

Elke Seefried

Experten für die Planung?

»Zukunftsforscher« als Berater der Bundesregierung 1966–1972/73

»Zukunft« avancierte in der Bundesrepublik der 1960er Jahre zu einer wichtigen Kategorie des politischen und wissenschaftlichen Diskurses. Auf dem Fundament des wirtschaftlichen Booms und des rasanten Wachstums der Entwicklung und Umsetzung wissenschaftlicher Innovationen gedieh eine verstärkte politische Beschäftigung mit Zukunftsszenarien und Prognosen, aber auch ein im Kern neuer wissenschaftlicher Zugriff auf die Zukunft.¹ Nach 1945 hatte sich ein neues Selbstverständnis und Methodenarsenal von Prognostik ausgebildet, das zum großen Teil US-amerikanischen Thinktanks entstammte: Um strategisch-militärische Planungen der US-Regierung in der Frühphase des Kalten Kriegs wissenschaftlich zu unterstützen, beschäftigten sich Non-Profit-Forschungsinstitute wie die RAND Corporation mit Voraussagen technischer Entwicklungen. Die hierfür entwickelten Methoden (wie angewandte Systemanalysen), welche dem Bannkreis der breit rezipierten Kybernetik entstammten, wurden zunehmend auch für nicht-militärische Voraussagen genutzt. In einem Prozess transnationaler Wissenszirkulation, in dem neben der US-amerikanischen Forschung auch französische Einflüsse impulsgebend wirkten, formierten sich in den 1960er Jahren Strömungen der »Zukunftsforschung« (»futures studies«) in fast allen westlichen Industriestaaten.² Dies galt auch für die Bundesrepublik, in der Zukunftsforschung zum Teil eng als »alle diejenigen wissenschaftlichen Bemühungen« definiert wurde, »welche Informationen über zukünftige technische und gesellschaftliche

1 Vgl. *Heinz-Gerhard Haupt/Jörg Requate* (Hrsg.), *Aufbruch in die Zukunft. Die 1960er Jahre zwischen Planungseuphorie und kulturellem Wandel. DDR, ČSSR und Bundesrepublik Deutschland im Vergleich*, Weilerswist 2004; *Alexander Schmidt-Gernig*, *Das Jahrzehnt der Zukunft – Leitbilder und Visionen der Zukunftsforschung in den 60er Jahren in Westeuropa und den USA*, in: *Uta Gerhardt* (Hrsg.), *Zeitperspektiven. Studien zur Kultur und Gesellschaft*, Wiesbaden/Stuttgart 2003, S. 305–345; *Burkart Lutz*, *Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industriell-kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Jahrhunderts*, Frankfurt am Main 1984. Ich danke Wilfried Rudloff und Martina Steber für kritische Lektüre und Hinweise, Margaretha Bauer für Hilfe bei der Literaturbeschaffung.

2 Vgl. *Karlheinz Steinmüller*, *Zukunftsforschung in Europa. Ein Abriß*, in: *ders./Rolf Kreibich/Christoph Zöpel* (Hrsg.), *Zukunftsforschung in Europa. Ergebnisse und Perspektiven*, Baden-Baden 2000, S. 37–54; *Alexander Schmidt-Gernig*, *Die gesellschaftliche Konstruktion der Zukunft. Westeuropäische Zukunftsforschung und Gesellschaftsplanung zwischen 1950 und 1980*, in: *WeltTrends* 1998, H. 18, S. 63–84; *ders.*, *Ansichten einer zukünftigen »Weltgesellschaft«*. Westliche Zukunftsforschung der 60er und 70er Jahre als Beispiel einer transnationalen Expertenöffentlichkeit, in: *Hartmut Kaelble/Martin Kirsch/Alexander Schmidt-Gernig* (Hrsg.), *Transnationale Öffentlichkeit und Identitäten im 20. Jahrhundert*, Frankfurt am Main/New York 2002, S. 393–421; *ders.*, *Jahrzehnt*; *Rolf Kreibich/Weert Canzler/Klaus Burmeister* (Hrsg.), *Zukunftsforschung und Politik in Deutschland, Frankreich, Schweden und der Schweiz*, Weinheim/Basel 1991; *Wendell Bell*, *Foundations of Futures Studies. History, Purposes, and Knowledge*, Bd. 1, Neuausgabe, New Brunswick/London 2003, S. 1–58; *James A. Smith*, *The Idea Brokers. Think Tanks and the Rise of the New Policy Elite*, New York 1991, S. 113–159; *Stuart W. Leslie*, *The Cold War and American Science. The Military-Industrial-Academic Complex at MIT and Stanford*, New York 1993; *Alex Abella*, *Soldiers of Reason. The RAND Corporation and the Rise of the American Empire*, Orlando / London 2008; mit weiterer Literatur *Corinna R. Unger*, *Cold War Science. Wissenschaft, Politik und Ideologie im Kalten Krieg*, in: *NPL* 51, 2006, S. 49–68; zur Kybernetik vgl. Anm. 37.

Situationen liefern«³, teilweise auch weitgreifend und dann als »Futurologie«, als »Lehre der Prognosen und Projektionen, eine Theorie der Programmierungen und Planungen und eine Philosophie (Methodologie, Erkenntnislehre und Ethik) der Zukunft«.⁴ Die unterschiedlichen Definitionen verweisen bereits darauf, wie heterogen und in ihren Grenzen fluide die Zukunftsforschung war: Diese beherbergte zum einen normative Strömungen, die den Menschen (und nicht die Technik) in den Mittelpunkt von Zukunftsdenken stellten, intuitive sowie partizipative Methoden bevorzugten und Zukunfts- und Friedensforschung verbinden wollten. Zum anderen suchten Vertreter empirischer Zugriffe Zukunft zu vermessen und zu planen.⁵

Auch die Politik der 1960er Jahre war von Zukunftsorientierung geprägt: Auf der Basis des Booms, eines neuen »konsensliberalen« Gestaltungs- und Modernisierungswillens und eines positiv konnotierten Wissenschaftsverständnisses entwickelte sich ein gestärktes politisches Interesse für Planungsansätze. Dabei lassen sich Vorläufer (politischer) Planung – verstanden als »öffentlicher, verfahrensgestützter Vorgriff auf die Zukunft«, der die Ausgestaltung von Gesellschaften zum Gegenstand hat – sicherlich auch schon in der Aufklärung verorten.⁶ Planungsgedanken hatten sich zu Beginn des 20. Jahrhunderts intensiviert, als sich aus den Ansprüchen des formierten Sozialstaats, den Erfordernissen der »totalen« Kriegswirtschaft des Ersten Weltkriegs und dem Geist des *social engineering* Planung zu verwissenschaftlichen begann.⁷ Nach der Zwangswirtschaftserfahrung des NS-Regimes und der unmittelbaren Nachkriegszeit wurden Konzepte sektoren- und regionenübergreifender Planung zumindest auf bundespolitischer Ebene meist negativ konnotiert, wozu sicherlich auch die delegitimierende Wirkung planwirtschaftlicher Konzepte in der DDR beitrug. Während sich in Frankreich seit Ende der 1940er Jahre eine staatliche Wirtschaftssteuerung – die *planification économique* – etabliert hatte und keynesia-

3 Karl Steinbuch, Die informierte Gesellschaft, Stuttgart 1966, S. 294.

4 Vgl. Ossip K. Flechtheim, Warum Futurologie?, in: Futurum. Zeitschrift für Zukunftsforschung 1, 1968, H. 1, S. 3–22, hier: S. 6. Der Begriff »Futurologie« setzte sich nicht durch, unter anderem weil er für viele Zukunftsforscher eine zu ideologische Konnotation besaß; so Robert Jungk, Die neuen Fähigkeiten, in: Rolf Gössner (Hrsg.), Futurologie. Zukunftsforschung, Freiburg im Breisgau 1971, S. 37–39, hier: S. 37; vgl. Rolf Kreibich, Zukunftsforschung, in: Bruno Tietz/Richard Köhler/Joachim Zentes (Hrsg.), Handwörterbuch des Marketing, Stuttgart 1995, Sp. 2814–2834, hier: Sp. 2813; Beate Kohler/Renate Nagel, Die Zukunft Europas. Ausgewählte Bibliographie zur zukünftigen Entwicklung Europas. Überblick über Organisationen und Institute für Zukunftsforschung. Methoden der Vorausschau, Köln 1968, S. 7–11.

5 Vgl. Alexander Schmidt-Gernig, »Futurologie« – Zukunftsforschung und ihre Kritiker in der Bundesrepublik der 60er Jahre, in: Haupt/Requate, Aufbruch, S. 109–131; Rolf Kreibich, Zukunftsforschung in der Bundesrepublik Deutschland, in: ders./Canzler/Burmeister, Zukunftsforschung, S. 339–378.

6 Dirk van Laak, Planung. Geschichte und Gegenwart des Vorgriffs auf die Zukunft, in: GG 34, 2008, S. 305–326, hier: S. 306. Eine weiter greifende Beschreibung von (politischer) Planung als zielgerichtetem Denken und systematischem Vorgehen zur gedanklichen Vorwegnahme von Handlungsabfolgen, welche eine bestmögliche Zielerreichung erwarten lassen, bietet Wolfgang Bruder, Politische Planung, in: Dieter Nohlen (Hrsg.), Pipers Wörterbuch zur Politik, Bd. 1, München 1985, S. 770–773; mit einer Umschau zeitgenössischer Definitionen, welche fast durchweg auf den Rationalitätsbegriff abheben, Klaus Lompe, Gesellschaftspolitik und Planung. Probleme politischer Planung in der sozialstaatlichen Demokratie, 2. Aufl., Bern/Stuttgart 1976 (zuerst 1971), S. 25–37.

7 Vgl. unter anderem Thomas Etzemüller (Hrsg.), Die Ordnung der Moderne. Social Engineering im 20. Jahrhundert, München 2009; Dirk van Laak/Gabriele Metzler, Die Konkretion der Utopie. Historische Quellen der Planungsutopien der 1920er Jahre, in: Isabel Heinemann/Patrick Wagner (Hrsg.), Wissenschaft – Planung – Vertreibung. Neuordnungskonzepte und Umsiedlungspolitik im 20. Jahrhundert, Stuttgart 2006, S. 23–43; übergreifend Lucian Hölscher, Die Entdeckung der Zukunft, Frankfurt am Main 1999.

nische Steuerungsansätze zunehmend auch in die britische oder amerikanische Wirtschaftspolitik einfließen, wurde der Planungsbegriff in der Bundespolitik im Wesentlichen erst Anfang der 1960er Jahre positiv besetzt. Nun verliehen erste Entspannungssignale konvergenztheoretischen Ansätzen Auftrieb und nahmen der Diskussion um Planung die ideologische Schärfe.⁸

Intellektuelle und Politiker unterschiedlicher Couleur diagnostizierten, dass der »schnelle technische, wissenschaftliche, wirtschaftliche und soziale Wandel, der unsere Zeit wie keine Epoche vorher kennzeichnet«⁹, und das damit verbundene Wachstum sozialer Komplexität die Anforderungen an die Politik explosionsartig zu erhöhen schienen. Überkommene Entscheidungs- und Handlungsstrukturen in Regierung und Verwaltung könnten diese Anforderungen nicht mehr adäquat erfüllen. Insofern schien es erforderlich, dass der Staat den gesellschaftlichen Wandel und seine Implikationen abfing und aktiv steuerte. Im Zeichen einer Modernisierung der Politik müsse sich diese, so argumentierten insbesondere Sozialdemokraten, planerischen und wissenschaftlichen Methoden öffnen, um Aufgaben, Verfahren und Ressourcen »rational« zu planen.¹⁰ Das Rationalitätspostulat avancierte Mitte der 1960er Jahre in Verbindung mit dem Planungsbegriff geradezu zur »politische[n] Leitvokabel«.¹¹ Es speiste sich zum einen aus der genannten Verunsicherung angesichts einer wahrgenommenen Beschleunigung des sozialen und technischen Wandels, in der Rationalität als wissenschaftliche, systematische Herangehensweise an Probleme Sicherheit versprach und in der Komplexität der Gegenwart Ordnung schaffen

8 Vgl. auch im Folgenden *Gabriele Metzler*, Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn/München etc. 2005, insb. S. 225–306; *dies.*, »Geborgenheit im gesicherten Fortschritt«. Das Jahrzehnt von Planbarkeit und Machbarkeit, in: *Matthias Frese/Julia Paulus/Karl Tepe* (Hrsg.), Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, Paderborn/München etc. 2003, S. 777–797; *dies.*, Am Ende aller Krisen? Politisches Denken und Handeln in der Bundesrepublik der sechziger Jahre, in: *HZ* Bd. 275, 2002, S. 57–103; *dies.*, Demokratisierung durch Experten? Aspekte politischer Planung in der Bundesrepublik, in: *Haupt/Requate* (Hrsg.), Aufbruch, S. 267–287; *Michael Ruck*, Westdeutsche Planungsdiskurse und Planungspraxis der 1960er Jahre im internationalen Kontext, in: *ebd.*, S. 289–325; *Hans Günter Hockerts*, Planung. Einführung, in: *Frese/Paulus/Tepe*, Demokratisierung, S. 249–257; wichtig auch zum Planungsdenken *Winfried Süß*, »Wer aber denkt für das Ganze?«. Aufstieg und Fall der ressortübergreifenden Planung im Bundeskanzleramt, in: *ebd.*, S. 349–377; zum wirtschaftlichen Planungsdiskurs *Alexander Nützenadel*, Stunde der Ökonomen. Wissenschaft, Politik und Expertenkultur in der Bundesrepublik 1949–1974, Göttingen 2005, S. 197–204 und 214–222; zur Bedeutung des westlichen »Konsensliberalismus« *Anselm Doering-Manteuffel*, Wie westlich sind die Deutschen? Amerikanisierung und Westernisierung im 20. Jahrhundert, Göttingen 1999; zu Planung als Ordnungsreflex und Modernisierungspostulat *dies.*, Ordnung jenseits der politischen Systeme. Planung im 20. Jahrhundert, in: *GG* 34, 2008, S. 398–406; übergreifend *van Laak*, Planung; vgl. als Beispiel für Landesplanung und Strukturpolitik in Bayern *Stefan Grüner*, Geplantes »Wirtschaftswunder«? Industrie- und Strukturpolitik in Bayern 1945 bis 1973, München 2009.

9 *Reimut Jochimsen*, Vorwort, in: *Hans Werner Kettenbach* (Hrsg.), Der lange Marsch der Bundesrepublik. Aufgaben und Chancen der inneren Reformen, Düsseldorf/Wien 1971, S. 7–16, hier: S. 8; vgl. *Alfons Goppel*, Ein Land plant seine Zukunft, in: *Ernst Schmacke* (Hrsg.), Bayern auf dem Weg in das Jahr 2000. Prognosen, Düsseldorf 1971, S. 11–29.

10 *Jochimsen*, Vorwort, S. 12; vgl. *dies.*, Planung der Aufgabenplanung, in: *Finanzpolitik und Landesentwicklung*, Hannover 1972, S. 61–70; zu Leitbildern des Planens auch *Hartmut Bebermeyer*, Regieren ohne Management? Planung als Führungsinstrument moderner Regierungsbearbeitung, Stuttgart 1974, S. 9–24; zahlreiche Beispiele zum Rationalitätsdiskurs bei *Metzler*, Konzeptionen, S. 209–218.

11 *Ebd.*, S. 209, vgl. im Folgenden S. 209–225; kritisch zum Rationalitätspostulat *Helmut Schelsky*, Die Arbeit tun die anderen. Klassenkampf und Priesterherrschaft der Intellektuellen, 2., erw. Aufl., Opladen 1975, S. 144–146.

sollte.¹² In diesem Sinne sahen Planungsexperten der sozial-liberalen Koalition Planung in einem fast euphorischen Verständnis gar als Voraussetzung für »Freiheitssicherung und -mehrung«: In einer Gesellschaft des permanenten Wandels sei Freiheit ohne ein Mindestmaß an wirtschaftlicher und sozialer Unabhängigkeit sowie Chancengleichheit nicht zu verwirklichen, und hierfür bedürfe man der Sicherung durch »langfristige Planung«.¹³ Zum anderen lässt sich der Rekurs auf Rationalität einem »konsensliberalen« Denken zuordnen, welches sich das linksliberale und sozialdemokratische Spektrum der Bundesrepublik in den 1950er Jahren aneignete. Der »Konsensliberalismus« besaß seine Wurzeln im angelsächsischen Liberalismus und seiner lockeanischen Tradition, die das vernunft-hafte, fortschrittsoptimistische Individuum mit seinen persönlichen Rechten und Freiheiten betonte, sowie im US-amerikanischen Pragmatismus und in der Idee eines »Endes der Ideologien«. Gemäßigt etatistisch ausgerichtet, integrierte »konsensliberales« Denken auch die Planung sozialer und wirtschaftlicher Vorgänge und eine »rational geplante Reformpolitik«.¹⁴ Insofern lassen sich hier zwei Stränge herausfiltern, welche den Rekurs auf Rationalität stützten: zum einen das Element der »post-ideologischen« Versachlichung und Planung von Politik, zum anderen ein Bezug auf Rationalität in der Tradition der Aufklärung, in der der mündige Mensch sich freie Entscheidungs- und Partizipationsmöglichkeiten schafft; und die Kreation von Alternativen sollte wiederum – wie zu sehen sein wird – durch Planung ermöglicht werden. Zur Hochkonjunktur von Planung Ende der 1960er Jahre trug schließlich der – empirisch nicht belegte – Eindruck bei, dass die kurze wirtschaftliche Krise 1966/67 aufgrund des Einsatzes der ökonomischen »Globalsteuerung« rasch einem neuen Aufschwung gewichen sei. Planung wurde nun »eine schillernde Metapher für Modernität, Fortschrittsglauben und Veränderungswillen«, die durchaus umstritten war – zum Beispiel in der Frage, inwieweit Demokratisierung beziehungsweise Partizipation und Planung vereinbar waren –, die aber »diskursbeherrschend[e]« Züge trug.¹⁵

Eng mit dem Planungsdenken verknüpft war eine verstärkte Verwissenschaftlichung von Politik. Seit dem Ende des 19. Jahrhunderts hatten – nicht nur in Deutschland – Verwissenschaftlichungsprozesse eingesetzt, die sich in einem rasanten Wachstum von wissenschaftlichen Institutionen, Methoden und Forschungsergebnissen sowie in der Herausbildung und Verbreitung von »Wissen« als zentraler Ressource durch die moderne Figur des Experten manifestierten. Diese Entwicklung dynamisierte sich im Zweiten Weltkrieg beziehungsweise nach 1945.¹⁶ Ausgehend von den USA, wo mit dem »Manhattan Project« und dem »National Defence Research Committee« schon im Krieg eine neue Form der wissenschaftlichen Politikberatung begonnen hatte, wurde auch in Westeuropa seit den 1950er Jahren wissenschaftliche und sachverständige Expertise verstärkt in den politischen Prozess eingebunden. In der Bundesrepublik expandierte in den 1960er Jahren die Zahl der Beiräte, der staatlichen und parteinahen Forschungsinstitute sowie die Auftragsvergabe an unabhängige Forschungseinrichtungen.¹⁷ Dabei wurden Experten unterschied-

12 Vgl. Süß, Ganze, S. 362; zur Planung als Ordnungsbegriff *Doering-Manteuffel*, Ordnung.

13 *Jochimsen*, Vorwort, S. 11.

14 *Doering-Manteuffel*, Deutschen, S. 89, vgl. auch im Folgenden ebd., S. 75–90; *Michael Hochgeschwender*, Freiheit in der Offensive? Der Kongress für kulturelle Freiheit und die Deutschen, München 1998; *Metzler*, Konzeptionen, S. 215 f.; zum »Ende der Ideologien« vgl. ebd., S. 218–225; *Daniel Bell*, The End of Ideology, New York 1960.

15 Süß, Ganze, S. 349.

16 Vgl. *Margit Szöllösi-Janze*, Wissensgesellschaft in Deutschland. Überlegungen zur Neubestimmung der deutschen Zeitgeschichte über Verwissenschaftlichungsprozesse, in: GG 30, 2004, S. 277–313; *Lutz Raphael*, Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts, in: GG 22, 1996, S. 165–193.

17 Zentral mit weiteren Literaturhinweisen *Wilfried Rudloff*, Einleitung, in: *Stefan Fisch/Wilfried Rudloff* (Hrsg.), Experten und Politik. Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher

licher Provenienz zur Politikberatung herangezogen, darunter die angewandte Wirtschaftsforschung, Unternehmensberatungen, Politikwissenschaftler, aber auch die Zukunftsforschung, und hier spezifisch ihre empirisch arbeitende Strömung.¹⁸ Dies überrascht insofern nicht, als die Planungsverständnisse der 1960er Jahre vor allem von der Überlegung geprägt wurden, Probleme systematisch und längerfristig zu antizipieren: »Einer konsequenten politischen Führung«, so der Leiter der Planungsabteilung im Kanzleramt, Reimut Jochimsen, »ist Planung notwendiges Mittel, die Folgen politischen Handelns zu erkennen, Alternativen aufzuzeigen und so künftige Entscheidungen vorbereitend zu rationalisieren«.¹⁹ Diese systematische Antizipation von Folgen politischen Handelns erhoffte man sich von der Zukunftsforschung.

Die Politikberatung durch Zukunftsforschung soll im Folgenden anhand ausgewählter Beratungsprozesse für Bundesministerien analysiert werden. Hierfür werden drei Träger aus dem Feld der empirischen Zukunftsforschung beleuchtet. Der Blick gilt der Heidelberger »Studiengruppe für Systemforschung«, der Prognos AG, einem in Basel ansässigen, aber stark auf die Bundesrepublik ausgerichteten Unternehmen, sowie dem »Zentrum Berlin für Zukunftsforschung« (ZBZ). Zur Zukunftsforschung lassen sich die drei Institute zum einen rechnen, weil ihre Köpfe als Gründer oder Mitglieder der 1967 gegründeten Dachgesellschaft zur Zukunftsforschung, der »Gesellschaft für Zukunftsfragen«, agierten, sie sich also der Zukunftsforschung selbst zugehörig fühlten.²⁰ Zum anderen wird zu zeigen sein, dass die drei Institute trotz im Detail unterschiedlicher Zugriffe mit einem interdisziplinären Verständnis und Methodenarsenal (und hier insbesondere aus dem Bann-

Perspektive, Berlin 2004, S. 13–57; vgl. *ders.*, Verwissenschaftlichung der Politik? Wissenschaftliche Politikberatung in den sechziger Jahren, in: *Peter Collin/Thomas Horstmann* (Hrsg.), *Das Wissen des Staates. Geschichte, Theorie und Praxis*, Baden-Baden 2004, S. 216–257; *Nützenadel*, *Stunde*, S. 123–174; *Tim Schanetzky*, *Die große Ernüchterung. Wirtschaftspolitik, Expertise und Gesellschaft in der Bundesrepublik 1966–1982*, Berlin 2007; *Andrea Brinckmann*, *Wissenschaftliche Politikberatung in den 60er Jahren. Die Studiengruppe für Systemforschung, 1958 bis 1975*, Berlin 2006; *Anja Kruke*, *Demoskopie in der Bundesrepublik Deutschland. Meinungsforschung, Parteien und Medien 1949–1990*, Düsseldorf 2007. Aus politikwissenschaftlicher Perspektive *Peter Krevert*, *Funktionswandel der wissenschaftlichen Politikberatung in der Bundesrepublik Deutschland*, Münster/Hamburg 1993; *Axel Murswieck* (Hrsg.), *Regierungen und Politikberatung*, Opladen 1994.

18 Zur angewandten Wirtschaftsforschung *Nützenadel*, *Stunde*, insb. S. 328–336; zum Spektrum von Beratern zum Beispiel für die Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform *Winfried Süß*, »Rationale Politik« durch sozialwissenschaftliche Beratung? Die Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform 1966–1975, in: *Fisch/Rudloff*, *Experten*, S. 329–348; zur Zukunftsforschung ohne archivalische Belege *Alexander Schmidt-Gernig*, *Das »kybernetische Zeitalter«*. Zur Bedeutung wissenschaftlicher Leitbilder für die Politikberatung am Beispiel der Zukunftsforschung der 60er und 70er Jahre, in: ebd., S. 349–368; *Kreibich*, *Zukunftsforschung in der Bundesrepublik*, S. 82–87.

19 *Jochimsen*, Vorwort, S. 12; vgl. *Horst Ehmke* (Hrsg.), *Perspektiven. Sozialdemokratische Politik im Übergang zu den siebziger Jahren*, Reinbek 1969, insb. S. 33; zur Diskussion in der SPD um den Kerntext von Ehmke und andere Programmpapiere *Klaus Schönhoven*, *Wendejahre. Die Sozialdemokratie in der Zeit der Großen Koalition 1966–1969*, Bonn 2004, S. 643–666; als Quelle zu Planung und Zukunftsforschung *Rainer Waterkamp*, *Futurologie und Zukunftspannung. Forschungsergebnisse und Ansätze öffentlicher Planung*, Stuttgart/Berlin etc. 1970, insb. S. 11–15.

20 Anwesenheitsliste Mitgliederversammlung der Gesellschaft für Zukunftsfragen, 9.12.1972, Bundesarchiv (BArch) Koblenz, B 136/52510 (mit Peter G. Rogge von Prognos). Helmut Krauch, Leiter der Studiengruppe für Systemforschung, gehörte zum Aktionskomitee für die Gründung der Gesellschaft für Zukunftsfragen und 1968 zu deren Vorstand; Aktenvermerk, BArch Koblenz, B 138/1550; Liste der Vorstandsmitglieder, 7.12.1968, Archiv des Instituts für Zeitgeschichte (IfZ), ED 701/7.

kreis der Kybernetik) mittel- und langfristig ausgerichtete technische, wirtschaftliche oder soziale Prognosen (also auf Analysen basierende Voraussagen) sowie Wissen für die angewandte Planung erarbeiteten.²¹ Nicht mit einbezogen wird das »Max-Planck-Institut zur Erforschung der Lebensbedingungen der wissenschaftlich-technischen Welt« Carl Friedrich von Weizsäckers, das einen anderen Ansatz verfolgte und stärker Beratungsaufgaben im Bereich der Verbindung von Zukunfts- und Friedensforschung wahrnahm.²² Nach einem Blick auf Struktur und Selbstverständnis der Träger der Zukunftsforschung sollen Prozesse der Politikberatung analysiert werden. Zu prüfen ist, wie der Kontakt zwischen Politik beziehungsweise Ministerialbürokratie und Zukunftsforschern zustande kam, welche Funktionen den Experten zugedacht wurden²³, wie und mit welchen Methoden Expertisen erstellt wurden²⁴, wie sich das Interaktionsverhältnis zwischen Ministerium, Politik und Experten gestaltete und inwieweit – falls messbar – wissenschaftliches Wissen der Zukunftsforscher in die Amtsstuben und den politischen Prozess diffundierte, welche Wirkung also die Politikberatung im Hinblick auf Entscheidungen und Strukturen in Ministerialbürokratie und Politik besaß.²⁵ Die Auswahl der Beratungsvorgänge erfolgte zum

-
- 21 Mit einer ähnlichen Definition zur Zukunftsforschung BMwF, Sauer, II 7–3104–01–14/67, 17.10.1967, BArch Koblenz, B 138/1549; vgl. *Kreibich*, Zukunftsforschung in der Bundesrepublik, S. 60 f., 77 und 91; zum Begriff der Prognose *Lompe*, Gesellschaftspolitik, S. 234; *Georg Picht*, Prognose. Utopie. Planung. Die Situation des Menschen in der Zukunft der technischen Welt, Stuttgart 1967, S. 13 f., definierte die Prognose als »Versuch, unter Verwertung aller verfügbaren Informationen festzustellen, welche künftigen Entwicklungen in einem genauer zu definierenden Feld unter bestimmten Voraussetzungen [...] nach zu berechnenden Wahrscheinlichkeitsgraden eintreten werden.« Vgl. nun *Heinrich Hartmann/Jakob Vogel*, Prognosen: Wissenschaftliche Praxis im öffentlichen Raum, in: *dies.* (Hrsg.), Zukunftswissen. Prognosen in Wirtschaft, Politik und Gesellschaft seit 1900, Frankfurt am Main/New York 2010, S. 7–29; zum Planungs begriff vgl. Anm. 6.
- 22 Vgl. *Ariane Leendertz*, Die pragmatische Wende. Die Max-Planck-Gesellschaft und die Sozialwissenschaften 1975–1985, Göttingen 2010, S. 14–22; *Ulrike C. Wasmuht*, Geschichte der deutschen Friedensforschung, Münster 1998, S. 232–238; Vorauswissen ist Macht, in: *Der SPIEGEL*, 10.11.1969, S. 204–207. Nicht berücksichtigt werden hier auch das Battelle-Institut, das in einer größeren Untersuchung mit einbezogen werden soll, und Institute der empirischen Wirtschaftsforschung, die Konjunkturprognosen mittels wirtschaftswissenschaftlicher Methoden erstellten, sich selbst aber nicht zur Zukunftsforschung rechneten; vgl. *Nützenadel*, Stunde; *dies.*, Die Vermessung der Zukunft. Empirische Wirtschaftsforschung und ökonomische Prognostik nach 1945, in: *Hartmann/Vogel*, Zukunftswissen, S. 55–75. Die Autorin ist sich bewusst, dass die Zukunftsforschung in ihren Grenzen stets fluide war.
- 23 Zu Funktionskatalogen *Rudloff*, Einleitung, S. 33 f.; *Klaus von Beyme*, Politik und wissenschaftliche Information der Politiker in modernen Industriegesellschaften, in: *dies.*, Der Vergleich in der Politikwissenschaft, München 1988, S. 347–368, unterscheidet in Frühwarnsystem und Problemerkennung, Interessen- und Konfliktschlichtungsfunktion, Kontrolleinrichtung bei getroffenen Entscheidungen, Legitimation von getroffenen Entscheidungen. Mai ergänzt dies um Grundlageninformation, Bereitstellung von Fakten, Zeitgewinn und Selbstdarstellung; *Manfred Mai*, Wissenschaftliche Politikberatung in dynamischen Politikfeldern, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 30, 1999, S. 659–673, hier: S. 662 f.
- 24 Soweit aus den Akten rekonstruierbar, wirkten Zukunftsforscher vor allem in der Ad-hoc-Beratung, indem sie Expertisen und Gutachten erstellten, weniger in ressortbezogenen Beiräten oder eigenständigen staatlichen Forschungseinrichtungen; zu den Formen der Beratung *Axel Murswieck*, Wissenschaftliche Beratung im Regierungsprozeß, in: *dies.*, Regieren, S. 103–119, hier: S. 108–113.
- 25 Vgl. *Volker Ronge*, Politikberatung im Licht der Erkenntnisse soziologischer Verwendungsforschung, in: *Heine von Alemann/Annette Vogel* (Hrsg.), Soziologische Beratung. Praxisfelder und Perspektiven, Opladen 1996, S. 135–144, Zitat S. 138; *Ulrich Beck/Wolfgang Bonß*, Verwissenschaftlichung ohne Aufklärung? Zum Strukturwandel von Sozialwissenschaft und Praxis, in: *dies.* (Hrsg.), Weder Sozialtechnologie noch Aufklärung? Analysen zur Verwendung sozial-

Ersten anhand der politischen und sachlichen Relevanz (Beratungen des Bundeskanzleramts und höher dotierte Aufträge werden fokussiert). Zum Zweiten konzentriert sich dieser Beitrag auf drei Felder, die in den späten 1960er und frühen 1970er Jahren besonders stark im Fokus der Planungspolitik standen, nämlich auf die ressortübergreifende Planung im Bundeskanzleramt, die Forschungs- und die Bildungspolitik.²⁶ Zum Dritten musste sich die Auswahl an der Überlieferungssituation von Beratungsakten im Bundesarchiv Koblenz orientieren.²⁷

Der Blick gilt den Jahren 1966 bis 1972/73, und damit soll diejenige Phase beleuchtet werden, die in jüngeren Forschungen als Hochphase des Planungsdenkens in der Bundesrepublik identifiziert wurde, nämlich die Zeit der Großen Koalition und der sozial-liberalen Koalition bis zur Ölpreiskrise beziehungsweise zum Rücktritt Willy Brandts.²⁸ Gleichwohl impliziert dieser Zuschnitt nicht die These, dass die Planungspolitik mit der Ölpreiskrise 1973/74 eine tiefe Zäsur erfuhr oder gar endete. Stärker drängt sich die These auf, dass die sehr starke Fixierung auf das Planungsparadigma, die bisweilen Züge einer Planungseuphorie trug, in Teilen der Bundesregierung bereits im Jahr 1971/72 an ihre Grenzen geriet.²⁹ Im Ergebnis soll gezeigt werden, dass Zukunftsforscher als Politikberater für eine umfassend und langfristig gedachte, fast euphorische Planungspolitik wirkten. Mit meist kybernetisch inspirierten, systemanalytischen Methoden sollten für die Aufgabenplanung Folgen von Handlungsoptionen ermittelt, für die Verfahrensplanung Informationsstände und Entscheidungsabläufe verbessert, die Rationalität von Politik erhöht und damit Politik ›modern‹ gestaltet werden. Ein Modellformalismus, der insbesondere bei der Anwendung quantitativ-modellhafter Techniken auf soziale Systeme problematisch war und sich von der Praxis entfernte, eine – im Fall der Studiengruppe für Systemforschung und des ZBZ – fast hermetische Sprach- und Denklogik und die Konstruktion einer ›Allkompetenz‹ der Zukunftsforschung zeigten die Grenzen ihrer Politikberatung auf, die auch die Grenzen eines überzogenen Planungsdenkens spiegeln.

I. AKTEURE DER POLITIKBERATENDEN ZUKUNFTSFORSCHUNG

Die Studiengruppe für Systemforschung

Zur Zukunftsforschung lässt sich zunächst die Studiengruppe für Systemforschung rechnen. Eine kleine Gruppe von Natur- und Geisteswissenschaftlern gründete Ende 1957 in Heidelberg die »Arbeitsgemeinschaft für Entwicklungsfragen«, welche sich in einem interdisziplinären Ansatz vor allem den Auswirkungen der Kernenergie auf Technik, Wirt-

wissenschaftlichen Wissens, Frankfurt am Main 1989, S. 7–45; Volker Ronge, Verwendung sozialwissenschaftlicher Ergebnisse in institutionellen Kontexten, in: ebd., S. 332–354; Carol Weiss, The Many Meanings of Research Utilization, in: Martin Bulmer (Hrsg.), Social Science and Social Policy, London/Boston etc. 1986, S. 31–40; hierzu Rudloff, Politikberatung, S. 243 f. und 249; ders., Einleitung.

26 Relevant wären ferner die Wirtschafts- und Verkehrsplanung sowie die zunehmend wichtige Umweltplanung, die im Rahmen einer größeren Studie mit einzubeziehen sind. Beratungsakten ließen sich bislang zum Teil nicht eruieren; vgl. Prognos-Dokumentation Projekte. Abgeschlossene Projekte von 1959 bis 2009, Archiv der Prognos AG, Basel. Ich danke der Prognos AG für Zugang zum Archiv des Unternehmens.

27 Leider konnten Korrespondenzen zu Beratungsprozessen zum Teil nicht ermittelt werden, da sie kassiert wurden oder noch keine detaillierten Findbücher für die 1970er Jahre existieren.

28 Vgl. Metzler, Konzeptionen; dies., Geborgenheit; Ruck, Planungsdiskurse; Nützenadel, Stunde; Schanetzky, Ernüchterung.

29 So argumentiert auch Süß, Ganze, S. 350; in diese Richtung auch Brinckmann, Politikberatung, S. 152.

schaft und Gesellschaft, Forschungsfragen und den Wandlungen technologischer Prozesse widmen wollte. Der Kreis um den Chemiker Helmut Krauch, dem sich wenig später auch der Chemiker und Philosoph Werner Kunz und der Mathematiker, Soziologe und Rektor der Hochschule für Gestaltung Ulm, Horst Rittel, anschlossen, erhielt ab 1959 eine finanzielle Unterstützung des Atomministeriums.³⁰ Bis Ende der 1960er Jahre war die Studiengruppe für Systemforschung, wie sie seit 1964 hieß, rechtlich der Gesellschaft für Kernforschung zugeordnet, wurde aber vom Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung finanziell gefördert. 1969 wurde sie zu einem eingetragenen Verein verselbstständigt; den Vorsitz im Kuratorium übernahm Ministerialdirektor Karl-Friedrich Scheidemann aus dem Forschungs- beziehungsweise Bildungs- und Wissenschaftsministerium, welches die Studiengruppe 1973 mit 1,9 Millionen DM unterstützte. Als Non-Profit-Organisation war das Institut, das 1969 über 81 Mitarbeiter verfügte, eng an das Ministerium gebunden, aber rechtlich unabhängig und konnte somit auch Aufträge anderer Institutionen wie des Kanzleramts, aber auch der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) bearbeiten.³¹

Den Mitgründer und Leiter der Studiengruppe Krauch und andere Mitglieder einte, dass sie nachhaltige Eindrücke für ihre Arbeit durch Studien- oder Forschungsaufenthalte in den USA gewonnen hatten; dies intensivierte sich durch eine Studienreise der Gruppe zu amerikanischen Thinktanks wie der RAND Corporation 1962. Als Ergebnis entstand ein Werk über Forschungsplanung in den USA, welches die Vorreiterrolle der Vereinigten Staaten in der staatlichen Forschungsförderung, Ressortforschung und Forschungsplanung hervorhob.³² Angesichts ihrer Eindrücke aus den USA, die sich in den folgenden Jahren durch enge Kontakte zum Stanford Research Institute und anderen Forschungsinstitutionen erhärteten, betonte die Gruppe die Notwendigkeit neuer, interdisziplinärer und teamorientierter Wissenschaftsstrukturen und interdisziplinärer Methoden; ähnlich wie in den US-Thinktanks sollten Wissenschaftler unterschiedlicher Disziplinen zusammenarbeiten, um übergreifende, zukunfts- und planungsorientierte Fragestellungen anzugehen. Zudem sei eine deutliche Erhöhung staatlicher Aufwendungen für Forschung und Entwicklung in der Bundesrepublik notwendig.³³ Mithin griff die Studiengruppe die einsetzende Diskussion um eine »technologische Lücke« Europas gegenüber den USA auf, eine Diskus-

30 Zur Studiengruppe umfassend *Brinckmann*, Politikberatung; konzis *Kai F. Hünemörder*, Die Heidelberger Studiengruppe für Systemforschung und der Aufstieg der Zukunftsforschung in den 1960er Jahren, in: Technikfolgenabschätzung 13, 2004, H. 1, S. 8–15; *Helmut Krauch*, Bildung und Entfaltung der Studiengruppe für Systemforschung 1957–1973, URL: <<http://www.usf.uni-kassel.de/usf/archiv/dokumente/krauch/studiengruppe.pdf>> [21.6.2010]; BMwF, Scheidemann, II 1–6021–8/65, Aufzeichnung über Gruppe für Systemforschung für Minister und Staatssekretär, 20.7.1966, BArch Koblenz, B 138/6238.

31 BMwF, Menke-Glückert, II 7–3104–02–5/67, an Minister, Staatssekretär und Abteilungsleiter II, 23.1.1967; Vermerk Trabandt, II 1, 1.3.1967, BArch Koblenz, B 138/6239; Vermerk Trabandt, II 1–3750, an Minister Stoltenberg, 9.1.1968; von Massow, II A 2–3750–1, an Minister, 27.6.1968, BArch Koblenz, B 138/6801; BMFT, Schmidt-Küntzel, III A 1–3750–1/23, an Minister und Parlamentarischen Staatssekretär, 17.5.1973; Übersicht Finanzielle Entwicklung der Studiengruppe, BArch Koblenz, B 196/17267; vgl. *Brinckmann*, Politikberatung, S. 83 f., 93 f. und 121–125.

32 *Helmut Krauch/Werner Kunz/Horst Rittel* u. a. (Hrsg.), Forschungsplanung. Eine Studie über Ziele und Strukturen amerikanischer Forschungsinstitute, München 1966, hierin vor allem *Hans Paul Bahrdt/Bruno Fritsch/Helmut Krauch* u. a., Eindrücke und Ergebnisse von der Columbus-Konferenz und der Studienreise »Forschungsplanung«, S. 22–25.

33 *Helmut Krauch*, Umfang und Förderungsmethoden der technischen Entwicklung im europäischen Ausland und in den USA, in: Zeitschrift des Vereins der deutschen Ingenieure (VDI-Zeitschrift) 108, 1966, H. 1, S. 1–8; vgl. *ders.*, Staatliche Forschung in USA. Planung und Organisation staatlich finanzierter Forschung, in: *atomzeitalter* 1962, S. 179–188; *Bahrdt/Fritsch/Krauch*, Eindrücke.

sion, welche sie zugleich in zahlreichen Publikationen selbst mit beförderte.³⁴ Gleichwohl suchte die Studiengruppe den Planungsgedanken in Abgrenzung zur US-Forschung stärker im Hinblick auf den gesellschaftlichen Nutzen, das »gesellschaftliche Interesse« und die »Befriedigung von Bedürfnissen der Allgemeinheit« zu konturieren.³⁵

Die Studiengruppe befasste sich mit Fragen der Planung und Rationalisierung von Forschung, der Informationstechnik und -verarbeitung in Verwaltungsabläufen und Entscheidungsstrukturen, der Anwendung der Datenverarbeitung in Forschung und Entwicklung, der Prüfung von Verfahren und Methoden der Bedarfsprognose und der Beratung der öffentlichen Hand in Fragen der Systemforschung. Zur zentralen Methode avancierte die sogenannte Systemforschung.³⁶ Das Denken in Systemen hatte sich aus der in den 1940er Jahren entwickelten, seit den 1950er Jahren international breit rezipierten Kybernetik – der Wissenschaft von der Nachrichtenübermittlung, Kontrolle und Steuerung in Systemen – ausgebildet. Die Kybernetik ging davon aus, dass biologische, technische und soziale Systeme durch Informationstransfers strukturiert seien. Insofern widmete sie sich den dynamischen Wechselwirkungen zwischen den Elementen des Systems sowie dem System und seiner Umwelt, indem Regelkreis- und Rückkopplungsmechanismen untersucht wurden. So schien die Kybernetik eine geeignete universalistische »Metawissenschaft« zu bilden, um komplexe Systeme – und damit auch den wie gesehen als immer komplexer erlebten sozialen und technischen Wandel – zu steuern; darüber hinaus erschien sie mit ihrem »entideologisierten« informationstheoretischen Hintergrund als ideales Denkmodell für beide Seiten des Kalten Kriegs in der Phase der Koexistenz, der Entspannung und des angenommenen »Endes der Ideologien«.³⁷ Als auf die Systemanalyse bezogene Forschung galt die Systemforschung, die Helmut Krauch etwas vage als Methode charakterisierte, die sich »mit der Untersuchung von Realsystemen, das heißt Natur- und /oder Sozialsystemen« beschäftigte und »problemorientiert und [...] interdisziplinär« arbeite. Ziel sei es, »ein neues System zu erstellen, das die Aufgaben des bestehenden qualitativ besser, mit weniger Aufwand, also rationeller erfüllt.«³⁸ Zugleich besaß die Systemforschung ihre

34 Vgl. *Johannes Bähr*, Die »amerikanische Herausforderung«. Anfänge der Technologiepolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: AfS 35, 1995, S. 11–130; *Helmuth Trischler*, Das bundesdeutsche Innovationssystem in den »langen 70er Jahren«. Antworten auf die »amerikanische Herausforderung«, in: *Johannes Abele* (Hrsg.), Innovationskulturen und Fortschrittserwartungen im geteilten Deutschland, Köln 2001, S. 47–70; *Gerhard A. Ritter/Margit Szöllösi-Janze/Helmut Trischler* (Hrsg.), Antworten auf die amerikanische Herausforderung. Forschung in der Bundesrepublik Deutschland und der DDR in den »langen« siebziger Jahren, München 1999.

35 *Helmut Krauch*, Vorwort, in: *ders./Kunz/Rittel*, Forschungsplanung, S. 7–9, Zitat S. 8; *ders.*, Forschungsplanung für Entwicklungsländer, in: *atomzeitalter 1961*, S. 80–83; *ders.*, Forschungsplanung, in: *Karl Steinbuch* (Hrsg.), *Systems 69*. Internationales Symposium für Zukunftsfragen, Stuttgart 1970, S. 41–50.

36 Satzung der Studiengruppe für Systemforschung e. V., Heidelberg, Fassung vom 20.12.1968; BMWF, Trabandt, II 1–3750, Vermerk für Minister Stoltenberg, 9.1.1968; Denkschrift der Abt. II, 20.9.1968; Vermerk von Massow, II A 2, 18.10.1968, BArch Koblenz, B 138/6801; Auflistung der Arbeitsbereiche und Arbeitsprogramme der Studiengruppe, o. D. (hs. Jo[chimsen] 8/12), BArch Koblenz, B 138/6804.

37 *Schmidt-Gernig*, *Zeitalter*, Zitat S. 359; vgl. *Norbert Wiener*, *The Human Use of Human Beings*. Cybernetics and Society, Boston 1950; *Rolf Kreibich*, *Die Wissenschaftsgesellschaft*, Frankfurt am Main 1986, S. 246–280; *Agatha C. Hughes/Thomas P. Hughes* (Hrsg.), *Systems, Experts, and Computers*. The Systems Approach in Management and Engineering, Cambridge 2000; *Claus Pias* (Hrsg.), *Cybernetics*. Die Macy-Konferenzen 1946–1953, Zürich 2004; *Michael Hagner*, Vom Aufstieg und Fall der Kybernetik als Universalwissenschaft, in: *ders./Erich Hörl* (Hrsg.), *Transformation des Humanen*. Beiträge zur Kulturgeschichte der Kybernetik, Frankfurt am Main 2008, S. 38–72; *Brinckmann*, *Politikberatung*, S. 50–62; zum »Ende der Ideologien« vgl. Anm. 14.

38 Helmut Krauch, *Systemforschung*, o. D., BArch Koblenz, B 138/6239; vgl. *ders.*, *Wege und Aufgaben der Systemforschung*, in: *ders.* (Hrsg.), *Systemanalyse in Regierung und Verwal-*

Wurzeln im sogenannten »Operations Research«, das im Zweiten Weltkrieg in Großbritannien und den USA zunächst für militärische Fragen entwickelt worden war, indem vor allem Luftangriffe nach systemischen Gesichtspunkten koordiniert wurden. »Operations Research« wurde in den 1960er Jahren dann auf quantitative, vor allem systemanalytische Optimierungsmethoden in Planungs- und Entscheidungsmodellen bezogen (sogenannte Planungsforschung), welche ebenfalls eine wichtige Rolle für die Studiengruppe spielten.³⁹ Wohl standen systemanalytische Ansätze für die Studiengruppe auch deshalb so im Mittelpunkt, weil sie in ihrem kybernetischen und entideologisierten Gewand Bezügen des Kalten Kriegs entwachsen schienen, aber zugleich die Vorbildfunktion der US-Thinktanks spiegelten: In diesen spielen, so die Studiengruppe, die Systemanalyse als »Werkzeug zur Analyse komplexer Sachverhalte« und neue Methode für die Planung und Bewertung von Systemen eine zentrale Rolle.⁴⁰ Schließlich bildete der System-Ansatz, wie zu sehen sein wird, eine zentrale Verbindungslinie der Studiengruppe zur Zukunftsforschung. Vor allem Krauch engagierte sich als Mitgründer und Vorstandsmitglied der Gesellschaft für Zukunftsfragen, die sich 1967 aus einem heterogenen Kreis von Intellektuellen, Journalisten, Wissenschaftlern und Wirtschaftsvertretern formierte, um das Interesse der Öffentlichkeit durch Veranstaltungen und Publikationen auf Zukunftsfragen zu lenken, verschiedene Ansätze der Zukunftsforschung zu fördern und im Dialog fruchtbar zu machen.⁴¹

Die Prognos AG

Prognos gründete sich 1959 in Basel aus einem Kreis von vornehmlich deutschen Ökonomen der List Gesellschaft. Die List Gesellschaft, die Vorläufer schon in der Weimarer Republik besaß, versammelte einen Kreis von Intellektuellen, der bestrebt war, wirtschaftswissenschaftliche Expertise zukunftsorientiert in die Politik einzubringen. Eine zentrale Rolle sowohl in der List Gesellschaft wie in der Prognos AG nahm der Nationalökonom Edgar Salin ein, ein Deutscher, der seit 1927 an der Universität Basel lehrte und eine bewusst integrative »Politische Ökonomie« vertrat. Neben Salin, der Delegierter des Verwaltungsrats in der Geschäftsleitung von Prognos wurde, war Gottfried Bombach als Vorsitzender des wissenschaftlichen Beirats der zweite zentrale Gründer von Prognos. Bombach war Schüler Erich Schneiders, der am Kieler Institut für Weltwirtschaft eine Hochburg mathematischer Wirtschaftstheorie geschaffen hatte und den Keynesianismus,

tung, Freiburg 1972, S. 27–47; Sfs, Werner Kunz, an Menke-Glückert, 3.8.1965: Zusammenfassung über Stand und Umfang der Arbeit auf den Gebieten »Forschungsplanung« und »Forschung über Forschung«, Anlage 1: Systemforschung: Geschichte und Aufgaben, BArch Koblenz, B 138/6238.

39 Vgl. *Brinckmann*, Politikberatung, S. 103–108, die die Abgrenzungsprobleme zwischen Systemanalyse und Systemforschung deutlich macht. Zum »Operations Research«, zu dem neben systemanalytischen Zugängen zum Beispiel auch grafische Entscheidungsmodelle wie Netzplanverfahren gehören, *Brigitte Werners*, Grundlagen des Operations Research, 2., überarb. Aufl., Heidelberg 2008; BMwF, Finke, I B 3–3104–02, an Minister Stoltenberg, 27.7.1967, BArch Koblenz, B 138/6239; BMwF, Menke-Glückert, II 7–32021–67, an Staatssekretär und Abteilungsleiter, 27.7.1964, ebd., 6238; Menke-Glückert, II 7–3100–47/65, Unterlage zur Besprechung über Fragen der Planungs- und Systemforschung, 22.7.1965, ebd., 6585.

40 *Bahrdt/Fritsch/Krauch*, Eindrücke, S. 24.

41 Satzung der Gesellschaft, 1969, § 2, IfZ, ED 701/7; vgl. Akte hierzu, BArch Koblenz, B 138/1550; *Kreibich*, Zukunftsforschung in der Bundesrepublik, S. 93–95; zu Krauch vgl. Anm. 20. Krauch plante 1968 / 69 eine internationale Tagung »Research for the Future« im Auftrag der Gesellschaft, welche insbesondere die Köpfe der Thinktanks aus den USA integrieren sollte (BArch Koblenz, B 138/6240); vgl. auch den Beitrag Krauchs im Rahmen des Zukunftsforschungskongresses 1969: *ders.*, Forschungsplanung, in: *Steinbuch*, Systems 69.

der – stark vereinfacht – eine kurzfristige Stimulation der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage und damit des Konjunkturverlaufs durch staatliche Eingriffe und Investitionen guthieß, in Deutschland maßgeblich mit gefördert hatte. Bombach avancierte zu einem führenden Vertreter einer ökonomischen Wirtschaftsforschung, welche mathematisch-quantitativ arbeitete, und einer postkeynesianischen Wachstumstheorie, welche den Keynesianismus um dynamische Überlegungen erweiterte und die mittel- und langfristigen Faktoren für wirtschaftliches Wachstum (zum Beispiel technischen Fortschritt) untersuchte. Nach einer Tätigkeit im Europäischen Wirtschaftsrat hatte Bombach 1957 einen Ruf nach Basel angenommen; hier leitete er das Institut für angewandte Wirtschaftsforschung, das mit Prognos in enger Verbindung stand. Zu den Köpfen von Prognos gehörten zudem Schüler Salins wie Peter G. Rogge, der bis 1977 als Geschäftsführer wirkte, sowie Dieter Schröder, der Bombach nach Basel folgte und 1962 stellvertretender Direktor wurde.⁴²

Ziel von Prognos war es, wissenschaftliche Grundlagen für zukunftsorientierte Entscheidungen zu erarbeiten und hierbei sowohl Wirtschaftsunternehmen als auch – in der Tradition der List Gesellschaft – politische Akteure zu beraten, dabei aber als Aktiengesellschaft unabhängig von der Politik zu bleiben. Das Selbstverständnis der Gründer zeigte sich in ihren Beiträgen zum aktuellen Planungsdiskurs in der Bundesrepublik Anfang der 1960er Jahre. Edgar Salin argumentierte, jede Politik bedeute Planung, und diese sei auch mit marktwirtschaftlichen Strukturen vereinbar. Bombach äußerte, für langfristige wirtschaftliche Strukturplanungen (im Bereich Infrastruktur, Bildung und Sozialeinrichtungen) benötige man Wachstumsprognosen über die mittel- und langfristige strukturelle Entwicklung. Diese könnten nicht exakt sein, insbesondere wenn es sich um langfristige Projektionen über ein oder zwei Jahrzehnte handele, wie Bombach eingestand; aber differenzierte Wachstumsprognosen mit Sektorendifferenzierung könnten doch »ein gutes Abbild der tatsächlichen Entwicklung« liefern.⁴³ Mit dem bereitgestellten Wissen sollten Entscheidungsträger in Politik und Wirtschaft im Sinne eines Frühwarnsystems strukturelle Probleme rechtzeitig erkennen können.

Die Prognos AG, der 1971 75 Mitarbeiter angehörten, firmierte als »Europäisches Zentrum für Angewandte Wirtschaftsforschung«: In der Tat lässt sich ein europäischer Bezugsrahmen feststellen, weil Prognos auch für die EG-Kommission und Schweizer Unternehmen sowie für Kantone Studien erstellte, doch richtete man den Fokus besonders stark auf die Bundesrepublik. Dies erklärt sich nicht nur aus der deutschen Herkunft zentraler Akteure von Prognos wie Salin, Bombach oder Rogge, sondern auch aus dem im Vergleich zur Schweiz größeren Beratungsmarkt. Neben die Wirtschaftsberatung trat rasch die Politikberatung. Der Weg führte hier über die kommunale Ebene: Ein Kontakt zum

42 Vgl. mit ausführlichen Verweisen *Elke Seefried*, Prognostik zwischen Boom und Krise. Die Prognos AG und ihre Prognosen für die Entwicklung der Bundesrepublik in den 1960er und 1970er Jahren, in: *Hartmann/Vogel*, Zukunftswissen, S. 76–106; *Heik Afheldt* (Hrsg.), Das Phänomen Prognos. Ein Rückblick auf 40 Jahre Forschung und Beratung aus Anlass des 70. Geburtstages von Peter G. Rogge, Basel o. J.; *Christian Böllhoff/Hans J. Bahrdt* (Hrsg.), Der Zukunft auf der Spur. Analysen und Prognosen für Wirtschaft und Gesellschaft. Festschrift zum 50. Jubiläum, Stuttgart 2009; zu Bombach *Nützenadel*, Stunde, S. 75–80. Ich danke Professor Dr. Heik Afheldt, ab 1964 Mitarbeiter, ab 1970 Mitglied der Geschäftsleitung und 1977 bis 1987 Vorsitzender der Geschäftsleitung der Prognos AG, sowie Dr. Hans J. Barth, 1986 bis 2001 Vorsitzender der Geschäftsleitung, für Gespräche am 12.6.2009 beziehungsweise 30.3.2010.

43 *Gottfried Bombach*, Über die Möglichkeiten wirtschaftlicher Voraussage, in: *Kyklos* 15, 1962, S. 29–67, hier: S. 41; vgl. *Edgar Salin*, Planung – der Begriff, seine Bedeutung, seine Geschichte, in: *Alfred Plitzko* (Hrsg.), Planung ohne Planwirtschaft. Frankfurter Gespräch der List Gesellschaft, 7. bis 9. Juni 1963, Basel/Tübingen 1964, S. 2–11; *ders.*, in: Bergedorfer Gesprächskreis zu Fragen der freien industriellen Gesellschaft, Nr. 13: Planung in der freien Marktwirtschaft (Referent: Edgar Salin, Diskussionsleiter: Gottfried Bombach), Hamburg [1964], S. 5–9.

Deutschen Städtetag, den offenkundig Salin herstellte, ermöglichte Prognos Anfang der 1960er Jahre Aufträge von bundesdeutschen Städten für Studien über kommunale Wirtschafts- und Bevölkerungsentwicklungen. Man operierte mit einem neuen Prognosemodell, das Struktur- und Standortfaktoren gleichermaßen berücksichtigte, vor allem die Entwicklung von Wertschöpfung und Arbeitsplatzangeboten in Wirtschaftssektoren und Industriezweigen, aber auch regionale Dispositionen. Dieses Modell legte die Basis für die wiederkehrenden Prognos-»Deutschland-Reports«, welche die Entwicklung von Wirtschaft und Bevölkerung in der Bundesrepublik prognostizierten und jeweils für eine hohe Summe – 2.800 DM – an Entscheidungsträger verkauft wurden.⁴⁴ Zugleich war Prognos bestrebt, Aufträge von Exekutivorganen auf Bund- und Länderebene zu erhalten. Und dies gelang: Prognos erstellte allein für die Bundesregierung zwischen 1968 und 1973 circa 20 Expertisen.⁴⁵ Die Baseler erweiterten dabei ihr methodisches und inhaltliches Spektrum um die angewandte Unternehmens- und Planungsforschung (»Operations Research«) und systemanalytische Ansätze in unterschiedlichen Politikfeldern, gingen also über ökonomische Methoden und angewandte Wirtschaftsforschung im makroökonomischen Bereich hinaus. Aus dieser Erweiterung, die sicher auch der Überlegung geschuldet war, dass sich im Bereich der sogenannten Planungsforschung neue Beratungsmärkte öffneten, resultierte zudem die Verbindung zur entstehenden Zukunftsforschung: Salin stand mit dem Kreis der Studiengruppe für Systemforschung in Verbindung und ventilierte kurzzeitig die gemeinsame Gründung eines »Instituts für langfristige Planungsforschung«; Geschäftsführer Rogge wurde Mitglied der Gesellschaft für Zukunftsfragen.⁴⁶

Das Zentrum Berlin für Zukunftsforschung

1967/68 erreichte die öffentliche und wissenschaftliche Konjunktur von Zukunftsforschung in der Bundesrepublik einen Höhepunkt: Wie oben erwähnt, formierte sich Ende 1967 die Gesellschaft für Zukunftsfragen, und im Februar 1968 entstand das Zentrum Berlin für Zukunftsforschung als eingetragener Verein und Regionalverband der Gesellschaft.⁴⁷ Zum Gründerkreis gehörten Wissenschaftler vor allem der Technischen Universität, mehrheitlich Natur- und Ingenieurwissenschaftler wie der erste Vorstandsvorsitzende des Vereins, der Direktor des Instituts für Raumfahrttechnik Heinz-Hermann Koelle, aber auch Soziologen wie Helmut Klages. Robert Jungk, Vertreter einer »normativen« Zukunftsforschung, wirkte als Gründungs- und Kuratoriumsmitglied, enthielt sich aber zunächst der aktiven Arbeit.⁴⁸

Das ZBZ trat mit einem Gründungsaufruf an die Öffentlichkeit:

»Wir stehen in dieser Stadt, in diesem Land, in diesem Erdteil, auf diesem Planeten heute mit immer stärkerer Dringlichkeit vor der Aufgabe, *Prioritäten* zu setzen. [...] Diese Aufgabe kann nur dann bewältigt werden, wenn alle vorhandenen wissenschaftlichen und technischen Möglichkeiten optimal genutzt und neue Methoden, zu denen insbesondere die *Systemanalyse* gehört, mit großem Nachdruck weiterentwickelt werden.«

44 Vgl. *Aloys Schwietert*, Die 60er Jahre: Prognosen werden hoffähig, in: *Afheldt*, Phänomen, S. 29–43; Zeittafel, in: ebd., S. 187 f.; *Heik Afheldt*, Prognos: 50 Jahre auf der Suche nach der besseren Zukunft, in: *Böllhoff/Bahrtdt*, Der Zukunft auf der Spur, S. 3–16, hier: S. 4–8; *Gottfried Bombach*, Persönliche Erinnerungen, in: *Afheldt*, Phänomen, S. 13–27; Vorschau auf den Prognos-Report Nr. 3, in: BArch Koblenz, B 138/6231.

45 Prognos-Dokumentation Projekte. Abgeschlossene Projekte von 1959 bis 2009, S. 10–28, in: Archiv der Prognos AG, Basel.

46 Vgl. *Brinckmann*, Politikberatung, S. 80; Anwesenheitsliste der Mitgliederversammlung der Gesellschaft für Zukunftsfragen, 9.12.1972, BArch Koblenz, B 136/52510.

47 Mitteilungen des ZBZ 3/69, 10.4.1969, IfZ, ED 701/40.

48 Vgl. *analysen und prognosen über die welt von morgen 1*, 1968, H. 1, S. 2; *Heinz Hermann Koelle*, Werden und Wirken eines deutsch-amerikanischen Raumfahrt-Professors, Berlin 1994, S. 272.

Probleme, die dem Fortschritt der Zivilisation entgegenstünden oder mit deren Entstehung in absehbarer Zukunft gerechnet werden müsse, müssten sichtbar gemacht und akzeptablen Lösungen zugeführt werden. Schließlich seien auch die Durchbrüche der Naturwissenschaften in den letzten Jahren Endresultate von Planung.⁴⁹ Das ZBZ wollte deshalb »mit wissenschaftlichen Methoden und Hilfsmitteln auf interdisziplinärer Basis die Zukunft [...] erforschen und nach Alternativen [...] suchen, die eine positive und rasch fortschreitende Evolution der menschlichen Zivilisation sichern.«⁵⁰ Man müsse beginnen, die Zukunft zu gestalten, um »eine bessere Welt schaffen zu können«.⁵¹ Aufgabe des ZBZ sei es, »Orientierungs- und Entscheidungshilfen für bessere und schnellere Entscheidungen in Politik, Verwaltung, Forschung und Wirtschaft« bereitzustellen.⁵² Deutlich wird, dass das ZBZ von einem starken Machbarkeitsdenken durchdrungen war: Mit wissenschaftlichen Methoden erschienen Probleme, die dem – nicht näher definierten, aber explizit positiv besetzten – »Fortschritt« entgegenstünden, lösbar und damit die Zukunft gestaltbar, ja eine »bessere Welt« erschaffbar.

In der Broschüre zur Begründung des ZBZ, aber auch in der Zeitschrift des Zentrums, den »analysen und prognosen über die welt von morgen«, wird der Bezug auf US-amerikanische Thinktanks wie RAND und das Massachusetts Institute of Technology evident.⁵³ Diese Nähe zu den USA lässt sich sicherlich nicht nur personalisieren; wenn aber einer Person besondere Bedeutung zukommt, so war dies der erste Vorstandsvorsitzende, Heinz Hermann Koelle: Er hatte in den 1950er Jahren als Mitarbeiter Wernher von Brauns und Abteilungsleiter der »US Army Ballistic Missile Agency« und dann am »George C. Marshall Space Flight Center« der NASA gewirkt, ehe er 1965 nach Berlin zurückkehrte, um den Lehrstuhl für Flug- beziehungsweise Raumfahrttechnik zu übernehmen. Aufgrund seiner US-Erfahrungen förderte er an der TU Berlin die Institutionalisierung eines neuen Fachgebietes Systemtechnik (»systems engineering«), das mit systemanalytischen Methoden arbeitete.⁵⁴ Insofern stand Koelle paradigmatisch für zirkuläre Wissenstransfers, die sich im transatlantischen Raum vollzogen, und für eine fortschrittsoptimistische und technikorientierte Zukunftsforschung, welche sich systemanalytischen Methoden verschrieb. Die Systemanalyse wollte auch der stellvertretende Vorsitzende und Soziologe Helmut Klages fördern. In seinen Leitsätzen für eine »»aktive« umfassende Planung« formulierte er ein »ideologiefreies« Bekenntnis zu einer fortschrittsorientierten Gesamtplanung, was Verbindungslinien zur »konsensliberalen« Idee vom »Ende der Ideologien« aufzeigte. Klages verwies darauf, dass umfassende Planung sich am Ziel menschlicher Emanzipation, an den »systemtheoretischen Fortschrittskriterien« der Flexibilität und der möglichst weitgehenden Autonomie der Subsysteme orientiere und hierzu den »strukturell-funktionalen Realitäts- und Möglichkeitsgehalt des Planungsbereichs mit Hilfe der systemtheoretisch fundierten Modellsimulation« nutze.⁵⁵ Das Spezifische am ZBZ sei, so auch Koelle,

49 Informationsbroschüre des Zentrums Berlin für Zukunftsforschung, S. 8, BArch Koblenz, B 138/1550; auch in: analysen und prognosen über die welt von morgen I, 1968, H. 1, S. 2 (Herv. i. O.).

50 Satzung des ZBZ, § 3, IfZ, ED 701/40.

51 Robert Jungk, »Vorauswissen ist Macht«, in: Informationsbroschüre des Zentrums Berlin für Zukunftsforschung, S. 4–7, hier: S. 4, BArch Koblenz, B 138/1550. Das »Hauptziel«, eine »bessere Welt für bessere Menschen« zu schaffen, findet sich auch in der Satzung des ZBZ, § 3, IfZ, ED 701/40.

52 Informationsbroschüre des Zentrums Berlin für Zukunftsforschung, S. 8, BArch Koblenz, B 138/1550.

53 Zum Beispiel die erste Ausgabe mit Beiträgen von Emmanuel Mesthene (Harvard University), Jay W. Forrester, Myer M. Kessler und Robert M. Fano (Massachusetts Institute of Technology), in: analysen und prognosen über die welt von morgen I, 1968, H. 1, S. 6–9 und 21–24.

54 Vgl. Koelle, Werden, S. 267–272.

55 Vgl. Helmut Klages, Planungspolitik. Probleme und Perspektiven der umfassenden Zukunftsgestaltung, Stuttgart/Berlin etc. 1971, Zitate S. 143 und 144 f.

die »zukunftsgerichtete, aktionsorientierte, interdisziplinäre Systemanalyse«, die »überwiegend computerorientiert« arbeite und »überwiegend politische Entscheidungshilfe« biete.⁵⁶ Mithin überrascht es nicht, dass sich der Verein als explizit interdisziplinäres Zentrum definierte, das sich methodisch einer »simulativ arbeitenden Systemanalyse«, den Anwendungsbereichen des »Operations Research« und der neu aufkommenden, mit dem Modernitätsbegriff geradezu symbiotisch verknüpften elektronischen Datenverarbeitung verschrieb.⁵⁷

Auftragsstudien wurden von fest angestellten Wissenschaftlern bearbeitet: 1970 beschäftigte das ZBZ zwei wissenschaftliche Mitarbeiter⁵⁸, 1973 elf.⁵⁹ Zudem wurden Arbeitskreise, bestehend aus ordentlichen Mitgliedern, eingerichtet; hierzu zählten »nur solche Persönlichkeiten [...], die interessiert und qualifiziert sind, aktiv auf dem Gebiet der Zukunftsforschung mitzuarbeiten«, also im Allgemeinen einen akademischen Hintergrund besaßen.⁶⁰ Die Arbeitskreise sollten laut Koelle »die Richtung der Studie« bestimmen und die Ergebnisse »unter dem multidisziplinären Aspekt« kontrollieren.⁶¹ In seinen Offerten zur Politikberatung griff das ZBZ weit aus: Man könne Forschungsplanungsmodelle erstellen, aber auch im Bereich Budgetplanung und Unternehmensoptimierung tätig sein, ebenso Energie-, Berufsstruktur-, Produktionssystem-, Verkehrs-, Bevölkerungs- und Berliner Stadtforschungsmodelle anfertigen sowie Weltregierungs- und Europamodelle konstruieren.⁶² Deutlich wird, dass für das ZBZ nicht mehr der Gegenstand – das »Was« –, sondern das »Wie« entscheidend war: Jede Thematik erschien bearbeitbar, weil im Mittelpunkt die Methode – nämlich die systemanalytische Modellsimulation – stand, die man in mehreren Auftragsstudien für die Bundesregierung unter Beweis stellen konnte beziehungsweise wollte.⁶³

II. PLANUNGSFELDER UND BERATUNGSPROZESSE 1966 BIS 1972/73

Ressortübergreifende Planung im Bundeskanzleramt und in der »Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform«

Ein erstes »Planungsfeld«, in das auch die Zukunftsforschung stoßen konnte, bildete der Aufbau ressortübergreifender Planungskapazitäten im Bundeskanzleramt. Das Kanzleramt, in der »Ära Adenauer« unter Staatssekretär Hans Globke effizientes Koordinationszentrum, geriet in der Regierungszeit Ludwig Erhards und Kurt Georg Kiesingers in die Kritik. Vor dem Hintergrund der skizzierten öffentlichen Debatte um modernes Regieren und Planung kritisierten die Presse, aber auch administrative Eliten Aufbau, Ablaufplanung und Ausstattung des Kanzleramts: Es komme seiner Aufgabe als Koordinations-

56 ZBZ-Vorstandssitzung vom 9.7.1970, IfZ, ED 701/40.

57 Informationsbroschüre des Zentrums Berlin für Zukunftsforschung, S. 8 und 10 f., BArch Koblenz, B 138/1550.

58 ZBZ-Mitteilungen 3/70, IfZ, ED 701/40.

59 ZBZ-Mitteilungen 1/73, IfZ, ED 701/40.

60 Informationsbroschüre des ZBZ, S. 13, vgl. S. 10, BArch Koblenz, B 138/1550. Das ZBZ besaß Ende 1969 103 ordentliche Mitglieder; vgl. Jahresbericht 1969, in: *analysen und prognosen über die welt von morgen 2*, 1969/70, H. 8, S. 23.

61 *Heinz Hermann Koelle*, Zentrum Berlin für Zukunftsforschung, in: *Robert Jungk* (Hrsg.), *Menschen im Jahr 2000. Eine Übersicht über mögliche Zukünfte*, Frankfurt am Main 1969, S. 136–140, hier: S. 139.

62 Informationsbroschüre des Zentrums Berlin für Zukunftsforschung, S. 15 f., BArch Koblenz, B 138/1550.

63 Insgesamt hat das ZBZ bis Ende der 1970er Jahre wohl knapp 20 Expertisen für die Bundesregierung erarbeitet. Koelle führt acht Aufträge der Bundesregierung an; vgl. *Koelle*, *Werden*, S. 274–276; weitere Aufträge in: *Protokoll der Mitgliederversammlung des ZBZ*, 7.12.1973, IfZ, ED 701/40.

Informations- und Kontrollorgan nur unzureichend nach, da es auf »moderne Führungsstäbe«, »politische Planung und systematische Datenverarbeitung« verzichte⁶⁴, zudem wiese es, so der SPIEGEL, gravierende technische Schwächen auf, bis hin zu nicht funktionierendem Kopiergerät und ausgefallener Gegensprechanlage im Kanzlervorzimmer.⁶⁵ Erste Reformversuche leitete noch Erhard ein, indem er 1965 ein Referat »Politische Planung« einrichtete, das sich weitgehend auf die Organisation eines informellen Beraterkreises des Kanzlers beschränkte. Anfang 1967 installierte Kiesinger einen Planungsstab, der als Informationsorgan für den Kanzler dienen, wissenschaftlich fundierte Unterlagen vorbereiten und damit die Richtlinienkompetenz des Kanzlers stärken sollte. Realiter widmete sich der Planungsstab insbesondere der Vergabe von Forschungsaufträgen zur Verbesserung von Planungs- und Entscheidungssystemen in der Bundesregierung, aber auch gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Analysen und der Ad-hoc-Beratung in aktuellen Fragen. Kiesinger verlor allerdings zunehmend das Interesse am Planungsstab, den er nach dem Anziehen der Konjunktur wohl auch weniger dringend bedurfte. Ohnehin war der Stab nur wenig in die Strukturen des Kanzleramts eingepasst worden, weil zum einen die Fachreferate um ihre Scharnierfunktion besorgt waren und zum anderen die zentralen Entscheidungen in der Großen Koalition nicht im Kanzleramt, sondern in den Fraktionsführungen beziehungsweise im sogenannten »Kreßbronner Kreis« fielen.⁶⁶

Noch in der Großen Koalition rückte neben der Aufgabenplanung – als Abstimmung von Handlungsfeldern auf einen Zielkatalog – die Verfahrensplanung, also die Steuerung und Organisation politischer Prozesse, in den Mittelpunkt der Tätigkeit des Planungsstabs. Verantwortlich hierfür war auch die »Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform«. Dieses Gremium aus Vertretern des Kanzleramts und weiterer Ministerien, dem ein Kabinettsausschuss übergeordnet war, war Anfang 1969 auf Drängen des SPD-Politikers Horst Ehmke eingerichtet worden, um Vorschläge für eine Kabinettsreform vorzulegen, welche auch die bessere Koordination zwischen den Ministerien umfasste; Bundesregierung und Verwaltung sollten in ihren Arbeiten »den Bedürfnissen der staatlichen Gemeinschaft und ihren Zukunftsproblemen gerecht« werden. Die Gruppe schlug im Bereich der Planung zum Beispiel die Schaffung eines Planungsdatenspeichers und eine Arbeitsgemeinschaft von Planungsbeauftragten der Ministerien vor – Punkte, die nach dem Regierungswechsel weitgehend übernommen wurden.⁶⁷

Mit dem Regierungswechsel 1969 erweiterte man den Planungsstab zur Planungsabteilung, und dies stand ganz im Kontext einer propagierten Reformpolitik: Die Regierung müsse, so Willy Brandt in seiner Regierungserklärung, »bei sich selbst anfangen, wenn von Reformen die Rede ist«. Das Bundeskanzleramt und die Ministerien würden »in ihren

64 Rolf Zundel, Hofstaat oder Kanzlerstab? Erkenntnis aus der Wehrkrise? Kiesinger fehlt ein brauchbares Regierungsinstrument, in: Die ZEIT, 28.7.1967; vgl. die Kritik des Ministerialrats im Bundeskanzleramt Klaus Seemann, Werden wir modern regiert?, in: Die Welt, 25.1.1967; vgl. auch im folgenden Süß, Ganze.

65 Der Macher, in: Der SPIEGEL, 1.2.1971, S. 28–42.

66 Bundeskanzleramt (BKA), Vermerk Bebermeyer, 6.3.1967, und Protokoll über Besprechung »Gedankenaustausch über Planungseinrichtungen der obersten Bundesbehörden« am 8.10.1968 vom 29.10.1968, BArch Koblenz, B 136/14064; vgl. Süß, Ganze, S. 351–357; Heribert Schatz, Auf der Suche nach neuen Problemlösungsstrategien: Die Entwicklung der politischen Planung auf Bundesebene, in: Renate Mayntz/Fritz Scharpf (Hrsg.), Planungsorganisation, München 1973, S. 9–67, hier: S. 26 f.

67 Hans Hegelau, Die Arbeit der Projektgruppe »Regierungs- und Verwaltungsreform« als Beispiel einer Kooperation zwischen Verwaltung und Verwaltungswissenschaft, in: Wissenschaftszentrum Berlin (Hrsg.), Interaktion von Wissenschaft und Politik, Frankfurt am Main/New York 1977, S. 166–188, Zitat S. 170; vgl. Heribert Schatz, Funktionsbedingungen und Konfliktsituationen verwaltungswissenschaftlicher Forschung und Beratung, dargestellt am Beispiel der Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform, in: ebd., S. 189–226; zentral Süß, Politik; ders., Ganze, S. 358 f.

Strukturen und damit auch in ihrer Arbeit modernisiert.«⁶⁸ Ehmke, der zum Kanzleramtsminister avancierte und in einem auffälligen Reformelan die Planungspolitik zum bevorzugten Aktivitätsfeld machte⁶⁹, berief den jungen Professor für wirtschaftliche Staatswissenschaften Reimut Jochimsen zum Leiter der Planungsabteilung. Der Anteil von Sozialwissenschaftlern in der Planungsabteilung wurde gestärkt. Planungsbeauftragte der Ministerien wirkten nun mit der Planungsabteilung im Planungsverbund zusammen, um Vorhaben und Prioritäten abzusprechen und zu entwickeln. Das Planungsverständnis im neu besetzten Kanzleramt unterschied sich vom jenem der Großen Koalition: Zum Ersten sollte der Planungsstab weniger die Richtlinienkompetenz des Kanzlers stärken, sondern die Kooperation zwischen den Ressorts verbessern. Dies war schon Ende 1968 formuliert worden.⁷⁰ Nach dem Regierungswechsel rückte die koordinierende Funktion der Planungsabteilung zwischen den Ressorts sowie zwischen Kanzleramt und Ressorts in den Fokus. Zum Zweiten weiteten sich der Anwendungsbereich und die Reichweite von Planung: Explizit alle gesellschaftlichen Bereiche sollten Gegenstand von Planung werden, nicht nur die bislang im Mittelpunkt stehenden Fragen der Wirtschafts- und Finanzpolitik. Eine »integrierte« politische Planung verstand sich als »systematische und durchsetzungsorientierte Erarbeitung strategischer Konzeptionen zur Lösung komplexer politischer Probleme unter Berücksichtigung ihrer Zusammenhänge und längerfristigen Folgen«. Insofern sollte Planung zum Dritten auch einen mittel- bis langfristigen Zeithorizont aufweisen.⁷¹

Kernstück der Reformpläne der Planungsabteilung war ein Frühkoordinierungssystem für die Bundesregierung: Ab Anfang 1970 meldeten die Planungsbeauftragten der Ministerien monatlich alle »politisch gewichtigen« Vorhaben der nächsten sechs Monate auf einem Datenblatt an die Planungsabteilung. Diese erfasste und systematisierte die Informationen per Computer und stellte sie allen Ressorts zur Verfügung. Darüber hinaus registrierte die Planungsabteilung alle Gesetzgebungsvorhaben der Regierung; hieraus sollte eine Prioritätenliste der geplanten Maßnahmen hervorgehen. Ebenso bildete die Liste das Fundament für ein gleitendes Vierjahresprogramm, das sich langfristig auf zwölf bis 15 Jahre ausdehnen sollte.⁷² Damit würden, so Jochimsen,

»eine in dieser Intensität bisher nicht gegebene Abstimmung der Ministerien untereinander und eine bessere Vorbereitung der Entscheidungen des Kabinetts und der mittelfristigen Planung der Regierungsarbeit möglich. Frühkoordinierung durch bessere, schnellere und transparentere Information erlaubt zugleich, Politik als Ganzes besser zu erkennen und zu betreiben, die Auswahl des weiteren Kurses sowie die Konsensbildung zu erleichtern.«⁷³

68 Willy Brandt, Regierungserklärung vom 28.10.1969, in: Klaus von Beyme (Hrsg.), Die großen Regierungserklärungen der deutschen Bundeskanzler von Adenauer bis Schmidt, München/Wien 1979, S. 250–281, hier: S. 261.

69 Vgl. Der Macher, in: Der SPIEGEL, 1.2.1971; Metzler, Konzeptionen, S. 364 f.

70 BKA, Vermerk Planungsstab, Bebermeyer, 12.11.1968, BArch Koblenz, B 136/14064; vgl. zum Planungsverständnis der sozial-liberalen Koalition aussagekräftig Süß, Ganze, S. 358–363; Metzler, Konzeptionen, insb. S. 354–360.

71 BKA, Planungsstab, Bebermeyer/Schmoeckel/Stöber/Wagenknecht, Ausbau der politischen Planung im BKA, 20.10.1969, S. 3, BArch Koblenz, B 136/14064. Mittelfristige Planung umfasste Zeiträume zwischen drei und fünf Jahren, darüber hinaus ging – bis zu 15 Jahren – die längerfristige Planung; vgl. Süß, Ganze, S. 358–366; ders., Politik; Metzler, Konzeptionen, S. 354–356.

72 BKA, V/4, Theis, Sprechzettel für Jochimsen, 12.6.1970; Protokoll über den Erfahrungsaustausch über die Planungseinrichtungen der obersten Bundesbehörden am 12.6.1970 vom 13.7.1970, Anlage 1: Planungsstab, Entwicklung eines Frühkoordinierungssystems für die Bundesregierung, 1.6.1970, BArch Koblenz, B 136/14064; Süß, Ganze, S. 364–369.

73 Jochimsen, Vorwort, S. 12 f.; vgl. auch ders., Die Artisten im Kanzleramt – planend, in: Werden. Jahrbuch für die Gewerkschaften 1971, S. 39–44; ders., Zum Aufbau und Ausbau eines integrierten Aufgabenplanungssystems und Koordinationssystems der Bundesregierung, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, 16.7.1970, S. 949–957.

Inwieweit zogen Kanzleramt und Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform nun Zukunftsforscher für ihre Konzepte und Initiativen heran? Die Prognos AG erhielt im September 1968 ihren ersten Auftrag vom Planungsstab des Bundeskanzleramts. Prognos sollte eine Studie über »Gesellschaftliche Grundlagen der längerfristigen Sicherung des wirtschaftlichen Wachstums« anfertigen. Diese sei, so der Planungsstab, als »Arbeitsheft für die Ermittlung von längerfristigen ressortübergreifenden Zielvorstellungen« gedacht.⁷⁴ Die »Determinanten des wirtschaftlichen Wachstums«, die »politischen Steuerungsmöglichkeiten« dieser Determinanten und die rechtlichen sowie politischen Voraussetzungen der Steuerungsmöglichkeiten sollten ermittelt werden. Die Aufgabenstellung, so der Planungsstab, sei »bewußt breit konzipiert«, um aus einem Spektrum wissenschaftlich fundierter Aussagen »Anstöße für politisches Handeln zu gewinnen« und Diskussionen innerhalb des Regierungssystems zu initiieren.⁷⁵

Zwei Jahre später lieferte Prognos der Planungsabteilung die Studie, welche einen grundsätzlich optimistischen Geist atmete. Aufbauend auf den Daten der für den »Deutschland-Report« erstellten Voraussagen über die Entwicklung von Wirtschaft und Bevölkerung in der Bundesrepublik, hatte Prognos mit einer iterativen (also mehrschleifigen) Systemprojektion das durchschnittliche reale Wachstum des Bruttosozialprodukts in der Bundesrepublik für die folgenden zehn bis 15 Jahre prognostiziert. Das Baseler Institut berechnete ein Wachstum von jährlich 4,4%. Ausgehend von dieser Vorhersage untersuchte die Studie, wo wachstumspolitische Sackgassen und Engpässe in der Bundesrepublik bestünden und wie längerfristig ein kräftiges Wirtschaftswachstum zu sichern sei; hierbei sah sich Prognos geprägt vom Vertrauen in die Marktkräfte. Als wachstumspolitische »Engpasskomplexe« identifizierte das Institut unter anderem die Infrastruktur (wie Bildung, Informationswesen, Forschung), Strukturpolitik (wie Energiepolitik), fehlendes wachstums- und gesellschaftspolitisches »Bewusstsein« der politischen Führungsgremien sowie einen Mangel an sozialwissenschaftlichem »Systemwissen«. Hieraus entwickelte Prognos Ansätze zu einem wachstumspolitischen Konzept: Bei einer Vervierfachung des Sozialprodukts von 1965 auf 1985 müssten die öffentlichen Ausgaben um das 4,7-Fache steigen. Dies impliziere eine Erhöhung der öffentlichen Kreditaufnahme von 2,4% des Bruttosozialprodukts 1965 auf 8% 1985. Notwendig sei eine Verzehnfachung der Ausgaben im Bereich Unterricht, Kultur und Wissenschaft von 1965 bis 1985. Prognos schlug – ganz im Trend der aktuellen Debatten⁷⁶ – vor allem die Einrichtung beziehungsweise den Ausbau von Gesamthochschulen und Gesamtschulen sowie die Verlagerung der Kompetenzen für Hochschulen und Forschung auf den Bund, eine entschiedene Förderung des Informationswesens und der Computerisierung, aber auch der Atomenergie vor. Zudem enthielt das Papier die Forderung nach einer tief greifenden Verwaltungsreform mit der Schaffung einer viergliedrigen Struktur (Bund, ca. fünf Länder, Regionen und Regionalbezirke). Und schließlich warb Prognos – wohl nicht ganz uneigennützig – dafür, Berater der Bundesregierung hauptberuflich in General- und Fachkommissionen zu beschäftigen, um eine Institutionalisierung des Sachverständigen zu erreichen. Grundsätzlich sei es notwendig, längerfristige Entwicklungstendenzen zu berücksichtigen und Wahlmöglichkeiten der Politik zu schaffen, indem mögliche zukünftige Entwicklungsabläufe vorausgedacht und eine »Rahmenplanung« eingerichtet würden.⁷⁷

74 BKA, Bebermeyer, PL – I 8, an Minister Leussink, Staatssekretär von Dohnanyi und Parlamentarische Staatssekretärin Hamm-Brücher, 3.3.1970, AdsD, NL Jochimsen, 1/RJAC0000034.

75 BKA, Planungsabteilung, 5.8.1970: Stellungnahme zum Gutachten der Prognos AG, AdsD, NL Jochimsen, 1/RJAC0000034.

76 Vgl. unten S. 142 ff.

77 Vgl. Dieter Schröder unter Mitarbeit von Konrad Roester/Gotthold Zubeil, Wachstum und Gesellschaftspolitik. Gesellschaftliche Grundlagen der längerfristigen Sicherung des wirtschaftli-

Mithin legte Prognos eine Studie vor, die optimistisch wirtschaftliches Wachstum prognostizierte und dieses zugleich als übergeordnete Zielsetzung formulierte, die harte – und realiter kaum umsetzbare – Strukturreformen wie die Länderneugliederung forderte und Wissenschaft, Mikrotechnologie und »Systemwissen« als Wachstumskräfte verortete; mit dem Ratschlag, die Verschuldung fast zu vervierfachen, bewegte sich Prognos im Trend einer keynesianisch verstandenen Ausgabenpolitik, die nach Überwindung der Rezession 1966/67 an Zugkraft gewonnen hatte, aber nicht dem eigentlichen Modell des keynesianischen »deficit spending« und des Sparens in der Hochkonjunktur entsprach.⁷⁸ Inwiefern zwischen der klaren marktwirtschaftlichen Position und der Forderung nach einer Rahmenplanung eine Zielkonkurrenz bestand, wurde – das hielt auch die Planungsabteilung fest – nicht thematisiert.⁷⁹

Die Planungsabteilung urteilte, dass die Studie »eine Fülle von Gedanken und Anregungen« enthalte, »die für die planerische und operative Arbeit ausgewertet werden können«.⁸⁰ Wertvoll sei vor allem die Erkenntnis, dass für eine langfristige Wachstumssicherung »Engpaßkomplexe« ermittelt worden seien, deren Beseitigung »komplexe Planung« voraussetze. Doch sei nicht richtig, dass Ungerechtigkeiten im Zuge des wirtschaftlichen Wachstums in der Regel Übergangsphänomene seien, die mit zunehmendem Wachstum verschwänden. Zudem lege die Studie häufig nur eine Problemlösung und ein quantifiziertes Ergebnis vor, wo Alternativen notwendig seien.⁸¹ Da die Beratungsakte nicht überliefert ist, lässt sich die weitere Handhabung der Ergebnisse nicht rekonstruieren. Doch grundsätzlich sah sich die Planungsabteilung zufrieden: Das wissenschaftlich fundierte Gutachten liefere eine Diskussionsbasis zur Frage langfristiger Wachstumssicherung; einer Veröffentlichung wurde zugestimmt.⁸² Mithin entsprach die Studie einem umfassend verstandenen und wissenschaftlich zu untermauernden Planungsgedanken, den die Planungsabteilung als essenziell betrachtete, um mit der Komplexität der Zukunft umzugehen; gleichwohl stimmte sie der Konzentration der Studie auf das wirtschaftliche Wachstum als einziger Zielkategorie nicht ungeteilt zu.

Diente die Prognos-Studie dazu, ausgehend von einer Prognose Vorschläge für die Aufgabenplanung vorzulegen, so wurden die Studiengruppe für Systemforschung und das Zentrum Berlin für Zukunftsforschung für den Planungsstab in der Verfahrensplanung tätig. Stärker noch lag hier also das Element der Zukunftsforschung nicht in der Prognose, sondern in der Lieferung von Wissen für die angewandte Planung von Organisationsstrukturen und Abläufen – was die Zukunftsforscher aber, wie zu sehen sein wird, in Konkurrenz zu anderen Experten bis hin zu Unternehmensberatungen brachte.

Der Planungsstab beauftragte im Oktober 1968 die Studiengruppe mit einer Organisationsanalyse des Kanzleramts: Mittels einer Systemanalyse sollte die Funktionsbestimmung geprüft, bei der Reorganisation des Amts mitgewirkt und untersucht werden, wie die Information des Kanzlers durch moderne technische Mittel in einem »Kanzler-Informationssystem« verbessert werden könne.⁸³ Die Planungsabteilung ergänzte dies nach

chen Wachstums, Stuttgart/Berlin etc. 1971; hierzu insbesondere BKA, Planungsstab, 5.8.1970: Stellungnahme zum Gutachten der Prognos AG, AdsD, NL Jochimsen, 1/RJAC000034; *Heimfrid Wolff*, Die 70er Jahre: Energiekrise – Trendbrüche noch und noch, in: *Afheldt*, Phänomen, S. 45–58, hier: S. 46 f.

78 Vgl. *Nützenadel*, Stunde, S. 350 f.

79 BKA, Vermerk Planungsstab, 5.8.1970, AdsD, NL Jochimsen, 1/RJAC000034.

80 BKA, Beyermeyer, PL – I 8, an Minister Leussink, Staatssekretär von Dohnanyi und Parlamentarische Staatssekretärin Hamm-Brücher, 3.3.1970, AdsD, NL Jochimsen, 1/RJAC000034.

81 BKA, Vermerk Planungsstab, 5.8.1970, AdsD, NL Jochimsen, 1/RJAC000034, auch im Folgenden.

82 Der Wechselwirkung von Expertenberatung, Politik und Öffentlichkeit, die hier nicht untersucht werden kann, ist in weiteren Arbeiten in den Blick zu nehmen.

83 BKA, Staatssekretär Carstens, an Abteilungsleiter, 3.12.1968, BArch Koblenz, B 136/3994; vgl. *Brinckmann*, Politikberatung, S. 142 f.; knapp auch *Metzler*, Konzeptionen, S. 366 f.

dem Regierungswechsel um eine »Ist-Analyse des Informationsflusses« und Vorschläge »zur Verbesserung des internen und externen Informationssystems«. Minister Ehmke bot an, mit der Studiengruppe für das Kanzleramtsprojekt einen längerfristigen, etwa dreijährigen Vertrag abzuschließen.⁸⁴ Hierfür erhielt die Studiengruppe zwischen 1968 und 1971 über 1,1 Millionen DM.⁸⁵ Die Studiengruppe kam für diesen Auftrag wohl zum einen deshalb in Betracht, weil sie ein Jahr zuvor mit einer Systemanalyse für das Deutsche Patentamt begonnen hatte, die ebenfalls der Prüfung des Informationsflusses und der Einführung »maschinelles Datenverarbeitung« dienen sollte.⁸⁶ Zum anderen hatte der Planungsstab aufgrund der Finanzierung der Studiengruppe durch die Regierung offenkundig keine andere Wahl, obwohl der Leiter des Planungsstabs, Werner Krüger, Skepsis aufgrund der theoretischen Ausrichtung der Studiengruppe äußerte.⁸⁷

Die Studiengruppe drang darauf, eng mit höheren und mittleren Beamten des Bundeskanzleramts zusammenzuarbeiten, und führte Interviews, um Aufgaben, Informationsquellen und -ergebnisse zu ermitteln. Dies entsprach ihrem Ansatz, Planung an den Betroffenen auszurichten. Krauch erinnerte sich, dass man hierzu ein Konzept einer »maieutischen Systemanalyse« entwickelt habe, das im Gegensatz zur »instrumentellen« Systemanalyse den Willen, die Weltsicht und die Antizipationen der partizipierenden Akteure berücksichtige: »Durch geduldiges und geschicktes Fragen wird dabei versucht, latent vorhandene Wissensbestände und Kritiken zu aktivieren« und auch Zukunftsvorstellungen zu ermitteln.⁸⁸ In einem Zwischenergebnis argumentierte die Studiengruppe 1970, das Kanzleramt könne seine Koordinierungs- und Informationsfunktion nur mangelhaft ausfüllen; es habe nicht genügend Überblick über den Geschäftsablauf der Regierung und keine Aufgabenplanung. Deshalb erstellte man zwölf »Funktionsmodelle« für das Kanzleramt.⁸⁹ Man plädierte für ein »Prioritäten- und Koordinationsplanungsmodell« mit einer variierbaren »Koordinations- und Führungskomponente«, welches die »Variationen der Führungszentralisierung und koordinierenden Dezentralisierung« noch offen ließ. Funktionen des Kanzleramts seien die Artikulation des Regierungsprogramms, die Erfolgskontrolle der »Programmdurchführung« und die Vorplanung von Prioritäten; hierzu sollte es eine Funktionserweiterung durch den »Ausbau seiner Fähigkeit zu gezielter Vorausschau neuartiger Bedürfnisstrukturen in der Gesellschaft, [...] zur informationellen Erfassung von autonomen, sich aus der Gesellschaft ergebenden, politischen Impulsen, sowie zur antizipatorischen Krisensensibilität« erfahren. Eine Ausweitung der Systemanalyse auf das gesamte Regierungssystem sei zu empfehlen.⁹⁰ Ein Ergebnisbericht vom Oktober 1970

84 BKA, Planungsstab, Bebermeyer/Schmoekkel/Stöber/Wagenknecht, Ausbau der politischen Planung im BKA, 20.10.1969, S. 3, BArch Koblenz, B 136/14064; vgl. BKA, Hegelau, Vermerk über Besprechung bei Minister Ehmke am 13.11.1969, 17.11.1969, BArch Koblenz, B 136/3995.

85 Übersicht Finanzielle Entwicklung der Studiengruppe, 1973, BArch Koblenz, B 196/17267.

86 Erläuterungen zu den Forschungsvorhaben der SfS, o. D. (pag 66–85), BArch Koblenz, B 138/6801.

87 Zit. nach *Brinckmann*, Politikberatung, S. 139.

88 *Krauch*, Bildung, S. 14; System Orakel, in: *Der SPIEGEL*, 26.10.1970, S. 41–44. Krauch stützte sich hier auch auf das von der Studiengruppe für Systemforschung entwickelte ORAKEL-Modell, das Bürger anhand interaktiver Elemente in politische Diskussionen (zum Beispiel in Fernsehdiskussionen) einbeziehen wollte; vgl. *ders.*, Wege; *ders.*, Von der instrumentellen zur maieutischen Systemanalyse, in: *ders./Tom Sommerlatte* (Hrsg.), Bedürfnisse entdecken, Frankfurt am Main 1997, S. 73–96; *Brinckmann*, Politikberatung, S. 130–137; demgegenüber ohne Verweis auf die »Maieutik« BKA, Staatssekretär Carstens, an Abteilungsleiter, 3.12.1968; Planungsstab, SfS, Coenen, Vermerk, 17.3.1969, BArch Koblenz, B 136/3994.

89 *Jochimsen*, Artisten, S. 41.

90 Studiengruppe für Systemforschung, Funktionsbestimmung des Bundeskanzleramtes, 1. Zwischenergebnis, 31.3.1970, Zitat S. 20, BArch Koblenz, B 136/3994; *Brinckmann*, Politikberatung, S. 143–146.

schlug die Schaffung eines Gesamtkoordinators im Kanzleramt und den Ausbau der Organisationsreferate des Amtes und der Ressorts durch Analytoren und Organisationsfachleute vor.⁹¹

An den Berichten lässt sich bereits ablesen, dass die »Systemanalyse« zwar Probleme in der Aufbau- und Ablaufplanung eruierte, aber kaum Vorschläge für konkretes Verwaltungshandeln machte: Gefangen im systemanalytischen Sprach- und Denkmodell, empfahl man zunächst allgemein, die politische Vorausschau zur Aufgabe des Kanzleramts zu machen sowie den Apparat und die »Systemanalyse« auszubauen.

Die Arbeit der Studiengruppe führte zu Friktionen mit der Ministerialbürokratie. Bedenken in Bezug auf die Sicherheit von Informationen und die starke Arbeitsbelastung von Organisationseinheiten wurden laut, so dass die Befragung aller Amtsangehörigen nicht stattfinden konnte.⁹² Nachdem die Studiengruppe angekündigt hatte, erneut eine Befragung durchzuführen, um Veränderungen seit dem Regierungswechsel zu prüfen, formierte sich Widerstand aus der neu geschaffenen Organisationsabteilung. Diese argumentierte zum einen, dass der Auftrag an die Studiengruppe obsolet sei. Organisationsprobleme des Amtes seien in der Tat lange vernachlässigt worden, wengleich schon 1968 der Anlass für den Auftrag »von der Masse der Amtsangehörigen nicht verstanden« worden sei; nun aber seien die Probleme ohnehin angegangen worden. Minister Ehmke habe bereits die Funktionen des Amtes definiert. Die Frage der Einführung von EDV liege bei der Planungsabteilung. Die Organisationsanalyse im Hinblick auf die Zuständigkeit der Planungsabteilung in Abgrenzung zu den Fachabteilungen und auf die Bürotechnik (wie Mikroverfilmung oder Gegensprechanlagen) könne die Wirtschaftsberatungsgesellschaft Quickborn übernehmen, die das Konzept für den Neubau des Kanzleramts erstellte. Zum anderen wurden die Effizienz und die Anwendungsorientierung der Systemanalyse infrage gestellt. Die Studiengruppe habe zehn Bände mit Aufgabenbeschreibungen, Statistiken und »abstrakten Denkmodellen« vorgelegt. Mit »großem Aufwand« seien verschiedene Funktionsmodelle entworfen worden, aber die Auswahl unter diesen verbleibe wohl dem Kanzleramt. Hierfür habe man fast 10% des Etats des ganzen Hauses ausgegeben. Konkret kritisierte die Organisationsabteilung, dass die Studiengruppe im Falle des Telefonsystems – »typisch« – nur auf die Existenz neuer technischer Möglichkeiten hinweise; zu dieser Information wäre auch ein Referent gelangt. Deshalb plädierte man für eine Kündigung der Studiengruppe.⁹³

Planungschef Jochimsen und Minister Ehmke stimmten mit der Kritik aus der Ministerialbürokratie »nicht überein«. Jochimsen argumentierte, das Team von Quickborn könne »aus seiner Grundauffassung heraus, nach der lediglich die in der Organisation selbst vorhandenen Kenntnisse aktiviert werden sollen, keine Impulse über die mit dem Neubau BK [des Kanzleramts] verbundenen Probleme hinaus für die Organisation des Hauses geben.« Dagegen lasse die Studiengruppe Ideen aus anderen Bereichen von Wissenschaft und Praxis einfließen.⁹⁴ Gemeinsam mit der Studiengruppe verteidigte Jochimsen das umfassende Planungsverständnis. Das Kanzleramt müsse in Zukunft von einer »reaktiven Bearbeitung laufender Probleme« zu einer längerfristigen planenden Arbeit übergehen.

91 Studiengruppe für Systemforschung, Andreas Jentzsch, Friedrich Latzelsberger, Heinrich Reiner mann, Jürgen Wild, Projekt Systemanalyse im BKA, Vertraulicher Ergebnisbericht zur Reorganisation, Nr. 21010. Sollkonzeption einer effizienten Gestaltung des BKA, Oktober 1970, BArch Koblenz, B 136/3995.

92 BKA/Studiengruppe für Systemforschung, Vermerk Coenen, 17.3.1969, BArch Koblenz, B 136/3994; Leiter der Abteilung V, Jochimsen, Vermerk, 24.7.1970, ebd., 3995.

93 BKA, Ref. I/1 Org., Theißinger, an Minister, 26.3.1970; Vermerk Theißinger, 8.6.1970; Gruppe I/1 Org., PL-S, Vermerk, 2.6.1970, ebd., 3994.

94 BKA, Jochimsen, an Abteilungsleiter I, 20.6.1970, BArch Koblenz, B 136/3994; vgl. Vermerk Jochimsen, 24.7.1970, BArch Koblenz, B 136/3995.

So könnten Konflikte vorweggenommen und die laufende Arbeit erleichtert werden. Die Planungen müssten, so Jochimsen gegen das Argument, man habe auch bisher geplant, »längerfristiger, systematischer, konsistenter und politischer werden«. Krauch drängte darauf, dass externe Informationsquellen herangezogen werden müssten, die sich mit der vorausschauenden Problemsuche beschäftigten und Techniken der Sozialwissenschaften nutzten. Auch der Kanzler selbst, so die Studiengruppe ähnlich wie Jochimsen, müsse in das Planungsmodell einbezogen werden, weil »gerade durch Planung dem Kanzler Freiheit zur Entscheidung politischer Alternativen geschaffen werde«.⁹⁵

Mithin protestierten Teile der Ministerialbürokratie des Kanzleramts gegen die als zu teuer, wenig effizient, nicht anwendungsorientiert und – wegen des Mangels an »praktischer Erfahrung« der Experten⁹⁶ – auch als unqualifiziert eingeschätzte Beratung durch die Studiengruppe. Demgegenüber hielt Jochimsen (mit Rückendeckung durch Ehmke) an einem sehr weitgreifenden Planungsverständnis fest. Systematische und längerfristige, damit »moderne« Planung verhindere Konflikte und sichere »Freiheit«, weil der Politik mehrere Entscheidungsmöglichkeiten geboten würden.

Auch Jochimsen betonte allerdings, dass die Systemanalyse ohne Wert sei, wenn die Organisationsabteilung diese nicht voll unterstütze.⁹⁷ Gegenüber der Studiengruppe argumentierte er, dass das Kanzleramt nur eine »sehr beschränkte Aufnahmekapazität« für weitere Aufträge habe, »die pragmatisches Handeln nach den konkreten Bedürfnissen erfordere«.⁹⁸ Man einigte sich darauf, dass die Studiengruppe bis Ende des Jahres 1970 ihren Vertrag erfülle und dann einzelne Mitarbeiter für das Kanzleramt freistelle, die das Kanzlerinformationssystem und die Studie über die EDV abschließen.⁹⁹ Da die Studiengruppe Sorge über ihre Finanzierung äußerte, bat Ehmke auf Wunsch Jochimsens das Bildungs- und Wissenschaftsministerium, die Studiengruppe personell zu stärken.¹⁰⁰ Für das Kanzlerinformationssystem schlug die Studiengruppe schließlich vor, Computer zur besseren und schnelleren Erschließung der Informationen sowie Konferenztelefonschaltungen zu nutzen. Krauch empfahl öffentlichkeitswirksam eine »Mixed-Media-Anlage für Bild und Ton«, die dem Kanzler visuell vermittelt kurz gefasste Informationen liefern sollte.¹⁰¹ Doch auch Jochimsen präferierte nun das Quickborn-Team, das praxisnäher arbeite.¹⁰² 1973 konstatierte das Forschungsministerium, dass die Studiengruppe ihrem Anspruch, Entscheidungshilfen für die Verwaltung zu liefern, nur zum Teil genügt habe. Diese hätten wegen mangelnder Praxisnähe häufig nicht befriedigt; hinzu kämen »[m]angelndes Fachwissen und fehlende Detailkenntnisse, aber auch der Versuch, gegen den Willen des Auftraggebers eigene Ideen und Wertvorstellungen einzubringen, wie dies in Projekten für das Kanzler-

95 BKA, Gruppe V/4, Wittig, Protokoll der Besprechung vom 26.10.1970 zwischen Studiengruppe für Systemforschung und BKA, BArch Koblenz, B 136/3995.

96 Im Text des »1. Zwischenergebnisses« hatte ein Ministerialbeamter notiert: »Ein Gespräch mit wenigen wirklich Sachverständigen ist mehr wert als 100 Interviews ohne Auslotung der Probleme und praktische Erfahrung über das Wünschbare und Machbare«; Studiengruppe für Systemforschung, Funktionsbestimmung des Bundeskanzleramtes, 31.3.1970, S. 16, BArch Koblenz, B 136/3994; vgl. *Schatz*, Funktionsbedingungen, S. 207.

97 BKA, Jochimsen, an Abteilungsleiter I, 20.6.1970, BArch Koblenz, B 136/3994.

98 BKA, Protokoll Besprechung vom 16.9.1970 zwischen Studiengruppe für Systemforschung und BKA, 30.9.1970, BArch Koblenz, B 136/3995.

99 BKA, Abteilungsleiter V, Jochimsen, an Abt. I, 21.8.1970; Abt. I an Jochimsen, 23.9.1970, BArch Koblenz, B 136/3995.

100 BKA, Protokoll der Besprechung vom 16.9.1970 zwischen Studiengruppe für Systemforschung und BKA, 30.9.1970; Chef des BKA, Ehmke, an Bundesminister Leussink, 14.10.1970, BArch Koblenz, B 136/3995.

101 System Orakel, in: *Der SPIEGEL*, 26.10.1970, S. 41; *Brinckmann*, Politikberatung, S. 144–147.

102 *Claus Grossner*, Wenn Zukunft verplant wird, in: *Die ZEIT*, 9.4.1971, Zitat S. 9; Übersicht Finanzielle Entwicklung der Studiengruppe, 1973, BArch Koblenz, B 197/17267.

amt geschehen sei«. Negativ beurteilt wurde speziell die für das Amt erstellte Systemanalyse.¹⁰³

Die Probleme des Projekts der Studiengruppe für Systemforschung lassen sich nun mit Andrea Brinckmann, die hier Michael Ruck zitiert, teilweise auf die »Beharrungskraft von Verwaltungsroutinen« zurückführen.¹⁰⁴ Auch das Drängen der Studiengruppe auf Modernisierung, auf »rechte, tief greifende Reformen, das Brinckmann anführt, spielte eine Rolle: Zunehmend wendete sich die Studiengruppe, offenkundig auch geprägt von den sich nun dynamisierenden Partizipationsforderungen der späten 1960er Jahre, gegen eine »instrumentelle Systemanalyse«, die im Grunde nur den Status quo erhalte. Krauch trieb seine Überlegungen in einem Band namens »Computer-Demokratie« weiter und plädierte in kritischer Absetzung von der parlamentarischen Demokratie für aktive politische Beteiligung des Einzelnen mittels Nutzung des wissenschaftlich-technischen Sachverständs (anhand von Abstimmungen mittels interaktiver Elemente und Ähnlichem).¹⁰⁵ Dieser Reformwille kreuzte sich mit der stärker in formalen und hierarchischen Kategorien denkenden, juristisch geschulten Ministerialbürokratie¹⁰⁶, aber wohl auch schon mit dem nachlassenden Planungsgeist in der Bundesregierung, was noch deutlicher im folgenden Projekt des ZBZ erkennbar werden sollte. Doch entscheidend dürfte gewesen sein, dass die Systemanalyse – angesichts der in der Tat hohen Kosten – wenig anwendungsorientiert war: Die Befragungen ermittelten zwar technische Probleme – die auch auf einfacherem Wege hätten aufgezeigt werden können – und Mängel in Organisationsstruktur und Ablauforganisation, doch der kybernetisch inspirierte, fast hermetische Sprachduktus der Studiengruppe diente eben gerade nicht dazu, der mehrheitlich mit Juristen besetzten Ministerialbürokratie Vorschläge für verbesserte Abläufe und Informationswege zu eröffnen. Dabei war es wenig hilfreich, wenn Krauch im SPIEGEL Ende 1970 nassforsch äußerte: »Mit dem jetzigen Stab im Bundeskanzleramt geht's sicher nicht. Wenn man mit altmodischen, knöchernen Juristen arbeitet, setzt es doch tausend Schwierigkeiten.« Man müsse deshalb technisch versierte Sozialforscher ins Kanzleramt entsenden, die das Personal »umschulen« sollten.¹⁰⁷ Vorschläge dieser Art implizierten nicht nur eine erneute Aufblähung des Apparats und neue Kosten, sondern spiegelten und vertieften die Gräben, die durch unterschiedliche Sprach- und Denkmuster zwischen den Planungsexperten und der Verwaltung entstanden waren.

Ähnlich verlief das größte Beratungsprojekt des ZBZ für die Bundesregierung, das Projekt PLABUND (Untersuchung der Möglichkeiten und Grenzen der Datenverarbeitung zur Planungshilfe in der Bundesverwaltung) für die Planungsabteilung des Kanzleramts, die Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform und das Bildungs- und Wissenschaftsministerium. Das Bundeskanzleramt sei »stark an soziologisch orientierten Vorausschauern orientiert«, verlautete auf einer Vorstandssitzung des ZBZ; zu diesem Zeitpunkt stand Heinz Hermann Koelle bereits in Kontakt zu Ministerialrat Adolf Theis aus der Planungsabteilung des Kanzleramts, der zugleich der Projektgruppe für Regie-

103 BMFT, Schmidt-Küntzel, III A 1- Zu 3250-1, 30.4.1973, BArch Koblenz, B 196/17267.

104 Brinckmann, Politikberatung, S. 146.

105 Vgl. Helmut Krauch, Wege; ders., Computer-Demokratie, München 1972; Brinckmann, Politikberatung, S. 147–151; Andreas Lenz, Zur Entstehungsgeschichte von Umweltsystemforschung und Technikfolgenabschätzung. Das Bundestagshearing am 21. März 1973 und die Experimente der Studiengruppe für Systemforschung/Perspektiven der elektronischen Demokratie, URL: <<http://www.usf.uni-kassel.de/usf/archiv/dokumente/krauch/bundestagshearing.htm>> [21.6.2010].

106 Die Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform war überwiegend mit Juristen besetzt; Hegelau, Arbeit, S. 169; vgl. Bebermeyer, Regieren, S. 18 f.

107 System Orakel, in: Der SPIEGEL, 26.10.1970, S. 44; zur Ministerialbürokratie Schatz, Funktionsbedingungen.

rungs- und Verwaltungsreform vorsaß.¹⁰⁸ In der Tat gehörte Theis zu jenen Vertretern der Ministerialbürokratie, die sich 1969/70 aufgeschlossen für Zukunftsplanung und Zukunftsforschung zeigten.¹⁰⁹ Koelle hielt Anfang 1970 einen Vortrag vor der Projektgruppe über »Gedanken eines Systemingenieurs zur Regierungs- und Verwaltungsreform« und bot dem Planungsverbund an, das für den Berliner Senat im Aufbau befindliche kommunale Informationssystem BESI zu präsentieren, welches als Frühwarnsystem eine Vorausschau auf kommende Probleme ermögliche. Theis hielt nach dem Vortrag Koelles fast euphorisch fest, dass

»es sich hier um ein Experiment im Bereich der Konzeptionsplanung, der Datenaufbereitung, der Simulation und der Entwicklung von Entscheidungsmodellen und Operationssystemen handelt, das z. Zt. zumindest in der Bundesrepublik einmalig ist. [...] Auf längere Sicht ist staatliche Planung nur möglich, wenn in der Wissenschaft in weit größerem Umfang als bisher die Entwicklung von Methoden und Techniken der Planung vorangetrieben wird.«¹¹⁰

Eine Ressortbesprechung unter Leitung des Kanzleramts zeigte im Dezember 1970 »besondere[s] Interesse« für die Arbeit des ZBZ. Eine interministerielle Arbeitsgruppe unter Einschluss des Kanzleramts und der Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform sollte sich mit den Arbeitsvorschlägen befassen.¹¹¹

Mithin erhielt das ZBZ im April 1971 den Auftrag für PLABUND. Das Gesamtkonzept, so das Zentrum, werde von der Vorstellung geleitet, dass »Planungsprozesse im Bereich der Bundesverwaltung [...] nur [...] durch spezifische, in ihrem Funktionsprofil aufeinander abgestimmte Planungshilfen entscheidend verbessert werden können.«¹¹² Zu PLABUND gehörten ENIS (Entwicklung eines experimentellen Informationssystems für den Energiesektor der BRD), das unter der fachlichen Lenkung des Wirtschaftsministeriums stand¹¹³, ZIEBUV (Entwurf alternativer Zielsysteme für den Verkehrsbereich als Anwendungsbeispiel experimenteller EDV-gestützter Planungshilfen), dessen fachliche Lenkung das Verkehrsministerium übernahm, und schließlich als übergreifendes Projekt das »Experimentelle integrierte Planungs- und Entscheidungssystem« (EIPE), das zunächst von der Planungsabteilung des Bundeskanzleramts betreut wurde. Für PLABUND erhielt das ZBZ zweieinhalb Millionen DM.¹¹⁴

Die Teilprojekte ENIS und ZIEBUV galten als Beispielfelder, an denen auch die Möglichkeiten und Grenzen des Einsatzes elektronischer Datenverarbeitung in der Bundesverwaltung aufgezeigt werden sollten. ZIEBUV war zunächst so konstruiert, dass es Zielfindung, Zielstrukturierung und Zielbewertung in der Verkehrsplanung in einem übergreifenden Rahmen »gesamtgesellschaftlicher Forderungen« untersuchen sollte; doch drang

108 ZBZ-Vorstandssitzung am 9.7.1970, Protokoll vom 13.7.1970, Wortmeldung Busch, IfZ, ED 701/40; PRVR-214/3, Vermerk Seiler, EIPE, 16.5.1973, BArch Koblenz, B 106/49611.

109 BMBW, Günter Marx, Zur Gründung eines Arbeitskreises für Zukunftsplanung, 9.6.1970, BArch Koblenz, B 136/14064.

110 PRVR, Vermerk Theis, 23.11.1970, zit. in Vermerk vom 16.5.1973, BArch Koblenz, B 106/49611; BKA, Planungsstab, Protokoll über Erfahrungsaustausch über die Planungseinrichtungen der obersten Bundesbehörden am 12.6.1970 vom 13.7.1970, BArch Koblenz, B 136/14064.

111 BKA, Planungsabteilung, 55-27091-Zc2, Protokoll der Besprechung am 3.12.1970 vom 7.12.1970, BArch Koblenz, B 136/14536; vgl. PRVR-214/3, Vermerk Seiler, EIPE, 16.5.1973, BArch Koblenz, B 106/49611.

112 ZBZ, Überblick über das Forschungsvorhaben PLABUND, 26.4.1973, BArch Koblenz, B 106/54323.

113 Die entsprechenden Akten des Wirtschaftsministeriums ließen sich leider bislang nicht ermitteln.

114 EIPE hieß später »Experimentelles, integriertes Informations- und Planungssystem zur Entscheidungsvorbereitung«; PRVR-214/3, Vermerk Seiler, EIPE, 16.5.1973; BMFT, IV A 3-5939-DV 5108/73, an ZBZ, 24.9.1973; 413-5939-DV 5108 an ZBZ, 10.4.1975; Entwurf PRVR-214/3, Märten, an BMFT, 22.4.1974; BArch Koblenz, B 106/49611.

das Verkehrsministerium darauf, die Datenverarbeitung und Programmierung in den Vordergrund zu rücken. ZIEBUV arbeitete dann an der Entwicklung von Software, um eine im Aufbau befindliche Verkehrsdatenbank zu nutzen. ENIS sollte ein Simulationsmodell für den Energiesektor entwickeln. Auch hier drang das ebenfalls involvierte Innenministerium auf die Erstellung der Strukturen einer Datenbank, also auf konkrete Arbeiten im Bereich der Datenverarbeitung.¹¹⁵

Das EIPE-Projekt, das im ZBZ von Helmut Klages geleitet wurde, hatte dagegen übergreifenden Charakter, indem es eine Koordinationsfunktion für ENIS und ZIEBUV innehaben sollte. Darüber hinaus war zunächst davon die Rede, es solle ein »Grundraster von gesellschaftlichen Führungssystemen« und »punktuelle Entscheidungshilfen« entwickeln. In Abstimmung mit der Planungsabteilung des Bundeskanzleramts wurde das Projekt allerdings wiederholt neu zugeschnitten. Zwischenzeitlich wurde ventiliert, aus Befragungen von Referenten ein »Zielraster« zu erstellen und daraus ein Simulationsmodell zu entwickeln, mit dem die Wirkungen alternativer Entscheidungen sichtbar gemacht werden könnten. Doch äußerte der Politikwissenschaftler Fritz Scharpf, der bereits an der Konstituierung der Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform zentralen Anteil gehabt hatte, Bedenken gegen den weitgreifenden Ansatz. Deshalb beschlossen das ZBZ und das Kanzleramt, »wesentlich bescheidener« vorzugehen und nur die »Realannahmen über die Umwelt« in der Verwaltung zu ermitteln.¹¹⁶ Demnach sollte EIPE »Grundlagen und Gestaltungskriterien für den Aufbau eines ressortübergreifenden Informationssystems im Bereich von Regierung und Verwaltung« erarbeiten; man versuchte – so das ZBZ in schwer verständlichem Duktus – den »Erwägungsraum von Entscheidungsvorbereitungsarbeiten an Basiseinheiten der Bundesverwaltung« – mithin die Entscheidungsfindungsprozesse und Handlungsspielräume – zu ermitteln. Bislang erschwere die Entscheidungsvorbereitung in den Referaten nämlich den Entscheidern – also den Ministern – Bewertungen »im Sinne einer Einordnung in ein politisches Gesamtkonzept«. Zugleich sollten die Daten zur Früherkennung hinsichtlich möglicher Krisen genutzt werden und eine aufeinander bezogene Fachplanung innerhalb der Aufgabenplanung des Bundes ermöglichen. Damit seien »nicht rationale Determinanten politisch-administrativen Handelns« »zumindest tendenziell abzubauen«.¹¹⁷ Grundsätzlich versuchte das ZBZ also, Informationsströme im Ministerium zu vermessen, Arbeitsabläufe zu »rationalisieren« und transparent zu machen und zu prüfen, welche Handlungsspielräume die Verwaltung besaß beziehungsweise – dies entgegen dem ursprünglichen Modell – wie sie mit der politischen Linie zu durchdringen war. Auf dieser Grundlage sollte später ein Informationssystem entwickelt werden, welches »Anknüpfungspunkte« zur Weiterentwicklung des Frühkoordinierungssystems und des Einsatzes der Datenverarbeitung biete.¹¹⁸ Nachdem das Setting des Projekts festgelegt war, bat die Planungsabteilung des Kanzleramts Ende 1971

115 ZBZ, Förderungsvorhaben DV 5.108/72: PLABUND: Fachliche Beschreibung des Gesamtvorhabens [Anfang 1973], BArch Koblenz, B 106/49614; vgl. ZBZ, Überblick über das Forschungsvorhaben PLABUND, 26.4.1973, ebd., 54323; BKA, V/4–1–4–2, Protokoll der Besprechung am 1.2.1971 vom 5.2.1971, BArch Koblenz, B 136/14536; vgl. *Manfred Birreck/Dieter Kolb/Peter Rosolski*, Einsatz von Planungsmodellen in der Verwaltung. Analyse der Pilotprojekte ENIS und ZIEBUV und Untersuchung der Möglichkeiten ihres Einsatzes in weiteren Bereichen der Verwaltung (APEV), Berlin 1976, S. 16–30.

116 PRVR–214/3, Vermerk Seiler, EIPE, 16.5.1973; vgl. ZBZ, Überblick über das Teilvorhaben EIPE, o. D., BArch Koblenz, B 106/49611; vgl. *Birreck/Kolb/Rosolski*, Einsatz, S. 13–15; zur Rolle Scharpfs, eines Schülers von Ehmke, vgl. *Siß*, Politik, S. 332 f.

117 ZBZ, Überblick über das Teilvorhaben EIPE, 13.4.1973, BArch Koblenz, B 106/54323; PRVR–214/3, Vermerk Randel, 22.9.1972; ZBZ, Überblick über das Teilvorhaben EIPE, o. D., ebd., 49611.

118 So das ZBZ, PRVR–214/3, Vermerk: Gespräch mit dem EIPE-Team am 22.3.1972 vom 28.3.1973, BArch Koblenz, B 106/49611.

die Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform, die Betreuung des Projekts zu übernehmen.¹¹⁹

Das Projektteam des ZBZ ermittelte nun »grundlegende Annahmen und zuzuordnende Informationsbestände« der Referenten »über soziale, ökonomische und politische Voraussetzungen im Tätigkeitsbereich«. Dies sollte empirisch durch eine »integrierte Mitarbeit« und »[k]orrespondierende Zusammenarbeit« erfolgen, die auf den »Methoden der »teilnehmenden Beobachtung« fußen. Mitarbeiter des ZBZ (soweit eruierbar zwei Diplom-Politologen, ein Soziologe und ein Diplom-Kaufmann) wurden deshalb für etwa drei Monate in ausgewählten Referaten von vier Ministerien als Hilfsreferenten eingesetzt. Flankierend sollten Intensivinterviews mit Referenten stattfinden. Die hierbei ermittelten Informationen sollten in einem »kategoriale[n] Ablageinstrumentarium« erfasst werden.¹²⁰

EIPE löste ähnliche Widerstände der Verwaltung wie das Kanzleramtsprojekt der Studiengruppe aus: Das Raumordnungsreferat des Kanzleramts kritisierte die mangelnde Verwaltungserfahrung der Zukunftsforscher und damit »die Gefahr, dass die wesentliche Arbeit nicht von den in Verwaltungsdingen unerfahrenen Herrn des ZBZ, sondern von den Beamten der in die Untersuchung einbezogenen Referate geleistet werden muß«. ¹²¹ Die Projektgruppe kritisierte, es seien nicht subjektive »Grundannahmen« der Referenten zu untersuchen, die einem ständigen Wandel (nicht zuletzt durch Fluktuation) unterlägen, sondern »allgemein bekannte oder von allen erkennbare Grundannahmen«. ¹²² Umgekehrt argumentierte das ZBZ, verantwortlich für Probleme sei »eine durchgängig feststellbare kritische Einschätzung des Forschungsvorhabens durch die Verwaltungsmitglieder«, welche sich »gegen eine allgemeine Verfügarmachung von »Erfahrungs- und Hintergrundwissen« beziehungsweise »Führungswissen« richtete«. ¹²³ In der Tat löste wohl der Ansatz, die Handlungsspielräume der Referenten zu vermessen, um die Verwaltung stärker mit der politischen Linie zu durchdringen, Bedenken aus, dass Spielräume beschnitten werden könnten. Problematisch war für die Projektgruppe zudem, dass der Einsatz von Datenverarbeitung im EIPE-Projekt kaum mehr eine Rolle spielte; denn das Projekt wurde über das Datenverarbeitungsprogramm der Bundesregierung finanziert. Die mangelnde Verständlichkeit der verfassten Texte monierte auch der zunächst so positiv gestimmte Theis, der wenig später wegen eines Rufs an die Universität Tübingen aus der Bundesverwaltung ausschied. Schließlich, und dies war essenziell, argumentierte die Projektgruppe, es fehle dem Vorhaben und auch dem ZBZ an »der notwendigen Eigenständigkeit«. ¹²⁴ Das ZBZ werde sich wohl weiter damit begnügen, so ein Mitglied der Projektgruppe 1973, die Überlegungen aus der Bundesregierung zu übernehmen und in die »überhöhte ZBZ-Sprache« umzuformen.¹²⁵

119 PRVR, Faude, an BKA, Jochimsen, 7.12.1971, BArch Koblenz, B 106/49611.

120 ZBZ, Überblick über das Teilvorhaben EIPE, 13.4.1973, BArch Koblenz, B 106/54323; PRVR–214/3, Randel, Vermerk: Rückkopplungsgespräch am 25.1.1973 vom 27.2.1973; BMFT, IV A 3–5959–3, Ergebnisniederschrift der Besprechung am 7.11.1972 vom 31.1.1973, ebd., 49611.

121 BKA, Brodeßer, III/3, 23520-Um 22/72, an PRVR, Faude, 19.4.1972; III/3–23583-Pl 1/72 an Faude, 13.11.1972, BArch Koblenz, B 106/49611.

122 PRVR, Stellungnahme von Peter, Protokoll der Großgruppensitzung vom 26.4. und 30.4.1973; vgl. ZBZ, EIPE, Stellungnahme zum bisherigen Verlauf des Teilvorhabens EIPE, Oktober 1972, BArch Koblenz, B 106/49611.

123 ZBZ, 2. Zwischenbericht zu EIPE, Januar 1973, zit. nach *Birreck/Kolb/Rosolski*, Einsatz, S. 14.

124 PRVR–214/3, Vermerk Thomas, 19.9.1972; Vermerk Randel, 22.9.1972; PRVR–214/3, Vermerk Seiler, EIPE, 16.5.1973, BArch Koblenz, B 106/49611.

125 PRVR, Großgruppensitzung am 26.4.1973, Protokoll vom 30.4.1973, BArch Koblenz, B 106/49611.

Die Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform, die ohnehin auch bei Ehmke an Unterstützung verloren hatte¹²⁶, sah ihre Hauptaufgabe nun in der Betreuung einer Studie der Unternehmensberatung McKinsey, die am Beispiel des Landwirtschaftsministeriums ein Planungsverfahren entwickelte, das Programm-, Haushalts- und Finanzplanung verknüpfte; dieses Verfahren wurde dann auch umgesetzt. McKinsey gehe, so die Projektgruppe, im Gegensatz zum ZBZ von einem »pragmatischen Ansatz« aus¹²⁷; den »praktische[n] Nutzen« von EIPE bezweifelte man hingegen.¹²⁸ Die interministerielle Arbeitsgruppe einigte sich im Mai 1973 darauf, dem ZBZ noch einen Abwicklungsvertrag für EIPE anzubieten, zudem ein reduziertes Anschlussprojekt, das aus den Ergebnissen von ENIS und ZIEBUV übergreifende Aussagen gewinnen sollte. Denn diese beiden Projekte wurden – trotz Friktionen – positiver beurteilt. Die Vertreter des Wirtschafts- und des Verkehrsministeriums bedauerten den Stopp von EIPE, wo doch nun brauchbare Ergebnisse mit Bezug zum EDV-Programm bald vorlägen.¹²⁹ Nicht zuletzt durch Fürsprache des Wirtschaftsministeriums konnte das kleine Anschlussprojekt finanziert werden, dessen fachliche Betreuung die Datenverarbeitungs-Koordinierungsstelle des Innenministeriums übernahm.¹³⁰ Gegenüber dem Innenministerium gestand das ZBZ ein, die Kooperation mit den Verwaltungseinheiten als »Prozeß der Verbindung von theoretisch-wissenschaftlichen Überlegungen mit den Anforderungen der Praxis« sei »nicht immer reibungslos verlaufen«.¹³¹ Im Endbericht, in dem das ZBZ das »Referat als informationsverarbeitendes System« untersuchte, sah die Projektgruppe »keine unmittelbar in die Praxis umsetzbaren Ergebnisse«; er nehme sich im Hinblick auf den Ansatz verhältnismäßig bescheiden aus. Doch könne er als positiver Beitrag zur Diskussion um Entscheidungsprozesse in der öffentlichen Verwaltung angesehen werden, da er zeige, dass weiterführende Untersuchungen nötig seien.¹³²

Dieses Urteil verdeutlicht die Ernüchterung nach Abschluss des EIPE-Projekts. Welche Gründe für die Probleme im Politikberatungsprozess sind festzuhalten? Grundsätzlich fehlte dem Projekt – wohl stärker noch als der Kanzleramtsstudie der Studiengruppe – die Anwendungsbezogenheit: Der Ansatz, »Grundannahmen« und »Informationsbestände« der Referenten zu erforschen, versandete, nicht nur weil unklar blieb, welche »Grundannahmen« konkret ermittelt werden sollten und wie mit diesen umzugehen war, sondern wohl auch weil die Verwaltung den sich im Verlauf des Projekts herausbildenden Ansatz, die politische Gesamtlinie stärker zum Tragen zu bringen, als gewisse Misstrauensbekundung begriff. Die im Kern kybernetische, fast hermetische Sprache musste zu Kommuni-

126 Vgl. Süß, Politik, S. 345.

127 BMFT, IV A 3–5959–3–10/73, Protokoll Besprechung über PLABUND am 30.5.1973 vom 18.6.1973, BArch Koblenz, B 106/49611; vgl. PRVR an BKA, Jochimsen, 27.4.1971, AdSD, NL Jochimsen, 1/RJAC0000039–40; *Hegelau*, Arbeit, S. 175 und 186; zur Rolle von Beratungsunternehmen *Schatz*, Funktionsbedingungen, S. 196 f.

128 PRVR, Protokoll Besprechung PRVR und ZBZ-EIPE, Gesprächsbeitrag Piduch, 2.3.1973, BArch Koblenz, B 106/49611.

129 PRVR–214/3, Seiler, Besprechung über PLABUND am 30.5.1973, 4.6.1973; vgl. PRVR–214/3, Vermerk Randel, 4.6.1973; BMWi, Sittig, Z A 4–002507/3, an BMFT, Grunau, 16.8.1973; BMWi, Z 4–002507/3, Vermerk EIPE, 26.3.1973; PRVR–214/3, Märten, an BMFT und BMI, 22.4.1974, BArch Koblenz, B 106/49611; zum weiteren Verlauf von ZIEBUV und ENIS, welche in einer größeren Arbeit analysiert werden sollen, vgl. *Birreck/Kolb/Rosolski*, Einsatz von Planungsmodellen, S. 16–31.

130 PRVR–214/3, Seiler, Protokoll Besprechung mit ZBZ am 18.6./21.9.1973 vom 3.10.1973; BMWi, Z A 4–002507/3, an BMI, 16.8.1974; BMFT, 413–5939-DV 5108, an ZBZ, 10.4. und 29.10.1975, BArch Koblenz, B 106/49611; BMI, Lepper, 131111–8/1, an Leiter PRVR, 2.1.1974, ebd., 54323.

131 ZBZ, Erdmann, an BMI, Lutterbeck, 20.6.1973, BArch Koblenz, B 106/54323.

132 Entwurf PRVR–214/3, Märten, an BMFT, Ref. 413, 22.4.1974, BArch Koblenz, B 106/49611.

kationsproblemen mit den Anwendern führen.¹³³ Während das Projekt den hohen Anspruch besaß, zur Rationalisierung und stärkeren Transparenz der Verwaltungs- und Kommunikationsabläufe beizutragen und zum Wohle des »Ganzen« die Verbindungen innerhalb der Referate und zwischen ihnen zu verbessern, schuf es zunächst mit »Ablageinstrumentarien« neue bürokratische Hürden; und schließlich zeigte die fehlende Abstimmung zwischen den drei Teilprojekten EIPE, ZIEBUV und ENIS, dass auch beim Berater die Projekte nicht ineinandergriffen.

Hinzu kam – nun deutlicher als im Kanzleramtsprojekt der Studiengruppe –, dass sich der »Planungswind« ohnehin gedreht hatte. Die Neustrukturierung des Kanzleramts und die Vorhabenerfassung verbesserten zwar die Effektivität und den Informationsfluss zwischen Kanzleramt und Ressorts, wie insgesamt »Ansätze informationsgesteuerter vorausschauend-systematisierender Handelns« an Bedeutung gewannen – und dies wurde auch zeitgenössisch so interpretiert.¹³⁴ Doch die Ergebnisse blieben weit hinter den Erwartungen zurück, ja der langfristige gesellschaftsverändernde Planungsansatz scheiterte: Die erweiterte Aufgabenplanung wurde 1973 eingestellt. Ehmke wechselte 1972 ins Forschungs- und Technologieministerium. Jochimsen, der zuletzt einschränkend betonte, die politischen Planer sollten sich »nicht selbstherrlich an die Spitze einer Planungshierarchie« stellen, sondern »moderierend« wirken, ging 1973 als Staatssekretär ins Bildungs- und Wissenschaftsministerium; so verließen die politischen Advokaten eines umfassenden Planungsverständnisses das Kanzleramt und wurden durch Protagonisten ersetzt, die stärker an ad-hoc-orientierter Beratung interessiert waren. Die Projektgruppe für Regierungs- und Verwaltungsreform wurde 1975 aufgelöst.¹³⁵ Hintergrund war, dass sich in den um ihren Einflussbereich fürchtenden Ressorts Kritik an den ausgreifenden Planungsprojekten des Kanzleramts formierte. Im Kabinett, in dem das Wort von der Planungsabteilung als »Kinderdampfmaschine« die Runde machte, geriet der ehrgeizige und allgegenwärtige Ehmke zunehmend unter Druck. Finanzminister Helmut Schmidt, ohnehin Gegner der ausgreifenden Planungskonzepte, verhinderte eine direkte Abstimmung von Finanz- und Aufgabenplanung zwischen Finanzministerium und Kanzleramt, und nicht zuletzt aufgrund von Rivalitäten im Kabinett hatte Ehmke 1972 ins Technologieministerium zu wechseln.¹³⁶ Ferner zeigte sich schon im Sommer 1971, dass die Verteilungsspielräume angesichts der freigebigen Reformpolitik für die erstellte »Prioritätenliste« nicht ausreichten. Die Ölpreis- und Wirtschaftskrise entzogen der Reform- und Planungspolitik dann den Boden, denn der Planungsverbund war nicht »zur Moderation von Verteilungskonflikten vor dem Hintergrund knapperer Ressourcen geeignet«.¹³⁷

133 Sprechend ist eine Notiz aus dem Innenministerium (o. D.), welche aus dem Abschlussbericht über das EIPE-Projekt unter der Überschrift »Unübersichtlichkeit der verwendeten Begriffe« folgenden Passus zitierte: »Dem müßte eine Bestandsaufnahme und Ermittlung des Funktionsprofils gegenwärtiger Informationsverarbeitungspraktiken vorausgehen, um sodann gemäß der Zweckbestimmung der jeweils zur Anwendung gelangenden Informationsverarbeitungsform aus dem verfügbaren Informationsorganisationsinstrumentarium entsprechende Systematisierungsgrundlagen abzuleiten.«, BArch Koblenz, B 106/49611.

134 Süß, Ganze, S. 372; vgl. ebd., S. 372 f.; Der Macher, in: Der SPIEGEL, 1.2.1971.

135 Reimut Jochimsen, Planung des Staates in der technisierten Welt, in: Die Herausforderung der Zukunft. Ein Cappenberger Gespräch, Köln 1972, S. 14–27, hier: S. 25; vgl. Süß, Politik, S. 345; ders., Ganze, S. 369–377; Herbert Permantier, Probleme bei der Einführung und Anwendung moderner Planungs- und Entscheidungshilfen auf Bundesebene, in: Hans-Christian Pfohl/Bert Rürup (Hrsg.), Anwendungsprobleme moderner Planungs- und Entscheidungstechniken, Hanstein 1978, S. 259–274.

136 Wolfgang Jäger, Die Innenpolitik der sozial-liberalen Koalition 1969–1974, in: ders./Werner Link, Republik im Wandel, 1969–1974, Stuttgart 1986, S. 15–160, hier: S. 32–34, Zitat S. 33; Süß, Ganze, S. 369–377; Schönhoven, Wendejahre, S. 649; Der Macher, in: Der SPIEGEL, 1.2.1971; Vision von 1985, in: ebd., 12.7.1971, S. 26–27.

137 Süß, Ganze, S. 375.

Forschungsplanung

Die Planungsorientierung in der Bundespolitik lässt sich auch und vor allem an der Neugewichtung von Forschungs- und Bildungsplanung festmachen. Aufgrund unklarer Kompetenzabgrenzungen zwischen Bund, Ländern und Wissenschaftsorganisationen etablierte sich die Forschungspolitik als Politikfeld des Bundes erst relativ spät. Einen ersten Schritt bildete die Deutsche Atomkommission, die Ende 1955 institutionalisiert wurde. Doch Dynamik entfaltete sich erst mit der Erweiterung des Atomministeriums zum Bundesministerium für wissenschaftliche Forschung 1962, das nun die allgemeine Planungs- und Koordinierungskompetenz für Wissenschaft und Forschung erhielt, sowie mit einem Verwaltungsabkommen 1964, das den Bund in der Forschungsfinanzierung stärkte. In der Folge rückte – im Zeichen des gewachsenen öffentlichen und politischen Interesses an der Wissenschaft und eines breit rezipierten Schreckbilds des »technological gap« Westeuropas gegenüber den USA – die aktive Forschungsförderung und -planung in den Fokus des Ministeriums. Die Minister Hans Lenz (FDP) und Gerhard Stoltenberg (CDU) forderten einen erheblichen Mittelzufluss für Wissenschaft und Hochschulen und eine Stärkung der Großforschungszentren (sogenannte »big science«). Mit dem wachsenden Anteil von Bundesmitteln an der Forschungsförderung geriet auch die »richtige«, rationale Prioritätensetzung der Forschungsplanung im Hinblick auf zukunftssträchtige Felder immer stärker ins Blickfeld. Noch vor dem Regierungswechsel rückte die Forschungsförderung mit der Grundgesetzänderung (Art. 91a/b) zur Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Ländern auf, ehe mit der »Rahmenvereinbarung Forschungsförderung« 1975 ein neues Gleichgewicht zwischen Bund und Ländern erreicht wurde.¹³⁸ Nach dem Regierungswechsel setzte Willy Brandt in seiner Regierungserklärung vom Oktober 1969 die Förderung von »Wissenschaft und Forschung« neben der Bildung »an die Spitze der Reformen«.¹³⁹ Die sozial-liberale Koalition kündigte eine aktive Technologiepolitik an, welche eine »umfassende Forschungsplanung« unter Einbeziehung der Öffentlichkeit vorsah.¹⁴⁰ Rasch rückten drei Aspekte in den Mittelpunkt: Zum Ersten sollte ein verbesserter Technologietransfer erreicht werden, was eine schnellere, effizientere wirtschaftliche und politische Verwertbarkeit von Wissenschaft und Forschung, insbesondere der Großforschung (Kernforschung, Weltraum- und Luftfahrttechnik, Datenverarbeitung) implizierte. Dies verstärkte sich, als 1972 ein eigenes Bundesministerium für Forschung und Technologie unter dem nunmehr hierher »versetzten« Horst Ehmke geschaffen wurde. Zum Nutzen einer Effektivierung, aber auch Demokratisierung von Planung betonte Ehmke nochmals explizit die Bedeutung von Vorausschau und Prognose in der Forschungsplanung.¹⁴¹ Gleichwohl war zum Zweiten schon 1972 auch in der Forschungspolitik von den »Gren-

138 Vgl. *Gerhard Stoltenberg*, Ziele und Methoden der Wissenschaftspolitik, in: *ders.*, Zukunftsaufgaben der Wissenschafts- und Bildungspolitik, Stuttgart 1969, S. 25–51; *Helmuth Trischler*, Die »amerikanische Herausforderung« in den »langen« siebziger Jahren, in: *Ritter/Szöllösi-Janze/Trischler*, Antworten, S. 11–18; *Gerhard A. Ritter*, Großforschung und Staat in Deutschland, München 1992, S. 91–95; *Brinckmann*, Politikberatung, S. 68–72 und 114–117; *Wolfgang Bruder/Nicolai Dose*, Forschungs- und Technologiepolitik in der Bundesrepublik Deutschland, in: *dies.* (Hrsg.), Forschungs- und Technologiepolitik, Opladen 1986, S. 11–75, hier: S. 13 f.; im Überblick *Wolfgang Krieger*, Zur Geschichte von Technologiepolitik und Forschungsförderung in der Bundesrepublik Deutschland. Eine Problemskizze, in: VfZ 35, 1987, S. 247–271, insb. S. 262 f.

139 *Willy Brandt*, Regierungserklärung vom 28.10.1969, S. 265.

140 Zit. nach *Ritter*, Großforschung, S. 97; vgl. auch im Folgenden zur sozial-liberalen Forschungspolitik ebd., S. 97–103; *Brinckmann*, Politikberatung, S. 117 und 154–157; *Trischler*, Herausforderung, S. 15 f.

141 Vgl. *Horst Ehmke*, Forschungspolitik. Stetigkeit und Neuorientierung, in: *ders.*, Politik als Herausforderung. Reden, Vorträge, Aufsätze 1968–1974, Karlsruhe 1974, S. 49–63.

zen der Planung« die Rede, die sich mit »zunehmender Komplexität des Planungsgegenstandes«, aber auch mit zunehmendem Planungszeitraum zeigten. Planungen müssten deshalb regelmäßig überprüft werden, und die Planungsverfahren seien zu verbessern, die nun vor allem »einfach« und »praxisnah« gestaltet sein sollten.¹⁴² Zum Dritten griff um das Jahr 1970/71 eine verstärkte gesellschaftliche und politische Aufmerksamkeit für Aspekte von Umwelt und Ökologie um sich. Diese spiegelte sich in der Umweltpolitik als neuem Politikfeld, aber auch in ihrer Rückwirkung auf die Forschungs- und Technologiepolitik. Die Kategorie der »Lebensqualität« erlebte eine Konjunktur, die bedenkliche Auswirkungen der technisch-wissenschaftlichen Entwicklung reflektierte. Ebenso hatten sich nun technische Projekte daran messen zu lassen, »was sie zur Verbesserung der Lebensbedingungen der Menschen beitragen«. Insofern spielte in der Forschungsplanung das Technology Assessment, also die Analyse möglicher Folgewirkungen von Technologien für Gesellschaft und Umwelt, eine zunehmend wichtigere Rolle.¹⁴³

Innerhalb des Forschungsministeriums warb der seit 1964 als Referent für Forschungsplanung tätige Ministerialrat Peter Menke-Glückert dafür, das Ministerium müsse sich im Hinblick auf eine gezielte Forschungsförderung in Anlehnung an US-amerikanische Thinktanks wie die RAND Corporation intensiv mit den neuen Methoden des »Operations Research«, der Unternehmens- und Planungsforschung, befassen und sich damit auch der Zukunftsforschung öffnen: »Nur aus dem Modell der Gesellschaft der Zukunft können Zielwerte für den Ausbau von Bildungs- und Forschungseinrichtungen oder anderer Sachbereiche [...] abgeleitet werden.«¹⁴⁴ Demgegenüber waren andere Ministerialbeamte skeptischer gegenüber der Zukunftsforschung: Im Forschungs- beziehungsweise (ab 1969) Bildungs- und Wissenschaftsministerium (ab 1972 dann Forschungs- und Technologieministerium), das innerhalb der Bundesregierung zuständig für die »Förderung der Zukunftsforschung« war¹⁴⁵, äußerte Regierungsdirektor Valentin von Massow, Nachfolger Menke-Glückerts nach dessen Wechsel zur OECD, 1968 Kritik: Es fehle der Zukunftsforschung an »einer allgemein akzeptierten, exakten Bestimmung des Begriffs, der Methode und der Objekte.«¹⁴⁶ Ministerialreferent Jost argumentierte 1970 in einem Vortrag, dass die Prognosemethoden noch zu verbessern seien. Zudem müsse der »Gefahr vorgebeugt werden, daß die Interessen von Einzelgruppen sich durchsetzen und die Interessen der Gesamtgesellschaft überspielen.«¹⁴⁷ Deutlich werden eine gewisse Zurückhaltung gegenüber einer neuen Disziplin »Zukunftsforschung«, aber auch grundsätzliche Bedenken in Bezug auf die demokratische Legitimation der Experten. Ein etwas anderes Bild vermittelt – hier zeigt sich die Quellenbasis allerdings bislang dünn – die Haltung der politischen Akteure: Minister Stoltenberg unterstützte 1968 Wirtschaftsvertreter aus der Gesellschaft für Zukunftsforschung bei der Gründung eines eigenen Instituts, Staats-

142 Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft, Bundesbericht Forschung IV, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Drucksache VI/3251, 13.3.1972, S. 10.

143 Willy Brandt, Regierungserklärung vom 18.1.1973, in: von Beyme, Regierungserklärungen, S. 283–312, hier: S. 302; ähnlich Bundesbericht Forschung IV, S. 7; zur Umweltpolitik Kai F. Hünemörder, Die Frühgeschichte der globalen Umweltkrise und die Formierung der deutschen Umweltpolitik (1950–1973), Stuttgart 2004.

144 BMwF, Peter Menke-Glückert, II 7–3100, an Staatssekretär Wolfgang Cartellieri, 22.4.1965, BArch Koblenz, B 138/6585; Menke-Glückert, II 7–3104–02–6/67, an Hans Paul Bahrdt, 26.1.1967, ebd., 6239.

145 BMBW, Haunschild, I A 3–1002–04, an Chef des Bundeskanzleramtes, 7.7.1970; Chef des Bundeskanzleramtes, Grundschoßtel, I/3–14007-Zu19/1/70, an BMBW, 24.7.1970, BArch Koblenz, B 136/4665.

146 BMwF, von Massow, II A 2–3104–01, an Minister Stoltenberg, 19.8.1968, BArch Koblenz, B 138/1549.

147 BMBW, Jost, Zukunftsforschung und Wissenschaftspolitik, 17.2.1970; Jost, III A 2–3104–01–16/70II, an Abteilungsleiter III, 31.3.1970, BArch Koblenz, B 138/6230.

sekretär Hans von Heppe drang auf Schaffung einer ständigen Arbeitsgruppe zur Zukunftsforschung im Ministerium.¹⁴⁸

Einen wichtigen Ansprechpartner für das Forschungsministerium bildete die vom Ministerium maßgeblich finanzierte Studiengruppe für Systemforschung. Dies entsprach auch deren Selbstverständnis: Die Studiengruppe beteiligte sich Anfang der 1960er Jahre aktiv an der sogenannten »Technokratiedebatte«, die Helmut Schelsky mit der These angestoßen hatte, in der modernen Industriegesellschaft formiere sich ein »technischer Staat«, in dem an die Stelle von Normen und politischen Entscheidungsmöglichkeiten zunehmend wissenschaftlich-technisch bedingte Sachgesetzmäßigkeiten träten.¹⁴⁹ Die Studiengruppe stützte in der Debatte die Thesen von Jürgen Habermas, nach denen im Bereich der Politikberatung weder das »technokratische Modell« des Entscheidens nach Sachgesetzmäßigkeiten noch das dezisionistische Modell der strikten Trennung zwischen Politik und Beratung anzustreben sei, sondern das pragmatistische Modell einer ständigen Kommunikation zwischen Politikern und Beratern, das die Vermittlung durch die politische Öffentlichkeit einbeziehe. In der Forschungspolitik, so Werner Kunz, sei eine enge Partnerschaft zwischen Politikern und Wissenschaftlern vonnöten, in der weder – wie im »Liberalismus« – Politik und Wissenschaft getrennt seien, noch Experten die politischen Entscheidungen »über den immanenten Sachzwang« trafen.¹⁵⁰

In diesem Sinne beriet die Studiengruppe für Systemforschung das Forschungsministerium vor allem im Hinblick auf Forschungsplanung und -förderung sowie Planungs- und Entscheidungstechniken. Die Studiengruppe arbeitete über Forschung, Entwicklung und Innovation in verschiedenen Industriezweigen und über die Bewertung von Forschungs- und Entwicklungsprogrammen im internationalen Vergleich, um so auch Informationen für den Bundesbericht Forschung II und III zu beschaffen. Insbesondere war sie dafür zuständig, Informationen über »Forschungstrends« in den USA zu liefern, über die die Studiengruppe durch Kontakte Helmut Krauchs und anderer zu US-Thinktanks vertiefte Kenntnis besaß, und sie suchte auch entsprechende Verbindungen des Ministeriums dorthin zu intensivieren.¹⁵¹ Dass die Regierung in den 1960er Jahren eine deutliche Erhöhung der Ausgaben für Forschung und Entwicklung auf das US-amerikanische Niveau von 3 % des Bruttosozialprodukts ankündigte, lässt sich sicherlich nicht nur, aber wohl auch auf das kontinuierliche Drängen der Studiengruppe zurückführen.¹⁵² Das Ministerium verstand

148 Hierzu und zum – nur bedingt erfolgreichen, in weiteren Analysen mit einzubeziehenden – »Industrie-Institut zur Erforschung technologischer Entwicklungslinien« Akte BArch Koblenz, B 138/1550, insb. Werner Holste an Minister Gerhard Stoltenberg, 15.11.1967 mit hs. Bemerkungen Stoltenbergs; Durchschlag Stoltenberg an Holste, II 7–3100–1–19/67, 15.1.1968, und Entwurf mit hs. Änderungen Stoltenbergs; Vermerk Hans von Heppe, 7.6.1968; Chef BKA, I/3, K 46271/69, Grundschtötel, an BMBW, 28.11.1969, ebd., 1551.

149 Helmut Schelsky, Der Mensch in der wissenschaftlichen Zivilisation [1961], in: *ders.*, Auf der Suche nach Wirklichkeit. Gesammelte Aufsätze, Köln/Düsseldorf 1965, S. 439–480, Zitat S. 453; vgl. Metzler, Konzeptionen, S. 196–207.

150 Werner Kunz, Systemforschung, BArch Koblenz, B 138/6238; vgl. Jürgen Habermas, Verwissenschaftlichte Politik in demokratischer Gesellschaft, in: *Krauch/Kunz/Rittel*, Forschungsplanung, S. 103–144.

151 BMwF, Menke-Glückert, II 7–3104–02–8/66, an Helmut Krauch, Studiengruppe für Systemforschung, 14.4.1966; vgl. Menke-Glückert, II 7–32021–67, an Staatssekretär und Abteilungsleiter, 27.7.1964; Menke-Glückert, II 7–3104–2, an Referat I A 4, 27.4.1966, BArch Koblenz, B 138/6238; BMwF, von Massow, II A 2–3750, Vermerk, 23.7.1969, ebd., 6231; Stanford Research Institute an BMwF, 12.12.1963, ebd., 6239; BMwF, Erläuterungen zu den Forschungsvorhaben der SfS, o. D., ebd., 6801.

152 Vgl. Bundesminister für wissenschaftliche Forschung, Bundesbericht Forschung II, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Drucksache V/2054, 28.7.1967, S. 11; *ders.*, Bundesbericht Forschung III, Drucksache V/4335, 12.6.1969, S. 11.

die Studiengruppe als »ausgelagerte Planungskapazität«, die insbesondere das für die Forschungspolitik erforderliche Planungswissen liefere. »Die von der Studiengruppe bearbeiteten Probleme sind die Probleme des BMWF im Bereich der Forschungsplanung; wenn es die Studiengruppe nicht gäbe, müßte das BMWF selbst diese Forschung betreiben.« Deshalb entschied das Ministerium 1967, die Gruppe »nachhaltig« zu fördern.¹⁵³

Die Prognos AG erhielt ihren ersten Auftrag aus dem Forschungsministerium im Rahmen eines persönlichen Gesprächs von Minister Stoltenberg mit Gottfried Bombach 1968. Stoltenberg bat Prognos um eine Vorstudie »zu der Frage der technischen und ökonomischen Relevanz einzelner Forschungsgebiete (»Ausstrahlungseffekt«) unter Berücksichtigung des Forschungsstandes in den USA«, welche auch Vorschläge für eine möglichst umfangreiche Untersuchung in Deutschland und für die Erarbeitung von Prioritätsentscheidungen liefern könne¹⁵⁴, und zwar mit dem Ziel der »Fundierung der Forschungsplanung«. Die Studie sollte die »Bedingungen und Möglichkeiten für eine auf die Wachstumsziele der Bundesregierung abgestellte Forschungs- und Entwicklungspolitik« vermessen. In einer Hauptuntersuchung sei dann zu prüfen, welche Erfolgchancen und Effizienz spezielle Förderungsmaßnahmen besäßen. Prognos wollte das Problem der Verteilung von Forschungsmitteln auf Forschungsdisziplinen rein nach wachstumspolitischen Zielsetzungen lösen, insofern also die gleiche Zielrichtung einschlagen wie in der Studie für das Kanzleramt. Die Forschungspolitik sei, so Prognos, »künftig stärker als bisher an rationalen Kriterien« auszurichten. In der Hauptuntersuchung sollte eine Prognose der Produktionsstruktur erfolgen, die man aus den Prognos-»Deutschland-Reports« ableiten konnte; diese war mit sogenannten »Forschungsproduktivitäten«, dem Verhältnis von bewirktem Wachstum und Forschungsaufwand, zu koppeln. So sollten Prioritäten abgeleitet, der »optimale Mitteleinsatz« errechnet und alternative Förderungspakete präsentiert werden, um zu prüfen, wie die Forschung »durch eine Auswahl förderungswürdiger Projekte und einen schwerpunktartigen Mitteleinsatz zu einer größtmöglichen Effizienz« gelangen könne.¹⁵⁵

Das Ministerium betrachtete die Vorstudie von Prognos, als sie vorlag, als »gute Übersicht über die Problematik [...] und gewisse Ansätze zu ihrer Lösung aus ökonomischer Sicht«. Doch spräche aus ihr auch »eine merkwürdige Überschätzung der eigenen Leistungsfähigkeit« und ein »hoher Abstraktionsgrad«.¹⁵⁶ Die Überlegungen seien »sehr optimistisch«.¹⁵⁷ Der Optimierungsansatz müsse daran scheitern, dass der Produktionseffekt der Forschung nun einmal unbestimmbar sei: Der Wirkungsgrad menschlichen Geistes lasse sich nicht wie der Wirkungsgrad von Maschinen berechnen. Zudem sei es schwierig, die Voraussetzungen für »rationale« Forschungspolitik dadurch zu erfüllen, dass man ihre Ziele klar definiere – denn Ziele seien nun einmal nicht unverrückbar.¹⁵⁸ Die Hauptuntersuchung wurde nicht mehr in Auftrag gegeben, da die Gefahr bestehe, dass »viel Geld in eine Sache gesteckt wird, die schon wegen ihrer anspruchsvollen Zielsetzung zum Schei-

153 BMWF, II 1, Trabandt, Vermerk, 1.3.1967 (Herv. i. O.), BArch Koblenz, B 138/6239; BMWF, Scheidemann, II 1–6021–8/65, Aufzeichnung für Minister und Staatssekretär, 20.7.1966, ebd., 6238.

154 BMWF, Stoltenberg, an Gottfried Bombach, 24.1.1968; Prognos, Peter G. Rogge, an Stoltenberg, 21.2.1968; Bombach an Stoltenberg, 23.2.1968, BArch Koblenz, B 138/6230; von Massow an Stoltenberg, 28.5.1969, mit Vermerk Stoltenbergs, ebd., 6231.

155 Prognos, Gedanken zur Fundierung der Forschungsplanung in der Bundesrepublik, Ms.; BMWF, Vermerk von Massow, II A 2–3104–01–7/68, 11.7.1968, BArch Koblenz, B 138/6230; Vermerk Söllner/von Massow, III 1–3/04, 16.1.1970, ebd., 6231.

156 BMWF, Finke, I B 5, an von Massow, 2.12.1968; positiv dagegen Spaeth, IV A 1, 17.12.1968, BArch Koblenz, B 138/6230.

157 BMWF, Vermerk von Massow, 14.3.1968, BArch Koblenz, B 138/6230.

158 BMWF, Vermerk AL III an von Massow, 6.1.1969, BArch Koblenz, B 138/6231.

tern verurteilt ist.¹⁵⁹ Doch nach dem Regierungswechsel orderte der Planungsstab des Ministeriums von verschiedenen Zukunftsforschungsinstituten¹⁶⁰ – und auch von Prognos – ähnlich gelagerte Gutachten zu Methoden der Prioritätsbestimmung in der Forschungsplanung, die auch veröffentlicht wurden. Prognos konnte hier manches aus der Vorstudie einbringen und empfahl schließlich, um Forschungsprogramme »rational« abzuwägen, nicht mehr weitere Planungstechniken zu entwickeln, sondern »mittels langfristig orientierter Forschung über die Forschung die Informationsbasis« zu erweitern. Grundsätzlich werde – und dies deutet auf eine gewisse Pragmatisierung im Hinblick auf das Vertrauen in Planungstechniken – aber wohl die Forschung in diesem Bereich »suboptimal« bleiben müssen. Allerdings drang Prognos auf den Aufbau eines Planungsstabs für Forschung und Entwicklung – also auf die Schaffung neuer Planungskapazitäten.¹⁶¹

Auch das ZBZ wurde aufgefordert, ein entsprechendes Gutachten über Methoden zur Prioritätsbestimmung zu erstellen. In diesem hob es hervor, die Forschungspolitik solle »effizienter, demokratischer und sozialer« angegangen werden. Das »Zielsystem« staatlicher Forschungspolitik müsse deshalb »aus den mit Hilfe des demokratischen Willensbildungsprozesses identifizierten gesellschaftspolitischen Grundaufgaben« abgeleitet, also in einem demokratischen Prozess ermittelt werden. Da im Gutachten der Zielkatalog über »Methoden der Systemanalyse und Zukunftsforschung« bestimmt werden sollte, blieb offen, wie die Verbindung zur demokratischen Fundierung der Ziele hergestellt werden konnte. Die Methoden zur Prioritätsbestimmung wurden anhand »verschieden akzentuierter Bewertungssysteme« in »verschiedene Rangfolgen« gesetzt. Das komplizierte systemanalytische Verfahren, um Verfahren zu bewerten, musste – auch im Vergleich zum Prognos-Gutachten – die Anschaulichkeit und den Nutzen der ZBZ-Expertise für das Ministerium stark einschränken.¹⁶² Womöglich bestärkte gerade dieses Gutachten das Ministerium auch darin, im Bundesbericht Forschung IV darauf zu verweisen, dass man Studien zu Planungsverfahren in Auftrag gegeben habe, doch dass der praktische Nutzen von Planungsverfahren »häufig überbewertet« werde; deshalb werde man in Zukunft »praxisnahe« und »einfache« Verfahren präferieren.¹⁶³

Zudem wurde auch die Studiengruppe für Systemforschung gebeten, eine entsprechende Studie zu erstellen. Die Gruppe hatte ihre Vorstellungen von einer demokratischen Fundierung zukünftiger Forschungsplanung zunehmend konturiert. Inspiriert wurde vor allem Krauch vom US-amerikanischen »systems analysis«-Experten Charles W. Churchman, der für eine demokratische Planung der Forschung eintrat.¹⁶⁴ Schon zu Beginn der 1960er Jahre hatte Krauch den starken Einfluss militärischer und industrieller Interessen auf die Forschung in den USA problematisiert; der Bürger habe demgegenüber kaum Mit-

159 BMwF, von Massow, II A 2–3104–01–42/69, an Minister Stoltenberg, 28.5.1969; BMBW, Vermerk Söllner/von Massow, III 1–3/04, 16.1.1970; von Massow, III A 1–3104–1, an Parlamentarischen Staatssekretär von Dohnanyi, 1.4.1970; Vermerk von Massow an Staatssekretärin Hamm-Brücher, 9.7.[1970], BAArch Koblenz, B 138/6231.

160 BMBW, von Massow, III A 1–3104–01, an Parlamentarischen Staatssekretär von Dohnanyi, 1.4.1970, BAArch Koblenz, B 138/6231. Die entsprechenden Beratungsakten ließen sich noch nicht eruieren.

161 *Gotthold Zubeil/Richard Engl/René L. Frey* u. a., Methoden der Prioritätsbestimmung II. Verfahren zur Planung von Staatsausgaben unter besonderer Berücksichtigung von Forschung und Entwicklung. Studie der Prognos AG im Auftrage des Bundesministers für Bildung und Wissenschaft, Bonn 1971, Zitate in der Zusammenfassung (nicht paginiert) sowie S. 159.

162 Zentrum Berlin für Zukunftsforschung e. V., Methoden der Prioritätsbestimmung III. Methoden zur Prioritätsbestimmung innerhalb der Staatsaufgaben, vor allem im Forschungs- und Entwicklungsbereich, Bonn 1971, Zitate S. 3–5, 7 und 60.

163 Bundesbericht Forschung IV, S. 10 (mit einer Nennung der Gutachten von Prognos, des ZBZ, der Studiengruppe und von Battelle).

164 Vgl. *Krauch*, Bildung, S. 6; *Brinckmann*, Politikberatung, S. 131.

bestimmungsmöglichkeiten. In der »Technokratiedebatte« hatte er für eine stärkere Rückbindung der Forschungspolitik an das Parlament geworben.¹⁶⁵ Ende der 1960er Jahre verstärkte sich die partizipative Fundierung der Konzepte Krauchs: Forschung solle im Dienste des gesellschaftlichen Nutzens stehen und an gesellschaftlichen Bedürfnissen ausgerichtet werden. Die Bedürfnisse und Zukunftsvorstellungen der Bevölkerung seien mittels experimenteller Methoden und neuester Technik zu ermitteln, ehe Kriterien für die Prioritätenplanung in der Forschung erarbeitet würden. Krauch reflektierte damit auch über die Problematik wissenschaftlicher Politikberatung *sui generis*: Durch »die zahlreichen Gutachter- und Beratergremien fließen technisch-wissenschaftlich hochkompetente, jedoch interessenorientierte Informationen in die Entscheidungsvorbereitung« ein; es sei zu prüfen, ob die Gutachter und die an »die Bürokratie herantretenden Interessenverbände einigermaßen vollständig die Interessen der Bevölkerung repräsentiert[en]«. ¹⁶⁶ 1969/70 führte die Studiengruppe im Auftrag des Forschungsministeriums Befragungen durch, um die Präferenzen der Bevölkerung und von bestimmten Gruppen (wie Studierenden) in Abgleich mit der staatlichen Präferenzstruktur zu ermitteln. Es zeigten sich gewisse Unterschiede zwischen beiden Präferenzstrukturen, aber auch, dass die Verwirklichung der hoch alimentierten Programme (Kernenergie, Weltraumforschung) ebenfalls hoch bewertet wurde. Dies, so Krauch, impliziere die Gefahr einer Verschiebung der Mittelverteilung hin zu den ohnehin stark geförderten Gebieten.¹⁶⁷

Diese Thesen vertrat die Studiengruppe auch im 1970 angeforderten Gutachten, in dem man, so die Studiengruppe, auf eine »kritische Analyse« der Methoden Wert gelegt habe; damit habe man die vom Ministerium formulierte Fragestellung weiter interpretiert, als es wohl ursprünglich in der Absicht der Auftraggeber gelegen habe. In der Tat löste das Papier offenbar Verstimmungen im Ministerium aus¹⁶⁸, wie schon vorab ein Interview Krauchs in der Zeitschrift »Capital« mit Kritik an der bisherigen Forschungspolitik für Unruhe gesorgt hatte.¹⁶⁹

Deutlich wurden die unterschiedlichen Interessen zwischen Studiengruppe und Forschungsministerium 1972. Die Studiengruppe erhielt vom Bundestagsausschuss für Forschung und Technologie den Auftrag, eine Expertise zur Frage der Prioritätenfindung in der Forschungsplanung vorzulegen – federführend war hier der mit Krauch bekannte SPD-Forschungspolitiker Ulrich Lohmar. Die Beratung ist deshalb interessant, weil auch der neue Forschungsminister Ehmke beteiligt war und weil sie – angesichts der Forderungen der Studiengruppe nach parlamentarischer und öffentlicher Rückbindung der Forschungspolitik – deren Ansatz entsprach. Die Studiengruppe befragte prominente Wissenschaftler und Forschungsmanager nach ihren Prioritäten in der Finanzgestaltung der Forschung. Im März 1973 präsentierte sie ihre Ergebnisse dem Ausschuss und den Spitzen des Forschungsministeriums. Krauch hob unter Nutzung neuer, dreidimensionaler Präsentationstechniken (den Zuhörern wurden hierfür 3-D-Brillen aufgesetzt) hervor, dass sich ein Unterschied zwischen den Forderungen der Experten und der tatsächlichen Mittelverteilung

165 Krauch, Forschungsplanung für Entwicklungsländer; *ders.*, Staatliche Forschung in USA, S. 181 f.; Brinckmann, Politikberatung, S. 88–93 und 97–102.

166 Helmut Krauch, Zur Analyse der Forschungspolitik – Probleme der Repräsentation gesellschaftlicher Ziele in der staatlichen Forschungsplanung, in: *ders.*, Prioritäten für die Forschungspolitik, München 1970, S. 9–51, hier: S. 31.

167 Vgl. ebd., S. 13–30; kritischer gegenüber der Forschungspolitik der Regierung Krauch, Bildung, S. 12 f.; vgl. Brinckmann, Politikberatung, S. 133 f. Die Beratungsakte ließ sich noch nicht eruieren.

168 Herbert Paschen/Helmut Krauch, Vorwort, in: *dies.* (Hrsg.), Methoden und Probleme der Forschungs- und Entwicklungsplanung, München/Wien 1972, S. 7–10, Zitat S. 7; Claus Grossner an Krauch, 9.5.1971, BArch Koblenz, B 196/17266.

169 Studiengruppe für Systemforschung, Krauch, an BMwF, von Massow, 24.5.1968, und ganze Akte, BArch Koblenz, B 196/7260; Brinckmann, Politikberatung, S. 172 f.

abzeichne: Die Ausgaben für Verteidigung und Kernenergie sollten nach Meinung der Experten reduziert, jene für Bildung und Umwelt stark angehoben werden. Die Zuhörer reagierten allerdings weitgehend skeptisch: Die Studie erbringe wenig neue Erkenntnisse. Ihre Ergebnisse, so Ehmke, seien auch von der Fragestellung bestimmt worden. Insofern wurde implizit der Vorwurf laut, die Gruppe um Krauch sei bereits mit einer A-priori-Haltung an die Untersuchung herangegangen.¹⁷⁰

Das Forschungsministerium hatte wie gesehen – entgegen der in den 1960er Jahren positiven Wahrnehmung – schon im Zusammenhang mit der Kanzleramtsstudie die mangelnde Praxisnähe der Studiengruppe kritisiert, wohingegen sich das Ministerium ja laut Bundesbericht Forschung IV nun stärker der »praxisnahen« Planung widmen wollte. Doch gründeten die Probleme zwischen Ministerium und Studiengruppe für Systemforschung wohl vor allem in einer inhaltlichen Differenz. Die Studiengruppe hatte sich zunehmend von »technokratischen« Systemanalysen zur Rationalisierung von Abläufen und zur Verfahrensplanung gelöst, nicht zuletzt weil sie den Widerspruch zwischen dem Partizipationsanspruch der sozial-liberalen Reformpolitik und dessen Planungsparadigma reflektierte. So drängte sie auf eine partizipativ ermittelte und parlamentarisch legitimierte Zukunft der Forschungspolitik. Doch dies stieß auf wenig Gegenliebe im Ministerium, das die Effizienzsteigerung konturierte und Forschungsplanung eben doch nicht vorrangig partizipativ anging.¹⁷¹

Bildungsplanung

Eng mit der Forschungspolitik verknüpft war das planungsrelevante Politikfeld der Bildungspolitik. Bildung rückte Mitte der 1960er Jahre mit der Diskussion um einen bundesrepublikanischen »Bildungsnotstand« ins Zentrum der Öffentlichkeit – eine Debatte, die maßgeblich der ebenfalls über Zukunftsforschung und Prognosen nachdenkende Religionsphilosoph Georg Picht angestoßen hatte.¹⁷² Wachsende Schüler- und Studierendenzahlen sowie ein höherer Bedarf an hoch qualifizierten Arbeitnehmern in der Phase des Booms, welcher auch das Wachstum des tertiären Sektors widerspiegelte, ließen Bildung und Bildungsplanung zu einem zunehmend wichtigeren Politikfeld avancieren. Zudem entwickelte sich Bildungspolitik zu einem besonders günstigen Terrain für wissenschaftliche Politikberatung, weil der Bund hier Engagement entfaltete, um eine Bresche in die Kulturhoheit der Länder zu schlagen.¹⁷³ Neben den Wissenschaftsrat, der seit 1957 eine »Mischung aus Selbstverwaltungsinstantz der organisierten Wissenschaft und Koordinationsinstanz zwischen Wissenschaft und Politik«¹⁷⁴ bildete, traten als beratende Gremien

170 Vgl. ebd., S. 170–174; Lenz, Entstehungsgeschichte.

171 Vgl. zum Konflikt zwischen Planungs- und Partizipationsverständnis in der ersten sozial-liberalen Koalition auch Metzler, Konzeptionen, S. 358 f.

172 Vgl. Georg Picht, Die deutsche Bildungskatastrophe. Analyse und Dokumentation, Olten 1964; ders., Prognose. Utopie. Planung; vgl. Wilfried Rudloff, Georg Picht. Die Verantwortung der Wissenschaften und die »aufgeklärte Utopie«, in: Theresia Bauer/Elisabeth Kraus/Christiane Kuller u. a. (Hrsg.), Gesichter der Zeitgeschichte. Deutsche Lebensläufe im 20. Jahrhundert, München 2009, S. 279–296.

173 Vgl. Wilfried Rudloff, Bildungsplanung in den Jahren des Bildungsbooms, in: Frese/Paulus/Teppe, Demokratisierung, S. 259–282, hier: S. 262–270; Christoph Führ/Carl-Ludwig Furck (Hrsg.), Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte, Bd. VI: 1945 bis zur Gegenwart, 1. Teilband: Bundesrepublik Deutschland, München 1998, darin insb. Christoph Führ, Zur Koordination der Bildungspolitik durch Bund und Länder, S. 68–86; Thomas Ellwein, Die deutsche Gesellschaft und ihr Bildungswesen, S. 87–109, hier: S. 92–94.

174 Renate Mayntz, Politikberatung und politische Entscheidungsstrukturen: Zu den Voraussetzungen des Politikberatungsmodells, in: Murswieck, Regieren, S. 17–29, hier: S. 23; Olaf Bartz, Der Wissenschaftsrat. Entwicklungslinien der Wissenschaftspolitik in der Bundesrepublik Deutschland 1957–2007, Stuttgart 2007.

der Deutsche Ausschuß für Erziehungs- und Bildungswesen und der Deutsche Bildungsrat.¹⁷⁵

Im Lichte der Planungskonjunktur avancierte der Begriff der Bildungsplanung schlechterdings »zu einer Art Zauberformel«, sollten doch nicht nur die konstatierten Mängel des Bildungssystems beseitigt werden, sondern »das Bildungswesen war auf die Erfordernisse einer antizipierten Zukunft einzustellen«; und dieser Zeithorizont war, der Bildungspolitik genuin, mittel- bis langfristig ausgerichtet.¹⁷⁶ Das »Bildungswesen als System« sollte »rational« durchdrungen, die quantitativen und qualitativen »Grundtatsachen des Bildungsprozesses« sollten ermittelt und die zukünftigen Entwicklungstendenzen »im Rahmen der gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Zielsetzungen« sollten möglichst exakt prognostiziert werden, um Veränderungen frühzeitig vorherzusehen, aber auch langfristig zu steuern.¹⁷⁷ Im Bereich der Prognosemodelle, die sich in den 1960er Jahren herauskristallisierten, konkurrierten unterschiedliche Ansätze von Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlern. Grundsätzlich zu unterscheiden waren zwei Modelle: Der »social demand approach« ermittelte die gesellschaftliche Nachfrage nach Bildung, indem der Durchlauf von Schülern und Studenten durch das Bildungssystem unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklung, der Übergangs- und Erfolgsquoten extrapoliert beziehungsweise im Hinblick auf mögliche veränderte Zielvorstellungen (im Bereich der Übertritte) prognostiziert wurde. Demgegenüber suchte der »manpower requirement approach«, den maßgeblich der Baseler Bombach-Schüler Hajo Riese entwickelte, von einem funktionalen Ansatz auszugehen, der den qualifizierten Arbeitskräftebedarf der Wirtschaft prognostizierte. Ausgehend von einer Vorhersage der Wachstumsrate, der Strukturverschiebungen in den Wirtschaftssektoren sowie der Arbeitsproduktivität im Prognosezeitraum schätzte Riese den künftigen Arbeitskräftebedarf verschiedener Berufsgruppen und Qualifikationsniveaus. Zeigte der erste Ansatz Schwächen durch die fehlende Abstimmung zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem, so ging der zweite Ansatz von einem problematischen Gleichgewichtszustand zwischen Bestand und Bedarf aus.¹⁷⁸

Neue Dynamik, aber auch eine veränderte Zielrichtung erhielt die Bildungsplanung mit dem Regierungswechsel 1969. Hatte der Bund bereits durch die Grundgesetzänderung vom Mai 1969 in der Hochschulplanung (Mit-)Kompetenzen erworben, so benannte Willy Brandt nicht nur Bildungspolitik, sondern auch Bildungsplanung als Ziel der Reformpolitik. Die neue Regierung gedachte nicht mehr »reaktiv« zu planen und so auf den demografischen Wandel zu reagieren, sondern einen Strukturwandel in der Bildungspolitik anzustreben, welcher den Leitlinien »Bildungsexpansion«, »Demokratisierung« und »Chancengleichheit« folgte. Zu zentralen Zielvorstellungen avancierten die Abschaffung des dreigliedrigen Schulsystems zugunsten von Gesamtschulen und Gesamthochschulen, eine verstärkte Annäherung von allgemeiner und beruflicher Bildung und ein kräftiger Ausbau des gesamten Bildungssystems; diese Leitlinien bestimmten insbesondere den »Bildungsbericht 70« der Bundesregierung, fanden sich aber weitgehend auch im Strukturplan des Deutschen Bildungsrats von 1970 und in den Empfehlungen des Wissenschaftsrats. Mit der veränderten Zielrichtung erlebte die Bildungspolitik ab Anfang der 1970er Jahre eine Phase der Repolitisierung. Diese spiegelte sich auch in der Arbeit der 1970 geschaffenen »Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung«, welche die Koordination der Planungen von Bund und Ländern sowie die Verbindung von Ausbauplanung und Strukturrefor-

175 Wilfried Rudloff, Wieviel Macht den Räten? Politikberatung im bundesdeutschen Bildungswesen von den fünfziger bis zu den siebziger Jahren, in: *ders./Fisch*, Experten, S. 153–188.

176 Rudloff, Bildungsplanung, S. 259 f.; vgl. *Waterkamp*, Futurologie, S. 131–159.

177 Hans Peter Widmaier/Klaus Bahr, Bildungsplanung. Ansätze zu einer rationalen Bildungspolitik, Stuttgart 1966, S. 18; vgl. Rudloff, Bildungsplanung, S. 260 f.

178 Vgl. Rudloff, Bildungsplanung, S. 270–273; Hajo Riese, Die Entwicklung des Bedarfs an Hochschulabsolventen in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 1967.

men im Rahmen eines Bildungsgesamtplans vornehmen sollte, sich aber an verhärteten Fronten festließ.¹⁷⁹

Vonseiten der Zukunftsforschung entwickelte Prognos nach dem Regierungswechsel 1970/71 ein »Dynamisches Strukturmodell für das Bildungswesen«, das mit 395.000 DM entlohnt werden sollte. Prognos war im August 1970 mit mehreren Vorschlägen zur Mitarbeit am Bildungsgesamtplan – unter anderem einem Simulationsmodell und einem Netzplan für die Realisierung des Plans – an das Ministerium herangetreten. Das Unternehmen erhielt den Auftrag für das Strukturmodell und ergänzende Entscheidungshilfen auf ausdrücklichen Wunsch des parteilosen Ministers für Bildung und Wissenschaft Hans Leussink, womöglich auch durch Fürsprache des Parlamentarischen Staatssekretärs Klaus von Dohnanyi (der von Infratest ins Ministerium gewechselt war).¹⁸⁰ Eine zentrale Rolle spielte wohl, dass Hajo Riese und Hans-Peter Widmaier, führende Prognosesachverständige für den Bildungsbereich, als Bombach-Schüler für das mit Prognos verbundene Baseler »Institut für angewandte Wirtschaftsforschung« beziehungsweise für Prognos selbst tätig gewesen waren. Unter den Ministerialbeamten herrschten zwar leichte Zweifel, ob Prognos im Bildungsbereich sachverständig sei, doch bestehe am Vorhaben »erhebliches Bundesinteresse«, da die Ergebnisse für die Stellungnahme des Bundes in der Bund-Länder-Kommission »von großer Bedeutung sind«. Weil der Bildungsgesamtplan bis Mai 1971 vorliegen sollte, müsse der Auftrag, so Oberregierungsrat Hirsch, »unverzüglich« erteilt werden; die erforderliche Zustimmung der Bund-Länder-Kommission wurde nachträglich eingeholt.¹⁸¹

Das computerbasierte Dynamische Strukturmodell sollte alternative Maßnahmen im Hinblick auf den Bedarf an Lehrern, Raum- und Sachkosten bis zum Jahr 1985 simulieren und so entsprechende Entscheidungshilfen für den Bildungsgesamtplan liefern. Angesichts der bildungspolitischen Aufbruchstimmung und der öffentlichen Resonanz der Formel von der »Bildung als Bürgerrecht«¹⁸² orientierte sich Prognos nicht mehr am eigentlich in Basel von Riese entwickelten »manpower requirement«-Ansatz, sondern konzipierte ein erweitertes Modell des »social demand approach«. Prognos ermittelte die Ist-Struktur von Schüler-, Studierenden- und Lehrerzahlen und verband dies mit einem entsprechenden Soll-Modell für das künftige Bildungswesen und einem »Durchlaufmodell« mit Berücksichtigung der Eintritte, Übertritte und Abgänge; hinsichtlich der Sollstruktur sollten die Reformpläne des »Bildungsberichts 70« berücksichtigt, aber noch die Ergebnisse der Bund-Länder-Kommission eingespeist werden. Das ökonomische Modell sah zudem hiermit verbundene »Investitionskostenmodelle« vor, die entsprechende Kosten für Lehrer-, Raum- und Sachbedarf berechneten, wobei die Simulationsdurchläufe beliebig oft geschaltet werden konnten.¹⁸³ Unterstützt wurde Prognos von der Züricher Fides Treuhand-Vereinigung,

179 Rudloff, Bildungsplanung, S. 273 und 279 f.

180 Prognos, Vorschlag zu einer möglichen Mitarbeit bei der Erstellung des Bildungsgesamtplans, 6.8.1970; Prognos/Fides, Erläuterungen zum Dynamischen Bildungsstruktur-Modell, 13.8.1970; Vermerk Minister Leussink, 17.8.1970, auf Schreiben Prognos an Leussink, 15.8.1970; Vermerk Treml, 18.8.1970, BArch Koblenz, B 138/14090; Vermerk, Kullmer, II A 4029–1–9/70 (14), 7.12.1970, ebd., 14091. Ein Vermerk hielt fest, dass vor allem der Parlamentarische Staatssekretär Klaus von Dohnanyi gedrängt habe, den Auftrag an Prognos zu vergeben, was Dohnanyi zurückwies, Hirsch, II B 4, an Hamm-Brücher, 16.12.1970, und hs. Vermerk von Dohnanyi, 13.1.1971, ebd., 14092.

181 BMBW, Vermerk Hirsch, II B 4–4020–3/70, 4.9.1970; hs. Vermerk P vom 31.8. auf Hirsch an Prognos, 4.9.1970; zur Bund-Länder-Kommission Vermerk Schmidt, II B 4–4029–1, an Minister, 14.9.1970, BArch Koblenz, B 138/14090; vgl. Heik Afheldt, Infrastrukturbedarf bis 1980 (Prognos-Studien), Stuttgart/Berlin etc. 1967.

182 Vgl. zur Bedeutung des Dahrendorfschen Konzepts Rudloff, Bildungsplanung, S. 272.

183 Prognos/Fides, Arbeitsvorschlag: Erarbeitung von Entscheidungshilfen für die Erstellung des Bildungsgesamtplanes, 14.8.1970; Prognos, Überlegungen zur Verknüpfung von Ist- und Soll-Struktur, 13.11.1970, BArch Koblenz, B 138/14090; BMBW, Kullmer, II A 2, an Parlamentarischen Staatssekretär von Dohnanyi, 23.2.1971, ebd., 14092.

welche die Programmierung der Großrechner übernahm¹⁸⁴, und – auf Drängen des Ministeriums – von der Heidelberger »Arbeitsgruppe für empirische Bildungsforschung«, die der Bombach-Schüler und zeitweilige Abteilungsleiter der Studiengruppe für Systemforschung, der Ökonom Carl Christian von Weizsäcker, leitete. Die Arbeitsgruppe, spezialisiert auf Bildungsforschung, arbeitete seit Ende 1969 auf der Grundlage baden-württembergischer Daten ebenfalls an einem eigenen Prognosemodell für das Schulwesen in der Bundesrepublik.¹⁸⁵ Prognos argumentierte gegenüber dem Ministerium, dass mit dem Dynamischen Strukturmodell der Entscheidungsprozess »transparent« gestaltet und »Vollständigkeit und Vergleichbarkeit der Eingabedaten« erzwungen werden sollten.¹⁸⁶ Deutlich wird, dass Prognos mit einem Simulationsmodell und unter Einsatz elektronischer Datenverarbeitung den empirischen Wissensstand erweitern, auf der Grundlage eines Systems optimaler Information Handlungsoptionen erarbeiten und eine Entscheidungsvorbereitung auf rationaler Basis gewährleisten wollte.

Im Verlauf der Bearbeitung traten auch hier bisweilen Abstimmungsschwierigkeiten zwischen Experten und Ministerialbürokratie auf. Prognos bemängelte eine unzureichende Unterstützung durch die Verwaltung, die Daten zu langsam und nicht umfassend zur Verfügung stelle; demgegenüber warf man dort Prognos vor, dass das übergebene Material nicht »sorgfältig genug ausgewertet« worden sei.¹⁸⁷ Gleichwohl wurden die Bände zum Strukturmodell im Juni 1971 an das Ministerium übergeben, im August dann auch die Programmierung auf dem Großrechner abgeschlossen. Das Ministerium zog das Dynamische Strukturmodell zur Berechnung von Gesamtkosten im Falle verschiedener Reformmodelle heran und sandte es an zahlreiche Landesbehörden und Forschungsinstitute, welche die Studie anforderten. Als 1972 der Bundesrechnungshof monierte, eine Ausschreibung für das Projekt sei unterblieben, hielt das Ministerium – wohl auch aus Gründen der Rechtfertigung – fest, dass das Dynamische Strukturmodell »schon früh wertvolle Hinweise auf die Schüler-Lehrer-Relationen« und auf die Tendenzen des Abbaus des Lehrermangels geliefert habe. Es sei zu einem wichtigen Hilfsmittel in der Bildungsplanung geworden.¹⁸⁸ Allerdings konnte im Ministerium die entwickelte Feinstruktur des Prognos-Modells offenbar kaum genutzt werden, so dass sich die Auffassung durchsetzte, dass man mit im Haus entwickelten Modellen im Augenblick einfacher und effizienter arbeiten könne. Innerhalb der Bund-Länder-Kommission kam das Prognos-Modell jedenfalls nicht zum Einsatz: Das Kanzleramt und das Finanzministerium weigerten sich, es heranzuziehen, da es kein Modell der Bund-Länder-Kommission, sondern vom Bildungsministerium in Auftrag gegeben worden sei.¹⁸⁹

184 Beratungsvertrag zwischen Prognos und Fides, 24.11.1970, BArch Koblenz, B 138/14090.

185 Bombach an Stoltenberg, 23.2.1968, BArch Koblenz, B 138/6230; BMBW, Vermerk Schmidt, 22.10.1970; Vermerk Hirsch, II B 4, an Staatssekretärin Hamm-Brücher, 16.12.1970, und ganze Akte BArch Koblenz, B 138/14090; Arbeitsgruppe für empirische Bildungsforschung, Heidelberg, Bericht über abgeschlossene, gerade begonnene und geplante Untersuchungen der AG, 25.11.1970, ebd., 14092.

186 Prognos/Fides, Arbeitsvorschlag: Erarbeitung von Entscheidungshilfen für die Erstellung des Bildungsgesamtplanes, 14.8.1970; vgl. Prognos, Vorschlag zu einer möglichen Mitarbeit bei der Erstellung des Bildungsgesamtplans, 6.8.1970, BArch Koblenz, B 138/14090; *Gottfried Bombach*, Vorwort zum Zwischenbericht Dynamisches Strukturmodell für das Bildungswesen der Bundesrepublik Deutschland, Februar 1971, ebd., 14091.

187 BMBW, Kullmer, II A 2–4029–1 (14), 16.3.1971, BArch Koblenz, B 138/14092.

188 BMBW, Freund, II A 2–2991–BiF 2000, an I B 4, BArch Koblenz, B 138/14092; vgl. Akte ebd., 14093.

189 BMBW, Vermerk P13–214–738, an Staatssekretär Jochimsen, 23.11.1973, BArch Koblenz, B 138/14093; Jochimsen an Prognos, 23.11.1973, ebd., 10755; Vermerk Mäding, II A 2, an Parlamentarischen Staatssekretär und Staatssekretärin, 14.5.1971, ebd., 14092.

III. FAZIT

Die hier in den Blick genommenen *Akteure einer empirisch orientierten Zukunftsforschung* in der Bundesrepublik der 1960er und frühen 1970er Jahre entstammten unterschiedlichen Trägerkreisen. Die Prognos AG formierte sich aus einem wirtschaftswissenschaftlichen Kreis, der sich dann interdisziplinär erweiterte, wohingegen das ZBZ und die Studiengruppe für Systemforschung von Beginn an und explizit über die Fächergrenzen hinweg Natur-, Ingenieur- und Sozialwissenschaftler vereinigten. Verstand sich das ZBZ ganz als Institut für Zukunftsforschung, so wirkte die Studiengruppe für Systemforschung zunächst im Bereich der Forschung über Forschung, der sich durch die Orientierung an mittel- und langfristigen Zukunftsfragen und an systemanalytischen Methoden Ende der 1960er Jahre mit der allgegenwärtigen Zukunftsforschung verband. Aufgrund ihrer Fundierung (und stärkeren Selbstverortung) in der Wirtschaftswissenschaft ist die Prognos AG ein Beispiel für jene Institute, die Ende der 1960er Jahre den Hiatus zwischen Wirtschafts- und Zukunftsforschung zu überwinden suchten, indem sie sich für neue Methoden und Aufgabenfelder öffneten.¹⁹⁰ Dies zeigte sich auch darin, dass nicht nur die Studiengruppe und das ZBZ, sondern auch Prognos im Zeichen interdisziplinärer, insbesondere systemanalytischer Methoden arbeitete. Die Orientierung am Selbstverständnis der US-Thinktanks und der Wissensaustausch mit diesen, welche auch die Amerikanisierung beziehungsweise – im Sinne zirkulären Wissens – »Westernisierung« der Zukunftsforschung spiegelten¹⁹¹, betrafen allerdings deutlich stärker das ZBZ und die Studiengruppe für Systemforschung.

Akteure aus dem Kreis der Zukunftsforschung wirkten Ende der 1960er und Anfang der 1970er Jahre als *Politikberater für die Bundesregierung*, wie beispielhaft an den Feldern ressortübergreifende Planung im Kanzleramt, Forschungs- und Bildungsplanung aufgezeigt wurde. Den Hintergrund bildete ein ausgreifendes Planungsverständnis, das in der sozial-liberalen Koalition darauf ausgerichtet war, eine integrierte, systematische und längerfristige Planung zu institutionalisieren, welche Freiheit sichern und mehren sollte – so dass das Planungsverständnis bisweilen euphorische Züge trug. Zukunftsforscher sollten zum einen Grundlagen für eine systematische Aufgabenplanung schaffen, indem Problemlagen systematisch und längerfristig antizipiert und prognostiziert wurden, oder indem die Auswirkungen verschiedener Pläne und Alternativen simuliert und visualisiert wurden, um so Frühwarnsysteme zu installieren.¹⁹² Zum anderen sollten die Zukunfts-Experten in der Verfahrensplanung »rationale«, wissenschaftliche und zukunftsorientierte Grundlagen für Organisationsstrukturen und Abläufe liefern. Zweifellos konnte die Zukunftsforschung in diesem Bereich Interesse der Politik auf sich ziehen, weil andere relevante Disziplinen im internationalen Vergleich nach damaligem Verständnis »Theorie- und Empiriedefizite« aufwiesen, die sie für die anvisierten Planungsprozesse wenig geeignet erscheinen ließen: In der bundesdeutschen Politikwissenschaft verloren der normativ-ontologische Ansatz und die institutionenorientierte Regierungslehre erst langsam an Einfluss, während in der Organisationssoziologie Regierung und Verwaltung

190 Ein anderes Beispiel ist das Institut für Wirtschaftliche Zukunftsforschung (Wickert-Institute); vgl. *Kreibich*, Zukunftsforschung in der Bundesrepublik, S. 75 f.

191 Die Amerikanisierung der Zukunftsforschung ist in weiteren Forschungen zu prüfen; vgl. *Doering-Manteuffel*, Deutschen; *Schmidt-Gernig*, Jahrzehnt; zur Amerikanisierungs-Forschung im Überblick *Philipp Gassert*, Amerikanismus, Antiamerikanismus, Amerikanisierung. Neue Literatur zur Sozial-, Wirtschafts- und Kulturgeschichte des amerikanischen Einflusses in Deutschland und Europa, in: AfS 39, 1999, S. 531–561.

192 Vgl. zum Beispiel Prognos-Report Nr. 1: Die Bundesrepublik Deutschland 1980. Die Entwicklung von Wirtschaft und Bevölkerung in der Bundesrepublik und den Bundesländern 1950–1980, Basel 1965.

zunächst noch eine untergeordnete Rolle spielten.¹⁹³ Gleichwohl konkurrierten Vertreter der Zukunftsforschung mit anderen Experten, nämlich mit der angewandten Wirtschaftsforschung (in die ja auch Prognos reichte), mit Unternehmensberatungen, die sich als Experten für moderne Planungs- und Managementmethoden gerierten, gerade wenn sie (wie McKinsey) einen US-amerikanischen Hintergrund besaßen und deshalb als genuine Vertreter »moderner« Methoden erschienen¹⁹⁴, und zunehmend mit einer neuen Generation von Politikwissenschaftlern, die in den USA Erfahrungen mit der empirischen Sozialforschung erworben hatten (wie Fritz Scharpf).¹⁹⁵

Nimmt man die für die Politikberatung angebotenen *Wissensformate und Methoden* der Zukunftsforschung in den Blick, so lieferten die Experten vor allem Wissen über Planungsmethoden, Planungstechniken und Prognosemodelle, also »Funktionswissen«.¹⁹⁶ Die Zukunftsforscher erstellten für die Aufgabenplanung anhand quantitativer Methoden Prognosen über wirtschaftliche und soziale Entwicklungen, wie das Prognos tat, oder simulierten mit computergestützten und systemanalytischen Modellen Auswirkungen alternativer Entscheidungen.¹⁹⁷ In der Verfahrensplanung kamen insbesondere systemanalytische Untersuchungen über Organisations- und interne Ablaufstrukturen zum Einsatz. Gemeinsam war den dargestellten Instituten ein besonders ausgeprägtes Vertrauen in die Gestaltbarkeit von Zukunft, in interdisziplinäre Methoden und quantitative, computergestützte Zugriffe¹⁹⁸, die als »modern« klassifiziert wurden. Anhand von Simulations- und Entscheidungsmodellen, die Methoden der US-amerikanischen Zukunftsforschung, der Systemanalyse und des »Operations Research« (Planungsforschung) heranzogen, sollten Handlungsoptionen erarbeitet und so der Rationalitätsgrad und die Transparenz von Entscheidungen erhöht werden. Übergeordnetes Leitbild war die Rationalität, mit der sich der Anspruch verband, kommende Probleme und Aufgaben zu antizipieren, Verfahren zu verbessern und so soziale Komplexität zu reduzieren. Prognos integrierte zwar ebenfalls systemanalytische Ansätze und Elemente des »Operations Research«, doch verband sich für die aus der Wirtschaftswissenschaft stammende AG der Rationalitätsanspruch stets mit dem Leitziel des wirtschaftlichen Wachstums. Grundsätzlich lässt sich damit zeigen, dass die hier untersuchten Zukunftsforscher nicht mehr – wie im 19. und in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts zum Beispiel H. G. Wells oder Oswald Spengler – mit geschichtsphilosophischen und/oder evolutionstheoretischen Kategorien, also im Kern mit historischen Analogien operierten und hieraus Visionen und Prognosen entwickelten, sondern sich gewissermaßen aus der Zeitachse gelöst hatten. Die in diesem Zusammenhang in den Blick genommenen Zukunftsforscher folgten kybernetisch-systemtheoretischen Methoden beziehungsweise (im Fall von Prognos) auch quantitativen wirtschaftswissenschaftlichen Methoden, welche um kybernetisch inspirierte interdisziplinäre Zugänge (Systemanalysen, Netzplanverfahren) erweitert wurden. Die Zukunftsforscher bewegten sich insofern in einem ganz neuen methodisch-theoretischen Referenzrahmen.¹⁹⁹

Fragt man nach den *Ergebnissen und Wirkungschancen* der Politikberatung durch die Zukunftsforscher, so lassen sich nur bedingt Erfolge aufzeigen. Eine eher positive Resonanz erzielten die Prognos-Expertisen. Die Wachstumsstudie für das Kanzleramt, welche den Raum für Diskussionen eröffnen sollte, stieß auf Zufriedenheit der Auftraggeber; das

193 So *Schatz*, Funktionsbedingungen, S. 193 f.; vgl. *Wilhelm Bleek*, Geschichte der Politikwissenschaft in der Bundesrepublik Deutschland, München 2001, S. 360 und 373–382.

194 Vgl. *Schatz*, Funktionsbedingungen, S. 196 f.

195 Vgl. *Süß*, Politik, S. 340; *Bleek*, Geschichte, S. 393–400.

196 Kritisch zum »Funktionswissen« *Schelsky*, Arbeit, S. 367.

197 Vgl. zum Beispiel Prognos-Report Nr. 1.

198 So auch die ansonsten als Quelle zu behandelnde Arbeit von *Waterkamp*, Futurologie, S. 15–17.

199 So auch *Schmidt-Gernig*, Zeitalter, S. 60 f.

Dynamische Strukturmodell wurde für Berechnungen in der Vorbereitung des Bildungsgesamtplans herangezogen. Ferner betrachtete das Forschungsministerium die Hinweise der Studiengruppe für Systemforschung auf Forschungsplanung und -politik insbesondere in den USA in den 1960er Jahren als sehr hilfreich, und die Informationen und Forderungen der Gruppe trugen zweifellos zur Dynamisierung der Forschungspolitik in den 1960er Jahren bei. Die Beratungen des Kanzleramts durch die Studiengruppe und das ZBZ zeigten zumindest Probleme in der Aufbau- und Ablaufplanung auf. Somit waren die Expertisen der Zukunftsforscher zum Teil auch für die reine Problemerkennung und -formulierung von Nutzen, indem sie Material für Entscheidungen liefern konnten.²⁰⁰ Insofern wirkten die Experten auch als Ressource für die Politik.²⁰¹

Gleichwohl bleibt ein ambivalenter, teilweise sehr ernüchternder Eindruck zurück: Die Ergebnisse der Zukunftsforscher gingen nur eingeschränkt in die konkrete Arbeit der Ministerialbürokratie oder den politischen Prozess ein, die Interaktionen mit der Bürokratie entwickelten sich meist spannungsreich.²⁰² Welche Gründe wurden aufgezeigt? Zunächst sind die überhöhten Erwartungen an die Zukunftsforscher vonseiten der Politik wie im Fall Ehmkes, aber auch vonseiten der Zukunftsforschung selbst zu nennen, die sich für alle Politikfelder zuständig erklärte, aber immer mit Spezialisten konkurrierte. Hinzu kommt die Überschätzung der Problemlösungskapazitäten von Systemanalysen und computerbasierten Modellsimulationen. Simulationen versuchen die komplexe Realität zu imitieren und zu visualisieren und können dabei nur lückenhaftes Wissen über eine virtuelle Modellwelt liefern, welche soziale Komplexität nicht abbilden kann.²⁰³ Modelle, welche zunächst vor allem für technisch-militärische Aspekte entwickelt worden waren, wendeten die Zukunftsforscher in ihrem Glauben an moderne, rationale Instrumente der Planung – offenkundig ohne Bedenken – auf soziale Prozesse, auf Fragen der Prioritätensetzung in der Politik und auf die Organisation und Informationsabläufe in Ministerien an. Dabei überschätzten die Zukunftsforscher den Systemcharakter sozialer Formationen und unterschätzten gleichzeitig die Bedeutung individueller und nicht kontingenter Faktoren²⁰⁴, unter anderem auch durch die Fortschritte der Wissenschaft selbst: Die Wissenschaft und die wissenschaftliche Expertise als Produktivkräfte veränderten eben »die Zukunft schneller und umfassender, als die Wissenschaft als Erkenntnis der Zukunft selbst fassen kann«.²⁰⁵ In der Tat lieferten die Zukunftsforschungsinstitute kaum anwendungsorientiertes Wissen. Die Wachstumsstudie von Prognos benannte zwar Vorschläge für eine unterschiedene Wachstums- und Reformpolitik, doch basierten diese auf der Extrapolation hoher Wachstumsraten für die Zukunft, welche sich rasch als hinfällig erwiesen. Insbesondere die Expertisen des ZBZ und der Studiengruppe verharteten meist in abstrakten systemanalyti-

200 Ähnlich auch Rudloff, *Bildungsplanung*, S. 264.

201 Vgl. Mitchell G. Ash, *Wissenschaft und Politik als Ressourcen für einander*, in: Rüdiger vom Bruch/Brigitte Kaderas (Hrsg.), *Wissenschaften und Wissenschaftspolitik. Bestandsaufnahmen zu Formationen, Brüchen und Kontinuitäten im Deutschland des 20. Jahrhunderts*, Stuttgart 2002, S. 32–51.

202 In diese Richtung deutet auch eine Umfrage innerhalb der Ministerialbürokratie in den 1960er Jahren, wonach über die Hälfte der Befragten einen »teilweise[n] Einfluß« der wissenschaftlichen Beratung konstatiert. Auf »viel Einfluß« verwies nur eine Gruppe, die mit technischen, medizinischen und naturwissenschaftlichen Gutachten zu tun hatte; Hannes Friedrich, *Staatliche Verwaltung und Wissenschaft. Die wissenschaftliche Beratung der Politik aus der Sicht der Ministerialbürokratie*, Frankfurt am Main 1970, S. 195–201.

203 Johannes Lenhard/Günter Küppers, *Computersimulationen – Wissen über eine imitierte Wirklichkeit*, in: Peter Weingart/Martin Carrier/Wolfgang Krohn (Hrsg.), *Nachrichten aus der Wissenschaftsgesellschaft*, Weilerswist 2007, S. 111–138.

204 Vgl. auch Schmidt-Gernig, *Zeitalter*, S. 367.

205 Schelsky, *Arbeit*, S. 373; mit Bezug auf die Wirtschaftsprognosen auch Schanetzky, *Ernüchterung*, insb. S. 270.

schen Ansätzen, Modellformalismus und einer – wie im Falle der Kanzleramtsstudien der Studiengruppe für Systemforschung und des ZBZ – fast hermetischen Sprache und Denkstruktur, die sich weit entfernt von konkreten Verwaltungsabläufen bewegte. Hier machte sich bemerkbar, dass die Zukunftsforscher, die meist einem sozial- oder naturwissenschaftlichen Hintergrund entstammten, kaum praktische Verwaltungserfahrung besaßen. Teilweise, wie im Falle der Kanzleramtsstudien des ZBZ und der Studiengruppe, erschwerten die Experten damit interne Reformen und Umstrukturierungen eher, als dass sie sie vorantrieben.

Hieraus speisten sich auch Reibungen zwischen Ministerialbürokratie und Wissenschaft.²⁰⁶ Eine entscheidende Rolle spielten dabei differente Sprach- und Denkmuster: Die vorwiegend juristisch geschulte Ministerialbürokratie, die in Teilen noch einem konservativen, an den Interessen des ›Staates‹ orientierten Verständnis nachhing²⁰⁷, harmonierte nur schwerlich mit dem systemanalytischen Duktus des ZBZ und der Studiengruppe für Systemforschung, der vor allem in kybernetischen Denkmodellen wurzelte. Aber auch der – wie im Fall der Studiengruppe – starke Reformhabitus der Experten konnte Friktionen hervorrufen, ebenso wie bisweilen deren demokratische Legitimation Gegenstand von Kritik wurde. Hinzu kam, dass die Wissenschaftler im Bereich der Forschungspolitik nicht nur als Berater, sondern zugleich auch als Interessenten und Entscheidungsadressaten wirkten, was das Interaktionsverhältnis verkomplizierte.²⁰⁸ Grundsätzlich ist zu fragen, welche Verarbeitungskapazität die Verwaltung für wissenschaftliches Wissen aufbringen konnte: Wissenschaftliches Wissen lieferte ja eben keine harte und objektive Wahrheit, sondern konnte verschiedene politische Positionen und Entscheidungen legitimieren, was Entscheidungen eher verzögern musste.²⁰⁹ Dies gilt insbesondere angesichts des immensen Zeitdrucks, der vor allem die Reformphase von 1969 bis 1971/72 prägte. Vorstudien sollten in zwei Monaten, Hauptuntersuchungen meist in einem Jahr geliefert werden, was sowohl Experten wie Ministerialbürokratie unter erheblichen Druck setzte und Friktionen generierte.²¹⁰

Inwieweit diese Befunde auf andere Politikfelder übertragbar sind, muss in weiteren Studien untersucht werden: Schließlich hatte sich das Wirtschaftsministerium wie gesehen offener gegenüber dem EIPE-Projekt gezeigt, und es empfahl Prognos 1971 weiter, nachdem die Baseler eine Studie über die öffentliche Förderung kleinerer und mittlerer Unternehmen erstellt hatten.²¹¹ Allerdings hat Tim Schanetzky verdeutlicht, wie stark auch in der Wirtschaftspolitik Ernüchterung um sich griff, nachdem sich Konjunkturprognosen Mitte der 1970er als nicht haltbar erwiesen.²¹²

206 Auf Einzelfälle wie Peter Menke-Glückert, der später den Vorsitz des ZBZ übernahm, sei gleichwohl verwiesen; vgl. *Hünemörder*, Studiengruppe; Gespräch mit Peter Menke-Glückert am 24.10.2009.

207 *Hegelau*, Arbeit, S. 169; *Schatz*, Funktionsbedingungen, S. 198 f.

208 Vgl. *Friedrich*, Verwaltung, S. 213–215; grundsätzlich *Mayntz*, Politikberatung, S. 22.

209 Vgl. *Klaus von Beyme*, Sozialwissenschaften und Politikberatung, in: *Andreas Flitner/Ulrich Herrmann* (Hrsg.), Universität heute, München/Zürich 1977, S. 107–126, hier: S. 117; *Nützenadel*, Stunde, S. 142–146; *Helen E. Longino*, Values and Objectivity, in: *Jan A. Cover/Martin Curd* (Hrsg.), Philosophy of Science: The Central Issues, New York 1998, S. 170–191.

210 Zum Beispiel BMBW, Vermerk Kullmer, II A 2–4029–1 (14), 16./18.3.1971, BArch Koblenz, B 138/14092; *Helmut Krauch*, Vorwort, in: *ders.* (Hrsg.), Systemanalyse in Regierung und Verwaltung, 2., unveränd. Aufl., Bern/Stuttgart 1976, S. 7–9, hier: S. 7 f.

211 BMW, Vermerk Burchard, II A 2b–029000/1, 15.9.1975, BArch Koblenz, B 102/22542; *Heimfrid Wolff/Dieter Schröder/Aloys Schwieter*, Die öffentliche Förderung kleiner und mittlerer Unternehmen. Auswirkungen öffentlicher Förderungsmaßnahmen auf die wirtschaftliche und strukturelle Entwicklung kleiner und mittlerer Unternehmen, Basel 1971, Archiv der Prognos AG, Basel; Prognos an Innenministerium, 13.9.1971, BArch Koblenz, B 106/49354.

212 Vgl. *Schanetzky*, Ernüchterung.

Gleichwohl: Zieht man die Studien der soziologischen Verwendungsforschung (»research utilization«) heran, so kann ohnehin nicht von einem direkten Transfer wissenschaftlichen Wissens von der Wissenschaft in die Praxis ausgegangen werden, sondern nur von einer »Transformation des Wissens im Zuge der ›Adoption««. Wenn Wissen und Überlegungen aus der Wissenschaft auch nicht eins zu eins von Politik und Verwaltung übernommen wurden, so konnte der vertiefte Austausch zwischen Wissenschaft und Politik dennoch dazu führen, dass Wissensbestände der Berater Eingang in die Ministerien fanden, indem Wissen selektiert, kontextualisiert und transformiert wurde und so langfristig in die Verwaltung einsickerte.²¹³ Nicht nur die bereits genannte Problemformulierung durch die Experten konnte insofern längerfristige Wirkungen entfalten; auch drang infolge der Beratungsprozesse – trotz gewisser Widerstände – Expertenwissen der Zukunftsforscher (vor allem im Hinblick auf die Methode der Systemanalyse) in die Ministerialbürokratie ein, zumal Experten bisweilen die Seiten wechselten: Der Physiker Uwe Thomas, Mitglied der Studiengruppe, wirkte ab 1973 als Unterabteilungsleiter im Forschungsinstitut.²¹⁴ Mithin ist die Frage der ›Wirkung‹ der politikberatenden Zukunftsforschung in weiteren Untersuchungen auszuloten.

Auch bei den politischen Akteuren, das zeigte die Rolle Ehmkes und Jochimsens, schwand Anfang der 1970er Jahre im Zeichen der konstatierten *Grenzen von Planung* das Interesse für die Zukunftsforscher. Das nachlassende Interesse war zum einen Ursache für die Friktionen im Beratungsprozess, zum anderen Folge der teilweise ernüchternden Ergebnisse der Beratung. Es hatte sich gezeigt, dass die Zukunftsforscher in den meisten Fällen kaum praxisnahe Ergebnisse erbrachten. Darüber hinaus verdeutlichte sich, dass Wissenschaft und Politik »unterschiedlichen Rationalitäten« und »divergierenden Anreizstrukturen« unterliegen, im Beratungsprozess mithin »schwer überwindliche Kommunikationshemmnisse« auftreten.²¹⁵ Auch Helmut Klages aus dem ZBZ gestand 1977 ein, dass es verschiedene »limitierende Faktoren« gebe, die den Beitrag der Sozialwissenschaften zur praktischen Politik beschränkten, wobei der Duktus seiner Begründung erneut die unterschiedlichen Sprachkulturen zeigte. Die Gründe sah er in dem fehlenden beiderseitigen Erwerb einer die »unterschiedlichen Denk- und Handlungsbedingungen der jeweils anderen Seite betreffenden kognitiven und kommunikativen Kompetenz«, aber auch in einer unterschiedlichen Auffüllung des Rationalitätsbegriffs: »Aufklärung« sei von den Experten als Erweiterung gesellschaftlicher Mündigkeit und kritische Wendung gegen gesellschaftliche Verhältnisse definiert worden, von der Politik dagegen als instrumentelles Bestandsinteresse.²¹⁶ Insofern zielte Klages darauf, dass nun die beiden Verständnisse von Rationalität, die sich – wie oben dargestellt – im Planungsdenken verbargen, auseinanderliefen: Klages aus dem ZBZ und die Studiengruppe für Systemforschung verwiesen auf eine Deutung von Rationalität, die sich an der aufklärerischen Mündigkeit des Einzelnen orientierte und die sich durch die Dynamisierung der Liberalisierungs- und Partizipationsforderungen in den späten 1960er Jahren verstärkte.²¹⁷ Gleichwohl deuten die angeführ-

213 Ronge, Politikberatung, S. 138; vgl. Rudloff, Politikberatung, S. 243 f. und 249; Beck/Bonß, Verwissenschaftlichung; Weiss, Meanings; Friedrich, Verwaltung, S. 201–206.

214 Vgl. Krauch, Bildung, S. 21.

215 Rudloff, Einleitung, S. 18 f.

216 Helmut Klages, Der Beitrag der Sozialwissenschaften zur praktischen Politik, in: Wissenschaftszentrum Berlin, Interaktion, S. 315–320, Zitat S. 315.

217 Vgl. Krauch, Bildung, S. 2; Koelle, Werden, S. 271; zum sozialkulturellen Wandel der 1960er Jahre Axel Schildt, Rebellion und Reform. Die Bundesrepublik der Sechzigerjahre, Bonn 2005; Frese/Paulus/Teppes, Demokratisierung; Edgar Wolfrum, Die geglückte Demokratie. Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von ihren Anfängen bis zur Gegenwart, Stuttgart 2006, S. 241–271; Eckart Conze, Die Suche nach Sicherheit. Eine Geschichte der Bundesrepublik Deutschland von 1949 bis in die Gegenwart, München 2009, S. 227–242.

ten Beispiele darauf hin, dass das ZBZ bis 1971/72 methodisch und epistemologisch eher »technokratisch« arbeitete. Bekannten sich aber Zukunftsforscher wie die Studiengruppe Anfang der 1970er Jahre zu einem partizipativen Ansatz, der eine demokratische Fundierung der »Zukunft« und der Entscheidungen über künftige Prioritäten einforderte, so geriet dies in Gegensatz zum Planungsparadigma der sozial-liberalen Koalition, in der die Planungsexperten »Rationalität« mehr als Versachlichung und weniger partizipativ verstanden.²¹⁸

Das gesunkene politische Interesse für die Zukunftsforscher ging aber auch einher mit einem veränderten politischen Klima im Hinblick auf Planung, was zentrale Bedeutung für die Politikberatungsprozesse besaß. In den Ministerien und im Kabinett formierte sich 1971/72 Kritik an den teilweise euphorischen Planungsvorstellungen und interministeriell ausgreifenden sowie zeitlich weitreichenden Projekten der Planungsabteilung des Kanzleramts; ebenso geriet die Bildungsplanung wie gezeigt zunehmend ins Kreuzfeuer unterschiedlicher Zielsetzungen. Auch in der Öffentlichkeit drehte sich die Perzeption von Planung rapide. Schon im Februar 1971 wurden der Reformgeist des »Machers« Ehmke und seine Versuche umfassender, langfristiger und wissenschaftlich fundierter Planung negativ wahrgenommen: Er laufe Gefahr, dem »Technokraten-Irrtum« zu verfallen, dass schon die Anwendung wissenschaftlicher Methoden Politik sei.²¹⁹ Die konstatierten Grenzen der Planung, die sich mit dem schwindenden Interesse der Politik an der Zukunftsforschung verbanden, gründeten schließlich auch in eingeschränkteren Verteilungsgrundlagen; diese zeichneten sich angesichts der erheblichen Erweiterung des behördlichen Apparats und der spendablen Sozialpolitik bereits 1971/72 ab und wurden mit der Ölpreis- und Wirtschaftskrise 1973/74 deutlich erkennbar.²²⁰ Dass ein ausgreifendes, euphorisches Planungsverständnis gescheitert war, erkannte Mitte der 1970er Jahre auch die Verwaltungs- und Politikwissenschaft: Sie reflektierte nun über die Gründe für die – auch abseits der Zukunftsforschung – nur wenig erfolgreiche Implementierung (planungs-)wissenschaftlichen Wissens in der Politik und über wachsende »Unregierbarkeit«. Nicht zuletzt resultierte aus dieser Suche auch der eingangs erwähnte Ansatz der »Verwendungsforschung«, der anerkennt, dass wissenschaftliches Wissen sich nicht direkt in der Politik einsetzen lässt, sondern vielseitige, verschlungene Wege geht.²²¹ Insofern spiegelten sich in den hier untersuchten Beratungsprozessen schon 1971/72 die Grenzen einer euphorischen Planungspolitik – einer Politik, welche von »deutlich veränderte[n] Zeitkoordinaten des politischen Handelns, einem neuen Ausloten von Machbarkeitspielräumen und ebenso neuen Vorstellungen von einer »Entwerfbarkeit« der Zukunft« geprägt gewesen war und nun pragmatisiert wurde.²²² Gleichwohl lässt sich natürlich nicht von einem Ende der Planung sprechen, sie wurde – gerade im Bereich der Energiepolitik – vielleicht sogar forciert. Eher schält sich als Befund heraus, dass schon das Jahr 1971/72 einen Ein-

218 So auch Metzler, *Konzeptionen*, S. 358 f.

219 Der Macher, in: *Der SPIEGEL*, 1.2.1971, S. 30; Jäger, *Innenpolitik*, S. 33; Süß, *Ganze*, S. 375 f.

220 So auch Koelle, *Werden*, S. 282.

221 Fritz Scharpf, *Komplexität als Schranke der politischen Planung* [1972], in: *ders.*, *Planung als politischer Prozeß*, Frankfurt am Main 1973, S. 73–113; Mayntz/Scharpf, *Planungsorganisation*; Ronge, *Politikberatung*; Gabriele Metzler, *Staatsversagen und Unregierbarkeit in den siebziger Jahren?*, in: Konrad Jarausch (Hrsg.), *Das Ende der Zuversicht? Die siebziger Jahre als Geschichte*, Göttingen 2008, S. 243–260; Jens Hacke, *Der Staat in Gefahr. Die Bundesrepublik der 1970er Jahre zwischen Legitimationskrise und Unregierbarkeit*, in: Dominik Geppert/Jens Hacke (Hrsg.), *Streit um den Staat*, Göttingen 2008, S. 188–206; übergreifend Anselm Doering-Manteuffel/Lutz Raphael, *Nach dem Boom. Perspektiven auf die Zeitgeschichte seit 1970*, Göttingen 2008, S. 34–42.

222 Rudloff, *Bildungsplanung*, S. 260.

schnitt für die Planungsgeschichte der Bundesrepublik bildete.²²³ Wie sich Planung in den 1970er Jahren transformierte, wird in weiteren Untersuchungen zu prüfen sein.

Die Ernüchterung durch die Beratungsprozesse hatte nicht nur Folgen für die Planer in der Politik – auch auf die *Zukunftsforschung* zeitigte sie *Auswirkungen*. Hinzu kam die ab 1970 erkennbare Konjunktur fortschrittskritischer und ökologisch inspirierter Zukunftsforschung, welche mit der Studie »The Limits to Growth« und der Erfahrung der Ölpreis- und Wirtschaftskrisen neue Breitenwirkung erhielt.²²⁴ Empirische Ansätze gerieten in Begründungszwang, und die Institute veränderten ihr Gesicht. Die Prognos AG blieb ein wichtiger Berater der Bundesregierung, wobei – dies ist in weiteren Arbeiten zu klären – Wirtschaftsprognosen, die aus dem wirtschaftswissenschaftlichen Kompetenzbereich der AG schöpften, aber auch Energieprognosen mehr ins Zentrum rückten; allerdings, dies lässt sich an den »Deutschland-Reports« von Prognos zeigen, war dem Unternehmen ab Mitte der 1970er Jahre eine pragmatischere Selbstwahrnehmung eigen, die mit einem stärkeren Bewusstsein für die Kontingenz von Zukunft einherging.²²⁵ Aus der Studiengruppe für Systemforschung schied Krauch wegen eines Rufs an die Universität Kassel aus, seine Abteilung Forschungsplanung wurde aufgelöst. Die verbliebene Abteilung wurde 1975 in das Kernforschungszentrum Karlsruhe eingegliedert und widmete sich dem »Technology Assessment«, also der Abschätzung von Folgen forschungspolitischer Entscheidungen. Damit kehrte man zum Ausgangsthema, der Technikfolgenabschätzung, zurück.²²⁶ Im ZBZ wuchsen partizipative Tendenzen, die denen der Studiengruppe für Systemforschung ähnlich waren: Die normative Strömung, die im ZBZ durch Robert Jungk von Beginn an existent war, wurde wirkmächtiger, und damit auch der Ansatz, Zukunftsforschung vom Menschen ausgehen zu lassen. Mit intuitiven und partizipativen Elementen wie »Zukunftswerkstätten« sollte das wachsende Bedürfnis nach Mitbestimmung aus der Studentebewegung und den Neuen sozialen Bewegungen aufgegriffen werden. Weil Aufträge aus der Politik versiegteten, aber auch weil das Thema »Zukunft« ab Mitte der 1970er Jahre an Zugkraft verlor, geriet das ZBZ, 1975 in »Institut für Zukunftsforschung« umgewandelt, in Probleme.²²⁷ Insofern wirkten die geänderten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, aber auch die Erfahrungen der Politikberatung auf die Berater aus der Zukunftsforschung zurück.

223 Vgl. Ronge, Politikberatung, S. 143.

224 Vgl. Donella Meadows/Dennis Meadows, *The Limits to Growth. A Report for the Club of Rome' Project on the Predicament of Mankind*, New York 1972; Patrick Kupper, »Weltuntergangs-Vision aus dem Computer«. Zur Geschichte der Studie »Die Grenzen des Wachstums« von 1972, in: Frank Uekötter/Jens Hohensee (Hrsg.), *Wird Cassandra heiser? Die Geschichte falscher Ökoalarme*, Stuttgart 2004, S. 98–111; Hünemörder, *Frühgeschichte*, S. 201–226.

225 Vgl. Seefried, *Prognostik*.

226 Vorläufiges Arbeitsprogramm der Studiengruppe für Systemforschung für 1974, Mai 1973, BArch Koblenz, B 196/97206; Brinckmann, *Politikberatung*, S. 161–165 und 169–174; Claus Grossner, *Deutschlands Denkfabrik am Ende? Wie die Ministerialbürokratie kritische Institutionen zähmt*, in: *Die ZEIT*, 15.3.1974.

227 ZBZ-Jahresbericht 1974, 21.2.1975; zum Institut für Zukunftsforschung Protokoll der Mitgliederversammlung, 21.2.1975; zur Fusion mit der Gesellschaft für Zukunftsfragen und der Gesellschaft zur Förderung der Zukunfts- und Friedensforschung ZBZ-Mitteilungen 3/75, IfZ, ED 701/40.