

Leistungsdimension. Dadurch, dass vormals private Aufgaben verstaatlicht werden, dringt der Staat in immer mehr Lebens- und Gesellschaftsbereiche vor, womit sich die ihm zuschreibbaren Staatsaufgaben ausweiten. Walkenhaus (2006: 38) stellt fest, dass damit »nicht die Regulierungstätigkeit, sondern die Leistungsaufgaben expandieren.« Damit geht es um eine umfassende staatliche Direktzuständigkeit in der Daseinsvorsorge. Neben der sozialen Sicherung und anderen lebenswichtigen Dienstleistungen ist hier insbesondere auch die Verantwortung für die zentralen gesellschaftlichen Infrastrukturen zu nennen. Den Leistungsstaat kennzeichnet der hoheitliche Betrieb (und die Übernahme von Investitionen) von Wasser-, Strom-, Gas-, Telekommunikations- und Straßennetzen in nationaler oder kommunaler Eigenregie (vgl. Mergel 2022: 198). Diese Ausweitung der vom Staat ausgehenden und getragenen Daseinsvorsorge geht mit einer Zunahme öffentlicher Interventionen einher. Für die Daseinsvorsorge und die Erfüllung staatlicher Aufgaben dieser Zeit stehen »große, vertikal integrierte Staatsunternehmen«, denn »[h]ierarchisch gesteuerte Organisationen ermöglichten zentrale Planung und die Verteilung von Expertise in landesweiten Versorgungssystemen« (Foundational Economy Collective 2019: 85f.).

IV.2.2 Modell der Staatlichkeit: Interventionsstaat

Der *Interventionsstaat* als Modell der Staatlichkeit ist eng mit dem Leistungsstaat als Modell des Staates verbunden. Beide Modelle ergänzen sich als zwei Seiten einer Medaille. Scharpf (1991: 5) spricht bezogen auf den Interventionsstaat, von einem »spezifischen Staatsbegriff«, dem »nach außen souveränen und nach innen hierarchisch integrierten Staat der frühen Neuzeit«. Intervention und Hierarchie weisen darauf hin, dass es beim Modell der Staatlichkeit um die Steuerungsdimension³ geht. Der Interventionsstaat setzt »im Interesse des Funktionierens von Gesellschaft politische Steuerungsstrategien« ein, wobei es sich um »gezielte Steuerungsleistungen in Bereichen [handelt], wo die Gesellschaft selbst nicht leisten kann« (Mergel 2022: 197). Dazu interveniert er in immer mehr Bereichen, nicht nur in der Gesellschaft und Wirtschaft. Diese führte bei der Daseinsvorsorge auch zu veränderten Steuerungscentren und involvierten Steuerungsakteuren.

»Nach 1945 waren die Entmachtung kommunaler und regionaler Entscheidungszentren sowie die Marginalisierung intermediärer Assoziationen und gemeinnütziger Einrichtungen die wirtschaftliche Voraussetzung für eine effiziente Steuerung der Fundamentalökonomie« (Foundational Economy Collective 2019: 89).

Neben den öffentlichen Interventionen im Feld der Daseinsvorsorge ging es auch um Wirtschaftssteuerung. Beispielsweise sei hier auf den Keynesianismus als Versuch der

3 Gleichwohl weist etwa Voigt (1993: 290) darauf hin, dass bis zu den 1980er-Jahren der Begriff der Steuerung in den Sozialwissenschaften wenig gebräuchlich war.

Globalsteuerung der Wirtschaft verwiesen.⁴ Gleichwohl beschränkte sich die Steuerung nicht auf direkte hierarchische Interventionen. Ein weiteres Kennzeichen dieser Jahrzehnte war die »Hochzeit« der makro-korporatistischen Steuerung in Form dreiseitiger Kooperationen (Tripartismus) (siehe Kapitel III.1.4). Sie ist als hierarchisches Interventionsmoment zu bewerten, da sie versucht, steuernd in einen Bereich hineinzuwirken, der normalerweise durch die autonome Selbstorganisation der Akteure geprägt ist. Hierzu gehörte insbesondere die Konzertierte Aktion zwischen Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden von 1967 bis 1977. Sie bildete »den ersten bundesrepublikanischen Versuch, um die Tarifpolitik durch eine freiwillige Verhaltensabstimmung der maßgeblichen Akteure zu beeinflussen«, in diesem Fall im Bereich der Tarifautonomie (Schroeder 2001: 29). Auch die 1977 folgende Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen (KAiG) (abgeschafft mit dem GKV-Modernisierungsgesetz 2003) entsprach dem Versuch, die verbandliche Autonomie der Selbstverwaltung (entscheidungs-)strukturell im Sinne einer »Globalsteuerung« einzuhegen (vgl. Döhler/Manow 1995: 40). Hier waren es insbesondere die Krankenkassen (Leistungszahler:innen) sowie die Leistungserbringer:innen (Ärztinnen und Ärzte, Krankenhäuser) die mit dem Staat an einem Tisch saßen mit dem Ziel der Kostendämpfung im Gesundheitswesen, das ansonsten durch die Selbstverwaltung der relevanten Akteure geprägt ist.

»In den 70er Jahren herrschte in Wirtschafts- und Sozialpolitik noch immer das Vertrauen in die Kräfte der Globalsteuerung zur Lenkung und Stabilisierung der Volkswirtschaft vor. Auch im Gesundheitswesen sollte die Einrichtung einer Konzertierte Aktion für abgestimmte Verhaltensweisen sorgen und zur Umsetzung globaler Empfehlungen beitragen« (Freytag 2002: 117).

Direkte Interventionen und Konzertierung fielen in eine Zeit, in der der Begriff der Planung – zuvor durch die sozialistische Planwirtschaft ideologisch negativ aufgeladen – seinen Schrecken verlor oder sogar ins Gegenteil zu kippen begann (vgl. Ruck 2020: 80f.; Seifert 2010: 26–36). Planung wurde zu einer »schillernden Metapher für Modernität, Fortschrittsglauben und Veränderungswillen« (Süß 2005: 349).

»Rationalität und Moderne, liberales Denken, der Glaube an die Gestaltbarkeit der Welt und an kontinuierliche Entwicklung, an die Gestaltung von Zukunft und Geschichte gehören zu den Grundbedingungen von Planung« (Doering-Manteuffel 2008: 399).

Planung war auch die Antwort auf einen »angesichts einer infolge des technologischen und sozialen Wandels steigenden Umweltkomplexität zunehmend überlastet[en]« Staates (Süß 2005: 360). Die Losung zur Beherrschung der Komplexität wurde die Modernisierung. »Planung als Modernisierung, Modernisierung durch Planung« entwickelte sich zum zentralen staatlichen Orientierungsprinzip (Doering-Manteuffel 2008: 405).

4 Braun und Giraud (2014: 189) bezeichnen die keynesianische Wirtschafts- und Sozialpolitik als »Sinnbild bzw. ein »politisches Paradigma« für eine aktive und interventionistische Haltung des Staates.«

»Die Zeitgeschichtsschreibung kennzeichnet die neue Grundstimmung als *Planungseuphorie* [Herv. i. O.]« (Lukas 2022: 31). Beispielhaft für diese steht die Einführung der *Abteilung V: Planung* im Bundeskanzleramt unter Horst Ehmke in der Zeit der von Willy Brandt geführten sozialliberalen Koalition im Frühjahr 1970.

IV.2.2.1 Planungseuphorie der 1960er- und 1970er-Jahre

Aufgabe der 1970 neu eingerichteten Planungsabteilung⁵ im Bundeskanzleramt unter Leitung von Reimut Joachimsen⁶ war es, die längerfristigen politischen Programme der Bundesregierung zu entwickeln und umzusetzen – mit einem Planungshorizont von 10 bis 15 Jahren. Dies sollte ein Planungsverbund (mit der Planungsabteilung als Zentrum) ermöglichen, zu dem auch die seit November 1969 benannten Planungsbeauftragten⁷ aus den Ministerien gehörten. Sie waren unter anderem dafür zuständig, auf sogenannten Datenblättern⁸ der Planungsabteilung die ministeriellen Vorhaben für mindestens die nächsten sechs Monate mitzuteilen (vgl. Flohr 1972: 56).⁹ Via Datenblatt wurden die Informationen zu Reformvorhaben aus den Ministerien das erste Mal in maschinenlesbarer Form erhoben und in ein computergestütztes Vorhabeninformationssystem eingespeist, das eine frühzeitige Koordination ermöglichen sollte.

»Statt auf politische Durchsetzungsfähigkeit vertraute das Konzept des Planungsverbunds auf Information als zentrale Steuerungsressource« (Süß 2005: 366). Damit wurde nicht zuletzt auch dem Ressortprinzip Rechnung getragen, das ein unmittelbares planerisches Eingreifen des Bundeskanzleramts in die Ministerien ausschließt. Vielmehr ging es darum, die Regierungstätigkeit ressortübergreifend zu koordinieren und die Segmentierung der Ministerien und ihre Partikularinteressen einzuhegen (vgl. Flohr 1972: 62; Seifert 2010: 90). Hier werden Parallelen zur Frage der Ausgestaltung einer koordinierten Digitalpolitik (siehe dazu Kapitel II.3) deutlich. Die Planungsabteilung sollte im Sinne einer koordinierenden Globalsteuerung strategische Leitlinien entwickeln und an die Ressorts weiterreichen (vgl. Mergel 2022: 205). Zusammen mit der Registrierung aller Gesetzgebungsvorhaben der Regierung sollte der durch das Informationssystem mögliche Abgleich zwischen den Vorhaben der Ministerien deren

-
- 5 Zum vorangegangenen, gescheiterten Planungsstab der Großen Koalition unter Kiesinger siehe Süß (2005: 352–357) und Seifert (2010: 41–45). Zum Einbettungskontext der Entstehung der Planungsabteilung in der Großen Koalition mit dem Ende 1968 eingesetzten Kabinettsausschusses (»Reformkabinett«) und der Anfang 1969 gestarteten Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform siehe Lukas (2022: 40–43).
 - 6 Zur entscheidenden Rolle (und *Vitae*) von Reimut Joachimsen und Horst Ehmke sowie ihrem Verständnis und zu ihren Vorstellungen von politischer Planung siehe Seifert (Seifert 2010: 15ff., 48ff.).
 - 7 Ihre Rolle bestand darin, zwischen den Ministerien und der Planungsabteilung im Bundeskanzleramt zu vermitteln und innerhalb ihres jeweiligen Ministeriums als »Promotoren und Koordinatoren der Ressortplanung« zu wirken (Süß 2005: 364).
 - 8 Auf dem eine DIN-A4-Seite umfassenden Datenblatt wurden ab 1970 zunächst 26 Einzelinformationen zu jedem ministeriellen Vorhaben abgefragt (vgl. Seifert 2010: 96).
 - 9 Eine konkrete Festlegung von Aufgaben und Zielen der Planungsbeauftragten durch die Planungsabteilung scheiterte, was Seifert (2010: 93) als ein, sich bereits zu Beginn herauskristallisierendes, »grundlegendes Problem der holistischen Konzeption der Planer im Bundeskanzleramt« identifiziert.

Abstimmung und Bündelung zu Reformschwerpunktprogrammen – und damit eine ressortübergreifende Koordinierung der Regierungspolitik – ermöglichen (vgl. Süß 2005: 366–369; Seifert 2010: 100–103).

In dem Anspruch universeller Steuerung und Kontrolle verbinden sich mathematische und physikalische Theorien mit Vorstellungen gesellschaftlicher Ordnung (vgl. Feustel 2018: 34). In den 1960er-Jahren war eine »Kraftlinie kybernetischer Gouvernamentalität hervorgetreten, die soziales Verhalten zu quantifizieren und Regierungsaktivitäten auf mathematische Formeln zu bringen suchte« (Seibel 2014: 74): ein Satz, der sich aus heutiger Perspektive mit Blick auf die Debatten um algorithmische Regulierung genau so wiederholen lässt (siehe Kapitel VI.1.1.2). Dies macht auch Lukas (2022: 43) deutlich, wenn er mit Blick auf Datenblätter und Planungsdatenbank konstatiert: »Koordination wird vor allem als technisch lösbares Informationsproblem gesehen. [...] Der Mythos der Digitalisierung beginnt in diesen Tagen.«

Dahinter steht auch eine Form der Technikgläubigkeit. Scheidler (2021: 138ff.) spricht von einer »mechanistische[n] Weltsicht« und »technokratischen Mythologie«, in der das »Mess- und Zählbare [...] einen höheren Realitätsstatus als die erlebten Qualitäten unserer Wahrnehmung« besitzen, die Welt aus »zerlegbaren Einzelteilen« besteht, sich »beliebig neu zusammenbauen« lässt und dabei »im Wesentlichen linearen und deterministischen Ursache-Wirkungs-Zusammenhängen« gehorcht – kurzum: Sie ist berechenbar und »kann daher planmäßig gesteuert werden.«

In dieser Euphorie wurde auf kybernetische Planungs- und Steuerungskonzepte gesetzt. An die Stelle konditionaler, hierarchischer Steuerungsformen traten Regelsysteme, die auf eine kontinuierliche Anpassung im Prozess,¹⁰ basierend auf dem Feedback der Rückkopplung, setzten (vgl. Lange 2007: 179f.). »Das technokratische Modell traf bei den Regierungen der damaligen Zeit auf eine regelrechte Planungseuphorie« (Mai 2016: 19).

»Im kybernetischen Blick erschienen Staat und Bürger gleichermaßen als Rechenmaschinen, die den Gesetzen der Mathematik folgten und sich eben deshalb als vollständig berechenbar erwiesen« (Seibel 2014: 74).

Staatliches Handeln wurde in den 1960er- und 1970er-Jahren somit aus »funktionalen Erfordernissen oder Strukturzwängen abgeleitet« (Schneider 2014: 282).

Insbesondere in der Wirtschafts-, aber auch der Sozialpolitik setzte sich die Ansicht durch, dass diese »vorausschauende Planung und kontinuierlicher staatlicher Eingriffe bedürfe« (Wiesenthal 2006: 22). Kontinuierliche (Nach-)Steuerung auf Basis von Feedback ist einer der wesentlichen funktionalen Aspekte der Kybernetik als Interventionsform. Sie setzt einen zentralen Regulator voraus. In der Folge wurde das politisch-administrative System als notwendiges Steuerungszentrum begriffen. Dieses setzte mit dem Planungskonzept auf hierarchische Steuerung mit einer klaren Trennung zwischen Steuerungssubjekt und Steuerungsobjekten (vgl. Mayntz 2008: 43).

10 Die konzeptionelle, heuristische Darstellung des Politikprozesses in Form des Policy-Cycle ist mit der Phase der Politikreformulierung direkt anschlussfähig an diese Idee einer kontinuierlichen Steuerung, die auf das Feedback aus den vorangegangenen Steuerungszyklen reagiert.

Gute staatliche Planung sollte auf wissenschaftlichen Erkenntnissen basieren und erfolgt damit datengetrieben: durch Erhebungen und statistische Auswertungen. »Jede Regierungskunst beruht demnach auf einem Informationssystem und verfolgt den Ausbau eines politischen Wissens« (Pias 2004). Ein Mehr an Informationen, Wissen und Verarbeitungskapazität sollte die staatliche Steuerungsleistung verbessern. »Entscheidend für die Steuerungsfähigkeit der Politik ist [...] danach vor allem ihre Fähigkeit zur Informationsverarbeitung« (Mai 2016: 19). Nach Mayntz (1997a: 194) war der Planungsglaube daher die Antwort auf ein zuvor diagnostiziertes Wissensproblem. Der Ansatzpunkt für eine Lösung des Problems durch veränderte Steuerung lag folglich beim Steuerungssubjekt – also dem Staat – und weniger bei den Steuerungsobjekten. Die Problemdimension erweiterte sich in den 1970er-Jahren um ein wahrgenommenes Vollzugsproblem, dem ebenfalls mit mehr Wissen – der Implementationsforschung – begegnet werden sollte. Aus zentralstaatlicher Perspektive wurden mit der Erweiterung der Steuerungsperspektive auf den Vollzugsprozess die Implementationsinstanzen jetzt ebenfalls als Steuerungsobjekte wahrgenommen (vgl. ebd.: 195).

Die Planungseuphorie an dieser Stelle aufzugreifen, ist nicht nur zur Verdeutlichung vergangener Leitbilder von Staatlichkeit nützlich. Zwei kritische Aspekte spielen auch bei dem Blick auf aktuelle Debatten um Staatlichkeit eine wichtige Rolle.

»Vielleicht wirkt die ›kybernetische Gesellschaft‹ der 1960er Jahre heute wie das verblässende Porträt einer vergangenen Zukunftsvision – in mancher Hinsicht aber erscheint sie zugleich als das gouvernementale Programm einer kommenden Gegenwart« (Seibel 2014: 78).

Mit der Technokratie und ihrem Glauben, dass gutes Regieren auf Informationsgewinnung und Wissensmanagement basiere, ging eine Expertokratie einher (vgl. Mai 2016: 19). »Planung ist das Feld der Experten in der technisch-industriellen Welt und wird in der Regel ›von oben‹ implementiert« (Doering-Manteuffel 2008: 398). In der Folge entstanden Ende der 1950er- und in den 1960er-Jahren zentrale Expert:innengremien wie der Wissenschaftsrat (1957) und der Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (1963) – aber auch wissenschaftliche Politikberatung nahm zu, etwa mit der Gründung des Wissenschaftszentrum Berlin (WZB) (1969). Auf der einen Seite kommt es zu einer Verwissenschaftlichung einer an Zukunftsoptimismus, Machbarkeit und Gestaltbarkeit orientierten Politik (vgl. auch Seifert 2010: 26; Lukas 2022: 45ff.). Auf der anderen Seite befürchteten Kritiker:innen der Planungseuphorie einen mit der Expertokratie einhergehenden totalitären Staat. In Schelskys (1961: 25) »technischem Staat« treten »Sachgesetzmäßigkeiten« an die Stelle politischer Normen, Gesetze und demokratischer Willensbildung: Politiker:innen würden keine politischen Entscheidungen mehr treffen, sondern nur noch die technischen Mittel »unter der Maxime einer optimalen Funktions- und Leistungsfähigkeit bedien[en]«.

Bezogen auf aktuelle konflikthafte Debatten (etwa beim Umgang mit der Coronapandemie oder der Klimakrise) spricht Bogner (2021: 17) vergleichbar von der Gefahr eines »Szientismus« und einer »Epistemokratie«, die »von dem Glauben daran getragen [wird], dass viele politische Probleme erst dann richtig formuliert und überzeugend lösbar sind, wenn wir sie als Wissensprobleme verstehen.« Mit einem solchen Framing

würden jedoch dahinterliegende Wertedifferenzen sowie konfligierende Interessen und Weltbilder ausgeblendet werden. Damit gehen unterschiedliche Probleme einher. Vermintlich rationale Wissenskonflikte, die ausschließlich auf Zahlen und Fakten rekurrieren, lassen evidenzbasierte politische Entscheidungen erwarten. Politik ist hier der wissenschaftlichen Expertise nachgeordnet und kann gar alternativlos (als Sachzwang) erscheinen. Dahinter verborgene Wertekonflikte können jedoch über divergierende Interpretationen von Daten oder alternative Daten zutage treten. Zugleich sind auch Wissenskonflikte nicht per se einfacher lösbar als normative Konflikte. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn wir es mit komplexen Phänomenen zu tun haben und die Breite der relevanten Expertise (und wissenschaftlicher Fachdisziplinen) zunimmt (vgl. ebd.: 22f.).

Eine zweite Seite des Interventionsstaates und der Planungseuphorie bestand in einer »sehr viel intensiveren Beobachtung und Durchleuchtung von Bürgern und Gesellschaft« (Mergel 2022: 212). Prognosen und damit auch Planung basieren auf der computergestützten Auswertung einer möglichst umfassenden Sammlung von Daten und Wissen. Diese erfolgt seitdem über vielfältige Meldepflichten und gepflegte Register von natürlichen und juristischen Personen, urkundliche Dokumentierung des Lebenslaufs und die weitreichende Erhebung statistischer Daten (durch Behörden, Ministerien, statistische Bundes- und Landesämter). Die heutigen Debatten um den Überwachungsstaat (und Wissen als schwer kontrollierbare Machtressource) wurden in den 1970er- und 1980er-Jahren – auch mit dem Begriff des »gläsernen Bürgers« – bereits angelegt. Zugleich bildet das Urteil des Bundesverfassungsgerichts 1983 zur Volkszählung, das das *Recht auf informationelle Selbstbestimmung* formulierte, einen zentralen Referenzpunkt für die Absicherung von Grund- und Bürger:innenrechten im digitalen Zeitalter (vgl. ebd.: 214f.).¹¹

Neben der Planungseuphorie startet, insbesondere in den USA, eine ebenfalls bis heute nachwirkende zweite Zukunftsvision: Für die »techno-anarchic utopians of the 60s and 70s« brachte das heraufdämmernde Computerzeitalter vor allem die Hoffnung auf ein staatsbefreites Leben mit sich (Koeppell 2019). Dieses Abschaffen oder Ausschalten des Staates findet sich bei vielen techno-libertären Ideen im digitalen Zeitalter wieder (siehe Kapitel IV.4).

IV.2.2.2 Steuerungsdiskussion der 1980er- und 1990er-Jahre

Bereits im heute genutzten Begriff der Planungseuphorie wird die rückblickende Bewertung der Planungsbemühungen deutlich: Sie konnten die in sie gesetzte Hoffnung nicht erfüllen und das Versprechen einer effizienteren und effektiveren staatlichen Steuerung nicht einlösen.¹² Der Versuch, mit der Planungsabteilung im Bundeskanzleramt durch Koordination zu »einer qualitativ neuen Politik [überzugehen], die gesellschaftlichen Veränderungen zu gestalten, statt darauf zu reagieren, blieb [...] im Ansatz stecken« (Süß 2005: 373). Seifert (2010: 140) resümiert:

-
- 11 Für eine breite Betrachtung der Grundlagen, Konzepte, Defizite und Perspektiven für eine Weiterentwicklung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung siehe etwa Friedewald et al. (2017).
- 12 Allerdings hielt sich auch in den 1980er- und 1990er-Jahren der Technikoptimismus. Hier folgt der erste große Dämpfer erst mit dem Platzen der Dotcom-Blase Anfang 2000.

»Die versuchte Einführung eines ambitionierten Gesamtplanungssystems war offensichtlich gescheitert und auch hatte man keine nennenswerten Fortschritte in dem Bereich gemacht, der gemeinhin unter dem Begriff der ›Modernisierung von Regierung und Verwaltung‹ zusammengefasst wird.«

Der Anspruch auf Koordination und Aufgabenplanung musste aufgegeben werden und es verblieb die technische Ablaufplanung der Kabinettsarbeit. Mit dem Ölpreisschock und dem stockenden Wirtschaftswachstum folgte alsbald die Steuerungskrise des Interventionsstaats und mit ihr der »Abschied von einer langfristig angelegten, auf Gesellschaftsveränderung zielenden Politik« hin zur »kurzfristigen Bewältigung vordringlicher Einzelprobleme« – und damit zum Krisenmanagement (Süß 2005: 375).¹³ Für diese spielten auch nicht intendierte Nebenfolgen interventionistischer Steuerung sowie eine anti-etatistische Grundstimmung wichtige Rollen.¹⁴ Die Bedeutung von Planung nahm seit den 1980er-Jahren auch ab, »weil die marktliberale Ideologie im digitalen Kapitalismus einer ›Deregulierung‹ staatlichen Einflusses das Wort redete« (Doering-Manteuffel 2008: 398).

Der Interventions- und Leistungsstaat war mit dem Planungsmodell von Steuerung verbunden. Dieses Modell hat sich mit den Debatten um Staatsversagen (und dem Scheitern der sozialistischen Planwirtschaft) »gründlich diskreditiert« (Willke 2014b: 8). Mayntz (1997a: 186) verweist darauf, dass in der Debatte um das Staatsversagen alle drei zentralen Staatsfunktionen des modernen Staates intendiert waren: Bezogen auf die Ordnungsfunktion wurde von *Unregierbarkeit* gesprochen, in Bezug auf die Wohlfahrtsicherungsfunktion war von der *Krise des Wohlfahrtsstaates* die Rede, und bezüglich der Gestaltungsfunktion war von staatlichem *Steuerungsversagen*, bezogen auf die Planung, zu hören.

13 Seefried (2016: 433) beschreibt zugleich für die Zukunftsforschung einen Bruch im Fortschrittsverständnis zwischen den 1950er- und 1960er-Jahren auf der einen und den 1970er- und 1980er-Jahren auf der anderen Seite: »Als Gegenbewegung zur Steuerungs- und Technikfixierung [...] rückte nun eine Orientierung am menschlichen Subjekt und am Ökologischen in den Mittelpunkt«. Besonders deutlich wird dies an den Debatten im Kontext des 1972 veröffentlichten Berichts des Club of Rome zu den Grenzen des Wachstums. An die Stelle des Fortschrittsbegriffs tritt ein qualitativer Wachstumsbegriff. »Der Glaube an technische Machbarkeit und moderne Steuerung schwand zugunsten von wachsender Ungewissheit, methodischer Pragmatisierung sowie einer neuen Orientierung am Menschen und am Paradigma der Lebensqualität« (ebd.: 448). Dieser auch wissenschaftstheoretische Wandel zeigt sich unter anderem in der Politikwissenschaft an dem, verspätet seit den 1980er-Jahren auch in Deutschland stattfindenden, veränderten Herangehensweisen der praxis- und problemlösungsorientierten, pragmatischen Politikfeldanalyse. Besonders deutlich wird dies am Unterschied zwischen den systemtheoretisch fundierten Zugängen über den Policy Cycle oder der Spieltheorie sowie dem auf Kontingenz und Ambiguität basierenden Multiple Streams Ansatz oder der später folgenden argumentativen Wende in der Policy Analyse (vgl. Héritier 1993: 9ff.; siehe auch Blum/Schubert 2018: 27ff.; Herweg 2015: 325; Saretzki 2014).

14 Als weitere Gründe für das Scheitern der Planungsabteilung nennt Süß (2005: 375ff.) den fehlenden Willen einzelner Ministerien beziehungsweise Fachreferenten zur langfristigen »konstruktiven Mitarbeit«, das Ausscheiden von Ehmke und Jochimsen aber auch, dass sich schnell zeigte, »dass technikbegeisterte politische Akteure die Möglichkeiten der elektronischen Datenverarbeitung viel zu optimistisch beurteilt hatten.«

Mit dem Ende der »Konjunktur des Planungsbegriffs« folgt zugleich der Aufstieg des »moderne[n] Steuerungs-begriff[s]« (Wiesenthal 2006: 21). Bislang lassen sich drei Entwicklungsstufen der Steuerungsperspektive konstatieren: erstens die *innerorganisatorische* Steuerung, zweitens die *interinstitutionelle* Steuerung und drittens die *systemische* Steuerung »im Sinne der *Beeinflussung ansonsten autonom ablaufender sozioökonomischer Prozesse* [Herv. i. O.]« (Derlien 1993: 505).¹⁵ Während mit der Planung die Akteursebene, und damit der Interventionsstaat, im Zentrum stand, verschob sich mit der Steuerung und einer systemtheoretischen Perspektive (ohne Akteurskonzept) der Fokus auf die Handlungsebene (vgl. Wiesenthal 2006: 21). Den Hintergrund bildete auch eine zentrale Erkenntnis mit Blick auf Steuerungsfragen, nach der »erfolgreiche Politik nicht nur von der Steuerungsfähigkeit der Politik, sondern auch von der Steuerbarkeit der Adressaten und damit von Merkmalen des Politikfeldes abhängt« (Mayntz 2008: 44). Statt staatlicher Intervention ging es fortan um gesellschaftliche Selbststeuerung und -regulierung. Willke (1997) brachte dies begrifflich auf den Punkt, als er aufgrund der steuerungstheoretischen Diskurse den *Supervisionsstaat* an die Stelle des Interventionsstaates setzte. Ein weiterer Shift in der Begrifflichkeit betraf die Modernisierung. Seit den 1990er-Jahren wird nicht mehr von der Modernisierung als Ordnungsprinzip gesprochen, sondern nur noch von der Moderne – und dem modernen Staat (vgl. Doering-Manteuffel 2008: 406).

IV.2.3 Vision: Starker Staat

Die Modelle des Staates (Leistungsstaat) und der Staatlichkeit (Interventionsstaat) drücken eine bestimmte *Vision des Staates* – durchaus im Sinne eines idealtypischen Leitbildes – aus: diejenigen des *starken Staates*. Er ist besonders dadurch gekennzeichnet, dass die Modelldimensionen von Staat und Staatlichkeit zusammenfallen, sich also aus zwei Seiten einer Medaille miteinander verbinden. Aus dieser Perspektive passt der Hinweis von Voigt (2015: 23), dass der moderne Staat »die Krönung der Staatlichkeit« sei. Der starke Staat verfügt idealtypisch über das Gemeinwohlmonopol, ist alleiniger Produzent der Kollektivgüter der Daseinsvorsorge und vereint damit die Organisations-, Vollzugs- und Erfüllungsverantwortung – die Gesamtverantwortung und -kompetenz – auf sich. Zugleich ermöglicht die Verfügung(sgewalt) über staatseigene Unternehmen eine besonders direkte Steuerung derselben (vgl. Braun/Giraud 2014: 189). Hurrelmann et al. (2008: 305) attestieren ebenso ein »weitgehendes Monopol« des Staates auf Letzt-, Entscheidungs- und Organisationsverantwortung bei der Erbringung kollektiver Güter. Leistungserbringung und Interventionismus sind somit die zentralen Kennzeichen des starken, souveränen Staates in den 1960er- bis 1980er-Jahren.

Zugleich ist an dieser Stelle festzuhalten, dass sich die Vision des starken Staates sich zwar in den Modellen des Leistungs- und Interventionsstaates widerspiegelt, diese

15 Derlien (1993: 505) weist zu Recht darauf hin, dass es sich um ein Missverständnis handelt, wenn in der Literatur teilweise mit dem Begriff der Planungseuphorie zugleich ein grundsätzliches Scheitern von Gesellschaftsplanung verbunden wird. Bei der am Ende der 1970er-Jahre als gescheitert erachteten Planung handelte es sich um Steuerung der ersten Entwicklungsstufe.