



Astrid Séville

»THERE IS NO ALTERNATIVE«

Politik zwischen Demokratie und Sachzwang



campus

»There is no alternative«

Astrid Séville, Dr. phil., ist Akademische Rätin auf Zeit am Lehrstuhl für Politische Theorie der Ludwig-Maximilians-Universität München.

Astrid Séville

»There is no alternative«

Politik zwischen Demokratie und Sachzwang

Campus Verlag
Frankfurt/New York

ISBN 978-3-593-50788-0 Print
ISBN 978-3-593-43722-4 E-Book (PDF)

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernehmen wir keine Haftung für die Inhalte externer Links. Für den Inhalt der verlinkten Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

Copyright © 2017 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Gesetzt aus: Garamond

Druck und Bindung: CPI buchbücher.de, Birkach

Gedruckt auf Papier aus zertifizierten Rohstoffen (FSC/PEFC).

Printed in Germany

www.campus.de

Inhalt

Einleitung	9
1. Demokratietheoretische Problematisierung	17
2. Methodischer Ansatz	26
3. Fallauswahl und Vorgehen.....	32
4. Forschungsstand.....	36
Prolog – <i>One best way</i> : Schelskys Modell des technischen Staats.....	49
1. Sachzwang als Kennzeichen des technischen Staats	53
2. Sachlichkeit und Demokratieskepsis.....	66
3. Auf der Suche nach Freiheit und Selbständigkeit im Betreuungsstaat	71
4. Die reale Verwissenschaftlichung und der Wandel des Sachzwangbegriffs	76
5. Fazit und Ausblick: Das Phantasma einer besten Lösung.....	82

Drei symptomatische Diskurse:

Alternativlosigkeitsrhetorik als Regierungsstrategie

I. Thatcherismus: Die antagonistische Rhetorik der Alternativlosigkeit.....	89
1. Weichen für eine britische Rhetorik der Alternativlosigkeit.....	92
1.1 Die doppelt funktionale Geschichte des <i>postwar consensus</i>	92
1.2 Intervention und Modernisierung: Britische Politik der 1960er und 1970er Jahre	98
1.2.1 Wegmarken der Planung und Regulierung	98

1.2.2 Edward Heaths U-turn und der Topos der Unregierbarkeit	103
1.3 Symbolischer Paradigmenwechsel: Der <i>Winter of discontent</i> als Gelegenheitsfenster einer neoliberalen Politik	108
2. Thatcherismus: Ein politisches Projekt.....	115
2.1 TINA und »conviction politics«: Ein Monopol der Geltungsansprüche.....	122
2.2 Moralistischer Populismus: Alternativlosigkeit im Namen des <i>common sense</i>	127
2.3 Autoritärer Populismus: Nationalismus und Ordnung.....	134
3. Alternativlosigkeit als Regierungsstrategie.....	139
3.1 TINA als Rhetorik des Westminster-Parlamentarismus.....	140
3.2 TINA als Regierungsstil.....	143
3.3 Exekutive und zentralistische Politik als Reformziel.....	146
3.4 Die paradoxe Staatstätigkeit in einer Politik des <i>Laissez-faire</i>	149
4. Liberaler Nährboden, neoliberale Radikalisierung?	154
4.1 Thatcher als »ideological entrepreneur« neoliberaler Theorie.....	158
4.2 Ein wirkmächtiges Amalgam: Neoliberalismus und Tugendappelle.....	166
5. Zwischenfazit: Alternativlosigkeit als <i>one right way</i>	169
 II. New Labour: Die inklusive Rhetorik der Alternativlosigkeit.....	 177
1. Der Kurswechsel Richtung New Labour.....	182
2. Blair als »Thatcher without a Handbag«? Das politische Projekt New Labours.....	192
2.1 Sozialdemokratie unter neuem Vorzeichen	196
2.2 Die Ökonomisierung des Sozialen in der Wissensgesellschaft	200
2.3 »Changed realities«: Das Narrativ der Globalisierung.....	207
2.4 Alternativlose Modernisierung: Politik in der »Juggernaut-Modernity«.....	216
3. Strategie und Praxis: Regieren im Namen der Alternativlosigkeit	226

3.1 Politik aus Einsicht: Expertise und Betroffenheit	231
3.2 Leadership für »one nation«.....	234
3.3 Zwischen Pragmatismus und Überzeugung.....	238
3.4 Die Politik der Depolitisierung: Die Reform der <i>Bank of England</i>	243
4. Die ideellen Ressourcen des Third Way.....	250
4.1 Anthony Giddens als Guru New Labours.....	252
4.2 Kommunitarismus als Brückenkonzept.....	258
5. Zwischenfazit: Alternativlosigkeit als <i>one necessary way</i>	262
III. Politik in der Eurokrise: Die krisenstrategische Rhetorik der Alternativlosigkeit.....	271
1. Politik in der Europäischen Union zwischen Instrumentalisierung, Effizienz und Demokratie.....	278
1.1 Regieren mit und in der EU.....	279
1.2 Der Topos des demokratischen Defizits	287
1.3 Alternativlosigkeit als Effekt von Governance-Strukturen?.....	293
1.4 Die Wirtschafts- und Währungsunion als Horizont von Sachzwängen.....	302
1.5 Die Trennung von Geld- und Fiskalpolitik als Governance-Problem	309
1.6 Die EZB oder: Technokratischer Monetarismus in <i>normal times</i>	314
2. Die Finanz-, Staatsschulden- und Eurokrise: Der Staat als <i>Ulysses bound</i>	321
2.1 Krisenpolitisches Durchwurschteln im Namen der Alternativlosigkeit.....	327
2.2 Ad-hoc-Technokratisierung als Krisenstrategie.....	342
2.3 Technokratie und Expertokratie	349
2.4 Die EZB als Krisenakteur und die Macht der Rhetorik im Finanzmarktkapitalismus.....	356
2.5 Coping durch Experimente in Echtzeit?.....	363
2.6 Die Strukturähnlichkeit von Alternativlosigkeit und Notstand als Begründungsnarrative	368

3. <i>Framing</i> und <i>Blaming</i> : Distinkte TINA-Narrative in Europa	372
3.1 Dispositionen für den Krisendiskurs in Frankreich	378
3.2 Dispositionen für den Krisendiskurs in Großbritannien.....	384
3.3 Dispositionen für den Krisendiskurs in Deutschland.....	388
4. Fallbeispiel Deutschland: TINA als »Politik der Schonung« und die Strategie der Machtverschleierung.....	392
5. Zwischenfazit: Alternativlosigkeit als <i>one experimental way</i>	403
 Schlussbemerkung.....	 413
1. Die demokratiethoretische Dimension der Alternativlosigkeit.....	420
2. Rationalisierung als Phantasma in der Demokratie	423
3. Ein Ausblick: Demokratische Governance und <i>muddling through</i>	428
 Literatur	 431
Danksagung.....	471

Einleitung

»There is no alternative to austerity.«¹

»These are exceptional measures for exceptional times.«²

Seit politische Akteure³ auf die Krise der Finanzmärkte und der Eurozone mit einer Rhetorik reagierten, die Alternativlosigkeit und Sachzwang als Entscheidungsgrundlage bemühte, diskutieren wir dieses Phänomen als ein Symptom problematischer Demokratie- und Politikverständnisse sowie de facto eingegrenzter politischer Handlungsspielräume in Zeiten der Globalisierung und eines in die Krise geratenen Finanzmarktkapitalismus. Sowohl Vertreter internationaler Organisationen, europäischer Institutionen als auch nationalstaatlicher Regierungen verwiesen auf Handlungszwänge, Notwendigkeiten und auf die Ausnahmesituation der Krise, um zu kommunizieren, dass der Raum des politisch Sag- und Machbaren wenn nicht demokratischen, parlamentarischen Entscheidungen entzogen, dann doch erheblich eingeschränkt gewesen sei. Das sogenannte *TINA-Prinzip*, bei dem TINA als Akronym für »there is no alternative« steht, hatte in den letzten Jahren als Krisenrhetorik Konjunktur.

Auf den ersten Blick mag diese Rhetorik die zeitdiagnostischen Thesen einer Entdemokratisierung bzw. Entpolitisierung,⁴ eines postpolitischen Zeitalters⁵ und eines Wandels liberaler Demokratien zu postdemokra-

1 Vgl. Le Monde, Selon Christine Lagarde, »il n'y a pas d'alternative à l'austérité«, 02.05.2013.

2 Barroso, Statement at the Press Conference following the Meeting of the Heads of State or Government of the Euro Area, 27.10.2011.

3 In der vorliegenden Arbeit wird aus Gründen besserer Lesbarkeit darauf verzichtet, bei der Denomination von Akteuren und Akteursgruppen die weibliche Form zu ergänzen. Wenn nicht anders gekennzeichnet, sind Akteure unabhängig ihres Geschlechts einbezogen.

4 Vgl. beispielhaft Benz, Postparlamentarische Demokratie?; von Blumenthal, Auswanderung aus den Verfassungsinstitutionen; Michelsen/Walter, *Unpolitische Demokratie*; Hay, *Why we hate Politics*; Embacher: *Demokratie! Nein danke?*; Burnham: *New Labour and the Politics of Depoliticisation*; Flinders/Buller, *Depoliticisation*.

5 Vgl. Hang, *Transparenzgesellschaft*, S. 15. Ulrich Beck spricht von einer neuen »Subpolitik«; vgl. Beck, *Die Erfindung des Politischen*, S. 156. Giddens erkennt eine Politik jenseits

tischer Fassadenpolitik⁶ bestätigen. Politische Akteure scheinen der Möglichkeit freier, kontroverser und institutionell entschleunigter Willensbildungsprozesse beraubt, Regierungsoptionen wirken eingeschränkt und demokratische Gestaltungs- und Handlungsspielräume immer kleiner. Politik wird vermeintlich zu einer Verwaltung wirtschaftlicher Sachzwänge degradiert und steckt in einer »golden straightjacket«. ⁷ Tatsächlich steht der Nationalstaat in der seit 2008 kaum bewältigten, sondern weiterhin schwellenden Krise und im »strukturellen Kontext«⁸ der Globalisierung unter Druck; der politische Regelungsbedarf ist angesichts »gesellschaftlicher Denationalisierung«, ⁹ internationaler Verflechtung und wachsender wirtschaftlicher Interdependenz nicht länger auf ausschließlich nationaler Ebene bzw. in nationalen Parlamenten zu bewältigen. Populistischen Versuchungen zum Trotz sind Protektionismus und nationale Abschottung mit erheblichen Kosten verbunden und oftmals erst durch konfliktbeladene Aufkündigungen internationaler Verträge denkbar.

Neben temporären ökonomischen Krisen steht Politik stets vor der Herausforderung, die Konsequenzen ökonomisch-technischer und soziokultureller Entwicklungen zu bewältigen und gesellschaftlichem Wandel zu begegnen. Dem demokratischen Wohlfahrtsstaat drohen hierbei Steuerungsprobleme. Doch die Diagnosen solcher Steuerungsprobleme und einer Krise der Demokratie sind seit jeher ein integraler Bestandteil der Demokratietheorie und das goldene Zeitalter vor der heutigen »Postdemokratie« eine retrospektive Chimäre.

Auch die Diskussion um diffundierende Souveränität und schwindende Handlungskapazitäten des Nationalstaats im Zeitalter der Globalisierung begleitet schon seit Ende der 1990er die sozialwissenschaftliche Forschungsdebatte. Während auf der einen Seite Autoren seit Jahren routiniert

Links und Rechts; vgl. Giddens, *Beyond Left and Right*. Kritisch zu diesem »postpolitischen« Geist Mouffe, *Über das Politische*, S. 64; vgl. zur Diskussion auch das Heft Postdemokratie?, APuZ, 1–2, 2011.

6 Crouch, *Postdemokratie*; Rancière, *Das Unvernünftige*. Dabei meint der programmatische Begriff Postdemokratie bei Crouch: »Während die demokratischen Institutionen formal weiterhin vollkommen intakt sind [...], entwickeln sich politische Verfahren und Regierungen zunehmend in eine Richtung, die typisch war für vordemokratische Zeiten.« Crouch, *Postdemokratie*, S. 13. Zur Diskussion des Begriffs als gescheiterte politische Programmformel vgl. Buchstein/Nullmeier, Einleitung. Die Postdemokratie-Debatte; Richter, Das Analysemuster der »Postdemokratie«.

7 Friedmann, *The Lexus and the Olive Tree*.

8 Jessop, Die (Un)Logik der Globalisierung, S. 343.

9 Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaates*.

das »Ende der Politik«, das »Ende der Demokratie« und das »Ende des Wohlfahrtsstaats« ausrufen,¹⁰ suchen andere diese Unkenrufe und Abgesänge auf demokratisches, nationalstaatliches Regieren empirisch zu entkräften.¹¹ Sowohl die pessimistische als auch die optimistische Globalisierungsforschung stimmt freilich darin überein, dass insbesondere die wirtschaftliche Globalisierung politische Gestaltungs- und Handlungsspielräume formt: Regierungen müssen angesichts des wachsenden internationalen Handels, des Zuwachses an ausländischen Direktinvestitionen, der gestiegenen Bedeutung der globalisierten Finanz- und Kapitalmärkte sowie transnationaler Konzerne und Unternehmenskooperationen einen schwierigen Mittelweg zwischen ökonomisch effizienten Outputs und dem Bemühen um soziale Gerechtigkeit und demokratischen Input finden. Nationalstaaten verfügen nicht länger über dieselben wirtschaftspolitischen Instrumente zur makroökonomischen Steuerung wie im »embedded liberalism«.¹²

Das staatliche Handlungsrepertoire bedarf vielmehr einer »strategischen Erweiterung«,¹³ zumal weiterhin Reform- und Handlungsspielräume gegenüber einem scheinbar alternativlosen Wirtschaftsdiktat bestehen. Weder sind die Staatseinnahmen in Folge eines »race to the bottom« eklatant gesunken,¹⁴ noch ist die Staatstätigkeit massiv zurückgegangen¹⁵ oder eine allgemeine Konvergenz finanz- und steuerpolitischer Parameter¹⁶ und

10 Guéhenno, *Das Ende der Demokratie*, Butterwegge, *Krise und Zukunft des Sozialstaates*; jüngst aus journalistischer Feder: Kurbjuweit, *Alternativlos*.

11 Vgl. dazu: Scharpf/Schmidt (Hg.), *Work and Welfare in the Open Economy*; Hay, *Re-stating Social and Political Change*; Swank, *Withering Welfare?*; Wagschal, Handlungsoptionen des Nationalstaats im internationalen Steuerwettbewerb.

12 Vgl. Polanyi, *The Great Transformation*; vgl. auch Ruggie, *Embedding Global Markets*. Die »eingebetteten Märkte« der 1950er, 1960er Jahre kennzeichnete unter anderem, dass Staaten eigene Währungen hatten, deren Abwertung sie als Instrument zur Kompensation von Verlusten von Wettbewerbsfähigkeit nutzen konnten. Innenpolitisch hatten Nationalstaaten so mehr Spielraum, da sozialpolitische Maßnahmen, bzw. Konzessionen nicht automatisch außenwirtschaftlich sanktioniert wurden.

13 Grande, *Die politische Kontingenz der Globalisierung*, S. 190.

14 Vgl. Genschel, *Der Wohlfahrtsstaat im Steuerwettbewerb*; Wagschal, *Steuerpolitik und Steuerreformen im internationalen Vergleich*; vgl. Grande, *Die politische Kontingenz der Globalisierung*, S. 194.

15 Vgl. Swank, *Withering Welfare?*; Wagschal, Handlungsoptionen des Nationalstaats im internationalen Steuerwettbewerb; Gamble, *The Free Economy and the Strong State*.

16 Allerdings konvergieren im Feld der Körperschaftssteuer Steuersätze im Zuge der Globalisierung. Vgl. Grande, *Die politische Kontingenz der Globalisierung*, der auf die

gesellschaftlicher, kultureller Diskurse und Praktiken in westlichen Nationalstaaten zu beobachten. Globalisierung bzw. Denationalisierung bergen Chancen neuer Gestaltungsoptionen und neuer Politikspielräume jenseits des Nationalstaats.¹⁷

Der gegenüber Ambivalenzen und Paradoxien blinden Deutung von Globalisierung und einem internationalen Kapitalmarkt als unbedingter Einschränkung des politischen Handlungsspielraums stehen daher Studien gegenüber, die zum einen die weiterbestehenden Handlungskapazitäten in Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik herausarbeiten, zum anderen die Perzeption und politische Konstruktion von »Realitäten« und »Sachzwängen« wie Globalisierung betonen.¹⁸ Der »politische Raum«¹⁹ ist selbst Objekt politikwissenschaftlicher und politischer Debatten – *Sach- und Handlungszwänge sind selbst Gegenstand politischer Deutung und Gestaltung.*

Jene Debatten sind keineswegs abgeschlossen oder entschieden, im Gegenteil: Die Diskussion um nationalstaatliche Handlungskapazitäten im »disembedded liberalism« aktualisiert und verschärft sich durch die Wahrnehmung, dass sich zuletzt das europäische Krisenmanagement nicht durch prozedural-demokratische, parlamentarisch-deliberative und ergebnisoffene Willensbildung und Entscheidungsfindung auszeichnete. Die Mitgliedstaaten der Eurozone koordinierten sich mit dem Ziel einer transnationalen fiskalischen Konsolidierung und schränkten mittels europäischer Vereinbarungen und Regelwerke wie Stabilitäts- und Wachstumspakt oder Fiskalpakt nationale, politische Handlungsspielräume zunehmend ein.

Ließ etwa der damalige Wahlerfolg der griechischen Linkspartei Syriza im Januar 2015 die Forderung nach einem Schuldenschnitt aufflammen, kommentierte dies der deutsche Finanzminister Wolfgang Schäuble noch vor einem Zusammentreffen mit dem Ministerpräsidenten Alexis Tsipras mit: »Diese Frage stellt sich nicht.«²⁰ Demokratische Wahlerfolge werden schließlich mit Blick auf Reaktionen des internationalen Finanzmarkts

Studie von Zohnhöfer, *Globalisierung der Wirtschaft und finanzpolitische Anpassungsreaktionen in Westeuropa* verweist.

17 Beck, *Was ist Globalisierung?*; ders. (Hg.), *Politik der Globalisierung*; Habermas, *Die postnationale Konstellation*.

18 Vgl. Hay/Marsh, Introduction: Demystifying Globalization; Hay/Rosamond, Globalization, European Integration and the Discursive Construction of Economic Imperatives.

19 Greven, *Die politische Gesellschaft*, S. 90.

20 Vgl. Schäuble, zitiert nach: Handelsblatt, Wolfgang Schäuble zu Tsipras, 16.01.2015.

diskutiert. Im Einfluss des globalisierten Finanzmarktkapitalismus auf staatliches Handeln konkretisiert sich die diffuse Perzeption von Internationalisierung und Globalisierung als Bedrohung. Abermals im Sinne einer Depotenzierung demokratischer Verfahren kritisiert daher Wolfgang Streeck die politische Konstellation innerhalb der Europäischen Union (EU) zu Beginn des 21. Jahrhunderts als »neoliberalen Konsolidierungsstaat«.²¹ In diesem seien Bürger einer technokratischen Regierungsweise unterworfen; Demokratie und mit ihr Ansprüche auf soziale Gerechtigkeit würden »durch Märkte domestiziert«.²² Da Politik in »eine[r] marktgerechte[n] Zwangsjacke«²³ stecke, gelte es für Wähler, sich kapitalistischen Verteilungsergebnissen zu fügen. Wirtschafts- und Verteilungspolitik erscheine nunmehr als »ein kompliziertes Tauziehen zwischen globalen Finanzinvestoren und souveränen Nationalstaaten«,²⁴ bei dem Handlungsoptionen durch ökonomische Handlungszwänge begrenzt seien.

Streecks Verdikt erklingt als ein politökonomisches Echo auf die neomarxistische Kapitalismus- und die pessimistische Globalisierungsforschung – und reproduziert zugleich manche Selbstbeschreibungen des Banken- und Finanzsektors. Auch dessen Vertretern zufolge haben sich die Macht- und Entscheidungsverhältnisse gravierend verändert. Alan Greenspan, 1987 bis 2006 Vorsitzender der US-Notenbank, erklärte 2007 – also vor der Wahl Donald Trumps –, dass es nahezu einerlei sei, wer zum amerikanischen Präsidenten gewählt werde, denn »[...] die Welt wird durch Marktkräfte regiert«.²⁵ Wie kommt es also zu der behaupteten Gleichzeitigkeit einer womöglich technokratischen Konstellation und eines Marktdiktats, das als *alternativlos* kommuniziert wird? Gibt es eine Wahlverwandtschaft zwischen einem als *neoliberal* inkriminierten Wirtschaftsdenken und technokratischen, demokratieaversen Politikansätzen, die sich in der Rhetorik von Sachzwang und Alternativlosigkeit manifestiert? Eine Viel-

21 Vgl. Streeck, *Gekaufte Zeit*, insbesondere S. 141–225.

22 Ebd., S. 163.

23 Ebd., S. 164.

24 Streeck, Die Krise des demokratischen Kapitalismus, S. 11. Die Konfliktlinie verlaufe nun zwischen Staaten und Finanzinstitutionen, die zuvor die Sozialisierung der Schulden erpresst hätten. Vgl. ebd.

25 So Greenspan im Zürcher Tages-Anzeiger vom 19.09.2007, zitiert nach Thielemann, Das Ende der Demokratie, S. 820. Hans Tietmeyer, von 1993 bis 1999 Präsident der Deutschen Bundesbank, hatte in den 1990ern »bisweilen den Eindruck, dass sich die meisten Politiker immer noch nicht darüber im Klaren sind, wie sehr sie bereits heute unter der Kontrolle der Finanzmärkte stehen und sogar von diesen beherrscht werden«, Tietmeyer, zitiert nach ebd.

zahl sozialwissenschaftlicher Forscher wie auch Bürger begreift schließlich die TINA-Rhetorik als symptomatisch für die Institutionalisierung und Implementierung jenes Politikansatzes, der politischer Steuerung und Intervention skeptisch bis kritisch gegenübersteht. Alternativlosigkeit gilt als *Mantra des Neoliberalismus*, da seit Margaret Thatcher hiermit eine Politik der Liberalisierung und Ökonomisierung gerechtfertigt werde.

Doch die politische Kampfvokabel Neoliberalismus bleibt bis heute kontrovers, denn der Begriff leidet an seiner konzeptionellen Überdehnung und ideologischen Instrumentalisierung. Um sich mit diesem zeitdiagnostisch wichtigen, aber politisch aufgeladenen Begriff wissenschaftlich auseinandersetzen zu können und Missverständnissen vorzubeugen, bedarf es zuerst seiner Konkretisierung. Neoliberalismus soll verstanden werden als eine ostentative Affirmation des freien Marktes, die auf der Annahme individueller Freiheit und begrenzter Staatstätigkeit basiert und davon ausgeht, dass menschliches Handeln, sofern es frei ist, rationalen, eigen-nützigen Motivationen folgt und sich auf einem durch Wettbewerb organisierten Marktplatz zu behaupten sucht.²⁶ Der Markt gilt als effizienter Mechanismus zur Allokation knapper Ressourcen, daher ist ein weltweites Regime freien Handels und freien Kapitalverkehrs erstrebenswert. Da der Staat nur eine Schiedsrichterfunktion erfüllen und über das freie Marktgeschehen wachen soll, werden ein keynesianisches Nachfragemanagement abgelehnt und eine angebotsorientierte Wirtschaftspolitik präferiert. Leistungen des Wohlfahrtsstaats, die Anreize setzen, sich Marktgesetzen zu entziehen, sollen zugunsten von Arbeitsmarktflexibilität und Kostenwettbewerb abgeschafft werden; öffentliche Güter können und sollen zur Effizienzsteigerung Marktmechanismen unterworfen werden, weil eine privatindustrielle Finanzierung von Projekten der öffentlichen Hand als nützlich gilt.²⁷

Teilt man weder diese Annahmen noch die neomarxistischer politischer Ökonomie, geschweige denn die Hybris der Finanzindustrie, bleibt als triviale Feststellung, dass sich politische Akteure in ihren Regulierungsbemühen gegenüber Marktakteuren und Kapitaleignern sowohl inhaltlich-strategisch über *Policies* als auch institutionell und international mittels

²⁶ Diese Arbeitsdefinition entstammt dem brillanten Werk Stedman Jones, *Masters of the Universe*, S. 2.

²⁷ Vgl. zu dieser Charakterisierung des Neoliberalismus Hay, *The normalizing role of rationalist assumptions in the institutional embedding of neoliberalism*, S. 507f.

Kooperation, Integration und Governance positionieren müssen.²⁸ Angesichts erhöhter Kapitalmobilität sowie der steigenden Vergleichbarkeit und Bedeutung von Produktionsfaktoren wird der Spagat zwischen sozialpolitischer und wirtschaftlicher Regulierung und kapitalfreundlicher Wettbewerbs- und Wirtschaftspolitik immer diffiziler. Innenpolitische Entscheidungen haben außenwirtschaftliche Konsequenzen, was aber keinem apodiktischen Diktat der internationalen Ökonomie gleichzusetzen ist.

Indes entpuppte sich der Staat in der nach 2008 manifesten Krise als handlungspotenter Akteur, der aktiv in das Marktgeschehen eingriff, sodass bisweilen eine »Rückkehr des Staats« diagnostiziert wurde.²⁹ Im Zuge der Krise mussten Banken und Staaten gerettet sowie die europäische Wirtschafts- und Währungsunion mittels Milliarden schwerer Pakete stabilisiert werden. Auf der einen Seite symbolisierten Konjunkturprogramme, Wachstumspakete oder Abwrackprämien einen ungeahnten »Rettungskeynesianismus«,³⁰ auf der anderen Seite wurden Sparpolitik und Austerität als *alternativos* bezeichnet. Wie steht es folglich um eine demokratische Politik zu Krisenzeiten, wenn Akteure mit Verweisen auf Notwendigkeit, Sachzwänge und Alternativlosigkeit ihre – zuweilen widersprüchlichen – politischen Entscheidungen begründen?

Die politikwissenschaftliche Forschung lehrt uns, die Diagnose einer Ohnmacht der Politik und einer konsistent neoliberalen Ausrichtung zu Beginn des 21. Jahrhunderts zu hinterfragen. Falls also nicht zu konstatieren ist, dass der globalisierte Finanzmarktkapitalismus politische Willensbildung und Entscheidungsfindung verunmöglicht und Demokratietheorie zu einem Glasperlenspiel degradiert, dann wäre zu fragen, ob sich in einer TINA-Rhetorik und im Krisenmanagement *genuin politische* Interessen und Governance-Muster manifestieren. Ein strategischer Verweis auf Alternativlosigkeit kann nämlich angesichts real bestehender Handlungsspielräume einerseits Politik- bzw. Reformblockaden und Entscheidungsunfähigkeit verdeutlichen, andererseits demokratische Akteure bei Entschei-

28 Der *Governance*-Begriff erweitert im Gegensatz zu einem staatszentrierten *Government*-Begriff die Perspektive auf nicht-staatliche Akteure und Organisationen. Er nimmt sowohl nicht-hierarchische Formen politischer Regelung als auch Koordination und Kooperation zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren in den Blick und verweist auf eine zunehmende Interdependenz gesellschaftlicher Teilbereiche und internationaler Ebenen. Politisches Handeln ist komplexer geworden. Vgl. Grande, *Governance-Forschung in der Governance-Falle?*

29 Vgl. Schimank, »Vater Staat: Ein vorhersehbares Comeback.

30 Streeck, *Gekaufte Zeit*, S. 27, 81.

dungen von Legitimationsballast entlasten. Wie ist also das Verhältnis von bestehenden und kommunizierten Handlungsspielräumen? Aus welchem Grund kommunizieren politische Akteure Notwendigkeiten, Handlungszwänge, Imperative und Notstände, wenn uns doch Machiavelli schon in seinen 1531 posthum erschienenen *Discorsi* lehrte: »Kluge Männer machen sich immer ein Verdienst aus ihren Handlungen, auch wenn sie allein die Notwendigkeit dazu zwingt«³¹ Da Ordnung weder als natürlich noch göttlich vorgegeben, sondern als menschliches Artefakt zu begreifen sei, das es zu stabilisieren gelte, erklärte Machiavelli, dass Politik auf Kontingenz reagieren müsse – der richtige, bei Machiavelli virtuose Umgang mit *fortuna* wurde zum Erfolgskriterium politischer Herrschaft und Gestaltung.

Da sich Politiker gerade durch ihren jeweiligen Standpunkt gegenüber politischen Handlungsmöglichkeiten profilieren können, müsste eine Verschleierung von Handlungsalternativen ihrem eigenen Interesse an politischer »Virtuosität« widersprechen – erst recht, wenn sich in modernen parlamentarischen Demokratien Parteien gegenüberstehen, die sich mindestens in polarisierenden »Positions-Issues« aus rationalen Gründen des Parteienwettbewerbs unterscheiden sollten.³² Im 21. Jahrhundert sind wir schon lange keine Bürger des florentinischen Stadtstaates mehr; umso mehr gilt es, die Rationalität bzw. die Logik hinter der politischen und kommunikativen TINA-Strategie zu erhellen. Im vorliegenden Werk werden daher die *politische Funktion*, die *argumentative Struktur* der Rhetorik von Alternativlosigkeit und Sachzwang sowie ihre spezifische *Verquickung mit politischen Entscheidungen* untersucht und gefragt, ob und inwiefern Sachzwang und Alternativlosigkeit als Strategien und Semantiken politischer und gesellschaftlicher Selbstkommunikation interpretiert werden können.

31 Machiavelli, *Discorsi*, I. Buch, 51. Kapitel: »Ein Freistaat oder ein Alleinherrscher muss sich den Anschein geben, als täte er aus Großmut, wozu ihn die Notwendigkeit zwingt.«

32 Vgl. zu diesem Begriff aus der Wahlforschung Stokes, *Spatial Models of Party Competition*, S. 170–176. *Positions-Issues* sind zu unterscheiden von allseits geteilten Valenz-Issues. Parteien teilen beispielsweise das politische Ziel »Frieden«, streiten aber über militärische, respektive humanitäre Interventionen. Politische Agenden bestehen größtenteils aus *Valenz-Issues*.

1. Demokratietheoretische Problematisierung

Auf der einen Seite findet sich jene gesellschaftlich wirkungsmächtige Kontroverse um eine Entmachtung demokratischer Akteure, auf der anderen Seite diagnostiziert ein Strang der Politischen Theorie eine unhintergehbare Politisierung moderner Gesellschaften. Die moderne Gesellschaft sei durch eine signifikante Ausweitung des »Entscheidungs-, Interventions- und Bedeutungsraum[s] der Politik«,³³ durch eine »Fundamentalpolitisierung« und somit durch ein zunehmendes Kontingenzbewusstsein gekennzeichnet.³⁴ Politik steht in der modernen Gesellschaft vor einer nahezu allumfassenden Kompetenzzuweisung: Das Volk kommuniziert stetigen Handlungsbedarf an das politische System, während zeitgleich die Grenzen bzw. Herausforderungen der Handlungsfähigkeit von Politik diagnostiziert werden. Bürger adressieren simultan zur Beobachtung einer »diffundierenden Staatlichkeit«, bei der ein Staat nicht länger als »Herrschaftsmonopolist«, sondern als »Herrschaftsmanager« agiert,³⁵ ihre politischen Forderungen an eben diesen Nationalstaat, der paradoxerweise Hauptakteur politischer Regulierung bleiben soll und auch bleibt.³⁶

Infolgedessen ist zu fragen, ob politische Akteure eine Rhetorik der Sachzwänge und Alternativlosigkeit als Strategie gegenüber einer zunehmenden Entkernung politischer Souveränität einsetzen, während sich gleichzeitig die Ansprüche an politische Lösungen erhöhen. Politische Akteure sind nicht so ohnmächtig wie befürchtet, aber auch nicht so mächtig wie häufig angenommen wird. Als eine Hypothese lässt sich daher formulieren, dass mittels der TINA-Rhetorik und mit dem Verweis auf Zwänge von außen die Diskrepanz zwischen Könnensbehauptung und

33 Greven, *Kontingenz und Deziision*, S. 26.

34 Michael Greven spricht von der »politischen Gesellschaft«, André Kieserling vom »Politismus der Moderne«. Vgl. Greven, *Die politische Gesellschaft*; Kieserling, *Die Gesellschaft der Politik?*.

35 Genschel/Zangl, *Metamorphosen des Staates*.

36 Dies parallelisiert eine Beobachtung von Hanspeter Kriesi und Edgar Grande, die dieses Phänomen als das politische Paradox der Globalisierung benennen: Wenngleich die Konfliktlinie zwischen Gewinnern und Verlierern der Globalisierung heterogen und nicht eindeutig ist und immer neu und anders artikuliert wird, wird die Debatte auf nationaler Ebene ausgetragen. Vgl. Kriesi/Grande, *Nationaler politischer Wandel in entgrenzten Räumen*.

tatsächlicher Handlungsfähigkeit zu überbrücken oder zu kaschieren versucht wird. Für den Historiker Willibald Steinmetz ist es

»[...] eine Paradoxie der modernen, auf periodische Zustimmung der Regierten angewiesenen Politik, dass sie die aufklaffende Lücke zwischen Kompetenzanspruch und Grenzerfahrung nicht offen benennt, sondern durch symbolische Kompetenzdemonstration und rhetorische Trostformeln zu überdecken sucht.«³⁷

Doch stellt diese Strategie sogleich einen demokratietheoretischen Forschungsgegenstand dar, dessen Problematisierung dem Vorwurf, mit der TINA-Rhetorik werde ein doch alltäglicher, trivialer Mechanismus der politischen Sprache aus normativ-demokratietheoretischer Präpotenz skandalisiert oder pathologisiert, entgegen gehalten werden kann.

Rekapituliert man nämlich die Definition Niklas Luhmanns, so ist die Aufgabe des politischen Systems »das Bereithalten der Kapazität zu kollektiv bindendem Entscheiden«.³⁸ Entscheidungen sind Kommunikationsakte, die Kontingenz reflektieren und thematisieren.³⁹ Politische Entscheidungen folgen keiner ahistorischen, transzendentalen Logik, sondern einer Wahl aus alternativen Handlungsmöglichkeiten in einem ergebnis- und prozessoffenen Verfahren. Aufgrund ihrer performativen Dimension sind politische Verfahren ergebnisoffen, sodass am Ende eine Entscheidung anders hätte getroffen werden können, gar die ganze politische Ordnung eine andere hätte sein können. Zu Ende gedacht, ist Demokratie selbst kontingent.

Will man, beispielsweise mit dem Althistoriker Christian Meier, das Politische als eine Gleichursprünglichkeit von Demokratie und Kontingenzbewusstsein verstehen,⁴⁰ wäre die Behauptung von Sachzwängen, Alternativlosigkeit und Notwendigkeit gegen Kontingenz als Signum demokratischer Politik gerichtet. Sachzwang und TINA kontrastierten dann als eine mögliche Kontingenzbewältigungs- oder –verdrängungsrhetorik politischer Akteure das für das Politische konstitutive Bewusstsein von Kontingenz, wobei der abstrakte Kontingenzbegriff im konkreten politischen Kontext weniger prätentios eine »explizite öffentliche Wahr-

37 Steinmetz, *Das Sagbare und das Machbare*, S. 383.

38 Luhmann, *Die Politik der Gesellschaft*, S. 84; Hervorhebungen im Original entfernt.

39 Entscheidungen »thematisieren [...] ihre eigene Kontingenz«, so Luhmann, *Soziale Systeme*, S. 338. Kontingent bei Luhmann »ist etwas, was weder notwendig ist noch unmöglich ist; was also so, wie es ist/war, sein wird/sein kann, aber auch anders möglich ist«. Ders., *Soziologische Aufklärung 2*, S. 171.

40 Meier, *Die Entstehung des Politischen bei den Griechen*.

nehmung der Offenheit und Gestaltbarkeit gesellschaftlicher Entwicklung, vor allem aber als Pluralisierung und Diversifizierung der formulierten und prinzipiell als legitim betrachteten Optionen gesellschaftlicher Entwicklung«⁴¹ bedeuten soll.

Dank Politisierung und eines Möglichkeits- bzw. »Könnensbewusstseins«⁴² *kann* entschieden werden, doch *muß* auch entschieden werden, ohne dass die soziale Geltung und Verbindlichkeit einer Entscheidung auf Wahrheit, Fatum oder andere, metaphysische, transzendente Determinismen rekurrieren kann.⁴³ Die kollektive Verbindlichkeit von Entscheidungen kann in pluralistischen Gesellschaften nicht über die allgemeine »Anerkennung von Wahrheitsansprüche[n]«⁴⁴ hergestellt werden, sondern erwächst aus rechtsstaatlich verfassten politischen Institutionen und Verfahren. Demokratisch zustande gekommene Kompromisse oder Mehrheitsentscheidungen können keinen Anspruch auf universale Richtigkeit und Wahrheit erheben. Demzufolge wird in der vorliegenden Arbeit Demokratie als eine kontingenzsensible Institutionalisierung eines politischen Experimentalismus begriffen, bei dem politische Entscheidungen als politisch codiert werden und als fallibel gelten müssen. Sie sind eben nur mit Vorbehalt richtig. Mit Entscheidungen sind auch die für die Entscheidungen und politische Zielsetzungen vorgebrachten Argumente fallibel; sie beruhen auf einem relationalen Wissen und Deutungen, die angesichts kontingenter Ereignisse und Entwicklungen anpassbar und gegebenenfalls revidierbar sein müssen.

Transparenz, Zurechenbarkeit und die Möglichkeit, Entscheidungen spätestens qua Regierungswechsel zu revidieren, sind Kernelemente moderner parlamentarischer, liberaler Demokratie. Aus Perspektive eines solchen Demokratieverständnisses lassen sich der politische Rekurs auf Sachzwänge und die TINA-Strategie als ein *Problem* beurteilen, da die Invisibilisierung von Kontingenz, Optionalität und Vorbehalten mit der Verschleierung einer Reversibilität von Entscheidungen einhergeht. Die – wenn auch nur strategische – Erklärung, dass eine politische Entscheidung unter Zwang und unter Druck gefallen sei, gefährdet demokratische Verfahren im gleichen Maße wie die Etikettierung einer Entscheidung als

41 Blatter, *Kontingente Kritik auf der Basis einer komplexen Theorie der reflexiven Demokratie*, S. 207.

42 Vgl. Meier, *Die Entstehung des Politischen bei den Griechen*.

43 Vgl. dazu Greven, *Kontingenz und Deziision*, S. 62.

44 Lübke, *Dezisionismus*, S. 162.

einzig vernünftige oder moralisch gebotene Entscheidung Protest und Widerspruch als potenziell irrational oder illegitim diskreditiert. Auch die Entscheidung, *nicht* zu handeln, weil kein Handlungsspielraum vorhanden sei oder bestehende Reformblockaden bzw. -pfade nicht verändert werden sollen, entspringt einem politischen Ermessen.

Mittels TINA-Rhetorik kommunizierte Entscheidungen verfügen also über eine Aura des Entrückten, des Unumgänglichen und damit des Nicht-Revidierbaren. Folglich ist die Sprache des Sachzwangs und der Alternativlosigkeit keine genuin demokratische Sprache. TINA-Rhetorik erschwert eine legitime Kontestation und trägt der immanenten parteipolitischen Handlungslogik innerhalb parlamentarischer Systeme nicht Rechnung. Im Verhältnis von Opposition und Regierung soll Dissens produziert werden. Dadurch wird zum einen die Komplexität und Kontingenz einer demokratischen Ordnung gesteigert, zum anderen werden Handlungsspielräume thematisiert, Reversibilität eingeklagt und Alternativen sichtbar.⁴⁵ Demokratische Herrschaft zeichnet aus, dass sich selbst zu hinterfragen ihr nicht mehr Geltung zu nehmen vermag, als sie auch aus sich generieren kann.

Eine Opposition untergräbt folglich nicht die kollektive Verbindlichkeit von Entscheidungen der parlamentarischen Mehrheit, sondern steigert diese; sie fungiert als Legitimitätsverstärker, da überstimmte Bürger ihre politischen Belange weiterhin im parlamentarischen Willensbildungsprozess repräsentiert sehen und auf einen Politikwechsel warten und hoffen können. Demokratie ist, so die minimalistische Konzeption von Adam Przeworski, »a system in which parties lose elections«.⁴⁶ Was aber, wenn Politik im Namen von TINA selbst eine Abwahl der Regierung als Gelegenheitsfenster von Wandel, Veränderung und Revision konterkariert?

Suggeriert die Alternativlosigkeitsrhetorik, dass auch die damit brüskierte Opposition politische Entscheidungen, Normen oder Ordnungen nicht länger hinterfragen oder revidieren könne oder solle, kann dies zu Frustration, Politikverdrossenheit und einem Abwandern parlamen-

45 Da es also vor allem die Aufgabe einer Opposition ist, politische Alternativen aufzuzeigen, konzentriert sich die Analyse von TINA-Rhetorik auf Regierungen mit ihren Akteuren als zentrale Agenda-Setzer und als neuralgische Stelle im *Policy-Making*.

46 Vgl. Przeworski, *Democracy and the Market*, S. 10; ders., *Minimalist Conception of Democracy*. Dieser argumentiert, dass konsensorientierte Demokratietheorien schlichtweg an der Praktikabilität scheiterten, egal ob sie von einem apriorischen Vernunftbegriff oder von Deliberation ausgehen, sofern Konsens unversöhnliche Konflikte innerhalb der Gesellschaft nicht lösen könne. Vgl. ders., *Democracy and the Market*, S. 15–18.