

Politik in der Zweiten Moderne

Oliver Schwedes

Einleitung

Mit dem Verhältnis von Freiheit und Zwang hat sich dieser Band eine eminent politische Leitfrage gewählt. Grundet das Selbstverständnis demokratisch verfasster kapitalistischer Gesellschaften doch auf der prinzipiellen Freiheit seiner Gesellschaftsmitglieder, bei gleichzeitiger Abgrenzung von autoritären Gesellschaftsregimen, in denen die Menschen einem übermächtigen Zwangsapparat unterworfen sind. Dieses Selbstverständnis spiegelt sich in der Politologie wider, die sich seit Ende des Zweiten Weltkriegs vor allem als Demokratiewissenschaft begreift und der das Verhältnis von Freiheit und Zwang als Leitlinie ihrer Forschungstätigkeit dient (vgl. Bleek 2001: 265).

Ursprünglich korrespondierten mit den Vorstellungen von Freiheit und Zwang Konzepte von Macht und Herrschaft. Entgegen der heute zumeist negativen Konnotation, leitet sich der Machtbegriff etymologisch von Können, der Fähigkeit oder dem Vermögen ab, bezeichnet also eine Potentialität (vgl. ZfS 1995: 821). Der Soziologe Max Weber hat dies auf die bis heute hilfreiche Formel gebracht: „Macht bedeutet jede Chance, innerhalb einer sozialen Beziehung den eigenen Willen auch gegen Widerstreben durchzusetzen, gleichviel worauf diese Chance beruht“ (Weber 1972: 28). Demnach begreifen wir Macht positiv, als individuelle oder kollektive Handlungsfähigkeit. Ein gewisses Machtpotential bildet mithin die wesentliche Grundlage für individuelle Freiheit.

Demgegenüber ist Herrschaft Ausdruck eines Zwangsverhältnisses. Herrschaft, so Weber, ist die Chance, „für einen Befehl bestimmten Inhalts bei angebbaren Personen Gehorsam zu finden“ (ebd.). Derjenige oder diejenigen, die dazu gezwungen werden, den Anweisungen anderer zu folgen, werden beherrscht. Die Voraussetzung dafür ist, dass die anderen über die dazu notwendige Macht verfügen. Man unterscheidet daher heute die ‚Macht zu‘, also das Potential etwas zu bewirken, von der ‚Macht über‘, also dem Zwang jemanden zu bewegen etwas zu tun.

Wenn wir in diesem Band der Frage von Freiheit und Zwang im Rahmen der räumlichen Mobilität in der Zweiten Moderne nachgehen, dann thematisieren wir die Möglichkeiten und Grenzen ihrer politischen Gestaltung. Mit den Gestaltungsmöglichkeiten räumlicher Politik greifen wir eine bis heute noch weitgehend ungeklärte und zugleich immer drängendere Forschungsfrage auf (vgl. Jessen/Siedentop 2010: 18). Der folgende Beitrag will einen konzeptionellen Zugang eröffnen, um die Gestaltungsmöglichkeiten räumlicher Politik auszuloten zu können.

Dazu erfolgt zunächst eine kritische Auseinandersetzung mit der ‚Machtblindheit‘ der Sozialwissenschaften, wobei sowohl das Politikverständnis der Zweiten Moderne wie auch das der Governance-Forschung beleuchtet wird. Daraufhin wird ein konzeptioneller Zugang vorgestellt, der die wesentlichen Aspekte der aktuellen politikwissenschaftlichen Debatte aufnimmt, ohne die Macht und Herrschaftsverhältnisse zu negieren. In dem abschließenden Fazit wird eine politikwissenschaftliche Forschungsagenda formuliert.

1) Zur Machtvergessenheit der Sozialwissenschaften

Hier ist weder der Ort, die internationale Debatte über die vielfältigen Schattierungen von Macht und Herrschaft nachzuzeichnen (vgl. Scott 2006; Lukes 2005), noch erhebt der vorliegende Band den Anspruch, einen Beitrag zur internationalen Forschung zu leisten. Vielmehr ist der Blick auf die spezifischen Verhältnisse im deutschsprachigen Raum

gerichtet. Spätestens seit den 1980er Jahren ist dort in den Sozialwissenschaften das ursprüngliche Verständnis des engen Zusammenhangs zwischen Freiheit und Zwang sowie Macht und Herrschaft weitgehend zerrissen (vgl. Greven 1991a; Aden 2004; Imbusch 2012). Während noch in den 1970er Jahren, beeinflusst durch die US-amerikanische Community-Power-Forschung, vor allem in kommunalwissenschaftlichen Studien die lokalen Macht- und Herrschaftsverhältnisse thematisiert wurden, gingen die damals gewonnen Einsichten in den 1980er Jahren wieder verloren (vgl. Bodenschatz/Harlander 1998).¹ Der Politikwissenschaftler Michael Greven (1991b) sprach daher schon Anfang der 1990er Jahre von einem „Anathema“ seiner Zunft. Die Macht- und Herrschaftsverhältnisse werden von der Disziplin theoretisch systematisch eingefangen, um sie in der realen Analyse demokratischer Verhältnisse ebenso systematisch auszublenden (Gebhardt/Münkler 1993). Das Machtproblem in demokratischen Gesellschaften wird von der Politikwissenschaft als ‚gelöst‘ vorausgesetzt und bedarf keiner gesonderten Analyse mehr. Auf diese Weise wird ein Teil gesellschaftlicher Realität ausgeblendet, der für das Verständnis der Entwicklung räumlicher Mobilität zentral ist. Im Ergebnis wird immer wieder die Diskrepanz von programmatischem Anspruch und tatsächlicher Entwicklung beklagt, ohne dass die treibenden Kräfte mit ihren spezifischen Interessen benannt werden können. Zu einem ähnlichen Ergebnis für die soziologische Disziplin kommt Peter Imbusch, wenn er darauf verweist, dass das ursprüngliche Spannungsverhältnis zwischen Demokratie und Macht bzw. Freiheit und Zwang heute kaum noch zur Sprache kommt, sondern in nichtssagende Begriffshülsen gekleidet wird: „Machtausübung wird in der Regel auf ‚Einfluss‘ oder ‚Druck‘ reduziert, ‚Machtkämpfe‘ erscheinen als legitime Konkurrenz um Einfluss über offiziell anerkannte Kanäle, wobei die Machtdifferenziale einzelner gesellschaftlicher Gruppen *en passant* eingegeben werden; im demokratischen Rechtsstaat ist Macht durch Gewaltenteilung institutionell freiheitsverbürgend verteilt“ (Imbusch 2012b: 19). Dementsprechend wird die ehemals in den Sozialwissenschaften zentrale Frage „What does the ruling class do when it rules?“ (vgl. Therborn 1978) in der deutschsprachigen Forschung kaum noch gestellt. Um einen Beitrag zur Bestimmung der Möglichkeiten und Grenzen der politischen Gestaltung räumlicher Mobilität leisten zu können, ist es somit notwendig, einen analytischen Zugang zu entwickeln, mit dem der heute vorherrschenden Machtvergessenheit begegnet werden kann. Dazu soll die Machtblindheit der Sozialwissenschaften im Folgenden problematisiert werden, indem zunächst eine kritische Auseinandersetzung mit dem soziologischen Ansatz der Zweiten Moderne erfolgt, der explizit ein neues Politikverständnis formuliert hat, sowie dem politikwissenschaftlichen Strang der Governance-Forschung, der ebenfalls einen Paradigmenwechsel der politischen Verhältnisse postuliert. Beide Ansätze liefern wichtige Einsichten, die im Weiteren aufgenommen und mit einer explizit herrschaftskritischen Perspektive verbunden werden.

1 Zentrale bis heute lesenswerte Beiträge dieser Zeit sind die politische Soziologie des demokratischen Sozialstaates durch Claus Offe (1972), seine theoretische Fundierung durch den Sozialphilosophen Jürgen Habermas (1973) sowie die von den Politikwissenschaftlern Bernhard Blanke, Ulrich Jürgens und Hans Kastendiek (1975) herausgegebene zweibändige „Kritik der Politischen Wissenschaft“.

Zweite Moderne – Machtlose Individualisierung

Das Politikverständnis der Zweiten Moderne resultiert aus einer spezifischen Gesellschaftsdiagnose, die von einem tiefgreifenden gesellschaftlichen Strukturwandel ausgeht, „der es zweifelhaft erscheinen lässt, ob die Gesellschaften des 21. Jahrhunderts noch mit den Konzepten des 19. und 20. Jahrhunderts begriffen werden können“ (vgl. Beck/Bonß/Lau 2004).² Die zentrale These lautet, dass der schon von den soziologischen Klassikern diagnostizierte Differenzierungsprozess moderner Gesellschaften so weit vorangetrieben wurde, dass ein qualitativer Kipppunkt erreicht ist, von dem aus die weitere Entwicklung dazu führt, dass sich die bestehenden sozialen Großstrukturen nicht mehr reorganisieren bzw. reformieren können, sondern langsam zersetzen (Beck 1986). Dieser gesellschaftliche Strukturwandel schlägt sich in vier Formen des „Meta-Wandels“ nieder (vgl. Beck/Bonß/Lau 2001): *Erstens* wird ein wachsendes Reflexionspotential konstatiert, das insbesondere dazu beiträgt, bestehende gesellschaftliche Legitimationsgrundlagen zu hinterfragen, wie z.B. die energiepolitische Orientierung an fossilen Rohstoffen. Dies äußert sich *zweitens* in einer wachsenden Wahrnehmung der nicht-intendierten Nebenfolgen einfacher Modernisierung, wie etwa die mit unserem hochgradig mobilen Lebenswandel verbundenen weltweiten ökologischen Risiken. *Drittens* lösen sich soziale Institutionen der ersten Moderne auf, wie z.B. das Normalarbeitsverhältnis und die damit traditionell verbundene Arbeitsteilung. Daraus folgt *viertens* schließlich eine Pluralisierung von bis dahin gültigen, weil nicht hinterfragten, gesellschaftlichen Basisunterscheidungen. So ist mittlerweile der Begriff der Familie, zumindest im Wissenschaftsdiskurs, durch die Oberkategorie Lebensgemeinschaften ersetzt worden, die eine Vielzahl von Formen umfasst, von denen die Familie nur noch eine unter anderen darstellt (vgl. Geißler 2010).

Von diesem gesellschaftlichen Strukturwandel hat Ulrich Beck schon früh die politische Zeitdiagnose einer um sich greifenden Individualisierung abgeleitet, die ihrerseits zu einer weitgehenden Entpolitisierung führe (vgl. Beck 1983). Indem die Menschen aus den sie ehemals tragenden kollektiven Sozialstrukturen gerissen werden und stattdessen zunehmend auf sich selbst gestellt sind, lässt sich Politik im klassischen Sinn, die darauf angewiesen ist, kollektiv bindende Entscheidungen herzustellen, immer schwerer organisieren. Durch den Prozess der Individualisierung zerfällt das etablierte politische System in ein verwirrendes Durcheinander partikularer Einzelinteressen, die immer weniger zu einem politisch wirkungsmächtigen Schlachtruf gebündelt werden können (vgl. Beck 1991; Beck et al. 1999). Dementsprechend sind die traditionellen politischen Institutionen in wachsendem Maße überfordert. Stattdessen entwickeln sich neue Formen der Subpolitik, die als Gegenmacht zu den etablierten Einrichtungen wirken. Indem sie die verkrusteten Strukturen des politischen Systems unterlaufen, zwingen sie es vereinzelt dazu, Anregungen aufzunehmen und hauchen ihm auf diese Weise indirekt neues Leben ein.

Andererseits findet aber auch eine „Machtexpansion technokratisch-industrieller Eliten“ (Beck 1988: 109) statt, die sich ebenfalls außerhalb der demokratischen Institutionen

2 Bei dem Ansatz der Zweiten Moderne handelt es sich um eine Schule, die im deutschsprachigen Raum von dem Soziologen Ulrich Beck begründet wurde und bis heute im Wesentlichen auf seinen Texten ruht. Daher wird im Weiteren vor allem auf seine Arbeiten Bezug genommen.

sammeln und eine „technokratische Nebenregierung“ ständisch organisierter Gruppen“ (ebd.: 192) bilden. Dazu zählen u.a. die Standesgesellschaften der Planer und Ingenieure, die in ihren Regelwerken einen einflussreichen Wissenskanon verwalten, mit dem sie erfolgreich Politikberatung betreiben. Die Definitionsmacht dieser autoritären Technokratie erscheint bis heute übermächtig: „Fast alle Bedenken gegen technologische Risiken werden auf der Grundlage des herrschenden naturwissenschaftlich-technischen Denkens formuliert. Auch die angebotenen Therapien und Alternativen entstammen fast immer dem Arsenal der Technik“ (ebd.: 189). Mit dem ständigen Hinweis auf die technische Lösungskompetenz gesellschaftlicher Risikopotentiale entsteht ein technisch gestütztes System organisierter Unverantwortlichkeit. Das etablierte politische System sieht sich demnach mit einer doppelten Machtverschiebung konfrontiert, einerseits die Subpolitik partizipationswilliger Individuen andererseits die autoritären technokratischen Expertensysteme. Aus dieser soziologischen Zeitdiagnose hat Beck konsequent die Notwendigkeit einer Neuerfindung des Politischen gefolgert (vgl. Beck 1993).

An der hier skizzierten Deduktion des Politischen aus der Gesellschaftsanalyse bzw. der Unterordnung der Politik unter die Gesellschaft wurde der totalitäre Anspruch kritisiert, der blind macht für die Eigenständigkeit des Politischen: „Für das Verständnis des Politischen ist seine Bindung an ‚die Gesellschaft‘ jedoch insofern ein fatales Hindernis, als sie einer detaillierten Thematisierung der je spezifischen Operation des Politischen im Wege steht“ (vgl. Palonen 1995: 418). Im Ergebnis schlägt sich dieser methodische Zugang in einer begrifflichen Unschärfe bei der Analyse konkreter Macht- und Herrschaftsverhältnisse nieder. Anstatt die spezifischen Mechanismen der Macht- und Herrschaftsausübung zu analysieren, beschränkt sich Beck immer wieder darauf, neue Spielräume des Politischen zu identifizieren. Das war anfangs der Wegfall des Ost-West-Gegensatzes (vgl. Beck 1993) und ist später mit der Globalisierung begründet worden, die angeblich die engen Verhältnisse des Nationalstaats sprengt und neue Potentiale des Politischen freisetzt: „Die These vom Ende der Politik behauptet: Das Ende der *nationalstaatlichen* Politik ist gekommen“ (vgl. Beck 2002: 367).

Mit dem Verschwinden traditioneller an den Nationalstaat gebundener Regierungs- bzw. Herrschaftsformen im Zeitalter des Kosmopolitismus lösen sich auch die bis dahin gültigen Mechanismen von Macht- und Gegenmacht auf (ebd.: 443). Damit eröffnen sich neue Handlungsoptionen, die Beck bewusst übertrieben euphorisch begrüßt, weiß er doch, dass die konkrete Ausgestaltung kontingent ist, also sowohl ins Negative wie ins Positive gewendet werden kann: „Ich bin pessimismusmüde. Die allgemeine Schwarzmalerei noch einmal nachzuschwärzen, erscheint mir wenig reizvoll. [...] Intellektuell und sozialwissenschaftlich haben wir es überall mit einem Denken zu tun, das Handeln zur Aussichtlosigkeit verdammt. Besonders in Deutschland. [...] Die Rede vom ‚Ende der Geschichte‘ [...] bringt das herrschende Selbstverständnis auf den Punkt. Diese ganze Sicht wird falsch und immer falscher. Der größtmögliche Gegensatz lautet: Handeln ist möglich und chancenreich. Das ist großartig naiv. Dies aufzudecken kitzelt mich – jenseits aller Wahrscheinlichkeit“ (Beck 1993: 33).

Die zweifellos sympathische Naivität „Handeln ist möglich“ wird in dem Moment problematisch, wo Beck von jeglicher Macht- und Herrschaftsanalyse absieht. Zu postulieren, dass wir in einer Gesellschaft leben, in der alles kontingent sprich potentiell möglich ist, ist eine wichtige Einsicht. Abzusehen von den Voraussetzungen politischer Entscheidungsfindung, die bestimmte normativ von Beck gewünschte Handlungen erst

möglich erscheinen lassen, ist hingegen wissenschaftlich unredlich und fahrlässig. Eines von unzähligen von Beck angeführten Beispielen soll das deutlich machen, wobei an die zentrale These der (Welt)Risikogesellschaft angeknüpft wird, wonach das (neue) Politische „aus dem Bewusstwerden der unterscheidungsbedingten Gefahren entsteht“, die die reflexive Moderne sich selbst vor Augen führt (Beck 1993: 56). Besonders die ökologische Frage liefert Beck zufolge den Sprengstoff, um neue politische Handlungsfelder zu eröffnen: „Der Einbruch der Ökologie in die Ökonomie öffnet die Ökonomie für die Politik. Industrie und Wirtschaft werden zu einer *politischen* Unternehmung in dem Sinn, dass die Gestaltung des Unternehmens selbst – seine Organisations-, Personalpolitik, Produktpalette und Produktionsentwicklung, großtechnischen Investitionen und Organisationsgestaltung – nicht mehr hinter verschlossenen Türen als Sach- und Systemzwänge exekutiert werden können. [...] Ökonomisches Handeln, in der einfachen Moderne dominant ökonomisch geprägt, muss in der reflexiven Moderne Prinzipien des Politischen adoptieren und integrieren. Es wird also begründungspflichtig und verhandlungsabhängig – nach außen und nach innen, der Öffentlichkeit (den Konsumenten) und der (aktuellen und potentiellen) Belegschaft gegenüber“ (ebd.: 197f.).

Das von Beck angeführte Beispiel wurde hier nicht vorgestellt, um seine Realitätstüchtigkeit in Frage zu stellen. Vielmehr soll es demonstrieren, wie von Beck immer wieder konkrete Sachverhalte konstruiert werden, die von einer ganzen Reihe ungeprüfter Annahmen getragen werden und in sich inkonsistent sind (vgl. Atkinson 2007; dort auch die Entgegnung von Beck). So ist es einerseits richtig, dass die ökologische Frage für viele Industriezweige eine neue Herausforderung darstellt, so wie sich zuvor schon Unternehmen mit der Frage nach den gesundheitlichen Folgen ihrer Produkte konfrontiert sahen. Wieso aber führt ausgerechnet die ökologische Frage, wie Beck postuliert, zu mehr Transparenz und nicht zur Erfindung eines Beipackzettels mit Unbedenklichkeitserklärung, wie in der Vergangenheit. Beck würde wahrscheinlich antworten, auch das ist möglich, und das würde bedeuten, es findet keine neue Form der Politisierung statt. Über die Voraussetzungen, die darüber entscheiden, ob es zu einer neuen Form der Politisierung kommt oder nicht, erfahren wir bei Beck jedoch nichts. Vor diesem Hintergrund wird dem Beck'schen fröhlichen Optimismus im Folgenden mit einem realistischen Pessimismus begegnet, der mit Blick auf die Politik räumlicher Mobilität von der empirisch gesättigten Erfahrung einer tiefgreifenden Diskrepanz von Anspruch und Wirklichkeit geprägt ist (vgl. Schöller-Schwedes 2010). Daraus wird jedoch nicht die Konsequenz gezogen, Handeln sei nicht möglich, sondern stattdessen die Frage aufgeworfen, *warum* es entgegen allen programmatischen Lippenbekenntnissen offenbar nur so und nicht anders möglich ist. Damit wird jene im doppelten Wortsinn *entscheidende* politische Frage aufgeworfen, die bei dem Soziologen Beck weder gestellt geschweige denn beantwortet wird (vgl. Bieling 1998, 2000)³: Wie gestalten sich die Macht- und Herrschaftsmechanismen im Angesicht der von Beck anschaulich identifizierten neuen Herausforderungen im globalen Kontext? Zeichnet sich tatsächlich, wie von ihm behauptet, eine neue politische Qualität ab? Im folgenden Abschnitt wird

3 Auch die jüngeren Beiträge der Beck-Schule tragen diesbezüglich zu keiner Klärung bei (vgl. Bonß/Lau 2011).

untersucht, welchen Beitrag der politikwissenschaftliche Strang der Governance-Forschung zur Beantwortung dieser Frage leistet.

Governance – Konsens- versus Konfliktgesellschaft

Der Ansatz der Governance-Forschung verfolgt im Vergleich zur Zweiten Moderne eine gleichsam spiegelbildliche Perspektive auf die Politik. Den Ausgangspunkt bildet die Analyse des Politischen Systems, davon abgeleitet finden sich dann auch Hinweise auf die gesellschaftlichen Verhältnisse, die mit politischen Veränderungen korrespondieren. Dabei geht auch die Governance-Forschung von einem Paradigmenwechsel politischer Entscheidungsfindung aus (vgl. Bevir 2011; Levi-Faur 2012). Die alte Vorstellung einseitig staatlicher Steuerung wird erweitert um eine wachsende Zahl zivilgesellschaftlicher Akteure, die zunehmend in der Lage sind, sich öffentlich Gehör zu verschaffen und auf diese Weise Einfluss auf das politische Agenda Setting zu nehmen – „Der Staat bekommt Gesellschaft“ (vgl. Schuppert 2008). Im Ergebnis dieses Wandels vom Government zur Governance wird eine Veränderung staatlicher Handlungskoordination diagnostiziert, in deren Gefolge sich die Rolle des Staates „Vom Herrschaftsmonopolisten zum Herrschaftsmanager“ wandelt (vgl. Genschel/Zangl 2008). Demnach kommt dem Staat in wachsendem Maße die Aufgabe zu, durch die Etablierung von Verhandlungssystemen die notwendigen Koordinationsleistungen zu erbringen, um die vielfältigen am politischen Entscheidungsprozess beteiligten Akteure zusammenzuführen, mit dem Ziel, kollektiv bindende Entscheidungen zu ermöglichen. Der Governance-Forschung ging es bisher vor allem darum, diese neuen Regelungsstrukturen unter dem Gesichtspunkt staatlicher Problemlösungskompetenz zu analysieren (vgl. Mayntz 2010).

Eine zentrale Prämisse der Governance-Forschung besagt, dass politische Entscheidungsprozesse heute immer öfter in kooperativen Netzwerken erfolgen, in denen die relevanten Akteure eingebunden sind, um gemeinsam an für alle tragfähigen politischen Lösungen mitzuwirken. Hier trifft sich die soziologische Zeitdiagnose der Zweiten Moderne, die Subpolitiken identifiziert, die staatliche Institutionen unterlaufen, mit dem politikwissenschaftlichen Strang der Governance-Forschung, die neue Regierungsformen ausmacht, die sich durch die Integration zivilgesellschaftlicher und staatlicher Akteure auszeichnen. Dabei ist die Governance-Perspektive, so Claus Offe, stark durch eine Konsensprämisse geprägt, die davon ausgeht, dass das gemeinsame Ziel solcher Verhandlungsregime in der Lösung kollektiver Probleme besteht. Damit wird der Doppelcharakter der Macht einseitig zugunsten seiner produktiven Seite als „Macht zu“ verkürzt, während sein kritisches Moment, die „Macht über“ andere Akteure, ausgeblendet wird. „Darin kann man eine ideologische, voreilig und undifferenziert harmonisierende Funktion des Begriffs und seiner diskursiven Verwertung erblicken [...]“ (Offe 2008: 63).

Im Ergebnis fanden die an der Metamorphose des Politischen beteiligten Akteure, mit ihren jeweils spezifischen Interessen, in der Governance-Forschung bisher wenig Beachtung. Dementsprechend wurden auch die mit dem untersuchten Transformationsprozess einhergehenden Konflikte sowie die zugrunde liegenden Macht- und Herrschaftsmechanismen bisher kaum thematisiert (vgl. Benz et al. 2007: 19). Die wenigen vorliegenden Arbeiten, die Formen politischer Koordination daraufhin untersucht haben, inwieweit sich dort deliberative Aushandlungsverfahren finden und ob

diese, wie immer wieder unterstellt wird, zum Abbau von Machtungleichgewichten führen und im Ergebnis zu gerechteren Verhandlungsergebnissen beitragen, sind ernüchternd (vgl. Bächtiger/Tschentscher 2007; Schaal/Ritzi 2009). Demnach ist Deliberation in der realen Politik noch ein seltenes Phänomen (vgl. Dryzek 2007) und dort, wo sie praktiziert wird, hat sie keinen nachweisbaren Effekt auf gerechte Entscheidungen im Sinne des von dem Philosophen John Rawls (1971) geforderten Ausgleichs gegenüber ansonsten besonders benachteiligten Bevölkerungsgruppen (vgl. Spörndli 2004).⁴

Demgegenüber wurde schon in der Vergangenheit auf das vielfältige Konfliktpotential von kooperativen Aushandlungsverfahren verwiesen, in denen die Adressaten politischer Entscheidungen zu Mitwirkenden am Entscheidungsprozess werden. In solchen Konstellationen ist es schwer, so basale Fragen zu entscheiden wie: Was ist eigentlich das Problem, was ist das Ziel und wie wollen wir es erreichen? Daher erinnerte Renate Mayntz an die alte Einsicht, dass in Verhandlungssystemen, in denen sich die Akteure grundsätzlich auf eine gemeinsame Orientierung geeinigt haben, gleichwohl keine Harmonie vorherrscht, „sondern eine Mischung aus gegensätzlichen und gemeinsamen Orientierungen, eine ‚antagonistische Kooperation‘ (Marin 1990)“ (Mayntz 2004: 73).⁵ Demnach sind die internen Mechanismen von Netzwerkpolitiken als Ergebnis eines dynamischen relationalen Beziehungsgeflechts zu begreifen, in dem unterschiedliche Interessensgruppen um Deutungsmacht konkurrieren: „Eine solche [...] Netzwerkkonzeption erkennt die zentrale Bedeutung politischer Konflikte und pluraler Machtbestrebungen in netzwerkförmigen Koordinationsarrangements an“ (vgl. Straßheim 2011: 268).

Entgegen der normativen Annahme der Governance-Forschung, kooperative Aushandlungsprozesse würden dazu beitragen, Machtungleichgewichte zu nivellieren und gerechtere Verhandlungsergebnisse zu ermöglichen, bestätigen z.B. verkehrspolitische Studien, die sich den Entscheidungsprozessen in neuen Verhandlungsforen wie „Runden Tischen“ oder Mediationsverfahren gewidmet haben, die Bedeutung subtiler Machtkämpfe (vgl. Geis 2005). In Anbetracht der bis heute überwiegend machtblinden Governance-Forschung postulieren kritische Beiträge daher ein erhebliches Forschungsdesiderat im Bereich der empirischen Analyse des Verhältnisses von Macht und Governance (vgl. Sack 2009: 41).

4 Eine kritische Bestandsaufnahme deliberativer Ansätze sowie die systematische Herausarbeitung der notwendigen gesellschaftlichen Voraussetzungen erfolgreicher Deliberation leistet Christian Rostbøll (2008). Durch die Verknüpfung der beiden Prinzipien Deliberation und Freiheit liefert Rostbøll ein tragfähiges Analysekonzept, das deutlich macht, wie weit wir noch von dem normativen Leitbild deliberativer Demokratie entfernt sind.

5 Dem entspricht die begriffliche Unterscheidung einerseits zwischen Konflikt und Konsens und andererseits zwischen Konfrontation und Kooperation. Das heißt, aktuelle Governanceprozesse können Formen der Kooperation aufweisen und zugleich durch tiefgreifende Konfliktlinien gekennzeichnet sein. Diese begriffliche Trennschärfe ist notwendig, um nicht von kooperativen Verhandlungsarrangements umstandslos auf konfliktfreie, konsensorientierte politische Entscheidungsprozesse zu schließen.

2) Zur Erinnerung: Macht und Herrschaft in der Zweiten Moderne

Wie eingangs dargelegt, verfolgen wir mit der Frage nach dem Verhältnis von Freiheit und Zwang im Kontext räumlicher Mobilität das Erkenntnisinteresse, die Möglichkeiten und Grenzen politischer Gestaltungsmacht zu bestimmen, um räumliche Mobilität im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung zu beeinflussen. Dazu müssen die vielfältigen Mechanismen der Macht- und Herrschaftsausübung untersucht werden, durch die Freiräume eröffnet bzw. Grenzen definiert werden. Anhand von zwei sozialwissenschaftlichen Ansätzen, der Zweiten Moderne und der Governance-Forschung, wurde exemplarisch gezeigt, dass die Analyse von Macht- und Herrschaftsverhältnissen einen weitgehend blinden Fleck darstellt. Gleichwohl liefern beide Ansätze wichtige Einsichten in gesellschaftliche Veränderungen, an die im Folgenden bei der Entwicklung des eigenen analytischen Zugangs angeknüpft werden kann.

Beide Ansätze, die Zweite Moderne wie die Governance-Forschung, identifizieren neue Formen des Politischen. Während die Soziologie der Zweiten Moderne die individuelle Eigensinnigkeit der Menschen in modernen Gesellschaften betont, die durch verschiedenste Aktivitäten die traditionellen staatlichen Einrichtungen umgehen bzw. durch Subpolitiken unterlaufen, beobachtet die politische Wissenschaft einen Funktionswandel des Staates und damit eine Veränderung des politischen Zentrums. Die Dezentralisierung des politischen Machtzentrums einerseits und die Pluralisierung politischer Bewegungsformen andererseits finden ihre empirische Entsprechung in neuen Verhandlungsforen, in denen sich staatliche und zivilgesellschaftliche Akteure begegnen. Während sich beide Ansätze also in der Beschreibung des politischen Formwandels treffen bzw. ergänzen, bleibt hingegen die Frage nach dem qualitativen Unterschied des Politischen in den neuen Formen aufgrund der fehlenden Machtanalyse weitgehend offen. Stattdessen zeigen empirische Analysen politischer Entscheidungsprozesse in kooperativen Verhandlungsarenen mehr Kontinuitäten als Brüche (vgl. Schwedes et al. 2012; Fischer 2012; Newman 2005). Das gilt sowohl für die Durchsetzung machtvoller Partikularinteressen wie auch für die starke Rolle des Staates.

Vor diesem Hintergrund folgen wir nicht denjenigen Vertretern der Governance-Forschung, die von paradigmatischen Brüchen der Staatstätigkeit ausgehen, wenn sie etwa von einem Rückzug des Staates sprechen und einen gewaltigen Bedeutungsverlust postulieren. Vielmehr gehen wir von einem kontinuierlichen Transformationswandel vom Steuerungsstaat zum Gewährleistungsstaat aus (vgl. Schuppert 2005). Demnach verzichtet der Staat zunehmend darauf, Leistungen selbst zu erbringen, und beschränkt sich darauf, als Garant dafür zu fungieren, dass bestimmte Leistungen überhaupt erbracht werden. Auf diese Weise erfährt der Staat keinesfalls einen Bedeutungsverlust, im Gegenteil nimmt seine Regelungsdichte teilweise sogar zu (vgl. Pierre/Peters 2000).⁶ Der Ansatz der Zweiten Moderne ist hier insoweit anschlussfähig, als er mittlerweile ebenfalls von einem Strukturwandel und nicht von einem paradigmatischen Bruch von

6 Die Sozialgesetzgebung mag dies verdeutlichen, die seit den 1990er Jahren von 9 auf 12 Gesetzbücher angewachsen ist. Grund dafür sind u.a. das neue Pflegegesetz und der Neuentwurf des Kinder- und Jugendhilfegesetz (SGB VIII), die beide zu einer enormen Steigerung der staatlichen Regelungsdichte geführt haben. Zugleich ist im § 3 SGB VIII ausdrücklich festgehalten, dass freien Trägern im Sinne des Subsidiaritätsprinzips bei der Leistungserbringung Vorzug zu gewähren ist.

der Ersten zur Zweiten Moderne ausgeht: „Im Gegensatz zu den Theorien der Postmoderne postuliert die Theorie der Zweiten Moderne eine Verflechtung von Kontinuität und Bruch, die sie theoretisch wie empirisch bestimmen möchte“ (vgl. Beck/Lau 2004: 20). Demnach ist also zu prüfen, inwieweit sich im Rahmen einer Politik räumlicher Mobilität individuelle Eigensinnigkeit im Sinne erweiterter Reflexivität wiederfindet.

Um sowohl die Anregungen der Zweiten Moderne wie auch der Governance-Forschung aufzunehmen, ohne dabei die Dimensionen von Macht und Herrschaft zu negieren, folgen wir der „Theorie des integralen Staates“ (Demirović 2007).⁷ Demnach wird der Staat nicht, wie in der liberalen Tradition der Hobbesschen Staatstheorie, als eine der Gesellschaft übergeordnete Einheit betrachtet. Der Staat ist kein losgelöstes Steuerungszentrum, das im Sinne des Gemeinwohls aktiv wird, sondern immer schon Ausdruck gesellschaftlicher Kräfteverhältnisse (vgl. Jessop 2002; Hirsch 2005). Anders als in der Governance-Forschung, wo der Staat Gesellschaft bekommt, wird er in der Theorie des integralen Staates konzeptionell als enge Verbindung von politischer Gesellschaft und Zivilgesellschaft gefasst. In den historisch-spezifischen Staatsformen artikulieren sich mithin die in der Zivilgesellschaft über soziale Konflikte ausgetragenen politischen Kämpfe. Dementsprechend ist die politische Gesellschaft, das was gemeinhin als Staat bezeichnet wird, untrennbar verbunden mit den zivilgesellschaftlichen Aushandlungsprozessen zwischen mehr oder weniger machtvollen Partikularinteressen. Dieses Staatsverständnis eröffnet insbesondere eine neue Perspektive auf Formen der Macht- und Herrschaftsausübung. Neben dem vom Staatsapparat über sein Monopol legitimer Gewalt ausgeübten offenen Zwang spielt der in der Zivilgesellschaft hergestellte Konsens eine wachsende Bedeutung. Während der staatliche Zwangscharakter zunehmend in den Hintergrund tritt, wird ein weitreichender politischer Konsens in modernen Gesellschaften vor allem über diskursive Kämpfe um gesellschaftliche Deutungsmacht hergestellt. Die auf diese Weise zivilgesellschaftlich vermittelte Hegemonie ist somit eine spezifische Art und Weise der Herrschaftsausübung. Abgesichert wird sie durch das im Hintergrund weiterhin wirksame Monopol staatlicher Gewalt – „Hegemonie, gepanzert mit Zwang“ (Gramsci 1991 ff., H 6, § 88: 783). Dementsprechend muss Herrschaftsforschung heute vor allem Hegemonieforschung sein! Im Gegensatz zur Subpolitik der Zweiten Moderne wird die Zivilgesellschaft im neo-gramscianischen Staatsverständnis als integraler Bestandteil des staatlichen Herrschaftszusammenhangs und Feld politischer Machtkämpfe thematisiert (vgl. Mouffe 2005). Dem liegt ein Politikverständnis zugrunde, das von antagonistischen Positionen ausgeht, die grundsätzlich in einem konflikthaften Aushandlungsprozess entschieden werden. Politik findet demnach immer erst dann statt, wenn wenigstens zwischen zwei Alternativen entschieden wird, die sich zumindest partiell widersprechen. Daraus folgt, dass sich Politik für etwas/jemanden und gleichzeitig gegen etwas/jemand anderen entscheidet (vgl. Kevenhörster 2008: 27). In Abgrenzung zur Zweiten Moderne, die davon ausgeht, dass sich die heutigen Gesellschaften wesentlich durch ambivalente Verhältnisse auszeichnen, halten wir daran fest, dass die kapitalistische

7 Das theoretische Konzept des ‚integralen Staates‘ wurde von dem italienischen Sozialphilosophen Antonio Gramsci zu Beginn des 20. Jahrhundertsh. entwickelt und in jüngster Zeit in einer neo-gramscianischen Traditionslinie weiterentwickelt (vgl. Losurdo 2000).

Vergesellschaftung nach wie vor durch Widersprüche gekennzeichnet ist, die immer wieder in die eine oder andere Richtung aufgelöst werden müssen. So gesehen findet Politik nur dann statt, wenn bestimmte Interessen politisch unterstützt und andere zugleich negiert werden.⁸

Dieses konfliktorientierte Politikverständnis richtet sich zum einen gegen die Gesellschaftsvorstellung der Zweiten Moderne, der zufolge es aufgrund der vorangeschrittenen Individualisierungsprozesse keine klaren politischen Konfliktlinien mehr gibt, die eine solche eindeutige antagonistische Entscheidungssituation noch ermöglichen würden (vgl. Mouffe 2007). Zum anderen wendet sie sich gegen eine Governance-Forschung, deren Augenmerk auf deliberative Aushandlungsprozesse mit dem Ziel der Konsensfindung gerichtet ist (vgl. Laclau 2002). Stattdessen verfolgt der neo-gramscianische Ansatz die systematische Dechiffrierung der hegemonialen Verhältnisse als Herrschaftsverhältnisse, um die zugrunde liegenden Machtstrukturen im Sinne einer radikalen Demokratie zu verändern (vgl. Laclau/Mouffe 2012).⁹

Fazit

Schon in den 1980er Jahren hatte der Sozialphilosoph Jürgen Habermas in seiner Zeitdiagnose die gesellschaftlichen Verhältnisse als zunehmend unübersichtlich beschrieben (Habermas 1985). Die vormals klaren gesellschaftlichen Konturen schienen immer mehr zu verwischen, sei es weil die Legitimationsbasis des Wohlfahrtsstaats durch die Aufhebung der Trennung von öffentlich und privat erodierte, das Normalarbeitsverhältnis von vielfältigen neuen Beschäftigungsformen abgelöst wurde, die alten homogenen sozialen Milieus durch eine Vielzahl von Lebensstilen bereichert wurden oder die beschränkte Zahl traditioneller Formen des Zusammenlebens von einem bunten Strauß neuer Lebensgemeinschaften in den Hintergrund gedrängt wurde. Kurz, die gültigen Wahrheiten über das richtige und gute Leben standen zunehmend zur Disposition.

Die 1990er Jahre zeichneten sich durch diverse Versuche aus, die neuen gesellschaftlichen Verhältnisse auf einen Begriff zu bringen, und wurden zu einem Jahrzehnt der Hypotheseninflation. Angefangen mit der Postmoderne bzw. dem Postfordismus über die Risikogesellschaft und die Erlebnisgesellschaft bis zur Netzwerkgesellschaft, um nur die wichtigsten zu nennen. Ein Leitgedanke war die Optionenvielfalt, alles schien möglich, oder doch immerhin viel mehr als zuvor. Unter dem Begriff der „Bricolage“ war jeder aufgerufen, sich auszuprobieren, sei es in Bastelbiografien, Basteltheorien oder Bastelpolitiken. Der Raum des Politischen wurde dementsprechend neu vermessen (vgl. Greven 1999; Holzinger 2006). Die zentrale Einsicht lautete, dass die gesellschaftlichen Verhältnisse und damit auch das Politische

8 Die politische Entscheidung Deutschlands für die Energiewende und gegen die herrschenden Energieunternehmen ist ein Beispiel dafür. Es zeigt zudem, dass es sehr lang dauern kann, bis die politische Gesellschaft sich in der Lage sieht, solche Entscheidungen zu treffen. Dem gehen oftmals viele Jahre bzw. Jahrzehnte sozialer Kämpfe voraus, die dann plötzlich und oftmals völlig unerwartet, ihre Wirkungsmacht entfalten. Das Beispiel demonstriert überdies die bedeutende Rolle zivilgesellschaftlicher Akteure, die die politische Entscheidung vorbereitet haben, die der Politik in Person der Bundeskanzlerin gleichsam in den Schoß gefallen ist, ohne dass sie jemals darauf hingewirkt hätte.

9 Damit sind das konkrete Verhältnis von Staat und Politik sowie ihre spezifischen Artikulationsformen noch nicht geklärt. Zu einer kritischen Bestandsaufnahme vgl. Hirsch (2007) sowie Hirsch/Voigt (2009).

grundsätzlich offen, also nicht abschließend vorgeprägt sind (vgl. Holzinger 2007). Aus dieser Einsicht in die Kontingenz gesellschaftlicher Verhältnisse resultiert die Notwendigkeit eines methodisch ebenso offenen Ansatzes, der die konkrete Vielfalt gesellschaftlicher Phänomene jeweils angemessen beschreiben kann.

Die vielfältigen gesellschaftlichen Optionen sollten jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Chancen ihrer Realisierung nach wie vor sehr ungleich verteilt sind. Vielmehr ist mit der Kontingenz zunächst ein Feld bezeichnet, das sich zwischen den Polen von Freiheit und Zwang aufspannt. Inwieweit die jeweils zu beobachtenden sozialen Sachverhalte mehr in die eine oder andere Richtung tendieren, muss immer wieder neu bestimmt werden. Dabei ist das Maß zur Beurteilung der Freiheitsgrade sozialer Sachverhalte notwendigerweise ein politisches. Denn die unübersichtlichen, komplexen gesellschaftlichen Verhältnisse erfordern zur Reduktion von Komplexität eine Entscheidung – Kontingenz erfordert Dezsion! Damit von einer politischen Entscheidung gesprochen werden kann, muss freilich eine echte Alternative vorliegen. Aber auch dann ist noch nichts über den Freiheitsgrad der Entscheidung ausgesagt, der von den historisch spezifischen Macht- und Herrschaftsverhältnissen bestimmt wird, die es zu analysieren gilt.

Die zentrale Einsicht bezüglich der aktuellen Machtmechanismen besteht darin, dass die offen repressiven, auf Konfrontation zielenden zugunsten kooperativer, vermeintlich auf Konsens gerichteter Herrschaftsformen zurück getreten sind (vgl. Giegel 1992; Fuchs-Goldschmidt 2008). Die Entwicklung der modernen kapitalistischen Gesellschaft kann mit Jacque Rancière dementsprechend als eine Chronik der Konsensgesellschaft beschrieben werden, in der die Möglichkeit des Konflikts verschwindet; „die Möglichkeit zu behaupten, es gäbe mehrere Arten der Beschreibung dessen, was sichtbar, denkbar und möglich ist. Diese Art hat einen Namen. Sie wird Politik genannt“ (Rancière 2011: 15). In der Konsensgesellschaft kommt den zivilgesellschaftlichen Akteuren eine wachsende Bedeutung zu. Über diskursiv vermittelte „Einigkeitsdiskurse“ (Habscheid/Knobloch 2009) werden hegemoniale Herrschaftsverhältnisse etabliert. Dementsprechend besteht die Aufgabe einer politischen Herrschaftsanalyse heute in der kritischen Analyse der Entstehung hegemonialer Verhältnisse, mit dem Ziel, die verborgenen Konfliktlinien nachzuvollziehen und dem öffentlichen Diskurs zugänglich zu machen.

Das Fazit mit Blick auf die räumliche Mobilität in der Zweiten Moderne lautet, dass wachsende potentielle Freiheitsgrade identifiziert werden können, die aber nur selten genutzt werden. Dieser Sachverhalt ist erklärungsbedürftig und sollte genauer analysiert werden, um die Ursachen der immer wieder beklagten Diskrepanz von Anspruch und Wirklichkeit bzw. Freiheit und Zwang aufzuklären. Die Studien in diesem Band wollen dazu einen Beitrag leisten.