Uwe Schimank | Essay | 28.06.2023

Komplexität oder Ökonomisierung – Was hat den Staat erschöpft?

Kommentar zu „Der erschöpfte Staat“ von Ariane Leendertz

Ariane Leendertz widmet sich in ihrer Studie als Zeithistorikerin zwar einem anderen Land – den Vereinigten Staaten – und einer anderen Zeit, nämlich den 1960er- bis 1990er-Jahren: Doch die Implikationen dessen, was sie herausarbeitet, für aktuelle deutsche Diskussionen über die politische Fähigkeit zur Gesellschaftsgestaltung sind mit Händen zu greifen. Was soll – und was kann – der Staat leisten? In der derzeitigen „Ampelkoalition“ prallen in dieser Frage immer wieder Grüne und SPD auf der einen, die FDP auf der anderen Seite aufeinander. Es ist eine in den Grundzügen identische Frontstellung, die sich in den Vereinigten Staaten im betrachteten Zeitraum zwischen Demokraten und Republikanern immer markanter und unversöhnlicher herausbildete und dann mit dem „Trumpismus“ schließlich in eine bizarre Farce entgleiste – Ende offen. Soweit ist es hierzulande zum Glück noch nicht gekommen.

Leendertz fasst die Thematik politischer Gesellschaftsgestaltung vor allem begriffs- und ideengeschichtlich, interessiert sich also vorwiegend für die Art und Weise, wie sich das Reden darüber verändert, welche hegemonialen und gegenhegemonialen Diskursformationen sich herausbilden und aneinander abarbeiten. Eher als Erklärungsfaktoren dafür kommen politische Entscheidungskonstellationen – Interessenlagen und Kräfteverhältnisse – sowie institutionelle Strukturen und die Effekte der beschlossenen und dann implementierten Policies mit in den Blick.

Die „Erschöpfung“ des „solutionism“ – also der Vorstellung, dass der Staat fähig „zur Lösung sozialer Probleme und zu steuernden Eingriffen in strukturelle Entwicklungen“ (S. 10)[1] sei und dies auch tun solle – untersucht sie am empirischen Fall der „urban policy“. Das war ein bis in die 1980er Jahre wichtiges Politikfeld, in dem die Demokraten urbanen Unterschichten Auswege aus der Hoffnungslosigkeit von Armut und Diskriminierung hinein in die „Great Society“ aufzeigen wollten. Sie mussten lernen, dass solche guten Absichten noch keine Erfolge garantierten. Die Republikaner teilten die Zielrichtung „Great Society“ zumindest anfangs, weil sie das Unruhepotential, das sich in den „ghetto riots“ manifestierte, befrieden wollten, damit ihre Kernwählerschaft ruhig schlafen konnte. Später schwenkten sie dann auf eine neoliberale Gangart um und behaupteten fortan, dass

die Problematik den Staat überfordere, so dass dieser sie besser Marktkräften überlasse. Sie vollzogen diesen Schwenk überzeugt oder bloß scheinheilig, weil sich damit auch große Profitchancen für ihnen nahestehende Unternehmer eröffneten.

Leendertz arbeitet empirisch heraus, dass es in den 1960er- und frühen 1970er-Jahren ein bei allen parteipolitischen Differenzen geteiltes Narrativ gab, demzufolge Komplexität das Problem darstelle, mit dem politische Gesellschaftsgestaltung fertig werden müsse. Die Demokraten waren etwas optimistischer, die Republikaner etwas skeptischer, wie weit das gelingen könne. Danach gingen die Narrative auseinander. Die Republikaner behaupteten nach ihrem neoliberalen ‚turn', dass erstens Ökonomisierung im Sinne von segensreich wirkenden Marktkräften besser mit der Komplexität der Probleme fertig werde als Politik; und zweitens tue Ökonomisierung als Sparen von Steuergeldern dringend not. Die Demokraten sahen hingegen mehrheitlich die neoliberale Ökonomisierung umgekehrt als ganz neue, zugespitzte Qualität der Komplexität politischer Gesellschaftsgestaltung – also nicht als Problemlösung, sondern als Problemverschärfung. Anders gesagt: Für die Republikaner war Ökonomisierung die Antwort auf das Komplexitätsproblem der Politik, für die Demokraten hingegen steigerte Ökonomisierung das Komplexitätsproblem nur noch weiter.

Der Komplexitätsbegriff wurde zur Redewendung

In dieser Zusammenfassung verwende ich allerdings einen für rein wissenschaftliche Zwecke analytisch konstruierten und damit auch ahistorischen Komplexitätsbegriff, wie er in der deutschen Soziologie prominent von Niklas Luhmann als sozialtheoretisches Ankerkonzept vorgelegt wurde – inspiriert durch US-amerikanische Debatten in und über „General Systems Theory".[2] Bezogen auf die Bestandserhaltung sozialer Systeme in komplexen Umwelten und speziell auf Entscheidungshandeln wie etwa politisches Entscheiden kann Komplexität dann weiter in drei Dimensionen zerlegt werden: in der Sachdimension als Informationsdefizite oder -überflutung, in der Sozialdimension als wechselseitige Erwartungsunsicherheit und Konflikte sowie in der Zeitdimension als Zeitknappheit und lange Zeithorizonte.[3]

Eine solche wissenschaftlich diagnostizierte, zu einem bestimmten Zeitpunkt gegebene gesellschaftliche Komplexität kann sich damit decken, dass die gesellschaftlichen Akteure darüber auch in dieser Begrifflichkeit reden, womöglich sogar angeregt durch die wissenschaftliche Terminologie. Das war in den 1960er-Jahren und bis Mitte der 1970er-Jahre der Fall, wie Leendertz an den Einflüssen der „General Systems Theory" auf

politikwissenschaftliche und politikberatende Perspektiven wie auch auf generelle politische Debatten aufzeigt. Für „urban policy“ wie für andere Politikfelder war das in den 1960er-Jahren auf hohem Niveau und sehr engagiert geführte Streitgespräch zwischen denen, die von der Politik Planung als Entscheidungsmodus zur Überwindung eines uninspirierten ‚Weiter-so‘ verlangten,[4] und den planungsskeptischen Inkrementalisten, die angesichts der Komplexität der politischen Entscheidungsprobleme „muddling through“[5] für das höchste der Gefühle und auch für völlig ausreichend hielten, die Sternstunde des Komplexitätsbegriffs.

Ab Mitte der 1970er-Jahre hingegen kam der Begriff erstens viel seltener und zweitens nur noch als vage Floskel vor. Er stellte erkennbar keine analytisch ernstzunehmende Kategorie mehr dar, sondern war nur noch ein hochgestochen klingendes Synonym für „schwierig“. Stattdessen stellten sowohl die inner- als auch die außerwissenschaftlichen Diskurse über politische Gesellschaftsgestaltung auf andere, größtenteils altbekannte politökonomische und politikwissenschaftliche Leitbegriffe sowie auf die neoliberale Ideologie um. Der Komplexitätsbegriff wurde sowohl als analytische Kategorie als auch als „zeitdiagnostische Metapher“ (S. 426) entbehrlich. Er entfaltete keine heuristische Kraft mehr, sondern wurde zu einer Redewendung, die man dann gebraucht, wenn man über etwas nicht mehr länger nachdenken will.

Man hatte Geld und stand nicht unter Zeitdruck

Die Unterscheidung dieser beiden Phasen westlicher Gesellschaften – von den 1950er-Jahren bis in die frühen 1970er-Jahre und danach – ist in der zeithistorischen Forschung als Wasserscheide gut etabliert: „golden age“[6] und „nach dem Boom“.[7] Das „golden age“ heißt deshalb so, weil der von der kapitalistischen Wirtschaft ausgehende Ökonomisierungsdruck – ein Denken und Handeln, das wirtschaftliche Gesichtspunkte der Kostenreduktion auf der einen, der Gewinnsteigerung auf der anderen Seite in den Vordergrund stellt – auf die Staatsausgaben wie auf die Lebensführung von Individuen und Haushalten vergleichsweise schwach war. Die Ausweitung des Wohlfahrtsstaats und der „Fahrstuhleffekt“,[8] also die allgemeine Steigerung des Lebensstandards, haben so gut wie alle inkludiert.

Was dann an Problemen übrig blieb, waren anders gelagerte Fragen. Sie akzentuierten die Sachdimension komplexen Entscheidens: Was machen Entscheidungsakteure, denen relevantes Wissen fehlt oder die das relevante nicht aus der Überfülle nicht-relevanten Wissens herausfiltern können? Das ist Herbert Simons „bounded rationality“,[9] der

übersteigerten Optimierungsambitionen mit dem Verweis auf „satisficing“ Einhalt gebot. Man hatte Geld, um Widerstände in der Sozialdimension – die es gab – abzukaufen; und man stand nicht unter akutem Zeitdruck, konnte also Planungsambitionen entfalten. So entstand Technokratie – also die Vorstellung, durch verbesserte wissenschaftliche Expertise die Wissensbasis politischer Gestaltungsentscheidungen zu verbessern und auf diese Weise Interessengegensätze in der Sozialdimension befrieden zu können; und wenn es im ersten Versuch nicht klappte, war genug Geld für weitere Versuche da.

Zwar wurde in den innerwissenschaftlichen Diskussionen parallel auch die Sozialdimension des Entscheidens durchgespielt – am elaboriertesten in spieltheoretischen Modellen, die „social traps“ wie das „prisoner’s dilemma“ auszurechnen versuchten,[10] um dann immer wieder ernüchtert feststellen zu müssen, dass sich reale Akteure selten den Modellannahmen entsprechend verhalten. Im Grunde wurde so aber die Sozialdimension als Teil der Sachdimension – als Wissensfrage – konstruiert, mit einem standardisierten Homo Oeconomicus, der durchkalkuliert und entsprechend genauso in Rechnung gestellt werden kann wie sachliche Wirkungszusammenhänge, also etwa naturwissenschaftliche Gesetzmäßigkeiten. So modellierten die Wirtschaftswissenschaften die kapitalistische Ökonomie – und scheiterten regelmäßig genau dann, wenn es darauf angekommen wäre, dass sie uns vorgewarnt hätten.

„Nach dem Boom“ veränderte sich das Komplexitätsprofil politischer Gestaltungsentscheidungen grundlegend. Nun beherrschte die Komplexität in der Sozialdimension das Geschehen. Es hatte sie, wie gesagt, auch vorher gegeben, aber sie war mit Geld befriedet und als Bestandteil der Sachdimension simplifiziert worden. Jetzt traten Interessengegensätze und Identitätskonflikte in den Vordergrund – insbesondere, aber nicht nur, durch Dynamiken kapitalistischer Ökonomie verschärfte ökonomische Ungleichheiten, sich überlagernd mit Geschlechterungleichheiten, „race“-Ungleichheiten und kulturellen Differenzen. Der Kapitalismus wurde wieder kenntlich, und da gab es viel Wiederkehr von bereits Bekanntem: „Umgang mit Phänomenen des ‚Schrumpfens‘ und des ‚Niedergangs‘ statt mit Wachstumsfolgen.“ (S. 239). Was das konkret heißt, wird von Leendertz am Strukturwandel der „urban policy“ seit Ronald Reagan eindrücklich nachgezeichnet. Ökonomisierung in ihren zwei Ausprägungen, die beide die Qualität der angebotenen Leistungen hintanstellen: harte Sparzwänge bei staatlichen Programmen, kombiniert mit einer Privatisierung profitträchtiger Geschäftsfelder,[11] die man möglichst noch ‚buddies‘ zukommen lässt.

Eine Gegenthese

Leendertz schildert souverän diese beiden Phasen – mit dem von Demokraten und Republikanern weitgehend geteilten Narrativ in der ersten, den auseinandergehenden Narrativen in der zweiten Phase. Alles stimmt – einschließlich des Bedeutungsverlusts und der Trivialisierung des Komplexitätsbegriffs in der zweiten Phase. Aber sie übergeht diesen von ihr begriffsgeschichtlich durchaus registrierten Tatbestand in ihrer Deutung. Das erlaubt ihr, das Ganze als „eine andere Geschichte des Neoliberalismus" (so der Untertitel des Buches) zu erzählen – mit der Betonung auf „eine". Damit will Leendertz ja zum Ausdruck bringen, dass die Komplexitätsdebatte bis Mitte der 1970er-Jahre eine Vorlauf-Grundierung des Neoliberalismus und der über ihn geführten apologetischen oder kritischen Debatte gewesen ist. Man muss nicht so weit gehen, in der „Entdeckung sozialer Komplexität" (S. 71) in den 1960er Jahren eine zwingende Voraussetzung des Siegeszugs des Neoliberalismus zu sehen; doch eine enge Kopplung legt die Autorin mit der ‚einen Geschichte' schon nahe. Was sie allerdings tatsächlich empirisch zeigt, ist eine viel lockerere Kopplung dieser beiden aufeinanderfolgenden Debatten, faktisch eine weitgehende Nicht-zur-Kenntnisnahme der früheren durch die spätere. Anders gesagt: Leendertz bringt zu viel Stringenz in das von ihr geschilderte Geschehen hinein.[12]

Ich stelle also als Gegenthese in den Raum, dass es um zwei Geschichten geht, die kontingent zusammenhängen, also auch unabhängig voneinander hätten passieren können. Weder musste das „golden age" als zwingende Folge auf Neoliberalismus hinauslaufen, noch bedurfte dieser des „golden age" als notwendigem Vorlauf.

Abschließend ist es im Vergleich dazu interessant, sich vor Augen zu führen, dass Luhmann Ende der 1970er-, Anfang der 1980er-Jahre nicht umhinkam, umgekehrt die Stringenz seiner zunächst einmal sehr konsequent vom Problem der Komplexität her konzipierten Gesellschaftstheorie durch ein ad-hoc angebautes Element aufzuweichen, damit sie den damaligen neuen gesellschaftlichen Realitäten einer sich verschärfenden Ökonomisierung gerecht werden konnte.[13] Auf einmal war nicht mehr Reduktion von Komplexität das oberste Bezugsproblem, von dem her gesellschaftstheoretisch die Dynamiken funktionaler Differenzierung entschlüsselt werden konnten; sondern es ging um Inklusionsdynamiken: Teilhabe an den Leistungsproduktionen der gesellschaftlichen Teilsysteme – von Bildungsexpansion und gesundheitlicher Versorgung bis zu „Sport für Alle". Und weil das – die „Illusion des Wohlfahrtsstaats"[14] – keine Stopp-Regeln kennt, hilft nur eines, damit funktionale Differenzierung nicht kollabiert: „weniger Geld",[15] also ein von begrenzten Steuereinnahmen ausgehender Sparzwang. Damit ist Luhmann auf die neoliberale Linie eingeschwenkt.

Dies war ein in Luhmanns Theoriearchitektur überhaupt nicht vorgesehener Schachzug – wenn man so will, geradezu eine Verzweiflungstat, um die fortdauernde Relevanz der eigenen Theorie zu sichern. Denn aus einer allein komplexitätstheoretisch entfalteten Betrachtung funktionaler Differenzierung wäre dieses theoretische Argument nicht zu gewinnen, das aber benötigt wurde, um die real stattfindende Ökonomisierung funktionaler Differenzierung einfangen zu können. Dass auch ein extrem stringenzbewusster Gesellschaftstheoretiker wie Luhmann hier der sich wandelnden Empirie Tribut zollte, ist ein starkes Indiz dafür, dass der damals stattfindende gesellschaftliche Umbruch nicht als ein zwangsläufig angeblichen gesellschaftlichen „Bewegungsgesetzen“ folgender gesehen werden kann.

Und das heißt auch: Der „erschöpfte Staat“ kann sehr unterschiedliche Ursachen haben. Lendeertz hat uns das an ihrem historischen Fall sehr plastisch vorgeführt – doch wir sollten ihr nicht folgen, wenn sie uns das als „eine“ Geschichte erzählt.

© Soziopolis - Gesellschaft beobachten sowie Autor*in

Endnoten

1. Bei Zitaten aus Leendertz (2022) werden nur die Seitenzahlen angegeben.

2. Niklas Luhmann, Soziologie als Theorie sozialer Systeme (1967), in: Niklas Luhmann, Soziologische Aufklärung, Bd. 1: Aufsätze zur Theorie sozialer Systeme, Opladen 1974, S. 113-136.

3. Uwe Schimank, Die Entscheidungsgesellschaft. Komplexität und Rationalität der Moderne, Wiesbaden 2005, hier S. 121-171.

4. Yehezkel Dror, Muddling Through – „Science“ or Inertia? (1964), in: Amitai Etzioni (Hg.), Readings on Modern Organizations, Englewood Cliffs 1969, S. 166-171.

5. Charles E. Lindblom, The Science of Muddling Through, in: Public Administration Review 13 (1959), S. 79-88.

6. Eric Hobsbawn, Das Zeitalter der Extreme. Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts, 1994, München 1995.

7. Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael, Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970. Göttingen, 2008.

8. Ulrich Beck, Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne, Frankfurt am Main 1986, hier S. 122.

9. Herbert Simon, Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization (1946), New York 1976.

10. Michael W. Macy, Walking Out of Social Traps. A Stochastic Learning Model for the Prisoner’s Dilemma, in: Rationality and Society 1 (1989), S. 197-219.

11. Uwe Schimank/Ute Volkmann, Das Regime der Konkurrenz. Gesellschaftliche Ökonomisierungsdynamiken heute, Weinheim / Basel 2017.

12. Wobei ich nie gedacht hätte, dass ich als Soziologe, der diesen Kritikpunkt schon dutzende Male selbst von Historikern zu hören bekam, ihn einmal umgekehrt

© Soziopolis - Gesellschaft beobachten sowie Autor*in

gegenüber einer Historikerin anbringen würde.

13. Niklas Luhmann, Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, München 1981.

14. Luhmann, Wohlfahrtsstaat, hier S. 147.

15. Niklas Luhmann, Anspruchsinflation im Krankheitssystem. Eine Stellungnahme aus gesellschaftstheoretischer Sicht, in: Philipp Herder-Dorneich/Alexander Schuller (Hg.), Die Anspruchsspirale. Schicksal oder Systemdefekt?, Stuttgart 1983, S. 28-49, hier S. 39.

Uwe Schimank
Professor Dr. Uwe Schimank ist Professor für Soziologische Theorie an der Universität Bremen.

Dieser Beitrag wurde redaktionell betreut von Jens Bisky.
Artikel auf soziopolis.de:
https://www.soziopolis.de/komplexitaet-oder-oekonomisierung-was-hat-den-staat-erschoepft.html