

Erstveröffentlichung

Dieser Beitrag wurde präsentiert in
Panel XIV: *Staaten bauen*,
13. Dezember 2003

¹ Cf. Weyer, J.: Soziale Netzwerke: Konzepte und Methoden der sozialwissenschaftlichen Netzwerkforschung. Unter Mitw. v. J. Abel et al. München, Wien: Oldenbourg 2000.

² Cf. Habermas, J.: Strukturwandel der Öffentlichkeit. Darmstadt, Neuwied: Luchterhand 1987, p. 242.

³ Ibid., p. 25.

⁴ Häberle, P.: 1789 als Teil der Geschichte, Gegenwart und Zukunft des Verfassungsstaates. In: Krauß, H. (Hg.): Folgen der Französischen Revolution. Frankfurt/M.: Suhrkamp 1989, pp. 61-104, hier p. 66.

⁵ Knill, C.: Policy-Netzwerke. Analytisches Konzept und Erscheinungsform moderner Politiksteuerung. In: Weyer 2000, pp. 111-133, hier p. 112.

Wenn es in diesem Kontext um Blicke auf den Staat gehen soll, auf Architekten möglicher und unmöglicher zukünftiger Gemeinwesen, muss vorab geklärt werden, inwiefern die Entwürfe überhaupt »Netzwerke« thematisieren bzw. thematisieren können. Dazu bedarf es sowohl ganz bestimmter gesellschaftlicher Strukturen wie auch bestimmter politologischer Sichtweisen. Will man den wissenschaftlichen Begriff des Netzwerkes nicht endgültig abschaffen, indem man ihn als Alltagsmetapher benützt, überall anwendbar macht und damit bis zur Unkenntlichkeit überdehnt, ist es z.B. notwendig, nur jene Staatsmodelle heranzuziehen, die die radikalen Veränderungen seit der Französischen Revolution zumindest *ex negativo* reflektieren. D.h.: Will man Netzwerke als in der Gesellschaft intersystemisch wirkende und als zeitlich begrenzbar und hinterfragbare Zusammenhänge wahrnehmen,¹ müssen in Staat und Gesellschaft jene Veränderungen durchgeführt oder mindestens verspürt worden sein, wie sie für das Ende des 18. und des 19. Jahrhunderts in großen Teilen Europas typisch waren: Teilsysteme wie die Wirtschaft, der Markt oder die einzelnen Wissenschaften differenzierten sich aus, die Idee des Parlamentarismus kam auf und damit ein denkbare Ende »des imperativen Mandates«², die Herrschafts- und Berufsstände spalteten sich in öffentliche Gewalt und bürgerliche Gesellschaft³ und ermöglichten endlich Kohäsionen und Divergenzen fern festgelegter vererbter Ordnung. Statt obrigkeitlich spontan oder traditional wirkender Legislative und Exekutive wurden in jener Zeit verschiedene Verfassungen implementiert oder zu implementieren versucht: Indem »Verfassung« aber nicht nur als normatives Regelwerk, sondern mit Peter Häberle auch als »Ausdruck eines kulturellen Entwicklungsstandes, Mittel der kulturellen Selbstdarstellung eines Volkes, Spiegel seines kulturellen Erbes und Fundament seiner Hoffnungen«⁴ verstanden wird, entsteht auch nur über die Auseinandersetzung mit ihr jene Außen- und Innensicht auf den Staat, die Gestaltungsfreiheit bzw. Gestaltungsvarianz frei lässt.

Diesen stattgehabten oder zumindest ermöglichten radikalen Wandel der mitteleuropäischen Gesellschaft des 19. Jahrhunderts, wie er hier skizziert ist, bildet die Entwicklung der Politikwissenschaften ebenso radikal ab. Aus dem philosophischen Bildungsfach, das sich gern der Lehre der Amtstugenden widmete, wird eine praxisorientierte, juristische Wissenschaft, die sich mit Gesetzesvermittlung auseinander zu setzen beginnt und aus der schließlich auch die Soziologie entsteht. Bürgerinteressen werden wichtig. Das Zusammenwirken verschiedener gesellschaftlicher Akteure tritt in den Blickpunkt. Durch die steigende Komplexität, veränderte Räume und Zeithorizonte wird der Staat nicht mehr zwangsweise als Machtmonopolist oder Kontrollsystem gesehen. Wie die Staatswissenschaften, die, statt von zentraler Machtausübung auszugehen, inzwischen auch freie Verabredungen, Sympathiebeziehungen oder natürliche Anlagen in ihre Betrachtungen mit einbeziehen, so verändern auch die Finanzwissenschaften ihre Untersuchungsobjekte: Wenn sie sich vorher auf Steuerfragen konzentriert hatten, widmen sie sich inzwischen vermehrt den Interaktionen zwischen Produzenten und Konsumenten; die moderne Volkswirtschaftslehre entsteht.

Was hier stichwortartig den Wandel von Staat und Gesellschaft sowie den Paradigmenwechsel der Politikwissenschaften umreißt, zeigt, dass diese Umbrüche eine Voraussetzung für eine Untersuchung sind. Ja, es sind mitunter auffällige Parallelen zu finden zwischen den damaligen und den von Christoph Knill konstatierten aktuellen Veränderungen, die zur Hochkonjunktur der Policy-Netzwerkanalyse geführt haben sollen: Damals wie heute wird die »staatliche Autonomie« in Frage gestellt, eine »steigende Organisiertheit und Komplexität« der Gesellschaften konstatiert und damals wie heute werden neuartige Verflechtungen und Handlungsebenen ausgemacht. Ebenso liest sich Knills Begründung für den Aufschwung dieses Ansatzes wie eine Einführung in den politologischen Paradigmenwechsel des 19. Jahrhunderts überhaupt: Denn die

Policy-Netzwerkanalyse (zieht) die Aufmerksamkeit der Politikwissenschaft vor allem deshalb auf sich, weil sie dem traditionellen Verständnis einer klaren Trennung von Staat und Gesellschaft und der Vorstellung des Staates als dem höchsten gesellschaftlichen Kontrollzentrum widerspricht. Vielmehr begreift die Netzwerkanalyse die Politikgestaltung als Prozess, an dem eine Vielzahl staatlicher und privater Akteure mit breiter Streuung über verschiedene Handlungsebenen und funktionale Bereiche beteiligt sind.⁵

6 Der Begriff des Konservatismus wird hier mit Gerhard Göhler als bewahrende reaktive Denkstruktur verstanden, deren Träger ständig einem Wandel unterliegen. Cf. Göhler, G.: Konservatismus im 19. Jahrhundert – eine Einführung. In: Heidenreich, B. (Hg.): Politische Theorien des 19. Jahrhunderts. Konservatismus, Liberalismus, Sozialismus. Wiesbaden: Akademie Verl. 1999/2000, pp.19-32. Da es hier nicht um Bedeutung oder Durchsetzungsfähigkeit der theoretischen Entwürfe geht, sondern um begründete Haltungen gegenüber möglichen »Policy-Netzwerken«, werden die Modelle hier auch nicht auf Grund von Haltbarkeits- oder Plausibilitätskriterien herangezogen, sondern ausschließlich wegen ihrer Differenzen oder Originalität ausgewählt.

7 Cf. Knill 2000, p. 113.

8 Ibid., p. 117

9 Ibid. Als solche spezifische Interaktionsform wird das Policy-Netzwerk v.a. in der deutschen Diskussion verstanden.

Die Analogien zwischen dem 19. Jahrhundert und der Jahrtausendwende sollen nicht überstrapaziert werden. Jedoch kann mit ihnen gezeigt werden, dass durch in Bedrängnis geratene Staatsbilder nicht nur Policy-Netzwerke entstehen: Vor allem wird ihr Entstehen oder Bestehen bemerkt, verfolgt und in all ihren Verstrickungen und politischen Nutzbarkeiten reflektierbar gemacht. Insbesondere unter dem Gesichtspunkt staatlichen Handelns bzw. den politischen Auseinandersetzungen mit Steuerungskompetenzen müssten derartige Überlegungen eruierbar und hinsichtlich ihrer politischen Verfasstheit analysierbar sein.

Mich interessiert nun, wie sich konservative Staatsmodelle des 19. Jahrhunderts mit jenen Zusammenhängen auseinander setzen, die hier als Policy-Netzwerke bezeichnet werden: Neben der Frage, inwiefern sich die thematisierten Beziehungsmuster von modernen unterscheiden und ob sie sich überhaupt als Policy-Netzwerke bezeichnen lassen können, geht es darum zu sehen, welche davon für die Staatsentwürfe nutzbar gemacht werden sollten und inwiefern deren Analyse diverse Staatsideologien charakterisieren hilft. Mit diesen Fragen wird zugleich den wesentlichen Unterschieden der politischen Netzwerkkonzeptionen nachgegangen, weniger um deren Innovationscharakter zu widerlegen als die stets so schnell und gern herbeizitierte Demokratietauglichkeit und Hierarchieabsenz zu hinterfragen. Immerhin sind den konservativen Staatsmodellen des 19. Jahrhunderts beim besten Willen gerade diese Attribute am wenigsten zu verpassen.⁶

Wenn in den sozialistischen Staatsmodellen gewerkschaftliche und revolutionäre Gruppen, in liberalen Entwürfen marktgeleitete Vernetzungen als »System[e] relativ stabiler nicht-hierarchischer Austauschbeziehungen zwischen einer Vielzahl interdependenter Akteure bezeichnet«⁷ werden können und damit der Basisdefinition des Policy-Netzwerkes durchwegs genügen, stellt sich wohl die Frage, welche »netzwerkartigen« Beziehungsmuster in konservativen Staatsbildern favorisiert werden. Immerhin widersagen die Konservativen des 19. Jahrhunderts nicht nur jeglichen positiven Auswirkungen der Französischen Revolution, Verfassungsangelegenheiten und revolutionären Arbeiterbündnissen, sondern auch jedweder Liberalisierung und Marktwirtschaft. Stattdessen setzen sie auf jene gemeinschaftlichen, religiösen, sittlichen Bindungen, die sie zusehends in Gefahr sehen, und sie setzen auf den Staat. Dieser Staat ist ständisch aufgebaut und hat einen Monarchen an der Spitze, der traditionellen Herrschaftsprinzipien folgt.

Aus dem hier skizzierten Hintergrund würde man schließen, dass beide Policy-Netzwerkansätze zur Analyse der konservativen Modelle des 19. Jahrhunderts nicht gleich gut geeignet sein mögen.

Das v.a. in Deutschland verbreitete Konzept der modernen Steuerungsformen, »welche ein *geändertes Beziehungsgeflecht zwischen Staat und Gesellschaft* reflektieren«, in dem statt hierarchischen Verfahrensweisen Tauschprozesse und Kooperationen zwischen staatlichen und privaten Akteuren auftreten,⁸ wird für die konservativen Modelle des 19. Jahrhunderts weniger relevant sein, zumal für sie hierarchische, autoritäre Verhältnisse und staatliche Dominanz meist konstitutive Merkmale sind. Im Gegensatz dazu können die v.a. in der angelsächsischen Literatur favorisierten Policy-Netzwerke, die nicht neuartig oder egalitär sein müssen, als administrative Interessenvermittlung mit den ihnen zugeordneten Funktionen eruiert und typologisiert werden. In diesem Beitrag wird jedenfalls auf möglichst unterschiedliche Vorstellungen von Policy-Netzwerken fokussiert, die unter folgenden Aspekten betrachtet werden: anhand verwaltungstechnischer und Interventionsfragen im administrativen als auch dem korporativen Bereich. Getreu dem hier gewählten Ansatz werden nicht die Einheiten selbst im Mittelpunkt stehen, sondern die Beziehungen der Einheiten, der staatlichen und privaten Organisationen zueinander. Und vielleicht sind ja doch mancherorts Vorstellungen »nicht-hierarchischer Selbstkoordination«⁹ auszumachen, die den konservativen Denkern denn doch lieber waren als sozialistisch oder kapitalistisch herbeigeführte revolutionäre Netzwerke.

1. Administration

Im Jahrhundert der europäischen Bürokratisierung – die hier mit Max Weber als Zentralisierung, Funktionalisierung und als Alternative zu traditionellen Herrschaftssystemen verstanden wird – muss vorneweg die Haltung gegenüber alther gebrachter und neuer Verwaltungsformationen betrachtet werden, zumal dadurch die gesellschaftliche Organisation fundamental verändert wird und alte Netzwerke zerstört werden.

10 Cf. dazu die Ausführungen Volker Müllers: Staatsstätigkeit in den Staatstheorien des 19. Jahrhunderts. Opladen: Westdt. Verl. 1991 (Studien zur Sozialwissenschaft 108), p. 181ff.

11 Freiherr vom Stein, K., zit. in Botzenhardt, E./Ipsen, G. (Hg.): Freiherr vom Stein. Ausgewählte politische Briefe und Denkschriften. Stuttgart et al.: Verl. W. Kohlhammer 1986, p. 459.

12 Cf. Ders., zit. in Schwab, D.: Die ›Selbstverwaltungsidee‹ des Freiherrn vom Stein und ihre geistigen Grundlagen. Frankfurt/M.: Athenäum Verl. 1971, p. 115.

13 Cf. Planck, K.C.: Der buerokratische Staat nach seinem Ausgangspunkt und Ziel. In: Deutsche Vierteljahresschrift 3 [Stuttgart, Augsburg] (1857), pp. 107-147.

14 Schlegel, F.: Entwurf der Historischen Betrachtungen. In: Fragmente zur Geschichte und Politik 1820-1828. Krit. Friedrich Schlegel-Ausgabe. Bd. 22. Paderborn et al.: Schöningh 1979, p. 233 [Hervorh. i.O.].

15 Cf. Knill 2000, p. 113.

Erwartungsgemäß stellen sich denn auch fast alle konservativen Denker gegen diese modernen Verwaltungsprinzipien. Prototypisch mag jene Einstellung sein, dass mit der Regeldichte Ordnung und Disziplin nicht auf-, sondern mehr und mehr abgebaut würden. So wichtig Perfektion als Prinzip auch sein kann – in der Umsetzung, so meinte etwa der royalistische Chefideologe Vicomte de Bonald, müsse auf die Unvollkommenheit dieses Prinzips geachtet werden. Außerdem habe an Stelle des Mechanischen und Technischen der nackte Fleiß zu treten.¹⁰ Wie es scheint, wurde Ersteres zum Gebot der administrativen Praxis bis heute, während sich Zweiteres, wie viele antibürokratischen Ideen der damaligen Konservativen, nicht durchsetzen konnte.

Gegen Bürokraten und Technik stellen sich neben den Traditionalisten auch jene, die einen dezentralen Ständestaat entwerfen. In der Kritik allen konservativen Denkern äquivalent – gegen die »regierungssüchtige Bürokratie«, gegen die Entmenschung und Entgeisterung der Beamten oder gegen den toten Mechanismus¹¹ – setzt der Denker Karl Freiherr vom und zum Stein bei Akteuren und Zuständigen jedoch auf etwas Unerwartetes: auf Bürgerbeteiligung. Durch sie könnte gewährleistet werden, dass öffentliche Angelegenheiten schneller und billiger erledigt werden. Unter diesem pragmatischen Gesichtspunkt ist auch Steins Forderung nach einem Maximum an Selbstverwaltung zu sehen, wobei Staat und Obrigkeit keineswegs abgeschafft werden sollten. Staat und Gesellschaft hätten vielmehr »ein lebendiges Konvium von obrigkeitlicher und freier Tätigkeit«¹² zu sein. Demnach imaginiert sich der adelige Denker in seinen aristokratisch-ständischen, organisch-historischen Staat jene neue Steuerungspraxis der privaten und öffentlichen Akteure dazu, wie sie in der Netzwerkanalyse untersucht werden.

Noch weiter mit der staatlichen Delegationsfunktion geht der schwäbische Philosoph Karl Christian Planck, wenn er auf die Zusammenarbeit zwischen den privaten und öffentlichen Akteuren gänzlich verzichtet: Indem staatliche und gesellschaftliche Funktionen im Beamten der Zukunft verschmelzen, weil der Staatsbürger stets zugleich auch Staatsdiener ist, wird der Staat – bis auf seine Aufsichtsfunktion – gänzlich getilgt. Am Platz der bürokratischen Zentrale befinden sich keine funktional ausgewählten Berufsbeamten, sondern dort sitzen nur mehr die Berufsgenossenschaften.¹³

Heißt das für die administrativen Belange, dass erst die Absenz, die Zerstörung oder zumindest die Reduktion der modernen Verwaltungsformen die Wirksamkeit jener politischen Netzwerke ermöglicht, die aus privaten und gesellschaftlichen Gruppen bestehen? Im starken Staat des 18./19. Jahrhunderts verliert jedenfalls alles, was in administrativer Hinsicht das Gemeinwesen betrifft, nur dann nicht an Autorität und Imperativen, wenn die Bürokratie vermehrt auf gesellschaftliche Akteure angewiesen ist. Diese gesellschaftlichen Akteure sind jedoch – ganz anders als in liberal-kapitalistischen oder sozialistischen Entwürfen – fast ausschließlich gemeinschaftlich organisiert und an traditionale Vorstellungen gebunden. Sie werden – wie ausdrücklich von den Romantikern unter den Konservativen – als natürliche Elemente in deren Organismus-Modellen wahrgenommen. Statt auf modern rational aufgeklärte Verwaltungstätigkeit setzen sie auf Administration als lebendige Tätigkeit. Dabei kann das Lebendige, das sog. Natürliche, letztlich den Staat überhaupt überflüssig machen. In dieser Richtung dachte etwa Friedrich Schlegel, der sich als Romantiker nach der Wiederherstellung alter Ordnung sehnt.

[...] wenn es kein Schisma, und keine Protestanten und keine Religionstrennung mehr giebt, sondern Eine Kirche und Ein Hirt und Eine Herde; so fällt der Staat von selbst weg. Der ganze administrative Theil der Staatsgeschäfte fällt dem Privatleben, und freyen Associationen in demselben, oder den Corporationen in wahrhaft republikanischen Formen anheim.¹⁴

Indem Schlegel konsequent in eine Richtung zu Ende denkt, nämlich bis ans Ende der bürokratischen Verwaltung und des Staates überhaupt, zeigt er sehr schön die große Lücke, die der Staat hinterlässt und das, was bei den meisten Konservativen an die Stelle traditioneller und moderner Administration, an die Schwachstellen überwundener Organisationsformen zu treten hat: Es sind dies Korporationen – Körperschaften, Innungen, Verbände. Sie sind jene Netzwerke, auf die die Konservativen bauen, egal wie stark sie den Staat oder den Monarchen machen möchten. Und sie sind es auch, die im Fokus der angelsächsischen Netzwerkanalyse zur Typologisierung administrativer Interessenvermittlung herangezogen werden. Auch im Folgenden soll es um »Muster der Interaktion staatlicher und gesellschaftlicher Akteure«¹⁵

gehen – jedoch nicht um jene, wie sie in den Gemeinwesen des 19. Jahrhunderts auszumachen sind, sondern um solche, wie sie in den Köpfen konservativer Denker als ideal empfunden wurden.

16 Diese und die folgenden Angaben zur Rolle der Korporationen diverser konservativer Modelle stützen sich auf Müller 1991.

17 Haller, C. Lv.: Restauration der Staatswissenschaft oder Theorie des natürlich-geselligen Zustands, der Chimäre des künstlich-bürgerlichen entgegengesetzt. Bd. 1. Aalen: Scientia Verl. 1964, p. 463.

18 Cf. Knill 2000, p. 116.

19 Ibid.

2. Korporationen

Weniger, welche Interessengruppen wichtige politische Rollen einzunehmen haben als vielmehr das Zusammenspiel der Verbände mit dem Staat wird in den konservativen Modellen sehr unterschiedlich gesehen. Dass Politik ausschließlich nach den Gesichtspunkten der Korporationen gestaltet wird, ist nur wenigen Denkern, wie etwa dem erwähnten Friedrich Schlegel, recht. Meistens ist eine Zusammenarbeit, ja eine Kontrolle oder Absicherung seitens des Staates erwünscht. Bei Hegel setzt sich der ideale Staat aus Polizei und Korporationen zusammen, wobei Erstere regulieren und überwachen, Zweitere aufbauen und am Staat teilhaben sollen.¹⁶ Im Gegensatz dazu existiert für den Schweizer Carl Ludwig von Haller der Staat nicht als Kollektiv. In der Person des Herrschers, der unbeschränkte Macht hat, wird das ausgemacht, was ehemals der Staat war. Selbst das Volk ist bloß eine Zusammensetzung von geselligen Verbänden: »vollendete und geschlossene Menschen-Verknüpfungen, unabhängige Dienst- und Societäts-Verhältnisse«.¹⁷ Alle verfolgen gemeinschaftliche Zwecke, Privatzwecke. Staatszwecke gibt es überhaupt keine mehr, genau genommen nicht einmal mehr den Staat. Mithin trifft aber auch das Etikett Korporatismusmodell, verstanden als »Gestaltung von Politik im Zusammenspiel von Interessengruppen und Staat«¹⁸, nicht mehr auf Hallers Idealstaat zu.

Wenn nicht gar so weit, aber dennoch in diese Richtung, nämlich bürokratische Kräfte zu schwächen und korporative Elemente verstärkt durchzusetzen, dachten viele Konservative: Verbandsfunktionäre wären ja keineswegs schlechtere Verwalter als herkömmliche Staatsangestellte, so etwa Leon Deguit; Korporationen aufzuwerten, unter vertraglicher Bindung, war das Anliegen Heinrich Peschs; um den Staat zu entlasten, sei eine korporative Selbststeuerung zu bevorzugen, meinte auch Friedrich List, der getreu seinem organischen Staatsprinzip für das Subsidiaritätsprinzip eintrat; als ausgesprochener Anhänger sozialer Umverteilung, setzte sich auch Alfred Fouillee dafür ein, die korporativen Interaktionsbeziehungen auszubauen.

Jedoch war es nicht einfach das Ziel dieser Staatstheoretiker, gegen das Mechanische, Staatliche anzukämpfen, wenn in ihren Modellen diverse Korporationen reichlich mit Macht ausgestattet wurden. Die intermediären Instanzen¹⁹ sollten v.a. einmal gemeinschaftliche, traditionelle Gruppierungen stärken und den gesellschaftlichen Wandel bremsen. Außerdem sahen die Konservativen im Zusammenspiel von Korporationen und Staat eine letzte Chance, die diversen Reichseinheiten inklusive fürstlicher oder königlicher Hoheiten retten zu können. Unter diesem Blickwinkel sind auch jene Ideen zu sehen, die die gemeinschaftlichen Tätigkeiten auch zu Ungunsten privater Formationen favorisieren wollten: sei es im Idealstaat des Freiherrn Carl von Vogelsang, der für Deprivatisierungen eintrat und sich für korporative Sozialisierung unter staatlicher Aufsicht einsetzte; sei es in den Vorstellungen des Bischofs Wilhelm Emanuel Kettelers, dessen Idealstaat nicht nur freie Gruppierungen oder Gewerkschaften unterstützen, sondern sie selbst gründen, legalisieren und fördern sollte. Einen Nachklang davon können wir wohl noch in manchen heutigen Ländern, insbesondere dem sozialpartnerschaftlichen Österreich ausmachen.

Mit den sozialen, ja auch solidaristischen Anliegen, die für die antiliberal und antikapitalistisch gesinnten Konservativen des 19. Jahrhunderts zentral waren – nicht nur aus rein pragmatischen Gründen, um der sozialistischen Konkurrenz entgegentreten zu können – rückt die Frage nach der sozialen Streuung in den Mittelpunkt des Interesses.

Mussten neben den marktorientierten und sozialistischen auch die demokratischen Steuerungsformen aus ideologischen Gründen wegfallen, reduzierte sich die Alternative auf selbstgesteuerte, korporative, gewerkschaftliche oder berufsgenossenschaftliche Konzepte. Denkbar wurden sie erst dadurch, dass selbst für die Konservativen der Staat und seine Eingriffsgrenze diskutierbar geworden war. Erst indem diese Grenze in Frage gestellt werden konnte, eine gewichtige Voraussetzung auch für jedwede Netzwerkaspekte, konnte die kollektive Verantwortlichkeit und der Gemeinsinn politisch thematisiert werden. Die Bandbreite der Antworten täuscht jedoch nicht darüber hinweg, wie wenig sich die konservativen Ideen im Gegensatz zu den marktorientierten, sozialistischen und demokratischen Vorstellungen durchzusetzen vermochten. Und dennoch scheint es auch heute noch genug gesellschaftliche

Netzwerke zu geben, die beträchtliche Wirksamkeit entfalten können: Indem sie so manche öffentlichen Entscheidungsprozesse unterlaufen, wird bezeugt, wie hartnäckig antidemokratisch diese Formationen sind: weder werken sie offen und öffentlich, noch vollziehen sie ihre Handlungen nach klaren, überprüfbaren Richtlinien.

20 Ist nicht auch der Sozialstaat einem historischen sozialistischen, kommunistischen Dilemma geschuldet und ein Korrektivmodell, das möglicherweise nur wenigen Krisen standzuhalten vermag?

21 Müller, A.H.: Die Elemente der Staatskunst. Oeffentliche Vorlesungen, vor S. Durchlaucht dem Prinzen Bernhard von Sachsen-Weimar und einer Versammlung von Staatsmännern und Diplomaten, im Winter von 1808 auf 1809, zu Dresden, gehalten. Bd. 1. Wien, Leipzig 1922, p. 9.

3. Interventionen

Wenn die konservativen Staatsideologen gegen bürokratische Formationen und auf die Stärkung der Korporationen setzten, so brauchten sie im sozial höchst brisanten 19. Jahrhundert – wollten sie stabile Herrschaftsverhältnisse – noch Ausgleichs- und Verteilungsmechanismen. Neben den traditionellen Bindungs- und Kohäsionskräften, deren Schwächung im 19. Jahrhundert nicht aufzuhalten war, mussten sie dafür auf andere Zusammenhänge setzen. So wurde von den meisten Konservativen auf den interventionistischen Staat gesetzt, der als bestimmende, ausgleichende, garantierende Kraft fungieren sollte. Allerdings muss dieses interventionistische Modell wohl als Übergangs- oder Auswegskonzept einer in Bedrängnis geratenen Ideologie interpretiert werden.²⁰ In unserem Kontext der Policy-Netzwerke ist dieser Aspekt jedoch sehr bedeutsam. Denn die Zusammenarbeit der Kräfte – der gesellschaftlichen und staatlichen Kräfte – ist v.a. von der Verteilung der Mächte abhängig, die entscheidend von den Geldverhältnissen beeinflusst ist. Jedenfalls legten alle konservativen Denker auf eine staatliche Einmischungspolitik Wert. Die Umsetzungen fielen allerdings recht unterschiedlich aus.

Dem konservativ-romantischen Denker *par excellence*, Adam Müller, geht es z.B. um eine Interventionspolitik, die sich auf Strukturen konzentriert: Der Staat habe insbesondere seine Steuerfunktion wahrzunehmen und nicht so sehr Steuereintreiber zu sein. Bei Heinrich Luden muss sich der Staat hingegen sehr wohl auch um beachtliche Einkünfte bemühen, soll er doch in zahlreichen Bereichen kontrollierend und finanziell mitmischen: beim Umweltschutz, als Kontrolle über das Handwerks- und Fabrikwesen. Zudem ist Ludens Gemeinwesen dazu verpflichtet, Hilfsbedürftige und die Gesundheitspflege zu unterstützen. Auch Friedrich List propagiert ein Konzept des Interventionsstaates, wenngleich die korporative Selbststeuerung immer damit einher zu gehen hat.

Damit komme ich zum letzten entscheidenden Punkt: Will man nicht wie Schlegel die absolute Alleinherrschaft von Verbänden und die Abschaffung des Staates, sondern eine wie auch immer gestaltete Zusammenarbeit gemeinschaftlicher, gesellschaftlicher Gruppierungen und dem Staat, braucht man Daten und Datensammler, Statistiker und Soziologen. Es ist nicht möglich, sich mit Policy-Netzwerken zu befassen und von dieser Bedingung bzw. der diesbezüglichen Steuerungs- und Organisationsfragen zu abstrahieren.

4. Das konservative Ex-Dilemma

Man mag angesichts der aktuellen Datenvernetzung und Datenerfassungspolitik beinahe nostalgisch werden, sieht man sich die Gewissensbisse an, die die alten Konservativen plagten, wenn es um Statistik ging.

Als besonders unüberwindlich präsentierte sich das Problem für die Romantiker, weil sie es ablehnten, dass der Staat seine Leute erfasst oder analysiert. In diesem Sinne kritisierten sie das vorherrschende bürokratische System vehement, wie hier Adam Müller:

Sie sind sehr gründlich und fleißig in der Herzhaltung des gesammten zu einem Staat erforderlichen Apparats; sehr sinnreich in der Angabe der zu treffenden Anordnungen; im Vorrechnen der Vortheile und Nachtheile von jedem zu verfügenden Gesetze oder Institute; sie sind, [...] vollständig in der Anatomie des Staates, und klug im Beschreiben der Heilmittel für seine Krankheiten: aber wenn es darauf ankommt, die ganze Lebenserscheinung eines Staats auf eine angemessene Weise zu ergreifen, so fehlt es ihnen selbst an dem dazu erforderlichen Leben.²¹

Wie aber konnte der Staat dann seine interventionistischen, kontrollierenden Aufgaben erledigen, wie sollte die korporativ-staatssteuernde Zusammenarbeit gelingen? Symptomatisch für das Dilemma der meisten Konservativen – ausgenommen lediglich jener in Frankreich virulenten wissenschaftlichen Strömung rund um August Comte – ist Adam Müllers Sicht auf jene Problematik: Das »erforderliche Leben«, ein Sammelsurium aus individuellen, gemeinschaftlichen, nationalen Selbstkonstitutionen verträgt sich nicht mit Statistik. Wenn man dem Staat

22 Cf. Müller 1991, p. 230.

23 Cf. dazu *ibid.*, p. 246 ff.

eine Balancefunktion zugesteht und nicht möchte, dass dieser Geld und Macht bloß beliebig verteilt, muss man Daten erfassen.

Abgesehen davon, dass sich manche der Denker einfach nicht näher mit dieser Problematik befassen, bezeugen jene, die Auswege entwickeln, wie problematisch Policy-Netzwerke aus demokratiepolitischer Hinsicht sein können und vielleicht auch sein müssen.

So propagiert etwa der Sozialreformer Frederic Le Play einen extremen Dezentralismus und macht die Provinz zum Zentrum aller Dinge. Damit erleichtert er dem Enquetewesen die Erledigung der Staatsaufgabe, wissenschaftliche Datensammlungen zu betreuen. Die erarbeiteten Daten werden von einer Spitze gesellschaftlicher Vereinigungen in Kooperation mit Regierungsvertretern angewandt. Daneben empfiehlt der französische Reformator private Dienstleister im Auftrag des Staates, der nur dann aktiv wird, wenn alle anderen Kräfte versagt haben. Immer jedoch gilt: »Die Problemlösung erfolgt im freien Diskurs auf höchster Ebene.«²² Dass der Staat aus konservativer Sicht jedoch nur mit jenen privaten Kräften zusammenzuarbeiten hat, die aus ständischen oder traditionellen Gründen ins konservative Konzept passen, lässt diese Konzepte damals wie heute alt ausschauen. Die Ein- und Ausschlusskriterien dieser Kooperationsmodelle fußen nach wie vor auf voraufklärerischen und vormodernen Prinzipien.

Wie distanziert und kritisch man die unterschiedlichen Entwürfe auch immer betrachten mag: Interventionspolitik eröffnet mannigfache Möglichkeiten für die Verknüpfungen gesellschaftlicher und staatlicher Gruppierungen, die von den heutigen Netzwerkanalysikern sehr gut untersucht werden können. Dabei entdeckt man mitunter, wie nahe sich damalige Idealstaaten mit heutigen Realgebilden kommen können: So möchte Friedrich List in seinem Ideal-konzept die Informationsbedürfnisse der Regierung durch Informanten befriedigen, die in den Industriellen Vereinen sitzen. Durch Anreize wie sozialen Aufstieg oder Partizipation am Staatsleben verspricht sich List unter den wirtschaftlich Verbundenen genug Mitarbeit und Mitarbeiter.²³ Es ist in der Tat schwer vorstellbar, dass sich Lists Ideen niemals durchgesetzt hätten, wengleich mitunter heute die Positionen verkehrt sein mögen: Die Anreize schafft die Wirtschaft, wenn sie von den staatlichen Akteuren Informationen will. Das Ergebnis jedoch ist ähnlich: gesellschaftlich, gemeinschaftlich verbundene Gruppierungen verknüpft mit staatlichen Kräften in einem Gesamtzusammenhang, der demokratiepolitisch betrachtet wohl eher fragwürdig ist.

Sabine Zelger, geb. in Bruneck/Brunico (Italien), wohnhaft seit 1984 in Wien. Diplomstudium der Germanistik und Theaterwissenschaften an der Universität Wien. Abschluss 1990, Doktoratsstudium ebenda 1997 abgeschlossen. Seit 1998 wissenschaftliche Studien zum Bürokratischen Alltag in der österreichischen Literatur des 20. Jahrhunderts. Das Konzept wurde mit dem Theodor-Körner-Preis ausgezeichnet und im Rahmen eines FWF-Projekts ausgeführt.

Kontakt: sabine.zelger@aon.at