 77 ff.

Sektors führt; der Kompensation, die Folgekosten der Produktion zu übernehmen versucht (Subventionen, ökologische Gesichtspunkte z. B.). Substitution und Kompensation sorgen dafür, dass der in den Reproduktionsprozess einbezogene Staat nunmehr die Determinanten des Verwertungsprozesses selbst verändert. Die ökonomische Krisenproblematik, wie sie der Marxismus sieht, verlagert sich mithin ins politische System. Habermas und Offe²¹ haben der innermarxistischen Diskussion wichtige Impulse zur Entwicklung genuin politischer Krisentheorien gegeben. Bevor wir auf diese näher eintreten, ist in diesem Kapitel abschliessend noch kurz die *Theorie des staatsmonopolistischen Kapitalismus als Revision der orthodoxen Position* vorzustellen.²²

In der Stamokap-Theorie, wie das gängige Kürzel lautet, tritt an die Stelle der Naturwüchsigkeit der kapitalistischen Produktion eine kapitalistische Planung durch die staatsmonopolistische Herrschaft, die die Investitionsentscheidungen vom Markt ablöst. Die hochgradig vergesellschaftete Produktion führt zu einer Interessenkonvergenz zwischen den grossen Korporationen und dem gesamt-kapitalistischen Interesse an der Bestandserhaltung des Systems. Auf diese Weise konstituiert sich ein gesamt-kapitalistisches Interesse, das die Monopole mit Hilfe des Staatsapparates durchsetzen. Die Vereinigung der Macht der Monopole mit der Macht des Staatsapparates wird dabei im Sinne einer Agenturtheorie gedeutet: der Staat als Agentur der Monopole, eine instrumentalistische Lesart, die handlungstheoretisch auf den Einfluss von Akteuren abhebt und nicht systemintegrativ auf das Wertgesetz wie die orthodoxe Position der Ableitung.

2. Kapitalismusinduzierte Krise des Krisenmanagement

Für die näherhin politischen Krisentheorien innerhalb der marxistischen Diskussion ist es ausgemacht, dass man mit der Denkfigur des „Ableitens“ nicht mehr weiterkommt. Sie neigt nämlich zu einer systematischen Geschlossen-

21 Neben den bereits angegebenen Titeln: J. Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied 1962, ders., Bedingungen für eine Revolutionierung spät-kapitalistischer Gesellschaftssysteme, in: Marx und die Revolution, Ffm. 1970; ders., Technik und Wissenschaft als „Ideologie“, Ffm. 1968; ders., Theorie des kommunikativen Handelns, Bd. 2, S. 505–547, Ffm. 1981; C. Offe, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Ffm, 1972⁴; ders., Berufsbildungsreform, Ffm. 1975, S. 20–50 und S. 302–316.

22 Die Diskussion ist zusammengestellt bei M. Wirth, Kapitalismustheorie in der DDR, Ffm. 1972; ferner vermitteln einen guten Überblick: R. Ebbinghausen (Hrsg.), Monopol und Staat, Ffm. 1974 und J. Esser, Einführung in die materialistische Staatsanalyse, Ffm. 1975. Zur Primärliteratur: P. Boccara u. a., Der staatsmonopolistische Kapitalismus, Ffm. 1972; S. 1. Tjulpanow/V. Scheinis, Aktuelle Probleme der politischen Ökonomie des heutigen Kapitalismus, Ffm. 1975.

heit, so als ob ökonomisches und politisches System als Teilsysteme der kapitalistischen Gesellschaft fügenlos aufeinander eingestellt wären. In methodologischen Worten: es wird zur Prämisse der Analyse von Politik gemacht, was doch höchstens Ergebnis sein kann. Demgegenüber richtet sich das Augenmerk der Theorie der politischen Krise auf die objektiven Ambivalenzen der politischen Struktur des kapitalistischen Staates.

Auch Offe geht indessen davon aus, dass das zentrale Systemproblem das „strukturelle Defizit an bewusster gesellschaftlicher Kontrolle des bloss faktisch vergesellschafteten Lebensprozesses“ sei.²³ Und weiter: „dieses tendenziell selbstdestruktive Defizit wird im kapitalistischen Reproduktionsprozess ständig neu erzeugt, und es treibt ihn seinerseits voran“.²⁴ In diesem Punkt besteht zur ersten Argumentationsfigur kein Unterschied. Beide Male wird die Entwicklung des Staates mit der Entwicklung des Akkumulationsprozesses verbunden. Dem Staat wird allenfalls reaktives Krisenmanagement, das begrenzt bleibt, zugetraut. Die spezifische Differenz zur Theorie der ökonomischen Krise folgt erst aus zwei weiteren Überlegungen. Einerseits nämlich aus der Radikalisierung der bereits erwähnten These, der Staat sei bei der Steuerung der Ökonomie gezwungen, partiell als Nicht-Kapitalist zu handeln, so dass die Ausbildung von nicht-kapitalistischen Strukturen und damit Gefahren für die Systemintegration befördert würden.²⁵ Andererseits aus der Überlegung, die Repolitisierung der Ökonomie mache die kapitalistische Basisideologie des gerechten Äquivalententauschs zunichte, woraus – so die Pointe von Habermas' Argumentation – die Problematisierung des Verhältnisses von politisch-administrativem zum soziokulturellen System folgt (Motivationsprobleme → Legitimationsprobleme).²⁶ Die im Interventionsstaat erfolgte Repolitisierung verschiebt nun die ökonomischen Krisentendenzen auch insofern ins politische System, als Krisen zu Problemen werden, die administrativ zu bearbeiten sind: Krisenmanagement muss deswegen mit dem bestreitbaren Anspruch, Krisen vermeiden zu können, auftreten – womit ökonomische Krisen nicht länger den Sinn der Schicksalshaftigkeit behalten. Dieser legitime Einsatz von Macht erfordert indes einen höheren Legitimationsbedarf, weil das Legitimationsgefälle zwischen den verschiedenen Interessebereichen stärker zu berücksichtigen ist und nicht mehr durch ein Tauschsystem substituiert werden kann. Unter der Bedingung, dass die Systemimperative der privaten Kapitalverwertung nicht zur Debatte gestellt werden dürfen – so die Annahme der politischen Krisentheorie –, ist dies nur auf einem schmalen Pfad zwischen der Planung qualitativen Wachstums und der Investitionsfreiheit möglich.

23 C. Offe, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, a. a. O., S. 16.

24 a. a. O., S. 16.

25 Dies ist Offes hauptsächliches Krisenargument.

26 So schon in „Technik und Wissenschaft als ‚Ideologie‘“, a. a. O., S. 75 ff.

Bei Offe werden nun beide Überlegungen aufeinander bezogen. Sein Argument geht dahin, dass die *Repolitisierung der Ökonomie* durch deren Steuerung zur *Ausbildung „exterritorialer Strukturen“*,²⁷ das sind aus der Warenform herausgefallene „dekommodifizierte“ Strukturelemente kapitalistischer Industriegesellschaften,²⁸ führt, die sich nicht selbst überlassen bleiben dürfen, weil sie Anknüpfungspunkte für antikapitalistische Motivstrukturen bilden. Der Staat versucht deshalb die Universalisierung der Warenform zu erhalten (daher die Konzeptualisierung „kapitalistischer Staat“)²⁹ und die systemnegativen Folgen, das Herausfallen aus der Warenform, durch Manipulation von *Massenloyalität*, die im Unterschied zum Legitimitätsbegriff der Kritischen Theorie *veranstaltete, diffuse Legitimität* ist, zu konterkarieren.

Weil der Staat auch in dieser Konzeption als ideeller Gesamtkapitalist handelt, indem er über die Universalisierung der Warenform wacht, wird das grundlegende, marxistisch gefasste Systemproblem nicht gelöst, sondern es werden nur seine Konsequenzen bearbeitet. Dadurch verfängt sich der Staat in *von ihm selbst mitproduzierte kontradiktorische Imperative*, was ihn nur zu inkrementaler Planung befähigt.

3. Kapitalismusinduzierte Legitimationskrise

Auch in der dritten Argumentationsfigur treten die aus der politisch zurückgedrängten Systemkrise resultierenden Folgeprobleme in den Vordergrund der Analyse. Auch hier erscheint politisches Handeln zwischen die widersprüchlichen Anforderungen des ökonomischen Systems einerseits und des soziokulturellen Systems andererseits eingezwängt. Gerade weil der Interventionsstaat mehr tut, als nur den Marktmechanismus zu sichern, hat sich das Produktionsverhältnis verschoben (wovon schon die Rede war). Dieser Umstand verbietet es, den Staatsapparat als „unbewusst agierendes Vollzugsorgan des Wertgesetzes“ oder als „planmässig handelnden Agenten des Monopolkapitals“ zu sehen.³⁰ Insoweit wird die orthodox marxistische Position verlassen. Die intentionale demokratische Politik hat das kapitalistische Organisationsprinzip zumindest tangiert, und der Staat verfügt über Handlungsspielräume.

27 C. Offe, „Krise des Krisenmanagement“, a. a. O., S. 203.

28 C. Offe, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, a. a. O., S. 40.

29 C. Offe/V. Ronge, Thesen zur Begründung des Konzepts des „kapitalistischen Staates“, a. a. O.; vgl. auch die theoretisch ergiebige Einleitung von W. D. Narr/C. Offe zu „Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität“, Köln 1975, S. 9–46. Wie ich die Differenzen in der Staatstheorie von Offe und Ronge übergehe (vgl. V. Ronge, Forschungspolitik als Strukturpolitik, München 1977), so kann ich hier auch nicht auf Vobruba eingehen, der mit seinem Konzept des „Interesses des Staates an sich selber“ einen mittleren Weg zwischen Offe und Ronge einzuschlagen versucht. Vgl. G. Vobruba, Politik mit dem Wohlfahrtsstaat, Ffm. 1983, S. 35 ff., S. 83 ff.

30 J. Habermas, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, a. a. O., S. 87.

Der *staatliche Handlungsspielraum* wird in der dritten Argumentationsfigur *noch weiter gesteckt* als in der zweiten. Dem Staat wird sowohl ein gewisses Mass an Organisationsrationalität als auch eine gewisse Disponibilität bei der Legitimationsbeschaffung zugestanden. Diese Disponibilität gewinnt er durch manipulative Abkoppelung des politisch-administrativen vom soziokulturellen System und durch die Substitution von Sinn durch Wert. Mit dieser Substitutionsbeziehung ist allerdings bei Habermas nicht die Meinung verbunden, dass Legitimationen beliebig erzeugt werden können, im Gegenteil: die durch das geltende Organisationsprinzip beschränkte Legitimationszufuhr ist die einzige zwingende Grenze für eine krisenfreie Ausweitung des staatlichen Handlungsspielraums. Denn es gehört zu diesem Organisationsprinzip, dass der Grundsatz der privaten Kapitalverwertung nicht zur Disposition steht, was nach erfolgter Repolitisierung im Spätkapitalismus die systematische Einschränkung der politischen Willensbildung bedingt. Nur sie aber – uneingeschränkte dikursive Willensbildung – wäre eine Legitimationsquelle, die den ständig steigenden Bedarf an Legitimation decken könnte: „Es gibt keine administrative Erzeugung von Sinn“. ³¹ Darin scheint sich das entscheidende Folgeproblem der bearbeiteten Systemkrise zu manifestieren: Die *erweiterte Staatstätigkeit politisiert die Lebenswelt* und *höhlt* damit jene *kulturellen Muster aus*, vor allem privatistische Karriereorientierungen, die die *bestandswichtigen Motivationen* erzeugten. Die eingeschränkte Kommunikation lebte von dieser Kultur. Wird sie unterhöhlt, könnte aus den zahlreich zu beobachtbaren Motivationskrisen eine Legitimationskrise werden. Nur die Substitution von Sinn durch Wert hält diesen Krisenmechanismus noch latent.

Habermas, dessen Theorie wir sehr knapp in ihren Grundzügen vorgestellt haben, nimmt Argumente von Offe zu den Strukturproblemen des kapitalistischen Staates auf, umgekehrt ist Offes Theorie von Habermas beeinflusst (These der Repolitisierung der Ökonomie). Habermas kritisiert Offe aber auch; insbesondere vermag dessen Begründung der klassenspezifischen Selektivität des Staates nicht recht zu befriedigen.

Offe geht von einem radikalisierten Nicht-Entscheidungs-Ansatz aus, der Nicht-Entscheidungen mit Nicht-Ereignissen identifiziert. ³² Auf vier Ebenen lässt sich sodann die Selektion, die das politische System vornimmt, ausmachen: auf der Strukturebene, die bestimmt, welche Materien überhaupt politikfähig sind (hierbei ist an den Rahmen des Rechts, an Ressourcen und Bürokratie zu denken), auf der Ideologieebene; ferner auf der Prozessebene durch prozedurale Regeln, die präjudizieren; schliesslich auf der Ebene offener Repression. Wie soll nun aber die Selektivität ermittelt werden? Folgende Wege werden von Offe als untauglich ausgeschieden: anthropologische Definition des Bedürfnispotentials, normative Option, Advokat von Konflikt-

31 J. Habermas, Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, a. a. O., S. 99.

32 C. Offe, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, a. a. O., S. 65–105.

gruppen, „objektives“ Interesse als Massstab, komparatives Verfahren, Vergleich von Anspruch und Wirklichkeit, Identifikation der kodifizierten Ausschlussregeln. Offe kommt zum Ergebnis, dass sich die klassenspezifische Selektivität des Staates theorieimmanent gar nicht nachweisen lässt, sondern sich in der politischen Auseinandersetzung praktisch zeigt. Habermas kritisiert diese aktionistische Philosophie auf der Basis eines Kantischen Begriffs praktischer Vernunft, der sich aus dem Bereich der intersubjektiven Argumentation nicht herausstellen will.³³

IV. Liberal-konservative Krisentheorien

Wie inspiriert durch die Marxisten, hat auch die liberal-konservative „overload“-Optik den Widerspruch zwischen der institutionellen Organisation des Wohlfahrtsstaates und seinen normativen Grundlagen entdeckt. Der Widerspruch, der sich beobachtbar zwischen Anspruch und Realität auftut, ist jedoch in dieser Perspektive kein unauflösbarer oder gar einer, an dem interessant wäre herauszufinden, ob er prospektiv neue Entwicklungslinien vorzeichnet; er bleibt vielmehr innerhalb der kapitalistischen Gesellschaftsformation lösbar, weil er innerhalb von ihr kraft politischen Willens lösbar sein soll. Es ist in dieser Optik also lediglich auf eine Reihe von Entwicklungen aufmerksam zu werden, die entweder wieder rückgängig gemacht oder dann auf den rechten Weg gebracht werden sollen.

Im folgenden wollen wir uns den dargebotenen Einzelhypothesen der Unregierbarkeitsforschung zuwenden. Unser Raster richtet sich auf Gruppen von Argumenten, die jeweils einen isolierbaren Zusammenhang bilden. Mindestens drei solcher Argumentationszusammenhänge von theoretischer Dignität glauben wir identifizieren zu können: das *Argument der Anspruchsinflation*, das *Argument der Bürokratisierung* und das *Argument der verlorenen Verbindlichkeiten*.

33 J. Habermas, *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus*, a. a. O., S. 195 f. (Anmerkung) Politik im Spätkapitalismus erscheint Offe aus systematisch-strukturellen Gründen als normblind und entsprechend verantwortungsunfähig: Politik entzieht sich der Beurteilung nach praktischen Normen, wenn sie „in Befolgung naturhafter Handlungszwänge jenes Niveau von Konsistenz und Folgerichtigkeit systematisch verfehlt, das logisch voraussetzen wäre, wenn man ein Handeln als gerecht oder als ungerecht kritisieren will“ (C. Offe, *Überlegungen und Hypothesen zum Problem politischer Legitimation*, in: R. Ebbighausen (Hrsg.), *Bürgerlicher Staat und politische Legitimation*, Ffm. 1976, S. 89). Folglich ist für Offe auch Habermas' Konstruktion des Legitimationsproblems als Normenkonflikt eine Ebene zu hoch angesetzt.

1. Argument der Anspruchsinflation

In einem ersten Argumentationszusammenhang wird das Problem der Regierbarkeit auf die eingängige Formel gebracht, dass eskalierende Erwartungen der Bürger insofern zu einer Überlastung der Regierung führen, als diese der „Explosion“ der Erwartungen nicht nachzukommen in der Lage ist. King³⁴ hat diese Konstruktion eines Zusammenhangs zwischen Anspruchsinflation und Regierungsüberlastung folgendermassen zusammengefasst:

1. Da die Zahl und Verschiedenheit der Staatsaufgaben in den letzten zwanzig Jahren stark angestiegen ist, wird die Politik immer mehr in die Problematik der gesellschaftlichen Entwicklung hineingezogen und erhöht damit für die Wähler dieser Politik in einem offensichtlichen und darum riskanten Masse ihre Belangbarkeit (wenn z. B. Politik eine Verantwortung für Konjunktur und Arbeitsplätze übernimmt, die liberalen Ordnungsvorstellungen gemäss eigentlich von der Wirtschaft und den Tarifpartnern übernommen werden sollte). Kritisch könnte man dazu kommentieren: Politik hat ihr Legitimationsniveau zu hoch geschraubt und gerät dadurch in Schwierigkeiten.
2. Wegen der Komplexität der zu bewältigenden Aufgaben hat gleichzeitig die Leistungsfähigkeit der Politik abgenommen. Interdependenzen in der materiellen Problemstruktur und Abhängigkeit von nur schwer unter Kontrolle zu bringenden gesellschaftlichen Entwicklungen, in die sich der Staat ungünstigerweise hineinmischt, haben zu einer Einschnürung der politischen Handlungsfähigkeit geführt.
3. Eskalierende Erwartungen und restringierte politische Handlungsfähigkeit verursachen in der Konsequenz die Regierungsüberlastung bzw. die Unregierbarkeit (so die „overload“-Optik).³⁵

Dieses so konstruierte Staatsversagen wird in einem zweiten Schritt in den grösseren Rahmen der Entwicklung zum Wohlfahrtsstaat hineingestellt. Dadurch verwandelt sich das Problem der (Un-)Regierbarkeit von einem ephemeren Phänomen zu einem grundsätzlichen Problem, das von der Entwicklung zum Wohlfahrtsstaat herrührt. Die Theorie der Regierungsüberlastung wird folgerichtig zu einer Kritik des modernen Wohlfahrtsstaates. Bei Rose³⁶ wird dies in seinem Drei-Stufen-Modell der Staatsentwicklung verdeutlicht.

34 A. King, *Overload: Problems of Governing in the 1970s*, in: *Political Studies* 1975.

35 Vgl. dazu die jüngste grössere Publikation des englischen Bürokratieforschers R. Rose, *Challenge to Governance*, London 1980; vgl. auch zur Bestätigung der „overload-These“ die OECD-Studie, *L'état protecteur en crise*, Paris 1981.

36 R. Rose, *Overloaded Governments: The Problem Outlined*, in: *European Studies Newsletter* 5/1975, S. 13–18; vgl. auch ders., *Pervasive Problems of Governing: An Analytic Framework*, in: J. Matthes (Hrsg.), *Sozialer Wandel in Westeuropa*, Ffm./New York 1979, S. 29–54.

Der *liberale Minimalstaat* hatte sich, den fünf klassischen Ministerien gemäss, auf die *definitorischen* Staatsaktivitäten beschränkt:

- Erhaltung des Territoriums (Aussenministerium) und der äusseren Sicherheit (Kriegsministerium)
- Erhaltung der inneren Ordnung (Innenministerium) und der inneren Sicherheit (Justizministerium)
- Beschaffung der für diese Aufgaben notwendigen Finanzen (Finanzministerium)

Der Minimalstaat entwickelte sich weiter zum *produktiven Staat*, der dadurch charakterisiert ist, dass er neben den definitorischen auch *wirtschaftliche* Aktivitäten übernahm:

- Transport, Verkehr
- Post, Telefon
- Rohstoffe, Energie, Ernährung.

In einem dritten Schritt vollzog sich der *Übergang zum Wohlfahrtsstaat*, der nun auch noch *sozial aktiv* wird:

- Gesundheitsvorsorge
- Bildung
- Sozial- und Krankenversicherung
- Umverteilung der Einkommen und Vermögen
- Arbeits- und Sozialordnung.

Neben dieser deskriptiven Darstellung der steigenden Zahl der Erwartungen an den Staat finden sich auch Thesen mit explanatorischem Anspruch. Zwei davon sind besonders prominent, wenn es darum geht, zu erklären, warum die Erwartungen, die zur Regierungsüberlastung führen, eskalieren. Die erste sucht eine Erklärung in der gesellschaftlichen Umwelt von Politik, die zweite in der Logik demokratischer Politik selber.

a) Gesellschaftlicher Wertwandel

Auf der sozialpsychologischen Theorie von Maslov³⁷ aufbauend, wonach die erschöpfte Befriedigung einer Kategorie von Bedürfnissen entwicklungslo-

37 A. H. Maslow, *Motivation and Personality*, New York 1970.

gisch eine neue Kategorie von Bedürfnissen nach sich zieht, hat Inglehart³⁸ die These vom grundlegenden Wertwandel in den hochindustrialisierten westlichen Gesellschaften in die Diskussion gebracht. Diese These besagt, dass die Sättigung materieller Werte in den Nachkriegsjahrzehnten, womit vor allem ökonomische und materielle Sicherung gemeint sind, zum Ursprung von Forderungen geführt hat, die sich auf dem Hintergrund von postmateriellen Orientierungen artikulieren. In Konfrontation mit diesen Ansprüchen gerät der Wohlfahrtsstaat in eine neue Konfliktlage. Der tiefgreifende gesellschaftliche Wandel, auf den sich Politik bis jetzt noch nicht einstellen konnte, lässt sich in vier Komponenten zerlegen.

Die ökonomische und technologische Entwicklung ermöglichte die Befriedigung der primären Bedürfnisse des grössten Teils der Bevölkerung in den westlichen hochindustrialisierten Gesellschaften. Gleichzeitig erhöhte sich das durchschnittliche Bildungsniveau, indem neben Schreiben, Lesen und Rechnen auf jeder Schulstufe komplexere Bildungsinhalte vermittelt wurden. Die rasante Entwicklung der Massenkommunikation sowie die gesteigerte geographische Mobilität ermöglichen ein Ausbrechen aus traditional gesetzten Schranken, erhöhen Informationsstand und Vergleichsmöglichkeiten der Individuen und damit die Bandbreite der Optionen. Schliesslich ist der Krieg und die durch ihn auferlegte Opferbereitschaft in den Gesellschaften Westeuropas keine Realität mehr.

Diese *vier Entwicklungen auf der Systemebene* zusammengenommen sind verantwortlich für den *Wandel auf der individuellen Ebene der Fähigkeiten und persönlichen Wertvorstellungen*. Ökonomische und militärische Sicherung des Lebensstandards sowie hohes Bildungs-, Vergleichs- und Informationsniveau lassen die Priorität materieller Werte zugunsten von bisher nicht erfüllten postmateriellen Werten zurücktreten. Für relevante Teile der Bevölkerung sind „Selbstbestimmung“ und „Selbstverwirklichung“ als solche und nicht innerhalb bestimmter Ordnungen, von denen dann noch gesagt werden könnte, dass sie deren Ermöglichungsgrund sind, zu zentralen Handlungsmotiven geworden.

Von besonderer Bedeutung für die Politik ist die dazugewonnene Partizipationsfreude. Nicht nur werden die Modalitäten des Wahl- und Abstimmungsmechanismus von mehr Bürgern verstanden, auch die Fähigkeit im Umgang mit Bürokratien wie Parteiapparaten hat sich gesteigert. Nicht zuletzt verbreiten sich neue Formen unkonventionellen politischen Verhaltens (Bürgerinitiativen, neue soziale Bewegungen) – aktive Bewegungen, die sich nicht mehr so ohne weiteres in die Formen der „alten“ Politik einbinden

38 R. Inglehart, Wertwandel in den westlichen Gesellschaften: Politische Konsequenzen von materialistischen und postmaterialistischen Prioritäten, in: H. Klages/P. Kmieciak (Hrsg.), Wertwandel und gesellschaftlicher Wandel, Ffm./New York 1979, S. 279–316; ders., Wertwandel und politisches Verhalten, in: J. Matthes (Hrsg.), Sozialer Wandel in Westeuropa, Ffm./New York 1979, S. 505–533.

lassen: es kommt zu Rissen in der Konkordanz oder der parlamentarisch verfassten Politik. Dieser Wandel auf der individuellen Ebene der Fähigkeiten und persönlichen Wertvorstellungen bleibt natürlich für die Systemebene nicht folgenlos.

Vier Folgen scheinen besonders wichtig:

1. Postmaterielle Werte führen zur Neudefinition politischer „issues“, was man an radikalen Forderungen nach Umweltschutz und verschiedenen Autonomieforderungen ablesen kann.
2. Gleichzeitig lässt sich ein Wandel der Konfliktlinien beobachten. Die bisherigen Hauptkonflikte zwischen Arbeiterbewegung und Bürgertum sind zwar nicht verschwunden, werden aber zunehmend von einer Vielzahl unterschiedlichster, neuer Konfliktlinien überlagert, die sich auf die Dimensionen „alte“ und „neue“ Politik beziehen.
3. Durch den Wert- und Fähigkeitenwandel bedingt, wankt auch das Fundament der nationalstaatlichen Legitimität. An ihre Stelle treten aufgrund universalistischer Wertorientierungen Loyalitäten für supra- und ausserstaatliche Organisationen.
4. Schliesslich provoziert die gesteigerte Partizipationsfähigkeit einen neuen Politikstil. Die traditionelle Politik war darauf ausgerichtet, durch etablierte Organisationen wie Parteien und Verbände Unterstützung für Eliten zu mobilisieren. Diese Politik wird nun sukzessive infragegestellt durch einen Stil, der grundsätzlich gegen die etablierten Eliten gerichtet ist. Das Publikum sucht, entgegen systemtheoretischen Vorschlägen zur Rationalisierung der Politik, eine wachsende Bedeutung bei der Entscheidungsfindung und begnügt sich nicht mehr damit, aus dem Angebot an Entscheidungsträgern „bloss“ auszuwählen.

Der vorprogrammierte Konflikt zwischen „alter“ und „neuer“ Politik spielt sich mithin hauptsächlich auf zwei Dimensionen ab:

- der Dimension der Ziele und Inhalte der Politik und
- der Dimension von Politikbegriff und Verfahren.

b) Logik demokratischer Politik

Ein zweiter Ansatz stellt die Logik demokratischer Politik als Hauptquelle der Anspruchsinflation heraus. Basierend auf den politikökonomischen Weiterentwicklungen der Downs'schen Demokratietheorie, rekurren z. B. Leh-

ner, Klages und Janowitz auf die *Rationalität des Konkurrenzprinzips*.³⁹ Die zunehmende soziale Differenzierung und die entsprechend abnehmende Bindung des Wählerverhaltens an soziostrukturelle Variablen erzeugen instabile, wechselnde Mehrheiten.⁴⁰

Die Chancen einer Partei, vor diesem heterogenen sozialen Hintergrund eine Wahl zu gewinnen, hängen in hohem Masse davon ab, ob es ihr programmatisch gelingt, eine breite Palette von Versprechen anzubieten. Die Hypertrophie symbolischer Politik erweckt dann leicht den Eindruck einer Gefälligkeitsdemokratie. Nach der Wahl zeigt sich aber rasch, dass die Regierungspartei die Wahlversprechen aufgrund von Inkonsistenzen der Programme, limitierter Ressourcen usw. nur teilweise oder gar nicht einhalten kann. Die enttäuschten Wählermassen summieren sich zu einem Abwanderungspotential hin zur Oppositionspartei. Diese muss nun bei der nächsten Wahl versuchen, das Abwanderungspotential in Stimmen zu transferieren. Strategie der Opposition wird es deshalb sein, der Regierung das Nichteinhalten von Wahlversprechen nachzuweisen oder dann zusätzliche Erwartungen zu schüren, die sie bei einem Regierungswechsel zu erfüllen verspricht. Dass es allen Parteien schwerfällt, mit dieser alten Gewohnheit zu brechen, ist in den heutigen Wahlkämpfen an einer Reihe von Inkonsistenzen zu beobachten: Es werden kurzatmige Wahlversprechen mit schwerwiegenden Langzeitfolgen gegeben, wo doch nur eine konsistente Langfristperspektive z. B. die Unsicherheiten in der Haushaltsfinanzierung beheben kann.

Die Eskalation von Erwartungen, die den Staat laufend neue Aufgaben übernehmen lässt, verläuft weitgehend nach dem Modell der Parteienkonkurrenz. Weil das so ist, obwohl die aufgezeigte Logik zunächst am Idealfall eines Zweiparteiensystems entwickelt worden ist, wird auch der Ausweg in die Konkordanzdemokratie wieder attraktiv.⁴¹

2. Argument der Bürokratisierung

Die Überlastung des Staates wird in diesem Argument auf *Totalitätsbestrebungen der Bürokratie* zurückgeführt. Die Verwaltung weitet ihren Kompe-

39 Im Anschluss an J. M. Buchanan, *The Limits of Liberty*, Chicago 1975, F. Lehner, *Grenzen des Regierens*, a. a. O., H. Klages, *Überlasteter Staat – verdrossene Bürger?*, Ffm./New York 1981, bes. S. 13–27, M. Janowitz, *Social Control of the Welfare State*, Chicago 1978.

40 P. R. Abramson, *The Changing Role of Social Class in Western European Politics*, in: *Comparative Political Studies* 1971; H. D. Klingemann, *Politische Bestimmungsgründe der Wahlentscheidung*, in: *Politische Bildung* 4, 1972, ders., *Issue-Kompetenz und Wahlentscheidung*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 14, 1973, H. D. Klingemann/E. Taylor/Ch. Lewis, *Affektive Parteiorientierung, Kanzlerkandidaten und Issues*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 18, 1977; F. U. Pappi, *Sozialstruktur, gesellschaftliche Wertorientierung und Wahlabsichten*, in: *Politische Vierteljahresschrift* 14, 1977.

41 Vgl. F. Lehner, *Grenzen des Regierens*, a. a. O., S. 185 ff.

tenzbereich ständig aus, da sie sich davon Vorteile bei der Verfolgung ihrer Eigeninteressen verspricht.⁴² Der Staat regelt auf diesem Wege bis in die Herzalten des Privaten hinein immer stärker alle Interaktionen und schafft bürokratische Hemmnisse in Form von Gesetzen und Vorschriften, die Privatinitiative und persönlichen Verantwortungsbereich einschränken und schliesslich erlahmen lassen.

Als Beispiel einer Theorie, die dem Tenor der vorstehenden Argumentationsweise zugrunde liegt, sei kurz auf Niskanen eingegangen.⁴³ Die Sicherung der Privatinteressen der Bürokraten, die auf Gehalt, Beförderung, Macht und Reputation abzielen, hängt entscheidend von der Höhe des Budgets ab, über das Bürokratien verfügen. Das gemeinsam verfolgte Ziel aller Mitglieder einer Verwaltungsabteilung muss es deshalb sein, das Budget zu maximieren. Die *Budgetmaximierung* stösst bei Bürokratien auf Restriktionen nur im Leistungsbereich, denn im Unterschied zu Märkten haben Bürokratien ein Monopol für ihre Produkte. Sie können ihr Budget folglich nur dann erhöhen, wenn sie ihren Leistungsbereich ausdehnen, indem sie immer mehr und neue Leistungen anbieten. Diese Ambitionen müssen Niskanen zufolge zu einer bürokratischen Ineffizienz führen, die darin besteht, dass der Tätigkeitsumfang der Bürokratie nicht von der Nachfrage bestimmt ist: das bürokratische Angebot übersteigt die Nachfrage. Das bedeutet aber, dass die Ausweitung der Staatstätigkeit nicht durch gesellschaftliche Bedürfnisse, sondern durch die budgetmaximierenden Eigeninteressen der Bürokratie vorangetrieben wird. Auch generelle finanzielle Engpässe des Staates brechen diese Tendenz der bürokratischen Überproduktion nicht. Sie verschärfen vielmehr die bürokratische Ineffizienz noch. Pointiert gesagt: bei gleichbleibender Höhe des Budgets werden mehr Aufgaben schlechter erledigt.

3. Argument der verlorenen Verbindlichkeiten

Dieses Argument weist Berührungspunkte mit dem Argument der Anspruchsinflation und der Diskussion über Wertwandel auf. Im Unterschied zu den anderen Argumenten hebt es auf die *Kulturkrise als geistig-moralisches Problem* ab. Sieht man es so, müssen normative „Theorien“ mit praktischer Absicht, muss die Philosophie, die sich um das Verhältnis des Bürgers zum Staat sorgt, eine bedeutsame Rolle spielen. Was ist nun die Sorge, die den Einsatz der Philosophie hervorruft?

Die traditionellen Bürgertugenden scheinen durch den dominanten individualistisch-interessenorientierten Handlungstypus ausgehöhlt und als leere Worthülsen herumzuliegen. Der Basiskonsens zerbröckelt in einander konkur-

42 Auch in der Ökonomie ist diese Annahme inzwischen eingeführt über: G. Tullok, *The Politics of Bureaucracy*, Washington 1965, und A. Downs, *Inside Bureaucracy*, Boston 1967.

43 W. A. Niskanen, *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago 1971.

rierende Segmente. In einer derart segmentierten Gesellschaft wird der Staat als Garant sittlicher Normen affektiv bedeutungslos.⁴⁴ Das *moralische Vakuum* auf dieser Ebene muss dazu führen, dass der Maschinerie der Demokratie keine Prioritäten mehr gesetzt werden können. Sie wird reiner Leistungsstaat und Regieren im Sinne von Ordnungspolitik muss unmöglich werden.⁴⁵

Die Verschiebung der Legitimationsbasis der Politik von ideellen zu materiellen Motiven, nachdem die Bürgertugenden vermeintlich dahingeschwunden sind, erweckt konservative Befürchtungen aus gutem Grund (ob dabei die Gründe richtig erkannt sind, ist eine andere Frage): „Zustimmung muss bar bezahlt werden, wenn gemeinschaftsorientierte Zustimmungsmotivationen fehlen“.⁴⁶ Vor allem die staatliche Sozialpolitik gilt als Einkauf von Konsens⁴⁷ und lässt den ordnenden Staat die Balance verlieren. Der Staat, der in dieser Optik *hierarchisch über der Gesellschaft* und nicht als gleichberechtigtes System neben anderen Systemen steht, sollte sich wieder vermehrt als Ordnungsfaktor begreifen, der Möglichkeiten der Freiheit eröffnet. Die richtige politische Philosophie des Bürgers, der sich auf diese Ordnung als Garant seiner Freiheit bezogen weiss, ist verloren gegangen. Das Fehlen öffentlicher Moral macht sich sowohl auf seiten des falschen Selbstverständnisses der Politik wie hinter den luxurierenden Erwartungen der Bürger bemerkbar. Die politische Philosophie, die selber eine Form von Politik ist, soll deshalb dem Bürger die Überzogenheit gewisser Emanzipationspostulate begreiflich machen und die Politik ermuntern, ihre moralische Verbindlichkeit ohne Legitimitätskonzessionen durchzusetzen. Einen Argumentationsstrang will ich am Beispiel von P. Graf Kielmansegg herausgreifen.

44 W. Hennis, Begründung der Fragestellung, a. a. O., S. 16.

45 N. Johnson, Zur Bewertung von Herrschaft, in: *Regierbarkeit*, Bd. I, a. a. O., S. 43–81; W. Hennis, *Organisierter Sozialismus*, Stuttgart 1977. Inzwischen hat sich die Prognose, die Hennis gegen Schluss seines programmatischen Aufsatzes „Krise der Politik?“ (in *Merkur* 25, 1971, S. 509–526) ausgesprochen hatte, dass nämlich in normativ ausgerichteten Theorien des Liberalismus die Religionsphilosophie wieder einen dominanten Stellenwert erhalten würde, erfüllt. In dieser Hinsicht kann man dann auch etwas substantieller von liberalem Konservativismus sprechen. Beispiele politischer Religionsphilosophie: H. Lübke, Staat und Zivilreligion, in: *Legitimation des modernen Staates*, ARSP-Beiheft, a. a. O.; P. Koslowski, *Gesellschaft und Staat*. Stuttgart 1982; *Religionstheorie und Politische Theologie* (Hrsg. J. Taubes), im Erscheinen. In den Überlegungen D. Bells zur Begründung öffentlicher Moral spielt die Religion ebenfalls eine nicht unerhebliche Rolle (vgl. dagegen die linksliberale Variante: W. M. Sullivan, *Reconstructing Public Philosophy*, California Press 1982).

46 P. Graf Kielmansegg, Demokratieprinzip und Regierbarkeit, in: *Regierbarkeit*, Bd. I, a. a. O., S. 125.

47 E.-W. Böckenförde, Die politische Funktion wirtschaftlich-sozialer Verbände und Interessenträger in der sozialstaatlichen Demokratie, in: *Regierbarkeit* Bd. I, a. a. O., S. 223–254.

Kielmansegg wendet sich gegen das Verständnis von Bürgermündigkeit als Freisein von Bindungen.⁴⁸ Er konstruiert einen Gegensatz zwischen linkem Emanzipationspostulat und recht verstandener Demokratie, wobei sich sein Demokratiebegriff auf die Modalitäten der Ausübung von politischer Herrschaft bezieht.⁴⁹ Dem linken Emanzipationspostulat wird die Aushöhlung der für die Regeln der liberalen Demokratie unverzichtbaren öffentlichen Tugenden, die einen befähigen, etwas gegen sich gelten zu lassen, mit angelastet. Durch zu intensive – „jede Institution soll Selbstbestimmung ermöglichen“ – und zu extensive Auslegung von Demokratie – „Demokratie als Universalnorm“ – wird Demokratie Bewährungsproben ausgesetzt, die sie nicht bestehen kann. Die eigentliche Pointe der Argumentation von Kielmansegg ist nun die, dass das Selbstbestimmungspostulat, welches in den letzten Jahren im Gefolge der Neuen Linken intensiviert und extensiviert an praktischem Einfluss gewonnen hatte, als widersprüchliche Norm verstanden werden muss. Das heisst, dass die Chancen der Autonomie des Individuums nur in Prozessen kollektiver Entscheidung erhöht werden können, es aber nicht der Fall sein kann, dass dieses Recht auf Selbstbestimmung in einen konsistenten Satz von Normen für die Organisation von Kollektiven umgesetzt werden kann. Die normative Reichweite des Selbstbestimmungsanspruchs ist deshalb wieder neu zu orientieren, um ein deutlicheres Bewusstsein dafür zu entwickeln, dass die Demokratisierungstheorie wieder zur Demokratietheorie zurückzunehmen ist.

Die *Selbstüberforderung der Demokratie durch ihre eigenen normativen Prämissen* führt nach Kielmansegg zur Schwelle der Regierbarkeitsproblematik; Demokratie wird zu einem Balanceakt dann, wenn dem Staat Allverantwortlichkeit zugeschrieben wird und gleichzeitig gemeinschaftsorientierte Zustimmungsmotivationen fehlen. Dann tritt nämlich ein, was Huntington für die USA beschrieben hat: „The vitality of democracy in the United States in the 1960's produced a substantial increase in governmental activity and a substantial decrease in governmental authority”.⁵⁰ Das von Kielmansegg empfohlene Ausbalancieren⁵¹ der Ambivalenzen, welche dem neuzeitli-

48 P. Graf Kielmansegg, *Demokratie und Tugend*, in: ders., *Nachdenken über die Demokratie*, Stuttgart 1980, S. 15–34; vgl. ders., *Die Überforderung der Politik*, a. a. O., S. 93–108 sowie ders., *Die demokratische Revolution und die Spielräume politischen Handelns*, in: *Merkur* 12, 1982, S. 1150–1163.

49 P. Graf Kielmansegg, *Demokratie und Tugend*, a. a. O., S. 19.

50 In: M. J. Crozier, S. P. Huntington, J. Watanuki, *The Crisis of Democracy*, a. a. O., S. 64.

51 P. Graf, *Kielmansegg, Demokratieprinzip und Regierbarkeit*, a. a. O., S. 133. Auf derselben Argumentationslinie, die Depolitisierung von Entscheidungen zu empfehlen, liegt: S. P. Huntington, *The Democratic Distemper*, in: *The Public Interest*, Bicentennial Edition, 1976.

chen Demokratieprinzip eignen, dürfte, so ist zu vermuten, der Tendenz nach darauf hinauslaufen, Steuerungsinstrumente zu entpolitisieren, damit die Funktionseliten den Sachzwängen besser gerecht werden können.

Ich will noch ein zweites Beispiel herausgreifen, das untergründig einen wichtigen Strang zumal der angloamerikanischen Unregierbarkeitsdiskussion bildet: Daniel Bell's Theorie der kulturellen Widersprüche des Kapitalismus.⁵²

Diese Theorie knüpft bei der Deutung der Kulturkrise, welche die Konservativen vor allem beschäftigt, insofern wieder engere Bande mit der sozialwissenschaftlichen Analyse, als auf Strukturwandlungen des Kapitalismus abgestellt wird. In Anlehnung an Max Webers Rationalisierungstheorie führt Bell aus, dass die kapitalistische Entwicklung ihr Reservoir an bestandswichtigen Motivationen verbraucht. Die Moderne verdankt sich dem Vorgang der Säkularisierung. Profanisierung der Kultur ist ebenso ihr Resultat wie kapitalistische Modernisierung. Die ausdifferenzierte Kultur bringt nun im Verlauf der kapitalistischen Entwicklung, vermittelt insbesondere durch rapide Verbreitung von Teilzahlungssystemen und Sofortkrediten, Einstellungen hervor, die sich gegen die Funktionsnotwendigkeiten des ökonomisch-technischen Bereichs richten oder doch zumindest diese nicht genügend problemlos reproduzieren. Es entstehen Reibungsverluste auf dem Weg zur nachindustriellen Gesellschaft,⁵³ weswegen Bell sein zweites Buch folgen liess, welches sich mit der Kultur beschäftigt: *Die Fäden zwischen Kultur und Gesellschaft reissen*. Den Symptomen eines entfesselten kulturellen Modernismus, denen Bell in allen Einzelheiten nachspürt, traut er ein geradezu gewaltiges subversives Potential zu. Subversion wodurch? Durch die vordemonstrierte Abschaffung von Differenzen zwischen Kunst und Leben, Spiel und Ernst, normal und anormal. Die Verankerung jeder Autorität in den Ansprüchen des „Ich“⁵⁴ führt zur hedonistischen Zersetzung der protestantischen Ethik, die bei der Genesis des Kapitalismus eine entscheidende Rolle spielte. Die gesellschaftlichen Teilstrukturen fallen zunehmend auseinander, weil deren Steuerungsziele miteinander in Konflikt geraten: Ökonomie und Verwaltung, die soziales Handeln über Rollen steuern, mithin die Perfektionierung des Mitglieds verlangen; die „*adversary culture*“, die das Prinzip der schrankenlosen Selbstverwirklichung verbreitet; schliesslich die Politik, die es auf diesem Hintergrund nicht mehr fertig bringt, Verbindendes zu schaffen. Die Gesellschaft wird infolge der vorherrschenden kulturellen Muster zusammenhanglos, und die Maschinerie des Kapitalismus steigert diese Zusammenhangslosigkeit noch, indem sie die Vorbilder der feindseligen Kultur kommerzialisiert. Der neue Hedonismus von Individuen, die sich selbst geniessen, hält die Konsumgüterindustrie in Trab, – ein Zusammenhang, durch den die kulturellen Widersprüche des Kapitalismus ständig wieder neu erzeugt werden.

52 D. Bell, *Die Zukunft der westlichen Welt*, Ffm. 1976.

53 D. Bell, *Die nachindustrielle Gesellschaft*, Ffm./New York 1975.

54 D. Bell, *Die Zukunft der westlichen Welt*, a. a. O., S. 190.

Wie kann angesichts der diagnostizierten gesellschaftlichen Zusammenhangslosigkeit Politik noch einen verbindlichen Zusammenhang stiften, der die Ordnungs- und Leistungsbedürfnisse einer entwickelten kapitalistischen Industriegesellschaft befriedigt? Die Wiedergewinnung der Autorität, um Politik zu inthronisieren, erhofft sich Bell von einer *Philosophie des öffentlichen Haushalts*⁵⁵, die ein konsensfähiges Konzept der Gleichheit erarbeitet – so weit ein im besten Sinn liberales Programm. Vermittels der zwingenden Kraft von Argumenten aus der praktischen Philosophie von Aristoteles bis Rawls will er die neue Autorität etablieren. Der öffentliche Haushalt, der bisher eine Austragungsstätte und keine Gemeinschaft war, soll Träger der Ordnungsfunktionen sein, die der Gesellschaft, welche nur Interessen kennt, entgegentreten. Damit er diese Funktion auch erfüllen kann, wird indessen die Bindung jener Marktkräfte, die den Verteilungskampf, insbesondere die immer schwieriger zu vereinbarenden Ansprüche auf die Staatsfinanzen, zur Folge haben, nötig. Die Strangulierung der Staatsfinanzen durch Gruppenansprüche muss nach Bell ein Ende haben. Aber wie, wenn man wie Bell auf die Wahrung des ökonomischen Liberalismus eingeschworen bleibt? Dadurch, dass neue Kriterien distributiver Gerechtigkeit eingeführt und allseits akzeptiert werden, so die Antwort von Bell, der offenbar damit rechnet, dass sich der Staat aus den durch ihn vermittelten gesellschaftlichen Prozessen herausziehen kann und über den politischen Widersprüchen steht. Was also fehlt, ist ein allgemeines Einverständnis über die Normen distributiver Gerechtigkeit als *modernes Äquivalent der „religion civile“*.

V. Liberal-reformerische Krisentheorien

Von paradigmabezogenem Erkenntnisinteresse war bereits bei Gelegenheit der orthodoxen Position in der marxistischen Krisentheorie die Rede. Die liberal-reformerischen Krisentheorien, die wir hier an zwei Beispielen vorstellen wollen,⁵⁶ gehen im allgemeinen von einer *systemtheoretischen Betrachtungsweise des Staates* aus. Forschungsergebnisse über Handlungsschranken des politischen Systems, die in marxistischer Perspektive gewonnen worden sind,⁵⁷ werden dabei durchaus aufgenommen; die theoretische Konzeptualisierung der Problematik ist jedoch eine andere. Das Systemproblem wird auf eine abstraktere Ebene transponiert, die zugleich beansprucht, mehr Kom-

55 a. a. O., S. 260 ff.

56 R. Mayntz/F. W. Scharpf (Hrsg.), *Planungsorganisation*, München 1973 und F. W. Scharpf, *Planung als politischer Prozess*, Ffm. 1973 auf der einen Seite, P. Grottian/A. Murswieck, *Zur theoretischen und empirischen Bestimmung von politisch-administrativen Handlungsspielräumen*, in: dies. (Hrsg.), *Handlungsspielräume der Staatsadministration*, Hamburg 1974, S. 15–36, auf der andere Seite.

57 V. Ronge/G. Schmiege, *Restriktionen politischer Planung*, Ffm. 1973.

plexität ins Blickfeld zu rücken und zu erfassen: es besteht diesem Paradigma zufolge in der Diskrepanz zwischen dem Problemlösungsbedarf der Gesellschaft und der Problemlösungsfähigkeit ihres politisch-administrativen Systems. Das Verhältnis der Systeme untereinander wird nach dem radikalisierten System-Umwelt-Modell Luhmanns begriffen. Reformistische Ansätze interessieren sich sodann für die *Bedingungen „aktiver“ Politik* in komplexen Gesellschaften. Dabei wird von der Annahme ausgegangen, dass das politische System extern nicht völlig determiniert ist, dass es vielmehr aufgrund eigener Machtbasis – dem Wählervotum – von einer weitgehenden Autonomie und Selektivität Gebrauch machen könnte. Deshalb wird in diesen theoretisch und politisch allianzfähigen Ansätzen der policy-Aspekt betont, da hier der Engpass aktiver Politik vermutet wird. Die policy science bewegt sich sodann in diesem Rahmen und richtet ihre theoretischen Bemühungen darauf aus, die Steuerungskapazität des politischen Systems zu steigern, um umweltinduzierten Krisen durch Antizipation zu steuern.

Die umweltangemessene Binnenstruktur des politischen Systems ist Voraussetzung dafür, dass umweltangemessene Reduktionsmuster, die sich nicht auf kurzgeschlossene Input-Output-Prozesse einlassen, entstehen können. Umweltangemessenheit bedeutet dabei nicht Übereinstimmung mit der Umwelt, denn wo interne Systemdifferenzierung und externe Umweltdifferenzierung übereinstimmen, führt dieser Umstand zur Systemdesintegration.⁵⁸ Dass tendenziell System- mit Umweltsegmenten fusionieren, scheint indessen nach dieser paradigmatischen Sicht das *entscheidende Problem* zu sein. Es lässt sich ebensowohl an der segmentierten Problemverarbeitung wie an der fehlenden Koordinations- und Konfliktregelungskapazität ablesen. Es zeigt sich zudem an der Vereinnahmung des politischen Systems durch Interessengruppen und komplementär dazu an der Vernachlässigung organisationschwacher Interessen sowie an der Verwendung des status quo als konsenssicherer Programmstruktur,⁵⁹ die langfristige Orientierung in der Politik verhindert.⁶⁰

Unregierbarkeitsforschung und Habermas' Legitimationstheorie diagnostizieren gleichermassen die Wendung zur Legitimationskrise in zwei Fällen: nämlich sobald die Ansprüche auf systemkonforme Entschädigungen schneller steigen als die disponible Wertmasse oder: wenn Erwartungen entstehen, die mit systemkonformen Entschädigungen nicht befriedigt werden können. Die Wirksamkeit der Legitimationserzeugung beweist sich dabei daran, ob es ihr gelingt, die von der kapitalistischen Ökonomie hervorgerufenen Vergesellschaftungsprozesse mit dieser in Übereinstimmung zu halten. Die Kraft der Legitimation wird ohne Zweifel von der erreichten politischen Rationalität

58 N. Luhmann, *Soziologie des politischen Systems*, a. a. O.

59 N. Luhmann, *Status quo als Argument*, in: H. Baier (Hrsg.), *Studenten in Opposition*, Bielefeld 1968, S. 74–82.

60 R. Mayntz/F. W. Scharpf (Hrsg.), *Planungsorganisation*, a. a. O.

mitbestimmt, in bezug auf die man feststellen kann, dass sie bisher durch Anlehnung an tradierte Verfahrensmuster Legitimationspotentiale noch ungenutzt liess. Liberal-reformerische Krisentheorien setzen auf die Fähigkeit des politischen Systems, seine *Rationalität zu steigern*, und zwar in zweierlei Hinsicht: sowohl leistungsmässig im engeren Sinne, was die Problemlösungsfähigkeit betrifft, als auch legitimatorisch, leistungsmässig im weiteren Sinne, was das Gewicht des Einbezugs der Bürger betrifft. Die Steuerungsressource „politische Rationalität“, auf deren Potential die reformerische policy science baut, unterliegt indessen in ihrer Wirksamkeit drei Variablen: nämlich Personal-, Organisations- und Programmstruktur.⁶¹

Grottian/Murswieck messen der Kombination von Personal- und Programmstruktur in Verbindung mit der Fähigkeit zur Ausschöpfung der Legitimationsressourcen entscheidende Bedeutung für die staatlichen Steuerungsleistungen zu.⁶² Die Organisationsstruktur scheint in einem eindeutigen Subordinationsverhältnis zur Personal- und Programmstruktur zu stehen. Es ist offenkundig so, dass Problemlösungserfordernisse und deren Wahrnehmung Organisationsstrukturen effektivieren und nicht umgekehrt. Ferner wird über die Programmstruktur, als drittes Element politischer Rationalität, die Wirkungsfähigkeit staatlicher Politik klar mitentschieden. In Programmplanungen kann auf einen gegenläufigen Pluralismus zum bestehenden ökonomisch unbalancierten Pluralismus abgezielt werden. Die inhaltliche Ausgestaltung der Programmstruktur wird freilich dadurch kanalisiert, dass man die Politikimplementation möglichst konfliktfrei und durchsetzbar machen will.⁶³ Aus reformerischer Perspektive wird dagegen der Einwand laut, dass zu wenig geprüft wird, inwieweit Legitimationspotentiale für die inhaltliche Dimension

61 N. Luhmann, *Politische Planung*, Opladen 1971, S. 188 und S. 207.

62 P. Grottian/a. Murswieck a. a. O.; weitere Forschungsliteratur zu Handlungsspielräumen der Staatsadministration, auf die in unserem Rahmen nicht eingegangen werden kann: D. Ewringmann, *Die Flexibilität öffentlicher Ausgaben*, Göttingen 1975; K. Harf/F. W. Scharpf (Hrsg.), *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control*. London 1978; J. Hucke, *Einschränkung und Erweiterung politischer Handlungsspielräume im Implementationsbereich durch Recht*. Symposium: Organisatorische Bedingungen des Gesetzesvollzugs, Oldenburg 1979 (Ms.); ders., *Politische Handlungsspielräume. Möglichkeiten und Probleme ihrer empirischen Bestimmung*. Bad Honnef 1980; F. W. Scharpf, *Politischer Immobilismus und ökonomische Krise*, Kronberg 1977; K. Türk, *Handlungsspielräume in Organisationen*. Symposium: Organisatorische Bedingungen des Gesetzesvollzugs. Oldenburg 1979 (Ms.); P. Grottian (Hrsg.), *Folgen reduzierten Wachstums für Politikfelder*, PVS-Sonderheft II/1980 (enthält empirische Analysen).

63 Scharpf hatte 1974 die Implementationsproblematik noch unterbewertet (F. W. Scharpf, *Politische Durchsetzbarkeit innerer Reformen*, Göttingen 1974), was in seiner „*Theorie der Politikverflechtung*“ (1976, a. a. O.) zu einer gewissen Resignation führte. Inzwischen ist die amerikanische Implementationsforschung breit rezipiert worden, und zahlreiche Fallstudien bestätigen die praktische Ernüchterung.

der Programmstruktur mobilisierbar sind. Der Abbau dieser strategischen Restriktionen wäre über eine Verbindung der Personalstruktur mit der Legitimationsressource zu erreichen.

In den erwähnten Arbeiten (Anmerkung 62) soll die Reichweite der Steuerungsressourcen daraufhin untersucht werden, inwieweit sie in der Lage sind, das prekäre Gleichgewicht von ökonomischen und legitimatorischen Anforderungen in Balance zu halten. Entgegen der These von Offe, die Steuerungsressourcen⁶⁴ seien erschöpft, wird festgehalten:

1. dass die Steuerungsressourcen der politischen Rationalität und der Legitimationserzeugung weder in ihren Substitutionsmöglichkeiten noch in ihrer spezifischen Nutzung offensiv ausgeschöpft sind.
2. Dass der Personal- und Programmstruktur mehr Bedeutung beigemessen werden muss, weil die Handlungsspielräume der Politik durch sie konstituiert und die Substitutionsbedingungen der fiskalischen und legitimitäts-erzeugenden Steuerungsressourcen durch sie gesteuert werden.

64 Auf diese These bezieht sich der Begriff des Spät-Kapitalismus. Vgl. C. Offe, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, a. a. O., S. 7–25.

