

## Ansätze zur Bestimmung der Staatsfunktionen und ihre Folgen für die Konzeption des Verwaltungshandelns

Schluchter, Wolfgang

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

### Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Schluchter, W. (1976). Ansätze zur Bestimmung der Staatsfunktionen und ihre Folgen für die Konzeption des Verwaltungshandelns. In M. R. Lepsius (Hrsg.), *Zwischenbilanz der Soziologie: Verhandlungen des 17. Deutschen Soziologentages* (S. 347-360). Stuttgart: Ferdinand Enke. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-187740>

### Nutzungsbedingungen:

*Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.*

*Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.*

### Terms of use:

*This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.*

*By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.*

## Ansätze zur Bestimmung der Staatsfunktionen und ihre Folgen für die Konzeption des Verwaltungshandelns

### Wolfgang Schluchter

In den letzten Jahren sind in der deutschen politischen Soziologie Analysen über die Rolle des Staates zu Ansehen gekommen. Während in der politisch-soziologischen Diskussion der fünfziger und frühen sechziger Jahre staatsrechtliche Untersuchungen kaum eine Rolle spielten (1) und sich politische Soziologie und Staatstheorie gleichsam nebeneinander entwickelten (2), sind beide in jüngster Zeit zusammengeführt worden, und zwar über der Frage: Spätkapitalismus oder Industriegesellschaft (3)? Dies freilich nicht ohne eine Änderung in den grundlegenden staatsrechtlichen Perspektiven. Während bis in die frühen sechziger Jahre Reprisen aus der Weimarer Republik weitgehend das Nachdenken über den Staat beherrschten (4), war das wiedererwachte Interesse der politischen Soziologie an der Rolle des Staates von einer Art Paradigmawechsel begleitet. Er dokumentiert sich schon in der Begriffsverwendung: Staat figuriert heute entweder als Staatsapparat oder als politisch-administratives System. Diese Begriffsverwendung verweist auf eine eher politökonomische und eine eher systemtheoretische Betrachtung des Staatsphänomens (5). Beide Perspektiven stehen in Konkurrenz und sind gerade in jüngster Zeit eine Reihe von interessanten "Wahlverwandtschaften" eingegangen. Wie im Bereich gesamtgesellschaftlicher Analysen ganz allgemein, so ist auch im Bereich der politischen Soziologie der Diskussionsraum heute nahezu ausschließlich von der Marxschen und von der systemtheoretischen Tradition besetzt.

Die "neue" staatsrechtliche Diskussion ist dabei vor allem auf drei Sachverhalte bezogen. 1. Mit der Entwicklung der kapitalistischen Gesellschaftsformation nimmt ihr Steuerungsbedarf zu, was sich, zumindest in säkularer Perspektive, in der Ausweitung der Staatsaufgaben und Staatsausgaben, in einem Funktionszuwachs des Staatsapparats niederschlägt (6). 2. Mit der Entwicklung der kapitalistischen Gesellschaftsformation nimmt ihre Steuerungsfähigkeit zu, was sich, zumindest in säkularer Perspektive, in einer Systematisierung des staatlichen Planungsinstrumentariums und in der Ausbildung von politischen Planungssystemen zeigt (7). 3. Mit der Entwicklung der kapitalistischen Gesellschaftsformation nimmt ihre Fähigkeit zur Bestandssicherung zu, was sich, zumindest in säkularer Perspektive, an der Hegung von Konflikten und an der Beherrschung von Krisen dokumentiert. Zwar ist auch noch die fortgeschrittene kapitalistische Gesellschaftsformation, der Spätkapitalismus, von Konflikten bewegt und von Krisen befallen. Doch werden Konflikte durch Institutionalisierung entschärft und Krisen durch Management gestreckt, verschoben und ausgesteuert, so daß die Systemkrise unwahrscheinlich geworden ist (8). Alle drei Entwicklungen scheinen aber nun aufeinander bezogen: Im Übergang vom Frühkapitalismus zum Spätkapitalismus wird ein interventionsfähiges politisches Zentrum notwendig, und weil dieses Zentrum entsteht, sichert die sich entwickelnde kapitalistische Gesellschaftsformation trotz aller Konflikte und Krisen ihren Bestand. Diese Verknüpfung der drei Entwicklungen ergibt ein vorläufiges Raster, in das man die "neue" staatsrechtliche Diskussion einordnen kann. Es gibt zugleich einen ersten Hinweis auf die Bedeutung,

die die Bestimmung der Staatsfunktionen und ihrer Beziehung zum Verwaltungshandeln für diese Diskussion besitzt. Sie läßt sich denn auch um diese Frage organisieren: Wieviel kann und wem nützt der Staatsapparat in einer spätkapitalistischen Gesellschaftsformation (9)?

Um die Antworten auf diese Frage klassifizieren zu können, gilt es zunächst, die mit ihr verbundenen theoretischen Dimensionen herauszuarbeiten. Ich sehe vor allem vier: 1. Identifikation der Systemprobleme der spätkapitalistischen Gesellschaft, 2. Bestimmung der relativen Autonomie ihres politisch-administrativen Systems, 3. Bestimmung der spezifischen Selektivität dieses Teilsystems in einer spätkapitalistischen Gesellschaft, 4. Identifikation der Krisen, in die sich diese Gesellschaftsformation verstrickt. Im Anschluß an *Lockwood* verstehe ich unter Systemproblemen Mangel an Übereinstimmung, funktionale Widersprüche, zwischen der institutionellen Ordnung und der "materiellen Basis" von Gesellschaftsformationen, wobei diese Basis nicht nur materielle Produktionsmittel, sondern auch zum Beispiel materielle Herrschaftsmittel im Sinne *Max Webers*, kurz: alle Steuerungsmittel umfaßt (10). Im Anschluß an *Luhmann* verstehe ich unter der relativen Autonomie des politisch-administrativen Systems seine Fähigkeit, die Abhängigkeiten von seiner Umwelt in Grenzen selbst zu wählen. Sie läßt sich in drei Hinsichten spezifizieren: zeitlich – als Selbstprogrammierung der Informationsverarbeitung; sachlich – als Trennung der Ebene der generellen Entscheidungsermächtigung von der Ebene der konkreten Interaktionen; und sozial – als Kommunikationsgefälle gegenüber einem geschichteten Partnersystem (11). Relative Autonomie ist dabei sowohl im Außen- wie im Innenverhältnis von Interesse. Im Außenverhältnis steht die relative Autonomie des politisch-administrativen Systems gegenüber dem ökonomischen und dem sozio-kulturellen zur Debatte (12), im Innenverhältnis die relative Autonomie der "Politik" gegenüber der "Verwaltung" (13). "Politik" und "Verwaltung" werden dabei als strukturell und konkret ausdifferenzierte Teilsysteme des politisch-administrativen Systems verstanden, die unter inkongruenten, aber komplementären Gesichtspunkten auf den politischen Entscheidungsprozeß bezogen sind (14). Im Anschluß an *Scharpf* verstehe ich unter der Selektivität des politisch-administrativen Systems die systematische Beschränkung seiner Leistungen. Sie äußert sich in der Beschränkung der Eingaben durch die Zugangsregel einerseits, der Ausgaben durch die Entscheidungs- und Anwendungsregeln andererseits (15). Im Anschluß an *Habermas* verstehe ich unter Krisen die Übersetzung der mit dem Organisationsprinzip einer Gesellschaftsformation verbundenen Diskrepanz von notwendigen und möglichen Problemlösungen, von materieller Basis und herrschender institutioneller Ordnung in die Beziehungen der Handelnden selber, so daß zur Krise nicht nur die mögliche, sondern immer die faktische "Desintegration der gesellschaftlichen Institutionen" gehört (16). Ich werde in der Folge versuchen, mit Hilfe dieses Bezugsrahmens wichtige Positionen der "neuen" staatstheoretischen Diskussion zu orten und kritisch zu reflektieren. Es geht mir dabei um typische Argumentationsfiguren und ihre Grenzen, nicht um die "gerechte" Repräsentation einzelner Autoren.

Ich unterscheide vier Argumentationsfiguren, die bei der Interpretation des Zusammenhangs von Staatsfunktionen und Verwaltungshandeln hauptsächlich miteinander konkurrieren. Ich nenne sie die Theorie der ökonomischen Krise, die Theorie der ökonomisch induzierten politischen Krise, die Theorie der ökonomisch

induzierten kulturellen Krise und die Theorie der umweltinduzierten politischen Krise. Ich gewinne diese vier Argumentationsfiguren, indem ich typische Diagnosen der Systemprobleme spätkapitalistischer Gesellschaften und ihre Beziehung auf Handlungsfelder miteinander verbinde. Dabei sind diese Diagnosen wiederum mit typischen Diagnosen von relativer Autonomie und Selektivität des politisch-administrativen Systems verknüpft (17). Allen Argumentationsfiguren aber liegen diese Annahmen zugrunde: daß die gesellschaftlichen Prozesse im Spätkapitalismus widersprüchlich und krisenhaft verlaufen und daß diese Widersprüche und Krisen über das politisch-administrative System vermittelt sind. Nun lassen sich trotz dieser gemeinsamen Annahmen diese Argumentationsfiguren gruppieren: Während die ersten drei – ohne daß man sie allerdings trennscharf einzelnen Positionen zuordnen könnte – eher in der an Marx orientierten staatstheoretischen Diskussion verwendet werden, besitzt die letzte eine deutliche Affinität zur systemtheoretischen Tradition. Daran aber dokumentiert sich unter anderem die "Macht" paradigmabezogener Erkenntnisinteressen: Geht es in der auf Marx bezogenen Diskussion eher um die Erklärung der Bestandsfähigkeit des Spätkapitalismus, aber auch um eine Erklärung der Handlungsschranken seines politisch-administrativen Steuerungszentrums, so in der systemtheoretischen Tradition eher um die Bedingungen der Möglichkeit "aktiver" Politik in einer differenzierten und komplexen Gesellschaftsformation (18).

Die erste Argumentationsfigur, die zur Theorie der ökonomischen Krise führt, geht von der These aus, das zentrale Systemproblem auch noch des entwickelten Kapitalismus sei der Widerspruch zwischen der Vergesellschaftung der Produktion und der privaten Aneignung des Produzierten, sei der Mangel an Übereinstimmung zwischen den materiellen Produktionsbedingungen und den Institutionen des Eigentums. Auf dem Hintergrund dieses Systemproblems wird die "Besonderung des Staates" abgeleitet: Die kapitalistische Gesellschaftsformation differenziert sich in "bürgerliche Gesellschaft" und Staatsapparat, weil die Konkurrenz zwischen den Einzelkapitalen zur Herstellung der Gesellschaftlichkeit des Gesamtkapitals nicht genügt. Dazu bedarf es vielmehr neben und außer der Konkurrenz einer Institution, die das Durchschnittsinteresse des Kapitals formuliert und politisch durchsetzt, und zwar gegen die antikapitalistischen Interessen einerseits, gegen die bornierten Interessen der Einzelkapitale andererseits. Diese Institution ist der Staatsapparat, der deshalb als politische Instanz keine außerökonomische Größe darstellt. Er ist, nach einem Wort von Engels, ideeller Gesamtkapitalist (19).

Mit dieser Bestimmung ist zunächst das allgemeine Verhältnis von Ökonomie und Politik in einer kapitalistischen Gesellschaftsformation angegeben: Der kapitalistische Produktions- und Reproduktionsprozeß bedarf einer Staatstätigkeit, die das Kapitalverhältnis herrschaftlich nach innen und außen sichert und den Akkumulationsprozeß stützt. In dem Maße, wie dieser Prozeß fortschreitet, muß sich auch die Staatstätigkeit verändern: Zum einen, weil die Sicherungsfunktionen komplizierter werden, zum anderen, weil die innere Dynamik des Akkumulationsprozesses mit seinem Fortschreiten zu erlahmen droht. Dabei lassen sich zwei ineinander verschränkte Entwicklungsschübe unterscheiden, die zu einer krisenhaften Reorganisation der allgemeinen Produktionsbedingungen des Kapitals führen: der Konzentrations- und Zentralisationsprozeß des Kapitals mit seinen im-

perialistischen Konsequenzen und die wachsende Abhängigkeit der Produktivkraftentwicklung von der Entfaltung von Wissenschaft und Technologie. Der erste Entwicklungsschub zwingt den Staatsapparat, steuernd in die Zirkulationssphäre einzugreifen und Teile des "Mehrerts" abzuschöpfen und umzuverteilen; der zweite Entwicklungsschub erfordert eine Organisations- und Finanzkraft, die zunehmend selbst die Potenz einzelner Monopolkapitale übersteigt und dem Staatsapparat teilweise die Sicherung der Produktivkraftentwicklung aufnötigt (20).

Die Entwicklung der Staatstätigkeit folgt also der Entwicklung des Akkumulationsprozesses. Und dies gilt in einem spezifischen Sinn. Die Verschiebungen im Verhältnis von Ökonomie und Politik sind über ökonomische Krisen vermittelt: Nicht der Staatsapparat beherrscht die Krisen und bewegt die Klassen, sondern er wird von ihnen beherrscht und bewegt (21). Seine über Krisen und Klassenkämpfe vermittelte Erweiterung der Funktionen macht ihn deshalb zwar zu begrenztem Krisenmanagement, nicht aber zu Widerspruchsmanagement fähig. Im Gegenteil: Indem sich der Staatsapparat als Krisenmanager betätigt, wird er selbst gegenüber der Ökonomie in Widersprüche verstrickt. Dies läßt sich unter anderem an zwei Zusammenhängen zeigen: Um den privaten Kapitalverwertungsprozeß zu sichern, muß der Staatsapparat als Nicht-Kapitalist handeln und diesen Prozeß damit gerade "beschränken"; um die zunehmend auf Wissenschaft und Technik gegründete Produktivkraftentwicklung zu sichern, muß er sich mit Teilen der Ökonomie verbinden und damit seine relative Autonomie einschränken, deren er gerade gegenüber einer zur Selbststeuerung immer weniger fähigen Ökonomie bedarf. Der Interventionsstaat, der selbst zu einem "Moment der Durchsetzung des Wertgesetzes" geworden ist, reagiert deshalb nicht nur auf ökonomische Krisen, sondern beginnt sie selbst zu reproduzieren: als Dauerinflation, als Krise der Staatsfinanzen und ähnliches mehr (22).

Diese Argumentationsfigur provoziert vor allem zwei Fragen: Hat die Formveränderung des Kapitals nur eine Formveränderung des Staatsapparats zur Folge, oder führt sie zu einer qualitativen Veränderung im Verhältnis von Ökonomie und Politik, die das Produktionsverhältnis selbst tangiert? 2. Wie sind die aus dem Stand des Akkumulationsprozesses abgeleiteten Staatsaufgaben mit den historischen konkret vermittelt, wie setzt sich das für den Kapitalverwertungsprozeß objektiv Notwendige über Krisen und Klassenkämpfe in die Staatsaufgaben um? Die Antworten auf diese Fragen bleiben ungewöhnlich vage, ja, der Hiatus zwischen Quantität und Qualität, Logik und Geschichte wird einfach mit einer Unterstellung überbrückt. Was die kapitalistische Ökonomie nicht kann, muß eben der kapitalistische Staatsapparat übernehmen. Denn was er tut, ist notwendig, sonst wäre ihm eine Aufgabe nicht zugeschoben worden, und was ihm zugeschoben worden ist, übersteigt eben die Potenz des Einzelkapitals. Damit besteht aber bei dieser Argumentationsfigur die Gefahr, nicht nur die Staatsaufgaben residual zu bestimmen, funktionale Äquivalente für die Staatstätigkeit unberücksichtigt zu lassen, Prozesse zur Reprivatisierung von Staatsaufgaben zu unterschätzen und die Diffusion von Erfindungen neuer Steuerungsinstrumente zu unterschlagen, sondern vor allem die "Eigengesetzlichkeit" der erweiterten Staatstätigkeit auszublenken: Der Staatsapparat ist eben auch noch als relativ autonomer Nicht-Kapitalist voll auf das Gesamtinteresse des Kapitals instrumentalisiert. Mag sein Verwaltungshandeln nun eher eine Anarchie der Produktion oder die Rationalität des

kapitalistischen Klasseninteresses repräsentieren – er bleibt der “Ausschuß” der herrschenden Klasse, der den gesamtcapitalistischen Willen, sei es bewußt oder unbewußt, zu verwirklichen sucht (23).

Auch die zweite Argumentationsfigur, die zu einer Theorie der ökonomisch induzierten politischen Krise führt, geht von der These aus, das zentrale Systemproblem der sich entwickelnden kapitalistischen Gesellschaft sei der Widerspruch von Vergesellschaftung der Produktion und privater Aneignung des Produzierten, sei das “strukturelle Defizit an bewußter gesellschaftlicher Kontrolle des bloß *faktisch* vergesellschafteten Lebensprozesses” (24). Dieser Gedanke wird auch hier mit einem zweiten verbunden: Die Bearbeitung dieses Systemproblems hat die kapitalistische Gesellschaft im Laufe ihrer krisenhaften Entwicklung zur Ausbildung selbstkorrektiver Mechanismen geführt. Der Spätkapitalismus läßt sich vom Frühkapitalismus eben dadurch unterscheiden: daß er durch Monopolisierung die Überlebensfähigkeit der Einzelkapitale, durch die systematische Entwicklung von Wissenschaft und Technik die des Gesamtkapitals und durch die Fortbildung des Staatsapparats zum Sozialstaat als Interventionsstaat die des kapitalistischen Systems erheblich gesteigert hat. Insbesondere die Fortbildung des Staatsapparats ist dabei von zentraler Bedeutung: Er wird zur wichtigsten organisatorischen Produktivkraft der kapitalistischen Ökonomie. Freilich ist ihm deshalb nicht schon die Stellung des souveränen politischen Managers zugefallen. Vielmehr zwingt ihm die Fixierung auf den Systemimperativ privater Kapitalverwertung ein Krisenmanagement und ein eigentümliches Vermeidungshandeln auf (25).

Mit dieser Überlegung scheint freilich zunächst noch kein Fortschritt gegenüber der ersten Argumentationsfigur verbunden: Hier wie dort ist die Entwicklung des Staatsapparats auf die des Kapitalverwertungsprozesses bezogen, und hier wie dort wird ihm allenfalls die Fähigkeit zum Krisenmanagement, nicht aber zum Widerspruchmanagement attestiert. Die spezifische Differenz der zweiten Argumentationsfigur gegenüber der ersten ergibt sich erst aus zwei weiteren Gedanken: der Radikalisierung der bereits bekannten These, der Staatsapparat sei gezwungen, bei der Steuerung der Ökonomie teilweise als Nicht-Kapitalist zu handeln, so daß die Politisierung der Ökonomie die Ausbildung nicht-kapitalistischer Strukturen begünstigt und die Gefahr einer Systemdesintegration heraufbeschwört; und der Übernahme der These, die Politisierung der Ökonomie zerstöre die für den Frühkapitalismus bezeichnende Ideologie des gerechten Tausches und mache damit auch das Verhältnis des politisch-administrativen zum sozio-kulturellen System zum Problem. Denn mit der Ersetzung von Markt- durch Staatsfunktionen, mit der Repolitisierung des institutionellen Rahmens durch den Interventionsstaat, muß sich das politische Handeln wieder in Grenzen direkt rechtfertigen, ohne daß doch der Systemimperativ der privaten Kapitalverwertung zur Debatte gestellt werden dürfte. Beide Gedanken aber sind aufeinander bezogen: Die politische Steuerung der Ökonomie führt zur Ausbildung “*exterritorialer* Strukturen” (26), die sich nicht selbst überlassen bleiben dürfen, weil sie unter Umständen Anknüpfungspunkte für antikapitalistische Motiv- und Handlungsstrukturen sind. Der Staatsapparat muß deshalb versuchen, die systemnegatorischen Folgen seiner eigenen Handlungsweisen durch Manipulation von Massenloyalität und Ideologieplanung zu konterkarrieren, wie er überhaupt vor dem Problem steht, daß er selbst den Steuerungsbedarf des Systems steigert und damit dazu tendiert, seine eigenen

Steuerungsressourcen zu überziehen. Weil der Staatsapparat als ideeller Gesamtkapitalist handelt, also das grundlegende Systemproblem nicht löst, sondern nur seine Konsequenzen bearbeitet, scheint er sich, je länger, je mehr, in von ihm selbst mitproduzierten kontradiktorischen Imperativen und in dem strukturellen Defizit von Steuerungsbedarf und Steuerungsmitteln zu verfangen. Aus den ökonomischen Krisen werden politische Krisen, aus dem Krisenmanagement die Krise des Krisenmanagement (27).

Auch diese Argumentationsfigur provoziert vor allem zwei Fragen: 1. Wie verändern die entstehenden exterritorialen Strukturen die Subsysteme und ihr Verhältnis zueinander, und in welchem Sinne gefährdet diese Veränderung die Systemintegration? 2. Wie läßt sich die klassenspezifische Selektivität des Staatsapparats begründen, wenn er sich zwar widersprüchlichen Systemimperativen gegenübersteht, sie aber doch offenbar wenigstens in Grenzen erfüllt? Die Antworten auf beide Fragen werden auch hier durch eher fragwürdige Annahmen vorentschieden. Beim Problem der exterritorialen Strukturen wird offenbar nicht nur von der Unverträglichkeit, ja Unvereinbarkeit alternativer Organisationsprinzipien ausgegangen, sondern auch das Differenzierungs- und Verschränkungstheorem im Wechsel verwendet, obgleich beide eine unterschiedliche Entwicklungslogik besitzen und deshalb nicht umstandslos kompatibel sind. So bleibt das Verhältnis von Ökonomie und Politik zweideutig: Staatsapparat und Ökonomie sind zwar funktional differenziert, aber auch so ineinander verschränkt, daß die Ausdehnung der Staatstätigkeit den kapitalistischen Bereich schrumpfen läßt; Staatsapparat und Ökonomie stehen zwar im Verhältnis von relativer Autonomie und Reziprozität, doch sind sie auch so ineinander verfilzt, daß zwischen beiden nicht nur die notwendige strukturelle Harmonie, sondern eine Art strukturelle Übereinstimmung besteht. Um den Umschlag von Strukturbrüchen in System-Desintegration ableiten zu können, scheint mitunter das Theorem von der vollständigen Interdependenz der Teile eines Systems zu gelten. Jedenfalls werden Schwellenwerte, institutionelle Isolierungen und das Phänomen der losen Strukturierung kaum thematisiert. Beim Problem der klassenspezifischen Selektivität des Staatsapparats wird von einem radikalisierten Nicht-Entscheidungs-Ansatz ausgegangen, der Nicht-Entscheidungen mit Nicht-Ereignissen identifiziert. Dadurch muß sich der empirische Nachweis der *klassenspezifischen* Selektivität des Verwaltungshandelns mit guten Gründen als unmöglich erweisen; doch wird dies nicht der unrealistischen Annahme, sondern dem Charakter des Gegenstandes vindiziert (28). Dieser entziehe sich eben klassentheoretischer Aufklärung, weil "politische Herrschaft in der kapitalistischen Industriegesellschaft die Methode der Klassenherrschaft ist, die sich *als solche nicht zu erkennen gibt*" (29). Ein auf diese Weise vorausgesetzter kapitalistischer Staat zeigt denn auch ein Verwaltungshandeln, das Unvereinbares miteinander verbindet: Einerseits ist es allenfalls zu einem irrationalen Sich-Durchwursteln fähig, andererseits ist es der Ort, wo sich das rationale kapitalistische Klasseninteresse formuliert.

Und auch die dritte Argumentationsfigur, die zu einer Theorie der ökonomisch induzierten kulturellen Krise führt, sieht in dem Widerspruch von Vergesellschaftung der Produktion und der privaten Aneignung des Produzierten das zentrale Systemproblem auch noch der spätkapitalistischen Gesellschaft und in seiner "erfolgreichen" Bearbeitung einen entscheidenden Grund für das sich mit der

kapitalistischen Entwicklung verändernde Verhältnis von Politik und Ökonomie. Auch hier treten deshalb die aus der zurückgedrängten Systemkrise resultierenden Folgeprobleme in den Mittelpunkt der Analyse; auch hier erscheint der Staatsapparat mit der Erweiterung seiner Tätigkeit zunehmend zwischen den widersprüchlichen Forderungen des ökonomischen und des sozio-kulturellen Systems eingezwängt; auch hier wird schließlich die Vorstellung von der Instrumentalisierung des Verwaltungshandelns auf den Kapitalverwertungsprozeß für unzureichend gehalten. Denn der Staatsapparat erfüllt heute eben Aufgaben, "die weder mit Bezugnahme auf Bestandsvoraussetzungen der Produktionsweise erklärt noch aus der immanenten Bewegung des Kapitals abgeleitet werden können" (30). Gerade weil der Intervent mehr tut, als nur den Marktmechanismus zu sichern, weil er darüber hinaus marktsubstitutive Funktionen übernimmt und die dysfunktionalen Folgen des Akkumulationsprozesses zumindest mit Rücksicht auf machtvolle Interessengruppen kompensiert, hat sich das Produktionsverhältnis verschoben. Dies aber verbietet es, den Staatsapparat als "unbewußt agierendes Vollzugsorgan" des Wertgesetzes oder als "planmäßig handelnden Agenten der vereinigten Monopolkapitalisten" zu sehen (31).

Bis zu diesem Punkt scheinen sich insbesondere die zweite und die dritte Argumentationsfigur zu gleichen: Hier wie dort wird eine orthodox marxistische Position verlassen, hier wie dort scheint durch die Veränderung im Verhältnis von Ökonomie und Politik das kapitalistische Organisationsprinzip zumindest tangiert. Die Differenz zwischen beiden Argumentationsfiguren läßt sich unter anderem an der Einschätzung des staatlichen Handlungsspielraums ablesen: In der dritten Argumentationsfigur wird dieser Handlungsspielraum weiter gesteckt. Dies vor allem aus zwei Gründen. Zum einen wird dem Staatsapparat ein Minimum an Organisationsrationalität und an Fähigkeit zu nichtinkrementaler Planung bescheinigt. Zum anderen scheint er in der Legitimationsbeschaffung relativ disponibel, und zwar durch die manipulative Abkoppelung des politisch-administrativen vom sozio-kulturellen System einerseits, durch die Substitution von "Sinn" durch "Wert" andererseits. Diese Substitutionsbeziehungen sind in der zweiten Argumentationsfigur nicht genügend berücksichtigt (32). Nicht zuletzt deshalb erscheint dort die Steuerungskapazität deutlich eingeschränkt (33).

Nun bedeutet die These, "Sinn" lasse sich durch "Wert" substituieren, natürlich nicht, daß sich der Staatsapparat im Spätkapitalismus beliebig Legitimation beschaffen könnte. Im Gegenteil: Die durch das geltende Organisationsprinzip beschränkte Legitimationszufuhr ist vermutlich 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. Und dies setzt nach der Repolitisierung des institutionellen Rahmens im Übergang vom Früh- zum Spätkapitalismus die systematische Einschränkung der politischen Willensbildung voraus. Nur sie aber ist eine Legitimationsquelle, die den ständig steigenden Legitimationsbedarf decken könnte. Denn zu ihr existiert keine Alternative: "*Es gibt keine administrative Erzeugung von Sinn*" (34). Darin scheint sich nun das entscheidende Folgeproblem der verschobenen Systemkrise zu dokumentieren: Die erweiterte Staatstätigkeit politisiert immer mehr Lebensbereiche und höhlt damit jene kulturellen Muster aus, die allein die bestandswichtigen Motivationen zu erzeugen vermögen. So



könnte eine Motivationskrise entstehen, die sich unter bestimmten Bedingungen als Legitimationskrise äußert. Nur die Substitution von "Sinn" durch "Wert" hält derzeit vermutlich diesen Krisenmechanismus noch latent.

Auch diese Argumentationsfigur provoziert vor allem zwei Fragen: 1. Hat das neue Verhältnis von Ökonomie und Politik das Produktionsverhältnis nur verschoben oder aber verändert, ist das mit dem kapitalistischen Organisationsprinzip gesetzte Systemproblem erhalten und klassentheoretisch gesehen wirksam oder hat der staatlich geregelte Kapitalismus dieses Systemproblem selbst modifiziert? 2. Wie sind die Entwicklungen der Produktivkräfte, der Steuerungskapazitäten und der Weltbilder miteinander vermittelt, ist der Erosionsprozeß legitimations-trächtiger kultureller Überlieferungen im Spätkapitalismus eher eine Folge der Entwicklungslogik von Weltbildern oder Folge der Mißachtung jener Handlungsschranken, die der Staatsapparat ohne Selbstgefährdung eigentlich nicht überschreiten dürfte, um der Bestandssicherung des Systems willen aber ständig überschreiten muß? Auch hier bleiben die Antworten auf diese Fragen vage. Sieht man vom Erosionstheorem ab, so hängt dies hier freilich weniger mit überzogenen Annahmen als vielmehr mit den ungeklärten Vermittlungen zwischen der Entwicklung der Produktivkräfte, der Steuerungskapazität und den Weltbildern und vor allem auch mit der berechtigten Einsicht zusammen, daß man beim gegenwärtigen theoretischen und empirischen Forschungsstand "die Frage nach den Chancen der Selbsttransformation des Spätkapitalismus mit triftigen Argumenten" nicht entscheiden kann (35).

Die vierte Argumentationsfigur, die zur Theorie der umweltinduzierten politischen Krise führt, sieht dagegen das zentrale Systemproblem spätkapitalistischer Industriegesellschaften nicht im Widerspruch von Vergesellschaftung der Produktion und privater Aneignung des Produzierten, sondern in der möglichen Diskrepanz zwischen dem Problemlösungsbedarf dieser Gesellschaft und der Problemlösungskapazität ihres politisch-administrativen Systems. Komplexe Systeme sind nämlich um der Erhaltung und Steigerung ihrer Komplexität willen auf die Ausdifferenzierung eines funktional-spezifischen Steuerungszentrums angewiesen, das für das Gesamtsystem bindende Entscheidungen treffen kann (36). Dieses Steuerungszentrum reduziert Komplexität für seine Umwelt, die freilich immer selbst schon durch Reduktionsstrukturen gekennzeichnet ist. Eine unter diesen Umwelten ist die Wirtschaft, deren eigendynamische Entwicklung in der spätkapitalistischen Industriegesellschaft besonders gravierende Folgeprobleme für das Gesamtsystem schafft. An der Veränderung im Verhältnis von Politik und Ökonomie im Übergang vom Früh- zum Spätkapitalismus läßt sich denn auch die Dialektik von reduzierter und zu reduzierender Komplexität besonders gut studieren. In dem Maße, wie der wirtschaftliche Wachstumsprozeß krisenhafte Folgeprobleme zeitigt, greift das Steuerungszentrum gezielt in den Wirtschaftsablauf ein. Dies schlägt sich in der Erweiterung und Veränderung der Staatsaufgaben nieder: Zu den Staatsaufgaben erster Ordnung, durch die die innere und äußere Sicherheit des Systems sowie die in ihm geltenden Rechts- und Vertragsordnungen garantiert werden, treten die Staatsaufgaben zweiter Ordnung, durch die die kapitalistische Wirtschaft einem parametrischen politischen Planungssystem unterworfen wird (37). Schließlich entstehen Staatsaufgaben dritter Ordnung, durch die die ökonomischen Prozesse nicht mehr nur quantitativ, sondern qualitativ beeinflußt wer-

den und durch die sich zumindest partiell das ökonomische dem politischen Management unterzuordnen hat. Damit steigt freilich nicht nur die Bindung der Ökonomie an die Politik, sondern auch die Bindung des politisch-administrativen Systems selber. Gerade die politisch vermittelten Reduktionsstrukturen drohen seine Freiheitsgrade einzuschränken: In komplexen Systemen scheint eine Art struktureller Konservatismus mit eingebaut (38).

Dieser strukturelle Konservatismus und die mit ihm verbundene Innovationsfeindlichkeit komplexer Gesellschaften läßt sich nur durch eine "aktive" Politik mildern. Für sie muß ein politisch-administratives System existieren, das wenigstens zwei Merkmale aufweist: umweltangemessene Reduktionsmuster und eine umweltangemessene innere Struktur. Beide Merkmale sind aufeinander bezogen: Die umweltangemessene innere Struktur ist eine Voraussetzung dafür, daß umweltangemessene Reduktionsmuster entstehen können. Umweltangemessenheit darf man dabei allerdings nicht mit Umweltübereinstimmung identifizieren: Wo interne Systemdifferenzierung und externe Umweltdifferenzierung übereinstimmen, führt dies zur Fusion von System- und Umweltsegmenten und damit zur Systemdesintegration (39). Genau dies aber scheint nun ein zentrales Problem spätkapitalistischer Industriegesellschaften darzustellen: Ihr politisch-administratives System stimmt tendentiell mit seiner Umwelt überein. Das zeigt sich zum einen an seiner faktischen Dezentralisierung, an der selektiven Perzeption und der segmentierten Problemverarbeitung seiner autonomisierten Teile und an der Schwäche der politischen Führung, der die für umfassende Planung notwendige Koordinations- und Konfliktregelungskapazität fehlt. Das zeigt sich zum andern an der "Kolonisierung" des politisch-administrativen Systems durch Interessengruppen, an der systematischen Vernachlässigung organisations- und konfliktschwacher Interessen und an der Verwendung des status quo als einer konsenssicheren Programmstruktur (40). In dem Maße, wie sich das politisch-administrative System auf kurzgeschlossene Input-Output-Prozesse einläßt, betreibt es Komplexitätsvernichtung und erhöht damit die Gefahr umweltinduzierter politischer Krisen. Da diese nur kompensiert werden, erneuert das Verwaltungshandeln immer wieder das Krisenpotential.

Auch diese Argumentation provoziert vor allem zwei Fragen: 1. Läßt sich der strukturelle Konservatismus spätkapitalistischer Gesellschaften von dem anderer komplexer Gesellschaften unterscheiden, kennt diese Gesellschaftsformation also ein spezifisches Systemproblem? 2. Wie sind interne und externe Restriktionen des Verwaltungshandelns aufeinander bezogen, wirkt sich der Abbau der internen Restriktionen auch auf den der externen aus? Die Antwort auf die erste Frage bleibt eher unentschieden. Denn einerseits scheint der "Sachzwang" des kapitalistischen Wachstums den Handlungsspielraum der Politik entscheidend zu begrenzen, andererseits stellt die kapitalistische Wirtschaft der politischen Steuerung offenbar keine anderen Probleme als andere Umwelten auch (41). Die Antwort auf die zweite Frage bleibt offen. Zwar wird programmatisch vom Zusammenspiel zwischen externen und internen Restriktionen ausgegangen, doch zeigt das durch diese Argumentationsfigur angeleitete Forschungsprogramm eine starke verwaltungsinterne Orientierung, so daß die Frage zumindest mit Rücksicht auf diese freilich wichtigen Studien nicht beantwortet werden kann (42).

Die Diskussion der vier Argumentationsfiguren und ihrer Probleme motiviert mich zu zwei allgemeinen Feststellungen:

1. Mit allen Argumentationsfiguren ist die Tendenz verbunden, das Systemproblem des Spätkapitalismus entweder zu eng oder zu weit zu fassen. Die Alternative lautet: entweder der Widerspruch von Vergesellschaftung der Produktion und privater Aneignung des Produzierten oder Reduktion von Umweltkomplexität. Eine Möglichkeit, diese Alternative zu überschreiten, sehe ich in der kritischen Aneignung von *Max Webers* Analyse des Rationalismus der Weltbeherrschung, die er in der Formel von der Dialektik zwischen formeller und materialer Rationalität zusammengedrängt und in der Religionssoziologie sowie in "Wirtschaft und Gesellschaft" an bereichsspezifischen Konstellationen entfaltet hat. Ich verbinde damit die Absicht, jenseits von Konvergenzannahmen ähnliche Ausgangslagen von spät- und postkapitalistischen Gesellschaftsformationen zu beschreiben, sowie die Vermutung, daß die antikapitalistische Lösung des Wirtschaftsproblems nicht zur endgültigen Lösung der mit dem Rationalismus der Weltbeherrschung verbundenen Probleme führt (43).

2. Mit allen Argumentationsfiguren ist zugleich die Tendenz verbunden, das Krisenproblem im Spätkapitalismus zu eng oder zu weit zu fassen. Die Alternative lautet zunächst: entweder ökonomische Krise oder Krise aus nicht bewältigter Komplexität. Selbst in den Argumentationsfiguren, die mehrere Krisen unterscheiden, ist eine Art Krisenmonismus vorherrschend. Die Kriseninterpretation folgt dem Muster Problem-Folgeproblem und operiert mit dem Verschiebungstheorem. Im Anschluß an die Rekonstruktion der Weberschen Analyse könnte man dagegen von bereichsspezifischen Krisen mit eigenständigen Ursachen ausgehen, die, unter der Annahme eines Strukturpluralismus und von begrenzten Systeminterdependenzen, Schwellenwerten und institutionellen Isolierungen, nicht notwendigerweise ineinander übergehen (44). Unter welchen Bedingungen sich solche Krisen realisieren, läßt sich freilich nur in historisch und strukturell vergleichenden Zustandsanalysen präzisieren (45). Auch die "neue" staatstheoretische Diskussion sollte sich solchen Analysen öffnen. Nur so kann sie ihre Tendenz zum Modellplatonismus überwinden und das Defizit an Konkretion abtragen, das sie beherrscht.

Eine solche Perspektive kann aus der skizzierten Diskussion zwei Einsichten übernehmen: 1. Die Identifikation von Systemproblemen ist nur im Rahmen einer "historisch gerichteten Analyse von Gesellschaftsformationen" möglich (46). 2. In den modernen Gesellschaftsformationen muß zwischen den ausdifferenzierten Teilsystemen strukturelle Harmonie bestehen (47). In beiden Einsichten schlägt sich ein Desiderat einer Analyse moderner Gesellschaften nieder: daß die allgemeinen Adäquanz- oder Wahlverwandtschaftsverhältnisse angegeben werden müssen, die zwischen materieller Basis und institutionellen Ordnungen, zwischen Produktionsweise, Klassenverhältnissen, institutionellen Arrangements und Weltbildern in ihnen bestehen (48).

Durch die Annahme dieser Adäquanzverhältnisses dürfen freilich zwei Zusammenhänge analytisch nicht vorentschieden werden. Zum einen muß es eine empirische Frage bleiben, welches Teilsystem die Gesamtentwicklung vorantreibt und welches sie restringiert; zum anderen muß es eine empirische Frage bleiben, ob die Entwicklungen der Teilsysteme relativ synchron verlaufen oder ob Phasenverschiebungen zu solchen "Verwerfungen" führen, daß sie die Systemintegration bedrohen. Die Annahme eines Adäquanzverhältnisses zwischen materieller Basis

und institutionellen Ordnungen, einer strukturellen Harmonie zwischen den Teilsystemen muß deshalb durch die Annahme von der Gleichzeitigkeit des Ungleichzeitigen komplettiert werden: In historischer Perspektive scheint jedenfalls partielle Modernisierung eher die Regel als die Ausnahme zu sein (49). Eine historisch relevante "Systemanalyse" fortgeschrittener Industriegesellschaften kann nur in einem Bezugsrahmen gelingen, der beide Annahmen in sich aufnimmt: Ihre Gesamtstruktur besitzt zwar eine Dominante, doch sicherlich keine, die einen einheitlichen Entwicklungsrhythmus der Teilstrukturen gewährleistet oder gar erzwingt (50).

### Anmerkungen

- 1 Eine Ausnahme bilden die Arbeiten von *Otto Stammer* und die frühen Arbeiten von *Jürgen Habermas*. Vgl. *Otto Stammer*: Politische Soziologie und Demokratieforschung, Berlin 1965 und *Jürgen Habermas* u. Mitarb.: Student und Politik, Neuwied 1961, sowie Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied 1962. Auch die Arbeiten von *Wolfgang Abendroth* lassen sich nennen. Vgl. bes. *Wolfgang Abendroth, Herbert Sultan*: Bürokratischer Verwaltungsstaat und soziale Demokratie, Hannover-Frankfurt 1955, sowie *Wolfgang Abendroth*: Antagonistische Gesellschaft und politische Demokratie, Neuwied und Berlin 1967.
- 2 Während sich die politische Soziologie in der Tendenz an der amerikanischen Entwicklung orientierte und sich insbesondere um die Wahlsoziologie zentrierte, blieb die Staatstheorie das Reservat vornehmlich der Staatsrechtslehre. Ihre Entwicklung ist mit Namen wie Forsthoß, Leibholz usw. verknüpft.
- 3 Wichtige Arbeiten, durch die die "neue" staatstheoretische Diskussion stimuliert wurde, entstanden gewissermaßen im Umkreis der Debatten auf dem 16. Deutschen Soziologentag. Dies gilt insbesondere für die Arbeit von *Claus Offe*: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen. Zur Analyse spätkapitalistischer Gesellschaftssysteme. In: *Gisela Kress, Dieter Senghaas* (Hrsg.): Politikwissenschaft. Eine Einführung in ihre Probleme, Frankfurt 1969. Dort auch die Arbeit von *Joachim Hirsch*, Zur politischen Ökonomie des politischen Systems. Kurz zuvor hatte *Niklas Luhmann* seinen richtungweisenden Aufsatz Soziologie des politischen Systems. In: *KZfSS*, XX (1968) veröffentlicht.
- 4 Dies gilt auch für die Autoren, die politische Soziologie und Staatstheorie zusammensahen. Die Referenzpersonen waren vornehmlich die "Weimarer" Staatstheoretiker *Carl Schmitt, Rudolf Smend* und *Hermann Heller*. Zum staatstheoretischen Diskussionsstand am Ende der Weimarer Republik mit Rücksicht auf diese Autoren vgl. *Wolfgang Schluchter*: Entscheidung für den sozialen Rechtsstaat, Köln-Berlin 1968 und ders.: *Hermann Heller (1891-1933)*. In: *Peter Glotz, Wolfgang R. Langenbucher*: Vorbilder für Deutsche, München 1974.
- 5 In der Literatur, die sich insbesondere auf die Planungsproblematik bezieht, wird zwischen dem handlungs- und entscheidungstheoretischen Paradigma einerseits und dem polit-ökonomischen andererseits unterschieden. Vgl. bes. *Frieder Naschold*: Zur Politik und Ökonomie von Planungssystemen. In: *Fehl* u. Mitarb. (Hrsg.): Planung und Information, Gütersloh 1972, S. 70. Zugleich wird in jüngster Zeit die Tendenz zur Konvergenz der Ansätze hervorgehoben. Vgl. *Peter Grottian*: Strukturprobleme staatlicher Planung, Hamburg 1974, S. 21 f.
- 6 Zur Entwicklung der Staatsaufgaben und Staatsausgaben vgl. etwa *Thomas Ellwein, Ralf Zoll*: Zur Entwicklung der öffentlichen Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland. Studienkommission für die Reform des öffentlichen Dienstes 8, Baden-Baden 1973; *Horst Claus Recktenwald*: Die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben in der Bundesrepublik Deutschland. In: *Heinz König* (Hrsg.): Wandlungen der Wirtschaftsstruktur in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1962; und *Volker Ronge, Günther Schmieg*: Restriktionen politischer Planung, Frankfurt 1973, die allerdings darauf verweisen, daß die Staatsquote gerade in den letzten Jahren, in denen die Staatsfunktionendiskussion in Gang gekommen ist, eher stagniert. Vgl. S. 169 ff., bes. S. 182.

- 7 Zum Begriff des politischen Planungssystems bes. *Frieder Naschold, Werner Väth* (Hrsg.): Politische Planungssysteme, Opladen 1973, S. 11 ff.
- 8 Zum Begriff der Systemkrise bes. *Jürgen Habermas*: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt 1973, S. 40 ff.
- 9 Vgl. dazu auch *Bernd Guggenberger*: Wem nützt der Staat? Kritik der neomarxistischen Staatstheorie, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1974, bes. S. 13.
- 10 *David Lockwood*: Soziale Integration und Systemintegration. In: *Wolfgang Zapf* (Hrsg.): Theorien des sozialen Wandels, Köln, Berlin 1969, bes. S. 130 ff.
- 11 *Niklas Luhmann*: Soziologie des politischen Systems, S. 708 ff.
- 12 Zu diesem 3-System-Modell bes. *Claus Offe*: "Krisen des Krisenmanagement": Elemente einer politischen Krisentheorie. In: *Martin Jänicke* (Hrsg.): Herrschaft und Krise, Opladen 1973, S. 213.
- 13 Dazu bes. *Renate Mayntz, Fritz Scharpf* (Hrsg.): Planungsorganisation, München 1973.
- 14 Vgl. *Niklas Luhmann*: Politische Planung, Opladen 1971, S. 66 ff.
- 15 Vgl. *Fritz Scharpf*: Planung als politischer Prozeß, Frankfurt 1973, S. 22 ff.
- 16 *Jürgen Habermas*: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, S. 12.
- 17 Eine andere Einteilung wählen *Frieder Naschold* und *Werner Väth*, die die verschiedenen Planungskonzepte nach der Bestimmung im Verhältnis von ökonomischem und politisch-administrativem System (analytische und reale Trennbarkeit, Autonomie) und nach der Einschätzung der realen Steuerungskapazität staatlicher Planung unterscheiden und dabei zu Typen pluralistischer Systempolitik, Theorien des Staatsinterventionismus, Theorien des staatsmonopolistischen Kapitalismus und Staatsfunktionen als Bestandteil einer Theorie der kapitalistischen Reproduktion kommen. Vgl. *Frieder Naschold, Werner Väth* (Hrsg.): Politische Planungssysteme, S. 21 ff. Die hier vorgeschlagene Einteilung orientiert sich an *Jürgen Habermas*' Krisentypologie und läßt uninteressante Extrempositionen aus. Vgl. zur Krisentypologie *Jürgen Habermas*: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, S. 67.
- 18 Zu der auf Marx bezogenen Diskussion bes. *Claus Offe*: "Krisen des Krisenmanagement": Elemente einer politischen Krisentheorie, S. 198; zu der auf die Systemtheorie bezogenen Tradition bes. *Renate Mayntz, Fritz Scharpf*: Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik. In: dies. (Hrsg.): Planungsorganisation, S. 123. Der Begriff aktive Politik ist dabei offensichtlich von *Etzioni* beeinflusst. Vgl. *Amitai Etzioni*: The Active Society, New York 1968; ders.: Elemente einer Makrosoziologie. In: *Wolfgang Zapf* (Hrsg.): Theorien des sozialen Wandels, Köln, Berlin 1969 und ders.: Ansätze zu einer Theorie gesellschaftlicher Steuerung. In: *Joseph Esser* u. Mitarb.: Gesellschaftsplanung in kapitalistischen und sozialistischen Systemen, Gütersloh 1972.
- 19 Dazu bes. *Elmar Altvater*: Zu einigen Problemen des "Krisenmanagement" in kapitalistischen Gesellschaften. In: *Martin Jänicke* (Hrsg.): Herrschaft und Krise, S. 172.
- 20 Vgl. *Joachim Hirsch*: Elemente einer materialistischen Staatstheorie. In: *Claudia von Braunmühl* u. Mitarb.: Probleme einer materialistischen Staatstheorie, Frankfurt 1973, S. 222 ff., S. 234 ff.
- 21 Vgl. *Elmar Altvater*: Zu einigen Problemen des "Krisenmanagement" in kapitalistischen Gesellschaften, S. 176, S. 182 ff.
- 22 Vgl. *Joachim Hirsch*: Elemente einer materialistischen Staatstheorie, S. 241, und zur Krise der Staatsfinanzen bes. *James O'Connor*: The Fiscal Crisis of the State, New York 1973. Mit der These von der Dauerinflation, der Krise der Staatsfinanzen usw. geht die Theorie der ökonomischen Krise bereits in die der politischen Krise über.
- 23 Zu diesen Kritikpunkten auch *Volker Ronge, Günther Schmieg*: Restriktionen politischer Planung, S. 271 ff., S. 278, S. 310, S. 316. Allerdings bemüht sich gerade *Hirsch* um eine Vermittlung von Logik und Geschichte. Vgl. etwa schon sein Buch Wissenschaftlich-technischer Fortschritt und politisches System, Frankfurt 1970.
- 24 So *Claus Offe*: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, Frankfurt 1973, S. 16.
- 25 Vgl. ebd., S. 21 ff. sowie *Claus Offe*: Politische Herrschaft und Klassenstrukturen, S. 158.
- 26 *Claus Offe*: "Krisen des Krisenmanagement": Elemente einer politischen Krisentheorie, S. 203. *Offe* spricht auch von den aus der Warenform herausfallenden "'dekommodifizierten' Strukturelementen" kapitalistischer Industriegesellschaften. Vgl. ders.: Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, S. 40.
- 27 So der Titel des zitierten Aufsatzes.

- 28 Diese Überdehnung des empirisch sowieso umstrittenen Nicht-Entscheidungs-Ansatzes von *Peter Bachrach* und *Morton S. Baratz* wird an *Offes* Auseinandersetzung mit diesen Autoren deutlich. Zur empirischen Identifikation von Nicht-Entscheidungen schreiben *Bachrach/Baratz* in *Power and Poverty*, London 1970, S. 49, daß bei Abwesenheit von aktuellen oder potentiellen Forderungen nach Wandel empirisch nicht entschieden werden kann, ob die Anerkennung des status quo Folge von Nicht-Entscheidungen sei oder nicht. Diese Frage lasse sich nur philosophisch beantworten. *Offe* sieht darin einen Kniefall vor dem Behaviorismus. Vgl. Strukturprobleme des kapitalistischen Staates, S. 83 f., Fußnote 25. Freilich tut er in der Folge alles, um genau diese Feststellung von *Bachrach/Baratz* zu bestätigen, allerdings auf der Basis eines Begriffs von Philosophie, der mit Voluntarismus gleichursprünglich ist.
- 29 Vgl. ebd., S. 91.
- 30 *Jürgen Habermas*: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, S. 77.
- 31 Ebd., S. 87.
- 32 Dazu treffend *Peter Grottian*, *Axel Murswieck*: Zur theoretischen und empirischen Bestimmung von politisch-administrativen Handlungsspielräumen, Manuskript, August 1974, S. 15 ff.
- 33 Vgl. dazu insbes. *Claus Offe*: "Krisen des Krisenmanagement": Elemente einer politischen Krisentheorie, S. 271 ff., der offenbar von intersystemspezifischen, sich selbst blockierenden Steuerungsressourcen ausgeht.
- 34 *Jürgen Habermas*: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, S. 99.
- 35 Ebd., S. 60.
- 36 Vgl. dazu bes. *Niklas Luhmann*: Legitimation durch Verfahren, Neuwied und Berlin 1969; *Amitai Etzioni*: Elemente einer Makrosoziologie; *Fritz Scharpf*: Planung als politischer Prozeß; *Renate Mayntz*, *Fritz Scharpf* (Hrsg.): Planungsorganisation.
- 37 Zum parametrischen Planungssystem *Frieder Naschold*, *Werner Vöth*: Politische Planungssysteme, S. 11 ff.
- 38 Dazu insb. *Fritz Scharpf*: Planung als politischer Prozeß, S. 163 ff. und S. 39 ff.
- 39 So *Niklas Luhmann*: Soziologie des politischen Systems, S. 710.
- 40 Vgl. dazu die Arbeiten von *Renate Mayntz* und *Fritz Scharpf* über die Bonner Ministerialbürokratie. *Grottian* bezweifelt allerdings die in diesen Untersuchungen festgestellte mangelhafte "Intelligenz" der Verwaltung, die nur reaktive Politik zulasse. Er führt das Ergebnis auf die Auswahl des Untersuchungsgegenstandes zurück. Vgl. *Peter Grottian*: Strukturprobleme staatlicher Planung, S. 31 ff. Zum status quo als konsenssicherer Programmstruktur vgl. *Niklas Luhmann*: Soziologie des politischen Systems, S. 723.
- 41 *Fritz Scharpf* scheint sogar davon auszugehen, daß sich eine kapitalistische Ökonomie besonders leicht politisch steuern läßt. Denn zum einen ist es in seiner Sicht freiem Kapital gleichgültig, wo es investiert wird, sofern die Profite gesichert sind (vgl. S. 141), zum andern hat gerade die privatkapitalistische Unternehmung eine einfache Zielstruktur (vgl. S. 169).
- 42 Dazu zählen neben den erwähnten Arbeiten auch unveröffentlichte Untersuchungen von *Renate Mayntz*.
- 43 Vgl. dazu *Wolfgang Schluchter*: Aspekte bürokratischer Herrschaft, München 1972, S. 65 ff., S. 254 ff.
- 44 Vgl. dazu auch *Erwin K. Scheuch*: Methodische Probleme gesamtgesellschaftlicher Analysen. In: *Theodor W. Adorno* (Hrsg.): Spätkapitalismus oder Industriegesellschaft? Stuttgart 1969, S. 153 ff.
- 45 Dazu *M. Rainer Lepsius*: Demokratie in Deutschland als historisch-soziologisches Problem. In: *Theodor W. Adorno* (Hrsg.): Spätkapitalismus oder Industriegesellschaft? Stuttgart 1969, S. 197 ff.
- 46 Vgl. *Jürgen Habermas*: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, S. 17.
- 47 Vgl. *Niklas Luhmann*: Politische Planung, S. 60.
- 48 Diese Vorgehensweise, die eine Reaktion auf die Schwierigkeiten darstellt, in die das Basis-Überbau-Schema führt, hat Max Weber in der Studie über die Protestantische Ethik demonstriert. Die vielen Analysen dieser Studie haben ihren richtungweisenden methodologischen und methodischen Gehalt nur teilweise getroffen, insbesondere jene nicht, für die diese Schrift ein Beitrag zum Kampf zwischen Materialismus und Idealismus ist. Interessante Ansätze zu einer plausiblen Interpretation finden sich u.a. bei *Walter M. Sprondel*:

- Sozialer Wandel, Ideen und Interessen: Systematisierungen zu Max Webers Protestantischer Ethik. In: *Constans Seyfarth, Walter M. Sprondel* (Hrsg.): Seminar: Religion und gesellschaftliche Entwicklung, Frankfurt 1973, S. 206 ff. Vgl. auch die Bemerkungen von *Carl Mayer*: Die Marx-Interpretation von Max Weber. In: *Soziale Welt*, 25 (1974) 265 ff. Die Analyse einer "Verwerfung" von materieller Basis und institutioneller Ordnung habe ich am Beispiel der Medizin zu geben versucht. Vgl. *Wolfgang Schluchter*: Legitimationsprobleme der Medizin. In: *Zeitschrift für Soziologie*, 3 (1974) 375 ff.
- 49 Zum Problem der partiellen Modernisierung vgl. *Dietrich Rüschemeyer*: Partielle Modernisierung. In: *Wolfgang Zapf* (Hrsg.): Theorien des sozialen Wandels, Köln, Berlin 1969, S. 382 ff., und zur historischen Bedeutung dieser "Hilfskonstruktion" *Hans-Ulrich Wehler*: Modernisierungstheorie und Geschichte, Göttingen 1975, S. 11 sowie Anmerkung 11.
- 50 Für die Ausarbeitung dieses Bezugsrahmens gibt es sowohl in der Marx- wie in der Weberdiskussion interessante Hinweise, und zwar besonders in der strukturalistischen Marxinterpretation einerseits, in der Weiterführung von Webers vergleichender Soziologie andererseits. In beiden Fällen spielen systemtheoretische Denkfiguren freilich kaum eine Rolle. Vgl. zum ersten Zusammenhang u.a. *Louis Althusser*: Für Marx, Frankfurt 1968; und *Nicos Poulantzas*: Politische Macht und gesellschaftliche Klassen, Frankfurt 1974; zum zweiten Zusammenhang u.a. *Reinhard Bendix*: Nation-Building and Citizenship, New York 1969; ders.: *Embattled Reason*, Berkeley 1970, bes. S. 138 ff.; *S.N. Eisenstadt*: Tradition, Change, and Modernity, New York 1973; *Clifford Geertz*: The Interpretation of Cultures, New York 1973. Solche Historisierung der Soziologie könnte sich mit der Soziologisierung der Geschichte treffen. Vgl. dazu die programmatischen Formulierungen u.a. bei *Wolfgang J. Mommsen*: Geschichtswissenschaft jenseits des Historismus, Düsseldorf 1972 und bei *Hans-Ulrich Wehler*: Geschichte als Historische Sozialwissenschaft, Frankfurt 1973.