

Politische Krisentheorien und die Renaissance von Konjunkturprogrammen

Klenk, Tanja; Nullmeier, Frank

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Klenk, T., & Nullmeier, F. (2010). Politische Krisentheorien und die Renaissance von Konjunkturprogrammen. *der moderne staat - dms: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 3(2), 273-294. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-61348-4>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

Schwerpunkt: Der Staat in der Krise

Tanja Klenk/Frank Nullmeier

Politische Krisentheorien und die Renaissance von Konjunkturprogrammen

Zusammenfassung

Die Frage, in welchem Maße der Staat ökonomische Krisen bewältigen kann, wurde Anfang der 1970er Jahre im Rahmen politischer Krisentheorien diskutiert. Politische Krisentheorien, insbesondere vertreten von Jürgen Habermas und Claus Offe, lösten sich aus einer rein ökonomischen Betrachtung von Wirtschaftskrisen. Kernthese der politischen Krisentheorien ist, dass der Staat bei der Bewältigung ökonomischer Krisen über eine erstaunliche Handlungsfähigkeit verfügt. Das staatliche Krisenmanagement schafft aber zugleich neue – jetzt genuin politische – Krisenpotentiale. Politische Krisen können als Outputkrisen (Mangel an administrativer Steuerungsfähigkeit – Rationalitätskrisen) oder als Inputkrisen (fehlende Massenloyalität – Legitimationskrisen) auftreten.

Der folgende Beitrag greift die politische Krisentheorie der 1970er Jahre auf und entwickelt sie weiter. Drei Dimensionen potentieller staatlicher Krisenhaftigkeit werden unterschieden: eine Krise der *Steuerungsfähigkeit* des politisch-administrativen Systems gegenüber der Ökonomie, eine Krise der staatlichen *Legitimation*, sowie eine Krise der *Selbstorganisationsfähigkeit* des politisch-administrativen Systems.

Am Beispiel der Konjunkturpakete I und II wird gezeigt, dass es dem Staat *nicht* an Steuerungsfähigkeit gegenüber der Wirtschaft und einem funktionsfähigen Krisenmanagement mangelt. Allerdings lässt sich die Handlungsfähigkeit nur mittels ‚*Politiksimplifizierung*‘ – d.h. durch den Verzicht auf komplexe politische Zielsetzungen und die Ausklammerung kausaler Bezüge – aufrechterhalten. Der Erfolg wird zudem erstritten auf Kosten der Selbstorganisationsfähigkeit des Staates. Mittelfristig ist eine Desorganisation des Staats- und Regierungsapparates zu erwarten.

Schlagworte: Politische Krisentheorie, Steuerung, Legitimation, Finanzmarktkrise, Konjunkturprogramme

Abstract

The Return of the Economic Stimulus Packages – The Return of the Political Theory of Crises? Revisiting Political Crises Theories

In the 1970s, when the states faced the first global financial crisis after World War II, the *political crisis theory* evolved, with Jürgen Habermas und Claus Offe as their main proponents. The main argument of the political crisis theory is that the state is able to cope with financial crises – but only at the expense of a political crisis. A successfully managed economic crisis is followed either by a crisis of rationality (due to poor administrative governance) or by a crisis of legitimacy (due to lacking mass loyalty).

The aim of the paper is twofold: First, it wants to make a theoretical contribution to the crisis-management literature by revisiting and refining the political crisis theories of the 1970s. Three dimensions of possible political crises situations are distinguished: (1) a crisis of the state's capability to intervene in market developments, (2) a crisis of legitimacy, and (3) a crisis of the state's means for self-organization.

The paper, secondly, presents empirical insights taking the economic stimulus programs (Konjunkturpaket I/ II) of the German government during the global financial crisis 2008/9 as an example. Paper shows that the state's capacity to manage economic crisis is indeed evident. The success, however, comes along with 'policy simplification', e.g. the neglect of complex cause and effect relationships. Moreover, a disorganization of the apparatus of state is to expect in the long run.

Key words: political crisis theory, crisis management, legitimation, financial crisis, economic stimulus packages

1. Eine Renaissance des Staates?

Im Herbst 2008 erreichte die Finanzmarktkrise, die in den USA als Subprime-Krise im Immobilienmarkt im Frühjahr 2007 ihren Anfang genommen hatte, Deutschland mit voller Wucht. Sie übersetzte sich zudem schnell in eine Krise der Realwirtschaft und traf mit brancheninternen Verwerfungen zusammen, so in der Automobilindustrie. Im europäischen Vergleich reagierte Deutschland recht spät auf die Turbulenzen an den Finanzmärkten, aber es antwortete – jenseits der Maßnahmen zur Finanzmarktregulierung und Rettung der Banken – mit ähnlichen Rezepten: In Deutschland wie auch in anderen westlichen Staaten wurden Programme der Konjunkturbelebung zu einem der zentralen Instrumente zur Bekämpfung der Finanz- und Wirtschaftskrise. Man konnte im Herbst und Winter 2008/2009 die Wiederkehr eines politischen Programmtypus erleben, der dreißig Jahre geradezu stigmatisiert war. In Deutschland kamen Konjunkturprogramme zuletzt Ende der 1970er Jahre mit dem ‚Zukunftsinvestitionsprogramm‘ (ZIP) zum Einsatz. Die Übernahme eines politischen Programmtyps, der lange Zeit politisch nicht konsensfähig war, verlief dabei ohne Regierungswechsel und vielfach gegenläufig zur politischen Couleure der regierenden Parteien. Sowohl in der breiten massenmedialen als auch in der akademischen Debatte bot die staatliche Intervention in das Wirtschaftsgeschehen Anlass, nicht nur über die Rückkehr eines ‚starken Staates‘ sondern auch über einen möglichen wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel zu diskutieren: Das Modell des Interventionsstaates der 1960er und frühen 1970er Jahre schien ebenso wie die Theorie von *Keynes* wieder aufzuleben (*Skidelsky* 2009), jedoch mit dem Unterschied, dass die Konjunkturpolitik nun international koordiniert und nicht mehr national isoliert erfolgte. Diese Renaissance des Interventionsstaates in Deutschland seit der Finanzmarktkrise im Jahre 2008 stellt der Politikwissenschaft einige grundlegende Fragen. Die Krise ist in den Jahren 2008 und 2009 in einem nicht vermuteten Ausmaße durch staatliche Maßnahmen abgefedert und bewältigt worden. Konjunkturprogramme entwickelten sich dabei zu einem der zentralen Instrumente der Krisenbewältigung – und sie stellten sich in ihrer unmittelbaren Wirkung als durchaus erfolgreich dar. Das ist für viele Beobachter überraschend. Sind die Analysen zur begrenzten Handlungsfähigkeit des Staates, die die Politikwissenschaft in den vergangenen Jahren bestimmt haben (vgl. *Grande* 2008; *Genschel/Zangl* 2008; *Schimank* 2009), noch zutreffend angesichts einer doch erstaunlich reibungslosen Krisenbewältigung?

Bemüht man das politikwissenschaftliche Schrifttum, so fällt der Mangel an einer Theorie auf, die grundlegende, d.h. akute und tiefgreifende ökonomische Krisen in den Vordergrund der Analyse stellt *und* die Möglichkeit erfolgreicher staatlicher Bewältigung herausstellt. Die Globalisierungsdebatte hat eher dazu beigetragen, dass der seit Ende der 1970er Jahre herrschende Steuerungsskeptizismus sich weiter verstärkte. Die Handlungsfähigkeit des Staates gilt angesichts von Europäisierung und Internationalisierung als deutlich herabgesetzt. Auch die Privatisierungs- und Transnationalisierungstendenzen haben eher das Bild eines Staates auf dem Rückzug unterstützt, auch wenn die Reden vom Ende oder Aussterben des Staates mittlerweile als übertrieben und verfehlt angesehen werden. Aber nicht nur ist das Fehlen steuerungsoptimistischer Studien und Konzepte in der Politikwissenschaft zu diagnostizieren. Trotz der ubiquitären Verwendung des Krisenbegriffs findet sich in den Konzepten zur Analyse politischen Wandels keine ausgearbeitete Krisentheorie. Vielmehr dominieren historisch- und ökonomisch-institutionalistische Ansätze, die die einst dichotome Konzeption von pfadabhängigen Institutionsent-

wicklungen und höchst selten eintretenden Critical Junctures weiterentwickelt haben. Sie fokussieren dabei auf graduellen Wandel durch geringfügige, aber wiederholte Abweichungen vom Pfad, woraus sich mit der Zeit institutionsverändernde Entwicklungen ergeben. Ernste Krisen wurden in die Kategorie der selten eintretenden pfaddurchbrechenden Ereignisse eingeordnet. Grundlegende ökonomische Schwierigkeiten wurden zwar wahrgenommen, aber als dauerhafter, nicht grundsätzlich problematisierter Constraint des politischen Handelns seit dem Ende des ‚goldenen Zeitalters‘ behandelt und dadurch herabgestuft. Beides – der fehlende Krisenbegriff und die Ausblendung akuter ökonomischer Krisenlagen – trug zur Desensibilisierung gegenüber dramatischeren historischen Umständen bei. Auch dort, wo Politikwissenschaft und Ökonomie zur Internationalen Politischen Ökonomie zusammenwuchsen, wurde keine Krisentheorie entwickelt. Selbst dort nicht, wo – wie in der Varieties of Capitalism-Forschung – der Niedergang einer ganzen Spielart des Kapitalismus (des koordinierten) nahegelegt wurde.

Wir greifen angesichts dieses Mangels in der folgenden Untersuchung auf einen langen Zeit in den Hintergrund getretenen Theorietypus zurück, der dem Staat einerseits eine hohe Handlungsfähigkeit in der Bewältigung ökonomischer Krisen zuspricht, andererseits in diesem Potential zur Krisenbewältigung zugleich die Grundlage neuer, nunmehr genuin politischer Krisenhaftigkeit vermutet. Die Frage, in welchem Maße der Staat ökonomische Krisen bewältigen kann, wurde in der Politikwissenschaft Anfang der 1970er Jahre im Rahmen *politischer Krisentheorien* diskutiert. Politische Krisentheorien, man denke insbesondere an die Beiträge von *Jürgen Habermas* und *Claus Offe*, lösten sich aus einer rein ökonomischen Betrachtung von Krisen und fungierten derart als Gegenpart zu verschiedenen Versionen ökonomistisch-marxistischer Krisentheorie, die Ende der 1960er Jahre erheblichen Auftrieb erhalten hatten (zum Vergleich beider Theorieansätze und zur Einordnung in die staats-theoretische Analyse des Verhältnisses von Politik und Ökonomie: *Blanke/Jürgens/Kastendiek* 1975; vgl. auch *Esser* 1975). Eine der zentralen Überzeugungen dieser politischen Krisentheorien bestand darin, dass ökonomische Krisen durch staatliche Intervention entweder ganz vermieden (diese Hoffnung auf kontinuierliche Krisenvermeidung durch Konjunkturpolitik ist heute nicht mehr anschlussfähig) oder entscheidend abgemildert werden können. Gleichwohl bestehe zu einem Krisenbewältigungsoptimismus kein Anlass, denn – so die Annahme – an die Stelle von ökonomischen Krisen treten politische Krisen. Das ‚therapeutische Repertoire‘ des staatlichen Krisenmanagements – konjunktur- und sozialpolitische Maßnahmen – unterminiere die fiskalischen, administrativen oder legitimatorischen Ressourcen des politisch-administrativen Systems.

Dieser Beitrag analysiert die aktuelle staatliche Politik der Krisenbekämpfung vor dem Hintergrund der Theoreme der politischen Krisentheorien der 1970er Jahre. Die Krisentheorien können für das Verständnis der gegenwärtigen Finanz- und Wirtschaftskrise zwar kein ausformuliertes Kausalmodell bieten. Sie schaffen aber einen Interpretationsrahmen, der detaillierte empirische Studien anleiten und diese in einen größeren politikwissenschaftlichen Zusammenhang einordnen kann. Die folgenden Ausführungen nutzen die durchaus in etlichen Punkten divergierenden politischen Krisentheorien von *Jürgen Habermas* und *Claus Offe*, unterscheiden aber in Modifikation beider Theorien *drei Dimensionen* potentieller staatlicher Krisenhaftigkeit:

- eine Krise der *Steuerungsfähigkeit* des politisch-administrativen Systems gegenüber der Ökonomie,

- eine Krise der staatlichen *Legitimation*
- eine Krise der *Selbstorganisationsfähigkeit* des politisch-administrativen Systems.

Die zentrale These des Beitrags lautet, dass es dem Staat *nicht* an Steuerungsfähigkeit gegenüber der Wirtschaft und einem funktionsfähigen Krisenmanagement mangelt. Der Staat beweist im Gegenteil in der gegenwärtigen Krise eine erstaunliche Handlungsfähigkeit – und auch die legitimatorische Absicherung des politischen Systems mit seiner intensiven Politik der Krisenintervention gelingt in der Phase der unmittelbaren Krisenbewältigung. Allerdings wird der Erfolg erstritten auf Kosten der Selbstorganisationsfähigkeit des Staates. Die Folgen der erfolgreichen Krisenintervention führen mittelfristig zu einer Desorganisation des Staats- und Regierungsapparates.

Die Argumentation verläuft in den folgenden Schritten: Kapitel 2 diskutiert die Differenzen zwischen Ausgangslage und Zielrichtung der politischen Krisentheorien in den 1970er Jahren und den Anforderungen an eine Krisentheorie, die für Gegenwartsanalysen einsetzbar ist. Die Entwicklung der politischen Krisentheorien liegt fast 40 Jahre zurück. Nicht nur wirkt die damals verwendete Terminologie „befremdlich“, wie *Offe* im Vorwort zur Neuauflage seiner „Strukturprobleme des kapitalistischen Staates“ selbst konstatiert (2006, S. 7). Einige Annahmen bedürfen darüber hinaus der Revision – etwa die, dass der Kapitalismus bereits in den 1970er Jahren ein Stadium erreicht habe, in dem das Repertoire an sozial- und systemintegrativen Mechanismen aufgebraucht ist (*Offe* 2006, S. 194). Kapitel 3-5 setzen sich dann mit der Frage der Steuerungsfähigkeit des Staates gegenüber dem ökonomischen System auseinander. Dabei wird argumentiert, dass der entscheidende Mechanismus, über den es gelingt, die Krisenintervention mittels Konjunkturprogrammen erfolgreich zu gestalten, in der Simplifizierung von Politikprogrammen und Implementationsprozessen liegt. Ob die Bekämpfung der Finanzmarktkrise via Konjunkturprogramme in eine Legitimationskrise (in der Habermasschen Sicht) münden kann, wird in Kapitel 6 geprüft, während Kapitel 7 stärker der Offeschen Argumentation folgt und fragt, wie das gelingende staatliche ad-hoc-Krisenmanagement zu interpretieren ist: Als ein in seiner Letztverantwortung erfolgreicher Staat, als dauerhafter Zirkel staatlicher De- und Reorganisation – oder doch nur als Scheinerfolg? Das abschließende Kapitel zeigt, dass in theoretischer Hinsicht systematisch zwischen der Logik des ad-hoc-Krisenmanagements und den mittelfristigen Folgen staatlicher Interventionen für dessen Selbstorganisationsfähigkeit zu unterscheiden ist.

2. Politische Krisentheorien heute

Die Prämissen der Krisentheorien der 1970er Jahre haben sich zum Teil grundlegend verändert. Bereits der Begriff der Krise wurde in einem anderem, weit stärker zugespitzten Sinne verstanden. Es ging um jene Krise des Kapitalismus, die ihn insgesamt als Organisationsprinzip gesellschaftlichen Zusammenlebens hinfällig lassen würde. Der Kapitalismus wurde als „Spätkapitalismus“ analysiert, weil ihm keine lange Zukunft mehr zu verbleiben schien. Die Krise war nicht eine Krise unter anderen, sondern *die* Krise des Kapitalismus, die Krise eines gesamten Gesellschaftssystems, an deren Ausgang ein anderes Gesellschaftssystem stehen sollte. Nun ist aber mit dem Ende des Staatssozialismus nicht nur die Antithese zu ‚dem‘ Kapitalismus verloren gegangen – es ist darüber hinaus auch kein anderer Gegenbegriff an dessen Stelle getreten. Der Kapitalismus wird heute in sei-

nen ‚Spielarten‘ oder ‚Variationen‘ untersucht, nicht jedoch im Kontrast zu nicht-kapitalistischen Gesellschaftsentwürfen (vgl. auch Offe 2006, S. 194).

Folglich ist heute eine Krisentheorie vor einem ganz anderen Hintergrund zu konzeptionalisieren. Selbst wenn die Finanzmarktkrise in einem Zusammenbruch des Weltwirtschaftssystems münden würde, so die der heutigen Situation vermutlich angemessene Deutung, entstünde in der Folge dieser sicherlich fundamentalen Krise nichts Anderes als eine Variante dieses kapitalistischen Wirtschaftssystems. Die Idee einer gänzlichen Alternative, die Vorstellung der Krise als eines Bruchs mit dem bisherigen Gesellschaftssystem und dem Umschlagen in ein neues Gesellschaftssystem, kann heute keine Geltung mehr beanspruchen. Statt diesem in größere geschichtsphilosophische und normative Konzepte eingespannten Krisenbegriff herrscht heute eine Krisenbegrifflichkeit vor, die eher von einer Ubiquität von Krisen ausgeht: Krisen sind danach alltägliche Erscheinungen, sie treten in vielfältigsten Formen auf und stellen eine Phase der Unordnung in einer ansonsten normalen Entwicklung eines politischen Systems dar. Die Wahrnehmung einer Bedrohung begleitet von hoher Unsicherheit und Ungewissheit darüber, was in Zukunft passieren kann, zusammen mit der Dringlichkeit politischen Handelns, um Schaden abwehren zu können, sind die Ingredienzien einer Krisendefinition, die hier nur ein weites Feld von spezifischen Managementaufgaben bezeichnen soll (Boin et al. 2005, S. 2-7; Boin et al. 2008). Eine derartige Verallgemeinerung und Trivialisierung des Krisenbegriffs soll in diesem Beitrag nicht fortgeführt werden. Gleichwohl passt auch eine Einengung auf den Fall der Systemkrise nicht. Krise soll hier schon punktuell gedacht werden (dazu kritisch: Offe 1973, S. 198), aber doch auf den Fall begrenzt werden, dass Grundstrukturen des betroffenen Systems in Frage gestellt werden. So ist nicht mehr *die* Systemkrise Gegenstand einer zeitgenössischen Krisentheorie und Ausgangspunkt des folgenden Beitrags, aber doch die Bedrohung von Strukturkomponenten kapitalistischen Wirtschaftens oder eines sich als demokratischen Rechts-, Bundes- und Sozialstaates verstehenden Gemeinwesens.

Schon allein aufgrund dieses gewandelten Krisenverständnisses stellt sich die Frage nach der Aussagekraft der politischen Krisentheorien für die Gegenwartsdiagnose (Borchert/Lessenich 2006; Beckert 2009). Die Frage nach der Gültigkeit ihrer Thesen stellt sich aber auch, weil die politischen Krisentheorien in einem politisch-ökonomischen Kontext entstanden sind, der sich grundlegend vom heutigen unterscheidet. Sie wurden entwickelt vor dem Hintergrund der Schockerfahrung der ersten Nachkriegsrezession einerseits und des langen ‚goldenen‘ Zeitalters des wachsenden und Wohlstand schaffenden Kapitalismus andererseits. Viele Annahmen und Prognosen der politischen Krisentheorien müssen heute relativiert werden: So fand in den vergangenen Jahren ein Rückzug des Staates statt, wie er zwar von rechten Krisentheoretikern erwünscht, aber weder von ihnen noch von linken Krisentheoretikern erwartet wurde. Die Abkehr vom Vollbeschäftigungsversprechen und der Umbau des Wohlfahrtsstaates sind nur die auffälligsten Indizien hierfür (Schäfer 2009, S. 166).

Was die Theorien der frühen 1970er Jahre heute wieder attraktiv machen könnte, sind zwei Dinge: Zum einen ihre Einschätzung, dass die staatliche Handlungsfähigkeit durchaus weitreichend sein kann und die Bewältigung auch schwerer ökonomischer Krisen politisch möglich ist. Attraktiv macht die Krisentheorien zum anderen die Einsicht, dass die Krisenthematik mit der Bewältigung noch nicht erledigt ist, sondern sich staatliche Rettungserfolge als Scheinerfolge erweisen könnten.

Für die politischen Krisentheorien bildeten Existenz und Wirksamkeit von Konjunktur- und Stabilisierungsprogrammen zudem *die* zu erklärende politische Neuerung: Die

Stabilisierung der Wirtschaft als Kernaufgabe eines kapitalistischen Staates. Während man bisher nur die Herstellung der allgemeinen Produktionsbedingungen als Staatsaufgabe angesehen hatte, tritt nun die Konjunkturregulierung als eine weitere Funktion des kapitalistischen Staates hinzu (*Altvater* 1973, S. 170). Ein derart gewandelter Staat kann in Funktionslücken des Marktes einspringen und wirtschaftliche Ungleichgewichte, die durch die krisenhaften Verlaufsmuster ökonomischen Wachstums entstehen, ausbalancieren. Über den Umfang und den Zeitpunkt von staatlichen Interventionen kann der Staat jedoch *nicht* frei entscheiden. Staat und Markt sind zwar als zwei sich ergänzende Subsysteme zu verstehen. Es ist aber das eine Subsystem, „das dem anderen die Probleme vorgibt“ (*Habermas* 1981 II, S. 505): Die Anlässe zur Intervention werden dem Staat von außen aufgezwungen. In Abgrenzung zu tradierten marxistischen Ansätzen betonen die politischen Krisentheorien der 1970er Jahre aber auch das Moment staatlicher Autonomie, das dem Zusammenspiel der beiden miteinander verwobenen Subsysteme Markt und Staat innewohnt: Der kapitalistische Staat wird eben *nicht* vom Kapital beherrscht. Ökonomische Krisen können abgewendet oder doch zumindest beträchtlich abgemildert werden, indem die Funktionsstörungen des Marktes politisch-administrativ bewältigt werden. Aber was ist der Preis? Die Inanspruchnahme kapital- und marktexterner Steuerungsformen erzeugt neue und vor allem qualitativ andere Krisenpotentiale. An die Stelle ökonomischer Krisen und dem damit verbundenen Konflikt von Arbeit und Kapital (die *Offe* als ‚Krisen erster Ordnung‘ bezeichnet) treten politische Krisen (‚Krisen zweiter Ordnung‘, vgl. *Offe* 1973, S. 212).

Jürgen Habermas und *Claus Offe*, die beiden Hauptprotagonisten der politischen Krisentheorien, setzten bei der Frage nach den Folgen staatlicher Krisenpolitik jedoch unterschiedliche Akzente. *Habermas* war hinsichtlich der Steuerungs- und Selbstorganisationsfähigkeit des Staates weit ‚optimistischer‘. Die Bewältigung der ökonomischen Probleme durch Staatsintervention kann bei ihm gelingen, ohne eine Rationalitätskrise auf Seiten des politisch-administrativen Apparates auszulösen. *Habermas* vermutet das System sprengende Potential vor allem in drohenden Legitimationskrisen. *Offe* vertrat demgegenüber in Bezug auf die innere Selbstorganisationsfähigkeit des Staates eine weitaus pessimistischere Position und diagnostizierte eine „Krise des Krisenmanagements“ (*Offe* 1973).

Wir wollen hier die Differenzen zwischen den beiden Ansätzen nicht im Detail darlegen, sondern durch Unterscheidung von drei Dimensionen staatlicher Handlungsfähigkeit die divergierenden Ansatzpunkte beider Autoren analytisch nutzbar machen: Die *Steuerungsfähigkeit* des politisch-administrativen Systems gegenüber der Ökonomie ist von der staatlichen *Legitimation* ebenso zu unterscheiden wie von der *Selbstorganisationsfähigkeit* des politisch-administrativen Systems. Während *Habermas* dem Staat sowohl Steuerungs- als auch Selbstorganisationsfähigkeit zuschrieb, war *Offe* hier, vernachlässigt man die Differenzen zwischen seinen diversen Beiträgen (*Offe* 1972, 1973, 1975, 1979), wesentlich vorsichtiger. Letztlich scheitert der Staat bei ihm an der Unfähigkeit zur Selbstorganisation mit Folgen für die Legitimierbarkeit, aber auch für die Steuerung der Marktökonomie. Bei *Habermas* dagegen wird allein die Legitimation staatlichen Handelns zum System bedrohenden Krisenphänomen.

3. Krise der Steuerungsfähigkeit? Staatliches Krisenmanagement in der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/09

Unter dem Titel „Rationalitätskrise“ nimmt *Habermas* in „Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus“ Stellung zu den zeitgenössisch vertretenen marxistisch inspirierten Staatstheorien (*Habermas* 1973, S: 87ff.). Weder die These des Staates als unbewusstem Vollzugsorgan ökonomischer Gesetze noch die These des Staates als planmäßigem Agenten des Monopolkapitals findet seine Zustimmung. Und auch alle vermittelnden Theorien können nur die Möglichkeit einer Rationalitätskrise unter bestimmten empirischen Bedingungen aufzeigen, nicht jedoch das notwendige Scheitern des Spätkapitalismus an den Aufgaben staatlicher Rationalisierung ökonomischer Ungleichgewichte. So verwirft *Habermas* letztlich alle Theoreme aus der zeitgenössischen Staatstheorie als nur empirische Hinweise auf mögliche Steuerungsprobleme des Staates, billigt ihnen aber keinen theoretisch zwingenden Charakter zu. Vielmehr ist der Staat im Spätkapitalismus in einer Zwischenstellung zwischen ohnmächtigem Agenten des Wertgesetzes und planmäßigem Exekutor des Kapitalinteresses, die ihm durchaus die Möglichkeit erfolgreichen Einwirkens bietet, aber auch mit dem Risiko eines Scheiterns des Krisenmanagements im Einzelfall behaftet ist. Letztlich ist der Ausgang der administrativen Steuerungsbemühungen aber kontingent, eine Rationalitätskrise als zwingend notwendige Systemkrise tritt gerade nicht ein (*Habermas* 1973, S. 96). So ist der Staat nicht Spielball ökonomischer Notwendigkeiten, sondern sieht sich als Akteur im Spannungsverhältnis zwischen gesamtkapitalistischem Bestandserhaltungsinteresse, dem Interesse einzelner Kapitalfraktionen und den verschiedenen Bevölkerungsinteressen. Aber diese Spannungen sind nicht derart fundamental, dass man ein notwendiges Scheitern des Staates an dieser Balancierungs Aufgabe unterstellen könnte. Der Staat kann sich, muss sich aber nicht in den widersprüchlichen Aktivitäten verheddern (*Habermas* 1973, S. 89f.). Im Unterschied zu vielen in der staatstheoretischen Debatte engagierten Autoren vermag *Habermas* keine logisch zwingende Unvereinbarkeit zwischen Gesamtkapital, Einzelkapitalien und Bevölkerungsinteressen zu erkennen und traut der Administration zu, immer wieder neue Wege erfolgreicher Kompromissfindung zu bahnen. Das theoretisch attestierte Vertrauen in die Steuerungs- und politische Managementfähigkeit des Staates ist entsprechend recht hoch. Anders als die später aufkommende Theorie der begrenzten Handlungskapazitäten des Staates („Unregierbarkeit“ – *Hennis/Kielmannsegg/Matz* 1978) entwickelt *Habermas* die These einer prinzipiell nicht begrenzten, situativ aber durchaus von günstigen bzw. ungünstigen Umständen bestimmten Steuerungs politik des Staates. Die Beherrschbarkeit von Wirtschaftskrisen ist aus dieser Perspektive also keine Überraschung.

Vom Sommer 2007 bis Frühjahr 2008 entwickelte sich die Krise, die mit einer Krise des US-Immobilienmarktes begann, zu einer weltweiten Finanzmarktkrise und drohte in der Folge zu einer weltweiten Wirtschaftskrise zu werden (*James* 2009; *Sinn* 2009; *Posner* 2009). Im Verlauf des Sommers und Herbst 2007 wurden immer neue Schief lagen aus dem Bankensektor publik: Es begann im Juni 2007 mit Problemen von zwei Hedgefonds der Bear Stearns-Bank, in Deutschland wurden die IKB-Bank, aber auch verschiedene Landesbanken von der Krise erfasst, im September 2007 wurde in Großbritannien mit der „Northern Rock“ bereits die erste Bank verstaatlicht. Die USA waren das erste Land, in dem nicht nur über eine Re-Regulation der Finanzmärkte und die Rettung von Banken, sondern auch über Konjunkturmaßnahmen diskutiert wurde. Aus Furcht vor einer lang andauernden Rezession billigte der Kongress im Februar 2008 ein Konjunktur-

programm im Umfang von 150 Milliarden Dollar, das auf einem Mix von Steuerrückzahlungen und Investitionsanreizen basierte. Aus Furcht vor einer Rezession in den USA wiederum begannen nun auch in Europa – parallel zu der Diskussion über die Regulierung der Finanzmärkte – Diskussionen über den Einsatz von Konjunkturpakten. Bis Sommer 2008 wurden diese mehrheitlich abgelehnt. Erst mit dem Zusammenbruch der Investmentbank Lehman Brothers am 15. September 2008 vollzog sich ein Stimmungswechsel, und bereits am 10. Oktober 2008 einigten sich die Finanzminister und die Notenbankchefs der G7-Staaten dann auf einen gemeinsamen Aktionsplan zur Überwindung der globalen Finanzkrise.

Grundsätzlich lassen sich die Maßnahmen, die zur Bewältigung der Finanzmarktkrise getroffen wurden, in zwei Gruppen einteilen. Auf der einen Seite stehen die Maßnahmen, die sich auf den Finanzsektor direkt richten. Hierbei handelt es sich – betrachtet man nur die Bundesrepublik Deutschland – insbesondere um das Finanzmarktstabilisierungsgesetz (vgl. den Beitrag von *Hegeler* in diesem Heft), die Rettung einzelner Bankhäuser (u.a. Maßnahmen zur Stabilisierung und Verstaatlichung der Hypo Real Estate), die Abgabe von Garantieerklärungen gegenüber den Besitzern von Spareinlagen sowie die Änderung von Bilanzierungsvorschriften und die Einrichtung von Bad Banks (*Paul 2009; Schäfer/Zimmermann 2009*). Die zweite Gruppe von Maßnahmen richtet sich stärker auf die Folgen der Finanzmarktkrise in anderen Wirtschaftssektoren, auf den Arbeitsmarkt sowie auf die allgemeine wirtschaftliche Rezession und Wachstumsschwäche. Hierzu zählen Stabilisierungsmaßnahmen für den Automobilsektor, Steuererleichterungen in den verschiedensten Maßnahmen sowie die Verlängerung des Kurzarbeitergeldes und – zum Teil als Bündelung dieser Maßnahmen – Konjunkturprogramme. Weltweit wurden Konjunkturprogramme, lange verfehmtes Mittel wirtschaftspolitischer Steuerung, als höchst geeignetes, ja zwingend erforderliches Instrument empfohlen. Innerhalb von zwei Monaten hatte sich die wirtschaftspolitische Philosophie grundlegend gewandelt: Wer nicht bereits ein gehörig großes Konjunkturprogramm aufgelegt hatte, galt in der internationalen Diskussion als Versager oder zumindest als unverantwortlicher Nachzügler. So kommentierte Frankreichs Präsident Sarkozy im November 2008 die deutsche Krisenrettungsstrategie und das Fehlen eines umfassenden Konjunkturprogramms mit den Worten „Frankreich arbeitet daran [an der Lösung der Wirtschaftskrise, TK/FN], Deutschland denkt darüber nach“ (Deutsche Bundesregierung 2008c).

Die politischen Diskussionen über ein staatliches Rettungspaket zur Abfederung der Folgen der Finanz- und Wirtschaftskrise begannen in Deutschland relativ spät. Noch Ende Oktober 2008, als in Großbritannien, Frankreich und Spanien die politischen Aktivitäten zur Entwicklung von staatlichen Hilfsmaßnahmen bereits im vollen Gange waren, wendeten sich Bundeskanzlerin Merkel wie auch Finanzminister Steinbrück gegen ein breites Konjunkturprogramm. Allenfalls ein auf einzelne Branchen gerichtetes Programm sei akzeptabel (Deutsche Bundesregierung 2008a). Anfang November schließlich weist Angela Merkel in ihrem wöchentlichen Podcast erstmals öffentlich auf die Möglichkeit eines Konjunkturprogramms hin. Ab dann nehmen die Aktivitäten einen sehr schnellen Verlauf: Bereits am 5. November 2008 beschließt die Bundesregierung ein Konjunkturprogramm zu entwickeln, noch vor Weihnachten (am 21.12.2008) wird das Gesetz zur Umsetzung steuerrechtlicher Regelungen des Maßnahmenpakets „Beschäftigungssicherung durch Wachstumsstärkung“ ausgefertigt. Dieses erste Konjunkturprogramm (K I) konzentriert sich vor allem auf die Automobilbranche und beinhaltet KfW-Programme, verbesserte Abschreibungsmöglichkeiten, erleichterte Absetzbarkeit von Handwerkerleis-

tungen, eine öffentlich intensiv diskutierte Reform der Kraftfahrzeugsteuer, die Verlängerung des Kurzarbeitergeldes von 12 auf 18 Monate sowie 3 Mrd. zusätzliche Investitionen für Gebäudesanierung und 2 Mrd. für Verkehrsinvestitionen. Das erste Konjunkturprogramm wird in der öffentlichen Diskussion sehr negativ aufgenommen. Zentrale Argumente sind, seine Wirkung verpuffe, es sei im Umfang viel zu niedrig angesetzt und es umfasse auch ungeeignete Maßnahmen.

Noch im Verabschiedungsprozess des ersten Konjunkturprogramms taucht der Ruf nach einem zweiten Konjunkturprogramm auf. In Reaktion auf die Kritik und um die Weichen für eine möglichst schnelle konjunkturelle Erholung der deutschen Wirtschaft in Gang zu setzen, beschloss die Regierungskoalition bereits am 12. Januar 2009, also keinen Monat nach endgültiger Verabschiedung des ersten Programms im Bundestag, schließlich ein zweites Rettungspaket im Umfang von 50 Milliarden Euro. Zusätzliche öffentliche Investitionen gehörten neben einer Entlastung bei den Sozialabgaben und einer Steuersenkung zu den Kernelementen dieses Rettungspakets. Das zweite Konjunkturprogramm, das als *Gesetz zur Sicherung von Beschäftigung und Stabilität in Deutschland* am 2. März 2009 in Kraft tritt, enthält eine Fülle von Maßnahmen: Neben Zukunftsinvestitionen der öffentlichen Hand soll u.a. auch ein Kredit- und Bürgschaftsprogramm aufgelegt, eine Breitbandstrategie der Bundesregierung entwickelt und die Nachfrage nach PKWs gestärkt werden (vgl. <http://www.konjunkturpaket.de>).

4. Simplifizierungsstrategien staatlichen Krisenmanagements: Das Konjunkturpaket II

Die staatliche Intervention in das Wirtschaftsgeschehen kann, wie das Beispiel der deutschen Krisenpolitik in der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/09 zeigt, eine Ökonomie in einer akuten Krise stabilisieren. Wie aber gelingt das? Hier soll diese Frage mit Blick allein auf die inneren politischen und inneradministrativen Bedingungen eines derartigen Interventionserfolgs beantwortet werden – außerhalb der Betrachtung bleiben entsprechend die möglicherweise begünstigenden ökonomischen Faktoren. Wir vertreten die These, dass das politisch-administrative System mit Hilfe des Mechanismus der *Simplifizierung* seine Interventionsfähigkeit erzeugt. Simplifizierung wird in ad-hoc-Krisenzeiten zur entscheidenden Ressource administrativer Rationalität.

Simplifizierung, hier verstanden als eine analytische, nicht als eine normative Kategorie, beschreibt einen Politikmodus der Reduktion des Steuerungsanspruches auf quantitative Impulse bei Vernachlässigung sowohl von Gestaltungsansprüchen und einer irgendwie mittel- oder längerfristigen strategischen Orientierung als auch einer Verdrängung der eigentlich vorhandenen multikausalen Bezüge einer bestimmten Politik. Die Einführung der Riester-Rente oder die geplante Umstellung des Gesundheitssystems auf eine Finanzierung via Kopfpauschalen sind Beispiele für komplexe Politikstrategien. Simplifizierung als Politikstrategie verzichtet auf einen derartigen institutionell gestalterischen Anspruch. Sie verzichtet auch auf Änderung von Verhaltensweisen und bedient eher tradierte Handlungsmotive. Komplexe politische Zielsetzungen sowie kausale Bezüge in ganz andere Richtungen werden bei Simplifizierungsstrategien ausgeklammert. Simplifizierung zielt auf pure Schnelligkeit, auf unilineare Wirksamkeit (im Sinne der Erzeugung von Wirkungen auf einem einzelnen Kausalfad ungeachtet möglicher Nebenefekte) und die Bewältigung großer Quantitäten (Mengenzentrierung).

Konjunkturprogramme sind solche Simplifizierungsstrategien. Konjunkturprogramme sind in diesem Sinne einfache politische Programme, weil sie sich ungeachtet aller weiteren Folgen und Gestaltungsansprüche an drei ‚Ts‘ orientieren: Konjunkturprogramme sollen ‚targeted, timely, and temporary‘ sein (*Elmendorf/Furman* 2008). Es ist das Ziel von Konjunkturpaketen, das ökonomische System zu stabilisieren, ohne es jedoch nachhaltig zu politisieren und das Primat der Wirtschaft in Frage zu stellen. Simplifizierung beinhaltet daher auch eine – zeitweilige – Abkehr vom Politikmodus des offen ausgetragenen Konflikts, der Positionskämpfe und des Wettbewerbs um Deutungshoheit.

Die Durchführung von Konjunkturprogrammen ist – verglichen mit anderen Verwaltungsprogrammen – vorrangig nur mit einer Schwierigkeit verbunden: die Erzeugung eines wirtschaftlichen Niveaueffekts, der möglichst sofort wirksam wird. Es sind also in kurzer Zeit zusätzliche staatliche Maßnahmen zu entwickeln, die den marktlichen Mechanismus von Angebot und Nachfrage stabilisieren, ohne ihn aber außer Kraft zu setzen (*Scharpf/Reissert/Schnabel* 1976, S. 26; *Harder* 1982). Aufgrund der Kurzfristigkeit ihrer Zielsetzung sind Konjunkturprogramme in besonderem Maße auf eine reibungslose Abwicklung angewiesen. Die Wirksamkeit von Konjunkturprogrammen hängt insbesondere von der Fähigkeit des politisch-administrativen Systems zur ad-hoc-Entwicklung zusätzlicher Maßnahmen, von der unmittelbaren Inangangsetzung des Implementationsprozesses und der Sicherung der Mitwirkungsbereitschaft der Adressaten ab (*Harder* 1982). Im Falle des Konjunkturpaktes II¹ gelingt die Sicherung dieser Voraussetzungen, wie in den folgenden Abschnitten gezeigt wird, durch Simplifizierung in zwei Dimensionen: Zum einen durch Anspruchsreduktion in der Programmentwicklung, zum anderen durch Nutzung einfacher Programmtypen und etablierter Implementationsstrukturen.

Das Konjunkturpaket II beinhaltete Mittel für öffentliche Investitionen in Höhe von mehr als 23 Milliarden Euro. Mit diesen Mitteln sollte nicht nur die Nachfrage rasch gesteigert und damit die Konjunktur stabilisiert werden. Die Mittel sollten darüber hinaus strukturverändernd wirken und in zukunftsorientierte Bereiche investiert werden. Bildung und die Förderung einer nachhaltigen, ökologischen Entwicklung wurden daher in den öffentlichen Verlautbarungen zu den übergeordneten Zielen des Krisenmanagements erklärt. Das Konjunkturprogramm schien mithin eingebettet in ein langfristiges politisches Konzept. Die Verknüpfung von Krisenmanagement mit langfristigen politischen Zielen könnte als Musterfall eines anspruchsvolleren Politiktypus fungieren, sie könnte Zeichen eines *nachhaltigen Krisenmanagements* sein. Das wäre aber nur dann der Fall, wenn die verabschiedeten Krisen-Maßnahmen tatsächlich zu den übergeordneten und langfristigen politischen Zielen beitragen. Just dies ist allerdings im Fall des Konjunkturpakets II nicht gegeben. Zwar floss in der Tat ein Großteil der Mittel der Konjunkturpakete in die Bildung: Mit ca. 6,5 Millionen Euro wurden mehr als ein Drittel der Investitionsmittel für Bildung verwendet. Allerdings: Bildungspolitik im eigentlich Sinne – d.h. Maßnahmen zur Förderung der (Hoch-)Schulentwicklung, zur Qualifizierung von Lehrpersonal, zur Aufstockung von Lehrpersonal o.ä. – wurde damit nicht betrieben. Nur 396 Millionen Euro wurden in Bildungsinhalte investiert, vor allem in die Ausstattung von Schulen mit Computern, Büchern oder neuen naturwissenschaftlichen Laboren (*DIW econ* 2009, S. 26). Der weit größere Rest wurde in die Bildungsinfrastruktur investiert und zur (energetischen) Sanierung der Gebäude genutzt. Das DIW charakterisiert die Stoßrichtung dieser Bildungspolitik in seiner Studie zur Verwendung der Mittel des K II-Programms pointiert mit der Losung „Geld für Gips statt Geld für Grips“ (*DIW* 2009).

Die Erklärung für diese eher eigentümliche Route, die die Bundesregierung auf dem Weg in die „Bildungsrepublik“ (so Angela Merkel am 22.10.2008, Deutsche Bundesregierung 2008b) eingeschlagen hat, ist recht einfach: Im föderalen Deutschland liegt die Bildungspolitik im Verantwortungsbereich der Länder. Artikel 104b Grundgesetz (GG) gestattet dem Bund, Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen an Länder und Gemeinden nur dann zu gewähren, wenn das Grundgesetz dem Bund entsprechende Kompetenzen verleiht. Gesetzgebungskompetenz kam dem Bund aber zum Zeitpunkt der Entwicklung des Konjunkturpakets II nur im Bereich der *energetischen* Sanierung der *Bildungsinfrastruktur* zu.² Bildungspolitischen Zielsetzungen im Sinne von Investitionen in Humankapital sind im Rahmen der föderalen Kompetenzverteilung nicht möglich.

Auch die zweite Zielsetzung, die Förderung einer ökologisch nachhaltigen Entwicklung, muss kritisch betrachtet werden. Zwar kann der energetischen Sanierung von öffentlichen Gebäuden – neben den bereits erwähnten Bildungseinrichtungen wurden vor allem auch Krankenhäuser, Kindertagesstätten, Sporthallen und kommunale Weiterbildungseinrichtungen saniert (vgl. § 3 ZuInvG) – durchaus ein positiver ökologischer Effekt zugesprochen werden. Dieser wird aber durch die Wirkung der allgemein als ‚Abwrackprämie‘ titulierten Maßnahmen mindestens konterkariert. Um die deutsche Autoindustrie zu stärken, hatte die Bundesregierung unter dem Maßnahmentitel ‚Umweltprämie‘ die Pkw-Nachfrage mit fünf Milliarden Euro angeschoben.³ Der Maßnahmentitel ‚Umweltprämie‘ ist insofern beschönigend, als der Kauf von Neuwagen gefördert wurde, *ohne* dies mit Mindestanforderungen in Bezug auf den Schadstoffausstoß und Treibstoffverbrauch zu verknüpfen. Eine solche Politik mag zwar die Nachfrage in der Automobilindustrie steigern, kann aber schlechterdings nicht als ein Beitrag zur Energieeffizienz und zum Klimaschutz bezeichnet werden.

Mit dem Konjunkturpaket II beweist das politisch-administrative System seine Steuerungsfähigkeit gegenüber der Wirtschaft. Allerdings nur um den Preis, dass politische Gestaltungsziele ‚vereinfacht‘ werden und hinter das Ziel der Stabilisierung der Wirtschaft zurücktreten müssen. Zwar reklamierte die Bundesregierung, mit dem Programm auch langfristige, über die temporäre Konjunkturstabilisierung hinausgehende Ziele zu verfolgen. Die bildungspolitischen und ökologischen Ziele des K II sind in ihrem materialen Gehalt jedoch recht begrenzt. Ambitionierte und komplexe Zielsetzungen werden dem Ziel der Konjunkturstabilisierung deutlich untergeordnet – die Kriterien der Machbarkeit und Erfüllbarkeit bestimmen das Krisenmanagement, nicht die politische Wünschbarkeit von Maßnahmen. Es ist aber genau diese Anspruchsreduktion, die es dem politisch-administrativen System überhaupt erst möglich macht, rasch in die Funktionslücken des Marktes einzuspringen.

Konjunkturprogramme entsprechen zudem dem Modus der Simplifizierung, weil sie auf einer *wenig anspruchsvollen Programmgestaltung* und auf *wenig anspruchsvollen Implementationsstrukturen* aufbauen. Die Policy-Forschung kennt eine Vielzahl von Typologien zur Charakterisierung von staatlichen Interventionsmaßnahmen, für die aber allesamt Überlegungen aus der Frühzeit der Implementationsforschung prägend waren (Mayntz 1980; Windhoff-Héritier 1980).⁴ Ausgehend von Lowis klassischer Unterscheidung zwischen distributiver, redistributiver und (selbst)regulativer Politik (Lowi 1964) können mit regulativen Programmen, Anreizprogrammen und Leistungsprogrammen drei Grundtypen staatlicher Intervention unterschieden werden.⁵ Für die verschiedenen Programmtypen sind jeweils unterschiedliche Implementations- und Vollzugsprobleme charakteristisch. Regulative Programme zielen auf die direkte Verhaltensbeeinflussung von

Adressaten ab. Sie erfordern einen hohen administrativen Kontroll- und Sanktionsaufwand und wecken, insbesondere wenn sie auf imperativen oder konditionalen Geboten und Verboten und nicht nur auf Verfahrensnormen basieren, das Widerstandspotential bei den Adressaten und motivieren zur Entwicklung von ‚Umgehungsstrategien‘ (Mayntz 1980, S. 243). Anreizprogramme stellen demgegenüber keine besonderen Implementationschwierigkeiten: sie motivieren die Adressaten positiv und sind mit einem vergleichsweise geringen Verwaltungsaufwand verbunden. Die positive Motivation von Adressaten ist auch bei Leistungsprogrammen gegeben. Bei dieser direkten Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen durch öffentliche Akteure liegen die Vollzugsprobleme nicht an der Schnittstelle Administration-Adressat, sondern bei den Vollzugsträgern selbst und deren Fähigkeiten und Motivationen.

Konjunkturprogramme wie das Konjunkturpaket II lassen sich als Mischung aus Anreiz- und Leistungsprogrammen charakterisieren. Sie sind in ihrer Wirkung distributiv, und gerade nicht redistributiv oder regulativ. Sie sind aus der Perspektive der Adressaten mit wenig Zwang verbunden und werden als Maßnahmen angesehen, die vorrangig Nutzen verteilen und keine aktuellen („nur“ zukünftige) Kosten erzeugen (*Windhoff-Héritier* 1987, S. 48). Sie generieren weniger Konflikte als Verhaltensvorschriften, Umverteilungs- oder Einsparmaßnahmen und sind daher leichter zu implementieren. Allgemeiner formuliert: Redistributive oder regulative Maßnahmen, deren Wirkung von der Mitwirkungs- und Unterstützungsbereitschaft der Adressaten jenseits einfacher Anreizmechanismen abhängt, die daher vom politisch-administrativen System nur bedingt zu kontrollieren sind, kommen im ad-hoc-Krisenmanagement *nicht* zum Einsatz.

Der Mechanismus der Simplifizierung wird an weiteren Stellen der Programmentwicklung erkennbar. Anstatt neue Programme zu entwickeln, wurde im Konjunkturprogramm II insbesondere auf bereits bestehende Maßnahmen zurückgegriffen. So war die Blaupause für die oben beschriebene Rettungsmaßnahme ‚Zukunftsinvestitionen‘, deren Kernbestandteil die energetische Sanierung der sozialen Infrastruktur von Kommunen darstellt, ein bereits bestehendes Sanierungsprogramm (BMVBS 2009). Der Bund hatte im Jahr 2008 bereits 200 Millionen Euro für dieses Programm bereitgestellt, und es lief just zu diesem Zeitpunkt aus, als die Diskussionen um die Verabschiedung eines zweiten Konjunkturpakets in vollem Gange waren. Das Programm war 11-fach überzeichnet und damit ganz offensichtlich ein Bundesprogramm, das den Bedarf der Kommunen traf, das bereits etabliert war und mit dessen Verfahrensweise die Kommunen vertraut waren. Die Voraussetzungen für eine rasche Wirkungsentfaltung waren bei diesem Programm also gegeben: Es war plausibel anzunehmen, dass die Kommunen schnell auf eine Fortführung und Ausdehnung dieses Programms reagieren könnten und damit das konjunkturelle Rettungspaket in Gang setzen würden. Das Programm wurde vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung koordiniert. Das Bundesbildungsministerium hingegen hatte zum betreffenden Zeitpunkt kein Programm, das die Voraussetzungen an ein Konjunkturprogramm in einer ähnlichen Weise erfüllt hätte, und auch keine Antwort darauf, wie der Bund im Politikfeld Bildung Geld an die Kommunen ‚weiterreichen‘ kann ohne verfassungsmäßig in Bedrängnis zu geraten. Es waren also auch die ‚passenden‘ bzw. nicht passenden Lösungsangebote der jeweiligen Ministerialverwaltungen, die erklären, weshalb das Konjunkturpaket II zwar unter dem Titel ‚Bildungsförderung‘ in der Öffentlichkeit kommuniziert wurde, faktisch aber vor allem auf die *Bildungsinfrastruktur* ausgerichtet war und maßgeblich vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und nicht vom Bundesbildungsministerium ausgearbeitet wurde (Interview BMVBS).

Simplifizierung bestimmte auch die Implementation auf Ebene der Länder und Kommunen.⁶ Auch hier kam es nicht zur Entwicklung von im eigentlichen Sinne ‚neuen‘ Maßnahmen. Zwar schreiben die Förderrichtlinien für das Konjunkturpakete II vor, dass lediglich „zusätzliche“ Projekte förderfähig sind (vgl. § 3a ZuInvG). Doch das Kriterium der Zusätzlichkeit wurde sehr flexibel interpretiert. Die Kommunen entwickelten keine neuen Maßnahmen (was in der kurzen Zeitspanne auch gar nicht möglich gewesen wäre), sondern griffen stattdessen auf Vorhaben zurück, die bereits fertig geplant waren und in den kommenden Jahren ohnehin realisiert worden wären. Es handelte sich ganz überwiegend nicht um zusätzliche, sondern lediglich um vorgezogene Vorhaben (Interview Verwaltung Bremen).

Die rasche Umsetzung der Maßnahmenpakete wurde zudem auch durch die Lockerung des Vergaberechts erleichtert. In Bremen, aber auch in vielen anderen Städten und Gemeinden konnten im Rahmen des Konjunkturpakets II beispielsweise Bauaufträge bis zu 100.000 Euro freihändig vergeben werden, nachdem gezielt vier Firmen um Angebote gebeten wurden.⁷ Darüber hinaus war man in Bremen auch sensibel für Umsetzungsprobleme aufgrund von organisatorischen und territorialen Rivalitäten. Um Verteilungskonflikte zu vermeiden, wurde auf das Gießkannenprinzip zurückgegriffen: Alle Politikfelder sollten gleichermaßen von den zusätzlichen Bundesmitteln profitieren (*FHB* 2009, S. 3). Da dies aufgrund der Zweckgebundenheit der Mittel (nachhaltige Investitionen) im Rahmen des Konjunkturpakets II nicht zulässig war und nicht alle Behörden Anträge auf Förderung stellen konnten, wurden Umschichtungen im Haushalt vorgenommen. Behörden, die im Rahmen des Konjunkturprogramms aus Gründen der Antragsbestimmungen nicht zum Zuge kommen konnten, wurden mit Zuschlägen im nächsten Haushalt entschädigt (Interview Bremen). Die Zusätzlichkeit wurde erfüllt, aber durch geschickte Integration von Konjunkturprogramm- und Haushaltsplanung konnten Verteilungskonflikte gemildert werden. Das Konjunkturprogramm wirkte wie eine generelle Erhöhung des Haushaltes.⁸

5. Rekomplicierungen

Die staatliche Steuerungsfähigkeit im akuten Krisenfall wird durch die Simplifizierung von Politik – konkret: die Konzentration allein auf den monetären Impuls – hergestellt. Das Krisenmanagement kann gelingen, weil Politik zur Simplifizierung fähig ist. Durch die Reduktion der Ansprüche an politische Zielsetzungen, durch den Rückgriff auf bereits bestehende Programme und auf etablierte Implementationsstrukturen, durch die flexible Interpretation von Fristen und Vergabekriterien, die Lockerung von Richtlinien sowie die Auflösung von Entscheidungsblockaden mittels Vermeidung von Verteilungskonflikten wird Krisenmanagement effektiv.

Freilich: Es handelt sich hier um eine zugespitzte Charakterisierung des staatlichen Krisenmanagements. Auch beim Konjunkturpaket II gab es *Rekomplicierungen*: Verteilungskonflikte zwischen und innerhalb von Kommunen ließen sich nicht gänzlich ausschließen. Das Rettungsprogramm verschaffte denjenigen Kommunen und Maßnahmenträgern Startvorteile, die bereits Erfahrungen in Bezug auf das spezifische städtebauliche Programm hatten, die über baureife Vorhaben verfügten und vor allem über die entsprechenden Planungsspezialisten und Planungskapazitäten. Denn trotz der flexiblen Interpretation des Kriteriums der „Zusätzlichkeit“ kam es in etlichen Kommunen zu Planungs-

engpässen. Die Bundesmittel waren zwar bereitgestellt – konnten aber von den Kommunen gar nicht so rasch abgerufen werden. Da in der Mehrzahl der Fälle keine zusätzlichen, sondern lediglich vorgezogene Maßnahmen gefördert wurden, ist zudem anzunehmen, dass die für das Konjunkturprogramm bereitgestellten Ko-Finanzierungsmittel den Haushalten der folgenden Jahre entzogen werden. Eine Rekomplizierung stellt sicherlich auch die öffentliche Erinnerung an die Gestaltungsansprüche dar, mit denen das Konjunkturprogramm gestartet war. Die Umsetzung war begleitet von der Forderung nach einem ‚wirklich‘ ökologisch nachhaltigen und ‚wirklich‘ bildungszentrierten Konjunkturprogramm, insbesondere die Abwrackprämie durfte sich neben der hohen und schnellen Inanspruchnahme auch ausgesprochen bissiger Kritik bis hin zum Spott sicher sein. Aber damit ist bereits die Frage angesprochen, ob Politiksimplicifizierung und Krisenmanagement qua Konjunkturprogramm nicht öffentliche Auseinandersetzungen bewirken, die in eine Legitimationskrise münden.

6. Stattdessen eine Legitimationskrise?

Auf der Suche nach zwingenden Grenzen spätkapitalistischer Systeme verneinte *Jürgen Habermas* in seiner politischen Krisentheorie sowohl die Möglichkeit einer durchschlagenden, politisch nicht bearbeitbaren ökonomischen Krise als auch das Auftreten einer Krise der administrativen Funktionsfähigkeit des Staates. Der Staat, und diese Überlegung bilden den Kern der Krisentheorie, gerät nur dann in Gefahr, wenn sich der Zweifel an den Normen festsetzt, die administratives Handeln leiten. Wenn das staatliche Krisenmanagement versagt, folgt als Strafe der Legitimationsentzug. Diese Möglichkeit einer Legitimationskrise lässt sich theoretisch aufzeigen, wenn zwei Thesen erfolgreich verteidigt werden können:

- Zum einen muss eine systematische Grenze der Manipulation, der administrativen Erzeugung von Motivationen, Sinn, Deutungssystemen oder Normen gegeben sein (Theorem I – Grenzen der Manipulierbarkeit).
- Zum zweiten muss nachzuweisen sein, dass die Expansion der Staatstätigkeit eine überproportionale Steigerung des Legitimationsbedarfes mit sich bringt (Theorem II – Steigerung des Legitimationsbedarfes; *Habermas* 1973, S. 100).

Insbesondere das zweite Theorem erscheint *Habermas* plausibel, nicht nur weil neue Staatsfunktionen auch jeweils neue Massenloyalitäten erfordern, sondern weil sich im Zuge der ökonomischen Krisenbekämpfung neue Staatsaufgaben ergeben, die die Grenzen des politischen Systems gegenüber dem kulturellen System verschieben. Um die ökonomischen Krisen rationalisierend abfedern zu können, muss der Staat immer stärker in kulturelle Bestände eingreifen. Hier wird Kultur zunächst als Traditionsbestand eingeführt, der nunmehr zur Reflexion gezwungen wird, weil er Gegenstand politischer Planung wird – und daher auch anders geregelt werden kann. Staatliche Intervention erstreckt sich auf vormalige „Selbstverständlichkeiten“ (*Habermas* 1973, S. 101) und erzeugt Rechtfertigungszwänge. Damit aber politisieren sich immer mehr Lebensbereiche.

Die Unlösbarkeit der Legitimationsprobleme folgt daraus, dass Sinn eine knappe Ressource ist, die gerade nicht in beliebiger Menge und Qualität bereitgestellt werden kann, wenn der Legitimationsbedarf im politischen System wächst (*Habermas* 1973, S. 123-125). Die Ursachen einer Legitimationskrise liegen letztlich in einem starren, näm-

lich auf Normenbegründung und universalistische Rechtfertigung beharrenden kulturellen System (Habermas 1973, S. 105). Die seitens des kulturellen Systems gelieferten Beiträge sind nicht politikkompatibel und nicht veränderbar. Erst aus diesem Mangel angepasster Motivationen folgt die Legitimationskrise: Die „definitiven Schranken der Legitimationsbeschaffung“ bestehen in „unnachgiebigen normativen Strukturen“, „die das ökonomisch-politische System nicht länger mit ideologischen Ressourcen versorgen, sondern mit Überforderungen konfrontieren“ (Habermas 1973, S. 130).

Wiederum ist daran zu erinnern, dass die Krisentheorie bei Habermas die Aufgabe übernehmen soll, zwingende Grenzen spätkapitalistischer Systeme aufzuzeigen, die identifizierten Krisen mithin als Systemkrisen gedacht sind. Überträgt man die Argumentation einer solchen Systemkrisentheorie auf den hier angestrebten Rahmen einer weniger systemfundamental gedachten Krisentheorie, dann interessieren weniger die Argumentationen über die prinzipielle (also auch administrative) Unverfügbarkeit von Sinn und Normativität (Theorem I), das zudem in den ‚Legitimationsproblemen im Spätkapitalismus‘ in zweierlei Formen auftritt: zum einen als Unverfügbarkeit einer Tradition und zum anderen als Unverfügbarkeit einer sich rationalisierenden, d.h. zur universellen Normenbildung fähigen Lebenswelt. Das Interesse muss vielmehr der Frage steigenden Legitimationsbedarfes gelten (Theorem II). Zu prüfen ist daher, ob die ‚simplen‘ und unpolitischen Formen konjunkturpolitischen Krisenmanagements Legitimationskrisen wahrscheinlich machen. Wird durch Krisenbekämpfung dieser Art die legitimatorische Absicherung des Systems riskiert?

Eine Steigerung des Legitimationsbedarfes tritt nur dann ein, wenn die Expansion der Staatstätigkeit die Grenze des politischen Systems gegenüber dem kulturellen System verschiebt und kulturelle Bestände betroffen sind. Genau dieses Ausgreifen des politischen Systems in das kulturelle tritt bei Konjunkturprogrammen im Modus der Politik-simplifizierung und Anspruchsreduktion nicht ein. Derartige Programme ‚unterfordern‘ eher den Bestand an normativen Überzeugungen oder sind mit den lebensweltlichen Motivbeständen überaus leicht vereinbar. Der Mechanismus der Simplifizierung, der das Krisenmanagement bestimmt, leistet sogar einer weiteren Depolitisierung Vorschub. Es geht um eine im Kern ‚unpolitische‘ Bewältigung der Krise. Programmelemente wie das Zukunftsinvestitionsprogramm oder die Abwrackprämie haben keinerlei Implikationen für das kulturelle System, weil sie nur eine Subvention für höchst gewöhnliche Vorgänge wie Autokauf und bauliche Umrüstung/Sanierung darstellen. Das Krisenmanagement greift also gerade nicht in traditionelle kulturelle Bestände ein, es nutzt sie lediglich – in einem hinreichend trivialen Sinne. Es greift auf traditionelle Verhaltensweisen zurück – ohne den Anspruch der Neuausrichtung des Verhaltens. Ganz deutlich wird dies bei der Abwrackprämie. Diese stellt in keinerlei Hinsicht eine ‚regulative‘ Zumutung für die Autokäufer dar. Und im Rahmen des Zukunftsinvestitionsprogrammes wird den Ländern und Kommunen auch nicht mehr als Beschleunigung zugemutet – energetische Sanierung und Schulgebäudemodernisierung sind Staatsaufgaben, die schon seit längerem wahrgenommen wurden. Dieser geringe Zumutungscharakter gilt auch für die anderen Programmelemente des zweiten Konjunkturprogramms. Von einem steigenden Legitimationsbedarf kann daher nicht die Rede sein. Die Steuerung der Ökonomie lässt sich im Rahmen von Konjunkturprogrammen ohne jede strukturelle Ausdehnung der Staatstätigkeit erreichen. Die Sphären des Privaten und des soziokulturellen Systems werden weit weniger tangiert als bei Nicht-Krisenpolitiken (z.B. Familienpolitik). Konjunkturprogramme stellen eher eine Legitimationsentlastung dar, da die Maßnahmen, die der Rettung einzelner Branchen

und der Stützung der Konjunktur gelten, unmittelbar an private Motive anknüpfen können. Konsumismus und Privatismus als Orientierung am eigenen, ganz persönlichen Lebensglück werden in Dienst genommen für die gewaltige Aufgabe, die größte ökonomischen Krise seit dem Zweiten Weltkrieg zu überwinden. Der individuell motivierte Akt wird so zu einem Beitrag zum Krisenmanagement, das gerade deshalb nicht auf seine Hintergründe und Folgen für das politische Gesamtgefüge befragt werden muss. Das Ad-hoc-Krisenmanagement mittels Konjunkturprogrammen kann also ohne Auftreten von Legitimationsproblemen gelingen.

7. Ultrastabilität oder Krise der staatlichen Selbstorganisationsfähigkeit?

Die gegenwärtige Wirtschafts- und Finanzkrise hat für den Fall der Bundesrepublik Deutschland gezeigt, dass ein politisch-administratives System hinreichend robust sein kann, um auch basale Funktionsstörungen im ökonomischen System zu überbrücken, um die Ökonomie in einer äußerst kritischen Situation mindestens für die Dauer von einhalb Jahren zu stabilisieren und in dieser Zeit auch die legitimatorische Absicherung nicht zu gefährden. Benötigen wir also doch keine (politische) Krisentheorie? Auf den Befund eines gelungenen ad-hoc-Krisenmanagements kann man in dreierlei Weise reagieren:

Erstens: Die gezeigte Steuerungsfähigkeit ist Ausdruck der Fähigkeit des Staates, selbst in extremen Krisensituationen die Funktionsfähigkeit der Ökonomie zu sichern. Der Staat kann zwar nicht, wie man in den 1960er Jahren vermutet hatte, die Konjunktur-entwicklung derart glätten, dass es zu keiner Depression und keiner Rezession mehr kommt. Er kann aber im Zweifel die ökonomischen Krisen abfangen und das kapitalistische System retten, ohne selbst in Gefahr zu geraten. Das ist die *These eines starken und in der Verantwortungsübernahme für die Funktionsfähigkeit der Ökonomie erfolgreichen Staates*.

Zweitens: Krisen wie Krisenmanagement sind trotz der heftigen Ausschläge nichts anderes als normale Begleiterscheinungen der Staat-Ökonomie-Interaktion. Wie die Zyklen der Konjunktur vollziehen sich auch Expansion und Reduktion staatlicher Tätigkeit in einem dauernden Auf und Ab. Die staatliche Politikentwicklung kann in einem Zirkel von Desorganisation und Reorganisation verfangen sein und in ihren Höhen und Tiefen genau entgegengesetzt zu den Entwicklungsmustern des ökonomischen Systems verlaufen. Ein solches Verlaufsmuster staatlicher Politik ist zyklisch, aber nicht notwendigerweise instabil. Es kommt zwar nicht zu einem Gleichgewicht zwischen Staat und kapitalistischer Ökonomie – und dennoch ist der Staat-Ökonomie-Komplex in seiner permanenten Bewegung letztlich stabil. Der Verlauf staatlicher Politik wird hier als ein dauerhafter Zirkel von De- und Re-Organisation, von Staatsintervention, Verausgabung, Erschöpfung, langsamer Erholung und Wiederaufbau der eigenen Ressourcen und Organisationsmittel begriffen. In einem solchen Modell spitzen sich auch Tendenzen der Gefährdung der politischen Organisationsmittel nicht zu einer Rationalitätskrise einer strukturell überforderten Verwaltung zu. Im Krisenmanagement wie im konjunkturell begünstigten Normalzustand staatlichen Agierens gelingt es, immer wieder Kompromissformeln und -lösungen zwischen den widersprüchlichen Interessenanforderungen zu finden. Die 1975 von *Claus Offe* eingeführte These des Oszillierens der Staatstätigkeit und seine Erörterung des Zyklen-Modells (*Offe* 1975, S. 304ff.) mag als Ausgangspunkt der These ei-

nes *ultrastabilen Staat-Ökonomie-Zusammenhangs* dienen. *Offe* selbst hatte freilich dieses Zyklen-Modell verworfen und stattdessen eine langfristige politische Krisentendenz unterstellt.

Drittens: Der Erfolg staatlichen Handelns in der Krise ist ein Scheinerfolg. Was kurzfristig als Ausdruck staatlicher Steuerungsfähigkeit und erfolgreiche Vermeidung von Legitimationsproblemen erscheint, ist bereits mittel-, auf jeden Fall aber langfristig bedroht. Die politische Krise tritt nicht sofort ein, aber sie tritt ein. Diese hohe Steuerungsfähigkeit in der unmittelbaren Krisenzeit darf nicht dazu verführen, die Folgen eines derartigen ad-hoc-Krisenmanagements über die kurzfristige Perspektive hinaus zu vernachlässigen. Das Krisenmanagement sichert nur einen Zeitgewinn. Politik im Krisenfall wird reduziert auf die Überbrückung von Zeit, eine Bekämpfung der Ursachen der Krise wird nicht ernsthaft angestrebt. Dadurch bleiben aber sowohl die krisenhaften Tendenzen in der Ökonomie vorhanden, während sich das politisch-administrative System bei der Krisenrettung ‚verausgabt‘, seine Mittel überspannt und mit wachsender innerer Desorganisation zu kämpfen hat. Die Krisenbewältigung überfordert den Staat auf längere Sicht. Kommt es zudem in nicht allzu großer Ferne zu einer weiteren ökonomischen Krise, vermag der bereits geschwächte Staat nicht mehr die nötige Handlungsfähigkeit aufzubringen. Die politische Krise wird manifest. Entsprechend muss eine politische Krisentheorie deutlicher zwischen dem ad-hoc-Krisenmanagement und den mittel- und langfristigen Folgen staatlicher Intervention unterscheiden. Dies ist die These einer zwingenden Krisentendenz des politisch-administrativen Systems auf lange Sicht. *Offe* hatte diese Krisentendenz in zweierlei Hinsicht unterstellt. Die langfristige politische Krise kann sowohl die Input- wie auch die Outputdimension staatlichen Handelns betreffen. Die Input-Krisentendenz bildet nur die Langfrist-Variante der Legitimationskrisen-Theorie. Interessanter, weil vielfältiger sind die Output-Krisentendenzen. Diese entstehen entweder durch eine Erschöpfung der fiskalischen Ressourcen des Staates, durch den Verlust staatlicher Autonomie oder durch einen Verlust der inneren administrativen Koordinationsfähigkeit. So verlangt die Droge Subvention – einmal eingesetzt – immer höhere Dosen. Sie schränkt dadurch nicht nur die finanziellen Handlungsspielräume des Staates ein, sondern lässt auch symbiotische Abhängigkeitsverhältnisse zu Klientelgruppen entstehen. Diese können in der Folge die Politikformulierung und die Implementation nachhaltig beeinflussen und dadurch die Unabhängigkeit des politisch-administrativen Systems gefährden (*Offe* 1973, S. 216ff.). Eine gelingende administrative Steuerung braucht aber nicht nur Distanz von Klientelgruppen. Sie setzt auch eine hinreichende Koordinationsfähigkeit, Planungs- und Prognosefähigkeit voraus. Auch diese Voraussetzungen können jedoch, so die Annahme bei *Offe*, durch das staatliche Krisenmanagement stark beeinträchtigt werden. Die beständige Ausweitung der Staatstätigkeit, die zur Stabilisierung der Ökonomie erforderlich ist, verschärft Koordinationsprobleme zwischen verschiedenen Politikfeldern oder administrativen Einheiten und führt die Informationsverarbeitungs- und Prognosefähigkeit des politisch-administrativen Systems an ihre Grenzen. „Mit der sachlichen, zeitlichen und sozialen Ausdehnung dessen, was zur Materie von administrativem Handeln wird, [muss] eine interne Irrationalisierung der organisatorischen Struktur der Verwaltung einhergehen“ (*Offe* 1973, S. 219). Sowohl die fiskalischen als auch die administrativen Ressourcen des Staates unterliegen also einem Prozess der kumulativen Selbstblockade und können in einer Krise der Selbstorganisation des Staates enden. Dieses letzte Element der Konzeption einer langfristigen politischen Krise soll hier besonders interessieren: *Die langfristige Destruktion der staatlichen Selbstorganisationsfähigkeit.*

Im Unterschied zu *Offe* (1973) wird die maßgebliche Ursache für die langfristige Desorganisation der staatlichen Fähigkeit zur Erhaltung der eigenen Integrität nicht in der Ausweitung der Staatstätigkeit auf immer weitere Gebiete vormals privater gesellschaftlicher Selbstorganisation gesehen. Es ist auch nicht die Übernahme von Privatfirmen, die Verstaatlichung einzelner Banken oder Unternehmen, die zur Überforderung des Staates beiträgt und Desorganisationstendenzen in Gang setzt. Der vorrangige Mechanismus, der Desorganisationsprozesse hervorruft, ist die Staatsverschuldung. Dieses Argument muss aber unbedingt spezifiziert werden, ist doch die *Staatsverschuldung* ein seit Jahrzehnten gewohnter Zustand, mit dem Staaten so umgehen können, dass ihre Staatlichkeit dabei nicht in Bedrängnis gerät (*Streeck* 2010; *Streeck/Mertens* 2010). Staatsverschuldung wird zum Auslöser einer Krise staatlicher Selbstorganisationsfähigkeit, wenn eine stetig, aber langsam zunehmende Staatsverschuldung *in einem kurzen Zeitraum plötzlich sehr stark ansteigt*. Die Doppelbewegung von starker quantitativer Veränderung und der Schnelligkeit dieses weiteren Anstiegs überfordert die staatliche Selbstorganisationsfähigkeit. Die typischen Folgeerscheinungen einer erhöhten Staatsverschuldung wie Erhöhung der Zinslast und daraus folgend Einengung der haushaltsplanerischen Spielräume sind solange zu bewältigen, wie sie sich in einem moderaten Tempo und in ständiger Entwicklung befinden. Da aber die Ausgabenseite in öffentlichen Haushalten in hohem Maße gesetzgeberisch festgelegt ist, kommt es zu Überforderungstendenzen erst dann, wenn der verbleibende Spielraum in den Haushalten und die verbleibende Zeit für Änderungen in der Gesetzgebung nicht mehr vorhanden sind. Substantielle Verschiebungen auf der Einnahmen- wie der Ausgabenseite sind in der Regel nicht in kurzer Zeit zu bewerkstelligen. Entsprechend erhöht sich der politische Druck auf eine schnelle und quantitativ sehr umfangreiche Aktion.

Was in Konjunkturprogrammen in kurzer Zeit und in quantitativ erheblichem Umfang durch Politiksimpfizierung gelingen kann, ist bei Programmen der Haushaltssanierung bzw. Rückführung der Staatsverschuldung gerade nicht möglich. Die Wege der Politiksimpfizierung – d.h. die Nutzung ‚einfacher‘ und konfliktarmer Politiken – versagen. Verteilungskonflikte können auf keiner Ebene vermieden werden. Zudem sind die Eingriffsmöglichkeiten des Staates im Fall von Haushaltskonsolidierung *asymmetrisch* verteilt (*Blanke* 1976, S. 198f.): Eingriffe in die Rechte der abhängigen Erwerbsbevölkerung sind deutlich leichter zu realisieren als Eingriffe in die Rechte des ‚Kapitals‘ – dies zeigt sich nun in der Bewältigung der Staatsschuldenkrise als Folge der Finanzmarkt- und Wirtschaftskrise 2008/09.

Das Verbergen der asymmetrischen Verteilungsentscheidungen in komplex angelegten Programmen ist dadurch erheblich erschwert, dass innerhalb des Staatsapparates wie innerhalb der Regierungskoalitionen und auch innerhalb der einzelnen Parteien die Differenzen zwischen den einzelnen Politikoptionen artikuliert werden – womit der Versuch der Schaffung von Intransparenz an der mangelnden Gesamtstrategiefähigkeit von Koalitionsregierungen (*Raschke/Tils* 2007) gerade in diesen Situationen einer plötzlich verschlechterten Haushaltslage scheitert. Die Gewinner und Verlierer der staatlichen Krisenpolitik werden deutlich sichtbar. Damit droht jedoch der kapitalistische Staat eine seiner zentralen Voraussetzungen zu verlieren: die Wahrung des Anscheins seiner Interessenneutralität (*Offe* 1975, S. 25). Die faktischen funktionalen Bezüge und Interessenkoinzidenzen zwischen Kapital und Staat werden offensichtlich.

In diesem Stadium der staatlichen Krisenpolitik bleibt oft nur die Hoffnung auf ‚Befreiungsschläge‘: Aktionen, die mit einer einzigen Maßnahme hohe Summen neu in die Staatskasse spülen oder ganze Ausgabenblöcke zum Verschwinden bringen. Einnahme-

seitig sind die UMTS-Lizenz-Versteigerungen aus dem Jahr 2000 das seltene Beispiel für die Realisierung eines derartigen Einnahmeschubs. Problematischere Optionen stellen die Einführung einer Kapitaltransaktionssteuer (Tobin-Steuer) dar – wegen der Ablehnung dieser Steuer auf internationaler Ebene – und die Aufteilung der Gewinne zwischen Energieunternehmen und Staat aus einer verlängerten Laufzeit von Atomkraftwerken – wegen der massiven Konflikte, die eine Revision des Atomkonsenses nach sich ziehen wird. Diese Optionen lassen erkennen, dass auch Einmalaktionen trotz ihres quantitativ bemerkenswerten Umfanges nicht als Politiksimpplifizierung funktionieren werden. Die Umverteilungseffekte, die Anforderungen an Transnationalisierung von Politik oder die konzeptionellen Weichenstellungen (hier: energiepolitischen) sind derart grundlegend, dass keine konfliktminimierenden und zeitsparenden politischen Wege der Realisierung gefunden werden können. Ungeachtet derartiger Groß- und Einmalaktionen muss eine restriktive Haushaltspolitik betrieben werden, die die Kooperationsfähigkeit zwischen staatlichen Apparaten und die Möglichkeiten, zwischen verschiedenen Politikfeldern Balancen und Kompatibilitäten herzustellen, ebenso überfordert wie Gestaltungsspielräume der Politik für sehr lange Zeit vernichtet.

8. Schluss

Eine politische Krisentheorie wird sich daher heute auf die Beziehungen zwischen kurzfristig erstaunlicher Steuerungsfähigkeit des politischen Systems gegenüber der Marktökonomie und den dabei entstehenden mittel- und langfristigen Rückwirkungen auf die Selbstorganisationsfähigkeit des politischen Systems konzentrieren müssen. Das politische System unterminiert seine Eigenorganisation durch seine steuerungspolitischen Erfolge. Das Paradox der Krisenpolitik über Konjunkturprogramme könnte sein, dass der Staat der Wirtschaft zu viel an Krisenbewältigung abnimmt, angesichts der akuten Gefährdung des Wirtschaftskreislaufes nicht genügend auf die Sicherung seiner Selbstorganisationsfähigkeit achtet. Zwar ist auch die Krisenintervention ein Akt staatlichen Selbstschutzes, hängt seine Funktionsfähigkeit doch von der der Ökonomie ab, nur lässt sich die staatliche Intervention in der Krise in eine Logik der Kurzfristigkeit hineinziehen, die die staatliche Selbstorganisationsfähigkeit untergräbt.

Anmerkungen

- 1 Die Thesen zur Simplifizierung auf der Ebene der Programmstruktur und der Implementation beziehen sich vor allem auf das Zukunftsinvestitionsprogramm auf der kommunalen Ebene, ließen sich aber ebenso für die Abwrackprämie (zunächst 1,5 Mrd., dann im April 2009 um weitere 3,5 Mrd. auf 5 Mrd. erhöht) belegen. Darüber hinaus umfasste das Konjunkturprogramm II Steuersenkungen (Grundfreibetrag, Absenkung des Eingangssteuersatzes), einen Kinderbonus (Einmalzahlung 100 €), die Erhöhung der Regelsätze für Kinder (6-13) in Grundsicherung auf 70%, die Senkung des paritätisch finanzierten Beitragssatzes in der GKV um 0,6% (Ausgleich durch Bundeszuschuss), die hälftige Beitragserstattung an Arbeitgeber bei Kurzarbeit, Qualifizierung in Kurzarbeit und bei Leiharbeit sowie Förderung von beruflicher Weiterbildung, die Förderung öffentlicher Investition über Sondervermögen, ein Innovationsprogramm Mittelstand (0,9 Mrd.), die Förderung der Forschung im Bereich Mobilität (0,5 Mrd.) sowie Bundesinvestitionen (4 Mrd.) und die Erweiterung des Bürgschaftsrahmens für Unternehmen um 100 Mrd. bis 2010.
- 2 Im August 2009 wurde der Artikel 104b GG jedoch geändert. Zwar gehört die Bildungspolitik weiterhin zu den Kernkompetenzen der Länder. Der Bund kann nun aber in Ausnahmesituationen Landesvorhaben

auch in den Bereichen fördern, in denen er keine Gesetzgebungskompetenz besitzt. D.h. auch die Förderung von bildungspolitischen Maßnahmen, bei denen kein expliziter Bezug auf die energetische Sanierung besteht, ist nun möglich. In der Folge haben die Bundesländer die Maßnahmenfelder der Konjunkturpakete ausgeweitet. In Bremen wurden ab August 2009 neben Maßnahmen zur energetischen Sanierung auch Investitionen in Spielplatzgeräte, Mobiliar, Küchen- und Innenrenovierung für Kitas, Renovierung von Sportplätzen etc. mit in die Maßnahmenpakete aufgenommen. Die zentrale Ausrichtung der Konjunkturpakete auf energiepolitische Maßnahmen blieb allerdings bestehen.

- 3 Wer sein mindestens neun Jahre altes Auto zum Verschrotten gebracht hat, erhielt beim Kauf oder Leasing eines Neu- oder Jahreswagens eine Umweltprämie von 2.500 Euro. Die Regelung galt ab dem 14. Januar 2009; zunächst war eine Summe von 1,5 Mrd. Euro für die Abwrackprämie vorgesehen; Anfang April 2009 wurde das Fördervolumen um weitere 3,5 Mrd. Euro auf dann insgesamt 5 Mrd. erhöht. Bereits am 02. September 2009 aber war das Budget ausgeschöpft (*Deutsche Bundesregierung* 2009, *BMWT* 2009).
- 4 Die wissenschaftliche Auseinandersetzung in Deutschland mit Fragen der Implementation hat in den 1970er Jahren begonnen. Interessanterweise ist auch dieser Forschungszweig, der in Deutschland insbesondere mit dem Namen *Renate Mayntz* verbunden ist, ebenso wie die politische Krisentheorie eine wissenschaftliche Antwort auf die keynesianischen Interventions- und Planungskonzepte der späten 1960er und frühen 1970er Jahre. Die Ausweitung der Staatstätigkeit und die zahlreichen staatlichen Reforminitiativen in Reaktion auf die wirtschaftliche Rezession und den Ölpreisschock führten in der Verwaltungswissenschaft dazu, dass sich das Interesse auf die Implementationshindernisse einmal beschlossener Maßnahmen richtete (*Mayntz* 1980; *Jann* 2009).
- 5 Vgl. hierzu insbesondere *Mayntz* 1980; *Kaufmann/Rosewitz* 1983; *Windhoff-Héritier* 1980, aber auch *Offe* 1975, die z.T. auch noch feingliederigere und auf spezifische Policy-Felder ausgerichtete Typologien staatlicher Intervention entwickelt haben.
- 6 Um die Implementationsebene einschätzen zu können, ist eine Fallstudie für das Land Bremen durchgeführt worden, die neben der Dokumentenanalyse insgesamt 6 Interviews umfasste. Interviews wurden mit Vertretern der Senatorischen Behörde für Finanzen, der Behörde für Umwelt, Bau, Verkehr und Europa, der Behörde für Arbeit, Frauen, Gesundheit, Jugend und Soziales, der Behörde für Bildung und Wissenschaft, Leitungskräften aus öffentlichen Einrichtungen, die Maßnahmen empfangen haben, sowie einem an der Programmentwicklung des Konjunkturpakets II maßgeblich beteiligten aus dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung durchgeführt.
- 7 Die Beschleunigung von Investitionen durch Vereinfachung des Vergaberechts wurde im Rahmen des Konjunkturpakets II nicht nur beim Zukunftsinvestitionsprogramm der Kommunen ermöglicht, u.a. wurde beispielsweise auch die Dauer eines EU-Vergabeverfahrens von 87 auf 30 Tage reduziert (*DSTuGB* 2009).
- 8 Die Möglichkeit, Haushalts- und Konjunkturprogramm-Planung zu integrieren, verdankte sich aber auch einem Zufall. In Bremen werden Zweijahreshaushalte verabschiedet. Nur durch die zeitliche Koinzidenz von Konjunkturprogramm II und Aufstellung des Haushaltsplanes für die Jahre 2010 und 2011 war eine derartige interministerielle Befriedungsstrategie realisierbar.

Literatur

- Altwater, Elmar*, 1973: Zu einigen Problemen des „Krisenmanagement“ in der kapitalistischen Gesellschaft, in: *Jänicke, Martin* (Hrsg.), *Herrschaft und Krise*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 170-96.
- Beckert, Jens*, 2009: Die Anspruchsinflation des Wirtschaftssystems. Zur Theorie des Spätkapitalismus im Licht der Finanzkrise, in: *WestEnd. Neue Zeitschrift für Sozialforschung* 6 (2), S. 135-149.
- Blanke, Bernhard*, 1976: Entscheidungsanarchie und Staatsfunktionen: Zur Analyse der Legitimationsprozesse im politischen System des Spätkapitalismus, in: *Ebbighausen, Rolf* (Hg.): *Bürgerlicher Staat und politische Legitimation*, Frankfurt/Main: Campus, S. 188-216.
- Blanke, Bernhard/Jürgens, Ulrich/Kastendiek, Hans*, 1975: *Kritik der Politischen Wissenschaft. Analysen von Politik und Ökonomie in der bürgerlichen Gesellschaft*, Frankfurt/Main: Campus.
- Boin, Arjen/McConnell, Allan/t'Hart, Paul* (Hrsg.), 2008: *Governing after Crisis. The Politics of Investigation, Accountability and Learning*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Boin, Arjen/t'Hart, Paul/Stern, Eric/Sundelius, Bengt*, 2005: *The Politics of Crisis Management. Public Leadership under Pressure*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Borchert, Jens/Lessenich, Stephan*, 2006: Lang leben die „Strukturprobleme“! Einleitung zur Neuauf-
lage, in: Offe, Claus, Strukturprobleme des kapitalistischen Staates. Veränderte Neuausgabe, Frank-
furt/New York: Campus, S. 11-22.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung*, 2009: Investitionspakt zur energetischen Sa-
nierung von Schulen, Kindergärten, Sportstätten und sonstiger sozialer Infrastruktur in den Kom-
munen. Download unter: http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1082179/Investitionspakt-2009.pdf
(Abruf am 22. Februar 2010).
- Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie*, 2009: Umweltprämie, download unter <http://www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Wirtschaft/Konjunktur/Konjunkturpaket-2/umweltpraemie.html> (Abruf
am 22. Februar 2010).
- Deutsche Bundesregierung*, 2009: Die Konjunkturpakete. Wir bauen Zukunft. Download unter: <http://www.konjunkturpaket.de/Webs/KP/DE/Investitionen/investitionen.html> (Abruf am 22. Februar
2010).
- Deutsche Bundesregierung*, 2008a: Zielgerichtete Investitionen, aber kein Konjunkturprogramm, Presseer-
klärung von Bundeskanzlerin Merkel am 20.10.2008, download unter http://www.bundesregierung.de/nn_914476/Content/DE/Archiv16/Artikel/2008/10/2008-10-20-investitionen.html (Abruf am 22.
Februar 2010).
- Deutsche Bundesregierung*, 2008b: Deutschland wird Bildungsrepublik, download unter <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Artikel/2008/10/2008-10-22-merkel-bildungsgipfel.html>
(Abruf am 22. Februar 2010).
- Deutsche Bundesregierung*, 2008c: Pressekonferenz von Staatspräsident Nicolas Sarkozy und Bundeskanz-
lerin Angela Merkel am 24.11.2008 in Paris, download unter http://www.bundesregierung.de/nn_915804/Content/DE/Archiv16/Pressekonferenzen/2008/11/2008-11-24-dt-franzoesisches-treffen.html (Abruf am 22. Februar 2010).
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (DGStGB)*, 2009: Vergabeinformationssystem VIS. Konjunktur-
paket II – Erleichterungen im Vergaberecht. Download unter: http://www.dstgb-vis.de/home/aktuelles_news/aktuell/konjunkturpaket_ii_erleichterungen_im_vergaberecht/index.html (Abruf am
22. Februar 2010).
- DIW econ*, 2009: Richtig investieren II. Nachfolgestudie zur Verwendung der Mittel aus den Konjunktur-
turpaketen, Ein Studie im Auftrag der Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM), Berlin.
- DIW*, 2009: Studie der DIW econ zur Umsetzung des Konjunkturpaketes: Bremen, Sachsen-Anhalt und
Nordrhein-Westfalen investieren am besten, Pressemitteilung vom 08.09.2009, Download unter:
http://www.diw.de/sixcms/detail.php?id=diw_01.c.338493.de (Abruf am 22. Februar 2010).
- Elmendorf, Douglas W./Furman, Jason*, 2008: If, When, How: A Primer on Fiscal Stimulus, Washing-
ton: Brookings Institution.
- Esser, Josef*, 1975: Einführung in die materialistische Staatsanalyse, Frankfurt/Main: Campus.
- Freie Hansestadt Bremen (FHB)*, 2009: Bericht über die Umsetzung konjunkturfördernder Maßnahmen im
Rahmen des Zukunftsinvestitionsgesetzes (ZuInvG) vom 25. Mai 2009, download unter: <http://www.finanzen.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen53.c.6705.de> (Abruf am 24. Februar 2009).
- Grande, Edgar*, 2008: Reflexive Modernisierung des Staates, in: der moderne staat 1 (1), S. 7-28.
- Genschel, Philipp/Zangl, Bernhard*, 2008: Metamorphosen des Staates – vom Herrschaftsmonopolisten
zum Herrschaftsmanager, in: Leviathan 36 (3), S. 430-454.
- Habermas, Jürgen*, 1973: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Habermas, Jürgen*, 1981: Theorie kommunikativen Handelns, 2 Bde, Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Harder, Elisabeth*, 1982: Implementation von Konjunkturprogrammen, dargestellt am Beispiel der
Städtebauförderungsmaßnahmen des Zukunftsinvestitionsprogramms. Institut für Kommunalwis-
senschaften der Konrad-Adenauer-Stiftung.
- Hennis, Wilhelm/Kielmansegg, Peter Graf/Matz, Ulrich* (Hrsg.), 1978: Regierbarkeit. Studien zu ihrer
Problematik. Band 2, Stuttgart: Klett-Cotta.
- Jann, Werner*, 2009: Praktische Fragen und theoretische Antworten: 50 Jahre Policy-Analyse und Ver-
waltungsforschung, in: Politische Vierteljahresschrift (PVS) 50 (3), Politikwissenschaft in
Deutschland. Eine Bestandsaufnahme zu 50 Jahren PVS, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissen-
schaften, S. 476-505.

- James, Harold*, 2009: *The Creation and Destruction of Value. The Globalization Cycle*, Cambridge/London: Harvard University Press.
- Kaufmann, Franz-Xaver/Rosewitz, Bernd*, 1983: Typisierung und Klassifikation politischer Maßnahmen, in: *Mayntz, Renate* (Hrsg.), *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 25-49.
- Lowi, Theodore J.*, 1964: American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory, in: *World Politics* 16 (4), S. 298-310.
- Mayntz, Renate* (Hrsg.), 1980: *Implementation politischer Programme: empirische Forschungsberichte*, Königstein/Ts: Athenäum.
- Offe, Claus*, 2006: *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates: Aufsätze zur Politischen Soziologie. Veränd. Neuausgabe*, hrsg. und eingeleitet von *Jens Borchert* und *Stephan Lessenich*, Campus Bibliothek. Frankfurt/Main: Campus.
- Offe, Claus*, 1979: 'Unregierbarkeit' – Zur Renaissance konservativer Krisentheorien, in: *Habermas, Jürgen* (Hrsg.), *Stichworte zur geistigen Situation der Zeit*, Bd. 1, Frankfurt/Main: Suhrkamp, S. 294-318.
- Offe, Claus*, 1975: *Berufsbildungsreform: eine Fallstudie über Reformpolitik*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Offe, Claus*, 1973: Krise des Krisenmanagements. Elemente einer politischen Krisentheorie, in: *Jänicke, Martin* (Hrsg.), *Herrschaft und Krise*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 197-223.
- Offe, Claus*, 1972: *Strukturprobleme des kapitalistischen Staates*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Paul, Stephan*, 2009: Letzte Ausfahrt Bad Bank, in: *Wirtschaftsdienst* 89 (2), S. 74-75.
- Posner, Richard A.*, 2009: *A Failure of Capitalism. The Crisis of '08 and the Descent into Depression*, Cambridge/London: Harvard University Press.
- Raschke, Joachim/Tils, Ralf*, 2007: *Politische Strategie. Eine Grundlegung*, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schäfer, Armin*, 2009: Krisentheorien der Demokratie: Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie, in: *der moderne staat* 2 (1), S. 159-183.
- Schäfer, Dorothea/Zimmermann, Klaus*, 2009: Bad Bank: Staat soll toxische Papiere zum Null-Wert übernehmen, in: *DIW Wochenbericht* 13/2009, S. 198-206.
- Scharpf, Fritz Wilhelm/Reissert, Bernd/Schnabel, Fritz*, 1976: *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*, Kronberg/Ts.: Scriptor-Verlag.
- Schimank, Uwe*, 2009: 'Vater Staat': Ein vorhersehbares Comeback. Staatsverständnis und Staatstätigkeit in der Moderne, in: *der moderne staat* 2 (2), S. 249-270.
- Sinn, Hans-Werner*, 2009: *Kasino-Kapitalismus. Wie es zur Finanzkrise kam, und was jetzt zu tun ist*, Berlin: Econ.
- Skidelsky, Robert*, 2009: *Keynes. The Return of the Master*, London: Penguin Books.
- Streeck, Wolfgang*, 2010: Noch so ein Sieg, und wir sind verloren. Der Nationalstaat nach der Finanzkrise, in: *Leviathan* 38 (2), S. 159-173.
- Streeck, Wolfgang/Mertens, Daniel*, 2010: Politik im Defizit. Austerität als fiskalpolitisches Regime, in: *der moderne Staat* 3 (1), S. 7-29.
- Windhoff-Héritier, Adrienne*, 1987: *Policy-Analyse. Eine Einführung*. Frankfurt/Main: Campus.
- Windhoff-Héritier, Adrienne*, 1980: *Politikimplementation: Ziel und Wirklichkeit politischer Entscheidungen*, Königstein/Ts.: Hain.

Anschriften der Autorin und des Autors:

Dr. Tanja Klenk, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik, Postfach 330440, 28334 Bremen
E-Mail: tklenk@zes.uni-bremen.de

Prof. Dr. Frank Nullmeier, Universität Bremen, Zentrum für Sozialpolitik, Postfach 330440, 28334 Bremen
E-Mail: frank.nullmeier@zes.uni-bremen.de