

Das Gespenst der Unregierbarkeit und der Traum vom guten Regieren. Konzepte politischer Steuerung seit den 1970er Jahren

Veranstalter: Ariane Leendertz (Köln), Martin Geyer (München), Ulrich Bröckling (Freiburg)
Datum, Ort: 23.04.2015–24.04.2015, Köln
Bericht von: Daniel Monninger, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln

„Der Mensch“, so hatte einst Ernst Bloch in seinem „Prinzip Hoffnung“ räsoniert, „lebt noch überall in der Vorgeschichte.“¹ Spätestens seit der einflussreichen Großdeutung eines „Strukturbruchs“ „nach dem Boom“, irgendwann „im Übergang von den 1970er zu den 1980er Jahren“ ist der dekadologische Zugriff auf die „Vorgeschichte der Gegenwart“ in der deutschen Zeitgeschichte desavouiert.² Wie diese Zeit seit den 1970er-Jahren stattdessen zu begreifen und zu konzeptualisieren sein sollte, das allerdings ist noch weitgehend offen, wenngleich, abgesehen von zahlreichen sozialwissenschaftlichen Zeitdiagnosen, erste Versuche zu geschichtswissenschaftlichen Synthesen – etwa der eines letzten „Zeitbogens“ in der Geschichte des 20. Jahrhunderts (Anselm Doering-Manteuffel) oder des Wegs in eine „neue Moderne“ (Thomas Raithel u.a.) – vorliegen. All diese Zugriffe eint die – explizite oder implizite – Diagnose, die Zeit seit 1970 sei eine Phase qualitativer Veränderungen, vielleicht gar revolutionärer Umbrüche gewesen, deren Untersuchung die Zeitgeschichtsforschung noch für einige Zeit in Beschlag nehmen werde.

In diesen durchaus kontingenten Kontext schrieb sich die Tagung „Das Gespenst der Unregierbarkeit und der Traum vom guten Regieren“ ein, die vom 23. bis 24. April dieses Jahres am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln ausgerichtet wurde. Die Frage nämlich, was auf den bereits solide erschlossenen Planungs- und Steuerungsoptimismus der 1950er- und vor allem der 1960er-Jahre jenseits einer bereits zeitgenössisch diagnostizierten „Unregierbarkeit“ und „neuen Unübersichtlichkeit“ (Jürgen Habermas) folgte, ist noch ebenso offen wie die auf einer höheren Abstraktionsebene angesiedelten Fragen nach der grundsätzlichen Bedeutung der

letzten drei Jahrzehnte für eine Geschichte des 20. Jahrhunderts. Fünf Fragekomplexe sollten deshalb, so hofften die Veranstalter ARIANE LEENDERTZ (Köln), MARTIN GEYER (München) und ULRICH BRÖCKLING (Freiburg) in ihren einführenden Referaten, Licht ins zeithistorische Dunkel bringen: Sie fragten erstens nach dem Wandel der Rahmenbedingungen, Themenfelder und Handlungsspielräume des Regierens in der Bundesrepublik seit den 1970er-Jahren, zweitens nach Schlüsselkonzepten guten Regierens und politischer Steuerung, drittens nach Veränderungen im Feld der politischen Akteure, viertens nach neuen Formen der Gouvernamentalität und Selbststeuerung und schließlich fünftens nach Dispositiven der Sicherheit und der Prävention.

Im ersten Vortrag untersuchte JAN HANSEN (Berlin) den „großen Streit um die Nachrüstung“ in den 1980er-Jahren und vertrat dabei die These, dass es bei den heftigen Debatten in der Bundesrepublik nur vordergründig um die Stationierung von Atomwaffen gegangen sei. Vielmehr seien in den Auseinandersetzungen grundsätzlich unterschiedliche Politikvorstellungen und Staatsverständnisse aufeinandergetroffen. Wer gegen die Stationierung von Atomwaffen protestierte, so Hansen, der kritisierte den Staat, der diese Stationierung möglich machte. Angesichts dieser Proteste seien die Topoi der „Unregierbarkeit“ bzw. einer „Krise des Staates“ entstanden, die Hansen einerseits als dezidiert konservative Antworten auf die sozialliberale Planungseuphorie der 1960er-Jahre deutete und andererseits als konservativen Lackmustest für das Verhältnis der bundesdeutschen Bevölkerung zum Staat charakterisierte. Wenngleich in der anschließenden Diskussion die Verwendung des Labels „konservativ“ ebenso diskutiert wurde wie die in der

¹ Ernst Bloch, Gesamtausgabe in 16 Bänden. Band 5: Das Prinzip Hoffnung, Frankfurt am Main 1985, S. 1628.

² Anselm Doering-Manteuffel / Lutz Raphael, Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970, Göttingen 2012. Zitate S. 29; vgl. dazu auch den im Erscheinen begriffenen Sammelband von Anselm Doering-Manteuffel / Lutz Raphael/Thomas Schlemmer (Hrsg.), Vorgeschichte der Gegenwart. Dimensionen des Strukturbruchs nach dem Boom, Göttingen 2015. Ferner Morten Reitmayer / Thomas Schlemmer (Hrsg.), Die Anfänge der Gegenwart. Umbrüche in Westeuropa nach dem Boom, München 2014.

These vertretene Hierarchisierung von Mobilisierungsgründen der Nachrüstungsgegner, so machte der Vortrag doch anschaulich, wie sich politische Konfliktlinien im Laufe der 1980er-Jahre – teilweise quer zu Parteigrenzen – verschoben und sowohl verflüssigten als auch neu verhärteten.

Anschließend widmete sich THOMAS HANDSCHUHMACHER (Köln) der „Entstaatlichung“ als Rückzug des Staates aus dem Wirtschaftsgeschehen in der Bundesrepublik der 1980er-Jahre. Er folgte dabei zunächst ihren semantischen Spuren (u.a. ihren vielschichtigen Beziehungen zur „Privatisierung“) um sodann die These aufzustellen, Entstaatlichung sei ein politisches Projekt gewesen, das geprägt war von der Diskrepanz zwischen der Verheißung von Entstaatlichungszielen auf der einen und strukturellen Beharrungskräften und der daraus resultierenden Enttäuschung hinsichtlich der Umsetzung auf der anderen Seite. Die Diskussion schlug eine breitere Kontextualisierung des Gegenstandes sowohl räumlich (internationale Vorbilder?) als auch hinsichtlich der relevanten Akteure (zum Beispiel Konsumenten als „Agenda-Setter“?) vor, was die breite Anschlussfähigkeit des Projekts verdeutlichte.

JULIA ANGSTER (Mannheim) präsentierte das Konzept eines Forschungsprojekts, das den Wandel von Staatsdenken und Staatlichkeit mit der „Frage nach dem Verlust politischer Steuerungsfähigkeit unter den Bedingungen globaler Verflechtung“ verknüpft und dabei in globalgeschichtlicher Perspektive einen Zeitraum vom Beginn der Hochmoderne in der Mitte des 19. Jahrhunderts bis ins 21. Jahrhundert abzudecken gedenkt. Der Vortrag hatte besonders dort seine Stärken, wo er nicht nur die sozialwissenschaftlichen Zeitdiagnosen einer Krise des Nationalstaates, sondern auch die darauffolgenden historiographischen Kurzschlüsse mit ihrem modernisierungstheoretischen Überbau dekonstruierte. Globalgeschichte, so Angster, fungiere dabei als heuristische Brille, um Distanz und Kontrast zu gewinnen und gleichsam „von oben“ auf den Gegenstand, Genese und – möglicherweise – Auflösung des modernen europäischen Nationalstaats, blicken zu können und so einen neuen, entnormativierten

Zugang zur Geschichte moderner Staatlichkeit zu gewinnen.

Politische Verständnisse von „Nachhaltigkeit“ waren Gegenstand der Präsentation von ELKE SEEFRIED (Augsburg / München). Die Wurzeln des Begriffs verortete Seefried (abgesehen von älteren forstwissenschaftlichen Konnotationen) in der Wachstumsdebatte der 1970er-Jahre, die in das Konzept eines „qualitativen Wachstums“ mündeten, um schließlich im Laufe der 1980er-Jahre zur Idee der „nachhaltigen Entwicklung“ zu werden. Unter dem Eindruck globaler Verflechtungsprozesse, die unter dem Stichwort „Globalisierung“ verhandelt wurden, verband sich laut Seefried Nachhaltigkeit in den 1990er-Jahren mit einer Philosophie, die verstärkt dem Markt Lenkungsfunktionen zubilligte. Insgesamt sei Fortschritt in zunehmend globaler Perspektive auf eine Balance zwischen ökologischen, sozialen und ökonomischen Kriterien hin rekonzeptualisiert worden, sodass, wie Ulrich Bröckling in der Diskussion zu bedenken gab, Nachhaltigkeit schließlich zu einem „leeren Signifikanten“ geworden war.³

„In den 1980er-Jahren“, so leitete HENNING TÜMMERS (Tübingen) seinen Vortrag „Regieren und Vertrauen“ ein, „sah sich die Bundesrepublik mit einer unbekanntenen Bedrohung konfrontiert.“ Diese Bedrohung trug den Namen AIDS. Die AIDS-Politik der Bundesregierung konzeptualisierte Tümmers im Folgenden als Vertrauenspolitik, als politischen Zugriff, der anstelle von repressiven Maßnahmen das Vertrauen in die Bürger betonte, auf „Selbstverantwortung“ bei gleichzeitiger „Entscheidungsfreiheit“ (so Gesundheitsministerin Rita Süßmuth) zur Eindämmung der Krankheit setzte, kurz: als Appell an das präventive Selbst. Dieser Zugriff markierte laut Tümmers eine Neuinterpretation von Sicherheit und zugleich eine Verschiebung in der Art des Regierens, indem dem Individuum mit der Präventionsverantwortung die genuin staatliche Aufgabe des Fremd-

³ Vgl. zum Begriff des „leeren Signifikanten“ die Diskurstheorie von Ernesto Laclau / Chantal Mouffe, Hegemonie und radikale Demokratie. Zur Dekonstruktion des Marxismus, Wien 1991; einführend Martin Nonhoff, Diskurs, radikale Demokratie, Hegemonie. Einleitung, in: ders. (Hrsg.), Diskurs – radikale Demokratie – Hegemonie. Zum politischen Denken von Ernesto Laclau und Chantal Mouffe, Bielefeld 2007, S. 7–23.

schutzes übertragen worden sei. Die von der Bundesregierung zur AIDS-Bekämpfung angewandten Konzepte seien dabei keineswegs neu gewesen, sondern eingebettet in eine „Erfahrungsgeschichte sexuell übertragbarer Krankheiten.“

Der Aufstieg der Verhaltensökonomie/behavioral economics seit den 1980er-Jahren war Thema der Präsentation von RÜDIGER GRAF (Potsdam). In einer governamentalitätstheoretischen Perspektive stand dabei die Frage im Mittelpunkt, was dieser Aufstieg einer Verhaltenssteuerung durch „nudges“ („Stupser“) für die Praxis des Regierens bedeutete. Warum der Bedeutungsgewinn nach ersten Ansätzen einer „bounded rationality“ bei Herbert A. Simon in den 1950er-Jahren ausgerechnet in den 1980er-Jahren erfolgt ist, erklärte Graf sich und seinen Zuhörern zunächst mithilfe der klassischen Wissenschaftsgeschichte eines Paradigmenwechsels innerhalb des ökonomischen Feldes, ferner über „allgemeinere Transformationen des Verhaltens und der Rationalität“ und schließlich, im Anschluss an Daniel Rodgers⁴, mit Prozessen von Deregulierung und Vermarktlichung, die den Verhaltensökonomien ein breites Betätigungsfeld eröffnet hätten. Dieses Betätigungsfeld wiederum sei sowohl Faktor als auch Indikator einer Veränderung von Verhaltenstechniken und mithin Ausdruck einer neuen Form von Governamentalität, die nicht in der verbreiteten Erzählung vom „Neoliberalismus“ aufgehe – eine Diagnose, die Anlass bot zu einer breiten Diskussion über Regierungstechniken, Selbst-Konzeptionen und deren Veränderungen seit den 1980er-Jahren.

Mit dem „Psychoboom“ der „langen“ 1970er-Jahre und dessen Bedeutung für eine Transformation von Governamentalität beschäftigte sich JENS ELBERFELD (Bochum) anhand einer Untersuchung, die auf der Ebene psychologischer bzw. therapeutischer Praktiken angesiedelt war. Über vielschichtige Institutionalisierungs- und Diffusionsprozesse wurde psychologisches Wissen demnach im Laufe der 1970er-Jahre omnipräsent. Neben quantitativem Wachstum habe auch ein qualitativer Wandel in den Anwendungsbereichen stattgefunden:

Psychologie und Therapie dienten nun nicht mehr nur der Heilung von Krankheit, sondern auch zur allgemeinen Problemlösung und zu „persönlichem Wachstum“. Im Laufe der 1980er-Jahre veränderten sich Therapie und die Rolle des Therapeuten erneut. Der Klient wurde nun, so Elberfeld, zum „Experten seiner selbst“ erklärt, mit dem Ziel von „Aktivierung“ und „Empowerment“, Determinanten einer neoliberalen Governamentalität. Als besonders eindrücklicher und sicherlich produktiver Ansatzpunkt für zukünftige Forschung erwies sich Elberfelds Verknüpfung des therapeutischen Dispositivs mit kybernetischen Steuerungstechniken, wobei er zwei Pole der Kybernetik unterschied: einen mechanistisch-technokratischen Pol mit Betonung der Fremdregulation (kybernētēs: „Steuermann“) und einen biologisch-vitalistischen Pol mit Betonung der Selbstregulation. Diese Abkehr von der idealtypischen Verengung der Kybernetik könnte einen Weg zur Untersuchung ihrer vielgestaltigen Implementierungen und Weiterentwicklungen gerade *nach* dem Ende des Planungsparadigmas der 1960er-Jahre weisen.

BERNHARD RIEGER (London) kokettierte in ironischer Anlehnung an ein Zitat des ehemaligen Bundeskanzlers Gerhard Schröder mit einem „Recht auf Faulheit“. Er analysierte damit eine Debatte um die „Zumutbarkeit“ von Arbeit in der Bundesrepublik bzw. die Veränderung der „Zumutbarkeitskriterien“, die im Jahr 1978 zum ersten Mal festgeschrieben wurden, nachdem zuvor in der öffentlichen Wahrnehmung der Typus des „professionellen Arbeitslosen“ entstanden war. Wer eine nach diesen Kriterien „zumutbare“ Arbeit ablehnte, hatte fortan mit einer zeitweiligen Streichung des Arbeitslosengeldes zu rechnen. Die Befürchtungen von Kritikern hinsichtlich der Zumutbarkeitskriterien erwiesen sich jedoch, so Rieger, in den 1980er-Jahren als unbegründet. Zwar verschärfte die Regierung Schmidt die Kriterien, die Alltagspraxis blieb jedoch unverändert. „Ideologische Kriterien des Kalten Krieges“ ließen sich zur Verteidigung des Sozialstaats mobilisieren. Erst Mitte der 1990er-Jahre geriet das

⁴Daniel Rodgers, *Age of Fracture*, Cambridge (Mass.) 2011.

Prinzip der Statussicherung im Zuge von steigenden Sozialausgaben und Standortdebatte unter Druck. Noch unter der Regierung Kohl wurden die Zumutbarkeitskriterien deshalb 1997 deutlich restriktiver gestaltet, so dass die Regierung Schröder mit ihrer „Agenda 2010“ entgegen anderslautender Rhetorik keine Notwendigkeit zur Verschärfung der Zumutbarkeitskriterien sah. Anders als zum Beispiel in Großbritannien blieb jedoch in der Bundesrepublik ein Element der Statussicherung erhalten, weshalb Rieger statt des undifferenzierten Labels „neoliberal“ für die Reformen der Zumutbarkeitskriterien Übereinstimmungen mit dem politökonomischen „Varieties of Capitalism“-Ansatz (Peter Hall / David Soskice) konstatierte.

Mit einem mikrosoziologischen Ansatz wertete PETER MÜNTE (Bielefeld) den Wandel des Regierens mittels Verfahren zur Bürgerbeteiligung aus, die seit 1970 zunehmend an Bedeutung gewonnen haben. Eine Tiefenanalyse von Interviews mit Dienstleistungsunternehmern, denen die Durchführung dieser Verfahren übertragen worden war, lieferte dabei sowohl Erkenntnisse über deren Selbstentwürfe als auch über neue Formen politischen Handelns. Diese konzeptualisierte Münte als normative Verfasstheit des Regierens. Er konnte so eine Verbindung herstellen zwischen emanzipatorischen Diskursen um 1970 und der „neoliberalen“ Gouvernamentalität der 1990er-Jahre; eine Verknüpfung, die Anlass bot zu Diskussionen über Fragen nach (Ent-)Politisierung und Entstaatlichung.

Die angeregten und anregenden Zwischendiskussionen machten ebenso wie die lebhafteste Abschlussdiskussion deutlich, dass die Konzeptualisierung einer Zeit „nach dem Boom“ noch lange nicht abgeschlossen ist. Die Frage nach Transformationen des Regierungshandelns erwies sich hierfür als produktiver Ausgangspunkt, wie insbesondere die Diskussionen um die Kybernetik, um das Verhältnis zwischen sanften und illiberalen Formen von Gouvernamentalität sowie um die Frage nach Reichweite und Gehalt von Utopien nach den 1970er-Jahren zeigte. Die Konferenz endete schließlich mit einem Aufruf zur stärkeren Selbstreflexion der epistemologischen und geschichtsphilosophischen

Grundlagen der zeithistorischen Praxis, die nicht selten ihren Ursprung in genau jenem Untersuchungszeitraum haben, der derzeit erschlossen wird.

Konferenzübersicht:

Jan Hansen (Berlin): Der große Streit um die Nachrüstung. „Unregierbarkeit“ in den 1980er Jahren

Thomas Handschuhmacher (Köln): Der Staat auf dem Rückzug? ‚Entstaatlichung‘ in der Bundesrepublik der 1980er Jahre zwischen Verheißung und Beharrung

Julia Angster (Mannheim): Das Ende des souveränen Nationalstaats? Die Frage nach dem Verlust politischer Steuerungsfähigkeit unter den Bedingungen globaler Verflechtung

Elke Seefried (München): Politische Verständnisse von Nachhaltigkeit zwischen Steuerungsdenken und Marktphilosophie

Henning Tümmers (Tübingen): Regieren und Vertrauen. Aidspolitik in der Bundesrepublik

Rüdiger Graf (Potsdam): Freiheit, Zwang und Stupser. Verhaltensökonomische Rationalitätskonzeptionen und Regulierungslogiken seit den 1970er Jahren

Jens Elberfeld (Bochum): Von der „Krise der Regierbarkeit“ zur Selbst/Regulation? Psychoboom, Kybernetik und der Wandel der Gouvernamentalität seit den 1970er Jahren

Bernhard Rieger (London): Ein Recht auf Faulheit? Arbeitslosigkeit und die Debatte über „zumutbare Arbeit“ in der Bundesrepublik seit den 1970er Jahren

Peter Münte (Bielefeld): Zur biographischen Selbstdeutung von Organisatoren neuer Staatlichkeit: Analysen von Interviews mit Partizipationsunternehmern

Abschlussdiskussion

Tagungsbericht *Das Gespenst der Unregierbarkeit und der Traum vom guten Regieren. Konzepte politischer Steuerung seit den 1970er Jahren*. 23.04.2015–24.04.2015, Köln, in: H-Soz-Kult 18.06.2015.