Astrid Séville

»There is no alternative«

Politik zwischen Demokratie und Sachzwang

campus

»There is no alternative«

© Campus Verlag GmbH

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

© Campus Verlag GmbH

Astrid Séville

»There is no alternative«

Politik zwischen Demokratie und Sachzwang

Campus Verlag
Frankfurt/New York

© Campus Verlag GmbH

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

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.
Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernehmen wir keine Haftung für die Inhalte externer Links. Für den Inhalt der verlinkten Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.
Copyright © 2017 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main
Umschlaggestaltung: Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main
Gesetzt aus: Garamond
Druck und Bindung: CPI buchbücher.de, Birkach
Gedruckt auf Papier aus zertifizierten Rohstoffen (FSC/PEFC).
Printed in Germany

www.campus.de

© Campus Verlag GmbH

Inhalt

Einleitung 9

1. Demokratietheoretische Problematisierung 17
2. Methodischer Ansatz 26
3. Fallauswahl und Vorgehen 32
4. Forschungsstand 36

Prolog – *One best way*: Schelskys Modell des technischen Staats 49

1. Sachzwang als Kennzeichen des technischen Staats 53
2. Sachlichkeit und Demokratieskepsis 66
3. Auf der Suche nach Freiheit und Selbständigkeit im Betreuungsstaat 71
4. Die reale Verwissenschaftlichung und der Wandel des Sachzwangbegriffs 76
5. Fazit und Ausblick: Das Phantasma einer besten Lösung 82

Drei symptomatische Diskurse: Alternativlosigkeitsrhetorik als Regierungsstrategie

I. Thatcherismus: Die antagonistische Rhetorik der Alternativlosigkeit 89

1. Weichen für eine britische Rhetorik der Alternativlosigkeit 92

1.1 Die doppelt funktionale Geschichte des *postwar consensus* 92

1.2 Intervention und Modernisierung: Britische Politik der 1960er und 1970er Jahre 98

1.2.1 Wegmarken der Planung und Regulierung 98

© Campus Verlag GmbH

1.2.2 Edward Heaths U-turn und der Topos der Unregierbarkeit ... 103

1.3 Symbolischer Paradigmenwechsel: Der *Winter of discontent* als Gelegenheitsfenster einer neoliberalen Politik ... 108

2. Thatcherismus: Ein politisches Projekt ... 115

2.1 TINA und »conviction politics«: Ein Monopol der Geltungsansprüche ... 122

2.2 Moralistischer Populismus: Alternativlosigkeit im Namen des *common sense* ... 127

2.3 Autoritärer Populismus: Nationalismus und Ordnung ... 134

3. Alternativlosigkeit als Regierungsstrategie ... 139

3.1 TINA als Rhetorik des Westminster-Parlamentarismus ... 140

3.2 TINA als Regierungsstil ... 143

3.3 Exekutive und zentralistische Politik als Reformziel ... 146

3.4 Die paradoxe Staatstätigkeit in einer Politik des *Laissez-faire* ... 149

4. Liberaler Nährboden, neoliberale Radikalisierung? ... 154

4.1 Thatcher als »ideological entrepreneur« neoliberaler Theorie ... 158

4.2 Ein wirkmächtiges Amalgam: Neoliberalismus und Tugendappelle ... 166

5. Zwischenfazit: Alternativlosigkeit als *one right way* ... 169

II. New Labour: Die inklusive Rhetorik der Alternativlosigkeit ... 177

1. Der Kurswechsel Richtung New Labour ... 182

2. Blair als »Thatcher without a Handbag«? Das politische Projekt New Labours ... 192

2.1 Sozialdemokratie unter neuem Vorzeichen ... 196

2.2 Die Ökonomisierung des Sozialen in der Wissensgesellschaft ... 200

2.3 »Changed realities«: Das Narrativ der Globalisierung ... 207

2.4 Alternativlose Modernisierung: Politik in der »Juggernaut-Modernity« ... 216

3. Strategie und Praxis: Regieren im Namen der Alternativlosigkeit ... 226

© Campus Verlag GmbH

3.1 Politik aus Einsicht: Expertise und Betroffenheit 231
3.2 Leadership für »one nation«..... 234
3.3 Zwischen Pragmatismus und Überzeugung 238
3.4 Die Politik der Depolitisierung: Die Reform der *Bank of England* 243

4. Die ideellen Ressourcen des Third Way..... 250

4.1 Anthony Giddens als Guru New Labours..... 252
4.2 Kommunitarismus als Brückenkonzept 258

5. Zwischenfazit: Alternativlosigkeit als *one necessary way* 262

III. Politik in der Eurokrise: Die krisenstrategische Rhetorik der Alternativlosigkeit..... 271

1. Politik in der Europäischen Union zwischen Instrumentalisierung, Effizienz und Demokratie..... 278

1.1 Regieren mit und in der EU..... 279
1.2 Der Topos des demokratischen Defizits 287
1.3 Alternativlosigkeit als Effekt von Governance-Strukturen?..... 293
1.4 Die Wirtschafts- und Währungsunion als Horizont von Sachzwängen..... 302
1.5 Die Trennung von Geld- und Fiskalpolitik als Governance-Problem 309
1.6 Die EZB oder: Technokratischer Monetarismus in *normal times* 314

2. Die Finanz-, Staatsschulden- und Eurokrise: Der Staat als *Ulysses bound* 321

2.1 Krisenpolitisches Durchwurschteln im Namen der Alternativlosigkeit..... 327
2.2 Ad-hoc-Technokratisierung als Krisenstrategie 342
2.3 Technokratie und Expertokratie 349
2.4 Die EZB als Krisenakteur und die Macht der Rhetorik im Finanzmarktkapitalismus..... 356
2.5 Coping durch Experimente in Echtzeit?..... 363
2.6 Die Strukturähnlichkeit von Alternativlosigkeit und Notstand als Begründungsnarrative 368

© Campus Verlag GmbH

3. *Framing* und *Blaming*: Distinkte TINA-Narrative in Europa 372

3.1 Dispositionen für den Krisendiskurs in Frankreich 378

3.2 Dispositionen für den Krisendiskurs in Großbritannien..... 384

3.3 Dispositionen für den Krisendiskurs in Deutschland 388

4. Fallbeispiel Deutschland: TINA als »Politik der Schonung« und die Strategie der Machtverschleierung 392

5. Zwischenfazit: Alternativlosigkeit als *one experimental way*..... 403

Schlussbemerkung 413

1. Die demokratietheoretische Dimension der Alternativlosigkeit..... 420
2. Rationalisierung als Phantasma in der Demokratie 423
3. Ein Ausblick: Demokratische Governance und *muddling through* 428

Literatur 431

Danksagung..... 471

© Campus Verlag GmbH

Einleitung

»There is no alternative to austerity.«[1]

»These are exceptional measures for exceptional times.«[2]

Seit politische Akteure[3] auf die Krise der Finanzmärkte und der Eurozone mit einer Rhetorik reagierten, die Alternativlosigkeit und Sachzwang als Entscheidungsgrundlage bemühte, diskutieren wir dieses Phänomen als ein Symptom problematischer Demokratie- und Politikverständnisse sowie de facto eingegrenzter politischer Handlungsspielräume in Zeiten der Globalisierung und eines in die Krise geratenen Finanzmarktkapitalismus. Sowohl Vertreter internationaler Organisationen, europäischer Institutionen als auch nationalstaatlicher Regierungen verwiesen auf Handlungszwänge, Notwendigkeiten und auf die Ausnahmesituation der Krise, um zu kommunizieren, dass der Raum des politisch Sag- und Machbaren wenn nicht demokratischen, parlamentarischen Dezisionen entzogen, dann doch erheblich eingeschränkt gewesen sei. Das sogenannte *TINA-Prinzip*, bei dem TINA als Akronym für »there is no alternative« steht, hatte in den letzten Jahren als Krisenrhetorik Konjunktur.

Auf den ersten Blick mag diese Rhetorik die zeitdiagnostischen Thesen einer Entdemokratisierung bzw. Entpolitisierung,[4] eines postpolitischen Zeitalters[5] und eines Wandels liberaler Demokratien zu postdemokra-

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

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

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

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

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

© Campus Verlag GmbH

tischer Fassadenpolitik[6] bestätigen. Politische Akteure scheinen der Möglichkeit freier, kontroverser und institutionell entschleunigter Willensbildungsprozesse beraubt, Regierungsoptionen wirken eingeschränkt und demokratische Gestaltungs- und Handlungsspielräume immer kleiner. Politik wird vermeintlich zu einer Verwaltung wirtschaftlicher Sachzwänge degradiert und steckt in einer »golden straightjacket«.[7] Tatsächlich steht der Nationalstaat in der seit 2008 kaum bewältigten, sondern weiterhin schwelenden Krise und im »strukturellen Kontext«[8] der Globalisierung unter Druck; der politische Regelungsbedarf ist angesichts »gesellschaftlicher Denationalisierung«,[9] internationaler Verflechtung und wachsender wirtschaftlicher Interdependenz nicht länger auf ausschließlich nationaler Ebene bzw. in nationalen Parlamenten zu bewältigen. Populistischen Versuchungen zum Trotz sind Protektionismus und nationale Abschottung mit erheblichen Kosten verbunden und oftmals erst durch konfliktbeladene Aufkündigungen internationaler Verträge denkbar.

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

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

---

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

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

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

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

9 Zürn, *Regieren jenseits des Nationalstaates*.

© Campus Verlag GmbH

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

Das staatliche Handlungsrepertoire bedarf vielmehr einer »strategischen Erweiterung«,[13] zumal weiterhin Reform- und Handlungsspielräume gegenüber einem scheinbar alternativlosen Wirtschaftsdiktat bestehen. Weder sind die Staatseinnahmen in Folge eines »race to the bottom« eklatant gesunken,[14] noch ist die Staatstätigkeit massiv zurückgegangen[15] oder eine allgemeine Konvergenz finanz- und steuerpolitischer Parameter[16] und

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

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

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

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

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

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

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

© Campus Verlag GmbH

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

© Campus Verlag GmbH

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

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

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

22 Ebd., S. 163.

23 Ebd., S. 164.

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

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

© Campus Verlag GmbH

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

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

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

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

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

© Campus Verlag GmbH

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

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

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

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

29 Vgl. Schimank, ›Vater Staat‹: Ein vorhersehbares Comeback.

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

© Campus Verlag GmbH

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

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

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

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

© Campus Verlag GmbH

1. Demokratietheoretische Problematisierung

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

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

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

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

35 Genschel/Zangl, Metamorphosen des Staates.

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

© Campus Verlag GmbH

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

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

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

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

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

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

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

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

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

© Campus Verlag GmbH

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

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

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

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

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

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

44 Lübbe, Dezisionismus, S. 162.

© Campus Verlag GmbH

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

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

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

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

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

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

© Campus Verlag GmbH

tarischer Opposition in außerparlamentarische Foren oder in eine Erneuerung und Radikalisierung von Opposition, beispielsweise in rechts- bzw. linkspopulistischen Formationen, führen. Der Eindruck, die für Wahlverhalten instruktiven Unterschiede und Streitpunkte würden durch (womöglich oktroyierte) Sachzwänge oder durch eine Dominanz von *Valenz-Issues* substituiert, untergräbt Parteienwettbewerb – es gibt vorgeblich nichts mehr zu entscheiden, zu wählen. TINA-Rhetorik kann, so die demokratietheoretische Pointe, mittel- und langfristig zu einer Entfremdung zwischen Bürgern und Politik und gar zu einer Destabilisierung der Demokratie führen. Daher plädieren Autoren wie Chantal Mouffe für ein *agonales* Verständnis von Demokratie, das Alternativen explizit thematisiert und politische Konflikte positiv als irreduzibel anerkennt.[47]

Das hier vertretene, normative Verständnis demokratischer Handlungslogik unterschreitet allerdings das Kriterium einer immanent agonalen Demokratie. Die Analyse verschiedener TINA-Diskurse und distinkter Funktionen kann nämlich zeigen, dass Alternativlosigkeitsbehauptungen nicht zwingend einer Intention der Entagonalisierung entspringen, sondern Fallibilität, Unsicherheit und Kontingenz auf verschiedene Weise zu bearbeiten, verschleiern oder einzuhegen suchen. So ist auch Agonismus als Modus demokratischer Politik ein möglicher, aber nicht zwingend notwendiger Modus.

Demokratische Kommunikation müsste, so könnte schließlich aus der hiesigen Perspektive eingefordert werden, Semantiken der Vorläufigkeit und der politischen, parlamentarischen Entscheidung mobilisieren. Die *Pluralität* politischer Optionen, also letztlich Kontingenz und Komplexität müssen, wenngleich sie legitimerweise als eine Zumutung von Reflexivität, Unsicherheit und Orientierungslosigkeit empfunden werden können, ausgehalten werden; ihre politische Bearbeitung darf nicht in Apodiktik, Rationalitäts- oder Wahrheitsversprechen und Sicherheitssuggestionen umschlagen, die Politiker permanent unterlaufen und damit Politikskepsis Vorschub leisten. Die offene Reflexion von Kontingenz sowie das Verständnis von Demokratie als Institutionalisierung eines politischen Experimentalismus ist die paradoxe Voraussetzung politischen Vertrauens in modernen, säkularen Demokratien.

Allerdings steht diese demokratietheoretische und normative Problematisierung von TINA-Rhetorik vor Schwierigkeiten: Versuche, den Raum

47 Mouffe, *Über das Politische*; Laclau/Mouffe, *Hegemony and Socialist Strategy*; Connolly, *Identity/Difference*; Honig, *Political Theory and the Displacement of Politics*.

© Campus Verlag GmbH

des politisch Sag- und Machbaren einzugrenzen und Optionalität zu verschleiern, können sicherlich durch offene Debatten um Alternativen enttarnt, konterkariert oder gar durch Skandalisierung und Politisierung verhindert werden. Gegen TINA-Rhetorik wird beispielsweise die neovoluntaristisch anmutende TATA-Rhetorik (»There are thousands of alternatives«) ins Feld geführt; auch das Weltsozialforum der globalisierungskritischen Bewegung machte sich nicht zufällig den Slogan »eine andere Welt ist möglich« zu eigen.[48] Da demokratische Herrschaft auf Zustimmung angewiesen ist, ist sie notwendigerweise begründungs- und rechenschaftspflichtig. Die Öffentlichkeit kann wiederum als ein Forum zur gesellschaftlichen Artikulation, Kontestation und Mobilisierung von Alternativen dienen.

Trotz oder gerade angesichts dieses Horizonts möglicher öffentlicher Infragestellung und Kontestation bleibt die Frage nach dem Zusammenhang von gestiegener Kontingenzsensibilität und TINA-Kommunikation als einer politischen Strategie. Politische Theorie begreift Kontingenz und Komplexität als Signatur moderner Politik; gesellschaftsanalytische und -theoretische Diagnosen reflexiver Modernisierung[49] heben die zunehmende Verfügbarkeit von Ordnungen und Normen durch Enttraditionalisierungsprozesse hervor und zeigen eine Dynamik hin zu einem Pluralismus, der politische Optionen *diversifizieren*, parteipolitische Debatten *beleben* und politische *Dissense produzieren* könnte. Die sozialwissenschaftliche These, dass westliche Gesellschaften pluralistischer, heterogener und reflexiver geworden seien, verweist erst recht auf die Frage, wie das Verhältnis zwischen TINA als Denk- und Sprechfigur und einer zunehmenden Infragestellung unumstößlicher Normen, hierarchischer, traditionaler Machtverhältnisse und Wissensordnungen sowie der Entgrenzung politischer Öffentlichkeit zu deuten ist. Erlangt TINA-Rhetorik als gesellschaftliche und politische Kommunikation paradoxerweise in einer »Multioptionsgesellschaft«,[50] in einer »verflüssigten Moderne«,[51] in der »virtuell« alles politisch werden kann[52] und Deliberation als politische Handlungsanforderung an Bedeutung gewinnt, eine besondere Relevanz oder Plausibilität?

48 So einer der Slogans der Nichtregierungsorganisation (NGO) Attac.
49 Vgl. statt vieler: Beck/Giddens/Lash, *Reflexive Modernisierung*.
50 Gross, *Die Multioptionsgesellschaft*.
51 Bauman, *Flüchtige Moderne*.
52 Vgl. Greven, *Die politische Gesellschaft*, S. 91.

© Campus Verlag GmbH

Die ostentative Kontingenz*in*visibilisierung und Verschleierung von Alternativen ist gar eine plausible Herrschaftsstrategie; politische Akteure verhüllen das irreduzible dezisionistische Moment ihrer Entscheidungen. Mit Slavoj Zizek lässt sich fragen, ob Politik eine Verschleierung oder gar Auslöschung statt Offenlegung der Macht- und Entscheidungsgenese von Herrschaft *voraussetzt*, denn demokratische Politik scheint in einem Dilemma zu stecken: »Ist ›Herrschaft‹ nicht *effizient* nur unter der Bedingung ihrer Selbstauslöschung? Ist ›ihrer selbst bewusste Herrschaft‹ nicht ein Ding der Unmöglichkeit?«[53] Auch Luhmann gab uns zu bedenken, dass sich in der Moderne niemand als »Herrscher« bezeichne und eine Nullmethodik der Macht zu beobachten sei.[54] Laut Luhmann ist dem Medium Macht eigen, dass seine »Nichtbenutzung« zu bevorzugen sei.[55]

Mittels Sachzwangs- und Notwendigkeitsformeln wird Macht eingegrenzt und kommunikativ verhüllt. Es lässt sich also überlegen, ob es sich um *nullmethodische Machtsemantiken* handelt. TINA-Rhetorik ist im Kontext einer mindestens kommunikativen bis hin zu einer maximal formaljuristischen, dauerhaften Selbstbindungsstrategie zu untersuchen. Dabei kann Stephen Holmes' Beobachtung instruktiv sein, dass eine solche Strategie eine Technik zur indirekten Machtsteigerung ist.[56] Nicht nur Kontingenzverschleierung, auch Machtverschleierung und neue Herrschaftsinstrumente geraten ins analytische Sichtfeld.

Im Zuge der Moderne differenziert und entgrenzt sich Herrschaft;[57] mit Max Weber lässt sich konstatieren, dass sich Herrschaft von einem personalen zu einem entpersonalisierten, von einem traditionalen zu einem bürokratischen, von einem autoritären zu einem legalen und rationalen Verhältnis entwickelt. In Demokratien, also in Systemen der Herrschaft des Volkes über sich selbst, wird Herrschaft als solche zu einem Paradoxon.[58] Macht bleibt das Medium demokratischer Politik, während selbstwidersprüchliche Herrschaft »sowohl universell als auch unsichtbar« zu werden scheint.[59]

53 Zizek, *Die politische Suspension des Ethischen* , S. 185.
54 Vgl. Luhmann, *Die Politik der Gesellschaft*, S. 46, 345.
55 Ebd.
56 Vgl. dazu das Souveränitätsparadox bei Bodin; Holmes, *Passions and Constraint,* S. 114.
57 Vgl. Bonß/Lau, Einleitung.
58 Luhmann*, Die Politik der Gesellschaft,* S. 324, 342. Luhmann spricht davon, dass Herrschaft »[m]it der Formel ›Demokratie‹ […] delegitimiert« werde. Ebd., S. 358.
59 Bonß/Lau, Einleitung, S. 10.

© Campus Verlag GmbH

Politische Akteure begegnen dem Dilemma von herrschaftsloser Herrschaft mit spezifischen Herrschaftstechniken. Wenn sie den Raum des politisch Sag- und Machbaren begrenzen und die verfolgte Politik – und mit ihr getroffene Entscheidungen – als die einzig angemessene und richtige ausweisen, verfügt dies, so eine erkenntnisleitende These, über eine spezifische politische Funktionalität. Die Suggestion des einen, richtigen und einzig gangbaren Weges ist ein Mittel, mit dem Politik auf das Problem von Macht und Herrschaftsverschleierung reagiert. Zugleich bearbeitet Politik mit TINA-Rhetorik das Problem von Wissen bzw. Nichtwissen, Kontingenz, Risiko und der Notwendigkeit des politischen Funktionssystems, auch unter Bedingungen von Nichtwissen laufend zu entscheiden und kollektive Verbindlichkeit herzustellen. Demokratische Regierungen müssen auf Komplexitätssteigerungen wie fehlende Erwartungssicherheit, Konflikthaftigkeit und Probleme, die sich einer eindeutigen Lösung entziehen, Zeitknappheit, Beschleunigung und Anforderungen an politisches Zeitmanagement Antworten finden – sie müssen entscheiden.

Geht man daher noch einmal zurück zum Begriff der Entscheidung, ist dieser jenseits seiner politischen und ideengeschichtlichen »Kompromittierung«[60] zu nuancieren. Von Hermann Lübbe lässt sich ein erkenntnisleitender Entscheidungsbegriff aneignen: Eine Entscheidung erfolgt weder aufgrund von technokratischem, expertokratischem Sachverstand, noch ist sie auf rein logische, rationale Überlegungen deduzierbar, noch fällt eine Entscheidung mit einem deliberativ entwickelten Konsens in eins.[61] Entscheidungen sind »angesichts alternativer Möglichkeiten« und ohne »entscheidende‹ Gründe« zu treffen;[62] »[e]ntschieden hat sich, wer angesichts alternativer Möglichkeiten den *Graben der Ungewißheit*, welche die richtige oder bessere ist, übersprungen und sich *festgelegt* hat.«[63] Folglich liegen bei einer politischen Entscheidung Optionen vor, zwischen denen intentional und bewusst gewählt werden muss. Der Akt der Festlegung enthält jedoch keine retrospektive Verklärung der Dezision als Zwang oder Notwendigkeit. Entscheidungssituationen sind prinzipiell mehrdeutig – mehr Wissen, mehr Expertise und mehr Deliberation lösen das Problem

60 Rüb, Politische Entscheidungsprozesse, Kontingenz und demokratischer Dezisionismus, S. 118.

61 Vgl. ebd., S. 119.

62 Lübbe, *Theorie und Entscheidung*, S. 17.

63 Ebd., S. 18f.; Hervorhebung im Orig. In der vorliegenden Arbeit wird bei Aufnahme von Zitaten in alter Rechtschreibung zur besseren Lesbarkeit darauf verzichtet, Abweichungen zur neuen Rechtschreibung mit [sic] zu kennzeichnen.

© Campus Verlag GmbH

eines politischen Aktes, einer Dezision, nicht auf, doch sind jene Situationen weder erratische Momente politischen Voluntarismus noch determiniert.

Politische, verbindliche Entscheidungen stellen Weichen und zeitigen Effekte; in ihnen materialisiert sich ein Gestaltungswille, sodass sie zum einen politisch kommuniziert, das heißt erklärt und rechtfertigt, zum anderen verantwortet werden müssen. Rechtfertigungsdiskurse müssen sowohl eine kognitive als auch normative Dimension enthalten: Was wird aus welchem Grund und mit welchem Zweck entschieden und warum halten es die jeweiligen Entscheider für richtig? Indem Politiker bisweilen Entscheidungen als alternativlos etikettieren und die Offenlegung ihrer kognitiven, normativen und strategischen Beweggründe vermeiden, kann entweder der Eindruck eines sich im apodiktischen Gewand verhüllten politischen Voluntarismus oder eines politikverunmöglichenden Determinismus erweckt werden. Beide Male versucht sich ein Akteur gegen Kritik zu immunisieren. Die jeweilige Dezision wirkt unverfügbar.

TINA-Rhetorik kann dazu dienen, den Bereich machbarer Politikentscheidungen einzugrenzen, Erwartungen von Bürgern und Wählern zu begrenzen und als unerfüllbar abzuwehren. Der Verweis auf Alternativlosigkeit oder Sachzwänge kann strategisch ein integraler Bestandteil sogenannter *blame avoidance*-Strategien sein.[64] Daher lässt sich vermuten, dass Politiker auf Alternativlosigkeit bei unliebsamen Entscheidungen verweisen und TINA als Verzichtsrhetorik dient; TINA soll bestimmte politische Entscheidungen ermöglichen und rechtfertigen.

Bei der Frage nach der politischen Motivation, Sachzwang oder Alternativlosigkeit zu kommunizieren, wird nun ein Dilemma deutlich: Zwar ist diese politische Argumentation für Politiker attraktiv, da sie den doppelten Legitimationsballast, eine Entscheidung kognitiv als zutreffende Wirklichkeitserfassung und normativ mit Werten, Interessen, Präferenzen, Wünschen zu begründen, vermeiden können.[65] Gerade weil Notwendigkeitskonstruktionen und die Rhetorik des Sachzwangs es der Politik

64 In Folge der empirisch bekräftigten Annahme einer *Reward-Punishment-Dynamik* aus der ökonomischen Wahlforschung, nach der Wähler eine rationale Wahlentscheidung nach Bewertung von Regierungsperformanz treffen, müssen Politiker negative Wahleffekte unliebsamer Reformen fürchten. Vgl. dazu grundlegend: Weaver, The Politics of Blame Avoidance; Pierson, *Dismantling the Welfare State?*; ders., The New Politics of the Welfare State. Zur Diskussion: König/Wenzelburger, Towards a Theory of Political Strategy in Policy Analysis.

65 Vgl. Nullmeier/Rüb, *Die Transformation der Sozialpolitik*.

© Campus Verlag GmbH

ermöglichen, »konfliktreiche moralische bzw. Gerechtigkeits-Fragen ebenso wie Interessendivergenzen nicht als solche erscheinen zu lassen«, vermögen es »Notwendigkeitskonstruktionen«, solche Konflikte zu neutralisieren und damit die »Chancen für einen Konsens« zu erhöhen.[66] Folglich entlasten jene Konstruktionen Politiker – und die Adressaten eines solchen Diskurses – von Kontroversen und politischer Willensbildung.[67] Dennoch bedienen sich Politiker eines Argumentationsmusters, das bisweilen ihre eigene Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit öffentlichkeitswirksam zu beschädigen, ja den Eindruck ihrer Handlungskompetenz bei den Wählern zu zersetzen vermag.[68] Nutzen politische Akteure die TINA-Rhetorik hingegen als Mittel zur apodiktischen Rechtfertigung der eigenen Autorität, riskieren sie wiederum den Eindruck, demokratische Prozesse der Willensbildung und Entscheidungsfindung nicht hinreichend wertzuschätzen. So erfasst die vorliegende Arbeit ein Spannungsfeld, ja eine Ambivalenz von Alternativlosigkeits- und Sachzwangsrhetorik: Diese ist *demokratisch dysfunktional,* aber *politisch funktional.* Aus diesem Grund wird untersucht, in welchen Konstellationen und mit welcher politischen Intention Akteure diese kommunikative Strategie wählen und warum sie unter Umständen plausibel erscheint.

2. Methodischer Ansatz

Bei der Untersuchung von Herrschaftsstrategien, Rhetorik und politischer Kommunikation steht man zunächst vor dem Problem der Intentionalität. Politische Akteure können zum Beispiel auf Imperative oder Notwendigkeiten verweisen, weil sie diskursive Repräsentationen und Vorstellungen spezifischer materieller Zwänge verinnerlicht haben.[69] Oder sie mögen sich intentional dazu entschließen, Entscheidungen aus strategischen Gründen mittels TINA zu rechtfertigen – TINA wäre dann ein intentionales Strategem und würde wenig über faktische, empirische Zwänge besagen.

66 Ebd., S. 50.

67 Angesichts dieses funktionellen Vorteils jener Notwendigkeits- und Zwangskonstruktionen behaupten Nullmeier und Rüb für das *Policy*-Feld der Rentenpolitik »einen Trend zur verstärkten Nutzung von ›Notwendigkeiten‹«. Ebd., S. 49.

68 Vgl. Müller, *Globalisierung als Sachzwang*, S. 4.

69 Vgl. Hay/Rosamond, Globalization, European Integration and the Discursive Construction of Economic Imperatives, S. 150.

© Campus Verlag GmbH

Das Problem der Intentionalität lässt sich nicht vorschnell oder allgemein lösen, daher reagiert die hiesige Untersuchung auf dieses Problem mit der analytischen Differenzierung zwischen Diskurs und Rhetorik. Ein Diskurs wird als spezifischer, ideeller Kontext begriffen, der Repertoires und ideelle Ressourcen in Form von mobilisierbaren Narrativen und Vor-Verständnissen bereitstellt, auf die Akteure zurückgreifen können.[70] Rhetorik hingegen bezeichnet die intentionale, instrumentelle, wenngleich zuweilen spontane, strategische Verwendung von Diskursmustern, die kommunikativ zur Überzeugung eines Adressaten eingesetzt wird.[71] Demzufolge strukturieren, ja formen bzw. formieren Diskurse Narrative und Rhetorik.

Da sozial und politisch konstituierte Sinnstiftungs- oder Interpretationsmuster bei politischen Entscheidungsprozessen bedeutsam sind, indem sie die Annahme von Geltungen, Gültigkeit und Problemwahrnehmungen prägen, bezeichnet der Begriff Diskurs diejenigen Formationen, die politische Zielsetzungen, Interessen, Werte und Normen von Akteuren formen und somit die kognitive und normative Grundlage politischer Entscheidungen und Strategien bilden. Ideen ermöglichen und begrenzen bestimmte politische Entscheidungen – sie formen den Raum des Sag- und Machbaren: »[I]deas spur action by providing specific ›road maps‹ out of policy dilemmas.«[72] Somit sind politische Debatten und Diskurse mehr als ein bloßes Epiphänomen realer, materieller Politik.[73] Diskurse stellen Deutungsrahmen, sogenannte *Frames* von Plausibilität und damit möglicher Legitimität bereit. Der Prozess des *Framings* meint: »[…] to select some aspects of a perceived reality and make them more salient in a communicating text, in such a way as to promote a particular problem definition, causal interpretation, moral evaluation, and/or treatment

70 Vgl. ebd., S. 151.

71 Vgl. ebd., S. 152. Da in Diskurstheorien und -analysen unterschiedliche Auffassungen vorliegen, sei ergänzend das hier zugrunde gelegte Verhältnis von Diskurs und Akteur geklärt: Diskurse liefern Akteuren Sprecherpositionen, die Subjektpositionen, d.h. Identitätsangebote, bereitstellen und darüber soziale Akteure konstituieren, d.h. Diskurse bilden Referenzrahmen für soziales Handeln. Vgl. hierzu Keller, *Wissenssoziologische Diskursanalyse*, S. 222f.

72 Campbell, Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy, S. 162.

73 »Discourse, as defined herein, consists of both a set of policy ideas and values and an interactive process of policy construction and communication.« Schmidt, The Politics of Economic Adjustment in France and Britain, S. 249. Vgl. dies., Speaking to the Markets or to the People?, S. 196.

© Campus Verlag GmbH

recommendation.«[74] Folglich wird die Analyse *politisches Framing* in den Blick nehmen.[75]

Die ontologische sowie epistemologische Prämisse der Arbeit ist konsequenterweise eine konstruktivistische, denn es wird im Sinne des interpretativen Paradigmas sozialwissenschaftlicher Forschung davon ausgegangen, dass die Perzeption und Diskursivierung von Phänomenen soziale – also auch politische – Wirkung unabhängig von einem *ontischen* Gehalt entfaltet. Frei nach dem Thomas-Theorem: »If men define their situations as real, they are real in their consequences.«[76] Somit kann TINA als politisches Strategem begriffen werden, ohne damit in Abrede zu stellen, dass Politiker ihre strategisch motivierte Kommunikation durch Ansätze und Vorstellungen bzw. Konzepte rahmen bzw. *framen*, die sie für adäquat und zutreffend halten.

Diskurse können nicht autark durch einzelne Akteure im politischen System hergestellt werden, sondern flottieren gleichsam in der Gesellschaft. Mit Luhmann formuliert, muss Kommunikation anschlussfähig sein. Ferner sucht sich Politik juristische, wirtschaftliche, zivilgesellschaftliche und wissenschaftliche Beratung zur Vorbereitung, Bewertung und Rechtfertigung von politischen Entscheidungen. Diskurse und damit Deutungsangebote zur Konstruktion von politischen Plausibilitäten, aber auch von Notwendigkeitskonstruktionen kommen mitunter aus den Wissenschaften. Um Sachzwang und Alternativlosigkeit als Denk- und Sprechfigur zu untersuchen, wird die Instrumentalisierung von Konzepten mit wiederkehrenden Argumentationsmustern und Begrifflichkeiten in politischen Auseinandersetzungen, das heißt mit *Topoi* politischer Rhetorik verschränkt. Dafür erfordert die Analyse einen methodischen Zugriff, der sowohl die Eigenheiten politischer Diskurse, politischer Sprache und Semantik als auch die institutionellen Rahmenbedingungen und Akteurskonstellationen politischer Argumentationsgänge und Entscheidungsverfahren berücksichtigt.

Für diese Verschränkung von Diskurs und politischen Institutionen werden zwei methodische Vorschläge der sozialwissenschaftlichen Forschung fruchtbar gemacht. Erstens knüpft der Ansatz des *diskursiven Institutionalismus* an den »ideational turn« der interpretativen *Policy*-Analyse an und

74 Entman, Framing, S. 52.

75 Vgl. Benford/Snow, Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment.

76 Vgl. dazu einschlägig Thomas/Thomas, *The Child in America*, S. 572.

© Campus Verlag GmbH

betont die institutionellen Gegebenheiten, die den manifesten Einfluss von Ideen und Diskursen auf *Policies* (»policy ideas«) kanalisieren und vermitteln. [77] Schließlich darf, als quasi symmetrische Reaktion auf materialistische, strukturalistische oder funktionalistische Erklärungsansätze, keinem ideellen oder diskursiven Idealismus verfallen werden. Diskurse formen zwar die Wahrnehmung von Handlungsspielräumen und politischen Instrumenten, aber die Rezeption und Implementierung von Ideen ist immerhin davon abhängig, ob und inwieweit Eliten diese als normativ akzeptabel erachten und ob sie Ideen durch institutionelle Kanäle in die Arenen der politischen Entscheidungsfindung schleusen (können).[78] Der Erfolg bestimmter Deutungsangebote ist auch ein Effekt politischer Selektion – politische Akteure betreiben eine strategische »Wissenspolitik« und suchen sich aus dem »Zuviel an Objektivität«, aus dem Überangebot an »Forschungsergebnissen« der »Wissensgesellschaft« die für das jeweilige politische Ziel opportunen aus.[79] Das politische Moment einer »policy choice« und der Herausbildung von »Diskurskoalitionen«[80] bzw. »advocacy coalitions«[81] innerhalb bestehender institutioneller Ordnungen darf daher nicht aus den Augen verloren werden.

Zweitens verweist die Frage nach Konstellationen und Bedingungen normativer bzw. politischer Plausibilität und Akzeptabilität von Ideen,

77 Blyth, »Any more bright ideas«?; vgl. auch den »argumentative turn«, Fischer/Forester (Hg.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*; Halls Analyse von »policy ideas« unter anderem in: Hall, Conclusion; ders. (Hg.), *The Political Power of Economic Ideas*; Hall/Taylor, Political science and the three new institutionalisms. Auch in dieses Spektrum gehört Hajers Ansatz der Diskursanalyse: Hajer, Discourse coalitions in practice. Zum Programm des diskursiven Institutionalismus: Schmidt, Discursive Institutionalism; dies., The Politics of Economic Adjustment in France and Britain. Zur Verortung des diskursiven Institutionalismus im Feld der institutionalistischen Ansätze: dies., Taking Ideas and Discourse Seriously.

78 Vgl. Campbell, Institutional Analysis and the Role of Ideas in Political Economy, S. 161: »The general thrust of this literature [on conditions under which ideas influences policy makers in such areas such as macroeconomic policy] was that the power of ideas depends largely on how much support they receive from political parties, unions, the business community and from influential political and intellectual elites and how much institutional access these actors have to critical policy-making arenas.« Vergleichende Politikforschung, *Policy*-Analyse, Politische Theorie und Ideengeschichte sind also keineswegs so weit voneinander entfernt wie habituelle Beschwörungen politikwissenschaftlicher Subdisziplinen bisweilen suggerieren.

79 Grundmann/Stehr, *Die Macht der Erkenntnis*, S. 34.

80 Vgl. Lehmbruch, Institutional Embedding of Market Economies.

81 Vgl. Sabatier, Policy Change Over a Decade or More; ders., The Advocacy Coalition.

© Campus Verlag GmbH