

Dissertation

Von „integrierter Planung“ zum Politikmanagement? –
Eine verwaltungswissenschaftliche Betrachtung zur
Entwicklung politischer Planung, dargestellt anhand der
Regierungsplanung in Rheinland-Pfalz von 1971 bis 1994

Betreuer: Univ.-Prof. Dr. Stefan Fisch
Zweitgutachterin: Priv.-Doz. Dr. Cristina Fraenkel-Haeberle

Vorgelegt am 30. 7. 2015 zur Erlangung des durch die
Deutsche Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer
verliehenen akademischen Grades
eines Doktors der Verwaltungswissenschaften (Dr. rer. publ.)

von
Diplom-Jurist Jens Thorsten Gnau
Magister der Verwaltungswissenschaften
aus Marburg / Lahn

Inhaltsverzeichnis

Vorwort	9
A. Einleitung	10
I. Allgemeines; Begriffliches; Politische Planung als funktionaler Faktor im politischen Prozess und als Forschungsgegenstand der Verwaltungswissenschaften	10
II. Zukunftsbezogenheit, Ungewissheit und immanente Risiken jeglicher Planung.....	14
III. Die Entwicklung der Planung in der Bundesrepublik Deutschland	15
IV. Politische Planung in den Regierungszentralen der Länder; der Forschungsgegenstand: Regierungsplanung in Rheinland-Pfalz	20
V. Annex: „Unterbilanz des geschriebenen Rechts“	31
B. Das Integrierte Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsystem (IPEKS) in Rheinland-Pfalz	33
I. Zeitgeschichtlicher Kontext und Ursprünge	33
1. Prolog	33
2. Zur Entwicklung eines „Bindestrich-Landes“ - Rheinland-Pfalz von seiner Gründung bis in die späten 1960er Jahre und die Prägung durch Peter Altmeier.....	34
3. Amtsübernahme durch Helmut Kohl - Generationenwechsel und Reformeifer.....	37
4. Erweiterung der Steuerungskapazität durch „politikfreundlichere Planung“ - Entscheidung für ein System integrierter Planung	42
II. Auftragsvergabe und Konzeption	46
III. Der Stufenplan für die <i>Einführung</i> von IPEKS	59
1. Überblick	59
2. Leistungsstufe I: Systemanalyse.....	60
3. Leistungsstufe II: Systemplanung I	62
4. Leistungsstufe III: Systemplanung II	64
5. Leistungsstufe IV: Erprobung in der praktischen Anwendung	65
IV. Konstituierung eines „projektbegleitenden Ausschusses“ der	

Landesregierung	66
V. Der <i>beabsichtigte</i> IPEKS-Planungszyklus	67
1. Überblick	67
2. Erste Phase des Planungszyklus: Zielrahmenplanung (ZRP)	70
3. Zweite Phase des Planungszyklus: Zielprogrammplanung (ZPP) ...	72
4. Dritte Phase des Planungszyklus: Operative Planung (OPP).....	73
5. Einbeziehung der Finanzrahmenplanung	74
VI. Die organisatorische Einrichtung	76
1. Allgemeines	76
2. Der Planungsausschuss Regierung (PAR)	77
3. Die Planungsausschüsse der Ministerien (PAM)	79
VII. IPEKS in der Ein- und Umsetzung	84
1. Überblick	84
2. Gesichtspunkte der (Vorfeld-)Konzeption	88
3. Einordnung des Primärvertrags, problematische Aspekte und Bewertung	91
4. 1972: Erste Leistungsstufe (Systemanalyse)	96
5. 1973: Zweite Leistungsstufe (Systemplanung I) und Teile der dritten Leistungsstufe (Systemplanung II)	105
6. 1974: Rest der dritten Leistungsstufe (Systemplanung II) und vierte Leistungsstufe (Einführung)	108
7. Die Umsetzung im engeren Sinn: Der IPEKS-Planungszyklus - Abschluss der Zielrahmenplanung, Anschlussvertrag (1975).....	124
VIII. Niedergang und Nachspiel	129
1. Überblick	129
2. Resultate	130
3. Die politische Debatte	132
4. Öffentliche Rezeption und Medienberichterstattung	149
5. Der Wechsel des Regierungschefs	154
6. Ausklang.....	160
 C. Die politische Planung der Regierungen Dr. Vogel	166
I. Einleitendes zu Bernhard Vogels Regierungszeit und seinem Planungsverständnis	166
II. Die politische Planung unter Bernhard Vogel	170
1. Organisation der Planung.....	170

2. Zur Arbeitsweise: Wie haben die Planer gearbeitet? Womit waren die Planer befasst? Welche politischen Inhalte wurden geplant?	175
a) Vom großen Systementwurf zu handwerklich-pragmatischerer Arbeit	175
b) Die Arbeitseinheit für Grundsatzfragen.....	179
c) Die Aufgaben der Grundsatzeinheit.....	181
d) Das Beispiel „Fortpflanzungsmedizin“	184
aa) „Wahrnehmungs-Phase“	185
bb) Transferphase.....	186
cc) Handlungsprogramm.....	189
e) Das Beispiel der Kommission „Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (Technologie-Kommission)	192
aa) Einberufung und Auftrag	194
bb) Zusammensetzung	194
cc) Arbeitsteilung und Berichterstattung	197
dd) Auswirkungen / Doppelhaushalt 1986 / 1987	198
f) Weitere Beispiele	201
g) Der Deidesheimer Kreis als externer Impulsgeber	201
aa) Initiative und Wissenschaftsnähe Vogels.....	201
bb) Gründung und Tagungsorte.....	202
cc) Zusammensetzung.....	203
dd) Tagungsstruktur und Themen.....	204
ee) Wirkung	206
h) Politischer „Freundeskreis“ Vogels	208
i) Regierungserklärungen als Spiegel der Regierungsarbeit und als Halbzeit-/Schlussbilanzen	208
 D. Die politische Planung der Regierung Dr. Wagner	 214
I. Die Landtagswahl 1987, die Krise der CDU und der Wechsel des Regierungschefs	214
II. Die politische Planung unter Carl-Ludwig Wagner.....	218
1. Organisation	218
2. Was veränderte sich, wie stellte sich die inhaltliche Arbeit der Politischen Planung dar? Welche Besonderheiten bestanden?	221
a) Grundsätzliches	221
b) Arbeitsschwerpunkte und Arbeitsweise	222

c) Besonderheit: Die „Wendezeit“ und der Prozess der deutschen Wiedervereinigung	228
E. Die politische Planung der Regierung Scharping	231
I. Der Regierungswechsel 1991 - Hergang, Rahmen- und Ausgangsbedingungen.....	231
II. Mit welchen Ansprüchen trat die neue, sozialdemokratisch geführte Regierung auf?.....	235
III. Wie war die politische Planung unter Scharping organisiert? Was änderte sich organisatorisch bei der Planung?	236
1. Organisationsübersichten.....	236
2. Was waren die Gründe für diese Veränderungen und welcher Zweck wurde damit verfolgt?.....	239
a) Organisatorischer Umbau der Staatskanzlei	240
b) Die Umgestaltung der politischen Planung.....	241
IV. Ein verändertes Planungsverständnis	243
V. Die inhaltliche Arbeit der Planer im Detail	248
1. Politische Planung im Spannungsverhältnis	248
2. Rahmenbedingungen auf der Landesebene	249
3. Die Grundlage: Koalitionsvereinbarung und Regierungserklärung, Gesetzgebungs- bzw. Arbeitsprogramm	251
4. Der „Ausbau“ im Sinne des erweiterten Planungsverständnisses .	253
a) „Permanent Campaigning“-Prinzip.....	254
b) „Simple Stories“-Prinzip	256
c) „Chefsache“-Prinzip	258
d) „Wäscheleinen-Prinzip“	259
e) Integrativer Ansatz	261
5. Die Bedeutung der „Manpower“ und die Resonanz	261
6. Ausgewählte politische Schwerpunkte der Regierung Scharping und die Beteiligung der Planungsabteilung	269
a) Überblick	269
b) (Allgemeine) Ablaufplanung	271
c) Gesellschaftspolitik / „Kinder und Familie“ als Dauer-Item	272
d) Bildungs- und Kulturpolitik	278
e) Wirtschafts- und Strukturpolitik	282

F. Resümee	288
I. Einleitung und Aspekte der Ergebnisbetrachtung	288
II. Welche Besonderheiten ergeben sich in einer Überblicks-Betrachtung für die Geschichte der Regierungsplanung in Rheinland-Pfalz?.....	289
III. Aspekt: Die Ministerpräsidenten und „ihre“ Chefs der Staatskanzlei als „Schlüsselfiguren“	293
IV. Aspekt: Die unterschiedlichen Rollenverständnisse der Ministerpräsidenten	294
V. Aspekt: Die unterschiedlichen Planungsvorstellungen der politischen Führungen	296
VI. Aspekt: Unterschiede in der organisatorischen Ausgestaltung der Planungseinheiten.....	299
VII. Aspekt: Unterschiede in der Tätigkeit der Planer	300
VIII. Aspekt: Der Einfluss der Parteien auf die politische Planung der Regierungen	303
IX. Aspekt: Lässt sich für den Zeitraum der Bearbeitung eine Entwicklung von (integrierten) Planungsaktivitäten zu „Politikmanagement“ feststellen?	305
X. Aspekt: Die Besonderheiten, unter denen die Regierungen ihre Arbeit aufnahmen und fortführten.....	309
XI. Aspekt: Zeitgeistige Strömungen im Wandel	311
 G. Quellen und Literatur	317
I. Quellen	317
1. Ungedruckte Quellen.....	317
a) Quellen in Archiven	317
b) Sonstige ungedruckte Quellen.....	318
2. Gedruckte Quellen	319
3. Internet-Quellen.....	321
4. Strukturierte Leitfadeninterviews	322
II. Literatur	323
 H. Lebenslauf	335

Verzeichnis der Abbildungen und ausgewählter Übersichten

Variablenmodell der Systemanalyse IPEKS	54
IPEKS-Einführung: Erste Stufe - Systemanalyse.....	62
IPEKS-Einführung: Zweite Stufe - Systemplanung I.....	63
IPEKS-Einführung: Dritte Stufe - Systemplanung II.....	64
IPEKS-Einführung: Vierte Stufe - Erprobung der [sic] IPEKS	66
IPEKS - Grundlogik der Zielrahmenplanung	71
Zusammensetzung des PAR (28. Juni 1974)	77 f.
Einbindung der IPEKS-Planungsaktivitäten in die bestehende Organisation	81
Hierarchie und Ablauforganisation der Staatskanzlei	82
Ablaufkonzept des Planungsprozesses IPEKS.....	83
Projektstrukturplan 1972 (Systemanalyse)	97 f.
Tagungen Projektbegleitender Ausschuss / Ständiger Arbeitsausschuss (SAI).....	100
Mitglieder des Ständigen Arbeitsausschusses (SAI)	101 ff.
Mitarbeiter des WEMA-Instituts, die an IPEKS arbeiteten [Qualifikationen]	104 f.
Vollsitzungen und Arbeitstagungen des PAR sowie Klausurtagungen	109 f.
Ziel-Maßnahmen-System (Gestaltungsbereich-System) aus IPEKS-Zielrahmen..	111 ff.
Gesellschaftliche Grundfunktionen bzw. Teilsysteme und ihre Beziehungen.....	116
Zielbereich „Wirtschaft“	118
Aufgabenmatrix der Arbeitsgruppe Politische Planung.....	143
„Kohl-Planer Bachem, Hilf, Schmelzer - Minister jahrelang geleimt“	151
„Ipeks'-Förderer Kohl“ und „Ipeks'-Gegner Vogel“	156
Regierungszeit Bernhard Vogels als Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz	167
Organisation der politischen Planung im Jahr 1977.....	170 f.
Organisation der politischen Planung im Jahr 1980 (I)	171 f.
Organisation der politischen Planung im Jahr 1980 (II)	172
Organisation der politischen Planung im Jahr 1983.....	173
Organisation der politischen Planung im Jahr 1986.....	173 f.
Organisation der politischen Planung im Jahr 1988.....	174 f.
Aufgaben der Arbeitseinheit für Grundsatzfragen.....	182 ff.
„Fortpflanzungsmedizin und Gentechnologie“: „Wahrnehmungs-Phase“	185 f.
„Fortpflanzungsmedizin und Gentechnologie“: Transferphase	188 f.
„Fortpflanzungsmedizin und Gentechnologie“: Handlungsprogramm.....	189 f.
Zusammensetzung der Kommission „Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ ..	195 f.
Abschlussbericht der Kommission „Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“.....	197 f.
Anlage 10 zu den Haushaltsplänen für die Haushaltsjahre 1986 und 1987	200

Zusammensetzung des „Deidesheimer Kreises"	203 f.
Themenspektrum des „Deidesheimer Kreises"	205 f.
Regierungserklärungen in der Regierungszeit Bernhard Vogels	209 ff.
Organisation der politischen Planung im Jahr 1989.....	218 f.
Organisation der politischen Planung im Jahr 1990.....	219 ff.
Aufgaben der Gruppe Grundsatzfragen der Regierungsarbeit nach Böhret.....	223 f.
Instrument Regierungsprogramm	224
Gesprächsrunden und Beratungsgremien unter Beteiligung der Staatskanzlei nach Böhret.....	227
Organisation der politischen Planung im Jahr 1992.....	237
Organisation der politischen Planung im Jahr 1994.....	238 f.
Das dreipolige Spannungsverhältnis politischer Planung nach Mielke	249
Referate der Abteilung für politische Planung und ihre Tätigkeitseinhalte	264 ff.
Tabelle: Dimensionen sozialwissenschaftlicher Beratung in den Staatskanzleien sozialdemokratisch regierter Länder	268
Akteure des pol. Planungsprozesses außerhalb der Planungsabteilung	275 f.
Logo des Kultursommers Rheinland-Pfalz.....	280
Regierungserklärungen in der Regierungszeit Rudolf Scharpings	281
Logo der Zukunftsinitiative Rheinland-Pfalz (ZIRP)	285

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Wintersemester 2015/2016 von der Deutschen Universität für Verwaltungswissenschaften Speyer als Dissertation angenommen. Meinem Doktorvater, Herrn Univ.-Prof. Dr. Stefan Fisch, danke ich sehr herzlich für die verständnisvolle Betreuung der Bearbeitung und die stets bestehende Bereitschaft zur fachlichen und persönlichen Unterstützung. Frau Priv.-Doz. Dr. Cristina Fraenkel-Haeberle danke ich für die Erstellung des Zweitgutachtens. Darüber hinaus danke ich Frau Tanja Suschinski für ihre Unterstützung sehr herzlich. Herrn Prof. Dr. Klaus-Eckart Gebauer danke ich sehr herzlich für seine wertvollen Hinweise und nicht zuletzt die moralische Unterstützung. Herrn Richter am Amtsgericht Thomas Hölper danke ich sehr herzlich für seine unterstützende Korrekturlektüre. Mein besonderer Dank gilt auch den Interviewpartnern, die mir im Rahmen der Arbeit bereitwillig und umfassend Auskunft gegeben haben, namentlich Herrn Dr. Karl-Martin Graß, Herrn Dr. Karl-Heinz Klär, Herrn Prof. Dr. Gerd Mielke, Herrn Ministerpräsident a. D. Rudolf Scharping, Herrn Hanns-Eberhard Schleyer, Herrn em. Univ.-Prof. Walde-mar Schreckenberger, Herrn Martin Stadelmaier und Herrn Ministerpräsident a. D. Prof. Dr. Bernhard Vogel. Ohne ihr Zeitzeugen-/Expertenwissen wäre die Arbeit nicht möglich gewesen. Für die Genehmigung der Verwendung von Abbildungen danke ich Herrn em. Univ.-Prof. Dr. Carl Böhret, Herrn Prof. Dr. Günther E. Braun, Frau Dr. Liesel Hollmann-Langecker, Herrn em. Univ.-Prof. Dr. Dr. Klaus König, Herrn Prof. Dr. Gerd Mielke, Herrn Klaus Benz, Herrn Rudolf Dietrich (in Rechtsnachfolge: Frau Heide Bayer) und Herrn Fritz Rust sowie den Wissenschaftlichen Diensten des Landtags Rheinland-Pfalz, dem Ministerium der Finanzen Rheinland-Pfalz und dem Landeshauptarchiv Koblenz. Ich widme die Arbeit meiner Familie und meinen Freundinnen und Freunden, insbesondere Herrn Dipl.-Kfm. Rainer und Frau Britta Neumann, in Dankbarkeit für ihre Unterstützung sowie Jeffrey Hyman († 2001).

A. Einleitung

I. Allgemeines; Begriffliches; Politische Planung als funktionaler Faktor im politischen Prozess und als Forschungsgegenstand der Verwaltungswissenschaften

Aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive betrachtet lassen sich die Artikulation von Politik und ihre Umsetzung primär als kontinuierlicher Prozess des *Entscheidens* verstehen. Dabei finden sowohl die Art und Weise des Entscheidungsprozesses, als auch die dem Prozess zugrundeliegenden Strukturen in den Auswirkungen getroffener Entscheidungen ihren Niederschlag¹. Der Entscheidungsfindung voraus bzw. mit dem Entscheidungsprozess einher gehen dabei regelmäßig *Planungsaktivitäten*.

Innerhalb des allgemeingültigen Sprachverständnisses lässt sich der Begriff „*Planung*“ definieren als „der geistige, dann auch organisatorisch und institutionell ausgeformte Vorgang, durch Abschätzungen, Entwürfe und Entscheidungen festzulegen, auf welchen Wegen, mit welchen Schritten, in welcher zeitlichen und organisatorischen Abfolge, unter welchen Rahmenbedingungen und schließlich mit welchen Kosten und Folgen ein bestimmtes Ziel erreichbar erscheint“ bzw. „erreicht werden soll“².

Planerische Aktivitäten im weit verstandenen Sinn sind dabei letztlich so alt wie der Mensch selbst: „Was bei Tieren durch Schlüsselreize und Instinkte hervorgerufen wird, z. B. Nestbau und Sammeln von Vorräten, leistet der Mensch, indem er Anforderungen der Zukunft denkend vorwegnimmt [...]. So ist das Planen eine den Menschen kennzeichnende Tätigkeit, in der Vergangenheit meist jedoch als Einzelner oder in kleinen Gruppen für Einzelne und kleine Gruppen“³.

Auch in den früheren und frühen Zivilisationen fanden selbstverständlich Pla-

¹ Vgl. Bogumil/Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft, S. 137.

² Brockhaus, 21. Auflage, Band 21, S. 544.

³ Drechsler/Hilligen/Neumann, Gesellschaft und Staat, Lemma „Planung“.

nung und Planungen statt. Die Entwicklung der Vorstellungen über im eigentlichen Sinn *gesellschaftsbezogene Planung*, wie sie hier verstanden werden soll, ist hingegen eng mit der neuzeitlichen Gesellschafts- und Wissenschaftsentwicklung verbunden und resultiert zum einen aus der Sichtweise, dass zumindest ein erheblicher Teil der den Menschen umgebenden Welt ihrerseits von Menschen gestaltet worden und folglich prinzipiell (und in divergierender Weise) *gestaltbar* ist und zum anderen aus der zunehmenden Bildung des *Willens zur Gestaltung* auf dem Fundament naturwissenschaftlich-technischen Denkens.

Spätestens im Werk des französischen Sozialtheoretikers Claude-Henri de Saint-Simon (1760 – 1825), der die bürgerliche Kritik gegenüber dem Adelsstand gebündelt artikuliert und den „Saint-Simonismus“, die erste französische Sozialistenschule, begründet hat, verbanden sich vor dem Hintergrund der „fundamentalen Krise“ der französischen Revolution die Prinzipien der aufklärerischen Vervollkommnungsphilosophie mit der im Vordringen begriffenen „positiven“ Wissenschaftsentwicklung und gipfelten im Postulat des Bedarfs der Planung und Organisation der zukünftigen gesellschaftlichen Entwicklung⁴.

Die Bedeutung der Planung für das soziale Handeln des Einzelnen und später für das Gemeinwesen lässt sich also geschichtlich weit zurückverfolgen. Hinsichtlich der Sozialwissenschaften prägte die „Verwissenschaftlichung des Sozialen“⁵ seit dem späten 19. Jahrhundert die Entstehung und Expansion der Sozialstaatlichkeit mit⁶, die sich ab der Mitte des 20. Jahrhunderts besonders entfalten sollte.

Planung im verwaltungswissenschaftlichen Kontext lässt sich verstehen als „eine Aufgabe ‚gestaltender Verwaltung‘, eine besondere Form der lenkenden Verwaltung, deren Eigenart darin besteht, dass sie auf dem Boden längerfristiger Überlegungen systematisch und losgelöst vom Einzelfall die gewünschte

⁴ Vgl. Holtmann, Politik-Lexikon, S. 497.

⁵ Vgl. hierzu Raphael, Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts, in: Geschichte und Gesellschaft - Zeitschrift für historische Sozialwissenschaft 22 (1996), S. 165 ff. .

⁶ Vgl. Metzler, Konzeptionen politischen Handelns, S. 16 f. .

Gestaltung (eines Sozialbereichs) [...] konzipiert“⁷. Planung ist dabei „auf einen in der Zukunft liegenden und zu verwirklichenden Zustand gerichtet[,] wird durch die Herstellung dieses Zustandes erfüllt [...]“⁸ und „ist deshalb nicht eine für denkbare Tatbestände bereitgestellte Ordnung, sondern hat *programmatischen Charakter*“⁹.

Zu den Erscheinungsformen oder Varianten von Planung zählt auch die *politische Planung*. Als verwaltungswissenschaftlicher Forschungsgegenstand ist *politische Planung* systematisch in den Kontext (politischer) *Steuerung* einzuordnen. *Politische Steuerung*, nach Schuppert einer der „interdisziplinären Verbund- oder Brückenbegriffe“ der Verwaltungswissenschaft¹⁰, dient zum einen als Oberbegriff für jene „politischen Theorien und Forschungsgegenstände, die sich mit der zielgerichteten und zweckorientierten (...) Gestaltung gesellschaftlicher und wirtschaftlicher (Rahmen-)Bedingungen befassen“¹¹ und gibt sich gegenüber dem vor allem auf Personen bezogenen Begriff Führung neutral¹². Im Hinblick auf die politische Praxis lassen sich zudem, fußend auf einer klassischen Definition Renate Mayntz’, alle „Versuche des politisch-administrativen Systems, die gesellschaftliche Umwelt konzeptionell, d. h., zielgerichtet zu gestalten“, als Erscheinungsformen politischer *Steuerung*¹³ bezeichnen.

Politische Planung bezeichnet dabei im engeren Sinn „die Planungstätigkeit von Regierung und Verwaltung“¹⁴ und ist zugleich im Miteinander, aber auch im Spannungsverhältnis von Verwaltung, Regierung und Parlament zu verorten¹⁵. Es geht dabei also um die politisch-administrative Dimension des planerischen Handelns der Akteure insbesondere in Regierungen und ihren Verwaltungen im Bereich öffentlicher Angelegenheiten. Die Zweckrichtung planerischer Aktivitäten von Regierung und Verwaltung besteht insbesondere darin, dazu beizutragen

⁷ Peter Badura, zitiert nach Schuppert, Verwaltungswissenschaft, S. 98.

⁸ Peter Badura, zitiert nach Schuppert, Verwaltungswissenschaft, S. 98.

⁹ Peter Badura, zitiert nach Schuppert, Verwaltungswissenschaft, S. 98.

¹⁰ Schuppert, Verwaltungswissenschaft, S. 46.

¹¹ Schubert/Klein, Politiklexikon, Lemma „Politische Steuerung“.

¹² Vgl. Göhler, Neue Perspektiven politischer Steuerung, in: APuZ 2-3/2010, S. 34.

¹³ Vgl. Eichhorn/Friedrich/Jann et. al., Verwaltungslexikon, Lemma „Politische Steuerung“.

¹⁴ Nohlen, Lexikon der Politik 7 - Begriffe, S. 504.

¹⁵ Lendi, Lebensraum - Technik - Recht, S. 542.

gen, Handlungsspielräume zu ermitteln und zu erschließen bzw. bestehende Handlungsspielräume zu vergrößern¹⁶. Planung ist somit ein funktionaler Faktor im politischen Prozess.

Anhand der folgenden Aufgliederung lassen sich im Überblick die vielfältigen Varianten politischer Planungstätigkeit übersehen, die sich nach den jeweils berührten Bezügen differenzieren lassen¹⁷:

1. *in zeitlicher Hinsicht* kurz-, mittel- und langfristige Planung,
2. *räumlich* Parzellen-, Lokal-, Regional-, Landes- und Bundesplanung,
3. *nach dem betroffenen Adressaten* Eigen- und Fremdplanung,
4. *nach engerer oder weiterer Fassung der Zielvorgaben* Global- oder Detailplanung bzw. Rahmenplanung, Grobplanung und Feinplanung,
5. *nach dem Grad der Verbindlichkeit* der eventuell im Rahmen der Planung getroffenen Maßnahmen imperative (direkte Vorgaben, beispielsweise durch ein Gesetz), indirekte, indikative (indirekte Impulse) sowie orientierende oder persuasive (lediglich argumentatives, werbendes, kooperatives Agieren) Planung,
6. *nach dem Planungsgegenstand* zunächst einmal Input- (Ressourcen-) Planung gegenüber Output-Planung und innerhalb dieser Fachplanung (auch als sektorale Planung bezeichnet, z. B. Bildungsplanung, Raumplanung) und fachübergreifende, „integrierte“ Gesamtplanung (in zahlreichen Abstufungen),
7. *nach dem Grad der Priorität*, welcher der betroffenen Materie beigemessen wird, Primär, Sekundär- und Tertiärplanung.

Es liegt auf der Hand, dass sich überdies durch Kombination der aufgezählten Unterscheidungsmerkmale nahezu unzählige weitere Typen bzw. Varianten ergeben können und tatsächlich ergeben.

Faktisch ist heute in Staat und Verwaltung eine große Zahl unterschiedlichster Planungsgegenstände, -vorhaben und -arten zu registrieren. Wie Püttner formuliert, existieren (nicht zuletzt) „zahlreiche Varianten nebeneinander (und

¹⁶ Vgl. Nohlen, Kleines Lexikon der Politik, S. 366; Waterkamp, Futurologie und Zukunftsplanung, S. 11 („*Planung als Entscheidungsvorbereitung*“).

¹⁷ Vgl. etwa Püttner, Verwaltungslehre, S. 321; Nohlen, Kleines Lexikon der Politik, S. 366; Brockhaus, 21. Auflage, Band 21, S. 544; zu den Funktionsproblemen der Planwirtschaft etwa Eckhardt, Die DDR im Systemvergleich, S. 213 ff. .

durcheinander)¹⁸. Planung sei „keine besondere, isolierte Funktion oder Aufgabe, sondern stets Teil oder Annex der (jeweiligen) Sachaufgabe“¹⁹.

Die so verstandene Planung ist heute in der Bundesrepublik Deutschland in verschiedenen Formen (beispielsweise als räumliche Planung²⁰ oder Haushalts- und Finanzplanung²¹) weit verbreitet und ein wesentliches Element politischer Gestaltung, das in Regierung und Verwaltung „nicht mehr wegzudenken“²² ist und angesichts des raschen technologischen, kulturellen, sozialen und ökonomischen Wandels unverminderten Forschungsbedarf aufweist²³.

Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich mit der politischen Planung in der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz im engeren Sinn, d. h. mit der politischen Regierungsplanung, wie sie von den Landesregierungen selbst im Untersuchungszeitraum verstanden worden ist.

II. Zukunftsbezogenheit, Ungewissheit und immanente Risiken jeglicher Planung

Ein wesentliches Merkmal jeglicher (nicht allein politisch-administrativer) Planung ist ihre Zukunftsbezogenheit. Es geht nicht allein - und häufig nicht einmal im Wesentlichen - um „hier und heute“ zu treffende Entscheidungen, deren Auswirkungen sogleich erkennbar wären. Es geht vielmehr außerdem - und regelmäßig insbesondere - um die „Things to come“, das Kommende, Künftige, das in der Gegenwart stets mehr oder weniger Ungewisse.

Pläne umfassen im Allgemeinen die Bestimmung von Zielen, von Instrumenten zur Zielerreichung und die Festlegung eines Zeitrahmens. Sie erfordern regelmäßig eine Bestandsaufnahme, eine Prognose über den zu planenden Be-

¹⁸ Püttner, Verwaltungslehre, S. 321.

¹⁹ Püttner, a. a. O. .

²⁰ Vgl. hierzu Schmitz, in: König/Siedentopf, Öffentliche Verwaltung in Deutschland, S. 395 ff. .

²¹ Vgl. hierzu Lüder, in: König/Siedentopf, Öffentliche Verwaltung in Deutschland, S. 417 ff. .

²² Nohlen, Kleines Lexikon der Politik, S. 366.

²³ Vgl. Schubert/Klein, Politiklexikon, 4. Auflage, S. 234; Nohlen, Lexikon der Politik 7 - Begriffe, S. 504; Nohlen, Kleines Lexikon der Politik, S. 366; Holtmann, Politik-Lexikon, S. 498, 499.

reich, sowie das Ausloten bestehender Handlungsspielräume²⁴. Das „klassische Planungs-Problem“²⁵ liegt deshalb im Bemühen um vorausschauende Konstruktion von sich in der Zukunft ergebenden Problemlagen und sich stellenden Herausforderungen sowie der Mittel und Wege zu ihrer Beseitigung bzw. zumindest ihrer Bewältigung.

Unumstritten ist, dass jede Planung aufgrund der Unwägbarkeiten des Zukünftigen immanente Risiken birgt. Fundamentale Kritik knüpft deshalb beispielsweise daran, dass es Gegenstände gibt (etwa der Einsatz / die Nutzung der Kernenergie oder das Vorhalten von Nuklearwaffen), die sich menschenmöglicher Planung angesichts ihrer Bedeutungsfülle sowie ihres Gefährdungspotentials entziehen. Zudem bleibt auch bei Anwendung anspruchsvoller wissenschaftlicher Methoden naturgemäß das Risiko von Fehlentscheidungen bestehen, woraus folgt, dass Planung nicht zwangsläufig stabilisierend wirkt, sondern stets die Gefahr in sich birgt, direkte und / oder indirekte Folgen und Nebenfolgen planerischer Maßnahmen und Entscheidungen unberücksichtigt zu lassen, die ihrerseits wiederum Planungsbedarf hervorrufen können²⁶. Des Weiteren wird nicht selten das - umfassenden - gesellschaftlichen Planungsbestrebungen innewohnende Missbrauchspotential angesichts der (zeit-)geschichtlichen Erfahrungen mit menschenmiss- oder gar verachtenden „Planungsperversionen“²⁷ in totalitären Systemen und das diesen zugrundeliegende unempathische, technokratische Menschenbild kritisch in die Waagschale geworfen.

III. Die Entwicklung der Planung in der Bundesrepublik Deutschland

Die Bedeutung von „Planung“ hat sich in der zeitgeschichtlichen Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland der vergangenen Jahrzehnte erheblich gewandelt. Diese Entwicklung und die Intensität der Planungsdiskussion ist für die Bundesrepublik Deutschland wissenschafts- und gesellschaftshistorisch cha-

²⁴ Nohlen, Lexikon der Politik 7 - Begriffe, S. 504.

²⁵ Bogumil/Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft, S. 137.

²⁶ Vgl. Brockhaus, 21. Auflage, Band 21, S. 545.

²⁷ Bellers, Planungsprozesse und ihre Defizite in Wirtschaft und Politik, S. 1.

rakteristisch. Es lassen sich verschiedene Phasen differenzieren²⁸.

In den frühen Jahren der Bundesrepublik spielte Planung sowohl begrifflich als auch praktisch bzw. tatsächlich kaum eine Rolle. Zwar hatte der Bund rasch Planungssysteme reaktiviert, die es bereits vor dem Zweiten Weltkrieg und teilweise sogar schon wesentlich früher (Haushaltspläne - un-„systematisch“ - bereits etwa ab 1750) gegeben hatte²⁹:

- die *Raumplanung*
- die *mittelfristige Verkehrswegeplanung* („Ausbauplan für die Bundesfernstraßen“, 1957)
- die *Planung für die Landwirtschaft* („Grüner Plan“)
- die *Planung für den Breitensport* („Goldener Plan“, 1960)
- und insbesondere die jährlichen *Haushaltspläne*.

Auch lassen sich etwa ab dem Jahr 1950 zunehmend Ansätze eines planerischen Diskurses erkennen, die zum späteren „Planungsboom“³⁰ beitrugen³¹.

Angesichts des prosperierenden Wohlstands im „Wirtschaftswunderland“ der 50er und frühen 60er Jahre war aber im Allgemeinen „Nicht-Planung“ (im hier verstandenen gesellschaftsbezogenen Sinn, denn selbstverständlich wurden Ziele „planvoll“ verfolgt) geradezu eine Konsequenz des Vertrauens in das erfolgreiche ordnungsliberale Konzept der sozialen Marktwirtschaft. Eine auf die Gesamtgesellschaft oder die Wirtschaft gerichtete staatliche Planung war vor dem Hintergrund des Ost-/West-Gegensatzes und der in der UdSSR und ihren Bündnisstaaten fest installierten zentralen Planwirtschaften sogar nahezu tabuisiert³².

Dies änderte sich ab Mitte der 1960er Jahre, als „die unglaubliche Karriere von Planung und ‚Planification‘“³³ begann. Zu dieser Zeit stellte der erste spürbare Konjunkturrückgang das herrschende passive Staatsverständnis in Frage. Das

²⁸ Nach Nohlen, Kleines Lexikon der Politik, S. 367 ff. .

²⁹ Dargestellt nach Fürst, Verwaltungswissenschaftliche Grundlagen, 1.3 .

³⁰ Hans Günter Hockerts, in: Frese/ Paulus/Teppe (Hg.), Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch - Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, S. 249.

³¹ Vgl. Metzler, Konzeptionen politischen Handelns, S. 419.

³² Fürst, Verwaltungswissenschaftliche Grundlagen, 1.3 .

³³ Schuppert, Verwaltungswissenschaft, S. 98.

- nicht neue - Thema Planung wurde nunmehr vielerorts lebhaft diskutiert. Spätestens mit der Bildung der großen Koalition von CDU/CSU und SPD im Jahr 1966 wurden dabei neue Wege beschritten und unter anderem neu erarbeitete wirtschafts- und finanzpolitische Konzepte (Globalsteuerung, antizyklische Konjunkturpolitik, mittelfristige Finanzplanung) eingerichtet³⁴. 1968 sprachen sich alle im Bundestag vertretenen Parteien für ein umfassendes *politisches* Planungssystem aus³⁵. In der Folge wurde vom Kabinett Kiesinger die *Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform (PRVR)* eingesetzt, die bis 1975 tätig war³⁶.

Zeitgeschichtlich betrachtet drückte sich äußerlich - unter anderem - in der zunehmenden Wertschätzung und dem Bedeutungszuwachs der Planung nicht weniger als ein strukturell anderes Staatsverständnis aus: beides ist kennzeichnend für den Wandel des Ordnungs-, zum sog. Leistungs- oder Wohlfahrtsstaat³⁷, der in Deutschland in den 1880er Jahren vor dem Hintergrund beabsichtigter Zugeständnisse an eine erstarkende Arbeiterbewegung - damals weltweit ohne Beispiel - mit der Sozialgesetzgebung (1883 Kranken-, 1884 Unfall-, 1889 Invaliditäts- und Altersversicherung) seinen Anfang genommen hatte³⁸. Nach diesem modernen Verständnis konnte und sollte der Staat deutlich mehr leisten und letztlich *sein* als zuvor und funktionell deutlich über die Aufgaben und das limitierende Selbstverständnis eines bloß reaktiv agierenden liberalen Ordnungsstaates hinausgehen. Auf dem Fundament der Intention nachhaltiger, um Voraussicht bemühter *sozialer Gestaltung* manifestierte sich die schließlich unbestrittene Anerkennung der Sozialstaatlichkeit als weiterer Funktion von Regierung und Verwaltung eines Gemeinwesens³⁹, auf die insbesondere die SPD seit Langem hingewirkt hatte und deren Gestaltwerdung nach der erwähnten Sozialgesetzgebung mit der Weimarer Reichsverfassung einen ers-

³⁴ Vgl. Nohlen, Kleines Lexikon der Politik, S. 367.

³⁵ Vgl. Bundestagsdebatte vom 7. 2. 1968 über Struktur und Organisation des Planungsprozesses im Regierungsbereich, zitiert nach Fürst, Verwaltungswissenschaftliche Grundlagen, 1.3.

³⁶ Zu den Mitgliedern gehörten sowohl Beamte als auch externe Mitglieder wie Renate Mayntz, Fritz W. Scharpf, Frieder Naschold, Carl Böhrer, Hans-Ulrich Derlien, Eberhard Schnelle und Eberhard Böhne. Nach der Bundestagswahl 1969 wurde Horst Ehmke als Bundesminister für besondere Aufgaben und Chef des Bundeskanzleramtes zuständig für die Projektgruppe.

³⁷ Vgl. Schubert/Klein, Politiklexikon, Lemma „Politische Planung“.

³⁸ Vgl. Drechsler/Hilligen/Neumann, Gesellschaft und Staat, Lemmata „Sozialstaat“, „Sozialgesetzgebung“.

³⁹ Vgl. Schuppert, Verwaltungswissenschaft, S. 98 f. m. w. N. .

ten größeren Schub erfahren hatte⁴⁰.

Gegen Ende der 1960er Jahre war Planung gar zum „Modewort, ja Zauberwort der Verwaltung oder jedenfalls der Verwaltungswissenschaft“⁴¹ geworden. Während der Zeit der sozialliberalen Koalition ab Ende der 1960er Jahre wurde analog *politische Planung* in nahezu allen Bereichen der Regierungstätigkeit eingeführt⁴². Dies war auch eine Folge der sog. „Keynesianischen Wende“⁴³, die, fußend auf den Theorien des englischen Nationalökonomen John Maynard Keynes (1883 - 1946), wonach in Reaktion auf die schockierende Erfahrung der Weltwirtschaftskrise (ab 1929) und in Abkehr vom neoklassischen Denken gezielte zyklusabhängige bzw. antizyklische Eingriffe des Staates in den Wirtschaftskreislauf als probates Mittel der Marktbeeinflussung und zur Bekämpfung von Konjunkturschwankungen begriffen wurden, in Deutschland 1967 im *Stabilitäts- und Wachstumsgesetz* ihren Ausdruck fand⁴⁴. Von Seiten der Industrie, die ihrerseits mehr Planungssicherheit (bei zunehmenden Abhängigkeiten von staatlichen Infrastrukturleistungen und staatlichen Aufträgen) erstrebte, wurde diese Entwicklung regelmäßig begrüßt⁴⁵.

Hiermit war die Entwicklung eines extensiven *Planungsverständnisses* einhergegangen. Ellwein ging 1968 beispielsweise von einem umfassenden *Planungsbegriff* (nicht zwingend auch vom Erfordernis umfassender gesellschaftlicher Planung i. S. einer gesellschaftlichen Gesamtplanung⁴⁶) aus, d. h. von einem Prozess der Planung, „dessen verschiedene Stadien nicht voneinander zu trennen, sondern ständig rückgekoppelt“ seien „und in dem Auftraggeber und Planer eng miteinander verbunden sein“⁴⁷ müssten. Hiernach sind auch der (Plan-)Vollzug sowie das Sammeln und Auswerten der Erfahrungen aus diesem und entsprechende Korrekturen sowie das erneute Ingangsetzen des umfassenden Planungsprozesses Bestandteile von Planung⁴⁸.

⁴⁰ Vgl. Drechsler/Hilligen/Neumann, Gesellschaft und Staat, Lemma „Sozialstaat“.

⁴¹ Püttner, Verwaltungslehre, S. 320.

⁴² Vgl. hierzu etwa den Beitrag von Dohnanyis in Ehmke, Perspektiven, S. 156 ff. .

⁴³ Vgl. Schubert/Klein, Politiklexikon, 4. Auflage, Lemma „Politische Planung“.

⁴⁴ Vgl. Drechsler/Hilligen/Neumann, Gesellschaft und Staat, Lemma „Keynesianismus“.

⁴⁵ Vgl. Fürst, Verwaltungswissenschaftliche Grundlagen, 1.3 .

⁴⁶ Vgl. Ellwein, Regieren und Verwalten, S. 188.

⁴⁷ Ellwein, Politik und Planung, S. 37.

⁴⁸ Vgl. hierzu schematisch veranschaulichend Ellwein, Politik und Planung, S. 38.

Unter den Begriffen „Integrierte Entwicklungsplanung“ oder „Integrierte Gesamtplanung“ wurde diskutiert und teilweise versucht, eine Gesamtheit von Plänen zu koordinieren und aufeinander abzustimmen⁴⁹. Ermöglicht wurden diese Bestrebungen durch einen festen Glauben an die Planbarkeit wirtschaftlichen und sozialen Wandels⁵⁰, an Rationalität und Steuerbarkeit. Unter anderem wurden, forciert vom neuen Kanzleramtsminister und bereits langjährigen Planungsbefürworter Horst Ehmke (SPD) (geb. 1927), dem hierbei eine Schlüsselstellung zukam⁵¹, im Bundeskanzleramt eine große Planungsabteilung eingerichtet und in den Ministerien Planungsbeauftragte eingesetzt. In den Ländern wurden integrierte Planungsansätze etwa in Bayern, Hessen⁵², Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen und *Rheinland-Pfalz* verfolgt⁵³. Dabei wertete die höhere Wertschätzung der Planung die Sozialwissenschaften insgesamt in der öffentlichen Meinung deutlich auf. In der Literatur wird diese Phase deshalb regelmäßig als „Planungseuphorie“, „Planungsboom“ und in ähnlicher Weise umschrieben⁵⁴.

Die Planungseuphorie war jedoch nicht von Dauer. Denn gerade die ambitionierten und umfassenden Planungsbemühungen begegneten erheblichen Widerständen⁵⁵, mussten sich stets „nach zwei Seiten hin behaupten und durchsetzen“, nämlich „einerseits gegen eine liberale Planungsgegnerschaft, [...] andererseits gegen den Planungsgedanken der autoritären Hochmoderne in den östlichen Planwirtschaften“⁵⁶. Sie scheiterten unter anderem ebenso an Ressort-Egoismus und dem Beharrungsvermögen, sowie der Informationsverweigerung der öffentlichen Verwaltung, allgemein am bundesdeutschen Föderalismus⁵⁷ und der mit ihm verknüpften verfassungsrechtlichen Problematik⁵⁸,

⁴⁹ Vgl. Bogumil/Jann, *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft*, S. 138.

⁵⁰ Vgl. Scharpf, in: *Die Verwaltung* 71, S. 1, 2.

⁵¹ Vgl. Bebermeyer, *Regieren ohne Management? - Planung als Führungsinstrument moderner Regierungsarbeit*, S. 44 ff.

⁵² Vgl. hierzu auch Zinn, in: *Die Staatskanzlei - Verwaltungswissenschaftliche Arbeitstagung*, S. 31 f.

⁵³ Vgl. Fürst, *Verwaltungswissenschaftliche Grundlagen*, 1.3.

⁵⁴ Vgl. beispielsweise Kneissler, in: *von Westphalen, Deutsches Regierungssystem*, S. 269.

⁵⁵ Vgl. hierzu Ehmke, Horst, *Planung im Regierungsbereich - Aufgaben und Widerstände*, in: *Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung* Nr. 187 (16. Dezember 1971), S. 2026 ff.

⁵⁶ Metzler, *Konzeptionen politischen Handelns*, S. 419.

⁵⁷ Vgl. Holtmann, *Politik-Lexikon*, S. 498.

wie an der zunehmenden Kritik angesichts nicht erfolgreicher Reformvorhaben und der daraufhin einsetzenden prinzipiellen Kritik an der Staatstätigkeit⁵⁹, an den Auswirkungen der weltweiten Energiekrise 1973 / 1974⁶⁰ und den in den Ländern des „real existierenden Sozialismus“ mit ihren zentralverwaltungswirtschaftlich aufgebauten Volkswirtschaften sichtbar werdenden Problemen von Planung wie etwa deren hohen Transaktionskosten⁶¹.

Seit den 1970er Jahren erfolgte deshalb eine perspektivische Umorientierung vom Planungsdenken hin zur Betonung von *Steuerung* und *Implementation*. Die Problembetrachtung wurde dabei differenzierter, Inhalte und Ziele von Planung nach einzelnen Bereichen segmentiert und die Verwaltungs- / Implementations-Ebene stärker berücksichtigt⁶².

Zwischenzeitlich hat auf diese Weise ein planerischer Pragmatismus Einzug gehalten. Untergliedert man mit Klaus König die Planungsproblematik in die beiden Diskussionsfelder

- *ordnungspolitische* Dimension (Verhältnis zwischen Planung und Marktwirtschaft, Staatliche Reglementierung etc.) und
 - *planungstechnische* Dimension (Methoden, Input-Output-Fragen etc.)⁶³,
- so lässt sich feststellen, dass gegenwärtig Letztere deutlich dominiert. Dies dient unter anderem der Befriedigung legitimer Bedürfnisse der Praxis, wird jedoch teilweise als „Entpolitisierung“ von Planung auch kritisch bewertet.

IV. Politische Planung in den Regierungszentralen der Länder; der Forschungsgegenstand: Regierungsplanung in Rheinland-Pfalz

⁵⁸ Vgl. zu diesem Komplex Epting, Politische Planung als Machtproblem im Verfassungssystem der Bundesrepublik.

⁵⁹ Vgl. Schubert/Klein, Politiklexikon, 4. Auflage, S. 234.

⁶⁰ Vgl. Nohlen, Kleines Lexikon der Politik, S. 367, 368.

⁶¹ Vgl. Nohlen, Lexikon der Politik 7 – Begriffe, S. 504 sowie zur Praxis der Planung auf Bundesebene 1974 bzw. 1976 Bebermeyer, Regieren ohne Management? - Planung als Führungsinstrument moderner Regierungsarbeit und Ders., in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 83 - 87.

⁶² Vgl. Mayntz/Scharpf, in: Mayntz/Scharpf, Planungsorganisation, S. 7; Holtmann, Politik-Lexikon, S. 498; Scharpf, in: Mayntz/Scharpf, Planungsorganisation, S. 108.

⁶³ Vgl. König, Verwaltung und Regierung, S. 293.

Wie dargelegt erfuhr *politische Planung* in der Bundesrepublik Deutschland (wie in den meisten sozio- und infrastrukturell vergleichbaren Industriestaaten) seit den 1960er Jahren aus einer Reihe von Gründen einen erheblichen Bedeutungszuwachs. Politische Planung wurde zunehmend als Element moderner Politik- und Gesellschaftsentwürfe betrachtet und rückte so zeitweilig sogar in den Mittelpunkt sowohl der Politikwissenschaft als auch der politischen Praxis⁶⁴.

Der „Planungsboom“⁶⁵ ab Mitte der 1960er Jahre brachte in gleichem Maß wie für das Bundeskanzleramt auch für die Regierungszentralen der Länder in funktionaler Hinsicht neue Anforderungen mit sich⁶⁶. Denn *politische Planung* hielt in der Praxis in nahezu allen Bereichen der Regierungspolitik sowohl des Bundes als auch der Länder Einzug⁶⁷ und heute gilt politische Planung - unter anderem neben der abstimmenden, zusammenführenden *Regierungskoordination*⁶⁸, mit welcher sie strukturell vergleichbar ist⁶⁹ - als eine der von den Staatskanzleien „idealiter auszuübenden“⁷⁰ Funktionen im Rahmen der Unterstützung des/r Ministerpräsidenten/in bei der politisch-administrativen Erfüllung seiner/ihrer Aufgaben⁷¹.

Einer *Regierung* mit dem Ministerpräsidenten als Regierungschef kommt im politischen System die Gesamtleitung der staatlichen Tätigkeiten zu⁷². Und der Kern der Regierungstätigkeit lässt sich in einer eingängigen Kurzformel Klaus-Eckart Gebauers so zusammenfassen: „Regieren heißt vor allem: Entscheiden.“⁷³ Hierbei ist die Regierung keineswegs bloße „Exekutive“. Neben der dies

⁶⁴ Vgl. Schubert/Klein, Politiklexikon, Lemma „Politische Planung“.

⁶⁵ Günter Hockerts, in: Frese, Matthias / Paulus, Julia / Teppe, Karl (Herausgeber), Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch - Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, Paderborn et al. 2003, S. 249, zitiert nach Metzler, Konzeptionen politischen Handelns, S. 419.

⁶⁶ Vgl. Nohlen, Kleines Lexikon der Politik, S. 367.

⁶⁷ Vgl. Mäding, in: Jeserich/Pohl/von Unruh, Deutsche Verwaltungsgeschichte Band 5, S. 1047 ff. .

⁶⁸ Vgl. hierzu im Überblick Häußler, in: V&M 96, S. 299 - 302.

⁶⁹ Vgl. Gebauer, in: König/Siedentopf, Öffentliche Verwaltung in Deutschland, S. 378.

⁷⁰ Häußler, Die Staatskanzleien der Länder, S. 37; König, Staatskanzleien: Funktionen und Organisation, S. 17 ff. .

⁷¹ Vgl. Häußler, Die Staatskanzleien der Länder, S. 37.

⁷² Vgl. Patzelt, Einführung Politikwissenschaft, S. 373.

⁷³ Gebauer, in: König/Siedentopf, Öffentliche Verwaltung in Deutschland, S. 377; Gebauer, in: Verwaltungsarchiv 94, S. 487.

bezeichnenden *Durchführungsfunktion* ist die weitere - zentrale - Funktion einer Regierung ihre *Steuerungsfunktion*, worunter sich kurz formuliert die ihr obliegende Ausübung politischer Führung, das Recht und die Pflicht zur Ausübung der *Prärogative*, verstehen lässt⁷⁴. Jederzeit sind in dieser Weise öffentliche Aufgaben zu bewältigen, ist vorzusorgen, zu sichern, zu überwachen und zu reformieren. Die *Ministerpräsidenten/-innen* sind hierbei zentrale Akteure innerhalb der *Landesregierungen*⁷⁵. Ihnen kommt die verfassungsrechtlich (in Rheinland-Pfalz gem. Art. 104 S. 1 der Verfassung für Rheinland-Pfalz) vorgesehene *Richtlinienkompetenz* zu, woraus sich ein „politischer Gestaltungsauftrag“ ergibt⁷⁶. In diesen Kontext ist auch die *politische Planung in Regierungszentralen* einzuordnen, besteht doch die Regierungsassistenten im Wesentlichen aus der „Vor- und Nachbereitung (der Regierungsentscheidungen)“⁷⁷. Zudem soll es dem/r Ministerpräsidenten/in erleichtert werden, Schwerpunktsetzungen vorzunehmen und über die Alltagspolitik hinauszusehen⁷⁸.

Neben der *Koordination* wird die Planung deshalb heute als zweiter „Eckpfeiler politischer Entscheidungsvorbereitung“⁷⁹ angesehen und gilt wie diese als „Bestandteil eines komplexen Informationsmanagements“⁸⁰. Politische Planung dient hierbei nicht im eigentlichen Sinn bzw. nicht nur der Reduktion von Komplexität im Sinne Niklas Luhmanns, sondern vielmehr der Erschließung, dem Aushalten und der Handhabbarkeit stetig zunehmender Komplexität⁸¹.

Über einen üblichen bürokratisch-hierarchischen Aufbau in Form eines Stab-Linien-Systems mit Abteilungen und Referaten⁸² hinaus lässt sich dabei kein bestimmtes, in Staatskanzleien vorherrschendes, organisatorisch übliches Muster bezeichnen, vielmehr besteht praktisch eine organisatorische Vielfalt, in der sich, wie Otto Häußer bemerkte, „das in Deutschland maßgebende föderale

⁷⁴ Vgl. Patzelt, Einführung Politikwissenschaft, S. 373, 374.

⁷⁵ (bzw. - entsprechend - die Bürgermeister)

⁷⁶ Gebauer, in: Grimm, Verfassung für Rheinland-Pfalz, Kommentar, Art. 104, Rdnr. 1.

⁷⁷ Gebauer, in: Verwaltungsarchiv 94, S. 487.

⁷⁸ Vgl. Schneider, Ministerpräsidenten, S. 289.

⁷⁹ Gebauer, in: König/Siedentopf, Öffentliche Verwaltung in Deutschland, S. 378.

⁸⁰ Gebauer, ebenda.

⁸¹ Vgl. hierzu Gebauer, in: Verwaltungsarchiv 94, S. 492; Gebauer, in: König/Siedentopf, Öffentliche Verwaltung in Deutschland, S. 378.

⁸² Vgl. Häußer, Die Staatskanzleien der Länder, S. 70.

Prinzip besonders deutlich widerspiegelt“⁸³.

In den Staatskanzleien der Länder sind im Laufe der Zeit zahlreiche Konzepte politischer Planung aufgestellt und ausprobiert worden. Beispielsweise wurde in Schleswig-Holstein auf Initiative des damaligen Ministerpräsidenten Björn Engholm im Jahr 1988 eine „Denkfabrik“ eingerichtet, die besonderes Aufsehen erregte⁸⁴. Auch in Rheinland-Pfalz war man experimentierfreudig. In dem zu den kleineren Flächenländern zählenden Land wurde seit 1971 / 1972 durch die Landesregierung (CDU) versucht, ein „*Integriertes Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsystem*“ (*IPEKS*) einzuführen. Es handelte sich um ein formal ambitioniertes Projekt, das in Zusammenarbeit mit dem WEMA-Institut für empirische Sozialforschung, Informatik und angewandte Kybernetik in Köln entwickelt worden war und beanspruchte, die Regierungspolitik als umfassendes Instrument konzeptionell durch die Erstellung einer Zielrahmenplanung und eines auf 10 Jahre angelegten politischen Gesamtkonzepts zu begleiten. ‚*Integriert*‘ bezeichnete dabei insbesondere die beabsichtigte „Synchronisierung“ und Rückkopplung der Kooperation der verschiedenen Ressorts im Rahmen der Aufgabenerfüllung⁸⁵. In der praktischen Umsetzung scheiterte *IPEKS* - neben anderen solchen neuartigen Instrumenten von Regierungspolitik - jedoch und wurde 1977 aufgegeben.

Auf derartige Misserfolge folgte im Allgemeinen eine „Phase der kritischen Distanz“⁸⁶. Überwiegend kehrte man in der Folge zu vereinfachten Anwendungen und (Einzel-)problem-bezogenem Vorgehen zurück⁸⁷. Gleichwohl war *politische Planung* keineswegs passé und gilt trotz der zwischenzeitlich eingetretenen Ernüchterung bis heute und weiterhin⁸⁸ als „wesentliches Element politischer Gestaltung“⁸⁹. Dies trifft auch auf Rheinland-Pfalz zu. Das Verhältnis zwischen Wissenschaft und Praxis sowie die Praxis der politischen Planung hat sich al-

⁸³ Häußer, Die Staatskanzleien der Länder, S. 70.

⁸⁴ Vgl. Schneider, Ministerpräsidenten, S. 290. Engholms Amtsnachfolgerin Heide Simonis führte das Projekt nicht fort.

⁸⁵ Vgl. Fürst, Begriff der Planung und Entwicklung der Planung in Deutschland.

⁸⁶ Mäding, in: Jeserich/Pohl/von Unruh, Deutsche Verwaltungsgeschichte Band 5, S. 1051.

⁸⁷ Vgl. Kneissler, in: von Westphalen, Deutsches Regierungssystem, S. 269, 270; Böhrer, in: Hartwich/Wewer, Regieren in der Bundesrepublik Band 1, S. 118 ff. .

⁸⁸ Vgl. Schubert/Klein, Politiklexikon, Lemma „Politische Planung“.

⁸⁹ Schubert/Klein, Politiklexikon, Lemma „Politische Planung“.

lerdings insbesondere infolge der vielfach enttäuschten (regelmäßig - zu - hohen) Erwartungen bis in die Gegenwart verändert. Und mitunter wird in diesem Zusammenhang kritisiert, die Wissenschaft beschränke sich heutzutage häufig auf den bloßen Reflex der Praxis der politischen Planung.

Der Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit ist die Entwicklung politischer (Regierungs-)Planung in Rheinland-Pfalz vom Ausgangspunkt des „IPEKS“ ab 1971 bis zu den Entwicklungen der jüngeren Vergangenheit, d. h. konkret zunächst bis zum Scheitern des IPEKS-Projekts 1976 / 1977 und sodann über die politische Planung während der Regierungszeiten der Ministerpräsidenten Dr. Bernhard Vogel von 1976 bis 1988 und Dr. Carl-Ludwig Wagner von 1988 bis 1991 bis hin zu der politischen Planung, wie sie in der ersten sozialliberalen Koalition unter Ministerpräsident Rudolf Scharping von 1991 bis 1994 betrieben wurde. Die Auswahl der Zeitspanne von 1971 bis 1994 wurde als sinnvoll erachtet, weil sie mehrere für Landespolitik allgemein typische und für die Theorie und Praxis der politischen Planung in Rheinland-Pfalz wesentliche Einschnitte, Brüche und Wandlungen aufweist.

Sie umfasst zunächst die Phase einer CDU-Alleinregierung unter Helmut Kohl ab 1971 mit dem Versuch der Einrichtung eines anspruchsvollen Planungssystems und dessen Scheitern bis zum Jahr 1977, sodann den Zeitraum einer nach wie vor durch die CDU gestellten Regierung unter Bernhard Vogel, der als Nachfolger Kohls die politische Planung nach dem Bruch mit IPEKS anders betrieb, wobei sich insbesondere die Frage danach stellte, wie dieser Bruch und die folgenden Veränderungen konkret aussahen.

Auf diese Phase folgte bei sich deutlich abzeichnenden und zunehmenden Schwierigkeiten der rheinland-pfälzischen CDU die Regierungszeit Carl-Ludwig Wagners als Ministerpräsident einer CDU-/FDP-Koalition, die ihrerseits wiederum eigene Gesetzmäßigkeiten aufweist und zeitgeschichtlich mit dem Prozess der deutschen Einheit zusammenfällt.

Schließlich kam es 1991 nach langer CDU-Dominanz in Rheinland-Pfalz zu einem Regierungswechsel und einer SPD-/FDP-Koalition unter dem Minister-

präsidenten Rudolf Scharping. Hieran war besonders interessant, wie sich der Regierungswechsel allgemein politisch und im Besonderen in der Staatskanzlei auswirkte und mit welchen veränderten Planungsvorstellungen und -aktivitäten diese neue Regierung antrat, d. h. wie sich die politische Planung nach dem Regierungswechsel veränderte.

Der Untersuchungsgegenstand ist aus mehreren Gründen von wissenschaftlichem Interesse. Zum einen steckt die regionale Zeitgeschichtsforschung in und für Rheinland-Pfalz im Hinblick auf die 1960er, 1970er und 1980er Jahre noch in den Kinderschuhen⁹⁰. Des Weiteren kommt hinzu, dass insbesondere Fragen der Strukturen politischer Konzeptionen und insbesondere ihres Wandels, eingebettet in den historischen Kontext seitens der Wissenschaft bisher nur selten untersucht worden sind⁹¹. Dies trifft auch auf Rheinland-Pfalz zu - nicht nur, weil bislang von der Wissenschaft unbeachtet geblieben ist, welche Zusammenhänge zwischen der landespolitischen Planung und den überproportional häufigen Aufbrüchen aus der Mainzer Staatskanzlei in die Bundespolitik bestehen⁹². Denn überhaupt finden sich im „Mikrokosmos Mainz“, zumal in der Zeit des gescheiterten „IPEKS“ in den 1970er Jahren, die gemeinsamen biografischen Linien überdurchschnittlich vieler politischer Persönlichkeiten wieder, die die deutsche Politik der 1980er und 1990er Jahre in der einen oder anderen Form maßgeblich mitgeprägt haben. Darunter befinden sich neben dem späteren Bundeskanzler Helmut Kohl unter anderem dessen Nachfolger im Amt des Ministerpräsidenten von Rheinland-Pfalz (und späteren Ministerpräsidenten von Thüringen), Bernhard Vogel, der spätere CDU-Generalsekretär und Bundesminister Heinrich (Heiner) Geißler, der spätere Verfassungsrichter und Bundespräsident Roman Herzog sowie der spätere rheinland-pfälzische Ministerpräsident, SPD-Kanzlerkandidat und -Parteivorsitzende sowie Bundesminister Rudolf Scharping und der vormalige SPD-Bundestagsabgeordnete und Bundesschatzmeister der SPD, Wilhelm („Lem“) Dröscher; im weiteren Sinn auch der spätere Bundespräsident Richard von Weizsäcker, der 1969 über Platz 2 der rheinland-pfälzischen CDU-Landesliste in den Bundestag gewählt wurde, der spätere Erste Bürgermeister

⁹⁰ Vgl. Kißener, Neuorientierung, Konsolidierung, Paradigmenwechsel, S. 2.

⁹¹ Vgl. Metzler, Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt, S. 25.

⁹² Mielke, Politische Planung zwischen Landespolitik und Bundespolitik, S. 3.

der Freien- und Hansestadt Hamburg, Klaus von Dohnanyi und der spätere Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz und Vorsitzende der SPD, Kurt Beck.

Allgemein gilt aber darüber hinaus, dass eine umfassende geschichtswissenschaftliche Untersuchung der Geschichte der politischen Planung in der Bundesrepublik Deutschland bisher nicht vorliegt⁹³, wenngleich die Zahl der Studien zu einzelnen Planungsgebieten zunimmt (ähnliches gilt für den Bereich der wissenschaftlichen Politikberatung)⁹⁴. Mitursächlich für die intensivere Beschäftigung mit dem Gegenstand der Dissertation war zudem eine innerhalb des verwaltungswissenschaftlichen Aufbaustudiums an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer angefertigte Abschlussarbeit zu Fragen der Inhalte und der Organisation *gegenwärtiger* Planungstätigkeit in den Staatskanzleien „kleinerer“ (Flächen-)Länder.

Es kristallisierte sich in der Folge - nicht zuletzt mit der Absicht der Erweiterung des eigenen Horizontes - als besonders interessant heraus, die Entwicklung politischer Planung in zeitgeschichtlicher Perspektive am Beispiel eines Bundeslandes einer eingehenderen Betrachtung zu unterziehen, um so ein/e zeit-/verwaltungs- und politikgeschichtliche/s Entwicklung/Phänomen der jüngeren Vergangenheit, gleichwohl relativ kompakt überschaubar am Gegenstand eines Bundeslandes, aus verschiedenen Blickwinkeln zu beleuchten und zu erforschen. Durch den Brückenschlag von der zeitgeschichtlich betrachtet weiter gestreckten Betrachtung hin zu den genannten jüngeren Entwicklungen im Bereich der politischen Planung bis 1994 sollte zudem ein Bezug zur aktuelleren Praxis hergestellt werden.

Der engere Forschungsbestand zum Thema stellte sich als begrenzt dar. Zu nennen ist vor allem die politikwissenschaftliche Dissertation aus dem Jahr 1983 von Liesel Hollmann⁹⁵, welche während der Zeit des IPEKS selbst als Diplom-Volkswirtin für das dieses erarbeitende WEMA-Institut tätig gewesen

⁹³ Vgl. Metzler, Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt, S. 24.

⁹⁴ Vgl. exemplarisch etwa Fisch, Stefan / Rudloff, Wilfried (Herausgeber), Experten und Politik: Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive, Berlin 2004.

⁹⁵ Hollmann, Liesel, Wissenschaftliche Beratung der Politik - dargestellt am Beispiel von IPEKS, Frankfurt Bern New York 1983 (Dissertation).

ist⁹⁶. Bei der ihrer Arbeit zugrunde liegenden empirischen Studie ging es darum, IPEKS als besondere Variante „wissenschaftlicher Politikberatung“ zu untersuchen, wobei auch die Gründe für das praktische Scheitern des Planungssystems dargestellt und analysiert wurden. Im Mittelpunkt stand dabei die Implementationsproblematik, außerdem wurden verallgemeinernde Thesen zu dem Zweck abgeleitet, den Weg zu einer Implementationstheorie vorzubereiten bzw. einzuleiten: „Angesichts der Schwerpunktverlagerung des verwaltungsrelevanten Forschungsinteresses von der Konzeptentwicklung zur Konzeptumsetzung (-implementation) richtet sich unser Forschungsinteresse *weniger auf die Güte der Reformkonzeption selbst als vielmehr auf die Probleme der Umsetzung bzw. Durchsetzung des Planungskonzepts in die politisch-administrative Realität* der Landesregierung und -verwaltung. Im Mittelpunkt des erkenntnisleitenden Interesses steht daher der Interaktionsprozess zwischen Beratungsinstitut und politisch-administrativen [sic] System (Anwendersystem) im Verlauf der Entwicklung und Implementierung von IPEKS, wobei die spezifischen Bedingungen der jeweiligen Interaktionsmuster analysiert werden, um

- die Vorteile und Schwierigkeiten, die sich aus engster Zusammenarbeit zwischen Landesregierung und Beratungsinstitut ergeben haben, offenzulegen (ORGANISATIONS- UND VERWALTUNGSFORSCHUNG)
- nach ihrem Ursachenzusammenhang zu analysieren (IMPLEMENTATIONSFORSCHUNG)
- und im Hinblick auf die Erreichung des Reformziels zu bewerten (WIRKUNGSFORSCHUNG)⁹⁷.

Um Implementationsfragen geht es demgegenüber im Rahmen der vorliegenden Arbeit nur am Rande. Dieser Gesichtspunkt ist zwar auch im Kontext zeit- und politikgeschichtlicher Perspektive durchaus relevant, wurde aber im eng verstandenen Sinn als untergeordnet behandelt. Hiervon sind freilich in geschichtswissenschaftlicher Betrachtung die Intentionen und das Handeln von Akteuren zu unterscheiden und soweit es für die im Schwerpunkt zeitgeschichtliche Betrachtung sinnvoll erschien, wurde auf die Studie als für das Land

⁹⁶ Im Hinblick auf eine Quellenkritik ergaben sich hieraus keine Anhaltspunkte für eine nur eingeschränkte Verwertbarkeit der Arbeit.

⁹⁷ Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 15 – 16.

Rheinland-Pfalz vorhandene und wertvolle Literatur zurückgegriffen.

In der vorliegenden Arbeit sollten stattdem die Entwicklungslinien politischer Regierungsplanung⁹⁸ in Rheinland-Pfalz im untersuchten Zeitraum nachgezeichnet und dabei die spezifischen Merkmale der politischen Planung in den verschiedenen Zeitphasen der Bearbeitung, ihre zeitgeschichtlich festzumachenden Ursachen, ihre funktionalen und dysfunktionalen Bestandteile und die Merkmale ihres Funktionierens oder Nicht-Funktionierens festgestellt werden.

Unter der späteren Literatur finden sich dabei insbesondere Beiträge Prof. Dr. Klaus-Eckart Gebauers und Prof. Dr. Gerd Mielkes, die intensiv auszuwerten waren.

Betrachtet wurde ferner die Entwicklung des begrifflichen Verständnisses der Inhalte der praktischen „*Planung*“, welche auch oder gar zu einem wesentlichen Teil *Politikmanagement* umfassen und nach dem Verhältnis der beiden Gegenstände⁹⁹. Obgleich der Begriff *Politikmanagement* sich zunehmender Beliebtheit erfreut, wird nicht einheitlich und auch nicht immer überzeugend beantwortet, was genau darunter zu verstehen ist.

Auch sollte der Zusammenhang von Entwicklung und Verständnis politischer Planung in Rheinland-Pfalz mit den medialen Mechanismen der *Politikvermittlung* Beachtung finden, der insbesondere für die Phase von 1991 bis 1994 von Bedeutung ist.

Ausgehend von einem interdisziplinären Ansatz und in Anlehnung an die wissenschaftliche Vorgehensweise Gabriele Metzlers¹⁰⁰ sollte auch bei der vorliegenden Dissertation zur zeitgeschichtlichen Entwicklung der politischen Planung bewusst eine „abgeschottete“ Methodik vermieden werden. Stattdessen wurde ein eklektischer Ansatz bevorzugt. Denn auch die vorliegende Arbeit zielt nicht auf die Bestätigung zuvor aufgestellter Theorien oder von auf einer

⁹⁸ So etwa Kneissler, in: von Westphalen, Deutsches Regierungssystem, S. 269.

⁹⁹ Dieser Aspekt wurde, obgleich Bestandteil der im Titel der Arbeit aufgeworfenen Frage, bewusst erst im Resümee (zusammenfassend) einer genaueren Betrachtung unterzogen.

¹⁰⁰ Vgl. Metzler, Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt, S. 19 ff. .

starren Theorie basierenden Hypothesen ab. Daher wurde ein dem Gegenstand angepasstes, kombiniertes methodisches Vorgehen ins Auge gefasst, in dessen Rahmen sich Leitfragen aufwerfen und verdeutlichen ließen.

Nach der Einleitung (A.)¹⁰¹ stellt die Beschäftigung mit dem *IPEKS* (B.) den Ausgangspunkt und ersten Schwerpunkt der Bearbeitung dar, weil sie im Hinblick auf die Entwicklung der politischen Planung in Rheinland-Pfalz von besonderer Bedeutung ist.

Methodisch betrachtet handelte es sich bei diesem Teil weitgehend um Quellenarbeit mit Dokumenten, die das Studium ausgewählter, im Landeshauptarchiv Koblenz befindlicher Akten erforderte, welche weitgehend der üblichen 30jährigen Sperrfrist unterliegen bzw. nach einem Entsperrungsantrag eingesehen werden konnten. Dabei handelte es sich insbesondere um Akten aus dem *Bestand 860 (Staatskanzlei)*, worin sich u. a. Erläuterungen und Darstellungen des Projekts, Auftragsvergabe und Vertragsgestaltung, Einführung des Projekts, Memoranden, die Untersuchung durch den Landesrechnungshof und die Presseberichterstattung finden, aus dem *Bestand 861 (Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz im Bund und Europa)* und ferner um solche aus dem *Bestand 700, 291 (Nachlass Detlef Bojak)*. Darüber hinaus finden sich IPEKS-bezogene Akten auch in den *Beständen 910 (Kultusministerium)* und *950 (Ministerium für Wirtschaft und Verkehr)*. Das Projekt wird konzeptionell dargestellt, die beabsichtigte Funktionsweise der tatsächlichen Entwicklung gegenübergestellt, das Scheitern des Projekts, die politische Debatte und die mediale Berichterstattung dargestellt.

Die weiteren Schwerpunkte, zu denen archivalische Quellen zu großem Teil noch nicht zugänglich sind, stellen die folgenden Entwicklungsabschnitte der politischen Planung in Rheinland-Pfalz bis ins Jahr 1994 dar (C., D. und E.). Sie behandeln die politische Planung der Regierungen Dr. Bernhard Vogel, Dr. Carl-Ludwig Wagner und Rudolf Scharping und stellen sowohl die Organisation als auch die praktischen Aktivitäten der politischen Planung in den jeweiligen

¹⁰¹ Teile des einleitenden Teils basieren auf einer Zusammenfassung der unveröffentlichten Magisterarbeit des Verfassers aus dem Jahr 2007 zur aktuellen Situation der politischen Planung in den Staatskanzleien kleinerer Bundesländer.

Phasen sowie das sich verändernde Planungsverständnis insbesondere im Kontext der politischen Rahmenbedingungen und der verschiedenen politischen Akteure dar.

Weitere genutzte Quellen waren hierbei neben der einschlägigen Literatur u. a. Organisationsübersichten, Regierungserklärungen und -programme, die nach einer Differenzierung *Klaus-Eckart Gebauers*¹⁰² der *Programmfunktion* von Planung zuzuordnen sind und Auskunft über Schwerpunkte und Vorhabenakzentuierung sowie erfolgende Kurskorrekturen geben können.

Für Regierungszentralen gilt jedoch nach wie vor, was Otto Häußer 1994 in seiner Arbeit über die Staatskanzleien der Länder so beschrieb: „Die wissenschaftliche Zurückhaltung gegenüber den Regierungszentralen als Forschungsgegenstand ist u. a. auch damit begründet, dass es nicht einfach ist, Informationen aus der Regierungspraxis zu erhalten. Fragen nach den Strukturen einer Regierungszentrale, die schließlich eine Machtzentrale ist, sind von politischer Brisanz, so dass in der Regierungspraxis eine gewisse Skepsis gegenüber wissenschaftlichen Untersuchungen festgestellt werden kann. [...]“¹⁰³.

Zwar gilt dies nur teilweise - aber zumindest prinzipiell auch - für die zeit- bzw. politikgeschichtliche Forschung. Das methodische Vorgehen wurde deshalb durch Gespräche mit sachkundigen Zeitzeugen (Expertengespräche / -interviews) als Sonderform strukturierter Leitfadenbefragungen (mithin einer nach „reiner Lehre“ empirischen Methode der Informationsgewinnung) ergänzt. Hierbei spielten naturgemäß die aufgeworfenen Leitfragen eine wesentliche Rolle, die sodann in der Arbeit behandelt werden konnten und ihren Niederschlag u. a. in verschiedenen Gliederungspunkten der Dissertation fanden. Dieser Teil der Arbeit hatte erheblichen Anteil an dem Promotionsvorhaben im Ganzen und ist deshalb in seiner Bedeutung nicht zu unterschätzen. Denn auf diese Weise ließ sich ein Zugang zu vorhandenem, insbesondere im Regierungsbereich an die Berufsrolle geknüpften, der Natur der Sache gemäß aber besonders schwer zugänglichem (Sonder- bzw. Fach-)Wissen und verborge-

¹⁰² Vgl. zum Ganzen Gebauer, in: König/Siedentopf, *Öffentliche Verwaltung in Deutschland*, S. 378 ff. .

¹⁰³ Häußer, *Die Staatskanzleien der Länder*, Vorwort (S. 5).

nen Zusammenhängen erschließen und der für den vorliegenden Forschungsgegenstand unumgängliche, als besonders wertvoll erachtete und zu begründende Praxisbezug herstellen. Den Äußerungen der befragten Zeitzeugen wurde deshalb auch sehr bewusst ein erheblicher Umfang innerhalb der Bearbeitung eingeräumt.

Die Arbeit schließt mit einem Resümee (F.) ab, das die gewonnenen Erkenntnisse unter den verschiedenen relevanten Aspekten bündelt und zusammenfasst.

V. Annex: „Unterbilanz des geschriebenen Rechts“

Roman Herzog hat 1975 im Hinblick auf die Staatskanzleien von einer „Unterbilanz des geschriebenen Rechts“ gesprochen¹⁰⁴. Obgleich der Umfang der positiv-rechtlichen Regelung dieser Materie zwischenzeitlich zugenommen hat, trifft diese Bestandsaufnahme prinzipiell auch noch 40 Jahre später zu, zumal für den Bereich politischer Planung in den Staatskanzleien.

Dies liegt darin begründet, dass, wie es Klaus König formuliert, „zwei Merkmale [...] einer ins einzelne gehenden Spezifizierung der Funktionen einer Staatskanzlei durch hochrangiges Recht entgegenstehen: die enge Abhängigkeit von jeweiligen Machtverhältnissen und die Bindung an die Person des Regierungschefs. [...] Eine normative Funktionszuweisung mag heute der politischen Wirklichkeit entsprechen, morgen jedoch leerlaufen. [Es] würde [...] der Dignität höherrangiger Rechtsquellen schaden, würde man ihnen über gewisse Grundregeln des Regierens hinaus Funktionszuweisungen *zum Detail*, [...] *zur Planungs- und Programmarbeit*, aufbürden, wie sie den politischen und personalen Wechselfällen ausgesetzt sind. Die erforderlichen Vorgaben sind weniger belastend¹⁰⁵ in Geschäftsordnungen, Organisationserlassen, Hausanweisungen normiert“¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Herzog, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 40.

¹⁰⁵ Gemeint: und damit in Gestalt *niederrangiger, flexiblerer* Rechtsquellen.

¹⁰⁶ König, Staatskanzleien, Funktionen und Organisation, S. 16, 17.

In Bezug auf Planung lässt sich daher zwar (verfassungs)rechtlich - mehr oder weniger aussagekräftig - an der Richtlinienkompetenz der Ministerpräsidenten/-innen anknüpfen¹⁰⁷, das Binnenrecht der Geschäftsordnungen, Geschäftsverteilungsanordnungen oder -beschlüsse ist jedoch für das Verständnis von Inhalten und Realität der Planung wenig ergiebig. Verfahrensrechtliche Normgehalte überwiegen, den Verflechtungen zwischen Planung und Regierung ist mit einer rein rechtlichen Betrachtungsweise nicht beizukommen¹⁰⁸. Aus diesem Grund spielen die genannten rechtlichen Gesichtspunkte, insbesondere das sog. Binnenrecht im Rahmen dieser verwaltungsgeschichtlichen Bearbeitung nahezu keine Rolle. Denn das Wesen der Planung liegt, wie Lendi zutreffend ausführt, nicht in der Festschreibung, d. h., der Rechtssetzung und bzw. oder *der Rechtsanwendung*, sondern *im Prozess*, weshalb sie ein aliud sowohl gegenüber dem generell-abstrakten Rechtssatz als auch gegenüber einer individuell-konkreten Verfügung darstellt. Eine positive Betrachtung hat sich deshalb zur begrifflichen Eingrenzung an dieser spezifischen Eigenfunktion auszurichten¹⁰⁹ (wenngleich eine sozialtheoretische Begründung *des Verständnisses* der Planung staats-, vor allem verfassungsrechtliche Grundfragen einzuschließen hat¹¹⁰). Relevante und / oder problematische rechtliche Gesichtspunkte wurden selbstverständlich berücksichtigt.

¹⁰⁷ Vgl. oben, IV. .

¹⁰⁸ Vgl. Lendi, Lebensraum - Technik - Recht, S. 542.

¹⁰⁹ Vgl. Lendi, Lebensraum - Technik - Recht, S. 543; Hervorhebung durch den Verfasser.

¹¹⁰ Vgl. Lendi, Lebensraum - Technik - Recht, S. 542.

B. Das Integrierte Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsystem (IPEKS) in Rheinland-Pfalz

I. Zeitgeschichtlicher Kontext und Ursprünge

1. Prolog

Das dargestellte wachsende Bedürfnis nach „modernen“ Politikentwürfen und -konzepten artikulierte sich seit Beginn der 1960er Jahre im wissenschaftlichen Diskurs zunehmend deutlicher und fordernder und verdichtete sich vielerorts immer öfter in dem Begriff der „politischen Planung“. Gabriele Metzler hat einige Schauplätze des damaligen Diskurses dargestellt¹¹¹. Zu ihnen zählte auch der *Bergedorfer Gesprächskreis*. Auf privater Initiative fußend trafen sich seit 1961 (ausschließlich geladene) Wissenschaftler, Publizisten und Politiker in dem namensgebenden Hamburger Stadtteil Bergedorf - später auch anderenorts -, um ausgehend von der Überzeugung einer diskussionsfundierten Problemlösungskultur in seminar-artiger Atmosphäre unter Ausschluss der Öffentlichkeit „die wirtschaftlichen, technischen [und] sozialen [...] Kernprobleme der heutigen Gesellschaft [...] in gemeinsamer Arbeit in Referaten und Diskussionen sowie Veröffentlichungen sachlich zu klären und Lösungen zu fördern“¹¹². Interessierte konnten sich mittels der im Anschluss regelmäßig veröffentlichten Protokolle über die Inhalte der Treffen, die Titel wie „Planung in der freien Marktwirtschaft“¹¹³ oder „Kybernetik als soziale Tatsache“¹¹⁴ trugen, informieren.

Die 38. Tagung des Gesprächskreises fand am 19. 4. 1971 zum Thema „Infrastrukturreform als Innenpolitik - Möglichkeiten, Grenzen, Prioritäten“ statt¹¹⁵.

Unter ihren 26 Teilnehmern befanden sich auch Hans Bachem, Helmut Kohl

¹¹¹ Vgl. Metzler, Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt, S. 232, 241 ff. .

¹¹² Aus der den Veröffentlichungen der Protokolle des *Bergedorfer Gesprächskreises* vorangestellten Präambel, zitiert nach Metzler, Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt, S. 253.

¹¹³ So die 7. Tagung des Bergedorfer Gesprächskreises (1964).

¹¹⁴ So die 3. Tagung des Bergedorfer Gesprächskreises (1963).

¹¹⁵ Vgl. hierzu Bergedorfer Gesprächskreis, Protokoll der 38. Tagung des Bergedorfer Gesprächskreises, „Infrastrukturreform als Innenpolitik“ am 19. 4. 1971 in Hamburg-Bergedorf.

und Horst Schmelzer. Sie sollten wenig später Protagonisten der Einführung des Planungssystems IPEKS im „Bindestrich-Land“ Rheinland-Pfalz werden.

2. Zur Entwicklung eines „Bindestrich-Landes“ - Rheinland-Pfalz von seiner Gründung bis in die späten 1960er Jahre und die Prägung durch Peter Altmeier

Rheinland-Pfalz, das sich als „Bindestrich-Land“ aus bis zu seiner Gründung am 18. Mai 1947 in mehrfacher Hinsicht unterschiedlich geprägten preußischen, hessischen, nassauischen und bayerischen Territorien zusammensetzt, hatte sich von einem Land aus französischer Retorte¹¹⁶ bis zum Ende der 1960er Jahre über den häufig beschriebenen Charakter einer „Landschaft der Reben und Rüben“ hinaus, wenn auch gemächlich, zu einem Land mit einem eigenständigem Profil entwickelt¹¹⁷.

Die bis 1969 22jährige Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz war bis dahin wesentlich durch die Präsenz Peter Altmeiers (1899 - 1977) geprägt worden, der seit 1947 als Ministerpräsident amtierte und wie nur wenige andere Regierungschefs zu dieser Zeit zu einem „Landesvater“ geworden war¹¹⁸. Altmeier war dabei gar nicht der erste Ministerpräsident des Landes, sein Vorgänger im Amt des Ministerpräsidenten, Wilhelm Boden (1890 - 1961), war 1946 von der französischen Militärregierung zum Chef einer provisorischen Allparteienregierung aus Christ- und Sozialdemokraten, Liberalen und Kommunisten¹¹⁹, deren Minister von CDU, SPD und KPD gestellt wurden¹²⁰, ernannt worden und nach den ersten Landtagswahlen, die am 18. Mai 1947 stattgefunden hatten, am 13.

¹¹⁶ Morsey, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 7.

¹¹⁷ Vgl. zum Ablauf und den Elementen politischer Integrationsprozesse im Allgemeinen und im Besonderen auf Rheinland-Pfalz bezogen Kißener, Was das Land zusammenhielt - Zur „Integration“ des Landes Rheinland-Pfalz (Vortrag an der Universität Landau am 9. Mai 2007), insbes. S. 7 ff.; Vgl. Morsey, in: Rheinland-Pfalz ist 60 – Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 17 ff. .

¹¹⁸ Vgl. Morsey, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 24.

¹¹⁹ Vgl. Martin, in: Ziegler, Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 23.

¹²⁰ Vgl. Götz, in: Duppre/Ewig et al., Rheinland-Pfalz - Ursprung, Gestalt und Werden eines Landes, S. 33; Rothenberger/Storm, Die Minister des Landes Rheinland-Pfalz, in: Ziegler, Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 163.

Juni 1947 zum Ministerpräsidenten gewählt worden¹²¹. Boden scheiterte jedoch in den anschließenden Wochen insbesondere aufgrund der Haltung seiner eigenen Fraktion, die der von ihm beabsichtigten „kleinen“ Koalition mit der FDP ablehnend gegenüberstand¹²², an der Aufgabe, eine mehrheitsfähige Regierung zu bilden¹²³, weil die SPD ihrerseits Boden abgelehnt hatte¹²⁴.

Der Konflikt war eine Folge des Skandals um den sog. „Boden-Brief“ aus dem Dezember 1945 an die französischen Militärbefehlshaber, in dem Boden die Aufnahme einer größeren Zahl von Flüchtlingen aus dem Osten mit der Begründung abgelehnt hatte, dass diese mehrheitlich evangelisch sowie überwiegend frühere NS-Anhänger seien, das gute Einvernehmen mit Frankreich stören würden und bei Wahlen zu unangenehmen Mehrheiten führen könnten, welchen die SPD im Wahlkampf gegen Boden verwendet hatte¹²⁵.

Eine Koalition mit den Liberalen erschien darüber hinaus aber auch vielen Mitgliedern der CDU-Fraktion als „zu dünnes Eis für eine Regierung, die [...] schwerwiegende Probleme zu meistern hatte und deshalb eigentlich einer parteiübergreifenden Unterstützung bedurfte“¹²⁶. Dazu kam, dass die SPD bei den Wählern in der Pfalz erfolgreich war (41,1 % der Stimmen gegenüber 36,1 % für die CDU) und deshalb auch viele Christdemokraten der Ansicht waren, dass es für den Zusammenhalt des neuen Landes nötig sei, zu einer Regierungseteiligung der SPD zu kommen¹²⁷.

In den darauf folgenden, in hartem Ringen geführten Diskussionen setzte sich Peter Altmeier, bereits Vorsitzender der CDU-Fraktion, in dieser als Nachfolger Bodens durch¹²⁸ und wurde nach dessen Rücktritt am 9. Juli 1947¹²⁹ am selben

¹²¹ Vgl. Institut für staatsbürgerliche Bildung (Hg.), Rheinland-Pfalz 1947 - 1962 - Dokumente der Zeit, S. 22; Morsey, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 13; Martin, in: Ziegler, Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 23.

¹²² Vgl. Martin, in: Ziegler, Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 36 - 37; Morsey, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 13.

¹²³ Vgl. Martin, in: Ziegler, Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 23.

¹²⁴ Vgl. Morsey, in: Ziegler, Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 44.

¹²⁵ Vgl. Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 83.

¹²⁶ Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 84.

¹²⁷ Vgl. Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 84.

¹²⁸ Vgl. Morsey, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 13.

Tag einstimmig zum Ministerpräsidenten und damit zum Regierungschef einer Allparteienregierung¹³⁰ gewählt¹³¹.

Altmeier regierte von 1947 bis 1951 zunächst in wechselnden Koalitionen, zu Beginn in der Allparteienregierung aus CDU, SPD, Liberalen und KPD, später als Regierungschef einer „großen Koalition“ aus CDU und SPD, unterbrochen lediglich vom 20. Oktober bis zum 14. Dezember 1949 durch ein nur aus CDU-Ministern bestehendes Kabinett¹³². Von 1951 bis 1969 regierte Altmeier mit fünf Kabinetten (1951, 1955, 1959, 1963 und 1967)¹³³ durchgängig als Ministerpräsident einer CDU-/FDP-Landesregierung¹³⁴. 19 Jahre lang (1948 - 1967) war er überdies Minister für Wirtschaft und Verkehr¹³⁵.

Mit annähernd 22 Jahren Regierungszeit ist Peter Altmeier bis heute der Ministerpräsident, der am längsten ohne Unterbrechung ein deutsches Land regierte. In seine Zeit als Regierungschef fallen der sukzessive Umzug von Landtag und Landesregierung von Koblenz nach Mainz 1950¹³⁶, die Errichtung des Zweiten Deutschen Fernsehens (ZDF) ab 1961¹³⁷, die Partnerschaft des Landes mit Burgund 1962 als „Brückenschlag“ zwischen Deutschland und Frankreich im Rahmen der europäischen Integration¹³⁸ sowie die industrielle Konsolidierung und wirtschaftliche Stabilisierung¹³⁹ und - in sozialkultureller Hinsicht, für den Historiker schwer zu erfassen¹⁴⁰ - ein auch „innerliches Zusammen-

¹²⁹ Vgl. Martin, in: Ziegler, Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 23; Morsey, in: Ziegler, Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 44.

¹³⁰ Vgl. Institut für staatsbürgerliche Bildung (Hg.), Rheinland-Pfalz 1947 - 1962 - Dokumente der Zeit, S. 21.

¹³¹ Vgl. Martin, in: Ziegler, Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 23 f. .

¹³² Vgl. Rothenberger/Storm, Die Minister des Landes Rheinland-Pfalz, in: Ziegler, Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 164 - 167.

¹³³ Vgl. Rothenberger/Storm, Die Minister des Landes Rheinland-Pfalz, in: Ziegler, Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 168 - 172.

¹³⁴ Vgl. Morsey, in: Ziegler, Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 39; Rothenberger/Storm, Die Minister des Landes Rheinland-Pfalz, in: Ziegler, Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 168 - 172.

¹³⁵ Vgl. Morsey, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 21.

¹³⁶ Vgl. Morsey, in: Ziegler, Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 49.

¹³⁷ Vgl. Morsey, in: Ziegler, Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 51.

¹³⁸ Vgl. Morsey, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 20 - 21; Ders., in: Ziegler, Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 50, 52.

¹³⁹ Vgl. Morsey, in: Ziegler, Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 51.

¹⁴⁰ Hierzu Kißener, Zur „Integration“ des Landes Rheinland-Pfalz, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 61, 75.

wachsen“¹⁴¹ des Landes Rheinland-Pfalz.

Allerdings überschattete zum einen die kulturpolitische Auseinandersetzung um den Fortbestand der Konfessionsschulen die letzten Jahre von Altmeiers Regierungszeit, zum anderen nahm in dieser Zeit der innerparteiliche Druck auf den Regierungschef erheblich zu¹⁴².

Dieser ging insbesondere von der Person Helmut Kohls (geb. 1930) aus. Der aus Ludwigshafen stammende Kohl war 1946 Mitglied der CDU geworden, hatte 1947 die Junge Union (JU) mitbegründet, war seit 1953 Vorstandsmitglied des CDU-Bezirksverbands Pfalz, seit 1955 Mitglied des CDU-Landesvorstands, seit 1960 Mitglied im Stadtrat der Stadt Ludwigshafen als Fraktionsvorsitzender und bereits 1959 mit 29 Jahren erstmalig in den Landtag von Rheinland-Pfalz gewählt worden¹⁴³. Dem jungen Abgeordneten gelang es rasch, sich sowohl in besonders enger Weise mit Gleichaltrigen zu vernetzen, diese an sich zu binden und sich ihrer zu versichern - ein, wenn nicht sogar das wesentliche Charakteristikum, das sich wie ein roter Faden durch das gesamte politische Leben Helmut Kohls zieht - als auch bereits erfahrene Ältere für sich und seine Ziele und Pläne zu gewinnen¹⁴⁴. Und Kohl drängte „mit Wucht“ nach vorne.

3. Amtsübernahme durch Helmut Kohl - Generationenwechsel und Reformeifer

Bereits 1961, nur zwei Jahre nach seinem Einzug in den Landtag, war Kohl stellvertretender Vorsitzender der CDU-Landtagsfraktion geworden, wobei ihm das gute Verhältnis zum 29 Jahre älteren Hermann Matthes (1901 - 1976), zugute kam, dessen Nachfolger als Fraktionsvorsitzender Kohl bereits zwei Jahre später wurde¹⁴⁵. 1966 musste Altmeier gezwungenermaßen den Landespartei-vorsitz an den jungen Rivalen aus Ludwigshafen abgeben und überdies zu-

¹⁴¹ Vgl. Morsey, in: Ziegler, Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 53.

¹⁴² Vgl. Morsey, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 22 - 23.

¹⁴³ Vgl. Heyen, in: Ziegler, Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 61.

¹⁴⁴ Vgl. Heyen, in: Ziegler, Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 62.

¹⁴⁵ Vgl. Heyen, in: Ziegler, Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 62, 63.

gunsten Helmut Kohls diesem seinen Rücktritt zur Halbzeit der nächsten Legislaturperiode zugestehen¹⁴⁶. Bei Altmeiers letzter Regierungsbildung 1967 setzte Kohl bereits die Aufnahme zweier seiner Mitstreiter, von Bernhard Vogel (geb. 1932) als Minister für Unterricht und Kultus und Heinrich (gen. Heiner) Geißler (geb. 1930) als Minister für Soziales in dessen Kabinett durch¹⁴⁷.

In der Mitte der laufenden 6. Legislaturperiode übernahm Kohl schließlich am 19. Mai 1969 das Amt des Ministerpräsidenten von Altmeier, was trotz des schrittweisen Übergangs „nicht ohne Härten, Blessuren und auch (vermeidbare) Verletzungen“¹⁴⁸ vor sich ging und was Altmeier ähnlich schwer verwinden konnte wie es sechs Jahre vorher Konrad Adenauer hinsichtlich des Amtes des Bundeskanzlers vermocht hatte¹⁴⁹. Kohl, wie erwähnt, seit 1966 auch Vorsitzender der rheinland-pfälzischen CDU, war gegen alle Widerstände und die offen ablehnende Haltung Peter Altmeiers, dessen Abschied Kohl „viel zu langsam ging“¹⁵⁰, nachdrücklich ins Amt gedrängt. Nachdem er für den Rest der Legislaturperiode die Koalitionsregierung mit der FDP fortsetzte, erzielte die CDU bei der Landtagswahl des Jahres 1971 mit exakt 50,0 Prozent der Stimmen ihr bislang bestes Ergebnis in Rheinland-Pfalz und war infolgedessen - sieht man von der Übergangsregierung Wilhelm Boden vom 13. Juni bis 9. Juli 1947 ab¹⁵¹ - erstmals in der Position, im Land eine Alleinregierung bilden zu können¹⁵².

Bei der Wahl zum Landtag Rheinland-Pfalz im Jahr 1975 konnte sich die CDU mit einem Ergebnis von 53,9 % der Stimmen nochmals steigern und erzielte ihr

¹⁴⁶ Vgl. Morsey, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 23.

¹⁴⁷ Vgl. Leyendecker/Prantl/Stiller, Helmut Kohl, die Macht und das Geld (Hörbuch-Ausgabe), Spur 20 ; Rothenberger/Storm, Die Minister des Landes Rheinland-Pfalz, in: Ziegler, Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 172; Heyen, in: Ziegler, Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 63; Morsey, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 23 - 24.

¹⁴⁸ Heyen, in: Ziegler, Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 63.

¹⁴⁹ Vgl. Morsey, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 24.

¹⁵⁰ Zitiert nach Morsey, Vom Land aus der Retorte zu einem Land mit eigenem Profil, S. 13.

¹⁵¹ Vgl. Rothenberger/Storm, Die Minister des Landes Rheinland-Pfalz, in: Ziegler, Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 164, 163, 188.

¹⁵² Vgl. auch Kohl, Erinnerungen 1930 - 1982, S. 281 f. .

bislang bestes Wahlergebnis in der Landesgeschichte¹⁵³. 1976 unterlagen die CDU und Kohl als ihr Kanzlerkandidat bei den Wahlen zum Deutschen Bundestag trotz sehr guten Ergebnisses gegenüber der von Bundeskanzler Helmut Schmidt geführten SPD-/FDP-Regierung. Kohl wechselte daraufhin als Oppositionsführer in den Bundestag nach Bonn und übergab das Amt des Ministerpräsidenten am 2. Dezember 1976 an Bernhard Vogel. Zusammengefasst stellt sich die Zeit Helmut Kohls als Ministerpräsident von Rheinland-Pfalz wie folgt dar¹⁵⁴:

• **6. Wahlperiode (18. Mai 1967 - 17. Mai 1971):**

CDU-/FDP-Koalitionsregierung

Amtsübernahme in der Mitte der Wahlperiode am 19. Mai 1969

• **7. Wahlperiode (18. Mai 1971 - 17. Mai 1975):**

CDU-Alleinregierung

• **8. Wahlperiode (18. Mai 1975 - 17. Mai 1979):**

CDU-Alleinregierung

Amtsübergabe an Bernhard Vogel am 2. Dezember 1976.

Kohl hatte, wie schon erwähnt, bereits 1967 die Aufnahme seiner langjährigen politischen Weggefährten Bernhard Vogel und Heiner Geißler als Minister in das Kabinett seines Amtsvorgängers durchgesetzt¹⁵⁵. Überhaupt war der „Team-Geist“¹⁵⁶, die „Kameradschaft“¹⁵⁷ oder - weniger positiv umschrieben - die „Kameraderie und Kumpanei“¹⁵⁸ ein Charakteristikum der Regierungszeit Helmut Kohls¹⁵⁹. Neben Vogel, Geißler und anderen zählten zum engeren Kreis der „Horde“¹⁶⁰ Kohls in der Staatskanzlei u. a. Willibald Hilf und Walde-

¹⁵³ Quelle: Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, Bad Ems, zitiert nach Ziegler, Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 160.

¹⁵⁴ Vgl. Rothenberger/Storm, Die Minister des Landes Rheinland-Pfalz, in: Ziegler, Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 172 - 174.

¹⁵⁵ Vgl. Leyendecker/Prantl/Stiller, Helmut Kohl, die Macht und das Geld (Hörbuch-Ausgabe), Spur 20.

¹⁵⁶ Heyen, in: Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 68.

¹⁵⁷ So der von Kohl selbst meist gebrauchte Begriff, zitiert nach Kißener, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 28.

¹⁵⁸ Heyen, in: Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 68.

¹⁵⁹ Vgl. Heyen, ebenda, S. 68 - 69.

¹⁶⁰ Bernhard Vogel, zitiert nach Heyen, in: Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 68.

mar Schreckenberger¹⁶¹. 1973 wurde der spätere Bundespräsident Roman Herzog in die von Kohl geführte Regierung als Staatssekretär und Bevollmächtigter des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund berufen.

Statistisch handelte es sich beim ersten Kabinett Kohl mit einem durchschnittlichen Lebensalter des Ministerpräsidenten und der Minister von 44,8 Jahren¹⁶² um die „jüngste“ der bisherigen Landesregierungen¹⁶³. Und nicht nur beim Lebensalter wurde Verjüngung angestrebt. In einem mit dem Zeitgeist harmonisierenden Habitus trat Kohl auch als einer auf, der „[...] Reform auch psychologisch bei den Menschen [...]“ für „[...] überfällig“ hielt¹⁶⁴. Rheinland-Pfalz sollte „vorangebracht“, das Land modernisiert werden¹⁶⁵.

Als ein wesentliches Reformprojekt während der Regierungszeit Kohls wurde deshalb die 1965 begonnene Gebiets- und Verwaltungsreform¹⁶⁶, bei der u. a. die Zahl der Regierungsbezirke und der Landkreise deutlich reduziert sowie 163 Verbandsgemeinden geschaffen wurden, vorangetrieben und bis 1974 im Wesentlichen beendet. Es handelte sich um die erste Verwaltungsreform nach dem Zweiten Weltkrieg in der Bundesrepublik Deutschland, die zudem als Vorbild für die anderen Länder diente¹⁶⁷. Dieses „Jahrhundertprojekt“¹⁶⁸ gilt als solches als ein Ausdruck der Planungs- und Reformfreudigkeit der 1970er Jahre. Es war nur möglich, weil auch die Opposition sich anschloss und diese Modernisierung des Landes mittrug¹⁶⁹. Insgesamt wurden hierbei im Zeitraum zwischen 1966 und 1974 18 Gesetze erlassen¹⁷⁰. Ein wesentlicher Bestandteil der Reform war dabei über die Neuordnung der Gebietsteile hinaus die sog.

¹⁶¹ Vgl. Heyen, in: Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 69; Vgl. Leyendecker/Prantl/Stiller, Helmut Kohl, die Macht und das Geld (Hörbuch-Ausgabe), Spur 20.

¹⁶² Vgl. Rothenberger/Storm, Die Minister des Landes Rheinland-Pfalz, in: Ziegler, Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 162.

¹⁶³ Vgl. Rothenberger/Storm, a. a. O., S. 161.

¹⁶⁴ Zitiert nach Kißener, Neuorientierung, Konsolidierung, Paradigmenwechsel, S. 4; vgl. hierzu auch Kohl, Hausputz hinter den Fassaden – Praktikable Reformen in Deutschland (1971) sowie Kohl, Zwischen Ideologie und Pragmatismus – Aspekte und Ansichten zu Grundfragen der Politik (1974).

¹⁶⁵ So Kißener, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 29.

¹⁶⁶ Vgl. als eine Art Zwischenbericht Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hg.), Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz aus dem Jahr 1970.

¹⁶⁷ Vgl. Heyen, in: Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 66.

¹⁶⁸ Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 143.

¹⁶⁹ Vgl. Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 143.

¹⁷⁰ Vgl. Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 143.

„Funktionalreform“, d. h. die veränderte Zuordnung der Kompetenzen, die den Zweck verfolgte, die Selbstverwaltung auf der niedrigsten Ebene zu stärken und bürgernäher zu machen¹⁷¹.

Dazu kam die Bildungs- und Schulreform¹⁷² (u. a. war mit dem rheinland-pfälzischen Schulgesetz vom 9. Mai 1968 die Schulorganisation geändert und das gegliederte Schulsystem eingeführt worden¹⁷³ und am 8. Juli 1970 wurde in Abkehr von der Konfessionsschule die „christliche Gemeinschaftsschule“ in der Verfassung verankert¹⁷⁴; 1972 wurde durch Beschluss der Kultusministerkonferenz die gymnasiale Oberstufe reformiert, 1974 das Realschulgesetz erlassen¹⁷⁵).

Weitere Felder, in denen umfassende Reformen durchgeführt wurden, sind insbesondere der Bereich der Verkehrsentwicklung, Wirtschaftsförderungs- und Infrastrukturpolitik¹⁷⁶ (z. B. die Ankündigung eines „Landesverkehrsplans“ 1971 und Aufstellung des „Landesverkehrsprogramms 1974“¹⁷⁷) sowie, last but not least, die sozialpolitischen Reformen¹⁷⁸, darunter beispielsweise das erste Kindergartengesetz der Bundesrepublik Deutschland¹⁷⁹ sowie der Ausbau von Altenheimen, Krankenhäusern, Sportstätten und anderen sozialen Einrichtungen mittels eines Landesjugendplans, eines „Altenplans“, eines Krankenhausplans und weiterer derartiger Steuerungsinstrumente¹⁸⁰ analog zu dem allgemein als „Phase der größten Beschleunigung wohlfahrtsstaatlicher Expansion“¹⁸¹ bezeichneten Zeitraum der Jahre 1969 bis 1974.

¹⁷¹ Vgl. Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 145; hierbei war die Reform nur teilweise erfolgreich und die Funktionalreform hat sich letztlich als Daueraufgabe erwiesen.

¹⁷² Vgl. Kißener, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 33 f. .

¹⁷³ Vgl. Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 157.

¹⁷⁴ Vgl. Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 156, 218.

¹⁷⁵ Vgl. Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 158.

¹⁷⁶ Vgl. Heyen, in: Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 64 - 65; Kißener, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 32 - 33.

¹⁷⁷ Vgl. Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 167.

¹⁷⁸ Vgl. Kißener, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 30 - 32.

¹⁷⁹ Vgl. Heyen, in: Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 67.

¹⁸⁰ Vgl. Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 139, 140.

¹⁸¹ H. G. Hockerts, zitiert nach Kißener, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 30.

„Junges Land mit Zukunft“ galt als Devise¹⁸² und in einem politischen Klima, in dem der Begriff ‚Reform‘ geradezu „zu einem geflügelten Wort“¹⁸³ wurde, lag es während der „Hochzeit der Planung“ nah, dass sich die Reformer auch der *politischen Planung* annahmen.

4. Erweiterung der Steuerungskapazität durch „politikfreundlichere Planung“ - Entscheidung für ein System integrierter Planung

In der am 19. Mai 1971 und damit zu Beginn von Kohls „erster Alleinregierung“ abgegebenen Regierungserklärung setzte sich die neue Landesregierung deshalb „die Erweiterung der Planungskapazität“ und „der Steuerungsfähigkeit unseres Staates als einer der Grundlagen seiner Anerkennung durch die Bürger“¹⁸⁴ zum Ziel. Unter *Steuerungsfähigkeit* verstand man damals im Sinne einer „modernen“ Regierungslehre die Fähigkeit der Lenkung, Führung und Koordination eines Gemeinwesens unter der Herausforderung moderner Staatsaufgaben, also die Fähigkeit des Staates, handlungsfähig zu sein und zu bleiben, seine Arbeit zu organisieren und die optimalen Instrumente zur Erfüllung seiner Aufgaben zu finden und anzuwenden¹⁸⁵.

Hierzu war zwar ein „integriertes Planungssystem“ nicht a priori beabsichtigt, es wurde jedoch, wie es Willibald Hilf, nach der Amtsübernahme Kohls seit 1969 Leiter der Mainzer Staatskanzlei, 1975 in einem Vortrag bei der verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer¹⁸⁶ beschrieb, in der Folgezeit als „*konsequente Antwort auf eine Vielzahl gerade seitens der Politik empfundener Unzulänglichkeiten im politischen Alltag*“ ins Auge gefasst¹⁸⁷ (Hilf stellte in seinem damaligen Vortrag die Erfahrungen der Landesregierung von Rheinland-Pfalz mit dem Konzept der integrierten Planung im Rahmen des Integrierten Planungs-, Entscheidungs-

¹⁸² Zitiert nach Heyen, in: Politiker in Rheinland-Pfalz, S. 64.

¹⁸³ Kißener, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 29.

¹⁸⁴ Zitiert nach Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 174.

¹⁸⁵ Vgl. Bogumil/Jann, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft, S. 34.

¹⁸⁶ S. Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 173 ff. .

¹⁸⁷ Vgl. Hilf, ebenda, S. 174 - 175.

und Kontrollsystems (IPEKS) dar).

Als defizitär wurde zunächst einmal angesehen, dass aus Sicht der Bürger und insbesondere *der Wähler* die Politik hinter dem zurückblieb, was sie sich selbst zum Ziel gesetzt hatte - dabei mangelte es an Flexibilität und adäquater Reaktionsfähigkeit im Hinblick auf Veränderungen der politischen Agenda. Als weitere Unzulänglichkeit wurde bewertet, dass das politische Tagesgeschäft zu wenig die von den Bürgern *unmittelbar* empfundenen Wirkungen der Politik berücksichtige, welche jedoch - im Guten wie im Schlechten, d. h. mitunter in fataler Weise - die Wahrnehmung von Politik in der Sphäre der Bürger maßgeblich bestimmten (und auch heute bestimmen). Nicht nur deshalb würde, so die damalige Sicht, die Handlungsfähigkeit der Regierenden insgesamt in Zweifel gezogen, der politischen Klasse Passivität unterstellt und davon ausgegangen, dass Politiker lediglich in Fällen krisenhafter Zuspitzungen (re-)agierten - Kritikpunkte, die bis heute nichts von ihrer Aktualität eingebüßt haben. Schließlich mangelte es an einem über die Tagespolitik hinausgehenden längerfristig orientierten stimmigen und abgestimmten Handlungsrahmen.

Insgesamt ging es bei dieser Neupositionierung weniger um ein technologisches oder organisatorisches (Vollzugs-)Problem, sondern um die Anerkennung des Erfordernisses „politikfreundlicherer' Planung“¹⁸⁸, womit gemeint war, dass die sozialen / kulturellen Voraussetzungen und Folgen politischen Handelns bei der Planung und Entscheidungsvorbereitung stärker berücksichtigt werden sollten, was wiederum auf einem umfassenderen Verständnis der Aufgaben der Planung im Rahmen des Regierens basierte¹⁸⁹. Eine *Reform der Planung* sollte deshalb die ausgemachten Unzulänglichkeiten beseitigen helfen. Dabei betrachtete die Landesregierung die *Informationsbeschaffung* als Grundlage jeglicher Planung: „Die Landesregierung geht in ihrem Verständnis von Planung im Gegensatz zur ‚deterministischen' und ‚rationalistischen' Auffassung davon aus, dass Planung ein Prozess der Erkenntnis und des Kompromisses ist. Der Kern allen Planens ist somit die sorgfältige Sammlung und

¹⁸⁸ Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 175.

¹⁸⁹ Vgl. Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 175.

Bewertung von Informationen. [...]“¹⁹⁰.

Das planerische Reformvorhaben konkretisierte sich in der Folge rasch und lässt sich in seinen Grundzügen bereits der *Ministerratsvorlage der Staatskanzlei* [gez.: Hilf] vom 8. September 1971 zur *Ausrichtung der Bestands- und Ablauforganisation der Landesregierung auf die Erfordernisse politischer Planungs- und Entscheidungstätigkeit* entnehmen¹⁹¹:

„[...] Betr.: Ministerratsvorlage der Staatskanzlei;

[...] Kabinettsvorlage

Betr.: Ausrichtung der Bestands- und Ablauforganisation der Landesregierung auf die Erfordernisse politischer Planungs- und Entscheidungstätigkeit

Bezug: 1) Regierungserklärung vom 19. Mai 1971: Erweiterung der planerischen Kapazität der Landesregierung

2) Empfehlung des interministeriellen Ausschusses „Automation in der Verwaltung“, ein Landesinformationssystem aufzubauen

1. In seinem zweiten Bericht über „Automation in der Landes- und Kommunalverwaltung“ hat der interministerielle Ausschuss für Automation in der Verwaltung den Aufbau eines integrierten Landesinformationssystems empfohlen¹⁹².

¹⁹⁰ Landesbericht Rheinland-Pfalz, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 381.

¹⁹¹ Hilf, Willibald (Zeichnung), Ministerratsvorlage der Staatskanzlei vom 8. September 1971 zur Ausrichtung der Bestands- und Ablauforganisation der Landesregierung auf die Erfordernisse politischer Planungs- und Entscheidungstätigkeit, in: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Schriftwechsel über Auftragsvergabe / Vorbereitung Vertragsschluss 1970-1971, S. 27 ff. (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591), Hervorhebungen durch den Verfasser.

¹⁹² Vgl. hierzu Bericht des interministeriellen Ausschusses „Automation in der Verwaltung“, Stand: Juli 1971 (1970 - 1971) (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 7978) und Sitzungen des interministeriellen Ausschusses „Automation in der Verwaltung“ (1971 - 1973) (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 7998): Nachdem Mitte 1967 ein erster Bericht erschienen war, wurde Anfang Juli 1971 der zweite Bericht des im Auftrag der Landesregierung seit 1966 über mehrere Jahre tätigen interministeriellen (d. h. beispielsweise Bearbeitung des Bereichs *Datenschutz* durch das Ministerium des Innern, des Bereichs *In der EDV eingesetztes Personal und Finanzaufwand für die Verwaltungsautomation* durch das Ministerium für Finanzen und Wiederaufbau, des Bereichs *Automation im Hochschulbereich* durch das Ministerium für Unterricht und Kultus usw.) Ausschusses mit dem Untertitel „Ein Beitrag zur Vereinfachung und Leistungssteigerung in der Verwaltung“ vorgelegt. Der knapp 170 Seiten umfassende Bericht behandelte die Organisation der Datenverarbeitung in Rheinland-Pfalz, den Datenschutz, das bisherige Verfahren der Ausbildung des EDV-Fachpersonals, die Ausstattung der staatlichen und kommunalen Rechenzentren u. a. . Er berichtete „im Rahmen der Gesamtüberlegungen zur Funktionalreform“ über die bisherigen Hauptanwendungsgebiete Einwohnerwesen, Zahlung von Bezügen, Steuererhebungen, Statistiken, Leistungen nach dem Ausbildungsförderungsgesetz, Leistungen der Krankenanstalten, Flurbereinigung, vermessungstechnische Berechnungen und Straßenbau und erläuterte die geplanten bzw. begonnenen Automatisierungsvorhaben (Grundstücksdatenbank, staatliches und kommunales Haushalts-, Kassen- und

[...] Ausdrücklich weist der Ausschuss darauf hin, *dass sich die hohen Kosten für die Schaffung von verbundenen Datenbanken [sic] nur dann lohnen, wenn dieses Angebot an Daten und Informationen im Planungs- und Entscheidungsprozeß genutzt wird. Die Notwendigkeit der Verstärkung der planerischen Kapazität der Landesregierung ergibt sich ihrerseits aus der zunehmenden Komplexität des politischen Wirkungsfeldes und der Wirkungszusammenhänge der politischen Maßnahmen.* [...]

2. Die Planungs- und Entscheidungstätigkeit der Landesregierung muß als Informationsproblem verstanden werden. Dies wiederum stellt sich dar als Problem der Organisation, d. h. der an den Aufgaben der Landesregierung orientierten, systematischen und periodischen Beschaffung und Bearbeitung relevanter Informationen. Die Qualität [...] ist damit abhängig von der Qualität des zur Verfügung stehenden Informationssystems.

3. Ein Instrumentarium politischer Planung und Entscheidung, das als Informationssystem organisiert ist, baut auf der Selbständigkeit ressortspezifischer Aufgabenerfüllung auf. Es fördert gleichzeitig durch die Rückverbindung aller Ressorts auf eine gemeinsame Informationsbasis die notwendige Koordination und Effizienz der Planungs- und Entscheidungstätigkeit der Landesregierung und erweitert den politischen Entscheidungsspielraum.

4. Deshalb schlage ich vor, ein Instrumentarium politischer Planung und Entscheidung als integriertes Informationssystem aufzubauen und damit neue Methoden und Techniken der Planung und Entscheidung einzuführen sowie entsprechende leistungsfähige Organisationsstrukturen zu schaffen.

Dies macht folgende sich ergänzende methodische Schritte notwendig:

4.1 Systemanalyse

4.2 Aufbau des integrierten Informationssystems

4.3 Entwicklung politischer Planungs- und Entscheidungsmodelle

4.4 Erprobung der Planungs- und Entscheidungsmodelle in praktischer Anwendung

5. Für diese zeitlich begrenzten Aufgaben im Rahmen der Landesregierung ist zusätzlich methodisch geschultes und erfahrenes Personal erforderlich. Des-

Rechnungswesen, Aufgaben der Justizverwaltung, Sozial- und Jugendhilfe, Kriegsopferfürsorge, Aufgaben der Straßenverwaltung, Schulverwaltungsdateien). Als Ziel wurde ein Landesinformationssystem erstrebt, „das sowohl die Daten der Regierungsarbeit, des Verwaltungsvollzugs als auch der Statistik umfassen und die notwendigen Entscheidungshilfen für Legislative und Exekutive bereitstellen“ sollte.

halb ist es zweckmäßig, ein Institut mit einschlägiger Erfahrung zu beauftragen.

Der Staatskanzlei liegt ein Angebot des WEMA-Instituts für empirische Sozialforschung, Informatik und angewandte Kybernetik vor. [...] Das WEMA-Institut hat gerade in jüngster Zeit für ein vergleichbar komplexes Projekt die Lösungsmöglichkeiten aufgezeigt und entsprechende Erfahrungen gesammelt. Es handelt sich dabei um die Schaffung eines integrierten Personalstruktur-Informationssystems für die gesamte Bundeswehr. [...]

Unser Ziel muss es sein, dieses integrierte System politischer Planung und Entscheidung [...] *so rechtzeitig in der laufenden Legislaturperiode einzuführen, dass die Entscheidungen über das Regierungsprogramm für die nächste Legislaturperiode mit diesem Instrumentarium erarbeitet werden können.* Diese Bedingung kann erfüllt werden, wenn *die Beauftragung unmittelbar erfolgt.*¹⁹³ Die Kosten betragen höchsten [sic] 4,5 bis 5 Mio DM. Mit der Federführung dieses Projekts ist ein interministerieller Ausschuss zu beauftragen, in dem die Staatskanzlei den Vorsitz hat, und der von einem wissenschaftlichen Beirat beraten wird. Zur Durchführung dieses Projektes sind in den Haushalt für 1972/73 jeweils 1,5 Mio DM einzusetzen.“ [Ende des Quellenzitats]

II. Auftragsvergabe und Konzeption¹⁹⁴

Der Beschlussvorschlag der Staatskanzlei vom 10. September 1971 erfolgte zwei Tage später, steht also in engstem zeitlichen Zusammenhang und fiel dementsprechend aus¹⁹⁵:

¹⁹³ Die rasche Beauftragung wurde also mit der Absicht begründet, das System in der darauf folgenden Legislaturperiode anwenden zu können.

¹⁹⁴ Anm.: In den nachfolgenden Abschnitten wird das IPEKS und seine Entwicklung **mehrstufig dargestellt**: Zunächst geht es um die **Auftragsvergabe und Konzeption (II.)**, anschließend werden der **Stufenplan für die Einführung von IPEKS (III.)** sowie die Konstituierung eines **projektbegleitenden Ausschusses der Landesregierung (IV.)** dargestellt.

Abschnitt V. beschreibt den **beabsichtigten IPEKS-Planungszyklus**, Abschnitt VI. die **organisatorische Einrichtung**.

Die **tatsächliche Ein- und Umsetzung** wird (erst) in Abschnitt VII. dargestellt.

Abschnitt VIII. enthält schließlich die Darstellung des **Niedergangs und der Nachwirkungen** des misslungenen Projekts.

¹⁹⁵ Vgl. Beschlussvorschlag der Staatskanzlei vom 10. September 1971 zur Ausrichtung der Bestands- und Ablauforganisation der Landesregierung auf die Erfordernisse politischer Pla-

“[...] Betr.: Ausrichtung der Bestands- und Ablauforganisation der Landesregierung auf die Erfordernisse politischer Planungs- und Entscheidungstätigkeit
- Punkt 3 der TO der Sitzung des Ministerrats am 14. 9. 1971 -

Beschlußvorschlag

1. Der Ministerrat stimmt der Vorlage [...] vom 8. September 1971 zu.
2. Gleichzeitig stimmt er der Beauftragung des WEMA-Instituts für empirische Sozialforschung, Informatik und angewandte Kybernetik mit der Einrichtung des integrierten Informationssystems gemäß Angebot vom 25. 5. 1971 zu.
3. Der Ministerrat billigt den Kostenvoranschlag des Auftrags in Höhe von höchstens 4,5 bis 5 Mio DM. Er nimmt zustimmend davon Kenntnis, dass für die Haushaltsjahre 1972 und 1973 jeweils 1,5 Mio DM im Haushaltsplan der Staatskanzlei veranschlagt werden sollen.

Vermerk:

Ergänzend zu der Kabinettsvorlage wird darauf hingewiesen, dass die Bundesregierung ähnliche Vorhaben betreibt (vgl. die Erklärung des Bundesministers des Innern vom 6. 8. 1971, zu Bundestagsdrucksache VI/2492)¹⁹⁶. [...]“

Anhand des zuletzt zitierten Ergänzungsvermerks lässt sich ersehen, dass die christdemokratische und damit ihrem Selbstverständnis nach (wert)konservative, gleichwohl besonders reformorientierte rheinland-pfälzische Landesregierung die Arbeit der seit knapp zwei Jahren regierenden sozialliberalen Bundesregierung unter Bundeskanzler Willy Brandt und deren Reformvorhaben aufmerksam verfolgte. Die Aufmerksamkeit der Regierungen der

nungs- und Entscheidungstätigkeit - Punkt 3 der TO der Sitzung des Ministerrats am 14. 9. 1971, in: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Schriftwechsel über Auftragsvergabe / Vorbereitung Vertragsschluss 1970-1971, S. 33 ff. (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591).

¹⁹⁶ Anm.: Hierin ging es um die Antwort des damaligen Bundesministers Genscher auf eine Anfrage des Abgeordneten Dr. Hubrig mit dem Inhalt, wie weit die Bemühungen um den Aufbau eines computergesteuerten Informationssystems für die Bundesregierung gediehen seien. Genscher antwortete wie folgt: „Bei Planung und Aufbau eines umfassenden, auf die Bedürfnisse von Parlament, Regierung und Verwaltung des Bundes abgestellten *computergestützten Informationssysteme*, des sog. *Bundesdatenbanksystems*, kommt es darauf an, das schon bestehende konventionelle, [...] mehr oder weniger automatisierte Informationssystem [...] um- und nezugestalten, um die Informationsbereitstellung zu verbessern und möglichst rasch Planungs- und Entscheidungshilfen zur Verfügung zu stellen. [...] In vielen Bereichen der Bundesverwaltung werden Teildatenbanken als Grundlage des Informationssystems des Bundes entwickelt. [...] Sie werden frühzeitig aufeinander abgestimmt [...]. Daneben kann auf die systemanalytische Vorbereitung des Gesamtsystems [...] nicht verzichtet werden. [...] *Mit diesen Vorbereitungsarbeiten, die zur Erstellung einer Gesamtkonzeption für das Informationssystem des Bundes führen sollen, ist begonnen worden.* Sie werden begleitet von den Bemühungen der Bundesregierung, möglichst einheitliche, zumindest compatible Methoden der Dokumentation und Datenverarbeitung einzuführen. [...]“ (Hervorhebungen durch den Verfasser).

Länder gegenüber der Bundespolitik ist per se nichts Besonderes, immerhin wird hieran jedoch die Aufgeschlossenheit der sich als Erneuerin begreifenden Kohl-Regierung gegenüber den Reformvorhaben einer sozialliberalen Bundesregierung, die sich selbst als besonders progressiv begriff, deutlich - der Zeitgeist der „Erneuerung“ zeigt sich an dieser Stelle also unabhängig von der politischen Couleur der Regierungen.

Dementsprechend enthält das zeitlich darauf folgende Papier der Abteilung I der Mainzer Staatskanzlei „zur Erweiterung der planerischen Kapazität der Landesregierung von Rheinland-Pfalz“¹⁹⁷ eine Darstellung der Entwicklungen „auf dem Gebiet politischer Planung in der Bundesrepublik“ und einen „Überblick über die Personen und Institutionen, die an politischen Planungsproblemen praktisch arbeiten“. Darin heißt es etwa

“[...] Elemente effizienter Führung sowohl in der Wirtschaft als auch in der Politik sind

- Planung, - Entscheidung und - Kontrolle

[...] Die Situation im politischen Bereich ist noch weitgehend so, dass entschieden wird ohne ausreichende Planung und die Kontrolle [...]. Dies, obwohl die Politik in der modernen Gesellschaft zur zentralen Problemlösungsinstanz geworden ist.

Augenblicklich werden auf allen Ebenen politischer Führung im Bund, in den Ländern und Kommunen verstärkt Anstrengungen gemacht, politische Planung, Entscheidung und Kontrolle effektiver zu gestalten und zu integrieren.“

Für Rheinland-Pfalz wurde der Ist-Zustand so beschrieben¹⁹⁸:

„Die Ressorts betreiben partielle Aufgaben- und Fachplanung. Die Landesentwicklungsplanung ist gut entwickelt. Der Aufbau eines Landesinformationssystems ist bereits begonnen. Die Arbeitsgruppe für politische Planung hat ein in-

¹⁹⁷ Vgl. Darstellung der Abteilung I der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz zur Erweiterung der planerischen Kapazität der Landesregierung von Rheinland-Pfalz, in: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Schriftwechsel über Auftragsvergabe / Vorbereitung Vertragsschluss 1970-1971, S. 1 - 9 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591) [39 - 47].

¹⁹⁸ Vgl. Darstellung der Abteilung I der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz zur Erweiterung der planerischen Kapazität der Landesregierung von Rheinland-Pfalz, in: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Schriftwechsel über Auftragsvergabe / Vorbereitung Vertragsschluss 1970-1971 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591).

tegriertes System politischer Planung, Entscheidung und Kontrolle vorgeschlagen, zu dem das WEMA-Institut ein Konzept entworfen hat.

Es ist sinnvoll, für die Einführung eines solchen Systems organisationsfreundliche Kräfte zu wählen, weil eine Bürokratie sich sehr schwer tut, sich selbst zu reorganisieren, wie alle Erfahrung zeigt.“

Hiernach wurde am 23. Dezember 1971 das 1966 gegründete¹⁹⁹ Kölner WEMA-Institut Horst Schmelzers vertraglich mit der Entwicklung und Implementierung des IPEKS beauftragt²⁰⁰. Das Land Rheinland-Pfalz, vertreten durch die Staatskanzlei, vereinbarte mit dem WEMA-Institut

“1. die Ausrichtung der Bestands- und Ablauforganisation der Landesregierung auf die Erfordernisse politischer Planungs- und Entscheidungstätigkeit und
2. die Einführung neuerer Planungs- und Entscheidungstechniken und die Reorganisation von Entscheidungsstrukturen in der Landesregierung von Rheinland-Pfalz.“²⁰¹.

Der Name „IPEKS“, der auf Heinrich Reiner mann zurückgeht²⁰², steht als Kürzel für die vollständige Bezeichnung des Systems: „Integriertes Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsystem“. Die Vorstellung *integrierter* Planung war Kern und Ausgangspunkt sowie letztlich Programm und Anspruch des Projekts.

Ausgehend von dem Verständnis „integrierter“ als „vereinigender, zusammenführender, abgestimmter“²⁰³ Planung, hat Carl Böhret die essentiellen Bestandteile einer solchen zusammengefasst und dabei insbesondere vier Komponenten herausgestellt²⁰⁴:

1. *Planungsinhalte* als Gestaltungsvorhaben materieller Politik,
2. Integration einer angemessenen *Berücksichtigung der finanziellen Gesichtspunkte*

¹⁹⁹ Vgl. Protokoll der 7. Sitzung des Untersuchungsausschusses zu Untersuchungsauftrag - Drucksache 8/2148 -, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6605, S. 13.

²⁰⁰ Vgl. Vertrag zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und dem WEMA-Institut für Empirische Sozialforschung, Informatik und angewandte Kybernetik (1971), in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6593.

²⁰¹ Vgl. Vertrag zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und dem WEMA-Institut für Empirische Sozialforschung, Informatik und angewandte Kybernetik (1971), in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6593, zitiert nach Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 123.

²⁰² Vgl. Reiner mann, in: BWV 1971, S. 121 - 128 und 155 - 162; Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 25.

²⁰³ Böhret, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 167; vgl. auch Reiner mann, in: BWV 1971, S. 125.

²⁰⁴ Vgl. Böhret, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 167 - 168, Hervorhebungen durch den Verfasser.

punkte zur idealiter harmonischen Kopplung von Aufgaben- und Finanzplanung,

3. Auswahl und Anwendung angemessener *Planungsmethoden* (Verfahren und Technik),

4. Führungs-, Koordinierungs-, Evaluierungs- und Implementierungstätigkeit als *Planungsmanagement im engeren Sinn*.

Das IPEKS war seinem Wesen nach als ein in diesem Sinn „integriertes“ System angelegt. Es verstand sich zudem als fortschrittliche Planung „der zweiten Generation“, als deren besonderes Merkmal Meta-Planung, d. h. die „Planung der Planung“ selbst angesehen wurde²⁰⁵. Hierunter wurde verstanden, dass insbesondere die Einführung eines Planungssystems als solche (d. h. vor dem Ingangsetzen des Systems selbst) einem ausdifferenzierten Planungsprozess unterliegt²⁰⁶. Bei seinen Entwicklern lag dabei das Verständnis von (Planungs-)Entscheidungen als auf einer Vielzahl von Informationen basierender „Summe aufeinander abgestimmter Teillösungen“ zugrunde²⁰⁷. Entsprechend hieß es in dem „Memorandum“ des WEMA-Instituts (November 1971) zur „Einführung von IPEKS in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen“²⁰⁸:

„[...] Planung als Prozeß zur *Maximierung von Sicherheit* muß aber an der Komplexität der politisch zu gestaltenden Wirklichkeit scheitern.

Ziel realistischer Planung kann es nur sein, in der Anerkennung der Unvermeidlichkeit des partiellen Unwissens, die Unsicherheit zu strukturieren und damit zu reduzieren. [Das] kann...für die Einführung von IPEKS nur heißen:

1. IPEKS *versteht sich nicht als ein ‚fertiges System‘*.

2. IPEKS wird *nicht* [Hervorhebung durch den Verfasser]²⁰⁹ unter der Voraussetzung einer notwendigen grundlegenden Reorganisation der Verwaltung eingeführt.“

²⁰⁵ Vgl. Reiff, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 203; Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 27.

²⁰⁶ Vgl. Schaubild in Handakte LMR Bachem zur Erarbeitung einer Argumentationsgrundlage (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6601) [109].

²⁰⁷ Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 42.

²⁰⁸ WEMA-Institut, Einführung von IPEKS in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen, S. 1, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591, Hervorhebungen durch den Verfasser.

²⁰⁹ Obwohl dies die Beschreibung des Ist-Zustands durch die Abteilung I der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz nahe legte - vgl. oben, Darstellung der Abteilung I der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz zur Erweiterung der planerischen Kapazität der Landesregierung von Rheinland-Pfalz, in: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Schriftwechsel über Auftragsvergabe / Vorbereitung Vertragsschluss 1970-1971, S. 9 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591) [47].

Im Vorfeld ging es zunächst darum, die seinerzeit gegenwärtige Planungswirklichkeit (ausgeführt durch das WEMA-Institut) empirisch zu analysieren, um Informationen für das „spezifisch politikfreundlichere“ Planungssystem zu sammeln²¹⁰. Hilf beschrieb dies so:„[...] [Es] galt...zunächst einmal zu klären, welche Anforderungen aus dem Soll-Konzept denn überhaupt und wie realisiert werden können. Es kam also zunächst einmal darauf an, die Planungswirklichkeit zu sichten und empirische Informationen über die Machbarkeit eines spezifisch politikfreundlichen Planungssystems zu gewinnen. Dies führte [...] zur Identifikation punktueller Mängel, [...] schon die Klärung ihrer gemeinsamen Ursachen und Wirkungen ließ zentrale Schwachstellen von spezifischem Charakter erkennen“²¹¹.

Das Institut ging methodisch dabei systemtechnisch, d. h., nach den Erkenntnissen und mit den Instrumenten der Systemstrukturforschung²¹² bzw. auf der Grundlage des/der Operations/Operational Research²¹³ vor. Dieser Zweig der Wirtschaftswissenschaften hat sich, ausgehend von der Planung militärischer Operationen, im zweiten Weltkrieg in Großbritannien („Operational Research“) und den Vereinigten Staaten („Operations Research“) entwickelt. Er beschäftigt sich, kurz beschrieben, mit der Identifizierung und begründeten Darstellung optimaler Handlungsalternativen bei Entscheidungen und Planungen in Wirtschaft und Verwaltung und ist regelmäßig interdisziplinär orientiert²¹⁴. Bezweckt wird dabei die Entscheidungsvorbereitung und/oder Planungsmodifikation bei der Gestaltung und Steuerung von und innerhalb *soziotechnischen/r Systeme/n*. Dabei war und ist der Einsatz mathematischer Modelle zur Strukturierung des zu bearbeitenden Problems und die Anwendung besonderer computergestützter Rechenverfahren üblich. Als wichtige Darstellungs- bzw. Verfahrensformen der Systemforschung lassen sich etwa die Simulation, die Netzplantechnik, die mathematische Programmierung, Entscheidungsbaumverfahren,

²¹⁰ Vgl. Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 178.

²¹¹ Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 178.

²¹² Vgl. hierzu detaillierter Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 43 und 47 (Abb.); Schmelzer, in: Politische Planung als Entscheidungshilfe, S. 31 ff.; Schmelzer, in: Die Verwaltung 74, S. 159 ff.; Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 178.

²¹³ Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 178.

²¹⁴ Vgl. zur begrifflichen Erörterung in Kürze nur Thieme, Verwaltungslehre, Rdnr. 47, 447.

System-Dynamics-Modelle und spieltheoretische Ansätze nennen²¹⁵.

Für das rheinland-pfälzische Planungssystem wurde die sukzessive Entwicklung und Implementierung unter Beteiligung der Landesregierung und -verwaltung beabsichtigt, um zu vermeiden, den „Adressaten“ und späteren Anwendern ein ausschließlich von fremder, externer Seite stammendes System quasi „als Fremdkörper“²¹⁶ aufzuzwängen²¹⁷. IPEKS sollte seinem Selbstverständnis nach also „den rheinland-pfälzischen Regierungs- und Verwaltungsorganisationen nicht als vorgefertigtes System aufgestülpt, [...] sondern unter Mitwirkung der Mitarbeiter der Landesregierung ausgestaltet“²¹⁸ werden. Entsprechend wurde aus dem zugrunde gelegten systemtechnischen Verständnis das Erfordernis der stufenweisen Entwicklung und Einführung des gesamten Konzepts²¹⁹ als „politikfreundlichem“ Planungssystem hergeleitet.

Dabei wurde der Metaplanung, sprich der sog. „Planung der Planung“ oder deren Management, wie schon erwähnt, besonderer Wert beigemessen - was, wie Hollmann beschrieben hat, charakteristisch für die sog. „Planungssysteme der zweiten Generation“ war, zu denen sich IPEKS zählte²²⁰. Die **Einführung des Systems und das IPEKS selbst sollten als zwei voneinander unabhängige Projekte**²²¹ betrachtet und behandelt werden²²². Der Implementationsprozess war deshalb von besonderer - eigenständiger - Bedeutung. Hierbei wurde besonders Wert auf folgende Aspekte gelegt²²³:

- Wegen der „offenen“ Gestaltung des Konzepts sollte dieses keine Allgemeingültigkeit beanspruchen, sondern sich als spezifisch auf Rheinland-Pfalz bezogenes *Angebot* [des Instituts] verstehen.

²¹⁵ Vgl. Thieme, Verwaltungslehre, Rdnr. 47.

²¹⁶ WEMA-Institut, Einführung von IPEKS in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen, S. 1, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591.

²¹⁷ Vgl. Landesregierung Rheinland-Pfalz et al. (Herausgeber), Grundlagen und Elemente IPEKS, S. 12.

²¹⁸ Vgl. Landesregierung Rheinland-Pfalz et al. (Herausgeber), Grundlagen und Elemente IPEKS, S. 12.

²¹⁹ Vgl. Landesregierung Rheinland-Pfalz et al. (Herausgeber), Grundlagen und Elemente IPEKS, S. 12.

²²⁰ Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 45.

²²¹ Hervorhebung durch den Verfasser.

²²² Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 45.

²²³ Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 45 ff. m. w. N. .

- Zudem sollte im oben genannten Sinn „Planung der Planung“ (Metaplanung), also das Management sowohl der Ablauf- und Leistungsplanung, als auch die Organisation der Einführung, betrieben werden.

In dem Memorandum des WEMA-Instituts²²⁴ heißt es dazu:

„2. Ein neues Machbarkeitskriterium politischer Planungssysteme

Der Verzicht auf den Anspruch, ein ‚fertiges System‘ zu sein, und auf die Voraussetzung, auf der Basis umfassender Reorganisation erst ein leistungsfähiges Planungskonzept realisieren zu können, verpflichtet, bei der Einführung von IPEKS ein adäquates Machbarkeitskriterium zu entwickeln. Woran soll gemessen werden, welche Planungsverfahren für eine Regierungs- und Verwaltungsorganisation als geeignet bezeichnet werden können? Unter Anwendung von Methoden der organisationssoziologischen Systemanalyse wird versucht, die Machbarkeit von IPEKS, bezogen auf den jeweiligen Einzelfall, an der Planungsfähigkeit (Planungskapazität) der bestehenden Regierungs- und Verwaltungsorganisationen selbst zu messen²²⁵. Die Machbarkeit von Planung wird damit nicht etwa an einem ‚theoretisch-vorgeformten Modell‘ kontrolliert, sondern aus der empirischen Analyse der Planungswirklichkeit der jeweiligen Verwaltungspraxis abgeleitet. Das IPEKS-Realmodell ist als homomorphes Modell das Ergebnis dieser empirisch kontrollierten Machbarkeit.

Die systemanalytische Praxis im Bereich der politischen Planung unterscheidet gern zwei Hauptanwendungsbereiche der Ermittlung empirisch-kontrollierter Machbarkeit von Planungssystemen bzw. Planungssubsystemen.

2.1 Einmal geht es um den Bereich der Systemanalyse der Organisationsstrukturen politischer Planung. Struktur- und Ablauforganisation von Informations-, Kommunikations- und Entscheidungsprozessen in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen werden zur Voraussetzung für die Einführung effizienter Planungssysteme [...] [gesichtet]. Das Arbeitsmodell einer organisationssoziologischen Systemanalyse (I) im Bereich der Organisations- und Strukturplanung lässt sich [...] wie folgt darstellen. [...]

²²⁴ Vgl. WEMA-Institut, Einführung von IPEKS in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen, S. 2, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591.

²²⁵ Anm.: Dass dies plausibel ist, darf jedoch angezweifelt werden.

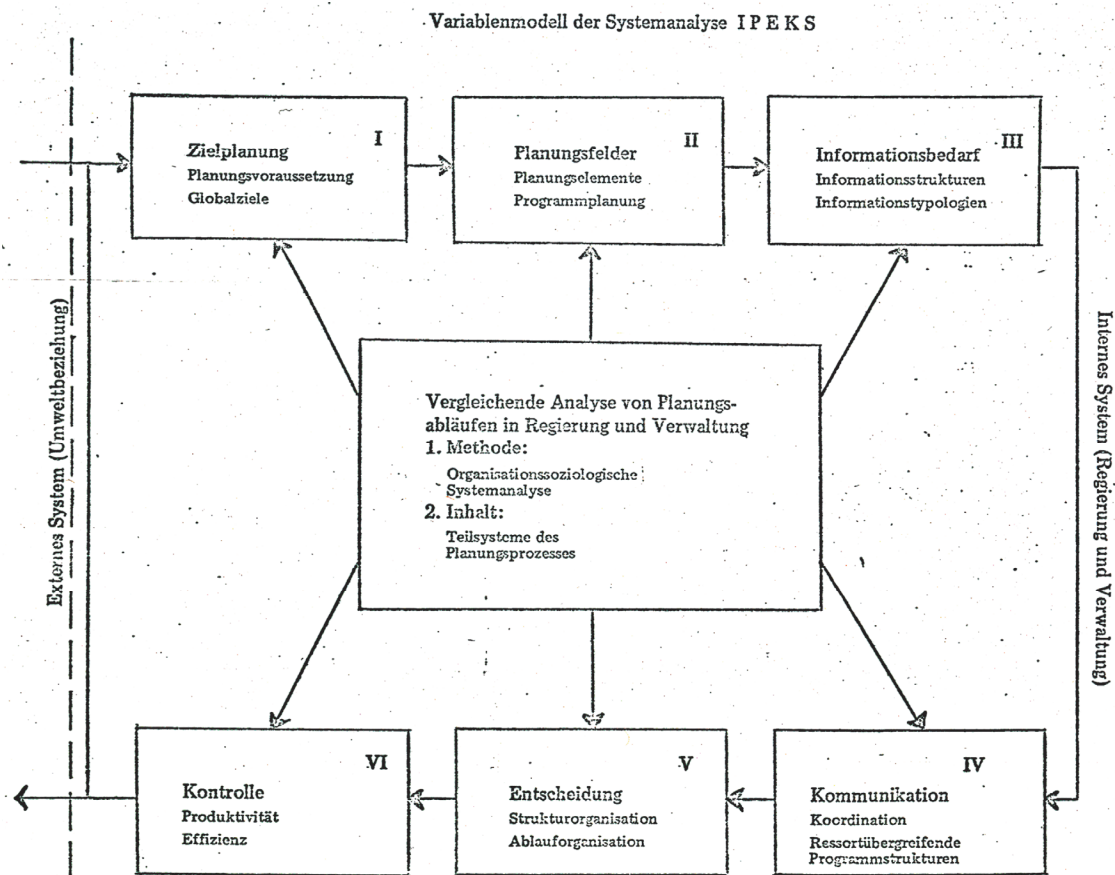


Abbildung „Variablenmodell der Systemanalyse IPEKS“²²⁶

2.2 Der andere Hauptbereich der Systemanalyse politischer Planung (II) liegt in der Analyse der Inhalte der politischen Planung. Aufbauend auf den Ergebnissen der Systemanalyse I, die den Struktur- und Ablaufaspekt erfasste, kann dabei eine systematische Beschränkung in dem Sinne erfolgen, dass Planungselemente, Planungsfelder und der Kontext von Zielplanung in Beziehung gesetzt werden zu den Realisierungsmöglichkeiten der bestehenden Regierungs- und Verwaltungsorganisationen²²⁷. Die besondere Qualität des systemanalytischen Verarbeitens von Entscheidungsgegenständen ist es, dass vorhandenes Sachwissen und Expertentum, wie es im Personal der Verwaltung personifiziert ist, einbezogen und in einer Form kombiniert wird, die seine Effi-

²²⁶ Entnommen WEMA-Institut, Einführung von IPEKS in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen, S. 3, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591 [63]. Auch enthalten in: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Integration von Planung, Entscheidung und Kontrolle, S. 18, Verwendung mit freundlicher Genehmigung des Landeshauptarchivs Koblenz.

²²⁷ Anm.: Es erscheint indes fragwürdig, die Realisierungsmöglichkeiten in Abhängigkeit vom *status quo* der (bestehenden) Organisation (von vornherein beschränkend) festzulegen.

zienz verstärkt. [...]“ [Ende des Quellenzitats]

Der - ständige - Dialog mit den Praktikern bzw. Anwendern war also - zumindest auf dem Papier - ausdrücklich beabsichtigt²²⁸. In der Anlage zu dem Memorandum des Instituts, das als Annex des Memorandums die Problemstellung zusammenfasst und einen Forschungsplan und eine Gesamtstrategie für die Einführung von IPEKS enthält, wurde die Problemstellung aus Sicht des Instituts nochmals dargestellt²²⁹. Die geradezu zwingende Notwendigkeit der Einführung des Systems wurde dabei - teilweise in einer an eine Werbebroschüre erinnernden fragwürdigen Weise - besonders hervorgehoben:

“Seitdem im Jahre 1965 in den USA durch Präsident Johnson das PPBS²³⁰ eingeführt wurde, ist die weltweite Diskussion um das Für und Wider der Einführung möglicher IPEKS-Verfahren nicht mehr abgerissen. Zahlreiche Länder und Institutionen haben sich seither mit der Einführung [...] befasst. [...] Bisweilen erwecken die Diskussionsbeiträge den Eindruck, als müsse man sich grundsätzlich für oder gegen IPEKS entscheiden; *so, als ob überhaupt eine Wahlmöglichkeit gegeben sei. Prinzipiell dürfte über die Notwendigkeit der Einführung von IPEKS kaum noch zu diskutieren sein*²³¹, denn niemand wird heute die grundlegende Bedeutung folgender Voraussetzungen für das Handeln in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen bestreiten wollen²³²:

- 1.1 Man muss aufkommende Probleme rechtzeitig erkennen.
- 1.2 Man muss sich über seine Ziele klar werden.
- 1.3 Man muss alternative Handlungsmöglichkeiten für die Zielerreichung auffinden.
- 1.4 Man muss diese Alternativen bewerten.

²²⁸ Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 45 ff. m. w. N. .

²²⁹ Vgl. WEMA-Institut, Einführung von IPEKS in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen - Anlage 1, S. 1 ff., in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591 [S. 90 ff.] .

²³⁰ Das Kürzel steht für das „Planning Programming Budgeting System“, das 1965 für den US-Bundesetat eingeführt wurde und durch welches bei der Budgetierung (dem rechnerischen Teil der Planung) die Logik der bloßen Fortschreibung bisheriger Budgets durch deren Überprüfung und eventuelle Neuplanung ersetzt werden sollte (mithin also (auch) die „Planung der Planung“ im Sinne der neuen Generation von Planung beinhaltet), um so von der Input- zu einer Output-Budgetierung zu gelangen; vgl. zum Überblick etwa Brümmerhoff, Das Planning-Programming-Budgeting System, in: FinanzArchiv 1970, S. 64 ff. .

²³¹ Hervorhebung durch den Verfasser. Dies erscheint als wenig plausibel, weil die IPEKS-„Fähigkeit“ ja in Abhängigkeit von den Ergebnissen der Systemanalyse festgestellt werden sollte - hier liest sich die Einführung jedoch a priori als „Muss“.

²³² Anm.: Die folgende Aufzählung mutet gewissermaßen trivial an, da sie im Grunde auf jeglichen Entscheidungsprozess zutrifft.

1.5 Man muss sich für eine Alternative oder eine Kombination von Handlungsmöglichkeiten entscheiden.

1.6 Man möchte während der Durchführung der ausgewählten Handlungen erkennen, ob die angestrebten Ziele tatsächlich wie geplant erreicht werden.

Diese rationalen Anforderungen an den Entscheidungsprozess in Regierung und Verwaltung sind vielfach nicht verwirklicht²³³. Traditionelle Beharrungstendenzen, formal-rechtlich weitgehend unterstützt und abgesichert, führen vor allem in der politischen Administration zu einer ‚Anpassungsverspätung‘ der Entscheidungsinstrumente. Das vorhandene Instrumentarium für politische Planung, Entscheidung und Kontrolle wird den wachsenden Anforderungen nicht mehr gerecht [...]

II. Funktionsmängel von Regierungs- und Verwaltungsorganisationen²³⁴

1. Die „Anpassungsverspätung“ der Regierungs- und Verwaltungsorganisation lässt sich auf zwei zentrale Ursachen zurückführen:

1.1 Größe und Komplexität moderner Regierungs- und Verwaltungsorganisationen verhindern eine ausreichende Kontrolle und Koordination politischen Handelns.

1.2 Ständig beschleunigter technischer, wirtschaftlicher und sozialer Wandel, dem die Regierungs- und Verwaltungsorganisation nicht mehr voll gewachsen ist.

2. Vor dem Hintergrund dieser beiden Ursachenbereiche lassen sich im einzelnen - wenn auch zunächst nur knapp - die Hauptfunktionsmängel heutiger großer Regierungs- und Verwaltungsorganisationen darstellen:

2.1 Zuständigkeiten und Prozesse zur frühzeitigen Problemerkennung sind häufig nicht organisiert.

²³³ Anm.: Auch diese Aussage begegnet Zweifeln. So lässt sich nicht zwingend aussagen, dass die dieserart als rational bezeichneten Anforderungen im Entscheidungsprozess der bzw. von Regierung/en nicht verwirklicht sind. Denn die Beschreibung trifft, wie angemerkt, nahezu auf jeglichen Entscheidungsprozess zu, ungeachtet seiner Güte, d. h. ungeachtet dessen, ob die einzelnen Schritte ‚gut‘ oder ‚schlecht‘ vollzogen werden. Tatsächlich dürften für das Regierungshandeln die aufgeführten Merkmale prinzipiell erfüllt sein, entscheidend ist jedoch die Frage danach, wie gut oder schlecht (und in welchem Ausmaß) sie vollzogen werden. Es handelt sich daher in Wirklichkeit um ein qualitatives Problem.

²³⁴ Hierbei handelt es sich bereits um eine Vorwegnahme der Ergebnisse der späteren Systemanalyse, welche keine wesentlichen über diese Befunde hinausgehenden Erkenntnisse erbrachte.

2.2 Langfristige Planungen werden im Alleingang gemacht. Fehlende Abstimmung mit Budgetplanung (Wunschlisten). Vergeudung von Planungskapazität und Goodwill.

2.3 Aktionsvorschläge der Verwaltung enthalten oft keinerlei Alternativen; quasi Entmachtung der politischen Führung: nur Zustimmung, Verschiebung oder Streichung möglich.

2.4 Kaum verbleibender Entscheidungsspielraum der Führungsinstanzen bei
- Beschränkung auf kurzfristigen, sogar auf mittelfristigen Zeitraum
- negativer, statt aktiver Koordination.

2.5 Undurchsichtigkeit der Finanzmittelverwendung bei Haushaltsanforderungen gemäß Institutionen- und Ausgabeakten.

2.6 Unkoordiniertes Handeln verschiedener aufgabenverwandter Abteilungen, bei fehlenden Zielsystemen und Programmverantwortlichkeiten.

2.7 Programmbezogene Kosten-Informationen sind nicht oder nicht vollständig verfügbar.

2.8 Vernachlässigung künftiger Ausgaben bei am Haushaltsjahr orientierten Entscheidungen.

2.9 Nur gelegentliche Analyse der programmbezogenen Outputs.

2.10 Keine oder keine systematische Zielerreichungs- und Kostenkontrolle. Einmal beschlossene Maßnahmen werden kaum verändert.“

In scharfem Kontrast zu dieser Vielzahl von Mängeln offerierte das WEMA-Institut, durch das IPEKS die Funktionsfähigkeit der Regierung und Verwaltung signifikant zu erhöhen²³⁵:

“1. Vor dem Hintergrund dieser Funktionsmängel lassen sich [...] 10 Kriterien ableiten, die die Effizienz von Regierungs- und Verwaltungstätigkeit erhöhen:

1.1 Entscheidungsvorgänge orientieren sich an einem Prozess langfristiger Funktionsbestimmung, der finanzielle, technische und politische Möglichkeiten beachtet.

1.2 Bestimmung politisch-strategischer Prioritäten mit Richtliniencharakter für die Detailplanungsaufträge der Verwaltung.

1.3 Programmbezogene Detailplanung von Finanzbedarf und Auswirkungen

²³⁵ Vgl. WEMA-Institut, Einführung von IPEKS in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen - Anlage 1, S. 4 - 5, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591.

(Output) für mehrere Jahre durch die Verwaltung.

1.4 Beachtung der Ziel-Mittel-Interdependenzen durch organisierte Abstimmungskreise.

1.5 Entscheidungshilfen für die Führungsgremien durch die Vorlage alternativer Kombinationen des Mitteleinsatzes.

1.6 Die kurzfristigen Haushaltsentscheidungen sind ein erster Abschnitt eines mittelfristigen Programmes.

1.7 Durchführung der beschlossenen Maßnahmen im Wege definierter Programmzuständigkeit.

1.8 Es findet eine Erfolgskontrolle aller laufenden Programme nach quantitativen und qualitativen Kriterien statt.

1.9 Die Kontrollergebnisse beeinflussen das künftige Verhalten der Organisation (Lernprozess).

1.10 Die Einhaltung dieser Grundsätze wird durch flexible organisatorische und informatorische Maßnahmen gewährleistet. [...]“.

Das Land Rheinland-Pfalz und das WEMA-Institut vereinbarten vertraglich als primäre Leistungspflicht des Instituts „*empirische und sozialwissenschaftliche Forschungen und Beratungen*“²³⁶. Diese waren in *vier Leistungsstufen*,

- **STUFE I: Systemanalyse**²³⁷,

- **STUFE II: Systemplanung I**²³⁸,

- **STUFE III: Systemplanung II**²³⁹

und • **STUFE IV: Erprobung in der praktischen Anwendung**²⁴⁰

über einen Zeitraum von drei Jahren zu erbringen²⁴¹. Als durch das Land

Rheinland-Pfalz zu erbringende Gegenleistung wurde ein „in dieser Höhe nach oben begrenzter Gesamtpreis“ in Höhe von 4, 975 Mio. DM vereinbart; für die

²³⁶ Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 6, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603, Hervorhebung durch den Verfasser.

²³⁷ Vgl. WEMA-Institut, Einführung von IPEKS in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen - Anlage 1, S. 6 - 9, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591.

²³⁸ Vgl. WEMA-Institut, Einführung von IPEKS in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen - Anlage 1, S. 10 - 12, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591.

²³⁹ Vgl. WEMA-Institut, Einführung von IPEKS in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen - Anlage 1, S. 13 - 16, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591.

²⁴⁰ Vgl. WEMA-Institut, Einführung von IPEKS in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen - Anlage 1, S. 16 - 19, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591.

²⁴¹ Vgl. Vertrag zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und dem WEMA-Institut für Empirische Sozialforschung, Informatik und angewandte Kybernetik (1971), in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6593; Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 6, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

genannten Arbeitsabschnitte waren - in obiger Reihenfolge - Teilleistungen in Höhe von 1, 8 Mio. DM, 1, 5 Mio. DM, 1 Mio. DM und 675.000 DM zu erbringen. Für jeden Abschnitt wurde ein Drittel der vereinbarten Summen zu dessen Beginn fällig, die verbleibenden Beträge waren gegen vierteljährlichen Nachweis der gesamten Kosten zu zahlen²⁴².

III. Der Stufenplan für die *Einführung* von IPEKS

1. Überblick

Die *vier Leistungsstufen* zur Einführung des IPEKS waren auf unterschiedliche Zeitdauer angelegt, konkret auf insgesamt drei Jahre im kalendarischen Zeitraum vom 1. Januar 1972 bis zum 31. Dezember 1974²⁴³ in den einzelnen Stufen

- **STUFE I - Systemanalyse**²⁴⁴ - auf einen Zeitraum von **12 Monaten [1972]**,
- **STUFE II - Systemplanung I**²⁴⁵ - für eine Dauer von **10 ½ Monaten [bis 15. 11. 1973]**,
- **STUFE III - Systemplanung II**²⁴⁶ - auf einen Zeitraum von **7 ½ Monaten [bis 30. 6. 1974]**,
- und • **STUFE IV - Erprobung in der praktischen Anwendung**²⁴⁷ - auf die Dauer von **6 Monaten [bis 31. 12. 1974]**²⁴⁸.

Dabei verstand sich die vorgelegte Stufenfolge für die Errichtung von IPEKS innerhalb einer Gesamtstrategie bemerkenswerterweise allerdings als (bloßes)

²⁴² Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 6, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

²⁴³ Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 6, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

²⁴⁴ Vgl. WEMA-Institut, Einführung von IPEKS in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen - Anlage 1, S. 6 - 9, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591.

²⁴⁵ Vgl. WEMA-Institut, Einführung von IPEKS in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen - Anlage 1, S. 10 - 12, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591.

²⁴⁶ Vgl. WEMA-Institut, Einführung von IPEKS in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen - Anlage 1, S. 13 - 16, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591.

²⁴⁷ Vgl. WEMA-Institut, Einführung von IPEKS in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen - Anlage 1, S. 16 - 19, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591.

²⁴⁸ Vgl. Vertrag zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und dem WEMA-Institut für Empirische Sozialforschung, Informatik und angewandte Kybernetik (1971), in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6593; Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 6, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

„Arbeitsmodell“²⁴⁹, das „einem strategischen Gesamtkonzept der fortlaufenden Überprüfung“ folgen sollte²⁵⁰. So war vorgesehen, dass nach den einzelnen Analyseschritten, jedenfalls nach jeder der Forschungsstufen die Gültigkeit des weiteren Forschungsplans überprüft und erforderlichenfalls geändert würde. Es wurde also ein geradezu kurios großer Spielraum für die Arbeit des Forschungsinstituts eröffnet. Ein ständiger Arbeitsausschuss sollte der Mitwirkung bei Konzeption und Einführung der neuen Techniken dienen und gewährleisten, dass das IPEKS sowohl für die politische Führung als auch für die Verwaltung zum „gemeinsamen Bezugssystem“ werden würde²⁵¹.

2. Leistungsstufe I: Systemanalyse

Die Systemanalyse diene dem Zweck, die damals gegenwärtigen Strukturen der politisch-administrativen Systeme zu erfassen, um als Ist-Analyse der Kommunikations- („Kanäle, Mittel und Träger“) und Entscheidungsabläufe ein wirklichkeitsgetreues Bild der bestehenden Organisation zu liefern²⁵². Außerdem sollte durch die Analyse des politischen Prozesses die Systematik der Reduktion von Umweltkomplexität und Umweltgestaltung offen gelegt werden; dabei sollten sowohl die Objekte der politischen Entscheidungen als auch die vorhandenen politischen Zielvorstellungen Berücksichtigung finden²⁵³.

Bei der Informationsbeschaffung anzusetzen stellt sich in der Rückschau zwar einerseits als folgerichtig dar, denn wie Thieme feststellt, können die Methoden der Operations Research „praktisch nur eingesetzt werden, wenn die Verwaltung eine geeignete Informationsbasis besitzt, d. h. eine problemgerechte Konzeption [...]“²⁵⁴. Zu kritisieren ist jedoch, dass durch den geschlossenen Vertrag

²⁴⁹ WEMA-Institut, Einführung von IPEKS in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen - Anlage 1, S. 20, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591.

²⁵⁰ Vgl. WEMA-Institut, Einführung von IPEKS in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen - Anlage 1, S. 20, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591.

²⁵¹ Vgl. WEMA-Institut, Einführung von IPEKS in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen - Anlage 1, S. 20, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591.

²⁵² Vgl. WEMA-Institut, Einführung von IPEKS in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen - Anlage 1, S. 6, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591.

²⁵³ Vgl. WEMA-Institut, Einführung von IPEKS in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen - Anlage 1, S. 6, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591.

²⁵⁴ Thieme, Verwaltungslehre, Rdnr. 47.

IPEKS als Ergebnis vorweggenommen wurde - und zwar unabhängig von der festgestellten „Verwaltungsrealität“.

Zu den zentralen Fragestellungen der Systemanalyse gehörten nach der Anlage 1 des Memorandums des WEMA-Instituts, das im weiteren die Zusammensetzung der interdisziplinären Arbeitsgruppe beschreibt²⁵⁵:

“1.1 Bedeutung der öffentlichen Meinung für politische Entscheidung.

1.2 Ziele und Werte des politischen Systems als Orientierungsparameter für politisches Handeln.

1.3 Analyse und Systematisierung von Maßnahmen.

1.4 Erfassung und Analyse der Rechtsvorschriften und ihrer Wirkung auf politische Aktivität.

1.5 Analyse der Organisationsstruktur und ihrer Einflüsse auf Entscheidungs- und Kommunikationsprozesse.

1.6 Ermittlung der Einstellung gegenüber der Einführung von IPEKS-Verfahren, Analyse eventueller Vorbehalte.

Zum Aufbau und zur Einführung von IPEKS für die Landesregierung von Rheinland-Pfalz wird eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe von Politikern, Soziologen, Psychologen, Verwaltungswissenschaftlern, Rechtswissenschaftlern, Wirtschaftswissenschaftlern, Sozialinformatikern, Kybernetikern, Mathematikern und EDV-Spezialisten eingesetzt.“

Methodisch differenzierte das Institut eine Vor- und eine Hauptuntersuchung²⁵⁶. Die Voruntersuchung sah zunächst eine Inhaltsanalyse von Regierungserklärung/en, Ressortplänen, Organigrammen etc. vor, um zu bestimmen, wer über die relevanten Problembereiche befragt werden sollte, sodann wurden Interviews mit ausgewählten Experten zu diesen Bereichen geführt, um die Grundlagen der Organisationsstruktur in den Entscheidungsbereichen und auf den unterschiedlichen Entscheidungsebenen zu erfassen. In einer zweiten Inhaltsanalyse sollte das gegenwärtig verwendete Entscheidungsmaterial nach zuvor entwickelten Klassifikationskriterien systematisiert werden. In der Hauptunter-

²⁵⁵ Vgl. WEMA-Institut, Einführung von IPEKS in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen - Anlage 1, S. 6 - 7, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591.

²⁵⁶ Vgl. WEMA-Institut, Einführung von IPEKS in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen - Anlage 1, S. 7, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591.

suchung waren sodann durch die Hauptbefragungen die bestehenden Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollstrukturen zu erfassen.

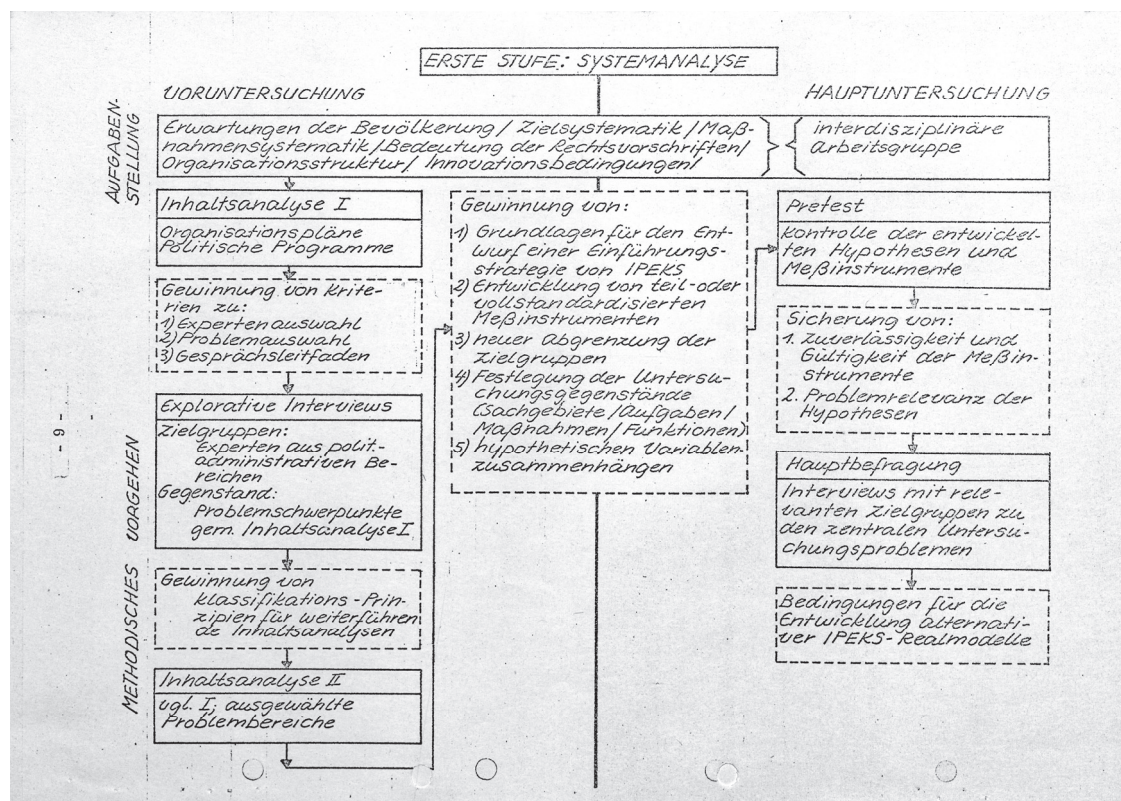


Abbildung „Erste Stufe: Systemanalyse“²⁵⁷

3. Leistungsstufe II: Systemplanung I

Diese Stufe war auf die inhaltliche Ausgestaltung von Programmstrukturen eines integrierten Informationssystems gerichtet²⁵⁸. Dabei waren nach der Anlage 1 des Memorandums des WEMA-Instituts u. a. folgende Aspekte der Systemgestaltung zu beachten²⁵⁹:

“1.1.1 Welche spezifischen Anforderungen stellt der Auftraggeber [...]?”

1.1.2 Welche Reichweite können die Systeme haben? Was ist ihr Maximal-, was ihr Minimalgehalt? [...]

1.1.4 Nach welchen Kriterien werden Teilsysteme bestimmt?

²⁵⁷ Entnommen WEMA-Institut, Einführung von IPEKS in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen - Anlage 1, S. 9, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591, Verwendung mit freundlicher Genehmigung des Landeshauptarchivs Koblenz.

²⁵⁸ Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 6, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

²⁵⁹ Vgl. WEMA-Institut, Einführung von IPEKS in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen - Anlage 1, S. 10, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591.

1.1.5 Welchen Grad der Anpassungsfähigkeit müssen IPEKS haben?

1.1.6 Welche fördernden bzw. hemmenden Faktoren sind [...] zu beachten?“

Die Entscheidung über die zu integrierenden Struktur- und Inhaltselemente sollte sich dabei orientieren an den Aspekten

“1.2.1 Systematik der Interessengegenstände der Öffentlichen Meinung und ihrem Einfluss auf das politische System.

1.2.2 Systematik politischer Werte und Ziele. Entwicklung von Effizienzkriterien für politische Entscheidungen.

1.2.3 Unterschiedlichkeit der Sachbereiche und Aufgaben [...]

1.2.4 Systematik sozialer Indikatoren

1.2.5 Kompatibilität der Rechtsvorschriften mit dem IPEKS.

1.2.6 Berücksichtigung psychologisch analysierter Störfaktoren.“²⁶⁰

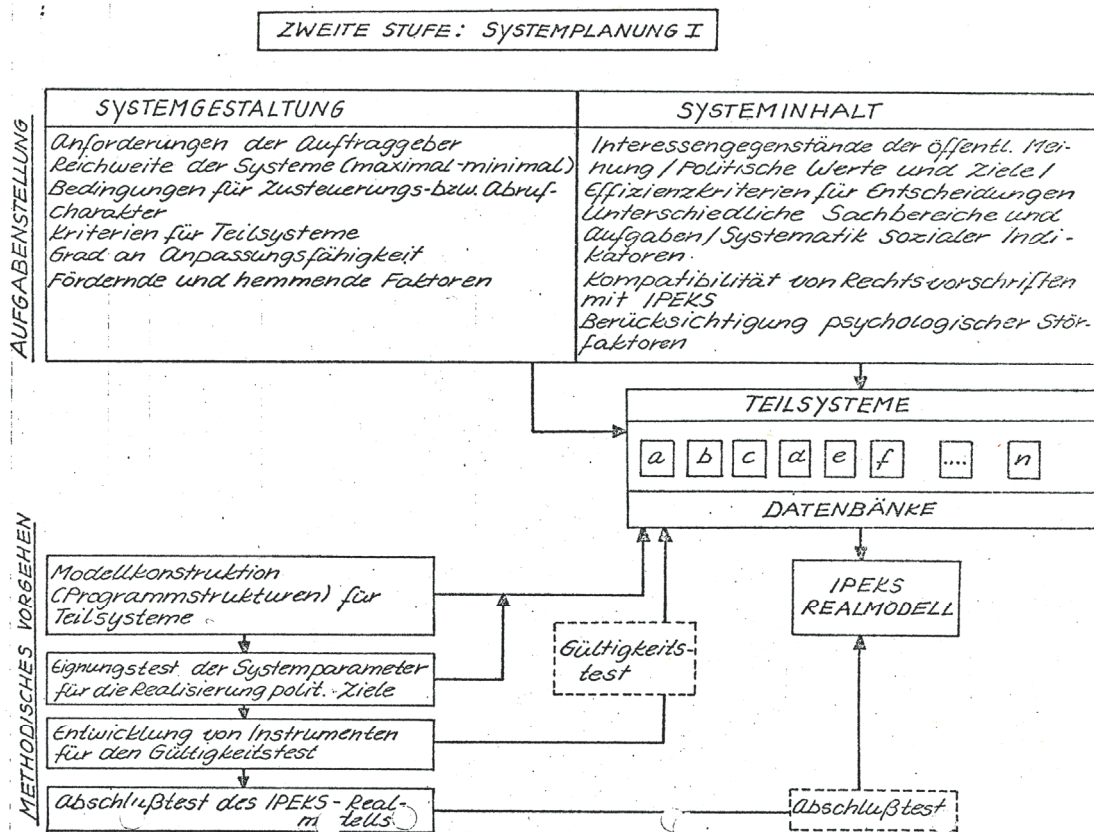


Abbildung „Zweite Stufe: Systemplanung I“²⁶¹

²⁶⁰ WEMA-Institut, Einführung von IPEKS in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen - Anlage 1, S. 11, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591.

²⁶¹ Entnommen WEMA-Institut, Einführung von IPEKS in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen - Anlage 1, S. 12, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591, Verwendung mit freundlicher Genehmigung des Landeshauptarchivs Koblenz.

4. Leistungsstufe III: Systemplanung II

Die dritte Leistungsstufe enthielt die Entwicklung von Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollinstrumenten²⁶², die dem Realmodell des IPEKS anzupassen sein würden, wie z. B. Kosten-Nutzen-Analyse, die Simulation der Nutzwertanalyse oder Entscheidungsbaumanalyse²⁶³, um beispielsweise Reorganisationsvorschläge zu entwickeln²⁶⁴. Der Ablauf war so vorgesehen²⁶⁵:

- “1. Entwicklung von Planungs- und Entscheidungsstrukturen, die über die Prognose- und Simulationstechniken arbeitsfähig werden.
2. Entwicklung von Informatikmodellen, die Informationen dem Entscheidungsprozeß angepasst steuern.
3. Gültigkeitstest der Verknüpfung von Daten- [...] und Methodenbank [...].
4. [...] Einführungsstrategie für das IPEKS-Realmodell.“

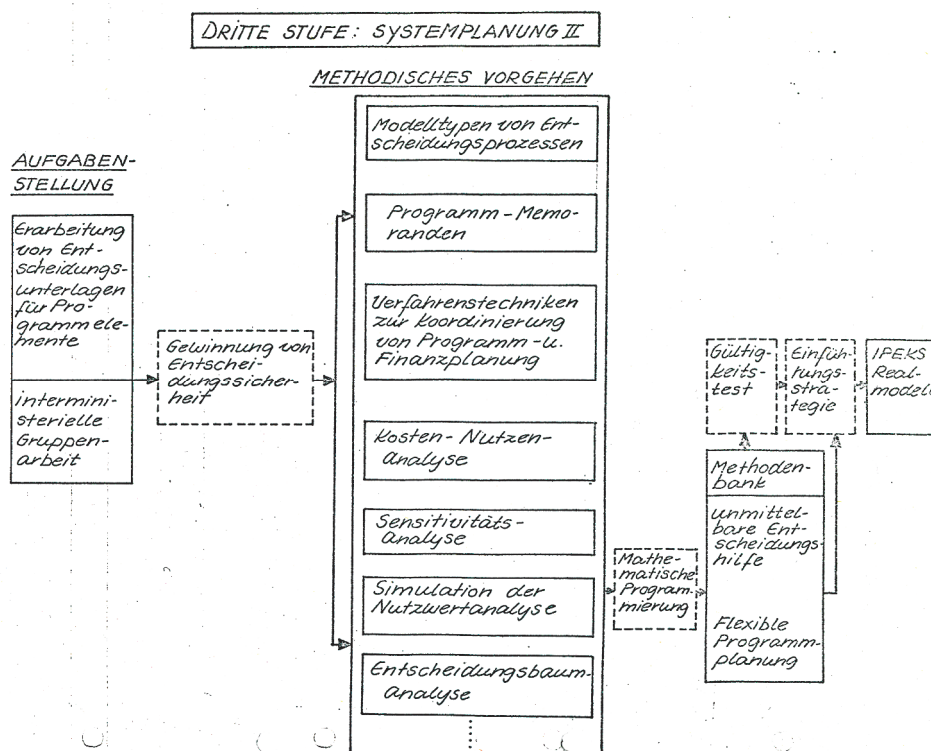


Abbildung „Dritte Stufe: Systemplanung II“²⁶⁶

²⁶² Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 6, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

²⁶³ Vgl. WEMA-Institut, Einführung von IPEKS in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen - Anlage 1, S. 13, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591.

²⁶⁴ Vgl. WEMA-Institut, Einführung von IPEKS in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen - Anlage 1, S. 14, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591.

²⁶⁵ Vgl. WEMA-Institut, Einführung von IPEKS in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen - Anlage 1, S. 16, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591.

²⁶⁶ Entnommen WEMA-Institut, Einführung von IPEKS in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen - Anlage 1, S. 15, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591, Verwendung mit freundlicher Genehmigung des Landeshauptarchivs Koblenz.

5. Leistungsstufe IV: Erprobung in der praktischen Anwendung

Erst (!) in dieser vierten Stufe war die Leistungsfähigkeit des IPEKS schließlich daraufhin zu überprüfen, inwieweit mit dem System das politische Planen und Entscheiden tatsächlich effizienter zu machen war²⁶⁷.

Methodisch sollte die kontrollierende Analyse etwa nach folgenden Gesichtspunkten vorgenommen werden²⁶⁸:

“2.1.1 Hinreichender Umweltbezug und ausreichende Berücksichtigung der Erwartungen der Bevölkerung.

2.1.2 Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollinstrument

2.1.3 Produktivitätsindex von IPEKS²⁶⁹.

2.1.4 Effizienzindex von IPEKS²⁷⁰. [...]

2.1.6 Nutzungsfreundlichkeit und Abnehmerbezogenheit.

Fünf Faktoren werden dabei besonders berücksichtigt:

2.1.6.1 Aktive Unterstützung durch die Programmverantwortlichen, vor allem in Form von Anregungen zur Benutzung des neuen Instrumentariums.

2.1.6.2 Qualifikation der Leiter in den zentralen Stäben.

2.1.6.3 Qualifizierte Stäbe innerhalb des Programm-Management.

2.1.6.4 Ausreichende Größe der Stäbe, insbesondere des zentralen Planungsstabes.

2.1.7 Notwendigkeit der Entwicklung weiterer Ausbaustufen von IPEKS.

2.2 Der Untersuchungsablauf ist durch folgende Schritte gekennzeichnet: [...]

2.2.4 Selbständige Anwendung der erprobten IPEKS durch die Landesregierung und laufende anwendungsorientierte Beratung.“

²⁶⁷ Vgl. WEMA-Institut, Einführung von IPEKS in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen - Anlage 1, S. 16, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591.

²⁶⁸ Zitiert nach WEMA-Institut, Einführung von IPEKS in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen - Anlage 1, S. 17 – 18, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591.

²⁶⁹ Anm.: Es stellt sich dabei die Frage nach der Messbarkeit.

²⁷⁰ Anm.: Auch hierbei stellt sich die Frage nach der Messbarkeit.

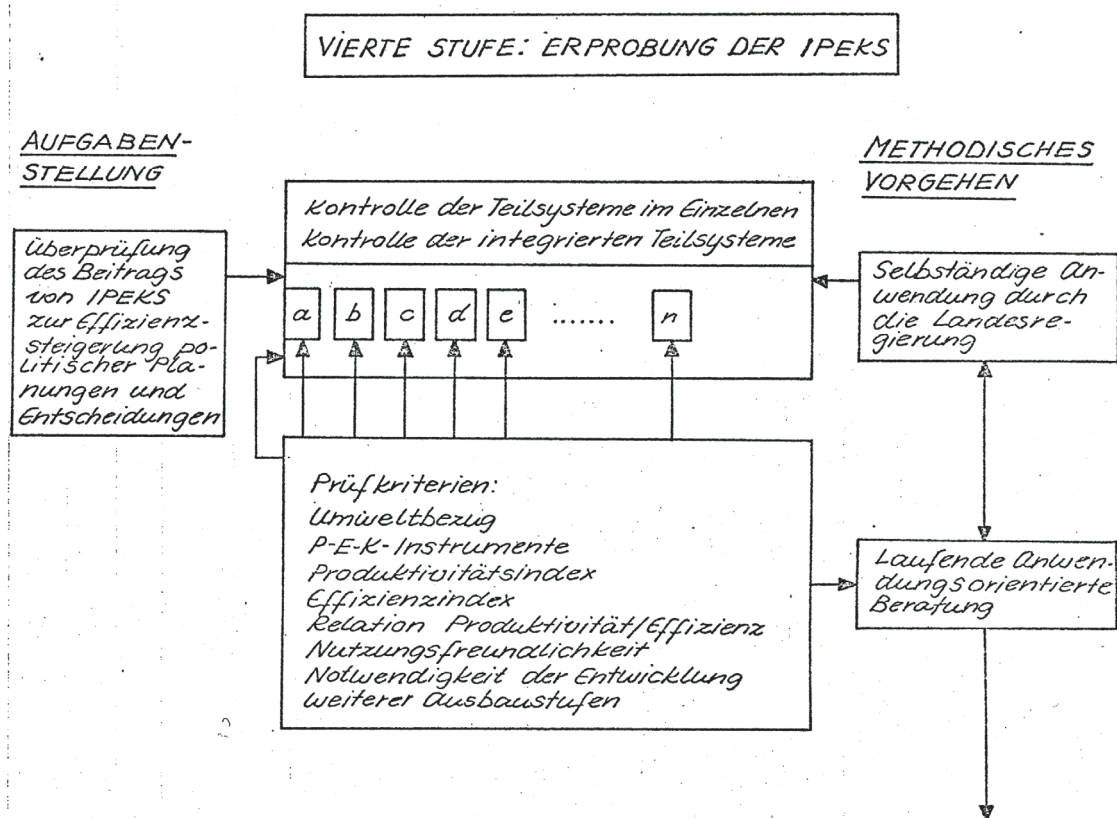


Abbildung „Vierte Stufe: Erprobung der [sic] IPEKS“²⁷¹

IV. Konstituierung eines „projektbegleitenden Ausschusses“ der Landesregierung

Der Vertrag sah zudem die Einrichtung eines „projektbegleitenden Ausschusses“ der Landesregierung unter Federführung der Staatskanzlei und gebildet durch die Konferenz der Staatssekretäre vor, um für die Durchführung der Leistungsstufen die Unterstützung durch die Regierung zu gewährleisten; umgekehrt war dem Ausschuss von Seiten des WEMA-Instituts jederzeit Unterrichtung über den Stand der Einführung und Einsichtnahme in die Unterlagen zu gewähren²⁷².

²⁷¹ Entnommen WEMA-Institut, Einführung von IPEKS in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen - Anlage 1, S. 19, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591, Verwendung mit freundlicher Genehmigung des Landeshauptarchivs Koblenz.

²⁷² Vgl. Vorlage für die Konferenz der Staatssekretäre am 7. 2. 1972, S. 2, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6593.

V. Der *beabsichtigte* IPEKS-Planungszyklus

1. Überblick

Der durch Hans Bachem²⁷³ gezeichneten Kabinettsvorlage zur Einführung des IPEKS vom 24. Januar 1974²⁷⁴ war als Anlage ein Rundschreiben Kohls beigelegt. In diesem hieß es: „Die Landesregierung hat am 2. Oktober 1973 beschlossen, mit Beginn des Jahres 1974 zum Zwecke der Zielrahmen-, Zielprogrammplanung und operativen Planung ein integriertes Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsystem aufzubauen. [...]“²⁷⁵, womit der Zyklus selbst gemeint war.

Willibald Hilf hat diese Durchführung des Planungszyklus im Anschluss an die Ausgestaltung und Einführung des Konzepts, den „**Kern des IPEKS-Konzepts**“, als Beantwortung dreier Fragestellungen, die in dreiphasiger, aufeinander bezogener Planung erfolgen sollte, beschrieben²⁷⁶. Diese drei Phasen sollten in ihrer Abfolge den eigentlichen (Planungs-)Zyklus bilden:

1. die **Zielrahmenplanung (ZRP)**²⁷⁷ als „normativer Plan“²⁷⁸, welcher das „wertbezogene Sollen“ zu klären und darauf fußend in langfristiger Perspektive maßgebliche Politikziele zu bestimmen hatte²⁷⁹;

²⁷³ Zur Person: Hans Bachem war seit dem 21. 5. 1969 Referent in der Staatskanzlei, nachdem er zuvor nach seinem Studium der Volkswirtschaft in Köln (Abschluss Dipl. rer. pol.) ab 1962 Referent in der CDU-Bundesgeschäftsstelle in Bonn und von 1967 bis 1969 Referent für Planung und Grundsatzfragen im rheinland-pfälzischen Sozialministerium gewesen war (Vgl. Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Entwürfe für die Beantwortung der Fragen des Rechnungshofs im Rahmen der Untersuchung des IPEKS durch den Rechnungshof (10. 6. 1976) (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6600 [97])). Bedauerlicherweise stand Herr Hans Bachem für ein Interview nicht zur Verfügung.

²⁷⁴ Vgl. Staatskanzlei Rheinland-Pfalz – Abteilung I – Bachem, Kabinettsvorlage zur Einführung des Integrierten Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsystems (IPEKS) aufgrund des Beschlusses des Kabinetts vom 2. 10. 1973 vom 24. 1. 1974, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6594.

²⁷⁵ Staatskanzlei Rheinland-Pfalz - Abteilung I - Bachem, Anlage zur Kabinettsvorlage zur Einführung des Integrierten Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsystems (IPEKS) aufgrund des Beschlusses des Kabinetts vom 2. 10. 1973 vom 24. 1. 1974 - Rundschreiben des Ministerpräsidenten - S. 1, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6594.

²⁷⁶ Vgl. Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 181.

²⁷⁷ Vgl. dazu unten, **B. V. 2.** .

²⁷⁸ Landesbericht Rheinland-Pfalz, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 381.

²⁷⁹ Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 26, 28 - 31; Hilf, a. a. O. .

2. die **Zielprogrammplanung (ZPP)**²⁸⁰ als „strategischer Plan“²⁸¹, der enthielt, was angesichts der tatsächlichen Handlungsalternativen im Hinblick auf die erstrebten politischen Ziele und die ihnen zugrunde liegenden Werte „machbar“ ist²⁸²;

3. die **operative Planung (OPP)**²⁸³ als operationsbezogenes Instrument, das schließlich zur Umsetzung konkretisierter Vorhaben²⁸⁴ vorzugeben hatte, „wer was, wann und in welcher Reihenfolge tun soll, um die Strategien zu verwirklichen“²⁸⁵.

Außerdem sollten **Leistungs- und Ressourcen-, d. h., Finanzplanung**²⁸⁶, wenngleich anerkanntermaßen eigenständige Planungsdimensionen, möglichst weitgehend miteinander in Einklang gebracht werden²⁸⁷.

Fußend auf einem Verständnis von Planung (zumindest auch) *als Prozess der Verarbeitung von Informationen*, ergab sich für jede der Phasen der Planung jeweils das (abermalige) Erfordernis der Informations*gewinnung*, Informations*verarbeitung* und Informations*auswertung*²⁸⁸.

Zum Zweck erhöhter Transparenz, verbesserter Abstimmung und der Förderung des Informationsaustausches wurde für den Abschluss jeder Planungsphase die Fixierung der erarbeiteten Ergebnisse mit der Funktion von Vorgaben für die folgende/n Phase/n in einem Dokument vorgesehen; die einzelnen Planungsschritte innerhalb der drei Phasen sollten durch die jeweils mit der Entscheidung befassten Stellen - vor allem den Ministerpräsidenten, den Minis-

²⁸⁰ Vgl. dazu unten, **B. V. 3.** .

²⁸¹ So Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 181.

²⁸² Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 26, 32 f.; Hilf, a. a. O. .

²⁸³ Vgl. dazu unten, **B. V. 4.** .

²⁸⁴ Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 26, 33; Hilf, a. a. O. .

²⁸⁵ Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 181.

²⁸⁶ Vgl. dazu unten, **B. V. 5.** .

²⁸⁷ Vgl. WEMA-Institut, Arbeitskonzept für die Zielprogrammplanung im Planungszyklus IPEKS, S. 118; Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 34.

²⁸⁸ Vgl. etwa Abbildung „IPEKS - Grundlogik der Zielrahmenplanung (Abbildung 1) oben, in: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, IPEKS-Zielrahmenplanung 1972-1975, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6594 sowie Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 181.

terrat und die Ressortspitzen - „verabschiedet“ werden²⁸⁹. Für den dreiphasigen Planungszyklus war, abgestimmt mit der Erstellung des Haushalts (in Doppelhaushalten), eine **Zeitdauer von 2 Jahren** vorgesehen, wobei im ersten Jahr **Zielrahmenplanung (ZRP)** und **Zielprogrammplanung (ZPP)** als lang- und mittelfristig angelegte (Ziel-)Planungen vorrangig sein sollten, während im zweiten Jahr des Zyklus - und damit zugleich in Vorbereitung des nächsten Zweijahreshaushalts - die **operative Planung (OPP)** im Vordergrund stehen sollte. Es erstaunt, zumal aus heutiger Sicht, sehr, dass das WEMA-Institut dabei von Anfang an davon ausging bzw. in Aussicht stellte, dass *erst nach Durchlaufen mehrerer solcher Planungszyklen* die bei der Implementierung des Konzepts erhofften Erfolge eintreten könnten²⁹⁰.

Das Konzept stellte sich insgesamt zwar insoweit als bedingt progressiv dar, als dass es in Gestalt der *Zielrahmenplanung (ZRP)* und der *Zielprogrammplanung (ZPP)* mittel- und vor allem langfristige Planungen als Konsequenz der ermittelten bislang bestehenden „Unzulänglichkeiten“, als Prämisse, unter der der Vertragsschluss erfolgte, enthielt. Jedoch ist dabei wiederum zu kritisieren, dass diese Unzulänglichkeiten vorweggenommen wurden.

Demgegenüber entsprach die beabsichtigte *operative Planung (OPP)* prinzipiell der herkömmlichen Regierungspraxis²⁹¹, wenngleich auch sie (verfahrenstechnische) Verbesserungen erfahren sollte²⁹². Das besonders prägende Novum bei IPEKS war die Verankerung **normativen, also wertorientierten** Planens als Grundlage oder politisches „Fundament“²⁹³. Es waren nicht zuletzt dieses Wesensmerkmal und die Geeignetheit oder gar Seriösität eines solchen Ansatzes, welche später zu Recht intensiv kritisiert wurden.

²⁸⁹ Vgl. Hilf, a. a. O. .

²⁹⁰ Vgl. Landesbericht Rheinland-Pfalz, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 382.

²⁹¹ Vgl. Landesbericht Rheinland-Pfalz, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 382.

²⁹² Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 28.

²⁹³ Vgl. Landesbericht Rheinland-Pfalz, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 382.

2. Erste Phase des Planungszyklus: Zielrahmenplanung (ZRP)

In dieser ersten Phase (dem *normativen* Teil des Planungszyklus) sollte als anspruchsvolles Ergebnis der Entwurf eines politischen Handlungs-(Gesamt-)Konzepts für die folgenden 10 bzw. 5 bis 10 Jahre aufgestellt werden²⁹⁴.

Hierbei sollten die Aufgaben der Politik ebenso berücksichtigt werden wie die politischen Wertziele der Verantwortlichen und zudem die Erwartungen der Landesbevölkerung (und damit auch der CDU-Wähler) gegenüber „der Politik“ bzw. konkret gegenüber der Landesregierung“²⁹⁵.

Angestrebt wurde dabei, dass alle „wichtigen Problembereiche“ „zukunftsbezogen durchdacht“ werden²⁹⁶. Folglich standen für diese Zyklusphase die langfristigen Ziele der Landesregierung im Zentrum und explizit sollte dabei deren spezifische Wertorientierung zum Ausdruck kommen.

Ein Zielsystem sollte die politischen Grundwerte und Aktionsbereiche bzw. Gestaltungsfelder aufführen und darüber hinaus in ihrer Verknüpfung und Gewichtung offen legen.

Auf diese Weise sollte sich die Landesregierung ihre grundlegenden politischen Wertpräferenzen sowie jene der Bevölkerung vergegenwärtigen und deren relatives Gewicht zueinander ermitteln; sodann sollten sich hieraus ihre Gestaltungspräferenzen und folglich die Leitlinien für die *Zielprogrammplanung* (zweite Stufe des Planungszyklus) ergeben²⁹⁷.

²⁹⁴ Vgl. Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 182; Braun, in: OR Spektrum 86, S. 41.

²⁹⁵ Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 28.

²⁹⁶ Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 182.

²⁹⁷ Vgl. Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 184.

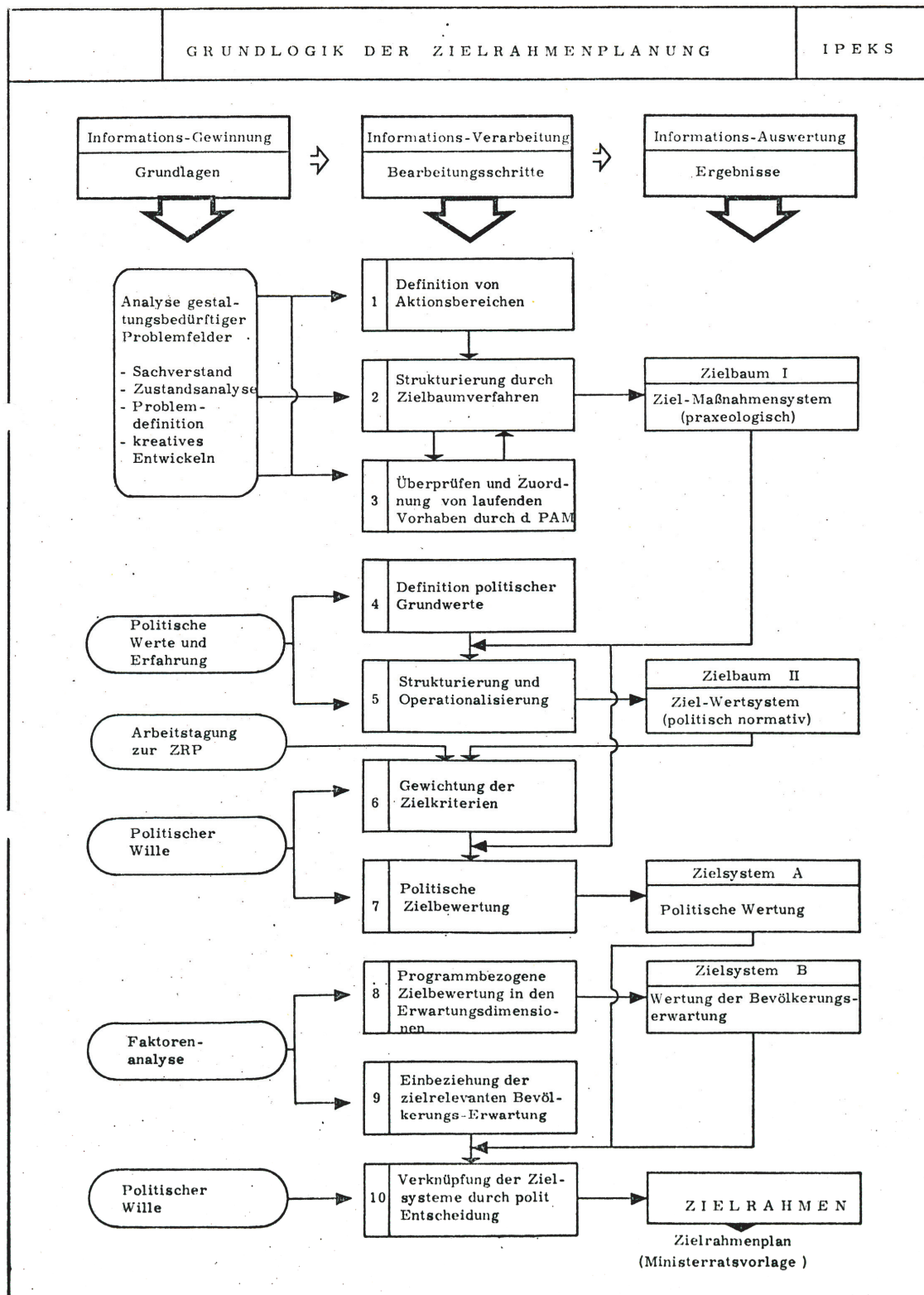


Abbildung „IPEKS - Grundlogik der Zielrahmenplanung“²⁹⁸

²⁹⁸ Entnommen Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, IPEKS-Zielrahmenplanung 1972-1975, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6594 [begonnen im November 1973]; Enthalten auch in „Tätigkeit des ‚Ständigen Arbeitsausschusses IPEKS‘, ab 1974 ‚Planungsausschuss Regierung

3. Zweite Phase des Planungszyklus: Zielprogrammplanung (ZPP)

Die *Zielprogrammplanung* war als zweite Phase des IPEKS-Programmzyklus vorgesehen. Sie stellte den *strategischen* Teil des Planungssystems dar, in welchem auf der Grundlage des Zielrahmens dasjenige konkreter ausgearbeitet werden sollte, was im Hinblick auf die angestrebten Wertziele bei Berücksichtigung der tatsächlichen Möglichkeiten und Erfordernisse „machbar“²⁹⁹ war. Im Kern sollten innerhalb der Zielprogrammplanung die in der vorherigen Phase aufgestellten Grundwerte in einer zeitlich näher liegenden, mittelfristigen Perspektive von fünf Jahren situations- und gegenstandsbezogen konkretisiert und hierdurch verdichtet bzw. vergegenständlicht werden. Dafür war wiederum ein Dreischritt³⁰⁰ vorgesehen, nämlich

- die Erarbeitung der Finanzvorgaben,
- die Verabschiedung des Zielplanungsmemorandums
- und • die Ausarbeitung der einzelnen Ressort-Zielprogrammpläne.

Der Zweck war, so die normativen Vorgaben des Zielrahmenplans als wünschenswertes bzw. erwünschtes „Sollen“ sachlogisch mit dem tatsächlich Machbaren - „dem Können“ - zu verknüpfen³⁰¹. Dass Ressourcenüberlegungen erst an dieser Stelle - in der Konkretisierung während der Zielprogrammplanungs-Phase - eine Rolle spielen sollten, war dabei ausdrücklich beabsichtigt, um eine dominierende Position des Finanzministers bzw. seines Ressorts zu vermeiden und zu verhindern, dass diese - gerade in Phasen wirtschaftlicher Rezession [!] - von Beginn an zu einer „Zensurinstanz“ würden. Die Wertpräferenzen als solche sollten unbeeinflusst von Ressourcen-Erwägungen aufgestellt werden³⁰².

Als verbindliche Planungsgrundlage insbesondere für die weitere innerministe-

(PAR)“ (1972 - 1974) (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 861 / 498), Verwendung mit freundlicher Genehmigung des Landeshauptarchivs Koblenz.

²⁹⁹ Vgl. Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 181.

³⁰⁰ Vgl. Landesregierung Rheinland-Pfalz et al. (Herausgeber), Grundlagen und Elemente IPEKS, S. 24.

³⁰¹ Vgl. Hilf, a. a. O., S. 181.

³⁰² Vgl. Hugger, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 198; zur kritischen Würdigung dieser Herangehensweise siehe weiter unten unter 5., in der Kritik des Konzepts und der Beschreibung seiner Umsetzung.

rielle Umsetzung sollte ein *Zielplanungsmemorandum* dienen. Es sollte die erarbeiteten mittelfristig relevanten Bestandteile der Grundpolitik, die ermittelten Finanzplanungs-Vorgaben und die Vorgaben für das Gesetzgebungsprogramm zusammenfassen und Anleitungen für die methodische Umsetzung in den Ressorts und durch die *Zielprogrammpläne der Ressorts* enthalten³⁰³. Diese sollten sodann in der dritten Stufe der Zielprogrammplanung auf der Grundlage des Zielplanungsmemorandums - ebenfalls auf fünf Jahre angelegt - durch die verschiedenen Ministerien erarbeitet werden³⁰⁴.

4. Dritte Phase des Planungszyklus: Operative Planung (OPP)

In der „letzten Konkretisierungsstufe“³⁰⁵ des Zyklus, der *operativen Planung*, sollten die Zielvorgaben in *Durchführungspläne* umgesetzt werden³⁰⁶. Dabei waren innerhalb der Teilprogramme einzelne Maßnahmen zu bestimmen und festzulegen, wer zu welchem Zeitpunkt welche Maßnahmen durchzuführen hatte³⁰⁷. Der operative Plan sollte also, einfacher ausgedrückt, vorgeben, „wer was, wann und in welcher Reihenfolge tun soll, um die Strategien zu verwirklichen“³⁰⁸. Hierbei waren auch Alternativen aufzuzeigen; die jeweiligen Vorhaben sollten dabei mit Hilfe von Input- und Output-Kategorien präzisiert werden³⁰⁹. Die *Durchführungsplanung im engeren Sinn* sowie die *Kontrolle der Durchführung* waren der Konzeption zufolge also Bestandteile dieser operativen Planung. Nach der Realisierung eines Vorhabens sollte das Ziel-Soll zum Zweck der Erfolgskontrolle mit den tatsächlich verwirklichten Zielen verglichen werden³¹⁰.

³⁰³ Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 32.

³⁰⁴ Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 33.

³⁰⁵ So Braun, in: OR Spektrum 86, S. 42.

³⁰⁶ Vgl. Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 182.

³⁰⁷ Vgl. Braun, in: OR Spektrum 86, S. 42.

³⁰⁸ Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 181.

³⁰⁹ Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 33.

³¹⁰ Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 33.

5. Einbeziehung der Finanzrahmenplanung

Der Planungszyklus sah auch die Einbeziehung der Finanzrahmenplanung vor. So sollte festgelegt werden, welche Haushaltsmittel zur Durchführung bzw. Umsetzung der Einzelmaßnahmen eingesetzt werden sollten, um in dieser Art die *operative Planung* mit der *Haushaltsplanung* zu verbinden³¹¹. Davon versprach man sich Effizienzgewinne und eine allgemeine Leistungssteigerung³¹². Beabsichtigt war, auf diese Weise „die Teilplanungen - wie mittelfristige Aufgabenplanung, Finanzplanung, Landesplanung und Raumordnung, Fachplanungen - in einem systematischen Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollprozess stärker unter kooperativer Planung auf ein gemeinsames Ziel zu verknüpfen und so leistungsfähiger zu machen“³¹³. Diese Teilplanungen erfolgten bislang unverknüpft. *Mittelfristige Aufgabenplanung* wurde in Rheinland-Pfalz als Programm- und Projektplanung betrieben und diente vornehmlich der Koordination von Fachplanungen; die Staatskanzlei erfasste dazu die finanzwirksamen und politisch bedeutsamen Ressortvorhaben mittels eines strukturierten Abfragebelegs³¹⁴. *Ressourcenplanungen* erfolgten in enger Abstimmung mit dem federführenden Finanzministerium, wobei soweit erforderlich die Abstimmungen durch die Staatskanzlei erfolgten³¹⁵. Die Landesentwicklungsplanung (*Landesplanung*) wurde wie in anderen Bundesländern als koordinierende, Fachplanungs-übergreifende Entwicklungsplanung auf der Grundlage des Landesplanungsgesetzes betrieben³¹⁶. Zu den *Fachplanungen* zählten auch die Rundfunkangelegenheiten, die wie in anderen Ländern durch die Staatskanzlei als Ressortaufgabe wahrgenommen wurden³¹⁷.

Gleichwohl sollten - nach der IPEKS-Logik - Leistungsplanung einerseits und Finanzplanung andererseits ihren spezifischen Gehalt nicht einbüßen, sondern

³¹¹ Vgl. Braun, in: OR Spektrum 86, S. 42.

³¹² Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 34.

³¹³ Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 15, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

³¹⁴ Landesbericht Rheinland-Pfalz, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 376.

³¹⁵ Vgl. Landesbericht Rheinland-Pfalz, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 380.

³¹⁶ Vgl. Landesbericht Rheinland-Pfalz, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 378.

³¹⁷ Landesbericht Rheinland-Pfalz, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 377.

ihre eigenständige Zielrichtung behalten³¹⁸. Die Haushaltsplanung sollte nicht durch politische Grundsatzdebatten „belastet werden“, welche insbesondere dem Beginn des Planungszyklus zugeordnet waren³¹⁹. Der Finanzminister sollte, wie ausgeführt, „gerade [sic!] in der Rezession³²⁰ nicht die Rolle eines Überministers spielen“ dürfen³²¹. Die stattdessen angestrebte „Synchronisierung“ von geplanten Maßnahmen mit den zur Verfügung stehenden Ressourcen wurde deshalb *bewusst erst für die Zeit nach dem Beginn der Zielprogrammplanung* terminiert, d. h. sie sollte erst dann stattfinden, wenn der Zielrahmen als längerfristig angelegte landespolitische Grundlage bereits fertiggestellt und veröffentlicht worden war³²². Diese Art, das Finanzressort vor vollendete Tatsachen stellen zu wollen, mutet politisch und haushälterisch betrachtet nicht nur aus heutiger Sicht als naiv an. Es erscheint auch wenig effizient, zunächst alles „Wünschenswerte“ aufzustellen, ohne die tatsächliche Realisierbarkeit (Finanzierbarkeit) mitzudenken (mitdenken zu sollen). Aus einer idealistischen Perspektive betrachtet mag es reizvoll sein, ohne Rücksicht auf einen „gedanklichen Rechenschieber als Zensor“ Anliegen aufzustellen, praktisch sinnvoll erscheint das indes nicht, zumal der „Rechenschieber“ (auch nach dem IPEKS-Konzept) später ja ohnehin wieder hinzugezogen werden muss.

Die Erarbeitung der Finanzvorgaben als erste Stufe der Zielprogrammplanung sollte dabei nach dem „*Basis-Jahr-Konzept*“ erfolgen: Zur Ermittlung der Finanzmittel für die kommenden fünf Jahre auf der Grundlage des Umfangs des Outputs des Basisjahres war zunächst die Berechnung der verfügbaren Mittel vorgesehen. Dazu waren die Gesamteinnahmen unter Einbeziehung der gesamtwirtschaftlich vertretbaren Aufnahme von Krediten im Wege der Schätzung³²³ zu ermitteln. Dann war der Finanzbedarf für die zum jeweiligen Zeitpunkt bereits relativ stark festgelegten Leistungen in Abzug zu bringen. Würde sich nach Abzug des „Basis-Jahr-Finanzbedarfs“ ein positives Ergebnis erge-

³¹⁸ Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 34 m. w. N. .

³¹⁹ Vgl. Braun, in: OR Spektrum 86, S. 43.

³²⁰ In diesem Kontext sei auf Maier, Fortschrittsoptimismus oder Kulturpessimismus? Die Bundesrepublik in den 70er und 80er Jahren, in: VfZ 08, S. 1 - 18 und insbesondere den Abschnitt „Mit dem Wachstum am Ende?“ (S. 3, 4, 5 - 7) verwiesen.

³²¹ Hugger, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 198.

³²² Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 34.

³²³ Was, auf 5 Jahre angelegt, einen nicht unerheblichen rechnerischen Unsicherheitsfaktor mit sich bringt.

ben, sollte³²⁴ hieraus das Bestehen eines finanziellen Spielraums folgen; ergäbe sich hingegen ein negatives Ergebnis, so sollte daraus das Erfordernis der Kürzung folgen. Hiervon ausgehend sollten Finanzrichtgrößen für die einzelnen Programme für jedes der folgenden fünf Jahre bestimmt werden, wobei - je nach dem zuvor ermittelten Ergebnis - entweder bestehender finanzieller Spielraum oder das Erfordernis der Kürzung miteinbezogen werden sollten.

VI. Die organisatorische Einrichtung

1. Allgemeines

Für die Organisationsstruktur galt als Zielsetzung der Grundsatz, „so wenig wie möglich neue Funktionen oder Strukturen zu schaffen“³²⁵. Statt etwa nebengeschaltete Stabseinheiten zu installieren oder Beratungsstäbe „anzukoppeln“, „wurde die Verantwortlichkeit für die Steuerung des Planungszyklus und die Kompetenz für die Planung deshalb den bereits bestehenden Strukturelementen in der Landesregierung übertragen“³²⁶, um die Planungstätigkeit in die bestehende klassische (Linien-)Organisation der rheinland-pfälzischen Landesregierung zu integrieren. Man habe so „der Tendenz widerstanden, die Staatskanzlei zu einem ‚Überministerium‘ auszubauen“³²⁷. Die Anzahl der Abteilungen der Staatskanzlei blieb folglich unverändert. Wie Hilf beschrieb, hatte die Systemanalyse ergeben, „dass eine entscheidende Verbesserung der Planungs- und Entscheidungsvorbereitung und eine zielorientierte Planung nur zu erreichen sind, wenn die Planung in der Linie“ erfolge³²⁸; weshalb „ganz bewusst an die bestehenden Strukturen angeknüpft“ wurde³²⁹. Allerdings war auch dies zumindest bedingt konzeptionell vorweggenommen worden.

Die organisatorische Einbindung der Planungstätigkeit nach IPEKS erfolgte

³²⁴ Denn der IPEKS-Zyklus kam ja nie zum Ablauf. Vgl. in diesem Kontext aber die Haushalts-„Exklave“ in der Regierungszeit Bernhard Vogels.

³²⁵ Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 182.

³²⁶ Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 182.

³²⁷ Landesbericht Rheinland-Pfalz, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 372.

³²⁸ Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 180.

³²⁹ Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 180.

deshalb an zwei Stellen: zum einen auf der *Ebene des Ministerrats*, zum anderen in den *einzelnen Ministerien und der Staatskanzlei*³³⁰.

2. Der Planungsausschuss Regierung (PAR)

Auf der Ebene des Ministerrats wurde der *Planungsausschuss Regierung (PAR)* angesiedelt, um die politische Entscheidungsfindung des Ministerrats planerisch zu unterstützen³³¹. Er wurde allerdings nicht unmittelbar zu Beginn des Projekts gegründet, sondern wie beabsichtigt erst durch Beschluss der Landesregierung am 2. Oktober 1973 mit Wirkung zum 1. Januar 1974 durch die Umbildung seines Vorläufers, des Ständigen Arbeitsausschusses IPEKS (SAI), der seit 1972 tätig wurde³³². Als Vorsitzender fungierte Willibald Hilf als Chef der Staatskanzlei³³³. Er bestimmte am 28. November 1973 Hans Bachem zu seinem Vertreter³³⁴. Weitere Mitglieder waren die Staatssekretäre der Ministerien und jeweils ein weiteres Mitglied aus jedem der Ministerien sowie der Staatskanzlei³³⁵.

Zur Verdeutlichung lässt sich der Ladung zu einer Sitzung exemplarisch die Zusammensetzung des PAR am 28. Juni 1974 entnehmen³³⁶:

“DER CHEF DER STAATSKANZLEI DES LANDES RHEINLAND-PFALZ

³³⁰ Vgl. Staatskanzlei Rheinland-Pfalz - Abteilung I - Bachem, Kabinettsvorlage zur Einführung des Integrierten Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsystems (IPEKS) aufgrund des Beschlusses des Kabinetts vom 2. 10. 1973 vom 24. 1. 1974, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6594.

³³¹ Vgl. Landesbericht Rheinland-Pfalz, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 384.

³³² Vgl. dazu Serie „Tätigkeit des ‚Ständigen Arbeitsausschusses IPEKS‘, ab 1974 ‚Planungsausschuss Regierung (PAR)‘ “ (6 Bände) (1972 - 1977) (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 861 / 497 - 502).

³³³ Vgl. Staatskanzlei Rheinland-Pfalz - Abteilung I - Bachem, Anlage zur Kabinettsvorlage zur Einführung des Integrierten Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsystems (IPEKS) aufgrund des Beschlusses des Kabinetts vom 2. 10. 1973 vom 24. 1. 1974 - Rundschreiben des Ministerpräsidenten - S. 1, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6594.

³³⁴ Vgl. Schreiben des CdS des Landes Rheinland-Pfalz [Hilf] vom 28. 11. 1973 an die Abteilungsleiter der Abteilungen I, II, III und IV, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6594.

³³⁵ Staatskanzlei Rheinland-Pfalz - Abteilung I - Bachem, Anlage zur Kabinettsvorlage zur Einführung des Integrierten Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsystems (IPEKS) aufgrund des Beschlusses des Kabinetts vom 2. 10. 1973 vom 24. 1. 1974 - Rundschreiben des Ministerpräsidenten - S. 1, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6594.

³³⁶ Vgl. Staatskanzlei Rheinland-Pfalz - Chef der Staatskanzlei [Hilf] -, Ladung zur Vollsitzung des PAR am 7. 8. 1974 vom 28. 6. 1974, S. 2, in: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, IPEKS-Zielrahmenplanung 1972-1975, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6594.

[...] An die Mitglieder des ‚Planungsausschusses Regierung‘ (PAR)

Herrn Staatssekretär von Doemming

Herrn MinDirig. Ellscheid

Herrn Staatssekretär Prof. Dr. Herzog

Herrn Staatssekretär Langes

Frau Staatssekretärin Dr. Laurien

Herrn Staatssekretär Schreiner

Herrn Staatssekretär Dr. Schreiner

Herrn Staatssekretär Schubach

Herrn Staatssekretär Schwarz

Herrn Ltd. MinRat Bachem

Herrn MinDirig. Dr. Becker

Herrn MinRat Dr. Brack

Herrn MinDirig. Dr. Kieffer

Herrn Ltd. MinRat Schmitz

Herrn MinRat Dr. Weis

Herrn MinDirig. Wollstadt“ .

Der Planungsausschuss Regierung sollte „den Planungszyklus steuern und die Tätigkeit der im Planungsprozess Verantwortlichen koordinieren“³³⁷. Insbesondere hatte der PAR die im Planungszyklus vorgesehenen Entscheidungen des Ministerrats zur Zielrahmen- und Zielprogrammplanung vorzubereiten³³⁸. Im Einzelnen waren seine Aufgaben³³⁹

- die Informationsbeschaffung zur Erarbeitung der Zielrahmenplanung und der Zielprogrammplanung der Ministerien,
- die Erarbeitung des Zielrahmenplans der Landesregierung,
- die Koordinierung der Zielprogrammpläne der Einzelressorts und
- die Auswertung der Erfolgskontrollen, die von den Ressorts für Projekte und

³³⁷ Landesbericht Rheinland-Pfalz, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 384.

³³⁸ Vgl. Staatskanzlei Rheinland-Pfalz - Abteilung I - Bachem, Anlage zur Kabinettsvorlage zur Einführung des Integrierten Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsystems (IPEKS) aufgrund des Beschlusses des Kabinetts vom 2. 10. 1973 vom 24. 1. 1974 - Rundschreiben des Ministerpräsidenten - S. 2, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6594.

³³⁹ Vgl. Landesbericht Rheinland-Pfalz, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 384.

Programme durchzuführen waren.

3. Die Planungsausschüsse der Ministerien (PAM)

Als weiteres Gremium wurde *in der Staatskanzlei und in jedem einzelnen Ressort* ein *Planungsausschuss Ministerium (PAM)* gebildet³⁴⁰. Vorsitzende dieser PAM waren die Minister, die Staatssekretäre oder deren Vertreter im Planungsausschuss Regierung (PAR)³⁴¹. Außer ihnen gehörten den PAM die Abteilungsleiter der Ministerien sowie jeweils ein Vertreter an. Durch diese Art organisatorischer Einrichtung auf den genannten Regierungsebenen sollte sowohl der *Richtlinienkompetenz des Ministerpräsidenten* als auch der *Eigenständigkeit der Ministerien (Ressortprinzip)*³⁴² Rechnung getragen werden³⁴³.

Die PAM hatten zwei Aufgaben³⁴⁴:

- die innerministerielle Vorbereitung der *Zielrahmenplanung* und
- die innerministerielle Steuerung der *Zielprogrammplanung* und der *operativen Planung*.

Dazu oblag es ihnen,

- Informationen für die Zielrahmenplanung und Zielprogrammplanung zu sammeln und aufzubereiten,
- für die Einrichtung der operativen Planung in ihrem Ressort zu sorgen und
- Erfolgskontrollen für die Projekte und Programme durchzuführen.

³⁴⁰ Vgl. Staatskanzlei Rheinland-Pfalz - Abteilung I - Bachem, Kabinettsvorlage zur Einführung des Integrierten Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsystems (IPEKS) aufgrund des Beschlusses des Kabinetts vom 2. 10. 1973 vom 24. 1. 1974, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6594.

³⁴¹ Vgl. Staatskanzlei Rheinland-Pfalz - Abteilung I - Bachem, Anlage zur Kabinettsvorlage zur Einführung des Integrierten Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsystems (IPEKS) aufgrund des Beschlusses des Kabinetts vom 2. 10. 1973 vom 24. 1. 1974 - Rundschreiben des Ministerpräsidenten - S. 2, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6594.

³⁴² Vgl. grundlegend hierzu nur Guillaume, in: DÖV 60, S. 328 ff. .

³⁴³ Vgl. Landesbericht Rheinland-Pfalz, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 384; gerade die Ressortchefs standen dem Projekt allerdings „geschlossen“ skeptisch gegenüber - wie Bernhard Vogel sagte, habe man IPEKS als auf eine Entmachtung der Ressorts hinauslaufend wahrgenommen (vgl. Interview mit Bernhard Vogel am 15. 3. 2013).

³⁴⁴ Vgl. Landesregierung Rheinland-Pfalz et al. (Herausgeber), Grundlagen und Elemente IPEKS, S. 30.

*Die Zielprogrammplanung bzw. operative Planung selbst sollte in den Abteilungen und Referaten der Ministerien erfolgen*³⁴⁵. Denn auch hinsichtlich der konkreten Aufgabenerfüllung wurde keine Ablösung oder besondere Einrichtung von Planungs(stabs-)einheiten in der Staatskanzlei oder den Ressorts durchgeführt, da solcherart gesondert zu erschaffende organisatorische Einheiten Informationsverluste, eine Erschwerung der Kommunikation und erhöhten Koordinationsaufwand und folglich im Ganzen Effizienzminderungen befürchten ließen³⁴⁶. Stattdessen hatten die PAM in Abhängigkeit von der konkreten Situation und der zu erfüllenden Aufgabe auf die bereits bestehenden Kapazitäten und Ressourcen zurückzugreifen, d. h., auf

- die Arbeitsgruppe politische Planung in der Staatskanzlei als „Geschäftsstelle“³⁴⁷,
 - die interministerielle Arbeitsgruppe Datenblatt³⁴⁸,
 - das Landesinformationssystem³⁴⁹,
 - die Haushaltsreferenten³⁵⁰,
 - die Organisationsreferenten³⁵¹,
- und schließlich - hinsichtlich besonderer Problemlagen -
- auf externe Expertise und wissenschaftliche Einrichtungen³⁵².

³⁴⁵ Vgl. Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 183.

³⁴⁶ Vgl. Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 180.

³⁴⁷ Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 183.

³⁴⁸ Vgl. hierzu Landeshauptarchiv Koblenz, Bestände 860 / 7458 und 860 / 7460 zur Organisation der mittelfristigen Aufgabenplanung der Landesregierung im Rahmen des IPEKS (1972 - 1973 bzw. 1973 - 1975): Nachdem im Oktober 1971 der Ministerrat der Staatskanzlei den Auftrag erteilte, die mittelfristigen Pläne und Programme der Landesregierung zusammenzustellen, entwickelte die Staatskanzlei das Instrument „Datenblatt“ für die mittelfristige Aufgabenplanung (später: „Programm- und Projektplanung der Landesregierung“), mit dem auf hunderten Datenblättern (formularartige Vordrucke) die Vorhaben der Ressorts erfasst wurden. Die Programm- und Projektplanung der Landesregierung arbeitete seit 1972 mit Hilfe des Erfassungsinstrumentes „Datenblatt“, das „Datenblatt für die mittelfristige Aufgabenplanung“ wurde mit Schreiben des Chefs der Staatskanzlei vom 4. Februar 1972 zur erstmaligen Ausfüllung den Ressorts zugeleitet.

³⁴⁹ Vgl. hierzu LT-Drucksache 7/1017 (11. 7. 1972): Der Aufbau des Landesinformationssystems wurde im Mai 1971 von der Landesregierung beschlossen.

³⁵⁰ Haushaltsreferenten und Organisationsreferenten sind neben Grundsatzreferenten, Öffentlichkeitsreferenten, Datenblattreferenten u. a. Referenten, die spezielle Dienstleistungsfunktionen innerhalb der Landesregierung wahrnehmen; vgl. hierzu auch „Tätigkeit des ‚Ständigen Arbeitsausschusses IPEKS‘, ab 1974 ‚Planungsausschuss Regierung (PAR)‘“ (1975) (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 861 / 501).

³⁵¹ Anm.: siehe vorhergehende Fn. .

³⁵² Vgl. Landesregierung Rheinland-Pfalz et al. (Herausgeber), Grundlagen und Elemente IPEKS, S. 30; Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 39.

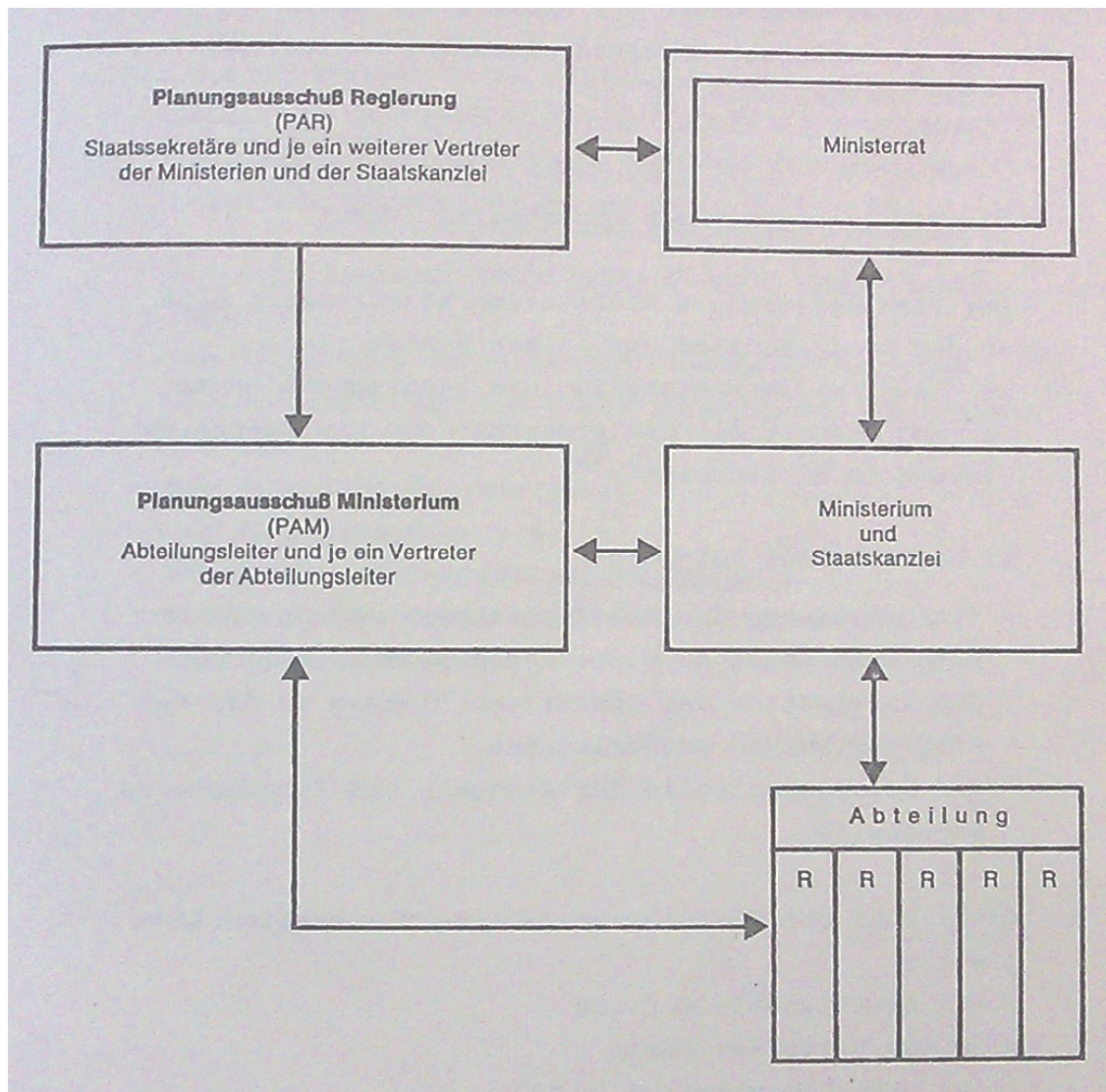


Abbildung „Strukturelle Einbindung der IPEKS-Planungsaktivitäten in die bestehende Organisation der Landesregierung“³⁵³

An der Aufgabenteilung zwischen dem *PAR* und den *PAM* lässt sich erkennen, dass beide Institutionen miteinander „verwoben“ waren. So waren alle Ressorts sowie die Staatskanzlei im Planungsausschuss Regierung in horizontaler Gleichordnung vertreten³⁵⁴. Hierin drückte sich der Anspruch des wechselseitigen arbeitsteiligen Prinzips sowohl einer Planung „von oben nach unten“ als auch einer (progressiven) Planung „von unten nach oben“³⁵⁵ sowie des Zu-

³⁵³ Quelle: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Integration von Planung, Entscheidung und Kontrolle, Abb. hier entnommen Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 37, Verwendung mit freundlicher Genehmigung Frau Dr. Liesel Hollmann-Langeckers sowie des Landeshauptarchivs Koblenz.

³⁵⁴ Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 40.

³⁵⁵ Vgl. Landesregierung Rheinland-Pfalz et al. (Herausgeber), Grundlagen und Elemente IPEKS, S. 31.

sammenspiels von zentralisierter und dezentralisierter Planungsorganisation aus³⁵⁶. Der durch den Planungsausschuss Regierung zu erarbeitende Zielrahmenplan lässt sich als „von oben nach unten“ wirkende Planungsfunktion definieren, seine Koordinationstätigkeit hinsichtlich der durch die Fachressorts ausgearbeiteten Zielprogrammpläne als Bündelung und Synchronisierung einer Mehrzahl *progressiv gerichteter* Planungsabläufe. Da aus jedem Ministerium (mindestens) eine Person sowohl dem PAM ihres Hauses als auch dem Planungsausschuss Regierung (PAR) angehörte (das „ständige Mitglied“)³⁵⁷, nahmen diese Personen eine Doppelrolle mit Bündelfunktion wahr; hierin kam die beabsichtigte *vertikale Kopplung* zum Ausdruck.

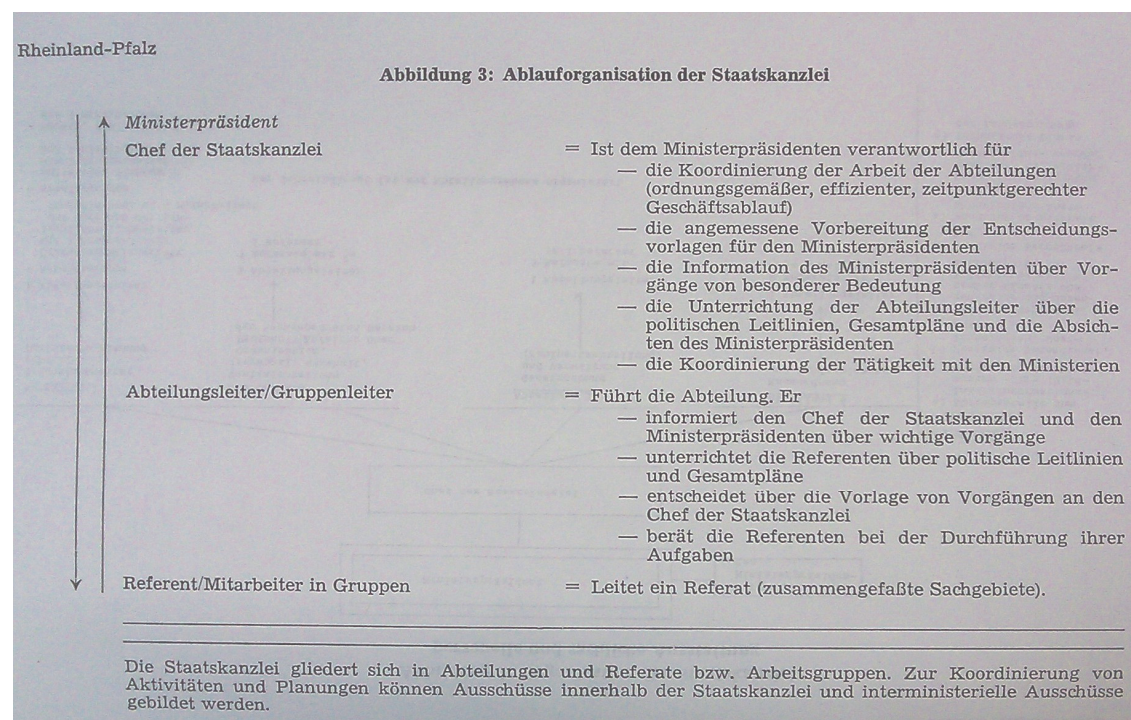


Abbildung „Hierarchie und Ablauforganisation der Staatskanzlei“³⁵⁸

Der gesamte IPEKS-Planungszyklus sollte dabei selbst durch einen *Netzplan*³⁵⁹ gesteuert werden³⁶⁰.

³⁵⁶ Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 40.

³⁵⁷ Vgl. Staatskanzlei Rheinland-Pfalz - Abteilung I - Bachem, Anlage zur Kabinettsvorlage zur Einführung des Integrierten Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsystems (IPEKS) aufgrund des Beschlusses des Kabinetts vom 2. 10. 1973 vom 24. 1. 1974 - Rundschreiben des Ministerpräsidenten - S. 2, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6594.

³⁵⁸ Quelle: Landesbericht Rheinland-Pfalz, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 374, Verwendung mit freundlicher Genehmigung Herrn Prof. Dr. Dr. Klaus Königs.

³⁵⁹ Vgl. hierzu zur zeitgenössischen Beschreibung Klaus/Liebscher (Hg.), Wörterbuch der Kybernetik (1976), Lemma „Netzplantechnik“: Die *Netzplantechnik* dient der Planung und Kontrol-

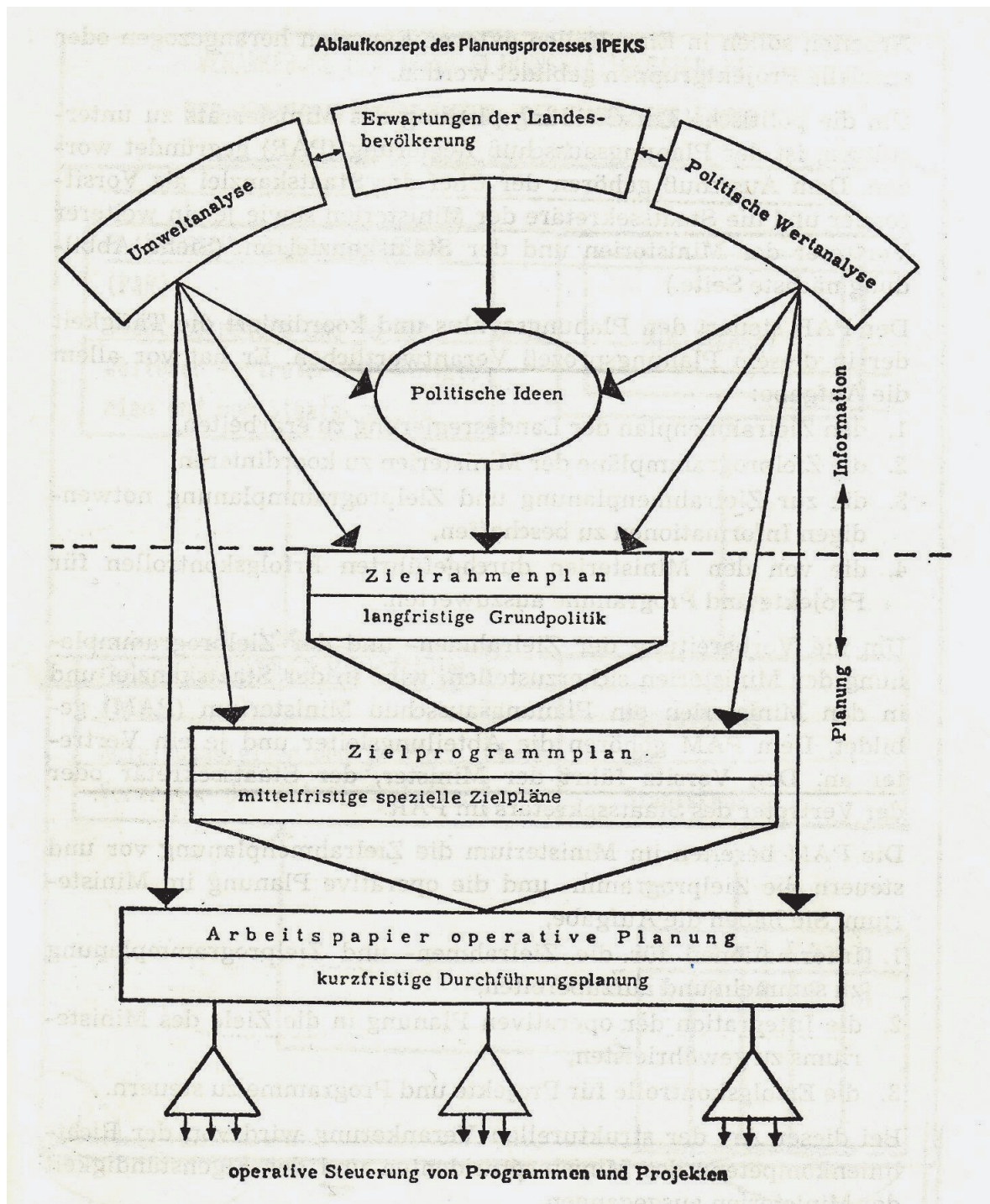


Abbildung „Ablaufkonzept des Planungsprozesses IPEKS“³⁶¹

le komplizierter Projekte, bei denen üblicherweise mehrere Teilaufgaben (sog. *Vorgänge* oder *Aktivitäten*) gleichzeitig bearbeitet werden können, einige jedoch erst begonnen werden können, wenn andere beendet worden sind. Zwischen aufeinanderfolgenden Vorgängen liegen *Ereignisse* als Zeitpunkte, zu dem der erste Vorgang spätestens beendet sein muss und der zweite frühestens beginnen kann. Für die Strukturierung der Umsetzung von Projekten mit Hilfe der Netzplantechnik spielen Vorereignis, Nachereignis, Startereignis, Zielergebnis u. ä. eine Rolle. Der Plan zur Realisierung kann durch einen gerichteten Graphen dargestellt werden, es ergibt sich ein sog. *Netzplan*.

³⁶⁰ Vgl. Landesbericht Rheinland-Pfalz, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 384.

³⁶¹ Entnommen König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 383, Verwendung mit freundlicher Genehmigung Herrn Prof. Dr. Dr. Klaus Königs.

VII. IPEKS in der Ein- und Umsetzung

1. Überblick

Die Umsetzung und das Schicksal von IPEKS hat Carl Böhret 1990 kurz, aber zutreffend, so beschrieben³⁶²: „[...] In Rheinland-Pfalz wurde Ende der 60er Jahre³⁶³ [...] ein integriertes Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsystem (IPEKS) forciert, das mit Hilfe einer sozialwissenschaftlichen Beratungsfirma entwickelt wurde und als umfassendes Instrument konzeptioneller Regierungspolitik gedacht war. Es sollte eine Zielrahmenplanung erstellt und der Entwurf eines politischen Gesamtkonzepts für 10 Jahre verwirklicht werden. *IPEKS kam nie so recht in Gang und wurde 1977 völlig aufgelöst*³⁶⁴. [...]“.

Aber der Reihe nach: **Was geschah nach dem Vertragsschluss zwischen dem Land und dem WEMA-Institut am 23. 12. 1971?** An dieser Stelle erscheint ein **Überblick** sinnvoll.

Der 13-monatige Zeitraum von **Februar 1972** (nach der Zustimmung des Finanzministeriums am 28. Januar 1972) **bis Februar 1973**, d. h., der **ersten Leistungsstufe (Systemanalyse)**, von Hollmann als *Vorbereitungsphase* des Projekts bezeichnet, war insbesondere durch die Aktivitäten des WEMA-Instituts, insbesondere die Durchführung der Systemanalyse (explorative Interviews, Fragebogenentwicklung, Ergebnisauswertung), bestimmt³⁶⁵.

Es dauerte nicht lange, bis dem IPEKS auch von Seiten der Opposition Aufmerksamkeit zuteil wurde. Bei der Beratung über den Haushalt 1972/73, der auch die Mittel für das IPEKS ausweisen sollte, **stellten SPD- und FDP-Fraktion Änderungsanträge mit dem Inhalt, die für IPEKS vorgesehenen Mittel zu streichen**³⁶⁶, wurden jedoch erwartungsgemäß von der Mehrheitsfraktion **überstimmt**.

³⁶² Vgl. Böhret, in: Hartwich/Wewer, Regieren in der Bundesrepublik Band 1, S. 117 - 118.

³⁶³ Anm.: Tatsächlich ab Beginn der 1970er Jahre.

³⁶⁴ Anm.: Hervorhebung (kursiv) durch den Verfasser.

³⁶⁵ Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 124 f. .

³⁶⁶ Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 125.

Bereits am **19. Mai 1972** wurde von der **SPD-Fraktion** die erste **große Anfrage** mit dem Inhalt des Begehrs um Auskunft über den Zugang zu den im Rahmen des Planungssystems erlangten Informationen sowie über die Beteiligung des Landtags und der Gemeinden an IPEKS eingebracht³⁶⁷. Die Regierung wollte sich jedoch nicht in die Karten schauen lassen; der Chef der Staatskanzlei (Hilf) beantwortete die Große Anfrage wie folgt: „[...] Die Landesregierung sieht es als eine ihrer wichtigsten Aufgaben an, die Planungs- und Informationsverarbeitungskapazität [...] zu stärken [...]. *Ferner stellt sich die Frage eines angemessenen Ausgleichs zwischen der entsprechend dem Prinzip der Gewaltenteilung notwendigen Eigenverantwortlichkeit der Regierung und der Kontrollfunktion des Parlamentes immer neu. Eine Vermischung der Verantwortlichkeiten der Gewalten [...] stört die ausdifferenzierte Leistungsfähigkeit und demokratische Kontrolle unserer politischen Ordnung.* [...] Die Landesregierung und die kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften wirken im Bereich der Landesplanung und der automatisierten Datenverarbeitung sehr eng zusammen. [...] Das Parlament entscheidet im Rahmen der Haushalts- und Finanzplanung sowie der Landesplanung über alle finanz- und raumwirksamen Maßnahmen des Landes. Für die Erfüllung dieser Kontrollfunktion des Parlamentes ist die Ausstattung mit entsprechender Information entscheidend. Deshalb haben Parlament und Regierung den gleichberechtigten Zugang zu den im Landesinformationssystem verfügbaren Daten [...]. In dieser Legislaturperiode wird die Landesregierung entsprechend ihrer Regierungserklärung vom 19. 5. 1971 versuchen, einen weiteren Schritt zur Stärkung ihrer planerischen Kapazität zu tun: [...]. Diese Aufgabe hat das Projekt „Einführung integrierter Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsysteme im Rahmen der Landesregierung (IPEKS). [...] IPEKS [ist] weder eine Informations-Datenbank noch eine Bezeichnung für eine Stelle in der Landesregierung. Vielmehr bezeichnet die Abkürzung das Projekt, im Rahmen dessen das WEMA-Institut den Auftrag hat, Vorschläge für die Organisation und Einführung [...] zu entwickeln. Die Fragen [...] können deshalb sinnvoll nur in Bezug auf das im Aufbau befindliche ‚Landesinformationssystem‘ beantwortet werden. Sein Aufbau wurde im Mai 1971 bereits von der Landesregierung beschlossen und dem Statistischen Landesamt übertragen. Im Rahmen des Projektes [...] IPEKS ist dem WEMA-Institut

³⁶⁷ Vgl. LT-Drucksache 7/870 (19. 5. 1972).

[...] , Köln, die Aufgabe übertragen, Vorschläge für die Organisation und Einführung von Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsystemen [sic] zu entwickeln, die das Ziel haben, den regierungsinternen operativen Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollprozeß stärker zu integrieren. *Eine Beteiligung des Parlaments über die Kontrolle im Rahmen des Haushalts hinaus würde die Verantwortlichkeit von Regierung und Parlament verwischen.* [...] *Die Beteiligung an einem solchen Projekt der Landesregierung, das einem privaten Institut zur Durchführung übertragen ist, kann nicht Gegenstand eines Planungskontrollgesetzes sein.* Die Landesregierung verfolgt die Diskussion, wie die Kooperation zwischen Regierung und Parlament im Bereich der Planung institutionalisiert werden kann, sehr aufmerksam. Zur Zeit zeichnen sich allerdings noch keine Lösungen [...] ab. *Insbesondere ergibt sich dabei eine Reihe verfassungspolitischer Bedenken.* [...] *Die Landesregierung plant keine zentrale Planungsinstanz, an der die Kommunen beteiligt werden könnten.* [...] Der Auftrag an das [...] Institut ist auf 3 Jahre befristet. Die Reformen zur Steigerung der Leistungsfähigkeit von Regierung und Verwaltung [...] bleiben allerdings eine ständige Aufgabe“³⁶⁸.

Im Anschluss an die Systemanalyse und ihre Präsentation fuhr das WEMA-Institut **1973** mit den **Arbeiten an der zweiten (Systemplanung I) und dritten (Systemplanung II) Leistungsstufe** fort³⁶⁹. Gegen Ende dieses von Hollmann als *Konkretisierungsphase* bezeichneten Abschnitts wurden die Ergebnisse im **September 1973** in einem **Bericht** vorgestellt³⁷⁰. Im **Oktober** wurde das **IPEKS-Konzept** durch den Ministerrat **beschlossen**. Am **23. 10. 1973** richtete die **SPD-Fraktion** im Landtag Rheinland-Pfalz eine **kleine Anfrage** zum Stand der Arbeiten an IPEKS an die Landesregierung³⁷¹.

Für **1974** sah der Projektstrukturplan die **Weiterführung der Systemplanung II und die Systemerprobung** (Abschluss der **dritten** sowie Durchführung der

³⁶⁸ LT-Drucksache 7/1017 (11. 7. 1972), Hervorhebungen durch den Verfasser.

³⁶⁹ Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 28 ff., 34, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

³⁷⁰ Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 29 u., in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603; Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 126.

³⁷¹ Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 126.

vierten Leistungsstufe) vor³⁷².

Ab Januar 1975 wurde **offenkundig**, dass sich das **WEMA-Institut** im Nachgang der Rücknahme eines großen Forschungsauftrags in Liquiditätsschwierigkeiten und damit in einer **prekären wirtschaftlichen Situation** befand³⁷³.

Zur Weiterführung des Projekts bzw. zu dessen Sicherung **beschloss die Landesregierung am 26. Juni 1975**, einen weiteren (d. h., einen **Anschluss-)****Vertrag mit dem WEMA-Institut** abzuschließen³⁷⁴, der **am 3. Juli 1975 zustande kam**. Die Vertragszeit endete planmäßig am 31. März 1976. Im **Oktober 1975** wurde das **WEMA-Institut** endgültig **leistungsunfähig**³⁷⁵.

Am **14. 10. 1975** richtete die **FDP-Fraktion** im Landtag Rheinland-Pfalz eine **große Anfrage** an die Landesregierung³⁷⁶. Da sie die Beantwortung durch die Landesregierung als unzureichend erachtete, **beantragte die FDP-Fraktion am 15. 1. 1976**, der **Rechnungshof** möge ersucht werden, sich **gutachtlich** zu der Frage zu **äußern**, ob die bisher für das IPEKS aufgewendeten Mittel sinnvoll eingesetzt worden seien und die Ausgaben Wirtschaftlichkeitsgrundsätzen genügten³⁷⁷.

Am **29. 1. 1976** fand die **11. Sitzung des Landtags Rheinland-Pfalz** statt. Unter Punkt 6 der Tagesordnung erfolgte die **Aussprache über den Antrag der FDP-Fraktion**, dem in der folgenden **Abstimmung einstimmig stattgegeben** wurde.

Am **13. Februar 1976 kündigte** die Staatskanzlei den **Vertrag** mit dem WEMA-Institut **vorzeitig**³⁷⁸.

³⁷² Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 28 ff., 35, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

³⁷³ Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 127, 129.

³⁷⁴ Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 130.

³⁷⁵ Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 130.

³⁷⁶ Vgl. LT-Drucksache 8/398 (14. 10. 1975).

³⁷⁷ Vgl. LT-Drucksache 8/706 (15. 1. 1976).

³⁷⁸ Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 67, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

Im weiteren Verlauf des Jahres 1976 wurde es zwischenzeitlich verhältnismäßig ruhig um IPEKS³⁷⁹. Am **6. 12. 1976** wurde **Bernhard Vogel** als Amtsnachfolger von Helmut Kohl zum **Ministerpräsidenten von Rheinland-Pfalz** gewählt. Am **18. 3. 1977** wurde das **Gutachten des Rechnungshofs** vorgelegt³⁸⁰.

Am **16. Mai 1977** beantragten **SPD und FDP** als Oppositionsparteien die „**Einsetzung eines Untersuchungsausschusses** zur Aufklärung der Vorwürfe im Zusammenhang mit den vorbereitenden Arbeiten, der Einführung und der Durchführung des Projektes IPEKS durch die Landesregierung Rheinland-Pfalz“. **Anfang Oktober 1977** beendete dieser Ausschuss seine Arbeit. Am **13. 10. 1977** erfolgte schließlich die **Schlussaussprache über den Bericht des IPEKS-Untersuchungsausschusses**.

2. Gesichtspunkte der (Vorfeld-)Konzeption³⁸¹

Als der in Speyer angesiedelte Rechnungshof Rheinland-Pfalz nach über einem Jahr schließlich am 18. März 1977 mit der „Gutachterlichen Äußerung über das Integrierte Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsystem IPEKS“ an die Öffentlichkeit trat, hatte er aufgabengemäß dazu Stellung genommen, ob die für das IPEKS bisher aufgewendeten Mittel in Höhe von 4, 975 Mio DM sinnvoll eingesetzt worden waren (wobei auch über diesen Betrag hinausgehend aufgewendete Mittel Gegenstand der Begutachtung waren³⁸²) und ob ihre Aufwendung mit den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit zu vereinbaren gewesen sei³⁸³. Hierzu waren neben den abgeschlossenen Verträgen zahlreiche weitere Materialien und Dokumente ausgewertet worden.

Als der Rechnungshof 1976 seine Arbeit aufgenommen hatte, sah man dort

³⁷⁹ Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 132.

³⁸⁰ Vgl. LT-Drucksache 8/1946 zu Drucksache 8/706 (22. 3. 1977).

³⁸¹ D. h. nicht der Systemkonzeption im engeren Sinn (d. i. der beabsichtigte IPEKS-Planungszyklus).

³⁸² Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 1, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

³⁸³ Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 1, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

bemerkenswerterweise, aber angesichts der Kompliziertheit des Ansatzes aus leicht nachvollziehbaren Gründen die Hauptaufgabe zunächst einmal darin, „eine Beschreibung dessen zu finden, was IPEKS darstellt“³⁸⁴. Verantwortlich zeichnete der Vorsitzende des Rechnungshofs, Weiß³⁸⁵. Das Gutachten nahm u. a. zur Herangehensweise der Landesregierung, der Konzeption von IPEKS, der Systemanalyse als erster Leistungsstufe im Jahr 1972, den Teilen der zweiten und dritten Leistungsstufe („Systemplanung I und II“) im Jahr 1973 bzw. 1973/74 bis zur vierten Leistungsstufe („Einführung“) im Jahr 1974, dem Scheitern der Einführung von IPEKS 1974, dem Folgevertrag mit dem WEMA-Institut und dem Abschluss der Zielrahmenplanung 1975 Stellung. Es fällt in seiner Gesamtheit trotz der eindeutig negativen Bewertung aus heutiger Sicht sogar noch relativ milde aus.

Zu Beginn des Gutachtens stellte der Rechnungshof fest: „Mit dem [...] IPEKS wird der Versuch unternommen, dem Anliegen verbesserter politischer Entscheidungsfindung zu entsprechen. Anregungen hierfür gehen von Vorhaben im Inland sowie von staatlichen und kommunalen Aktivitäten in den westlichen Demokratien aus. Derartige Planungskonzepte sind letztlich auf die Zielsetzung des amerikanischen ‚Planning-Programming-Budgeting-System (PPBS)‘ und den daraus gewonnenen Erfahrungen zurückzuführen. Inzwischen gibt eine umfangreiche wissenschaftliche Literatur Auskunft über Stand, unterschiedliche Entwicklung und Problematik politischer Planung, ohne dass sich ein für die Praxis erprobtes, als brauchbar anerkanntes (modellhaftes) System [...] abzeichnet“³⁸⁶.

Die dem IPEKS zugrunde liegende Intention, zu einer verbesserten politischen Entscheidungsfindung zu gelangen, wurde positiv bewertet: „Entsprechend dem Anliegen moderner Planung war vorgesehen, alles öffentliche Handeln leichter übersehbar in einem Zielrahmen langfristig, in Programmen mittelfristig und bis zur Verwirklichung in der zweijährigen Haushaltsplanung in einem

³⁸⁴ Zitiert nach Allgemeine Zeitung Mainz v. 17. 3. 1976.

³⁸⁵ Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 83, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

³⁸⁶ Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 2, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

ständigen Informations- und Kontrollprozess systematisch zu ordnen“³⁸⁷. Positiv vermerkt wurde auch, dass die auf dem zugrunde gelegten Verständnis von Planung fußende erstrebte Rationalisierung von Politik „nicht in der Nähe einer totalen Planung von Wirtschaft und Gesellschaft zu sehen“³⁸⁸ sei (was jedoch angesichts des letztlich nahezu „totalen Ansatzes“ fragwürdig erscheint) - stattdessen wolle eine so verstandene politische Planung durch spezifische Methoden und Instrumente „wegweisend dazu beitragen, die Voraussetzungen zur Erhaltung und Stärkung freiheitlicher demokratischer Ordnungen zu sichern und (offenbare) Gefährdungen durch überzogene, finanziell nicht mehr verkraftbare Ansprüche abzuwehren“³⁸⁹.

Man zeigte sich - ganz dem Geist der Zeit entsprechend und aus heutiger Sicht ebenfalls durchaus fragwürdig - überzeugt: „*Die Notwendigkeit einer derart gekennzeichneten politischen Planung ist nicht anzuzweifeln. [...] Politische Planung ist [...] als Instrument zur Gesamtsteuerung, auch mit Bezug auf den Haushalt, als geeignet anzusehen, festgelegte Aufgaben in Frage zu stellen, sie veränderten gesellschaftlichen Bedürfnissen anzupassen, mehr Freiraum für Politik, für Regierungs- und Verwaltungshandeln zu schaffen. Insoweit begegnen die Zielvorstellungen von IPEKS, die diesem Anliegen gerecht werden wollen, keinen Einwendungen*“³⁹⁰. Hervorgehoben wurde sowohl die Besonderheit der wertbezogenen Zielbestimmung als auch der Umstand, dass von Anfang an die Inanspruchnahme einer externen wissenschaftlichen Beratung - durch das Forschungsinstitut - für zwingend notwendig gehalten worden war³⁹¹. Der Rechnungshof bemerkte zutreffend, dass dem mit IPEKS beschrittenen neuartigen Weg die Sichtweise zugrunde lag, „dass neuartige Vorstellungen und Verfahrensweisen nur Aussicht auf Erfolg haben, wenn an die bestehende verfahrensmäßige und institutionelle Regelung der politischen Planung angeknüpft wird, um diese schrittweise unter Mitarbeit von Regierungs- und Verwal-

³⁸⁷ Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. VI, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

³⁸⁸ Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 3, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

³⁸⁹ Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 3 – 4, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

³⁹⁰ Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 4 – 5, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603, (Kursiv-)Hervorhebung durch den Verfasser.

³⁹¹ Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 6, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

tungskräften zu erneuern“ und dass deshalb „von der Orientierung an einem vorhandenen Modell Abstand genommen“ worden war³⁹².

3. Einordnung des Primärvertrags, problematische Aspekte und Bewertung

Der ursprünglichen Auftragsvergabe, d. h. dem Abschluss des ersten Vertrags mit dem WEMA-Institut war keine Ausschreibung zur Auswahl eines unter mehreren potentiellen Auftragnehmern vorausgegangen. Stattdessen hatte die Landesregierung gezielt mit dem WEMA-Institut Vertragsverhandlungen aufgenommen und war daneben lediglich mit einer anderen Firma in Kontakt getreten. Dies war bereits von Seiten der Opposition kritisiert worden, so hatte es Wilhelm Dröscher, Landesvorsitzender der SPD, als fragwürdig bezeichnet, „dass ausgerechnet eine Firma ohne offene oder beschränkte Ausschreibung diesen Millionen-Auftrag erhielt, die als kontinuierliche, gewissermaßen weg- und systembegleitende Wahlhelferin der CDU gilt“³⁹³. Das Vorgehen der Staatskanzlei war allerdings im Hinblick auf § 55 der Landeshaushaltsordnung i. V. m. § 3 a der Verdingungsordnung für Leistungen vertretbar, da es sich bei dem zu vergebenden Auftrag nach dessen Inhalt um eine *Sonderleistung* handelte. Unter diesen Umständen sei eine Nutzbarmachung des Wettbewerbs durch die Ansprache einer Mehrzahl potentieller Vertragspartner nicht möglich gewesen³⁹⁴.

Entscheidend für die Vergabe war aus Sicht der Staatskanzlei gewesen, dass das WEMA-Institut über eine den Vorstellungen der Landesregierung entsprechende Konzeption verfügt hatte und dass in der Vergangenheit bei Untersuchungen in den Bereichen „Alter und Gesellschaft“ und „Lehrlingsausbildung“ bereits gute Erfahrungen mit der Zusammenarbeit mit dem Institut und dessen

³⁹² Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 5, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

³⁹³ Zitiert nach Parade, Heidi, „Ein Planungsmonster wurde zur Planungsruine“, in: Stuttgarter Zeitung vom 2. 4. 1977 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

³⁹⁴ Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 8, 6, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

Leistungsfähigkeit gemacht worden waren³⁹⁵. Aus heutiger Sicht erscheint dies allerdings fragwürdig, u. a. weil es sich um inhaltlich und umfänglich unterschiedliche Projekte handelt.

Die zugrunde gelegte Annahme, die Hinzuziehung externen wissenschaftlichen Sachverständs sei erforderlich, kann - auch aus heutiger Sicht grundsätzlich - als angemessen betrachtet werden: *„Nach bisheriger Erfahrung kann nicht davon ausgegangen werden, dass ein fertiges Konzept aus der Systemtheorie praxisreif zu übernehmen ist.* Hier sind stark in der Tradition verhaftete Arbeitsweisen und Institutionen hinderlich. Es ist auch sinnvoll, dass eine derartige, alle öffentlichen Meinungen erfassende politische Planungsidee wissenschaftlich vorbereitet und begleitet wird, wobei vor allem die Ergebnisforschung zur Fehlerverhütung beitragen kann. [...] Die Auffassung der Staatskanzlei, dass solche weitgreifenden Reformvorstellungen nur begrenzt von der Verwaltung selbst entwickelt werden könnten, begegnet unter diesen Gesichtspunkten keinen Bedenken“³⁹⁶. Letzteres Urteil erscheint hingegen angesichts der dürftigen Ergebnisse der externalisierten Arbeiten aus heutiger Sicht zweifelhaft.

Der Rechnungshof kritisierte zu Recht die Ausgestaltung des geschlossenen Vertrags im Kontext der daraus herzuleitenden Folgen deutlich: „Die getroffene Abmachung, wonach das Institut sukzessive, ohne Festlegung auf einen bestimmten, inhaltlich genau abgegrenzten Arbeitserfolg (Lieferung eines Werkes) tätig werden sollte und wonach je nach den Ergebnissen jeder Stufe für Aufgaben und Methoden eine neue Konzipierung offengehalten war, lässt erkennen, dass in der Zusammenarbeit dem Institut der überwiegende Einfluss eingeräumt worden ist. Dies folgt auch daraus, dass das Land mit der zum Vertragsbestandteil erklärten Projektbeschreibung von vorneherein die Vorstellungen des Instituts über Problemstellung, Funktionsmängel, Ursachen für Mängel und ihre Behebung [...] uneingeschränkt übernommen hat. [...] Da Leistungen und Arbeitszeiten aber nur in größerem Rahmen abgesteckt waren, hat sich das Land weitgehend der Möglichkeit begeben, den Arbeitsablauf innerhalb der

³⁹⁵ Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 7, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

³⁹⁶ Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 8, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603, (Kursiv-)Hervorhebung durch den Verfasser.

Stufen zu bestimmen und zu begrenzen. Mit der vertraglich festgelegten Pflicht des Landes zur Mitwirkung, die sich auf alle Stufen der Vertragsleistungen erstreckt, ist die Verantwortung aufgeteilt und das Institut weitgehend freigestellt worden, für eine bestimmte Leistungserfüllung wie auch für Leistungsmängel alleine eintreten zu müssen³⁹⁷. Die Frage, ob die Arbeiten des Instituts für die einzelnen Stufen und insgesamt den mit dem Vertrag angestrebten Leistungen entsprochen haben, ist bei den gegenseitigen, nicht abgegrenzten Pflichten der Vertragspartner einer klaren Beurteilungsmöglichkeit entzogen. Die im Vergleich zum Institut schwächere Vertragsposition des Landes ist auch darin zu sehen, dass für die Ausführung des Auftrages im Sinne eines ‚Gesamtkonzepts fortlaufender Überprüfung‘ eine klare Bestimmung über die verantwortliche Leitung des Projektes gefehlt hat³⁹⁸.

Dieser Bewertung ist in vollem Umfang zuzustimmen. Denn die Mitarbeit des Landes war lediglich insoweit (und damit unklar) umrissen worden, dass der „Arbeitsausschuss“ der Landesregierung unter Federführung der Staatskanzlei bei Planung und Durchführung der verschiedenen Leistungsstufen verantwortlich mitzuwirken hatte, ohne dass jedoch eine präzisere inhaltliche Bestimmung erfolgt war³⁹⁹.

Es sprechen gute Argumente dafür, gerade in der (vordergründig) „offenen“ Gestaltung des Vertrags und damit des Leistungsverhältnisses an sich einen Kernmangel des ganzen Projekts „IPEKS“ zu sehen. Mehr noch: hinter dem wissenschaftssprachlich undurchsichtig gewobenen Schleier der „Offenheit“ des Projekt-Ansatzes verbirgt sich bei hinreichend aufmerksamer Betrachtung kaum verkennbar ein eindeutiges Gefälle hinsichtlich der synallagmatischen (d. h. im Gegenseitigkeitsverhältnis begründeten) Leistungspflichten der Vertragspartner. Zwar *beruhten* diese auf Gegenseitigkeit, ein Gleichgewicht der vertraglichen Leistungen, das sich üblicherweise nicht zuletzt an einer gebotenen gleichartig ausgeprägten beiderseitigen Pflichtenpräzisierung erkennen lässt,

³⁹⁷ Dies ist zutreffend: man kann insoweit von einer Auslagerung des Nutzens und einer Rückverlagerung der Risiken sprechen.

³⁹⁸ Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 9 - 10, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

³⁹⁹ Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 7, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

bestand jedoch letztlich nicht.

Es ergeben sich dabei - zumal in der Rückschau - zudem erhebliche Zweifel daran, wie es unbeabsichtigterweise zu einer solchen eindeutig zu Lasten des Landes Rheinland-Pfalz „freizügigen“ Gestaltung des Geschäftsverhältnisses kommen konnte. Denn dem ebenfalls ausdrücklich intendierten Dialog mit der Regierungs-/Verwaltungspraxis als Adressaten und zukünftigen Anwender des Projekts „IPEKS“, durch welchen ein „Aufzwängen“ eines Planungssystems „als Fremdkörper“ gerade verhütet werden sollte, musste der bereits auf der Grundlage des vertraglichen Rahmens erteilte „Forschungs-Freibrief“ mit hoher Wahrscheinlichkeit entgegenwirken. Dem entsprechen auch die Erkenntnisse, die Hollmann im Rahmen ihrer Studie durch die Befragung der Verwaltungsangehörigen gewonnen hat. So lassen sich aus der Untersuchung Hollmanns folgerichtig die Kritik am äußeren (d. h., dem organisatorischen) Rahmen („keine gangbare Organisationsform [...], die Planer und Betroffene in eine sinnvolle Form bringt“)⁴⁰⁰, an der mangelnden „Gesamtorganisation“⁴⁰¹ sowie an der „mitunter mangelhaften“ Kommunikation zwischen dem Forschungsinstitut und der Verwaltungspraxis⁴⁰² zitieren.

All dies war aber bereits in den Rahmenbedingungen aufgrund der Vertragsgestaltung und insbesondere durch die zum einen zu wenig zielgerichteten und zum anderen unzureichend fixierten vertraglichen Leistungspflichten auf Seiten des Instituts angelegt. Die im Schwerpunkt *dienstvertragliche* Ausgestaltung des Vertrags war sachlich unpassend und dem Gelingen des Projekts wenig förderlich. Dieses Problem erkannte seinerzeit auch der Rechnungshof: „Es ist [...] der Auffassung der Staatskanzlei nicht zuzustimmen, daß die vertragliche Ausgestaltung des Auftrages vornehmlich nach den Merkmalen eines Dienstvertrages den Vorteil einer besseren Motivierung der Fachberater gehabt habe.

⁴⁰⁰ Vgl. Protokolle des Innenministeriums, zitiert nach Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 169. Diese Protokolle waren im Archiv mit diesen Angaben nicht auffindbar und wurden deshalb nach Hollmann zitiert.

⁴⁰¹ Vgl. Protokolle des Innenministeriums, zitiert nach Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 169.

⁴⁰² So seien nach Angaben des Ministeriums für Landwirtschaft, Weinbau und Umweltschutz „die Papiere bzw. ihre neue Fassung erst in der jeweiligen Sitzung verteilt“ worden bzw. man habe „vergeblich auf eine Reaktion des Instituts gewartet, nachdem Arbeitspapiere dort abgeliefert worden waren“ [zitiert nach: Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 169].

Eine solche wäre vielmehr eher durch Vereinbarung einer bestimmten erfolgsbezogenen Leistung [...]“⁴⁰³ - und damit durch eine im Schwerpunkt *werkvertragliche* Vereinbarung [Anmerkung des Verfassers] - „[...] zu erwarten gewesen. Ein mehr dienstvertraglich orientierter Auftrag lässt im allgemeinen zu viel Spielraum für nicht sachbedingt notwendige Arbeitsausweitungen zumal dann, wenn - wie im vorliegenden Fall - der Vertrag ausdrücklich Wiederholungsarbeiten (§ 2 Abs. 2) vorsieht, von laufender, anwendungsorientierter Beratung (S. 18 der Anlage zum Vertrag) ausgeht, einen „Folgevertrag“ zur Materialüberarbeitung und weitere Aufgaben (§ 2 Abs. 3) in Aussicht nimmt. Daraus ist nicht nur der Tendenz zur Ausschöpfung des Gesamtpreises als obere Entgeltgrenze für die Selbstkostenerstattung Vorschub gegeben, sondern auch Anreiz zur Anbietung von Nachleistungen geboten gewesen. Das Gelingen einer zweck- und sinnvollen sowie wirtschaftlichen Projektausführung in Forschungsstufen ist mit dieser Vertragsgestaltung weitgehend von der Ausübung der Vertragsrechte des Landes, über Art und Weise zur Auftragserfüllung und über die Brauchbarkeit von Stufenergebnissen zu entscheiden [...], abhängig gemacht worden. Dies gilt in gleichem Maße auch für die Nutzung weiterer flexibler Vertragselemente zur nachhaltigen Kontrolle der Kosten aufgrund von Gesamt- und Einzelnachweisen, die freilich wegen fehlender Leistungsabgrenzung und Beschränkung des Nachweises geleisteter Arbeiten auf unzureichende Angaben erschwert gewesen ist“⁴⁰⁴.

Zu Recht ist zu bemängeln, dass die Nachteile des Vertrags besonders darin bestanden, „daß die vereinbarte Kooperation nicht genügend durch stärkeren Einfluß des Landes, hauptsächlich durch eine administrative Oberleitung abgesichert gewesen“⁴⁰⁵ ist. Denn dem externen Forschungsinstitut und seinen Mitgliedern war in der Tat durch den Vertrag ein (viel) zu großer Spielraum für eine umfangreich angelegte Forschungsplanung eingeräumt worden, deren Ergebnisse sodann den Erfordernissen der Verwaltungspraxis nicht gerecht wurden. So „verging sich“ die Verwaltung bei der Ausführung „immer mehr im Denken

⁴⁰³ Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 11, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁴⁰⁴ Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 11 – 12, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁴⁰⁵ Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 12, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

und Handeln nach theoretisch-wissenschaftlichen Kategorien“⁴⁰⁶.

Der Rechnungshof kam darüber hinaus zu dem stichhaltigen Ergebnis, „daß eine wesentliche Ursache für das Nichterreichen des Vertragsziels in der *überwiegend organisationssoziologisch angelegten Systemanalyse zu sehen ist, die als Barriere für die Aufnahme des Systemkonzepts in der Verwaltung wirkte und durch vermeidbaren Aufwand dieses selbst in Frage stellte*“⁴⁰⁷. Die Erfahrungen aus der Finanzkontrolle sprechen dafür, daß (große) Verwaltungen zu rationellerem Handeln geführt werden können, wenn im normativen Denken und Handeln – bei angemessener Verwertung von Ergebnissen der Sozialwissenschaften – der Beachtung traditioneller Maßstäbe der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie angemessenen Leistungsanforderungen besondere Bedeutung beigemessen wird“⁴⁰⁸.

Im Folgenden wird die misslungene Umsetzung im Einzelnen betrachtet.

4. 1972: Erste Leistungsstufe (Systemanalyse)

Wie beabsichtigt begannen die Arbeiten zum Aufbau von IPEKS 1972 mit der Systemanalyse. In dieser Leistungsstufe sollten, wie dargestellt, die gegenwärtig bestehenden Strukturen der politisch-administrativen Systeme erfasst werden und eine Analyse des politischen Prozesses erfolgen⁴⁰⁹. Von den Mitarbeitern des WEMA-Instituts wurden (wie auch in den folgenden Jahren) zu diesem Zweck Projektstrukturpläne mit Netzplänen, die die Arbeitsabläufe bei der Tätigkeit des Instituts in ihren Abhängigkeitsbeziehungen und in zeitlicher Hinsicht darstellten, erstellt. Nach diesen sollte sich auch die Mitwirkung durch das Land richten. Die Projektstrukturpläne enthielten in aufeinanderfolgenden Ziffern einen (kleinteiligen) Katalog der Einzeltätigkeiten.

⁴⁰⁶ Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 77, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁴⁰⁷ Hervorhebung durch den Verfasser.

⁴⁰⁸ Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 80 - 81, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁴⁰⁹ Vgl. WEMA-Institut, Einführung von IPEKS in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen - Anlage 1, S. 6, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591.

Der detailliert ausgearbeitete Projektstrukturplan 1972 stellte sich beispielsweise so dar⁴¹⁰:

“Projektstrukturplan 1972 (Systemanalyse)

1. Auftrag zur Einführung von IPEKS
2. Festlegung des Ablaufplanes der Systemanalyse
3. Absprache der Termine für explorative Interviews mit Ministern und Staatssekretären
4. Festlegung der Thematik für die explorativen Interviews und Aufbau eines Gesprächsleitfadens
5. Durchführung der explorativen Interviews mit Ministern und Staatssekretären
6. Erfassung von Basismaterialien zur Ziel- und Programmplanung, Struktur- und Ablauforganisation aus den Tätigkeiten der Landesregierung (Regierungserklärungen, Geschäftsverteilungspläne, Ressortberichte usw.)
7. Erstellung eines Analysekonzepts für die explorativen Interviews⁴¹¹
8. Entwicklung eines Klassifikationsschemas zur inhaltsanalytischen Auswertung der Basismaterialien nach Kriterien der Ziel- und Programmplanung und der Struktur- und Ablauforganisation
9. Auswertung der explorativen Interviews [...]
11. Konstituierung des projektbegleitenden Ausschusses der Landesregierung Rheinland-Pfalz [...]
15. Abschluss der Integrationsphase: die Koordinierungsaufgabe für alle Aktivitäten, die IPEKS-Bezug haben, liegt beim Projektausschuss der Landesregierung [...]
21. Durchführung der halbstrukturierten Interviews [...]
28. Information des Projektausschusses über Zielsetzung und Verfahren der Haupterhebung [...]
30. Durchführung der Haupterhebung (schriftliche Befragung in allen Ressorts - Referenten und Sachbearbeiter)
31. Entwicklung eines Analysekonzepts für die Auswertung der Haupterhebung

⁴¹⁰ Vgl. WEMA-Institut, Projektstrukturplan 1972 (Systemanalyse), hier zitiert nach der Anlage der Gutachterlichen Äußerung über das IPEKS des Rechnungshofes Rheinland-Pfalz (18. 3. 1977) , in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁴¹¹ Anm.: D. h. erst *nach* den Interviews!

[...]

- 32. Auswertung der Haupterhebung
- 33. Information des Projektausschusses über die Ergebnisse der Haupterhebung
- 34. Entwicklung eines Datenblattes zum Aufbau einer gemeinsamen Informationsbasis der Landesregierung unter Berücksichtigung der Arbeiten des interministeriellen Ausschusses für mittelfristige Aufgabenplanung [...]
- 37. Überarbeitung des Datenblattes als Instrument zum Aufbau einer gemeinsamen Informationsbasis für alle Ressorts bei ihrer Planungs-, Entscheidungs- und Kontrolltätigkeit
- 38. Test des überarbeiteten Datenblattes [...]
- 40. Endgültige Abfassung des Datenblattes
- 41. Einsatz des Datenblattes in allen Ressorts während der Haupterhebung
- 42. Auswertung des Datenblattes
- 43. Information des Projektausschusses über die Ergebnisse des Datenblattes [...]
- 45. Entwurf von Grundlagenkonzepten zur Ziel- und Programmplanung
- 46. Abstimmung der entwickelten Konzepte für die Entwürfe von Programmstrukturen mit dem Projektausschuss [...]
- 48. Auswertung der Erfahrungen mit den Konzeptentwürfen zur angewandten Programmplanung
- 49. Modellentwurf zur Ziel- und Programmplanung der Landesregierung [...].

Anhand des zitierten Katalogs lässt sich zum einen erkennen, dass im Jahr 1972 nicht nur die Arbeiten an der Systemanalyse selbst, sondern auch bereits andere Arbeiten, namentlich Arbeiten der Systemplanung⁴¹² sowie Schulungsmaßnahmen durchgeführt wurden⁴¹³. Zum anderen ist die ausgeprägte Ausdifferenzierung und nicht nur aus heutiger Sicht ausufernde Detailfülle der einzelnen Arbeitsschritte des Instituts offensichtlich.

⁴¹² Vgl. oben, Ziffer 45. Entwurf von Grundlagenkonzepten zur Ziel- und Programmplanung, Ziffer 49. Modellentwurf zur Ziel- und Programmplanung der Landesregierung; WEMA-Institut, Projektstrukturplan 1972 (Systemanalyse), hier zitiert nach der Anlage der Gutachterlichen Äußerung über das IPEKS des Rechnungshofes Rheinland-Pfalz (18. 3. 1977) , in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁴¹³ Vgl. WEMA-Institut, Projektstrukturplan 1972 (Systemanalyse), Ziffer 55 - 59 (nicht zitiert).

Zunächst wurde, wie beabsichtigt, die Vor-, sodann die Hauptuntersuchung durchgeführt⁴¹⁴. Letztere diente dem Zweck, durch die Haupterhebung, in welche die Abteilungsleiter, Referenten und Sachbearbeiter einbezogen wurden, und ihre Auswertung die bestehenden Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollstrukturen zu erfassen. Im Rahmen der Hauptbefragung wurden 686 Exemplare eines Fragebogens ausgegeben, der 84 Fragen enthielt und am 9. Oktober 1972 teilte das Institut der Staatskanzlei den Abschluss der Bestandsaufnahme der bisherigen Planungspraxis der Landesregierung mit. Die Analyse ergab zahlreiche „punktuellen Mängel“, „hauptsächlich eine unzureichende Zielorientierung und mangelnde Verbindung lang- und kurzfristiger Aufgaben nach Prioritäten sowie Finanzmitteln, ferner einen für effektive politische und administrative Planung erschwerten Entscheidungsprozess mit häufig nicht ausreichender oder verspäteter Koordinierung und geringen Kontrollmöglichkeiten“⁴¹⁵. Dieses Erkenntnis ging freilich kaum über das bisherige Wissen hinaus und die Ergebnisse erbrachten gegenüber den durch das Institut bereits von Anfang an „wertbeurteilend“ aufgestellten Befunden des WEMA-Instituts über die zahlreichen Mängel der Regierungs- und Verwaltungsorganisationen, auf die sich die Institutstätigkeit gründete, kaum Neues.

Der für die Mitwirkung an den Arbeiten vorgesehene „projektbegleitende Arbeitsausschuss“ der Landesregierung unter Federführung der Staatskanzlei und bestehend aus der Konferenz der Staatssekretäre konstituierte sich wie beabsichtigt nach dem Beginn der Arbeiten an der Systemanalyse am 7. Februar 1972⁴¹⁶. Zur Entlastung der Konferenz der Staatssekretäre etwa von organisatorischen Problemen im Rahmen dieser Aufgabe wurde allerdings ein „ständiger Arbeitsausschuss IPEKS“ (SAI) berufen, zu dem die Ressorts jeweils einen Vertreter entsandten und dessen Geschäftsführung Hans Bachem

⁴¹⁴ Vgl. oben; WEMA-Institut, Einführung von IPEKS in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen - Anlage 1, S. 7, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591.

⁴¹⁵ Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 21, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁴¹⁶ Vgl. Vorlage für die Konferenz der Staatssekretäre am 7. 2. 1972, S. 2, in: „Tätigkeit des ‚Ständigen Arbeitsausschusses IPEKS‘, ab 1974 ‚Planungsausschuss Regierung (PAR)‘“ (1972) (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 861 / 497).

übernahm⁴¹⁷. Im Ständigen Arbeitsausschuss waren alle rheinland-pfälzischen Ministerien einschließlich der Landesvertretung vertreten. Der „projektbegleitende Ausschuss“ bildete also einen Unterausschuss, dem die durch die einzelnen Ressorts für IPEKS Beauftragten und bis zu der förmlichen Einrichtung des Planungsausschusses Regierung (PAR), die wie beabsichtigt schließlich 1974 erfolgte, auch der Präsident des Statistischen Landesamtes, der Leiter des Landesrechenzentrums und der Organisationsreferent, der Referent für die Programm- und Projektplanung und ein Vertreter der Abteilung Raumordnung und Landesplanung der Staatskanzlei angehörten⁴¹⁸. Der Unterausschuss tagte erstmals im Kontext der Institutsarbeiten an der Systemanalyse am 25. Februar 1972⁴¹⁹.

Beide Ausschüsse, d. h. der projektbegleitende Ausschuss und der ständige Arbeitsausschuss IPEKS (SAI) als sein Unterausschuss tagten insgesamt wie folgt⁴²⁰:

7. 2. 1972 Staatssekretärskonferenz

25. 2. 1972 SAI

27. 3. 1972 SAI

28. 4. 1972 SAI

8. 5. 1972 Staatssekretärskonferenz

25. 5. 1972 SAI

30. 6. 1972 SAI

14. 12. 1972 SAI

21. 2. 1973 SAI

6. 12. 1973 SAI .

In seiner Sitzung am 8. Mai 1972 informierte sich der projektbegleitende Aus-

⁴¹⁷ Vgl. Vorlage für die Konferenz der Staatssekretäre am 7. 2. 1972, S. 2, in: „Tätigkeit des ‚Ständigen Arbeitsausschusses IPEKS‘, ab 1974 ‚Planungsausschuss Regierung (PAR)‘ “ (1972) (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 861 / 497).

⁴¹⁸ Vgl. dazu Serie „Tätigkeit des ‚Ständigen Arbeitsausschusses IPEKS‘, ab 1974 ‚Planungsausschuss Regierung (PAR)‘ “ (6 Bände) (1972 - 1977) (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 861 / 497 - 502).

⁴¹⁹ Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 21 - 22, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁴²⁰ Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Entwürfe für die Beantwortung der Fragen des Rechnungshofs im Rahmen der Untersuchung des IPEKS durch den Rechnungshof (10. 6. 1976) (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6600 [92]).

schuss über die beabsichtigten Befragungen⁴²¹. Sein Unterausschuss tagte im Jahr 1972 sechsmal, am 25. Februar, 27. März, 28. April, 25. Mai, 30. Juni und 14. Dezember: bei den ersten fünf Tagungen informierten Mitglieder des Instituts den Ausschuss über die Inhalte und Methodik der Erhebung, die Erkenntnisse, die aus den vorbereitenden Interviews gewonnen worden waren und den Ablauf der Haupterhebung⁴²². Am 14. Dezember 1972 befasste sich der Unterausschuss auf der Grundlage eines oberflächlichen mündlichen Berichts erstmals mit den Ergebnissen der Haupterhebung⁴²³. Hans Bachem eröffnete seinerzeit die Sitzung und bedauerte, dass ein detaillierter Bericht über die Ergebnisse der Systemanalyse durch Dr. Schmelzer noch nicht erfolgen könne, weil die Ergebnisse zuvor zunächst dem Kabinett präsentiert werden müssten. Schmelzer berichtete deshalb nur „global“ über die Ergebnisse, die „eine strategische Lücke [...] offengelegt habe[n], [...] definiert [...] als die Diskrepanz zwischen analysierter Struktur- und Ablauforganisation (Ist-Zustand) und dem politischen wünschenswerten Soll-Zustand“⁴²⁴. Die künftige Aufgabe sei es, „diese Lücke durch Einführung integrierter Zielplanung und operativer Planung zu schließen“⁴²⁵.

Die Besetzung des Ständigen Arbeitsausschusses IPEKS (SAI) lässt sich beispielhaft anhand der Ladung und des Protokolls zu dieser Sitzung ansehen⁴²⁶:

„[...] An die Mitglieder des ‚Ständigen Arbeitsausschusses IPEKS‘:

Herrn LdMinRat Dr. Kieffer, [...] Ministerium des Innern

⁴²¹ Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 23, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁴²² Vgl. „Tätigkeit des ‚Ständigen Arbeitsausschusses IPEKS‘, ab 1974 ‚Planungsausschuss Regierung (PAR)‘ “ (1972 und 1972 - 1974) (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestände 861 / 497 und 498); vgl. auch Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 23, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁴²³ Vgl. Protokoll der 6. Sitzung des „Ständigen Arbeitsausschusses IPEKS“ am 14. Dezember 1972, versandt am 26. Januar 1973, in: „Tätigkeit des ‚Ständigen Arbeitsausschusses IPEKS‘, ab 1974 ‚Planungsausschuss Regierung (PAR)‘ “ (1972 - 1974) (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 861 / 498).

⁴²⁴ Protokoll der 6. Sitzung des „Ständigen Arbeitsausschusses IPEKS“ am 14. Dezember 1972, versandt am 26. Januar 1973, in: „Tätigkeit des ‚Ständigen Arbeitsausschusses IPEKS‘, ab 1974 ‚Planungsausschuss Regierung (PAR)‘ “ (1972 - 1974) (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 861 / 498).

⁴²⁵ Protokoll der 6. Sitzung des „Ständigen Arbeitsausschusses IPEKS“ am 14. Dezember 1972, versandt am 26. Januar 1973, in: „Tätigkeit des ‚Ständigen Arbeitsausschusses IPEKS‘, ab 1974 ‚Planungsausschuss Regierung (PAR)‘ “ (1972 - 1974) (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 861 / 498).

⁴²⁶ „Tätigkeit des ‚Ständigen Arbeitsausschusses IPEKS‘, ab 1974 ‚Planungsausschuss Regierung (PAR)‘ “ (1972 - 1974) (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 861 / 498).

Herrn Präsident Dr. Nellessen, [...] Statistisches Landesamt Bad Ems
Herrn RegDirektor Stöckle [...]
Herrn RegDirektor Dr. Weis, [...] Ministerium der Finanzen
Herrn LtdMinRat Dr. Wollstadt, [...] Ministerium der Justiz
Herrn MinDirigent Ellscheid, [...] Ministerium für Soziales, Gesundheit und Sport
Herrn RegDirektor Dr. Brack, [...] Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und Umweltschutz
Herrn LtdMinRat Dr. Becker, [...] Ministerium für Wirtschaft und Verkehr
Herrn MinDirigent Dr. Schöne, [...] Kultusministerium
Herrn RegDirektor Freidel, [...] Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz
Herrn Oberregierungsrat Kunz, [...] Staatskanzlei
An das WEMA-Institut [...] Köln-Marienburg⁴²⁷.

Die tatsächliche Teilnehmerliste dieser Sitzung stellte sich wie folgt dar:

„[...] Bachem Staatskanzlei [...]
Krieg Staatskanzlei [...]
Dr. Weis Ministerium der Finanzen [...]
Freidel Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz [...]
Schmitz StK [...]
Hesseus KM [...]
Dr. Schefer Staatskanzlei
Kieffer Mdl [...]
Schindler Mdl [...]
Dr. Brack M. f. L. W. U. [...]
[...] Staatskzl. [...]
[...] M. f. S. G. u. Sp. [...]
[...] Min. für W. u. Verkehr [...]
Teltschik Staatskanzlei [...]
Walzel WEMA [...]
Dr. Schmelzer WEMA [...]

⁴²⁷ Staatskanzlei Rheinland-Pfalz [Hans Bachem], Ladung vom 20. November 1972 zur 6. Sitzung des „Ständigen Arbeitsausschusses IPEKS“ am 14. Dezember 1972, in: „Tätigkeit des ‚Ständigen Arbeitsausschusses IPEKS‘, ab 1974 ‚Planungsausschuss Regierung (PAR)‘“ (1972 - 1974) (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 861 / 498).

[...] LRZ [...]“⁴²⁸.

Am 23. Januar 1973 wurde der Ministerrat, dem die Staatskanzlei den Abschluss der Erhebung für Ende August bzw. Anfang September 1972 angekündigt hatte, über die Ergebnisse der Analyse unterrichtet⁴²⁹. Der Ständige Arbeitsausschuss befasste sich schließlich in seiner siebten Sitzung am 21. Februar 1973 auf der Grundlage der vollständigen Dokumentation mit den Ergebnissen der Systemanalyse⁴³⁰. In der Ladung zu dieser Sitzung wurde die „Präsentation der Ergebnisse der Systemanalyse I“ als „einziger Punkt der Tagesordnung“ genannt⁴³¹. Das Protokoll dieser siebten Sitzung des Ständigen Arbeitsausschusses ist dem Aktenbestand des Landeshauptarchivs Koblenz zur „Tätigkeit des ‚Ständigen Arbeitsausschusses IPEKS‘, ab 1974 ‚Planungsausschuss Regierung (PAR)‘ “ (1972 - 1974) nicht zu entnehmen⁴³².

In der Rückschau zeigt sich, dass trotz der auffällig differenzierten Zerlegung der einzelnen Arbeitsschritte der Institutstätigkeit die innerhalb der Leistungsstufe vorgesehenen Arbeiten nicht oder nicht vollständig ausgeführt wurden. „Dies gilt für die Vorhaben im Zusammenhang mit Datenblatt und Schulung, besonders hinsichtlich der vorgesehenen praktischen Anwendung und Behandlung im Projektausschuss. Bei einer Reihe von Vorhaben für Vorarbeiten an Grundlagenkonzepten zur Ziel- und Programmplanung war der Arbeitsausschuss nicht eingeschaltet. [...]“⁴³³. Denn dem Institut war ein erheblich zu großer Einfluss auf die Ausführung eingeräumt worden und von den beauftragten Organen des Landes wurde kaum auf die Auftragserfüllung zur Beschränkung

⁴²⁸ Staatskanzlei Rheinland-Pfalz [Hans Bachem], Protokoll und Teilnehmerliste der 6. Sitzung des „Ständigen Arbeitsausschusses IPEKS“ am 14. Dezember 1972, versandt am 26. Januar 1973, in: „Tätigkeit des ‚Ständigen Arbeitsausschusses IPEKS‘, ab 1974 ‚Planungsausschuss Regierung (PAR)‘ “ (1972 - 1974) (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 861 / 498).

⁴²⁹ Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 23, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁴³⁰ Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 23, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁴³¹ Staatskanzlei Rheinland-Pfalz [Hans Bachem], Ladung vom 26. Januar 1973 zur 7. Sitzung des „Ständigen Arbeitsausschusses IPEKS“ am 21. Februar 1973, in: „Tätigkeit des ‚Ständigen Arbeitsausschusses IPEKS‘, ab 1974 ‚Planungsausschuss Regierung (PAR)‘ “ (1972 - 1974) (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 861 / 498).

⁴³² Vgl. „Tätigkeit des ‚Ständigen Arbeitsausschusses IPEKS‘, ab 1974 ‚Planungsausschuss Regierung (PAR)‘ “ (1972 - 1974) (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 861 / 498).

⁴³³ Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 24, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

der Arbeiten auf das Notwendige und wirtschaftlich Vertretbare eingewirkt⁴³⁴. Dies lässt sich auch daran ersehen, dass der projektbegleitende Arbeitsausschuss erst einige Zeit nach Beginn der Arbeiten durch das Institut aktiv wurde und so auf die Gestaltung des Projektstrukturplans keinen Einfluss nahm: „Infolgedessen war ihm offenbar nicht bekannt, dass in der für die erste Leistungsstufe vorgesehenen Zeit auch Arbeiten der zweiten eingeplant worden waren. [...]“⁴³⁵. Zudem war die Aufschlüsselung der Rechnungslegung ohne Individualisierbarkeit der ausführenden Personen unzureichend, womit sich die Verwaltung auf Anweisung der Haushaltsabteilung der Staatskanzlei zufrieden gegeben hatte⁴³⁶.

De facto arbeiteten die folgenden Mitarbeiter [Qualifikationen] des Kölner WEMA-Instituts am Projekt IPEKS⁴³⁷:

Briefs, Dirk, Dipl.-Psych.
Finkelde, Johanna, Dipl.-Psych.
Fischer, Petra, Sekretärin
Foth, Bernd, Dipl.-Volksw.
Gabler, Manfred, BWL [sic]
Gerals, Johann, Informatik [sic]
Giebels, Inge, Dipl.-Volksw.
Gräbener, Dr. Klaus, Dipl.-Volksw.
Herrmann, Dr. Manfred, Dipl.-Volksw.
Hofauer, Heinrich, Systemprogrammierer
Hollmann, Liesel, Dipl.-Volksw.
Horstmann, Dr. Hans Eckard, Dipl.-Volksw.
Kolb, James S., M. A. [sic]
Laaf, Helga, Dipl.-Volksw.
Laakmann, Bruno, Dipl.-Betriebsw.

⁴³⁴ Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 24 - 25, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁴³⁵ Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 24 - 25, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁴³⁶ Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 25, 26, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁴³⁷ Vgl. Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Entwürfe für die Beantwortung der Fragen des Rechnungshofs im Rahmen der Untersuchung des IPEKS durch den Rechnungshof (10. 6. 1976) (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6600 [102 - 103]).

Lapp, Programmierer
Lüders, Dr. Ameli, Dipl.-Volksw.
Mey, Detlef, Dipl.-Volksw.
Murray, Lachlan B., Dipl.-Pol.
Noll, Wolfgang, Dipl.-Kfm.
Reichert, Dr. Josef, Dipl.-Volksw. / Priv.-Doz.
Sawatzky, Peter, Dipl.-Volksw.
Scharpenberg, Helga, Dipl.-Päd.
Schmehl, Sylvia, Graphikerin
Schmelzer, Dr. Horst, Dipl.-Volksw.
Schneider, Dr. Heinrich, Dr. rer.-nat.
Schub, Dr. Gerhard, Dipl.-Volksw.
Stephany, Walter, Dipl.-Volksw.
Tebert, Walter, Dipl.-Volksw.
Vilich, Walter, Systemanalytiker
Walzel, Dr. August, Mathematiker
Welbers, Gerhard, Soziologe
Wilke, Brigitte, Dipl.-Soz.
Windzsus, Beate, Soziologin
Zangemeister, Dr. Christof, Dr. Ing. / Priv.-Doz.
Zopes, Jürgen, Informatiker.

Die Organe des Landes nahmen ihre - aufgrund des Vertrags und dessen dargestellten Unzulänglichkeiten ohnehin begrenzten - rechtlichen Möglichkeiten nicht im möglichen Umfang wahr, was einem zügigen Ablauf dieser Phase entgegenwirkte. Die Systemanalyse mag deshalb bei wohlwollender Betrachtung zur Klärung der Voraussetzungen für die Einführung des IPEKS als nötig oder zumindest zielführend betrachtet werden (obgleich auch dies erheblichen Bedenken begegnet). Die in ihrem Rahmen ausgeführten Arbeiten waren jedoch ohne Zweifel deutlich überdehnt.

5. 1973: Zweite Leistungsstufe (Systemplanung I) und Teile der dritten Leistungsstufe (Systemplanung II)

Nach der Systemanalyse arbeitete das Institut 1973 an Grundkonzepten für die Systemplanung weiter. In der zweiten Leistungsstufe (Systemplanung I) waren, wie dargestellt, die Programmstrukturen eines integrierten Informationssystems auszugestalten und in der dritten Leistungsstufe (Systemplanung II) Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollinstrumente zu entwickeln. Für die Arbeiten im Jahr 1973 stellte das Institut wiederum einen Projektstrukturplan („*Projektstrukturplan 1973*“) auf, der 87 (!) einzelne Arbeiten auflistete. „Angesprochen waren ein ‚Grundkonzept für Zielplanungssystem‘ mit ‚Prozess- und Strukturmodellen‘ sowie deren Zusammenführung zu einem ‚Grundkonzept integrierter Systemplanung‘. In einer weiteren Phase war die ‚Diskussion und systematische Weiterentwicklung dieser Grundkonzepte für Struktur und Ablauf der Zielplanung und der operativen Planung‘ vorgesehen, wofür ‚Programmzielanalysen‘ - mit Befragungen von Ministern, Staatssekretären und Fachreferenten - und ‚Projektziele‘, auch in Verbindung mit der Finanzplanung, dienen sollten. In zwei weiteren Phasen waren Überlegungen für Alternativen, Erprobungen sowie die Vorstellung und Diskussion des Gesamtmodells geplant, für dessen Vorbereitung zur praktischen Anwendung (auch Schulung) Arbeitszeit im letzten Quartal 1973 angesetzt war [...]“⁴³⁸. Im September 1973 legte das WEMA-Institut schließlich einen Bericht über den IPEKS-Planungszyklus „als Vorschlag zur Verbesserung der politischen Entscheidungsplanung der Landesregierung Rheinland-Pfalz“ sowie einen „Gesamtüberblick zum Arbeitskonzept IPEKS“ vor⁴³⁹.

Die Einflussnahme von Seiten des Landes fiel währenddessen weiterhin ausgesprochen begrenzt aus. Nachdem am 2. Oktober 1973 der Ministerrat über die Weiterführung der Arbeiten an IPEKS entschieden hatte⁴⁴⁰, wurde das Konzept auf einer Klausurtagung (6. - 8. Dezember 1973) erläutert⁴⁴¹. Der Unterausschuss übertrug dabei einer Arbeitsgruppe „Einführung des Planungszyklus

⁴³⁸ Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 29, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁴³⁹ Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 29, 30, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁴⁴⁰ Vgl. „Tätigkeit des ‚Ständigen Arbeitsausschusses IPEKS‘, ab 1974 ‚Planungsausschuss Regierung (PAR)‘“ (1972 - 1974) (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 861 / 498).

⁴⁴¹ Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 30, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

IPEKS“ (und damit letztlich einem weiteren Ausschuss!) die Erarbeitung von Vorstellungen über Maßnahmen zur Einführung des Systems. Daran wirkten neben dem Geschäftsführer des Unterausschusses seitens der Staatskanzlei der Organisationsreferent und ein Vertreter der Abteilung Raumordnung und Landesplanung, seitens des Innenministeriums der Leiter der Zentralabteilung und seitens des Finanzministeriums der Referent für Finanzplanung sowie das WEMA-Institut mit⁴⁴².

Nunmehr wurden zwar immerhin Bedenken artikuliert, weil „das Planungssystem zur Zielfindung und -bewertung zu kompliziert und aufwendig sei“⁴⁴³. Das WEMA-Institut argumentierte jedoch dagegen, dass durch IPEKS als Planungssystem lediglich Arbeitsmodalitäten verändert würden, ohne dass weitere Aufgaben hinzukämen⁴⁴⁴. Das Forschungsinstitut genoss so auch 1973 weiterhin umfängliche Gestaltungsfreiheiten. Der ständige Arbeitsausschuss der Regierung tagte nach der Dokumentation der Ergebnisse der Systemanalyse am 21. Februar 1973 erst wieder am 6. Dezember 1973.

Demgegenüber arbeitete zwar die Geschäftsstelle des Arbeitsausschusses, die Arbeitsgruppe politische Planung der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, nunmehr intensiver mit den Mitarbeitern des Instituts zusammen. Die mangelnde Mitwirkung der Verwaltungspraxis rächte sich indes. „Auch bei den Arbeiten im Jahre 1973, die im wesentlichen die Erstellung eines groben Konzepts durch das Institut unter Mitwirkung der Geschäftsstelle des Ausschusses betrafen, wäre eine stärkere Mitwirkung verwaltungserfahrener Kräfte zweckmäßig gewesen. Diese mehr auf den Inhalt des Planungssystems gerichteten (wissenschaftlichen) Arbeiten entfalteten – ohne rechtzeitigen Abgleich mit Verwaltungserfahrung – erkennbar eine Eigengesetzlichkeit, die dem allgemeinen Verständnis (auch in der Sprache) für die weiteren Schritte abträglich war und schwerlich als verwaltungsfreundlich bezeichnet werden kann. [...] Für die Weiterarbeit des Instituts ab 1. Januar 1973 bis Oktober 1973 fehlte es auch an einer Zu-

⁴⁴² Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 30, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁴⁴³ Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 31, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁴⁴⁴ Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 31, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

stimmung des Arbeitsausschusses der Landesregierung. Die Weiterarbeit war [...] durch [bloßes] konkludentes Verhalten seitens des Landes gedeckt. [...]“⁴⁴⁵. In summarischer Bewertung hatte sich deshalb „[...] in dieser bis zur dritten Leistungsstufe übergreifenden Arbeitsphase die ohne hinreichenden Verwaltungsbezug breit angelegte Arbeit auf Grund der starken Vertragsposition des Instituts“ fortgesetzt⁴⁴⁶.

6. 1974: Rest der dritten Leistungsstufe (Systemplanung II) und vierte Leistungsstufe (Einführung)

Für das Jahr 1974 war der Abschluss der dritten Leistungsstufe und die Durchführung der vierten Leistungsstufe, d. h. die Einführung des Systems, vorgesehen, wobei die Institutsarbeiten im Wesentlichen die Zielrahmen- und Programmplanung umfassen sollten. Unter Mitarbeit des Landes sollte der langfristig angelegte Zielrahmen unter Einbeziehung von den Zielen zugeordneten Werten (Zielwerten) und Maßnahmen aufgestellt werden.

Bei der ersten Aufstellung der Zielprogrammplanung sollten außerdem „Grundannahmen für den Finanzplan aufgestellt werden“⁴⁴⁷. Durch den ständigen Arbeitsausschuss der Landesregierung und den Finanzminister sollte der „finanzielle Gestaltungsrahmen“ unter „Bestimmung von Richtgrößen“ dafür zur Aufteilung der Finanzmittel auf die Einzelpläne in den nächsten 5 Jahren, orientiert an den Leitlinien für die Zielprogrammplanung festgestellt werden⁴⁴⁸.

Die Arbeiten des Jahres 1974 sollten zudem mit „einer gemeinsamen Planungsmethodologie für die Erarbeitung der Zielprogrammplanung in den Ministerien“, der „Ableitung von Aufgabenstellung [sic] für die Gesetzgebung aus dem Zielrahmen im Ausschuß und Justizministerium“, einem „Zielplanungs-

⁴⁴⁵ Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 32 - 33, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁴⁴⁶ Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 34, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁴⁴⁷ Zitiert nach Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 36, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁴⁴⁸ Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 36, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

memorandum als verbindliche[r] Planungsgrundlage“ für die einzelnen Ressorts und – nach erfolgter Abstimmung der von den Ministerien aufgestellten Zielprogrammpläne – mit der „Festlegung der Prioritäten“ zur „Vorbereitung der operativen Planung“ durch den Ministerrat beschlossen werden⁴⁴⁹. Der ohnehin bereits ausufernde Arbeitsplan wurde jedoch nicht vollständig umgesetzt. Das Institut beschäftigte sich faktisch vor allem mit der Zielrahmenplanung⁴⁵⁰. Dies brachte zwar nunmehr „verstärkte gemeinsame Aktivitäten der Vertragspartner“⁴⁵¹ mit sich, führte aber im Ergebnis gleichwohl nur sehr bedingt den gewünschten Erfolg herbei.

Der Ständige Arbeitsausschuss IPEKS (SAI) wurde durch Beschluss der Landesregierung am 2. Oktober 1973 mit Wirkung zum 1. Januar 1974 wie beabsichtigt in den Planungsausschuss Regierung (PAR) umgebildet⁴⁵². Die Aktivitäten des PAR in dieser (und den folgenden) Phase/n lassen sich wie folgt zusammenfassen⁴⁵³:

Vollsitzungen und Arbeitstagungen des PAR sowie Klausurtagungen

- 6. – 8. 12. 1973 Klausurtagung der Vertreter der Staatssekretäre
- 4. 1. 1974 Sitzung der Vertreter der Staatssekretäre
- 21. 1. 1974 Sitzung der Staatssekretäre
- 25. 1. 1974 Sitzung der Vertreter der Staatssekretäre
- 5. 2. 1974 Sitzung der Vertreter der Staatssekretäre
- 15. – 16. 2. 1974 Klausurtagung der Staatssekretäre
- 4. 3. 1974 Sitzung der Vertreter der Staatssekretäre
- 18. 3. 1974 Sitzung der Vertreter der Staatssekretäre
- 5. 4. 1974 Sitzung der Vertreter der Staatssekretäre

⁴⁴⁹ Zitiert nach Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 36, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁴⁵⁰ Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 37, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁴⁵¹ Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 39, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁴⁵² Vgl. dazu Serie „Tätigkeit des ‚Ständigen Arbeitsausschusses IPEKS‘, ab 1974 ‚Planungsausschuss Regierung (PAR)‘ “ (6 Bände) (1972 - 1977) (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 861 / 497 - 502).

⁴⁵³ Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Entwürfe für die Beantwortung der Fragen des Rechnungshofs im Rahmen der Untersuchung des IPEKS durch den Rechnungshof (10. 6. 1976) (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6600 [93 - 94]).

19. 4. 1974 Sitzung der Vertreter der Staatssekretäre
 24. 4. 1974 Sitzung der Staatssekretäre und ihrer Vertreter (Vollsitzung)
 3. 5. 1974 Sitzung der Vertreter der Staatssekretäre
 20. 5. 1974 Sitzung der Vertreter der Staatssekretäre
 20. 6. 1974 Sitzung der Vertreter der Staatssekretäre
 2. 8. 1974 Sitzung der Vertreter der Staatssekretäre
 7. 8. 1974 Sitzung der Staatssekretäre und ihrer Vertreter (Vollsitzung)
 23. 8. 1974 Sitzung der Vertreter der Staatssekretäre
 28. 8. 1974 Sitzung der Staatssekretäre und ihrer Vertreter (Vollsitzung)
 4. 9. 1974 Sitzung der Vertreter der Staatssekretäre
 25. 9. 1974 Sitzung der Staatssekretäre und ihrer Vertreter (Vollsitzung)
 14. 10. 1974 Sitzung der Vertreter der Staatssekretäre
 7. 11. 1974 Sitzung der Vertreter der Staatssekretäre
 21. 11. 1974 Sitzung der Vertreter der Staatssekretäre
 10. 12. 1974 Sitzung der Vertreter der Staatssekretäre
 7. 1. 1975 Sitzung der Vertreter der Staatssekretäre
 21. 1. 1975 Sitzung der Vertreter der Staatssekretäre
 23. 1. 1975 Sitzung der Staatssekretäre und ihrer Vertreter (Vollsitzung)
 7. 2. 1975 Sitzung der Staatssekretäre und ihrer Vertreter (Vollsitzung)
 27. 2. 1975 Sitzung der Staatssekretäre und ihrer Vertreter (Vollsitzung)
 7. 4. 1975 Sitzung der Vertreter der Staatssekretäre
 18. 8. 1975 Sitzung der Staatssekretäre und ihrer Vertreter (Vollsitzung)
 25. 8. 1975 Sitzung der Vertreter der Staatssekretäre
 9. 9. 1975 Sitzung der Vertreter der Staatssekretäre
 15. 10. 1975 Sitzung der Staatssekretäre und ihrer Vertreter (Vollsitzung)
 3. 3. 1976 Sitzung der Staatssekretäre und ihrer Vertreter (Vollsitzung).

Ab dem Jahresbeginn 1974 ordnete der Planungsausschuss Regierung (PAR) das einzelne öffentliche Handeln sortiert nach Gestaltungsbereichen in ein Ziel-Maßnahmen-System ein⁴⁵⁴:

⁴⁵⁴ „Tätigkeit des ‚Ständigen Arbeitsausschusses IPEKS‘, ab 1974 ‚Planungsausschuss Regierung (PAR)‘ “ (1974) (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 861 / 499); vgl. auch Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 40, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

Rechnungshof
Rheinland-Pfalz

Ziel-Maßnahmen-System (System der Gestaltungsbereiche)
- aus IPEKS-Zielrahmen, Teil I, S. 10 - 13 -

G - 1007 c

1. Verbesserung der wirtschaftlichen Situation des Landes und der Nutzung der natürlichen Voraussetzungen wirtschaftlicher Betätigung (Aktionsbereich Wirtschaft)
 - 1.1 Stärkung der Wirtschaftskraft des Landes
 - 1.1.1 Verbesserung der sektoralen gewerbewirtschaftlichen Struktur
 - 1.1.2 Förderung der regionalen gewerbewirtschaftlichen Struktur (strukturschwache Räume)
 - 1.1.3 Verbesserung der Agrarstruktur
 - 1.1.4 Verbesserung der praxisnahen Forschung u. Information (technischer Fortschritt)
 - 1.1.5 Förderung der Kooperation kleiner u. mittlerer Betriebe
 - 1.1.6 Verbesserung der Kapitalbildung sowie der Finanzierungsstruktur der Unternehmen
 - 1.1.7 Erhaltung u. Verbesserung der natürlichen Produktionsgrundlagen
 - 1.2 Verbesserung der Berufs- und Einkommenschancen
 - 1.2.1 Verbesserung der beruflichen Aus- u. Fortbildungsmöglichkeiten
 - 1.2.2 Sicherung u. Verbesserung der regionalen Beschäftigungsstruktur (Aufstiegsmöglichkeiten u. vollwertige Beschäftigung)
 - 1.2.3 Erhöhung der Mobilität der Arbeit und der Arbeitsproduktivität (Überwindung des Arbeitskräftemangels und/oder Erhöhung bzw. Anpassung des Qualifikationsniveaus der Beschäftigten, Arbeitsmarkttransparenz)
 - 1.3 Verbesserung der wirtschaftlichen Infrastruktur
 - 1.3.1 Bessere u. umweltfreundlichere Versorgung der Bevölkerung (Energie, Wasser)
 - 1.3.2 Bessere und umweltfreundlichere Entsorgung
 - 1.3.3 Ausbau der Fremdenverkehrsinfrastruktur
 - 1.3.4 Infrastrukturmaßnahmen zur Entwicklung des produzierenden Gewerbes
 - 1.3.5 Erhaltung u. Schaffung einer ausgewogenen Siedlungsstruktur
 - 1.4 Verbesserung der verkehrlichen Infrastruktur
 - 1.4.1 Verbesserung der Verkehrserschließung und -anbindung
 - 1.4.2 Verbesserung der Verkehrsbedienung
 - 1.4.3 Verbesserung der Sicherheit u. Leichtigkeit des Verkehrs
 - 1.4.4 Verbesserung der technischen Kommunikationssysteme u. Kommunikationsformen (Post, Telefon, Radio, Fernsehen, Datenübertragung)
 - 1.5 Verbesserung der institutionellen u. rechtlichen Rahmenbedingungen des Wirtschaftens
 - 1.5.1 Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen
 - 1.5.2 Verbesserung der Instrumente staatlicher Eingriffsmöglichkeiten in den allgemeinen Wirtschaftsprozess im Rahmen der marktwirtschaftlichen Ordnung
 - 1.5.3 Verbesserung der Arbeitsmarktverfassung u. Berufsordnung
 - 1.5.4 Verhinderung bzw. Verminderung von Umweltbelastungen durch die Wirtschaft
 - 1.5.5 Verbesserung der Betriebs- u. Unternehmensverfassung
 - 1.5.6 Verbesserung der Funktionsfähigkeit der Wirtschafts- u. Berufsverbände
 - 1.5.7 Verbesserung der Dienstleistungen des Staates für die Wirtschaft
 - 1.5.8 Verbesserung der Nutzung von Räumen entsprechend ihrer jeweiligen Vorteile
 - 1.5.9 Verbesserung des Steuersystems (z.B. leistungsbezogener Besteuerung des Einkommens)
 - 1.5.10 Verbesserung der Koordinierung von Unternehmensentscheidungen u. gesellschaftspolitischen Erfordernissen

2. Verbesserung der Möglichkeiten von Bildung, Information und kultureller Entfaltung (Aktionsbereich Kultur)
 - 2.1 Ausbau eines chancengerechten und leistungsfähigen Bildungssystems
 - 2.1.1 Neubestimmung der Erziehungs- und Lernziele, orientiert am Anspruch des einzelnen, des Staates und der Gesellschaft
 - 2.1.2 Ausbau eines Systems gestufter Qualifizierung und Durchlässigkeit
 - 2.1.3 Verbesserung einer differenzierten Förderung, auch für sozial Benachteiligte und Behinderte
 - 2.1.4 Ausbau und optimale Nutzung von Ausbildungskapazitäten, insbesondere im tertiären Bereich und in der beruflichen Bildung
 - 2.1.5 Verbesserung der pädagogischen, organisatorischen und regionalen Kooperation von Bildungseinrichtungen (z.B. Regionaler Verbund; Medienverbund)
 - 2.1.6 Entwicklung u. Anwendung neuer Technologien in allen Bereichen des Bildungssystems
 - 2.1.7 Verbesserung einer aufgabenbezogenen Quantifizierung und Qualifizierung des Personals im Bildungssystem
 - 2.1.8 Rationalisierung der Verwaltung u. Entwicklung eines Schulmanagements
 - 2.2 Ausbau einer chancengerechten, funktionsfähigen Weiterbildung
 - 2.2.1 Entwicklung einheitlicher Richtwerte für bedarfsgerechte, systematisch organisierte Angebote (Kernangebote) der allgemeinen, politischen u. berufsbezogenen Weiterbildung
 - 2.2.2 Verbesserung der Leistungsfähigkeit verschiedenartiger Einrichtungen u. Träger der Weiterbildung durch strukturelle Neuordnung
 - 2.2.3 Verbesserung der Kooperation unterschiedlicher Einrichtungen u. Organisationen zur optimalen Erschließung regional erreichbarer Angebote der Weiterbildung
 - 2.2.4 Entwicklung u. Anwendung neuer Technologien in der Weiterbildung
 - 2.2.5 Verbesserung einer aufgabenbezogenen Quantifizierung u. Qualifizierung des Personals in der Weiterbildung
 - 2.3 Verbesserung der außerschulischen Jugendbildung
 - 2.3.1 Weiterentwicklung der Ziele in der außerschulischen Jugendbildung
 - 2.3.2 Gewährleistung eines bedarfsgerechten, differenzierten Bildungsangebotes
 - 2.3.3 Verbesserung der pädagogischen u. organisatorischen Qualität der außerschulischen Jugendbildung
 - 2.3.4 Verbesserung der Kooperation der Träger außerschulischer Jugendbildung
 - 2.3.5 Entwicklung u. Anwendung neuer Technologien (Einsatz von Medien)
 - 2.4 Förderung des Zugangs zur Kunst, Information u. Wissen; Sicherung des Kulturgutes
 - 2.4.1 Förderung des Kunstschaffens
 - 2.4.2 Verbesserung des regionalen Kulturangebotes
 - 2.4.3 Verbesserte Präsentation der Kunst
 - 2.4.4 Erhaltung u. Pflege vorhandenen Kulturgutes u. funktionsgerechte Verbindung mit Bau- und Landschaftsgestaltung
 - 2.4.5 Förderung des Kulturaustausches
 - 2.4.6 Verbesserung des Massenkommunikationsprozesses
 - 2.4.7 Entwicklung eines bedarfsgerechten bibliothekarischen Angebotes u. Verbesserung der Dokumentation
 - 2.5 Verbesserung der kulturellen Betätigung im privaten Bereich
 - 2.5.1 Förderung der Bereitschaft zu selbstgewählter kultureller Betätigung im privaten Bereich (Freizeit)
 - 2.5.2 Verbesserung der Chancen sozialen Lernens im privaten Bereich (Unterhaltung, Kommunikation)
 - 2.5.3 Erhaltung u. Pflege von Natur u. Kulturlandschaft unter dem Gesichtspunkt ihrer Erholungs- und Freizeitfunktion

3. Verbesserung der sozialen Lebensverhältnisse (Aktionsbereich Soziales)
 - 3.1 Verbesserung der sozialen Sicherheit u. des sozialen Ausgleichs
 - 3.1.1 Sicherung der Existenzgrundlage durch Gewährleistung von Einkommen aus Arbeit
 - 3.1.2 Verbesserung der kollektiven Vorsorge gegen Einkommensverlust (z.B. Arbeitslosigkeit, vorzeitige Erwerbsminderung, Krankheit, Unfall, Alter, Tod des Ernährers)
 - 3.1.3 Verbesserung der Entschädigung u. des sozialen Ausgleichs (z.B. Kriegsopferversorgung u. -fürsorge, allgemeine Aufopferung, Impfschäden, Familienlastenausgleich, Ausbildungshilfen, Unterhaltssicherung, Wohngeld, Sozialhilfe)
 - 3.1.4 Verbesserung der Bedingungen für eine breitere Eigentums- u. Vermögensbildung
 - 3.1.5 Gewährleistung einer leistungsgerechten u. sozialgerechten Verteilung von Einkommen
 - 3.2 Verbesserung der Arbeits- u. Lebensbedingungen u. des sozialen Zusammenlebens
 - 3.2.1 Humanisierung der Arbeitswelt durch Verbesserung des gesundheitlichen, technischen u. sozialen Arbeitsschutzes, Vermeidung von Über- u. Unterforderung, Verbesserung der Arbeitsorganisation u. der Arbeitsbedingungen sowie Teilhabe des Arbeitnehmers an den Entscheidungen des Unternehmens und im Betrieb
 - 3.2.2 Gewährleistung menschenwürdigen u. beziehungsfreundlichen Wohnens (Qualität der Wohnung, Gestaltung der soziokulturellen Umwelt)
 - 3.2.3 Ausbau der sozialen Dienste (Beratung, Betreuung, Pflege für die Hilfe in Notfällen u. zur personalen Entfaltung)
 - 3.2.4 Verbesserung der Möglichkeiten zu privater sozialer Aktivität u. Stärkung der Bereitschaft zur persönlichen Hilfeleistung
 - 3.2.5 Verbesserung der Aufteilung von Arbeitszeit u. Freizeit (Arbeitstag, Wochenende, Jahresurlaub, flexible Altersgrenze)
 - 3.2.6 Förderung von Sport, Spiel- u. Freizeitmöglichkeiten
 - 3.3 Verbesserung der sozialen Lage gesellschaftlicher Gruppen
 - 3.3.1 Stärkung der wirtschaftlichen u. sozialen Situation der Familie
 - 3.3.2 Beseitigung der gesellschaftlichen u. beruflichen Benachteiligung der Frau
 - 3.3.3 Verbesserung von chancengerechten Entwicklungsmöglichkeiten für Kinder u. Jugendliche (Kinderschutz, Jugendschutz, Pflegestellen, Adoption, Heimerziehung, vorschulische Erziehung, Erziehungsberatung, Erholung u. Freizeit)
 - 3.3.4 Verbesserung der Bedingungen zur selbständigen u. unabhängigen Lebensgestaltung alter Menschen
 - 3.3.5 Verbesserung der beruflichen, medizinischen u. sozialen Rehabilitation behinderter Menschen
 - 3.3.6 Soziale Teilhabe der ausländischen Arbeitnehmer u. ihrer Familien
 - 3.3.7 Verbesserung der Wiedereingliederung Straffälliger in Beruf u. Gesellschaft
 - 3.3.8 Soziale Eingliederung der Vertriebenen, Flüchtlinge, Heimkehrer
 - 3.3.9 Eingliederung sozial desintegrierter Gruppen (z.B. Obdachlose, Drogenabhängige)
 - 3.4 Ausbau des Gesundheitswesens
 - 3.4.1 Verbesserung der Gesundheitsvor- u. -fürsorge sowie der Gesundheitsförderung
 - 3.4.2 Ausbau eines bedarfsgerecht gestuften Systems leistungsfähiger Krankenhäuser
 - 3.4.3 Verbesserung der ambulanten Krankenversorgung
 - 3.4.4 Überwachung von Herstellung u. Umgang mit biologisch wirksamen Substanzen (z.B. Arzneimittel, Gifte, radioaktive Stoffe)
 - 3.5 Sicherung u. Verbesserung der natürlichen Lebensgrundlagen
 - 3.5.1 Erhaltung eines leistungsfähigen Landschaftshaushaltes (Luft, Wasser, Boden, Tier- u. Pflanzenwelt)
 - 3.5.2 Schutz des Menschen vor Immissionen (Luftverunreinigungen, Lärm, Erschütterungen u. Strahlen)
 - 3.5.3 Verbesserung der Qualität u. des Schutzes der Lebensmittel u. der Sicherheit der Bedarfsgegenstände

4. Verbesserung der Steuerungs- und Leistungsfähigkeit des Staates und der Verwaltung (Aktionsbereich Staat/Verwaltung)

4.1 Fortentwicklung und Stärkung der demokratischen Institutionen

- 4.1.1 Stärkung der demokratischen Mitwirkung auf Landes- und kommunaler Ebene und in den Verbänden (z.B. Beteiligung, Meinungsfreiheit, Pressefreiheit)
- 4.1.2 Verbesserung der politischen Willensbildung (z.B. Verhältnis der Organe des Staates zueinander wie Regierung und Parlament, Verbände repräsentatives System, Bundesstaatlichkeit)
- 4.1.3 Größere Transparenz der Politik (z.B. Öffentlichkeitsarbeit, Medienpolitik)
- 4.1.4 Verbesserung der politischen Rechtsstellung des einzelnen und sozialer Gruppen
- 4.1.5 Stärkung des Staatsbewußtseins (z.B. politische Bildung, Repräsentation, Ehrungen, Landeskunde und -geschichte)
- 4.1.6 Sicherung der Rechtsstaatlichkeit staatlichen Handelns
- 4.1.7 Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung

4.2 Verbesserung der Rechtspflege und des Rechtsschutzes

- 4.2.1 Verbesserung der Rechtsgewähr für den einzelnen Bürger
- 4.2.2 Steigerung der Effizienz der Rechtspflegeeinrichtungen
- 4.2.3 Fortentwicklung des allgemeinen materiellen Rechts
- 4.2.4 Verbesserung des Strafvollzugs und der Wiedereingliederung Strafgefangener

4.3 Stärkung der Ordnungsfähigkeit und des Schutzes durch den Staat

- 4.3.1 Verbesserung der inneren Sicherheit (Schutz des Lebens, des Besitzes, der Einrichtungen vor physischer und psychischer Gewalt und vor krimineller und illegaler Beeinträchtigung)
- 4.3.2 Stärkung der Ordnungsfunktion
- 4.3.3 Krisenvorsorge (z.B. Energie-, Lebensmittel- und Arzneimittelbevorratung)

4.4 Verbesserung der internen und externen Leistungsfähigkeit der Verwaltung

- 4.4.1 Verbesserung der Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollfähigkeit
- 4.4.2 Verbesserung der Verwaltungsorganisation und Rationalisierung der Verwaltung
- 4.4.3 Verbesserung der Personalentwicklung und Effizienz
- 4.4.4 Stärkung der allgemeinen Dienstleistungsfähigkeit der Verwaltung

4.5 Verbesserung der Finanzkraft des Landes

- 4.5.1 Verbesserung des Steuersystems (z.B. Verbesserung der originären Steuerkraft; Vereinfachung des Steuersystems)
- 4.5.2 Verbesserung des bundesstaatlichen Finanzausgleichs
- 4.5.3 Verbesserung der Finanzausstattung der Kommunen

Abbildungen „Ziel-Maßnahmen-System (System der Gestaltungsbereiche) - aus IPEKS-Zielrahmen, Teil I, S. 10 - 13⁴⁵⁵

Darüberhinaus wurde ein „Zielwertsystem“ entworfen, welches bestimmte Grundwerte enthielt. Diese politischen Grundwerte waren von der Landesregierung nach zweimaliger Beratung - in methodischer Hinsicht „abenteuerlich“ zu-

⁴⁵⁵ Entnommen Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), Anlage 7, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603; Verwendung mit freundlicher Genehmigung des Landeshauptarchivs Koblenz.

sammengestellt - festgelegt worden:

- **FREIHEIT**,
 - **GLEICHHEIT**,
- und • **SOLIDARITÄT** als „legitimierende Werte“
sowie • **PLURALITÄT**
und • **EFFEKTIVITÄT** als „mehr funktionale Werte“⁴⁵⁶.

Die Grundwerte sollten als „Maßstab politischer Handlungswirkungen“ und als übergeordnete Bezugspunkte für die Bewertung politischer Ziele und Aktivitäten dienen⁴⁵⁷. Ihre durchgängige Berücksichtigung sollte trotz ihres generalvariablen Charakters bereits per se konzeptionell integrativ wirken und eine einheitliche Regierungspolitik fördern⁴⁵⁸, was aus heutiger Sicht naiv anmutet. Die Grundwerte wurden durch die Landesregierung dergestalt „operationalisiert“, dass zunächst die politisch und situationsspezifisch relevanten Elemente dieser Werte festgestellt wurden⁴⁵⁹. Dies lässt sich beispielhaft an der von Hilf beschriebenen Operationalisierung des Wertes „FREIHEIT“ darstellen. Hiernach habe „eine politische Maßnahme *freiheitsfördernde Wirkungen*, wenn sie dazu beiträgt, dass

- Personen frei
- zwischen Alternativen wählen können,
- die sie kennen und überschauen,
- wobei sie, ohne fremdem Einfluß folgen zu müssen,
- sich von ihrer persönlichen Wertorientierung leiten lassen können,
- im Sinne der Verwirklichung der eigenen Person“⁴⁶⁰.

Nach der IPEKS zugrunde liegenden Logik sollte sich wertorientiertes Handeln planungstechnisch systematisiert konsequenterweise auch in der Auswahl und Umsetzung konkreter Handlungsempfehlungen niederschlagen. In der Diskussion zwischen der Landesregierung und den externen wissenschaftlichen Ex-

⁴⁵⁶ Vgl. Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 186; Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 29, 30.

⁴⁵⁷ So Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 184 bzw. 186.

⁴⁵⁸ Vgl. Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 185.

⁴⁵⁹ Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 31; Hilf, a. a. O., S. 187.

⁴⁶⁰ Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 186 - 187 (Kursiv-Hervorhebung durch den Verfasser).

perten bei der Erstellung des Zielrahmens ergaben sich so deutlich über 1000 Einzelpunkte⁴⁶¹. Zum Zweck einer Sortierung und Systematisierung nahm man eine Zuordnung zu einem von vier funktionalen gesellschaftlichen (Sub-)Systemen vor, und zwar - unabhängig von einer etwaigen Ressortverortung - *anhand der wesentlichen Wirkungszusammenhänge* der einzelnen Punkte nach der Zugehörigkeit zum

- politischen,
- kulturellen,
- sozialen oder
- ökonomischen

Funktionsbereich als *den vier grundlegenden sozialen Funktionszusammenhängen*⁴⁶².

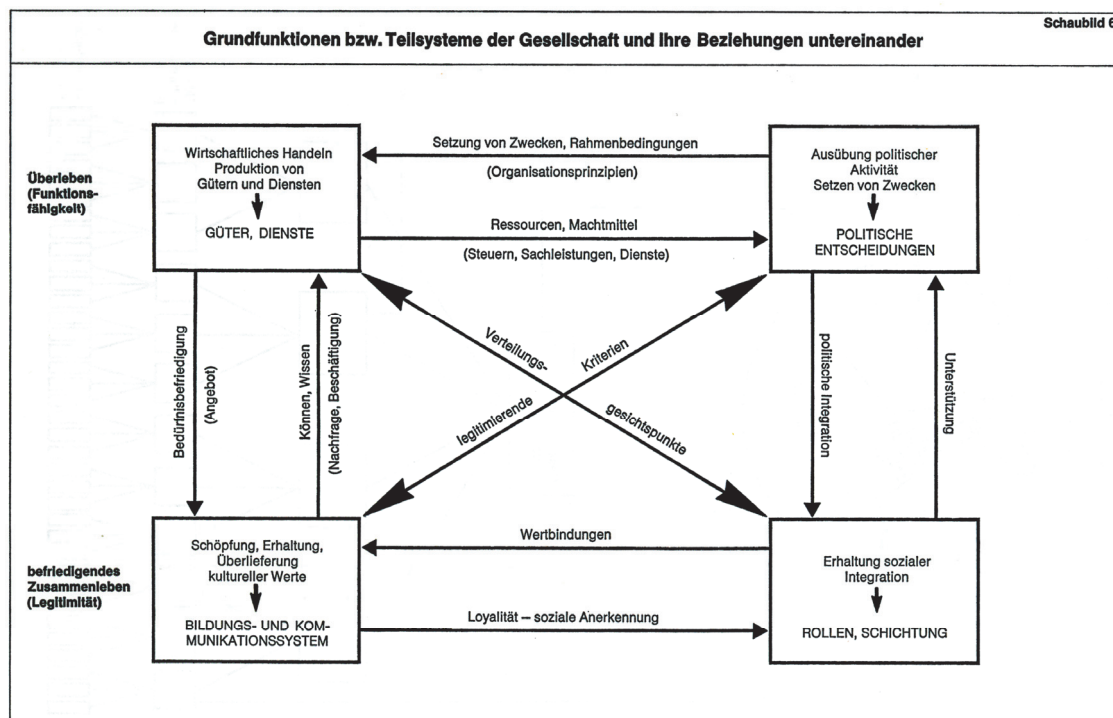


Abbildung „Gesellschaftliche Grundfunktionen bzw. Teilsysteme und ihre Beziehungen untereinander“⁴⁶³

Die genannten vier Funktions- und - analog - Aktionsbereiche wurden in *Ar-*

⁴⁶¹ Vgl. Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 185.

⁴⁶² Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 29; Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 188.

⁴⁶³ Quelle: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hrsg.), Integration von Planung, Entscheidung und Kontrolle, Verwendung mit freundlicher Genehmigung Frau Dr. Liesel Hollmann-Langeckers sowie des Landeshauptarchivs Koblenz.

beitsschwerpunkte und diese wiederum in *einzelne Aktionsfelder* (bis zu 130) unterteilt⁴⁶⁴. Sodann wurden einerseits sowohl die politischen Grundwerte als auch ihre einzelnen Aspekte zueinander in Gewichtung gesetzt⁴⁶⁵ und andererseits dieses Wertsystem mit der Ausdifferenzierung der Gestaltungsfelder kombiniert, wobei sich für jeden Aktionsbereich in Abhängigkeit vom Maß dessen jeweiligen Potentials zur Verwirklichung der verschiedenen Grundwerte eine spezifische Wertpräferenz ergab⁴⁶⁶.

Dabei kam ein *modifiziertes Verfahren der Nutzwertanalyse*⁴⁶⁷ bzw. genauer der *Relevanzbaumanalyse*⁴⁶⁸ zur Anwendung⁴⁶⁹. Unter anderem sollte die Abweichung der festgestellten („Ist-“) Wert-Struktur eines Gestaltungsbereiches von der angestrebten („Soll-“) Wert-Struktur das Ausmaß der nötigerweise angestrebten Änderung kennzeichnen⁴⁷⁰. „Um die Vollständigkeit der Erfassung der Gestaltungsbereiche zu überprüfen, haben die Planungsausschüsse der Ministerien die einzelnen Aktivitäten der Ressorts den vorgegebenen Zielfeldern zugeordnet. Diese Überprüfung ergab, dass die Aktionsbereiche, Aktions-schwerpunkte und Aktionsfelder ein angemessenes und vollständiges System der Gestaltungsbereiche bildeten. Diese bieten unterschiedliche Möglichkeiten zur Verwirklichung der Grundwerte. Nicht jeder Bereich kann den gleichen Wertrealisierungsbeitrag zur gesamtpolitischen Wertpräferenz leisten. Für jeden Aktionsbereich ergibt sich eine spezifische Wertpräferenz. Durch die Analyse der heutigen Wertrealisierungsbeiträge in den Gestaltungsbereichen und deren Vergleich mit der in Zukunft angestrebten Wertstruktur war es möglich, für jedes der 130 Handlungsfelder wertorientierte politische Gestaltungsanliegen zu formulieren. Der Grad der Abweichung der Ist-Wert-Struktur von der angestrebten Soll-Wert-Struktur charakterisiert das Änderungsanliegen in einem Gestaltungsbereich. Diese Soll-Ist-Abweichung ist für alle Werte gemein-

⁴⁶⁴ Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 43, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁴⁶⁵ Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 31; Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 187.

⁴⁶⁶ Vgl. Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 188.

⁴⁶⁷ So Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 31.

⁴⁶⁸ Braun, in: OR Spektrum 86, S. 50.

⁴⁶⁹ Vgl. zur Darstellung im Einzelnen WEMA-Institut, IPEKS - Zielrahmen der Landespolitik Teil III, S. 36 ff. .

⁴⁷⁰ Vgl. Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 188.

sam und für jeden einzelnen ausgewiesen“⁴⁷¹.

Daraus ergab sich eine weitläufig aufgefächerte Zielbaumstruktur unter dem Titel „Weiterentwicklung des wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Systems“ als abstraktem Gesamtziel⁴⁷². Hiernach umfasste zum Beispiel einer der fünf Aktionsschwerpunkte des *ökonomischen Funktionsbereichs* (Funktionsbereich „WIRTSCHAFT“) die *Gestaltungsaufgabe*

- „(Verbesserung der) Institutionelle(n) und rechtliche(n) Rahmenbedingungen des Wirtschaftens“ (1.5)

und gliederte sich seinerseits in zehn *Aktionsfelder* auf, von denen eines

- Aufgaben zum Zweck der „Verbesserung der Wettbewerbsbedingungen“ (1.5.1) enthielt.

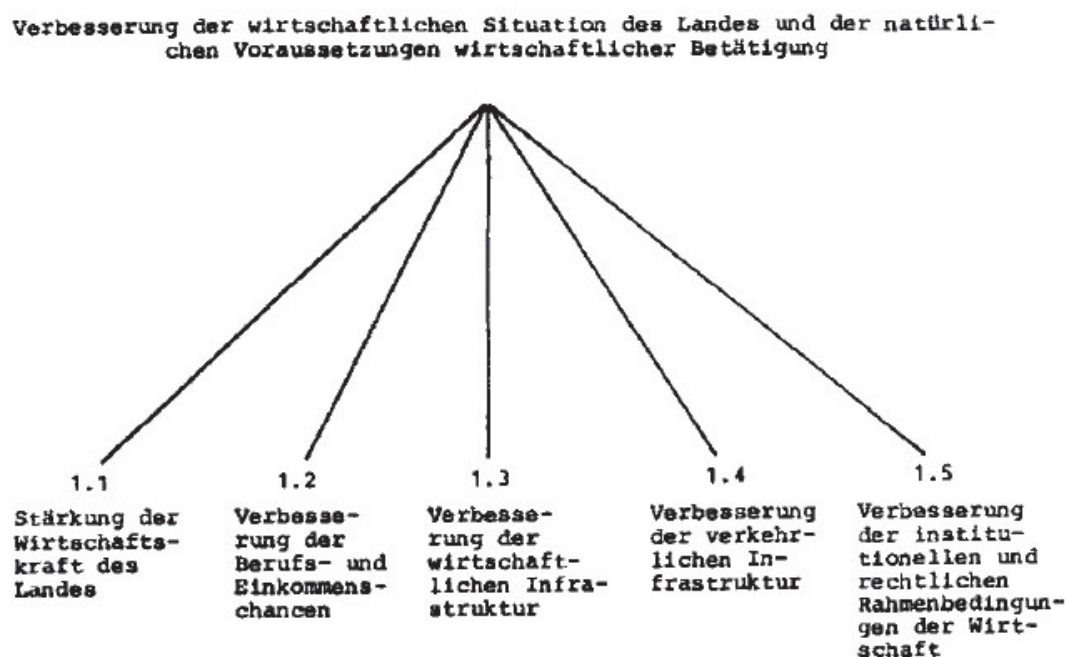


Abbildung „Zielbereich ‚Wirtschaft‘“⁴⁷³

Die mehrstufige Operationalisierung sollte in der Fixierung in Form einer „*langfristigen gesamtpolitischen Wertpräferenz*“ ihren Niederschlag finden und

⁴⁷¹ Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 188.

⁴⁷² Vgl. „Tätigkeit des ‚Ständigen Arbeitsausschusses IPEKS‘, ab 1974 ‚Planungsausschuss Regierung (PAR)‘“ (1974 und 1975) (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestände 861 / 499 und 861 / 500); vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 43, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603; Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 29.

⁴⁷³ Entnommen Braun, in: OR Spektrum 86, S. 42, Verwendung mit freundlicher Genehmigung Herrn Prof. Dr. Günther E. Brauns.

schließlich nach der Verabschiedung durch das Kabinett in Form des *Zielrahmenplans* veröffentlicht werden⁴⁷⁴. Der *Zielrahmenplan* sollte konzeptgemäß wiederum verschiedene Vorgaben für die folgende Phase des IPEKS-Zyklus, die *Zielprogrammplanung*, enthalten⁴⁷⁵, zum einen

- die politische Gesamtleitlinie,
- die grundpolitischen Leitlinien für die vier politischen Aktionsbereiche,
- die Gestaltungspräferenzen für die Aktionsschwerpunkte und -felder und
- die programmatischen Leitlinien für die Aktionsschwerpunkte, zum anderen
- Prioritäten für die *Zielprogrammplanung* sowie
- Anregungen zum Tätigwerden in jenen Aktionsfeldern, in denen politisch-konzeptionell Überprüfungs- bzw. Überarbeitungsbedarf besteht.

Der *Zielrahmen* wurde dabei als Zwischenergebnis und als lediglich *internes* Instrument angesehen. In Abgrenzung etwa zur nach außen gerichteten und für die Öffentlichkeit bestimmten Regierungserklärung war er zudem der IPEKS-Logik nach langfristiger angelegt, nicht auf die Legislaturperiode begrenzt und bezog sich stärker auf die Festschreibung des *wertbezogenen politischen Konzepts* als auf konkrete Vorhaben⁴⁷⁶.

Der Aufstellung des beschriebenen komplexen Zielwertsystems lag die Intention zugrunde, die Wirkungen öffentlichen Handelns auf die zuvor aufgestellten Grundwerte darstellbar zu machen. Dieses Vorgehen erscheint indes sowohl im Hinblick auf die zugrundegelegte Zahlenlogik als auch im Hinblick auf die daraus abgeleiteten Abhängigkeiten als ausgesprochen fragwürdig. Denn dabei wurde eine gegenseitige Abhängigkeit der Werte in der Weise unterstellt, dass eine Veränderung des Anteils eines Wertes zwingend die Veränderung des Anteils eines anderen Wertes mit sich bringe. Außerdem „[ergab sich bei dieser Verfahrensweise] im Bewertungsverfahren [...] eine bestimmte ‚Rangfolge‘ dieser Werte untereinander als Ausgangssituation und gleichfalls eine Rangfolge für die Zukunft, wie sie in der Planung langfristig angestrebt werden soll. Aus dem Vergleich wurde sichtbar, inwieweit die Werte verwirklicht, übererfüllt oder

⁴⁷⁴ Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 31.

⁴⁷⁵ Aufstellung nach Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 188.

⁴⁷⁶ Vgl. Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 189.

noch nicht verwirklicht sind. [...] Durch Verknüpfung...ergab sich der ‚Nutzwert‘ eines Gestaltungsbereichs, d. h., seine Bedeutung für die Verwirklichung der Grundwerte; ferner das ‚Änderungsanliegen‘ in den Gestaltungsbereichen, d. h., die Höhe der Abweichung der ‚Ist-‘ von der ‚Soll-Wertverwirklichung‘ in diesen Bereichen. Die auf das ‚Gesamtziel‘ bezogenen Nutzwerte der Gestaltungsbereiche entsprachen dabei der Summe ihrer Teilnutzwerte für die einzelnen Grundwerte. Diese Teilnutzwerte wurden ermittelt, indem Gestaltungsbereiche der gleichen Zielebene im Verhältnis ihrer Bedeutung - bezogen auf den jeweiligen Grundwert - eingestuft (bewertet) wurden und der sich im Verhältnis zu den anderen Bereichen ergebende Wertbeitrag mit dem Gewichtungsanteil des Grundwertes [...] multipliziert wurde“⁴⁷⁷. Dieses rechnerische Verfahren begegnet indes bereits deshalb erheblichen Bedenken, weil bereits die grundlegende Annahme der gegenseitigen Abhängigkeit der Werte, wonach eine Veränderung des Anteils eines Wertes zur Veränderung des Anteils eines anderen Wertes führt, nicht stichhaltig ist.

Die geplante Einführung des IPEKS im Jahr 1974 scheiterte schließlich insbesondere aufgrund einer von Beginn an zu starken Ausdehnung der Arbeiten in den Vorbereitungsphasen, durch die es „an [...] Zeit und Geld für die Zielrahmenplanung und Zielprogrammplanung [fehlte]“⁴⁷⁸. Eine kritische Würdigung der „Frage der Praktikabilität der mit großem methodisch-wissenschaftlichen Aufwand belasteten Zielrahmenplanung [, die] angebracht gewesen [wäre]“⁴⁷⁹, blieb aus. Stattdessen führten auch die durchaus, insbesondere seitens der Ressorts bestehenden Bedenken nicht zu nachhaltigem Insistieren. Die gebotene Vereinfachung des Konzepts wurde nicht eingefordert, die Arbeitsgruppe „Einführung des Planungszyklus IPEKS“ überließ dem Institut vielmehr wie bisher auch weiterhin die Ausgestaltung des Systems⁴⁸⁰. Eine als Korrektiv wirkende Einflussnahme der Verwaltung(s-Praxis) blieb somit aus, der Verzug schritt fort. Zudem rückte die beabsichtigte Einbeziehung der Finanzplanung,

⁴⁷⁷ Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 45 - 46, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603 (Hervorhebungen durch den Verfasser).

⁴⁷⁸ Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 52, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁴⁷⁹ Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 55, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁴⁸⁰ Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 55, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

ohne die Programmplanung „reines Wunschdenken [bleibt]“⁴⁸¹, in zunehmend weitere Ferne⁴⁸².

Eine wirksamere Kontrolle hätte wohl auch dazu geführt, dass dem rechnerischen Verfahren als solchem mit mehr Skepsis begegnet worden wäre. Denn die den Berechnungen zugrunde gelegte Vorstellung von analog dem Prinzip kommunizierender Röhren voneinander abhängiger „Grundwerte“ und die darauf fußende Errechnung des Handlungs- und Änderungsbedarfs stellen sich als ausgesprochen problematisch dar, worauf auch der Rechnungshof, der in der Konzeption als solcher einen Grund für die Verzögerungen erblickte⁴⁸³, hinwies: „[...] die angestrebte umfassende Ordnung der öffentlichen Aufgaben, deren systematische Einstufung in einen ‚Zielbaum‘ sowie eine Gewichtung der Ziele [...] vermittelt ein geschlossenes Bild der Aufgaben, Zuständigkeiten und des Zusammenwirkens der Ressorts. Es führt hin zum Durchdenken der Wirkungen aller Aktivitäten in den offengelegten Handlungsbereichen. [...] Insofern wäre die Einspielung von Werten [...] eine geeignete Entscheidungshilfe. [...] Bedenken begegnen jedoch die erheblichen Erschwernisse im Informationsprozess wie auch die gewählte Wertskala und ihre Handhabung. So muß bezweifelt werden, ob die genannten Werte in konsequenter gegenseitiger Abhängigkeit stehen und ob sie als ‚objektivierbar‘ – mit der angewandten Zahlenlogik – gesehen werden können. Mehr Solidarität muß nicht weniger Freiheit, mehr Freiheit nicht weniger Effektivität – und umgekehrt – bedeuten. Die Relativierung in gegenseitiger Abhängigkeit lässt sich nicht konsequent durchhalten. Außerdem ist zu sehen, dass Pluralität und Effektivität, mit den anderen (ideellen) Werten kaum vergleichbar, teils eine abgeleitete Funktion (Pluralität), teils funktionellen Bezug (Effektivität) haben, im übrigen ihre Relation voneinander mehrdeutig ist. [...] Eine objektive, zahlenorientierte Bewertung erscheint weder für die Bedeutung der ‚Grundwerte‘ im Verhältnis zueinander, noch für die Auswirkungen der Gestaltungsbereiche und der Aktivitäten in diesen Bereichen auf die ‚Grundwerte‘ möglich. Subjektive Einschätzungen – je nach Standpunkt

⁴⁸¹ Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. IX, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁴⁸² Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 57, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁴⁸³ Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 59/60 a. E., in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

des Betrachters – sind unvermeidlich. Ein Nachvollziehen der Bewertungen ist kaum möglich. Damit scheitert auch jede ‚Erfolgskontrolle‘ über die Verwirklichung der theoretisch errechneten ‚Änderungsanliegen‘ [...]. Abgesehen davon zeigte sich, dass eine Bewertung in breitgestreuten Gremien mit hohem analytischen Aufwand bei ungenügendem Überblick in der Sache anfällig ist. Die aufwendige mathematische Ermittlung von Änderungsanliegen [...] kann [...] wegen mangelnder Zuverlässigkeit der Ausgangswerte [...] kaum als sinnvoll angesehen werden⁴⁸⁴. Es fehlte an einer Verständlichmachung, hinreichender Präzision und „einem eindeutigen, mit dem tatsächlichen Vorgehen übereinstimmenden Ausdruck der Zahlenlogik“, wodurch den einzuhaltenden Maßstäben der Verwaltungspraxis nicht entsprochen wurde⁴⁸⁵.

Letzteres deckt sich mit den Ergebnissen der Untersuchung Hollmanns, wonach Art und Inhalte der Kommunikation zwischen den Trägern externen und den Trägern verwaltungsinternen Sachverstandes häufig negativ beurteilt wurden. Teilweise wurde IPEKS als „fauler Zauber“ beurteilt, wobei man „vor Ehrfurcht den Mund gehalten“ habe, „weil man nichts verstand“⁴⁸⁶ oder sich nicht getraut habe, etwas einzuwenden⁴⁸⁷. An anderer Stelle heißt es im Hinblick auf das Projektteam: „Die Hauptschwierigkeiten gab es (jedoch) im sprachlichen Bereich‘: ‚Weder das Institut noch die Staatskanzlei waren in der Lage, sich in eine normale Sprache einzuarbeiten‘⁴⁸⁸. „Die Sprache war zu schwierig“⁴⁸⁹ und daher „immer eine Sache des Anstoßes“⁴⁹⁰. „Tagelang wurde mitunter aneinander vorbeigeredet, bis sich nach [...] Übersetzung [...] ganz einfache Tatsa-

⁴⁸⁴ Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 58 - 59/60, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁴⁸⁵ Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 59/60, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁴⁸⁶ Vgl. Protokolle des Sozialministeriums, zitiert nach Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 164. Diese Protokolle waren im Archiv mit diesen Angaben nicht auffindbar und wurden deshalb nach Hollmann zitiert.

⁴⁸⁷ Vgl. Protokolle des Ministeriums für Landwirtschaft, Weinbau und Umweltschutz, zitiert nach Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 164. Diese Protokolle waren im Archiv mit diesen Angaben nicht auffindbar und wurden deshalb nach Hollmann zitiert.

⁴⁸⁸ Vgl. Protokolle des Wirtschaftsministeriums, zitiert nach Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 170. Diese Protokolle waren im Archiv mit diesen Angaben nicht auffindbar und wurden deshalb nach Hollmann zitiert.

⁴⁸⁹ Vgl. Protokolle des Justizministeriums, zitiert nach Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 170. Diese Protokolle waren im Archiv mit diesen Angaben nicht auffindbar und wurden deshalb nach Hollmann zitiert.

⁴⁹⁰ Vgl. Protokolle des Sozialministeriums, zitiert nach Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 170.

chen ergaben“⁴⁹¹.

Dabei kompensierte die Arbeitsgruppe Politische Planung als „Scharnier“ die bestehenden kommunikativen Schwierigkeiten nicht, sondern adaptierte diese vielmehr: „Die wissenschaftliche Sprache der Arbeitsgruppe war die ‚Sprache der WEMA‘⁴⁹², das heißt ein ‚Fachchinesisch‘⁴⁹³, welches zu ‚Kommunikationsschwierigkeiten‘ im Sinne einer ‚babylonischen Sprachverwirrung‘ führte⁴⁹⁴. Insofern hat die Arbeitsgruppe ‚keine semantische Umsetzung geschafft‘, sondern eher die Sprachprobleme noch verschärft“^{495“496}.

Infolgedessen wurde die Arbeitsgruppe Politische Planung als mehr oder weniger in die Ressorts hineinregierend empfunden⁴⁹⁷, als eher dem Beratungsinstitut zugehörig wahrgenommen⁴⁹⁸ und aufgrund ihres Wissensvorsprungs fundierte Kritik als nicht möglich angesehen⁴⁹⁹. Die Landesregierung selbst wurde nicht als Korrektiv tätig. „Die im Jahre 1974 und auch Anfang bis Mitte 1975 naheliegende Frage, wie einer weiteren Vertiefung und Komplizierung der Arbeiten in der Zielrahmenphase mit der Folge des weiteren Hinausschiebens der viel wichtigeren Programm- und operativen Phase Einhalt zu gebieten gewesen wäre, wurde im immer mehr unter Zeitdruck geratenen Anstreben eines sichtbaren Erfolgs nicht gestellt. Nachdem ein solcher in der Zielrahmenplanung gesehen wurde, hätte jedoch [...] bei zutreffender Würdigung der Ergebnisse von einer Weiterarbeit mit dem Institut abgesehen werden sollen. Dafür hätte auch sprechen müssen, daß aus dem Zielsystem an dieser Stelle keine exakten Aussagen abgeleitet wurden, *zumal sich die Wertfestsetzungen des Ministerrats hinsichtlich der Änderungsanliegen in allen Gestaltungsbereichen nicht*

⁴⁹¹ Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 171.

⁴⁹² Protokolle des Innenministeriums, zitiert nach Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 175.

⁴⁹³ Protokolle des Innenministeriums, zitiert nach Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 175.

⁴⁹⁴ Vgl. Protokolle des Sozialministeriums, zitiert nach Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 175.

⁴⁹⁵ Vgl. Protokolle des Kultusministeriums, zitiert nach Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 175. Diese Protokolle waren im Archiv mit diesen Angaben nicht auffindbar und wurden deshalb nach Hollmann zitiert.

⁴⁹⁶ Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 175.

⁴⁹⁷ Vgl. Protokolle des Ministeriums für Landwirtschaft, Weinbau und Umweltschutz, zitiert nach Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 176.

⁴⁹⁸ Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 176.

⁴⁹⁹ Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 175.

auswirkten⁵⁰⁰ [...] Der Aufwand hätte als fragwürdig erkannt werden müssen. Der aufwendigen Modellarbeit steht die flüchtige Behandlung am Ende der Zielrahmenplanung gegenüber. Durchgängig wirkten sich die Mängel in der Vertragsgestaltung sowie Ungenauigkeiten in der Arbeitsweise für eine kontrollierte Vertragsabwicklung nachteilig aus, nicht zuletzt hinsichtlich der Kosten. Für Arbeiten des Instituts an IPEKS im Geschäftsbereich der Staatskanzlei – also ohne die dem Institut für Arbeiten im Geschäftsbereich des Ministeriums für Landwirtschaft, Weinbau und Umweltschutz gewährten 264 180 DM – wurden insgesamt 5 175 000 DM gezahlt. [...] Abgesehen hiervon kann die Berechtigung der Zahlungen abschließend nicht beurteilt werden, da es an prüfungsfähigen Nachweisen hierfür fehlte“⁵⁰¹.

7. Die Umsetzung im engeren Sinn: Der eigentliche IPEKS-Planungszyklus - Abschluss der Zielrahmenplanung, Anschlussvertrag (1975)

Aufgrund der während der Zielrahmenplanung (ZRP) aufgetretenen Verzögerungen zogen sich die weiteren Arbeiten an dieser bis Mitte des Jahres 1975 hin⁵⁰². Im Januar 1975 wurden außerdem die Liquiditätsschwierigkeiten des WEMA-Instituts bekannt⁵⁰³. Die Zielrahmenplanung wurde schließlich in mehreren Sitzungen des Planungsausschusses Regierung (PAR) und des Unterausschusses fertig aufgestellt, in denen unter Mitwirkung des Instituts vor allem an der *Kabinettsvorlage zur Zielrahmenplanung „Zielrahmen der Landespolitik“*⁵⁰⁴ gearbeitet wurde⁵⁰⁵.

⁵⁰⁰ Gemeint ist damit, dass durch den Ministerrat für die „Grundwerte“ von den Vorstellungen des PAR abweichende Sollwerte festgelegt wurden. Die Gewichtung der Grundwerte wurde jedoch in die Berechnung der Änderungsanliegen für die einzelnen Gestaltungsbereiche nicht einbezogen (vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 73/74, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603) (Hervorhebung durch den Verfasser).

⁵⁰¹ Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 78 - 79, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁵⁰² Vgl. Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 184.

⁵⁰³ Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 127, 129.

⁵⁰⁴ Vgl. Landesregierung RLP (Planungsausschuss Regierung RLP), Integriertes Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsystem - Zielrahmen der Landesregierung - Teil I - Beschlussvorlage, enthalten in: Tätigkeit des ‚Ständigen Arbeitsausschusses IPEKS‘, ab 1974 ‚Planungsausschuss Regierung (PAR)‘ “ (1975) (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 861 / 500).

⁵⁰⁵ Vgl. „Tätigkeit des ‚Ständigen Arbeitsausschusses IPEKS‘, ab 1974 ‚Planungsausschuss Regierung (PAR)‘ “ (1975) (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestände 861 / 500 und 861 / 501).

Die Geschäftsstelle des Planungsausschusses Regierung (PAR) erfüllte ihre - mögliche - Rolle als Korrektiv oder „Filter“ im Interesse der Verwaltung dabei wiederum nicht. „Als nachteilig erwies sich die hinsichtlich der Qualifikation überwiegend auf das Fachwissen der Berater abgestellte Zusammensetzung des Personals der Geschäftsstelle des [PAR], der eine Schlüsselposition für die Umsetzung des Systems zugeordnet war. Anstatt das administrative Gewicht zu verstärken, wurde es durch Abzug entsprechender Kräfte geschwächt. Kritische Stimmen setzten sich nicht durch und wurden mit dem Hinweis beschwichtigt, dass IPEKS [...] nur eine Umstellung der bisherigen Arbeitsweise bringe. Der gute Gedanke, die bestehende Organisation und Planungserfahrung bei der Umstellung voll zu nutzen, kam nicht mit [...] Erfolg für die Verwaltung zur Geltung, weil die Koordinierung der einzelnen, zu stark vom Institut geprägten Arbeitsschritte überwiegend erst in der oberen Führungsebene angestrebt wurde. Die Basisarbeit litt dabei zu sehr unter dem überwiegenden Einfluß des von der Geschäftsstelle des Planungsausschusses Regierung vertretenen Systemkonzepts des Instituts [...] Das [sic] Filter der Verwaltung war zur Verringerung des wissenschaftlich-fachtechnischen Aufwands in vielen Details zu durchlässig“⁵⁰⁶.

Nach dem verzögerten Abschluss der Zielrahmenplanung stand also Mitte des Jahres 1975 die Durchführung der Zielprogrammplanung als zweiter Phase des IPEKS-Programmzyklus noch aus. In einem Vermerk für den Vorsitzenden des Planungsausschusses Regierung, Staatssekretär Willibald Hilf, vom 13. Januar 1975 hatte Hans Bachem über den Stand und die Fortführung *der Einführung* von IPEKS berichtet und darauf hingewiesen, dass mit dem Jahr 1975 die Phase der Programmplanung beginne, in der „stärker als bisher die PAM der Ressorts, d.h. die Ebene der Abteilungsleiter und Referenten in die Handhabung der Planungsmethoden und -verfahren IPEKS im Rahmen der vom Kabinett zu beschließenden Aufgaben eingeführt werden müssen“ und dass dies bedeute, dass „die Beratung durch die Arbeitsgruppe Politische Planung und des

⁵⁰⁶ Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 77 - 78, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

WEMA-Instituts vervielfältigt und intensiviert werden müsse“⁵⁰⁷. „Gerade in der Programmplanung“⁵⁰⁸ entstünde in der Phase der Informationssammlung und -auswertung durch die methodische Umstellung innerhalb des IPEKS erheblicher Arbeitszuwachs. Da hierfür in den Ressorts „wie die Erfahrung zeigt [...] keine personellen Reserven zur Verfügung“ stünden, erwachse seitens der Ministerien „der verständliche Wunsch, von der Arbeitsgruppe Politische Planung entlastet zu werden“⁵⁰⁹. Wie Bachem weiter vermerkte, könne dies jedoch „mit den hier zur Verfügung stehenden drei Mitarbeitern (Bachem, Krieg, Schwarz) neben den Beratungsaufgaben in allen Ressorts nicht gewährleistet werden“ und schlug vor „dass sich die Ressorts zur Überbrückung ihres Defizits an manpower für die Bewältigung der zusätzlichen planerischen Aufgaben in der Phase der Einführung IPEKS der Möglichkeit der Inanspruchnahme des WEMA-Instituts für diese Dienstleistungen versichern“⁵¹⁰. Die in Frage stehenden Leistungen, etwa Anleitung bei der Datenerhebung und Aufbereitung gewonnener Informationen könnten - wie bei der Programmplanung Umweltschutz - auch vom WEMA-Institut zusätzlich zu den Leistungen aus dem Einführungsvertrag übernommen werden, setzten dann „allerdings eine zusätzliche Finanzierung voraus“⁵¹¹. Bachem betonte, es sei wichtig, „dabei [...] zu sehen, dass diese Dienstleistungen *allen* Ressorts zugutekommen und nicht nur der Staatskanzlei angelastet werden können“, weshalb auch die Finanzierung auf alle Ressorts verteilt werden sollte⁵¹².

⁵⁰⁷ Vgl. Bachem, Vermerk für den Vorsitzenden des PAR, Herrn Staatssekretär Hilf vom 13. 1. 1975, S. 1 - 2, in: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Vorbereitung des Vertrages mit dem WEMA-Institut vom 03.07.1975 über die Beratung der Programmplanung in Ministerien und Staatskanzlei, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6595.

⁵⁰⁸ Bachem, Vermerk für den Vorsitzenden des PAR, Herrn Staatssekretär Hilf vom 13. 1. 1975, S. 2, in: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Vorbereitung des Vertrages mit dem WEMA-Institut vom 03.07.1975 über die Beratung der Programmplanung in Ministerien und Staatskanzlei, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6595.

⁵⁰⁹ Bachem, a. a. O. .

⁵¹⁰ Vgl. Bachem, Vermerk für den Vorsitzenden des PAR, Herrn Staatssekretär Hilf vom 13. 1. 1975, S. 2, in: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Vorbereitung des Vertrages mit dem WEMA-Institut vom 03.07.1975 über die Beratung der Programmplanung in Ministerien und Staatskanzlei, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6595.

⁵¹¹ Vgl. Bachem, Vermerk für den Vorsitzenden des PAR, Herrn Staatssekretär Hilf vom 13. 1. 1975, S. 3, in: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Vorbereitung des Vertrages mit dem WEMA-Institut vom 03.07.1975 über die Beratung der Programmplanung in Ministerien und Staatskanzlei, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6595.

⁵¹² Vgl. Bachem, Vermerk für den Vorsitzenden des PAR, Herrn Staatssekretär Hilf vom 13. 1. 1975, S. 3 - 4, in: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Vorbereitung des Vertrages mit dem WEMA-Institut vom 03.07.1975 über die Beratung der Programmplanung in Ministerien und Staatskanzlei, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6595.

Nachdem die Landesregierung am 26. Juni 1975 beschloss, zur Weiterführung des Projekts bzw. zu dessen Sicherung einen weiteren Vertrag mit dem WEMA-Institut abzuschließen, kam dieser am 3. Juli 1975 zustande⁵¹³. Der Vertrag hatte die Beratung der Programmplanung in den Ressorts und der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz zum Inhalt und war für eine Laufzeit von 10 Monaten, d. h., mit Ablauf zum 31. März 1976 vorgesehen. Als Vergütung für die Leistungen des Instituts wurden 600.000 DM vereinbart.

In der *Zielprogrammplanung* sollte konzeptgemäß auf Basis des *Zielrahmens* zur Vorbereitung der *operativen Planung* dasjenige konkreter ausgearbeitet werden, was hinsichtlich der angestrebten Wertziele tatsächlich „machbar sei“⁵¹⁴. Der Planungsausschuss Regierung (PAR) und der Unterausschuss erarbeiteten für jeden Aktionsbereich und für alle Aktionsschwerpunkte „Leitinformationen“, sodann „grundpolitische Leitlinien“ für die Aktionsbereiche und „programmatische Leitlinien“ für die dazugehörigen Schwerpunkte sowie „Leitlinien für die Programmplanung“⁵¹⁵. Der Ministerrat folgte zudem der Empfehlung des PAR⁵¹⁶ und wählte für die Zielprogrammplanung sieben bevorzugte Aktionsschwerpunkte mit hohem Änderungsbedarf bzw. „Nutzwert“ aus:

- Förderung der Wirtschaftskraft des Landes (1.),
- Verbesserung der außerschulischen Jugendbildung (2.),
- Förderung des Zugangs zu Kunst, Information und Wissen; Sicherung des Kulturguts (3.),
- Ausbau des Gesundheitswesens (4.),
- Sicherung und Verbesserung der natürlichen Lebensgrundlagen (Umweltschutz) (5.),
- Verbesserung der Rechtspflege und des Rechtsschutzes (6.) und
- Stärkung der Ordnungsfähigkeit und des Schutzes durch den Staat (7.) .

Das Institut war de facto lediglich bis Oktober 1975 im Rahmen der Programm-

⁵¹³ Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 130.

⁵¹⁴ Vgl. Hilf, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 181.

⁵¹⁵ Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 64, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁵¹⁶ Vgl. Landesregierung RLP, Integriertes Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsystem Band 2 - Begründung der Empfehlungen des Planungsausschusses Regierung zum Zielrahmen, enthalten in: Tätigkeit des ‚Ständigen Arbeitsausschusses IPEKS‘, ab 1974 ‚Planungsausschuss Regierung (PAR)‘ “ (1975) (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 861 / 501).

planung tätig. Zwar endete die Vertragszeit (des Folgevertrags) planmäßig am 31. März 1976⁵¹⁷, bereits im Oktober 1975 wurde das Institut jedoch endgültig leistungsunfähig⁵¹⁸ und nahm - abgesehen von der Sitzung des PAM im Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und Umweltschutz am 23. Dezember 1975 - nicht mehr an Sitzungen teil⁵¹⁹. Nach Kündigung des Vertrags durch die Staatskanzlei am 13. Februar 1976 endete schließlich die Zusammenarbeit mit dem Land; die Vergütung erfolgte entsprechend gemindert⁵²⁰.

Das Ergebnis der Zielrahmenplanung enthielt wenig Substanz. „Der Abschluß der Zielrahmenplanung, deren intensive Beratungen im Planungsausschuss Regierung der zweimaligen Behandlung im Ministerrat vorhergingen, läßt erkennen, dass der große methodisch-wissenschaftliche Aufwand [...] nicht in einem [...] vertretbaren Verhältnis zum Erfolg stand. Die Ableitungen in verständlichen, wenngleich nicht unbedingt nötigen, stark gegliederten Aussagen für die Umschreibung der Aktivitäten in den Gestaltungsbereichen (vgl. Anlagen [...]) hätten sicher auch ohne diesen Weg gefunden werden können“⁵²¹.

Ähnlich unbefriedigend verhielt es sich mit der Zielprogrammplanung, die zudem nicht - wie vorgesehen - den Finanzierungsaufwand miteinbezog. „Die Methoden [...] erweisen sich gleichfalls als kompliziert und aufwendig. Die Arbeiten an ihr sind - abgesehen von Fortschritten im Bereich „Umweltschutz“ – [...] nicht vorangekommen. Die Zielprogrammplanung sollte der Kern des dreiphasigen Planungszyklus IPEKS sein. Der Nutzen der bisherigen Arbeiten ist jedoch gering, wenn davon abgesehen wird, in der Zielprogrammplanung zu einer engen Verbindung mit der Finanzplanung zu kommen. [...] Ohne Einbeziehung der Finanzplanung ist politische Aufgabenplanung nicht sinnvoll“⁵²².

⁵¹⁷ Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 63, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁵¹⁸ Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 130.

⁵¹⁹ Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 131.

⁵²⁰ Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 67, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁵²¹ Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 73/74, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

⁵²² Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 75, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

VIII. Niedergang und Nachspiel

1. Überblick

Das Scheitern des IPEKS-Projekts deutete sich, wie sich aus der bisherigen Darstellung ergibt, *spätestens* mit dem Ausufern der Zielrahmenplanung und den damit einhergehenden Verzögerungen an, wobei die sich ergebenden Schwierigkeiten bereits zum einen durch die Defizite der vertraglichen Ausgestaltung der Beziehungen zwischen dem Land und den externen Beratern und zum anderen in dem Konzept per se mit seiner wertbezogenen Zahlenlogik angelegt waren und sich demzufolge in der Umsetzung realisierten. Die vorzeitige Beendigung der Zusammenarbeit der Landesregierung mit dem insolventen WEMA-Institut stellt sich dabei aus heutiger Sicht als nicht von entscheidender Bedeutung dar, sondern lediglich als einer unter mehreren Faktoren (und unter diesen für das Misslingen des gesamten Vorhabens letztlich auch als nicht mehr wesentlich).

Nachdem die FDP-Fraktion aufgrund der seit langem öffentlich gewordenen Schwierigkeiten mit dem Projekt im Landtag Rheinland-Pfalz am 14. 10. 1975 eine große Anfrage an die Landesregierung gerichtet⁵²³, die Beantwortung jedoch als unbefriedigend erachtet und deshalb am 15. 1. 1976 beantragt hatte, den Rechnungshof um seine Stellungnahme zu ersuchen⁵²⁴, fand am 29. 1. 1976 die 11. Sitzung der Legislaturperiode des Landtags Rheinland-Pfalz statt. In dieser fand die Aussprache über den Antrag der FDP-Fraktion statt und in der anschließenden Abstimmung wurde dem Antrag einstimmig stattgegeben. Die Informationssammlung und -auswertung durch den Rechnungshof Rheinland-Pfalz nahm das ganze restliche Jahr 1976 und den Beginn des Jahres 1977 in Anspruch. In dieser Zeit wurde „es still um IPEKS, [...] Diskussionen [...] weitgehend verwaltungsintern wie fachintern geführt [...]“⁵²⁵.

Nachdem zwischenzeitlich am 6. 12. 1976 Bernhard Vogel als Amtsnachfolger Helmut Kohls zum Ministerpräsidenten von Rheinland-Pfalz gewählt worden

⁵²³ Vgl. LT-Drucksache 8/398 (14. 10. 1975).

⁵²⁴ Vgl. LT-Drucksache 8/706 (15. 1. 1976).

⁵²⁵ Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 132.

war, wurde am 18. 3. 1977 schließlich das Gutachten des Rechnungshofs vorgelegt⁵²⁶. Die intensivierte Debatte im Kontext des Gutachtens sollte sich bis in den Spätherbst 1977 hinziehen, denn kurze Zeit nach seinem Erscheinen hatten am 16. Mai 1977 die Oppositionsparteien SPD und FDP die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses über das Projekt IPEKS beantragt. Nachdem dieser Anfang Oktober 1977 seine Arbeit beendet hatte, wurden zwei Abschlussberichte vorgelegt: ein Mehrheitsbericht und ein Minderheitenbericht. Am 13. 10. 1977 erfolgte die Schlusssprache über die Berichte des Untersuchungsausschusses, bevor es schließlich ruhig um das unglücklich beschlossene rheinland-pfälzische Planungs-Kapitel „IPEKS“ wurde.

Für die politische Planung brachte das Misslingen des Projekts „IPEKS“ einen spürbaren Einschnitt mit sich. Die Regierungsplanung wurde danach unter dem Ministerpräsidenten Bernhard Vogel in deutlich veränderter Weise fortgesetzt, was Gegenstand des nächsten Kapitels ist.

2. Resultate

Die Arbeiten der Ressorts unter Beteiligung der Geschäftsstelle des Planungsausschusses Regierung - und bis Oktober 1975 auch des WEMA-Instituts - führten im wesentlichen - lediglich - zu folgenden, dürftigen Ergebnissen⁵²⁷:

- Aktionsschwerpunkt „Stärkung der Wirtschaftskraft des Landes“: geplante Arbeitsgruppe unter Beteiligung des Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr (federführend) und des Ministeriums für Landwirtschaft, Weinbau und Umweltschutz nahm wegen Überlastung die Arbeit nicht auf
- Aktionsschwerpunkt „Verbesserung der außerschulischen Jugendbildung“: Tätigkeit einer Arbeitsgruppe bestehend aus Mitarbeitern des Sozialministeriums, des Kultusministeriums und des Ministeriums für Landwirtschaft, Weinbau und Umweltschutz unter Federführung des Sozialministeriums - dabei Erfas-

⁵²⁶ Vgl. LT-Drucksache 8/1946 zu Drucksache 8/706 (22. 3. 1977).

⁵²⁷ Vgl. Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 67 ff. , in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603.

sung von „Wirkungen“, „Infrastrukturen“ und „Funktionen“ in mehreren Sitzungen

- Aktionsschwerpunkt „Förderung des Zugangs zu Kunst, Information und Wissen; Sicherung des Kulturguts“: erste Ergebnisse einer Arbeitsgruppe des Kultusministeriums nach einigen Sitzungen
- Aktionsschwerpunkt „Ausbau des Gesundheitswesens“: Arbeitsgruppe des Sozialministeriums tagte nach zwei einführenden Sitzungen wegen Überlastung nicht mehr
- Aktionsschwerpunkt „Sicherung und Verbesserung der natürlichen Lebensgrundlagen (Umweltschutz)“: dem Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und Umweltschutz und dem Ministerium des Innern zugeordnet, relativ umfangreiche Tätigkeiten im Rahmen der Zielprogramm-„Pilotstudie“ „Dringlichkeitsprogramm zur Maßnahmenplanung im Umweltschutz“ bereits parallel zur Entwicklung der Zielrahmenplanung (wobei allerdings diese Leistung durch das WEMA-Institut aufgrund gesonderter Verträge mit dem Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und Umweltschutz erbracht und vergütet wurde)
- Aktionsschwerpunkt „Verbesserung der Rechtspflege und des Rechtsschutzes“: Zuordnung an Justizministerium, es erfolgten Vorarbeiten durch die Arbeitsgruppe Politische Planung der Staatskanzlei
- Aktionsschwerpunkt „Stärkung der Ordnungsfähigkeit und des Schutzes durch den Staat“: dem Ministerium des Innern zugeordnet, es erfolgten Vorarbeiten durch die Arbeitsgruppe Politische Planung der Staatskanzlei
- Ferner Aktionsfeld „Nutzungen der Räume entsprechend ihrer jeweiligen Vorteile“: beratende Tätigkeit des WEMA-Instituts, Entwicklung eines Zielmaßnahmensystems und eines spezifischen Zielwertsystems in 10 Arbeitsgruppensitzungen und Darstellung der Ergebnisse in dem Gutachten „Zielanalyse Landesentwicklungspolitik“ (14. Mai 1975).

Was den auf IPEKS bezogenen Arbeitsumfang seitens der Verwaltung betrifft, so bestanden nach Hollmann übrigens erhebliche Unterschiede einerseits zwischen den Einzelressorts und andererseits in Abhängigkeit von der Position der Betroffenen⁵²⁸: „So ist im Justizministerium am wenigsten an IPEKS gearbeitet worden, im Landwirtschaftsministerium nach eigenen Angaben demgegenüber

⁵²⁸ Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 166.

am meisten. In der Mitte [lagen] FM, SM, WM [sic]. Je niedriger der Status des Befragten in der Beamtenhierarchie ist, um so stärker wurde die Arbeitsbelastung durch IPEKS empfunden“⁵²⁹.

3. Die politische Debatte

Die CDU stellte während der ganzen Zeitspanne des IPEKS-Projekts in Rheinland-Pfalz eine Alleinregierung. Die Opposition, bestehend aus den Fraktionen der SPD und der FDP, zeigte von Anfang an Interesse an dem Vorhaben der Landesregierung und meldete sich, wie erwähnt, bereits während des von Hollmann als „Vorbereitungsphase“ bezeichneten Zeitraums von Februar 1972 bis Februar 1973 mehrfach zu Wort.

Je „öffentlicher“ die Schwierigkeiten mit dem Planungssystem wurden, desto intensiver wurde aber auch die politische Debatte. Zwischenzeitlich wurde es während der Phase der Zielrahmenplanung⁵³⁰ sowie später, während der „Wartezeit“ auf das Rechnungshof-Gutachten, ruhiger. Besonders intensiv wurde die Debatte aus naheliegenden Gründen im Kontext des Gutachtens geführt, mit der Einsetzung des Untersuchungsausschusses im Sommer 1977 und der Vorlage der beiden divergierenden Abschlussberichte und deren Diskussion in der parlamentarischen Aussprache am 13. 10. 1977 kam sie zum Schluss.

Besonders interessant ist dabei die 11. Sitzung des Landtags Rheinland-Pfalz innerhalb der 8. Wahlperiode, die am 29. Januar 1976 stattfand⁵³¹ und als Punkt 6 der Tagesordnung den Antrag der FDP-Fraktion, der Landtag möge beschließen, um Rechnungshof-Stellungnahme zu ersuchen, zum Gegenstand hatte.

Die Debatte stellt ihrem Zweck gemäß einen größeren öffentlichen politischen Schlagabtausch zwischen den sozialdemokratischen und liberalen Oppositions-

⁵²⁹ Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 166.

⁵³⁰ Vgl. Hollmann, Wissenschaftliche Beratung der Politik, S. 129.

⁵³¹ Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz - 8. Wahlperiode, 11. Sitzung am 29. 1. 1976 - TOP 6 zu Drucksache 8/706, S. 374 - 386.

fraktionen einerseits und der christdemokratischen Alleinregierung und der sie tragenden Mehrheitsfraktion andererseits dar. Die Situation, dass eine (christdemokratische) Alleinregierung - insbesondere in der Person des Ministerpräsidenten Helmut Kohl sowie des Chefs der Staatskanzlei, Willibald Hilf - ein sehr ambitioniertes System integrierter politischer Planung gegenüber einer diesem Ansatz kritisch gegenüberstehenden Opposition (aus SPD und FDP) zu verteidigen hat, ist bereits an sich interessant. Von besonderem Interesse ist aber zudem, dass für die SPD-Fraktion in dieser Debatte der erst ein halbes Jahr zuvor in den Landtag eingezogene, zu diesem Zeitpunkt 28jährige junge Abgeordnete Rudolf Scharping in seiner ersten Rede im Landtag Rheinland-Pfalz zum IPEKS und zu Fragen der politischen Planung sprach und das Vorhaben hart attackierte. Scharping sollte 15 Jahre später selbst zum - ersten sozialdemokratischen - Ministerpräsidenten von Rheinland-Pfalz gewählt werden (1991 - 1994). Da sich die vorliegende Arbeit auch mit der politischen Planung während der Regierungszeit Scharpings und ihren Charakteristika befasst, lohnt es sich deshalb, die Debatte vom 29. Januar 1976 einer genaueren Betrachtung zu unterziehen, um die damaligen Positionen herauszuarbeiten und im Kontext der späteren politischen Planung unter dem Ministerpräsidenten Rudolf Scharping einordnen zu können.

Die Debatte begann mit der Begründung des Antrags durch den Abgeordneten Dr. Hermann Eicher (FDP), in dem dieser - in mitunter stimmungsvoller Weise - im Hinblick auf das Planungssystem mangelnde Verständlichkeit, Intransparenz und das für das Parlament bestehende Informationsdefizit kritisierte⁵³²: „[...] Dabei hätte sich das Eingestehen [...] dass man sich mit IPEKS einfach veranlagt habe, besonders empfohlen; denn [...] ganz offen wird auch innerhalb der CDU, [...] besonders [...] in den Ministerien, in einer Weise zu dem Projekt IPEKS kritisch und bissig und zynisch Stellung genommen, dass ich zuweilen vor Neid erblasse, und das will schon etwas heißen! [...] Ich [...] habe Ihren [gemeint: Willibald Hilfs] Vortrag, gehalten in Speyer⁵³³, 37 Seiten⁵³⁴, Wort für

⁵³² Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz - 8. Wahlperiode, 11. Sitzung am 29. 1. 1976 - TOP 6 zu Drucksache 8/706, S. 375 f. .

⁵³³ Anm. d. Verf.: gemeint ist die Verwaltungswissenschaftliche Arbeitstagung (Herbsttagung) 1975 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, vgl. hierzu König, Klaus (Herausgeber), Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien - Vorträge und Diskus-

Wort gelesen. Ich habe Sie [...] über weite Strecken nicht verstanden. [...] Da sich ihr erster Mitarbeiter für IPEKS in der Staatskanzlei⁵³⁵ in Speyer in den wissenschaftlichen Disput [...] eingeschaltet hat, muß er sich [...] auch Kritik gefallen lassen. Seine Beiträge in Speyer - ich drücke das sehr vornehm aus - waren eine Zumutung. Und gerade diese Beiträge machten für mich IPEKS wieder so suspekt wie am ersten Tag. Ich vermute, [...] diese Beiträge veranlassten den Leiter der Tagung [...] Professor Dr. Dr. König, für IPEKS eine geradezu klassische, zwar professoral vornehme, aber doch vernichtende Definition zu geben. Er sagte: in der Tat scheint IPEKS so etwas wie eine Baustelle mit einem sehr hohen Bauzaun drum herum zu sein. Wenn man neugierig fragt, bekommt man freundliche Antworten, aber keine sachlichen Erkenntnisse! [...] An Erkenntnisse zu IPEKS kommen wir mit den uns zur Verfügung stehenden parlamentarischen Instrumenten nicht heran. [...] eine Kontrolle [ist] für uns nicht möglich. Uns bleibt nur der Weg, über den unabhängigen Rechnungshof diese Kontrolle ausüben zu lassen. [...]"⁵³⁶.

Der von Eicher erwähnte wissenschaftliche Disput der Speyerer Arbeitstagung lässt sich dem Bericht Werner Huggers über die Aussprache zum Referat von Willibald Hilf im Tagungsband entnehmen⁵³⁷. Dabei wurde u. a. die Zielrahmenplanung der Parteipolitikformulierung verdächtigt, was von Hilf zurückgewiesen wurde, da der Planungszyklus Zielrevision und -korrektur ermögliche und deshalb auch für Koalitionsregierungen oder nachfolgende Regierungen der Opposition geeignet sei⁵³⁸. Die Beiträge Hans Bachems in der Debatte sind zum Teil in der Tat nur schwer verständlich. Dies wird beispielsweise in einer Entgegnung Bachems auf die Problematisierung der Nutzwertanalyse zur Zielanalyse und -bewertung im Rahmen der Zielrahmenentwicklung durch Prof.

sionsbeiträge der verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1975 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1. Auflage, Berlin 1976.

⁵³⁴ Hilf, Integrierte Planungs- und Koordinationssysteme, später veröffentlicht in König, Klaus (Herausgeber), Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien - Vorträge und Diskussionsbeiträge der verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1975 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, 1. Auflage, Berlin 1976, S. 173 - 192.

⁵³⁵ Anm.: gemeint war Ltd. MinR Hans Bachem.

⁵³⁶ Landtag Rheinland-Pfalz - 8. Wahlperiode, 11. Sitzung am 29. 1. 1976 - TOP 6 zu Drucksache 8/706, S. 375 - 376.

⁵³⁷ Vgl. Hugger, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 193 ff. .

⁵³⁸ Vgl. Hugger, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 193 f. .

Dr. Heinrich Reinermann deutlich: „In seiner Entgegnung betonte Bachem, dass in der Zielrahmenplanung die Nutzwertanalyse ohne große Bedeutung und Einfluss sei. Der wichtigste Teil einer Zielrahmenplanung seien die für eine Nutzwertanalyse benötigten Informationen, nämlich die Bewertungskriterien und Alternativen im Zielmaßnahmen- und Zielwertsystem, die es über die Nutzwertanalyse zu verknüpfen gelte. Auch die Interdependenzen der Ziele (Komplexität des Zielsystems) seien auf dieser Ebene noch zu vernachlässigen, denn es gehe vorrangig um die Ermittlung von Aktionsfeldern, die das Ergebnis von Erfassung, Verarbeitung und Auswertung jener Informationen darstellten, die aus Umweltanalyse, politischer Wertanalyse und Erhebung von Erwartungen der Landesbevölkerung resultierten“⁵³⁹.

In der Debatte des Landtags am 29. Januar 1976 erhielt im Anschluss an Eicher Willibald Hilf als Chef der Staatskanzlei das Wort⁵⁴⁰. Hilf sicherte die Unterstützung der Landesregierung für die Kontrolle durch den Rechnungshof zu, äußerte jedoch - sachlich fragwürdig - Bedenken darüber, „ob der Rechnungshof nicht möglicherweise überfordert ist, [...] sich [...] gutachtlich darüber zu äußern, ob die eingesetzten Mittel s i n n v o l l eingesetzt waren [...] weil wir die Aufgabe ‚IPEKS‘ [...] nicht in erster Linie als ein betriebswirtschaftliches oder technologisches Organisationsproblem angesehen haben, sondern als eine politische Gestaltungsaufgabe“ und forderte: „[...] dieser Prozeß muss politisch bewertet werden; er kann nicht einfach in Zahlen in einer Materialisierung quantifiziert werden oder sich zahlenmäßig messen lassen. [...]“⁵⁴¹.

Die geäußerten Vorbehalte lassen sich als Abwehrgeste verstehen, das zuletzt geäußerte Argument der rein politischen Bewertbarkeit, die sich einer Quantifizierung entzöge, muss angesichts der gerade dem IPEKS selbst innewohnenden, geradezu überdominanten „Zahlenlogik“ als nahezu absurd bezeichnet werden und kann nicht überzeugen. Hilf führte weiter aus: „Diese Debatte ist - das gestehe ich Ihnen gegenüber gerne zu - auch mit einigen Fremdwörtern

⁵³⁹ Hugger, in: König, Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, S. 197 - 198.

⁵⁴⁰ Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz - 8. Wahlperiode, 11. Sitzung am 29. 1. 1976 - TOP 6 zu Drucksache 8/706, S. 376 - 378.

⁵⁴¹ Landtag Rheinland-Pfalz - 8. Wahlperiode, 11. Sitzung am 29. 1. 1976 - TOP 6 zu Drucksache 8/706, S. 376.

bestückt, bei denen es uns nicht gelungen ist, diese in verständliches Deutsch zu übersetzen. [...] Wir sind gerne bereit, über alle Einzelheiten zu sprechen, natürlich nicht über den materiellen Inhalt“⁵⁴².

Nach Willibald Hilf sprach als zweiter Redner der Opposition - nun für die SPD-Fraktion - Rudolf Scharping⁵⁴³, der vorausschickte: “[...] Wie es sich wahrscheinlich für einen Neuling in einem Parlament gehört [...] habe ich versucht, durch [...] intensive Lektüre [...] zur Problematik der politischen Planung und zum konkreten [...] Projekt IPEKS [...] nachzuarbeiten“⁵⁴⁴. Zum grundsätzlichen Verständnis der sozialdemokratischen Fraktion bezüglich politischer Planung legte Scharping klarstellend dar: „[...] damit es darüber keine Mißverständnisse gibt: Ich glaube, ich kann für die Fraktion der Sozialdemokraten [...] sagen, dass es sicherlich notwendig ist, die Informationskapazitäten als eine wesentliche Grundlage des staatlichen Handelns zu verbessern, dass es [...] richtig ist, dass die Komplexität auftauchender - nicht nur politischer - Probleme es notwendig macht, die Steuerungs- und Handlungskapazitäten staatlicher Politik [...] zu erweitern, dass es da eine Fülle von Problemen gibt, die an verschiedenen Stellen diskutiert werden [...] und *dass insgesamt die Zielsetzung dahintersteckt - die ja auch Sozialdemokraten bejahen* und über die Sie sich an verschiedenen Stellen gelegentlich lustig zu machen pflegen -, *dass nämlich Planungsfähigkeit des Staates und staatlichen Handelns [...] erweitert werden muß*“⁵⁴⁵.

Scharping stellte jedoch die Tauglichkeit von IPEKS in verschiedenen zukunftsrelevanten Feldern in Frage, etwa hinsichtlich der Ermittlung des zukünftigen Bedarfs an Lehrkräften für die öffentlichen Schulen oder hinsichtlich der Anzahl zu schaffender Sozialstellen⁵⁴⁶ und kritisierte die Unklarheiten hinsichtlich des Konzepts als solchem: „[...] Der zweite Satz ist, was IPEKS alles ist. [...] ich

⁵⁴² Landtag Rheinland-Pfalz - 8. Wahlperiode, 11. Sitzung am 29. 1. 1976 - TOP 6 zu Drucksache 8/706, S. 377, 378.

⁵⁴³ Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz - 8. Wahlperiode, 11. Sitzung am 29. 1. 1976 - TOP 6 zu Drucksache 8/706, S. 378 - 380.

⁵⁴⁴ Landtag Rheinland-Pfalz - 8. Wahlperiode, 11. Sitzung am 29. 1. 1976 - TOP 6 zu Drucksache 8/706, S. 378.

⁵⁴⁵ Landtag Rheinland-Pfalz - 8. Wahlperiode, 11. Sitzung am 29. 1. 1976 - TOP 6 zu Drucksache 8/706, S. 379, Hervorhebungen durch den Verfasser.

⁵⁴⁶ Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz - 8. Wahlperiode, 11. Sitzung am 29. 1. 1976 - TOP 6 zu Drucksache 8/706, S. 379.

hoffe, Sie haben Freude an dem relativ kleinen Bukett von Antworten [...]. Da wird beispielsweise gesagt, IPEKS, das seien Regeln zur Beschaffung, Aufarbeitung und Auswahl von Informationen. [...] IPEKS sei ein Projekt, IPEKS sei ein Prozeß, IPEKS ist politische Planung. [...] IPEKS hat Aufgaben, es integriert, angeblich jedenfalls, Fachplanung, hilft Entscheidungen treffen und Entscheidungen kontrollieren. Das sind alles Ausführungen und Möglichkeiten, was IPEKS eigentlich alles ist, sein könnte, tun sollte. Wenn man dann einmal nach den konkreten Ergebnissen dieses IPEKS fragt, dann wird die Sache etwas nebliger [...]“⁵⁴⁷. Die SPD habe stets ihre Zweifel daran deutlich gemacht, „1. ob IPEKS die mit ihm verbundenen Erwartungen und Zielsetzungen tatsächlich erfüllen könne, 2. ob der Zeitraum ausreiche, der für seine Einführung gedacht war [...], 3. ob das damit beauftragte [...] Institut in der Lage sei, dieses Vorhaben [...] sachgerecht durchzuführen“⁵⁴⁸.

Scharping führte weiter aus, diese Zweifel seien „verstärkt worden durch die vielfach sehr unterschiedlichen politischen Äußerungen von verantwortlichen CDU-Politikern darüber, was denn eigentlich mit Planung erreicht werden könne und was man von Planung zu halten habe [...]“⁵⁴⁹, kritisierte zu Recht, wie bereits der Redner der FDP-Fraktion, den unzureichenden Informationsfluss und die Intransparenz, die das Projekt umgab, und resümierte hinsichtlich der konkreten Ergebnisse: „In einem Ausschussbericht [...] hat sowohl Herr Dr. Schmelzer wie [sic] auch [...] Herr Staatssekretär Hilf ausgeführt, was in Stufe 2 und 3, also Zielprogrammplanung und operativer Planung, mit IPEKS im einzelnen geschehe - das war im Jahr 1972 -, das wisse man noch nicht so genau, das hänge von Stufe 1, nämlich den Ergebnissen der sogenannten Systemanalyse der Landesregierung ab; und dieser Vivisektion - wie es damals genannt wurde - der Landesregierung hat man sich ja dann auch unterzogen, ohne allerdings die Ergebnisse mitzuteilen, sondern was dann in Stufe 2 und 3 zu tun wäre bzw. getan worden ist, ist hinter dem von Herrn Eicher dargestellten großen Zaun geblieben. Nach drei Jahren IPEKS - es ist [...] eingeführt

⁵⁴⁷ Landtag Rheinland-Pfalz - 8. Wahlperiode, 11. Sitzung am 29. 1. 1976 - TOP 6 zu Drucksache 8/706, S. 379.

⁵⁴⁸ Landtag Rheinland-Pfalz - 8. Wahlperiode, 11. Sitzung am 29. 1. 1976 - TOP 6 zu Drucksache 8/706, S. 380.

⁵⁴⁹ Landtag Rheinland-Pfalz - 8. Wahlperiode, 11. Sitzung am 29. 1. 1976 - TOP 6 zu Drucksache 8/706, S. 380.

worden am 31. Dezember 1974 - kann man sich heute fragen, was denn eigentlich konkret diese Einführung [...] bewirkt hat. Ich habe bei der Lektüre zwei konkrete Punkte gefunden: Es sind eingerichtet worden ein PAR und ein PAM allerdings in jedem Ministerium. Der PAR [...] ist dasjenige Gremium aus Staatssekretären und Vertretern, das sich trifft, um die verschiedenen Probleme, politischen Zielsetzungen [...] zusammenzufassen. Der PAM ist dasjenige Gremium, das den Minister, Staatssekretär, einen Vertreter und die Abteilungsleiter eines Ministeriums zusammenführt. [...] Das sind die beiden neuen Dinge, die dabei herausgekommen sind. Da allerdings bleiben meines Erachtens einige Fragen offen. Wieso kostet die Einrichtung einer solchen Entscheidung-, Planungs- und Diskussionsebene innerhalb der Regierung und innerhalb der Ministerien 5 Millionen Mark? [...] Wieso - und auch das ist eine lange diskutierte Fragestellung gewesen - werden 5 Millionen Mark für ein Konzept ausgegeben, [...] das immerhin dazu dienen könnte, auch Wahlkämpfe nach IPEKS-Gesichtspunkten zu führen? Dies habe ich heute [...] der Allgemeinen Zeitung⁵⁵⁰ entnehmen können; es ist aber auch schon an anderer Stelle gesagt worden. [...] Die SPD-Fraktion [...] wird den Antrag der Fraktion der Freien Demokraten unterstützen und tut dies mit dem Bemerkten, dass im Zweifel auch andere parlamentarische Möglichkeiten genutzt werden müssen, um herauszufinden, was denn IPEKS eigentlich ist und warum dieses bescheidene Ergebnis PAR/PAM 5 Millionen Mark gekostet hat“⁵⁵¹.

Die Problematik einer möglichen Verknüpfung politischer (Regierungs-)Planung mit parteipolitischer Arbeit - wie zum Beispiel zu Wahlkampfzwecken - hatte Scharping bereits an anderer Stelle seines Redebeitrags - indirekt - berührt, als er auf die mangelnden Kontrollmöglichkeiten der Opposition bzw. des Parlaments insgesamt im Hinblick auf das Planungssystem aufmerksam gemacht hatte: „Zur Frage der Kontrolle dieses Projektes durch das Parlament heißt es im wesentlichen [...] dieses Projekt solle die planerische Kapazität der Landesregierung erhöhen, es solle [...] als ein interner Organisationsakt der Landesregierung betrachtet werden [...] IPEKS ist also ein rein interner Akt [...] damit wird ein Zustand noch verschärft, [...] nämlich, dass der Informationsvorsprung

⁵⁵⁰ Anm.: Gemeint ist die Mainzer Allgemeine Zeitung.

⁵⁵¹ Landtag Rheinland-Pfalz - 8. Wahlperiode, 11. Sitzung am 29. 1. 1976 - TOP 6 zu Drucksache 8/706, S. 380.

einer Regierung durch die Anwendung solcher Instrumente, wenn sie tatsächlich angewendet werden, noch gravierender und noch größer dadurch wird, dass das Parlament [...] keine Kontrolle mehr darüber hat, [...] nach welchen Gesichtspunkten eigentlich die planungsrelevanten Fragestellungen ausgesucht worden sind. Dies ist ein entscheidendes Problem, weil damit dann nur noch Ergebnisse mit einem Informationsvorsprung der kontrollierenden Ebene dargeboten werden, der dann echte Kontrolle in der Sache nicht mehr ermöglicht [,] [...] sicherlich ein [...] Problem, was durch Planungstätigkeit von Regierung insgesamt aufgeworfen wird“⁵⁵².

Der Rechnungshof hatte (im Zusammenhang mit der Vertragsgestaltung) zur Rolle der politischen Führungsebene ausgeführt: „Der richtigen Erkenntnis, dass IPEKS der administrativen Struktur nicht als Fremdkörper aufgedrängt werden sollte, ist bei der auf Seiten des Landes maßgeblich eingesetzten Arbeitsgruppe nicht genügend entsprochen worden. Darin, wie im Fehlen einer das Vorgehen im „Forschungsplan“ bei den Vorarbeiten beherrschenden administrativen Instanz auf Seiten des Landes ist eine Schwäche bei der Inangriffnahme des gemeinsamen Projektes zu erblicken. *Sie ist offenbar in der Erwartung in Kauf genommen worden, dass die vorgesehene Einschaltung der politischen Führungsebene für eine politik- und verwaltungsfreundliche Umsetzung hinreichend Gewähr biete.* Dem kann aber unter Berücksichtigung der Erfahrungen auch bei anderen auf administrative staatliche und kommunale Organisationen bezogenen Reformarbeiten und -vorschlägen externer Beratungsinstitute nicht beigeplant werden.“⁵⁵³

Zwar gilt nach wie vor, dass es, wie Häußler formuliert hat, stets ein wesentliches Problem abstrakt konzipierter (Regierungs-)Aufgabenplanung war bzw. ist, dass „Nachdenken über öffentliche Aufgaben in der Regierung immer auch ein Politikum ist“⁵⁵⁴. Dass die Situation in Rheinland-Pfalz gleichwohl eine be-

⁵⁵² Landtag Rheinland-Pfalz - 8. Wahlperiode, 11. Sitzung am 29. 1. 1976 - TOP 6 zu Drucksache 8/706, S. 379; vgl. allgemein zu dieser Problematik auch die zeitgenössische Publikation Dietrich Franks, Politische Planung im Spannungsverhältnis zwischen Regierung und Parlament, Meisenheim am Glan 1976.

⁵⁵³ Rechnungshof RLP, Gutachterliche Äußerung über das IPEKS (18.3.1977), S. 10 - 11, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6603 (Kursivhervorhebung durch den Verfasser).

⁵⁵⁴ Häußler, Die Staatskanzleien der Länder, S. 54.

sondere war, lässt sich bereits anhand einiger Vermerke klar ansehen. An ihnen zeigt sich, dass für die damalige Wirklichkeit der politischen (Regierungs-)Planung zumindest auch zweckrationale Erwägungen relevant waren, die sich daraus ergaben, dass zum einen 1975 Landtagswahlen in Rheinland-Pfalz stattfanden und zum anderen Helmut Kohl seit 1973 auch Bundesvorsitzender der CDU war (was er 25 Jahre lang bis 1998 blieb). Kohl trat bei der Bundestagswahl 1976 erstmals als Kanzlerkandidat der Unionsparteien gegen den damaligen Bundeskanzler Helmut Schmidt (SPD) an. Diese besondere Situation war auch für die Organisation der politischen Planung in Rheinland-Pfalz von Bedeutung.

In einem Vermerk für Kohl stellte Hans Bachem Anfang Dezember 1974 die Situation der Arbeitsgruppe „Politische Planung“ im Hinblick auf das bevorstehende Jahr 1975 dar⁵⁵⁵. Bachem legte in dem Vermerk dar, die Arbeitsgruppe „Politische Planung“ „müsse mit ihrem Personalbestand vier Aufgabenkomplexen gerecht werden:

a) *Kontaktstelle Mainz für die CDU-Bundesgeschäftsstelle*⁵⁵⁶, Redenvorbereitung und Organisationsfragen für Dr. Kohl, insbesondere auch Vorbereitung der Auslandsreisen.

Herr Teltschik⁵⁵⁷

Herr Dr. Gaude

Frl. [sic] Edrich

b) Geschäftsstelle des PAR und ‚Einführung des Planungszyklus IPEKS im Rahmen der Landesregierung‘. Methodische und verfahrensmäßige Beratung aller Ressorts.

Herr Bachem

⁵⁵⁵ Vgl. Bachem, Vermerk für Herrn Dr. Kohl vom 3. 12. 1974, in: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Vorbereitung des Vertrages mit dem WEMA-Institut vom 03.07.1975 über die Beratung der Programmplanung in Ministerien und Staatskanzlei, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6595.

⁵⁵⁶ Und damit in einer parteibezogenen Funktion (Hervorhebung durch den Verfasser).

⁵⁵⁷ Anm.: Horst Teltschik, der zuvor seit 1970 Leiter der Abteilung für Deutschlandpolitik der CDU-Bundesgeschäftsstelle in Bonn gewesen war, war seit 1972 für Helmut Kohl tätig, wurde einer seiner engsten Mitarbeiter und begleitete ihn 1976 nach Bonn; vgl. auch Leyendecker/Prantl/Stiller, Helmut Kohl, die Macht und das Geld (Hörbuch-Ausgabe), Spur 29.

Herr Krieg
(Herr Schnebel)
Herr Schwarz
Frl. [sic] Kasperlik

c) Mitwirkung bei der Konzeption der Informationspolitik der Landesregierung
(politisches Marketing, politische Verhaltensforschung).

Herr Bachem
Herr Krieg

d) *Zusammenarbeit mit der CDU-Landesgeschäftsstelle bei der Wahlkampfführung und in der Parteiarbeit.*

Herr Bachem
Herr Teltschik
Herr Krieg⁵⁵⁸.

Insbesondere die Beschreibung der Tätigkeitsschwerpunkte a) und d) macht deutlich, dass eine trennscharfe Abgrenzung der politischen Regierungsplanung in Rheinland-Pfalz von der CDU-Parteiarbeit und der Wahlkampfführung nach - dabei anzulegenden⁵⁵⁹ - Ausschließlichkeitsgesichtspunkten organisatorisch und tatsächlich nicht gegeben war.

In Bezug auf IPEKS führte Bachem weiter aus, dass „im Jahre 1975/76“ die beiden erstgenannten Bereiche mit Gewissheit „anwachsen werden“⁵⁶⁰ und wies darauf hin, dass Anfang 1975 als zweite Phase des IPEKS „die Programmplanungsphase“ beginne, während der sämtliche Fachministerien „drin-

⁵⁵⁸ Bachem, Vermerk für Herrn Dr. Kohl vom 3. 12. 1974, S. 1 - 2, in: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Vorbereitung des Vertrages mit dem WEMA-Institut vom 03.07.1975 über die Beratung der Programmplanung in Ministerien und Staatskanzlei, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6595 (Hervorhebung durch den Verfasser).

⁵⁵⁹ Siehe zur Problematik der gebotenen Neutralität der Regierungssphäre die Ausführungen weiter unten in Kapitel E. .

⁵⁶⁰ Bachem, Vermerk für Herrn Dr. Kohl vom 3. 12. 1974, S. 2, in: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Vorbereitung des Vertrages mit dem WEMA-Institut vom 03.07.1975 über die Beratung der Programmplanung in Ministerien und Staatskanzlei, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6595.

gend erforderliche“⁵⁶¹ intensive begleitende Beratung durch die Arbeitsgruppe und ihre Beteiligung an der Informationsbeschaffung und -auswertung erwarten, was nur zu leisten sei, wenn über die „zwangsläufig mit dem Ende des ersten Planungszyklus (Ende 1975) auslaufende Situation“ hinaus „auch im nächsten Jahr die Beratung des WEMA-Instituts gesichert“ bliebe⁵⁶².

Denn, so Bachem weiter, „die Beratung des WEMA-Instituts bezieht sich laut Vertrag im Jahre 1975 lediglich noch auf die Begleitung der Einführung und schließt nicht die Übernahme von Dienstleistungen, die sich bei den Ressorts aus der Einführung neuer Planungsmethoden im ersten Planungszyklus ergeben, ein“⁵⁶³.

„Spätestens Ende 1975“ werde überdies „eine personelle Verstärkung der Arbeitsgruppe um mindestens zwei weitere Mitarbeiter notwendig“⁵⁶⁴. Bachem betonte mehrfach, dass es sich bei der Arbeit der Arbeitsgruppe Politische Planung um Dienste für die *gesamte* Regierung handele, was zumindest hinsichtlich der im Rahmen des IPEKS erzielten dürftigen Ergebnisse mehr als zweifelhaft ist.

Der Vermerk enthielt zudem eine Übersicht über die Aufgabenverteilung der Abteilung, wobei die Festlegung der Sachbereiche der Struktur der Zielrahmenplanung entsprach⁵⁶⁵:

⁵⁶¹ Bachem, Vermerk für Herrn Dr. Kohl vom 3. 12. 1974, S. 2, in: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Vorbereitung des Vertrages mit dem WEMA-Institut vom 03.07.1975 über die Beratung der Programmplanung in Ministerien und Staatskanzlei, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6595.

⁵⁶² Vgl. Bachem, Vermerk für Herrn Dr. Kohl vom 3. 12. 1974, S. 2, in: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Vorbereitung des Vertrages mit dem WEMA-Institut vom 03.07.1975 über die Beratung der Programmplanung in Ministerien und Staatskanzlei, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6595.

⁵⁶³ Bachem, Vermerk für Herrn Dr. Kohl vom 3. 12. 1974, S. 2, in: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Vorbereitung des Vertrages mit dem WEMA-Institut vom 03.07.1975 über die Beratung der Programmplanung in Ministerien und Staatskanzlei, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6595.

⁵⁶⁴ Bachem, Vermerk für Herrn Dr. Kohl vom 3. 12. 1974, S. 2, in: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Vorbereitung des Vertrages mit dem WEMA-Institut vom 03.07.1975 über die Beratung der Programmplanung in Ministerien und Staatskanzlei, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6595.

⁵⁶⁵ Vgl. Bachem, Vermerk für Herrn Dr. Kohl vom 3. 12. 1974, S. 4, in: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Vorbereitung des Vertrages mit dem WEMA-Institut vom 03.07.1975 über die Beratung der Programmplanung in Ministerien und Staatskanzlei, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6595.

Die Planungsaufgaben in den Objektbereichen sind in der folgenden Matrix in Verbindung gesetzt mit den speziellen Leistungsbereichen der Arbeitsgruppe im Planungszyklus IPEKS.

Aufgabenmatrix der Arbeitsgruppe Politische Planung

Leistungs- bereich im Planungs- zyklus	Planung in den Ob- jektbe- reichen	WIRTSCHAFT (Schwarz)	KULTUR (NN)	SOZIALES (Bachem)	STAAT / VERWALTUNG (NN)
---	---	-------------------------	----------------	----------------------	-------------------------------

(Bachem)

Zielrahmenplanung

(Schwarz)
(NN)

Zielprogrammplanung

(NN)

(NN)

Operative Planung

(Krieg)

Analysen poli-
tischen Bewußt-
seins der Be-
völkerung

Diese Matrix ergibt sich aus der Notwendigkeit einmal der methodisch-verfahrensmäßigen Dienstleistung, die andererseits aber immer in allen Objektbereichen sachbezogen erfolgen muß. Dies kann nur bewältigt werden, wenn sich die Mitarbeiter methodisch spezialisieren und dabei zusätzlich jeweils einen Sachbereich betreuen.

Übersicht „Aufgabenmatrix der Arbeitsgruppe Politische Planung“⁵⁶⁶

Der damalige Blick in der Mainzer Staatskanzlei war also auch auf den Wahl-

⁵⁶⁶ Entnommen Bachem, Vermerk für Herrn Dr. Kohl vom 3. 12. 1974, S. 3, in: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Vorbereitung des Vertrages mit dem WEMA-Institut vom 03.07.1975 über die Beratung der Programmplanung in Ministerien und Staatskanzlei, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6595, Verwendung mit freundlicher Genehmigung des Landeshauptarchivs Koblenz.

kampf 1975 in Rheinland-Pfalz, vermutlich perspektivisch auch bereits auf die Bundestagswahl 1976 gerichtet. Außerdem wird die Eigendynamik, die sich im Hinblick auf IPEKS in zunehmendem Maße ergeben hatte, deutlich.

Auch aus einem weiteren Vermerk im Kontext der politischen Planung lässt sich ersehen, dass eine Trennschärfe hinsichtlich des Gegenstands „Planung“ im Rahmen der staatlichen Aufgabenwahrnehmung einerseits und als potentielles Mittel in der parteipolitischen Auseinandersetzung andererseits nicht im gebotenen Maße bestand. In einem Aktenvermerk Willibald Hilfs für Kohl vom 7. 3. 1975 heißt es⁵⁶⁷: „[...] Aus dem beiliegenden Artikel aus der Süddeutschen Zeitung⁵⁶⁸ geht hervor, dass Helmut Schmidt sich offensichtlich ebenfalls mit dem Verständnis politischer Planung auseinandersetzt und dabei Vorstellungen erkennen lässt, die unserem Denken sehr nahe kommen. Der entscheidende Vorteil, den wir haben, ist eine solche Konzeption praktisch erprobt und auf die konkreten Aufgabenstellungen der Landesregierung von Rheinland-Pfalz angewendet zu haben. Aus diesem Grunde empfiehlt sich eine zügige Behandlung des Zielrahmens und eine möglichst nachdrückliche Unterstützung der weiteren Durchsetzung und Anwendung unseres Planungskonzepts. Ausserdem wäre zu überlegen, ob nicht eine kritische Auseinandersetzung mit Helmut Schmidt auf der Grundlage unserer Ergebnisse *vom Bundesvorsitzenden der CDU*⁵⁶⁹ geführt werden kann“.

Doch zurück zu der Landtagsdebatte am 29. Januar 1976: auf die Rede Scharpings folgten zunächst Redebeiträge der Abgeordneten Theo Magin (CDU) und Karl Thorwirth (SPD). Magin, seit 1975 parlamentarischer Geschäftsführer der CDU-Fraktion, brachte im wesentlichen den Reihenschluss zwischen der Landesregierung und der sie tragenden Mehrheitsfraktion zum Ausdruck und führte gegen Ende seiner Rede nur bedingt überzeugend aus: „Politische Planung ist

⁵⁶⁷ Vgl. Staatskanzlei Rheinland-Pfalz - Chef der Staatskanzlei [Hilf] -, Aktenvermerk für den Ministerpräsidenten vom 7. 3. 1975, S. 2, in: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, IPEKS-Zielrahmenplanung 1972-1975, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6594.

⁵⁶⁸ Bonner Redaktion, „Schmidt erläutert seinen Pragmatismus - „In der Demokratie kann die Gesellschaft nur schrittweise reformiert werden“, in: Süddeutsche Zeitung vom 7. 3. 1975. Im Wesentlichen geht es in diesem Artikel allerdings um die Begründung Helmut Schmidts Pragmatismus im Handeln und darum, was Schmidt darunter versteht.

⁵⁶⁹ Anm.: Hervorhebung durch den Verfasser - Bundesvorsitzender der CDU war zu diesem Zeitpunkt - seit dem 12. Juni 1973 - Helmut Kohl und damit der Adressat des Vermerks.

keine Prognose dessen, was einmal wird, vielmehr versucht sie zu klären, was sein soll. Bei der politischen Planung steht daher die politische Wertung und nicht [...] die Frage nach Trends und Entwicklungen im Vordergrund. Politische Planung dient vor allem der Klärung der eigenen Absichten und Ziele, ist also als ein Prozess der Erkenntnis und des Kompromisses zu verstehen, das heißt, politische Planung ist also, und so wird ja auch IPEKS verstanden [...], ein methodisch-kontrollierter Prozess der Informationsverarbeitung. Planen besteht daher [...] in einer methodisch-verfahrensmäßig abgesicherten Sammlung, Aufbereitung und Bewertung von Informationen und Konsequenzen gegenwärtigen Handelns oder Unterlassens für die Verwirklichung von Zielen bzw. der gewollten Zukunft. Daran [...] muß sich natürlich der Politiker vor allen Dingen selbst beteiligen; diese Entscheidungsfragen können ihm weder von einem Institut noch von einem Verwaltungsapparat abgenommen werden. Politische Planungen [...] sind von ihrer Vielschichtigkeit her eine Beantwortung der vielschichtigen und mehrdimensionalen Umwelt und der gesellschaftlichen Bedingungen, die uns umgeben. [...] Es ist die angemessene Entscheidungshilfe, die uns hier gewährt werden soll“⁵⁷⁰, wobei der Redner offen ließ, wen er mit „uns“ meinte - er selbst war als Abgeordneter Mitglied des Landtags und damit der Legislative / des Parlaments, dem IPEKS als (internes) Instrument der Landesregierung und damit der Exekutive *gerade nicht* „gewährt werden“ sollte.

Magin beschloss seine Rede mit der Kundgabe der Zustimmung der Unionsfraktion zu der Begutachtung durch den Rechnungshof: „Wir stimmen natürlich auch der Überprüfung durch den Rechnungshof zu, weil wir durchaus an einer [...] Überprüfung interessiert sind. Wir sind jedoch sicher, [...] dass dieser Weg weitergegangen werden kann und [...] soll, um dieses Instrumentarium zu ermöglichen, das wir [Vgl. oben] benötigen, um die Aufgabe, die uns von denen, die uns in unser Mandat berufen haben, mitgegeben worden ist, auch entsprechend erfüllen zu können“⁵⁷¹.

Thorwirth, von 1976 bis 1979 Vorsitzender der SPD-Fraktion, kritisierte zu-

⁵⁷⁰ Landtag Rheinland-Pfalz - 8. Wahlperiode, 11. Sitzung am 29. 1. 1976 - TOP 6 zu Drucksache 8/706, S. 383.

⁵⁷¹ Landtag Rheinland-Pfalz - 8. Wahlperiode, 11. Sitzung am 29. 1. 1976 - TOP 6 zu Drucksache 8/706, S. 383.

nächst den vorangegangenen Redebeitrag Magins als in der Sache wenig hilfreich⁵⁷² und stellte sodann nochmals die Intention der Opposition dar: „[...] hier gibt es [...] viele Abgeordnete, die sich [...] seriös und ernsthaft [...] bemühen, das zu verstehen, was dahintersteht. *Es ist ja nicht so [...] als würde [...] die Notwendigkeit einer Verbesserung der politischen Planung und der dazu dienenden Instrumente nicht erkannt oder nicht bejaht*, sondern [...] Problem, [...] Kritik und [...] Fragen [...] beginnen für uns dort, wo man ein auch für uns greifbares oder begreifbares Urteil darüber fällen muß, ob dieses hier gewählte Instrument diesem Zweck wirklich ausreichend dient“⁵⁷³. Sodann warf Thorwirth unter anderem die nicht leicht von der Hand zu weisende, lediglich auf den ersten Blick schlichte, auf den zweiten Blick hingegen die Grundlagen demokratischer Machtlegitimation berührende berechtigte rhetorische Frage auf: „[...] Wenn es so ist, [...] dass wir es nicht verstehen und daher nicht beurteilen können [...]: Ist ein System wirklich demokratisch tauglich und zulässig, dessen Verständnissfähigkeit auf solche Schwierigkeiten stößt? Denn zum elementaren Prinzip einer Regierungsplanung in einem parlamentarisch regierten System und Staat gehört, dass die Volksvertretung diesen Willen den Grundprinzipien nach doch verstehen und nachvollziehen muss!“⁵⁷⁴. Der Abgeordnete schloss mit dem Ausblick „Auf diese [...] Frage würde ich wirklich gerne eine Antwort erhalten, weil dies [...], wenn es bei dem jetzigen Zustand bleibt [...], zu einer dauernden Konfrontationssituation führen muss, obwohl [...] in der [...] Bereitschaft, das Regieren auf einem besseren Planungssystem vorbereiten zu lassen, zwischen Opposition und Regierung [...] kein Unterschied besteht“⁵⁷⁵.

Zuletzt erteilte Landtagspräsident Albrecht Martin (1974 - 1985, CDU) Ministerpräsident Helmut Kohl das Wort⁵⁷⁶. Kohl richtete zunächst Kritik an die Adresse Rudolf Scharpings: „Ich habe nicht die Absicht, eine Bemerkung zu machen

⁵⁷² Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz - 8. Wahlperiode, 11. Sitzung am 29. 1. 1976 - TOP 6 zu Drucksache 8/706, S. 384.

⁵⁷³ Landtag Rheinland-Pfalz - 8. Wahlperiode, 11. Sitzung am 29. 1. 1976 - TOP 6 zu Drucksache 8/706, S. 384, Hervorhebungen durch den Verfasser.

⁵⁷⁴ Landtag Rheinland-Pfalz - 8. Wahlperiode, 11. Sitzung am 29. 1. 1976 - TOP 6 zu Drucksache 8/706, S. 384.

⁵⁷⁵ Landtag Rheinland-Pfalz - 8. Wahlperiode, 11. Sitzung am 29. 1. 1976 - TOP 6 zu Drucksache 8/706, S. 384.

⁵⁷⁶ Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz - 8. Wahlperiode, 11. Sitzung am 29. 1. 1976 - TOP 6 zu Drucksache 8/706, S. 384 - 386.

gegenüber einem Redner, der zum erstenmal hier sprach. [...]“⁵⁷⁷. In der Sache beurteilte Kohl die Verständlichkeit des Planungssystems für das Parlament auf eine Zwischenfrage Karl Thorwirths zunächst als „Frage der intellektuellen Bereitschaft, sich [...] einzuarbeiten“, bestätigte jedoch die „zugegebenermaßen für mich [Kohl] auch [sic] schwer erträglichen und verständlichen Wortsalat-Abkürzungen, die bei einer solchen Sache entstehen“⁵⁷⁸. Es sei jedoch Aufgabe der Regierung, zu handeln und zu führen und [in diesem] Rahmen müsse die Regierung überlegen, ob das Hergebrachte noch zur Bewältigung der Probleme der Zukunft ausreiche⁵⁷⁹. Trotz des außerordentlich komplexen Aufbaus des IPEKS und dem zum Teil ausgesprochen hohen Anspruch des Planungssystems hinsichtlich der erzielbaren Ergebnisse führte Kohl in einem nicht selten zu beobachtenden „politischen Reflex“ aus: „Ich bin völlig außerstande, in eine Planungsgläubigkeit oder Planungsträumerei zu verfallen, wie sie in Kreisen der sozialdemokratischen Partei gelegentlich anzutreffen ist“⁵⁸⁰. Mich wundert, dass Sie uns in einer Sache einen Vorwurf machen, bei der wir genau das gleiche tun, was die von Ihnen getragene Bundesregierung seit Jahr und Tag macht [...]“⁵⁸¹.

Kohl stellte im weiteren fest: „Ich bin ganz zufrieden, dass wir bei allen Schwierigkeiten - die Sache ist noch keineswegs endgültig [!] aus den Schwierigkeiten heraus - im Reigen der deutschen Bundesländer ein gutes Stück vorangekommen sind. Was wir tun, ist etwas, was wir nicht nur für Rheinland-Pfalz entwickeln. Die bundesstaatliche Ordnung bedingt doch auch – ich finde, das ist ausgesprochen erwünscht, wenn es um die Zukunftsperspektiven der Bundesrepublik geht -, dass sich eben nicht nur, um es parteipolitisch zu sagen, die eine Seite für solche Probleme interessiert, sondern dass ein echter Ideenwett-

⁵⁷⁷ Landtag Rheinland-Pfalz - 8. Wahlperiode, 11. Sitzung am 29. 1. 1976 - TOP 6 zu Drucksache 8/706, S. 385.

⁵⁷⁸ Landtag Rheinland-Pfalz - 8. Wahlperiode, 11. Sitzung am 29. 1. 1976 - TOP 6 zu Drucksache 8/706, S. 385.

⁵⁷⁹ Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz - 8. Wahlperiode, 11. Sitzung am 29. 1. 1976 - TOP 6 zu Drucksache 8/706, S. 385.

⁵⁸⁰ Gerade dies erscheint aus heutiger Sicht als nicht überzeugend, erforderte doch gerade IPEKS einen gehörigen Teil „Planungsgläubigkeit“ (oder aber - stattdessen - Ignoranz im Hinblick auf die zahlreichen Schwächen des Projekts).

⁵⁸¹ Landtag Rheinland-Pfalz - 8. Wahlperiode, 11. Sitzung am 29. 1. 1976 - TOP 6 zu Drucksache 8/706, S. 385.

bewerb entsteht, wie man so etwas regeln kann“⁵⁸², was als Ausdruck von Kohls Augenmerk auf die Bundespolitik und die Aktivitäten anderer Länder zu verstehen ist. Denn es gehe darum, „die Regierung regierungsfähiger zu machen“⁵⁸³ – dies sei auch der Bundesregierung zu wünschen: „Wenn Sie den Umfang an Desinformation innerhalb der Bundesregierung gegenüber dem Kanzleramt sehen, dann kann man dem Bundeskanzler nur wünschen⁵⁸⁴, dass er IPEKS oder irgend etwas anderes anschafft, um in der Regierung auf der Kabinettssebene mehr an Informationen zu erhalten“⁵⁸⁵. Kohl beschloss seinen Redebeitrag damit, dass er der Ansicht sei, man solle sich „das Beschäftigen mit dem Gegenstand IPEKS nicht leicht machen“, sondern sich dieser „harten Aufgabe“ unterziehen, weshalb er „in diesem Sinne“ auch die Debatte über IPEKS begrüße⁵⁸⁶.

Dem Antrag wurde schließlich einstimmig stattgegeben. Auf Seiten der Regierung war man jedoch nach wie vor besorgt. So regte Kohl im Februar 1976 ungewöhnlicherweise in einem Schreiben an Landtagspräsident Martin an, „dass eine in diesen Dingen erfahrene und unabhängige große Treuhandgesellschaft beauftragt werden solle, die Arbeit des Rechnungshofes zu begleiten“⁵⁸⁷.

Dagegen sprach sich die SPD-Fraktion aus: „Nach einmütiger Auffassung der Sozialdemokratischen Landtagsfraktion besteht keine sachliche Veranlassung, dem Landesrechnungshof [...] eine Begleitung durch eine Treuhand- oder Wirtschaftsprüfungsgesellschaft zu geben. [...] Fraktionsvorsitzender Thorwirth erklärte, [...] Bisher habe der Rechnungshof auch sehr schwierige Aufgaben gut gelöst. [...] Bis zum Beweis des Gegenteils sind wir davon überzeugt, dass der

⁵⁸² Landtag Rheinland-Pfalz - 8. Wahlperiode, 11. Sitzung am 29. 1. 1976 - TOP 6 zu Drucksache 8/706, S. 386.

⁵⁸³ Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz - 8. Wahlperiode, 11. Sitzung am 29. 1. 1976 - TOP 6 zu Drucksache 8/706, S. 386.

⁵⁸⁴ [in Verkennung der Mängel oder bei deren vollständiger Ignorierung].

⁵⁸⁵ Landtag Rheinland-Pfalz - 8. Wahlperiode, 11. Sitzung am 29. 1. 1976 - TOP 6 zu Drucksache 8/706, S. 386.

⁵⁸⁶ Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz - 8. Wahlperiode, 11. Sitzung am 29. 1. 1976 - TOP 6 zu Drucksache 8/706, S. 386.

⁵⁸⁷ Staatskanzlei Rheinland-Pfalz - Pressedienst der Landesregierung, Pressemeldung vom 13. 2. 1976, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598.

Rechnungshof die ihm übertragene Aufgabe lösen kann und will' [...]“⁵⁸⁸. Seitens des Rechnungshofes reagierte man erwartungsgemäß irritiert: „Die Anregung von Ministerpräsident Kohl [...] wurde [...] aus dem Rechnungshof als ‚äußerst ungewöhnlich‘ bezeichnet. Die Tatsache, dass der Vorsitzende der CDU-Fraktion, Böckmann, unmittelbar nach Bekanntwerden des Kohl-Vorschlages diesen uneingeschränkt begrüßte, wertete der Rechnungshof als ‚voreiligen Schritt‘, zumal, so wörtlich, ‚die CDU dann offenbar kalte Füße bekommen hat und keinen entsprechenden Antrag im Parlament einreichte‘. Nach Meinung eines Sprechers des Landesrechnungshofes könne nur er selbst eine Begleitung der Untersuchungen in die Wege leiten“⁵⁸⁹.

Ihren zweiten Höhepunkt (oder auch ihren Schlussakkord) fand die politische Debatte um IPEKS in der Einsetzung des Untersuchungsausschusses und dessen divergierenden Schlussberichten 1977. Zwischenzeitlich weitete sich allerdings die mediale Berichterstattung erheblich aus.

4. Öffentliche Rezeption und Medienberichterstattung

Insbesondere 1976 und 1977 intensivierte sich die Medienberichterstattung über IPEKS. Sowohl die lokal bedeutsamen Tageszeitungen als auch die überregionalen Zeitungen und die deutschlandweit erscheinenden Nachrichtenmagazine berichteten über die Schwierigkeiten mit dem Planungssystem.

Hans Bachem hielt indes auch 1976 an dem Planungssystem fest, worüber die Rhein-Zeitung am 13. Februar 1976 informierte. Die Zeitung berichtete über die Liquiditätsprobleme des WEMA-Instituts: „[...] Nun steht [...] der Mainzer Staatskanzlei Ärger ins Haus. Der Grund: der Lieferant jenes Systems, das WEMA-Institut in Köln, steckt - vorsichtig ausgedrückt - ‚in wirtschaftlichen Schwierigkeiten‘ und kann zumindest zur Zeit vertraglich mit der Landesregie-

⁵⁸⁸ Thorwirth für SPD-Fraktion im Landtag Rheinland-Pfalz, „Landesrechnungshof braucht keine Begleitung“ (Pressemeldung v. 20. 2. 1976), in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598.

⁵⁸⁹ „IPEKS-Untersuchung hat begonnen - Rechnungshof bezeichnet Kohl-Vorschlag als ‚ungewöhnlich‘“, in: Allgemeine Zeitung Mainz vom 17. 3. 1976 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

zung vereinbarte Leistungen nicht erbringen. Dies erklärte uns auf Anfrage der mit politischer Planung und der Einführung von IPEKS Beauftragte der Staatskanzlei, Leitender Ministerialrat Hans Bachem⁵⁹⁰ und stellte die Frage nach Gefahren für IPEKS: „Auf unsere Frage an die Staatskanzlei, ob von den Vorgängen in Köln auch IPEKS bedroht sein könnte, sagte Hans Bachem: ‚Die Wirksamkeit und Arbeitsfähigkeit des Systems sind davon nicht berührt. Unser dreijähriger Vertrag mit dem WEMA-Institut zur Einführung von IPEKS ist zum 31. Dez. 1974 ausgelaufen‘. Berührt von den Liquiditätsschwierigkeiten [...] ist jedoch der im Juli vergangenen Jahres geschlossene Folgevertrag [...]. Dazu Projekt-Beauftragter [...] Bachem: ‚Wenn die Leute hier nicht in kurzer Frist zu arbeiten beginnen, ist der Vertrag lösbar. Im Augenblick sehen wir jedoch noch keine Veranlassung, die Konsolidierungsbemühungen des Instituts zu stören und uns von einem Vertragspartner zu trennen, der drei Jahre lang zu unserer Zufriedenheit gearbeitet hat‘. ‚Außerdem‘, fügt Bachem zur Beruhigung der rheinland-pfälzischen Steuerzahler hinzu, ‚haben wir für nichts bezahlt, wofür wir noch keine Gegenleistung erhalten haben‘ ⁵⁹¹.

In der „Wirtschaftswoche“ war demgegenüber von einer „WEMA-Affäre“⁵⁹² zu lesen, der „Stern“ titelte „Steuergroschen für den Gesinnungsfreund“⁵⁹³ und der „Spiegel“ machte sich im folgenden Jahr über die IPEKS-Ergebnisse als „Summe der zweiten Wurzel“⁵⁹⁴ lustig und berichtete über „fünf Millionen Mark verpulverte Steuergelder“ für etwas, bei dem die Verwaltung „nur Bahnhof“⁵⁹⁵ verstanden habe. Nicht erst seit dieser Zeit verfestigte sich übrigens die nach-

⁵⁹⁰ Hauser, Hans-Robert, „Mainzer ‚Computer-Politik‘ in Gefahr? Lieferfirma des Planungssystems IPEKS der Landesregierung ist in Schwierigkeiten“, in: Rhein-Zeitung vom 13. 2. 1976 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

⁵⁹¹ Hauser, Hans-Robert, „Mainzer ‚Computer-Politik‘ in Gefahr? Lieferfirma des Planungssystems IPEKS der Landesregierung ist in Schwierigkeiten“, in: Rhein-Zeitung vom 13. 2. 1976 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

⁵⁹² „WEMA-Affäre - Gute Freunde in der Staatskanzlei“, in: Wirtschaftswoche Nr. 9 / 1976 vom 27. 2. 1976, S. 20 - 22 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

⁵⁹³ Heilemann, Werner / Slowig, Hans-Joachim, „Christdemokraten - Steuergroschen für den Gesinnungsfreund“, in: Stern Nr. 19 / 1976 vom 29. 4. 1976 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

⁵⁹⁴ „Rheinland-Pfalz - Summe der zweiten Wurzel - Der rheinland-pfälzische Rechnungshof bestätigt der Landesregierung, dass sie mit einem obskuren Planungssystem geleimt wurde: Fünf Millionen Mark Steuergelder wurden verpulvert“, in: Der Spiegel Nr. 14 / 1977 vom 28. 3. 1977, S. 114 - 117 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

⁵⁹⁵ „CDU - Nur Bahnhof - Ein christdemokratisches Geheimnis, das ohnehin keiner versteht, hat CDU-Chef Kohl in seiner ehemaligen Residenz hinterlassen: ‚Ipeks‘, ein ebenso umstrittenes wie kostspieliges Planungssystem“, in: Der Spiegel Nr. 6 / 1977 vom 31. 1. 1977, S. 58 - 60 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

haltige Abneigung und Ablehnung Kohls gegenüber den „Hamburger Blättern“. Mit dem „Spiegel“ brach Kohl bereits 1976 offiziell⁵⁹⁶ und noch im Jahr 2012 war zu lesen: „Für den ‚Spiegel‘ ist es nicht ganz leicht, in diesem [gemeint: Kohls] Milieu zu recherchieren. Helmut Kohl hatte das Magazin mit einem Bann belegt. Er las es angeblich nicht, und er gab keine Interviews. [...]“⁵⁹⁷.



Abbildung

„Kohl-Planer Bachem, Hilf, Schmelzer – Minister jahrelang gelehrt“⁵⁹⁸

Auch im übrigen medialen Spektrum und bei zurückhaltenderer Berichterstattung kam IPEKS nicht gut weg. Insbesondere 1977 intensivierte sich die kriti-

⁵⁹⁶ Vgl. Leyendecker/Prantl/Stiller, Helmut Kohl, die Macht und das Geld (Hörbuch-Ausgabe), Spur 30.

⁵⁹⁷ „Der Gefangene“, in: Der Spiegel Nr. 39 / 2012 vom 24. 9. 2012, S. 32.

⁵⁹⁸ Entnommen „Rheinland-Pfalz - Summe der zweiten Wurzel“, in: Der Spiegel Nr. 14 / 1977 vom 28. 3. 1977, S. 114 - 117 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598), Verwendung der Abbildung mit freundlicher Genehmigung der Herren Rudolf Dietrich (in Rechtsnachfolge: Frau Heide Bayer), Fritz Rust und Klaus Benz.

sche Berichterstattung. So kommentierte die Mainzer „Allgemeine Zeitung“ am 24. März 1977: „Rheinland-Pfalz kann die fünf Millionen Mark, die die Landesregierung für den Aufbau ihres ehrgeizigen Integrierten Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsystems [...] ausgegeben hat, in den Schornstein schreiben. Was die Opposition seit langem vermutet hat, ist jetzt vom Rechnungshof unumwunden bestätigt worden: IPEKS gedieh bisher nicht zur praktischen Anwendung. Des ehemaligen Mainzer Ministerpräsidenten Kohls Riesenspielzeug, wie [es] der frühere FDP-Finanzminister Eicher IPEKS respektlos zu bezeichnen pflegt, ist offensichtlich zur Seifenblase geworden. Der Rechnungshof bescheinigt zwar der Landesregierung, die mit IPEKS angestrebte Koordinierung der Planung und Kontrolle auf allen Ebenen der politischen Entscheidungen sei durchaus positiv zu bewerten, gleichzeitig kritisieren jedoch die obersten Finanzkontrolleure aus Speyer die Leichtgläubigkeit, mit der dem Beratungsinstitut der Aufbau des Konzepts überlassen worden ist. Anscheinend war man in Mainz von der Wissenschaftlichkeit der Kölner WEMA-[Mitarbeiter] derart fasziniert, dass man ihnen einen unverantwortlich weiten Handlungsspielraum einräumte. Was dabei herausgekommen ist, muss der Steuerzahler berappen: ein System, das in der Verwaltungspraxis nicht zu gebrauchen ist. Bleibt als geringer Trost, dass die bei IPEKS gewonnenen Erfahrungen genutzt werden können, um künftig solche kostspieligen Fehler zu vermeiden. Vielleicht reichen sie auch aus, ein vereinfachtes praktikables Planungsverfahren zu entwickeln“⁵⁹⁹.

Der „Mannheimer Morgen“ berichtete am selben Tag vom „Mainzer Schiffbruch mit IPEKS“⁶⁰⁰, die „Frankfurter Allgemeine Zeitung“ eine Woche später, wenngleich im Ton moderater und ausgewogener, letztlich im Ergebnis aber ähnlich negativ über „Kohls teures ‚Riesenspielzeug‘ - Fünf Millionen Mark für ein ‚Phantom‘“⁶⁰¹ und die „Stuttgarter Zeitung“ am 2. April 1977 unter der Überschrift „Ein Planungsmonster wurde zur Planungsruine“: „[...] Gestürzt wer-

⁵⁹⁹ „Riesenspielzeug“, in: Allgemeine Zeitung Mainz vom 24. 3. 1977 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

⁶⁰⁰ „Mainzer Schiffbruch mit IPEKS - Rechnungshof in Speyer beurteilt neues Planungssystem negativ“, in: Mannheimer Morgen vom 24. 3. 1977 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

⁶⁰¹ Vgl. Barrey, Knut, „Kohls teures ‚Riesenspielzeug‘ - Fünf Millionen Mark für ein ‚Phantom‘“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1. 4. 1977 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

den kann Kohl als Mainzer Regierungschef heute nicht mehr, [...] trotzdem hat sich IPEKS inzwischen nach fünfjähriger Wurschtelei der WEMA-Experten und Schlamperei der Verantwortlichen in der Mainzer Staatskanzlei als eine den Steuerzahler teuer zu stehen kommende ‚Planungsruine‘ herausgestellt. Der Vorwurf aus dem Jahr 1975 des FDP-Finanzexperten und ehemaligen Koalitionsministers von Helmut Kohl, Hermann Eicher, dass IPEKS ein Musterbeispiel leichtfertiger Geldvergeudung in einer Zeit sei, da man glaubte, sich alles erlauben zu können, sollte im nachhinein seine Bestätigung finden. [...]“⁶⁰².

Deutlich und treffend äußerte sich auch der Bund der Steuerzahler Rheinland-Pfalz: „Der gesunde Menschenverstand hätte den Verantwortlichen in der Mainzer Staatskanzlei schon in einem frühen Stadium sagen müssen, dass das hochgestochene [...] ‚IPEKS‘ nur einem Team von Sozialwissenschaftlern weiterhilft, keineswegs dem Steuerzahler, ‚der für sein Geld eine effektivere [...] Regierungspolitik erwarten kann‘ (Mainzer Korrespondenz). Der Bund der Steuerzahler hält es für natürlich, wenn nun Fragen laut würden, ob hier einige Leute für die eigene Tasche geplant und entschieden hätten, ohne je kontrolliert worden zu sein. [...] Nach der schallenden Ohrfeige des Landesrechnungshofs [...] erwartet die Organisation der Steuerzahler, dass die Landesregierung das undurchschaubare Mode-Projekt aufgibt [...]“⁶⁰³.

Die SPD-Fraktion stellte am 29. März 1977 „eine weitergehende Klärung durch einen parlamentarischen Untersuchungsausschuss...“ in Aussicht, „falls sich dies nach dem Gang der Debatte als sinnvoll erweisen sollte“⁶⁰⁴ und Rudolf Scharping erklärte: „Die [...] Verantwortlichen haben darüber auch dann Rechenschaft zu legen, wenn sie mittlerweile Oppositionsführer oder Intendanten⁶⁰⁵ sind. [...] Über die Äußerungen des Landesrechnungshofes hinaus wird

⁶⁰² Parade, Heidi, „Ein Planungsmonster wurde zur Planungsruine“, in: Stuttgarter Zeitung vom 2. 4. 1977 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

⁶⁰³ Bund der Steuerzahler Rheinland-Pfalz, Pressemitteilung 6/77 vom 29. 3. 1977, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598; vgl. auch „Strafe für Steuerverschwendung? - Bund der Steuerzahler übt scharfe Kritik an der Landesregierung“, in: Die Rheinpfalz vom 5. 4. 1977 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

⁶⁰⁴ Sozialdemokratische Partei Deutschlands - Landtagsfraktion und Landesverband Rheinland-Pfalz (Hg.), sozialdemokratischer landespressedienst vom 29. 3. 1977, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598.

⁶⁰⁵ Helmut Kohl war nach der Bundestagswahl 1976 als Oppositionsführer nach Bonn gegangen, Willibald Hilf war Intendant des Südwestfunks (SWF) geworden.

zu untersuchen sein, ob und in welchem Umfang ‚WEMA‘ aus Steuermitteln für die sich als Staatspartei verstehende CDU gearbeitet hat. Herr Dr. Kohl jedenfalls ist mit seinen Reden anlässlich der Debatte über ‚IPEKS‘ im Januar offenbar an den Tatsachen vorbeigegangen. IPEKS hat die Landesregierung nicht ‚regierungsfähiger‘ gemacht, sondern unseriöser [...]“⁶⁰⁶.

Ähnlich scharf kritisierte auch die FDP-Fraktion in der Landtagsdebatte am 5. Mai 1977 die Landesregierung und die sie stützende Fraktion. Der Sprecher der FDP-Fraktion, Hermann Eicher, bezeichnete IPEKS als „aufwendigstes, unseriösestes und am schlechtesten kontrolliertes Planungssystem der Bundesrepublik“ und prangerte die „Unverschämtheit von Pseudo-Wissenschaftlern“ an, die „mit dem Parlament umgesprungen sind [...] und dafür noch mehr als fünf Millionen Mark kassiert haben“⁶⁰⁷.

5. Der Wechsel des Regierungschefs

Nachdem Helmut Kohl als Kanzlerkandidat der Unionsparteien gegen den Amtsinhaber Helmut Schmidt (SPD) zur Bundestagswahl 1976 angetreten war und trotz guten Ergebnisses keine Regierungsmehrheit erzielen konnte, wechselte er als Oppositionsführer und Fraktionsvorsitzender der CDU nach Bonn. Zu seinem Nachfolger im Amt des Ministerpräsidenten von Rheinland-Pfalz wurde am 6. Dezember 1976 Bernhard Vogel gewählt, der, wie er sagte, von Helmut Kohl „viel an Hilfe erfahren, aber auch viel unter ihm gelitten“ hat⁶⁰⁸.

Vogel hatte als Favorit gegolten⁶⁰⁹, Helmut Kohl hätte selbst allerdings lieber Johann Wilhelm Gaddum, seit 1971 rheinland-pfälzischer Finanzminister, als seinen Nachfolger gesehen. Nach dem Wechsel an der Spitze wurde von Vo-

⁶⁰⁶ „Landtagsstreit um ‚Unverschämtheit von Pseudowissenschaftlern‘“, in: Allgemeine Zeitung Mainz vom 6. 5. 1977 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598); Sozialdemokratische Partei Deutschlands - Landtagsfraktion und Landesverband Rheinland-Pfalz (Hg.), sozialdemokratischer landespressedienst vom 29. 3. 1977, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598.

⁶⁰⁷ dpa – Mainz, 5. 5. 1977: Landtag Rheinland-Pfalz: IPEKS-Debatte, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598.

⁶⁰⁸ Zitiert nach „Der Gefangene“, in: Der Spiegel Nr. 39 / 2012 vom 24. 9. 2012, S. 39.

⁶⁰⁹ Vgl. „Rheinland-Pfalz - Enner druffmache“, in: Der Spiegel Nr. 42 / 1976 vom 11. 10. 1976, S. 133.

gel als neuem Regierungschef umso mehr eine eindeutige Position in Sachen IPEKS und der Zukunft der politischen Planung in Rheinland-Pfalz erwartet. Rudolf Scharping hatte zu Beginn des Jahres 1977 die Befürchtung geäußert, dass man, ohne dem Rechnungshof vorgreifen zu wollen, damit rechnen müsse, dass „die Steuerzahler [...] ihr Geld für eine Planungsruine abschreiben müssen“, IPEKS als den Versuch, „Wahlforschung mit Steuermitteln zu betreiben“ bezeichnet, das WEMA-Institut und die Verbindungen zu ihm als „Verfälschung zwischen Partei, Mitarbeitern der Staatskanzlei und der WEMA“ kritisiert und darüber hinaus auf die „offensichtliche Untauglichkeit von IPEKS“ verwiesen: „Da offenbart die Landesregierung den in der Bundesrepublik einmaligen Versuch, politische Grundwerte nach Prozentsätzen zu gewichten [...], als solle die Frage nach mehr oder weniger politischer Freiheit so behandelt werden wie der Einkauf von mehr oder weniger Butter. Kein Wunder, dass solcherart angelegte ‚Planungsvorhaben‘ in der Sackgasse enden müssen: Ergebnisse, nicht einmal eine bessere Koordination von Politik hat IPEKS bisher liefern können“ und an Ministerpräsident Bernhard Vogel gerichtet: „Nach einem Jahr bemerkenswerter Schweigsamkeit bis hin zur Regierungserklärung des Dr. Vogel wird die Antwort auf die Frage [...] unausweichbar, was - neben allen anderen, zweifelhaften Vorgängen - die Landesregierung in IPEKS politisch hineingepackt hat“⁶¹⁰. Scharping forderte die Landesregierung auf, die IPEKS-Inhalte offenzulegen und darüber hinaus „zu erklären, ob [sic] und was mit dieser ‚Planungsruine‘ geschehen solle“⁶¹¹.

Bernhard Vogel hatte, wenngleich eher holzschnittartig vom „Spiegel“ als „IPEKS-Gegner“ in scharfen Kontrast zum „IPEKS-Förderer“ Kohl gesetzt⁶¹², tatsächlich wenig Interesse daran, auch zukünftig „ein totes Pferd zu reiten“ und positionierte sich in der folgenden Zeit dementsprechend.

⁶¹⁰ Sozialdemokratische Partei Deutschlands - Landtagsfraktion und Landesverband Rheinland-Pfalz (Hg.), sozialdemokratischer landespressdienst vom 17. 1. 1977, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598; vgl. auch Interview mit Rudolf Scharping am 9. 5. 2008 in Frankfurt am Main.

⁶¹¹ „Abgeordneter Scharping fragt nach ‚Planungsruine IPEKS‘“, in: Allgemeine Zeitung Mainz vom 2. 2. 1977 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

⁶¹² So „CDU - Nur Bahnhof - Ein christdemokratisches Geheimnis, das ohnehin keiner versteht, hat CDU-Chef Kohl in seiner ehemaligen Residenz hinterlassen: ‚Ipeks‘, ein ebenso umstrittenes wie kostspieliges Planungssystem“, in: Der Spiegel Nr. 6 / 1977 vom 31. 1. 1977, S. 58 - 60 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).



Abbildungen „'Ipeks'-Förderer Kohl“ und „'Ipeks'-Gegner Vogel“⁶¹³

⁶¹³ Entnommen „CDU - Nur Bahnhof - Ein christdemokratisches Geheimnis, das ohnehin keiner versteht, hat CDU-Chef Kohl in seiner ehemaligen Residenz hinterlassen: 'Ipeks', ein ebenso umstrittenes wie kostspieliges Planungssystem“, in: Der Spiegel Nr. 6 / 1977 vom 31. 1. 1977, S. 58 - 60 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598), Verwendung der Abbildungen mit

Eine Aktennotiz Hans Bachems vom 31. Januar 1977 in Bezug auf den Spiegel-Artikel „Nur Bahnhof“⁶¹⁴ vom selben Tag hatte neben umfänglicher Kritik an Stil und Inhalt des Artikels bereits den Hinweis enthalten, „Herr Adam [...] versuchte in dem Gespräch immer wieder deutlich zu machen, dass ich wohl der einzige sei, der gegen alle an dem Konzept festhalte. Ich habe [...] darauf hingewiesen, dass ich auftragsgemäß handle und die Landesregierung bisher das Konzept zur Ausgestaltung politischer Planung nicht aufgegeben habe. [...] Die für mich unverständlich lange Diskussion über die Art und Weise einer veränderten Fortführung der Ausgestaltung politischer Planung ist ein wesentlicher Grund dafür, dass sich die Landesregierung mit diesem Artikel auseinandersetzen muss“⁶¹⁵. In der Anlage fügte Bachem zudem einen „Vorschlag zur Weiterführung der Ausgestaltung pol. Planung“ bei⁶¹⁶.

In der Debatte um IPEKS hatte sich der junge Abgeordnete Scharping profilieren können. Aber „die Hoffnungen [...] des [...] SPD-Sprechers [...], die Regierung angesichts des Rechnungshof-Gutachtens zu dem Eingeständnis zwingen zu können, dass man mit dem Projekt den falschen Weg eingeschlagen habe, erfüllten sich nicht“⁶¹⁷. Im „Sozialdemokrat“, dem „Mitteilungsblatt der Sozialdemokratischen Partei in Rheinland-Pfalz“ legte Scharping dennoch nochmals nach:

„IPEKS - Die Millionen-Pleite der Mainzer CDU-Regierung

[...] Es sollte nicht nur das unbestreitbare Bedürfnis nach mehr politischer Planung nach Abstimmung der Tätigkeiten der verschiedenen Ministerien gestillt, es sollte [sic] nicht nur die Möglichkeiten staatlichen Handelns erweitert werden [...] Diesem pompösen Anspruch folgte eine ebenso krachende Bruchlandung. [...] Die schlimmsten Befürchtungen der Opposition hat das Gutachten des Rechnungshofes bestätigt. [...] Auch hier wird deutlich, dass offensichtlich im

freundlicher Genehmigung der Herren Rudolf Dietrich (in Rechtsnachfolge: Frau Heide Bayer), Fritz Rust und Klaus Benz.

⁶¹⁴ Vgl. „CDU - Nur Bahnhof“, in: Der Spiegel Nr. 6 / 1977 vom 31. 1. 1977, S. 58 - 60 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

⁶¹⁵ Bachem, Hans, Aktennotiz zum Spiegel-Artikel „CDU - Nur Bahnhof“ (31. 1. 1977) vom 31. 1. 1977, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598.

⁶¹⁶ Bachem, Hans, Aktennotiz zum Spiegel-Artikel „CDU - Nur Bahnhof“ (31. 1. 1977) vom 31. 1. 1977, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598.

⁶¹⁷ Parade, Heidi, „IPEKS als Mainzer Dauerbrenner?“, in: Die Rheinpfalz vom 6. 5. 1977 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

Rahmen von IPEKS Arbeiten erledigt wurden, die ausschließlich wahlstrategische Ziele hatten. [...] In diesem Zusammenhang greifen wir eine in Bayern entwickelte Anregung auf, mit der ein Straftatbestand für die ‚missbräuchliche Verwendung öffentlicher Mittel‘ geschaffen werden soll. Die bisherige Diskussion um IPEKS ist so zusammenzufassen:

1. Politische Planung ist notwendig und unverzichtbar.
2. Diesem unverzichtbaren und notwendigen Gedanken hat die Landesregierung in der Sache einen Bärendienst getan.
3. Das sogenannte Integrierte Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsystem ist untauglich und muss sofort eingestellt werden. Die Beziehung zwischen Landesregierung, CDU und WEMA und die mögliche Ausnutzung von Steuergeldern muss aufgeklärt werden.
4. Die Kontrolle der politischen Planungstätigkeit der Landesregierung muss einen gesetzlichen Rahmen erhalten. [...]“⁶¹⁸.

In diesem Blatt erklärte zudem der justizpolitische Sprecher der SPD-Landtagsfraktion, Michael Reitzel in zutreffend begründetem Zweifel: „Folgt man der gutachtlichen Äußerung des Rechnungshofs [...] dann muss das Verhalten der Landesregierung beim Vertragsabschluss mit dem [...] Institut als Beweis der Unfähigkeit angesehen werden, mit Steuermitteln haushalterisch umzugehen. Unvermögen und Unfähigkeit sind jedoch nur die eine Seite dieses Vertragsabschlusses [...]. Es muss unterstellt werden, dass die Verantwortlichen zu einer besseren Vertragsgestaltung in der Lage waren. Diese Vermutung ist umso begründeter, als die Landesregierung nach den Feststellungen des Rechnungshofes nicht einmal die wenigen, im Vertrag [...] eingeräumten Rechte gegenüber dem Vertragspartner ausgeschöpft hat [...]. Danach steht fest, dass die Landesregierung nicht aus Unvermögen einen schlechten Vertrag geschlossen, sondern zumindest grob fahrlässig, wenn nicht sogar vorsätzlich Millionen Steuergelder zweckentfremdet, besser gesagt: vergeudet hat. [...] Wer die ihm kraft Gesetzes obliegende Pflicht, fremde Vermögensinteressen wahrzunehmen [...] verletzt, [...] setzt sich dem Verdacht der Untreue

⁶¹⁸ Scharping, Rudolf, in: Sozialdemokratische Partei Deutschlands - Landesverband Rheinland-Pfalz (Hg.), Der Sozialdemokrat 5 (Mai) / 1977, S. 1, 5 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

aus“⁶¹⁹.

Zwar hatte Bernhard Vogel in der Landtagsdebatte am 5. Mai 1977 die Kritik der Opposition als zum Teil „grob leichtfertig“ zurückgewiesen und darauf hingewiesen, dass der Rechnungshof kein Organ der politischen Kontrolle darstelle⁶²⁰, und die Rhein-Zeitung am 6. Mai 1977 (vorschnell) getitelt „Mainz will sich nicht von IPEKS trennen“⁶²¹. Vogel hatte jedoch zugleich bekräftigt, sich der Aufgabe zu stellen, nach neuen und besseren Möglichkeiten der Staatsführung zu suchen⁶²². Der Chef der Staatskanzlei Waldemar Schreckenberger teilte in der Debatte mit, dass die Landesregierung die entwickelten Instrumente unter Berücksichtigung der bisherigen Erfahrungen einsetzen wolle, um ihre Entscheidungsfähigkeit zu verbessern; die Anregungen des Rechnungshofes würden aufgegriffen werden, die Methoden vereinfacht und ein stärkerer Bezug zur Haushalts- und Finanzplanung hergestellt werden⁶²³. Die Landesregierung werde ihre politische Planung - in modifizierter Form - weiterführen⁶²⁴. Vogel bestritt zudem „energisch, dass irgendwelche persönlichen Bindungen zwischen Beamten der Staatskanzlei und dem IPEKS-Hersteller eine wirksame Kontrolle über das Planungssystem ausgeschlossen hätten“⁶²⁵. Einige Tage darauf ging Vogel einen Schritt weiter und erklärte gegenüber der Presse, zukünftig nicht am Planungssystem IPEKS festzuhalten und diplomatisch untertreibend, der „sehr anspruchsvoll angesetzte Versuch“ habe „kein voll anwendbares Ergebnis gebracht“⁶²⁶. Dies war sicherlich nicht nur den Erkenntnissen

⁶¹⁹ Reitzel, Michael, in: Sozialdemokratische Partei Deutschlands – Landesverband Rheinland-Pfalz (Hg.), *Der Sozialdemokrat* 5 (Mai) / 1977, S. 1 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

⁶²⁰ Vgl. dpa - Mainz, 5. 5. 1977: Landtag Rheinland-Pfalz: IPEKS-Debatte, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598.

⁶²¹ Vgl. „Mainz will sich nicht von IPEKS trennen - Umstrittenes Planungs-Instrument der Regierung soll ‚modifiziert‘ weitergeführt werden“, in: Rhein-Zeitung vom 6. 5. 1977 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

⁶²² Vgl. dpa - Mainz, 5. 5. 1977: Landtag Rheinland-Pfalz: IPEKS-Debatte, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598.

⁶²³ Vgl. dpa - Mainz, 5. 5. 1977: Landtag Rheinland-Pfalz: IPEKS-Debatte, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598.

⁶²⁴ Vgl. dpa - Mainz, 5. 5. 1977: Landtag Rheinland-Pfalz: IPEKS-Debatte, in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598.

⁶²⁵ „Landtagsstreit um ‚Unverschämtheit von Pseudowissenschaftlern‘“, in: Allgemeine Zeitung Mainz vom 6. 5. 1977 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598). Auf dieses zusätzliche Hemmnis kam es angesichts der zahlreichen sonstigen Hemmnisse allerdings auch nicht an.

⁶²⁶ Vgl. „Vogel: Nicht an IPEKS festhalten“, in: Rhein-Zeitung vom 9. 5. 1977 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

aufgrund des Rechnungshof-Gutachtens geschuldet. Vogel war innerlich nie ein Anhänger des Projekts gewesen⁶²⁷, betonte jedoch andererseits, dass auch die jetzige Landesregierung nicht auf politische Planung verzichten könne und wollte und kündigte die Entwicklung eines nicht IPEKS-basierten modifizierten Planungssystems an (was indes nicht erfolgte)⁶²⁸.

Damit war das endgültige Abrücken von IPEKS beschlossene Sache. Inhaltliche IPEKS-Aktivitäten fanden spätestens nach den dargestellten Debatten nicht mehr statt. Die parlamentarische Debatte und die öffentliche Diskussion hatten so - nach den Gesetzmäßigkeiten des politischen und medialen Betriebs⁶²⁹ - die berechtigte kritische Infragestellung und letztliche Abkehr von dem gescheiterten Vorhaben befördert. Durch den personellen Wechsel an der Regierungsspitze war schließlich ein wesentlicher Faktor für das (ohnehin weitgehend lediglich noch äußerlich gegebene) Festhalten an dem Planungssystem entfallen. Der Zielrahmen wurde nie förmlich negiert, er wurde aber auch nicht mehr überarbeitet und stellte schon bald nur noch ein „Fossil“ dar⁶³⁰; der Begriff „Planungssystem“ wurde bis weit in die 1980er Jahre hinein negativ mit dem misslungenen Projekt in Verbindung gebracht⁶³¹.

6. Ausklang

Seinen Ausklang fand das IPEKS-Projekt mit der Einsetzung eines „Untersuchungsausschusses zur Aufklärung der Vorwürfe im Zusammenhang mit den vorbereitenden Arbeiten, der Einführung und der Durchführung des Projektes [...] durch die Landesregierung [...]“, die die Opposition aus SPD und FDP am 16. Mai 1977 beantragte. Scharping kommentierte dies im „Vorwärts“: „[...] Nun beschäftigt sich ein Untersuchungsausschuss des Landtages mit der Frage, ob möglicherweise rund 5,5 Millionen Mark Steuermittel und die zusätzliche Arbeitskraft vieler Mitarbeiter zu anderen Zwecken verwendet wurden. Zu dem

⁶²⁷ Vgl. Interview mit Bernhard Vogel am 15. 3. 2013.

⁶²⁸ Vgl. „Vogel: Nicht an IPEKS festhalten“, in: Rhein-Zeitung vom 9. 5. 1977 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598). Zu einem neuen Systementwurf sollte es nicht kommen.

⁶²⁹ Kritisch hierzu etwa Braun, in: OR Spektrum 86, S. 50.

⁶³⁰ So schon Braun im Jahr 1986, in: OR Spektrum 86, S. 50.

⁶³¹ Vgl. Böhret, in: Hartwich/Wewer, Regieren in der Bundesrepublik Band 1, S. 118.

Verdacht besteht Anlass: die angeblich auf Grundwerte bezogene Planung der CDU-geführten Landesregierung wurde von WEMA gemacht. Das [...] Institut hatte bis dato Erfahrungen nachzuweisen vor allem mit Meinungsforschung und Wahlkampfplanung für die CDU. WEMA-Inhaber Schmelzer und der in der Mainzer Staatskanzlei angesiedelte IPEKS-Macher Bachem kannten sich gut, wenn man vielfältigen Berichten glauben darf. Im Jahre 1976 verteidigte Helmut Kohl [...] das IPEKS [...]. Kundige Mainzer Ministeriale dagegen kommentierten damals wie heute: [ausgesprochen abwertend]⁶³².

Im Lauf der Untersuchung wurde u. a. Willibald Hilf als früherer Chef der Staatskanzlei als Zeuge gehört. Hilf verteidigte das Projekt: „Geld aus Mainz für IPEKS war voll gerechtfertigt“⁶³³. Einen Zusammenhang zwischen dem Abschluss des Folgevertrags und den Liquiditätsschwierigkeiten des WEMA-Instituts bezeichnete er als „abwegig“⁶³⁴. Wie Hilf⁶³⁵ sagte auch Hans Bachem als Projektleiter aus, dass das Forschungsinstitut die vertraglich vereinbarten Leistungen vollumfänglich erbracht habe⁶³⁶. Der Untersuchungsausschuss stellte erst bei der Befragung Bachems fest, dass in den Ministerien IPEKS nicht zur Anwendung kam, sondern nach wie vor „konventionelle Methoden“ angewendet wurden⁶³⁷ [!]. Der Anschlussvertrag habe den Zweck gehabt, die aufgetretenen Schwierigkeiten zu überwinden⁶³⁸.

Der Präsident des Rechnungshofes Rheinland-Pfalz, Georg Weiß, erneuerte vor dem Untersuchungsausschuss seine Kritik; die bisherige Anwendung des

⁶³² Scharping, Rudolf, „Drehen, bis die Grundwerte stimmen“, in: Vorwärts vom 16. 6. 1977 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

⁶³³ Zitiert nach „Geld aus Mainz für IPEKS war voll gerechtfertigt - Hilf als Ex-Chef der Staatskanzlei vor Untersuchungsausschuss“, in: Rhein-Zeitung vom 16. 7. 1977 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

⁶³⁴ Protokoll der 3. Sitzung des Untersuchungsausschusses zu Untersuchungsauftrag - Drucksache 8/2148 - in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6605, S. 61; vgl. auch „Geld aus Mainz für IPEKS war voll gerechtfertigt“, in: Rhein-Zeitung vom 16. 7. 1977 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

⁶³⁵ Vgl. Noll, Reinhold, „Hilf rechtfertigt den IPEKS-Versuch“, in: Mannheimer Morgen vom 16. 7. 1977 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

⁶³⁶ Vgl. „Bachem: IPEKS-Leistung erbracht - Aber mit der Anwendung noch im Verzug / Weitere Anhörung“, in: Allgemeine Zeitung Mainz vom 20. 7. 1977 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

⁶³⁷ Vgl. „Bachem: IPEKS-Leistung erbracht“, in: Allgemeine Zeitung Mainz vom 20. 7. 1977 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

⁶³⁸ Vgl. „IPEKS ist gerechtfertigt‘ - Projektleiter stellt sich im Ausschuss vor das Planungssystem“, in: Rhein-Zeitung vom 20. 7. 1977 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

Systems punktuell in nur einem Bereich der Landesverwaltung sei zudem angesichts des Wesens des Systems als Methode integrierter Gesamtplanung in sich widersprüchlich gewesen⁶³⁹.

Am 22. Juli 1977 sagte Horst Schmelzer, der Leiter des WEMA-Instituts, vor dem Untersuchungsausschuss aus. Er verneinte die Frage, ob sein Unternehmen auch in Wahlkämpfen für Parteien tätig geworden sei: „Wir sind ja ein Forschungsinstitut und keine Werbeagentur“⁶⁴⁰. Schmelzer bejahte allerdings, dass das Institut während der Arbeiten an IPEKS für die Landesregierung auch Aufträge der CDU ausgeführt habe⁶⁴¹; man habe „immer nur für die CDU gearbeitet, weil die SPD uns nie gefragt hat“⁶⁴².

Anfang Oktober beendete der Untersuchungsausschuss schließlich seine Arbeit. Es wurden zwei Schlussberichte vorgelegt. Die fünf der CDU-Fraktion angehörenden Mitglieder des Ausschusses sahen die Landesregierung in ihrem Mehrheitsbericht als „voll rehabilitiert“⁶⁴³ an. In dem Minderheitenbericht der vier Ausschussmitglieder aus den Fraktionen der SPD und der FDP hieß es hingegen (in Zitierung eines Ministerialbeamten), „IPEKS habe lediglich einen ‚Schrank voller Papier für fünf Millionen Mark, in den niemand mehr reinschaut‘ gebracht“⁶⁴⁴, im übrigen wurde die bislang artikulierte Kritik aufrechterhalten bzw. wiederholt: die enttäuschenden Erfahrungen bei ähnlichen Planungsvor-

⁶³⁹ Vgl. „Weiß bekräftigt Kritik an IPEKS - Rechnungshofpräsident: Institut erfüllte nicht volle Leistung“, in: Allgemeine Zeitung Mainz vom 21. 7. 1977 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598); „IPEKS'-Programm nur teilweise geliefert - Rechnungshofpräsident Georg Weiß bekräftigt scharfe Kritik vor dem Untersuchungsausschuss in Mainz“, in: Die Rheinpfalz vom 21. 7. 1977 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

⁶⁴⁰ Zitiert nach Noll, Reinhold, „IPEKS-Institut wurde überprüft“, in: Mannheimer Morgen vom 23. 7. 1977 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

⁶⁴¹ Protokoll der 7. Sitzung des Untersuchungsausschusses zu Untersuchungsauftrag - Drucksache 8/2148 - in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6605, S. 36; vgl. auch Noll, Reinhold, „IPEKS-Institut wurde überprüft“, in: Mannheimer Morgen vom 23. 7. 1977 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

⁶⁴² Protokoll der 7. Sitzung des Untersuchungsausschusses zu Untersuchungsauftrag - Drucksache 8/2148 - in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6605, S. 36; Vgl. auch „WEMA preisrechtlich überprüft - Institutsleiter Schmelzer: Trotz Schwierigkeiten geliefert“, in: Allgemeine Zeitung Mainz vom 23. 7. 1977 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

⁶⁴³ „Die Prüfer sind uneinig - Zwei Schlußberichte des IPEKS-Untersuchungsausschusses“, in: Rhein-Zeitung vom 6. 10. 1977 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598); vgl. LT-Drucksache 8/2455 (13. 10. 1977), in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6605 [S. 1782].

⁶⁴⁴ Zitiert nach Barrey, Knut, „Aus hohen Plänen schließlich ‚ein unverwertbarer Torso‘ - Das klägliche Ende eines Planungssystems / Beweisaufnahme vor dem rheinland-pfälzischen Untersuchungsausschuss“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. 10. 1977 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6605).

haben (national und international) seien nicht berücksichtigt worden, der zustandegekommene Vertrag mangelhaft, der Einfluss des Landes zu gering gewesen, der Fortsetzungsvertrag nur verständlich als „Rettungsversuch“ für das Institut, die vorgelegten Teilergebnisse wertlos und unbrauchbar⁶⁴⁵. Zudem bewiese der vorgelegte Band „Grundpolitische Erwartungen der Landesbevölkerung von Rheinland-Pfalz“ (November 1974) die „Verflechtung von IPEKS mit reiner CDU-Parteipolitik“⁶⁴⁶. Die Frankfurter Allgemeine Zeitung bezeichnete es als „komische Verzweiflung“, dass es in dem Bericht lautete: „Alle Versuche der Oppositionsparteien in den Jahren 1972 bis heute, das [...] System einleuchtend und in verständlicher Sprache von der Landesregierung erläutert zu bekommen, waren fehlgeschlagen. Auch im Verlaufe des Untersuchungsausschusses konnte das Verständnis für IPEKS nicht im geringsten gefördert werden“ - geblieben sei lediglich ein „unverwertbarer Torso“⁶⁴⁷.

Die Schlusssprache über den Bericht des Untersuchungsausschusses am 13. Oktober 1977 brachte schließlich nichts Neues mehr mit sich. Ministerpräsident Bernhard Vogel verwies auf die künftige modifizierte Fortführung der politischen Regierungsplanung⁶⁴⁸ („[...] aber wir legen Wert darauf festzustellen, dass es auch in Zukunft im Land Rheinland-Pfalz natürlich eine politische Planung geben wird und geben muss“⁶⁴⁹), Hermann Eicher (FDP) stellte als entscheidendes Ergebnis heraus, dass in den Ministerien nicht nach dem IPEKS gearbeitet werde, womit die aufgewendeten Mittel umsonst ausgegeben worden seien⁶⁵⁰ („Für uns ist IPEKS erledigt, es hat sich selbst erledigt. Es gibt da

⁶⁴⁵ Vgl. LT-Drucksache 8/2455 (13. 10. 1977), in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6605 [S. 1783].

⁶⁴⁶ LT-Drucksache 8/2455 (13. 10. 1977), in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6605 [S. 1783].

⁶⁴⁷ Zitiert nach Barrey, Knut, „Aus hohen Plänen schließlich ‚ein unverwertbarer Torso‘“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 13. 10. 1977 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6605).

⁶⁴⁸ Vgl. LT-Drucksache 8/2455 (13. 10. 1977), in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6605 [S. 1807]; vgl. auch Noll, Reinhold, „Vogel: ‚Kein schuldhaftes Risiko‘ - Mainzer Landtag debattierte IPEKS-Bericht / Grundlage für neue Planung“, in: Mannheimer Morgen vom 14. 10. 1977 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

⁶⁴⁹ LT-Drucksache 8/2455 (13. 10. 1977), in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6605 [S. 1807].

⁶⁵⁰ Vgl. „Politische Planung bleibt auch weiterhin umstritten - Parteien urteilen unterschiedlich über IPEKS-Schlussbericht“, in: Rhein-Zeitung vom 14. 10. 1977 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

nichts mehr zu liquidieren.“⁶⁵¹) und Rudolf Scharping wies darauf hin, dass durch die Ergebnisse der Untersuchung die Vermischung und Verflechtung zwischen dem Projekt IPEKS und parteipolitischen CDU-Aktivitäten bewiesen worden sei⁶⁵² und bekräftigte erneut seine Kritik⁶⁵³; IPEKS sei „ein totaler Planungsansatz gewesen“, der „ebenso total gescheitert“ sei⁶⁵⁴.

Als Randnotiz bleibt, dass dem WEMA-Institut und seinem Leiter Horst Schmelzer und ihrer Verbindung zu Helmut Kohl Mitte der 1980er Jahre noch einmal mediale Aufmerksamkeit zuteil wurde. Schmelzer wurde 1986 wegen Steuerhinterziehung verurteilt, da er unterlassen hatte, für die Zeit der IPEKS-Tätigkeit 1,17 Millionen Mark Umsatzsteuer zu zahlen⁶⁵⁵.

Außerdem wurde 1985 vor dem Mainzer Untersuchungsausschuss, der sich mit den Spendenpraktiken der Union befasste, offenbar, dass bereits am 10. Januar 1969 auf Helmut Kohls Bemühen hin eine Parteispende an die CDU Rheinland-Pfalz in Höhe von DM 10.000 durch die Commerzbank nicht an die CDU direkt, sondern stattdessen „für CDU Rheinland-Pfalz“ an das WEMA-Institut Schmelzers überwiesen worden war, welches „die passende Rechnung nachlieferte“, wodurch die Commerzbank ihre Spende als Betriebsausgabe verbuchen und von der Steuer absetzen konnte⁶⁵⁶. Auf Seiten der Commerzbank freute man sich, dem „sehr geehrten Herrn Ministerpräsidenten [...] mitteilen zu können, dass wir heute an das Wema-Institut [...] einen Betrag von DM

⁶⁵¹ LT-Drucksache 8/2455 (13. 10. 1977), in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6605 [S. 1796]; vgl. auch „System erledigte sich selbst“, in: Die Rheinpfalz vom 14. 10. 1977 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

⁶⁵² Vgl. „IPEKS: Behauptung gegen Behauptung“, in: Allgemeine Zeitung Mainz vom 14. 10. 1977 (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

⁶⁵³ Vgl. LT-Drucksache 8/2455 (13. 10. 1977), in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6605 [S. 1786]; vgl. auch „Keine Einigkeit in Sachen IPEKS“, in: Staats-Zeitung vom 24. 10. 1977 – „Aus dem Landtag“ (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

⁶⁵⁴ LT-Drucksache 8/2455 (13. 10. 1977), in: Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6605 [S. 1783]; vgl. auch „Keine Einigkeit in Sachen IPEKS“, in: Staats-Zeitung vom 24. 10. 1977 – „Aus dem Landtag“ (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6598).

⁶⁵⁵ Vgl. „Prozesse - Fledderhaftes Aufwühlen“, in: Der Spiegel Nr. 44 / 1986 vom 27. 10. 1986, S. 42 - 45.

⁶⁵⁶ Vgl. „Parteispenden - Gute Werke“, in: Der Spiegel Nr. 29 / 1985 vom 15. 7. 1985, S. 26 - 27; „Affären - Starker Widerspruch“, in: Der Spiegel Nr. 12 / 1986 vom 17. 3. 1986, S. 21 - 22.

10.000,- überwiesen haben“⁶⁵⁷. Kohl bedankte sich am 11. August 1969 „für den Brief [...] vom 6. August 1969 und die Wahlspende sehr herzlich“⁶⁵⁸.

⁶⁵⁷ Zitiert nach „Affären - Starker Widerspruch“, in: Der Spiegel Nr. 12 / 1986 vom 17. 3. 1986, S. 21.

⁶⁵⁸ Zitiert nach „Affären - Starker Widerspruch“, in: Der Spiegel Nr. 12 / 1986 vom 17. 3. 1986, S. 21.

C. Die politische Planung der Regierungen Dr. Vogel

I. Einleitendes zu Bernhard Vogels Regierungszeit und seinem Planungsverständnis

Bernhard Vogel war als Kultusminister in Kohls Kabinett vom 18. 5. 1967 bis zum 2. 12. 1976 für die Bildungspolitik verantwortlich und mit verschiedenen bildungspolitischen Reformen befasst gewesen⁶⁵⁹. In seine Amtszeit als Kultusminister fällt etwa die Abkehr vom bisher praktizierten rheinland-pfälzischen Konfessionsschulwesen durch die verfassungsmäßige Einrichtung der „christlichen Gemeinschaftsschulen“ als Regelschulform (Art. 29 der Verfassung für Rheinland-Pfalz), die Neugliederung der Volksschulen in Grund- und Hauptschulen und die Gründung der Universität Trier / Kaiserslautern im Jahr 1970.

Bereits 1974 war Bernhard Vogel Landesvorsitzender der CDU geworden. Hierfür war zunächst Heiner Geißler vorgesehen gewesen, die Delegierten lehnten ihn jedoch zugunsten Vogels ab⁶⁶⁰. Geißler wurde stattdessen 1977 Generalsekretär der CDU. Auch als Nachfolger im Amt des Ministerpräsidenten schwebte Helmut Kohl, wie bereits erwähnt, nicht Vogel, sondern der Finanzminister Johann Wilhelm Gaddum vor. Vogel bezeichnete die Auseinandersetzungen um die Ämter später als heftig, Kohl habe vorübergehend überlegt, doch nicht nach Bonn zu gehen, um die Situation in Mainz nicht zerstritten zurückzulassen⁶⁶¹. Schließlich wollte Gaddum jedoch nicht gegen Vogel antreten, sodass dieser 1976 letztlich in friedlichem Wechsel⁶⁶² Nachfolger Kohls als Ministerpräsident wurde⁶⁶³. Im Amt als Kultusminister/in folgte ihm Hanna-Renate Laurien nach.

Vogel, dem es gelang, mit der CDU bei den Landtagswahlen 1979 und 1983 wiederum die absolute Mehrheit der Wählerstimmen auf die Partei zu vereinen,

⁶⁵⁹ Vgl. zum Thema etwa Vogel, Bernhard (Hg.), Neue Bildungspolitik - Plädoyer für ein realistisches Konzept, Berlin 1976.

⁶⁶⁰ Vgl. Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 115.

⁶⁶¹ Vgl. Nellesen, in: LpB Rheinland-Pfalz, „Etwas Kredit hatten wir immer...“, S. 29.

⁶⁶² Vgl. Interview mit Bernhard Vogel am 15. 3. 2013.

⁶⁶³ Vgl. Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 115.

übte das Amt des Ministerpräsidenten von Rheinland-Pfalz von 1976 bis 1988 aus, zunächst bis zum Ende der laufenden Legislaturperiode sowie auch während der beiden folgenden Legislaturperioden von 1979 bis 1983 (CDU: 50,1 %, SPD: 42,3 %, FDP: 6,4 %⁶⁶⁴) und von 1983 bis 1987 (CDU: 51,9 %, SPD: 39,6 %, FDP: 3,5 %, GRÜNE: 4,5 %⁶⁶⁵) in einer CDU-Alleinregierung.

Willibald Hilf als bisheriger Chef der Staatskanzlei schied 1976 aus und wurde Intendant des Südwestfunks. Sein Nachfolger wurde zunächst von 1976 bis 1981 der „erfahrene Fuhrmann“⁶⁶⁶ Waldemar Schreckenberger und später von 1981 bis 1988 der 36jährige Hanns-Eberhard Schleyer, der zuvor seit 1978 als Staatssekretär Beauftragter des Landes Rheinland-Pfalz beim Bund gewesen war und der Vogel als Freund seiner Familie und besonders intensiv in der Zeit der Entführung und späteren Ermordung seines Vaters Hanns Martin Schleyer durch die Rote Armee Fraktion (RAF) kennengelernt hatte⁶⁶⁷.

Bernhard Vogel verstand sich selbst als auf den Landesgründer Altmeier und den Reformier Kohl folgenden „Landeskonsolidierer“⁶⁶⁸, was zum einen zeitlich bedingt war⁶⁶⁹ (d. h. äußerlich begründet aus den unterschiedlichen Entwicklungsphasen des Landes herrührte), zum anderen aber auch zu Vogels sachlichem, nüchternen, von großem Arbeitseifer und Sachverstand geprägten Regierungsstil⁶⁷⁰ passte. Dabei setzte er Schwerpunkte in mehreren Feldern.

„[...]Ich wollte konsolidieren. [...] Deswegen waren mir die Konsolidierungsfelder wichtig, in allererster Linie die Wirtschaftssituation verbunden mit der Verkehrssituation [...]. Als das Land entstand, gab es kriegsbedingt die Autobahn von Mannheim nach Kaiserslautern, aber sonst nichts, es gab [nicht die] A 61 von Speyer nach Mönchengladbach, es gab keine Autobahn von Koblenz nach Trier und es gab schon gar nicht [die ICE-Verbindung] über Limburg und Mon-

⁶⁶⁴ Vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, zitiert nach: Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 123.

⁶⁶⁵ Vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, zitiert nach: Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 123.

⁶⁶⁶ Interview mit Bernhard Vogel am 15. 3. 2013.

⁶⁶⁷ Vgl. Klein, Landesvaterdemokratie - Die Regierungsstile der Ministerpräsidenten Bernhard Vogel und Kurt Beck, S. 126.

⁶⁶⁸ Vgl. Nellessen, in: LpB Rheinland-Pfalz, „Etwas Kredit hatten wir immer...“, S. 29; Interview mit Bernhard Vogel am 15. 3. 2013.

⁶⁶⁹ Vgl. Interview mit Bernhard Vogel am 15. 3. 2013.

⁶⁷⁰ Vgl. Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 117.

tabaur und [...] durchs Rheintal. [...] Vor allem litten wir unter dem Mangel an Industriestandorten. Es gab zwar die BASF, aber beispielsweise dass in Wörth, also in der Südpfalz, das größte Lastwagenwerk Deutschlands entstand [...], dass in Trier Industrie angesiedelt wurde, das war mir planungsmäßig wichtig, weil wir sonst nicht [aus] der Abhängigkeit von anderen [gelangten]. Gleichzeitig war mir die Planung im Schul- und Hochschulbereich wichtig, weil wir [dabei] schon eine gewisse Vorreiterrolle übernommen hatten, aber [auch] weiterführen mussten, die Universitäten, die Schaffung der Fachhochschulen und so weiter. Die Rundfunkpolitik habe ich schon angesprochen⁶⁷¹ - und auch Kultur [war mir wichtig], weil alle Welt wusste, dass wir zur Römerzeit eine bedeutende Region waren, [nehmen Sie] die Porta Nigra oder die Rheinbrücke in Koblenz als Beispiel oder im Hochmittelalter [die Dome von Speyer, von Worms und Mainz], aber seitdem nicht mehr sehr viel [...]. Beispielsweise die Wiederentdeckung [...] des Hambacher Schlosses, der Kauf der Villa Ludwigshöhe von den Bayern, die Schaffung von Staatsorchestern und ähnliche Dinge waren mir planerisch wichtig, zur Festigung des Standorts Rheinland-Pfalz“⁶⁷².

Unter politischer Planung verstand Vogel dabei einen über die Alltagsarbeit hinausweisenden Ansatz, nämlich „dass man neben dem oft sehr belastenden Alltag, sich in einem politisch verantwortlichen Amt Zeit nimmt, längerfristige Überlegungen anzustellen; dass man sich Zeit nimmt, auch Beratung in Anspruch zu nehmen, nicht nur mit dafür zuständigen Mitarbeitern, [...] sondern auch mit ‚Unverantwortlichen‘, die einem frei von der Leber weg und ohne Rücksichtnahmen und [...] Hintergedanken ihre Meinung sagen können. Heute würde ich Nachhaltigkeit, ein Wort, das es vor 20, 30 Jahren noch nicht gegeben hat, für wichtig halten, damit über den Tag hinaus Ziele formuliert werden können, die noch nicht Gegenstand von Meinungsumfragen oder von Wahlkämpfen sind, sondern die Langfristigkeit im Blick haben“⁶⁷³.

Der Entwurf eines „absoluten“, d. h. ausufernden, allumfassenden Planungs-

⁶⁷¹ Gemeint sind die Verhandlung der Staatsverträge über den Südwestfunk, das ZDF und insbesondere die Förderung des später häufig schlagwortartig als medienpolitischer „Urknall“ bezeichneten Kabelpilotprojekts Ludwigshafen; vgl. hierzu auch Interview mit Waldemar Schreckenberger am 14. 5. 2013 sowie Interview mit Hanns-Eberhard Schleyer am 19. 2. 2013.

⁶⁷² Interview mit Bernhard Vogel am 15. 3. 2013.

⁶⁷³ Interview mit Bernhard Vogel am 15. 3. 2013.

systems verträgt sich mit einem solchen Planungsverständnis nicht. Vogel hatte vielmehr (aus guten Gründen) bereits als Kultusminister – zumindest innerlich – eine kritische Distanz zu IPEKS eingenommen. Mit Vogels Planungsverständnis harmoniert stattdessen mehr die Beschreibung Klaus-Eckart Gebauers, der am 1. 7. 1983 als Nachfolger von Hans Bachem⁶⁷⁴ die Leitung des Referats 229 (später der Gruppe), Grundsatzfragen der Regierungsarbeit, übernahm⁶⁷⁵: „...Wenn es zu den Staatsaufgaben gehört, nicht nur zu reagieren, sondern vorausschauend zu denken und zu handeln, dann wird man um die Wahrnehmung entsprechender *Sensor-Funktionen* nicht umhin kommen“⁶⁷⁶.

Aufgrund seines während seiner Ministerzeit sehr unmittelbaren Verhältnisses zu Helmut Kohl wusste Bernhard Vogel, dass Kohl auf Planung und auf alternative Vorschläge Wert legte, was zwar bei dem Musterbeispiel IPEKS zu nichts geführt habe, aber fruchtbar gewesen sei und einen [...] Prozess initiiert habe – denn es gehöre zur Planung, dass man nicht alle Planung brauchen könne; eine zu weitgehende Einschränkung auf utilitaristische Ziele widerspreche dem Planungsgedanken⁶⁷⁷.

Vogels Einstellung zur Anwendbarkeit von IPEKS fiel gleichwohl eindeutig ablehnend aus. Aus seiner, zumal heutigen, Sicht hatte es sich um einen falschen Ansatz und ein inhaltlich nicht schlüssiges Konzept gehandelt. „Bei allem Respekt vor Helmut Kohl, den ich noch einmal unterstreichen möchte, habe ich die IPEKS-Idee immer für verrückt gehalten und nie richtig verstanden [...]. Sie ist auf geschlossene Skepsis bei allen Ressortchefs, insbesondere bei Heiner Geißler und mir gestoßen, auch weil sie im Grunde zu einer Entmachtung der Ressorts geführt hätte [...]. Ich werde vielleicht im Rückblick IPEKS nicht gerecht, aber ich habe das immer für eine Kaderidee [sic] gehalten [...], ich weiß, dass insbesondere Herr Bachem natürlich ums Überleben der Idee gekämpft hat [...], aber ich habe das [...] auch nicht fortgesetzt, um Himmelswillen [...]. Vielleicht bin ich ungerecht, aber ich fand es verrückt“⁶⁷⁸.

⁶⁷⁴ Herr Bachem wurde seinerseits Leiter der Abteilung 4, Raumordnung und Landesplanung.

⁶⁷⁵ Anfang 1988 wurde Gebauer Leiter der Kabinettsabteilung.

⁶⁷⁶ Gebauer, in: FS für Zeidler, S. 1148, Hervorhebung durch den Verfasser.

⁶⁷⁷ Vgl. Interview mit Bernhard Vogel am 15. 3. 2013.

⁶⁷⁸ Interview mit Bernhard Vogel am 15. 3. 2013.

Der Natur einer Regierungszentrale gemäß wird die Arbeitsweise der Planung durch die Person des Ministerpräsidenten und des Chefs der Staatskanzlei als seines „Amtsleiters“ vorgegeben, durch die letztlich entschieden wird⁶⁷⁹. Damit und nachdem das Projekt ohnehin dem tatsächlichen und politischen Niedergang anheim gefallen war, war klar, dass die politische Planung fortan ohne den „großen Systementwurf“ vonstatten gehen würde⁶⁸⁰.

II. Die politische Planung unter Bernhard Vogel

1. Organisation der Planung

Im Folgenden wird zunächst im Überblick die Organisation der politischen Planung in der Regierungszeit Bernhard Vogels anhand der amtlichen Organisationsübersichten dargestellt.

Im Jahr 1977 war die Planung wie folgt organisiert⁶⁸¹:

Abteilung 2 - Zentralabteilung (Personal, Haushalt, Organisation)

Referat 229 - Grundsatzfragen der Ausgestaltung politischer Planung

Vorbereitung der Arbeit des Planungsausschusses Regierung
(PAR) und des Planungsausschusses der Staatskanzlei (PAM)
Mitwirkung bei der Steuerung und Koordinierung des
Planungszyklus
Beratung in methodischen und Verfahrensfragen der Planung
Sammlung, Aufbereitung und Weiterleitung planungsrelevanter
Informationen
Politische Analysen als Grundlagen zur Bestimmung der
Richtlinien der Politik
Hans Bachem, Ltd. Ministerialrat
Dieter Krieg, Regierungsrat
Ehrenfried Schnebel, Regierungsangestellter

⁶⁷⁹ Vgl. Interview mit Waldemar Schreckenberger am 14. 5. 2013.

⁶⁸⁰ So jetzt auch Klein, Landesvaterdemokratie - Die Regierungsstile der Ministerpräsidenten Bernhard Vogel und Kurt Beck, S. 123.

⁶⁸¹ Vgl. LT-Drucksache 8/1875 (15. 2. 1977), S. 10 f.; Staatshandbuch Rheinland-Pfalz 1978, S. 12.

Hierbei fällt ins Auge, dass ausdrücklich noch die Arbeit zweier Planungsausschüsse sowie die „Mitwirkung bei der Steuerung und Koordinierung des Planungszyklus“ genannt wurden. Die Steuerung und Koordinierung des Planungszyklus sowie der Planungsausschuss Regierung (PAR) waren jedoch, wie dargestellt, Bestandteile von IPEKS. Das Kürzel „PAM“ hat hier eine andere Bedeutung als im Zusammenhang mit IPEKS erhalten, wo es für die Planungsausschüsse der Ministerien stand. Hier steht es jedoch für den Planungsausschuss der Staatskanzlei.

Auch 1980 stellte sich der Aufgabenkatalog dem Staatshandbuch gemäß⁶⁸² zumindest zunächst noch ähnlich dar, wies jedoch in seiner zweiten Hälfte eine veränderte Tätigkeitsbeschreibung auf:

Abteilung 2 - Zentralabteilung (Personal, Haushalt, Organisation)

Referat 229 - Grundsatzfragen der Ausgestaltung politischer Planung

Vorbereitung der Arbeit des Planungsausschusses Regierung (PAR) und des Planungsausschusses der Staatskanzlei (PAM)
Mitwirkung bei der Steuerung und Koordinierung des Planungszyklus

Beratung in methodischen und Verfahrensfragen der Planung
Sammlung, Aufbereitung und Weiterleitung planungsrelevanter Informationen

Politische Analysen als Grundlagen zur Bestimmung der Richtlinien der Politik

Mitwirkung bei Grundsatzfragen der Regierungsarbeit
Vollzug der Schwerpunkte des Regierungsprogramms
Erarbeitung von Grundlagen für die Richtlinien der Politik
Analysen, Auswertung und Nutzbarmachung von Forschungsergebnissen

Zusammenarbeit mit Forschungsinstituten

Hans Bachem, Ltd. Ministerialrat

Dieter Krieg, Oberregierungsrat

⁶⁸² Staatshandbuch Rheinland-Pfalz 1980 (Redaktionsschluss März 1980), S. 11 f. .

N. N.

Beide Bezugnahmen auf IPEKS erscheinen angesichts dessen Wegfalls auf den ersten Blick kurios. Allerdings ist der Geschäftsverteilungsplan insoweit nicht überzubewerten. Geschäftsverteilungspläne können, ebenso wie Organigramme, der Orientierung dienen, sie müssen jedoch keineswegs in jedem Fall die Wirklichkeit abbilden. Denn faktisch war die Abkehr von IPEKS und dem IPEKS-Planungszyklus definitiv vollzogen. Die genannten Merkmale sind deshalb lediglich als „Relikte“ aus dem vorherigen Tätigkeitskatalog zu verstehen.

Später im Jahr 1980 war die vollzogene Veränderung auch durch die Organisationsübersicht berücksichtigt worden⁶⁸³:

Abteilung 2 - Zentralabteilung

Referat 229 – Mitwirkung bei Grundsatzfragen der Regierungsarbeit

Vollzug der Schwerpunkte des Regierungsprogramms

Erarbeitung von Grundlagen für die Richtlinien der Politik

Analysen, Auswertung und Nutzbarmachung von

Forschungsergebnissen

Zusammenarbeit mit Forschungsinstituten

Hans Bachem, Ltd. Ministerialrat

Dieter Krieg, Oberregierungsrat

N. N.

Übrig blieb dabei also der zweite Teil des Aufgabenkatalogs. Auf den Terminus „Planung“ wurde sogar gänzlich verzichtet. Es ist möglich und liegt auch nahe, dass der strapazierte Planungsbegriff vermieden werden sollte. Gleichwohl war dieses Referat der Staatskanzlei ungeachtet der Terminologie inhaltlich für die politische Planung der Landesregierung zuständig. Hieran zeigt sich wiederum, dass Organisationsübersichten die Wirklichkeit naturgemäß nicht „1 : 1“ abbilden (können), sondern immer auch der Interpretation, des Lesens mit Bedacht und der flankierenden Hintergrundinformationen bedürfen.

⁶⁸³ Vgl. LT-Drucksache 9/680 (11. 4. 1980), S. 11.

Das Staatshandbuch in der Ausgabe von 1982 (Redaktionsschluss März 1982) stellte die selben Organisationsinhalte wie 1980 dar⁶⁸⁴. 1983 ließ sich der Organisationsübersicht wieder eine Veränderung entnehmen⁶⁸⁵:

Abteilung 2 - Zentralabteilung

Referat 229 - Grundsatzfragen der Regierungsarbeit

Vollzug der Schwerpunkte des Regierungsprogramms

Erarbeitung von Grundlagen für die Richtlinien der Politik

Arbeitsprogramm der Landesregierung (Aufstellung,
Fortschreibung, Kontrolle)

Analysen

Zusammenarbeit mit Forschungsinstituten

Verbindung in Grundsatz- und Methodenfragen zu Bund
und Ländern

Dr. Klaus-Eckart Gebauer, Ltd. Ministerialrat

Dieter Krieg, Regierungsdirektor

Verbindungsreferate zum Referat 229

für Abt. 1 Dr. Graß, Ref. 218

für Abt. 2 Kunz, Ref. 225

für Abt. 3 Dr. Schmitz, Ref. 239

für Abt. 4 Dr. Kretzmer, Ref. 242

Als Veränderungen fallen neben der neuen Leitung durch Dr. Klaus-Eckart Gebauer, der am 1. 7. 1983 die Leitung des Referats übernommen hatte, insbesondere das Arbeitsprogramm der Landesregierung, die Verbindung zu Bund und Ländern in Grundsatz- und Methodenfragen und die Nennung der Verbindungsreferenten aus den anderen Abteilungen der Staatskanzlei ins Auge.

1984 blieb die Organisation im Wesentlichen unverändert, es änderte sich lediglich die Referatsziffer, das Referat firmierte nun unter 228⁶⁸⁶. 1986 zeigten sich dann wieder deutlichere Unterschiede⁶⁸⁷:

⁶⁸⁴ Vgl. Staatshandbuch Rheinland-Pfalz 1982, S. 12.

⁶⁸⁵ Vgl. LT-Drucksache 10/150 (1. 8. 1983), S. 9.

⁶⁸⁶ Vgl. Staatshandbuch Rheinland-Pfalz 1984/85, S. 12.

⁶⁸⁷ Vgl. LT-Drucksache 10/2200 (24. 1. 1986), S. 10.

Abteilung 2 - Zentralabteilung

Referatsgruppe 2/G - Grundsatzfragen der Regierungsarbeit

Leiter: Dr. Klaus-Eckart Gebauer, Ltd. Ministerialrat

Analysen, Arbeitsprogramm, Vorhabenschwerpunkte, Kommissionen

Referat G 1: Regierungserklärungen des Ministerpräsidenten

Arbeitskreis Bilanzbeauftragte⁶⁸⁸

Verfassungsrecht, Methodenfragen

Dr. Klaus-Eckart Gebauer, Ltd. Ministerialrat

Referat G 2: Wirtschaft, Landwirtschaft, Umwelt

Statistik, Sonderaufträge

Dieter Krieg, Regierungsdirektor

Referat G 3: Soziales, Kultus, Justiz und Verwaltung

Gesamtkoordinierung Arbeitsprogramm

Sonderaufträge des Chefs der Staatskanzlei

Rolf Bäuml, Richter

Verbindungsreferate

für Abt. 1 Dr. Graß, Ref. 218

für Abt. 2 Kunz, Ref. 224

für Abt. 3 Dr. Schmitz, Ref. 239

für Abt. 4 Dr. Kretzmer, Ref. 242

Das Referat war wieder in eine Referatsgruppe umgewandelt und die einzelnen Tätigkeitsbeschreibungen detaillierter und personell gebundener zugeordnet worden.

Im September 1987 war diese Organisation unverändert⁶⁸⁹. Zum 1. 1. 1988 ließen sich wieder Veränderungen erkennen⁶⁹⁰:

Abteilung 2 - Zentralabteilung, Grundsatzfragen der Regierungsarbeit

Referatsgruppe 2/G - Grundsatzfragen der Regierungsarbeit

Leiter: Dr. Karl-Martin Graß, Ltd. Ministerialrat

Analysen, Arbeitsprogramm, Vorhabenschwerpunkte, Kommissionen,

Zusammenarbeit mit wissenschaftlichen Instituten

⁶⁸⁸ Siehe zur Funktion der Bilanzbeauftragten unten, **C. II. 2. a)** .

⁶⁸⁹ Vgl. Staatshandbuch Rheinland-Pfalz 1988, S. 13.

⁶⁹⁰ Vgl. LT-Drucksache 11/700 (25. 1. 1988), S. 10 f. .

aufgeteilt nach folgenden Sachbereichen:

Referat G 1: Regierungserklärungen des Ministerpräsidenten

Arbeitskreis Bilanzbeauftragte

Verfassungsrecht, verwaltungswissenschaftliche Methodenfragen

Dr. Hans-Jürgen Schmitz, Ministerialrat

Referat G 2: Wirtschaft, Landwirtschaft, Umwelt

Statistik, Sonderaufträge

Dieter Krieg, Regierungsdirektor

Referat G 3: Soziales, Kultus, Justiz und Verwaltung

Gesamtkoordinierung Arbeitsprogramm

Sonderaufträge des Chefs der Staatskanzlei

Rolf Bäumler, Richter am Amtsgericht

Verbindungsreferate zur Referatsgruppe 2/G

für Abt. 1 Kaiser, Ref. 214

für Abt. 2 Kunz, Ref. 223

für Abt. 3 Dr. Schmitz, Ref. 2312

für Abt. 4 Dr. Kretzmer, Ref. 242

Hier zeigen sich vor allem personelle Veränderungen, Dr. Karl-Martin Graß wurde als Nachfolger Dr. Klaus-Eckart Gebauers Leiter der Referatsgruppe⁶⁹¹. Ferner wurden die „Grundsatzfragen der Regierungsarbeit“ in den Abteilungs-namen aufgenommen.

2. Zur Arbeitsweise: Wie haben die Planer gearbeitet? Womit waren die Planer befasst? Welche politischen Inhalte wurden geplant?

a) Vom großen Systementwurf zu handwerklich-pragmatischerer Arbeit

Aus den Interviews mit den sachkundigen Experten hat sich einhellig ergeben, dass die personelle Ausstattung des Planungsbereichs im Zeitraum von 1976

⁶⁹¹ Gebauer wurde seinerseits Anfang 1988 Leiter der Kabinettsabteilung.

bis 1988 sowohl quantitativ als auch qualitativ als gut angesehen wurde⁶⁹². Hanns-Eberhard Schleyer sagte (im Hinblick auf die gesamte Staatskanzlei): „Wir haben ein relativ kleines, aber ein sehr schlagkräftiges Haus gehabt“⁶⁹³, die Organisation der vier Abteilungen der Staatskanzlei habe sich aus seiner Sicht als sehr vernünftiges Instrumentarium mit klar definierten Verantwortungsbereichen herausgestellt⁶⁹⁴.

Die organisierte Planung wurde unter Bernhard Vogel nicht ausgedünnt oder gar „abgewickelt“. Denn organisatorisch änderte Vogel zunächst kaum etwas und auch später nur in behutsamer Weise. „Erstens bin ich nicht [aus] der Opposition in die Regierung gekommen und zweitens bin ich nicht wie Helmut Kohl als [jemand] angetreten, der ‚es völlig anders machen wollte‘, sondern ich wollte ja Kontinuität darstellen“⁶⁹⁵.

Ebenso besteht Einvernehmen darüber, dass sich die Bedeutung der politischen Planung für die Regierungsarbeit nach dem IPEKS-Misserfolg nicht verringert hat, also die „Wichtigkeit“ der Planung nach IPEKS nicht abgenommen hat, sich allerdings praktisch anders dargestellt hat⁶⁹⁶. Zwar war, nachdem die großen System-Entwürfe (in Rheinland-Pfalz und anderenorts) nicht erfolgreich gewesen waren, zeitweilig sicherlich die Versuchung groß, „das vielzitierte Kind mit dem Bade auszuschütten“⁶⁹⁷ und jedenfalls Ende der 70er Jahre war nahezu regelmäßig eine Art Mischung aus Resignation und Verharren zu beobachten. In den 80er Jahren änderte sich dies jedoch wieder: „Vereinzelte [...] Bemühungen einer Dezentralisierung der nach wie vor faszinierenden Idee der Programmplanung in wenigen Staatskanzleien [siehe z. B. in Rheinland-Pfalz] zeigen [...], dass [...] noch (oder wieder) Glut unter der Asche bzw. den Trümmern der umfassenden Konzeptionen der Landesentwicklungsplanungen der 70er Jahre glimmt“⁶⁹⁸.

⁶⁹² Vgl. Interview mit Waldemar Schreckenberger am 14. 5. 2013; Interview mit Hanns-Eberhard Schleyer am 19. 2. 2013; Interview mit Bernhard Vogel am 15. 3. 2013.

⁶⁹³ Interview mit Hanns-Eberhard Schleyer am 19. 2. 2013.

⁶⁹⁴ Vgl. Interview mit Hanns-Eberhard Schleyer am 19. 2. 2013.

⁶⁹⁵ Interview mit Bernhard Vogel am 15. 3. 2013.

⁶⁹⁶ Vgl. Interview mit Waldemar Schreckenberger am 14. 5. 2013; Interview mit Hanns-Eberhard Schleyer am 19. 2. 2013; Interview mit Bernhard Vogel am 15. 3. 2013.

⁶⁹⁷ Gebauer, in: FS für Zeidler, S. 1151, 1152.

⁶⁹⁸ Rürup, in: von Arnim/Klages, Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung, S. 78.

Die Skepsis war noch sehr deutlich zu spüren, als Anfang der 80er Jahre politische Planung in einer anderen, pragmatischeren Form praktiziert wurde. „Planung“ wurde auch jetzt noch begrifflich gemieden. Zu sehr war sie nach dem Scheitern des IPEKS zum Reizbegriff geworden. So war es noch 1983 „[...] politisch nicht machbar, in den Ministerien ‚Planungsbeauftragte‘ zu benennen. Um überhaupt Ansprechpartner zu haben, gab es dann wenigstens ‚Bilanzbeauftragte‘ (im Hinblick auf die Halbjahresbilanz zur Mitte der Legislaturperiode), die immerhin später in ‚Programmbeauftragte‘ umbenannt wurden“⁶⁹⁹. Sie sollten sich mit sich ankündigenden Problemlagen und der Bilanzierung der Politik beschäftigen, um aktuelle und relevante gesellschaftliche Entwicklungen und wissenschaftliche Erkenntnisse zu diesen frühzeitig wahrzunehmen, aufzubereiten und weiterzuleiten⁷⁰⁰.

Einige Jahre später hatte sich die Reizschwelle im Hinblick auf die Planung wieder etwas nach oben verschoben. Hanns-Eberhard Schleyer beschrieb die Situation 1986 so: „Zuweilen hat es den Anschein, dass nach dem Höhenflug verwaltungswissenschaftlicher Gesamtplanungssysteme eine Phase methodischer Selbstbeschränkung folgte. Inzwischen dürfte wieder herrschende Meinung sein, dass es trotz aller Steuerungsprobleme [...] ohne ein geordnetes Verfahren nicht geht, über das im Rahmen des Möglichen Ziele festgelegt und abgestimmt, über Inhalte und Abläufe entschieden, Nebenfolgen und Wege der Erfolgskontrolle erörtert werden. Ob dieses hohen theoretischen Ansprüchen der Kybernetik oder sonstiger Steuerungswissenschaften genügt, mag offen bleiben. Ich bestätige aber, dass sich auch heute politische Führungsstäbe bemühen, wenn nicht allumfassend, so doch [...] auf wichtigen Teilbereichen der Politik einiges von dem Methodenwissen einzubringen, das [...] von der Verwaltungswissenschaft [...] entwickelt wurde“⁷⁰¹.

Der große, akademisch konzipierte Systemansatz wurde also nicht mehr praktiziert und auch nicht angestrebt, wohl aber wurde die Organisation inhaltlich

⁶⁹⁹ Gebauer, in: Murswieck, Regieren und Politikberatung, S. 143.

⁷⁰⁰ Vgl. Böhret, in: Hartwich/Wewer, Regieren in der Bundesrepublik Band 1, S. 130.

⁷⁰¹ Schleyer, in: von Arnim/Klages, Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung, S. 15 f. .

behutsam weiterentwickelt⁷⁰², Planung nunmehr keineswegs unmethodisch, aber flexibel methodisch und vor allem pragmatisch-handwerklich betrieben⁷⁰³. „Nicht Gesamtsystem also, sondern systematische Verknüpfung dort, wo es überzeugende Argumente gibt. Wissenschaft und Ministerialverwaltung sollten sich auf dieser Grundlage treffen können“⁷⁰⁴.

Diese Herangehensweise deckt sich auch mit der verfassungsrechtlichen Einordnung Klaus Eckart-Gebauers aus dem Jahr 1987, wonach man davon ausgehen könne, dass die verfassungsrechtliche Zulässigkeit der Planung jedenfalls dann außer Frage steht, „wenn sie nicht im Sinne all-umfassender, imperativer Zentralplanung, sondern als vorausdenkende, koordinierende, integrierende, vorwiegend indikative und grundsätzlich lernfähige Staatsleistung verstanden wird“⁷⁰⁵. Dies gelte – mehr noch – auch deshalb, weil sich insbesondere aus dem Sozialstaatsgebot ein „Verfassungsauftrag zur Planung“⁷⁰⁶ ergebe, die als formelle Pflicht des Staates im Sinne einer neuen staatlichen Grundfunktion neben Legislative, Exekutive und Judikative stehe⁷⁰⁷, zur Transparenz und dem Vertrauen in die Verlässlichkeit staatlicher Politik beitrage⁷⁰⁸ und als ebensolcher Verfassungsauftrag nicht zuletzt auch dem Amtseid entspringt, der nicht bloß die Vermeidung von Schaden, sondern die Nutzungsmehrung gebietet⁷⁰⁹.

In diesem Kontext äußerte sich auch Bernhard Vogel selbst 1986 in einem Beitrag für die „Grundsätze einer Politik für morgen“⁷¹⁰ über die Führungsfunktion von Politik, deren Anforderungen er als gewachsen beobachtete, und stellte besonders Koordinierung und das frühzeitige Erkennen relevanter Entwicklungen heraus. „[...] Ich meine, an die Führungsfunktionen des Politikers werden in Zukunft neue, konkrete Aufgaben gestellt: mehr Zusammenhänge zu sehen, Themen miteinander in Beziehung zu setzen, herauszuarbeiten, was an techni-

⁷⁰² Vgl. Gebauer, in: Murswieck, Regieren und Politikberatung, S. 143.

⁷⁰³ Vgl. Interview mit Bernhard Vogel am 15. 3. 2013.

⁷⁰⁴ Gebauer, in: Murswieck, Regieren und Politikberatung, S. 144.

⁷⁰⁵ Gebauer, in: FS für Zeidler, S. 1142.

⁷⁰⁶ So Ernst Benda, in: Benda/Maihofer/Vogel, Handbuch des Verfassungsrechts, S. 552, zitiert nach Gebauer, in: FS für Zeidler, S. 1145.

⁷⁰⁷ So Hans Peter Bull, zitiert nach Gebauer, in: FS für Zeidler, S. 1146.

⁷⁰⁸ Vgl. Gebauer, in: FS für Zeidler, S. 1147.

⁷⁰⁹ Vgl. Gebauer, in: FS für Zeidler, S. 1147.

⁷¹⁰ Vgl. Vogel, Bernhard, Vom Umgang mit der Technik, in: Ders. (Hg.), Wie wir leben wollen, S. 135 - 154.

schen und gesellschaftlichen Folgen und Nebenfolgen entstehen soll - und entstehen könnte. [...] er hat die Pflicht, solche Koordinierungs- und Früherkennungsprozesse rechtzeitig und ausreichend einzurichten. Neben die klassischen Gestaltungsinstrumente des Staates, nämlich Haushalt, Personal und Normsetzung, wird zunehmend das Gestaltungsinstrument der Koordinierung, der Zusammenschau von Entwicklungen in den verschiedenen Lebensbereichen treten“⁷¹¹.

Anhand der zugänglichen Quellen und Literatur soll im Folgenden dargestellt werden, wie sich diese vorausdenkende, koordinierende und integrierende, gleichwohl pragmatische Planung praktisch vollzogen hat und was sie umfasste; es werden Beispiele der Planungstätigkeit beschrieben. Hierbei war es erforderlich, insbesondere auf mehrere Beiträge Klaus-Eckart Gebauers zurückzugreifen, in denen er die Arbeit des Referats und der späteren Arbeitsgruppe Grundsatzfragen im Kontext des Regierungshandelns beschrieben hat.

b) Die Arbeitseinheit für Grundsatzfragen

Das Spektrum der tatsächlichen Aufgaben einer Arbeitseinheit für Grundsatzfragen ist intensiv geprägt vom Amts-, Politik- und Selbstverständnis des Regierungschefs⁷¹². Rheinland-Pfalz bildete hierbei keine Ausnahme. Gebauer differenzierte zur Beschreibung der Arbeitstätigkeit der Einheit für Grundsatzfragen nach tatsächlich grundsätzlichen Fragen, der Befassung mit aktuellen Politikfeldern sowie sog. Ad hoc-Aufträgen⁷¹³.

Im Bereich der „wirklichen“ Grundsatzfragen wird die Schwerpunktsetzung durch die Entscheidungen der politischen Führung vorgegeben. Sie gibt, wie allgemein, auch hier die Linie vor, wenn es um die Frage geht „Wie weit soll es Regierungsaufgabe sein, auch über Staat und Gesellschaft (und ihre Rollenteilung), über die Zukunft von Föderalismus und Regionalismus, über Politikver-

⁷¹¹ Vogel, in: Ders. (Hg.), *Wie wir leben wollen*, S. 150.

⁷¹² Vgl. Gebauer, in: Murswieck, *Regieren und Politikberatung*, S. 144.

⁷¹³ Vgl. Gebauer, in: *Verwaltungsarchiv* 94, S. 514; Gebauer, in: Murswieck, *Regieren und Politikberatung*, S. 144 ff. .

drossenheit und Bürgerbeteiligung, über Wertewandel, Technikfolgen und Grundgesetz, vielleicht über Landesimage und Unternehmensphilosophie der eigenen Regierung (Corporate Identity) nachzudenken?“⁷¹⁴.

Die Grundsatzeinheit der Regierungszentrale bedarf dabei des Spielraums, sich „durch Lesen, Reisen, Zuhören und erstes Skizzieren solchen tatsächlichen Grundsatzthemen zu nähern, ohne aktuellen Formulierungsdruck“⁷¹⁵, woraus die Chance erwachse, neue Lösungsmöglichkeiten, aber auch neue Problemstellungen aufzufinden. Der grundsätzliche Handlungsbedarf wurde dabei umfassend verstanden, fußend auf einem Staatsverständnis, das neben dessen traditioneller Abwehr- und Leistungsfunktion auch Beobachtungs-, Impulsgebungs-, Abstimmungs- und Konsensbildungsfunktionen miteinbezieht⁷¹⁶.

Der zweite Schwerpunkt der Arbeit einer Grundsatzeinheit betrifft die Befassung mit aktuellen landes- und / oder bundespolitischen Themen, bei denen offensichtlicher Handlungsbedarf besteht, d. h. die vorbereitende Erarbeitung von Problemlösungsansätzen. Aufgrund des Spannungsverhältnisses zwischen Richtlinienkompetenz der politischen Führung und Ressortprinzip bieten sich für die Planung der Staatskanzlei ressortübergreifende Themen an⁷¹⁷.

Schließlich zählen auch Ad hoc-Aufträge zu den Aufgaben der Grundsatzeinheit, etwa das Entwerfen von Reden oder Aufsätzen.

Als flankierende Bereiche kommen Analyse- und (u. a. Folgen-) Forschungstätigkeiten, Evaluation und nicht zuletzt Werkstattgespräche in Betracht⁷¹⁸.

Letztere wurden, wie etwa das Werkstattgespräch „Ministerialverwaltung und Wissenschaft“ an der Deutschen Hochschule für Verwaltungswissenschaften am 24. / 25. September 1987 von der Praxis gut angenommen. An diesem Werkstattgespräch nahmen unter der Leitung Prof. Dr. Carl Böhrets und Dr. Klaus-Eckart Gebauers auf der Seite der Verwaltung neben den Mitgliedern der

⁷¹⁴ Gebauer, in: Murswieck, Regieren und Politikberatung, S. 144.

⁷¹⁵ Gebauer, in: Murswieck, Regieren und Politikberatung, S. 145.

⁷¹⁶ Vgl. Gebauer, in: Murswieck, Regieren und Politikberatung, S. 145.

⁷¹⁷ Vgl. Gebauer, in: Murswieck, Regieren und Politikberatung, S. 146.

⁷¹⁸ Vgl. Gebauer, in: Murswieck, Regieren und Politikberatung, S. 147 f. .

Arbeitsgruppe Grundsatzfragen der Staatskanzlei (Bäumler, Dr. Gebauer, Dr. Graß, Hesse, Krieg, Kunz, Scheidt, Dr. Schmitz) jeweils ein Vertreter der einzelnen Ministerien (die Programmbeauftragten der Ressorts: Weber, Dr. Schwarz, Meiborg, Erker, Dr. Kreer, Heckelsmüller, Dr. Gros, Dewein) und auf der Seite der Wissenschaft für das Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung neben Böhrer die Universitätsprofessoren Blümel, Klages, von Arnim, Hill, König, Littmann, Merten, Morsey und Siedentopf sowie Privatdozent Dr. Grupp teil⁷¹⁹. Bei dieser Pilotveranstaltung ging es in mehreren Abschnitten um die Aufgaben und Organisation von Programmkoordination, die Perspektive der Forschung, dabei bestehenden Forschungsbedarf und um wissenschaftliche/n Erkenntnis und Transfer, d. h. im Kern darum, was die Wissenschaft für die Problemwahrnehmung und Entscheidungsfindung in der Ministerialverwaltung leisten kann und soll⁷²⁰. Im ersten Abschnitt berichteten die Programmbeauftragten der Ministerien über die Organisation ihrer Tätigkeit in den Ressorts, das Forschungsinstitut stellte eine Übersicht über vergleichbare Planungs- und Koordinierungseinheiten im Bund und allen Ländern vor⁷²¹. Im zweiten Abschnitt wurde das Forschungsprogramm des Instituts vorgestellt und im dritten Abschnitt ging es um die Transferansätze, wobei sich Berührungspunkte in verschiedenen Feldern, namentlich in der Phase der Problemwahrnehmung, im Hinblick auf vertiefte wissenschaftliche Gutachten und bei der Aufgabe, die verschiedenen Lebensbereiche miteinander zu verknüpfen und Folgen rechtzeitig zu erkennen, ergaben⁷²².

c) Die Aufgaben der Grundsatzeinheit

Gebauer hat die Aufgaben der Grundsatzeinheit in einem stichwortartigen Aufgabenkatalog dargestellt⁷²³. Er differenzierte dabei die Aufgaben nach vier ver-

⁷¹⁹ Vgl. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, Teilnehmerliste des Werkstattgesprächs „Ministerialverwaltung und Wissenschaft“ (24. / 25. 9. 1987).

⁷²⁰ Vgl. Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer, Tagungsprogramm des Werkstattgesprächs „Ministerialverwaltung und Wissenschaft“ (24. / 25. 9. 1987).

⁷²¹ Vgl. Gebauer, Vermerk für den Ministerpräsidenten [Vogel] über das Werkstattgespräch „Ministerialverwaltung und Wissenschaft“ vom 28. 9. 1987.

⁷²² Gebauer, Vermerk für den Ministerpräsidenten [Vogel] über das Werkstattgespräch „Ministerialverwaltung und Wissenschaft“ vom 28. 9. 1987.

⁷²³ Gebauer, in: Murswieck, Regieren und Politikberatung, S. 149 - 151.

schiedenen Aufgabenfeldern und ordnete diesen die entsprechenden Arbeitsinhalte bzw. Tätigkeiten zu.

Bei der Betrachtung wird deutlich, dass sowohl die „Vorausschau“ oder „Sensor-Aufgabe“ (insbesondere im Aufgabenfeld A) als auch Koordinierung und Ablaufplanung (insbesondere im Aufgabenfeld B), zudem auch auf Einzelprojekte bezogene Sonderaufträge (Aufgabenfeld C) und die Perspektive der methodischen Fragen und des wissenschaftlichen Unterbaus (Aufgabenfeld D) ihren Platz hatten⁷²⁴:

Organisationseinheit Grundsatzfragen

Aufgabenfeld A:

Erarbeiten von Entscheidungsgrundlagen für die „Richtlinien der Politik“

- Mitwirkung bei der Ermittlung politischen Entscheidungsbedarfs („Sensor-Funktion“)
- insbesondere Grundsatzanalysen zu ausgewählten Politikfeldern (Ist-Zustand / Mängelkatalog / mögliche Zielvorgaben)
- Mitarbeit bei der Aufstellung mittelfristiger Aufgabenschwerpunkte (insbesondere anlässlich von Regierungserklärungen)
- Mitwirkung beim Entwurf von Grundsatzbeiträgen (Vorträge / Publikationen)

Entsprechende Tätigkeiten / Maßnahmen:

- Beobachtung möglicher „Frühindikatoren“ (Prognose-Literatur, Trends im Ausland, Berichte in Fachzeitschriften, Grundsatzartikel im politischen und gesellschaftlichen Raum); Werkstattseminar; Gesprächskreise; Expertenkommissionen; Verbindung zu „Such-Einheiten“; Kontakte zu politischen Akademien, Landeszentrale für politische Bildung; Forschungsauswertung, allg. systematische Auswertung von Regierungs- und Parlamentsdrucksachen anderer Bundesländer und des Bundes / der jeweiligen „Landesseite“ von Tageszeitungen
- Kontakte zu Parteien und gesellschaftlichen Gruppen / Zielgruppengespräche (z. B. Ministerpräsident / Chef der Staatskanzlei) vorbereiten; Verbindung zur Landesvertretung; fortlaufende Verbindung zu Ressorts; Abfrage nach möglichen „Schwachstellen“ („Problemkartei“); Prognoseberechnungen des Statisti-

⁷²⁴ Gebauer, in: Murswiek, Regieren und Politikberatung, S. 149 - 151.

schen Landesamtes

- Mittelfristige Planung von Bundesratsinitiativen / von grundsätzlichen Kabinettsvorlagen der Minister auf Veranlassung des Ministerpräsidenten („Schwerpunktsitzungen“ für jedes Ressort)

Aufgabenfeld B:

Programm- und Projektabstimmung

- Mitwirkung bei der Frühkoordinierung
- Ablaufkoordinierung
- Wirksamkeitskontrolle
- Auswertung und „Feedback“

Entsprechende Tätigkeiten / Maßnahmen:

- Mitprüfung der Ressortvorhaben im Frühstadium (Notwendigkeit / gegenläufige Interessen / Kostenschätzung / Erfolgsaussicht)
- Darauf hinwirken, dass Vorlage bei Grundsatzberatung im Kabinett noch „Spielraum“ lässt (Alternativen!)
- Aufbau eines „Gesamtrasters“: inhaltliche und zeitliche Abstimmung der Vorhaben untereinander / mit fälligen Berichtspflichten / mit parlamentarischen Anfragen, insbesondere Großen Anfragen, sonstigen relevanten Terminen / mit Bundesratsinitiativen
- Vorhalten von „Reservethemen“ / Planung im Hinblick auf Tagesordnung Landtag
- Mitarbeit an methodischer Fortentwicklung von Kontrollinstrumenten zur „Wirksamkeit“ von Gesetzen usw.

Aufgabenfeld C:

Sonderaufträge zur Vorbereitung / Förderung von Einzelprojekten

- z. B. Landesanträge grundsätzlichen Charakters für Bundesrat / Ministerpräsidentenkonferenz
- Beteiligung bei Berichten der Landesregierung von grundsätzlicher Bedeutung
- Mitarbeit am Entwurf „alternativer Lösungsansätze“ zu Schwerpunktvorhaben

Entsprechende Tätigkeiten / Maßnahmen:

- Kurzfristige Bildung von Arbeitsgruppen
- Sitzungsvorbereitung / Werkstatt-Gespräche

Aufgabenfeld D:

Verbindungsstelle in allgemeinen Methodenfragen

Einsatz methodischer Hilfsmittel bei der Regierungsplanung und -koordinierung
(Gesetzgebungslehre / Verwaltungswissenschaften / Praxistest etc.)

Entsprechende Tätigkeiten / Maßnahmen:

- Aufbau / Ausbau einer wissenschaftlichen Materialsammlung / Literaturübersicht / Verbindungsreferenten „Wissenstransfer“

Zusammenarbeit mit Hochschule Speyer / Bundesakademie für öffentliche Verwaltung

- gemeinsam mit Fortbildungsreferat: Seminar für Grundsatzreferenten

- Kontakte zu wissenschaftlichen Vereinigungen (Verwaltungswissenschaften / Gesetzgebungslehre etc. / Sozialwissenschaften)

- Weiterarbeit an Methoden zur Kostenschätzung von Gesetzen etc.

- Folgen und Nebenfolgen

d) Das Beispiel „Fortpflanzungsmedizin“

Ein Beispiel für eine tatsächlich „grundlegende“ Frage, mit der sich die Planer beschäftigten, stellte der Bereich der Fortpflanzungsmedizin dar⁷²⁵. Anfang der 80er Jahre begannen die ersten Fachdiskussionen zu diesem Thema. Obwohl Fortpflanzungsmedizin zu diesem Zeitpunkt noch nicht Gegenstand der öffentlichen Verwaltung oder überhaupt der Staatssphäre war, begann die Arbeitsgruppe Grundsatzfragen der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz bereits mit der Materialsammlung, dem Besuch von Tagungen und dem Führen von Gesprächen⁷²⁶.

Dabei war das Ziel, frühzeitig im Sinne der Sensor-Funktion auszumachen, ob und wenn ja in welcher Weise das politisch sensible Thema staatlichen Handlungsbedarf - etwa im Bereich des Familienrechts, des Strafrechts, des Hochschulrechts sowie des Gesundheitsrechts und des ärztlichen Standesrechts -

⁷²⁵ Vgl. hierzu jetzt auch Klein, Landesvaterdemokratie - Die Regierungsstile der Ministerpräsidenten Bernhard Vogel und Kurt Beck, S. 170 ff. .

⁷²⁶ Vgl. Gebauer, in: Murswieck, Regieren und Politikberatung, S. 145.

begründen könnte. Gebauer hat in einem Erfahrungsbericht⁷²⁷ beschrieben, wie zunächst die Wahrnehmung des Themas, sodann dessen Transfer und schließlich die Aufstellung eines innovatives Handlungsprogramm erfolgten.

aa) „Wahrnehmungs-Phase“

Die ersten Hinweise auf einen möglichen staatlichen Handlungsbedarf im Bereich „Fortpflanzungsmedizin und Gentechnologie“ ergaben sich - nach Anregungen durch den Ministerpräsidenten⁷²⁸ - für die Arbeitsgruppe Grundsatzfragen aus der Sichtung der und der Beschäftigung mit der verfassungsrechtlichen Literatur im Kontext der „Menschenwürde“⁷²⁹. Die Beobachtung von aktuellen Entwicklungen erfolgte dabei - zweckmäßigerweise - in der Linie - d. h. in den Fachreferaten - ggf. unter Beobachtung und Nachfrage durch zentrale Stäbe⁷³⁰. Die Linie brauchte dabei Zeit und Kapazitäten für die systematische Beobachtung und Auswertung, die ihr auch zur Verfügung standen. Dabei waren (und sind) Entwicklungen „zwischen den Zuständigkeiten“ wie z. B. neue Technologien mit allen von ihnen ausgehenden Effekten besonders schwer zu erfassen; sie erfordern deshalb besonders ausgeprägte Analysekapazität und besondere Aufgeschlossenheit für das Thema seitens der Verwaltung. Die Sensor-Einheit wurde so auch zu einer Sammelstelle für Ideen, denen einzelne Referenten bereits gern nachgegangen wären, die sie aber nicht zu verfolgen und in den Verwaltungsapparat einzubringen wussten⁷³¹.

Gebauer skizzierte den weiteren Ablauf der Wahrnehmung des politischen Problems wie folgt⁷³²:

⁷²⁷ Vgl. Gebauer, in: Böhret/Klages/Reinermann/Siedentopf, Herausforderungen an die Innovationskraft der Verwaltung, S. 123 ff. .

⁷²⁸ Vgl. hierzu auch Klein, Landesvaterdemokratie - Die Regierungsstile der Ministerpräsidenten Bernhard Vogel und Kurt Beck, S. 122, 170.

⁷²⁹ Vgl. Gebauer, in: Böhret/Klages/Reinermann/Siedentopf, Herausforderungen an die Innovationskraft der Verwaltung, S. 124.

⁷³⁰ Vgl. Gebauer, in: Böhret/Klages/Reinermann/Siedentopf, Herausforderungen an die Innovationskraft der Verwaltung, S. 127.

⁷³¹ Vgl. Gebauer, in: Böhret/Klages/Reinermann/Siedentopf, Herausforderungen an die Innovationskraft der Verwaltung, S. 128.

⁷³² Vgl. Gebauer, in: Böhret/Klages/Reinermann/Siedentopf, Herausforderungen an die Innovationskraft der Verwaltung, S. 124.

- Teilnahme an verfassungsrechtlichen Gesprächskreisen
- Die Landesvertretung Rheinland-Pfalz erstattet der Staatskanzlei Bericht, etwa über die Anhörung des Bundesforschungsministeriums
- Naturwissenschaftliche Aufsätze werden ausgewertet
- ab Anfang 1984 werden erste Vermerke zum Thema erstellt und es erfolgt explizite Ansprache durch die politische Führung
- zielgerichtetes Nachfragen, z. B. bei den Kirchen, beispielsweise nach dem Text einer amtlichen Erklärung der katholischen Bischöfe in England
- Sichtung von Textbausteinen in Redebeiträgen (Grundsatzreden)
- ab 1985 Vorkontakte mit dem Landesjustizministerium
- parallel Beobachtung durch das Landesgesundheitsministerium (Ärztetag Travemünde), Erörterung des Themas in politischen Gesprächsrunden, dabei Tendenz: Thema weiter beobachten
- noch kein (spezifischer) Aktions- oder Regelungsbedarf der Landesregierung gegeben
- Schwerpunkt des Themas liegt voraussichtlich im Straf- und Zivilrecht (und damit im Bundesrecht)
- der „Benda-Bericht“ für das Bundesjustizministerium und das Bundesministerium für Forschung und Technologie sollen abgewartet werden
- Weitere Vorgespräche sollen geführt werden

bb) Transferphase

Diese Phase erfordert gute Verwaltungs- und Personenkenntnisse, um das „sensorierte“ Thema an der richtigen Stelle in das Verwaltungssystem einzubringen⁷³³. Hier stellt sich das Problem, dass die Mitglieder der Arbeitseinheit einerseits grundsätzlich gerade „unkonventionell“ ansetzen sollen (und in den frühen 70er Jahren deswegen gezielt extern rekrutiert worden sind), die Transferphase ihnen jedoch andererseits abverlangt, Verwaltungs-Fachleute zu sein, um das wahrgenommene Thema dort verorten zu können, wo es sachgerechterweise transferiert werden kann, so dass sich die Frage stellt, ob etwa eine

⁷³³ Vgl. Gebauer, in: Böhret/Klages/Reinermann/Siedentopf, Herausforderungen an die Innovationskraft der Verwaltung, S. 128.

Fortbildung von Mitarbeitern „aus dem Haus“ in Sachen innovativer Problemwahrnehmung und / oder ein entsprechendes Rotationssystem ein sinnvoller Kompromiss ist. Jedenfalls stellt sich die Frage nach der organisatorischen / personellen Kombination oder Trennung von Sensorfunktion und Einbringungs-, d. h. Transferaufgabe (beispielsweise: Grundsatzreferenten in den Abteilungen? Verknüpfung von Stab und Linie durch Verbindungsreferenten in den Abteilungen? Planungsbeauftragte in den Ministerien? u. ä.)⁷³⁴.

Beim Thema der Fortpflanzungsmedizin erfolgte der politische „Startschuss“ mit der Regierungserklärung des Ministerpräsidenten Bernhard Vogel am 23. 5. 1985⁷³⁵, in der sogenannten „Halbzeitbilanz“. Vogel stellte heraus, dass die Landesregierung das Thema aufmerksam verfolgte und mitgestalten wollte: „Vor anderthalb Jahren habe ich [Vogel] auf die Notwendigkeit hingewiesen, frühzeitig über die soziale, wirtschaftliche, rechtliche und ethische Einordnung der neuen Technologien und ihre möglichen Folgewirkungen nachzudenken. Inzwischen hat sich hier bundesweit eine Menge getan. Es gab Fachkongresse und Anhörungen. Zu sehr grundsätzlichen Fragen sind Studien vorgelegt worden. Neue Technologien haben ihren Ausgangspunkt in einer verantwortlichen Freiheit der Forschung. Es bleibt daher in erster Linie Aufgabe der Wissenschaft und der Selbstverwaltung der Wissenschaft, auf erkennbare Auswirkungen und Anschlussfragen hinzuweisen. Staat und Politik drängen sich nicht in die Rolle des Zensors. Aber es zeichnet sich ab, dass im Verlauf der nächsten Jahre Antworten auch von der Politik erwartet werden. Das gilt vor allem für den Grenzbereich der Bioethik. Es kommt darauf an, ganz neue Möglichkeiten verantwortlich zu nützen, aber neuen Versuchungen [...] nicht zu erliegen. Unsere Verfassung verpflichtet Gesetzgeber und Regierung, die Menschenwürde zu schützen. Die Landesregierung wird geeignete gesetzliche Regelungen intensiv mitgestalten“⁷³⁶.

In der Folge wurde der Kabinettsbeschluss zur Einsetzung einer Landeskommission „Bioethik“ aus Experten, Kabinettsmitgliedern und Beamten unter Lei-

⁷³⁴ Vgl. Gebauer, in: Böhret/Klages/Reinermann/Siedentopf, Herausforderungen an die Innovationskraft der Verwaltung, S. 129.

⁷³⁵ Vgl. Datenhandbuch Geschichte des Landtags Rheinland-Pfalz, S. 253.

⁷³⁶ Landtag Rheinland-Pfalz - 10. Wahlperiode - 46. Sitzung, 23. 5. 1985 - Sitzungsprotokoll, S. 2596.

tung des Justizministers zur Aufbereitung der Problematik und zur Entscheidungsvorbereitung gefasst⁷³⁷.

Die Transferphase konzentrierte sich konsequenterweise auf die Ebene der Einbringung des sensorierten Bereichs. Sie lief im weiteren so ab⁷³⁸:

- Teilnahme an Kolloquien usw.
- Vorbereitende Gespräche mit möglichen Mitgliedern der Kommission
- Vermerk: Entschließungsanträge Bayerns und Baden-Württembergs betreffend Bundesrecht mit Schwerpunkt Strafrecht im August 1985 im Bundesrat eingebracht
- Im Herbst 1985 Symposium des Gesundheitsministers in Zusammenarbeit mit der Landesärztekammer
- Arbeitsbeginn der Bioethik-Kommission
- Gesundheitsministerium genehmigte ärztliche Standesrichtlinien für Rheinland-Pfalz zur Schaffung einer ersten Regelung
- Ausgehend von der rheinland-pfälzischen Reichsversicherungsordnungs-Initiative im Bundesrat zum besseren Schutz des ungeborenen Lebens verband Bernhard Vogel in Bundesrats- und Landtagsreden das Thema politisch mit dem übergeordneten Thema „Schutz des Lebens“, konkret mit den Bereichen „Schutz des ungeborenen Lebens“ und „Sterbehilfe“ (September, Oktober und Dezember 1985)
- Zeitungsartikel
- Im Januar 1986 nahmen Kabinettsmitglieder und Landesbeamte an den „Bitburger Gesprächen“ teil; der „Benda-Bericht“ wurde ausgewertet
- Das gesonderte Problem „Fortpflanzungsmedizin“ wurde vom Bereich „Gen-technologie“ abgegrenzt
- Es wurde eine Ad hoc-Gruppe unter der Leitung des Chefs der Staatskanzlei gegründet. Ihr oblag es, spezifischen Handlungsbedarf für einen Antrag zur bevorstehenden Konferenz der Chefs der Staats- und Senatskanzleien und zur nächsten Ministerpräsidentenkonferenz mit den Schwerpunkten eines landesrechtlichen Ansatzes über Regelungen im Gesundheitsrecht sowie der Not-

⁷³⁷ Vgl. dazu auch Klein, Landesvaterdemokratie - Die Regierungsstile der Ministerpräsidenten Bernhard Vogel und Kurt Beck, S. 173.

⁷³⁸ Vgl. Gebauer, in: Böhret/Klages/Reinermann/Siedentopf, Herausforderungen an die Innovationskraft der Verwaltung, S. 125 f. .

wendigkeit eines Gesamtkonzepts Bund / Länder herauszuarbeiten.

cc) Handlungsprogramm

Am 22. Januar stellte Bernhard Vogel in einer Pressekonferenz das „Handlungsszenario für 1986“ vor, das in der Folgezeit im Wesentlichen eingehalten wurde⁷³⁹:

- grundsätzliche Behandlung in der Ministerpräsidentenkonferenz
- Ende März 1986 Vorlage des Berichts der Landeskommision „Bioethik“ mit Thesen und Handlungsvorschlägen
- Kabinettsdiskussion und rheinland-pfälzischer Ergänzungsantrag zu dem bayerischen / baden-württembergischen Entschließungsantrag im Bundesrat („Gesamtkonzept Bund / Länder“)
- Auftrag des Kabinetts: „Grundsätzliche“ Umsetzung des Berichts der Bioethik-Kommission in Anträge bzw. in einen Musterentwurf für die Fachministerkonferenzen
- Diskussionsveranstaltung (öffentlich) mit dem Vorsitzenden der Kommission des Bundesforschungs- und Bundesjustizministeriums (Benda) in der Staatskanzlei
- Vermerk: Vorentwurf eines „Embryonenschutzgesetzes“ durch das Bundesjustizministerium; Große Anfrage zur „Reproduktionsmedizin“ der SPD-Fraktion am 5. 6. 1986; Fachtagung der rheinland-pfälzischen CDU „Für das Leben“ am 5. 6. 1986
- Erster Entwurf eines Landesgesetzes (Referentenentwurf eines Mustergesetzes) im Sommer 1986; jedoch sollte das Ergebnis des Juristentages im September abgewartet werden
- September 1986: Justizministerkonferenz: rheinland-pfälzischer Antrag; der Beschluss bestätigte, dass auch auf der Länderebene Regelungsbedarf gegeben war; Sozialministerin führte Diskussion mit Landes-Frauenbeirat
- Am 14. Oktober 1986 entschied das Kabinett über einen „Diskussionsentwurf“, der sodann den Fachministerkonferenzen zugeleitet wurde
- Unterrichtung der Fraktionen des rheinland-pfälzischen Landtags

⁷³⁹ Vgl. Gebauer, in: Böhret/Klages/Reinermann/Siedentopf, Herausforderungen an die Innovationskraft der Verwaltung, S. 126.

- Die Kultusministerkonferenz beauftragte den Hochschulausschuss unter Federführung von Rheinland-Pfalz mit der Berichterstattung
- Ende Oktober trat der Arbeitskreis Bund/Länder beim Bundesjustizministerium zusammen
- November 1986: Entschließung der Gesundheitsministerkonferenz (Berichterstattung Rheinland-Pfalz)
- Dezember 1986: Berichterstattung im Landtag und Debatte
- Auswertung des Enquete-Kommissions-Berichts des Bundestags zur „Gentechnologie“ ab 1987
- Zweite Arbeitsrunde der Landeskommision „Bioethik“ mit dem Schwerpunkt Gentechnologie ab 9. 1. 1987

Bernhard Vogel hat wesentliche Positionen und die Bearbeitung durch „seine“ Regierungszentrale 1987 in einem Beitrag⁷⁴⁰ erläutert. Darin machte er seine grundsätzlichen politischen Vorstellungen, insbesondere in ethischer Hinsicht deutlich. „[...] ,Die eigentlichen Probleme der Zukunft sind nicht Probleme der Technik, sondern Probleme der Ethik‘, sagt zu Recht Carl Friedrich von Weizsäcker.⁷⁴¹ [...] [Es ist] Aufgabe von Philosophie und Theologie, aber eben auch der Politik, das Bewusstsein von einem unantastbaren Grundbestand gemeinsamer Wertüberzeugungen über solches Unverfügbare zu konkretisieren, lebendig zu halten und Angriffen vorzubeugen⁷⁴²[...]. Weil es die große, einfache Antwort auf alle Verästelungen nicht gibt, müssen wir die Verantwortung auf uns nehmen [...]“⁷⁴³. [...] Wir haben in den vergangenen Monaten immer wieder das Gespräch über dieses Thema gesucht. Im kleinen Kreis, mit Mitarbeitern, mit Wissenschaftlern, mit Kirchenmännern, in Regierungen und Parlamenten, in den Parteien, in Sprechstunden und Versammlungen. [...] Immer mehr Menschen spüren es und sie sagen es offen: Daß unsere Generation wie keine zuvor vor Entscheidungen stehen wird, die ein geschärftes Gewissen für den Wert allen menschlichen Lebens dringend voraussetzen. Der im Spätsommer 1985 im Bundesrat eingebrachte Gesetzesantrag zur Novellierung der Reichsversicherungsordnung mit dem Ziel eines besseren Schutzes für das

⁷⁴⁰ Vogel, Bernhard, Verfügen über das Unverfügbare? - Unsere Verantwortung für den Schutz des Lebens, in: Ders. (Hg.), Wie wir leben wollen, S. 31 - 57.

⁷⁴¹ Vogel, in: Ders. (Hg.), Wie wir leben wollen, S. 32.

⁷⁴² Vogel, in: Ders. (Hg.), Wie wir leben wollen, S. 34.

⁷⁴³ Vogel, in: Ders. (Hg.), Wie wir leben wollen, S. 36.

ungeborene Leben war der bewusste Einstieg, diese [...] vor allem innerhalb der Unionsparteien etwa in Baden-Württemberg, Bayern und Rheinland-Pfalz anwachsende Debatte wieder in die Parlamente zu tragen⁷⁴⁴. Wir haben uns damit - nach intensiver Beratung über einen Antrag beim Bundesverfassungsgericht - für den politischen Weg entschieden. Der Stein, den wir damit ins Wasser geworfen haben, hat Wellen geschlagen, bundesweit und über den eigentlichen Gesetzesantrag hinaus⁷⁴⁵. [...] Bei aller Pluralität der Meinungen und bei aller Vielfalt der Argumente dürfte Einigkeit bestehen, [...] dass wir [...] Grenzen vereinbaren müssen: Wir brauchen Zielvorstellungen und gemeinsame Grundsätze, aber wir müssen auch bereit sein, notfalls Schranken zu setzen und Sanktionen festzulegen [...] ⁷⁴⁶. Maßstab allen staatlichen Handelns ist der in der Verfassung niedergelegte Grundkonsens⁷⁴⁷. [...] Macht man sich diese Vielfalt des Instrumentariums und die Notwendigkeit einer integrierten Gesamtpolitik zum Schutz des Lebens bewusst, dann erscheint die Verengung auf einzelne Teilausschnitte [...] als wenig hilfreich⁷⁴⁸ [...]. Entsprechend wurden auch bei der Begründung der schon erwähnten Bundesrats-Initiative von Rheinland-Pfalz zunächst solche Grundsätze herausgearbeitet, die als gemeinsamer Grundkonsens denkbar schienen⁷⁴⁹. [...] Von der Gentechnologie ist die Fortpflanzungsmedizin zu unterscheiden⁷⁵⁰. [...] Was aber darf mit [...] Embryonen geschehen [...]?⁷⁵¹ [...] [Dabei] zeigt sich für mich, dass Grundsaterwägungen und konkretes Nachdenken über Verfahrens- und Kontrollregelungen von Anfang an parallel laufen müssen. Das [...] Gutachten der Arbeitsgruppe ‚In vitro-Fertilisation, Genomanalyse, Gentherapie‘ (sog. Benda-Bericht) zeigt hier Handlungsansätze auf, vor allem auch für die Bundesländer. Zu dem gleichen Ergebnis kommt auch eine von der rheinland-pfälzischen Landesregierung berufene Kommission, die im März 1986 neben zwölf Thesen zur ethisch-rechtlichen Beurteilung der Fortpflanzungsmedizin zehn Aussagen zum Handlungsbedarf aufgelistet hat, an deren Umsetzung derzeit gearbeitet wird⁷⁵². [...]

⁷⁴⁴ Vogel, in: Ders. (Hg.), *Wie wir leben wollen*, S. 37.

⁷⁴⁵ Vogel, in: Ders. (Hg.), *Wie wir leben wollen*, S. 37 - 38.

⁷⁴⁶ Vogel, in: Ders. (Hg.), *Wie wir leben wollen*, S. 38.

⁷⁴⁷ Vogel, in: Ders. (Hg.), *Wie wir leben wollen*, S. 41.

⁷⁴⁸ Vogel, in: Ders. (Hg.), *Wie wir leben wollen*, S. 45.

⁷⁴⁹ Vogel, in: Ders. (Hg.), *Wie wir leben wollen*, S. 46.

⁷⁵⁰ Vogel, in: Ders. (Hg.), *Wie wir leben wollen*, S. 48.

⁷⁵¹ Vogel, in: Ders. (Hg.), *Wie wir leben wollen*, S. 49.

⁷⁵² Vogel, in: Ders. (Hg.), *Wie wir leben wollen*, S. 50 f. .

Auch die Ministerpräsidentenkonferenz hat auf Antrag von Rheinland-Pfalz die Notwendigkeit eines zwischen Bund und Ländern abgestimmten Gesamtkonzeptes betont [...] ⁷⁵³. [...] Intensive politische Bemühungen haben dazu geführt, dass im Dezember 1985 die Mehrheit der Bundesländer einen Entschließungsantrag verabschiedet hat, der wesentliche Elemente unserer Initiative aufnimmt. Die Bundestagsfraktion der CDU/CSU hat sich am 28. 1. 1986 diese Entschließung einstimmig zu eigen gemacht ⁷⁵⁴. [...] Die Diskussion um Wert und Würde allen menschlichen Lebens wird weitergehen. [...] Unsere Initiative im Bundesrat zur Verbesserung von Schutz und Hilfe für das ungeborene Leben sollte [...] zugleich ein Teilstück eines umfassenden Gesamtkonzepts [...] zum Schutz allen menschlichen Lebens sein. [...] Inzwischen ist die bundesweite Debatte in vollem Gange. [...] Wir werden unsere Gespräche im politischen und vorpolitischen Raum fortführen. [...] Es kommt auf die richtigen Grundlagen an [...]. [...] Durch offene Meinungsbildung, sachgerechte Entscheidung, durch klare Grundsätze. Und - wenn es darauf ankommt - durch die Courage, beharrlich an diese Grundsätze zu erinnern ⁷⁵⁵.

e) Das Beispiel der Kommission „Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (Technologie-Kommission)

Ein Beispiel für die Aufbereitung und Bearbeitung eines aktuellen politischen Themas, bei dem bereits offenkundiger Handlungsbedarf bestand, ist die Einberufung der Kommission „Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (Technologie-Kommission). Ihre Einberufung folgte einer Grundsatzentscheidung Vogels und der politischen Führung, die das Erfordernis sahen, in diesem Bereich politisch aktiv tätig zu werden. „Zu Beginn der jetzt laufenden 10. Wahlperiode [18. 5. 1983 - 17. 5. 1987] fiel die Grundsatzentscheidung, auch in Rheinland-Pfalz den Einsatz und die Fortentwicklung zukunftsorientierter Technologien gezielt voranzubringen. Diese Entscheidung beruhte auf der [...] Prämisse, dass die langfristige Sicherung von Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung die Herstellung hochentwickelter Produkte und die Anwendung fortschrittlicher

⁷⁵³ Vogel, in: Ders. (Hg.), *Wie wir leben wollen*, S. 51.

⁷⁵⁴ Vogel, in: Ders. (Hg.), *Wie wir leben wollen*, S. 56.

⁷⁵⁵ Vogel, in: Ders. (Hg.), *Wie wir leben wollen*, S. 57.

Produktionsverfahren voraussetzt. Und dass es zweitens ordnungspolitisch vertretbar ist, innerhalb bestimmter Grenzen sowohl bei der Forschungsförderung als auch beim Technologietransfer öffentliche Mittel einzusetzen“⁷⁵⁶.

Diese Grundsatzentscheidung hatte ihren Ausgang in der Absichtserklärung Bernhard Vogels in der Regierungserklärung zu Beginn der Legislaturperiode⁷⁵⁷: „Die Landesregierung hat die Absicht, eine Kommission zu berufen, die die Zusammenhänge zwischen notwendiger Innovation zur Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit und ihre Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt untersucht“⁷⁵⁸.

Vogel betonte die Pflicht der Politik, sich bietende Chancen in diesem Bereich gesellschaftlich nutzbar zu machen, und führte zum Thema später aus: „[Die] Öffnung einer Gesellschaft für neue Technologien [ist] ein Zeichen ihrer Bereitschaft, immer wieder zu neuen Zielen aufzubrechen. Wer auch nur in die Entwicklungsmöglichkeiten hineinhört, die sich in den Wachstumsfeldern von Chemie und Biologie, von Werkstofftechnik, von Umwelt- und Energietechnik, von Meß-, Steuer- und Regeltechnik bis hin etwa zur Mikroelektronik zu öffnen scheinen, der spürt, dass wir noch längst nicht am Ende des technischen Fortschritts sind. Zur Aufgabe der Politik gehört es, auf die gesellschaftliche und wirtschaftliche Nutzung neuer Chancen hinzuwirken. Vor diesem Hintergrund hat eine Reihe von Bundesländern Technologieprogramme aufgelegt. Die dafür bewilligten Haushaltsmittel haben u. a. das Ziel, auf dem Weg über Forschungs- und Transferunterstützung auch Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung für uns und künftige Generationen zu sichern“⁷⁵⁹ und „Alle ‚Früchte der Technik‘ können auf Dauer nur [...] weiterhelfen, wenn sie von den Menschen am Arbeitsplatz und im privaten Lebensbereich auch ‚angenommen‘ werden. Dies setzt frühzeitige Beteiligung, aber auch Qualifikation der Arbeitnehmer voraus. Es entspricht der Bündelungsfunktion von Politik, auch das Nachdenken über die gesellschaftlichen Wirkungen, auch die Folgen für unser gesamtes

⁷⁵⁶ Schleyer, in: von Arnim/Klages, Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung, S. 16.

⁷⁵⁷ So jetzt auch Klein, Landesvaterdemokratie - Die Regierungsstile der Ministerpräsidenten Bernhard Vogel und Kurt Beck, S. 146.

⁷⁵⁸ Landtag Rheinland-Pfalz - 10. Wahlperiode - 2. Sitzung, 30. 5. 1983 - Sitzungsprotokoll, S. 22.

⁷⁵⁹ Vogel, in: Ders. (Hg.), Wie wir leben wollen, S. 139.

Bildungssystem rechtzeitig in die öffentliche Diskussion einzuführen“⁷⁶⁰.

aa) Einberufung und Auftrag

Die Kommission „Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ wurde nach längeren Vorarbeiten der Arbeitsgruppe Grundsatzfragen (später ergänzt um eine interministerielle Arbeitsgruppe) zu Zusammensetzung und Auftrag der Kommission⁷⁶¹ durch Beschluss des rheinland-pfälzischen Kabinetts am 20. 3. 1984 einberufen⁷⁶². Unter dem Vorsitz von Prof. Dr. Helmut Ehrhardt (Fachbereich Physik, Universität Kaiserslautern) wurde sie damit beauftragt, zur Vorbereitung anstehender politischer Entscheidungen

- eine umfassende, an den besonderen Voraussetzungen und Chancen von Rheinland-Pfalz ausgerichtete Informationsgrundlage zu erarbeiten sowie
- Handlungsvorschläge für kurz-, mittel- und langfristig wirksame Maßnahmen zur Sicherung von Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung aufzuzeigen⁷⁶³.

bb) Zusammensetzung

Die Kommission setzte sich aus 24 Mitgliedern aus den Bereichen Wissenschaft und Wirtschaft zusammen, weitere sechs Mitglieder wurden kooptiert, um zusätzliche Fachkompetenz heranzuziehen⁷⁶⁴. Der Chef der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, der Staatssekretär des Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr sowie je ein Staatssekretär des Ministeriums für Soziales, Gesundheit und Umwelt und des Kultusministeriums traten als beratende Mitglieder hinzu. Aus der Zusammensetzung lässt sich das breite Spektrum der beteiligten Fachleute

⁷⁶⁰ Vogel, in: Ders. (Hg.), *Wie wir leben wollen*, S. 140.

⁷⁶¹ Vgl. Schleyer, in: von Arnim/Klages, *Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung*, S. 16.

⁷⁶² Vgl. Gebauer, in: Murswieck, *Regieren und Politikberatung*, S. 146.

⁷⁶³ Bericht und Empfehlungen der Expertenkommission „Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“, S. 1.

⁷⁶⁴ Vgl. Bericht und Empfehlungen der Expertenkommission „Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“, S. 2.

ersehen. Im einzelnen gehörten der Kommission folgende Personen an⁷⁶⁵:

• **als ordentliche Mitglieder**

- Erich H. von Baumbach, Geschäftsführender Gesellschafter C. H. Boehringer Sohn, Ingelheim
- Dr. Horst Burgard, Vorstandsmitglied Deutsche Bank AG, Frankfurt / Main
- Dr. Alfred Doderer-Winkler, Geschäftsführender Gesellschafter Winkler & Dünnebier GmbH & Co.KG, Neuwied
- Prof. Dr. Helmut Ehrhardt, Fachbereich Physik, Universität Kaiserslautern
- Prof. Dr. Claus Freiling, Vorstandsmitglied Rasselstein AG, Neuwied
- Reinhard L. Jagdt, Vorstandsmitglied Schott Glaswerke, Mainz
- Dr. Wolfgang Klauder, Ltd. Wissenschaftlicher Direktor, Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Nürnberg
- Prof. Dr. Paul Klein, Fachbereich Medizin, Universität Mainz
- Prof. Dr. Gerhard Kleinhenz, Lehrstuhl f. Volkswirtschaftslehre, Universität Passau
- Fred Leis, Inhaber und Geschäftsführender Gesellschafter Leima Werkzeuge GmbH, Pirmasens
- Prof. Gero Madelung, Aufsichtsratsmitglied Messerschmitt-Bölkow-Blohm GmbH, München
- Prof. Dr. Heiner Müller-Merbach, Fachbereich Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, Universität Kaiserslautern
- Prof. Dr. Hans Oechsner, Fachbereich Physik, Universität Kaiserslautern
- Prof. Dr. Helmut Ringsdorf, Institut für organische Chemie, Universität Mainz
- Prof. Dr. Klaus Rose, Leiter Institut f. allgemeine u. Außenwirtschaftstheorie, Universität Mainz
- Dr.-Ing. Peter Sanner, Direktor Daimler Benz AG, Geschäftsbereich Nutzfahrzeuge „Produktion“, Stuttgart
- Kurt Schmid, Direktor für Qualitätsverbesserungsprogramme IBM Deutschland, Werk Mainz
- Prof. Dr. Matthias Seefelder, Aufsichtsratsvorsitzender BASF AG, Ludwigshafen

⁷⁶⁵ Vgl. Bericht und Empfehlungen der Expertenkommission „Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“, Anlage 2, S. 112 f. .

- Eva Sönnichsen, Inhaberin und Geschäftsführende Gesellschafterin Dauner Bergbrunnen GmbH, Daun / Eifel
- Prof. Dr. Klaus Türk, Fachbereich IV - Soziologie, Arbeit - Personal - Organisation, Universität Trier
- Prof. Dr. Eginhard Weißmann, Präsident der Fachhochschule Rheinland-Pfalz
- Prof. Dr. Gerhard Wegner, Direktor Max Planck-Institut f. Polymerforschung, Mainz
- Prof. Dr.-Ing. Siegfried Wendt, Fachbereich Elektrotechnik, Digitale Systeme, Universität Kaiserslautern
- Prof. Dr. Klaus J. Zink, Fachbereich Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, Industriebetriebslehre, Arbeitswissenschaft, Universität Kaiserslautern

● **als kooptierte Mitglieder**

- Prof. Dr. Hartwig Bartling, Fachbereich Rechts- und Wirtschaftswissenschaften, Universität Mainz
- Dr. Dieter Boschert, Direktor Deutsche Bank AG, Frankfurt / Main
- Hans Kaplan, Direktor IBM Deutschland - Werk Mainz, Endprodukte und Service
- Dr. Eberhard Kutter, Mitglied Geschäftsführung Boehringer Ingelheim KG
- Dr. Hans-Jürgen Quadbeck-Seeger, Vorstandsmitglied Knoll AG, Ludwigshafen
- Ute Weiler, Leiterin Personalplanung und Entwicklung, Boehringer Ingelheim Zentrale GmbH

● **als beratende Mitglieder**

- Staatssekretär Hanns-Eberhard Schleyer, Chef der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz
- Staatssekretär Dr. Wolfgang Brix (bis 31. 8. 1984) /
Staatssekretär Dr. Christoph Stollenwerk (ab 1. 9. 1984),
Ministerium für Wirtschaft und Verkehr
- Staatssekretär Prof. Dr. Klaus Töpfer, Ministerium für Soziales, Gesundheit und Umwelt
- Staatssekretär Prof. Dr. Konrad Mohr, Kultusministerium.

cc) Arbeitsteilung und Berichterstattung

Die Kommission gliederte sich in zwei Unterkommissionen mit den beiden Themenkomplexen „Forschung und Technologietransfer“ und „Wirtschaft und Beschäftigung“ auf⁷⁶⁶. Erstere bearbeitete insbesondere die Bereiche Wachstumsfelder, Rahmenbedingungen der Forschung und Technologietransfer, Letztere hauptsächlich die Bereiche Wirtschaftsförderung, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik sowie ausgewählte Probleme der Aus- und Weiterbildung. In beiden Unterkommissionen wurden Arbeitsgruppen gebildet, die die einzelnen Schwerpunkte - und damit die späteren Abschnitte des Berichts - bearbeiteten; zur Erledigung der laufenden Geschäfte stand eine Geschäftsstelle im Ministerium für Wirtschaft und Verkehr zur Verfügung⁷⁶⁷.

Der Zweck war dabei insbesondere, die originäre rheinland-pfälzische Perspektive aufzuzeigen, um „im Rahmen einer Gesamtprojektion dafür zu sorgen, dass aus der Fülle wissenschaftlicher und politischer Publikationen der typisch rheinland-pfälzische Ansatz herausgearbeitet, landesweit diskutiert und zugleich das Ergebnis der anschließenden Kabinettsentscheidungen noch in den Doppelhaushalt 1986/87 eingebracht werden konnte“⁷⁶⁸.

Die anfängliche Sorge der Ressorts über eine Dominanz der Staatskanzlei aufgrund der eingerichteten Kommission bestätigte sich dabei nicht. Denn die Ressorts erkannten zunehmend die politische Bedeutung für den eigenen Geschäftsbereich und wirkten aktiv mit⁷⁶⁹.

Der Abschlussbericht der Kommission gliederte sich in vier Abschnitte⁷⁷⁰:

⁷⁶⁶ Vgl. Bericht und Empfehlungen der Expertenkommission „Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“, S. 2.

⁷⁶⁷ Vgl. Bericht und Empfehlungen der Expertenkommission „Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“, S. 3.

⁷⁶⁸ Schleyer, in: von Arnim/Klages, Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung, S. 16.

⁷⁶⁹ Vgl. Gebauer, in: Murswieck, Regieren und Politikberatung, S. 146.

⁷⁷⁰ Vgl. Bericht und Empfehlungen der Expertenkommission „Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“, Inhaltsverzeichnis.

A. Technischer Fortschritt und Beschäftigung

B. Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung durch anwendungsbezogene Forschung in Wachstumsfeldern

C. Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung durch Technologietransfer

D. Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung durch wirtschafts-, sozial- und bildungspolitische Maßnahmen.

Im Anhang des Berichts fand sich auf blauem Papier eine zwölfseitige Zusammenfassung der umfangreichen konkreten Empfehlungen der Kommission⁷⁷¹ für den Bereich der Wachstumsfelder (Technologiefelder: Produktionstechnik, Meß-, Steuer- und Regeltechnik, Informationstechnik und Mikroelektronik, Betriebs- und Verwaltungsinformatik, Werkstofftechnik, Chemie und Biologie, Umwelt- und Energierecht), im Hinblick auf die Rahmenbedingungen für die Forschung im Land (an den Hochschulen und an außeruniversitären Einrichtungen), im Hinblick auf die Technologieanbieter in Rheinland-Pfalz, die Technologienachfrage der heimischen Wirtschaft, Technologievermittlungseinrichtungen und einen Technologiebeirat sowie umfassend zur Förderung von Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung (durch wirtschaftspolitische Maßnahmen - Wirtschafts- und Exportförderung, Kooperation zwischen Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung, Entwicklung und Nutzung von Informations- und Kommunikationstechniken und arbeitsmarkt- und sozialpolitische Maßnahmen - flankierende Maßnahmen und Akzeptanz neuer Technologien sowie durch Aus- und Weiterbildung).

dd) Auswirkungen / Doppelhaushalt 1986/1987

Aus dem Bericht ergaben sich politische Grundsatzentscheidungen, die lang-

⁷⁷¹ Vgl. Bericht und Empfehlungen der Expertenkommission „Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ – Zusammenfassung der Empfehlungen, S. 115 - 126.

fristig in den Haushalten des Wissenschafts-, Wirtschafts- und Forschungsministeriums fortwirkten⁷⁷². Die planerische Arbeit ging hierbei mit der politischen Entscheidungsfindung und der Haushaltsaufstellung Hand in Hand. Bernhard Vogel hatte bereits in den Vorbereitungen zum Doppelhaushalt 1986 / 1987 darauf gedrängt, ein größeres Haushaltsvolumen „politisch auszunehmen / auszuklammern“, um nach Vorlage des Kommissionsberichts und der landesweiten Stellungnahmen Ende des Jahres 1985 finanziellen Entscheidungsspielraum für ein Sonderprogramm „Neue Technologien“, also für eine Art Programmhaushalt - d. h. einen besonderen Haushalt, der bestimmte Ziele programmatisch bündelt - zu haben⁷⁷³. „Dies entsprach zwar nur im Ansatz dem wissenschaftlichen Traum des ‚Zero-Base-Budgeting‘⁷⁷⁴, kam aber im Ergebnis - auch in der konkreten Ausführung - der [...] Vorstellung eines ‚Programmbudgets‘⁷⁷⁵ [...] nahe. [...]“⁷⁷⁶. Die - vorhandenen bzw. bestehenden - Mittel wurden also aufgrund ihrer besonderen politischen Bedeutung und zum Zweck der Transparenz zusammengefasst.

Ein Gremium, das aus Staatssekretären bestand, sortierte die technologierelevanten, innovationsbezogenen Anmeldungen der Ressorts aus und schlug die Zuweisung von Mitteln zu den jeweiligen Einzelplänen vor⁷⁷⁷. Das Ergebnis wurde in der Anlage 10 zu den Haushaltsplänen für die Haushaltsjahre 1986 und 1987 - Übersicht über die im Haushaltsplan veranschlagten Aufwendungen für Neue Technologien und Umwelt -⁷⁷⁸ fest- und mehrfach fortgeschrieben.

⁷⁷² Vgl. Gebauer, in: Murswieck, Regieren und Politikberatung, S. 146.

⁷⁷³ Vgl. Schleyer, in: von Arnim/Klages, Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung, S. 18; Gebauer, in: Murswieck, Regieren und Politikberatung, S. 146.

⁷⁷⁴ Vgl. dazu Brockhaus, Lemma „Zero Base Budgeting“: hierunter werden Programmbudget-Konzepte „der zweiten Generation“ verstanden, deren Besonderheit es ist, dass zu Beginn jeder (neuen) Periode bei Analyse und nachfolgender Planung wieder vom Nullpunkt („Zero Base“) - also nicht vom Bestehenden - ausgegangen wird.

⁷⁷⁵ Vgl. hierzu Brockhaus, Lemma „Planning Programming Budgeting System“: Unter einem *Programmbudget* ist im eigentlichen Sinn des *Planning Programming Budgeting Systems (PPBS)* ein theoretisches Konzept zur Umsetzung politischer Zielvorstellungen in konkrete Haushaltsansätze eines Jahresbudgets zu verstehen, das in mehreren Phasen abläuft. In der *Planungsphase* werden die natürlichen Ziele in Form eines Plans festgelegt. In der *Programmierungsphase* werden alternative Zielrealisierungsmöglichkeiten aufgestellt, bei der Auswahl spielt die Kosten-Nutzen-Analyse eine wichtige Rolle. In der *Budgetierungsphase* werden schließlich die einzelnen Projekte eines Programms zu Haushaltsansätzen ausformuliert.

⁷⁷⁶ Schleyer, in: von Arnim/Klages, Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung, S. 18.

⁷⁷⁷ Vgl. Gebauer, in: Murswieck, Regieren und Politikberatung, S. 147.

⁷⁷⁸ Vgl. Rheinland-Pfalz, Haushaltspläne für die Haushaltsjahre 1986 und 1987, Anlage 10, S. 204.

ÜBERSICHT
Über die im Haushaltsplan veranschlagten Aufwendungen für
Neue Technologien und Umwelt

Epl.	Bezeichnung	Betrag für 1987 DM	Betrag für 1986 DM	Betrag für 1985 DM
1	2	3	4	5
02	Ministerpräsident und Staatskanzlei (vgl. Auflistung im Anschluß an den Epl. 02)	375 000	375 000	300 000
03	Ministerium des Innern und für Sport (vgl. Auflistung im Anschluß an den Epl. 03)	250 000	100 000	
07	Ministerium für Landwirtschaft, Weinbau und For- sten (vgl. Auflistung im Anschluß an den Epl. 07)	6 735 000	7 005 000	2 543 000
	davon Technologie	60 000	195 000	
	davon Umwelt	6 675 000	6 810 000	2 543 000
08	Ministerium für Wirtschaft und Verkehr (vgl. Auflistung im Anschluß an den Epl. 08)	29 064 500	24 373 300	11 920 000
09	Kultusministerium (vgl. Kapitel 12 im Epl. 09)	19 788 000	9 419 000	1 000 000
12	Hochbaumaßnahmen (vgl. Auflistung im Anschluß an den Epl. 12)	6 000 000	6 000 000	
14	Ministerium für Umwelt und Gesundheit (vgl. Auflistung im Anschluß an den Epl. 14)	25 478 000	23 357 000	10 894 000
	Summe	87 690 500	70 629 300	26 657 000
	davon Technologie	54 912 500	39 987 300	12 920 000
	davon Umwelt	32 778 000	30 642 000	13 737 000
	Im Doppelhaushaltsplan 1986/1987 veranschlagte Mehrausgaben gegenüber dem Haushaltsplan 1985 ein- schließlich Nachtrag			
	insgesamt	105 005 800 DM		
	davon Technologie	69 059 800 DM		
	davon Umwelt	35 946 000 DM		

**Abbildung „Anlage 10 zu den Haushaltsplänen für die Haushaltsjahre
1986 und 1987“⁷⁷⁹**

⁷⁷⁹ Entnommen Rheinland-Pfalz, Haushaltspläne für die Haushaltsjahre 1986 und 1987, Anlage 10, S. 204, Verwendung mit freundlicher Genehmigung des Ministeriums der Finanzen Rheinland-Pfalz.

Dieser „Programmhaushalt“ wurde in der Literatur als „Modell 100 - X“ bezeichnet⁷⁸⁰. Diese Bezeichnung sollte ausdrücken, dass von den ursprünglich den Einzelplänen zugewiesenen Finanzmitteln („100“) ein Teil der Mittel („X“) zur ressortübergreifenden innovationsbezogenen Verwendung ausgegliedert wurde.

f) Weitere Beispiele

Von der Arbeitsgruppe Grundsatzfragen wurden zudem die Schaffung der späteren Europakommission („EG 92“) und der Kommission „Demographische Entwicklung“ unter Leitung des Sozialministeriums mitinitiiert⁷⁸¹.

g) Der Deidesheimer Kreis als externer Impulsgeber

aa) Initiative und Wissenschaftsnähe Vogels

Ein wichtiger *externer* Impulsgeber für Vogel war der „Deidesheimer Kreis“⁷⁸²: „[...] Ich habe auch andere Formen gesucht, beispielsweise ist ein Kreis von Wissenschaftlern entstanden, mit dem ich mich bis zum heutigen Tag zweimal im Jahr treffe, [und] der in der Zeit, als ich [Ministerpräsident] in Rheinland-Pfalz war, mehr als [während meiner Zeit] in Thüringen, [...] zugleich Beratungsfunktion hatte“⁷⁸³.

Die Gründung des Deidesheimer Kreises ging auf Vogels eigene Initiative zurück. Dies war nicht zuletzt durch seine wissenschaftliche Vita begründet. Er erhoffte sich dadurch zusätzlichen Input von „dritter Seite“ und den kritischen Dialog. „Vogel war [...] schon einige Jahre erfolgreich im Amt, als er die Initiative eines primär politikwissenschaftlichen Beraterkreises ergriff. Allerdings wa-

⁷⁸⁰ Vgl. Böhret, Folgen, S. 256; Gebauer, in: Murswieck, Regieren und Politikberatung, S. 147.

⁷⁸¹ Vgl. Gebauer, in: Murswieck, Regieren und Politikberatung, S. 147.

⁷⁸² Vgl. Interview mit Bernhard Vogel am 15. 3. 2013; Vgl. zum „Deidesheimer Kreis“ im Überblick jetzt auch Klein, Landesvaterdemokratie - Die Regierungsstile der Ministerpräsidenten Bernhard Vogel und Kurt Beck, S. 143.

⁷⁸³ Interview mit Bernhard Vogel am 15. 3. 2013.

ren für ihn Wissenschaft und Politik nie getrennte Welten gewesen, in Heidelberg hatte er die Politikwissenschaft als eine praktische Wissenschaft verstehen gelernt und in seinem großen Lehrer Dolf Sternberger einen quasi öffentlichen Politikberater par excellence erlebt [...] Vogel war [...] ein systematischer Arbeiter, und er suchte Rat und Beratung vor allen Dingen in jenen Feldern, in denen er nicht so zu Hause war wie in den Bereichen von Kultur und Medien, Wahlen und Parteien [...]. Vogel wollte zusätzliche systematische Informationen und die Betrachtung aus kritischer Distanz. [...] Seine Sympathie für die Wissenschaften und sein lebhaftes Interesse am Dialog mit ihr machten ihn sehr früh zu einer Ausnahmeerscheinung unter deutschen Spitzenpolitikern“⁷⁸⁴.

Vogels Nähe zur Wissenschaft kommt auch in einer Einschätzung - hier im Kontext des Umgangs mit der Technik - zur Frage einer *spezifisch politischen Verantwortung* bzw. einer spezifischen Verantwortlichkeit des Politikers zum Ausdruck. Darin betonte er die Wichtigkeit der kommunikativen Begegnung zwischen Politik und Verwaltung einerseits und der Wissenschaft andererseits, die für eine - frühzeitige und differenzierte - Wahrnehmung („Sensor“) sich (nicht nur, aber eben auch politisch) stellender Fragen nötig sei. „Ich meine, dies ist zunächst eine gestiegene Verantwortung für einen ständigen Dialog zwischen Wissenschaft und Politik. Das schließt die Verwaltung ein, zumindest jene Teile der Verwaltung, die innerhalb des politischen Systems Entscheidungen mit vorbereiten. Gerade diese Verwaltung muss sich ihrer Aufgabe bewusster werden, eine Art *Sensorfunktion* für Wirkungen und Nebenwirkungen aller Art mit auszuüben. Der frühere Bundeskanzler Helmut Schmidt hat von einer Bringschuld der Wissenschaft gesprochen. Dem pflichte ich bei. Aber es gibt auch eine *Holschuld der Politik*, im Gespräch mit der Wissenschaft Entwicklungen nachzufragen: in politischen Gesprächskreisen, in Beiräten, in Foren des Informations- und Gedankenaustausches. [...] Es wird darum gehen, sicherzustellen, dass neue [...] Fragen und Probleme nicht erst wahrgenommen werden, wenn irgendwo etwas ‚anbrennt‘. [...]“⁷⁸⁵.

bb) Gründung und Tagungsorte

⁷⁸⁴ Veen, in: Althaus/Buchstab/Lammert/Molt, Festschrift für Bernhard Vogel zum 75. Geburtstag, S. 237.

⁷⁸⁵ Vogel, in: Ders. (Hg.), *Wie wir leben wollen*, S. 148, Hervorhebungen durch den Verfasser.

Vogel begründete den Deidesheimer Kreis als Brücke zwischen Politik und Wissenschaft in Zusammenarbeit mit dem damaligen Bayerischen Kultusminister (1970 - 1986) und Professor an der Ludwig Maximilians-Universität München, Hans Maier. „Maier war die wissenschaftliche, Vogel die politische Autorität des Kreises“⁷⁸⁶. Die erste Sitzung fand in Bad Dürkheim am 1. und 2. Juni 1984 statt. Die weiteren Sitzungen fanden an wechselnden Orten statt, u. a. in Deidesheim (als namensgebendem Ort), häufig in der Akademie für politische Bildung in Tutzing, in Wesseling, Erfurt, der Katholischen Akademie in Stuttgart-Hohenheim, Halle, Luisental im Thüringer Wald, Bad Kissingen, dem Bildungszentrum der Konrad Adenauer-Stiftung Schloss Wendgräben und der Katholischen Akademie Berlin⁷⁸⁷.

cc) Zusammensetzung

Die Mitglieder des Kreises entstammten insbesondere den beiden großen politikwissenschaftlichen Schulen, aus denen auch Vogel und Maier kamen, der Sternberger-Schule (Heidelberg) und der von Arnold Bergstraesser geprägten Freiburger Schule. An der ersten Sitzung nahmen neben Vogel und Maier der Geschichtswissenschaftler Prof. Karl-Dietrich Bracher (Bonn), der Bielefelder Staatsrechtler Prof. Dieter Grimm, Dr. Hans Heiner Boelte, ehemals Fernsehdirektor des Süddeutschen Rundfunks (Stuttgart) und die Politikwissenschaftler Prof. Manfred Hättich (München und Tutzing), Prof. Peter Haungs (Trier), Prof. Herbert Kühr (Essen), Prof. Manfred Mols (Mainz), Prof. Wolfgang Jäger (Freiburg), Prof. Ulrich Matz (Köln), Prof. Heinrich Oberreuter (Passau), Prof. Manfred Spieker (Osnabrück), Prof. Michael Zöller (Bayreuth) und Dr. Hans-Joachim Veen (St. Augustin) teil⁷⁸⁸. 1985 stieß Prof. Werner Link (Trier), Anfang der 90er Jahre Prof. Karl Schmitt (Jena) hinzu; mit deutlichem zeitlichen Abstand kamen zudem später der Politikwissenschaftler Prof. Wilhelm Bürklin (Berlin),

⁷⁸⁶ Veen, in: Althaus/Buchstab/Lammert/Molt, Festschrift für Bernhard Vogel zum 75. Geburtstag, S. 238.

⁷⁸⁷ Vgl. Veen, in: Althaus/Buchstab/Lammert/Molt, Festschrift für Bernhard Vogel zum 75. Geburtstag, S. 242 f. .

⁷⁸⁸ Vgl. Veen, in: Althaus/Buchstab/Lammert/Molt, Festschrift für Bernhard Vogel zum 75. Geburtstag, S. 238 f. .

der auch Geschäftsführer im Bundesverband Deutscher Banken war, der Philosoph Prof. Henning Ottmann (München), der Geschichtswissenschaftler und Direktor des Instituts für Zeitgeschichte Prof. Horst Möller (München) und der damalige stellvertretende Chefredakteur des „Rheinischen Merkur“ und spätere nordrhein-westfälische Staatssekretär Michael Mertes (Bonn) dazu, die den Kreis verjüngten⁷⁸⁹. 2007 gehörten dem Kreis neben Vogel und Maier Manfred Mols, Hans Heiner Boelte, Horst Möller, Wilhelm Bürklin, Heinrich Oberreuter, Wolfgang Jäger, Karl Schmitt, Hans-Joachim Veen, Werner Link, Karl Spieker, Michael Mertes, Henning Ottmann und Michael Zöller an⁷⁹⁰.

dd) Tagungsstruktur und Themen

Üblicherweise finden im Kalenderjahr zwei Sitzungen (unter Ausschluss der Öffentlichkeit) statt, die jeweils samstags beginnen und sonntags enden. Am Samstag sind üblicherweise ein bis zwei Referate zu vorher bestimmten Themen vergeben, über welche anschließend umfassend diskutiert wird⁷⁹¹. Dabei sind kontroverse Diskussionsverläufe die Regel, die relativ große politische und weltanschauliche Nähe der Mitglieder zueinander - viele sind CDU-Mitglieder, alle teilen eine liberal-konservative und christlich-soziale Weltanschauung, häufig katholisch fundiert⁷⁹² - führt also nicht dazu, dass es bei Übereinstimmungen bleibt⁷⁹³. Diskutiert werde „ungezwungen, oft im Stile eines lauten Nachdenkens, bei dem jeder ‚ins Unreine reden‘ und darauf vertrauen kann, nicht falsch verstanden zu werden“⁷⁹⁴. Dabei lebt der Kreis auch von der strengen Vertraulichkeit. Am Samstagabend wird in kleiner oder großer Runde locker über die

⁷⁸⁹ Vgl. Veen, in: Althaus/Buchstab/Lammert/Molt, Festschrift für Bernhard Vogel zum 75. Geburtstag, S. 239.

⁷⁹⁰ Vgl. Veen, in: Althaus/Buchstab/Lammert/Molt, Festschrift für Bernhard Vogel zum 75. Geburtstag, S. 242.

⁷⁹¹ Vgl. Veen, in: Althaus/Buchstab/Lammert/Molt, Festschrift für Bernhard Vogel zum 75. Geburtstag, S. 245.

⁷⁹² Vgl. Veen, in: Althaus/Buchstab/Lammert/Molt, Festschrift für Bernhard Vogel zum 75. Geburtstag, S. 248.

⁷⁹³ Vgl. Veen, in: Althaus/Buchstab/Lammert/Molt, Festschrift für Bernhard Vogel zum 75. Geburtstag, S. 249.

⁷⁹⁴ Veen, in: Althaus/Buchstab/Lammert/Molt, Festschrift für Bernhard Vogel zum 75. Geburtstag, S. 249.

verschiedensten Themen gesprochen⁷⁹⁵. Der Sonntagvormittag besteht üblicherweise aus der „politischen Lage“. Dabei führt Bernhard Vogel mit einem Bericht zur politischen Lage (die sich auf Rheinland-Pfalz oder Thüringen, Deutschland oder Europa, auf Regierung oder Opposition, auf besondere Problemlagen und so weiter beziehen kann) ein und versucht, die Schwerpunkte der folgenden Diskussion vorzugeben⁷⁹⁶. Daraus entwickle sich „eine offene, kritische und kontroverse Diskussion unabhängiger Geister“, die Vogel dann weder steuern kann noch möchte und die vollkommen unerwartete Verläufe nehmen könne⁷⁹⁷. Vogel, der mitschreibt, nimmt zum Schluss zu jeder Einlassung ausführlich Stellung und versucht ein Resümee der Diskussion mit präzisen Folgerungen; schließlich werden der nächste Termin sowie möglichst dessen Themen und Referenten vereinbart⁷⁹⁸.

Die Bandbreite der Themen war und ist groß. Veen hat die Themen grob nach fünf Bereichen unterteilt⁷⁹⁹:

- **Politische Probleme der Bundesrepublik**

Hierzu zählten u. a. die Themen „Wertewandel und Konsequenzen für die politischen Parteien“ (Haungs), „Volksparteien - überdehnt und abgekoppelt?“ (Jäger), „Politik und Recht“ (Grimm, Maier), „Jugend und politische Partizipation“ (Veen) und „Probleme der Politikberatung im politischen Entscheidungsprozess“ (Vogel).

- **Probleme des Zusammenwachsens im wiedervereinigten Deutschland**

Hierunter fielen beispielsweise „Zusammenwachsen oder Auseinanderdriften? Zur inneren Einheit Deutschlands“ (Veen), „Fragen der aktuellen Hochschulpolitik“ (Jäger), „Rechtsstaat, Rechtswegestaat - Wohltat oder Plage?“ (Maier), „Der Einigungsprozess in den neuen Ländern“ (Vogel), „Zeitgeschichtliche Kontroversen in Deutschland“ (Möller), „Ökonomie und Ordnungspolitik“ (Zöllner), „Wirtschaft und Wirtschaftspolitik“ (Bürklin) oder „Wissenschaftsverständ-

⁷⁹⁵ Vgl. Veen, in: Althaus/Buchstab/Lammert/Molt, Festschrift für Bernhard Vogel zum 75. Geburtstag, S. 245.

⁷⁹⁶ Vgl. Veen, in: Althaus/Buchstab/Lammert/Molt, Festschrift für Bernhard Vogel zum 75. Geburtstag, S. 245.

⁷⁹⁷ Vgl. Veen, in: Althaus/Buchstab/Lammert/Molt, Festschrift für Bernhard Vogel zum 75. Geburtstag, S. 245.

⁷⁹⁸ Vgl. Veen, in: Althaus/Buchstab/Lammert/Molt, Festschrift für Bernhard Vogel zum 75. Geburtstag, S. 245.

⁷⁹⁹ Vgl. Veen, in: Althaus/Buchstab/Lammert/Molt, Festschrift für Bernhard Vogel zum 75. Geburtstag, S. 246 f. .

nis, Wissenschaftsbetrieb und Wissenschaftspolitik in den ostdeutschen Ländern“ (Oberreuter).

- **Deutsche Außenpolitik, Europa, die USA und das internationale System**

Hierzu zählten etwa die Themen „Soziale Marktwirtschaft - ein weltweites Ordnungsmodell?“ (Mols, Zöller), „Nation im Zeitalter europäischer Integration“ (Boelte, Hättich, Maier), „Deutscher und europäischer Föderalismus“ (Schmitt), „Demokratisierungsprozesse in Lateinamerika und die europäische Hilfe“ (Mols) oder „Finanzmärkte im Zeitalter der Globalisierung“ (Bürklin).

- **Kirche und Glauben**

Auch dieser Bereich nimmt einen gewissen Raum ein. Darunter fielen zum Beispiel die Themen „Zur Lage der Kirchen in Deutschland“ (Maier), „Wie Gott in die Medien kommt“ (Boelte) oder „Nach der Flut: Gedanken zur Lage der christlichen Konfessionen in Ost und West“ (Maier).

- **Grundfragen von Politik und Ethik**

Hierunter fielen etwa die Themen „Die Erhaltung des werdenden Lebens“ (Vogel), „Kommunitarismus“ (Veen, Zöller), „Bürger und Res publica“ (Maier) oder „Journalisten und Politiker als Partner und Gegner“ (Mertes).

Die „wohl prinzipiellsten und schärfsten Auseinandersetzungen“ wurden unter anderem über Fragen des werdenden Lebens und der Abtreibung geführt⁸⁰⁰.

ee) Wirkung

Aus den kontinuierlichen Zusammenkünften des Deidesheimer Kreises ergaben sich wichtige Impulse für die Regierungstätigkeit Bernhard Vogels, die sich auch in der politischen Planung und der Arbeit der Planer niederschlugen, etwa im beschriebenen Bereich des Schutzes des Lebens⁸⁰¹. Auf diese Weise entstand ein intellektueller Dialog zwischen Wissenschaft und Politik. „[...] Mir [Veen] scheint, dass Bernhard Vogel [...] gerade diesen nicht determinierten Horizont des Kreises, den offenen kritischen akademischen Diskurs schätzte und

⁸⁰⁰ Veen, in: Althaus/Buchstab/Lammert/Molt, Festschrift für Bernhard Vogel zum 75. Geburtstag, S. 247.

⁸⁰¹ Vgl. Interview mit Bernhard Vogel am 15. 3. 2013.

aus ihm manch präzisere Erkenntnis und konkrete Anregung gewonnen hat“⁸⁰². Förderlich waren dabei sicherlich auch die zwischen den Teilnehmern bestehenden Gemeinsamkeiten. Als entscheidend für das langjährige Bestehen des Kreises bezeichnete Veen die „wissenschaftlich-normativen Gemeinsamkeiten, [...] die Herkunft aus [...] Schulen einer Politikwissenschaft, die sich [...] als praktische Wissenschaft zum Nutzen der guten Ordnung des Gemeinwesens versteht und ihre Selbstverpflichtung als Demokratiewissenschaft mit normativem und politisch-pädagogischem Anspruch ernst nimmt“⁸⁰³.

1994 wurde der Deidesheimer Kreis in einer Sendung des Norddeutschen Rundfunks⁸⁰⁴ über wissenschaftliche Politikberatung portraitiert. Unter dem Titel „Können Politiker klüger werden?“ wurden die Diskussionen der Tagung des Kreises am 30. / 31. Oktober 1993 mitgeschnitten und der Deidesheimer Kreis mit dem ebenfalls in der Sendung portraitierten Beraterkreis des damaligen niedersächsischen Ministerpräsidenten und späteren Bundeskanzlers Gerhard Schröder (SPD) verglichen: „Während es bei Schröder einige wenige Experten waren, die - so jedenfalls die Darstellung - auf konkrete Sachverhalte handlungsorientiert reagierten, präsentierte sich der Deidesheimer Kreis nicht nur zahlenmäßig größer und kompakter, sondern in der Art und Weise der Erörterung von Fragestellungen und Problemen auch breiter und offener in der Themensetzung, komplexer in der Einbettung und kritischer in der Betrachtung. Er war nie nur eine ‚Frage und Antwort‘-Veranstaltung, sondern geprägt von unabhängigen, lebhaften und manchmal eigensinnigen Geistern, die nicht gekommen waren, um sich einzupassen und zu funktionieren, [und] von denen solches auch nicht erwartet wurde“⁸⁰⁵.

Ein ähnliches liberales Verhältnis nahm Vogel auch gegenüber seinen Planern ein. Dabei setzte er statt auf ein autokratisches Konzept auf die Einräumung gedanklicher Spielräume und die Einforderung „neuer Gedanken“. „Es hat sich

⁸⁰² Veen, in: Althaus/Buchstab/Lammert/Molt, Festschrift für Bernhard Vogel zum 75. Geburtstag, S. 248.

⁸⁰³ Veen, in: Althaus/Buchstab/Lammert/Molt, Festschrift für Bernhard Vogel zum 75. Geburtstag, S. 249.

⁸⁰⁴ Ausstrahlung am 27. 3. 1994.

⁸⁰⁵ Veen, in: Althaus/Buchstab/Lammert/Molt, Festschrift für Bernhard Vogel zum 75. Geburtstag, S. 243.

bewährt, dass die dafür Verantwortlichen den Freiraum hatten, nicht warten zu müssen, bis ich sagte ‚Denkt darüber nach‘, sondern ‚Wenn ihr etwas [Weiterführendes und/oder Interessantes] habt, dann sagt es mir‘ [...] - es war also keine hierarchische Ordnung, bei der erst gedacht werden durfte, wenn ich [das] sagte, es war [umgekehrt] auch [nicht] nur ‚von unten nach oben‘ angelegt, sondern eine relativ liberale [Arbeitsstruktur]“⁸⁰⁶.

h) Politischer „Freundeskreis“ Vogels

Der bereits erwähnte Band „Wie wir leben wollen - Grundsätze einer Politik für morgen“ war ebenfalls Ausfluss eines Gesprächskreises, in diesem Fall durchgängig bestehend aus Politikern⁸⁰⁷. „Ein Kreis von Freunden, die sich zum Teil seit Jahrzehnten kannten - allesamt, wenn auch in unterschiedlichen Funktionen, als Politiker tätig - hat den Versuch unternommen, sich regelmäßig in einem privaten Gesprächskreis zu treffen und über Themen gemeinsam nachzudenken, die sie für bedeutsam für die Politik in Deutschland hielten“⁸⁰⁸. Zu diesem Gesprächskreis gehörten neben Vogel u. a. Erwin Teufel, Alois Glück und Werner Remmers⁸⁰⁹. An einigen der Gespräche haben Mitarbeiter teilgenommen, u. a. Klaus-Eckart Gebauer⁸¹⁰. Viele der Fragen, mit denen sich (auch) der Gesprächskreis befasste, boten Impulse für die bzw. Gegenstände der Themen der politischen Planung, beispielsweise die schon erläuterten Bereiche „Schutz des Lebens“ und „Umgang mit der Technik“.

i) Regierungserklärungen als Spiegel der Regierungsarbeit und als Halbzeit-/Schlussbilanzen

Im Folgenden soll ein kurzer Überblick über die Regierungserklärungen während der Regierungszeit Bernhard Vogels gegeben werden. Die programmati-

⁸⁰⁶ Interview mit Bernhard Vogel am 15. 3. 2013.

⁸⁰⁷ Vgl. dazu jetzt auch Klein, Landesvaterdemokratie - Die Regierungsstile der Ministerpräsidenten Bernhard Vogel und Kurt Beck, S. 143.

⁸⁰⁸ Vogel, in: Ders. (Hg.), Wie wir leben wollen, S. 8.

⁸⁰⁹ Vgl. Vogel (Hg.), Wie wir leben wollen – Inhaltsverzeichnis.

⁸¹⁰ Vogel, in: Ders. (Hg.), Wie wir leben wollen, S. 9.

sche Aussagekraft von Regierungserklärungen war ein wichtiges Thema früherer Planungsdebatten, ihnen wurde jedoch Ende der 70er Jahre häufig mangels methodischer Erarbeitung und / oder Bindungswirkung der programmatische Charakter abgesprochen; sie wurden deshalb regelmäßig nicht als Ausfluss politischer Planung angesehen⁸¹¹. In den 80er Jahren hatte sich diese Einschätzung geändert. 1987 schrieb Gebauer: „Inzwischen scheint eine wachsende Zahl von Regierungserklärungen [...] zumindest dem angestrebten Bindungscharakter stärker zu entsprechen. In zahlreichen Fällen sind solche Erklärungen Kernpunkt detaillierter *Arbeitsprogramme*, deren Umsetzung unter Nutzung moderner Datenverarbeitung inhaltlich und verfahrensmäßig begleitet wird. Sie werden zunehmend durch eine ‚Regierungserklärung zur Halbzeit‘ sowie durch besondere ‚Schlussbilanzen‘ [...] in ihrem programmatischen Charakter unterstrichen“⁸¹². Für die Regierungszeit Bernhard Vogels ist das von Interesse, weil dieser Regierungserklärungen eine große Bedeutung zugemessen hat⁸¹³ und in seiner Regierungszeit überdurchschnittlich viele Regierungserklärungen abgegeben worden sind, was die folgende Übersicht⁸¹⁴ verdeutlicht.

8. WP, 1975 – 1979:

Sitzung	Abgabe der Erklärung durch	Thema
21.05.1975 2. Sitzung	Kohl (MP)	Regierungsprogramm
12.06.1975 4. Sitzung	Schwarz (Inneres)	Innere Sicherheit, Stand der Verbrechensbekämpfung
02.10.1975 6. Sitzung	Holkenbrink (Wirtschaft, Verkehr)	Programm zur Stärkung von Bau- und anderen Investitionen
19.02.1976 12. Sitzung	Vogel (Kultus)	Situation des Schülers in der Schule
15.07.1976 19. Sitzung	Meyer (Landwirtschaft, Weinbau, Umweltschutz)	Auswirkung der Trockenheit auf die Länd- und Forstwirtschaft sowie die Wasserversorgung
21.10.1976 21. Sitzung	Geißler (Soziales, Gesundheit, Sport)	Auswirkung der Neufassung § 218 StGB, Durchführung von Schwangerschaftsabbrüchen
02.12.1976 23. Sitzung	Vogel (MP)	Regierungsprogramm
24.03.1977 30. Sitzung	Vogel (MP)	Maßnahmen zur Verbesserung der Ausbildungsplatzsituation

⁸¹¹ Vgl. Gebauer, in: FS für Zeidler, S. 1153 m. w. N. .

⁸¹² Gebauer, in: FS für Zeidler, S. 1153.

⁸¹³ Vgl. zur Bedeutung der Regierungserklärung/en im Kontext des Regierungsstils Bernhard Vogels jetzt auch Klein, Landesvaterdemokratie - Die Regierungsstile der Ministerpräsidenten Bernhard Vogel und Kurt Beck, S. 112 ff. .

⁸¹⁴ Entnommen Datenhandbuch Geschichte des Landtags Rheinland-Pfalz, S. 251 - 254, Verwendung mit freundlicher Genehmigung des Landtags Rheinland-Pfalz.

Sitzung	Abgabe der Erklärung durch	Thema
29.09.1977 38. Sitzung	Böckmann (Inneres)	Kommunale Neuordnung des vorderpfälzischen Verdichtungsraumes
13.10.1977 39. Sitzung	Vogel (MP)	Innere Sicherheit
01.06.1978 52. Sitzung	Meyer (Landwirtschaft, Weinbau, Umweltschutz)	Auswirkungen der schweren Regenfälle
22.06.1978 54. Sitzung	Vogel (MP)	Schwerpunkte in der beruflichen Bildung 1978 bis 1985
25.01.1979 62. Sitzung	Gölter (Soziales, Gesundheit, Sport)	Kinder und Familie

9. WP, 1979 – 1983:

Sitzung	Abgabe der Erklärung durch	Thema
21.05.1979 2. Sitzung	Vogel (MP)	Regierungsprogramm
30.05.1979 3. Sitzung	Holkenbrink (Wirtschaft, Verkehr)	Weiterer Ausbau der Bundesfernstraßen
20.03.1980 19. Sitzung	Holkenbrink (Wirtschaft, Verkehr)	Energieversorgung
25.06.1980 23. Sitzung	Laurien (Kultus)	Schulpolitik
18.12.1980 29. Sitzung	Holkenbrink (Wirtschaft, Verkehr)	Wiederaufarbeitung abgebrannter Kernbrennelemente
26.03.1981 33. Sitzung	Laurien (Kultus)	Finanzierung des Ausbaus von Hochschulen im Rahmen der Gemeinschaftsaufgabe des Art. 91 a GG
22.05.1981 36. Sitzung	Holkenbrink (Wirtschaft, Verkehr)	Kriterienkatalog für Rheinland-Pfalz zur Standortvorauswahl einer Wiederaufbereitungsanlage für abgebrannte Kernbrennstoffe
12.06.1981 38. Sitzung	Vogel (MP)	Bilanz der ersten Hälfte der 9. WP, Ausblick auf die zweite Hälfte
24.09.1981 40. Sitzung	Wagner (Finanzen)	Gesetzesentwürfe der Bundesregierung im Finanzbereich
25.02.1982 49. Sitzung	Wagner (Finanzen)	Ankündigungen der Bundesregierung über beschäftigungspolitische Maßnahmen
25.03.1982 50. Sitzung	Holkenbrink (Wirtschaft, Verkehr)	Wiederaufbereitung von Kernbrennstoffen
03.06.1982 55. Sitzung	Holkenbrink (Wirtschaft, Verkehr)	Ausbildungsplatzsituation
09.09.1982 56. Sitzung	Vogel (MP)	Aktuelle politische, insbes. wirtschaftspolitische Fragen
15.12.1982 62. Sitzung	Vogel (MP)	Projekt einer Wiederaufbereitungsanlage in Rheinland-Pfalz

10. WP, 1983 – 1987:

Sitzung	Abgabe der Erklärung durch	Thema
30.05.1983 3. Sitzung	Vogel (MP)	Regierungsprogramm
30.06.1983 5. Sitzung	Gölter (Kultus)	„Friedenssicherung und Bundeswehr“ im Schulunterricht
08.09.1983 6. Sitzung	Holkenbrink (Wirtschaft, Verkehr)	Ausbildungsplatzsituation
13.10.1983 8. Sitzung	Vogel (MP)	Deutsch-französische Verhandlungen zur Bereinigung der Kriegsfolgenprobleme im südpfälzischen Raum
10.11.1983 10. Sitzung	Vogel (MP)	Frieden nach innen und außen, Grundsätze der Außen- und Sicherheitspolitik
15.03.1984 20. Sitzung	Geil (Soziales, Gesundheit, Umwelt)	Umweltvorsorge als Prinzip der Abfallwirtschaft
29.03.1984 21. Sitzung	Geil (Soziales, Gesundheit, Umwelt)	Luftreinhaltung
28.06.1984 26. Sitzung	Meyer (Landwirtschaft, Weinbau, Forsten)	Landwirtschaft und Umwelt
05.07.1984 27. Sitzung	Holkenbrink (Wirtschaft, Verkehr)	Ausbildungsplatzsituation
11.10.1984 31. Sitzung	Vogel (MP)	Medienpolitische Zwischenbilanz
24.01.1985 36. Sitzung	Gölter (Kultus)	Schule und Computer
28.02.1985 38. Sitzung	Geil (Soziales, Gesundheit, Umwelt)	Umweltprogramm Rheinland-Pfalz 1985
02.05.1985 42. Sitzung	Meyer (Landwirtschaft, Weinbau, Forsten)	Aktionsprogramm Wasserwirtschaft 1985
23.05.1985 46. Sitzung	Vogel (MP)	Regierungsprogramm, Kabinettsumbildung
29.09.1985 49. Sitzung	Vogel (MP)	Österreichischer Weinskandal
23.01.1986 60. Sitzung	Hansen (Soziales, Familie)	Politik für ältere Menschen
27.02.1986 63. Sitzung	Vogel (MP)	Neue Technologien, Chancen für Beschäftigung und Wachstum
23.05.1986 71. Sitzung	Ziegler (Landwirtschaft, Weinbau, Forsten)	Agrarpolitik

11. WP, 1987 – 1991:

Sitzung	Abgabe der Erklärung durch	Thema
23.06.1987 3. Sitzung	Vogel (MP)	Regierungsprogramm
13.11.1987 13. Sitzung	Vogel (MP)	Neuordnung des Länderfinanzausgleichs und Auswirkungen der Steuerreform
19.05.1988 27. Sitzung	Vogel (MP)	Schnellbahntrassen der Deutschen Bundesbahn in Rheinland-Pfalz
08.09.1988 32. Sitzung	Vogel (MP)	Ereignisse auf dem Flugplatz Ramstein
11.11.1988 38. Sitzung	Gölter (Kultus)	Schulpolitik

Vogel selbst ordnete dies als stilistisches bzw. persönliches Merkmal ein. „Sie können dies nicht ganz unabhängig [...] von der Person [betrachten]. Es ist mein Stil gewesen, zu Beginn der Legislaturperiode, zur Halbzeit der Legislaturperiode, bei besonderen Ereignissen Regierungserklärungen abzugeben“⁸¹⁵.

Regierungserklärungen sind dabei eine Variante der „allfälligen“⁸¹⁶ Halbzeit- und Schlussbilanzen, andere Formen sind beispielsweise Pressekonferenzen oder die Herausgabe von Publikationen wie Broschüren o. ä.⁸¹⁷. Da Regierungserklärungen ein wirksames Instrument sind, um (auch) neue Akzente zu setzen und Aufmerksamkeit und Motivation der Führungsebene und der Ministerialverwaltung zu erhöhen, haben sie als Schluss- und insbesondere - in der Mitte einer Legislaturperiode - als Halbzeitbilanzen auch eine erhebliche Wirkung nach innen: das Terminbewusstsein wird dadurch geschärft, dass durch sie verdeutlicht wird, was bereits getan wurde, was aber auch noch in der zweiten Hälfte der Zeit zu realisieren ist⁸¹⁸. Bei guter und vorausschauender Steuerung dieser Bilanzen in der nötigen Verknüpfung mit dem Haushaltszyklus ergibt sich - besonders in Fällen, in denen die Legislaturperiode 4 Jahre und der Haushaltszyklus 2 Jahre betragen - mehr oder weniger automatisch eine Parallelität von Programmdiskussion und laufender Haushaltsaufstellung⁸¹⁹.

Für Rheinland-Pfalz trifft Gebauers weiter oben genannte Beschreibung vorbehaltlos zu. Denn in den Regierungserklärungen manifestierten sich regelmäßig die laufend durch die politische Planung betriebenen *Arbeitsprogramme* auf der Grundlage der Festschreibung der Vorhaben- bzw. Ablaufplanung⁸²⁰. Folgerichtig sind zahlreiche Regierungserklärungen, zum Beispiel zur Ausbildungs-

⁸¹⁵ Interview mit Bernhard Vogel am 15. 3. 2013. Vgl. zur „stilistischen“ Bedeutung auch Klein, Landesvaterdemokratie - Die Regierungsstile der Ministerpräsidenten Bernhard Vogel und Kurt Beck, S. 112 ff. .

⁸¹⁶ Gebauer, in: Verwaltungsarchiv 94, S. 513.

⁸¹⁷ Vgl. Gebauer, in: Verwaltungsarchiv 94, S. 513.

⁸¹⁸ Gebauer, in: Verwaltungsarchiv 94, S. 513.

⁸¹⁹ Vgl. Gebauer, in: Verwaltungsarchiv 94, S. 513.

⁸²⁰ Siehe zum Ganzen auch Gebauer, in: König/Siedentopf, Öffentliche Verwaltung in Deutschland, S. 382 f.; Gebauer, in: Verwaltungsarchiv 94, S. 512; ferner Gebauer, in: Murswieck, Regieren und Politikberatung, S. 142; Vgl. jetzt auch Klein, Landesvaterdemokratie - Die Regierungsstile der Ministerpräsidenten Bernhard Vogel und Kurt Beck, S. 117.

platzsituation oder den neuen Technologien ihrem Inhalt nach Kristallisationspunkte der Arbeitsschwerpunkte (auch) der politischen Planung.

D. (Die politische Planung der) Regierung Dr. Wagner

I. Die Landtagswahl 1987, die Krise der CDU und der Wechsel des Regierungschefs

Die Periode der Regierungszeit Dr. Carl-Ludwig Wagners war in mehrfacher Hinsicht eine Übergangsperiode. Es handelte sich um eine relativ kurze Phase, in welche die „Wendezeit“ und der Wiedervereinigungsprozess fällt. Zudem war die rheinland-pfälzische CDU in einem Umbruch begriffen. In der Partei hatte bereits ab Mitte der 80er Jahre die Kritik am vorgeblich zu wenig aufsehenerregenden Regierungsstil Bernhard Vogels zugenommen. Hierbei profilierte sich insbesondere der acht Jahre jüngere Vorsitzende der CDU-Fraktion, Hans-Otto Wilhelm, der u. a. mehr Mitspracherechte der Fraktion einforderte⁸²¹.

Die Unruhe in der rheinland-pfälzischen CDU nahm deutlich zu, nachdem die CDU bei der Landtagswahl 1987 fast 7 % der Wählerstimmen verlor und damit mit nun 45,1 % zwar noch deutlich stärkste Partei im Landtag war (CDU: 45,1 %, SPD: 38,8 %, FDP: 7,3 %, GRÜNE: 5,9 %⁸²²), jedoch ihre absolute Mehrheit eingebüßt hatte und nunmehr - seit 16 Jahren erstmals wieder - auf eine Koalitionsregierung (mit der FDP als Koalitionspartner) angewiesen war. Die Gründe für die Stimmeneinbußen werden in einer Erosion des katholischen Milieus (die CDU hatte in ihren Hochburgen deutliche Verluste hinnehmen müssen)⁸²³ sowie in neuen, den Zeitgeist bestimmenden politischen Interessenlagen gesehen⁸²⁴.

Der FDP gelang es, sich unter der Führung Rainer Brüderles in dieser Koalition als progressive, antreibende Kraft zu profilieren, während die CDU unter Bernhard Vogel zunehmend als träge und handlungsunfähig wahrgenommen wurde⁸²⁵. In den Koalitionsverhandlungen konnte die FDP ihre Positionen verhält-

⁸²¹ Vgl. Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 119.

⁸²² Vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, zitiert nach: Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 123.

⁸²³ Vgl. Jun, in: Sarcinelli/Falter/Mielke/Benzner, Politik in Rheinland-Pfalz, S. 149.

⁸²⁴ Vgl. Kißener, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 38.

⁸²⁵ Vgl. Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 120.

nismäßig weitgehend durchsetzen, beispielsweise in Fragen des Wahlrechts⁸²⁶.

Die Folge war ein öffentlich ausgetragener innerparteilicher Streit um den Kurs der CDU und dessen Neubestimmung⁸²⁷. Dieser gipfelte in einer Kampfabstimmung zwischen Vogel und Wilhelm um den Parteivorsitz der rheinland-pfälzischen CDU auf dem Landesparteitag in Koblenz am 11. November 1988. Vogel unterlag mit 189 gegenüber 258 der Delegiertenstimmen für Wilhelm und trat hernach mit den häufig zitierten schicksalsschweren Worten „Gott schütze Rheinland-Pfalz“⁸²⁸ auch vom Amt des Ministerpräsidenten zurück. Vogels weiterer politischer Lebensweg war damit jedoch nicht etwa beendet. Nachdem er 1989 Vorsitzender der Konrad Adenauer-Stiftung geworden war, wurde Vogel 1992 Ministerpräsident in Thüringen und übte dieses Amt bis 2003 sehr erfolgreich aus. Er ist damit der bislang einzige Ministerpräsident, der das Ministerpräsidentenamt sowohl in einem alten als auch in einem der neuen Bundesländer bekleidete, was einem „klassischen Landesvater“ mit sozusagen einmaliger Bindung an „sein Land“ wohl kaum gelungen wäre und zudem Ausdruck Vogels hoher funktionaler Kompetenz ist⁸²⁹.

In Rheinland-Pfalz ließ sich Carl-Ludwig Wagner, der in den 70er Jahren Oberbürgermeister von Trier und zuletzt unter Bernhard Vogel Finanzminister und stellvertretender Ministerpräsident gewesen war⁸³⁰, „einspannen“ und übernahm in einer Doppelspitze oder „Tandem“ im Dezember 1988 das Amt des Ministerpräsidenten neben Hans-Otto Wilhelm als CDU-Vorsitzendem, der sich zuvor für eine Trennung von Parteivorsitz und Ministerpräsidentenamt ausgesprochen hatte⁸³¹. Wagner bezeichnete diese „Doppellösung“ später als wenig fruchtbar, weil sie kooperative Einigkeit erfordert hätte, die nicht hinreichend vorhanden war. „Die [...] Parteibasis, das ist ein sehr ernster Punkt. Ich kann nur sagen, es ist besser, wenn beide Ämter in einer Hand sind. Sonst ist Vo-

⁸²⁶ Vgl. Jun, in: Sarcinelli/Falter/Mielke/Benzner, Politik in Rheinland-Pfalz, S. 150.

⁸²⁷ Vgl. Kißener, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 38.

⁸²⁸ „Der Spiegel“ ergänzte dies um „...vor Wilhelm“ - zitiert nach Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 120.

⁸²⁹ Vgl. Mielke, in: Sarcinelli/Falter/Mielke/Benzner, Politik in Rheinland-Pfalz, S. 306.

⁸³⁰ Vgl. Kißener, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 38.

⁸³¹ Vgl. Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 120.

raussetzung, dass es ein sehr gutes Einvernehmen zwischen den beiden Akteuren gibt, und das war bei uns in Rheinland-Pfalz nicht so. Also gab es da Probleme. Hans-Otto Wilhelm hatte eine starke Stellung in der Partei, das hatte man ja schon in Koblenz gesehen, die wurde nachher noch stärker und es gab erhebliche Probleme und Reibungen, die in der Öffentlichkeit nicht so bekannt wurden - zwischen der Regierung und der eigenen Fraktion. [...]“⁸³².

Der Nachfolger Hanns-Eberhard Schleyers als Chef der Staatskanzlei wurde dessen vorheriger Vertreter und Sprecher der Landesregierung, Hanns Schreiner. Schleyer selbst übernahm 1989 das Amt des Generalsekretärs des Zentralverbands des Deutschen Handwerks, das er langjährig ausübte.

Carl-Ludwig Wagner, der sich in der innerparteilichen Debatte stets loyal auf die Seite Vogels gestellt hatte⁸³³, galt als Ministerpräsident von Anfang an sowohl für die Öffentlichkeit als auch für seine Partei als Notlösung und wurde rasch als „Ministerpräsident mit Verfallsdatum“⁸³⁴ und „Ministerpräsident ohne Parteibasis“⁸³⁵ bezeichnet. Dieses Urteil wird allerdings der wenigstens tatsächlich kurzen, jedoch sachorientierten Regierungstätigkeit nicht gerecht⁸³⁶, die zudem mehr durch Solidität als durch Medienwirksamkeit geprägt war⁸³⁷. Wagner war während seiner kurzen Regierungszeit, die bereits nach der nächsten Landtagswahl 1991 endete und damit nur etwa zweieinhalb Jahre dauerte, darum bemüht, weitgehende Kontinuität in der Regierungspraxis zu demonstrieren⁸³⁸. Schwerpunkte seiner Regierungsarbeit waren das Bemühen um Haushaltskonsolidierung, das er bereits als Finanzminister im Blick gehabt hatte⁸³⁹, eine kinder- und familienfreundliche Politik (beispielsweise durch die Versor-

⁸³² Dieter Klein im Interview mit Carl-Ludwig Wagner, in: LpB Rheinland-Pfalz, „Etwas Kredit hatten wir immer...“, S. 39, 40.

⁸³³ Vgl. Dieter Klein im Interview mit Carl-Ludwig Wagner, in: LpB Rheinland-Pfalz, „Etwas Kredit hatten wir immer...“, S. 49.

⁸³⁴ Vgl. Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 122.

⁸³⁵ Dieter Klein im Interview mit Carl-Ludwig Wagner, in: LpB Rheinland-Pfalz, „Etwas Kredit hatten wir immer...“, S. 39.

⁸³⁶ Vgl. Kißener, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 26.

⁸³⁷ Vgl. Dieter Klein im Interview mit Carl-Ludwig Wagner, in: LpB Rheinland-Pfalz, „Etwas Kredit hatten wir immer...“, S. 39.

⁸³⁸ Vgl. Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 121.

⁸³⁹ Vgl. Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 122.

gung mit beitragsgünstigen Kindergartenplätzen)⁸⁴⁰, die Fortsetzung des Ausbaus der Hochschullandschaft, ein verstärktes europapolitisches Engagement⁸⁴¹ und das Bemühen um Wirtschaftsförderung. So baute Wagner beispielsweise die Wirtschaftskontakte zum frühzeitig ausgemachten Wachstumsmarkt der Volksrepublik China aus⁸⁴², was allerdings durch das Massaker auf dem Platz des Himmlischen Friedens 1989 überschattet wurde⁸⁴³ (ebenso rückten Äußerungen über mögliche Koalitionen mit den damals im politischen Aufwind befindlichen Republikanern den Ministerpräsidenten in ein ungünstiges Licht⁸⁴⁴).

Wagners eigenes Resümee der Erfolge in seiner relativ kurzen Regierungszeit fiel 1998 (wie zu erwarten war) positiv aus. Er stellte dabei insbesondere wirtschaftspolitische Aspekte und die Familienfreundlichkeit seiner Regierungsbearbeitung heraus. „Ich denke, dass wir in der Sache gut regiert haben. Wir haben die Politik fortgesetzt, die wir vorher gemacht hatten, im Bereich des wirtschaftlichen Fortschritts. Wir hatten gute Wachstumsraten [...]. Damals hatten wir überdurchschnittliche Zuwächse, haben also den Rückstand, den Rheinland-Pfalz in der Wirtschaftskraft immer hatte, ein Stückchen aufgeholt. Wir hatten eine gute Finanzpolitik: Von sehr hohen Defiziten Anfang der achtziger Jahre sind wir zu einem sehr gut geordneten Haushalt Ende der achtziger Jahre gekommen. Wir hatten eine sehr hohe Investitionsquote, die zweithöchste nach Bayern, was erlaubt hat, vieles im Lande zu realisieren. Wir haben eine familienfreundliche Politik gemacht, das gipfelte, drückte sich aus vor allen Dingen in den Kindergärten. Wir hatten schon damals die absolute Spitzenposition in der Versorgung mit Kindergartenplätzen im Bund. Und wir hatten eine sehr kinderfreundliche Beitragsregelung für die Kindergärten. [...] Ich würde noch hinzufügen: Ausbau der Hochschullandschaft, Heranziehen von wichtigen Forschungsinstituten. [...] Dies [...] [würde] ich auf der Haben-Seite verbuchen

⁸⁴⁰ Vgl. Dieter Klein im Interview mit Carl-Ludwig Wagner, in: LpB Rheinland-Pfalz, „Etwas Kredit hatten wir immer...“, S. 41.

⁸⁴¹ Vgl. Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 122.

⁸⁴² Vgl. Kißener, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 36.

⁸⁴³ Vgl. Kißener, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 36.

⁸⁴⁴ Vgl. Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 122.

[...]“⁸⁴⁵.

II. Die politische Planung unter Carl-Ludwig Wagner

1. Organisation

Im März 1989 war die politische Planung wie folgt organisiert⁸⁴⁶:

Dem Ministerialdirektor unmittelbar zugeordnet:

Gruppe Grundsatzfragen der Regierungsarbeit;

Formulierung aktueller Fragen

Leiter: Dr. Karl-Martin Graß, Ltd. Ministerialrat

G1: Regierungserklärungen des Ministerpräsidenten

Koordinierung von Redeentwürfen

Arbeitskreis Programmbeauftragte

Vorhabenschwerpunkte

Dr. Karl-Martin Graß, Ltd. Ministerialrat

G2: Struktur- und Wirtschaftspolitik

Arbeitsmarkt

Mitarbeit bei Regierungserklärungen des Ministerpräsidenten

Arbeitsprogramm

Ablaufkontrolle

Dokumentation

Statistik

Dr. Hans-Jürgen Schmitz, Ministerialrat

G3: Inneres, Landwirtschaft, Umwelt, Soziales, Justiz

Gesamtkoordinierung Arbeitsprogramm

Angelegenheiten einzelner Landtagsausschüsse nach besonderer

Weisung

Rolf Bäumler, Richter am Amtsgericht

G4: Fragen der Aufgaben- und Finanzplanung

Formulierung aktueller und grundsätzlicher Fragen

⁸⁴⁵ Vgl. Dieter Klein im Interview mit Carl-Ludwig Wagner, in: LpB Rheinland-Pfalz, „Etwas Kredit hatten wir immer...“, S. 40 f. .

⁸⁴⁶ Vgl. LT-Drucksache 11/2500 (5. 4. 1989), S. 7 f. .

Vorbereitung von Stellungnahmen des Ministerpräsidenten

N. N.

G5: Kultus

Landesgeschichte und Zeitgeschichte

Kontakte zu historischen Vereinen und Institutionen

Mitwirkung bei der Landeszentrale für politische Bildung in grundsätzlichen

Fragen und Publikationen zur Landesgeschichte und Zeitgeschichte

Sonderaufträge des Ministerpräsidenten und des Chefs der Staatskanzlei

Prof. Dr. Helmut Mathy, Ministerialrat

Verbindungsreferate zur Gruppe:

für Abt. 1 Kunz, Ref. 214

für Abt. 2 Kaiser, Ref. 2211

für Abt. 3 Dr. Kretzmer, Ref. 232

Der Organisationsübersicht lässt sich entnehmen, dass die Gruppe aus der Abteilungszuordnung herausgenommen worden und dem Ständigen Vertreter des Chefs der Staatskanzlei, Ministerialdirektor Günther Bastian, unmittelbar zugeordnet worden war. Neu war also die Zuordnung zum Vorgesetzten.

Im Januar 1990 war die Organisation nahezu unverändert, die Gruppe wurde nun als Gruppe 244 - neben den Gruppen 241 - Öffentlichkeitsarbeit, 242 - Medien und 243 - Aktuelle Fragen, Außenbeziehungen - (die dem Chef der Staatskanzlei unmittelbar zugeordnet waren) als „Gruppe mit besonderen Aufgaben“ verortet⁸⁴⁷. Veränderungen waren wieder im Oktober 1990 ersichtlich⁸⁴⁸.

Abteilung 4 - Grundsatzfragen, Planung, Außenbeziehungen

Leiter:

Vertreter: zu Ref. 241 - 245 Dr. Karl-Martin Graß, Ltd. Ministerialrat

zu Ref. 246 - 248 Dr. Armin Korn, Ltd. Ministerialrat

⁸⁴⁷ Vgl. Staatshandbuch Rheinland-Pfalz 1990, S. 14, 15.

⁸⁴⁸ Vgl. LT-Drucksache 11/4600 (1. 10. 1990), S. 12, 13 .

Gruppe Grundsatzfragen I, Planung

Leiter: Dr. Karl-Martin Graß, Ltd. Ministerialrat

Referat 241 Regierungserklärungen des Ministerpräsidenten

Koordinierung von Redeentwürfen

Arbeitskreis Programmbeauftragte

Vorhabenschwerpunkte

Dr. Karl-Martin Graß, Ltd. Ministerialrat

Referat 242 Struktur- und Wirtschaftspolitik

Arbeitsmarkt

Mitarbeit bei Regierungserklärungen des Ministerpräsidenten

Arbeitsprogramm

Ablaufkontrolle

Dokumentation

Statistik

Dr. Hans-Jürgen Schmitz, Ministerialrat

Referat 243 Inneres, Landwirtschaft, Umwelt, Soziales, Justiz

Gesamtkoordinierung Arbeitsprogramm

Angelegenheiten einzelner Landtagsausschüsse nach besonderer Weisung

Rolf Bäumler, Regierungsdirektor

Referat 244 Fragen der Aufgaben- und Finanzplanung,

Haushaltsgestaltung

Vorbereitung von Stellungnahmen des Ministerpräsidenten

N. N.

Referat 245 Kultus

Landesgeschichte und Zeitgeschichte

Kontakte zu historischen Vereinen und Institutionen

Mitwirkung bei der Landeszentrale für politische Bildung in grundsätzlichen Fragen und Publikationen zur Landesgeschichte und Zeitgeschichte

Sonderaufträge des Ministerpräsidenten und des Chefs der Staatskanzlei

Prof. Dr. Helmut Mathy, Ministerialrat

Gruppe Grundsatzfragen II, Außenbeziehungen

Leiter: Dr. Armin Korn, Ltd. Ministerialrat

Referat 246 Politische Analysen

Dr. Armin Korn, Ltd. Ministerialrat

Referat 247 Bearbeitung aktueller Fragen

Reden, Grußworte usw.

Peter Caratiola, Ministerialrat

Referat 248 Außenbeziehungen

Auswärtige und innerdeutsche Beziehungen einschl. der
partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit Thüringen

Sicherheits- und Verteidigungspolitik

Entwicklungshilfe

Kulturelle Angelegenheiten der Vertriebenen und Flüchtlinge

Ehrenfried Schnabel, Ministerialrat

Verbindungsreferate zur Gruppe Grundsatzfragen I, Planung:

für Abt. 1 Kunz, Ref. 214

für Abt. 2 Dangelmayer, Ref. 227

für Abt. 3 Dr. Kretzmer, Ref. 232

Die Gruppe war nun also mit der früheren Gruppe „Aktuelle Fragen, Außenbeziehungen“ - der jetzigen Gruppe Grundsatzfragen II - zu einer Abteilung zusammengefasst worden. In der Gruppe Grundsatzfragen II schlugen sich neben den Aufgaben Analysen, Bearbeitung aktueller Fragen und Außenbeziehungen im weiteren Sinne auch Fragen im Zusammenhang mit der deutschen Einheit nieder.

2. Was veränderte sich, wie stellte sich die inhaltliche Arbeit der politischen Planung dar? Welche Besonderheiten bestanden?

a) Grundsätzliches

Die grundsätzliche Linie der politischen Planung veränderte sich unter dem Mi-

nisterpräsidenten Wagner, der auch insoweit Kontinuität praktizierte, nicht wesentlich⁸⁴⁹. Auch die ungünstige Führungssituation mit der Doppelspitze Wagner und Wilhelm wirkte sich – jedenfalls aus Sicht der damaligen Planer - nicht wesentlich auf ihre Arbeit aus, bei einem ambitionierteren Planungs(system-)Entwurf wäre dies jedoch vermutlich anders gewesen⁸⁵⁰. Die Gruppe, später Abteilung, hatte ihre Arbeit weiterhin im engeren Bereich der politischen Planung, sie wurde allerdings auch zunehmend mit Sonderaufträgen betraut⁸⁵¹. Die Gruppe Grundsatzfragen I war dabei mit Graß als Historiker und Politikwissenschaftler, Schmitz als Nationalökonom und Bäumler als Jurist verhältnismäßig interdisziplinär besetzt⁸⁵².

b) Arbeitsschwerpunkte und Arbeitsweise

Carl Böhret hat 1990 in einem Beitrag zu Wandel und Kontinuität in der Regierungspraxis den „Ist-Zustand“ mehrerer Regierungszentralen der Länder, u. a. von Rheinland-Pfalz, sowie des Bundeskanzleramtes analysiert⁸⁵³. Er fand dabei allgemein seine Hypothesen bestätigt, wonach das „Programm“ einer instrumentellen Rationalität aus den 70er Jahren durch vereinfachte Anwendung und problemorientierte Weiterentwicklung abgelöst worden sei und dabei das Instrumentelle als Hilfsmittel des Regierungshandelns eine behutsame Reanimierung erfahren habe⁸⁵⁴: „Es gab in den vergangenen [...] Jahren *keine radikalen Veränderungen* bei der Entwicklung und dem Einsatz der Instrumente; wohl aber *„pragmatische“ Schwerpunktverlagerungen*. [...] Es spricht vieles für die ‚behutsame Rückkehr‘ des Instrumentellen *als Hilfsquelle* des Regierens. Dabei löst die *unscheinbare und dienende Funktion* die tendenziell zentrale und erfolgsbeanspruchende Position ab. [...]“⁸⁵⁵.

Dies trifft auch auf Rheinland-Pfalz zu. Denn die Arbeit der Planer bestand in

⁸⁴⁹ Vgl. Interview mit Karl-Martin Graß am 12. 7. 2013.

⁸⁵⁰ Vgl. Interview mit Karl-Martin Graß am 12. 7. 2013.

⁸⁵¹ Vgl. Interview mit Karl-Martin Graß am 12. 7. 2013.

⁸⁵² Vgl. Interview mit Karl-Martin Graß am 12. 7. 2013.

⁸⁵³ Vgl. Böhret, in: Hartwich/Wewer, Regieren in der Bundesrepublik Band 1, S. 113 - 130.

⁸⁵⁴ Vgl. Böhret, in: Hartwich/Wewer, Regieren in der Bundesrepublik Band 1, S. 115, 125.

⁸⁵⁵ Böhret, in: Hartwich/Wewer, Regieren in der Bundesrepublik Band 1, S. 115, Hervorhebungen durch den Verfasser.

dieser Phase zu einem erheblichen Teil aus einfacher, aber solide fundierter Ablaufplanung, die es natürlich auch bereits vorher gab. Dazu war bereits unter der Leitung Gebauers für die „Alltagsarbeit“ ein Ablaufraster entwickelt worden, das zunächst Gesetzesvorhaben, später zudem Verordnungen umfasste und schließlich auch auf einzelne (Umsetzungs-)Maßnahmen, die von der Planung begleitet wurden, erweitert wurde⁸⁵⁶. Das Raster enthielt eine Aufteilung nach Gesetz, Verordnung oder später (Umsetzungs-)Maßnahme, ggf. Regierungserklärung, ab 1987 Koalitionsvereinbarung, Ressortberatung, Einbringung ins Kabinett, Einbringung in den Landtag und so weiter einschließlich der zeitlichen Planung. „Wir haben [dieses Verfahren] später so verfeinert, dass wir [...] die Regierungserklärung komplett ‚auseinandergenommen‘ haben und gesagt haben ‚Jetzt schauen wir hier und da, um auch die Umsetzungsmaßnahmen zu planen und zu beeinflussen‘⁸⁵⁷. Das Regierungsprogramm wurde hierbei also, wie Böhret 1990 zutreffend feststellte, in zunehmendem Maße als zum einen öffentlichkeitswirksames, zum anderen aber auch als nach innen koordinierendes Instrument verstanden, eingesetzt und detailliert verwertet⁸⁵⁸.

Als Aufgaben der Gruppe „Grundsatzfragen der Regierungsarbeit“ benannte Böhret⁸⁵⁹:

- die Vorbereitung von *Regierungserklärungen und Stellungnahmen des Ministerpräsidenten* sowie die *Koordinierung von Reden*,
- die (Vor-)Formulierung aktueller Fragen von grundsätzlicher Bedeutung,
- die Gesamtkoordinierung und Ablaufkontrolle des *Arbeitsprogramms der Regierung*, Terminbeobachtung,
- die Verbreitung „*politischer Bilanzen*“ und *Mängelberichte*,
- den *Aufbau und die Betreuung von Hilfsinstrumenten*, soweit sie der *Entscheidungsfindung* dienen (u. a. Argumentationskartei, Definitionskarten, Ideenliste, allgemeine Problemlisten),
- die *Koordinierung von Datenblättern* (als einfaches Informationssystem für das Arbeitsprogramm und als „Projektbuchhaltung“; alle Datenblätter sind auf die Aussagen der Regierungserklärung bezogen und werden sechsmonatig

⁸⁵⁶ Vgl. Interview mit Karl-Martin Graß am 12. 7. 2013.

⁸⁵⁷ Interview mit Karl-Martin Graß am 12. 7. 2013.

⁸⁵⁸ Vgl. Böhret, in: Hartwich/Wewer, Regieren in der Bundesrepublik Band 1, S. 115.

⁸⁵⁹ Zitiert nach Böhret, in: Hartwich/Wewer, Regieren in der Bundesrepublik Band 1, S. 115 ff., Hervorhebungen durch den Verfasser.

aktualisiert,

- die *Erneuerung von Aufgaben- und Finanzplanung* (Vorhabenschwerpunkte, Programmbudgets) und
- die Betreuung des *Arbeitskreises der „Programmbeauftragten“*.

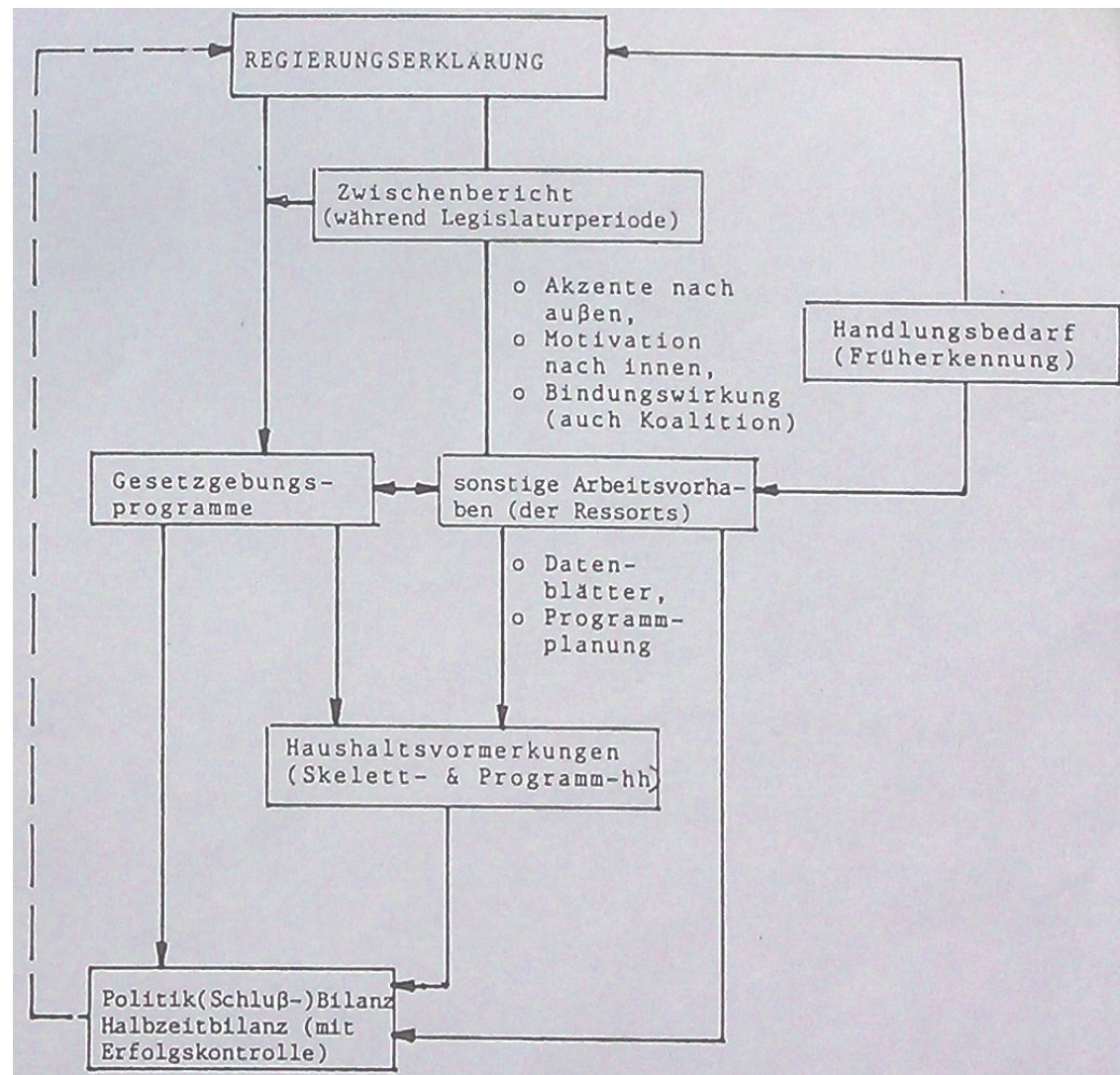


Abbildung „Instrument ‚Regierungsprogramm‘“⁸⁶⁰

1994 beschrieb Gebauer in einem Beitrag⁸⁶¹ die Organisation der Ablaufplanung (oder, so dort: Aufgabenplanung) in Gestalt einer *begleitenden Programmkontrolle*, die sich - nicht nur in Rheinland-Pfalz, sondern allgemein üblich - etabliert hatte. Zu dieser laufenden Programmkontrolle zählt er die Beglei-

⁸⁶⁰ Entnommen Böhret, in: Hartwich/Wewer, Regieren in der Bundesrepublik Band 1, S. 116, Verwendung mit freundlicher Genehmigung Herrn Prof. Dr. Carl Böhrets.

⁸⁶¹ Gebauer, Klaus-Eckart, Zur Optimierung von Koordination und Planung in einer Regierungszentrale - Reduktion, Aushalten und Öffnen von Komplexität, in: Verwaltungsarchiv 94, S. 485 ff. .

tung durch das *Arbeitsprogramm* / ein *Datenblattsystem*, das *Gesetzgebungsprogramm* und ein eventuelles zusätzliches *Schwerpunktprogramm*⁸⁶².

Das *Arbeitsprogramm* wurde dabei mittels *Datenblättern* angelegt. Es kann „allumfassend“ für alle Politikbereiche und nach den entsprechenden Ober- und Unterbegriffen sortiert „dauerhaft“ konzipiert werden. Dies birgt jedoch das Risiko, dass mit der Zeit zwar die Datenfülle erheblich zunimmt, dies jedoch zu Lasten der aktuellen politischen Verortbarkeit geht, es sich also schließlich mehr um ein Archiv als um ein Arbeitsprogramm für die gegenwärtige Regierungsarbeit handelt. Gebauer schlug stattdessen vor, das Arbeitsprogramm auf der Grundlage der Datenblätter an die Legislaturperioden (und damit an den Zeitrahmen, innerhalb dessen sich die jeweilige Regierung in der Verantwortung befindet) zu knüpfen und es jeweils zu deren Beginn neu anzulegen⁸⁶³. Dabei wird die Regierungserklärung Satz für Satz in Programmaussagen (mit den Einzeldaten politischer Inhalt, Terminkalender, Haushaltsbezug etc.) auf die Datenblätter transformiert, gegebenenfalls mit Querverweisen auf die Koalitionsvereinbarung; darüber hinaus hinzukommende bedeutsame politische Aussagen (z. B. aus späteren Regierungserklärungen) sind im Lauf der Wahlperiode in das Datenblattsystem zu integrieren, das ganze stellt also ein lernendes System dar⁸⁶⁴. Ein hinzu tretendes *Gesetzgebungsprogramm* - abgestimmt auf die besondere zeitliche und inhaltliche Abfolge der parlamentarischen Beratungen und damit auf den Gesetzgebungsvorgang selbst - ermöglicht jederzeit die Information über den Stand des Verfahrens⁸⁶⁵. Dazu kommt die Extraktion eines zusätzlichen *Schwerpunktprogramms*, das eine besonders rasche Übersicht zur politischen Standortbestimmung, beispielsweise vor Pressekonferenzen, ermöglicht⁸⁶⁶.

Das zur Anwendung kommende Verfahren wurde etwa ab dem Ende der 80er Jahre technisch verfeinert. Dabei wurde eng mit den Programmreferenten in den Ressorts zusammengearbeitet (häufig waren dies die Kabinettsreferenten oder Grundsatzreferenten, selten jemand aus der Linienorganisation) - den

⁸⁶² Gebauer, in: Verwaltungsarchiv 94, S. 507, 512 f. .

⁸⁶³ Vgl. Gebauer, in: Verwaltungsarchiv 94, S. 512.

⁸⁶⁴ Vgl. Gebauer, in: Verwaltungsarchiv 94, S. 512.

⁸⁶⁵ Vgl. Gebauer, in: Verwaltungsarchiv 94, S. 512.

⁸⁶⁶ Vgl. Gebauer, in: Verwaltungsarchiv 94, S. 513.

Fachressorts sollte nichts „aufgenötigt werden“, sondern Gelegenheit gegeben werden, sich am Prozess der Ablaufplanung zu beteiligen und sich in diesen produktiv einzubringen⁸⁶⁷. Dabei stand die Konzentration auf das, was *funktionierte*, an oberster Stelle. „In der späteren Phase, als ich beteiligt war oder die Federführung hatte, war die Vermeidung der Fehler von IPEKS unser oberstes Gebot. Das hieß: wir begrenzten die Steuerung [...] auf die Überwachung der Ausführung von Ressortvorhaben, auf die Mithilfe, wenn es zu Ressortstreitigkeiten kam und auf die Zeitplanung von Vorhaben. Basis waren immer die Regierungserklärung - dahinter der Koalitionsvertrag von 1987 -, und [...] darüber hinaus weitere, zu Beginn der Legislaturperiode von den Ressorts angemeldete Vorhaben. Diese waren in der Regel kleineren Charakters, weshalb sie so nicht in die Regierungserklärung gepasst hätten. Wir haben also nichts in die Planung einbezogen, was nicht von den Ressorts selbst angestrebt und gemeldet worden wäre“⁸⁶⁸.

Dies war weit entfernt von systemischen Entwürfen. „Das war ein viel bescheideneres Ausmaß als es IPEKS hatte, aber eine pragmatische und funktionale Arbeitsweise. Was meiner Auffassung nach planerisch funktioniert ist, dass innerhalb einer Landesregierung darauf geachtet wird, dass das, was man angeht - in einem Regierungsprogramm, in einer Regierungserklärung - auch tatsächlich umgesetzt wird. Dabei muss man bei manchen Projekten sagen, irgendwann, zur Hälfte der Legislaturperiode zum Beispiel, das wird nichts mehr werden aus diesem und jenem Grund, das heißt, man muss sich von der Illusion ‚Hundert Prozent Ankündigung, hundert Prozent Planung und hundert Prozent Umsetzung‘ lösen. Sie [können] dann vielleicht 70 Prozent [realisieren], [das jedoch geht]. Wenn die Planung also ein vertretbares Maß, sozusagen die Selbstkontrolle einnimmt, dann funktioniert sie und ist ein nützliches Instrument - und ebenso, wenn man gesamtgesellschaftliche Probleme frühzeitig aufgreift und mit den Ressorts zusammen schaut - ggf. auch mit Fachleuten oder einer Kommission -, wie man mit diesen Problemen umgehen kann“⁸⁶⁹.

Solche mehr oder weniger formellen ex- und internen Gesprächsrunden und

⁸⁶⁷ Vgl. Interview mit Karl-Martin Graß am 12. 7. 2013.

⁸⁶⁸ E-Mail von Karl-Martin Graß vom 30. 12. 2012.

⁸⁶⁹ Interview mit Karl-Martin Graß am 12. 7. 2013.

Beratungsgremien unter Beteiligung der Staatskanzlei hat auch Böhret aufgezählt⁸⁷⁰:

- Zu den internen Gesprächskreisen zählte zunächst einmal die „Montagsrunde“ der Staatssekretäre der Ressorts, in denen diese die Kabinettsitzungen vorbereiteten.
- Verschiedene Interessengruppen des Landes wurden in bestimmtem Rhythmus zu den Kabinettsitzungen eingeladen.
- Die vorne dargestellten Kommissionen waren zum Teil nach wie vor tätig, zum Teil erfuhren sie Erweiterungen, so befassten sich die Planer inhaltlich neben der Ablaufplanung beispielsweise auch - bereits seit 1987 - mit dem demographischen Wandel. Basierend auf der Regierungserklärung Bernhard Vogels⁸⁷¹ wurde eine interministerielle Kommission „Demographische Entwicklung“ einberufen: „Sie soll zur Vorbereitung eines langfristig angelegten Konzepts einen Bericht über politischen Handlungsbedarf vorlegen. Wir wollen [...] Strategien eines behutsamen Übergangs entwickeln, um die schwerwiegenden Folgen der demographischen Veränderungen aufzufangen“⁸⁷². Die Planer begleiteten diese Kommission während der Legislaturperiode intensiv.

Auch mit der bereits erwähnten Familienpolitik als einem der Schwerpunkte, die Wagner als Tätigkeitsfeld ausgemacht hatte, waren die Planer befasst. „Wagner - den ich bereits aus meiner Zeit bei der Jungen Union seit den 60er Jahren kannte und dessen Nachfolger im Bundestag ich 1976 wurde, nachdem er Oberbürgermeister von Trier geworden war – [war] beispielsweise Ende der 80er Jahre [der Ansicht] ‚In Bonn kümmert man sich nicht ausreichend um die Familienpolitik‘ und hat uns deshalb den Auftrag erteilt, uns damit zu befassen, d. h., den Sachstand zu eruieren, festzustellen, worauf es ankommt, weitere Handlungsmöglichkeiten aufzuzeigen und darzustellen vor dem Hintergrund, wie man Familiensituationen verbessern könne, welche finanziellen Förderungen in Betracht kommen [etc.]“⁸⁷³.

Ein weiterer sich anbahnender Schwerpunkt der politischen Planung war ab

⁸⁷⁰ Vgl. Böhret, in: Hartwich/Wewer, Regieren in der Bundesrepublik Band 1, S. 117.

⁸⁷¹ Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Plenarprotokoll 11/3 vom 23. 6. 1987 (S. 86).

⁸⁷² Landtag Rheinland-Pfalz, Plenarprotokoll 11/3 vom 23. 6. 1987 (S. 86).

⁸⁷³ Interview mit Karl-Martin Graß am 12. 7. 2013.

1987 die beginnende Konversion, also die Umstrukturierung der bisherigen militärischen Einrichtungen insbesondere der Vereinigten Staaten, aber auch der Niederlande und Kanadas in Rheinland-Pfalz⁸⁷⁴.

Ein Beispiel für eine unvorhergesehene Entwicklung, also etwas, das sich seiner Natur gemäß einer Planung im engeren Sinne entzieht, mit der die Grundsatzzgruppe/-abteilung aber gleichwohl intensiv befasst war, ist der ab Mitte der 80er Jahre öffentlich gewordene Weinskandal, der auch Rheinland-Pfalz wegen der erheblichen agrarpolitischen Bedeutung des Weinbaus für das Bundesland stark betraf⁸⁷⁵.

Ein ebenso unvorhergesehenes Ereignis, mit dessen Bewältigung und Aufarbeitung die gesamte Staatskanzlei Rheinland-Pfalz und damit auch die Grundsatzzgruppe/-abteilung befasst war, ist das Flugtagunglück von Ramstein am 28. August 1988, welches sich also noch zum Ende der Regierungszeit Vogels ereignete und das dieser als sein schlimmstes Erlebnis in seiner Zeit als Ministerpräsident bezeichnet hat⁸⁷⁶.

c) Besonderheit: Die „Wendezeit“ und der Prozess der deutschen Wiedervereinigung

Mit den Entwicklungen in der DDR ab 1989 und dem Prozess der deutschen Wiedervereinigung, die in die Regierungszeit Carl-Ludwig Wagners in Rheinland-Pfalz fallen, waren (auch) für die Planer besondere Herausforderungen und Schwierigkeiten verbunden, insbesondere im Hinblick auf die Arbeitsbelastung. „Wir waren (in der Gruppe I) zu viert, [was] sich insbesondere in der Phase der Einheit positiv ausgewirkt [hat], weil die Arbeit sonst nicht zu bewältigen gewesen wäre“⁸⁷⁷.

Der Arbeitsanfall erhöhte sich, weil die Planer neben ihren beschriebenen Tä-

⁸⁷⁴ Vgl. Interview mit Karl-Martin Graß am 12. 7. 2013.

⁸⁷⁵ Vgl. Interview mit Karl-Martin Graß am 12. 7. 2013.

⁸⁷⁶ Vgl. Nellessen, in: LpB Rheinland-Pfalz, „Etwas Kredit hatten wir immer...“, S. 32 f. .

⁸⁷⁷ Interview mit Karl-Martin Graß am 12. 7. 2013.

tigkeiten nun in zunehmendem Maße zusätzlich mit Sonderaufgaben bzw. -aufträgen beschäftigt waren. Beispielsweise verlangte Wagner, der als ehemaliger Finanzminister den wirtschaftspolitischen Fragen auch hier besonderes Augenmerk widmete, 1989 von der Arbeitsgruppe eine umfangreiche Betrachtung der wirtschaftlichen Verhältnisse in der DDR sowie die Ausarbeitung von grundsätzlichen Stellungnahmen dazu, wie die Lage in der DDR insgesamt zu beurteilen sei, die die Gruppe auch erstellte. „[Dies] war dann mehr die Erarbeitung von Grundsatzpositionen der bzw. zur Regierungsvorbereitung als wirkliche Regierungsplanung im engeren Sinn“⁸⁷⁸.

Die mit der Wiedervereinigung verbundenen Sonderaufträge drängten so gegenüber der „regulären“ Arbeit in den Vordergrund. Letztere wurde zudem durch die Entwicklung in der DDR und den Einigungsprozess erschwert, denn mit diesen waren dem Transformationsprozess entsprechend zahlreiche Unwägbarkeiten und Unvorhersehbarkeiten verbunden, beispielsweise im Hinblick auf Gesetzesvorhaben oder -planungen des Landes, die dadurch „gebremst“ wurden, dass die Gesetzgebung im Bund aufgrund der ungewissen Entwicklung im Rahmen der Wiedervereinigung unklar war und häufig notgedrungen abgewartet werden musste. „Insoweit blieb uns teilweise nichts anderes übrig als ein Verwalten und Abwarten“⁸⁷⁹. Hinzu kam, dass Rheinland-Pfalz unmittelbar nach der sog. „Wende“ unter Wagners Führung eine Partnerschaft mit dem neuen Bundesland Thüringen eingegangen war⁸⁸⁰ und in diesem Rahmen ein Personaltransfer von West nach Ost geschaffen wurde. „Im Laufe des Jahres 1990 [sind] eine ganze Reihe Kollegen zum Aufbau nach Thüringen, einige auch nach Mecklenburg-Vorpommern gegangen“⁸⁸¹.

Diese Veränderungen in der Arbeitstätigkeit der politischen Planung waren allerdings nicht oder kaum abhängig von der Person und dem Regierungsstil Wagners⁸⁸², sie entstanden vielmehr als Nebeneffekt der deutschen Wiedervereinigung als besonderer zeitgeschichtlicher Rahmensituation und äußerten

⁸⁷⁸ Vgl. Interview mit Karl-Martin Graß am 12. 7. 2013.

⁸⁷⁹ Interview mit Karl-Martin Graß am 12. 7. 2013.

⁸⁸⁰ Vgl. Dieter Klein im Interview mit Carl-Ludwig Wagner, in: LpB Rheinland-Pfalz, „Etwas Kredit hatten wir immer...“, S. 49.

⁸⁸¹ Interview mit Karl-Martin Graß am 12. 7. 2013.

⁸⁸² Vgl. Interview mit Karl-Martin Graß am 12. 7. 2013.

sich in der Tätigkeitsverschiebung hin zu besonderen Aufträgen für die Planer angesichts der atypischen Situation, dem Einfluss der generell unwägbaren Entwicklungen auf die sonstige (übliche) Tätigkeit der Planer und schließlich in den Auswirkungen der Partnerschaft Rheinland-Pfalz' mit Thüringen mit deren Einfluss auf die Personalsituation.

E. Die politische Planung der Regierung Scharping

I. Der Regierungswechsel 1991 - Hergang, Rahmen- und Ausgangsbedingungen

Der Wettbewerb unter den Parteien wird in Rheinland-Pfalz bis heute wie in kaum einem anderen Land der Bundesrepublik von den beiden „großen“ Parteien CDU und SPD dominiert⁸⁸³. Die Wahlgeschichte von Rheinland-Pfalz stellt sich deshalb auch insbesondere als ein Kampf dieser beiden Parteien um die politische Dominanz im Land dar. Für mehr als 30 Jahre war dabei bis in die 80er Jahre hinein die CDU die führende politische Kraft und stellte quasi „traditionell“ die Regierung des überwiegend katholisch und ländlich-kleinstädtisch geprägten Landes⁸⁸⁴. In der zweiten Hälfte der 80er Jahre und insbesondere nach den Stimmenverlusten bei der Landtagswahl 1987, dem Führungswechsel von Bernhard Vogel zu Carl-Ludwig Wagner 1988 und der ungünstigen Doppelspitze-Konstellation Wagner - Wilhelm war die CDU jedoch in eine tiefe und nachhaltige Krise geraten.

Die Landtagswahl 1991 konnten in der Folge die SPD und ihr Kandidat Rudolf Scharping in einem klaren Sieg für sich entscheiden. „Das war eine Mischung aus Stolz, Zufriedenheit und dem Bewusstsein, dass man jetzt auch etwas tun müsste, denn wir hatten den Bürgerinnen und Bürgern in Rheinland-Pfalz ein paar Zusagen gemacht und wollten sie einlösen“⁸⁸⁵. Bei einer Wahlbeteiligung von 73,9 Prozent erreichte die SPD 44,8 % der Stimmen und konnte sich als stärkste Kraft von der CDU mit nur noch 38,7 % der Stimmen absetzen; die FDP erreichte 6,9 % und die GRÜNEN 6,5 %⁸⁸⁶. Dies sollte der Beginn einer SPD-Dominanz sein, die sich in unerwarteter Weise in den folgenden Jahrzehnten fortsetzte.

Wie war es zu dem Machtwechsel gekommen? Es war nicht allein die Schwä-

⁸⁸³ Vgl. Jun, in: Sarcinelli/Falter/Mielke/Benzner, Politik in Rheinland-Pfalz, S. 147.

⁸⁸⁴ Vgl. Falter, in: Sarcinelli/Falter/Mielke/Benzner, Politik in Rheinland-Pfalz, S. 135.

⁸⁸⁵ Dieter Klein im Interview mit Rudolf Scharping, in: LpB Rheinland-Pfalz, „Etwas Kredit hatten wir immer...“, S. 53.

⁸⁸⁶ Vgl. Statistisches Landesamt Rheinland-Pfalz, zitiert nach: Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 123.

che der Union dafür ursächlich, entscheidend war vielmehr eine Mehrzahl von Faktoren⁸⁸⁷. In struktureller Hinsicht hatte die CDU bereits in den 80er Jahren zunehmend gerade in jenen Bevölkerungsteilen an politischem Rückhalt eingebüßt, welche in den vorigen Jahrzehnten ihr Hauptreservoir gebildet hatten, nämlich im katholisch-ländlichen Milieu⁸⁸⁸. Und diese Einbrüche fielen gegenüber anderen Regionen der Bundesrepublik überproportional stark aus⁸⁸⁹. Säkularisierung und Wertewandel, gelockerte Kirchenbindung und die Bedeutungsabnahme konfessionell verknüpfter politischer Grundorientierungen⁸⁹⁰ wurden von der Union nicht hinreichend registriert und behandelt.

Zudem hatte sich die politische Stimmung im Land verändert und den Wechsel begünstigt. Dies lag auch an einer Veränderung der politischen Stimmung im Bund⁸⁹¹: die anfängliche Euphorie angesichts der deutschen Wiedervereinigung war zwischenzeitlich weitgehend verflogen und Sorgen und Befürchtungen hinsichtlich der finanziellen Belastungen durch die Einheit waren zunehmend an ihre Stelle getreten. Kurz vor der Landtagswahl in Rheinland-Pfalz hatte die CDU-geführte Bundesregierung zudem entgegen ihrer Wahlkampfaussagen unpopuläre Steuerbeschlüsse gefasst⁸⁹². „Für die Wahlniederlage war [vieles] ursächlich, auch das Steuerproblem, das wir [Carl-Ludwig Wagner, d. h. die CDU] von Bonn beschert bekommen haben; weil von der Bundesregierung gesagt worden war, wir erhöhen die Steuern für die deutsche Einheit nicht und dann sind sie doch erhöht worden“⁸⁹³. „Wer so lügt, den wählt man nicht“ war in der Folge in ganz Rheinland-Pfalz auf den SPD-Wahlplakaten zu lesen⁸⁹⁴.

Dazu kam die desolante Situation der CDU Rheinland-Pfalz selbst und deren

⁸⁸⁷ Vgl. auch Kohl, *Erinnerungen 1990 – 1994*, S. 323.

⁸⁸⁸ Vgl. Sarcinelli, in: *Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte*, S. 42; Falter, in: Sarcinelli/Falter/Mielke/Benzner, *Politik in Rheinland-Pfalz*, S. 141; Jun, in: Sarcinelli/Falter/Mielke/Benzner, *Politik in Rheinland-Pfalz*, S. 156.

⁸⁸⁹ Vgl. Falter, in: Sarcinelli/Falter/Mielke/Benzner, *Politik in Rheinland-Pfalz*, S. 141.

⁸⁹⁰ Vgl. Falter, in: Sarcinelli/Falter/Mielke/Benzner, *Politik in Rheinland-Pfalz*, S. 141.

⁸⁹¹ Vgl. Sarcinelli, in: *Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte*, S. 43.

⁸⁹² Vgl. Kißener, *Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz*, S. 124; Sarcinelli, in: *Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte*, S. 43.

⁸⁹³ Dieter Klein im Interview mit Carl-Ludwig Wagner, in: *LpB Rheinland-Pfalz*, „Etwas Kredit hatten wir immer...“, S. 40.

⁸⁹⁴ Kißener, *Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz*, S. 124.

fortgesetzte Stilbrüche vor dem Hintergrund einer traditionell insgesamt sehr moderaten politischen Kultur im Land⁸⁹⁵: „Das ganze Geschehen in der CDU, das Zerwürfnis beginnend mit der Abwahl von Vogel und dann die Fortsetzung der Streitigkeiten mit mir [Wagner] und anschließend mit diesem Tandem [Wagner - Wilhelm], da hat die CDU sich [...] sehr schwach und sehr schlecht präsentiert [...] das hat zu dem Wahlverlust beigetragen, ganz ohne Frage“⁸⁹⁶.

Dem gegenüber stand eine erstarkte rheinland-pfälzische SPD. Die Partei hatte zuvor lange Zeit unter den für sie tendenziell ungünstigen sozialstrukturellen Gegebenheiten des Landes gelitten. Nachteilig für die SPD waren vor allem die Siedlungs- und Berufsstruktur, das weitgehende Fehlen von Großstädten mit traditionell gewerkschaftlich gebundener Wählerschaft; hinzu kamen organisatorische Schwächen⁸⁹⁷. Denn lange Zeit gab es in Rheinland-Pfalz nur die Bezirksverbände als Spitzengliederung, der Landesverband gründete sich erst in den 60er Jahren und blieb noch lange gegenüber den Bezirksverbänden relativ unbedeutend, was über lange Strecken die landesweite politische Mobilisierung und Wahlkampfführung hemmte⁸⁹⁸.

Dies änderte sich nachhaltig erst, nachdem Rudolf Scharping 1985 den Landesvorsitz übernommen hatte. Der Landesverband erhielt nun zulasten der Bezirke wesentlich umfangreichere Kompetenzen, Finanzmittel und professionalisiertes Personal⁸⁹⁹, was schließlich erst „die Versöhnung der Partei mit dem Land Rheinland-Pfalz“ (bezogen auf den besonderen Charakter des „Bindestrich-Landes“ und die Akzeptanz der Bedeutung der Landesebene) gewesen ist⁹⁰⁰. Scharping, der als Landesvorsitzender und stellvertretender Bundesvorsitzender der Jusos als „eine Art junger Wilder“⁹⁰¹ galt, hatte sich zielstrebig in der SPD emporgearbeitet, war, wie bereits umrissen, 1975 als 27jähriger in den Landtag gewählt worden, hatte sich 1979 in einer Kampfkandidatur als parla-

⁸⁹⁵ Vgl. Sarcinelli, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 43.

⁸⁹⁶ Dieter Klein im Interview mit Carl-Ludwig Wagner, in: LpB Rheinland-Pfalz, „Etwas Kredit hatten wir immer...“, S. 40.

⁸⁹⁷ Vgl. Jun, in: Sarcinelli/Falter/Mielke/Benzner, Politik in Rheinland-Pfalz, S. 150.

⁸⁹⁸ Vgl. Jun, in: Sarcinelli/Falter/Mielke/Benzner, Politik in Rheinland-Pfalz, S. 151.

⁸⁹⁹ Vgl. Jun, in: Sarcinelli/Falter/Mielke/Benzner, Politik in Rheinland-Pfalz, S. 151, 157.

⁹⁰⁰ Karl Thorwirth, zitiert nach Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 126.

⁹⁰¹ Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 125.

mentarischer Geschäftsführer durchgesetzt und systematisch an der inneren Erneuerung der SPD Rheinland-Pfalz gearbeitet⁹⁰². Im Vorfeld der Landtagswahl 1991 war es ihm außerdem gelungen, erhebliches Ansehen und persönliche Sympathien zu gewinnen, so dass er bei der Frage nach der Direktwahl des Ministerpräsidenten weit vor den beiden Kandidaten der CDU, Wagner und Wilhelm, lag⁹⁰³.

Die SPD war zudem geschlossen in den Wahlkampf 1991 gezogen und Scharping war es gelungen, zwei Spitzenmanager, einen aus dem Banken-, einen aus dem Wirtschaftsbereich und einen Universitätspräsidenten für sein Team zu mobilisieren⁹⁰⁴. „1991 war es der Sieg eines klaren Konzeptes, einer guten Mannschaft, einer starken Partei und einer glaubwürdigen und verlässlichen Politik. Das hat [...] die Regierungsbildung erleichtert und übrigens auch den Ausschlag für die Koalition gegeben“⁹⁰⁵.

Denn der Wahlsieger SPD benötigte 1991 einen Koalitionspartner, um regieren zu können. Hierzu standen praktisch zwei Möglichkeiten zur Wahl, die Bildung einer Regierungskoalition mit der FDP oder ein Bündnis mit den GRÜNEN. Die SPD ließ sich hierbei vor allem von den rheinland-pfälzischen Rahmenbedingungen der schon erwähnten verhältnismäßig moderaten politischen Kultur mit relativ geringer Polarisierung - auch der Wähler - und letztlich von dem Streben nach möglichst langfristiger Sicherung und Stabilisierung des Regierungsauftrags leiten⁹⁰⁶. Eine recht große Zahl der Wähler, die 1991 die SPD gewählt hatten, hatten zu dieser eine relativ schwache Bindung und nicht wenige bevorzugten inhaltlich konservative Werte⁹⁰⁷. Die SPD berücksichtigte dies und entschied sich schließlich „folgerichtig“ für ein Regierungsbündnis mit der FDP. Den GRÜNEN wurde stattdessen nach langen Verhandlungen eine ebenso

⁹⁰² Vgl. Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 125; Sarcinelli, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 45.

⁹⁰³ Vgl. Jun, in: Sarcinelli/Falter/Mielke/Benzner, Politik in Rheinland-Pfalz, S. 154 - 155.

⁹⁰⁴ Vgl. Sarcinelli, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 44.

⁹⁰⁵ Dieter Klein im Interview mit Rudolf Scharping, in: LpB Rheinland-Pfalz, „Etwas Kredit hatten wir immer...“, S. 53.

⁹⁰⁶ Vgl. Jun, in: Sarcinelli/Falter/Mielke/Benzner, Politik in Rheinland-Pfalz, S. 155; Sarcinelli, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 44.

⁹⁰⁷ Vgl. Jun, in: Sarcinelli/Falter/Mielke/Benzner, Politik in Rheinland-Pfalz, S. 155.

lange Dissensliste vorgehalten⁹⁰⁸: „Die Grünen waren damals nicht verlässlich und sind es heute [Anm. d. Verf.: 1998] leider auch nicht in wünschenswertem Umfang, jedenfalls in Rheinland-Pfalz. Mit der FDP konnte man eine finanziell solide, wirtschaftlich kompetente und für das Land nützliche Reformpolitik machen“⁹⁰⁹. Die Wahl des Koalitionspartners erwies sich auch deshalb als vorteilhafte Entscheidung Scharpings und der SPD, weil so der sozialliberalen Regierung eine ausgesprochen heterogene Opposition aus zwei Fraktionen gegenüberstand, die als gegenseitige Koalitionspartner füreinander auf längere Zeit nicht in Betracht kamen⁹¹⁰, was die Regierungskoalition zusätzlich stabilisierte.

II. Mit welchen Ansprüchen trat die neue, sozialdemokratisch geführte Regierung auf?

Typologisch zählte Rudolf Scharping neben Oskar Lafontaine, Björn Engholm, Gerhard Schröder (SPD) auf der einen und Christian Wulff, Peter Müller, Roland Koch und Jürgen Rüttgers (CDU) auf der anderen Seite zu dem von Gerd Mielke bezeichneten, damals noch relativ neuen Typus des „Eroberers“, d. h. zu denjenigen Ministerpräsidenten, denen es gelungen war, die Mehrheit einer Traditionspartei in ihren Herkunftsländern zu brechen und der jeweils gegnerischen Volkspartei eine empfindliche Niederlage zu bereiten⁹¹¹. Dieser typologischen Einordnung widerspricht es nicht, dass die „Eroberer“ in aller Regel im Amt einen relativ moderaten Politikstil praktizierten, der den Eigenheiten des „eroberten“ Landes und den Befindlichkeiten der Wähler Rechnung trug. Dies gilt auch und besonders für Rudolf Scharping, dem der strukturelle Konservatismus seines Heimatlandes durchaus bewusst war. Die „Erneuerung mit ruhiger Hand“ wurde zu seinem Markenzeichen⁹¹². Scharping wollte also nicht „alles anders machen“, aber gleichwohl eine sachbezogene, sozialdemokratisch fundierte und dem Land dienende Reformpolitik betreiben.

⁹⁰⁸ Sarcinelli, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 44.

⁹⁰⁹ Dieter Klein im Interview mit Rudolf Scharping, in: LpB Rheinland-Pfalz, „Etwas Kredit hatten wir immer...“, S. 53.

⁹¹⁰ Vgl. Jun, in: Sarcinelli/Falter/Mielke/Benzner, Politik in Rheinland-Pfalz, S. 156.

⁹¹¹ Vgl. Mielke, in: Sarcinelli/Falter/Mielke/Benzner, Politik in Rheinland-Pfalz, S. 301.

⁹¹² Vgl. Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 126.

Chef der Staatskanzlei wurde unter Scharping Dr. Karl-Heinz Klär, der zuvor bei der Friedrich Ebert-Stiftung gearbeitet hatte, dann Hochschulassistent in Kassel und zuletzt Büroleiter Willy Brandts und Abteilungsleiter Politik in der „Baracke“, der damaligen SPD-Parteizentrale in Bonn, gewesen war. Innerparteilich gelang es Scharping, den Traditionsflügel der SPD mit den gemäßigten Linken auf eine einheitliche Linie zu bringen und so seine Partei in der Koalition mit der FDP „mit der Mitte der Gesellschaft zu versöhnen und sie auf einen ‚Kurs gemäßigter bürgerlicher Modernisierung‘ zu verpflichten“⁹¹³. Die FDP unter Führung Rainer Brüderles erhielt das Justiz- und das Wirtschaftsministerium, wobei Letzteres ebenfalls dabei half, etwaige Abwehrreflexe der Wirtschaft gegenüber der neuen sozialdemokratisch geführten Landesregierung zu vermeiden und rasch Vertrauen aufzubauen⁹¹⁴.

Bei allen moderaten Politikentwürfen gab es aber 1991 auch eine echte Aufbruchstimmung. Martin Stadelmaier, unter Ministerpräsident Kurt Beck später selbst langjähriger Chef der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, der von 1987 bis 1991 beim SPD-Parteivorstand tätig gewesen war und ab 1991 als Büroleiter Karl-Heinz Klärs in die Staatskanzlei kam, erinnerte sich: „Als die SPD Rheinland-Pfalz nach vielen Jahren der Opposition auch innerparteilich mit einer neuen Generation das erste Mal an die Regierung gekommen ist, war das von großer Emotionalität begleitet und hat einen beachtlichen Motivations- und Ideenschub ausgelöst“⁹¹⁵. Diese „Aufbruchstimmung“ betraf den gesamten Regierungsapparat und schlug sich nicht zuletzt auch in der Organisation und den Inhalten der politischen Planung deutlich nieder.

III. Wie war die politische Planung unter Scharping organisiert? Was änderte sich organisatorisch bei der Planung?

1. Organisationsübersichten

⁹¹³ Sarcinelli, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 46.

⁹¹⁴ Vgl. Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 126-127; Sarcinelli, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 46.

⁹¹⁵ Interview mit Martin Stadelmaier am 22. 5. 2013.

Im Februar 1992 war die politische Planung in der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz wie folgt organisiert⁹¹⁶:

Abteilung 4 - Grundsatzfragen und Regierungsplanung

Leiter: Dr. Gerd Mielke

Vertreter: Dr. Karl-Martin Graß, Ltd. Ministerialrat

Referat 241: Richtlinien der Regierungspolitik,
Grundsatzfragen der Landesentwicklung (Regierungserklärungen
des Ministerpräsidenten, Grundsatzfragen der Regierungspolitik
und der Landesentwicklung, Vorhabenschwerpunkte)
Dr. Graß, Ltd. Ministerialrat

Referat 242: Regierungsprogramm und Regierungsplanung
(Umsetzung des Regierungsprogramms, Ablaufkontrolle,
Vorhabenplanung einschließlich Bundesrat,
Ministerpräsidentenkonferenz, grenzüberschreitende
Zusammenarbeit und Europa;
Gesetzgebungsprogramm; Arbeitsprogramm;
Dokumentation und Statistik von Regierungsprogramm und
Regierungspolitik
Bäumler, Regierungsdirektor

Referat 243: Grundsatzfragen des gesellschaftlichen Wandels, Analysen I
N. N.

Referat 244: Landesspezifische Forschungsvorhaben,
Forschungskoordination, Analysen II
N. N.

Referat 245: Veranstaltungen des Ministerpräsidenten und der
Landesregierung; Werbung für das Land
Grüßner, Regierungsdirektor
Scheurer, Regierungsdirektor

Referat 246: Zukunftsinitiative Rheinland-Pfalz,
Verbindungen zur Wirtschaft
Dr. Weingarten, Regierungsangestellter

⁹¹⁶ Vgl. Staatshandbuch Rheinland-Pfalz 1992, S. 13.

Daraus lässt sich zunächst ersehen, dass die politische Planung in der Abteilung 4 blieb. Die Außenbeziehungen waren aus dieser jedoch wieder ausgegliedert worden, sie waren nun in der neugeschaffenen Abteilung 5, Außenbeziehungen und Medien, mit den sieben Referaten 251 bis 257 organisiert⁹¹⁷.

Im Jahr 1994 (Stand: Mai 1994) ließen sich demgegenüber deutliche Veränderungen erkennen⁹¹⁸:

Abteilung 4 - Grundsatzfragen und Regierungsplanung

Leiter: Dr. Gerd Mielke

Vertreter: Peter Grüßner, Ministerialrat

Referat 241: Richtlinien der Regierungspolitik, Grundsatzfragen der Landesentwicklung (Regierungserklärungen des Ministerpräsidenten, Grundsatzfragen der Regierungspolitik und der Landesentwicklung, Vorhabenschwerpunkte, Arbeitsprogramm, Vorbereitung und Durchführung von Kreisbereisungen des Ministerpräsidenten)
Dr. Frank, Regierungsangestellter

Referat 242: Regierungsprogramm und Regierungsplanung (Umsetzung des Regierungsprogramms, Ablaufkontrolle, Vorhabenplanung einschließlich Bundesrat, Gesetzgebungsprogramm; Dokumentation und Statistik von Regierungsprogramm und Regierungspolitik, Grundsatzfragen der Konversion und der Verteidigungspolitik, Ausschüsse und Kommissionen des Landtages, rechtliche Grundsatzfragen)
Grüßner, Ministerialrat
Häfner, Staatsanwalt

Referat 243: Grundsatzfragen des gesellschaftlichen Wandels (Analysen I) (Auswertung und Dokumentation ausgewählter Forschungsbereiche zum sozialen und politischen Wandel (Frauenpolitik, Kinder- und Jugendpolitik, Seniorenpolitik, kultureller Wandel), Texte und Redeentwürfe zu Themen des gesellschaftlichen Wandels; Vorbereitung von Regierungsdokumentationen)

⁹¹⁷ Vgl. Staatshandbuch Rheinland-Pfalz 1992, S. 13 - 14.

⁹¹⁸ Vgl. Staatshandbuch Rheinland-Pfalz 1994, S. 14 f. .

Köbberling, Regierungsangestellter

Referat 244: Landesspezifische Forschungsvorhaben; Forschungskoordination (Analysen II): Vorbereitung und Betreuung von landesbezogenen Umfragen, Aufbereitung und statistische Analysen von Datensätzen zur Landesentwicklung, Auswertung und Dokumentation ausgesuchter Forschungsbereiche zum sozialen und politischen Wandel (Politischer Extremismus, Demographischer Wandel, Migration und Integration)

Dr. Benzner, Regierungsangestellter

Referat 245: Veranstaltungen des Ministerpräsidenten und der Landesregierung; Werbung für das Land (Konzeptionelle und organisatorische Vorbereitung von Veranstaltungen des Ministerpräsidenten und der Landesregierung); Werbung für das Land (Corporate Identity / visuelles Erscheinungsbild, Veranstaltungsdesign), Konzeption von Werbemaßnahmen und Werbemitteln, Großveranstaltungen des Landes (Rheinland-Pfalz-Tag, Tal total, Happy Mosel, Südliche Weinstraße)

Prof. Dr. Daum, Regierungsangestellter

Lewentz, Regierungsangestellter

Referat 246: Texte und Reden (Text- und Redeentwürfe für den Ministerpräsidenten; Redekalender; Konzeption und organisatorische Vorbereitung themenbezogener Veranstaltungen; Stellungnahmen zu aktuellen Fragen der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik)

Dr. Wieß, Regierungsangestellte

Referat 247: Zukunftsinitiative Rheinland-Pfalz (ZIRP); Verbindungen zur Wirtschaft (Konzeptionelle und organisatorische Begleitung der ZIRP, Vorbereitung und Auswertung von ZIRP-Projekten, Konzeption und Vorbereitung von Veranstaltungen der ZIRP, Verbindungen zur Wirtschaft, zu Kammern und Verbänden; Grundsatzfragen der Wirtschaftspolitik)

Dr. Weingarten, Regierungsangestellter

2. Was waren die Gründe für diese Veränderungen und welcher Zweck

wurde damit verfolgt?

a) Organisatorischer Umbau der Staatskanzlei

Die Organisation der Staatskanzlei - nicht nur der politischen Planung - wurde von der neuen Regierung als reorganisationsbedürftig wahrgenommen. Denn die ungünstige Doppelspitze der CDU mit einerseits Wagner und andererseits Wilhelm hatte sich auch auf die Organisation der Staatskanzlei ungünstig ausgewirkt⁹¹⁹. Als fragwürdig empfand Karl-Heinz Klär, der neue Chef der Staatskanzlei, insbesondere die neben den Abteilungen bestehenden Gruppen, die seiner Ansicht nach klaren und eindeutig abgegrenzten Verantwortlichkeiten im Wege standen⁹²⁰. „Gegen Ende der Regierungszeit Wagner war die Staatskanzlei organisatorisch auch Ausdruck der inneren Schwierigkeiten und widerstreitenden Interessen, die sich [...] im Lauf der Zeit addiert hatten und davon, dass die damalige Regierung [...] nicht mehr die Kraft gefunden hatte, diese Dinge richtig zu ordnen. Es war einer der ersten Schritte Dr. Klärs, wieder eine klare Organisationsstruktur in der Staatskanzlei zu schaffen“⁹²¹.

Der Umbau gestaltete sich insgesamt zwar nicht als sonderlich schwierig, benötigte aber gleichwohl eine gewisse Zeit und war nach etwa eineinhalb Jahren abgeschlossen. Klär orientierte sich hierbei weitgehend an einem Reorganisationsplan, den der Zentralabteilungsleiter Winfried Scheidt seit längerer Zeit in der Schublade hatte⁹²². „Die erste Zeit war geprägt von der Reorganisation und davon, die neuen Kolleginnen und Kollegen, die mit ganz unterschiedlichen Erfahrungen kamen, zum Teil nicht aus dem öffentlichen Dienst, zum Teil nicht aus Rheinland-Pfalz, ins Haus zu integrieren, ein Team aufzubauen. Das ist überwiegend gelungen. Einen Schnitt im Sinne eines bestimmten Tags, an dem dieser Prozess abgeschlossen war, gab es nicht. Ich würde aber sagen, dass nach dem Sommer 1992 diese erste Phase der Restrukturierung und der Personalgewinnung abgeschlossen war“⁹²³.

⁹¹⁹ Vgl. Interview mit Karl-Heinz Klär am 4. 4. 2013.

⁹²⁰ Vgl. Interview mit Karl-Heinz Klär am 4. 4. 2013.

⁹²¹ Interview mit Martin Stadelmaier am 22. 5. 2013.

⁹²² Vgl. Interview mit Karl-Heinz Klär am 4. 4. 2013.

⁹²³ Interview mit Martin Stadelmaier am 22. 5. 2013.

b) Die Umgestaltung der politischen Planung

Bei der Umgestaltung der politischen Planung ist zunächst eine Personalie hervorzuheben. So war es eine bewusste politische Entscheidung⁹²⁴ der neuen Führung, Dr. Gerd Mielke als Leiter der politischen Planung in der Staatskanzlei einzusetzen. Scharping hatte sich selbst, wie dargelegt, bereits in den 70er Jahren als junger Abgeordneter mit der politischen Planung im Allgemeinen und dem IPEKS der Regierung Kohl im Besonderen auseinandergesetzt und darin einen unverantwortlichen Umgang mit Grundrechten gesehen. Kohl habe sich mit dem reformistischen Erscheinungsbild des IPEKS schmücken wollen⁹²⁵. Nach Scharpings Verständnis war politische Planung wichtig, jedoch „mit einer hinreichenden Flexibilität, um den Menschen oder geänderten Bedingungen gerecht werden zu können“⁹²⁶.

Mit der Einberufung Gerd Mielkes als neuem Chef der Planungsabteilung wurde nunmehr ein traditioneller Sozialdemokrat⁹²⁷ für diese Aufgabe gewonnen. Der Kontakt zu Mielke hatte bereits vorher bestanden. „[...] Ich [Mielke] hatte im Vorfeld [...] bereits Kontakte einerseits zu Herrn Klär, dem späteren Chef der Staatskanzlei und [...] auch zu Rudolf Scharping selbst. Das war ein Kontakt, der sich über den Gesprächskreis Sozialwissenschaft der Friedrich Ebert-Stiftung [angebahnt hatte]. Der ‚Aufhänger‘ war eine Doktorarbeit; ich hatte promoviert über Sozialstruktur und politische Dominanz in Baden-Württemberg und was [...] Klär faszinierte war die Frage, wie man sich in einer Region oder einem Bundesland, das von seiner Struktur her eigentlich nicht SPD-günstig ist, politisch etablieren [...] kann. Nach der kurzweiligen Einsetzung des Kollegen Schackmann-Fallis aus Trier als Abteilungsleiter bin ich [...] im Spätjahr 1991 von Herrn Klär auf Bitte von Herrn Scharping darauf angesprochen worden, ob ich als Abteilungsleiter der politischen Planung tätig werden wolle, und bin dann Anfang 1992 nach Mainz in die Staatskanzlei gekommen“⁹²⁸.

⁹²⁴ Vgl. Interview mit Karl-Heinz Klär am 4. 4. 2013.

⁹²⁵ Vgl. Interview mit Rudolf Scharping am 9. 5. 2008.

⁹²⁶ Interview mit Rudolf Scharping am 9. 5. 2008.

⁹²⁷ Vgl. Interview mit Karl-Heinz Klär am 4. 4. 2013.

⁹²⁸ Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

Mit dem Regierungswechsel ging außerdem ein eindeutiger und beabsichtigter Bedeutungszuwachs der politischen Planung einher, denn Scharping und Klär wollten auch hier neue Akzente setzen. „Die politische Planung hat für Ministerpräsident Scharping und Staatssekretär Dr. Klär, für die gesamte Regierung, eine größere Rolle gespielt als vorher. Das hat auch mit dem Umstand der ‚Anfangsphase‘ zu tun. Man kam aus der Opposition und hatte viele gute Ideen. Jetzt kam es darauf an, diese guten Ideen in einen längerfristigen politischen Prozess [zu führen], der möglichst nicht nach fünf Jahren enden sollte, sondern auch in eine Bestätigung der Regierung münden sollte. Darüber hinaus hatte Rudolf Scharping [...] immer auch die Rolle des Landes im Bund im Blick; vor allem im Hinblick auf den Bundesrat, um dort die Landesinteressen gegenüber einer christdemokratisch geführten Bundesregierung zu formulieren. [...] Diese Erwägungen kamen zusammen. Sie sind in die Struktur der Staatskanzlei und insbesondere in den Bereich Politische Planung eingeflossen“⁹²⁹. Dies mag Ausdruck einer prinzipiell vorhandenen Planungsnähe sein, denn „[...] Sozialdemokraten haben vielleicht aufgrund ihrer Parteigeschichte ein positiveres Verhältnis zur Planung, in dem Sinn eines Verständnisses von Politik und insbesondere Gesellschaftspolitik, die sich nicht naturwüchsig entwickelt, sondern nach im weitesten Sinn planerischen Vorgaben erfolgen kann und soll“⁹³⁰. Es lässt sich jedoch nicht ohne Weiteres als spezifische oder typisch ‚sozialdemokratische‘ Planung charakterisieren⁹³¹.

Mielke empfand es dabei von Anfang an als „doppelten Schub“, „durch Scharping und Klär, die in vielerlei Hinsicht unterschiedliche Naturelle hatten und Charaktere waren, sich aber in ihrer Orientierung auf eine mittel- bzw. sogar langfristig erfolgreiche sozialdemokratische Art, Politik zu machen, ähnelten und sich ergänzten, ‚Rückenwind‘ zu bekommen“, zumal „Scharping selbst [ebenfalls] eine [...] analytische Wahrnehmung des politischen Prozesses hatte. [...] Das hat das Arbeiten für und unter Scharping sehr angenehm gemacht. Klär war Büroleiter bei Willy Brandt gewesen, er war Abteilungsleiter im Kurt Schumacher-Haus. Er hat die Landespolitik immer auch aus einer bundespolitisch und konzeptionell angereicherten Perspektive [betrachtet] [...], [das ist]

⁹²⁹ Interview mit Martin Stadelmaier am 22. 5. 2013.

⁹³⁰ Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

⁹³¹ Vgl. Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

etwas, das später unter Kurt Beck als Ministerpräsident anders war, den einer meiner Doktoranden demgegenüber als ‚Bürgermeister-Typ‘⁹³², als Meister quasi-kommunalpolitischer Umgangsformen bezeichnete, was aber [auch] gerade [...] seine Stärke nicht unwesentlich bestimmt hat“⁹³³.

Mielke konnte auf der Grundlage dieses Rückhalts in der Folgezeit die ihm vorschwebende Organisation der Planungsabteilung im Einvernehmen mit Scharping und Klär ohne Einschränkungen verwirklichen⁹³⁴. Die deutliche Ausweitung der Abteilung auf sieben (und schließlich sogar neun Referate) war politisch gewollt, um eine neue Abteilung mit spezifisch politischem Auftrag zu schaffen⁹³⁵. Die Ausdifferenzierung der einzelnen Referate unter Einschluss der detaillierteren Beschreibungen der Tätigkeitsmerkmale, die sich bei einem Vergleich der Organisationsübersichten von 1992 und 1994 ersehen lässt, erfolgte dabei ebenfalls sehr bewusst.

IV. Ein verändertes Planungsverständnis

In der gezielten Ausweitung der Abteilung und der Ausdifferenzierung der einzelnen Referate und ihrer Inhalte kommt zudem ein deutlich verändertes Planungsverständnis zum Ausdruck. Denn die Ausweitung mündete quasi in einer Abbildung der Staatskanzlei „im Kleinen“. Konkret sahen die Mitarbeiter der neugestalteten Planungsabteilung ihre Aufgabe nicht nur darin, beispielsweise Projekte oder Arbeitsprogramme durchzuplanen, sondern in einer über die Inhalte der „klassischen“, althergebrachten Planungsvorstellungen der Verwaltungswissenschaften hinausgehenden Weise und darin bestand auch ihr Auftrag. „Wir [die Mitarbeiter der Planungsabteilung] haben insbesondere auch auf die nächste Wahl [hin geplant]. Wir hatten insofern ein verändertes Planungsverständnis, als dass wir viel stärker [als andere] ein politisches Planungsinstrument waren“⁹³⁶.

⁹³² Vgl. Klein, in: Sarcinelli/Falter/Mielke/Benzner, Politik in Rheinland-Pfalz, S. 308 - 331.

⁹³³ Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

⁹³⁴ Vgl. Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

⁹³⁵ Vgl. Interview mit Karl-Heinz Klär am 4. 4. 2013.

⁹³⁶ Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

Dieses veränderte Verständnis von politischer Planung trug der zugrundegelegten Einschätzung Rechnung, dass es zum einen ein für *alle* Ebenen gültiges Muster politischer Planung nicht geben kann und dass es zum anderen nötig sei, dass politische Planung unter den Bedingungen der Mediendemokratie weitaus stärker als die klassischen, ökonomisch inspirierten Planungsmodelle / -verständnisse auf kommunikative und partizipatorische Aspekte der politischen Kultur Rücksicht nimmt.

Das heißt, die Regierungsplanung ging bewusst über die reine Ablaufplanung - die als solche konsequent fortgesetzt wurde - hinaus und enthielt zudem eine am Rückhalt durch die Bürger orientierte Gestalt, und zwar einschließlich der Politik-Kommunikation und der Positionierung des Ministerpräsidenten in diesem Kontext. Die klassische Gesetzgebungs- und Maßnahmenplanung und die Kommunikationsplanung sowie die gezielte Eröffnung partizipatorischer Interventionsräume für die Bürger sollten dabei stimmig ineinandergreifen⁹³⁷. Das unterschied die politische Planung der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz von den Staatskanzleien anderer sozialdemokratisch regierter Bundesländer. „Die Kollegen in Kiel, in Engholms ‚Denkfabrik‘ oder in der Grundsatzabteilung in Düsseldorf unter Johannes Rau waren viel stärker ‚klassisch‘ projekt- oder ressourcenorientiert. Unser Sonderstellungsmerkmal war sozusagen, dass wir immer vom ‚Endverbraucher‘, d. h. von den Wählern her, gedacht und geplant haben; wir waren in Rheinland-Pfalz vielleicht die am stärksten wählerorientierte Planungseinheit“⁹³⁸.

Dies wurde auch durch die neuen Mitarbeiter im Bereich der politischen Planung begünstigt. Mielke bezeichnete die erste Generation neuer Mitarbeiter - nicht nur in Rheinland-Pfalz - quasi regelmäßig als „Missionare“⁹³⁹. Hinzu kam, dass es sich fast durchweg nicht um Landeskinder handelte, sondern die Mitarbeiter „geographisch [...] aus [verschiedensten] Ecken kamen“ und viel stärker politikfeldspezifisch als regional verortet orientiert waren⁹⁴⁰.

⁹³⁷ Wie dies im Detail stattfand, ist Gegenstand des nächsten Abschnitts (V.).

⁹³⁸ Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

⁹³⁹ Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

⁹⁴⁰ Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

Eine Planung „auf die nächste Wahl hin“ oder mit dem besonderen „Wählerbezug“ stellt sich allerdings aus rechtlichen Gründen als problematisch dar. Denn verfassungsrechtlich gilt der Grundsatz der strikten *Neutralität des Staates gegenüber dem parteipolitischen Wettbewerb*. Er ist ein allgemeiner, aus dem Demokratieprinzip (Art. 20 I des Grundgesetzes (GG)) abgeleiteter Grundsatz⁹⁴¹ und gilt auch und besonders in Bezug auf Wahlen. Diesem Grundsatz nach muss die *Staatsfreiheit* der gesellschaftlichen Willensbildung gewährleistet sein⁹⁴².

Der Grundsatz der Freiheit der Wahl i. S. d. Art. 38 I GG, der fundamental mit dem Demokratieprinzip verbunden ist, berührt direkter als die anderen Wahlgrundsätze den Wettbewerb der politischen Parteien um die Macht⁹⁴³. Denn Regierungen werden in aller Regel von politischen Parteien getragen, woraus ein Interesse seitens der Regierung resultiert - insbesondere vor Wahlen - die sie tragenden Parteien zu unterstützen. Die Regierung kann hierbei jedoch, anders als die Opposition, auf besondere wirtschaftliche und personelle (Staats-)Ressourcen zurückgreifen (wobei die finanziellen Mittel und Lasten des Staates grundsätzlich durch alle Staatsbürger ungeachtet ihrer politischen Ansichten oder Zugehörigkeiten erbracht werden⁹⁴⁴) und dadurch den Wettbewerb der Parteien um die Meinungs- und Willensbildung und letztlich die Wahlentscheidung beeinflussen, was die demokratische Legitimation in Frage stellen kann⁹⁴⁵. Der Grundsatz der Freiheit der Wahl soll aber unter anderem die materielle Chancengleichheit aller Wahlbewerber und der sie tragenden Parteien (Art. 21 I GG i. V. m. Art. 3 I GG) - insbesondere in der Phase des Wahlkampfes und der Wahlvorbereitungen - gewährleisten.

Das Bundesverfassungsgericht hatte sich in seiner Rechtsprechung⁹⁴⁶ insbe-

⁹⁴¹ Vgl. etwa Trute, Hans-Heinrich, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz - Kommentar, Art. 38, Rdnr. 46.

⁹⁴² Vgl. Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Band III - Demokratie - Bundesorgane, § 38, Rdnr. 37.

⁹⁴³ Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Band III - Demokratie - Bundesorgane, § 46, Rdnr. 30, 29.

⁹⁴⁴ Vgl. BVerfGE 44, 125 (143).

⁹⁴⁵ Vgl. Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Band III - Demokratie - Bundesorgane, § 42, Rdnr. 64.

⁹⁴⁶ Vgl. insbesondere BVerfGE 44, 125; Grimm/Kirchhof, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts - Studienauswahl 1, S. 460 ff. .

sondere im Hinblick auf Öffentlichkeitsarbeit bzw. Wahlwerbung der Regierung mit dieser Problematik auseinanderzusetzen. Dabei wurde klargestellt, dass werbende Äußerungen nicht in amtlicher Eigenschaft abgegeben werden dürfen⁹⁴⁷. Wahlwerbung ist den Parteien⁹⁴⁸, nicht jedoch den Regierungen und Fraktionen erlaubt, weil sich nicht diese Institutionen, sondern nur einzelne Parlamentsmitglieder zur Wiederwahl stellen können⁹⁴⁹. Den Institutionen des Staates (Regierung, Ministerien u. a.) ist es kraft der Verfassung versagt, sich im Hinblick auf Wahlen mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen, insbesondere durch eine parteipolitisch aufbereitete Werbung die Entscheidung des Wählers zu beeinflussen⁹⁵⁰. Dieses Verbot ist notwendiger Bestandteil der durch die Verfassung begründeten Autorität staatlichen hoheitlichen Handelns⁹⁵¹, die gefährdet würde, „wenn unter dem Mantel staatlicher Hoheit parteiergreifend auf [...] die Wahlen zur Volksvertretung eingewirkt wird“⁹⁵², zumal „der Staat, den das Grundgesetz verfasst hat, [...] vom ganzen Volk getragen [wird], nicht allein von den jeweils regierenden Mehrheiten und den hinter ihnen stehenden politischen Kräften“⁹⁵³.

Die diesbezüglich aufgestellten Grundsätze gelten nicht nur für die Bundestagswahlen bzw. die Bundesregierung, sondern auch für Landtagswahlen / Landesregierungen, Kommunalwahlen und Europawahlen⁹⁵⁴. Für die Landtags- und Kommunalwahlen ergibt sich materiellrechtlich der Schutz der Norm aus Art. 28 I 2 GG⁹⁵⁵. Das Neutralitätsgebot gilt also auch für die öffentliche Verwaltung, hier konkret auch für die Arbeitseinheiten der Staatskanzlei als (Landes-

⁹⁴⁷ Vgl. Pieroth, Bodo, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland - Kommentar, Art. 38, Rdnr. 17.

⁹⁴⁸ Vgl. BVerfG NJW 2002, S. 2938 f.; Trute, Hans-Heinrich, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz - Kommentar, Art. 38, Rdnr. 44.

⁹⁴⁹ Vgl. Kluth, Winfried, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Henneke, GG - Kommentar zum Grundgesetz, Art. 38, Rdnr. 49.

⁹⁵⁰ Vgl. BVerfGE 44, 125 (146 ff.); Trute, Hans-Heinrich, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz - Kommentar, Art. 38, Rdnr. 45; Kluth, Winfried, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Henneke, GG - Kommentar zum Grundgesetz, Art. 38, Rdnr. 56 m. w. N. .

⁹⁵¹ Vgl. Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Band III - Demokratie - Bundesorgane, § 38, Rdnr. 37.

⁹⁵² BVerfGE 44, 125 (142).

⁹⁵³ BVerfGE 44, 125 (142 – 143).

⁹⁵⁴ Vgl. Kluth, Winfried, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Henneke, GG - Kommentar zum Grundgesetz, Art. 38, Rdnr. 58.

⁹⁵⁵ Vgl. Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Band III - Demokratie - Bundesorgane, § 46, Rdnr. 35.

)Regierungszentrale.

Nun ist die Arbeit der politischen Planung nicht unmittelbar Öffentlichkeitsarbeit im eigentlich verstandenen Sinn. Allerdings hat sie durchaus, zumal in dem Verständnis der Planung in Rheinland-Pfalz ab 1991 - und seinerzeit auch ganz bewusst und gewollt - einen wesentlichen Öffentlichkeitsbezug. Und selbstverständlich gilt ganz grundlegend auch übergeordnet und somit darüber hinaus der beschriebene Neutralitätsgrundsatz, wonach die Staatssphäre im Hinblick auf den politischen Wettbewerb strikte Neutralität zu wahren hat.

Demgegenüber ist allerdings regierungsamtliche Öffentlichkeitsarbeit (bzw. „Regierungskommunikation“) zulässig und sogar notwendig, um der Öffentlichkeit Politik, Maßnahmen und Verhalten sowie zu lösende Fragen darzulegen und zu erläutern⁹⁵⁶. Dieses ist grundsätzlich erwünscht und auch in Wahlkampfzeiten nicht untersagt, jedenfalls nicht gänzlich⁹⁵⁷. Das ist auch Ausgangspunkt der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, wonach Öffentlichkeitsarbeit von Regierung und gesetzgebenden Körperschaften zulässig und zur Erhaltung des Grundkonsenses im demokratischen Gemeinwesen erforderlich ist⁹⁵⁸. Denn ohne diesen Bestandteil des demokratischen Öffentlichkeitsprinzips kann sich die „öffentliche Meinung“ nicht bilden⁹⁵⁹.

Die Öffentlichkeitsarbeit muss dabei allerdings objektiv und sachlich sein und sich der offenen oder versteckten Werbung für politische Parteien oder negativer Äußerungen über die Opposition und deren Wahlbewerber enthalten⁹⁶⁰. Die Ermächtigung zur Erteilung und Verbreitung von Informationen erfährt ihre Grenze also dort, wo Öffentlichkeitsarbeit manipulativen, fremdbestimmenden Charakter erhält; dem Bürger muss stattdessen die Möglichkeit verbleiben, selbst entscheiden zu können, welche Schlussfolgerungen er aus den kommu-

⁹⁵⁶ Kluth, Winfried, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Henneke, GG - Kommentar zum Grundgesetz, Art. 38, Rdnr. 54.

⁹⁵⁷ Vgl. Kluth, Winfried, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Henneke, GG - Kommentar zum Grundgesetz, Art. 38, Rdnr. 54.

⁹⁵⁸ Trute, Hans-Heinrich, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz - Kommentar, Art. 38, Rdnr. 46.

⁹⁵⁹ Isensee/Kirchhof, Handbuch des Staatsrechts Band III - Demokratie - Bundesorgane, § 38, Rdnr. 37.

⁹⁶⁰ Kluth, Winfried, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Henneke, GG - Kommentar zum Grundgesetz, Art. 38, Rdnr. 56.

nizierten Informationen ziehen möchte⁹⁶¹. Die Grenzziehung kann kompliziert sein. Relevante Gesichtspunkte ergeben sich sowohl aus dem inhaltlichen als auch aus dem zeitlichen Zusammenhang⁹⁶². Inhaltlich muss die Tätigkeit von amtlicher Seite wettbewerbsneutral sein⁹⁶³. Bei einer Druckschrift spricht es etwa für die inhaltliche Qualifizierung als Wahlwerbung und damit die Unzulässigkeit, wenn der informative Gehalt eindeutig hinter einer reklamehaften Aufmachung zurücktritt⁹⁶⁴. Zeitlich betrachtet spielt der Kontext zum Wahltermin, insbesondere die sog. „heiße Phase“ (- im Bund - in Abhängigkeit von der Bestimmung des Wahltermins durch den Bundespräsidenten⁹⁶⁵) eine wesentliche Rolle⁹⁶⁶. In dieser Vorwahlzeit gilt das „Gebot äußerster Zurückhaltung“⁹⁶⁷.

Diese dargestellte Problematik wurde an späterer Stelle erneut aufgegriffen.

V. Die inhaltliche Arbeit der Planer im Detail

1. Politische Planung im Spannungsverhältnis

Gerd Mielke hat die Arbeit der politischen Planung u. a. in zwei „Werkstattberichten“ dargestellt⁹⁶⁸. Diese Beiträge beziehen sich zwar auf den Zeitraum von 1996 - 2001 bzw. gehen von einer Befragung im Jahr 1998 aus, ihre Inhalte sind jedoch nach ausdrücklicher Aussage Mielkes auch bereits für den Zeitraum von 1991 bis 1994 zutreffend⁹⁶⁹. Hiernach bewegt sich politische Planung

⁹⁶¹ Vgl. Kluth, Winfried, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Henneke, GG - Kommentar zum Grundgesetz, Art. 38, Rdnr. 54.

⁹⁶² Vgl. Trute, Hans-Heinrich, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz - Kommentar, Art. 38, Rdnr. 46.

⁹⁶³ Trute, Hans-Heinrich, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz - Kommentar, Art. 38, Rdnr. 46.

⁹⁶⁴ Vgl. Pieroth, Bodo, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland - Kommentar, Art. 38, Rdnr. 17.

⁹⁶⁵ Vgl. Kluth, Winfried, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Hofmann/Henneke, GG - Kommentar zum Grundgesetz, Art. 38, Rdnr. 55.

⁹⁶⁶ Trute, Hans-Heinrich, in: von Münch/Kunig, Grundgesetz - Kommentar, Art. 38, Rdnr. 46.

⁹⁶⁷ BVerfGE 63, 230 (244).

⁹⁶⁸ Vgl. Mielke, Gerd, Politische Planung in der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz - Ein Werkstattbericht, in: Hirscher, Gerhard / Korte, Karl-Rudolf (Hg.), Information und Entscheidung, Wiesbaden 2003, S. 122 - 137 und Ders., Sozialwissenschaftliche Beratung in den Staatskanzleien der Länder - Ein Werkstattbericht, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 1999 (Jg. 12 Heft 3), Opladen Wiesbaden, S. 40 - 48.

⁹⁶⁹ Vgl. Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

in „einem eigentümlichen, dreipoligen Spannungsverhältnis“⁹⁷⁰:

- Erstens untersteht sie den Präsentations- und Konsumgewohnheiten der modernen Mediengesellschaft. Ihren Erfordernissen kann sich (auch) politische Planung nicht entziehen. Sie ist deshalb gezwungen, Politik in gewissem Umfang darstellend „zu inszenieren“, um nicht aufgrund mangelnden Interesses und Informationsüberschwanges Gefahr zu laufen, ihre Botschaften nicht vermitteln zu können. Die Politikkommunikation unter den Gesetzmäßigkeiten der Informationsgesellschaft war deshalb ausdrücklich Teil des Planungsverständnisses der neu geordneten Planungsabteilung ab 1991.
- Andererseits reicht Kommunikation allein nicht aus, da sich die politische Botschaftsvermittlung in einem „komplizierten Feld historisch gewachsener Wahrnehmungs- und Bewertungstraditionen“⁹⁷¹ bewegt. Dabei sind Parteibindungen, Kandidatenorientierung und die Kommunikation der Sachpolitik in Einklang zu bringen.
- Schließlich ist Planungspolitik dazu aufgefordert, ihrer eigentlichen Kernaufgabe nachzukommen und durch Planung im engeren Sinn Probleme zu bearbeiten und zu lösen. Dies vollzieht sich im institutionell geregelten Verfahren und bildet deshalb „den harten, sozialtechnischen Kern sowohl der medienorientierten Kommunikation als auch der Aktualisierung und Fortschreibung traditioneller politischer Orientierungen“⁹⁷².

Nach diesem breit angelegten Planungsverständnis kann nur diejenige politische Planung erfolgreich sein, der es gelingt, alle drei Dimensionen miteinander in Einklang zu bringen. Da es sich um komplexe Anforderungen handelt, die sich in einem ständigen Spannungsverhältnis zueinander befinden, ist politische Planung notwendigerweise zur ständigen flexiblen Austarierung verpflichtet, wenn sie erfolgreich sein will.

2. Rahmenbedingungen auf der Landesebene

Auf der Ebene der Länder und damit auch für Rheinland-Pfalz gelten Rahmen-

⁹⁷⁰ Mielke, in: Hirscher/Korte, Information und Entscheidung, S. 122.

⁹⁷¹ Mielke, in: Hirscher/Korte, Information und Entscheidung, S. 122 - 123.

⁹⁷² Mielke, in: Hirscher/Korte, Information und Entscheidung, S. 123.

bedingungen, die sich deutlich von der Bundesebene unterscheiden⁹⁷³ und die deshalb von der politischen Planung zu berücksichtigen sind.

Zum einen besteht ein deutlicher Unterschied im Hinblick auf die öffentliche Wahrnehmung der Landespolitik. Nach Mielke lässt sich dieser Umstand durch eine Annäherung an die These vom Bedeutungsverlust der Landespolitik beschreiben⁹⁷⁴. Landespolitik wird tendenziell weit untergeordnet gegenüber den Themen der Bundespolitik wahrgenommen. Dies ist in einer *tatsächlichen* Ausweitung der europäischen und der Bundeskompetenzen begründet, ferner auch in einem von den Ländern selbst beförderten Vereinheitlichungstrend, entspricht aber auch einem *gefühlten* Bedeutungsverlust der Landespolitik in der öffentlichen Wahrnehmung. Im Zusammenhang damit steht eine deutlich schwächere mediale Berichterstattung über die Landespolitik, wohingegen die Bundespolitik breiten Raum einnimmt. Umfangreiche und konfliktive Berichterstattung ist auf der Landesebene die Ausnahme, die im Allgemeinen wachsende mediale Vielfalt hier zudem nur eingeschränkt vorhanden.

Demgegenüber steht allerdings eine eindeutig dominierende Rolle der Ministerpräsidenten/-innen (bzw. Bürgermeister/-innen) im *tatsächlichen* politischen Betrieb sowie in der öffentlichen *Wahrnehmung*. Anders als in der Bundespolitik, in der auf Seiten der Regierung und der mehrheitsbildenden Parteien neben dem/r Regierungschef/in Minister, Parteichefs usw. als wichtige politische Akteure öffentlich wahrgenommen werden, besteht in den Ländern eine deutliche Fixierung auf den / die Ministerpräsidenten/innen. „In den Ländern wird, von wenigen Ausnahmen abgesehen, politisch im Grunde nur der / die Ministerpräsident/in wahrgenommen und dann vielleicht noch der / die Fraktionsvorsitzende der Mehrheitspartei und der / die ein oder andere sehr langjährige Minister/in“⁹⁷⁵. Die politische Planung hat also zu berücksichtigen, dass der oder die Ministerpräsident/in die landespolitische Szene beherrscht und politische Maßnahmen auf seinen / ihren Stil hin zugeschnitten und ausgerichtet sein müssen.

Die Ministerpräsidenten/innen haben - nicht nur deshalb - darauf, wie die politi-

⁹⁷³ Vgl. Mielke, in: Hirscher/Korte, Information und Entscheidung, S. 124.

⁹⁷⁴ Vgl. Mielke, in: Hirscher/Korte, Information und Entscheidung, S. 124.

⁹⁷⁵ Interview mit Martin Stadelmaier am 22. 5. 2013.

sche Planung organisiert ist und welche Bedeutung ihr zukommt, bestimmen den Einfluss. „Der Ministerpräsident ist Impulsgeber der politischen Planung, aber [zudem] auch ihr ‚Abnehmer‘. Die Kunst der politischen Planung besteht darin, im Rahmen der [...] Gegebenheiten, politische Entwürfe auf den unterschiedlichsten Gebieten zu machen, die dann möglichst authentisch zu einem Ministerpräsidenten - einer Regierung insgesamt - passen“⁹⁷⁶. Rollenferne und / oder unverträgliche Positionierungen sind dabei grundsätzlich zu vermeiden⁹⁷⁷. Konsequenterweise fragten die Planer in Rheinland-Pfalz danach, „wie der politische Prozess so organisiert werden kann, dass sich der Ministerpräsident (Scharping) als sichtbarster Akteur einer Landesregierung positiv profilieren kann und mit den zentralen Aufgaben, Fortschritten und Erfolgen [...] der Landesregierung identifiziert werden kann“⁹⁷⁸.

Weitere Rahmenbedingungen können beispielsweise die Stellung der Landes- zur Bundesregierung oder die besonderen Verhältnisse in einer Koalitionsregierung sein⁹⁷⁹. Letzteres hat in Rheinland-Pfalz angesichts der SPD/FDP-Koalitionsbildung 1991 ebenfalls eine nicht unwichtige Rolle gespielt.

3. Die Grundlage: Koalitionsvereinbarung und Regierungserklärung, Gesetzgebungs- bzw. Arbeitsprogramm

Die Grundlage für die Arbeit der politischen Planung, also ihr „hartes“ verfahrensmäßiges Fundament, lieferten die Regierungserklärung des Ministerpräsidenten vom 5. 6. 1991⁹⁸⁰ sowie die Koalitionsvereinbarung zwischen den Regierungsparteien SPD und FDP. Die Landesverbände der beiden Parteien hatten in dem 56seitigen Papier vom 18. Mai 1991⁹⁸¹ in 26 Kapiteln, die nahezu alle denkbaren Politikbereiche abdeckten, sehr präzise ihre politischen Vorhaben für die Legislaturperiode 1991 - 1996 ausformuliert. „Man hat etwas gemacht, das sich durch alle Koalitionsverträge zieht, die die rheinland-

⁹⁷⁶ Interview mit Martin Stadelmaier am 22. 5. 2013.

⁹⁷⁷ Vgl. Mielke, in: Hirscher/Korte, Information und Entscheidung, S. 126 - 127.

⁹⁷⁸ Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

⁹⁷⁹ Vgl. Mielke, in: Hirscher/Korte, Information und Entscheidung, S. 127.

⁹⁸⁰ Vgl. Landtag Rheinland-Pfalz, Plenarprotokoll 12/2 vom 5. 6. 1991.

⁹⁸¹ Vgl. FDP-LV RIP/SPD-LV RIP, Koalitionsvereinbarung 1991 - 1996.

pfälzischen Sozialdemokraten geschlossen haben. Man ist nicht um die Probleme herumgegangen, sondern hat die politischen Vorhaben detailliert und präzise ausgehandelt. Das war die Linie Rudolf Scharpings, dann Kurt Becks und der SPD-Fraktion. Sie entsprach der Auffassung von Rainer Brüderle und später auch des grünen Koalitionspartners. Das erleichtert die folgende Arbeit der Regierung sehr. Die Richtung und Absprachen sind klar. Man hat sich dadurch viele spätere Grundsatzdiskussionen unter den Partnern erspart⁹⁸². Rudolf Scharping selbst sah dies ähnlich und betonte den Gesichtspunkt der Genauigkeit der ausgehandelten Inhalte. „Die Koalitionsvereinbarung hat auch deshalb den Umfang zahlreicher Seiten, weil es nach meinem Verständnis bei unpräziseren, unklarerer Formulierungen zwar (zunächst) bequemer sein mag, ich es aber für sinnvoller und klüger halte, Vereinbarungen möglichst genau zu treffen, denn dann hat man hinterher erheblich weniger Unannehmlichkeiten in der alltäglichen Regierungsarbeit. Das Unvorhersehbare ergibt sich ohnehin von selbst - es erleichtert die spätere Arbeit, das zu Klärende zu klären. Und wenn man die Koalitionsvereinbarung 1991 - 1996 mit dem Umgesetzten vergleicht, wird man feststellen, dass das meiste umgesetzt worden ist“⁹⁸³.

Als verbindliche Programmpunkte bildeten Koalitionsvereinbarung und Regierungserklärung folglich die Leitschnur dessen, woran sich (auch) die politische Planung in den Jahren ab 1991 zu orientieren hatte, denn selbstverständlich galt nach wie vor, wie es Martin Stadelmaier formulierte, dass „politische Planung in einer Regierungszentrale ja (auch) heißt, dass Sie immer die Grundlagen der Regierung und die daraus folgende praktische Umsetzung in Politik mitdenken müssen“⁹⁸⁴.

Die darin vereinbarten Politik-Vorhaben wurden wie zuvor in das Gesetzgebungs- bzw. Arbeitsprogramm der Landesregierung transformiert, das die Be- und Abarbeitung der Vorhaben in den einzelnen Ressorts vorgab⁹⁸⁵. Das heißt, an dieser Planungskomponente der klassischen Ablauf- oder Vorhabenplanung wurde festgehalten, mehr noch, sie bildete nach wie vor den Grundstock der

⁹⁸² Interview mit Martin Stadelmaier am 22. 5. 2013.

⁹⁸³ Interview mit Rudolf Scharping am 9. 5. 2008.

⁹⁸⁴ Interview mit Martin Stadelmaier am 22. 5. 2013.

⁹⁸⁵ Vgl. Interview mit Karl-Heinz Klär am 4. 4. 2013.

Planung. „Die Abarbeitung der Koalitionsvereinbarung ist [...] bis ins kleinste Detail planmäßig erfolgt. D. h., die Kollegen Dr. Frank oder Grüßner, die dafür jeweils zuständig waren, wussten immer [...] genau, welches Vorhaben sich in welchem Bearbeitungs- oder Fertigstellungszustand befindet. Es gab dafür verschiedene Zeichen, so dass man zu jedem [...] Zeitpunkt genau sagen konnte, wie der Erstellungszustand in dem Projekt XY ist, was für Haushaltsmittel schon in Bewegung gesetzt wurden oder noch werden sollten usw. . Diese ‚konventionelle‘ Planung lief also völlig unbeschadet weiter“⁹⁸⁶. Sie wurde allerdings um spezifische Planungsbestandteile ergänzt und durch diese „überbaut“.

4. Der „Ausbau“ im Sinne des erweiterten Planungsverständnisses

Durch die Vergrößerung der Planungsabteilung auf neun Referate wurde die Abteilung, wie schon erwähnt, zu einer Art „Staatskanzlei im Kleinen“. Im Laufe der Zeit ergaben sich in der praktischen Arbeit der Planer auf der Grundlage des dargestellten erweiterten Planungsverständnisses mehrere klar umrissene Prinzipien⁹⁸⁷, die die Einordnung des politischen Geschehens in längerfristige Traditionen sowie im Hinblick auf die Gestaltung der öffentlichen Kommunikation gewährleisten sollten⁹⁸⁸. Diese dienten nun dazu, als zweite Ebene die Ablauf- oder Aufgabenplanung anzureichern oder „zu überbauen“. „Es ist ein Prozess der langsamen Herausbildung dieser vier klar umrissenen Prinzipien gewesen“⁹⁸⁹, denn „man ist gut beraten, den politischen Alltag immer wieder in ein politisches Ganzes zu gießen, in dem die Grundsätze des eigenen Handelns deutlich werden. Darum geht es ja [...], dass Sie versuchen, ‚große‘ Trends in der gesellschaftlichen Entwicklung mit dem abzugleichen, was Sie tun. Damit die einzelnen pragmatischen Schritte am Ende nicht etwas ergeben, was nicht mehr in die Zeit passt, der zu lösenden Problematik nicht entspricht oder die sie tragenden Kräfte überfordert. Viele Dinge und Themen beeinflussen Sie in ihrem alltäglichen politischen Handeln, weil sie durch Ereignisse, Medien oder

⁹⁸⁶ Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

⁹⁸⁷ Vgl. Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

⁹⁸⁸ Vgl. Mielke, in: Hirscher/Korte, Information und Entscheidung, S. 128.

⁹⁸⁹ Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

Personen ‚von Außen gesetzt sind‘. Darauf haben Sie keinen Einfluss. Aber Sie müssen darauf reagieren. Dieses ‚Von Außen-Gesetzt-Sein‘ kann Schwierigkeiten in Ihrer Politik überdecken. Es kann aber auch dazu führen, dass Sie im öffentlichen Diskurs Meinungen oder Projekte durchsetzen wollen, und dies in kommunikativer Hinsicht überhaupt nicht funktioniert. Nicht weil es schlecht gemacht wäre, sondern einfach, weil das Thema überlagert wird und / oder nicht in der Zeit liegt. Damit sind Sie oft konfrontiert“⁹⁹⁰.

a) „Permanent Campaigning“-Prinzip

Erstens kristallisierte sich das Prinzip des „Permanent Campaigning“ heraus. „Permanent Campaigning“ ist ein Begriff aus der Wahlkampfforschung⁹⁹¹. Dabei geht man davon aus, dass es sich bei der Informationsaufnahme und -bewertung (wahl)politisch relevanter Informationen nicht um eine auf Wahlkampfzeiten begrenzte Frage handelt, sondern diese sich im Gegenteil als kontinuierlicher Prozess darstellt, überspitzt ausgedrückt, dass „jeder Tag Wahltag ist“.

Die Planer in Rheinland-Pfalz setzten bewusst auf dieses Prinzip der „permanenten Kampagne“, dem inhärent ist, dass gerade in Zeiten außerhalb von Wahlkämpfen die Chancen, mit den eigenen politischen Botschaften Gehör zu finden, besonders gut und wesentlich besser sind als in Zeiten, in denen von allen Seiten aus „die Trommel gerührt wird“. „Vor allem in den Nicht-Wahlkampfzeiten hat man das große Privileg, dass man seine Botschaften viel besser an den Mann und die Frau bringen kann als in Wahlkampfzeiten, in denen [...] eben auch alle [anderen ihre Botschaften vermitteln wollen]. [Dann] ist allgemeines Wahlkampfgetöse [und man kommt] nicht an. Aber wenn man diese Botschaften, die einem wichtig sind, kontinuierlich wieder darstellt, dann hat man [sozusagen] lange Zeit ein Darstellungsmonopol. [...] Das fiel hier deswegen um so leichter, weil die Union sich nach ihrer Wahlniederlage 1991 sowie durch ihre innerparteilichen Konflikte der verschiedenen Lager und Flügel in

⁹⁹⁰ Interview mit Martin Stadelmaier am 22. 5. 2013.

⁹⁹¹ Vgl. dazu etwa Nimmo, in: Newman, Handbook of Political Marketing, S. 73 - 86.

einem vergleichsweise ‚traumatisierten‘ Zustand befunden hat“⁹⁹².

Das „Permanent Campaigning“ erfordert eine fortgesetzte und aufmerksame Beobachtung der Wählerschaft und der sie beeinflussenden Strukturen. Die Planungsabteilung griff deshalb hierbei auf umfangreiche Studien und Befundberichte zurück⁹⁹³.

Seinem Wortsinn nach fällt „Permanent Campaigning“ allerdings aufgrund der oben dargestellten verfassungsrechtlichen Einordnung als besonders problematisch ins Auge. Denn dem Staat, damit einer Regierung und auch ihrer Planungseinheit ist Wahlkampf als solcher per se nicht gestattet, schon gar nicht „permanenter Wahlkampf“. Dies ist aus den beschriebenen Gründen Sache (und Recht) der Parteien, nicht jedoch des Staates, der insoweit dem Neutralitätsgebot Folge zu leisten hat.

Einer Arbeitseinheit für politische Planung abverlangen zu wollen, nicht politisch zu arbeiten, wäre indes absurd, liegt doch hierin bereits dem Wortsinn nach ihre ureigenste Aufgabe. Sie kann und soll nicht „unpolitisch“ sein. Tatsächlich liegt das Problem jedoch darin, ob sie dabei und insbesondere in ihrer Außenwirkung dennoch dem Neutralitätsprinzip genügt und dieses respektiert.

Insoweit führt es möglicherweise weiter, bei der Einordnung nicht am unmittelbaren Wortsinn haften zu bleiben. Versteht man Mielke so, dass mit dem Bezug auf „die Wähler“ das kommunikative Verhältnis zur gesamten Wahlbevölkerung in der bloßen (und neutralen) Vermittlung der Regierungstätigkeit gemeint ist und es darum ging, diese fortlaufend kommunikativ (jedoch parteipolitisch neutral) zu erreichen, so ist dies nicht zu beanstanden, weil, jedenfalls nach den verfügbaren Quellen, nicht ersichtlich ist, dass inhaltlich eine parteipolitisch begründete, eben „parteiische“ Beeinflussung erfolgt wäre. Ähnliches gilt für den Begriff des „Permanent Campaigning“. Semantisch betrachtet entstammt der Begriff der Politikwissenschaft, nicht der rechtswissenschaftlichen Terminologie in Bezug auf „Wahlen“, „Wahlfreiheit“ und schließlich „Wahlkampf“. Geht

⁹⁹² Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

⁹⁹³ Vgl. Mielke, in: Hirscher/Korte, Information und Entscheidung, S. 128.

man davon aus, dass er (lediglich) insoweit gedanklicher Anknüpfungspunkt für ein verändertes Planungsverständnis gewesen ist, als dass durch diesen Aspekt die kontinuierliche Kommunikation der Regierung mit den Bürgern - eben nicht im Sinne des tatsächlichen Wahlkampfes (um den es ja im eigentlichen Sinn bei dem Konzept nicht geht, weil das „Permanent Campaigning“ sich gerade außerhalb der Wahlkampfzeiten vollziehen sollte) - beschrieben werden sollte, so ist dies ebenfalls nicht zu bemängeln.

Jedoch kommt man im Ergebnis nicht umhin, den Sprachgebrauch ernst zu nehmen und eindeutig kritisch zu würdigen. Die Begriffswahl ist jedenfalls als nicht glücklich zu bezeichnen. Der Bezug auf die Wähler, die Wahlentscheidung in Verbindung mit dem Begriff des „Permanent Campaigning“ bleibt verfassungsrechtlich problematisch, deutet er doch auf mangelnde Trennschärfe zwischen der staatlichen, der Neutralität verpflichteten Sphäre und der Sphäre des parteipolitischen Wettbewerbs hin.

b) „Simple Stories“-Prinzip

Als weiteres Prinzip ergab sich das „Simple Stories“-Prinzip. Diesem liegt der Umstand zugrunde, dass die große Zahl und erhebliche und noch zunehmende Komplexität und Ausdifferenzierung von politischen „Issues“ (im Sinne von Themen, Themenpunkten oder Aspekten) in qualitativer und quantitativer Hinsicht erfolgreiche Politik-Kommunikation erheblich erschwert. Hinzu kommt, dass die ohnedies vorhandenen Seh- und Wahrnehmungsmuster der Bürger zu berücksichtigen sind, die diese hinsichtlich ihrer Mediennutzung und Kommunikationsgewohnheiten alltäglich praktizieren: politische Botschaften konkurrieren insoweit nicht nur mit anderen politischen Informationen, sondern darüber hinaus letztlich mit sämtlichen kommunikativen und medialen Einflüssen um Aufmerksamkeit und „Empfang“ bzw. Wahrnehmung, so beispielsweise auch mit Talk Shows oder (anderen) Unterhaltungssendungen⁹⁹⁴.

Die Anwendung des „Simple Stories“-Prinzips, das in enger Verbindung mit der

⁹⁹⁴ Vgl. Mielke, in: Hirscher/Korte, Information und Entscheidung, S. 129.

kontinuierlichen Begleitung der Bürger im Sinne des „Permanent Campaigning“-Prinzips steht, soll auf diese Bedingungen in angemessener Weise reagieren, namentlich im Wege einer Simplifizierung. „Wenn man sich beispielsweise einen Koalitionsvertrag anschaut, so umfasst der zum Beispiel zwischen 300 und 600 Items. Diese wurden im Sinne der Ablaufplanung im Gesetzgebungs- bzw. Arbeitsprogramm der Landesregierung be- und abgearbeitet. [...] Aber der entscheidende Punkt [hinsichtlich der Politikkommunikation] ist, dass das viel zu viel ist. Das heißt also, dass man bei einer [...] Öffentlichkeit, die Landespolitik grundsätzlich eher an zweiter Stelle nach der Bundespolitik oder gar nach der Kommunalpolitik und damit erst an dritter Stelle einordnet, wahr- und aufnimmt, mit dieser Vielzahl von Aktivitäten im Grunde nur Verwirrung stiften kann“⁹⁹⁵.

Stattdessen gelte es, Informationen und Botschaften in verständlicher Weise zu komprimieren. „Informationen [sind] so zu verdichten, dass daraus Handlungs- oder Kommunikationsoptionen werden. Das ist von zentraler Wichtigkeit für die politische Planung. Dabei muss die Verständlichkeit mitgedacht werden. Politik soll die Menschen - auch mit schwierigen Fragen - erreichen. Eine der großen Aufgaben politischer Planung ist es, für hochkomplexe Prozesse einprägsame Formulierungen vorzuschlagen, mit denen die politischen Vorleute verständlich ‚unterwegs sein‘ können“⁹⁹⁶. Deshalb ging es im Hinblick auf die Politik-Kommunikation den rheinland-pfälzischen Planern darum, die Problemfelder zu verdichten, „aus den mehreren hundert Items einige *Dauer-Items* zu machen“⁹⁹⁷. Politische Vorhaben und Maßnahmen waren also so weit zu vereinfachen und zuzuspitzen, dass sie für die zu erreichende politische Öffentlichkeit verständlich wurden⁹⁹⁸.

Da dabei aber auch und gerade das „komplizierte Feld historisch gewachsener Wahrnehmungs- und Bewertungstraditionen“⁹⁹⁹ der Empfänger zu berücksichtigen ist, ist es erforderlich, dass die „Simple Stories“ von den Empfängern stets auch als Fortschreibungen von identitätsstiftenden Konflikten und Bindungen

⁹⁹⁵ Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

⁹⁹⁶ Interview mit Martin Stadelmaier am 22. 5. 2013.

⁹⁹⁷ Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

⁹⁹⁸ Vgl. Mielke, in: Hirscher/Korte, Information und Entscheidung, S. 129.

⁹⁹⁹ Mielke, in: Hirscher/Korte, Information und Entscheidung, S. 122 - 123.

interpretiert werden können¹⁰⁰⁰. Zudem ist dem Wertewandel Rechnung zu tragen, durch den der Bürger mehr als früher nach Partizipation verlange. Es geht also nicht um die bloße „Kommunikation“ einseitiger Nachrichten, sondern um „offene Geschichten“, die dem Bedürfnis nach Diskurs und Mitsprache gerecht werden¹⁰⁰¹.

c) „Chefsache“-Prinzip

Als weiteres Prinzip kristallisierte sich das „Chefsache“-Prinzip heraus. Die überragende Bedeutung des/r Ministerpräsidenten/in für die Landespolitik wurde bereits dargelegt. Sie ist auch im Hinblick auf die Politik-Kommunikation eine maßgebliche Bezugsgröße. Martin Stadelmaier formulierte es in diesem Zusammenhang so, dass „zur politischen Planung [...], vor dem Hintergrund großer gesellschaftlicher Entwicklungen und Trends die Kunst gehört, eine Politik zu formulieren, die das pragmatische Handeln in größere Grundlinien einbindet und dies in einer möglichst hohen Verträglichkeit mit der politischen Führung eines Landes. Das muss nicht nur der Ministerpräsident allein sein, aber es zielt in allererster Linie auf ihn [ab]“¹⁰⁰².

Aufgrund der Stellung des Ministerpräsidenten als überragendem landespolitischen Akteur war er demnach ganz zwangsläufig als Planungssubjekt umfassend zu berücksichtigen. „[...] Der Ministerpräsident ist der ‚Schlüsselspieler‘, was man auch demoskopisch begründet sagen kann, weil beispielsweise alle anderen Minister weit über der Hälfte der Befragten überhaupt nicht bekannt sind. Das heißt also, wenn man praktisch Öffentlichkeit erzielen will, und zwar im Sinne der wirklich vorhandenen Wähler und nicht im Sinne der Insider im Regierungsviertel, muss man den Ministerpräsidenten ins Spiel bringen. Das waren [...] die beiden Aspekte, [nämlich] dass man zum einen sagte ‚Wir brauchen bestimmte Themen, die durchgängig sind‘ und zum anderen, dass diese durchgängigen Themen auf den speziellen Habitus und auf die politischen Prä-

¹⁰⁰⁰ Mielke, in: Hirscher/Korte, Information und Entscheidung, S. 129.

¹⁰⁰¹ Vgl. Mielke, in: Hirscher/Korte, Information und Entscheidung, S. 129.

¹⁰⁰² Interview mit Martin Stadelmaier am 22. 5. 2013.

ferenzen des Schlüsselakteurs zugeschnitten werden müssen [...]“¹⁰⁰³.

Demgemäß bedeutet das „Chefsache“-Prinzip nicht nur die Schwerpunktsetzung auf bestimmte - wenige - Themen, sondern auch das Erfordernis der „inhaltlichen und stilistischen Kongruenz zwischen Thema und Akteur“¹⁰⁰⁴, da nach angestellten Studien die Bürger des Landes als „Adressaten“ auf die Authentizität des politischen Handelns des Ministerpräsidenten als dominierendem Akteur erhebliches Augenmerk richten und großen Wert legen: nur maßgenaue, auf den Schlüsselakteur zugeschnittene Planungs- und Kommunikationsmodelle haben folglich Aussicht auf Akzeptanz und Erfolg¹⁰⁰⁵.

Eine Folge des Prinzips ist im übrigen der bisweilen nötige Übergriff des Ministerpräsidenten in Fachzuständigkeiten der Einzelressorts. Der Ministerpräsident muss sich dazu mit seinen Ministern/-innen darüber einig sein, dass er mitunter in ihre Bereiche übergreifen darf¹⁰⁰⁶.

d) „Wäscheleinen-Prinzip“

Schließlich ergab sich außerdem das sog. „Wäscheleinen-Prinzip“. Es gründet darauf, dass es die vermutlich schwerste Aufgabe der politischen Planung für einen Ministerpräsidenten bzw. bei deren Umsetzung ist, diesen Schlüsselspieler notwendigerweise auf die Einhaltung der Planungsschritte zu verpflichten¹⁰⁰⁷. Denn insoweit hat Planung auch limitierenden Charakter. „[...] Im Grunde [ist] Planung ja immer auch [was regelmäßig unterschätzt wird], [...] ein Akt der Selbstdisziplinierung. Denn wenn ich einen Plan mache, schränke ich meine [...] ‚Allgegenwärtigkeit‘ und mein [...] ‚Herumwirbeln‘ in allen möglichen Themenfeldern ein und muss stattdessen sagen ‚Ich muss mich auf diesen und jenen Pfaden bewegen‘ [...]. [...] Das ist eine [...] schwierige Sache, die [aber übrigens] bei Herrn Beck viel schwieriger als bei Herrn Scharping war“¹⁰⁰⁸.

¹⁰⁰³ Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

¹⁰⁰⁴ Mielke, in: Hirscher/Korte, Information und Entscheidung, S. 129.

¹⁰⁰⁵ Vgl. Mielke, in: Hirscher/Korte, Information und Entscheidung, S. 129.

¹⁰⁰⁶ Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

¹⁰⁰⁷ Vgl. Mielke, in: Hirscher/Korte, Information und Entscheidung, S. 130.

¹⁰⁰⁸ Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

Die gezielte thematische Positionierung und Profilierung über eine längere Zeit sind insbesondere deshalb ein ausgesprochen schwieriges Unterfangen, weil der Ministerpräsident einer ständigen, erratischen, also nicht stringenten Terminnachfrage ausgesetzt ist, weil Themen, zum Beispiel bundespolitischer Art „dazwischen kommen“, sich neue, unvorhergesehene Probleme ergeben oder auch weil ein Ministerpräsident von sich aus möglicherweise mehr oder weniger spontan „abweicht“ oder Initiativen in Gang setzt¹⁰⁰⁹. „Es ist [...] eine große Schwierigkeit, dass die Ministerpräsidenten in einem Trommelfeuer von konfligierenden Termin- und Themenanforderungen stehen. [...] Und so kamen wir [...] zu diesem ‚Wäscheleinen-Prinzip‘“¹⁰¹⁰.

Dabei erwies es sich als taugliche Lösung des Problems, „Pflichtveranstaltungen“ oder „Pflichtbestandteile“ von Veranstaltungen über längere Zeit anzulegen bzw. einzusortieren, einem bestimmten Thema zu widmen und flexibel anzuordnen¹⁰¹¹. Das namensgebende Bild der „Wäscheleine“ soll dabei verdeutlichen, dass es möglich ist, Veranstaltungen und ihre thematischen Bestandteile flexibel wie die Wäschestücke auf einer Wäscheleine aufzuhängen und bei Bedarf umzusortieren. Diese Flexibilität soll die Arbeit des Ministerpräsidenten erleichtern, der lediglich auf ein Mindestmaß an thematischer Disziplin festgelegt wird, weil dabei verschiedene Veranstaltungs- und Handlungsformate auf wechselnden politischen Ebenen und in verschiedenen politischen „Arenen“ zum Einsatz kommen und die Möglichkeit verbleibt, Termine nachträglich zu integrieren oder umzuwidmen¹⁰¹²: „Wir haben also [...] auf einer ‚Themenleine‘ unterschiedliche Formate, also beispielsweise kommunale Besuche, Kreisbereisungen, Firmenbesuche oder Veranstaltungen einsortiert und dabei war es das wichtigste, dass bei jedem Thema die zentralen Aspekte [...] sichtbar wurden, gleich, ob der Ministerpräsident also beispielsweise vor einer Gewerkschaft sprach oder eine Kreisbereisung machte. [...] Es war aus unserer Sicht dabei sehr befriedigend an [...] der Arbeit für Rudolf Scharping, dass er selbst

¹⁰⁰⁹ Vgl. Mielke, in: Hirscher/Korte, Information und Entscheidung, S. 130.

¹⁰¹⁰ Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

¹⁰¹¹ Vgl. Mielke, in: Hirscher/Korte, Information und Entscheidung, S. 130.

¹⁰¹² Vgl. Mielke, in: Hirscher/Korte, Information und Entscheidung, S. 130.

[...] ein entsprechendes Gespür für Planung hatte“¹⁰¹³.

e) Integrativer Ansatz

Die genannten vier Prinzipien als Merkmale des erweiterten Planungsverständnisses der rheinland-pfälzischen Planer konnten und sollten miteinander einhergehen und sich so in ihrer Wirkung gegenseitig verstärken¹⁰¹⁴, um so in ihrer Summe „zu einer politischen Zuspitzung und Kommunikation auf wenigen, vorab festgelegten, wahlsoziologisch gut begründeten Themengebieten“¹⁰¹⁵ zu gelangen. Sie sollten auf diese Weise „die schwer verdauliche landespolitische Agenda überlagern und sie in eine Abfolge bzw. ein Arrangement von verständlichen Geschichten verwandeln, die sich in die relevanten politischen Traditionen einfügen und sie fortschreiben und aktualisieren“¹⁰¹⁶. Insoweit handelte es sich um eine politische Mischung aus Vorgaben und quasi ‚inspiriertem‘ Handeln¹⁰¹⁷.

5. Die Bedeutung der „Manpower“ und die Resonanz

Die hinsichtlich der Qualifikationen der Mitarbeiter heterogene Besetzung der „neuen“ Planungsabteilung war eine wichtige Einflussgröße für die Arbeit der Abteilung. Denn sie wirkte sich im Hinblick auf die differenzierte Arbeitsteilung vorteilhaft aus. „Die Abteilung bestand schließlich aus sieben, (später sogar aus neun) Referaten. [...] Das führte dazu, dass wir im Regelfall bestimmte Projekte ausgehend vom Konzeptionellen bis hin zum Erscheinungsdesign planen und durchführen konnten. [...] Herr Dr. Groß war noch eine Zeit lang mein [Mielkes] Stellvertreter, nachdem ich gekommen war. Das war auf der persönlichen und auf der fachlichen Ebene völlig unproblematisch. Wenn wir beispielsweise sagten ‚Der Ministerpräsident macht in Sachen Kreisbereisungen dieses und jenes‘ und auch wenn er vielleicht noch aus seiner Zeit bei Herrn Wagner

¹⁰¹³ Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

¹⁰¹⁴ Vgl. Mielke, in: Hirscher/Korte, Information und Entscheidung, S. 130.

¹⁰¹⁵ Mielke, in: Hirscher/Korte, Information und Entscheidung, S. 130.

¹⁰¹⁶ Mielke, in: Hirscher/Korte, Information und Entscheidung, S. 130.

¹⁰¹⁷ Vgl. Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

andere [Gedanken] zur Planung hatte, konnte ich immer mit ihm auch im Hinblick auf mein erweitertes Planungsverständnis sehr gut kooperieren“¹⁰¹⁸.

Die Abteilung bestand nicht nur aus „Nicht-Landeskindern“, sondern war auch ausgesprochen interdisziplinär zusammengesetzt: „Diese Interdisziplinarität war sozusagen ‚unvermeidlich‘, weil es eben ganz unterschiedliche berufliche Herkünfte [der Mitarbeiter gab]. [...] Der Kollege Dr. Weingarten [**Referat 246**, dann **247**] war beispielsweise Volkswirt, der Kollege Grüßner [**Referat 245**, dann **242** sowie stellvertretender Abteilungsleiter] war früher Bundeswehroffizier gewesen, Dr. Frank [**Referat 241**] war Kommunalwissenschaftler und aus der SGK (Sozialdemokratische Gemeinschaft für Kommunalpolitik) gekommen, der Kollege Prof. Dr. Daum [**Referat 245**] hatte früher in der Werbung gearbeitet, Herr Dr. Benzner [**Referat 244**] und ich [Mielke, Abteilungsleiter] waren Politikwissenschaftler bzw. Sozialwissenschaftler [etc.]“¹⁰¹⁹. Die politische Führung hatte auch diese Mischung und Erweiterung der Qualifikationen bewusst herbeigeführt. „Es war [...] so, dass vor allem Herr Dr. Klär immer mit uns, das heißt mit mir als Abteilungsleiter und meinem Stellvertreter diskutiert hat, was bzw. wer noch dazukommen sollte. Da hatte er [...] klare Vorstellungen und das hat die Hausspitze zielstrebig betrieben“¹⁰²⁰.

Die Zusammenarbeit der Mitarbeiter mit deutlich unterschiedlicher beruflicher Qualifikation und Herkunft war für die Arbeit der Planungsabteilung insbesondere deshalb besonders fruchtbar, weil sich die unterschiedlichen Herangehensweisen im Hinblick auf die Verwirklichung ganzheitlicher Konzepte ergänzten. „[Es] waren methodisch ganz unterschiedliche Vorgehensweisen, die wir einsetzen konnten. Wenn ich jetzt beispielsweise den Kollegen Daum betrachte, so hatte er aufgrund seiner Profession, da er ja lange Jahre in einer Werbeagentur tätig gewesen war, was beispielsweise die Methodik von ‚Agenturpräsentation‘ und dergleichen angeht, derartig klare professionelle Vorstellungen und verfügte so umfassend über das rhetorische und konzeptionelle Repertoire derjenigen, die etwas präsentieren wollten, dass man ihm dabei ‚keinen Bären aufbinden konnte‘. Er hat zwar nicht alles selbst entworfen, aber er konnte alle

¹⁰¹⁸ Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

¹⁰¹⁹ Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

¹⁰²⁰ Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

gestalterischen und bildnerischen Elemente zum Beispiel eines MP-Auftritts auf ‚Schlüssigkeit‘ überprüfen. [...] Beispielsweise stammt [auch] das noch heute verwendete Logo der Ministerpräsidentenkonferenz von ihm. Oder wenn ich den Kollegen Benzner betrachte, der Forschungsreferent war, so war das ein [sehr kompetenter] Empiriker, der beispielsweise Landesumfragen gesichtet und ausgewertet hat, d. h. in einer Sekundäranalyse, der überhaupt Forschungslücken [erschlossen] hat, z. B. hinsichtlich eines großen Forschungsprojekts, das wir hinsichtlich der Erwartungen an die Konversionspolitik vergeben haben. [...] Der Kollege Grüßner, der u. a. für Grundsatzfragen der Konversion und der Verteidigungspolitik zuständig war, war von Haus aus Bundeswehroffizier gewesen. Insofern haben wir unterschiedlich(st)e Methoden oder theoretische Zugriffe mobilisieren können, die dann auch entsprechend verwendet wurden. Es war [ein großes] Glück, dass wir [...] von der Idee bis zur gestalterischen Umsetzung alles aus einem Guss [erarbeiten] konnten. [...]“¹⁰²¹.

Dabei war es besonders hilfreich, dass sich die Mitarbeiter des Umstands bewusst waren, dass auf verschiedenen Feldern der Landespolitik oder der politischen Planung im engeren Sinn ganz spezifische professionelle Logiken vorherrschten¹⁰²². Sich diese unterschiedlichen Logiken vergegenwärtigen zu können und ihnen durch die Anwendung unterschiedlicher Methodik gerecht werden zu können, war eine wesentliche Stärke der Abteilung. „Das heißt [...] wenn man Werbung für das Land oder eine Imagekampagne machen wollte, [...] musste man sich quasi der Methodik und der Forschungs- und Gestaltungstradition [...] dieser bildnerischen Dimension bewusst sein und wenn man [sich fragte] ‚Was weiß man über das Land?‘ dann musste man sich in Forschungsdingen auskennen. [...] Häufig ist es [...] so, dass [so etwas] im Laufe der Zeit eher an ‚Ungelernte‘ übergeht, also an [Mitarbeiter], die im Lauf der Jahre sehr viel praktisches Wissen und praktische Einsichten gesammelt haben, die aber in der Regel nicht dazu führen, dass man sich wirklich innovativ von [etwas] distanzieren kann, dass man also sagt ‚[...] Was machen wir hier eigentlich?‘. Stattdessen ‚macht man es‘, fügt sich ein und deshalb ist es oft so,

¹⁰²¹ Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

¹⁰²² Vgl. Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

dass im Laufe der Zeit die Leistungsfähigkeit sinkt und die Zufriedenheit steigt. [Mitarbeiter] wie Daum, Benzner oder Grüßner sind [...] immer auch [ein unbequemer Faktor], zum einen innerhalb der Verwaltung, weil sie nicht dem klaren Verwaltungsprofil entsprechen, zum anderen aber auch hinsichtlich der Außenkontakte [...]. Aber im Hinblick auf eine funktionale Logik ist das ganz und gar nicht schlecht, weil man sich [...] dadurch immer [...] noch selbst verbessern kann“¹⁰²³.

Diese kooperative Ausdifferenzierung der Tätigkeiten der Planungsmitarbeiter lässt sich anhand der Organisationsübersicht der Abteilung aus dem Mai 1994¹⁰²⁴ deutlich ansehen. Das **Referat 241** unter Dr. Frank war mit den Richtlinien der Regierungspolitik und den Grundsatzfragen der Landesentwicklung befasst. Darunter fielen Regierungserklärungen des Ministerpräsidenten, Grundsatzfragen der Regierungspolitik und der Landesentwicklung sowie Vorhabenschwerpunkte, aber auch die Pflege und Bearbeitung des Arbeitsprogramms. Das Referat war also als eines von zwei Referaten mit dem „harten, sozialtechnischen Kern“ befasst¹⁰²⁵. Außerdem war es zuständig für die Vorbereitung und Durchführung von Kreisbereisungen des Ministerpräsidenten. Für letztere wurde seinerzeit für Rudolf Scharping die Beschreibung oder das Label "Im Kreis der Bürger" geschaffen, woraus später, auf Kurt Beck bezogen, der in Rheinland-Pfalz häufiger zitierte Slogan „Nah bei den Menschen“ wurde¹⁰²⁶. Das **Referat 242** unter Grüßner und Häfner befasste sich mit Regierungsprogramm und Regierungsplanung, d. h. im einzelnen mit der Umsetzung des Regierungsprogramms, der Ablaufkontrolle, der Vorhabenplanung einschließlich des Bundesrates und dem Gesetzgebungsprogramm. Es war damit also das zweite Referat, das im engeren Sinn am harten, sozialtechnischen Kern arbeitete. Hinzu kamen Grundsatzfragen der Konversion und der Verteidigungspolitik, die Grüßner aufgrund seiner beruflichen Vita nahe lagen, sowie die Dokumentation und Statistik von Regierungsprogramm und Regierungspolitik, ferner die Zuständigkeit für Ausschüsse und Kommissionen des Landtags (unmittelbarer Parlamentsbezug) und für rechtliche Grundsatzfragen. Das **Referat 243**,

¹⁰²³ Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

¹⁰²⁴ Vgl. Staatshandbuch Rheinland-Pfalz 1994, S. 14 f. .

¹⁰²⁵ Vgl. Mielke, in: Hirscher/Korte, Information und Entscheidung, S. 123.

¹⁰²⁶ Vgl. Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

„Grundsatzfragen des gesellschaftlichen Wandels (Analysen I)“ wurde von Köbberling bearbeitet und war eines der beiden Analyse-Referate. Die Analysetätigkeit wurde auf zwei Referate verteilt, weil der Arbeitsumfang für ein Referat zu umfangreich gewesen wäre¹⁰²⁷. Im Referat 243 ging es im Wesentlichen um den sozialstrukturellen und politischen Wandel. Dazu wurden ausgewählte Forschungsbereiche ausgewertet und dokumentiert. Zum Bereich des politischen Wandels wurden auch die Frauen-, Kinder- und Jugend- und die Seniorenpolitik sowie der kulturelle Wandel gezählt. Außerdem war das Referat für Texte und Redeentwürfe zu diesen Bereichen zuständig. Das **Referat 244**, „Landesspezifische Forschungsvorhaben, Forschungscoordination (Analysen II)“, auch kurz „Forschungsreferat“ genannt, des bereits erwähnten Dr. Benzner war das zweite der beiden Analyse-Referate. Hier erfolgte die fundierte empirische Vorbereitung und Betreuung landesbezogener Umfragen sowie die Aufbereitung und statistische Analyse von Datensätzen zur Landesentwicklung, ferner (als „Exklave“ des Analyse-Referates I) die Befassung mit politischem Extremismus, dem demographischen Wandel und Migration und Integration als ausgewählten Bereichen des sozialen und politischen Wandels. Im **Referat 245**, das durch den schon erwähnten Prof. Dr. Daum und Lewentz geleitet wurde, ging es um die konzeptionelle und organisatorische Vorbereitung von Veranstaltungen des Ministerpräsidenten und der Landesregierung sowie ausdrücklich und der beruflichen Herkunft Daums entsprechend um „Werbung für das Land“ im Sinne von Corporate Identity, visuellem Erscheinungsbild und Veranstaltungsdesign, Werbemaßnahmen und Werbemittel sowie um die Großveranstaltungen des Landes. Das **Referat 246** unter Frau Dr. Wieß war mit Texten und Redeentwürfen für Rudolf Scharping, der Führung des Redekalenders und der Konzeption und Vorbereitung themenbezogener Veranstaltungen befasst, also mit „personenbezogenen“ Veranstaltungsmanagement. Außerdem war es mit Stellungnahmen zu aktuellen Fragen der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik beauftragt und damit eines der beiden im - engeren - Kontext der Wirtschaftspolitik tätigen Referate. **Referat 247** war das zweite im - engeren - Kontext der Wirtschaftspolitik arbeitende Referat. Es wurde von Dr. Weingarten geleitet. Hier war die Zukunftsinitiative Rheinland-Pfalz (ZIRP) angesiedelt (die an späterer Stelle noch Erörterungsgegenstand sein wird), außerdem ging es hier um

¹⁰²⁷ Vgl. Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

die Verbindungen zur Wirtschaft, zu Kammern und Verbänden und um Grundsatzzfragen der Wirtschaftspolitik.

Zur Beantwortung der Frage nach der Resonanz auf die Arbeit der politischen Planung, also nach ihrer „praktischen Wirksamkeit“ lässt sich auf eine wissenschaftliche Untersuchung zurückgreifen. Das Thema „Politikberatung in Deutschland“ war im März 1999 Gegenstand einer Fachtagung der Forschungsgruppe Neue Soziale Bewegungen in Kooperation mit der Gustav Heinemann-Akademie der Friedrich Ebert-Stiftung¹⁰²⁸. Ausgewählte Ergebnisse dieser Tagung wurden in einem Themenheft des Forschungsjournals dokumentiert. Mielke hat in seinem Beitrag für das Forschungsjournal im Jahr 1999¹⁰²⁹ auf der Grundlage einer im Sommer 1998 durchgeführten schriftlichen Befragung die Beratungsprozesse im politischen Bereich in den Regierungszentralen sozialdemokratisch regierter Bundesländer (ergänzt um Antworten aus einigen Ländern, in denen sich die SPD in der Opposition befand) untersucht. Die Ergebnisse der Untersuchung sind nach Aussage Mielkes für Rheinland-Pfalz auch bereits auf die Zeit der Regierung Scharping - in welcher die in der Untersuchung zum Trage kommenden Organisationsstrukturen errichtet wurden - nahtlos übertragbar¹⁰³⁰.

In den Befunden wurde zunächst der Einfluss von Faktoren wie der Landesgröße und damit einhergehender größerer Finanzkraft deutlich und überdies erkennbar, dass größere Flächenländer mit zudem langer sozialdemokratischer Regierungstradition eine umfangreiche organisatorische Ausstattung zur Erhebung und Verarbeitung sozialwissenschaftlicher Befunde aufweisen, wogegen diese in den meisten kleineren Ländern zurückblieb¹⁰³¹. (Allein) Rheinland-Pfalz fiel aus diesem Muster heraus, denn obwohl es sich um ein ‚kleineres‘ Land handelt, das zudem damals - wenn auch nach etwa sieben Jahren - noch

¹⁰²⁸ Vgl. Saretzki/Rohde/Leif, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 1999 (Jg. 12 Heft 3), S. 7.

¹⁰²⁹ Vgl. Mielke, Sozialwissenschaftliche Beratung in den Staatskanzleien der Länder - Ein Werkstattbericht, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 1999 (Jg. 12 Heft 3), Opladen Wiesbaden, S. 40 - 48.

¹⁰³⁰ Vgl. Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

¹⁰³¹ Vgl. Mielke, Sozialwissenschaftliche Beratung in den Staatskanzleien der Länder - Ein Werkstattbericht, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 1999 (Jg. 12 Heft 3), Opladen Wiesbaden, S. 43.

keine im engeren Sinn „langjährige“ sozialdemokratische Regierungsprägung aufwies, verfügte man dort im Ländervergleich „aus der Regierungszeit des ersten sozialdemokratischen Ministerpräsidenten Scharping“¹⁰³² über ausdifferenzierte Strukturen und entsprechendes Personal zur Durchführung sozialwissenschaftlicher Beratung¹⁰³³. Dieser Befund entspricht der dargestellten Ausweitung und Ausdifferenzierung der rheinland-pfälzischen Planungsabteilung. Methodisch hat Mielke die Befragung auf drei wichtige Aspekte sozialwissenschaftlicher Beratung erstreckt¹⁰³⁴, nämlich erstens auf die *Organisation* (Wer ist zuständig? Gibt es spezialisierte Forschungs- und/oder Planungseinheiten? Sind „gelernte Sozialwissenschaftler“ oder Verwaltungsjuristen tätig? Besteht Kontakt mit dem wissenschaftlichen Bereich? Gibt es eigens vorgesehene Haushaltsmittel?), zweitens auf die *Qualität der Ergebnisse* (Kann man Primärforschung betreiben oder erfolgt sekundäranalytische Auswertung bereits vorliegender Forschungsergebnisse? In welchen Politikfeldern werden Forschungsbefunde hinzugezogen? Wird regelmäßig oder hin und wieder sozialwissenschaftliche Forschung in Anspruch genommen? Erfolgen demoskopische Umfragen zur Akzeptanz und Rezeption von Landespolitik?) und drittens auf die *Nutzung im Rahmen der politischen Planung in den Staatskanzleien* (Wer informiert die politische Führung über die sozialwissenschaftlichen Befunde und wie erfolgt das? In welchem Ausmaß fließen die sozialwissenschaftlichen Arbeitsergebnisse in die politischen Entscheidungen ein? Existiert eine Evaluation, aus der auf die Verwendbarkeit der Arbeitsergebnisse für die politische Planung und/oder politische Entscheidungsfindung geschlossen werden kann?). Die Antworten auf diese drei Fragekomplexe wurden regelmäßig in jeweils 0 - 2 Indexpunkte übersetzt, um die Ergebnisse vergleichbar zu machen, die Ausnahme mit einem Indexpunkt-Potential von 4 Punkten bildeten die Antworten auf die Frage nach dem Einfluss der sozialwissenschaftlichen Arbeit

¹⁰³² Mielke, Sozialwissenschaftliche Beratung in den Staatskanzleien der Länder - Ein Werkstattbericht, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 1999 (Jg. 12 Heft 3), Opladen Wiesbaden, S. 43.

¹⁰³³ Vgl. Mielke, Sozialwissenschaftliche Beratung in den Staatskanzleien der Länder - Ein Werkstattbericht, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 1999 (Jg. 12 Heft 3), Opladen Wiesbaden, S. 43.

¹⁰³⁴ Vgl. Mielke, Sozialwissenschaftliche Beratung in den Staatskanzleien der Länder - Ein Werkstattbericht, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 1999 (Jg. 12 Heft 3), Opladen Wiesbaden, S. 41 - 42.

auf die politischen Entscheidungen¹⁰³⁵.

Im Ergebnis ergab sich dabei folgender Befund:

Tabelle 1: Dimensionen sozialwissenschaftlicher Beratung in den Staatskanzleien von sozialdemokratisch regierten Ländern

Dimensionen und Indexwerte	Mecklenburg-Vorpommern	Nordrhein-Westfalen	Brandenburg	Hamburg	Saarland	Rheinland-Pfalz	Niedersachsen	Hessen
I. Organisation								
a) org. Verankerung	1	2	1	0	2	2	2	2
b) Qualifikation d. Personals	0	2	0	1	2	2	2	2
c) Kontakte m. Externen	0	2	2	1	1	2	2	2
d) Haushaltsmittel	2	2	2	0	1	2	2	2
Tellindex I:	3	8	5	2	6	8	8	8
II. Qualität								
a) Primär- oder Sekundärforschung	1	2	2	1	1	2	- *	2
b) Politikfelder	1	2	2	2	1	1	-	2
c) Umfragen z. Landespolitik	2	2	2	0	0	2	-	2
d) Punktuelle/regelmäßige Forschung	2	1	1	1	1	1	-	1
Tellindex II:	6	7	7	4	3	6	-	7
III. Nutzung								
a) Unterrichtung der politischen Führung	2	2	2	1	1	2	- *	2
b) Einfluß auf Planung	4	3	3	2	2	2	-	3
c) Evaluation	2	1	1	0	0	0	-	-
Tellindex III:	8	6	6	3	3	4	-	5
Gesamtindex:	17	21	18	9	11	20	-	20

* Für diese Dimensionen liegen aus Niedersachsen keine Angaben vor.

Abbildung „Tabelle: Dimensionen sozialwissenschaftlicher Beratung in den Staatskanzleien von sozialdemokratisch regierten Ländern“¹⁰³⁶

Aus der Tabelle wird die überdurchschnittliche Bedeutung der sozialwissenschaftlichen Beratung im Rahmen der politischen Planung in Rheinland-Pfalz sowie deren Nutzung, also die „Nachfrage“ bzw. Resonanz seitens der politischen Führung deutlich. „Die politische Führung hat sich in großem Umfang auf die Arbeit der Planer gestützt. Zwar darf man sich die Jahre unter Scharping nicht so vorstellen, als seien wir die ganze Zeit dem Ministerpräsidenten ,auf

¹⁰³⁵ Vgl. Mielke, Sozialwissenschaftliche Beratung in den Staatskanzleien der Länder - Ein Werkstattbericht, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 1999 (Jg. 12 Heft 3), Opladen Wiesbaden, S. 42.

¹⁰³⁶ Entnommen Mielke, Sozialwissenschaftliche Beratung in den Staatskanzleien der Länder - Ein Werkstattbericht, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 1999 (Jg. 12 Heft 3), Opladen Wiesbaden, S. 44, Verwendung mit freundlicher Genehmigung Herrn Prof. Dr. Gerd Mielkes.

dem Schoß gesessen und gestreichelt worden'. Und ich glaube, dass es immer so ist, dass Politiker oder Büroleiter oder Öffentlichkeitsarbeiter, Regierungssprecher, immer auch und letztlich naturgemäß strukturell und habituell gegen Planungsbefolgung ,angehen'. Aber wir haben Vorschläge gemacht oder wir wurden [...] beauftragt, Vorschläge zu machen, und es war eigentlich immer eine Planungsnachfrage da. Das halte ich [...] für etwas Bewundernswertes an Herrn Scharping, dass er nicht einfach, sozusagen im Glauben an seine eigene ,Vollkommenheit', ,in die Schlacht gezogen ist'. [...] Er war im Gegenteil durchaus beratungsfreudig, wenn auch mit einem Grundton ,habitueeller Resistenz'. Das liegt aber wahrscheinlich in der Natur der Sache [...]. Ich kann mir gar nicht vorstellen, dass irgendein Regierungschef auf Landes- oder sonstiger Ebene, nicht immer auch zu einem guten Teil ,beratungsresistent' ist. Das ist ja unter Umständen auch etwas Positives, denn diese Personen wären ja nicht an ihren Posten gekommen, wenn sie nicht [...] auch ihren eigenen Kopf durchgesetzt hätten. Dennoch lässt sich sagen, dass die planerische Arbeit in erheblichem Umfang wirksam wurde, sie wurde also ,nachgefragt' und fand so Eingang in die praktische Politik. [...] Unter Scharping gab es übrigens auch zu Jahresbeginn immer eine zwei- oder dreitägige Klausur, in der sich die Planer und Gestalter, zum Beispiel auch der Kollege Dr. Daum, zusammengetan haben und besprochen haben, was in diesem Jahr gemacht werden sollte. [...] Was dabei auch interessant war, war dass Scharping [...] auch eine Reihe von Veranstaltungen zu auf den ersten Blick eher bundespolitischen Themen, zum Beispiel zu Zuwanderung und Integration oder der Verkehrsproblematik oder dem großen Lauschangriff ,in Auftrag gegeben' hat"¹⁰³⁷.

6. Ausgewählte politische Schwerpunkte der Regierung Scharping und die Beteiligung der Planungsabteilung

a) Überblick

Bei der politischen Arbeit der neuen Regierung handelte es sich nicht um „revolutionäre Umwälzungen“. Solche wären von den rheinland-pfälzischen Bürge-

¹⁰³⁷ Vgl. Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

rinnen und Bürgern auch nicht gut geheißen worden. Gleichwohl war ein Modernisierungsschub erkennbar¹⁰³⁸, der im Einvernehmen von beiden Koalitionspartnern vorangetrieben wurde. „Darüber gab es mit der FDP Einigkeit. Es ging um gesellschaftlichen Aufbruch. Denken Sie etwa an die kulturellen Impulse oder daran, dass es darum ging, eine moderne Wirtschafts- und Landwirtschaftspolitik zu machen. Rudolf Scharping, aber auch Rainer Brüderle, waren davon geprägt, dass es unter Helmut Kohl und partiell Bernhard Vogel Modernisierungsschübe für das Land gegeben hatte. Diese hatten sich sehr abgeschwächt. ‚Reben und Rüben‘ waren [wieder] zum Image des Landes geworden. Jetzt war es notwendig, neue Akzente zu setzen: in der Bildungs- und Wissenschaftspolitik, bei der Förderung von Innovationen und des Mittelstandes, [beim Ausbau der] Infrastruktur, [bei der Annahme der] Herausforderungen nach 1989 oder dem Ausbau demokratischer Beteiligungsmöglichkeiten“¹⁰³⁹.

Scharping erklärte vor dem Landtag am 5. Juni 1991 zu den politischen Grundlinien der SPD-/FDP-Koalition: „Die Wahlen vom 21. April sind ein Auftrag der Bürgerinnen und Bürger [...] zu einer neuen Politik. Sie soll sich organisch entwickeln, Neues und Bewährtes miteinander verknüpfen, Rheinland-Pfalz zielbewusst voranbringen, nicht einfach mit allem Vorhandenen brechen. So verstehen wir unseren Auftrag. [...] Wir wollen für eine Einsicht werben, auf der die neue Koalition gründet: Persönliche Freiheit und persönliches Glück, gesellschaftliche Anstrengungen und Gemeinsinn sind zwei Seiten der gleichen Medaille. [...] In diesem Sinne sind für uns das Soziale und das Wirtschaftliche, das Ökologische und das Kulturelle, das Liberale und Politische nicht beliebiger Akzent, sondern gleichberechtigte Grundlagen unserer Politik“¹⁰⁴⁰.

Die sozialdemokratisch-liberale Landesregierung sah sich also (wie auch ihre Nachfolgerinnen) in der Traditionslinie einer Reformpolitik, die Solidarität und Gerechtigkeit in Einklang bringen wollte und auf Mitbestimmung und Modernität setzte¹⁰⁴¹. Dabei setzte sie ihre Schwerpunkte in vielen Bereichen, beispiels-

¹⁰³⁸ Vgl. Sarcinelli, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 49.

¹⁰³⁹ Interview mit Martin Stadelmaier am 22. 5. 2013.

¹⁰⁴⁰ Landtag Rheinland-Pfalz, Plenarprotokoll 12/2 vom 5. 6. 1991, S. 25, 26.

¹⁰⁴¹ Vgl. Sarcinelli, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 49.

weise in der Gesellschaftspolitik, der Bildungs- und Kulturpolitik, in der Wirtschafts- und Strukturpolitik und bei der Konversion, später auch zunehmend im Bereich der Verwaltungsreform. Personell setzte die Regierung dabei in den Bereichen der Wirtschafts-, Landwirtschafts- und Rechtspolitik durch die Fortführung der beiden FDP-Ressorts aus der vorherigen Landesregierung auf Kontinuität.

b) (Allgemeine) Ablaufplanung

Die Mitarbeiter der Planungsabteilung waren hinsichtlich der (allgemeinen) Ablauf- und Vorhabenplanung an sämtlichen Politikvorhaben der Regierung beteiligt¹⁰⁴². Dabei wurden die einzelnen Punkte den Ressorts zugeordnet und die Abarbeitung organisiert und „gemanaged“. „Herr Dr. Frank oder Herr Grüßner haben die vielen hundert Items aus dem Koalitionsvertrag [quasi] auf die zuständigen Ressorts übertragen [...] und dann ging es darum, zu [beleuchten], wie z. B. das Sozialministerium oder das Umwelt- oder Wirtschaftsministerium mit den ihm zugewiesenen Items über die Zeit von fünf Jahren umgeht. Das beinhaltet zum einen eine haushaltstechnische Dimension in dem Sinn, dass man [die Frage stellt], Wieviel Geld kann ausgegeben werden?’, es beinhaltet aber ebenso eine arbeitsressourcenbezogene Dimension in dem Sinn, dass man [danach] fragt ‚Wer [kann] das alles (wie) [realisieren]?’. Und schließlich beinhaltet es auch noch eine ‚darstellerische’ Dimension im Sinne, dass nicht alles am Anfang oder am Schluss geschieht und geschehen soll, sondern sich sozusagen ‚abwickelt’. [...] Auch das ist zwischen den Ressorts abzustimmen“¹⁰⁴³. Die (allgemeine) Ablauf- bzw. Vorhabenplanung erfolgte also weiterhin in umfassender Weise sowie durchgängig. Darüberhinaus wurden die Planer aber auch in zahlreichen Bereichen im Sinne ihres Überbaus politischer Planung besonders tätig, von denen im Folgenden im Kontext ausgewählter politischer Schwerpunkte der Landesregierung einige dargestellt werden sollen.

¹⁰⁴² Vgl. Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

¹⁰⁴³ Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

c) Gesellschaftspolitik / „Kinder und Familie“ als Dauer-Item

Im Feld der Gesellschaftspolitik setzte die neue Landesregierung vor allem in der Frauen-, Familien- und Sozialpolitik neue Akzente¹⁰⁴⁴. Es wurde ein eigenes Frauenministerium unter Ministerin Rose Götte eingerichtet, „Gleichstellung“ als politische Querschnittsaufgabe wurde zu einem neuen Leitbegriff.

In der Arbeit der Planer waren in diesem weiten politischen Feld „Kinder und Familie“ eines der wichtigsten Themen, das die Planungsabteilung in Anwendung der dargestellten Prinzipien für und mit Scharping organisierte und gezielt nach außen kommunikativ vermittelte. Der Bereich „Kinder und Familie“ wurde zunächst (und als erster) als Chefsache-Bereich formuliert, weil er sich hierfür besonders anbot. „Wir haben zu Beginn für die [Dauer der] Legislaturperiode oder sogar noch darüber hinaus bestimmte Themen definiert, die ‚Chefsache‘ waren. Und bei Ministerpräsident Scharping war der Bereich ‚Kinder und Familie‘ [...] der Einstieg, denn wir legten zugrunde, dass Kinder und Familie ein Bezugsrahmen sind, in den alle einzelnen Politikvorkommnisse hineininterpretiert werden konnten, weil sich die Bürger mit Familie und Kindern immer identifizieren. Man kann Arbeitsmarktpolitik, man kann Finanzpolitik, man kann Schulpolitik quasi immer übersetzen in das Vokabular oder die Rhetorik der Familienpolitik“¹⁰⁴⁵.

Dergestalt wurde „Kinder und Familie“ als „Chefsache“-Thema des Ministerpräsidenten Scharping als dominierendem Akteur sowohl im Sinn des „Permanent Campaigning“ als ein behandelbares Dauer-Item ausgemacht, als auch als besonders taugliche „Simple Story“ durch die Legislaturperiode hindurch fortgeschrieben. Das passte auch persönlich gut zu Scharping. „Wir sagten also zu Rudolf Scharping, dass wir mit unseren Arbeitsmethoden [verschiedene Zusammenhänge] untersucht und den Eindruck gewonnen haben, dass [...] die kontinuierliche Befassung mit Kindern ein im wahrsten Sinne landesväterliches Bild schafft, das beispielsweise Bernhard Vogel als Ministerpräsident nie hatte. [...] Es kam dabei noch hinzu, dass sich dies sehr gut mit Scharpings Rolle als

¹⁰⁴⁴ Vgl. Sarcinelli, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 49.

¹⁰⁴⁵ Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

relativ junger Familienvater deckte, was für andere Vorgänge ja keine unmittelbare Rolle spielte“¹⁰⁴⁶.

Das Thema bot sich auch deshalb als passend und konsequent an, weil Scharping bereits zu Beginn seiner Regierungserklärung den Kindern und der Politik für Kinder breiten Raum eingeräumt hatte. „[...] Weil wir uns immer vorgenommen hatten, neben den aktuellen Fragen der Gegenwart - also wie bekämpft man die Arbeitslosigkeit, wie sichert man die Ausbildung der Jüngeren, wie stabilisiert, wie sichert man den sozialen Zusammenhalt der Bürger untereinander - etwas für die Zukunft zu tun[,] [...] stand am Anfang meiner ersten Regierungserklärung: Wir wollen den Kindern eine gute Chance geben [...]“¹⁰⁴⁷. Scharping hatte in der Regierungserklärung am 5. Juni 1991 erklärt: „Wenn wir dieser Verantwortung gerecht werden wollen, dann gibt es hier eine Verknüpfung, Verantwortung für die Umwelt ist zugleich Politik für die Zukunft unserer Kinder. Wir sagen: Kinder brauchen Platz im Leben. Sie brauchen Raum zum Spielen, Raum für eigene Phantasie, Raum für ein solidarisches Leben. Für Kinder ist die Familie das Zusammenleben mit Erwachsenen, Ort der Geborgenheit und menschlicher Zuwendung. [...] Die Kinder machen keinen Lärm, sie drücken Lebensfreude aus. Das bedeutet auch: Raum zum Spielen wird uns wichtiger sein als Stellplätze für Autos. [...]“¹⁰⁴⁸.

Als damals in der Bundesrepublik einzigartige Neuerung wurde in der Folge das Recht auf einen Kindergartenplatz verankert und so an die sozialpolitisch durchaus progressiven Traditionen des Landes angeknüpft, bis Rheinland-Pfalz in der zweiten Hälfte der 90er Jahre den höchsten Versorgungsgrad an Kindergartenplätzen in den „alten“ Bundesländern aufweisen konnte¹⁰⁴⁹: „[...] Das Land [hat] einen riesigen Fortschritt gemacht bei den Kindergärten“¹⁰⁵⁰.

So kam es in der Folge außerdem zu der Begriffsfindung bzw. dem Label „Kin-

¹⁰⁴⁶ Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

¹⁰⁴⁷ Dieter Klein im Interview mit Rudolf Scharping, in: LpB Rheinland-Pfalz, „Etwas Kredit hatten wir immer...“, S. 54.

¹⁰⁴⁸ Landtag Rheinland-Pfalz, Plenarprotokoll 12/2 vom 5. 6. 1991, S. 26.

¹⁰⁴⁹ Vgl. Sarcinelli, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 50.

¹⁰⁵⁰ Dieter Klein im Interview mit Rudolf Scharping, in: LpB Rheinland-Pfalz, „Etwas Kredit hatten wir immer...“, S. 54.

derfreundliches Rheinland-Pfalz“¹⁰⁵¹. Damit waren eine ganze Reihe von Initiativen verbunden, beispielsweise die Kinder- und Jugendkonferenzen, mit denen der Ministerpräsident auch in symbolischer Weise die Teilhabeberechtigung von Kindern und Jugendlichen zum Ausdruck brachte¹⁰⁵². Die Kinder- und Jugendkonferenzen sind auch ein Beispiel für den dargestellten Nebenaspekt im Rahmen des „Chefsache“-Prinzips, wonach es erforderlich sein kann, dass der Regierungschef nach Absprache in die thematische Zuständigkeit eines seiner Fachminister „durch- oder übergreift“. „Das Thema „Kinder und Familie“ lag ja an sich in der Ressortzuständigkeit von Jürgen Zöllner, dem Bildungsminister oder auch in der Ressortzuständigkeit des Arbeits- und Sozialministeriums, es ist [...] ein Beispiel für einen potentiell konfliktiven Bereich. Das heißt, der Ministerpräsident musste sich dahingehend mit seinen Ministern darüber einig sein, dass er sozusagen ‚in ihren Revieren wildern‘ durfte. Das ist stets gut verlaufen, weil die Beteiligten schnell erkannten und man es auch wissenschaftlich aufzeigen konnte, dass zwar der Ministerpräsident so von ‚ihren‘ Themen profitiert hat, dass aber auch sie durch die Kooperation mit dem Ministerpräsidenten aufgewertet wurden. Wenn also zum Beispiel bei den Mainzer Kinder- und Jugendkonferenzen [...] Minister Zöllner zusammen mit dem Ministerpräsidenten die Eröffnung bestritt, war das ein Auftritt [Scharpings], aber eben auch ein Auftritt Zöllners“¹⁰⁵³.

Aus Sicht der politischen Planung ist das Thema „Kinder und Familie“ außerdem ein Beispiel dafür, wie aus Sicht des „Endverbrauchers“, also ausgehend von den Vorstellungen und Erwartungshaltungen der Bevölkerung gedacht und geplant wurde. Traditionelle (partei)politische Gesichtspunkte waren dabei nicht ausschlaggebend, entscheidend war vielmehr der bürgerübergreifende Aspekt des Themas. „Wir haben uns dabei nicht etwa gefragt, ob das Thema besonders ‚sozialdemokratisch‘ im Sinne der Traditionsbezogenheit ist, denn insoweit wäre Familienpolitik per se eigentlich kein klassisch sozialdemokratisches Feld gewesen. Sondern wir haben uns gefragt, was den Bürgern im Hinblick auf ihre politische Befindlichkeit oder überhaupt ihren sozialen Zustand nah, sozusagen

¹⁰⁵¹ Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

¹⁰⁵² Vgl. Sarcinelli, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 50.

¹⁰⁵³ Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

hautnah, liegt und das ist eben beispielsweise der Bereich der Familie“.¹⁰⁵⁴

Beim Termin- und Veranstaltungsmanagement fand umfänglich das erläuterte „Wäscheleinen-Prinzip“ Anwendung.

Dabei und bei ähnlichen Aktivitäten war es „automatisch“ immer so, dass die Planungsabteilung in einem Referat der Kabinettsabteilung einen sachlichen „Counterpart“ hatte, denn jegliche Aktivität berührte immer auch die Zuständigkeit eines Referates der Kabinettsabteilung. Hier war stetige Absprache und Rückkopplung zwischen den Abteilungen vonnöten. „Das heißt, man musste in gewisser Weise klarstellen, dass das Referat der Kabinettsabteilung nicht gewollt oder ungewollt in einer Weise intervenierte, die die eigenen Vorstellungen [...] aus unserer Sicht verwässerte bzw. ihnen einen falschen Dreh gab. Insofern gab es also immer begrenzte Konflikte ausgehend von der sachlichen Zuständigkeit. So musste man gewissermaßen dem Ministerpräsidenten beispielsweise bei den Kinder- und Jugendkonferenzen in einer kleinen Rücksprache [vermitteln], weshalb er als ‚hochdekorierter‘ Ministerpräsident nun plötzlich [auch] als ‚Chef der Kinder- und Jugendkonferenzen‘ auftreten sollte“¹⁰⁵⁵.

Dieser Gesichtspunkt lässt an dieser Stelle in einem kurzen Exkurs einen Blick auf die **Akteure des politischen Planungsprozesses außerhalb der Planungsabteilung** selbst sinnvoll erscheinen. Die Frage nach diesen Akteuren, ihrem Einfluss auf die Themenagenda und der Durch- und Umsetzung von Themen ist nicht durchgängig gleich zu beantworten, es besteht insoweit ein fortwährender Wettbewerb der Themen und ihrer Fürsprecher um das begrenzte Zeitkontingent des Ministerpräsidenten und die Zuordnung zu dessen Prioritäten¹⁰⁵⁶. Deshalb verlaufen Planungsprozesse am reibungslosesten, wenn sie auf Vorgaben des Ministerpräsidenten selbst oder jedenfalls des Kabinetts beruhen, also aus dem politischen Zentrum kommen, zu dem in der Staatskanzlei neben dem **Ministerpräsidenten** selbst der **Chef der Staatskanzlei (CdS)** und regelmäßig auch der **Regierungssprecher** zählen¹⁰⁵⁷.

¹⁰⁵⁴ Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

¹⁰⁵⁵ Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

¹⁰⁵⁶ Vgl. Mielke, in: Hirscher/Korte, Information und Entscheidung, S. 131.

¹⁰⁵⁷ Vgl. Mielke, in: Hirscher/Korte, Information und Entscheidung, S. 131.

Unterhalb bzw. neben dem Zentrum existieren verschiedene **Organisations-einheiten**, zu denen auch die **Planungsabteilung** zählt, aber auch **informelle Gruppen** mit Kontakt zum politischen Zentrum. Dabei stellen die **Büroleiter** des Ministerpräsidenten bzw. des Chefs der Staatskanzlei (wie seinerzeit Martin Stadelmaier) eine Gruppe mit erheblichem Einfluss auf die Entscheidungen des Zentrums dar: „Generell sollte der Einfluss der hausinternen Experten keinesfalls unterschätzt werden“¹⁰⁵⁸. In der Beschäftigung mit dem Thema Politikberatung sowie in der politikwissenschaftlichen Forschung werden die Büroleiter als die vielleicht wichtigsten Berater des politischen Spitzenpersonals bislang weitgehend ignoriert. Ihre eigentliche Rolle beschränkt sich in der Regel nicht auf die Ausübung administrativer Funktionen, sondern umfasst de facto - dies bestätigen die Experten in den Apparaten - einen immensen Einfluss“¹⁰⁵⁹. Die für die Ressortkoordination zuständige **Kabinettsabteilung** ist ebenfalls eine neben dem politischen Zentrum existierende Organisationseinheit.

Die Akteure des Planungsprozesses bilden also keineswegs ein homogenes Entscheidungs- und Implementationssystem, das von gleichen und gleich bleibenden Interessen geleitet wird. Vielmehr findet politische Planung stets in einem permanenten abgestuften Prozess statt, dem partielle Konflikte im Hinblick auf die Beeinflussung des Agenda-Settings immanent sind¹⁰⁶⁰. Ausschlaggebend in diesem permanenten Prozess ist stets die Person des Ministerpräsidenten, der, sei es aus eigener Initiative oder dem Aufgreifen gemachter Vorschläge, seine politischen Positionen besetzt und somit Richtung und Ausprägung der Planung bestimmt¹⁰⁶¹. In Rheinland-Pfalz fand die dabei erforderliche „Rückkopplung“ mit den Fachressorts üblicherweise auf der Grundlage einer Grundsatzentscheidung zwischen dem Ministerpräsidenten und dem bzw. der Minister/in statt. „Soweit ich mich erinnere, war es im Regelfall so, dass es, so wie bei den Kinder- und Jugendkonferenzen oder der Konversion, oder [bei] irgendeinem anderen Thema wie z. B. dem ‚Großen Lauschangriff‘, zunächst einmal eine Grundsatzentscheidung zwischen Ministerpräsident und Ressort-

¹⁰⁵⁸ Vgl. zu den personellen Faktoren der „Politikberatung von innen“ auch Grunden, Politikberatung im Innenhof der Macht, S. 178 ff. .

¹⁰⁵⁹ Saretzki/Rohde/Leif, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 1999 (Jg. 12 Heft 3), S. 6.

¹⁰⁶⁰ Vgl. Mielke, in: Hirscher/Korte, Information und Entscheidung, S. 132.

¹⁰⁶¹ Vgl. Mielke, in: Hirscher/Korte, Information und Entscheidung, S. 132.

minister gegeben hat, dass also Scharping sich am Rande der Kabinettsitzung oder nach der Kabinettsitzung mit dem entsprechenden Kollegen zusammengesetzt hat [...] und [...] der Ressortchef entweder Einwände erhob, die berücksichtigt wurden oder keine Einwände erhob. [...] Erst dann ist das [...] auf die Durchführungs-, auf die Arbeitsebene gekommen. Denn das waren ja meistens [...] substantielle Eingriffe in die Ressort-Themenführung, so dass man das nicht einfach auf der Arbeitsebene hätte klären können. [...] Im [Allgemeinen] war es [deshalb] immer sinnvoller, wenn man sozusagen von der Führungsebene [aus] [ausgegangen ist]. Später, nach Scharping, also unter Beck, hatten wir ein paar ‚spektakuläre‘ Fälle, zum Beispiel das ganze Ehrenamtswesen, das heute in der Staatskanzlei ressortiert, aber ursprünglich fast ausschließlich im Innenministerium angesiedelt war, und zwar deshalb, weil die meisten Menschen, die ein Ehrenamt ausüben, sich auf der kommunalen Ebene organisieren. [...] Oder es gab zum Beispiel eine große Ruanda-Konferenz, was [ursprünglich zur] Zuständigkeit [des] Innenministeriums [gehörte], worüber sich dann auf der politischen Ebene geeinigt wurde“¹⁰⁶².

In diesem Kontext ist schließlich auch das sich aus Art. 104 S. 2 der Verfassung für Rheinland-Pfalz ergebende Ressortprinzip von Bedeutung. Karl-Heinz Klär bemerkte hierzu: „Jedes Ressort hat ja, ungeachtet der Festlegung im Koalitionsvertrag oder im Wahlprogramm, in gewissem Sinn auch eigene Planer, sei es ‚offen‘ oder direkt im Ministerbüro oder [an anderer Stelle]. Die Ressorts agierten ja nicht von einem zum nächsten Tag, sondern hatten [ebenfalls] ihre Vorstellungen. Und dabei muss man immer umsichtig sein, weil schließlich das Ressortprinzip gilt. Die Staatskanzlei würde einen groben Fehler machen, wenn sie anfinke, dem Finanz- oder dem Arbeitsressort zu sagen, was diese gefälligst zu tun haben. Eine Planung, die so aussähe, würde auf keinen Fall funktionieren. Wenn sich zum Beispiel der Eindruck ergab, dass in einem Ressort etwas wirklich ‚falsch lief‘, dann war es das Naheliegende, es mit dem Ministerpräsidenten zu besprechen oder es über den jeweiligen Staatssekretär zu kommunizieren, der es dann mit seinem Kollegen oder mit dem Minister selbst besprochen hat. Das ist dann eine Art ‚Risikoprüfung‘ gewesen, die zu einem Zwischenergebnis geführt hat, mit dem man dann informell umging, um zu ei-

¹⁰⁶² Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

nem besseren Gesamtergebnis zu gelangen. Das Ressortprinzip war, jedenfalls in Rheinland-Pfalz, stark“¹⁰⁶³.

d) Bildungs- und Kulturpolitik

Eng verknüpft mit dem Bereich „Kinder und Familie“ ist die Bildungspolitik. Dieser Bereich, ebenso wie der der Kulturpolitik, nahm bereits in der Regierungserklärung Scharpings vom 5. Juni 1991 recht breiten Raum ein. Beide bildeten deshalb weitere politische Schwerpunkte der Regierung Scharping.

Im Feld der Kulturpolitik hatten sich die Koalitionspartner einiges vorgenommen. Es heißt dazu in der Koalitionsvereinbarung: „Die neue Landesregierung will die kulturelle Vielfalt in Rheinland-Pfalz fördern. Die Kulturpolitik soll allen Bürgern des Landes zugute kommen. [...] Die Koalitionspartner wollen durch ein gezieltes Aktionsprogramm und durch Schwerpunktmaßnahmen dem ‚Kulturstandort Rheinland-Pfalz‘ ein neues Profil geben. [...] Die Museumsarbeit [...] soll [...] ausgebaut werden. [...] An der ‚Salier-Ausstellung‘ wird festgehalten. [...] Der Rheinland-Pfalz-Tag wird beibehalten. Er soll lebendiger und vielfältiger gestaltet werden. [...] Die Vielfalt von Kunst und Kultur soll auf dem Rheinland-Pfalz-Tag dargestellt werden. Ebenso sollen Darstellungsmöglichkeiten für den künstlerischen Nachwuchs eröffnet werden. [...] Vernachlässigte Bereiche der Denkmalpflege [...] werden stärker gefördert. [...] Selbstorganisierte unabhängige kulturelle Initiativen und Projekte werden gezielt und qualitätsorientiert gefördert. [...] Die Möglichkeit der Umwandlung der Fachbereiche Musik und Bildende Künste zu eigenständigen Hochschulen wird geprüft. [...] Die Koalitionspartner wollen die Musikschulen stärker fördern. [...] Die Landesregierung wird verstärkt das öffentliche Büchereiwesen fördern [...]“¹⁰⁶⁴.

Zum Bereich der Schulpolitik heißt es dort neben vielem anderen mehr: „[...] Bildungspolitik ist ein originärer Bereich der Landespolitik, den die Landesregierung in den Mittelpunkt rücken will. [...] Die Mitbestimmungsrechte der Eltern

¹⁰⁶³ Interview mit Karl-Heinz Klär am 4. 4. 2013.

¹⁰⁶⁴ FDP-LV RIP/SPD-LV RIP, Koalitionsvereinbarung 1991 - 1996, S. 10.

werden verbessert. [...] Die Rechte der Schülervertretungen werden gestärkt. [...] Es wird geprüft, wie die Beteiligung von Kollegien [...] an der Auswahl der Schulleiter gestärkt werden kann. [...] Die Zahl der Lehrer und Lehrerinnen an allen Schulen muss deutlich erweitert werden. Das [...] Hauptproblem [...] ist der Unterrichtsausfall. [...] [Zu Schulformen und Schulentwicklung:] [...] Es wird eine interministerielle Arbeitsgruppe gebildet, die die Auswirkungen der demographischen Entwicklung, des gesellschaftlichen Wandels und der veränderten Anforderungen am Arbeitsplatz auf Schulformen, Schulgliederung und schulische Inhalte sowie Ausbildungsgänge untersucht und mögliche Konsequenzen darstellt“¹⁰⁶⁵.

Auch der Bereich der Weiterbildung nahm breiteren Raum ein: „Der rasche technische und soziale Wandel, Veränderungen in der Arbeits- und Berufswelt und steigende Qualifikationsanforderungen machen Weiterbildung notwendiger denn je. [...] Darüber hinaus ist ein funktionsgerechtes Weiterbildungssystem ein zentraler Beitrag zur Herstellung von Chancengleichheit für alle Bevölkerungsgruppen [...] Gemeinsam mit Unternehmen, Kammern, Gewerkschaften und Bildungseinrichtungen will die Landesregierung berufliche Weiterbildung zu einem festen Bestandteil des Arbeitslebens ausbauen. [...] Mit finanzieller Unterstützung des Landes und in Kooperation mit den Verbänden wird eine Initiative Fort- und Weiterbildung gestartet. [...] Die öffentlichen Bildungseinrichtungen [...] sollen ihre Weiterbildungsangebote ausbauen. In der Anlaufphase werden Modellprojekte vom Land auch finanziell gefördert. [...] Während und nach Kinderbetreuungszeiten sowie anderen Unterbrechungen der Berufstätigkeit ist die Möglichkeit zur Weiterbildung dringend erforderlich. Entsprechende Angebote werden entwickelt“¹⁰⁶⁶.

In Umsetzung der Koalitionsvereinbarung wurden bildungspolitisch u. a. durch die Schaffung neuer Lehrerstellen¹⁰⁶⁷, durch verbesserte Zugangsmöglichkeiten im Bildungswesen sowie erstmalig durch ein Bildungsfreistellungsgesetz entsprechende Handlungsschwerpunkte gesetzt; eine Vorreiterrolle nahm das Land auch durch die Einrichtung und Förderung von Ganztagschulen sowie

¹⁰⁶⁵ FDP-LV RIP/SPD-LV RIP, Koalitionsvereinbarung 1991 - 1996, S. 11 - 12.

¹⁰⁶⁶ FDP-LV RIP/SPD-LV RIP, Koalitionsvereinbarung 1991 - 1996, S. 13.

¹⁰⁶⁷ Vgl. Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 126.

später der Ganztagsbetreuung in den Kindertagesstätten ein¹⁰⁶⁸. Der Einfluss des Koalitionspartners FDP zeigte sich in diesem Zusammenhang in der Einrichtung von Hochbegabtschulen¹⁰⁶⁹.

Der erwähnte „Rheinland-Pfalz-Tag“ ist ebenfalls ein Beispiel für die Aktivitäten der Regierung im Bereich der Kulturpolitik. Er war zuständigkeitshalber unter den Großveranstaltungen im Referat 245 der Planungsabteilung unter Dr. Daum und Lewentz angesiedelt. Außerdem wurden zahlreiche kulturelle Aktivitäten in einem bis heute weitergeführten landesweiten Programm, dem „Kultursommer Rheinland-Pfalz“ gebündelt, um mit einer solchen weicheren Form der Modernisierung an die Alltagsperspektiven der Bürger anzuknüpfen¹⁰⁷⁰. „Wir haben kulturell viel zu Wege gebracht, zum Beispiel den Kultursommer[...]“¹⁰⁷¹.



Abbildung „Logo des Kultursommers Rheinland-Pfalz“¹⁰⁷²

Auch Gerd Mielke wies in der Rückschau darauf hin: „Der Kultursommer hat

¹⁰⁶⁸ Vgl. Sarcinelli, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 50.

¹⁰⁶⁹ Vgl. Sarcinelli, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 51.

¹⁰⁷⁰ Vgl. Sarcinelli, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 51.

¹⁰⁷¹ Dieter Klein im Interview mit Rudolf Scharping, in: LpB Rheinland-Pfalz, „Etwas Kredit hatten wir immer...“, S. 54.

¹⁰⁷² Entnommen den offiziellen Materialien der Öffentlichkeitsarbeit (Online).

neben dem Item ‚Kinder und Familie‘ eine wichtige Rolle gespielt. Insgesamt denke ich, dass [...] Scharping so im Grunde einen frischeren [...] Ansatz auf Feldern betont hat, die durchaus Unions-nah waren. Der Kultursommer war eine gewollte Öffnung des Kulturellen zu einer neuen Form, bei der jeder ‚mitmachen durfte‘. Das war [...] Ausdruck der politischen Linie. Die Organisation des Kultursommers war im Kultusministerium angesiedelt“¹⁰⁷³.

Die große Bedeutung, die den genannten Bereichen eingeräumt wurde, zeigt sich auch bei Betrachtung der in der Zeit der Regierung Scharping abgegebenen Regierungserklärungen¹⁰⁷⁴:

12. WP, 1991 – 1996

Sitzung	Abgabe der Erklärung durch	Thema
05.06.1991 2. Sitzung	Scharping (MP)	Regierungsprogramm
26.09.1991 7. Sitzung	Brüderle (Wirtschaft, Verkehr)	Sicherung und Stärkung des öffentlichen Personennahverkehrs
14.11.1991 12. Sitzung	Götte (Bildung, Kultur)	Kulturpolitik
23.01.1992 17. Sitzung	Scharping (MP)	Abrüstung und Zukunftssicherung
13.05.1992 24. Sitzung	Brüderle (Wirtschaft, Verkehr)	Arbeitsplatzabbau bei der MIP in Mainz
14.05.1992 25. Sitzung	Götte (Bildung, Kultur)	Schulpolitik
25.06.1992 27. Sitzung	Zuber (Inneres, Sport)	Innere Sicherheit
17.09.1992 32. Sitzung	Martini (Umwelt)	Zukunft der Abfallentsorgung, Stärkung des Wirtschaftsstandorts
10.12.1992 38. Sitzung	Scharping (MP)	Ratifizierung des Vertrages von Maastricht
10.12.1992 38. Sitzung	Brüderle (Wirtschaft, Verkehr)	Zukunft der Landesbank und Investitions- und Strukturbank
21.01.1993 41. Sitzung	Götte (Bildung, Kultur)	Unterrichtsversorgung sichern, Programm der Regierung zur Bildungspolitik in der 12. WP
24.03.1993 46. Sitzung	Scharping (MP)	Solidarpakt
01.07.1993 56. Sitzung	Meister (Finanzen)	Wohnungsbaupolitik
10.03.1994 75. Sitzung	Brüderle (Wirtschaft, Verkehr)	Perspektiven der Bahnreform und der Regionalisierung des Schienenpersonenverkehrs
22.04.1994 79. Sitzung	Galle (Arbeit, Soziales, Familie, Gesundheit)	Jugendpolitik
21.09.1994 87. Sitzung	Schneider (Landwirtschaft, Weinbau, Forsten)	Umsetzung des Weingesetzes und Diskussionsstand der Vorschläge zur Reform der EU-Weinmarktordnung
27.10.1994 91. Sitzung	Beck (MP)	Regierungsprogramm nach der Wahl des MP

¹⁰⁷³ Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

¹⁰⁷⁴ Entnommen Datenhandbuch Geschichte des Landtags Rheinland-Pfalz, S. 255, Verwendung mit freundlicher Genehmigung des Landtags Rheinland-Pfalz.

e) Wirtschafts- und Strukturpolitik

Die Wirtschafts- und Strukturpolitik war ein weiterer politischer Schwerpunkt der Landesregierung. Die Koalitionsvereinbarung räumte diesem Bereich umfänglichen Raum ein. Dort hieß es dazu neben vielen weiteren Details: „[...] Die Wirtschaftspolitik der neuen Landesregierung muss nach Auffassung der Koalitionspartner die folgenden Entwicklungen berücksichtigen, die für den Standort Rheinland-Pfalz gleichzeitig große Herausforderungen und große Chancen bedeuten. Es sind die Verschärfung des Wettbewerbs aller Regionen nach der Vollendung des europäischen Binnenmarktes, die notwendige Unterstützung der deutschen Einheit und des Aufbaus der neuen Bundesländer, die regionalen Folgewirkungen einer Verringerung der militärischen Belastung [...] mit dem Verlust von Arbeitsplätzen und Kaufkraft. [...] Die Voraussetzung für die Bewältigung dieser Aufgaben ist die hohe Leistungsfähigkeit der Wirtschaft, die die Landesregierung erhalten und stärken wird. [...] Rheinland-Pfalz verfügt über eine gesunde Mischung von großen Unternehmen sowie mittleren und kleinen Unternehmen des Handwerks und des Mittelstands. [...] *Die Koalitionspartner sind sich einig, dass die Strukturpolitik des Landes regionalisiert, dezentral und kooperativ gestaltet werden soll.* [...]“¹⁰⁷⁵.

In einem eigenen Abschnitt heißt es über den Umbau militärisch geprägter Regionen etwa „[...] Die Verringerung der deutschen und alliierten Streitkräfte in Rheinland-Pfalz und die Abrüstungsfolgen für Betriebe [...] fallen in die politische Verantwortung der Bundesregierung. [...] Die Landesregierung wird sich gegenüber der Bundesregierung und den Europäischen Gemeinschaften dafür einsetzen, dass [...] Hilfen zur Verfügung gestellt werden, deren Umfang dem großen Ausmaß der zu erwartenden Probleme gerecht werden muss. Die Koalitionspartner sind sich einig, dass ohne Hilfe von außen die wirtschaftliche Dimension der Rüstungs- und Standortkonversion nicht zu bewältigen ist. [...] Die bisher militärisch genutzten Flächen und Liegenschaften können für Wohn-, Industrie- und Gewerbeflächen, Umwelt- oder Fremdenverkehrszwecke sinnvoll genutzt werden. Eine solche Nutzung wird zur Abminderung der regionalen

¹⁰⁷⁵ FDP-LV RIP/SPD-LV RIP, Koalitionsvereinbarung 1991 - 1996, S. 24 ff., Hervorhebung durch den Verfasser.

Folgen der Abrüstung beitragen. [...] Die Koalitionspartner sind sich einig, dass keine neuen Flächen für militärische Zwecke zur Verfügung gestellt werden. [...] Über die politische Verantwortung der Bundesregierung hinaus wird die Landesregierung in den von Militärstandorten abhängigen Regionen, in denen schwere Belastungen nicht vermieden werden können, alle eigenen politischen Möglichkeiten zur Bewältigung der regionalen Folgen [...] ausschöpfen. Die Landesregierung wird die interministerielle Arbeitsgruppe zur Rüstungs- und Standortekonversion aufrechterhalten. [...]“¹⁰⁷⁶.

Die Konversion und die mit ihr einhergehenden Probleme stellten (und stellen bis heute), wie bereits zuvor umrissen, für Rheinland-Pfalz, dass das am stärksten von der Konversion betroffene Bundesland war und bis heute ist, eine Herkulesaufgabe dar. Denn das Land wies eine massive militärische Präsenz auf, es galt aufgrund der zahlreichen US-amerikanischen Flugplätze (Bitburg, Spangdahlem, Landstuhl (Ramstein) u. a.) als (Land-)„Flugzeugträger“ der NATO¹⁰⁷⁷. Rheinland-Pfalz hatte so zwar gerade in den strukturschwachen Gebieten des Hunsrücks, der Westpfalz und des Westerwalds von den ökonomisch positiven Effekten der starken Militärpräsenz profitiert, musste nun aber umgekehrt mit den Folgen des Endes der Blockkonfrontation des kalten Krieges und der Demilitarisierung zurechtkommen. Anfang der 90er Jahre lebten 123.000 amerikanische Soldaten und ihre Familienangehörigen im Land, ferner kleinere Kontingente französischer und kanadischer Truppen und über 40.000 Menschen waren unmittelbar aufgrund des Bestehens der militärischen Einrichtungen beschäftigt¹⁰⁷⁸. In vielen Landkreisen stammten rund 10 Prozent der Bruttowertschöpfung aus militärisch-begründeten Ausgaben, im Landkreis Kaiserslautern sogar 40 Prozent und im Zeitraum von 1991 bis 1998 wurden fast 500 Militärliegenschaften aufgegeben oder aufgekündigt¹⁰⁷⁹.

Um die sich stellenden Aufgaben zu bewältigen, wurden mit Unterstützung des Bundes umfangreiche Konversionsprogramme aufgestellt. Konversion wurde

¹⁰⁷⁶ FDP-LV RIP/SPD-LV RIP, Koalitionsvereinbarung 1991 - 1996, S. 27 f. .

¹⁰⁷⁷ Vgl. Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 207.

¹⁰⁷⁸ Vgl. Sarcinelli, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 52.

¹⁰⁷⁹ Vgl. Sarcinelli, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 53.

deshalb aus Sicht der politischen Planung ebenfalls eines der Dauer-Items und Thema nach dem „Chefsache“-Prinzip, mit dem letztlich alle Referate der Planungsabteilung zu tun hatten. „Konversion war auch eines der wichtigen politischen Themen, die für die ganze Legislaturperiode (und darüber hinaus) als ‚Chefsache‘, als Dauer-Item definiert wurden. [...] Da wir damals noch einen vergleichsweise großen Forschungsetat hatten, haben wir auch ein großes Forschungsprojekt zur Frage der Erwartungen an die Konversionspolitik vergeben“¹⁰⁸⁰. Zuständig für die Grundsatzfragen der Konversion war in der Planungsabteilung das Referat 242 (Grüßner und Häfner), die anderen Referate (beispielsweise hinsichtlich der Forschung oder des Veranstaltungsmanagements) waren aber sämtlich ebenfalls mit diesem bedeutsamen und übergreifenden Thema befasst. Die Arbeit erfolgte später in enger Zusammenarbeit mit dem sog. Konversionskabinett, welches schon in der Koalitionsvereinbarung angekündigt worden war. Dabei handelt es sich um einen Ausschuss der Landesregierung, bestehend aus dem/r Ministerpräsidenten/in, dem/r Chef/in der Staatskanzlei, dem/r Innen-, Wirtschafts- und Finanzminister/in sowie dem/r Arbeitsminister/in¹⁰⁸¹. Das Konversionskabinett tagt mehrmals im Jahr und dient insbesondere der schnellen Entscheidungsfindung. Seine dauerhafte Einrichtung unterstrich den hohen Stellenwert des Themas für das Handeln der Landesregierung auch nach außen.

Gerade der Bereich der Wirtschaftspolitik stellt im übrigen an den Planungsbereich übermäßig hohe Anforderungen, weil es sich dabei um ein Feld handelt, dass besonders stark von Unvorhersehbarkeiten betroffen sein kann und häufig betroffen ist. „Wenn Politik mehr ist als Handwerk, dann ist sie vielleicht so etwas wie Kunst. Aber sie ist ja keine Wissenschaft. Und wie sich Kunst der Planung entzieht, entzieht sich in gewissem Umfang auch Politik der Planung. Sehr vieles, auf das die Politik reagieren muss, kommt aus dem Alltag. Und Konflikte kann man nicht ‚planen‘. In der Politik ist Planung deshalb immer ein schwieriges Geschäft, und das gilt erst recht für die Regierungsplanung. Wenn zum Beispiel in einer Rezession ein Großbetrieb in Rheinland-Pfalz schließt, einhergehend mit einem großen Anstieg der Arbeitslosigkeit in der betroffenen

¹⁰⁸⁰ Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

¹⁰⁸¹ Vgl. Landeszentrale für politische Bildung RLP (Hg.), Konversion in Rheinland-Pfalz, S. 2.

Region, dann müssen Sie natürlich darauf reagieren. Das war selbstverständlich in der Koalitionsvereinbarung nicht vorhergesehen, ist auch nicht vorhersehbar, aber das politische Führungspersonal muss darauf reagieren. Insofern spielt der Konjunkturverlauf für das politische Handeln eine erhebliche Rolle, ist aber in der Planung per se nicht vorgesehen und auch nur sehr bedingt vorhersehbar. Planung ist deshalb aufgefordert, sich auch danach zu richten, welche Chancen, welche Gelegenheiten (engl.: Opportunities) sich ergeben, also in diesem positiv verstandenen Wortsinn ‚opportunistisch‘ zu sein, die Gelegenheiten zu ergreifen“¹⁰⁸².

Ein wichtiges Beispiel im Bereich der Wirtschaftspolitik, an dem die Planungsabteilung maßgeblich beteiligt war, ist zudem die bereits erwähnte Zukunftsinitiative Rheinland-Pfalz (ZIRP). Scharping stellte dies auch in der Rückschau deutlich heraus: „Wir haben wirtschaftlich einiges vorangebracht und die Zusammenarbeit mit der Wirtschaft in Rheinland-Pfalz deutlich verbessert. Das Symbol dafür ist die Zukunftsinitiative Rheinland-Pfalz, also eine organisierte Zusammenarbeit zwischen Politik und Wirtschaft, sehr zum Nutzen des Landes. [...] Wir haben uns [...] immer bemüht, auf der Grundlage eines sehr festen Vertrauens in die Arbeitnehmerschaft zugleich ein sehr unbefangenes Verhältnis zu Handwerk, Mittelstand und Wirtschaft [...] zu gewinnen, übrigens auch zur Landwirtschaft“¹⁰⁸³.



Abbildung „Logo der Zukunftsinitiative Rheinland-Pfalz (ZIRP)“¹⁰⁸⁴

Die Zukunftsinitiative widmet sich seit 1992 in einem intensiven Dauerdiallog und enger Zusammenarbeit von Wirtschaft und Politik der Stärkung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Rheinland-Pfalz, darüber hinaus aber

¹⁰⁸² Interview mit Karl-Heinz Klär am 4. 4. 2013.

¹⁰⁸³ Dieter Klein im Interview mit Rudolf Scharping, in: LpB Rheinland-Pfalz, „Etwas Kredit hatten wir immer...“, S. 53, 54.

¹⁰⁸⁴ Entnommen den offiziellen Materialien der Öffentlichkeitsarbeit (Online).

auch der Erhaltung der sozialen Grundlagen des Zusammenlebens, der kulturellen Vielfalt und der Darstellung des Landes im nationalen und internationalen Rahmen¹⁰⁸⁵. Zur Förderung des Wissens- und Erfahrungstransfers zwischen den Experten, Entscheidungsträgern und der Öffentlichkeit organisiert die Initiative jährlich zahlreiche Veranstaltungen, darunter Workshops, Vortragsreihen und Podiumsgespräche zu wirtschaftlichen und wissenschaftlichen Themenstellungen. Sie sollen dazu beitragen, Informationen zu bündeln, zu erörtern und unter den Mitgliedern (natürliche Personen, Unternehmen und Institutionen aus Wirtschaft, Politik, Wissenschaft und Kultur) und ihren Gästen zu verbreiten¹⁰⁸⁶.

Die ZIRP war in der Zuständigkeit der Planungsabteilung im Referat 247 unter Dr. Weingarten angesiedelt, welches auch allgemein für die Verbindungen zur Wirtschaft zuständig war. Hier wurde sie organisatorisch und konzeptionell begleitet, Projekte der ZIRP vorbereitet und ausgewertet und ihre Veranstaltungen konzipiert und vorbereitet. Gerd Mielke erinnerte sich aus Sicht der Planungsabteilung an die Zukunftsinitiative: „[...] Die ZIRP hatte zum einen die Funktion, dass der Ministerpräsident um sich herum quasi durch direkte Ansprache [...] die Spitzen der Wirtschaft in Rheinland-Pfalz und auch der wirtschaftsnahen Einrichtungen versammeln konnte. Als Grundkonstruktion, als grundsätzliche Erfindung war sie bei uns in der Abteilung, sie wanderte später zu Herrn Brüderle ins Wirtschaftsministerium. [Das Besondere] an der ZIRP war, dass die zukunftsorientierten Teile des Wirtschaftslebens, also die innovativen Unternehmen, auch die Kooperation zwischen Wissenschaft und Wirtschaft, dort zusammenfanden. Übrigens hatte das auch eine Ausstrahlung in den Kulturbereich, denn bei den ZIRP-Veranstaltungen gab es auch immer wieder hervorragende Konzertauftritte und dergleichen. [...]. [Es] ist darin wohl auch einer der Vorteile der Koalitionsregierung mit der FDP zu sehen, mit der die Sozialdemokraten im Großen und Ganzen immer gut auskamen, denn ich bin sicher, dass die ZIRP in der Form, in der sie dann entstanden ist, bei einer Alleinregierung nicht entstanden wäre“¹⁰⁸⁷. In der Schaffung der Zukunftsinitia-

¹⁰⁸⁵ Vgl. ZIRP kompakt Nr. 5 (November 2012) - 20 Jahre ZIRP.

¹⁰⁸⁶ Vgl. ZIRP kompakt Nr. 5 (November 2012) - 20 Jahre ZIRP.

¹⁰⁸⁷ Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014; vgl. auch Kißener, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz, S. 127.

tive Rheinland-Pfalz wurde also auch die Handschrift der FDP in der Regierung deutlich.

Diese setzte übrigens auch im Bereich der zivilen Nutzung der zahlreichen Militäranlagen, die nach dem Abzug der Alliierten leer standen, eigene politische Schwerpunkte, indem sie sich für den Ausbau und die weitere Umnutzung von Konversionsobjekten, insbesondere in strukturschwachen Regionen einsetzte. So wurden beispielsweise ab 1993 die ersten zivilen Flugverbindungen auf dem Flugplatz Hahn aufgenommen. 1994 führte Rainer Brüderle (FDP) als fachlich zuständiger Minister zudem den Rheinland-Pfalz-Takt ein, der zur besseren Vernetzung des öffentlichen Nahverkehrs beitrug.

In diesem Zusammenhang ist ferner und am Rande zu bemerken, dass eine Alleinregierung gegenüber einer Koalitionsregierung nicht prinzipiell als vorteilhafter empfunden wird. Denn die Abstimmungserfordernisse vermindern sich im Fall einer Alleinregierung nicht zwingend, sie verlagern sich stattdessen eher. „Ich [Stadelmaier] würde dabei nicht von leichter oder schwieriger reden, es ist *anders*. Aus der späteren Erfahrung der SPD-Alleinregierung von 2006 bis 2011 kann ich sagen, dass die Diskussionsbedarfe in der eigenen Partei erheblich zunehmen. Dies ist in einer Koalitionsregierung schwächer ausgeprägt. Sie haben stattdessen die Abstimmungsbedarfe mit dem Koalitionspartner. Das kann gelegentlich auch enervierend sein. Sowohl Rudolf Scharping als auch später Kurt Beck haben als Regierungschefs immer stark antizipiert, welche Interessen der Koalitionspartner hat. Es hat gleichwohl Themen gegeben, die konfliktreich waren; aber eben auch abgesteckte Felder, bei denen ganz klar war, dass entweder die SPD das Prä hatte oder der Koalitionspartner“¹⁰⁸⁸.

¹⁰⁸⁸ Interview mit Martin Stadelmaier am 22. 5. 2013.

F. Resümee

I. Einleitung und Aspekte der Ergebnisbetrachtung

In der Gesamtbetrachtung der Ergebnisse der vergleichenden Gegenüberstellung der verschiedenen Phasen der Regierungsplanung in der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz von 1971 bis 1994 ergeben sich interessante Erkenntnisse. Das Land weist im Zeitraum der Arbeit eine durchaus wechselhafte Geschichte politischer Planung auf. In der Betrachtung der Ergebnisse sollen die wesentlichen Aspekte, die sich beim Vergleich der unterschiedlichen Regierungs- und damit Planungsphasen im Zeitraum der Arbeit ergeben, zusammenfassend dargestellt werden. Dabei wurde bewusst auf eine (zu sehr) abstrahierende Betrachtung verzichtet, die im Bereich der Planungsarbeit der dargestellten Regierungen zu kurz griffe. Denn es trifft zu, was Martin Stadelmaier im Gespräch formulierte: „Wenn Sie Ihre Arbeit schreiben, dann stellen Sie sich diese Dinge möglichst lebensnah vor. Viele politikwissenschaftliche, gelegentlich auch historische Arbeiten leiden darunter, dass sie viel zu sehr abstrahieren davon, welche Rolle der alltägliche Pragmatismus spielt und welche Rolle persönliche Beziehungen, Animositäten, Neigungen und Grundsätze spielen“¹⁰⁸⁹.

Klaus-Eckart Gebauer hat - in Bezug auf den *Zuschnitt* einer Regierungszentrale insgesamt - geschrieben: „So wird der Zuschnitt einer Regierung - und damit ihrer Zentrale - wesentlich mitbestimmt

- von dem Grundverständnis von Umfang und Intensität staatlicher Aufgaben (Substanz öffentlicher Aufgaben einschl. Subsidiarität und Privatisierung / Interventionsdichte);
- vom Rollenverständnis, das der Regierungschef und sein Kabinett bezüglich der eigenen Amtsführung (Richtlinienkompetenz / Kollegialprinzip / Ressortprinzip) und derjenigen der Regierungszentrale mitbringen (inhaltliche oder nur formale Ressortkoordinierung / Grundsatzarbeit / Sensor-Funktion¹⁰⁹⁰);
- vom politischen Stellenwert zentraler oder dezentraler Planung (integriertes

¹⁰⁸⁹ Interview mit Martin Stadelmaier am 22. 5. 2013.

¹⁰⁹⁰ Die Sensor-Funktion verschwand nicht mit dem Regierungswechsel 1991, wenngleich sie nicht mehr so deutlich wie früher unter dieser Bezeichnung ausgewiesen wurde.

Gesamtsystem / Ressourcenplanung / Programmplanung / Evaluation / bewußter Verzicht auf zentrale Steuerung)¹⁰⁹¹.

Was hier für den Zuschnitt einer Regierungszentrale insgesamt angeführt wurde, kann als gedanklicher Ausgangspunkt auch für die Auswertung der relevanten Aspekte der Planungsgeschichte in Rheinland-Pfalz im untersuchten Zeitraum gelten. Denn auch hier geht es unter anderem um das Grundverständnis der Regierung von der Aufgabenerfüllung, um das Rollenverständnis des Regierungschefs sowie um den prinzipiellen Stellenwert der Regierungsplanung und deren Ausgestaltung im Detail. Diese grundlegende Differenzierung als Anknüpfungspunkt wurde allerdings um weitere sinnvolle Aspekte erweitert, um so zu einer möglichst umfassenden und aussagekräftigen Ergebnisauswertung zu gelangen. Anhand dieser als weiterführend erachteten Aspekte werden im Folgenden die Ergebnisse der Arbeit dargestellt.

II. Welche Besonderheiten ergeben sich in einer Überblicks-Betrachtung für die Geschichte der Regierungsplanung in Rheinland-Pfalz?

Bemerkenswert ist zunächst einmal, dass eine CDU-Alleinregierung in einem strukturkonservativen „kleinen“ Bundesland zu Beginn der 1970'er Jahre neue Wege im Bereich der Regierungsplanung beschritten hat. Dabei zeigte der Wegweiser nicht zwingend in Richtung eines integrierten Planungssystems, wie es dann später mit dem IPEKS in Angriff genommen wurde; die Regierungserklärung Helmut Kohls sprach von einer beabsichtigten Erweiterung der Planungskapazität und der Steuerungsfähigkeit des Staates. Die CDU-Regierung unter Kohl entschied sich jedoch schon bald für ein integriertes Planungssystem. Dabei handelte es sich, wie beschrieben wurde, um ein strukturell ausgesprochen anspruchsvolles und großangelegtes Projekt, das konzeptionell durchaus auf zahlreichen Innovationen basierte. Die Tatsache, dass das System nie recht in Gang kam und letztlich grandios fehlschlug, ändert hieran nichts. Das Vorhaben war sicherlich eine der ambitioniertesten, wenn nicht sogar die ambitionierteste Planungskonstruktion/en, die in den Staatskanzleien

¹⁰⁹¹ Gebauer, in: Verwaltungsarchiv 94, S. 487.

der Bundesländer zu finden ist.

Gleichwohl stellt sich aus heutiger Sicht das Scheitern des IPEKS als bereits relativ frühzeitig erkennbar dar. Das System scheiterte aus mehreren Gründen, von denen die wichtigsten zusammenfassend genannt werden sollen.

1. Die in der Ausführung und Umsetzung zutage getretenen Mängel waren bereits in dem von der Landesregierung mit dem WEMA-Institut geschlossenen Vertrag und damit dem rechtlichen Rahmen angelegt. Die Auswahl des Vertragspartners ohne öffentliche Ausschreibung wurde durch den Umstand der CDU-Alleinregierung und die CDU-Nähe des Instituts begünstigt. Der Vertrag selbst wurde nicht, was sinnvoll gewesen wäre, als Werkvertrag (mit geschuldetem Erfolg) ausgestaltet, sondern als Dienstvertrag, die Leistungspflichten des Instituts wurden unzureichend fixiert und dem Institut deutlich zu weitgehende Spielräume eingeräumt. Ein „Folgevertrag“ wurde bereits in Aussicht genommen. Die beabsichtigte und vereinbarte Zusammenarbeit zwischen Institut und Land wurde nicht ausreichend und nicht hinreichend inhaltlich bestimmt durch einen stärkeren Einfluss des Landes abgesichert. Das Institut führte teilweise Arbeiten nicht vollständig aus, andere Teile wurden von ihm in der Bearbeitung deutlich überdehnt.

2. Das System sollte der Verwaltung nicht „übergestülpt“, nicht aufoktroiert werden und zum „gemeinsamen Bezugssystem“ werden. Ersteres war jedoch faktisch der Fall, Letzteres zu keinem Zeitpunkt gegeben. Die vorwiegend organisationssoziologisch orientierten Arbeiten des Instituts führten statt zu einem stichhaltigen, für die Verwaltung nachvollziehbaren, überschaubaren und praktikablen Gesamtkonzept zu einer (zumal partiell lediglich scheinbaren) Wissenschaftslastigkeit, deren komplizierte Sprache erhebliche inhaltliche Schwächen zudem noch verdeckte und es der Verwaltung weitgehend unmöglich machte zu partizipieren. Stattdessen verfiel sich die Verwaltung bei dem Bemühen, den Ansätzen des Systems zu folgen. Die stärkere Einbindung der politischen Führungsebene konnte dies nicht verhindern, im Gegenteil: sie machte das Projekt noch „kopflastiger“ bzw. „kopfloser“.

3. Ganz wesentlich ist, dass das System mit dem Anspruch auftrat, „spezifisch politikfreundlich“ zu sein. Gerade dies war es jedoch keineswegs. Denn es begegnete der Komplexität des politischen Lebens mit einer auf Zahlen reduzierten Scheinlogik. Das rechnerische Verfahren war aber nicht dazu geeignet, der tatsächlichen Komplexität des politischen Regierungshandelns gerecht zu werden, mehr noch, es stellt sich sowohl methodisch als auch inhaltlich als nicht stichhaltig dar. Die den durchgeführten Berechnungen zugrunde liegende Vorstellung von analog dem Prinzip kommunizierender Röhren voneinander abhängiger Grundwerte und die darauf fußende Errechnung der Handlungs- und Änderungsbedarfe sind äußerst fragwürdig. Zum einen begegnet die Festlegung der „Grundwerte“ selbst erheblichen Bedenken, die sich u. a. in ihrem Verhältnis zueinander nicht adäquat entsprechen und damit keine taugliche Ordnungsgruppe bilden konnten, zum anderen standen die sodann ermittelten Zahlenwerte weder in abgrenzbarer zu- oder abnehmender Abhängigkeit voneinander noch können sie durch die zugrundegelegte Zahlenlogik als objektivierbar angesehen werden. Auf diesen Grundlagen basierten aber die folgenden Berechnungen von „Änderungsanliegen“. An der mangelnden Solidität der „Ausgangsrechnung“ krankte also das ganze System und alle Folgeberechnungen. Die Ergebnisse des Ganzen mussten deshalb äußerst dürftig bleiben, eine Erfolgskontrolle war bei diesem Verfahren nicht mehr sinnvoll durchzuführen.

Dass diese „Zahlenlogik“ der Verwaltungspraxis (und zahlreichen politischen Akteuren) nicht verständlich zu machen war, liegt in der Natur der Sache und spricht im wesentlichen nicht für eine begrenzte Adaptionfähigkeit dieser, sondern - zu Recht - gegen die dem System zugrunde gelegten fehlerhaften Prämissen. Helmut Kohls in der Landtagsdebatte am 29. Januar 1976 geäußerte Zurückweisung der Kritik an IPEKS, wonach die Verständlichkeit des Planungssystems zunächst einmal eine Frage der Bereitschaft zur intellektuellen Einarbeitung sei, und seine (in einem häufig zu beobachtenden politischen Reflex getätigte) Äußerung, es sei der Landesregierung nicht vorzuwerfen, was die sozialliberale Bundesregierung ihrerseits praktiziere, kann insoweit nicht überzeugen. Der wirtschaftliche Niedergang des WEMA-Instituts war als solcher hingegen kein wesentlicher Grund für das Scheitern des Planungssys-

tems, er kam lediglich als weiterer ungünstiger Umstand zu dem bereits in dem System selbst angelegten Scheitern des IPEKS hinzu. Es mangelte dem System nicht nur an einer funktionsfähigen inneren Logik, es war darüber hinaus letzten Endes auch „unpolitisch“. Letztlich funktionierte IPEKS nicht, weil es - jedenfalls so - nicht funktionieren konnte.

Bernhard Vogels Regierungszeit steht deshalb zunächst einmal für eine Abkehr von IPEKS, mit dem sich Vogel nie hatte anfreunden können und das er, wie er sagte, - aus gutem Grund - nie recht verstanden hatte, wie auch von sonstigen systemischen Ansätzen politischer Planung.

Das bedeutete nicht, dass die Wichtigkeit politischer Planung in dieser Zeit abgenommen hat. Man war jedoch vorsichtig geworden, nicht zuletzt im Umgang mit Planung und der Verwendung des Begriffs „Planung“. Es handelte sich um eine Phase bewusster Selbstbeschränkung auf das unzweifelhaft Machbare, die Landesregierung „scheute als gebranntes Kind das Feuer“ und die Planung - nun als „Grundsatz“-Einheit - wurde bei zu vorher vergleichbarer organisatorischer und personeller Ausstattung im positiv verstandenen Sinn „bescheiden“, simpler praktiziert. Das Selbstvertrauen der Planer wuchs erst im Lauf der folgenden Jahre allmählich wieder und der Schwerpunkt lag nun auf einer funktionierenden Vorhaben- und Ablaufplanung.

Dies gilt auch für die Regierungszeit Carl-Ludwig Wagners als Übergangsperiode. Auch hier lag der Schwerpunkt auf einer „soliden“ Ablaufplanung auf der Basis des Regierungsprogramms. Beeinflusst wurde diese Phase durch die Besonderheiten, die sich im Zusammenhang mit der sog. „Wende“ und der folgenden deutschen Einheit ergaben.

Gravierende Veränderungen ergaben sich nach dem Wahlsieg der SPD 1991 in der Regierungszeit Rudolf Scharpings. Die politische Planung wurde zum einen bewusst aufgewertet, man ging zum anderen mit einem neuartigen, gegenüber klassischen Vorstellungen erweiterten Verständnis von Planung ans Werk, woran sich zeigt, dass Anfang der 90er Jahre wieder ein unbefangenerer Umgang mit der Regierungsplanung möglich und gewünscht war. So ging das

Verständnis von politischer Planung in dieser Phase deutlich über die herkömmlichen Vorstellungen hinaus. Es enthielt mit den Komponenten „Permanent Campaigning“- , „Simple Stories“- , „Chefsache“- und „Wäscheleinen-Prinzip“ in einem integrativen Ansatz interessanterweise wesentliche Bestandteile, die auf den ersten Blick jedenfalls nicht unmittelbar zu dem Begriff der „Planung“ passen. Darin liegt allerdings auch ihre Besonderheit für die politische Planung in Rheinland-Pfalz in dieser Phase. Sie „überbauten“ die herkömmliche und fortgesetzte Planung im Sinne eines Gesamtkonzepts durch die Berücksichtigung kommunikativer und partizipatorischer Aspekte der politischen Kultur, woraus im Ergebnis eine besonders politische und - etwa im Unterschied zu IPEKS - politikaffine Planung entstand.

Zusammenfassend lässt sich der untersuchte Zeitraum so beschreiben: auf eine Zeit hochgesteckter und umfänglich enttäuschter Erwartungen von Beginn bis Mitte der 70er Jahre folgte eine längerdauernde Phase freiwilliger und bewusster Selbstbeschränkung in der zweiten Hälfte der 70er und den 80er Jahren mit einem „Aufwärtstrend“ in der zweiten Hälfte der 80er Jahre, bis Anfang der 90er Jahre die Zeit wieder reif war für ambitioniertere, aber gleichsam weiterhin pragmatische Planungsaktivitäten.

III. Aspekt: Die Ministerpräsidenten und „ihre“ Chefs der Staatskanzlei als „Schlüsselfiguren“

Was Mielke im Zusammenhang der unter seiner Leitung herausgearbeiteten Prinzipien über die Rolle der Ministerpräsidenten festgestellt hat, gilt auch hier in einem übergeordneten, weiteren Zusammenhang und ist ein wichtiger Aspekt der Ergebnisbetrachtung.

Denn die Ministerpräsidenten sind die weithin dominierenden Schlüsselfiguren auch für den Bereich der politischen Planung in den Regierungszentralen. Sie prägen die Regierungspraxis durch ihre unterschiedlichen Persönlichkeiten, Amtsverständnisse, politischen Schwerpunktsetzungen und durch ihre Personalpolitik entscheidend. Unterstützt werden sie dabei von den weiteren prägen-

den Akteuren in diesem Kontext, den Chefs der Staatskanzlei als „Amtschefs“ der Regierungszentralen, die in aller Regel in einem engen persönlichen und fachlichen Verhältnis mit ihnen zusammenarbeiten.

Auf eine einfache Formel gebracht lässt sich sagen, dass eine politische Planung ohne sie, über sie hinweg oder gar „gegen sie“ nicht möglich ist, jedenfalls nicht auf Dauer. In Rheinland-Pfalz lässt sich insoweit auch für den untersuchten Zeitraum zu keiner Zeit eine Diskrepanz zwischen der Linie der Regierungschefs und „ihrer“ Chefs der Staatskanzlei einerseits und den Planungseinheiten andererseits feststellen. Vielmehr standen alle der dargestellten Regierungschefs und ihre Amtschefs als maßgebliche Impulsgeber und dominierende Personen im Zentrum der Arbeit der Planer. Dies gilt für Helmut Kohl und Willibald Hilf, für Bernhard Vogel und Waldemar Schreckenberger bzw. Hanns-Eberhard Schleyer¹⁰⁹², Carl-Ludwig Wagner und Hanns Schreiner und schließlich für Rudolf Scharping und Karl-Heinz Klär.

IV. Aspekt: Die unterschiedlichen Rollenverständnisse der Ministerpräsidenten

Hinsichtlich der politischen Rollenverständnisse der Ministerpräsidenten lassen sich für den untersuchten Zeitraum wesentliche Unterschiede feststellen, die sich auf die Arbeit der gesamten Regierungszentrale und damit auch auf die Arbeit der politischen Planer ausgewirkt haben.

So trat Helmut Kohl 1969 nach der langdauernden Amtsinhaberschaft seines Parteifreundes Peter Altmeier und dessen nicht ganz freiwilliger Amtsübergabe als Reformers an, der sich auf die Fahnen geschrieben hatte, neuen Wind in Partei und Regierung zu bringen. Dieses Rollenverständnis hat sicherlich auch den Versuch der Einführung von IPEKS erheblich begünstigt. Kohl verfolgte Reformen auf vielen Feldern, so lag es nahe, auch im Bereich der politischen Planung neue Wege zu beschreiten, auch insoweit die Reform mit dem Anlie-

¹⁰⁹² Vgl. hierzu jetzt auch Klein, Landesvaterdemokratie – Die Regierungsstile der Ministerpräsidenten Bernhard Vogel und Kurt Beck, S. 126 f. .

gen, „bessere Politik“ zu machen, deutlich herauszustellen. Dass das IPEKS - mit all seinen Mängeln - in die Regierungszeit Helmut Kohls fällt, ist deshalb kein Zufall, sondern, neben anderen Ursachen, auch Ausdruck seines damaligen Rollenverständnisses gewesen.

Bernhard Vogel sah sich selbst in einer ganz anderen Rolle. Wie er selbst beschrieben hat, sah er sich als auf den Landesvater Altmeier und den Reformen Kohl folgenden Konsolidierer. Dies wurde auch durch seine Persönlichkeit als moderierender und moderater Regierungschef begünstigt¹⁰⁹³, ein Rollenverständnis, das er bereits als Minister gezeigt hatte und in das er als Ministerpräsident mehr und mehr hineinwuchs. Auf die politische Planung wirkte sich dies nach dem IPEKS-Debakel so aus, dass Vogel derartige Experimente unbedingt zu vermeiden trachtete und die politische Planung auf ein überschaubares, praktikables Maß „abbremste“. Konsolidierung kann als Unterbauung verstanden werden und Vogels Anliegen war es insoweit, die bestehende und funktionierende Planung zu unterbauen, so auch nach außen eine solide Regierungsplanung demonstrieren zu können, sich jedoch möglichst ohne Getöse von all dem zu verabschieden, was im Bereich der Planung vorher (und aus Vogels Sicht schon früh) schief gelaufen war. In der Ausgestaltung der politischen Planung als „solider“ Ablaufplanung in seiner Regierungszeit kommt deshalb Vogels Konsolidierungskurs zum Ausdruck. Allerdings war Bernhard Vogel zwar ein sehr volksnaher, aber auch ein intellektueller Regierungschef, der durchaus ein großes Interesse an einem Input zeigte, der über den Reflex der reinen Ablaufplanung hinaus wies. So erklären sich auch sowohl seine Dialogfreudigkeit als auch seine beschriebenen gezielten Initiativen zum Beispiel zur Fortpflanzungsmedizin, in die die Planungseinheit maßgeblich eingebunden war. Dies betrifft im Kern die „Sensor“-Funktion der Planung, in diesem Fall auf der Grundlage von Impulsen durch den Ministerpräsidenten selbst.

Carl-Ludwig Wagner kam in einer für seine Partei und in der Folge für seine Amtsführung relativ ungünstigen Zeit ins Amt. Die CDU befand sich in einer

¹⁰⁹³ Vgl. zum Regierungsstil Bernhard Vogels jetzt auch Klein, Landesvaterdemokratie - Die Regierungsstile der Ministerpräsidenten Bernhard Vogel und Kurt Beck, S. 89 ff., 287 ff. und in der Zusammenfassung die Übersicht auf S. 289/290.

tiefer Krise, Wagner war als Ministerpräsident sozusagen „eingesprungen“, er ließ sich „einspannen“ oder „in die Pflicht nehmen“. Insoweit ist seine Rolle am ehesten als die eines „Helfers in der Not“ zu charakterisieren. Die Partei kam jedoch auch während seiner Regierungszeit unter anderem wegen der ungünstigen Führungskonstellation (der „Doppelspitze“ Wagner - Wilhelm) nicht zur Ruhe und schließlich verlor die CDU in der Landtagswahl 1991 ihre Regierungsmehrheit. Wagner hat in seiner Regierungszeit - durchaus nicht ohne Erfolg - versucht, aus den Rahmenbedingungen das Beste zu machen und mit ruhiger Hand den Kurs der Konsolidierung weiterzuführen. Dem entspricht, dass sich auch die Ausgestaltung der politischen Planung in der Zeit von 1988 bis 1991 prinzipiell nur wenig von jener in der Zeit der Regierung Vogels unterschied. Beeinflusst wurde sie durch die Rahmenbedingungen der deutschen Einheit.

1991 gelangte Rudolf Scharping ins Amt des Ministerpräsidenten. Sein Herangewandte weist gewisse Parallelen zu dem Helmut Kohls auf. Auch er trat als junger Reformator auf den Plan, anders als Kohl allerdings aus der Oppositionsarbeit heraus. Gleichwohl hatte Scharping die politische Prägung des Bundeslandes Rheinland-Pfalz als nach wie vor strukturkonservativem Land stets im Blick. Auf die Planung ausgewirkt hat sich Scharpings Rollenverständnis als einer progressiven, pragmatischen Planung gegenüber aufgeschlossenem Regierungschef in den Reformen und der Neuorganisation der Planungseinheit ab 1991.

V. Aspekt: Die unterschiedlichen Planungsvorstellungen der politischen Führungen

Dieser Gesichtspunkt ist eng verknüpft mit dem zuvor behandelten Aspekt der Rollenverständnisse der Regierungschefs, er muss jedoch in der Bewertung nicht zwingend deckungsgleich ausfallen. Denn aus den beschriebenen Rollenverständnissen, die immer auch zum Teil „Images“ sind, lassen sich nicht zwingend oder unmittelbar Argumente für dieses oder jenes (dem entsprechende) Verständnis politischer Planung ableiten. Für Rheinland-Pfalz lässt sich jedoch erkennen, dass die Rollenverständnisse der politischen Führung im

Großen und Ganzen mit ihren Verständnissen von politischer Planung harmonisieren, allerdings mit recht deutlichen Abweichungen im Einzelnen.

Was Helmut Kohl betrifft, so war dieser wohl grundsätzlich der progressiveren Gestaltung der Planung gegenüber aufgeschlossener als es sein Amtsvorgänger Peter Altmeier gewesen war. In welchem Umfang allerdings einerseits Kohls grundsätzlich andere und weiter reichende Vorstellungen von Planung und andererseits sein Bestreben, durch die Initiierung und öffentlichkeitswirksame Darstellung eines weiteren Reformprojekts auf seine Rolle als engagierter Reformier aufmerksam zu machen, ihren Anteil daran hatten, dass es zu IPEKS kam, lässt sich heute nur noch schwer feststellen. Für Letzteres spricht allerdings einiges. So hat es den Anschein, dass Kohl das Projekt zwar auf den Weg gebracht hat, sich aber mit Einführung, Umsetzung und den Umsetzungsproblemen nur eingeschränkt befassen wollte und mithin unabhängig davon wie beabsichtigt regiert hat. Kohl als Ministerpräsidenten hätte bei der von ihm angemahnten nötigen tiefergehenden intellektuellen Befassung mit dem Planungssystem eigentlich nicht entgehen sollen (oder dürfen), dass sich hierbei nahezu zwangsläufig Einführungs- und Umsetzungsprobleme ergeben mussten. Dass solche Erkenntnisse in der Rückschau wohl nur eingeschränkt der Fall waren, deutet darauf hin, dass sich der Regierungschef entweder selbst nicht in hinreichend tiefgehender Weise mit IPEKS befasst hat und / oder die Initiierung des Projekts zwar freudig betrieben hat, im übrigen aber das Institut und die Planer hat gewähren lassen. Dafür spricht auch, dass Bernhard Vogel bereits als Minister gegen das Projekt eingestellt war und es - nach inhaltlicher Befassung damit - eindeutig kritisch gesehen hat.

Inwieweit Kohls Initiativen auf dem Gebiet der politischen Planung tatsächlich durch ein planungsgeneigtes, planungsfreundliches Verständnis motiviert waren, muss deshalb (und auch mangels persönlicher Äußerung¹⁰⁹⁴) offen bleiben. Seine Memoiren (2004) sind zum Thema IPEKS ebenfalls wenig aussagekräftig. Unter der beide Male (sowohl im Stichwortverzeichnis als auch im

¹⁰⁹⁴ Herr Bundeskanzler a. D. Dr. Helmut Kohl stand zu einem Interview - ebenso wie Herr Hans Bachem - nicht zur Verfügung.

Text)¹⁰⁹⁵ unrichtigen Bezeichnung „Integriertes Planungs-, *Entwicklungs-* (statt Entscheidungs-) und Kontrollsystem“ heißt es dort: „Wie in jedem Jahr debatierten wir im Landtag leidenschaftlich über die Haushaltspläne. Die SPD-Opposition schoss sich nach altem parlamentarischem Brauch auf den Einzeletat des Ministerpräsidenten und der Staatskanzlei ein. Sie kritisierte Personalaufstockungen und die damit steigenden Personalausgaben. Beiden Oppositionsparteien war das geplante ‚Integrierte Planungs-, Entwicklungs- [sic] und Kontrollsystem‘ (IPEKS), das in der Ministerialbürokratie eingeführt werden sollte, ein Dorn im Auge. Wer wie wir für die Zukunft planen musste, benötigte statistische Unterlagen, Untersuchungen über Bedarf und Bedürfnisse, kurz: einen Informationsstand, der Zufälle ausschließt und die Entscheidungsträger über alle Alternativen in Kenntnis setzt. Solche Hilfen benötigten wir dringend zum Wohl der 3,6 Millionen Menschen in unserem Land. Von IPEKS erhofften wir uns eine Generalüberholung der Verwaltungsstrukturen. Die 4,8 Millionen-Investition, mit der auch neue Computer finanziert wurden, habe ich damals als ‚Hausputz hinter den Fassaden‘ bezeichnet. Was mich an dieser neuen Einrichtung besonders faszinierte, war die Tatsache, dass Fehl- und Doppelplanungen frühzeitig erkannt und gestoppt werden konnten [sic!]“¹⁰⁹⁶.

Fest steht demnach aus heutiger Sicht lediglich, dass Kohl jedenfalls der zu diesem Zeitpunkt üblichen Planung grundsätzlich aufgeschlossen gegenüberstand, mehr allerdings auch nicht, jedenfalls nicht zwingend. Die Probleme des IPEKS und dessen Scheitern reflektierte Kohl offensichtlich auch später nicht, kein Wort verlor er 2004 über Rechnungshof-Untersuchung und Untersuchungsausschuss, die (wenngleich mehr als 30 Jahre später getroffenen) Aussagen aus seinen Lebenserinnerungen deuten stattdessen auf eine inhaltliche (Verständnis-)Distanz zu den tatsächlichen Strukturmerkmalen des Projekts, seinen Schwächen und Mängeln hin.

Bernhard Vogels Verhältnis zur politischen Planung stellt sich (ohne, dass sich daran Zweifel ergeben würden) als grundsätzlich aufgeschlossen und aufnahmebereit dar. Vogel hat auf die Arbeit der Planer regelmäßig und gern zurück-

¹⁰⁹⁵ Siehe Kohl, Erinnerungen 1930 - 1982, S. 673, 306 f. .

¹⁰⁹⁶ Kohl, Erinnerungen 1930 - 1982, S. 306 - 307.

gegriffen und diese waren, wie beschrieben, neben der konsolidierten Ablauf- und Maßnahmenplanung mit den politischen Schwerpunkten befasst, die er in der Zusammenarbeit mit der Planungseinheit zielgerichtet bearbeitete.

Ähnliches gilt für Carl-Ludwig Wagner. In Fortführung des Konsolidierungskurses Vogels arbeitete Wagner eng und vertrauensvoll mit der Planungseinheit sowohl im Bereich der Ablaufplanung als auch hinsichtlich der ihr von ihm erteilten Sonderaufträge zusammen.

Das aufgeschlossenste Verhältnis zur politischen Planung wies nach den Erkenntnissen der Bearbeitung Rudolf Scharping auf, und zwar trotz oder gerade wegen bzw. angesichts seiner frühen kritischen Auseinandersetzung mit dem IPEKS als junger Abgeordneter. Scharping hatte allerdings bereits damals deutlich gemacht, dass es auch aus sozialdemokratischer Sicht notwendig sei, zur Erweiterung der Steuerungs- und Handlungskapazitäten staatlichen Handelns die Planungsfähigkeiten zu erweitern. Wie Mielke beschrieben hat und auch aus Scharpings eigenen Worten deutlich wird, wollte er deshalb nach seinem Amtsantritt in engem Einvernehmen mit dem Chef der Staatskanzlei Karl-Heinz Klär die Planungseinheit deutlich umgestalten und ausweiten, was auch geschah. Ein systemischer Ansatz, wie es das IPEKS gewesen war, stand freilich nicht zur Diskussion. Die Planung der neuen Regierung sollte progressiv sein, bedeutsamer werden und dennoch pragmatisch bleiben. Die Einstellung Mielkes und die damit einhergehende grundsätzliche Neupositionierung im Bereich der Planung mit einem ausgedehnten, insbesondere um politik-kommunikative Aspekte erweiterten Planungsverständnis erfolgten sehr bewusst und von Scharping und Klär politisch forciert. Dies zeigte sich dann auch in der produktiven Zusammenarbeit zwischen dem Ministerpräsidenten und „seinen“ Planern.

VI. Aspekt: Unterschiede in der organisatorischen Ausgestaltung der Planungseinheiten

Der Umfang der für die politische Planung im engeren Sinn zuständigen Orga-

nisationseinheiten änderte sich, wie mittels der Organisationsübersichten dargestellt worden ist, über weite Zeiträume der Bearbeitung nur relativ geringfügig, sei es in der Regierungszeit Helmut Kohls (trotz des IPEKS - aber auch dadurch, dass die Arbeiten umfänglich an das WEMA-Institut vergeben worden waren), in der Regierungszeit Bernhard Vogels oder in der Regierungszeit Carl-Ludwig Wagners. Das heißt, es waren in diesem Zeitraum mit gewissen Abweichungen im Großen und Ganzen vergleichbar viele Personen in der Planung im engeren Sinn tätig, mit einer (lediglich) leicht abnehmenden Tendenz nach dem Übergang von Helmut Kohl zu Bernhard Vogel, zum Teil aber wiederum ausgeglichen durch Verbindungsreferenten.

Die Bezeichnungen der Planungseinheiten veränderten sich, zeitweise handelte es sich um eine Arbeitsgruppe, mal um ein Referat, um eine Referatsgruppe, dann wieder um eine dem Chef der Staatskanzlei unmittelbar zugeordnete „Gruppe mit besonderen Aufgaben“. Diese Bezeichnungen sind allerdings nicht überzubewerten, in der Sache lassen sich die Planungseinheiten jedenfalls eindeutig anhand der Tätigkeitsbeschreibungen bestimmen.

Wesentliche organisatorische Veränderungen brachten allerdings der Regierungswechsel 1991 und die Regierungszeit Rudolf Scharpings mit sich. Die politische Planung wurde zu einer Abteilung ausgeweitet, die Zahl der Referate erhöht und die Tätigkeitsbeschreibungen differenzierter und umfangreicher.

VII. Aspekt: Unterschiede in der Tätigkeit der Planer

Die Tätigkeit der Planer in der Regierungszeit Helmut Kohls war, wie detailliert beschrieben, neben der alltäglichen Ablaufplanung nach der Initiierung des IPEKS zu einem erheblichen Teil an und durch die beabsichtigte Einführung des Planungssystems gebunden, wie beispielsweise aus den Vermerken Hans Bachems hervorgeht. Man beschäftigte sich tatsächlich zu einem großen Teil mit IPEKS.

In der Regierungszeit Bernhard Vogels fand, wie erläutert, eine „freiwillige

Selbstbescheidung“ statt. Die Arbeit konzentrierte sich auf eine fundierte Ablauf- und Vorhabenplanung. Klaus-Eckart Gebauer hat dabei zwischen der Befassung mit tatsächlich grundsätzlichen Fragen, der Beschäftigung mit aktuellen Politikfeldern und mit Ad hoc-Aufträgen unterschieden und die Aufgaben der damaligen Grundsatzeinheit in einem Katalog beschrieben. Dabei hat er zudem unter anderem die „Sensor-Funktion“ der Planung herausgestellt. Das Thema „Fortpflanzungsmedizin“ war, wie erläutert, ein Beispiel für eine tatsächlich grundlegende Frage, mit der sich die Planer damals beschäftigten. Die Kommission „Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (Technologie-Kommission) war ein aktuelles politisches Thema, das durch die Planer in Zusammenarbeit mit der dann eingesetzten Kommission be- und abgearbeitet wurde. Die Aufstellung des Doppelhaushalts 1986/87 mit dem „ausgeklammerten“ Sonderprogramm „Neue Technologien“ ist ein Beispiel dafür, wie die Arbeit der Planer letztlich zu der Angliederung von einer Art Programmhaushalt geführt hat. Ein wichtiger Staatskanzlei- und damit Planungs-externer Impulsgeber für Bernhard Vogel war der Deidesheimer Kreis. Impulse, die von ihm ausgingen, haben sich in der Arbeit der Planer niedergeschlagen. In überdurchschnittlich zahlreichen Regierungserklärungen manifestierten sich regelmäßig die Inhalte der von der politischen Planung betriebenen Arbeitsprogramme auf der Grundlage der Festschreibung der Vorhaben- bzw. Ablaufplanung.

In der relativ kurzen, dreijährigen Phase der Regierungszeit Carl-Ludwig Wagners war dieser bemüht, Kontinuität in der Regierungspraxis zu zeigen. Die Planer arbeiteten deshalb in ähnlicher Weise weiter, wie sie es in der Regierungszeit Bernhard Vogels getan hatten. Den Rahmen bildete unter der Koalitionsregierung (seit 1987) nun freilich zusätzlich auch die Koalitionsvereinbarung zwischen CDU und FDP. Ein politischer Schwerpunkt Wagners als vormaligem Finanzminister lag dabei im Bereich der Wirtschaftspolitik. Die politische Planung wurde (neben anderen Gruppen) als „frei schwebende“ Gruppe Grundsatzfragen dem Chef der Staatskanzlei unmittelbar zugeordnet, später firmierte sie wieder unter dem Dach der Abteilung 4. Ab etwa 1987 wurde die Konversion für die Planer zu einem Thema. Besonderheiten ergaben sich durch die zeitlichen Rahmenbedingungen der deutschen Einheit, die für die Planer Mehrarbeit und Sonderaufträge mit sich brachte.

Mit dem Regierungswechsel 1991 und der beginnenden Regierungszeit Rudolf Scharpings änderten sich die Arbeitsinhalte der Planer deutlich. Die politische Planung wurde als Abteilung und spezifisch politische Arbeitseinheit gestaltlich verändert, ihr Umfang personell (Referate) und damit ihre Arbeitsfelder ausgebaut und ausdifferenziert. Die Ablauf- und Vorhabenplanung wurde unverändert intensiv weiter betrieben, jedoch wurde darüber hinausgehend auf der Grundlage des beschriebenen Planungsverständnisses die Planung „überbaut“ und so ein „politischeres“ Instrument. Die klassische Gesetzgebungs- und Maßnahmenplanung und die Kommunikationsplanung sowie die Eröffnung partizipatorischer Interventionsräume für die Bürger, etwa die stärkere Vernetzung und Einbindung im kulturellen Bereich, wurden in Kombination gebracht. Dabei wurde die Politikkommunikation ausdrücklich als Bestandteil des erweiterten Planungsverständnisses betrachtet. Die Planungsabteilung entwickelte im Laufe der Zeit mehrere Arbeitsprinzipien, die zur Grundlage der so verstandenen politischen Planung wurden. Die Mitarbeiter waren daher auf der Grundlage der Koalitionsvereinbarung und des Regierungsprogramms zum einen „klassisch“ mit der Ablaufplanung beschäftigt, zum anderen und begünstigt durch ihre interdisziplinäre Zusammensetzung und fachliche Herkunft aber zu einem erheblichen Teil eben auch mit jenen Tätigkeiten, die aus ihrem ausgedehnten Planungsverständnis resultierten, insbesondere dem „Permanent Campaigning“, dem „Simple Stories“-Prinzip, dem „Chefsache“-Prinzip und dem „Wäscheleinen-Prinzip“, welche ineinandergriffen. Inhaltliche Schwerpunkte waren dabei unter anderem Kinder und Familie als ein Dauer-Item, eine moderne Wirtschaftspolitik, die Bildungs- und Kulturpolitik sowie in erheblichem Umfang die Gestaltung der Konversion. Ein Beispiel für die intensive Involvierung der Planer ist dabei die geschaffene Zukunftsinitiative Rheinland-Pfalz (ZIRP). Die Besonderheit der Regierungszeit Scharpings liegt in einer überdurchschnittlichen Planungsaufgeschlossenheit, Planungsnähe und damit letztlich Planungsprägung der Regierungsarbeit. In dem gegenüber klassischen Vorstellungen unkonventionell ausgedehnten Planungsverständnis liegt zudem ein qualitatives Unterscheidungsmerkmal gegenüber anderen sozialdemokratischen Landesregierungen in dieser Zeit, so dass man in dieser Hinsicht von einem Alleinstellungsmerkmal sprechen kann.

VIII. Aspekt: Der Einfluss der Parteien auf die politische Planung der Regierungen

Der materielle Einfluss der Parteien auf die Arbeitsweise „ihrer“ Regierungen im untersuchten Zeitraum ist, was zunächst überraschend wirken mag, insgesamt als relativ gering zu veranschlagen. Selbstverständlich unterscheiden sich die Regierungen deutlich hinsichtlich der unterschiedlichen Politikinhalte und der politischen Schwerpunkte, die sie gesetzt haben. Der Natur der Sache gemäß betrieben die CDU- bzw. CDU-geführten Regierungen in vielen Bereichen eine „andere Politik“ als die SPD-geführte Regierung ab 1991. Und ebenfalls selbstverständlich ist, dass die Regierungschefs als (zudem) Funktionsträger ihrer Parteien (als solche) stets auch parteipolitisch motiviert agierten und parteipolitische Inhalte umsetzten.

Im Hinblick auf die Gestaltung und Organisation der politischen Planung als solcher (um die es an dieser Stelle zunächst gehen soll) lässt sich hingegen insgesamt nicht feststellen, dass es sich um von den Mutterparteien sonderlich beeinflusste Verhältnisse handelt. Man kann hierbei nicht davon sprechen, dass es sich etwa bei der politischen Planung unter Helmut Kohl um eine „typisch christdemokratische“ oder bei der Planung unter Rudolf Scharping um eine „spezifisch sozialdemokratische“ Planung gehandelt habe.

Die Einführung des IPEKS als umfassendes Planungssystem ist „politisch“ eher als ungewöhnlich für eine CDU-Landesregierung zu bezeichnen. In diesem Zusammenhang ist übrigens aber auch zu bemerken, dass in den 1970er Jahren ganz ähnliche Politikfelder das politische Handeln der christdemokratischen rheinland-pfälzischen Landesregierung bestimmt haben wie das der damaligen sozialdemokratisch geführten Bundesregierung: die Verwaltungsreform, der Aufbau des modernen Sozialstaates, die Wirtschaftsförderung und die Erneuerung des Bildungssystems¹⁰⁹⁷.

¹⁰⁹⁷ Vgl. Kißener, in: Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte, S. 29.

Die politische Planung unter Vogel und Wagner mit ihrer Konzentration auf eine konsolidierte Ablaufplanung lässt sich als solche ebenfalls nicht als geradewegs typisch für CDU-geführte Regierungen verstehen. Und für die Regierungszeit Scharpings, in der die Planung sowohl personell-umfänglich als auch begrifflich gezielt verändert wurde, lässt sich gleichfalls nicht unterstellen, dass dies typisch für eine SPD-Landesregierung gewesen wäre (wenn auch eine gewisse größere Aufgeschlossenheit gegenüber der Planungstätigkeit seitens der Sozialdemokratie vorhanden sein mag), zumal im Gegenteil mehrere der gesetzten Items, wie dargestellt wurde, „typische Unions-Politikfelder“ betrafen.

Ausschlaggebend waren also im Ganzen nicht typische oder spezifische parteipolitisch begründete politische Planungsvorstellungen, sondern durchweg andere Faktoren, namentlich zum Beispiel persönliche (wie schon beschrieben wurde) sowie umständebedingte Einflüsse und nicht zuletzt der sich verändernde „Zeitgeist“, dem am Ende der Arbeit noch einmal gesonderte Aufmerksamkeit gewidmet wurde - und zwar unabhängig von der politischen Couleur.

Von dieser für den Zeitraum der Bearbeitung zutreffenden Einschätzung ist allerdings ein anderer Gesichtspunkt hinsichtlich des Einflusses der „Mutterparteien“ zu unterscheiden, der durchaus problematisch ist und sich aus den zur Verfügung stehenden Quellen insbesondere für die Regierungsphasen zu Beginn / Mitte der 70er Jahre (Kohl) und ab 1991 (Scharping) ersehen lässt. Dabei geht es um das Problem „parteipolitischer Durchbrechungen“ der gebotenen Neutralität der Staatssphäre. Anders als bei der zuvor behandelten Fragestellung, ob, vereinfacht gesagt, „Gestaltung und Organisation der politischen Planung in Rheinland-Pfalz unter entsprechenden Bedingungen - parteipolitisch betrachtet - nicht auch genau gegenteilig hätten stattfinden können“, geht es hierbei darum, ob die jeweiligen Regierungen die gebotene Neutralität zwischen ihrer Regierungs- (und damit Staats-)Sphäre und der Sphäre des politischen Parteienwettbewerbs gewahrt haben.

So fällt bei Betrachtung der Tätigkeitsmerkmale der Mitarbeiter der politischen Planung in Helmut Kohls Regierungszeit, wie erläutert, an mehreren Stellen die

Verbindung zu parteibezogener Tätigkeit ins Auge, die sich aus den Tätigkeitsbeschreibungen ergibt. Von der gebotenen strikten Abgrenzung der staatlichen zur parteienwettbewerblichen Sphäre, zu der Regierungen verpflichtet sind, kann insoweit angesichts der Funktionen „Kontaktstelle Mainz für die CDU-Bundesgeschäftsstelle, *Zusammenarbeit mit der CDU-Landesgeschäftsstelle bei der Wahlkampfführung und in der Parteiarbeit*“ keine Rede sein.

Aus ähnlichen Gründen und vor dem Hintergrund des Grundsatzes der Nichtverletzung der staatlichen Neutralität ist die Fokussierung auf den Wähler / die Wahl und insbesondere das „Permanent Campaigning“-Prinzip unter Rudolf Scharping im Zeitraum ab 1991 problematisch. In inhaltlicher Hinsicht sind die Bestandteile des seinerzeit erweiterten Verständnisses von politischer Planung und die darauf fußenden Aktivitäten, zumal und soweit sie sich integrativ im Sinne eines „offen“ kommunikativen, nicht parteipolitisch gebundenen, sondern parteipolitisch neutralen Sinnes verstanden, nach den vorliegenden Informationen wohl nicht zu beanstanden. Legt man das wörtliche Verständnis zugrunde (Orientierung bei der Planung auf den Wähler und die Wahl, „Permanent Campaigning“ verstanden als „Permanenter Wahlkampf“) und nimmt dieses ernst, bleiben indes nicht unerhebliche Zweifel und Bedenken, zumal im Hinblick auf die erforderliche Einhaltung der strikten Neutralität der Staatssphäre stets kritische Skepsis angebracht ist und hohe Maßstäbe anzulegen sind. Die - und sei es aus unglücklicher Begriffsbildung resultierende - Unschärfe aufgrund des jedenfalls prinzipiell (nicht zulässigen) überlappenden Verhältnisses zwischen Regierungs- und Parteiensphäre ist jedenfalls zwiespältig, problematisch und deshalb zu kritisieren.

IX. Aspekt: Lässt sich für den Zeitraum der Bearbeitung eine Entwicklung von (integrierten) Planungsaktivitäten zu „Politikmanagement“ feststellen?

Kurz gesagt: „Jein“.

Im Rahmen der Bearbeitung stellte sich die Frage, in welchem Verhältnis die

Begriffe politische Planung und Politikmanagement bzw. Planer und Politikmanager zueinander stehen und ob sich für den betrachteten Zeitraum eine Entwicklung von (beabsichtigterweise integrierter) Planung hin zu Politikmanagement feststellen lässt.

Die Antwort ist indes nicht ganz einfach. Nicht etwa, weil beide Begriffe nicht ihren Stellenwert im Kontext der Bearbeitung hätten, sondern vielmehr, weil politische Planung und Management sowohl inhaltlich als auch personengebunden nicht in einem Gegensätzlichkeits- oder Ausschließlichkeitsverhältnis stehen und standen, sondern sich tatsächlich ergänzen¹⁰⁹⁸. Hinzu kommt, dass es zu einer praktizierten integrierten Planung aufgrund des Scheiterns des IPEKS seinerzeit nicht gekommen ist. Die Fragestellung muss deshalb zumindest zum Teil in die Irre führen.

Das Verständnis des Begriffs „Politikmanagement“, heute in recht vieler Munde, wurde in Deutschland erheblich durch Karl-Rudolf Korte mitgeprägt¹⁰⁹⁹. Korte hat Politikmanagement vergleichsweise unscharf definiert und den Begriff stattdessen eher umschrieben: „'Politikmanagement' verbindet die Steuerbarkeit des politischen Systems mit der Steuerungsfähigkeit der wichtigen politischen Akteure, wobei Sach- und Machtfragen dabei stets miteinander verwoben sind“¹¹⁰⁰ bzw. „Beim Politikmanagement einer Regierungszentrale dreht es sich um die Steuerungsfähigkeit der wichtigen politischen Akteure [...] und gleichzeitig um die Steuerbarkeit des politischen Systems. Dabei sind stets Sach- und Machtfragen ineinander verwoben“¹¹⁰¹, jedoch zur näheren begrifflichen Deskription in umfangreicher Ausdifferenzierung wichtige Faktoren des Politikmanagements dargestellt¹¹⁰².

Florian Seliger hat ausgehend von einem Seminar an der Universität Tübingen einen weiteren Definitionsversuch unternommen: „Politisches Management be-

¹⁰⁹⁸ Vgl. auch Interview mit Martin Stadelmaier am 22. 5. 2013.

¹⁰⁹⁹ Vgl. zu Politikmanagement während der Regierungszeit Bernhard Vogels im Kontext dessen Regierungsstils jetzt auch Klein, Landesvaterdemokratie - Die Regierungsstile der Ministerpräsidenten Bernhard Vogel und Kurt Beck, S. 128 ff. .

¹¹⁰⁰ Korte/Fröhlich, Politik und Regieren in Deutschland, S. 173 f. .

¹¹⁰¹ Korte, in: Falk/Rehfeld/Römmele/Thunert, Handbuch Politikberatung, S. 175.

¹¹⁰² Vgl. Korte/Fröhlich, Politik und Regieren in Deutschland, S. 173 - 258.

deutet die Gewährleistung von wesentlichen Regierungsfunktionen – Führung, Entscheidung, Koordination und Organisation - angesichts komplexer Problemlagen sowie die Entwicklung neuer, problemadäquater Strategien. Darüber hinaus will politisches Management Steuerbarkeit des politischen Systems sowie Steuerungs- und Handlungsfähigkeit der wichtigen politischen Akteure herstellen. Politisches Management bezieht alle drei Dimensionen des Politischen – polity, politics und policy – mit ein. Politisches Management nutzt die Vermittlungs-, Rückkopplungs- und Verstärkerfunktion von Medien und der Öffentlichkeit zum Agenda setting. Charakteristisch ist die Umgehung von Vetopositionen und institutionellen Blockaden durch neue institutionelle Arrangements (die sogenannte Bypass-Funktion), sofern dies zu effizienter Durchsetzung der politischen Ziele notwendig erscheint. Politisches Management bedeutet pragmatisches Handeln und folgt einer politischen Rationalität. Die Handlungslogik der politischen Rationalität richtet sich am Ziel des Machterhalts aus¹¹⁰³. Ausgehend von einer - hier erweiterten - Definition Joachim Langs lässt sich Politikmanagement zudem auch (einfacher, jedoch auch weiter gehender) verstehen als das Management¹¹⁰⁴ politischer Prozesse in den staatlichen Institutionen durch die vom Bürger Gewählten und diejenigen, die gewählt werden wollen¹¹⁰⁵ sowie durch die zu ihnen in politisch-funktionellem Kontext stehenden Akteure ohne Wahlbezug.

Legt man Kortes Differenzierungen zur Begriffsbeschreibung¹¹⁰⁶ sowie Seligers Definitionsversuch zugrunde, so ergibt sich ohne weiteres, dass das ausgeweitete Planungsverständnis in der Regierungszeit Rudolf Scharpings in seiner Umsetzung hiernach (auch) als Politikmanagement verstanden werden kann. Denn die Arbeit der Planer diene hierbei der Förderung der Steuerungs- und Handlungsfähigkeit der wichtigen politischen Akteure Scharping und Klär und nutzte die medialen bzw. öffentlichen Vermittlungs-, Rückkopplungs- und Verstärkerfunktionen zum Agenda setting und darüber hinaus zum Zweck des

¹¹⁰³ Seliger, in: Bucksteeg/Schmid, Politikberatung und politisches Management, S. 32 - 33.

¹¹⁰⁴ Management (v. engl.: *management* = Leitung, Führung; v. lat.: *manum agere* = an der Hand führen) lässt sich, einer funktional orientierten Sichtweise folgend, seinerseits als Prozess definieren, bei welchem durch aktives, gestaltendes (und / oder Steuerungs-) Handeln unter Nutzung von zur Verfügung stehenden Mitteln bestimmte Resultate erzielt oder angestrebt werden.

¹¹⁰⁵ So Lang, Joachim, in: Althaus/Geffken/Rawe, Handlexikon Public Affairs, S. 64.

¹¹⁰⁶ Vgl. Korte/Fröhlich, Politik und Regieren in Deutschland, S. 173 - 258.

Machterhalts. *Agenda setting* ist ein aus der Massenkommunikations- und Medienwirkungsforschung übernommener Anglizismus für die Auf- und Feststellung einer Tagesordnung und bezeichnet, auf die Prozesse demokratischer Willensbildung und politischer Entscheidungsfindung angewandt, die Fähigkeit eines politischen Akteurs, Inhalte oder Ablauf politischer Tagesordnungen zu bestimmen¹¹⁰⁷. Da dies auch das Vermögen betreffen kann, dafür zu sorgen, dass ein bestimmtes Thema behandelt wird, ergibt sich hier eine deutliche inhaltliche Schnittmenge mit den darauf gerichteten dargestellten vier Prinzipien der politischen Planung unter Scharping, insbesondere mit dem „Simple Stories“- und dem „Chefsache“-Prinzip.

Allerdings waren die Planer auch in dieser Periode – wie stets – zu einem erheblichen Teil nach wie vor mit der *Ablaufplanung* beschäftigt und es fragt sich, inwieweit sie als (Politik-)Management bezeichnet werden kann.

Möglicherweise hilft bei der Einordnung ein Blick auf die Selbsteinschätzungen der befragten Zeitzeugen weiter. Denn die befragten Chefs der Staatskanzlei haben ihre Tätigkeit regelmäßig zu einem erheblichen Teil als Politikmanagement verstanden¹¹⁰⁸, die Planer selbst jedoch nicht, jedenfalls nicht unmittelbar¹¹⁰⁹. Selbst Gerd Mielke hat seine Tätigkeit und die der gesamten Abteilung 1991 – 1994 als dem politischen Management *vorgelagert* verstanden: „Politikmanagement folgte daraus, in dem Sinn, dass man sagte, dass das zu Tunde [...] den planerischen Zielen entsprechen musste und dies dann die Aufgabe des Managements war. Ich habe deshalb meine und unsere Tätigkeit nicht im engeren Sinn selbst als Politikmanagement, aber als Vorbereitung des Politikmanagements begriffen“¹¹¹⁰.

Andererseits ist bei objektiver Betrachtung (auch) Ablaufplanung in ihrem Kern durchaus managerialistisch geprägt.

¹¹⁰⁷ Nohlen/Schultze, Lexikon der Politikwissenschaft, Lemma „Agenda / Agenda setting“.

¹¹⁰⁸ Vgl. Interview mit Hanns-Eberhard Schleyer am 19. 2. 2013; Interview mit Karl-Heinz Klär am 4. 4. 2013.

¹¹⁰⁹ Vgl. Interview mit Karl-Martin Graß am 12. 7. 2013; Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

¹¹¹⁰ Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

Zutreffend ist deshalb, dass während aller untersuchten Regierungsphasen die planerische Arbeit in Rheinland-Pfalz immer auch Elemente politischen Managements nach dem heutigen Begriffsverständnis aufgewiesen hat (wenn dies auch von den Planern insbesondere in den 70er Jahren selbst aller Wahrscheinlichkeit nach nicht so bezeichnet worden wäre) – und sei es, dass diese lediglich in der Vorbereitung des eigentlichen politischen Managements durch die politische Spitze lagen. In der Regierungszeit von 1991 bis 1994 erfuhren diese Elemente zunehmende Bedeutung.

Zurückhaltend ausgedrückt lässt sich der Zeitraum der Bearbeitung daher zumindest beschreiben als fortschreitende Entwicklung politischer Planung, deren zugrundeliegendes Verständnis davon, was Planung beinhaltet, sich wandelte und sich in unterschiedlichen und zunehmend managerialistischeren Handlungsformen ausdrückte. Dabei lässt sich der zunehmende Anteil der ihrem Wesen nach managerialistisch geprägten Ablaufplanung eindeutig vom Anspruch einer integrierten Gesamtplanung abgrenzen.

Zieht man den Aspekt der Steuerung als zusätzliche Bewertungsgrundlage hinzu, so lässt sich Politikmanagement beschränkt auf den Zusammenhang mit dem Planungsbegriff im Kontrast zu dem Anspruch einer Gesamtsteuerung „durch Gesamtplanung“ im Sinne einer pragmatischen Steuerung lediglich bestimmter Steuerungsfelder verstehen. In diesem Sinn lässt sich auch eine Entwicklung der politischen Planung in Rheinland-Pfalz zu einem Mehr an Politikmanagement bejahen.

X. Aspekt: Die Besonderheiten, unter denen die Regierungen ihre Arbeit aufnahmen und fortführten

Auch dem Gesichtspunkt, unter welchen Bedingungen die untersuchten Regierungen ihre Arbeit aufgenommen und durchgeführt haben, kommt eine erhebliche Bedeutung zu.

So trat Helmut Kohl Ende der 60er Jahre als Modernisierer, als Reformer-Typ mit einer jungen neuen Regierungsmannschaft an, um seinem Image gemäß „neuen Wind“ in die Regierungspolitik der CDU zu bringen. Nach der Landtagswahl 1971 und ihrem Ergebnis von 50,0 Prozent der Stimmen konnte die CDU überdies wieder allein die Regierung im Land stellen. Beides, sowohl das Selbst- und Außenverständnis des Regierungschefs Kohl als auch der Umstand der nunmehrigen Alleinregierung mit einer neuen „Truppe“ haben das Suchen modernerer, innovativer Maßnahmen und damit auch die Einführung des IPEKS begünstigt.

Die Regierungszeit Bernhard Vogels stand unter anderen Vorzeichen. Bei zu Beginn immer noch (sehr) guten Wahlergebnissen für die CDU trat Vogel, seinem Typ gemäß zum einen weniger reformerisch, sondern stärker als „Bewahrer“ und Konsolidierer auf und versuchte im Bereich der Planung den Schaden, der durch das IPEKS entstanden war, zu begrenzen. „Experimente“ sollten tunlichst vermieden werden. Die Konzentration auf die Ablaufplanung mit ihren gleichwohl innovativen, behutsam ergänzenden Ansätzen (progressive Befassung mit aktuellen politischen Fragen unter starker Einbindung der Planer, Einführung des Doppelhaushalts etc.) ist logischer Ausdruck davon.

Mehr noch gilt dies für die Regierungszeit Carl-Ludwig Wagners, in der sich die CDU aus den beschriebenen Gründen bereits in der Defensive und in einem Zustand kollektiver Verunsicherung befand. Die Konzentration auf die hergebrachte Arbeit (hier: der Planer) ist deshalb gut nachvollziehbar. Hier wurde im Wesentlichen in Details verbessert, optimiert, ohne dass aber grundlegende Veränderungen vorgenommen worden wären.

Wieder anders stellt sich die Situation für die Regierungszeit Rudolf Scharpings dar. 1991 kam die SPD nach langer Zeit der Opposition an die Regierung. Die Erwartungshaltung war groß und es gab eine tatsächliche Aufbruchstimmung. Scharping trat als moderater Reformer an, der „nicht alles anders machen wollte“, aber das Land durch pragmatische Reformarbeit voranbringen wollte und dabei gleichsam dessen konservative Grundstruktur beachtete. Ein Rückgriff

auf durchweg enttäuschende systemische Planungsvorstellungen war, nicht zuletzt aufgrund der früheren Befassung Scharpings als Oppositionspolitiker mit dem IPEKS der Regierung Kohl, nicht möglich und war auch nicht beabsichtigt, stattdessen eine „weiche“, innere Reform der politischen Planung. Die Rahmenbedingungen waren hierfür aufgrund der Übernahme der Regierungsverantwortung nach langer Oppositionszeit und dem Image Scharpings bei gleichzeitigem ausdrücklichem Vorantreiben der Veränderung der Planung durch die politische Führung, insbesondere Scharping und Klär, besonders günstig.

Außerdem begünstigte der „Personalbruch“ nach dem Regierungswechsel diese Veränderungen. Denn es scheint durchaus zuzutreffen, dass es eine Korrelation zwischen der Dauer, die sich eine Regierung im Amt befindet und der Bedeutung, die sie ihrer sozialwissenschaftlichen Beratung und damit letztlich auch der politischen Planung zumisst, gibt, weil mit fortdauernder Regierungszeit ein Wechsel von (sozialwissenschaftlich fundierten) Reformansätzen zu routinisierten, verwalterischer Problembearbeitung festgestellt werden kann und das, was nicht gleich in den ersten Jahren im Bereich der Politikberatung auf den Weg gebracht und eingerichtet wurde, auch später nicht mehr zu erwarten ist¹¹¹¹.

Für Rheinland-Pfalz ist diese Beobachtung im Hinblick auf die Regierungszeit ab 1991 jedenfalls zutreffend. Die Rahmenbedingungen waren für die Vergrößerung und Ausdifferenzierung der politischen Planung, ihr reformbasiertes Selbstverständnis und ihren Bedeutungszuwachs besonders günstig. Daß „die politische Führung sich bewusst und gezielt, freiwillig und ohne Pressionen der Planung bedient hat, mehr noch, diese ermuntert hat und sie bewusst und konstruktiv in ihren Entscheidungsprozess eingebaut hat“¹¹¹² ist dabei als von bestimmendem Einfluss besonders hervorzuheben.

XI. Aspekt: Zeitgeistige Strömungen im Wandel

¹¹¹¹ Saretzki/Rohde/Leif, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 1999 (Jg. 12 Heft 3), S. 5.

¹¹¹² Interview mit Gerd Mielke am 6. 10. 2014.

Schließlich ist der sich verändernde „Zeitgeist“ ein in seiner Bedeutung nicht zu unterschätzender Aspekt der Ergebnisbetrachtung und -einordnung. Unter Zeitgeist wird die für einen bestimmten geschichtlichen Zeitraum charakteristische Gesinnung bzw. geistige Haltung verstanden¹¹¹³. Die Probleme, die dieser Begriff für die Geschichtswissenschaft mit sich bringt, hat u. a. Hermann Joseph Hiery dargestellt¹¹¹⁴: „Der Versuch, den Zeitgeist allgemein zu fassen, hat sich in der Vergangenheit als ebenso unergiebig erwiesen wie das Bemühen, über die Beschäftigung mit dem Zeitgeist historische Gesetzmäßigkeiten zu entdecken“¹¹¹⁵. Deshalb soll hier auch keineswegs einer metaphysischen Herangehensweise das Wort geredet werden oder ins Metaphysische abgeglitten werden. Schon in Goethes Faust ist zu lesen: „Was ihr den Geist der Zeiten heißt, Das ist im Grund der Herren eigener Geist, In dem die Zeiten sich bespiegeln“¹¹¹⁶. Fest steht allerdings auch, „daß wie die Zeit selbst sich auch der [sog.] Geist einer bestimmten Zeit *wandelt*. Auch können *dominierende und weniger dominierende Zeitgeistströmungen und -phasen* ausgemacht werden“¹¹¹⁷. Zudem wird das Verständnis des Zeitgeistes für die jüngere Vergangenheit leichter möglich sein als bei früheren Zeiten¹¹¹⁸.

Um die Ausmachung solcher Strömungen im Hinblick auf den betrachteten Zeitraum soll es deshalb zum Abschluss gehen, ohne den Begriff in unzulässiger, quasi-metaphysischer Weise überdehnen zu wollen. Den sich wandelnden Zeitgeist als Kategorie der Ergebnisbetrachtung heranzuziehen liegt vorliegend aber auch deshalb nahe, weil die praktische Politik unter den Gesetzmäßigkeiten der „Mediendemokratie“, die mit einem (mehr oder weniger) feinen Senso-

¹¹¹³ Vgl. Digitales Wörterbuch der deutschen Sprache (DWDS) (Projekt der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften), Lemma „Zeitgeist“; Wahrig - Deutsches Wörterbuch, Lemma „Zeitgeist“.

¹¹¹⁴ Vgl. Hiery, Der „Zeitgeist“ und die Historie (Bayreuther Historische Kolloquien Band 15).

¹¹¹⁵ Hiery, Die deutschen Historiker und der Zeitgeist, in: Ders., Der „Zeitgeist“ und die Historie, S. 6.

¹¹¹⁶ Goethe, Faust I, 575 - 577; an anderer Stelle beschrieb Goethe den Zeitgeist vor dem Hintergrund vorherrschender (Kräfte-)Verhältnisse: „Wenn eine Seite nun besonders hervortritt, sich der Menge bemächtigt und in dem Grade triumphiert, daß die entgegengesetzte sich in die Enge zurückziehen und für den Augenblick im stillen verbergen muß, so nennt man jenes Übergewicht den Zeitgeist, der denn auch eine Zeitlang sein Wesen treibt“ (zitiert nach Schischkoff, Philosophisches Wörterbuch, Lemma "Zeitgeist").

¹¹¹⁷ Hiery, Die deutschen Historiker und der Zeitgeist, in: Ders., Der „Zeitgeist“ und die Historie, S. 6, Hervorhebungen durch den Verfasser.

¹¹¹⁸ Vgl. Opgenoorth/Schulz, Einführung Neuere Geschichte, S. 38.

rium auf sich verändernde Vorstellungen, Überzeugungen und geistige Haltungen in der (Wahl-)Bevölkerung reagiert und reagieren muss, wie wenige andere Bereiche durch Veränderungen des Zeitgeists beeinflusst und geprägt wird.

Deshalb erscheint es angebracht, zum Ende der Bearbeitung zunächst noch einmal zu fragen: Wie stellten sich die charakteristischen Vorstellungen über die Steuerungskapazitäten des Staates Anfang der 70er Jahre in Deutschland dar?

Nachdem Planung in der Frühzeit der Bundesrepublik Deutschland weder begrifflich noch tatsächlich eine besondere Rolle gespielt hat, begann ab Mitte der 60er Jahre, spätestens mit der Bildung der großen Koalition 1966 und der Einsetzung der *Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform (PRVR)* im Bund die „Konjunktur“ der Planung in begrifflicher sowie in tatsächlicher Hinsicht. Ende der 60er Jahre war Planung deshalb geradezu zu einem „modischen Gegenstand“ der Verwaltung und der Verwaltungswissenschaft geworden. Zugrunde lag der feste Glaube an die Planbarkeit und damit Steuerungsfähigkeit des sozialen Wandels, wenn nur alle Teilsysteme in den Planungsaktivitäten beachtet würden und Berücksichtigung fänden.

Das IPEKS in Rheinland-Pfalz wurde in der Hochzeit der Planung ersonnen und damit auch in der Hochzeit der politischen Kybernetik. Politische Kybernetik ist die Analyse politischer und sozialer Systeme und Prozesse in Anwendung kybernetischer Gesetzmäßigkeiten, d. h. Prinzipien sich selbst organisierender, regulierender und stabilisierender Systeme werden dabei in Form kybernetischer Modelle zur Erhellung politischer Zusammenhänge herangezogen¹¹¹⁹. Die politische Kybernetik entstand mithin durch die Übertragung der Anwendung der Systemtheorie auf gesellschaftliche Prozesse, sie definierte das politische Geschehen als System, bestehend aus untereinander rückgekoppelten Elementen, um so dessen Steuerungsmöglichkeiten zu untersuchen¹¹²⁰. Auf einem solchen systemtheoretischen Ansatz basierte auch IPEKS. Planung und systemtheoretisch fundierte Planungsansätze waren zu Beginn

¹¹¹⁹ Nohlen/Schultze, Lexikon der Politikwissenschaft, Lemma „Politische Kybernetik“.

¹¹²⁰ Vgl. Bellers/Kipke, Einführung in die Politikwissenschaft, S. 280.

der 70er Jahre ausgesprochen „en vogue“, IPEKS war deshalb ohne Zweifel auch ein (überdurchschnittlich ambitioniertes) Kind seiner Zeit und des damaligen Zeitgeistes. Und wie bei anderen vergleichbaren Ansätzen wurden auch hierbei die hochgesteckten Erwartungen enttäuscht.

Der Steuerungsoptimismus der planungspolitischen Reformphase wurde ab der zweiten Hälfte der 70er Jahre aufgrund der ungünstigen praktischen Erfahrungen von einer grundlegenden Skepsis gegenüber den Möglichkeiten einer solcherart „aktiven“ Politikgestaltung abgelöst, so wurde beispielsweise bereits im Bund Ende 1975 die *Projektgruppe Regierungs- und Verwaltungsreform (PRVR)* ohne besonderes Aufsehen aufgelöst¹¹²¹. Auch diese Phase deckt sich mit der Betrachtung der Binnenentwicklung in Rheinland-Pfalz. Nach dem Misslingen des „großen Entwurfs“ griffen Skepsis und Zurückhaltung, eine (nachvollziehbarerweise) an der zweifelsfreien Verwertbarkeit planerischer Aktivitäten orientierte Vorsichtshaltung um sich. Zu desaströs waren die dürftigen Ergebnisse, die das kostspielige IPEKS mit sich gebracht hatte, ausgefallen. Inso weit spiegelt die Entwicklung in Rheinland-Pfalz den allgemeinen Wandel des Zeitgeists im Hinblick auf politische Planung wider, deren Image so angeschlagen war, dass es über lange Zeit, wie beschrieben, nicht einmal möglich war, von „Planungsbeauftragten“ zu sprechen, weil der Begriff derart in Misskredit geraten war, dass er, wenn überhaupt, nur noch mit „spitzen Fingern“ angefasst wurde.

Gleichwohl wurde auch in dieser Zeit weiter politische Planung betrieben (wenn sie auch nicht immer so genannt wurde) - auch dies entspricht dem allgemeinen Zeitgeist trotz der erheblichen Rückschläge. Das „Kind“ wurde also nicht gänzlich „mit dem Bade ausgeschüttet“. Die Selbstbeschränkung, die sich die Planung in dieser Zeit auferlegte, führte aber in der Regierungszeit Bernhard Vogels in Rheinland-Pfalz zu der auch allgemein festzustellenden Beschränkung auf jene planerischen Aktivitäten, die, da „konventionell“ und zwar bescheiden, aber erprobt, tatsächlich funktionierten und zu für das Regierungshandeln verwertbaren Ergebnissen führten.

¹¹²¹ Vgl. Wegrich, *Steuerung im Mehrebenensystem der Länder*, S. 75.

Nachdem in der Folge der misslungenen Systementwürfe in der zweiten Hälfte der 70er Jahre die Planungs- und Steuerungs*debatte* in zwei Bereiche, in einen steuerungsorientierten, primär gesellschaftspolitisch ausgerichteten Teil und einen zweiten praxisorientierten, eher technokratisch orientierten Teil aufgespalten hatte¹¹²², war die *Praxis* durchgängig von Pragmatismus geprägt. Und insoweit war Rheinland-Pfalz keine Ausnahme. Es ging nicht mehr um eine - nicht zu realisierende - Gesamtsteuerung, stattdessen wurden aus dem Bedürfnis der Praxis die vorhandenen, funktionierenden Konzepte inhaltlich und methodisch-technisch weiterentwickelt¹¹²³. Dies zeigt sich in Rheinland-Pfalz beispielsweise an der Ausdifferenzierung der Vorhabenplanung auf der Grundlage der Regierungsprogramme als Schwerpunkt, die sich bis in die Regierungszeit Carl-Ludwig Wagners durchzog.

Anfang der 90er Jahre hatte sich der „Problempatient“ Planung jedoch zumindest wieder so weit stabilisiert, dass wieder über die Selbstbeschränkung hinausgehende Konzepte denkbar waren, wenn auch unter wesentlich anderen Prämissen als in den 60er / 70er Jahren. Der Zeitgeist hatte sich gewandelt und es bestand wieder ein Spielraum für weitergehende Ansätze politischer Planung. So ist es auch kein Zufall, dass es in der Regierungszeit Rudolf Scharpings politisch gezielt angestrebt und damit auch in der Umsetzung möglich wurde, eine Planungsabteilung mit dem beschriebenen unkonventionellen Planungsverständnis zu implementieren und damit über die Selbstbeschränkung hinauszugelangen.

Hierzu konnte es freilich nur kommen, weil die politischen Spitzenakteure der Planung aufgeschlossen gegenüberstanden und planungs-freundlich agierten. Die zeitgeistig mildere Bewertung von Planung allein hätte dies nicht ermöglicht – allerdings hätte die Einführung ohne eine veränderte zeitgeistige Stimmung und damit also gegen diese ebenfalls nicht stattfinden können, nicht zuletzt, weil sich das politische Spitzenpersonal stets an den Erwartungen der Bürger, aber auch des politischen Umfelds zu orientieren hat, die beide von ersterer beeinflusst sind. Die Ausweitung sowohl der Planungsabteilung selbst als auch

¹¹²² Nohlen, Kleines Lexikon der Politik, S. 405.

¹¹²³ Vgl. Nohlen, Kleines Lexikon der Politik, S. 405.

des Selbstverständnisses hinsichtlich ihrer Arbeitsinhalte unter Einschluss der politik-kommunikativen und managerialistischen Bestandteile und fernab von jeglichen System-Entwürfen ab 1991 ist deshalb auch Ausdruck eines zu Beginn der 90er Jahre nach wie vor wandlungsfähigen und sich wandelnden Steuerungsverständnisses, für das die Zeit in Rheinland-Pfalz wieder reif war.

~~~~~



## **G. Quellen und Literatur**

### **I. Quellen**

#### **1. Ungedruckte Quellen**

##### **a) Quellen in Archiven**

###### **Landeshauptarchiv Koblenz**

*Bestand 700, 291* (Bojak, Detlef - Nachlass)

2977 Erklärung von Rudolf Scharping, Landesgeschäftsführer der SPD Rheinland-Pfalz, über das vom Landesrechnungshof kritisierte IPEKS (1977).

*Bestand 860* (Staatskanzlei Rheinland-Pfalz)

6591 Schriftwechsel über die Auftragsvergabe zwischen der Landesregierung und dem WEMA-Institut für empirische Sozialforschung, Informatik und angewandte Kybernetik im Rahmen der Einführung eines integrierten Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsystems (IPEKS) der Landesregierung Rheinland-Pfalz; Vorbereitung des Vertragsabschlusses am 23. 12. 1971 (1970 - 1971).

6593 Vertrag zwischen dem Land Rheinland-Pfalz und dem WEMA-Institut für empirische Sozialforschung, Informatik und angewandte Kybernetik über das IPEKS (1971 - 1972).

6594 IPEKS-Zielrahmenplanung (1972 - 1975).

6595 Vorbereitung des Vertrags mit dem WEMA-Institut für empirische Sozialforschung, Informatik und angewandte Kybernetik vom 3. 7. 1975 über die Beratung der Programmplanung in den Ministerien und der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (1974 - 1976).

6598 Presseartikel und -mitteilungen zu IPEKS (1976 - 1977).

6600 Prüfung des IPEKS durch den Landesrechnungshof (1975 - 1976).

6601 Prüfung des IPEKS durch den Landesrechnungshof: Erarbeitung einer Argumentationsgrundlage (Handakte LMR Bachem) (1971 / 1976 - 1977).

6603 Gutachterliche Äußerung des Landesrechnungshofes über IPEKS vom 18. 3. 1977 (Vorlage Nr. 8/258 zum Antrag der CDU-Landtagsfraktion) (1977).

6605 Einsetzung eines Untersuchungsausschusses: Anträge des Landtages; Sitzungsprotokolle des Untersuchungsausschusses, (Parlamentsprotokoll) (1977).

7458 Organisation der mittelfristigen Aufgabenplanung der Landesregierung im Rahmen des IPEKS (1972 - 1973).

7460 Organisation der mittelfristigen Aufgabenplanung der Landesregierung im Rahmen des IPEKS (1973 - 1975).

7471 Große Anfrage der FDP-Fraktion im Landtag Rheinland-Pfalz zum Integrierten Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsystem ( IPEKS) (1975).

7978 Bericht des interministeriellen Ausschusses „Automation in der Verwaltung“, Stand: Juli 1971 (1970 - 1971).

7998 Sitzungen des interministeriellen Ausschusses „Automation in der Verwaltung“ (1971 - 1973).

*Bestand 861* (Vertretung des Landes Rheinland-Pfalz im Bund und Europa)

Serie „Tätigkeit des ‚Ständigen Arbeitsausschusses IPEKS‘, ab 1974 ‚Planungsausschuss Regierung (PAR)‘ “ - Sitzungsprotokolle, Anlagen, Arbeitsmaterialien - Anmerkung: Die Serie wurde im Landeshauptarchiv Koblenz ersatzüberliefert, da sie bei der federführenden Staatskanzlei nicht vorhanden war.

497 Band 1 (1972)

498 Band 2 (1972 – 1974)

499 Band 3 (1974)

500 Band 4 (1975)

501 Band 5 (1975)

502 Band 6 (1976 - 1977)

## **b) Sonstige ungedruckte Quellen**

Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Ministerialverwaltung und Wissenschaft - Werkstattgespräch über Inhalte und Verfahren der Zusammenarbeit in Rheinland-Pfalz am 24. / 25. 9. 1987, Tagungsprogramm und Teilnehmerliste, Speyer 1987.

Freie Demokratische Partei - Landesverband Rheinland-Pfalz / Sozialdemokratische

Partei Deutschlands - Landesverband Rheinland-Pfalz, Vereinbarung zur Zusammenarbeit in einer Regierungskoalition für die 12. Wahlperiode des rheinland-pfälzischen Landtags 1991 - 1996.

WEMA-Institut für Empirische Sozialforschung, Informatik und angewandte Kybernetik, Einführung von integrierten Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsystemen (IPEKS) in Regierungs- und Verwaltungsorganisationen - Memorandum, Köln 1971 (Broschüre), enthalten in: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Schriftwechsel über die Auftragsvergabe zwischen der Landesregierung und dem WEMA-Institut für empirische Sozialforschung im Rahmen der Einführung eines IPEKS der Landesregierung Rheinland-Pfalz; Vorbereitung des Vertragsschlusses am 23. 12. 1971 (1970 - 1971) (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6591).

## **2. Gedruckte Quellen**

Allgemeine Zeitung Mainz (Tageszeitung), Mainz.

Diverse Herausgeber (hier: Klär, Karl-Heinz; Schleyer, Hanns-Eberhard; Schreckenberger, Waldemar; Schreiner, Hanns), Die Bundesrepublik Deutschland - Staatshandbuch - Landesausgabe Land Rheinland-Pfalz, Köln Berlin Bonn München, unregelmäßig, etwa zweijährig erscheinendes Periodikum.

Expertenkommission „Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung“ (Hg.) - Ministerium für Wirtschaft und Verkehr, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung - Bericht und Empfehlungen der Expertenkommission, Mainz 1985.

Frankfurter Allgemeine Zeitung (Tageszeitung), Frankfurt/Main.

Landtag Rheinland-Pfalz, LT-Drucksache 7/870 - Große Anfrage der Fraktion der SPD, Auskunftsbegehr über den Zugang zu den im Rahmen des Planungssystems erlangten Informationen sowie über die Beteiligung des Landtags und der Gemeinden an IPEKS (19. 5. 1972).

Landtag Rheinland-Pfalz, LT-Drucksache 7/1017 - Antwort des Chefs der Staatskanzlei auf die Große Anfrage der Fraktion der SPD - Drucksache 7/870 (11. 7. 1972).

Landtag Rheinland-Pfalz, LT-Drucksache 8/398 - Große Anfrage der Fraktion der F.D.P. - Integriertes Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsystem (IPEKS) (14. 10. 1975), enthalten in: Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, Große parlamentarische Anfrage der FDP-Fraktion zum IPEKS (Landeshauptarchiv Koblenz, Bestand 860 / 6596).

Landtag Rheinland-Pfalz, LT-Drucksache 8/1875 - Übersicht über die Organisation

des Landtags, der Landesregierung, des Rechnungshofs und des Verfassungsgerichtshofs (Stand: Februar 1977) (15. 2. 1977).

Landtag Rheinland-Pfalz, LT-Drucksache 8/2455 - Bericht des Untersuchungsausschusses zur Aufklärung der Vorwürfe im Zusammenhang mit den vorbereitenden Arbeiten, der Einführung und der Durchführung des Projektes IPEKS durch die Landesregierung Rheinland-Pfalz (13. 10. 1977).

Landtag Rheinland-Pfalz, LT-Drucksache 9/680 - Übersicht über die Organisation des Landtags, der Landesregierung, des Rechnungshofs und des Verfassungsgerichtshofs (11. 4. 1980).

Landtag Rheinland-Pfalz, LT-Drucksache 10/150 - Übersicht über die Organisation des Landtags, der Landesregierung, des Rechnungshofs und des Verfassungsgerichtshofs (1. 8. 1983).

Landtag Rheinland-Pfalz, LT-Drucksache 10/2200 - Übersicht über die Organisation des Landtags, der Landesregierung, des Rechnungshofs und des Verfassungsgerichtshofs (Stand: 1. Januar 1986) (24. 1. 1986).

Landtag Rheinland-Pfalz, LT-Drucksache 11/700 - Übersicht über die Organisation des Landtags, der Landesregierung, des Rechnungshofs und des Verfassungsgerichtshofs (Stand: 1. Januar 1988) (25. 1. 1988).

Landtag Rheinland-Pfalz, LT-Drucksache 11/2500 - Übersicht über die Organisation des Landtags, der Landesregierung, des Rechnungshofs und des Verfassungsgerichtshofs (Stand: März 1989) (5. 4. 1989).

Landtag Rheinland-Pfalz, LT-Drucksache 11/4600 - Übersicht über die Organisation des Landtags, der Landesregierung, des Rechnungshofs und des Verfassungsgerichtshofs (Stand: 1. Oktober 1990) (1. 10. 1990).

Landtag Rheinland-Pfalz, Plenarprotokoll 11/3 vom 23. 6. 1987 - u. a. Wahl des Ministerpräsidenten und Abgabe der Regierungserklärung.

Landtag Rheinland-Pfalz, Plenarprotokoll 12/2 vom 5. 6. 1991 - Abgabe der Regierungserklärung durch den Ministerpräsidenten Scharping.

Landtag Rheinland-Pfalz, Stenografische Berichte des Landtags Rheinland-Pfalz.

Mannheimer Morgen (Tageszeitung), Mannheim.

Rheinland-Pfalz - Ministerium der Finanzen, Haushaltspläne für die Haushaltsjahre

1986 und 1987 - Band I: Landeshaushaltsgesetz, Gesamtpläne, Übersichten zu den Haushaltsplänen, Einzelpläne 01 bis 06.

Rheinpfalz, Die (Tageszeitung), Ludwigshafen.

Rhein-Zeitung (Tageszeitung), Koblenz.

Schäfer, Markus, Datenhandbuch zur Geschichte des Landtags Rheinland-Pfalz 1947 - 2003, Mainz 2005.

Sozialdemokratische Partei Deutschlands - Landesverband Rheinland-Pfalz (Hg.), Der Sozialdemokrat - Mitteilungsblatt der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands in Rheinland-Pfalz, Mainz.

Sozialdemokratische Partei Deutschlands - Landtagsfraktion und Landesverband Rheinland-Pfalz (Hg.), sozialdemokratischer landespressedienst [sic], Mainz.

Sozialdemokratische Partei Deutschlands (Hg.), Vorwärts (Zeitschrift), Bonn (heute: Berlin).

Spiegel, Der (Zeitschrift), Hamburg.

Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hg. im Auftrag der Landesregierung Rheinland-Pfalz), StaatsZeitung, Mainz, seit 1950 wöchentlich erscheinend.

Stern (Zeitschrift), Hamburg.

Stuttgarter Zeitung (Tageszeitung), Stuttgart.

Süddeutsche Zeitung (Tageszeitung), München.

Trierischer Volksfreund (Tageszeitung), Trier.

WEMA–Institut für Empirische Sozialforschung, Informatik und angewandte Kybernetik, Integriertes Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsystem (IPEKS) - Zielrahmen der Landespolitik Teil III (Dokumentation der Arbeitsschritte und Materialien der Zielrahmenplanung).

Wirtschaftswoche (Zeitschrift), Köln.

### **3. Internet-Quellen**

Bergedorfer Gesprächskreis, Protokoll der 38. Tagung des Bergedorfer Gesprächskreises, „Infrastruktureform als Innenpolitik“ am 19. 4. 1971 in Hamburg-Bergedorf, abrufbar unter [http://www.koerber-stiftung.de/fileadmin/bg/PDFs/bnd\\_38\\_de.pdf](http://www.koerber-stiftung.de/fileadmin/bg/PDFs/bnd_38_de.pdf), zuletzt abgerufen am 26. 5. 2015.

Bucksteeg, Mathias / Schmid, Josef (Hg.), Politikberatung und politisches Management – Beiträge zwischen Seminar und Wirklichkeiten, Tübingen 2005 (WiP - Wirtschaft und Politik Working Paper 28 - 2005), abrufbar unter <https://bibliographie.uni-tuebingen.de/xmlui/bitstream/handle/10900/47496/pdf/WiP28.pdf>, zuletzt abgerufen am 26. 5. 2015.

Digitales Wörterbuch der deutschen Sprache (DWDS) (Projekt der Berlin-Brandenburgischen Akademie der Wissenschaften), abrufbar unter <http://www.dwds.de/>, zuletzt abgerufen am 26. 5. 2015.

Fürst, Dietrich, Begriff der Planung und Entwicklung der Planung in Deutschland, in: Gesellschaftswissenschaftliche Grundlagen - Verwaltungswissenschaftliche Grundlagen (Vorlesungs-Skript), Leibniz-Universität Hannover, Wintersemester 1999/2000, abrufbar unter [http://www.laum.uni-hannover.de/ilr/lehre/VerwWiss/Ptm\\_Theorie.htm#wandel](http://www.laum.uni-hannover.de/ilr/lehre/VerwWiss/Ptm_Theorie.htm#wandel), zuletzt abgerufen am 22. 3. 2012.

Mielke, Gerd, Politische Planung zwischen Landespolitik und Bundespolitik - Einige Werkstattnotizen (Eröffnungsrede anlässlich der Übergabefeier von Promotionsstipendien im Rahmen der Exzellenzinitiative der NRW School Of Governance und der Stiftung Mercator am 4. Dezember 2007 im Gerhard Mercator-Haus Duisburg), abrufbar unter [http://www.ma-politikmanagement.de/data/ansprache\\_mielke\\_04122007.pdf](http://www.ma-politikmanagement.de/data/ansprache_mielke_04122007.pdf), zuletzt abgerufen am 26. 5. 2015.

#### **4. Strukturierte Leitfadeninterviews**

Strukturiertes Leitfadeninterview mit *Dr. Karl-Martin Graß* (seit 1982 Staatskanzlei Rheinland-Pfalz, 1987 - 1991 Leiter der Gruppe Grundsatzfragen der Regierungsbearbeitung, später stellvertretender Leiter der Abteilung 4, Grundsatzfragen und Regierungsplanung) am 12. 7. 2013 in Harburg/Schwaben.

Strukturiertes Leitfadeninterview mit *Dr. Karl-Heinz Klär* (Chef der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz 1991 – 1994) am 4. 4. 2013 in Bonn.

Strukturiertes Leitfadeninterview mit *Prof. Dr. Gerd Mielke* (ab 1991 Leiter der Abteilung 4, Grundsatzfragen der Regierungsbearbeitung in der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz) am 6. 10. 2014 in Mainz.

Strukturiertes Leitfadeninterview mit *Rudolf Scharping* (Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz 1991 - 1994) am 9. 5. 2008 in Frankfurt am Main.

Strukturiertes Leitfadeninterview mit *Hanns-Eberhard Schleyer* (Chef der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz 1981 - 1988) am 19. 2. 2013 in Berlin.

Strukturiertes Leitfadeninterview mit *Univ.-Prof. Waldemar Schreckenberger* (Chef der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz 1976 - 1981) am 14. 5. 2013 in Heidelberg.

Strukturiertes Leitfadeninterview mit *Martin Stadelmaier* (Büroleiter des Chefs der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz 1991 - 1994) am 22. 5. 2013 in Mainz.

Strukturiertes Leitfadeninterview mit *Prof. Dr. Bernhard Vogel* (Ministerpräsident des Landes Rheinland-Pfalz 1976 - 1988) am 15. 3. 2013 in Speyer.

## **II. Literatur**

Althaus, Dieter / Buchstab, Günter / Lammert, Norbert / Molt, Peter (Hg.), *Mut - Hoffnung - Zuversicht - Festschrift für Bernhard Vogel zum 75. Geburtstag*, Paderborn 2007.

Althaus, Marco / Geffken, Michael / Rawe, Sven (Hg.), *Handlexikon Public Affairs*, Münster 2005.

von Arnim, Hans Herbert / Klages, Helmut (Hg.), *Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung in der Bundesrepublik Deutschland: Vorträge und Diskussionsbeiträge der 54. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1986 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer*, Berlin 1986.

Bebermeyer, Hartmut, *Regieren ohne Management? - Planung als Führungsinstrument moderner Regierungsarbeit*, Stuttgart 1974.

Bebermeyer, Hartmut, *Übersicht über den Stand der Planung im Bereich der Bundesregierung*, in: König, Klaus (Hg.), *Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien*, Berlin 1976, S. 83 - 87.

Bellers, Jürgen / Kipke, Rüdiger, *Einführung in die Politikwissenschaft*, 4. Auflage, München 2006.

Bellers, Jürgen, *Planungsprozesse und ihre Defizite in Wirtschaft und Politik*, Münster 1988.

von Beyme, Klaus, Organisationsgewalt, Patronage und Ressortenteilung im Bereich der Regierung, in: Die Verwaltung 1969, S. 279 – 293.

Böhret, Carl, Entscheidungshilfen für die Regierung - Modelle, Instrumente, Probleme, Opladen 1970.

Böhret, Carl, Folgen - Entwurf für eine aktive Politik gegen schleichende Katastrophen, Opladen 1990.

Böhret, Carl / Klages, Helmut / Reiner mann, Heinrich / Siedentopf, Heinrich (Hg.), Herausforderungen an die Innovationskraft der Verwaltung: Referate, Berichte, Stellungnahmen und Diskussionsergebnisse der Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung des Forschungsinstituts für Öffentliche Verwaltung bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer vom 8. - 10. Oktober 1986, Opladen 1987.

Böhret, Carl, Instrumente des Regierens in der Bundesrepublik Deutschland: Wandel und Kontinuität in der Regierungspraxis, in: Hartwich, H. H. / Wewer, G. (Hg.), Regieren in der Bundesrepublik Band 1, Leverkusen 1990, S. 113 - 130.

Böhret, Carl, Integrierte Planungs- und Koordinationssysteme - Einleitung, in: König, Klaus (Hg.), Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, Berlin 1976, S. 167 - 171.

Bogumil, Jörg / Jann, Werner, Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland - Einführung in die Verwaltungswissenschaft, Wiesbaden 2005.

Braun, Günther E., Relevanzbaumanalyse in der strategischen Planung der Landesregierung von Rheinland-Pfalz, in: OR Spektrum (später: OR Spectrum) 1986, S. 41 - 50.

Brümmerhoff, Dieter, Das Planning-Programming-Budgeting System (PPBS), in: FinanzArchiv - Public Finance Analysis 29 (1970), S. 64 - 74.

Bundesverfassungsgericht (Die Mitglieder) (Hg.), Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, Tübingen, in fortgesetztem Erscheinen.

Bundeszentrale für politische Bildung (BpB) (Hg.), Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) B 2-3 / 2010 - Politische Führung, Frankfurt/Main 2010.

Drechsler, Hanno / Hilligen, Wolfgang / Neumann, Franz (Hg.), Gesellschaft und Staat - Lexikon der Politik, 10. Auflage, München 2003.



Duppre, Fritz / Ewig, Eugen / Götz, Wolfgang / Hamm, Ludwig / Klöfer, Franz / Schmitz, Gerd (Hg.), Rheinland-Pfalz - Ursprung, Gestalt und Werden eines Landes, Mainz 1969.

Eckhardt, Karl-Heinz, Die DDR im Systemvergleich - Didaktisches Sachbuch zum Verständnis von Plan- und Marktwirtschaft, Reinbek bei Hamburg 1978.

Ehmke, Horst, Planung im Regierungsbereich - Aufgaben und Widerstände, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung Nr. 187 (16. Dezember 1971), Bonn 1971, S. 2026 - 2035.

Eichhorn, Peter / Friedrich, Peter / Jann, Werner et. al., Verwaltungslexikon, 3. Auflage, Baden-Baden 2002.

Ellwein, Thomas, Politik und Planung, Stuttgart Berlin Köln Mainz 1968.

Ellwein, Thomas, Regieren und Verwalten - Eine kritische Einführung, Opladen 1976.

Epting, F. Immanuel, Politische Planung als Machtproblem im Verfassungssystem der Bundesrepublik Deutschland (Dissertation), Speyer 1977.

Falk, Svenja / Rehfeld, Dieter / Römmele, Andrea / Thunert, Marin (Hg.), Handbuch Politikberatung, Wiesbaden 2006.

Falter, Jürgen W., Parteien und Wahlen in Rheinland-Pfalz: Wandel und Kontinuität, in: Sarcinelli, Ulrich / Falter, Jürgen W. / Mielke, Gerd / Benzner, Bodo (Hg.), Politik in Rheinland-Pfalz, Wiesbaden 2010, S. 135 – 146.

Fisch, Stefan / Rudloff, Wilfried (Hg.), Experten und Politik: Wissenschaftliche Politikberatung in geschichtlicher Perspektive, Berlin 2004.

Frank, Dietrich, Politische Planung im Spannungsverhältnis zwischen Regierung und Parlament, Meisenheim am Glan 1976.

Frese, Matthias / Paulus, Julia / Teppe, Karl (Hg.), Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch - Die sechziger Jahre als Wendezeit der Bundesrepublik, Paderborn et al. 2003.

Fürst, Walther / Herzog, Roman / Umbach, Dieter (Hg.), Festschrift für Wolfgang Zeidler, Band 2, Berlin 1987.

Gebauer, Klaus-Eckart, Innovative Reaktionen auf wissenschaftliche Herausforderungen - am Beispiel der Fortpflanzungsmedizin, in: Böhret, Carl / Klages, Helmut / Rein-

ermann, Heinrich / Siedentopf, Heinrich (Hg.), Herausforderungen an die Innovationskraft der Verwaltung, Opladen 1987, S. 123 – 129.

Gebauer, Klaus-Eckart, Ministerialverwaltung und Wissenschaft - aus der Sicht einer Staatskanzlei, in: Murswiek, Axel (Hg.), Regieren und Politikberatung, Opladen 1994, S. 131 - 156.

Gebauer, Klaus-Eckart, Nachdenken als Verfassungsauftrag - über Notwendigkeit und Not staatlicher Planung, in: Fürst, Walther / Herzog, Roman / Umbach, Dieter (Hg.), Festschrift für Wolfgang Zeidler, Band 2, Berlin 1987, S. 1139 - 1156.

Gebauer, Klaus-Eckart, Planung in Regierung und Verwaltung, in: König, Klaus / Siedentopf, Heinrich (Hg.), Öffentliche Verwaltung in Deutschland, Baden-Baden 1997, S. 377 – 394.

Gebauer, Klaus-Eckart, Zur Optimierung von Koordination und Planung in einer Regierungszentrale - Reduktion, Aushalten und Öffnen von Komplexität, in: Verwaltungsarchiv - Zeitschrift für Verwaltungslehre und Verwaltungspolitik 1994, S. 485 – 521.

Göhler, Gerhard, Neue Perspektiven politischer Steuerung, in: Bundeszentrale für politische Bildung (Hg.), Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) B 2 - 3 / 2010 - Politische Führung, Frankfurt 2010, S. 34 – 40.

Götz, Wolfgang, Entstehung und politische Entwicklung, in: Duppre, Fritz / Ewig, Eugen / Götz, Wolfgang / Hamm, Ludwig / Klöfer, Franz / Schmitz, Gerd (Hg.), Rheinland-Pfalz - Ursprung, Gestalt und Werden eines Landes, Mainz 1969, S. 27 - 109.

Grimm, Christoph / Caesar, Peter (Hg.), Verfassung für Rheinland-Pfalz - Kommentar, 1. Auflage, Baden-Baden 2001.

Grimm, Dieter / Kirchhof, Paul, Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts - Studienauswahl 1, Tübingen 1993.

Grunden, Timo, Politikberatung im Innenhof der Macht, Wiesbaden 2009.

Guilleaume, Emil, Das Ressortprinzip, in: Die Öffentliche Verwaltung (DÖV) - Zeitschrift für Verwaltungsrecht und Verwaltungspolitik 1960, S. 328 – 330.

Hartwich, Hans-Herman / Wewer, Göttrik (Hg.), Regieren in der Bundesrepublik Band 1 - Konzeptionelle Grundlagen und Perspektiven der Forschung, Leverkusen 1990.

Häußer, Otto, Die Staatskanzleien der Länder - Aufgabe, Funktionen, Personal und Organisation unter Berücksichtigung des Aufbaus in den neuen Ländern, Baden-

Baden 1995.

Häußer, Otto, Zur Organisation politischer Koordination in den Ländern, in: Verwaltung und Management (V&M) - Zeitschrift für allgemeine Verwaltung 1996, S. 299 – 302.

Herzog, Roman, Staatskanzleien im Verfassungssystem, in: König, Klaus (Hg.), Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, Berlin 1976, S. 39 – 49.

Heyen, Franz-Josef, Dr. Helmut Kohl, in: Ziegler, Hannes (Hg.), Politiker in Rheinland-Pfalz, Annweiler 2003, S. 55 – 70.

Hiery, Hermann Joseph (Hg.), Der „Zeitgeist“ und die Historie (Bayreuther Historische Kolloquien Band 15), Dettelbach 2001.

Hiery, Hermann Joseph, Zur Einleitung: Die deutschen Historiker und der Zeitgeist, in: Ders. (Hg.), Der „Zeitgeist“ und die Historie (Bayreuther Historische Kolloquien Band 15), Dettelbach 2001, S. 1 - 6.

Hilf, Willibald, Integrierte Planungs- und Koordinationssysteme, in: König, Klaus (Hg.), Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, Berlin 1976, S. 173 - 192.

Hirscher, Gerhard / Korte, Karl-Rudolf (Hg.), Information und Entscheidung - Kommunikationsmanagement der politischen Führung, Wiesbaden 2003.

Hollmann, Liesel, Wissenschaftliche Beratung der Politik, dargestellt am Beispiel von IPEKS: integriertes Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsystem für eine Landesregierung (Dissertation), Frankfurt/Main Bern New York 1983.

Holtmann, Everhard (Hg.), Politik-Lexikon, 2. Auflage, München Wien 1994.

Hugger, Werner, Bericht über die Aussprache zum Referat „Integrierte Planungs- und Koordinationssysteme“ von Willibald Hilf, in: König, Klaus (Hg.), Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, Berlin 1976, S. 193 - 201.

Institut für staatsbürgerliche Bildung in Rheinland-Pfalz (Hg.), Rheinland-Pfalz 1947 - 1962 - Dokumente der Zeit, 2. Auflage, Mainz 1962.

Isensee, Josef / Kirchhof, Paul (Hg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland Band III - Demokratie - Bundesorgane, 3. Auflage, Heidelberg 2005.

Jarass, Hans D. / Pieroth, Bodo, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland - Kommentar, 13. Auflage, München 2014.

Jeserich, Kurt G. A. / Pohl, Hans / von Unruh, Georg-Christoph (Hg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte Band 5 - Die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1987.

Jun, Uwe, CDU und SPD: Der Kampf um die politische Dominanz im Lande Rheinland-Pfalz, in: Sarcinelli, Ulrich / Falter, Jürgen W. / Mielke, Gerd / Benzner, Bodo (Hg.), Politik in Rheinland-Pfalz, Wiesbaden 2010, S. 147 - 163.

Kißener, Michael, Kleine Geschichte des Landes Rheinland-Pfalz 1945 - 2005 - Wege zur Integration eines „Nachkriegsbundeslandes“, Leinfelden-Echterdingen 2006.

Kißener, Michael, Neuorientierung, Konsolidierung, Paradigmenwechsel - Rheinland-Pfalz unter der Regierung von Helmut Kohl, Bernhard Vogel und Carl-Ludwig Wagner, in: Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz (Hg.), Rheinland-Pfalz ist 60, Mainz 2007, S. 25 - 39.

Kißener, Michael, Zur „Integration“ des Landes Rheinland-Pfalz (Vortrag in der Veranstaltungsreihe „Forum Politik“ am 9. Mai 2007 in der Universität Landau), in: Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz (Hg.), Rheinland-Pfalz ist 60, Mainz 2007, S. 61 - 78.

Klaus, Georg / Liebscher, Heinz (Hg.), Wörterbuch der Kybernetik, 4. Auflage, Berlin 1976.

Klein, Dieter, Ders. im Gespräch mit Carl-Ludwig Wagner, in: Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz (Hg.), „Etwas Kredit hatten wir immer...“, 2. Auflage, Mainz 1998, S. 37 - 50.

Klein, Dieter, Ders. im Gespräch mit Rudolf Scharping, in: Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz (Hg.), „Etwas Kredit hatten wir immer...“, 2. Auflage, Mainz 1998, S. 51 – 63.

Klein, Matthias, Landesvaterdemokratie - Die Regierungsstile der Ministerpräsidenten Bernhard Vogel und Kurt Beck (Dissertation), Wiesbaden 2015.

Klein, Matthias, Rheinland-Pfalz als „Bürgermeisterdemokratie“? Eine Untersuchung zum landespolitischen Regierungsstil am Beispiel des Ministerpräsidenten Kurt Beck, in: Sarcinelli, Ulrich / Falter, Jürgen W. / Mielke, Gerd / Benzner, Bodo (Hg.), Politik in Rheinland-Pfalz, Wiesbaden 2010, S. 308 - 331.

König, Klaus (Hg.), Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien - Vorträge und Diskussionsbeiträge der verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1975 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1976.

König, Klaus / Siedentopf, Heinrich (Hg.), Öffentliche Verwaltung in Deutschland, 2. Auflage, Baden-Baden 1997.

König, Klaus, Verwaltete Regierung - Studien zur Regierungslehre (Verwaltungswissenschaftliche Abhandlungen 18), Köln Berlin Bonn München 2002.

Kohl, Helmut, Erinnerungen 1930 - 1982 sowie Erinnerungen 1990 - 1994, München 2004 bzw. 2007.

Kohl, Helmut, Hausputz hinter den Fassaden - Praktikable Reformen in Deutschland, Osnabrück 1971.

Kohl, Helmut, Zwischen Ideologie und Pragmatismus - Aspekte und Ansichten zu Grundfragen der Politik, 3. Auflage, Stuttgart 1974.

Korte, Karl-Rudolf, Politikberatung von innen: Beratung der Regierungszentralen-Bund, in: Falk, Svenja / Rehfeld, Dieter / Römmele, Andrea / Thunert, Marin (Hg.), Handbuch Politikberatung, Wiesbaden 2006, S. 175 – 188.

Korte, Karl-Rudolf / Fröhlich, Manuel, Politik und Regieren in Deutschland, 2. Auflage, Paderborn 2006.

Landesbericht Rheinland-Pfalz, in: König, Klaus (Hg.), Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, Berlin 1976, S. 368 - 390 (Raster der Landesberichte: S. 215 - 216).

Landesregierung Rheinland-Pfalz / WEMA – Institut für Empirische Sozialforschung, Informatik und angewandte Kybernetik / Dr. Schmelzer KG Köln (Hg.), Grundlagen und Elemente des Integrierten Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsystems IPEKS für die Landesregierung Rheinland-Pfalz - Gesamtüberblick, Köln 1974.

Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz (Hg.), „Etwas Kredit hatten wir immer...“ - Ministerpräsidenten erzählen, 2. Auflage, Mainz 1998.

Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz (Hg.), Konversion in Rheinland-Pfalz (Blätter zum Land 2 / 2013), Mainz 2013.

Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz (Hg.), Rheinland-Pfalz ist 60 - Vorträge zu den Etappen rheinland-pfälzischer Zeitgeschichte 1947 - 2007, Mainz 2007.

Lendi, Martin, Lebensraum - Technik - Recht: Umweltschutz, Technik, Raumplanung,

Raumordnungspolitik, Forschung, Zürich 1997.

Leyendecker, Hans / Prantl, Heribert / Stiller, Michael, Helmut Kohl, die Macht und das Geld, Hörbuch-Version, Daun 2006.

Mäding, Heinrich, Verwaltung und Planung, in: Jeserich, Kurt G. A. / Pohl, Hans / von Unruh, Georg-Christoph (Hg.), Deutsche Verwaltungsgeschichte Band 5 - Die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1987, S. 1043 – 1067.

Maier, Hans, Fortschrittsoptimismus oder Kulturpessimismus? Die Bundesrepublik in den 70er und 80er Jahren, in: Altrichter, Helmut / Möller, Horst / Schwarz, Hans-Peter / Wirsching, Andreas (Hg.), Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte (VfZ) 1 / 2008, München 2008, S. 1 - 18.

Martin, Anne, Dr. Bernhard Vogel, in: Ziegler, Hannes (Hg.), Politiker in Rheinland-Pfalz, Annweiler 2003, S. 71 - 86.

Mayntz, Renate / Scharpf, Fritz (Hg.), Planungsorganisation - Die Diskussion um die Reform von Regierung und Verwaltung des Bundes, München 1973.

Metzler, Gabriele, Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt - Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn 2005.

Mielke, Gerd, Die Ministerpräsidenten - Amt, Persönlichkeiten und politische Portraits, in: Sarcinelli, Ulrich / Falter, Jürgen W. / Mielke, Gerd / Benzner, Bodo (Hg.), Politik in Rheinland-Pfalz, Wiesbaden 2010, S. 298 - 307.

Mielke, Gerd, Politische Planung in der Staatskanzlei Rheinland-Pfalz - Ein Werkstattbericht, in: Hirscher, Gerhard / Korte, Karl-Rudolf (Hg.), Information und Entscheidung, Wiesbaden 2003, S. 122 - 137.

Mielke, Gerd, Sozialwissenschaftliche Beratung in den Staatskanzleien der Länder - Ein Werkstattbericht, in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen (FJNSB) 1999 (Jg. 12 Heft 3), Opladen Wiesbaden 1999, S. 40 - 48.

Morsey, Rudolf, Vom Land aus der Retorte zu einem Land mit eigenem Profil - Die Ära Peter Altmeier 1947 - 1969, in: Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz (Hg.), Rheinland-Pfalz ist 60, Mainz 2007, S. 7 - 24.

Münch, Ingo von (Begr.) / Kunig, Philip (Hg.), Grundgesetz - Kommentar, 6. Auflage, München 2012.

Murswieck, Axel (Hg.), Regieren und Politikberatung, Opladen 1994.

Nellessen, Bernhard, Ders. im Gespräch mit Bernhard Vogel, in: Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz (Hg.), „Etwas Kredit hatten wir immer...“, 2. Auflage, Mainz 1998, S. 23 - 35.

Neue Juristische Wochenschrift (NJW) (Zeitschrift), München (Redaktion: Frankfurt / Main), in fortgesetztem Erscheinen.

Newman, Bruce I. (Hg.), Handbook of Political Marketing, Thousand Oaks London New Delhi 1999.

Nimmo, Dan, The Permanent Campaign: Marketing as a Governing Tool, in: Newman, Bruce I. (Hg.), Handbook of Political Marketing, Thousand Oaks London New Delhi 1999, S. 73 - 86.

Nohlen, Dieter (Hg.), Kleines Lexikon der Politik, Bonn 2001.

Nohlen, Dieter (Hg.), Lexikon der Politik (7 Bände), München 1998.

Nohlen, Dieter / Schultze, Rainer-Olaf (Hg.), Lexikon der Politikwissenschaft, 4. Auflage, München 2010.

Opgenoorth, Ernst / Schulz, Günther, Einführung in das Studium der Neueren Geschichte, 6. Auflage, Paderborn 2001.

Püttner, Günter, Verwaltungslehre, 3. Auflage, München 2000 sowie 4. Auflage, München 2007.

Raphael, Lutz, Die Verwissenschaftlichung des Sozialen als methodische und konzeptionelle Herausforderung für eine Sozialgeschichte des 20. Jahrhunderts, in: Geschichte und Gesellschaft - Zeitschrift für historische Sozialwissenschaft 22 (1996), S. 165 - 193.

Reiff, Hermann, Integrierte Planungs- und Koordinationssysteme - Diskussionsbeitrag, in: König, Klaus (Hg.), Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, Berlin 1976, S. 203 - 208.

Reinermann, Heinrich, Integrierte Planungs- und Kontrollsysteme im Regierungs- und Verwaltungsbereich, in: Bundeswehrverwaltung (BWV), Bonn Köln 1971, S. 121 - 128 und 155 - 162.

Rothenberger, Karl-Heinz / Storm, Monika, Anhang: Die Minister des Landes Rheinland-Pfalz 1946 - 2002, in: Ziegler, Hannes (Hg.), Politiker in Rheinland-Pfalz, Annwei-

ler 2003.

Rürup, Bert, Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung durch Planung am Beispiel der Finanzen unter Einbeziehung des Kontrollaspekts: Budgetierungsprozeß, Finanzplanung, Finanzkontrolle, in: von Arnim, Hans Herbert / Klages, Helmut (Hg.), Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung in der Bundesrepublik Deutschland: Vorträge und Diskussionsbeiträge der 54. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1986 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Berlin 1986, S. 71 - 89.

Sarcinelli, Ulrich, Der Beginn einer neuen Ära? - Rheinland-Pfalz unter den sozialliberalen Regierungen Rudolf Scharping und Kurt Beck, in: Landeszentrale für politische Bildung Rheinland-Pfalz (Hg.), Rheinland-Pfalz ist 60, Mainz 2007, S. 41 - 59.

Sarcinelli, Ulrich / Falter, Jürgen W. / Mielke, Gerd / Benzner, Bodo (Hg.), Politik in Rheinland-Pfalz, Wiesbaden 2010.

Saretzki, Thomas / Rohde, Markus / Leif, Thomas, Ratlose Politiker, hilflose Berater? - Zum Stand der Politikberatung in Deutschland (Editorial), in: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen (FJNSB) 1999 (Jg. 12 Heft 3), Opladen Wiesbaden 1999, S. 2 - 7.

Schleyer, Hanns-Eberhard, Eröffnungsansprache im Rahmen der 54. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1986 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, in: von Arnim, Hans Herbert / Klages, Helmut (Hg.), Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung in der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1986, S. 13 - 19.

Schischkoff, Georgi (Hg.), Philosophisches Wörterbuch, 14. Auflage, Stuttgart 1982.

Schmidt-Bleibtreu, Moritz / Klein, Franz (Begr.) / Hofmann, Hans / Henneke, Hans-Günther (Hg.), GG - Kommentar zum Grundgesetz, 13. Auflage, Köln 2014.

Schneider, Herbert, Ministerpräsidenten – Profil eines politischen Amtes im deutschen Föderalismus, Opladen 2001.

Schubert, Klaus / Klein, Martina, Politiklexikon, 2. Auflage, Bonn 2001 sowie 4. Auflage, Bonn 2006 und 2007 (Lizenz Ausgabe für die Bundeszentrale für politische Bildung (BpB)).

Schuppert, Gunnar Folke, Verwaltungswissenschaft - Verwaltung, Verwaltungsrecht, Verwaltungslehre, Baden-Baden 2000.

Seliger, Florian, Politisches Management aus Sicht der Regierungslehre, in: Bucks-



teeg, Mathias / Schmid, Josef (Hg.), Politikberatung und politisches Management, Tübingen 2005 (Wirtschaft und Politik Working Paper 28 - 2005), S. 31 - 50.

Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Pressestelle) (Hg.), Ein Land gibt ein Beispiel - Verwaltungsreform in Rheinland-Pfalz, Mainz 1970.

Staatskanzlei Rheinland-Pfalz (Hg.), Integration von Planung, Entscheidung und Kontrolle - Politische Planung in Rheinland-Pfalz - ein Zwischenbericht, Mainz 1976.

Thieme, Werner, Einführung in die Verwaltungslehre, Köln Berlin Bonn München 1995.

Thieme, Werner, Verwaltungslehre, 4. Auflage, Köln Berlin Bonn München 1984.

Veen, Hans-Joachim, Der Deidesheimer Kreis - Eine Brücke zwischen Wissenschaft und Politik, in: Althaus, Dieter / Buchstab, Günter / Lammert, Norbert / Molt, Peter (Hg.), Mut - Hoffnung - Zuversicht - Festschrift für Bernhard Vogel zum 75. Geburtstag, Paderborn 2007, S. 237 - 249.

Verwaltungswissenschaftliche Arbeitstagung (Hg.; Mitarbeit: Altmeier, Peter), Die Staatskanzlei: Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise auf vergleichender Grundlage - Vorträge und Diskussionsbeiträge der verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer 1966, Berlin 1967.

Vogel, Bernhard (Hg.), Neue Bildungspolitik - Plädoyer für ein realistisches Konzept, aktualisierte Ausgabe, Berlin 1976.

Vogel, Bernhard, Verfügen über das Unverfügbare? - Unsere Verantwortung für den Schutz des Lebens, in: Ders. (Hg.), Wie wir leben wollen, Stuttgart 1986, S. 31 - 57.

Vogel, Bernhard, Vom Umgang mit der Technik, in: Ders. (Hg.), Wie wir leben wollen - Grundsätze einer Politik für morgen, Stuttgart 1986, S. 135 - 154.

Vogel, Bernhard (Hg.), Wie wir leben wollen - Grundsätze einer Politik für morgen, Stuttgart 1986.

Waterkamp, Rainer, Futurologie und Zukunftsplanung - Forschungsergebnisse und Ansätze öffentlicher Planung, Stuttgart u. a. 1970.

Wegrich, Kai, Steuerung im Mehrebenensystem der Länder - Governance-Formen zwischen Hierarchie, Kooperation und Management, Wiesbaden 2006.

von Westphalen, Raban Graf (Hg.), Deutsches Regierungssystem, München Wien 2001.

Ziegler, Hannes (Hg.), Politiker in Rheinland-Pfalz: Unsere Ministerpräsidenten, Annweiler 2003.

Zukunftsinitiative Rheinland-Pfalz (ZIRP) (Hg.), ZIRP kompakt Nr. 5 (November 2012)  
- 20 Jahre ZIRP, Mainz 2012.

## **H. Lebenslauf**

- Aus Gründen des Datenschutzes erfolgt die Veröffentlichung der elektronischen Fassung ohne Lebenslauf. -