

Benjamin Seifert

Träume vom modernen Deutschland

Horst Ehmke, Reimut Jochimsen
und die Planung des Politischen in der ersten Regierung
Willy Brandts

GÖTTINGER JUNGE FORSCHUNG

Schriftenreihe des Göttinger Instituts für Demokratieforschung

Herausgegeben von Dr. Matthias Micus

ISSN 2190-2305

1 *Stine Harm*

Bürger oder Genossen?

Carlo Schmid und Hedwig Wachenheim - Sozialdemokraten trotz bürgerlicher Herkunft

ISBN 978-3-8382-0104-7

2 *Benjamin Seifert*

Träume vom modernen Deutschland

Horst Ehmke, Reimut Jochimsen und die Planung des Politischen in der ersten Regierung Willy Brandts

ISBN 978-3-8382-0105-4

In Vorbereitung:

Frauke Schulz

„Im Zweifel für die Freiheit“

Aufstieg und Fall des Seiteneinsteigers Werner Maihofer in der FDP

ISBN 978-3-8382-0111-5

Daniela Kallinich

Die politische Karriere von Nicolas Sarkozy

ISBN 978-3-8382-0122-1

Ralf Schönfeld

Bundeskanzleramtschefs im Machtgeflecht von Partei und Fraktion, Kanzler und Koalition

Ein Vergleich zwischen Friedrich Bohl, Frank-Walter Steinmeier und Thomas de Maizière

ISBN 978-3-8382-0116-0

Benjamin Seifert

TRÄUME VOM MODERNEN DEUTSCHLAND

Horst Ehmke, Reimut Jochimsen
und die Planung des Politischen in der ersten Regierung
Willy Brandts

ibidem-Verlag
Stuttgart

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Bibliographic information published by the Deutsche Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek lists this publication in the Deutsche Nationalbibliografie; detailed bibliographic data are available in the Internet at <http://dnb.d-nb.de>.

Coverabbildung:

Wahlplakat: Wir schaffen das moderne Deutschland. Prof. Dr. Horst Ehmke, Bundesminister SPD. Quelle: Bundesarchiv, Plak 006-009-009 / Grafiker: o.A. Drucker / Verlag: AG Wenderoth, Kassel. Abdruck mit freundlicher Genehmigung.

∞

Gedruckt auf alterungsbeständigem, säurefreiem Papier
Printed on acid-free paper

ISSN: 2190-2305

ISBN-10: 3-8382-0105-1

ISBN-13: 978-3-8382-0105-4

© *ibidem*-Verlag
Stuttgart 2010

Alle Rechte vorbehalten

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und elektronische Speicherformen sowie die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

All rights reserved. No part of this publication may be reproduced, stored in or introduced into a retrieval system, or transmitted, in any form, or by any means (electronical, mechanical, photocopying, recording or otherwise) without the prior written permission of the publisher. Any person who does any unauthorized act in relation to this publication may be liable to criminal prosecution and civil claims for damages.

Printed in Germany

Eine neue Kultur des Schreibens

Idee

„Göttinger Junge Forschung“, unter diesem Titel firmiert eine Publikationsreihe des „Instituts für Demokratieforschung“, das am 1. März 2010 an der Georg-August-Universität in Göttingen gegründet worden ist. Ein Ziel dieses Institutes ist die Synthese zwischen Universität *und* Gesellschaft, Politik *und* Wissenschaft, Forschung *und* Öffentlichkeit.

In einem solchen Sinne sind auch die Bände der „Göttinger Jungen Forschung“ als Scharnier gedacht. Junge Wissenschaftler können aus der universitären Eigenwelt heraustreten und einer breiteren Öffentlichkeit die Resultate ihrer Forschungen präsentieren. Sie können zeigen, dass sie die Techniken wissenschaftlichen Arbeitens beherrschen – und gleichzeitig zu farbigen und ausdrucksstarken Formulierungen fähig sind. Das mag feuilletonistisch klingen und manchem Kollegen unseriös anmuten. Doch meint die Synthese, wie sie uns vorschwebt und durch die Publikationsreihe promoviert werden soll, nicht zuletzt dies: auf eine manierierte Fachsprache weitestgehend zu verzichten, den exklusiven Sonderjargon zumindest dort zu unterlassen, wo er zur Präzisierung nicht erforderlich ist, und – jedenfalls wo das möglich ist, ohne die Interpretationen übermäßig zu verkürzen oder zu trivialisieren – stattdessen spannend und originell zu formulieren.

Inspiration

Am neu gegründeten „Institut für Demokratieforschung“ verankert, steht diese Buchreihe zugleich in der Tradition der „Göttinger Schule“ der Politikwissenschaft. Was ist damit gemeint, wodurch zeichnet sich der so titulierte politikwissenschaftliche Ansatz aus? Als in den 1990er Jahren in der Politikwissenschaft die Bezeichnung „Göttinger Schule“ aufkam, bezog sich das vor allem auf die Milieustudien der Göttinger Parteienforscher. Unter Rückgriff auf das Milieukonzept war es gelungen, die zeitgenössische Stabilität der bundesre-

publikanischen Parlamentsparteien bei Wahlen, die starke Bindung ihrer Sympathisanten, ebenso parteipolitische Feindbilder und grundlegende Überzeugungen vor allem durch die eigenkulturelle Abschottung der Parteien und ihrer Anhänger in parallelgesellschaftlichen Organisationsnetzwerken zu erklären. Die Hochphasen der klar voneinander separierten Milieus mochten zum Zeitpunkt der Betrachtung weit zurückliegen, die Ideologien und Mythen längst verblasst sein, die alten Feste und Bräuche allenfalls noch erinnert, nicht aber mehr demonstrativ gepflegt werden – vielfach modifiziert, transformiert und dem Gesellschaftswandel angepasst, besaßen emotionale Milieuresiduen trotzdem immer noch Erklärungskraft für die Analyse regionaler Wählerhochburgen sowie zur Untersuchung beispielsweise der Besonderheiten des sozialstrukturellen Profils der Parteimitglieder wie auch des politischen Selbstverständnisses der Parteianhänger.

Die wegweisenden Analysen zu den Milieus korrespondierten mit bestimmten Forschungsschwerpunkten, die bis heute unverändert im Fokus der Göttinger Politikwissenschaft stehen. Milieus siedeln im Schnittpunkt verschiedener Ursachen, Einflüsse und Wirkungen. Wer auf sie sein Augenmerk richtet, der kommt an Parteien nicht vorbei, den, nach der klassischen Formulierung von M. Rainer Lepsius, „politischen Aktionsausschüssen“¹ der Milieus. Auch Fragen der politischen Kultur sind schnell bei der Hand, wo erklärt werden muss, warum die eine Gesellschaft organisatorisch gestützte, sämtliche Lebensbereiche umfassende Vergemeinschaftungen hervorbringt, die andere dagegen nicht; oder weshalb manche Bevölkerungsgruppen eine Affinität zur Selbstausgrenzung in einer introvertierten Separatkultur zeigen, die anderen fremd ist.

Und insofern Milieus nicht von selbst, gleichsam voraussetzungslos und aus dem Nichts heraus, entstehen, sondern Ergebnisse bewussten Organisationshandelns sind, liegen auch Untersuchungen zu politischer Führung nahe, wenn von Milieus die Rede ist. Politische Anführer agieren nicht im luftleeren Raum, sie sind in institutionelle Strukturen und kulturelle Kontexte eingebun-

¹ Lepsius, M. Rainer: Parteiensystem und Sozialstruktur. Zum Problem der Demokratisierung der deutschen Gesellschaft, in: ders.: Demokratie in Deutschland, Göttingen 1993, S.25-50, hier: S.37.

den und können – wie im 19. Jahrhundert bereits Otto von Bismarck wusste – den Strom der Zeit nicht schaffen, sondern allenfalls auf ihm steuern. Doch immer dann, wenn sich der gesellschaftliche Wandel beschleunigt, wenn lange Bewährtes überständig und vermeintliche Sicherheiten brüchig werden, dort also, wo sich die berühmten Gelegenheitsfenster öffnen – in diesen Momenten kommt es dann doch auf die individuellen Fähigkeiten der politischen Führungspersonen an, da vermögen der Instinkt und die Weitsicht, die Chuzpe, Entschlusskraft und das Verhandlungsgeschick, kurz: der Machtwille und die politische Tatkraft Einzelner den Geschichtsfluss umzuleiten und neue Realitäten zu schaffen.

Obwohl nun die Göttinger Politikwissenschaft in den vergangenen Jahren sukzessive ihr Blickfeld erweitert und immer weitere Dimensionen in ihre Analysen integriert hat, bilden die alten Kernbereiche unverändert das Zentrum der Göttinger Forschungen. Thematisch werden die in diese Reihe aufgenommenen Arbeiten daher um folgende Untersuchungsgebiete kreisen: An Fallbeispielen werden Möglichkeiten und Grenzen, biographische Hintergründe und Erfolgsindikatoren politischer Führung untersucht. Kulturelle Phänomene, beispielsweise die Gestalt und Wirkung gesellschaftlicher Generationen, werden ebenso Thema sein wie auch klassische Organisationsstudien aus dem Bereich der Parteien- und Verbändeforschung.

Sprache

Gleichwohl: Seit einiger Zeit wird die Bezeichnung „Göttinger Schule“ breiter verwendet, als ihr Kennzeichen gilt heute nicht mehr die Beschäftigung mit Milieus oder spezifischen, klar abgrenzbaren Inhalten an sich, sondern allgemeiner ein spezifischer Darstellungsstil, der Forschungsergebnisse für ein interessiertes, fachfremdes Publikum aufarbeitet und die Vermittlung der akademischen Erkenntnisse weit über die engen Grenzen der eigenen Disziplin in die Öffentlichkeit hinein anstrebt. Die „Göttinger Schule“ steht für die Lust an der öffentlichen Einmischung und den Verzicht auf akademische Wortungetüme. Dabei bedeutet der eher lockere, essayistische Stil nicht, dass die Texte rasch oder unbedacht heruntergeschrieben würden. Eher im Gegenteil: Sozialwissen-

schaftliche Phänomene spannend darzustellen ist harte Arbeit. Man muss sich hinsetzen, die Gedanken in fesselnde Sätze verwandeln, die Sinn ergeben, welche zudem der Komplexität des untersuchten Gegenstandes gerecht werden und den Leser dennoch zum Umblättern veranlassen. Um Barbara Tuchman zu zitieren: „Das ist mühselig, langsam, oft schmerzlich und manchmal eine Qual. Es bedeutet ändern, überarbeiten, erweitern, kürzen, umschreiben.“²

Diese Ausdrucksweise zu fördern, und in Anbetracht des dominanten Präsentationsstiles der zeitgenössischen Sozialwissenschaften könnte man etwas hochtrabend auch von einer neuen „Kultur des Schreibens“ sprechen, ist ein zentrales Anliegen der vorliegenden Buchreihe. Schreiben, davon sind wir überzeugt, lernt man nur durch die Praxis des Schreibens. Praxis des Schreibens heißt aber Veröffentlichung, und die Möglichkeit zu einer frühen Publikation und gleichzeitig zu einem frühzeitigen Training sowie Nachweis der eigenen Vermittlungskompetenz soll mit der Reihe „Göttinger Junge Forschung“ geboten werden.

Es liegt nun nahe, dieses Ziel, eine neue Kultur des Schreibens herauszubilden, nicht kurzfristig anzustreben. Ebenso offensichtlich wird die bloße Absichtsbekundung, verständlichere und lesbarere Texte zu verfassen und sich verstärkt in die öffentlichen Diskurse einzumischen, zunächst einmal wenig bewirken. Perspektivisch wird es vielmehr darum gehen müssen, eine neue Generation von Politik- und Sozialwissenschaftlern zu begründen, deren Talente zu Vermittlung und Transfer ihrer Forschungsergebnisse, zum melodiosen Schreiben wie auch zu wirkungsvoller öffentlicher Intervention von Anfang an während des Studiums weiterzuentwickeln sind. In diesem Sinne hat die Buchreihe die Funktion, vorhandene Begabungen im Umfeld des Göttinger „Instituts für Demokratieforschung“ durch die reizvolle Offerte einer frühzeitigen Publikation gezielt zu – *horribile dictu* – fördern und fordern.

² Tuchman, Barbara: In *Geschichte denken*, Frankfurt a.M. 1984, S.27.

Offenheit

Kreativ schreiben aber kann nur, wer beizeiten seine Gedanken schweifen lässt. Die neue Kultur des Schreibens verträgt sich daher nicht mit der Neigung zu starrer Kategorienbildung, der Glättung realer Widersprüche in konstruierten Systemen und scheinexaktem Schubladendenken, wie sie in den Sozialwissenschaften verbreitet sind. Die Autoren dieser Reihe arbeiten daher mit methodisch sehr viel offeneren Verfahren, die als „dichte Beschreibung“ oder „aufmerksame Beobachtung“ apostrophiert werden können. Die aufmerksame Beobachtung gleicht einer Entdeckungsreise in unbekannte Erkenntnisfelder. Es wird aufzunehmen, festzuhalten und zu berücksichtigen versucht, was in einer konkreten Handlungssituation geschieht. Der Fluchtpunkt ist das Aufspüren und Sichtbarmachen von möglichen Zusammenhängen. Kann die aufmerksame Beobachtung insofern mit einem Weitwinkelobjektiv verglichen werden, so ist die dichte Beschreibung der Zoom. Alles das, was für die gewählte Fragestellung entbehrlich ist, wird herausgefiltert und der Rest zu einer fesselnden Erzählung komponiert. Mithilfe von Faktenkenntnis, Einfühlungsvermögen und Vorstellungskraft werden die Zusammenhänge und Bedeutungen hinter den Details sichtbar gemacht, durch die Konzentration auf das Wesentliche und die scharfe erzählerische Konturierung zunächst verschwimmender Linien die Leser in den Bann geschlagen.

In diesem Sinne setzen die Autoren der Reihe „Göttinger Junge Forschung“ auf die Integration ganz unterschiedlicher Aspekte, Sichtweisen und Methoden, um das für komplexe Probleme charakteristische Zusammenspiel multipler Faktoren analysieren und die internen Prozesse eines Systems – die sogenannte "black box" – verstehen zu können. Menschliches Handeln ist häufig unlogisch, politische Entscheidungen entspringen nicht selten Zufällen. Der Gefahr, Nuancen einzuebnen und Geradlinigkeit zu behaupten, wo tatsächlich Unebenheiten dominieren, kann man nur durch forschungspragmatische Offenheit entgehen. Einer interessanten, anregenden, inspirierenden Darstellung und also dem Genuss bei der Lektüre kommt das ohnehin zugute.

Matthias Micus
Göttingen, im April 2010

Inhalt

I. Einleitung	13
II. Zeitgeist: Das Jahrzehnt der Planbarkeit und Machbarkeit	23
II.1 Anfänge des Planungsdiskurses in der Bundesrepublik	25
II.1.1 Vom Tabu zum Reizwort: Politische Planung zu Beginn der sechziger Jahre	26
II.1.2 Zwischen ökonomischer Notwendigkeit und Staatsterrorismus: Politische Planung in der Diskussion	30
II.2 Die Manifestation eines Phänomens: Planung in der Bundespolitik	36
II.2.1 Karl Schiller und das System der Globalsteuerung	37
II.2.2 Planen in der Großen Koalition: Der Planungsstab unter Bundeskanzler Kurt Georg Kiesinger	41
III. Politische Planung bei Horst Ehmke und Reimut Jochimsen	47
III.1 Die Notwendigkeit rationaler Politik in der modernen Gesellschaft	48
III.1.1 Politische Planung als Ausdruck des modernen Regierens	50
III.1.2 Politische Planung als Instrument der Freiheitssicherung und der Partizipation	55
III.2 „Wollt ihr das moderne Deutschland?“ Ideen für die Zukunft	58
III.2.1 Gesamtkonzept statt Teilplanung	58
III.2.2 Kybernetik und Sozialwissenschaften	62
III.3 Zwischenfazit	65
IV. Politische Planung im Bundeskanzleramt zwischen 1969 und 1972 ...	69
IV.1 Die neue Koalition und das Konzept der inneren Reformen	70
IV.2 Organisatorische Veränderungen im Bundeskanzleramt	73
IV.2.1 Ausgangslage und strukturelle Reorganisation	77

IV.2.2 Neubaupläne und ihre Umsetzung	88
IV.3 Frühkoordination und Vorhabenerfassung.....	90
IV.3.1 Der Planungsverbund auf Bundesregierungsebene.....	91
IV.3.2 Politische Frühkoordinierung und das Aufgabenplanungssystem	95
IV.4 Ein Arbeitsprogramm für die Bundesregierung.....	100
IV.4.1 Schwerpunktfindung und Schwerpunktsetzung.....	101
IV.4.2 Umsetzung und Restriktionen.....	104
IV.5 Langfristige Orientierungsrahmen für das Handeln der Regierung ...	108
IV.5.1 Der Zwang eines Prioritätenwechsels	109
IV.5.2 Implementierung einer langfristigen Aufgabenplanung	113
IV.5.3 Ein Entwicklungsplan für die Länder?.....	116
IV.6 Die Planungsabteilung am Ende der ersten Regierung Brandt	119
IV.6.1 Phönix aus der Asche? Die Rückbesinnung auf das Arbeits- programm für die Bundesregierung	120
IV.6.2 Von der Euphorie zur Ernüchterung	125
V. Schlussfolgerung.....	133
VI. Quellen- und Literaturverzeichnis.....	143
VI.1 Quellenverzeichnis	143
VI.2 Literaturverzeichnis	148

I. Einleitung

„Wir brauchen neue Formen sowohl der Kontrolle als auch der Entwicklung und Durchsetzung von politischen Zielen, wenn wir eine zukunftsbezogene Politik betreiben wollen.“¹ Mit dieser Ansicht stand Ralf Dahrendorf zu Beginn des Jahres 1969 nicht alleine da. Im Gegenteil sollte dem Topos, den er hier in knappen Worten umschrieb, in der kommenden Regierung unter Bundeskanzler Willy Brandt ein besonderer Stellenwert zukommen. Planung war auch hier der „große Zug der Zeit“². Unter Brandts Kanzleramtschef Horst Ehmke und dem Leiter der neu geschaffenen Planungsabteilung, Reimut Jochimsen, wurden politische Planung als zentrales Element auf Regierungsebene verankert und die Reichweite der planerischen Maßnahmen ausgebaut. Die Konzepte und Mechanismen des propagierten Systems wurden anfangs sogar so euphorisch bewertet und beworben, dass der Zeitraum zwischen 1969 und 1972 rückblickend häufig mit dem Begriff der Planungseuphorie versehen wird. Politische Planung wurde zu einem universellen Instrument erhoben, mit dem sich, im Verständnis der sozialliberalen Planer, alle Aspekte des gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Lebens gestalten und optimieren ließen. Planung als Überbegriff für Techniken der Prognose, vorwegnehmende Koordination, langfristige Steuerung und wissenschaftliche Expertise sollte die Möglichkeiten des Handelns steigern und somit auch die Anzahl der möglichen Ziele vergrößern.³ Prominente Beispiele für Bereiche, in denen politische Planung ihre ganze Wirkungsmacht entfaltete, waren die Wirtschafts- und die Bildungspolitik, aber eben auch der Versuch, die Bonner Regierungszentrale zum modernen Regieren zu befähigen.

¹ Vgl. aus einem Vortrag Ralf Dahrendorfs auf einer Tagung des Deutschen Beamtensbundes vom 9.-12.1.1969, zitiert nach: Bebermeyer, Hartmut, *Regieren ohne Management? Planung als Führungsinstrument moderner Regierungsarbeit*, Stuttgart 1974, S.88.

² Vgl. Kaiser, Joseph H., Vorwort, in: Ders. (Hrsg.), *Planung I, Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft*, Baden-Baden 1965, S.7-9, hier: S.7.

³ Vgl. Scharpf, Fritz W., *Planung als politischer Prozess*, in: Schäfers, Bernhard (Hrsg.), *Gesellschaftliche Planung, Materialien zur Planungsdiskussion in der BRD*, Stuttgart 1973, S.169-201, hier: S.171.

Das Schlagwort „politische Planung“ wurde nicht erst mit der sozialliberalen Koalition zu einem Begriff, mit dem man automatisch auch Aspekte wie Modernisierung und politisches Management verband. Bereits zu Beginn der langen sechziger Jahre⁴ war der Begriff der Planung salon-, wenn auch noch nicht regierungsfähig geworden. Zu sehr hafteten ihm der Makel der sozialistischen Regulierungswut, die in der westdeutschen Wahrnehmung alle Bereiche des Lebens in Fünf-Jahres-Pläne zu pressen schien, oder des nationalsozialistischen Staatsdirigismus an.⁵ Doch trotz dieser weit gestreuten Vorbehalte entwickelte sich seit Beginn der sechziger Jahre ein breiter Diskurs über die Frage, was moderne Politik zu leisten vermochte und wie man das existierende System zukunftsfähig umgestalten könnte. In diesem Diskurs nahmen Aspekte wie Rationalität und Wissenschaftlichkeit einen breiten Raum ein.

Die Erfolgsgeschichte der politischen Planung begann in den sechziger Jahren als Antwort auf die zunehmend komplexer werdenden Anforderungen an die Politik. Krisenhafte Erscheinungen führten, zunächst auf dem Feld der Wirtschaftspolitik, dazu, dass nach neuen Instrumentarien zur Krisenüberwindung und -prävention gesucht wurde. Ihren ersten deutlichen Ausdruck fand diese Entwicklung in der von Karl Schiller propagierten Wirtschaftspolitik, deren offensichtlicher Erfolg die Akzeptanz von politischer Planung weiter steigerte. Den Gipfel ihrer Zustimmung erreichten politische Planungskonzeptionen mit dem Machtwechsel von 1969 und der Kanzlerschaft Willy Brandts. Mit Bildung der sozialliberalen Koalition wurde eine grundlegende Neubewertung von politischer Planung deutlich. War sie zuvor noch ein Instrument zur Krisenbekämpfung gewesen, kam ihr nun eine integrale Rolle im Reformkonzept der neuen Regierung zu. Der Versuch, eine ressortübergreifende Planung

⁴ Im Folgenden bezeichnet der Begriff der langen sechziger Jahre den Zeitraum zwischen circa 1957 bis zur konjunkturellen Krise 1973, was einem weitgehenden Konsens in der aktuellen zeithistorischen Forschung entspricht. Siehe hierzu: Wolfrum, Edgar, *Die geglückte Demokratie, Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart*, Stuttgart 2006, S.187-190; sowie Bracher, Karl Dietrich, *Die Bewährung der Zweiten Republik (Einleitender Essay)*, in: Hildebrand, Klaus, *Von Erhard zur Großen Koalition: 1963-1969*, Wiesbaden 1984, S. 7-16, hier S. 7.

⁵ Vgl. Doering-Manteuffel, Anselm, *Ordnung jenseits der politischen Systeme: Planung im 20. Jahrhundert*, in: *Geschichte und Gesellschaft, Zeitschrift für Historische Sozialwissenschaft*, Band 34/2008, Heft 3, S.398-406, hier: S.404.

im Bundeskanzleramt zu implementieren, markierte dabei den Höhe- und Scheitelpunkt der Entwicklung des Planungsdenkens in der Bundesrepublik.

Die skizzierten Entwicklungen zeigen, dass das Instrumentarium der politischen Planung unter der ersten Regierung Willy Brandts nicht neu erfunden wurde. Aber mit welcher Zielsetzung wurde politische Planung in der Zeit zwischen 1969 und 1972 konzipiert? Welche Rolle spielten dabei die vorangegangenen Planungsdiskurse? Diesen Fragen soll mit besonderem Fokus auf das Bundeskanzleramt und am Beispiel der theoretischen und praktischen Arbeit des Kanzleramtschefs Horst Ehmke und des Leiters der Planungsabteilung Reimut Jochimsen nachgegangen werden. Genannten Personen kam eine entscheidende Bedeutung bei der Konzeption von politischer Planung, ihrer Umsetzung und Vermittlung zu. Aus diesem Grund erscheint ein Ansatz, der ihre Anschauungen und Handlungen in den Mittelpunkt stellt, als fruchtbar. Um die von ihnen verfolgte Konzeption von politischer Planung deutlich zu machen, sollen die angestrebten und teilweise umgesetzten organisatorischen Veränderungen im Bundeskanzleramt genauer betrachtet werden. Dabei wird politische Planung, die in den Ministerien angesiedelt war, wie beispielsweise im Bundesministerium der Verteidigung oder im Finanzministerium, nur so weit einfließen, wie sie für das Verständnis des zentralen Interesses von Nöten ist. Es soll folglich nicht der Anspruch verfolgt werden, sämtliche Reformprojekte im Untersuchungszeitraum und ihre gesetzgeberischen Konsequenzen auf ihre Bedeutung für das Interessensgebiet hin zu untersuchen.

Da Horst Ehmke und Reimut Jochimsen die profiliertesten Vertreter einer planvollen Politik in der ersten Regierung Brandt darstellten, lohnt ein Blick auf die jeweiligen Lebensläufe. Dabei wird eine starke Ähnlichkeit beider Biographien deutlich. Im Rahmen dieser Arbeit liefert dieser Umstand wichtige Erklärungsansätze für das Verständnis von und die Erwartungshaltung gegenüber politischer Planung, lässt er doch eine ähnliche wissenschaftliche und politische Prägung vermuten.

Beide Personen waren Kinder aus bürgerlichem Haus, die nach 1945 zunächst die wissenschaftliche Karriere der politischen vorzogen. Beide absolvierten in den fünfziger Jahren ein Hochschulstudium in den USA und schafften es, nach ihrer Rückkehr erfolgreich im akademischen Betrieb Fuß zu fas-

sen. Der promovierte Jurist Horst Ehmke folgte 1960 einem Ruf an die Universität Freiburg. Bundesweite Bekanntheit erlangte er schließlich durch seine Rolle in der Spiegel-Affäre, in der er den Journalisten Conrad Ahlers vor Gericht vertrat. 1967 ebnete ihm sicherlich auch diese Bekanntheit den Weg in die Politik. Mit der Übernahme des Amtes eines beamteten Staatssekretärs im Bundesjustizministerium betrat Horst Ehmke, zu diesem Zeitpunkt schon seit 20 Jahren SPD-Mitglied, die politische Bühne und beendete gleichzeitig die Universitätslaufbahn. Als sein erster Mentor, Justizminister Gustav Heinemann, im Jahr 1969 zum Bundespräsidenten gewählt wurde, wurde Ehmke sein Nachfolger; Willy Brandt, sein zweiter Mentor, machte ihn noch im selben Jahr und gegen offene Widerstände zu seinem Kanzleramtschef.⁶ Mit der Berufung Reimut Jochimsens zum Chef seiner Planungsabteilung holte sich Ehmke einen alten Studienfreund in sein direktes Umfeld. Jochimsen, zu diesem Zeitpunkt Professor und Dekan der Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät der Universität Kiel, war 1965 in die SPD eingetreten. Das ihm im Jahr 1969 angebotene Amt des Rektors der Universität lehnte er zu Gunsten seiner neuen Tätigkeit in Bonn ab. Nun sollte er nach dem Willen Ehmkes mit seiner wissenschaftlichen Expertise das ehrgeizige Projekt einer politischen Generalplanung voranbringen.⁷

Die skizzierten Vitae erlauben eine Zuordnung Horst Ehmkes und Reimut Jochimsens zu einer bestimmten Gruppe oder Kohorte in der deutschen Nachkriegsgeschichte. Horst Ehmke steht als Angehöriger des Geburtsjahrgangs 1927 stellvertretend für ein Mitglied der „Flakhelfergeneration“ oder, in der in den letzten Jahren geläufiger gewordenen Formulierung, der „45er-Generation“⁸. Dieser Alterskohorte wird in der neueren zeitgeschichtlichen Forschung ein besonderer Stellenwert im Transformationsprozess der Bundesrepublik in den sechziger Jahren zugeschrieben. In den fünfziger Jahren noch

⁶ Vgl. Walter, Franz, *Charismatiker und Effizienzen: Porträts aus 60 Jahren Bundesrepublik*, Frankfurt am Main 2009, S.123.

⁷ Vgl. Heilmann, Ullrich/Simonis, Udo E., Vorwort, in: Dies. (Hrsg.), *Ökonomie für die Politik – Politik für die Ökonomie, Ausgewählte Schriften von Reimut Jochimsen*, Berlin 2003, S.7-15, hier: S.8.

⁸ Vgl. Moses, Dirk, *Die 45er. Eine Generation zwischen Faschismus und Demokratie*, In: *Neue Sammlung* Bd. 40/2000, S. 233-267.

mit dem Signum der „skeptischen Generation“⁹ belegt, die in ihrer Haltung grundlegend apolitisch sei, wird ihre Bedeutung gerade für den politischen Liberalisierungsprozess in der Bundesrepublik inzwischen anders bewertet. Das direkte Erleben der Nazi-Ideologie und ihres Scheiterns habe bei Vertretern dieser Gruppe vielmehr zu einer Ablehnung sämtlicher Extreme und zu einer Rationalisierung des politischen Denkens geführt. Der Historiker Dirk Moses weist in diesem Zusammenhang auf den starken Bezug dieses Personenkreises zu westlichen Vorstellungen und Idealen hin, wodurch die Bundesrepublik nachhaltig geprägt worden sei.¹⁰ Die für diese Arbeit zweite zentrale Person, Reimut Jochimsen, wurde 1933 geboren. Auch wenn er nicht mehr direkt in die oben angesprochene generationelle Verortung zu passen scheint, steht er doch für einen bestimmten Typus des wissenschaftlichen Experten, der sich von früheren Regierungsberatern und Mitarbeitern unterschied. So kann im Laufe der sechziger Jahre eine wachsende Zahl von wirtschafts- und sozialwissenschaftlich geschultem Personal nachgewiesen werden, das zunehmend die höheren Laufbahnen des öffentlichen Dienstes einschlug. Dieser Personenkreis begann dabei, am Monopol der Juristen auf solche Karrieren zu rütteln. Gerade Wirtschaftswissenschaftler waren angesichts der zunehmenden Komplexität in diesem Politikfeld dazu prädestiniert, ihre theoretischen Kenntnisse auch in der Praxis zur Anwendung zu bringen.¹¹ Bei Jochimsen wird diese Berufung in seinen Vorarbeiten auf dem Feld der Infrastrukturpolitik und Regionalplanung deutlich, deren Methoden und Erkenntnisse eine entscheidende Bedeutung für die Konzeption von politischer Planung nach 1969 spielten.¹²

⁹ Vgl. Schelsky, Helmut, Die skeptische Generation. Eine Soziologie der deutschen Jugend. Düsseldorf/Köln 1957.

¹⁰ Vgl. Moses, Dirk, Das Pathos der Nüchternheit, Die Rolle der 45er-Generation im Prozess der Liberalisierung der Bundesrepublik, in: Frankfurter Rundschau vom 02.07.2002.

¹¹ Vgl. Nützenadel, Alexander, Stunde der Ökonomen, Wissenschaft, Politik und Expertenkultur in der Bundesrepublik 1949-1974, Göttingen 2005, S. 123-125.

¹² Vgl. Metzler, Gabriele, Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt, Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn 2008, S.311.

Quellenmaterial, Forschungsstand und Literatur

Als Quellen für diese Arbeit wurden das Depositum von Horst Ehmke und der Nachlass von Reimut Jochimsen im Archiv der Sozialen Demokratie der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn für den Untersuchungszeitraum herangezogen. Über die Person Horst Ehmkes existiert darüber hinaus eine Sammlung im Archiv beim SPD-Parteivorstand im Willy-Brandt-Haus in Berlin, die ebenfalls Eingang in die vorliegende Arbeit gefunden hat. Einen besonderen Schwerpunkt nehmen dabei Aufsätze, Zeitungsartikel und andere Publikationen ein, die von Horst Ehmke und Reimut Jochimsen zum Themenfeld der politischen Planung verfasst wurden. Hinzu kommen ausgewählte Publikationen der Bundesregierung sowie zeitgenössische Pressepublikationen. Von Horst Ehmke wurde des Weiteren vor einigen Jahren eine Autobiographie vorgelegt.¹³ Für die Aktivitäten der Planungsabteilung des Bundeskanzleramtes im Untersuchungszeitraum ist zudem das publizistische Werk Hartmut Bebermeyers zu erwähnen. Basierend auf seinen persönlichen Erfahrungen als Mitglied der Abteilung liefert Bebermeyer eine detaillierte Darstellung der internen Vorgänge zwischen 1969 und 1972. Hierbei ist insbesondere die Bewertung der unterschiedlichen planerischen Maßnahmen von einem Mitglied der Planungsabteilung, das wegen seines eigenen politischen Werdeganges der neuen Amtsleitung nach 1969 nicht unbedingt vorbehaltlos gegenüberstand, von Interesse.¹⁴

Die politische und gesellschaftliche Kultur der fünfziger und sechziger Jahre ist in jüngster Zeit zunehmend in den Fokus der zeithistorischen Forschung gerückt, was auch an der verhältnismäßig großen Anzahl von Publikationen neueren Datums zu diesem Thema deutlich wird. Hervorzuheben sind hier zwei Sammelbände, zum einem der von Matthias Frese, Julia Paulus und Karl Tepe herausgegebene Band „Demokratisierung und Gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik“, zum anderen das von Axel Schild, Detlef Siegfried und Karl Christian herausgegebene

¹³ Vgl. Ehmke, Horst, Mittendrin, Von der Großen Koalition zur Deutschen Einheit, Berlin 1994.

¹⁴ Vgl. Bebermeyer, Hartmut, Regieren ohne Management?, Planung als Führungsinstrument moderner Regierungsarbeit, Stuttgart 1974.

Werk „Dynamische Zeiten. Die sechziger Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften“.¹⁵ Im Zuge dieser Wiederentdeckung der sechziger Jahre als Aufbruchsjahrzehnt der Bundesrepublik und einer intensiven Beschäftigung mit der vorherrschenden politischen Kultur ist das Themenfeld der politischen Planung ebenfalls Gegenstand der Forschung geworden. So liefert im erstgenannten Werk besonders das Kapitel zu „Planung als Reformprinzip“ eine breite Übersicht zu Planungsbemühungen im Zuge der langen sechziger Jahre. In diesem beschäftigt sich Winfried Süß mit dem Versuch, eine ressortübergreifende Planung nach 1969 im Regierungssystem zu implementieren. Gerade hinsichtlich seiner starken Fokussierung auf die institutionelle und technische Umsetzung war dieser Beitrag für das Entstehen des vorliegenden Buches hilfreich, erleichterte er doch den Zugang zum komplexen Institutionengefüge der Bonner Regierungszentrale.¹⁶ Im zweiten genannten Sammelband liefert Michael Ruck eine Darstellung der westdeutschen Planungsgeschichte in den langen sechziger Jahren, indem er einen Bogen von der anfänglichen Aversion gegen übereifrige staatliche Planung über die Phase der Planungseuphorie bis hin zum definitiven Scheitern der holistischen Entwürfe in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre schlägt. Bei seiner Überblicksdarstellung werden dabei vor allem die Kontinuitäten und Vorbilder in den westdeutschen Planungskonzeptionen hervorgehoben.¹⁷ Ein ähnliches Untersuchungsfeld wird auch von Gabriele Metzler in ihrer Habilitationsschrift „Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt, Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft“¹⁸ bearbeitet, das neben ihren zahlreichen Publikationen zu verwandten Themengebieten besonders hervorzuheben ist. Die Autorin zeichnet darin die

¹⁵ Vgl. Frese, Matthias/Paulus, Julia/Teppe, Karl (Hrsg.), *Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik*, Paderborn 2003; sowie Schildt, Axel/Siegfried, Detlef (Hrsg.), *Dynamische Zeiten, Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften*, Hamburg 2003.

¹⁶ Vgl. Süß, Winfried, „Wer aber denkt für das Ganze?“ Aufstieg und Fall der ressortübergreifenden Planung im Bundeskanzleramt, in: Frese/Paulus/Teppe, *Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch*, ebd., S. 349-377.

¹⁷ Vgl. Ruck, Michael, *Ein kurzer Sommer der konkreten Utopie – Zur westdeutschen Planungsgeschichte der langen 60er Jahre*, in: Schildt/Siegfried, *Dynamische Zeiten*, ebd., S.362-401.

¹⁸ Vgl. Metzler, Gabriele, *Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt, Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft*, Paderborn 2008.

grundlegenden Veränderungen im Staats- und Politikverständnis vom Beginn der fünfziger bis zu den frühen siebziger Jahren im großen Bogen auf. Auf diese Weise gelingt es ihr, die Geisteshaltung der verschiedenen Protagonisten im Bereich der politischen Planung in einen historischen Gesamtkontext einzuordnen. Neben den genannten aktuellen Publikationen, die sich mit Entwicklungen in den langen sechziger Jahren auseinandersetzen, illustrieren vor allem zeitgenössische Beiträge den vorherrschenden Zeitgeist. Hier sind das von Robert Jungk und Hans Josef Mundt herausgegebene Buch „Der Griff nach der Zukunft: Planen und Freiheit“, sowie die sechsbändige Reihe von Joseph Kaiser „Planung I-VI“ zu nennen.¹⁹

Gliederung und Aufbau des Buches

Das Buch gliedert sich thematisch in drei Abschnitte. In einem ersten Schritt wird auf die diskursive Anbahnung und den darauf folgenden Durchbruch des Konzeptes der politischen Planung im Laufe der sechziger Jahre eingegangen. Auf Grund der relativen Breite des geführten Diskurses sollen einzelne Diskussions- und Argumentationsstränge herausgegriffen werden, die als beispielhaft und prägend für den gesamten Diskurs identifiziert wurden. Neben dieser überwiegend wissenschaftlichen Diskussion wird die erste Implementierung von politischer Planung auf Bundesregierungsebene am Beispiel der wirtschaftspolitischen Konzeption Karl Schillers und der Einrichtung eines Planungsstabs im Bundeskanzleramt in der zweiten Hälfte der sechziger Jahre betrachtet. In einem zweiten Schritt werden die theoretische Konzeption von politischer Planung und die Bewertung ihrer Möglichkeiten und Risiken durch Horst Ehmke und Reimut Jochimsen dargestellt. Hierbei soll vor allem untersucht werden, inwieweit sich die zeitgenössische Planungsdiskussion auf die Vorstellungen der beiden zentralen Akteure ausgewirkt hat. Ein Zwischenfazit umklammert diese beiden ersten Schritte schließlich inhaltlich. Im dritten und zentralen Abschnitt geht es um die konkrete Umsetzung und Konzeption von politischer Planung im Bundeskanzleramt, wie sie maßgeblich durch Horst

¹⁹ Vgl. Jungk, Robert/Mundt, Hans Josef (Hrsg.), Modelle für eine neue Welt I, Der Griff nach der Zukunft: Planen und Freiheit, München 1964; sowie Kaiser, Joseph H. (Hrsg.), Planung, Bd.1-6, Baden-Baden 1965-1972.

Ehmke und Reimut Jochimsen in der ersten Regierung Brandt betrieben wurde. In chronologischer Aufschlüsselung sollen die verfolgten Maßnahmen in diesem Zeitraum in Verbindung mit den Ansprüchen an politische Planung und ihrer jeweiligen Zielsetzung betrachtet werden.