

Vincent August

Von ›Unregierbarkeit‹ zu Governance: Neoliberale, teleologische und technologische Staatskritik

Unkorrigierte Manuskriptfassung. Erschienen in: Cavuldak, Ahmet (Hg.): *Die Grammatik der Demokratie. Das Staatsverständnis von Peter Graf Kielmansegg*. Baden-Baden: Nomos 2019 (Staatsverständnisse, 124), S. 287-312. <https://doi.org/10.5771/9783845288499-287>

Inhalt

1. ›Unregierbarkeit‹: Katalysator eines Strukturwandels.....	1
2. Voraussetzungen: Aufstieg und Krise des Nachkriegsstaates	2
3. Die klassische Debatte: Der Konflikt zwischen ›Konservativen‹ und ›Progressiven‹	5
3.1. Das ›konservative‹ Krisennarrativ und seine ›linken‹ Kritiker	6
3.2. Die Krise des Neomarxismus	9
4. Die neuen Deutungsmuster: Neoliberale und technologische Staatskritik.....	10
4.1. Die neoliberale Rhetorik und ihr politisches Angebot	10
4.2. Von der Kybernetik zur technologischen Kritik des Regierens	12
5. Die Folge: Der neue Zuschnitt von Regierung und Staatlichkeit	16
Literatur.....	19

1. ›Unregierbarkeit‹: Katalysator eines Strukturwandels

Durch die Linse des Regierens kann man die historischen Aushandlungsprozesse um die Reichweite von Politik und ihrem Verhältnis zur Gesellschaft besonders gut nachgehen: Über Regieren kann man schlecht sprechen, ohne zumindest implizit eine Selbstbeschreibung der Gesellschaft zu formulieren und eine Vorstellung von Politik, ihren Aufgaben, ihrer Stellung in der Gesellschaft zu entwickeln. Daher können Debatten über das Regieren als ein Seismograf für die Stabilität und Wandlungsprozesse einer Gesellschaft dienen.

Die Krisendebatte der 1970er Jahre, die unter dem Titel ›Unregierbarkeit‹ geführt wurde, nimmt hierbei eine Sonderstellung für die westlichen Demokratien ein. Sie war, wie ich zeigen will, ein Katalysator für eine große Transformation, in der die Beschaffenheit und das Verhältnis von ›Politik‹ und ›Gesellschaft‹ grundsätzlich neu austariert wurden.¹ In dieser Transformation hat der *klassische Institutionalismus*, wie er auch von Peter Graf Kielmansegg vertreten wurde, analytisch und normativ an Einfluss verloren. Gleichzeitig büßte auch der typische Gegenspieler des Institutionalismus, der *Neomarxismus*, seine vorherrschende Stellung als kritisches Paradigma ein. Die Staats- und Modernekrisen der 1970er Jahre räumten damit ein Spiel- und

¹ Die 1970er Jahre haben erst kürzlich wissenschaftliche Aufmerksamkeit erfahren. Federführend waren dabei zeithistorische Untersuchungen, in Deutschland insbesondere die These eines ökonomischen Strukturbruches. Von der Politikwissenschaft ist diese fundamentale Transformation bisher kaum beachtet worden. Aus den vielen Einzel- und wenigen Überblicksstudien vgl. z. B. Bösch 2013; Jarausch 2008; Leendertz, Meteling 2016; Doring-Manteuffel, Raphael, Schlemmer 2016; aus der internationalen Forschung etwa Chabal 2015.

Konfliktfeld ab, das spätestens seit 1945 nicht nur die intellektuellen Diskurse, sondern auch die politische Landschaft geregelt hatte.

Die ›Unregierbarkeit‹ der 1970er Jahren ist aber nicht nur von archivarischem Interesse. Denn zum einen scheinen hier die *Themen* auf, die die politischen Debatten am Anfang des 21. Jahrhunderts prägen, wie zum Beispiel die (Un)Fähigkeit des Parteiensystems, sich an quantitativ und qualitativ neue Partizipationsbedürfnisse anzupassen, oder die (Un)Fähigkeit des politischen Systems, die ökologische Frage zu lösen – beides bekanntermaßen Themen, die auch Peter Graf Kielmansegg umtrieben. Zum anderen verdrängten (*neo-)liberale und technologische Rationalitäten* nun die ›alten‹ Deutungsmuster und transformierten die Vorstellungen von Staatlichkeit durch Markt- und Netzwerk-Logiken.

Diese Transformation soll den Zielpunkt des vorliegenden Beitrags bilden. Dafür werde ich zunächst das Staatsverständnis der Nachkriegszeit als Voraussetzung für die Krisendiskurse umreißen (2.), bevor ich im Detail die vier großen Kritikstränge der Debatte vorstelle (3. und 4.). Als Folge der Debatte lässt sich abschließend der Wandel des Regierungs- und Staatsverständnisses skizzieren, wie er sich in den neuen Deutungsmustern bereits abzeichnete (5.). Denn über die ›Unregierbarkeit‹ zu sprechen heißt, die Genese der Gegenwart zu beobachten.

2. Voraussetzungen: Aufstieg und Krise des Nachkriegsstaates

Die beiden Bände über *Regierbarkeit*, die von Peter Graf Kielmansegg, Ulrich Matz und Wilhelm Hennis herausgegeben wurden, erschienen 1977 und 1979 mitten in einer erhitzten Situation, in der die gängigen Kennzahlen der Stabilität demokratischer Gemeinwesen nichts Gutes ahnen ließen: Die Wachstumsraten waren ab 1973, als man noch über vier Prozent in Deutschland und sogar über sechs Prozent in Frankreich und Großbritannien erreichte, zeitweise ins Negative gestürzt. Gleichzeitig waren Inflationsrate und Arbeitslosigkeit massiv angestiegen.² Dies provozierte eine Sinnkrise, in deren Verlauf immer mehr glaubten, die westlichen Demokratien seien entweder an ihrem Ende angekommen oder sie stünden zumindest vor einer Umwälzung, wie man sie seit dem Übergang vom Mittelalter in die Moderne nicht erlebt hatte.³

Man kann diese Sorgen als eine Reflexion auf die durchaus anspruchsvolle Regierungskonzeption der Nachkriegszeit verstehen. In ihrem Zentrum standen zwei Begriffe: auf der einen, eher gesellschaftstheoretischen Seite der Begriff der Modernisierung; auf der anderen, eher politiktheoretischen Seite der Begriff der Souveränität. Beide Begriffe waren allerdings aufs Engste miteinander verknüpft.⁴ Denn ›Souveränität‹ stand für die Suche nach einem Steuerungszentrum, das Modernisierung organisiert und gleichzeitig unter den Bedingungen dieser beschleunigten Modernisierung Individuum und Gesellschaft zusammenhält. In dieser doppelten

² Vgl. die Daten von World Bank (GDP Growth, annual %), OECD.Stat (Consumer Prices – Annual Inflation) und AMECO (Unemployment ZUTN).

³ Zu den zeitgenössischen Niedergangsvisionen siehe z. B. Brittan 1975, S. 129; Crozier, Huntington, Watanuki 1975b, S. 2; King 1975, S. 294-295; zum Tenor der Unregierbarkeitsdebatte vgl. auch Metzler 2008, S. 242-243.

⁴ Hartmut Rosa hat dies, wenn auch in einem historisch weiteren Sinne, auf den Punkt gebracht: »Modernisierung lässt sich [...] als zentralstaatliches Beschleunigungsprogramm verstehen« (Rosa 2005, S. 313; Kursivierung entf.).

Integrationsbedürftigkeit sahen die Zeitgenossen der Nachkriegsjahre genau das Problem, an dem die Zwischenkriegszeit gescheitert sei.

Eine Variante dieser Diagnose präsentierte zum Beispiel Karl Polanyis Buch über die »Große Transformation«, in der er die liberale *laissez-faire*-Politik für den Zerfall des gesellschaftlichen Zusammenhalts verantwortlich machte: Während der Markt durch sie aus der gesellschaftlichen Einbettung (*embeddedness*) herausgelöst worden sei, seien auch die Individuen von ihren gesellschaftlichen Bindungen freigesetzt worden und unter die Räder radikaler Ökonomisierung und Beschleunigung geraten. Die fehlende soziale Integration sei dann zum Nährboden totalitärer Ideologien geworden.⁵

Nach 1945 versuchte man daher, Integration durch den Staat zu schaffen. Dabei stützte man sich auf einen ausgesprochenen Optimismus, dem man den ungeheuerlichen Erfahrungen der Kriegszeit abtrotzte: So wie die Welt von Menschen zerstört werden kann, könne sie auch von Menschen gemacht werden. Stabilität und Wachstum seien demnach planbar, wenn man die notwendigen Instrumente zur Anwendung brachte und sie an einen Wertehorizont zurückband. Daher folgte das westeuropäische Regierungsdenken der Nachkriegszeit oft teleologischen Staatsverständnissen, die humanistische Zwecksetzungen und rationale Mittelwahl als wesenshafte Aufgabe des Staates bzw. der Regierung ansahen.⁶

Unter den Verfechtern eines teleologischen Staatsverständnisses war auch Wilhelm Hennis, einer der Herausgeber der Regierbarkeitsbände. Er argumentierte im Anschluss an Aristoteles und Hegel, dass der Mensch nur in der (staatlichen) Gemeinschaft seine volle Verwirklichung finden könne.⁷ Dies setze allerdings voraus, dass die Souveränität des Staates nicht nur eine formale Rechtsdimension ist. Die von juristischer Seite seit Friedrich Julius Stahl über Georg Jellinek bis hin zur Hans Kelsen betriebene Formalisierung des Souveränitätsverständnisses hätte die politische Ethik verdrängt, die dem Staat sein Ziel setzte und damit der Willkür entzog.⁸ Demgegenüber brachte Hennis einen materialen Souveränitätsbegriff ins Spiel: Souveränität sei die dem Menschen aufgebene Pflicht, seinen eigenen Lebensbereich mit anderen teilen und gestalten zu müssen. Auch christliche Vertreter wie Bertrand de Jouvenel oder Emil Brunner entwickelten eine ähnliche Ethik der Souveränität.⁹ Im Unterschied zu ihnen bezog Hennis das *télos* von Mensch und Staat aber nicht aus der Theologie, sondern aus einer Anthropologie. Daher wird die »verantwortliche« Gestaltung *normativ* auf dem Wesen des Menschen begründet und *historisch* durch Menschen evaluiert: »Souverän sein heißt – ohne Exculpationsmöglichkeit – geschichtlich verantworten zu müssen.«¹⁰

Der Gestaltungsauftrag an den Staat umfasste in der Nachkriegszeit drei zentrale Bereiche: *Ers-*
tens erhielt er einen umfassenden Bildungsauftrag, damit nicht nur der Staat, sondern auch der Staatsbürger zu souveränem Denken und Handeln befähigt wurde. Man kann hierin eine

⁵ Siehe Polanyi 2010 [1944].

⁶ Exemplarisch für das Staatsverständnis auch Drath 1966; eine ausführliche Darstellung der ähnlichen, aber durchaus konkurrierenden Staatsverständnisse ist hier freilich nicht möglich.

⁷ Hennis 2003 [1951]. Sein Konzept prägte auch die maßgeblich von ihm geschriebene Verfassungsbeschwerde im Lüth-Fall, einem der wichtigsten Fälle des jungen Bundesverfassungsgerichts.

⁸ Zur Kritik der Souveränitätslehren siehe Hennis 2003 [1951], S. 14-31.

⁹ Siehe Brunner 1945; Jouvenel 1963 [1955].

¹⁰ Hennis 2003 [1951], Zitat S. 113, dazu auch S. 70-79, 97-100.

Variante der Verwirklichung des Menschen im Staate sehen, wie es Hennis geforderte hatte.¹¹ *Zweitens* musste der Staat den äußeren Frieden sichern. Dazu wurden zahlreiche internationale Organisationen wie die United Nations oder die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft ins Leben gerufen, auf deren Kongresse sich die ›Persönlichkeiten‹ des Staates trafen und verständigten. Die personale Symbolik der Souveränität schlägt sich dabei bis heute in den Fotos auf den Gipfeltreffen der Organisationen nieder.¹²

Schließlich musste nicht nur der äußere, sondern auch der innere Frieden gesichert sein. Dafür war zwar auch die Integration über Wertebindung zuständig; infolge der Großen Depression hatte man aber ›gelernt‹, dass *ökonomische* Stabilität eine politische Funktionsbedingung war. Daher wurde das Planungsdenken zu dem wohl charakteristischen Zug der Nachkriegspolitik: Durch Planung und mithilfe technischer Planungsinstrumente wie Szenario-Studien oder Delphi-Analysen sollte es möglich werden, die Ressourcen der Gesellschaft zu steigern und gerecht zu verteilen (wobei die Gerechtigkeitsvorstellungen freilich variierten).¹³ Mit dem Keynesianismus stand dabei eine ökonomietheoretische Antwort auf die Große Depression zur Verfügung, die nun angewandt werden konnte.¹⁴ Zusammen führten diese drei Bereiche zu einer Expansion der Staatstätigkeiten, die durch das Versprechen gesamtgesellschaftlicher Balance normativ (Input-Legitimation) wie effektiv (Output-Legitimation) abgesichert wurde.

Diese Konstruktion des Regierungsdenkens war der eigentliche Grund dafür, dass die Krisenwahrnehmungen der 1970er Jahre derart fatalistisch ausfielen. In den Augen der Zeitgenossen versagten die Regierungen nämlich in diesen drei Bereichen: Spätestens mit dem Vietnamkrieg, dem Jom-Kippur-Krieg und dem NATO-Doppelbeschluss wurde die äußere Friedensfähigkeit der Staaten von ihren Bürgerinnen und Bürgern lautstark infrage gestellt.¹⁵ Paradoxerweise hatten die Staaten zugleich Schwierigkeiten, ihr Gewaltmonopol im Inneren aufrecht zu erhalten. Dieser Eindruck vermittelte sich jedenfalls den Zeitgenossen durch die massiv steigende Anzahl terroristischer Angriffe durch organisierte Gruppen wie den Roten Brigaden (Italien), der IRA (Irland) oder auch der RAF (Deutschland).¹⁶ Auch wenn in der Regierbarkeitsdebatte kaum jemand dies letztlich als Ursache eines Staatszerfalls betrachtete, so war der Extremismus doch ein Indiz dafür, dass der Staat auch seine Aufgabe, die innergesellschaftlichen Interessen auszubalancieren, effektiv nicht erfüllte. Dieser Umstand zeigte sich in abgemilderter Form, aber dafür quantitativ umso deutlicher in den Konflikten des Staates mit Gewerkschaften und Neuen Sozialen Bewegungen. Dass der Staat über gemeinschaftliche Werte integrieren könnte, schien immer fragwürdiger, was sich auch in der These des Wertewandels niederschlug.¹⁷

¹¹ Siehe Hennis 2003 [1951], S. 98-117; ähnlich auch Jouvenel 1963 [1955], S. 117-119. Beide argumentieren auf dieser Basis auch für die besondere Rolle der Politikwissenschaft für die Bildung der Bürger.

¹² Zur Ikonographie gegenwärtiger ›Familienfotos‹ vgl. Belafi 2013.

¹³ Vgl. Metzler 2005; Seefried 2015. Die Technokratiedebatte diskutierte dann den eingebauten Konflikt von humanistischer Zielsetzung und technisch-instrumenteller Umsetzung.

¹⁴ Vgl. dazu auch Nützenadel 2005.

¹⁵ Vgl. Gassert 2011; Metzler 2005, S. 277-284.

¹⁶ Zum Aspekt des Terrorismus siehe Hennis 1977b, S. 15, sowie, im zweiten Band (Hennis, Kielmansegg, Matz 1979), die Beiträge von Allemann, Lill und dem international einflussreichen Wilkinson.

¹⁷ Die berühmteste Formulierung ist Inglehart 2015 [1977]; für die Regierbarkeitsdebatte siehe zum Beispiel Scheuner 1979, S. 111, oder der Report der Trilateralen Kommission, dessen Autoren allerdings sehr

Besonders deutlich scheiterte der Staat in den Augen der Zeitgenossen an der ökonomischen Integration durch Wohlstandsproduktion und -verteilung. Die keynesianische Wirtschaftspolitik hatte zwar bis zum Ende der 1960er Jahre funktioniert, die gesellschaftliche Planung geriet aber schon Anfang der 1970er Jahre immer wieder mit Fehlprognosen in die Kritik.¹⁸ Als 1973 dann Bretton Woods scheiterte und der Jom-Kippur-Krieg den ersten Ölpreisschock auslöste, schossen Inflation und Arbeitslosigkeit in die Höhe, während das Wirtschaftswachstum sank. Dabei boten weniger die sozialen Folgen der Wirtschaftskrise Anlass zur Sorge, als dass die damaligen Akteure etwas beobachteten, das theoretisch nicht vorkommen dürfte: Der Keynesianismus der Nachkriegszeit beruhte auf einer Prämisse über den Zusammenhang der drei Indikatoren. Wenn das Wirtschaftswachstum stieg, musste auch die Inflation steigen und die Arbeitslosigkeit infolgedessen sinken. Genau dies trat jetzt aber nicht ein: Während das Wirtschaftswachstum stagnierte, stiegen Inflation und Arbeitslosigkeit. *Stagflation* war eine Situation, die es nicht geben dürfte, und je länger sie andauerte, je mehr Steuerungsversuche scheiterten, desto mehr waren die Zeitgenossen überzeugt, dass die politikökonomische Wissensordnung der Nachkriegszeit am Ende war. Auch Peter Graf Kielmansegg stellte die Kompetenz der Regierung in Frage: »Man setzt voraus, daß die Regierung für die Höhe des Bruttosozialprodukts, die Inflationsrate und die Arbeitslosenquote verantwortlich sei [...]. Aber wer kann erklären, auf welche Weise und in welchen Grenzen Regierungen die Höhe des Bruttosozialprodukts, die Inflationsrate, die Arbeitslosenquote wirklich zu beeinflussen vermögen?«¹⁹

Diese Beobachtungen lassen sich zu der These bündeln, dass die westeuropäischen Gesellschaften der 1970er Jahre in eine epistemologische Krise gerieten. Sie gewinnt ihren Charakter daraus, dass die gerade erst eingesetzten Ideen (Souveränität und Modernisierung) und Instrumente (Bildung, Internationale Beziehungen, wohlfahrtsstaatliche Planung) systematisch versagten. Weil die Regierungskonzeption der Nachkriegszeit zum Ziel hatte, eine Wiederholung der Zwischenkriegszeit zu verhindern, hing in den Unregierbarkeitsdebatten auch der Topos *Weimar* in der Luft – und zwar nicht nur in Deutschland.²⁰ Die tiefe Verunsicherung entstand, weil die alten Probleme *schon wieder* aufrissen: Wie könnte man eine politische Ordnung aufsetzen, wenn die staatlich geführte Ausbalancierung der Interessen versagte? Den Antworten auf diese Frage soll im Folgenden mit Fokus auf die deutsche Debatte nachgegangen werden.

3. Die klassische Debatte: Der Konflikt zwischen ›Konservativen‹ und ›Progressiven‹

Welche typischen Krisennarrative lassen sich in der Debatte ausmachen? Bis in die aktuelle Forschung zu den Krisen der 1970er Jahre findet sich die Unterscheidung in Konservative und

unterschiedliche Bewertungen dieses Sachverhalts abgeben: Crozier befürwortete eine beschleunigte Abkehr von alten Werten und Organisationsformen, Huntington forderte hingegen eine Rückkehr. Die massiven Differenzen zwischen den Autoren sind bisher in der Forschung vernachlässigt worden.

¹⁸ Nützenadel 2005, S. 344-345.

¹⁹ Kielmansegg 1977a, S. 124; siehe auch Crozier, Huntington, Watanuki 1975a, S. 164, oder Rueff 1979 [1976], der als Mitglied der *Mont Pèlerin Society* das Ende des Keynesianismus begrüßte.

²⁰ Z. B. Crozier, Huntington, Watanuki 1975b, S. 4; Hennis 1977a; für Großbritannien vgl. Geppert 2002, S. 202.

Progressive, wie sie von bestimmten Akteursgruppen *in* der Krisenzeit getroffen wurde.²¹ Aus methodischer Perspektive ist es aber problematisch, den zeitgenössischen Labels der Akteure zu folgen. Denn damit übersieht man, dass die Landschaft der Krisennarrative gerade nicht der Spaltung ›Konservative‹ und ›Progressive‹ folgte. Außerdem waren auch die Gruppen weder inhaltlich noch personell unbedingt so beschaffen, wie sie von den Akteuren in dieser Konfrontationslinie konstruiert wurden. Deshalb schlage ich für die Historisierung der Debatte vor, *vier* Krisennarrative zu unterscheiden: institutionalistische, neomarxistische, neoliberale und technologische Ansätze.

In diesem Kapitel stelle ich die Konfrontation zwischen institutionalistischen und neomarxistischen Interpretationen der Krise vor. Sie bilden im engeren Sinn den Kern der Konservative-Progressive-Gegenüberstellung. Daneben standen aber (neo-)liberale und technologische Krisennarrative, die sich in ihren Argumenten erkennbar von den anderen beiden Gruppen unterscheiden. Sie werden im 4. Kapitel thematisiert. Nur wenn man diese Unterschiede berücksichtigt, so meine These, lässt sich die ›Erneuerung‹ des Regierungsdenkens in den Krisen verstehen. Denn sie speist sich aus der zunehmenden Deutungshoheit der ›neuen‹ Krisennarrativen.

3.1. Das ›konservative‹ Krisennarrativ und seine ›linken‹ Kritiker

In allen vier Krisennarrativen spielt der Konflikt zwischen unterschiedlichen gesellschaftlichen Interessen eine Rolle – sie wurden jedoch in je unterschiedliche Plots eingebaut. Die Konflikte lassen sich zunächst heuristisch in zwei Kategorien ordnen: den ›klassischen‹ Konflikt zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern und daneben den ›neuen‹ Konflikten um die sozialen Bewegungen, die sich seit den späten 1960er Jahren formierten. Diese Konflikte deuteten aus der ›progressiven‹ Perspektive darauf hin, dass der Staat sein Versprechen der Partizipation nicht einlöste, während sich aus der ›konservativen‹ Perspektive zweifeln ließ, ob der Staat seine eigene Souveränität gegenüber den Interessebekundungen unter diesen Umständen noch wahren konnte.

So befürchtete zum Beispiel Thomas Schieder eine »Refeudalisierung« des Staates, mit der dieser in mittelalterliche Zustände zurückfallen könnte. Er versah diese Vision mit einer Spitze gegen die marxistische Interpretation dieser Möglichkeit, denn weniger die Kapitalisten als die Gewerkschafter kämen als Schattenregierung infrage: »Die Frage liegt nahe, ob das Ergebnis der Entwicklung im modernen Industriestaat etwas Ähnliches wie eine neue ›Feudalisierung‹ des Staates zu werden droht, der dann zu einem nur noch formal wirksamen Instrumentarium gesellschaftlicher Kräfte wird, die ihn faktisch beherrschen. Damit ist nicht nur das von marxistischer Seite hervorgehobene Phänomen der indirekten Herrschaft der wirtschaftlich führenden Elite im Dienste des Kapitalismus gemeint [...], sondern noch ganz andere Formen wie der Gewerkschaftsstaat.«²²

²¹ Vgl. Schäfer 2009. Obwohl Gabriele Metzlers Arbeiten (2005, S. 392-408, und 2008) einen sehr fundierten Überblick bieten, ist auch hier die Differenzierung zwischen den unterschiedlichen Positionen nicht ganz überzeugend, weil der neoliberale Ansatz nicht präzise abgegrenzt wird und der System- und Netzwerk-Ansatz fehlt.

²² Schieder 1977, S. 35; ähnlich argumentierten auch die Beiträge von Matz und Böckenförde.

Das Verhältnis der ›organisierten Interessen‹ zum Staat war auch eines der Kernthemen von Peter Graf Kielmansegg. Dabei untersuchte er die Pluralismus-Debatte der Politikwissenschaft und kam zu einem überaus skeptischen Urteil. Die Freude über den »Pluralismus als konstitutives Prinzip der westlichen Demokratie«²³ sei schnell verfliegen, weil man festgestellt habe, dass die Interessen nicht in gleichem Maße mobilisierbar und durchsetzungsfähig seien. Dadurch gerieten Gleichheits- und Partizipationspostulat in Konflikt. Die ›organisierten Interessen‹ entwickelten außerdem laut Kielmansegg eine so starke Stellung im Nachkriegsstaat, dass sie neben dem Staat eine Gegen- oder Nebenregierung bildeten. Die »innere Souveränität« des Staates löse sich auf, was im Rahmen eines teleologischen Staatsverständnisses gefährlich war: »Die Institutionen des Staates brauchen, um ihrer Bestimmung genügen zu können, Entscheidungsspielräume gegenüber allen Gruppen.«²⁴

Die Diagnose von Graf Kielmansegg und seinen Mitherausgebern ging aber über eine Kritik des refeudalisierten ›Verbände-Staates‹ hinaus. Sie gaben den Institutionen des Staates eine historische Tiefendimension und argumentierten, dass der neuzeitliche Staat stets zur Utopie tendiere.²⁵ Die »Vorstellungen seiner Allzuständigkeit und Allmacht«²⁶ bilden demnach ein normatives Muster des neuzeitlichen Staates, das von Politik und Bürgern gleichermaßen anerkannt werde. Das führe zu einer immer weiteren Ausweitung der Staatsziele *und* zu einem Anwachsen der Erwartungen an den Staat. Schließlich habe der technische Fortschritt die Hindernisse aus dem Weg geräumt, die die Expansion des Staates bisher begrenzt hätten.²⁷

Das *utopischen Dilemma der Souveränität* hatte sich laut dieser Diagnose auch in den Institutionen der Nachkriegsdemokratie eingenistet. Dadurch sei der Staat zum einen auf Kooperation angewiesen, um seine expandierenden Aufgaben erfüllen zu können. Der Staat *und* die Verbände gewinnen daher notwendig an Einfluss, was zu der geschilderten Blockade führen könne und zudem die Freiheit des Einzelnen einschränke. Zum anderen führe der Stimmmaximierungsmechanismus der demokratischen Wahl dazu, dass die Parteien ihre weltanschauliche Rückbindung aufgeben und nur noch den schwankenden Stimmungen der Bürgerinnen und Bürger hinterherlaufen, statt eigenverantwortlich für eine Zielvorstellung (*télos*) einzutreten.²⁸ Demokratisierung wurde hier zur Gefährdung der repräsentativen Demokratie.

Diese Deutung der Krise musste natürlich für ›linke‹ Positionen eine Provokation sein. So heißt es in einer Rezension zu den Regierbarkeitsbänden in scharfem Ton über den »durchweg konservative[n] Autorenkreis«: Hier werde Selbstbestimmung zum »Störfaktor«, um dann »Zucht statt eigener Meinung, Disziplin anstelle kritischen Denkens« einzufordern. Die »Andeutung, Gehorsam erzwingen zu können kann [sic] [...] kaum etwas anderes bedeuten als die Propagierung eines autoritären Staatswesens des Rechts.«²⁹

²³ Kielmansegg 1979, S. 139.

²⁴ Kielmansegg 1979, S. 145.

²⁵ Siehe Matz 1977, S. 99.

²⁶ Matz 1977, S. 90.

²⁷ Siehe Matz 1977, S. 99.

²⁸ Siehe Kielmansegg 1977a, S. 127-130, noch schärfer: Hennis 1977b, S. 13, 190-191.

²⁹ Alle Zitate bei Dreier, Uthmann 1980, S. 226-229. Für eine zur Gegenüberstellung von ›Linken‹ und ›Konservativen‹ distanzierter Rezension vgl. Bermbach 1979.

Die hier als ›konservativ‹ bezeichneten Autoren hatten allerdings einen anderen Autoritätsbegriff. In ihrer Vorstellung beruhte die Autorität der Institutionen nicht auf Zwang, sondern auf anerkannter Hierarchie. Hennis machte sich daher weniger um ein Absterben des Staates Sorgen als um »die Möglichkeit des Absterbens der spezifisch abendländischen Weise des Regierens, die auf das Wort, Gespräch, Rat und Überzeugung freier Menschen abgestellt war«. ³⁰ Das teleologische Regierungsdenken zielte hier auf »die Konvergenz von zweckentsprechenden Institutionen und systemkonformen Tugenden« bei Bürgern und Herrschenden. ³¹ In dieser autoritativen Problemstellung unterscheiden sich die deutschen ›Konservativen‹ von den amerikanischen Neokonservativen, die tatsächlich Zwang als Begründung von Autorität ins Spiel brachten. ³² Die Diagnose der deutschen InstitutionalistInnen orientierte sich aber gerade nicht am Obrigkeitsstaat, sondern an der Westminster-Demokratie.

Dies dürfte auch der Grund sein, warum sie intensiv auf die britische Krisenliteratur zurückgriffen. Denn auch in Großbritannien gab es eine Gruppe, die den Wert der Institutionen als Ausgangspunkt ihrer Krisendiagnose nahm. Zu dieser Gruppe gehörten der überaus prominente Parteienforscher Anthony King und John P. Mackintosh, Autor des Standardwerks *The Government and Politics of Britain*. So wenig wie dem deutschen ging es dem britischen Institutionalismus um eine Abschaffung der Demokratie. Die Frage war vielmehr, welche Art der Demokratie man wollte: eine repräsentative Demokratie, in der die Repräsentationsrolle des Parlaments und der Regierung mit autoritativem Rang einhergehen – oder eine plebiszitäre Demokratie. ³³

Vor diesem Hintergrund kann man auch Kielmanseggs Buch über *Volkssouveränität* verstehen. In diesem Buch verabschiedete er die Idee der Souveränität grundsätzlich. Gleichzeitig versuchte er aber am Schluss, eine Grundlage für Herrschaft im Sinne von *responsible government* zu legen, indem er an der humanistischen Zwecksetzung des Regierens festhielt und die Konzepte Amt und Verantwortung stärkte. ³⁴ Wie Birgit Enzmann überzeugend argumentiert, gelang es ihm dabei aber nicht, die Idee der Souveränität vollends abzulegen, weil er sie für die Begründung der Verfassung weiter benötigte. Dem sei noch hinzugefügt, dass auch die humanistische Verantwortungsrhetorik eng an eine Theorie des souveränen Subjekts gekoppelt war, der Kielmansegg zugleich kritisch gegenüberstand. Daher steht am Ende ein gewisser Widerspruch zwischen der Kritik der Souveränität und ihrer legitimatorischen Funktion für das eigene Konzept. ³⁵

³⁰ Hennis 1977b, S. 20.

³¹ Matz 1979, S. 214.

³² Siehe etwa Huntington 1975, S. 75; zu den *neo-conservatives* vgl. Birch 1984, S. 136-139.

³³ Vgl. Mackintosh 1978; King 1975. Ihr Krisennarrativ ist nahezu identisch: Sie kritisierten die Überlastung des britischen Staates, der durch Allmachtsvorstellungen und Stimmmaximierungsdemokratie zu einer Versicherung mit unbegrenzter Haftung geworden sei. Seine Steuerungsversuche perforieren demnach nicht nur den Privatraum der Bürger, sondern scheitern außerdem an den Abhängigkeiten von organisierten Interessen.

³⁴ Kielmansegg 1977b, S. 257-258: »Dies also sind unsere Ausgangsannahmen: daß es auch bei der Suche nach den Bedingungen demokratischer Legitimität um die Rechtfertigung, nicht um die Aufhebung von Herrschaft gehe und daß Legitimierung von Herrschaft Rechtfertigung von Institutionen bedeute«. Und: »Legitim ist der Staat, [...] der die Menschheit in jeder einzelnen Person als Zweck und nicht bloß als Mittel behandelt«.

³⁵ Vgl. Enzmann in diesem Band.

Bei Hennis fällt diese Problematik noch dramatischer aus, denn seine mäandernde Parteienstudie brach er abrupt ab, ohne einen systematischen Lösungsansatz zu haben. Auch der dritte Herausgeber, Ulrich Matz, brachte eine gewisse Ratlosigkeit angesichts der aktuellen Situation zum Ausdruck und erwartete eine grundsätzliche Wende: »Es gibt also keine ›Lösungen‹. Was bleibt, ist jene Geduld, die aus dem Wissen um die Dimensionen epochaler geschichtlicher Entwicklungen erwächst und uns lehrt, auf [...] nichts Geringeres als eine neue ›Weltanschauung‹ [...] zu warten.«³⁶

3.2. Die Krise des Neomarxismus

Angesichts dieser widersprüchlichen und eher skeptischen Ausblicke in einer Situation der Krise wird Claus Offes Vorwurf verständlich, dass die ›konservativen‹ Theoretiker der Unregierbarkeit nur zusammenhanglose und beliebig anmutende Therapievorschläge hätten.³⁷ Offes eigene, neomarxistische Krisendiagnose baute auf der Theorie des Spätkapitalismus auf und verschob so den Schwerpunkt von dem Konflikt zwischen Führung und Bürgern auf den Konflikt von Arbeit und Kapital. Bei dem Versuch, diesen Konflikt zu entschärfen, überlastete sich der Staat, weil er sich »zum Subjekt sämtlicher für die Stabilität des Systems relevanter Reform- und Anpassungsstrategien« machte.³⁸

An diesem Grundproblem kann man sehen, dass die Motive der Krisennarrative sich nicht besonders unterscheiden: Auch für die ›linken‹ Positionen führte die Überdehnung des Wohlfahrtsstaates in die Krise. Dabei sei die Expansion des Staates zunächst für Kapitalisten, Lohnarbeiter und Staat vorteilhaft gewesen, weil sie Arbeitskraft permanent verfügbar machte, eine grundsätzliche Existenzsicherung sicherstellte und kurzfristige ökonomische Krisen auffing. Langfristig produziere dieses Arrangement aber massive Funktionsstörungen, weil es die Kapitalakkumulation unterlaufe: Unternehmen machen weniger Profit und die Arbeitsbereitschaft der Lohnabhängigen sinke. Da man nun seine Interessen aber nicht mehr nur mit ökonomischen Mitteln, sondern eben auch durch politisches Entscheiden durchsetzen konnte, steige die Konfliktbereitschaft organisierter Interessen. In dieser Falle gefangen, erschöpfen sich die staatlichen Ressourcen: Dem Staat fehlen letztlich die finanziellen Kapazitäten ebenso wie die politische Steuerungsfähigkeit. Schließlich reiche auch die Integrationskraft der Symbolik nicht mehr aus, um die Konflikte zu regulieren. Der soziale Zusammenhalt kollabiert mit der Selbstorganisationsfähigkeit des Staates.³⁹

Offe diagnostizierte damit eine »Rationalitatskrise«,⁴⁰ für die es im Kapitalismus keine Lösung gebe. Allerdings blieb auch er eine plausible Antwort darauf schuldig. Nachdem er in seinem Aufsatz die Theoretiker der »Unregierbarkeit« nicht nur des Ideendiebstahls, sondern auch der

³⁶ Matz 1977, S. 102. Hennis Rat, auf die »Kraft der Institutionen, die Qualität der Herrscher und die Tugend der Bürger« zu vertrauen, wirkte ratlos, weil er ihn als Schlussentenz ohne Begründung präsentierte, nachdem er seine Untersuchung mit dem Ausblick auf den prognostizierbaren Suizid aller Demokratien abgebrochen hatte (Hennis 1977a, S. 194-195).

³⁷ Offe 1979, S. 311.

³⁸ Offe 1970, S. 162.

³⁹ Siehe Offe 1973; vgl. zur Rekonstruktion Borchert, Lessenich 2004; Klenk, Nullmeier 2010.

⁴⁰ Habermas 1973, S. 68 (Kursivierung entf.).

Einfallslosigkeit bezichtigt hatte, fehlte der Ansatz einer eigenen Lösungsstrategie.⁴¹ Als er in knappen Skizzen eine Theorie des Aktivismus entwarf, kritisierte selbst sein Kollege Jürgen Habermas diese »experimentierende[n] Überlegungen« mit scharfen Worten als »inkonsistent« und in dieser Form »überflüssig«.⁴²

Habermas selbst kam zu dem Schluss, dass es im Neomarxismus keine adäquaten Lösungsansätze mehr gebe. Daher wendete er sich nach der noch neomarxistisch gefärbten Diagnose der *Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus* schon dort liberalen Moraltheorien zu, aus denen man eine zivilgesellschaftliche Erneuerung der Legitimation gewinnen könnte.⁴³ Mit dieser Abkehr vom Marxismus stand Habermas nicht alleine: Zahlreiche ehemalige Maoisten und Neomarxisten wie etwa Chantal Mouffe entdeckten nun liberale Theorien der Aufklärung, insbesondere Tocqueville.⁴⁴

4. Die neuen Deutungsmuster: Neoliberale und technologische Staatskritik

Möchte man den Ausgang der Debatte zwischen Institutionalistinnen und Neomarxisten etwas überzeichnen, könnte man sagen, dass sich manche Opponenten in einem Katz-und-Maus-Spiel verfangen hatten. Dadurch entging vielen, und Peter Graf Kielmansegg ist hier dezidiert ausgenommen, dass beide Interpretationen rasant an Überzeugungskraft verloren. Das dürfte auch daran liegen, dass ihre Angebote schon seit Kriegsende aufgerufen wurden und selbst als Ursache der Krise gewertet werden konnten. Das jedenfalls machten sich zwei Ansätze zunutze, die jetzt massiv an Einfluss gewannen. Sie wandten sich explizit gegen die vorangegangene Politikkonzeption und forderten eine Erneuerung des Regierungsdenkens.

4.1. Die neoliberale Rhetorik und ihr politisches Angebot

Wie bereits zu sehen war, generierten die Krisen der 1970er Jahre ein starkes liberales Moment. Mit Blick auf den Liberalismus lässt sich präziser formulieren: Während die eher sozialdemokratischen und christlichen Varianten des Liberalismus verblassten (der Keynesianismus und Bertrand de Jouvenel z. B.), traten andere Varianten des Liberalismus an ihre Stelle. Einerseits war dies die wiederentdeckte Idee einer liberalen Zivilgesellschaft, die dem administrativen Handeln mit kritischem Korrekturanpruch gegenübersteht. Andererseits trat schon früh in den 1970er Jahren eine Gruppe selbsterklärter Neoliberaler auf, die eine ökonomische Kritik formulierte. Sie teilte mit den Zivilgesellschaftstheorien erkennbar die Gegenüberstellung von Staat und Gesellschaft, bei der die Gesellschaft moralisch überhöht wurde und einen Steuerungsanspruch gegen den Staat einforderte.⁴⁵ Die neoliberale Kritik unterscheidet sich vom

⁴¹ Siehe dazu Offe 1979.

⁴² Habermas 1973, S. 195-196.

⁴³ Siehe Habermas 1973, S. 123-125.

⁴⁴ Zu Mouffe vgl. Rzepka, Straßenberger 2014; zur Abkehr in Frankreich vgl. Chabal 2015 und Sawyer, Stewart 2016, von denen ich im Folgenden auch den Begriff des »liberalen Moments« übernehme und konkretisiere.

⁴⁵ Diese typische Konstellation findet man bereits bei Jeremy Bentham (vgl. Rzepka 2013).

Zivilgesellschaftsliberalismus allerdings auch deutlich, und zwar sowohl in der Begründung als auch in ihrem Verständnis der Gesellschaft, die hier vor allem als Marktgesellschaft auftritt.

Die neoliberale Begründung der Krise beruhte auf der Rational- und Public-Choice-Theorie. Neben ihren bekannten Vertretern aus den USA, wie etwa James Buchanan und Gary Becker, waren es vor allem zahlreiche kleinere Veröffentlichungen, die dieses Narrativ in Stellung brachten. In Frankreich versammelte zum Beispiel der Band *L'économique retrouvée* die Verfechter einer neoliberalen Erneuerung des Regierungsdenkens.⁴⁶ In Großbritannien arbeitete etwa der Financial-Times-Journalist Samuel Brittan an einer Verbreitung des Neoliberalismus, und in den beiden Regierbarkeitsbänden bilden britische und deutschsprachige Vertreter des Neoliberalismus neben den Institutionalistinnen eine zweite große Gruppe, zu der sich Nevil Johnson, Christian Watrin und Joachim Starbatty rechnen lassen.

Die neoliberale Rhetorik trat mit revolutionärem Gestus auf: Die »herkömmliche[] Betrachtungsweise«⁴⁷ und die »verkrusteten Denkgewohnheiten«⁴⁸ seien wie ein weltanschaulicher Dogmatismus, der durch eine liberalökonomische Regierungsweise ersetzt werden müsse. Dabei stellte der permanente Verweis auf eine liberale Tradition, die von Tocqueville, Smith und Mill ausgehen und über Zwischenkriegsautoren wie Hayek bis hin zu Buchanan und Friedman reiche, eine rhetorische Strategie dar.⁴⁹ Denn auf diese Weise ließ sich behaupten, dass die Fehler des Keynesianismus von diesen Autoren vorausgesehen worden wären. Man hätte sie daher verhindern können, hätte man von Beginn an auf die liberalen Ökonomen gehört.

Die Argumentation der Neoliberalen analysierte dann zunächst das Dilemma der Gegenwart in den Begriffen der rationalen Wahl.⁵⁰ Auf der einen Seite wählen demnach die Bürgerinnen und Bürger die Partei mit den größten Versprechen, weil sie nie genügend Informationen für eine tatsächlich rationale Wahlentscheidung hätten. Auf der anderen Seite sei es aber auch für die Politiker rational, einfach nur eine Maximierung der Ausgaben zu versprechen, weil damit die meisten Stimmen bei der nächsten Wahl zu gewinnen seien. Man sei also in einer Situation der *rationalen Irrationalität* gefangen.

Das funktioniere aber nur unter den Rahmenbedingungen des Keynesianismus, der die Steuerskapazitäten beim Staat allokiere, ohne angemessene Kontrollmechanismen einzusetzen, weil er einfach von einer Gemeinwohlorientierung von Politik und Verwaltung ausgehe.⁵¹ Wie die Lage nun laut der Neoliberalen zeige, erfüllt die Politik diese Hoffnung aber nicht. Auch Politiker und Gewerkschaftsfunktionäre versuchen nur, in jeder Situation ihren Nutzen zu maximieren. Daher entscheiden sie sich stets für die Option, die ihnen weiterhilft. Insbesondere Kollektivgüter (*public goods*) verfallen dann, weil zwar alle an ihnen interessiert seien, zugleich

⁴⁶ Rosa, Aftalion 1977, das auch Michel Foucault für seine kritische Rekonstruktion des Neoliberalismus nutzte.

⁴⁷ Johnson 1979, S. 381 (Kursivierung entf.).

⁴⁸ Starbatty 1977, S. 207.

⁴⁹ Dabei ist die Einordnung einiger Referenzautoren in diese Tradition mehr als fragwürdig: So kann Tocqueville etwa für ein marktbasierendes Ordnungsdenken kaum in Anspruch genommen werden. Ebenso ist die stark verkürzende Smith-Lektüre, die die Eigenständigkeit der *sympathy* ausblendet, bereits des Öfteren kritisch angemerkt worden. Demgegenüber zählte sich Hayek zweifelsohne prinzipiell zu dieser Autorengruppe; allerdings lehnte er die mathematisch-kalkulatorischen Implikationen der neoliberalen Rational-Choice-Ansätze weitgehend ab.

⁵⁰ Brittan 1975, S. 135-140.

⁵¹ Z. B. Watrin 1979, S. 239-240.

gerade deswegen aber alle davon ausgehen, dass andere die Verantwortung dafür übernehmen.⁵² Der keynesianische Wohlfahrtsstaat habe sich zu sehr auf die »eudämonistischen« Prinzipien der Menschen verlassen.⁵³ Das Vertrauen in die Gemeinwohlorientierung der Politik sei fehlplatziert.

Demgegenüber ging der neoliberale Gegenentwurf von einem *grundsätzlichen Misstrauen* in die Verantwortungsbereitschaft und -fähigkeit von Funktionären aus. Daraus leiteten die Neoliberalen eine neue Institutionenordnung ab, die permanente Kontrolle nutzt, um Effektivität und Rationalität sicherzustellen. Entsprechend der Public-Choice-Theorie empfahl dieser Kritikstrang, den Staat auf zwei Funktionen zurückzuschneiden, nämlich den Schutz von Verträgen zwischen den Menschen und die Bereitstellung der Kollektivgüter. Man müsse von »autonome[n] Selbstverwaltungssystem[en]«⁵⁴ ausgehen, um dann »die Staatstätigkeit auf die Lösung jener Probleme zu konzentrieren, die vom Markt nicht oder nur unzureichend bewältigt werden können und bei denen auch nicht mit der Bildung freiwilliger Vereinigungen zu rechnen ist, um die vorhandenen Schwierigkeiten zu meistern.«⁵⁵ Nachdem sich die Gesellschaft einmal auf verbindliche Aufgaben geeinigt habe, könne eine *Regelmechanik* die Interessen der Funktionäre so steuern, dass sie den Interessen der Gesellschaft entsprechen. Auf diese Weise werde das Verhalten der Eliten kalkulierbarer und ein effektives Regieren gewährleistet, versprachen die liberalökonomischen Theoretiker.⁵⁶ Dies ist freilich eine ganz typische Annahme der liberalökonomischen Theorietradition, die bis auf ihren Gründer Jeremy Bentham zurückgeht.⁵⁷

4.2. Von der Kybernetik zur technologischen Kritik des Regierens

Während die beiden deutschsprachigen Bände zur *Regierbarkeit* Krisendeutungen aus der institutionalistischen und der neoliberalen Perspektive enthalten, wurde nicht nur die neomarxistische Perspektive aus ihnen ausgeschlossen. Es fehlt außerdem eine vierte Sichtweise auf die Krisen, die auch die Forschungsliteratur bisher übergangen hat.⁵⁸ Das dürfte daran liegen, dass hinter ihr weder eine so klar erkennbare Personengruppe stand wie bei den anderen drei Narrativen, noch waren die intellektuellen Grundlagen dieser Intervention ohne Weiteres zu identifizieren. Die Deutungen, wie sie zum Beispiel von Michel Crozier, Niklas Luhmann oder auch Michel Foucault vorgetragen wurden, wurden daher oft ohne genauere Prüfung anderen Gruppierungen zugeordnet (als Neoliberale oder Konservative zum Beispiel) oder sie wurden als nicht-verortbare Theorien *sui generis* gehandelt. Das ändert an der immensen Wirkmächtigkeit dieser Krisendeutungen nichts: Sie prägten die heute ubiquitäre Diagnose einer

⁵² Vgl. dazu etwa Watrin 1979; Brittan 1975.

⁵³ Johnson 1977, S. 67.

⁵⁴ Watrin 1979, S. 245.

⁵⁵ Watrin 1979, S. 250.

⁵⁶ Siehe Watrin 1979, S. 206, 212-213.

⁵⁷ Vgl. zu Geschichte und Aktualität dieses Denkens August 2018.

⁵⁸ Eine Ausnahme ist Leendertz 2016, die allerdings nicht in erster Linie die Unregierbarkeitsdebatte untersuchte. In den Regierbarkeitsbänden taucht dieser Strang nur in teils heftigen Abgrenzungen auf (etwa bei Henis).

unüberschaubaren Komplexität, die gezielte Steuerung durch den Staat kaum zulässt und stattdessen auf die Autonomie und Diversität der Systeme und Akteure verweist.

Die Basis der technologischen Krisenanalyse legten kybernetische Theoriefiguren. Dabei handelte es sich nicht um technokratische Steuerungsideen, wie es manchmal mit dem Begriff der ›Kybernetik‹ verbunden wird.⁵⁹ Zwar wurde die Kybernetik nach 1945 stark durch die modernistische Regierungspraxis gefördert und in ihre Steuerungsideen integriert; in der Fachdiskussion der Kybernetik aber entwickelte sich paradoxerweise bald eine Kritik dieser Moderne, die sich spätestens mit der *second order cybernetics* voll entfaltete. Es gehörte auch zu den Paradoxien dieser Geschichte, dass die Fachdisziplin ›Kybernetik‹ in dem Moment verschwand, als kybernetische Ideen immer mehr Einfluss gewannen. Auf ihren Grundlagen machte Anfang der 1970er Jahre die Technologiebranche große Sprünge. Die Mikroelektronik wurde weiterentwickelt und hielt durch die Kommerzialisierung der Computertechnologie zugleich Einzug in private Haushalte.⁶⁰ Dabei baute die Firmenphilosophie der Silicon-Valley-Akteure oft selbst auf kybernetische Prämissen auf, wie etwa von Steve Jobs bekannt ist. Das kybernetische Gedankengut beeinflusste also nicht nur die Artefaktproduktion, sondern auch die Organisation, Zielstellung und Marketingstrategie der Unternehmen.⁶¹

Auch in den Krisendiskursen der 1970er Jahre traten Vertreter der Geistes- und Sozialwissenschaften auf, die explizit oder implizit kybernetische und informationstheoretische Positionen verarbeiteten, deren Kritik sehr grundsätzlich bei den Bedingungen von Steuerung ansetzte: Die gesamte moderne Steuerungstheorie – sei es in der Newton'schen Mechanik oder in der Staats- und Regierungslehre – beruhe laut der Kybernetik auf einer unterkomplexen Vorstellung von Regulierungsprozessen.⁶² Die unzureichende Komplexität käme daher, so die Kritik der Kybernetik, dass einfache, lineare Kausalannahmen Wissenschaft und Herrschaftstheorien seit dem Anbruch der Moderne dominieren. Lineare Kausalität reiche aber schlechterdings nicht aus, um die vielfältigen Beziehungsstrukturen der Wirklichkeit angemessen zu beschreiben.

In dem berühmten Report der *Trilateral Commission* machte Michel Crozier diese Kritik zur Grundlage seiner Diagnose: »Western Europe [...] has lived during the last two or three centuries with a *certain model of rationality* which has had a decisive influence on values [...]. This kind of rationality [...] is founded upon a clear distinction between ends and means and an analytical fragmentation of problems within a world that could be considered infinite. [...] Every problem can be redefined in such a way that ends and means may be clearly separate and so that a rational solution could easily be found. [...] The system has worked well enough [...]. But once *the explosion of communication and social interaction* has disturbed the necessary

⁵⁹ Diese Deutung ›der‹ Kybernetik stammt aus dem Kontext der Technokratiedebatte und schreibt sich teilweise bis zu gegenwärtigen Rekonstruktionen dieser Zeit fort (vgl. Seefried 2015, S. 55). Dagegen haben Detailstudien die Vielfalt, Konflikte und Missinterpretationen der Kybernetik herausgearbeitet (vgl. Kline 2015; Dupuy 2000).

⁶⁰ Zur Mikroelektronik vgl. Rid 2016; Rödder 2016, S. 21–23.

⁶¹ Vgl. Rid 2016, S. 229–234; Turner 2010.

⁶² Diese Kritik findet sich schon in der frühen *first order cybernetics* (siehe z. B. Beer 1959, S. 37; Ashby 1956, S. 5). Um die oft betriebene steuerungsaffine Vereinfachung dieser Konzepte zu unterbinden, radikalisierte die *second-order cybernetics* dann diese Kritik; dazu gehörten z. B. Foerster, Maturana und Varela oder Bateson. Für eine Einführung vgl. Scott 2004.

barriers that made societies more simple and therefore more manageable, this basic pattern of rationality disintegrates.«⁶³

Der Kern des technologischen Krisennarrativs ist in erster Linie eine Gesellschaftskritik. Sie bestand darin, die Rationalität der Moderne als eine *veraltete* Rationalität darzustellen, die auch der ökonomischen und der politischen Theorie eingeschrieben sei. Die Moderne habe aber zu einem derartigen Wachstum von Optionen geführt, dass ihre eigenen Institutionen nun an den Folgen der Moderne scheitern. Um die alte, mechanistische Steuerungsrationale doch noch aufrechterhalten zu können, würde man jetzt immer mehr Zwang anwenden müssen, ohne aber letztlich der ›Komplexität‹ der Welt entkommen zu können. Von dieser These aus ließ sich eine grundsätzliche Kritik der modernen politischen Theorie formulieren, einschließlich ihrer Souveränitäts-, Kontinuitäts- und Identitätszumen. Die technologischen Krisennarrative haben deshalb eine recht große Variationsbreite mit unterschiedlichen Schwerpunktsetzungen.

Michel Croziers Krisenanalyse fokussierte zunächst besonders die Bürokratie. Diese sei nicht in der Lage, die Informationsverarbeitungskapazität bereitzustellen, weil ihre Methode einer Dekomposition politischer Probleme in isolierte Faktoren scheitere. In sachlicher Hinsicht sei es aufgrund der Komplexität der Probleme unmöglich, sie in unabhängige Faktoren zu zerlegen und diese einzeln zu verarbeiten. Hierarchische Organisationen können daher nicht die notwendigen Kapazitäten zur Problembearbeitung aufbringen, und zwar nicht, weil sie nicht effizient genug seien, sondern weil sie einen veralteten Blick auf die Beschaffenheit der Gesellschaft und die ›Lösbarkeit‹ von Problemen hätten.⁶⁴ Die Folgen werden dabei auch in der Sozialdimension sichtbar: Nach innen verfangen sich Bürokratien immer weiter in Konflikten zwischen den Zuständigkeiten und Positionen; nach außen haben sie immer größere Probleme, Zustimmung für ihre Problemlösungen zu generieren. Infolgedessen, argumentierte Crozier, bedienen sie sich repressiver Maßnahmen. Die immer weiter steigende Unfähigkeit der Problemlösung ziehe immer mehr Zwangsmaßnahmen nach sich.⁶⁵

Im Zuge solcher Kritik an den hierarchischen Steuerungs- und Planungsmodellen ist die Formulierung berühmt geworden, dass alle sozialen Probleme *wicked problems* seien.⁶⁶ Es handle sich erstens um Probleme, so die Stadtsoziologen und Designtheoretiker Melvin Webber und Horst Rittel, bei der schon die Problemformulierung selbst nicht neutral ist. Jedes Problem sieht aus jeder Perspektive anders aus und jede Perspektivierung nimmt zudem die Mittel der Bearbeitung vorweg. Es handle sich zweitens um Probleme, die keine Stoppregel kennen: Sie stecken in einem unabschließbaren Netzwerk zusammenhängender Probleme und Lösungen. Die Steuerung durch ein Zentrum ist daher eine völlig unzureichende Konzeption von Politik, der eine Gesellschaftskonzeption zugrunde liegt, die Eigendynamiken und Ausdifferenzierung völlig ignoriere.

Ausgehend von diesen Diagnosen lautete die Forderung im technologischen Krisennarrativ, dass man den gesamten Begriffsapparat radikal neu fassen müsse. Erst dann könnte man überhaupt ein angemessenes Verständnis der ›komplexen‹ Problemlage bekommen. Die Konflikte

⁶³ Crozier 1975, S. 40, Kursivierung hinzugefügt.

⁶⁴ Crozier 1975, S. 16-17.

⁶⁵ Crozier, Thoenig 1976, S. 556-558.

⁶⁶ Rittel, Webber 1973.

zwischen ›Konservativen‹ und ›Progressiven‹ erscheinen daher als gleichermaßen gefährliche wie lächerliche Scharmützel, deren Ideen sämtliche innovative Kraft verloren haben, wie etwa Niklas Luhmann und Michel Foucault mit teils ironischen, teils scharfen Kommentaren immer wieder herausgestellt haben.⁶⁷ Die technologischen Krisennarrationen boten infolgedessen eine alternative Lesart der Realität an, die Politik und Gesellschaft um den Begriffsapparat von systemischen Netzwerken vollständig neu konzipierte.

Ideengeschichtlich zeichnet sich der Aufstieg dieses Netzwerk-Denkens beispielsweise dadurch ab, dass neue Machtkonzeptionen entworfen wurden, die sich grundsätzlich von klassischen Theorien abgrenzten: Die bei ›Konservativen‹ und ›Linken‹ gestellte Frage ›Wer hat Macht?‹ wird durch die technologische Frage ›Wie funktioniert Macht?‹ ersetzt. Während die ›veraltete‹ Theorie stets nach dem Besitzer von Macht gesucht und ihre hierarchische Verteilung unterstellt habe, fragen die systemischen Machtverständnisse nach der Operationsweise der Macht und behaupten, dass Macht diffus verteilt sei und in einem gesellschaftlichen Netzwerk zirkuliere. Infolgedessen seien soziale Beziehungen stets als gegenseitige Bedingungsverhältnisse zu verstehen: A und B verfügen über eine Vielzahl von Alternativen, aus der sie auswählen müssen, und durch diese autonome Selbst-Organisation üben sie gleichzeitig Macht aufeinander aus. Macht ist immer eine mehrseitige Machtbeziehung.⁶⁸

Politisch gesehen machten die technologischen inspirierten Interpretationen – bei allen freilich vorhandenen Unterschieden – immer wieder drei zentrale Vorschläge. Zum einen empfehlen sie, die Struktur und Kultur von Organisationen auf *Diversität bzw. Differenz* umzustellen, statt Identität zu unterstellen, die sich im Zweifel nur erzwingen ließe. Die Komplexität der Gesellschaft hat zweitens zur Folge, dass man Lösungen nicht mehr als rationale Wahl oder universale Norm – also nach dem Muster des *one best way* – konzipieren könne. Daher sollten *usability* und die Zufriedenheit des Nutzers in den Vordergrund treten. Dabei birgt freilich jeder Versuch das Risiko, an neuen Konstellationen in der komplexen Umwelt zu scheitern. Um daher hierarchische Verkrustungen zu vermeiden, plädiert dieser Ansatz schließlich dafür, *permanente Selbstkritik, Kreativität und Innovationsfähigkeit* zu kultivieren, statt Kontinuität zu institutionalisieren. In diesem Sinne wird *Offenheit* zur Leitidee.

⁶⁷ Siehe zum Beispiel Luhmann 1981 [1974]. In *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat* machte Luhmann sogar den Code progressiv/konservativ für das Leerlaufen des politischen Systems verantwortlich. Grundlage dafür ist seine Erfahrung in der Reformkommission zum Öffentlichen Dienst. Hier hatte er erlebt, wie das »Schattenboxen« des alten Ideenguts eine tatsächliche Reform verhinderte. Siehe dazu seine Abrechnung Luhmann 1982 [1974], Zitat S. 335. Für Foucaults harsche Kritik an der Ideenlosigkeit (neo-)marxistischer und institutionalistischer Ansätze siehe z. B. Foucault 2002, Bd. III, S. 753-757, und Bd. IV, S. 448-449. Die kybernetischen Figuren bei Foucault sind bisher – jenseits knapper Anmerkungen – nicht herausgearbeitet worden. Siehe dazu aber demnächst meine Dissertationsschrift über den Aufstieg des Netzwerk-Denkens, auf der der Artikel insgesamt beruht.

⁶⁸ Die wohl bekanntesten Ausformulierungen einer solchen Machttheorie, einschließlich der Kritik der ›traditionellen‹, ›veralteten‹ oder ›alteuropäischen‹ Machtideen, finden sich bei Foucault 2001, S. 23-57, und bei Luhmann 1969; Luhmann 1972. Zur Ähnlichkeit der beiden Machttheorien vgl. auch Bublitz 2003.

5. Die Folge: Der neue Zuschnitt von Regierung und Staatlichkeit

Dieser Artikel hat die Unregierbarkeitsdebatte als *Indikator* einer großen Transformation in den westlichen Demokratien vorgestellt, die sich in den 1970er Jahren ereignet hat. Die Debatte verarbeitete, dass das gerade erst etablierte Regierungskonzept an genau den Problemen scheiterte, die es eigentlich lösen sollte. Dass dabei ökonomische Einbrüche, Konflikte zwischen den gesellschaftlichen Gruppen und die Rückkehr der Gewalt in die Lebensrealität der Menschen gleichzeitig auftraten, ermöglichte es, die Probleme zu *einer* zusammenhängenden Krise der modernen Politik- und Gesellschaftsideen zu verdichten. Die Krise gewann so einen epistemischen Charakter.

Die Rekonstruktion hat aber auch gezeigt, dass die Unregierbarkeitsdebatte nicht nur Indikator eines Niedergangs war. Sie war auch *Katalysator* für den folgenden gesellschaftlichen und politischen Umbau. Dass man heute einen Strukturwandel der Moderne konstatieren kann, liegt maßgeblich daran, dass die Akteure der Zeit die Krisenphänomene verbanden, alte Konzepte als unzureichend markierten und zugleich neue Vorschläge in Stellung brachten. Der Strukturwandel ist also nur durch die politische und konzeptionelle Verarbeitung der Phänomene zustande gekommen. Dementsprechend ist die Ausgestaltung seiner Folgen kontingent und veränderbar.

Gesellschaftstheoretisch gesprochen führte die Krise zu einer *reflexiven Wende der Aufklärung*, politiktheoretisch zum *Abschied von Souveränitäts- und Steuerungsglauben*. In allen vier Narrativen wurde der souveräne Staat – als Träger von Modernisierung und Integration – einer grundlegenden Kritik unterzogen, die die Überdehnung des Staates und die konzeptionellen Dilemmata der Nachkriegsordnung hervorhoben. Peter Graf Kielmanseggs Studien, insbesondere die beeindruckende Studie über Volkssouveränität, gehörten dabei zu den analytisch reichhaltigsten Beiträgen zur deutschen Krisendebatte, weil sie historisch-komparativ vorgingen und zugleich neue Themen (Ökologie) und neue Theorieansätze (Systemtheorie) offen diskutierten. Während sowohl institutionalistische als auch neomarxistische Ansätze durchaus bemerkenswerte Analysen hervorbrachten, verfügten sie – teils eingeständenermaßen – über keine Antwortstrategien, die der *wahrgenommenen* Drastik der Situation entsprachen. Infolgedessen gelang es den technologischen und neoliberalen Analysen, die *mangelnde* oder die *veraltete* Rationalität dieser Ansätze anzuprangern und ihre eigenen Lösungsvorschläge ins Spiel zu bringen.

Entgegen vielfältiger jüngerer Spekulationen um ein Ende des Staates zeigt eine Rekonstruktion der Unregierbarkeitsdebatte aber auch, dass – bei aller Kritik am Staat – keines der Narrative auf eine politische Ordnung ohne Staat setzte. In den neuen Deutungsmustern neoliberaler und technologischer Provenienz zeichnete sich vielmehr eine *Rekalibrierung des Regierungs- und des Staatsverständnisses* ab.⁶⁹ Die ›neuen‹ Ansätze lehnten das teleologische Staatskonzept der Nachkriegszeit ab, das den Staat als ›Steuerungszentrum‹ oder ›Kopf‹ der Gesellschaft sah, und

⁶⁹ Der Neo-Institutionalismus, dessen Spielarten an die neuen Deutungsmuster anschlossen, hat auf den Fortbestand von Staatlichkeit daher immer wieder mit Recht hingewiesen. Einen Überblick bietet Hasse, Krücken 2015.

im selben Zug lockerten sie die Gleichsetzung von Regieren, Politik und Staat und führten einen erweiterten Regierungsbegriff ein.

In der Politikwissenschaft hat sich dies in dem Schlagwort *Von Government zu Governance* niedergeschlagen, und zwar teils als Unterstützung, teils als Effekt der Transformation. Mit der *analytischen Governance-Perspektive* wurde der Gegenstandsbereich deutlich erweitert, indem jetzt soziale Koordinationsmechanismen und Regulationsmuster in ihrer Breite in den Blick kamen. Das bedeutete eine analytische Dezentrierung des Staates.⁷⁰ Gleichzeitig verlor auch der *normative Aspekt* des klassischen Institutionalismus an Überzeugungskraft. Die neuen Governance-Konzepte wurden nicht ohne Grund oft gegen das alte Westminster-Modell der Demokratie abgegrenzt.⁷¹ Institutionen legitimieren sich demnach weder durch ihre tradierten Werte noch durch ihre inhärente Zwecksetzung. Gegen das starke Amts-, Präzedenz- und Protokollethos des Westminster-Modells hob man die Kontingenz der Institutionen hervor, die Effekt von Selektions- oder Transaktionsakten seien. Diese Kritik am ›Stehenden und Ständischen‹ traf ganz offensichtlich auch die normative Seite der politischen Theorie von Peter Graf Kielmansegg, die eine besondere Wertschätzung für die Bewährungsdauer politischer Ordnungen mit einem Verantwortungsethos des politischen Amtes und einer humanistischen Zwecksetzung des Staates verband.⁷²

Im Unterschied zu einem solchen teleologischen Staats- und Regierungdenken, das man bei ›konservativen‹ und ›progressiven‹ Theorien der Nachkriegszeit findet, wird im neoliberalen Ansatz ein *instrumentelles Staatsverständnis* durchgesetzt. Der Staat hat hier eine Schutzfunktion (*protective state*) und eine Kollektivgutfunktion (*productive state*) zu erfüllen, damit die individuellen Transaktionen gesichert sind.⁷³ Diesem Staatskonzept entspricht seit den 1980er Jahren ein administratives Reformprogramm, das *New Public Management*. Hier soll einerseits alles Überschüssige aus dem Bereich der staatlichen Organisation ausgeschieden werden (Privatisierung), während der Staat selbst hierarchisch durch Principal-Agent-Beziehungen restrukturiert wird. Dadurch, so das Argument, könne jede einzelne Stelle die notwendige Handlungsfreiheit zur Funktionserfüllung besitzen, gleichzeitig aber direkt sanktionierbar sein (*accountability*). Auf diese Weise wird in der neoliberalen Rationalität die Spaltung von Staat und Gesellschaft aufrechterhalten, das Hierarchieverhältnis aber umgedreht: Nicht der Staat hat Steuerungskompetenz, sondern die Marktgesellschaft.

Der immense Erfolg des neoliberalen Narrativs ist auch darauf zurückzuführen, dass es in der Unregierbarkeitsdebatte Krisenerklärung und Alternativprogramm aus einem Guss lieferte, dem der Rational-Choice-Theorie. Genauso schwer dürfte wiegen, dass das Narrativ Anschlusspunkte für unterschiedlichen Interessen bereithielt: Der Zivilgesellschaftsdiskurs, der insbesondere auf der ›linken‹ Seite neomarxistische Positionen verdrängte, konnte ebenso andocken wie ›konservative‹ Positionen, die im neoliberalen Programm die Wertschätzung von Hierarchie und Herrschaft wiederentdecken konnten. Denn der neoliberale Staat unterliegt einer strikten Regelhierarchie und garantiert zugleich *law and order* in der Gesellschaft. Darüber ließ sich nicht nur vergessen, dass die Argumentationslogik der Public-Choice-Theorie selbst aus

⁷⁰ Vgl. Bevir 2013b, S. 1.

⁷¹ Exemplarisch Rhodes 2010, S. 4-7; vgl. Bevir 2010, S. 124-125.

⁷² Vgl. auch Zittel, Kaiser 2004, S. 12-17.

⁷³ Zum Staat in der Ideengeschichte des Neoliberalismus vgl. auch Biebricher 2014.

dem eigenen Lager als widersprüchlich überführt wurde,⁷⁴ sondern auch dass die neoliberale Therapie des ›kranken Staates‹ (wie es dort oft hieß) die Parlamentssouveränität des Westminster-Modells kassierte.⁷⁵ Die Betonung von Hierarchie und Sanktionen sollte sich als eine Gratwanderung erweisen, bei der einige Vertreter über den Rand des Liberalen in einen reaktionären Neokonservatismus mit libertärem Anstrich kippten. Während dieser libertäre Neokonservatismus zunächst für ein amerikanisches Phänomen gehalten wurde, zeigt er sich seit der Jahrtausendwende auch in Europa.

Mit der Betonung von Selbstregulation und ökologischer Abhängigkeit ging die technologische Rationalität einen anderen Weg. In diesem Modell steht die Politik nicht der Gesellschaft gegenüber, sondern ist selbst nur ein Teil der Gesellschaft. Deren Akteure und Funktionsbereiche regulieren sich, sind aber zugleich von ihrer Umwelt abhängig, mit der sie im Netzwerk verbunden sind. Weil diese gesellschaftliche Ordnung einen derartig hohen Grad an Autonomie und Verflechtung aufweist, muss jedes unilaterales Steuerungshandeln scheitern und einen zerstörerischen Druck ausüben. Dieser Ansatz war sowohl für die alternativen Bewegungen der 1970er Jahre als auch für eine liberalkonservative Haltung anschlussfähig.

Das Staatsverständnis verschiebt sich hier in doppelter Hinsicht. Einerseits wird der *Staat selbst als ein Effekt vielfältiger, divergierender Praktiken und Rationalitäten* verstanden, der nicht den ganzen Bereich des Politischen einfängt.⁷⁶ Andererseits behält der Staat entscheidende Aufgaben für die gesellschaftlichen Aushandlungsprozesse. Erstens soll sein Gewaltmonopol die Diversität und Autonomie der gesellschaftlichen Selbstregulation schützen, und dazu gehört auch ein Schutz vor den diskriminierenden Praktiken des Staates selbst.⁷⁷ Zweitens übernimmt der Staat eine bestimmte Rolle als Adressat von Problemen, die er allerdings nicht im Alleingang lösen kann.⁷⁸ Seit den Krisendebatten hat sich diese Intuition im Programm des *network governance* weiterentwickelt. In diesen Netzwerken können, so die Annahme, Verhandlungen über *policies* stattfinden und die Komplexität der Probleme durch die Diversität der Perspektiven besser verarbeitet werden. Der Staat übernimmt hier das *metagovernance* und *diversity management* der Netzwerke.⁷⁹

Unter den vier Krisennarrativen hat die Netzwerk-Perspektive die Kritik des Steuerungsdenkens, die Kritik klassischer Repräsentationsansprüche und die Kritik an einer universellen Wertebindung am konsequentesten formuliert. Ganz fraglos wurden vor allem durch das Netzwerk-Denken Autonomie, soziale Minderheiten und ein neues demokratisches und ökologisches Problembewusstsein gestärkt. Allerdings entfallen zugleich Legitimations- und Identifikationsangebote, die die ›klassischen‹ Demokratietheorien bereitgehalten hatten. Einerseits unterliefen (neo-)liberale und technologische Ansätze das parteipolitische Spektrum der Nachkriegszeit. Je mehr Regierungen auf die neuen Beschreibungen von Politik und Gesellschaft zurückgriffen,

⁷⁴ Behnke 2016, S. 151-152.

⁷⁵ Siehe Johnson 1979, S. 410-411.

⁷⁶ Bei Luhmann äußert es sich in der Binnendifferenzierung des politischen Systems; bei Foucault (2006) wird dies intensiv in der zweibändigen *Geschichte der Gouvernementalität* diskutiert.

⁷⁷ Darauf hat Luhmann 1986 [1965] schon vor der Krise hingewiesen.

⁷⁸ In der zugehörigen Governance-Literatur hat sich dafür der Begriff *stateless state* (Bevir, Rhodes 2013) oder – mit Referenz auf Luhmann – der *differentiated polity* (Rhodes 2010) eingebürgert.

⁷⁹ Vgl. Bevir 2013a, S. 55–61; Sørensen, Torfing 2008.

desto stärker verwischten die alten Cleavages zwischen ›Konservativen‹ und ›Progressiven‹. Andererseits scheint es in den neuen Selbstbeschreibungen der Gesellschaft – auch im Netzwerk-Denken – wenig Raum für einen emphatischen Begriff politischen Handelns und gesellschaftlicher Selbstbestimmung zu geben.

Es stellt sich daher die Frage, ob dieses doppelte Defizit an Orientierungsleistungen – neben der manifesten Sanktionsmentalität des Neoliberalismus – ein Steigbügel für den neuen Rechtspopulismus war, der sich nun der Rhetorik der Souveränität und dem Pathos des Machbaren bedient. Dass man hierauf antworten könnte, indem man die vermeintlich heile Welt der Souveränität reaktiviert, lässt sich nach einer Lektüre der Krisendiskurse aber ebenso bezweifeln.

Literatur

Ashby, W. Ross, 1956: *An Introduction to Cybernetics*. New York.

August, Vincent, 2018: *Theorie und Praxis der Transparenz. Eine Zwischenbilanz*. In: *Berliner Blätter*, 21, H. 76 (= Sonderheft »Transparenz«), S.129-156.

Beer, Stafford, 1959: *Kybernetik und Management*. Frankfurt a.M.

Behnke, Joachim, 2016: *Die politische Theorie der Politökonomie. James M. Buchanan*. In: Brodocz, André/Schaal, Gary (Hrsg.): *Politische Theorien der Gegenwart*, 4. Aufl., Opladen, Toronto, S. 117-154.

Belafi, Matthias, 2013: *Anachronismus oder Selbstbild? Die Familienfotos des Europäischen Rates als Repräsentation der EU*. In: Kink, Markus/Ziegler, Janine (Hrsg.): *Staatsansichten – Staatsvisionen. Ein politik- und kulturwissenschaftlicher Querschnitt*, Berlin, S. 283-318.

Bermbach, Udo, 1979: *Schwerregierbarkeit durch Demokratisierung?* In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 10, H. 3, S. 422-424.

Bevir, Mark, 2010: *Democratic Governance*. Princeton.

Bevir, Mark, 2013a: *A Theory of Governance*. Berkeley.

Bevir, Mark, 2013b: *Governance as Theory, Practice, and Dilemma*. In: Bevir, Mark (Hrsg.): *The SAGE Handbook of Governance*, London, S. 1-16.

Bevir, Mark/Rhodes, Rod A., 2013: *The Stateless State*. In: Bevir, Mark (Hrsg.): *The SAGE Handbook of Governance*, London, S. 203-217.

Biebricher, Thomas, 2014: *Sovereignty, Norms, and Exception in Neoliberalism*. In: *qui parle* 23, H. 1, S. 77-107.

Birch, Anthony H., 1984: *Overload, Ungovernability and Delegation. The Theories and the British Case*. In: *British Journal of Political Science* 14, H. 2, S. 135-160.

Borchert, Jens/Lessenich, Stephan, 2004: *„Spätkapitalismus“ revisited. Claus Offes Theorie und die adaptive Selbsttransformation der Wohlfahrtsstaatsanalyse*. In: *Zeitschrift für Sozialreform* 50, H. 6, S. 563-583.

- Bösch, Frank, 2013: Zweierlei Krisendeutungen: Amerikanische und bundesdeutsche Perspektivierungen der 1970er Jahre. In: *Neue Politische Literatur* 58, H. 2, S. 217-230.
- Brittan, Samuel, 1975: *The Economic Contradictions of Democracy*. In: *British Journal of Political Science* 5, H. 2, S. 129-159.
- Brunner, Emil, 1945: *Justice and the Social Order*. 2. Aufl. New York, London.
- Bublitz, Hannelore, 2003: Foucaults „Ökonomie der Machtverhältnisse“ und Luhmanns „Politik der Gesellschaft“. Zum Begriff von Politik und Macht in den Theorien von Michel Foucault und Niklas Luhmann. In: Hellmann, Kai-Uwe/Fischer, Karsten/Bluhm, Harald (Hrsg.): *Das System der Politik. Niklas Luhmanns politische Theorie*, Wiesbaden, S. 314-325.
- Chabal, Emile (Hrsg.), 2015: *France since the 1970s. History, Politics and Memory in an Age of Uncertainty*. London, New York, New Delhi, Sydney.
- Crozier, Michel, 1975: *Western Europe*. In: Crozier, Michel/Huntington, Samuel P./Watanuki, Joji (Hrsg.): *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, S. 11-58.
- Crozier, Michel/Huntington, Samuel P./Watanuki, Joji, 1975a: *Conclusion*. In: Crozier, Michel/Huntington, Samuel P./Watanuki, Joji (Hrsg.): *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, S. 157-172.
- Crozier, Michel/Huntington, Samuel P./Watanuki, Joji 1975b: *Introduction*. In: Crozier, Michel/Huntington, Samuel P./Watanuki, Joji (Hrsg.): *The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*, New York, S. 1-10.
- Crozier, Michel/Thoenig, Jean-Claude, 1976: *The Regulation of Complex Organized Systems*. In: *Administrative Science Quarterly* 21, H. 4, S. 547-570.
- Doering-Manteuffel, Anselm/Raphael, Lutz/Schlemmer, Thomas (Hrsg.), 2016: *Vorgeschichte der Gegenwart. Dimensionen des Strukturbruchs nach dem Boom*. Göttingen.
- Drath, Martin, 1966: *Der Staat der Industriegesellschaft: Entwurf einer sozialwissenschaftlichen Staatstheorie*. In: *Der Staat* 5, H. 3, S. 273-284.
- Dreier, Horst/Uthmann, Heinz, 1980: *Buchbesprechungen: Wilhelm Hennis, Peter Graf Kielmannsegg [sic], Ulrich Matz (Hrsg.), Regierbarkeit: Studien zu ihrer Problematisierung*, Stuttgart (Verlag Klett-Cotta). In: *Kritische Justiz* 13, H. 2, S. 226-231.
- Dupuy, Jean P., 2000: *The Mechanization of the Mind. On the Origins of Cognitive Science*. Princeton.
- Foucault, Michel, 2001: *In Verteidigung der Gesellschaft. Vorlesungen am Collège de France (1975 - 76)*. Frankfurt a.M.
- Foucault, Michel, 2002: *Dits et Ecrits. Schriften in vier Bänden, hrsg. von Daniel Defert und François Ewald*. Frankfurt a.M.
- Foucault, Michel, 2006: *Geschichte der Gouvernementalität. 2 Bände, hrsg. v. Michel Sennelart*. Frankfurt a.M.

- Gassert, Philipp, 2011: Viel Lärm um Nichts? Der NATO-Doppelbeschluss als Katalysator gesellschaftlicher Selbstverständigung in der Bundesrepublik. In: Gassert, Philipp/Geiger, Tim/Wentker, Hermann (Hrsg.): Zweiter Kalter Krieg und Friedensbewegung. Der NATO-Doppelbeschluss in deutsch-deutscher und internationaler Perspektive, München, S. 175-202.
- Geppert, Dominik, 2002: Thatchers konservative Revolution. Der Richtungswandel der britischen Tories, 1975-1979. München.
- Habermas, Jürgen, 1973: Legitimationsprobleme im Spätkapitalismus. Frankfurt a.M.
- Hasse, Raimund/Krücken, Georg, 2015: Neo-Institutionalismus. 2. Aufl. Bielefeld.
- Hennis, Wilhelm, 1977a: Parteienstruktur und Regierbarkeit. In: Hennis, Wilhelm/Kielmansegg, Peter Graf/Matz, Ulrich (Hrsg.): Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung 1, Stuttgart, S. 150-195.
- Hennis, Wilhelm, 1977b: Zur Begründung der Fragestellung. In: Hennis, Wilhelm/Kielmansegg, Peter Graf/Matz, Ulrich (Hrsg.): Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung 1, Stuttgart, S. 9-21.
- Hennis, Wilhelm, 2003 [1951]: Das Problem der Souveränität. Ein Beitrag zur neueren Literaturgeschichte und gegenwärtigen Problematik der politischen Wissenschaften. Tübingen.
- Huntington, Samuel P., 1975: The United States. In Crozier, Michel/Huntington, Samuel P./Watanuki, Joji (Hrsg.): The Crisis of Democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission. New York, S. 59-118.
- Inglehart, Ronald, 2015 [1977]: The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles Among Western Publics. Princeton.
- Jarausch, Konrad H. (Hrsg.), 2008: Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte. Göttingen.
- Johnson, Nevil, 1977: Zur Bewertung von Herrschaft. In: Hennis, Wilhelm/Kielmansegg, Peter Graf/Matz, Ulrich (Hrsg.): Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung 1, Stuttgart, S. 43-81.
- Johnson, Nevil, 1979: Politische Stabilität und Unregierbarkeit in Großbritannien: Fragezeichen hinter einer alten Verfassungstradition. In: Hennis, Wilhelm/Kielmansegg, Peter Graf/Matz, Ulrich (Hrsg.): Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung 2, Stuttgart, S. 375-427.
- Jouvenel, Bertrand, 1963 [1955]: Über Souveränität. Auf der Suche nach dem Gemeinwohl. Neuwied, Berlin.
- Kielmansegg, Peter Graf, 1977a: Demokratieprinzip und Regierbarkeit. In: Hennis, Wilhelm/Kielmansegg, Peter Graf/Matz, Ulrich (Hrsg.): Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung 1, Stuttgart, S. 118-133.
- Kielmansegg, Peter Graf, 1977b: Volkssouveränität. Eine Untersuchung der Bedingungen demokratischer Legitimität. Stuttgart.

Kielmansegg, Peter Graf, 1979: Organisierte Interessen als ‚Gegenregierung‘? In: Hennis, Wilhelm/Kielmansegg, Peter Graf/Matz, Ulrich (Hrsg.): Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung 2, Stuttgart, S. 139-176.

King, Anthony, 1975: Overload: Problems of Governing in the 1970s. In: Political Studies 23, H. 2/3, S. 284-296.

Klenk, Tanja/Nullmeier, Frank, 2010: Politische Krisentheorien und die Renaissance von Konjunkturprogrammen. In: der modernde staat 3, H. 2, S. 273-294.

Kline, Ronald R., 2015: The Cybernetics Moment. Or Why We Call Our Age the Information Age. Baltimore.

Leendertz, Ariane, 2016: Das Komplexitätssyndrom: Gesellschaftliche »Komplexität« als intellektuelle und politische Herausforderung. In: Leendertz, Ariane/Meteling, Wencke (Hrsg.): Die neue Wirklichkeit. Semantische Neuvermessungen und Politik seit den 1970er-Jahren, Frankfurt a.M., New York, S. 93-132.

Leendertz, Ariane/Meteling, Wencke (Hrsg.), 2016: Die neue Wirklichkeit. Semantische Neuvermessungen und Politik seit den 1970er-Jahren. Frankfurt a.M., New York.

Luhmann, Niklas, 1969: Klassische Theorie der Macht. Kritik ihrer Prämissen. In: Zeitschrift für Politikwissenschaft 16, H. 2, S. 149-170.

Luhmann, Niklas, 1972: Systemtheoretische Ansätze zur Analyse von Macht. In: Kaplan, Morton A. (Hrsg.): Systemtheorie, Berlin, S. 103-111.

Luhmann, Niklas, 1981 [1974]: Der politische Code. „Konservativ“ und „progressiv“ in systemtheoretischer Sicht. In: Luhmann, Niklas: Soziologische Aufklärung 3. Soziales System, Gesellschaft, Organisation, Opladen, S. 267-286.

Luhmann, Niklas, 1982 [1974]: Reform des öffentlichen Dienstes. Ein Beispiel für die Schwierigkeiten der Verwaltungsreform. In: Remer, Andreas (Hrsg.): Verwaltungsführung. Beiträge zu Organisation, Kooperationsstil und Personalarbeit in der öffentlichen Verwaltung, Berlin, New York, S. 319-340.

Luhmann, Niklas, 1986 [1965]: Grundrechte als Institution. Ein Beitrag zur politischen Soziologie. 3. Aufl. Berlin.

Mackintosh, John P., 1978: People and Parliament. Westmead.

Matz, Ulrich, 1977: Der überforderte Staat: Zur Problematik der heute wirksamen Staatszielvorstellung. In: Hennis, Wilhelm/Kielmansegg, Peter Graf/Matz, Ulrich (Hrsg.): Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung 1, Stuttgart, S. 82-102.

Matz, Ulrich, 1979: Über politische Untugenden als Hemmnisse des Regierens im demokratischen Verfassungsstaat. Einige allgemeine Bemerkungen und eine Kritik an der Bundesrepublik. In: Hennis, Wilhelm/Kielmansegg, Peter Graf/Matz, Ulrich (Hrsg.): Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung 2, Stuttgart, S. 211-232.

Metzler, Gabriele, 2005: Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft. Paderborn, München, Wien, Zürich.

- Metzler, Gabriele, 2008: Staatsversagen und Unregierbarkeit in den siebziger Jahren?. In: Jarasch, Konrad H. (Hrsg.): Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte, Göttingen, S. 243-260.
- Nützenadel, Alexander, 2005: Stunde der Ökonomen. Wissenschaft, Politik und Expertenkultur in der Bundesrepublik 1949 - 1974. Göttingen.
- Offe, Claus, 1970: Das politische Dilemma der Technokratie. In: Koch, Claus/Senghaas, Dieter (Hrsg.): Texte zur Technokratiediskussion, Frankfurt a.M., S. 156-172.
- Offe, Claus, 1973: „Krisen des Krisenmanagements“: Elemente einer politischen Krisentheorie. In: Jänicke, Martin (Hrsg.): Herrschaft und Krise. Beiträge zur politikwissenschaftlichen Krisenforschung, Opladen, S. 197-223.
- Offe, Claus, 1979: „Unregierbarkeit.“. Zur Renaissance konservativer Krisentheorien. In: Habermas, Jürgen (Hrsg.): Stichworte zur ›Geistigen Situation der Zeit‹. Frankfurt a.M., S. 249-318.
- Polanyi, Karl, 2010 [1944]: The Great Transformation. The Political and Economic Origins of Our Time. 2. Aufl. Boston.
- Rhodes, Rod A., 2010: Understanding governance. Policy networks, governance, reflexivity and accountability. Buckingham, Philadelphia.
- Rid, Thomas, 2016: Maschinendämmerung. Eine kurze Geschichte der Kybernetik. Berlin.
- Rittel, Horst W./Webber, Melvin M., 1973: Dilemmas in a General Theory of Planning. In: Policy Sciences 4, H. 2, S. 155-169.
- Rödter, Andreas, 2016: 21.0. Eine kurze Geschichte der Gegenwart. 4. Aufl. München.
- Rosa, Hartmut, 2005: Beschleunigung. Die Veränderung der Zeitstrukturen in der Moderne. Frankfurt a.M.
- Rosa, Jean-Jacques/Aftalion, Florin (Hrsg.), 1977: L'Économique retrouvée. Vieilles critiques et nouvelles analyses. Paris.
- Rueff, Jacques, 1979 [1976]: La Fin de l'Ère Keynesienne. In: Rueff, Jacques: Oeuvres complètes, Bd. 3, hrsg. von Emile M. von Claassen, Paris, S. 161-178.
- Rzepka, Vincent, 2013: Die Ordnung der Transparenz. Jeremy Bentham und die Genealogie einer demokratischen Norm. Berlin.
- Rzepka, Vincent/Straßenberger, Grit, 2014: Für einen konfliktiven Liberalismus. Chantal Mouffes Verteidigung der liberalen Demokratie. In: Zeitschrift für Politische Theorie 5, H. 2, S. 217-233.
- Sawyer, Stephen W./Stewart, Iain (Hrsg.), 2016: In Search of the Liberal Moment. Democracy, Anti-totalitarianism, and Intellectual Politics in France since 1950. New York.
- Schäfer, Armin, 2009: Krisentheorien der Demokratie: Unregierbarkeit, Spätkapitalismus und Postdemokratie. In: der modernde staat 2, H. 1, S. 159-183.

- Scheuner, Ulrich, 1979: Die Funktion der Verfassung für den Bestand der politischen Ordnung. In: Hennis, Wilhelm/Kielmansegg, Peter Graf/Matz, Ulrich (Hrsg.): *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung 2*, Stuttgart, S. 102-138.
- Schieder, Theodor, 1977: Einmaligkeit oder Wiederkehr. Historische Dimensionen der heutigen Krise. In: Hennis, Wilhelm/Kielmansegg, Peter Graf/Matz, Ulrich (Hrsg.): *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung 1*, Stuttgart, S. 22-42.
- Scott, Bernard, 2004: Second-order cybernetics. An historical introduction. In: *Kybernetes* 33, H. 9/10, S. 1365-1378.
- Seefried, Elke, 2015: *Zukünfte. Aufstieg und Krise der Zukunftsforschung*. Berlin, Boston.
- Sørensen, Eva/Torfinn, Jacob, 2008: Introduction Governance Network Research: Towards a Second Generation. In: Sørensen, Eva/Torfinn, Jacob (Hrsg.): *Theories of Democratic Network Governance*, Basingstoke, S. 1-21.
- Starbatty, Joachim, 1977: Was kann der Marktmechanismus leisten? – Das Beispiel Stabilisierungspolitik. In: Hennis, Wilhelm/Kielmansegg, Peter Graf/Matz, Ulrich (Hrsg.): *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung 1*, Stuttgart, S. 196-222.
- Turner, Fred, 2010: *From Counterculture to Cyberculture. Stewart Brand, the Whole Earth Network, and the Rise of Digital Utopianism*. Chicago.
- Watrin, Christian, 1979: Zur Überlastung des Staates mit wirtschaftspolitischen Aufgaben. In: Hennis, Wilhelm/Kielmansegg, Peter Graf/Matz, Ulrich (Hrsg.): *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung 2*, Stuttgart, S. 233-253.
- Zittel, Thomas/Kaiser, André: 2004: *Demokratiethorie und Demokratieentwicklung: Fragestellungen im Werk von Peter Graf Kielmansegg*. In: Kaiser, André/Zittel, Thomas (Hrsg.): *Demokratiethorie und Demokratieentwicklung. Festschrift für Peter Graf Kielmansegg*, Wiesbaden, S. 9-18.