
Alle planen, auch die, die nicht planen. – Niemand plant, auch die nicht, die planen

Konturen einer Debatte

Welche Folgen auch immer die aktuelle Finanzkrise noch zeitigen wird, eines ist sie schon jetzt: ein diskursives Großereignis, ein Bruch in der politischen Rationalität, der Ordnung dessen, was im Feld des Politischen bis dahin denkbar und sagbar war. Fast noch atemraubender als die astronomischen Summen, welche die Industriestaaten binnen weniger Tage zur Absicherung des Bankensystems bereitstellten, ist das Tempo, in dem über Bord geworfen wurde, was in den letzten Jahrzehnten fraglose Plausibilität besaß: die Überzeugung, dass eine »gute Regierung« den ökonomischen Wettbewerb nicht einzudämmen, sondern nach Kräften zu befördern habe. Solange die Therapie immer schon feststand, war auch die Diagnose kein Problem: Bürokratische Verkrustung blockierte Flexibilisierungs- und Rationalisierungsprozesse, staatliche Eingriffe verzerrten die Selbstregulation durch Angebot und Nachfrage, »Vollkasko mentalität« sabotierte Leistungsorientierung und Risikobereitschaft. Kurz, was immer schief lief, schuld war stets ein Mangel an Marktförmigkeit. Und jetzt? Das Allheilmittel hat sich ins Übel schlechthin verkehrt. Der Glaube an die starke Hand ersetzt den an die unsichtbare. Selbst Erzliberale, denen Marktversagen bislang schon für eine logische Unmöglichkeit galt, überschlugen sich plötzlich mit Forderungen, der Staat müsse ebendieses Versagen kurieren. Man weiß fast nicht, was man mehr fürchten soll: die Krise selbst oder die Rhetorik des Ausnahmezustands, mit welcher der Common Sense ihr begegnet. Gleichermäßen beängstigend wie beeindruckend ist jedenfalls die Unverfrorenheit, mit der die politischen Lautsprecher jetzt im Brustton der Überzeugung derjenigen, die es angeblich immer schon gewusst haben, das exakte Gegenteil dessen propagieren, was sie vor kurzem noch als unumstößliche Wahrheit verkündeten.

Eine diskursive Verschiebung rekonstruiert auch der folgende Rückblick auf eine Debatte der 1960er Jahre. Auch damals standen die Grenzen des Marktes und die Möglichkeiten staatlicher Steuerung zur Diskussion, wenngleich unter anderen Vorzeichen und entlang anderer Konfliktlinien. Diese Debatten sollen hier weder in der politischen und Ideengeschichte der Bundesrepublik verortet, noch soll versucht werden, die damals diskutierten Konzepte für die Gegenwart fruchtbar zu machen. Das Augenmerk richtet sich vielmehr auf die semantischen Umbesetzungen, die uns von diesen Debatten trennen. Erst durch diese

Fremdheit hindurch lassen sich jene Momente der Kontinuität in der Diskontinuität erkennen, die es zweifellos gibt und die vielleicht einen anderen Blick auf die Gegenwart eröffnen. Wenn damals »Planung« als Name einer jüngsten Epoche in der Geschichte unseres sich wandelnden Verhältnisses zur Zukunft gelten« durfte, wie Hermann Lübke 1966 bemerkte,¹ in welchen Begriffen verstehen und organisieren wir heute unser Verhältnis zur Zukunft?

I.

Walter Hallstein, Präsident der EWG-Kommission, eröffnete sein Referat über »Vorausschauende Wirtschaftspolitik der EWG« auf der Konferenz »Planung ohne Planwirtschaft?«, zu der die List-Gesellschaft im Juni 1963 nach Frankfurt eingeladen hatte, mit einem Bonmot: »Entgegen der These, daß alle planen, auch die, die nicht planen«, zitierte er Andrew A. Shonfield, »sei die Wahrheit, daß niemand plant, auch die nicht, die planen«.² Hallstein selbst lag indes nichts ferner als die ironische Skepsis des britischen Ökonomen. In seinem Vortrag verteidigte er vielmehr die Notwendigkeit einer auf die »modernsten Erkenntnismethoden« gestützten »mittelfristigen Vorausschau« und einer daraus abzuleitenden gemeinsamen wirtschaftspolitischen »Programmierung«, wie sie die Kommission in ihrem »Aktionsprogramm für die zweite Stufe« vom Oktober 1962 gefordert hatte.³

In Hallsteins beziehungsweise Shonfields Hinweis auf die vermeintliche »Wahrheit« der Planung – ihre Unmöglichkeit – artikulierte sich als augenzwinkernder Scherz das Unsagbare (oder eben nur in die Form eines Witzes gekleidet Sagbare) der Debatten dieser Jahre: Man diskutierte endlos und publizierte ausgiebig über Pro und Contra gesellschaftlicher Planung, erörterte Vor- und Nachteile indikativer oder imperativer, kurz-, mittel- oder langfristiger, zentraler oder dezentraler, partikularer oder totalitärer Planung, man stritt über das rechte Verhältnis von Planung und Herrschaft, Planung und Freiheit, Planung und Utopie, in den elektronischen »Denkmaschinen« fand man die

1 Hermann Lübke, »Planung und Herrschaft«, in: Heinrich Rombach (Hrsg.), *Die Frage nach dem Menschen*. Aufriß einer philosophischen Anthropologie. Festschrift für Max Müller zum 60. Geburtstag, Freiburg/München 1966, S. 188–211, hier: S. 196.

2 Walter Hallstein, »Vorausschauende Wirtschaftspolitik der EWG«, in: Alfred Plitzko (Hrsg.), *Planung ohne Planwirtschaft?* Frankfurter Gespräch der List-Gesellschaft 7.–9. Juni 1963, Basel 1964 (Veröffentlichungen der List Gesellschaft e.V., Bd. 34), S. 11–17, hier: S. 11.

3 Das Aktionsprogramm provozierte den entschiedenen Widerspruch des deutschen Wirtschaftsministers Ludwig Erhard, der Wettbewerbsordnung und *planification* für unvereinbar hielt. Zwischen Erhard und Hallstein kam es darüber am 20. 11. 1962 im Europaparlament zu einem Schlagabtausch. Vgl. dazu Gabriele Metzler, *Konzeptionen politischen Handelns von Adenauer bis Brandt*. Politische Planung in der pluralistischen Gesellschaft, Paderborn 2005, S. 234ff.; sowie Erhards Rede: »Planification – kein Modell für Europa«. Rede vor dem Europäischen Parlament in Straßburg, 20. 11. 1962, in: Ludwig Erhard, *Gedanken aus fünf Jahrzehnten*. Reden und Schriften, hrsg. von Karl Hohmann, Düsseldorf u. a. 1988, S. 770ff.

technologische Grundlage, in der Kybernetik eine Art Metatheorie des Planens, und im »Modell des Planers« feierte oder perhorreszierte man den *homo novus* der Epoche.⁴ Auch wenn die Planungseuphorie, die gemeinhin als Grundzug der 60er Jahre gilt, schon damals keineswegs so einstimmig war, wie historische Rückblicke suggerieren – selbst die vehementesten Kritiker von Planungsideologie und Planerherrschaft gingen selbstverständlich davon aus, dass »alle planen, auch die, die nicht planen«. Zur Diskussion standen Reichweite und Richtung, nicht Sinn und Möglichkeit von Planung. Sie waren das historische Apriori des »Jahrzehnts der Planbarkeit und Machbarkeit«.⁵

1963 konnte Hallstein sicher sein, mit Shonfields Formel sein Publikum zum Schmunzeln zu bringen; 45 Jahre später wirkt sie schal. Dass in Wahrheit »niemand plant, auch die nicht, die planen«, das klingt für heutige Ohren trivial. Hallsteins Witz funktioniert nicht mehr, weil niemand mehr an die Imaginationen der Planbarkeit glaubt. Und mit dem Planungsoptimismus ist uns auch die Planungspohobie abhandengekommen. Dieser Traum ist ausgeträumt, und zwar als Wunsch wie als Albtraum. Selbstverständlich wird im Bereich der Politik wie anderswo auch weiterhin geplant; Umfang und Reichweite von Planung haben seit den 60er Jahren sogar erheblich zugenommen. Aber man verliert darüber nicht mehr so viele Worte. Selbst die hektisch aufgelegten Krisenbewältigungsprogramme der letzten Monate zeugen nicht von einem neuen Vertrauen in die Macht der Planung, sondern vom Zerschlagen des Vertrauens in die Kräfte des Marktes.

Warum also noch einmal die angestaubte Planungsliteratur der 60er Jahre aus den Bibliotheksregalen ziehen? Warum das Feld nicht den Zeithistorikern überlassen, die sich des Themas ja schon gründlich angenommen haben?⁶ – Die im Folgenden unternommene Sichtung

4 Robert Jungk, »Gesucht: ein neuer Mensch. Skizze zu einem Modell des Planers«, in: ders./Hans Josef Mundt (Hrsg.), *Der Griff nach der Zukunft*. Planen und Freiheit, München 1964 (Modelle für eine neue Welt, Bd. 1), S. 505-516; sowie kritisch dazu Helmut Schelsky, »Planung der Zukunft. Die rationale Utopie und die Utopie der Rationalität«, in: *Soziale Welt*, 17 (1966), S. 155-172.

5 Vgl. Gabriele Metzler, »Geborgenheit im gesicherten Fortschritt«. Das Jahrzehnt von Planbarkeit und Machbarkeit«, in: Matthias Frese/Julia Paulus/Karl Teppe (Hrsg.), *Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch*, Paderborn 2003, S. 777-797.

6 Vgl. zum Überblick Michael Ruck, »Ein kurzer Sommer der konkreten Utopie – Zur westdeutschen Planungsgeschichte der langen 60er Jahre«, in: Axel Schildt/Detlef Siegfried/Karl Christian Lammers (Hrsg.), *Dynamische Zeiten*. Die 60er Jahre in den beiden deutschen Gesellschaften, Hamburg 2000 (Hamburger Beiträge zur Sozial- und Zeitgeschichte, Bd. 37), S. 362-401; Winfried Süß, »Wer aber denkt für das Ganze?« Aufstieg und Fall der ressortübergreifenden Planung im Bundeskanzleramt«, in: Frese/Paulus/Teppe (Hrsg.), *Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch*, S. 349-377; Metzler, *Konzeptionen politischen Handelns*, dies., »Geborgenheit im gesicherten Fortschritt«; dies.: »Demokratisierung durch Experten? Aspekte politischer Planung in der Bundesrepublik«, in: Heinz Gerhard Haupt/Jörg Requate (Hrsg.), *Aufbruch in die Zukunft*. Die 1960er-Jahre zwischen Planungseuphorie und kulturellem Wandel. DDR, ČSSR und Bundesrepublik Deutschland im Vergleich, Weilerswist 2004, S. 267-287; Tim Schanetzky: *Die große Ernüchterung*. Wirtschaftspolitik, Expertise und Gesellschaft in der Bundesrepublik 1966-1982, Berlin 2007.

geschieht nicht in historisierender oder aktualisierender, sondern in problematisierender Absicht. Herauspräpariert werden soll, welche Problemdiagnosen damals plausibel erschienen, welche Rationalitätsvorstellungen, welche impliziten und expliziten Anthropologien, welche Kausalitätszuschreibungen und Teleologien den Planungskonzepten eingeschrieben waren, welche Experten mit welchen Wissensformen Autorität beanspruchen konnten und welche Interventionsstrategien diese propagierten. Die Darstellung orientiert sich eng an den zeitgenössischen Quellen und lässt diese ausführlich zu Wort kommen. Nicht berücksichtigt wurde hingegen jene ebenfalls umfangreiche Literatur, die sich mit praktischen Fragen wirtschaftlicher und politischer Planung, etwa der Einrichtung von Planungsstäben, mit stochastischen, entscheidungs- oder spieltheoretischen Planungsinstrumenten oder dem Einsatz elektronischer Datenverarbeitung befasst. Die Auswahl der herangezogenen Texte beansprucht keine Vollständigkeit, vorgestellt werden exemplarische Positionen, die im zeitgenössischen Diskurs Resonanzen erzeugten, erkennbar an den zahlreichen Querbezügen, in denen die Autoren beziehungsweise ihre Texte einander kommentieren, aufeinander verweisen und miteinander streiten.

II.

Nahezu alle Beiträge zur Planungsdiskussion in der Bundesrepublik der 1960er Jahre diagnostizieren eine mehr oder minder radikale Umwertung des Begriffs. Geradezu topisch ist der einleitende Hinweis auf die Erosion eines Tabus: »Die Frage nach dem Wesen und der Möglichkeit von Planung in der Politik ist in der Bundesrepublik lange Zeit entweder gar nicht gestellt oder sogleich negativ beantwortet worden«, eröffnete Thomas Ellwein 1968 einen Band über *Politik und Planung*. »Vor einiger Zeit änderte sich das Bild verhältnismäßig rasch. Wer nun von Planung sprach, konnte sich mit dem Flair des Fortschrittlichen umgeben.«⁷ Hans-Joachim Arndt machte im gleichen Jahr »eine Bewegung von Planungsfeindlichkeit zu Planungsinteresse [...], vereinzelt sogar zu einer Art Planungs-Euphorie« aus.⁸ Und Kurt Lenk bemerkte bereits 1966, wer in der Bundesrepublik über Planung reflektiere, könne sich, obwohl das Thema noch immer »mit einer Reihe von Tabuvorstellungen« behaftet sei, »nicht mehr als einer fühlen, der gegen diese Tabus als gegen eine eherne Barriere angeht«. Da »der Abbau von Tabus gewissermaßen empfohlen« werde, handle es sich vielmehr um die »Mitarbeit an einem Rehabilitationsverfahren«.⁹ Vom Tabubruch über die Rehabilitation war es dann

7 Thomas Ellwein, *Politik und Planung*, Stuttgart 1968, S. 7.

8 Hans-Joachim Arndt, »Der Plan als Organisationsfigur und die strategische Planung«, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 9 (1968), S. 177–196, hier: S. 177.

9 Kurt Lenk, »Aspekte der gegenwärtigen Planungsdiskussion in der Bundesrepublik«, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 7 (1966), S. 364–376, hier: S. 364.

nur noch ein kleiner Schritt bis zur Erhebung zum Signum der Epoche: »Planung ist der große Zug unserer Zeit«, verkündete Jakob H. Kaiser im vielzitierten Vorwort zu einem Sammelband über *Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft*, sie »ist ein gegenwärtig ins allgemeine Bewußtsein aufsteigender Schlüsselbegriff unserer Zukunft«. ¹⁰ Das veranlasste Helmut Schelsky wiederum zu der Warnung: »In der Tat, diese Gefahr besteht; Schlüsselbegriffe des allgemeinen Bewußtseins, die den Zeitgeist aufnehmen, sind sehr bald von der Wissenschaft nicht mehr zu bewältigen und zu benutzen, weil jedermann seinen eigenen Geist, seine eigenen Emotionen, seine eigenen Ziele darin begriffen glaubt und diese Begriffe, statt präzise und verbindlich zu werden, im allgemeinen Meinungsbrei ersticken.« ¹¹

Als Urheber der überwundenen »fast militanten Tabuisierung des Planungsthemas in der Nachkriegszeit« identifizierten die Politologen Volker Ronge und Günter Schmieg einerseits die »neoliberale Wirtschaftstheorie« und andererseits den »Antikommunismus«. ¹² Planung, so das in vielen Beiträgen angeführte Argument, sei mit Planwirtschaft gleichgesetzt worden und diese wiederum sowohl mit dem »kommunistischen Herrschaftssystem« wie mit dem ebenfalls totalitären Nationalsozialismus. ¹³ In der Tat hatten Ökonomen wie Ludwig von Mises, Friedrich von Hayek, Walter Eucken und Alfred Müller-Armack seit den 1920er Jahren ihre Erneuerungen der liberalen Theorie auf einer strikten Gegenüberstellung von Plan- und Marktrationalität aufgebaut und nicht nur die ökonomische Unterlegenheit zentraler Wirtschaftslenkung, sondern vor allem auch die praktische Unmöglichkeit einer Verbindung von Markt- und Planmechanismen betont. ¹⁴ Plan oder Markt – *tertium non datur*, lautete ihr Credo. »Sowohl das Wettbewerbsprinzip wie das der zentralen Steuerung werden zu schlechten und stumpfen Werkzeugen«, schrieb Hayek 1944 im britischen Exil, »wenn sie unvollständig sind. Sie sind einander ausschließende Prinzipien zur Lösung desselben Problems, und eine Mischung von beiden bedeutet, daß keines von beiden wirklich funktionieren und das Ergebnis schlechter

10 Jakob H. Kaiser, »Vorwort«, in: ders. (Hrsg.), *Planung I. Recht und Politik der Planung in Wirtschaft und Gesellschaft*, Baden-Baden 1965, S. 7.

11 Helmut Schelsky, »Über die Abstraktheiten des Planungsbegriffs in den Sozialwissenschaften«, in: Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster (Hrsg.), *Zur Theorie der allgemeinen und rationalen Planung*, Bielefeld 1969 (Beiträge zur Raumplanung, Bd. 1), S. 9–24, hier: S. 10.

12 Volker Ronge, Günter Schmieg, »Einleitung«, in: dies. (Hrsg.), *Politische Planung in Theorie und Praxis*, München 1971, S. 7–25, hier: S. 7.

13 Ellwein, *Politik und Planung*, S. 7.

14 Vgl. Ludwig von Mises, *Die Gemeinwirtschaft*. Untersuchungen über den Sozialismus, Jena 1922; ders., *Nationalökonomie*. Theorie des Handelns und Wirtschaftens, Genf 1940; Friedrich August von Hayek, *Der Weg zur Knechtschaft* (1944), Landsberg/L. 1971; Walter Eucken, *Grundlagen der Nationalökonomie*, Jena 1939; ders., *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, Tübingen 1952; Alfred Müller-Armack, *Wirtschaftslenkung und Marktwirtschaft*, Hamburg 1947.

sein wird, als wenn man sich konsequent auf eines der beiden verlassen hätte.«¹⁵

Hayek hatte freilich auch schon die argumentativen Bahnen gespürt, in denen dann die Rehabilitation des Planungsgedankens verlaufen sollte: Er verwarf nicht die Idee des Plans überhaupt, sondern die sozialistische Forderung nach einer staatlich zentralisierten Gesamtplanung der Wirtschaft. Abzulehnen war jeder Versuch, festzulegen, wer was zu welchem Preis zu produzieren habe, nicht dagegen die Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Marktakteure. Die Strahlkraft des Planungsbegriffs beruhte, betonte er in diesem Zusammenhang, vor allem auf seiner Unschärfe: »Das Wort ›Planung‹ verdankt seine Beliebtheit zum großen Teil der Tatsache, daß wir natürlich alle unser Leben so rational wie möglich gestalten möchten und daß wir dabei so viel Voraussicht walten lassen, wie uns nur irgend zu Gebote steht. In diesem Sinne ist jeder, der nicht völliger Fatalist ist, ein Planwirtschaftler, ist jeder politische Akt ein Akt der Planung – oder sollte es wenigstens sein –, und dann kann es nur noch Unterschiede zwischen guter und schlechter, zwischen kluger, vorausblickender und törichter, kurzsichtiger Planung geben. [...] Es dreht sich also nicht darum, *ob*, sondern *wie* wir am besten planen. Die Frage lautet: ist es für diesen Zweck nicht besser, wenn der Träger der Staatsgewalt sich im allgemeinen darauf beschränkt, die Bedingungen zu schaffen, die dem Wissen und der Initiative der einzelnen den größten Spielraum gewähren, so daß *diese* mit bestem Erfolg selber planen können? Oder erfordert eine rationale Verwendung unserer Produktivkräfte eine zentrale Lenkung und Organisation aller unserer Wirtschaftsakte nach einer bewußt ausgeführten ›Blaupause‹?«¹⁶ Über die Antwort auf diese Frage bestand in der Bundesrepublik Konsens. Schon weil der dämonisierte andere deutsche Staat sich auf die zweite Option festgelegt hatte, konnte im Westen der Begriff der Planung positiv nur dann besetzt werden, wenn es gelang, ihn vom Ruch der Planwirtschaft nach östlichem Vorbild zu befreien. Insofern war der – bereits zitierte – Tagungstitel der List-Gesellschaft »Planung ohne Planwirtschaft« in der Tat paradigmatisch.

Hayeks Versöhnung der planenden Vernunft mit der Wettbewerbsordnung beruhte auf einer Umbesetzung: Subjekt der Planung sollte nicht der Staat, sondern der einzelne Wirtschaftsakteur sein und der Markt jene subjektlose Instanz einer Planung ohne Planer, welche als unsichtbare Hand die individuellen Pläne durch das Spiel von Angebot und Nachfrage koordiniert. Um den unscharfen Begriff der Planung in diesem Sinne zu präzisieren, hatte Hayek einen anderen, nicht minder

15 Hayek, *Der Weg zur Knechtschaft*, S. 65f.

16 Ebd., S. 57f. Zu Hayeks Kritik an der Planungseuphorie der 1960er Jahre vgl. Andreas Anter, *Die Macht der Ordnung*, Tübingen, 2. Aufl. 2007, S. 151ff.

unscharfen Begriff stark gemacht, der trotz aller Entweder-oder-Rhetorik als das gemeinsame Dritte der strikten Gegenüberstellung von Markt und Plan fungierte – und bei deren Überwindung im Planungsdiskurs der 60er Jahre eine Schlüsselrolle einnehmen sollte, den der Rationalität.

»Rational ist der Markt, auf dem durch die Konkurrenz der Beteiligten nach ihren Interessen die günstigste Wirkung erzielt wird«, resümierte Ralf Dahrendorf 1965 noch einmal das Unvereinbarkeitsdogma der frühen Bundesrepublik, »rational ist aber auch der Plan, in dem ohne Konkurrenz und Widerspiel von vornherein festgelegt wird, wer was wann zu tun hat. (...) Für die marktrationale Haltung ist Planrationalität nicht rational; alle Pläne müssen irren, und sie bedeuten daher eine gigantische Chance des Irrtums. Für die planrationale Haltung ist andererseits Marktrationalität nicht rational; Konkurrenz ist immer erhebliche Verschwendung von Ressourcen, die nur durch Vorplanung vermieden werden kann.«¹⁷ Dahrendorf bezog hier eine wissenssoziologische Position und kontrastierte die widerstrebenden Rationalitäten. Im öffentlichen Diskurs über Planung dominierte jedoch ein Verständnis, das Rationalität nur im Singular kannte und diese letztlich mit Planung zusammenfallen ließ. Die unversöhnliche Alternative Plan oder Markt ließ sich, wenn schon nicht auflösen, so doch entschärfen, wenn man sie in eine Auseinandersetzung über Bedingungen und Kriterien rationalen Handelns überführte.

Wer auch immer in den 60er Jahren über Planung reflektierte, landete deshalb irgendwann bei der »Kernfrage« nach »dem Maß der ihr möglichen Rationalität«¹⁸ oder simpler bei der Frage: »Was ist rationales Verhalten?«¹⁹ Die Antworten setzten entweder in den Spuren Webers bei der Relation von Zielen und Mitteln an, oder sie zielten in Hegelscher Tradition auf die Totalität der Vernunft beziehungsweise die Vernunft der Totalität. So identifizierte Friedrich H. Tenbruck Planen mit Zweckrationalität und bestimmte es als »zielgerichtetes Handeln, welches sich Kriterien des Erfolgs unterwirft«.²⁰ Mit solch kleiner Münze gab sich Jakob H. Kaiser nicht zufrieden; er definierte apodiktisch: »Planung ist der systematische Entwurf einer rationalen Ordnung auf der Grundlage allen verfügbaren einschlägigen Wissens.«²¹ Indem er Planung an den Imperativ der Sachgebundenheit band, entzog er sie zunächst der Sphäre des Politischen: »Von rationaler Planung erwartet man einen

17 Ralf Dahrendorf, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München 1965, S. 68f., zit. n. Lenk, »Aspekte der gegenwärtigen Planungsdiskussion«, S. 365.

18 Ellwein, *Politik und Planung*, S. 34.

19 Otto Walter Haseloff, »Schicksalsideologie und Entscheidungsplanung«, in: Robert Jungk/Hans Josef Mundt (Hrsg.), *Deutschland ohne Konzeption? Am Beginn einer neuen Epoche*, München 1964, S. 55–94, hier: S. 86.

20 Friedrich H. Tenbruck, »Zu einer Theorie der Planung« (1967), in: Ronge/Schmieg (Hrsg.), *Politische Planung*, S. 91–117, hier: S. 92.

21 Kaiser, »Vorwort«, S. 7.

ausschließlich sachlichen ›non partisan approach‹; sie hebt sich entschieden ab von den Emotionen, Taktiken und unsachlichen Ambitionen des parteipolitischen Kleinkriegs; nicht der Kampf um die Macht, sondern – man ist versucht zu sagen: die *Natur der Sache* – setzt die Maßstäbe.«²² Der Wille zur Planung und der zur Liquidation politischer Herrschaft fielen hier zusammen. Genau diese vordergründige Entpolitisierung aber identifizierte Hermann Lübke als Kern marxistischen Denkens, und in der Tat zitierte Kaiser, Staatsrechtler an der Universität Freiburg und gewiss alles andere als ein Marxist, enthusiastisch Friedrich Engels' (wiederum von Saint-Simon übernommenes) Diktum, dass an die Stelle der Regierung über Personen die Verwaltung von Sachen treten werde. Lübke erinnerte zugleich daran, »daß Planungs-Enthusiasmus in Kombination mit dem Willen zur Endlösung der Herrschaftsfrage (sic!) nicht als Quietiv, sondern als Intensiv politischer Herrschaft« wirkte.²³ Totale Planung bedeute folglich totale Herrschaft. Wenn der Plan in seiner Rationalität über allen politischen Machtspielen stehen sollte, so das bereits von Hans Freyer in den 30er Jahren vertretene Argument,²⁴ dann waren alle Machtmittel gerechtfertigt, die ihm praktische Geltung verschafften – eine Volte von der Verabschiedung des Politischen zu seiner Restitution im Namen der Planrationalität, die Kaiser denn auch prompt vollzog: Die Artikulation partikularer Interessen, etwa der »Anspruch der Gewerkschaften, nach wie vor unabhängig vom Plan, frei und gegebenenfalls mit der Waffe des Streiks Lohnpolitik zu machen«, war für ihn nichts als ein »Störungsfaktor«²⁵, ein Angriff auf die rationale Ordnung, der wiederum nach einer Ausweitung der Planung verlangte, um solche Irritationen gar nicht erst aufkommen zu lassen. Die »unaufhebbare Affinität des Geistes zu Freiheit und Rationalität«, die er beschwor, ließ die Freiheit gut hegelisch zur Einsicht in die Notwendigkeit schrumpfen.²⁶

Sowohl das Verständnis von Rationalität als Zweckrationalität wie das einer vernünftigen Gesamtordnung setzten Subjekte voraus, die in der Lage und willens waren, ein »sachliches« Verhältnis zu sich selbst zu entwickeln und ihr Handeln entweder im Dienste individueller Nutzenmaximierung oder aus Einsicht in die höhere Vernunft des Ganzen zu rationalisieren. blieb im einen Fall die Ratio immer positional, einzelne Akteure verfolgten zielgerichtet unterschiedliche Zwecke, so hatte

22 Ders., »Exposé einer pragmatischen Theorie der Planung«, in: ders., *Planung I*, S. 11–34, hier: S. 18.

23 Lübke, »Planung und Herrschaft«, S. 190; vgl. Kaiser, »Exposé«, S. 16.

24 Hans Freyer, »Herrschaft und Planung. Zwei Grundbegriffe der politischen Ethik« (1933), in: ders., *Herrschaft, Planung und Technik*. Aufsätze zur politischen Soziologie, hrsg. von Elfriede Üner, Weinheim 1987, S. 17–43.

25 Kaiser, »Exposé«, S. 26f.

26 Ebd., S. 34.

sie im anderen »den Charakter eines großen Systems«, auf das hin sich die Einzelwillen auszurichten hatten.²⁷ In beiden Ausprägungen entsprach der Idealtypus des Planers weder dem Konformisten, der sich kapitulierend an die Realität anpasste, noch dem bloßen Schwärmer, der aus ihr in Wunschwelten flüchtete. Der Planer war vielmehr ein Zukunftsingenieur, ein Techniker, der besonnen Ziele bestimmte und Mittel disponierte, um die Realität praktisch zu verändern.

Für nüchtern-soziologische Beobachter wie Tenbruck war Planung schlicht eine soziale Tatsache, für hegelianische Planungseuphoriker ein geschichtliches Telos. Mit dem kybernetisch aufgerüsteten Weltgeist im Rücken erschien Planungsskepsis als pathologische Schicksalsgläubigkeit. Der Psychologe Otto Walter Haseloff, Vorstand des EMNID-Instituts und Herausgeber einer Schriftenreihe »für wissenschaftliche Weltorientierung« bezichtigte seine Gegner denn auch eines »regressiven Sozialdogmatismus«. Verhaftet »in realitätsflüchtigen Vorstellungswelten«, verkenneten sie, »daß ein hinreichendes Maß an rationaler Organisation und Vorausplanung unabdingbare Voraussetzung für jedes geordnete menschliche Zusammenleben ist«.²⁸ Sie gehörten deshalb in die Anstalt oder bestenfalls auf die Couch eines Psychoanalytikers: »Den Menschen, deren Erwartungen bezüglich der Folgen ihrer eigenen Handlungen und Entscheidungen sich häufig und vielleicht unkorrigierbar als falsch erweisen, werden seit langem die durch die Gruppe normierten Sozialrollen des Tölpels oder des Unbelehrten, später die Rolle des Geisteskranken sowie neuerlich gegebenenfalls die des Neurotikers zugeteilt.«²⁹ Planung war rational, so das Argument, weil sie wissenschaftlich vorgeht. Sich ihrer Objektivität zu verweigern und auf die »Ausnutzung aller technischen, logischen und empirischen Hilfsmittel« sowie die »Mitarbeit fachgeschulter Experten« zu verzichten, war folglich Ausdruck eines mentalen Atavismus – und letztlich einer Sehnsucht nach der Autorität eines »einsamen, aber ›instinktsicheren‹ Machthabers, der die Entscheidung intuitiv oder gemäß seiner persönlichen Lebenserfahrung findet«.³⁰

Der umfassende Anspruch von Planung konnte sich auf gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse sowie »den hohen Entwicklungsstand und die dauernde Anwendung rationaler Planungsmethoden in den USA, in England und Frankreich« berufen, so Haseloff, oder auf einen – im Prozess der Planung erst noch aufzufindenden – »Nomos«, der zugleich eine Spielart der »ewigen Wiederkehr des Naturrechts« darstellen sollte,³¹

28 Otto Walter Haseloff, »Strategie und Planung«, in: Jungk/Mundt (Hrsg.), *Der Griff nach der Zukunft*, S. 125, 154.

29 Ebd., S. 125f.

30 Ebd., S. 154.

31 Kaiser, »Exposé«, S. 22f.

so Kaiser mit Rekurs auf Carl Schmitt. Häufiger jedoch wurden geradezu apokalyptische Szenarien beschworen, denen allein die Rationalität der Planung Einhalt zu gebieten vermöchte. Für die Protagonisten des »Griffs nach der Zukunft« stand die Uhr schon lange auf fünf vor zwölf: »Geht man an die unaufschiebbaren Aufgaben im Geist von gestern, in atavistischen Gruppenegoismen, unter dem Ausschließlichkeits- und Machtanspruch von Rassen, Nationen, Konfessionen oder Interessencliquen«, so Hans Josef Mundt, zusammen mit Robert Jungk Herausgeber der Buchreihe *Modelle für eine neue Welt*, »dann kann die Wirkung der modernen Mittel zum Untergang aller führen, keineswegs nur zu dem der Unbelehrbaren. (...) Erst die notwendigen Regulationen, beispielsweise innerhalb unserer von der Autolawine überfluteten Städte, innerhalb unserer wimmelnden Wohngemeinschaften, an den pulsierenden Nahtstellen von Arbeits- und Freizeit, ermöglichen uns in den nächsten Jahren, viel mehr aber noch künftigen Generationen, die in den rapiden Veränderungen unserer Zeit unseren Langfristplanungen ausgeliefert sind, ein menschenwürdiges, ja überhaupt menschenmögliches Dasein.«³² Gelang es, die planende Vernunft auf diese Weise mit dem Überleben der Gattung kurzzuschließen, dann war der Planungsimperativ unabweisbar. Helmut Schelsky wies auf die chiliastischen Züge eines solchen Denkens hin, das »angewandte soziale Phantasie« mobilisieren und diese in »Sozialtechnik« überführen wollte, sich selbst aber gegen Kritik immunisierte: »Die Alternative ›Weltplanung oder Weltvernichtung‹ ist aber gar keine Alternative, denn: Wer würde die Vernichtung ›wählen‹? Die Aufgabe dieses überdramatisierten Dualismus besteht also darin, die ›Weltplanung‹ als die einzige Methode der ›Retung‹ der Welt, als unvermeidbar hinzustellen.«³³

Auch wenn die zugrundeliegenden Zeitdiagnosen keinesfalls immer so apokalyptisch ausfielen – im Gestus des Rettenwollens und dem Willen zur Rationalität trafen sich linke wie rechte, idealistische wie pragmatische Planungsbefürworter. Waren die einen überzeugt, dass rationale Planung auf einen weitreichenden Umbau der sozialen Ordnung abzielen und diesen einleiten müsse, so war sie für die anderen gerade keine »progressiv-revolutionäre Aufgabe«,³⁴ sondern folgte einer »Utopie des Bewahrens«.³⁵ So gründete Wilhelm Hennis seine »konservative«

32 Hans Josef Mundt, »Paulskirche 1963. Die Interdependenz von Geist und Macht, Wissenschaft und Politik«, in: Jungk/Mundt (Hrsg.), *Deutschland ohne Konzeption?*, S. 21–29, hier: S. 25f.

33 Schelsky, »Planung der Zukunft«, S. 160; vgl. Robert Jungk, »Modelle für eine neue Welt«, in: ders./Mundt (Hrsg.), *Der Griff nach der Zukunft*, S. 23–44, hier: S. 34.

34 Wilhelm Hennis, »Planen und Vorsorgen als Regierungsaufgabe« (1969), in: ders., *Regieren im modernen Staat*. Politikwissenschaftliche Abhandlungen I, Tübingen 1999, S. 169–182, hier: S. 180.

35 Hans-Joachim Arndt, »Die Figur des Plans als Utopie des Bewahrens«, in: *Säkularisation und Utopie*. Ebracher Studien. Ernst Forsthoff zum 65. Geburtstag, Stuttgart 1967, S. 119–154.

Rechtfertigung der Planung als einer wichtigen zu institutionalisierenden Regierungsaufgabe« auf die Trias »Sorge, Vorsorge, Fürsorge«. Man belaste das Verständnis von Planung unnötig, erläuterte er, »wenn wir unter Planung stets und von vornherein den auf Umgestaltung, auf Veränderung angelegten Vorentwurf der Zukunft verstehen, wobei dieser Entwurf dann von dieser oder jener progressiven Idee diktiert sein soll. Planung muß aber schon sein um der bloßen Sicherung der Zukunft willen: Sicherung künftigen Lebens und das heißt allerdings in einem Gemeinwesen, das sich dazu bekennt, Sicherung menschenwürdigen Lebens.«³⁶ Lübke sekundierte geschichtsphilosophisch, Planung werde heute – geschrieben 1966 – weniger »durch geschichtliche Endzwecke« motiviert, sondern sei eine »Selbstbehauptungspraxis unter bedrohlich sich verändernden Umständen«.³⁷ Ähnlich, wenn auch mit gänzlich anderer politischer Stoßrichtung argumentierte Günther Anders, der ein gängiges Vorurteil zurückwies, das Planung als »Antipodin der Freiheit« verdammt: »Autonomie wird nicht nur durch Planung bedroht, sondern mindestens ebenso durch Nichtplanung oder durch die Planungen jener Wirtschaftsgruppen, die Abermillionen von Menschen als plan-uninteressant, nämlich als unverwertbar draußen, und das heißt: verkommen lassen. (...) Wer die Millionen, die nackt und vor Hungers sterbend in den Straßen Kalkuttas liegen, gesehen hat, der weiß, daß es keine furchtbarere Freiheitsberaubung geben kann als Planlosigkeit.«³⁸ Planen, um zu verändern, oder Planen, um zu bewahren – das waren zwar keine einander ausschließenden, aber doch deutlich unterscheidbare Positionen: Die Verteidiger des Status quo konzedierte, dass gerade um des Bewahrens willen Veränderungen unumgänglich waren, wollten diese aber auf ein Mindestmaß beschränken, während die Reforme Anspruch und Wirklichkeit der bestehenden Ordnung konfrontierten oder die faktische Unordnung skandalisierten und im Übrigen planend eine Ordnung schaffen wollten, die es zu bewahren lohnte.

Dem konservativen oder progressiven Grundimpuls korrespondierte ein skeptisches beziehungsweise emphatisches Verhältnis zum utopischen Denken. Robert Jungk etwa forderte als erste Stufe des Planens eine »zweckfreie soziale Phantasie«, deren »Quellpunkt (...) nicht das Seiende, nicht einmal das Mögliche, sondern das noch nicht Mögliche« zu sein habe: »Sie darf, sie soll riskieren, Grenzen zu überschreiten, Unfaßbares erstmals zu nennen, sie ist der närrische und tollkühne Vortrupp des prüfenden Geistes, Ausdruck der dem Menschen als einzigem Lebewesen gegebenen Fähigkeiten des wachen Traums und der

36 Hennis, »Planen und Vorsorgen«, S. 173f.

37 Lübke, »Planung und Herrschaft«, S. 208.

38 Günther Anders, »Was ist Planung?«, in: Jungk/Mundt (Hrsg.), *Der Griff nach der Zukunft*, S. 47–50, hier: S. 49f.

Vorahnung.«³⁹ Erst in einem zweiten Schritt sollte dann die »angewandte soziale Phantasie« den Weg zurück »aus der verwirrenden Weite des nur Denkbaren in die wirklichkeitsnäheren Dimensionen des Möglichen« beschreiten. Doch auch für sie galt: »Die vorhandenen Fakten sind ihr niemals Bindung, sondern immer nur Ausgangspunkt, da sie prinzipiell stets schon eine andere Faktizität ahnt.«⁴⁰ Auch wenn Jungk sich nicht scheute, als Vorbild des Planers die archaische Figur des »Sehers« zu rehabilitieren,⁴¹ war sein Programm keineswegs anti-rational, sondern von einem aufklärerischen Bildungs- und Wissenschafts-optimismus getragen. Der Seher sollte zugleich Sozialtechniker sein. Selbst Helmut Schelsky, der Jungk im Übrigen einen eklatanten »Mangel an kritischer Reflexion« vorhielt, vermerkte zustimmend, dieser sei »sicherlich nicht eskapistisch und realitätsfremd«, sondern mache den höchste Anerkennung verdienenden Versuch, »unsere so funktionalistische und pragmatische geistige Situation mit einer rationalen sozialen Utopie zu durchdringen und damit eine geistige Bewegung ins Leben zu rufen«.⁴²

Geradezu anti-utopisch nahm sich gegenüber Jungks erkennbar von Ernst Bloch inspiriertem Entwurf des Entwerfens Hans-Joachim Arndts Plädoyer für ein »bescheiden stoisches« Bewusstsein des Planers aus, der, statt in prometheischem Stolz die Eroberung der Zukunft in Angriff zu nehmen, seine Anstrengungen darauf beschränken sollte, »nicht unnötig unglücklich sein zu müssen«. Weil Arndt Planung mit »gnadenlosem Sachzwang« identifizierte (im Unterschied zur Strategie, die mit Gegenkräften rechnet), war sie nur dann gerechtfertigt, »sobald die Komplexität der vom Menschen geschaffenen künstlichen Welt kein anderes Sicherungsmittel zuläßt als die technisch effizienten Mittel dieser Kunstwelt selbst«: »Soll der Plan über Strategie hinauskommen, aber nicht Terror werden, so muß er auf die Bewahrung dessen beschränkt werden, was man wohl in einem bestimmten Sinne als die »gesicherten sozialen Errungenschaften« bezeichnen könnte, nämlich die erprobten Techniken. (...) Wer unter »planen« die Erfassung durch strenge ablauf-technische Organisation versteht, der wird sagen: Was ein Volk an Technik hinter sich gebracht hat, das kann es planen.« Nicht der Steuer- mann oder Baumeister, sondern der Deichgraf lieferte das *role model* für die widerspruchsvolle Figur des Planers als »eines Bewahrs von Techniken und Technikern des Bewahrens«.⁴³

Eine Ehrenrettung der Utopie unternahm Georg Picht. Gegen die landläufige Auffassung vom »Traumbild einer unwirklichen Welt« be-

40 Ebd., S. 30f.

41 Ebd., S. 30.

42 Schelsky, »Planung der Zukunft«, S. 161.

43 Arndt, »Die Figur des Plans«, S. 153f.

stimmte er Utopien als »Antizipationen der Zukunft«.44 Im Unterschied zu Jungks Appell, das noch nicht Mögliche zu denken, schränkte der Heidelberger Religionsphilosoph und Pädagoge sie »auf das zielbewußte Handeln des Menschen und damit auf den Bereich des Möglichen« ein. Für ihn verhielten sich Utopie und Planung zueinander wie Wegweiser und Wegebau: Planung, definierte er, sei »die Ausarbeitung der rationalen Direktiven für ein Handeln, das die durch Utopien gesetzten Ziele realisieren soll«.45 Freilich eigne auch der Planung selbst ein utopisches Moment: Da »zwischen den heutigen Möglichkeiten der Planung und den unaufschiebbaren Aufgaben der Planung ein riesiger Abstand« bestehe, müsse sie zuallererst »die Bedingungen ihrer eigenen Möglichkeit produzieren«. Planende Praxis sei daher »eine transzendente Praxis«.46

Jakob H. Kaiser hielt es auch in dieser Frage eher mit Hegel und Engels und diagnostizierte eine historische Entwicklung »von der Utopie zur Wissenschaft«. Während die klassischen Utopien von Morus bis Huxley zwar »eine Staats- und Sozialkritik von unverkennbarer Brisanz« formuliert, dabei jedoch aus politischen Rücksichten gegenüber den Machthabern von Zeit und Raum abstrahiert hätten, sei der Plan nichts anderes als »die Verortung der Utopie«. Der Übergang von der Utopie zum Plan vollziehe sich immer dann, wenn sich ein Ordnungskonzept mit dem politischen Willen und der Macht zur Verwirklichung verbinde. Bleibe die Utopie Fiktion, so seien im Plan Entwurf und Vollzug untrennbar verbunden. In der Perfektion seiner Ausführung wäre der Plan das Ende der Geschichte: »die Aufhebung der Zeit in der Gegenwart. Denn Zukunft wäre insofern nur noch eine spezifische Dimension der Gegenwart, und die Sicht in die ›Zukunft‹ würde dazu dienen, unser gegenwärtiges Dasein zu erfüllen und in seinen Möglichkeiten auszudehnen (innerhalb der Grenzen reiner Immanenz).«47

III.

Wenn auch viel für Lübbes Diagnose spricht, dass in den 60er Jahren Planung die Rolle einnahm, »die Utopie und Geschichtsphilosophie ausgespielt« hatten,48 so war der Planungsdiskurs selbst doch in hohem Maße utopisch und geschichtsphilosophisch aufgeladen. Nicht zuletzt deshalb nahmen Legitimationsfragen – Warum ist Planung notwendig oder unvermeidlich? Was darf, was kann sie leisten? Wie viel Planung brauchen, wie viel vertragen wir? – einen so großen Raum ein. Um den

44 Georg Picht, *Prognose. Utopie. Planung*. Die Situation des Menschen in der Zukunft der technischen Welt, Stuttgart 1967 (Schriften der Vereinigung Deutscher Wissenschaftler e.V., Heft 6), S. 14.

45 Ebd., S. 48.

46 Ebd., S. 59f.

47 Kaiser, »Exposé«, S. 15, 32.

48 Lübbe, »Herrschaft und Planung«, S. 196.

Begriff, wie gezeigt, für disparate Intentionen aufladen zu können, durfte dagegen gar nicht genau bestimmt werden, was Planung ist, was planendes Handeln von anderen Formen des Handelns unterscheidet.⁴⁹

Niklas Luhmann, der sich mit politischer Planung aus der Perspektive des Verwaltungswissenschaftlers beschäftigte und schon deshalb utopischen und geschichtsphilosophischen Anwendungen abhold war, blieb es vorbehalten, dem Begriff präzise Konturen zu geben. Diese waren wederzugewinnen, »wollte man jedes Vorausdenken und jedes Vorbereiten, jede Überlegung künftigen Handelns als Planen bezeichnen«, noch half es weiter, »einschränkend sekundäre Merkmale anzufügen, etwa auf Bewußtheit, Explikation aller relevanten Faktoren, Verwendung des Zweck/Mittel-Schemas, wissenschaftliche Objektivität oder ähnliches abzustellen«. Luhmann setzte an der Zweistufigkeit planenden Handelns an und definierte: »Planen ist Festlegung von *Entscheidungsprämissen* für künftige Entscheidungen, oder kürzer formuliert: Planen heißt über Entscheidungen entscheiden«. Wesentlich sei das durch die Doppelung des Entscheidungsvorgangs erreichte reflexive Moment: Zwar treffe der Planende schon bindende Entscheidungen, aber diese erübrigten oder determinierten das spätere Entscheiden nicht vollständig, sondern ließen es mehr oder minder offen, »so daß nochmals entschieden werden muß«. ⁵⁰ Leistungssteigernd wirke diese durch »gebremsten Einsatz« und »bewußte Vertagung vollständiger Vergewisserung und Sinn-erfüllung« erreichte Prozeduralisierung des Entscheidens, weil sie durch die Möglichkeit des Nachjustierens Entscheidungsunsicherheit und das Risiko von Fehlentscheidungen reduziere. Zudem konnten beide Stufen des Entscheidens »verschiedenartigen Brauchbarkeitsbedingungen und Anspruchsniveaus unterworfen werden«, sie konnten »verschiedenen Sektoren der Verwaltung nahe stehen«, und folglich konnten »formale Organisationsweisen, Innovationsmöglichkeiten, Lernfähigkeit und Kontrollmöglichkeiten auf beiden Ebenen weit differieren«, was wiederum die Chancen zur internen Systemdifferenzierung und damit zur Bewältigung komplexerer Steuerungsaufgaben erhöhte.⁵¹

Politische Planung situierte Luhmann an der Schnittstelle beziehungsweise Konfliktlinie zwischen Politik und Verwaltung. Sie war nicht mehr und nicht weniger als »ein Schritt im gesamten Prozeß der Informationsverarbeitung und Reduktion von Komplexität, der mit vielen Schleifen, Umwegen, Rückverweisungen und Sackgassen von der Formulierung politisch-administrativ relevanter Erwartungen bis zur Mit-

49 Für einen Überblick über die Vielfalt der Definitionsversuche vgl. Klaus Lompe, *Gesellschaftspolitik und Planung*. Probleme politischer Planung in der sozialstaatlichen Demokratie, Freiburg 1971, S. 24ff.

50 Niklas Luhmann, »Politische Planung« (1966), in: Ronge/Schmiege (Hrsg.), *Politische Planung*, S. 57-80, hier: S. 58ff.

51 Ebd., S. 63.

teilung bindender Entscheidungen läuft«. Weil sie die Grenzen dieser beiden Teilspähren des politischen Systems überschritt, ließen sich ihr Ort und ihre Kompetenz institutionell nicht festlegen. Sie musste deshalb konzipiert werden als »eine gegenstrukturelle, mit dem offiziellen Schaubild der gewaltenteiligen Organisation nicht übereinstimmende Einrichtung« und folglich geringem Institutionalierungsgrad. Die Aussichten politischer Planung hingen davon ab, »daß in den Parlamenten und den Spitzen der Verwaltung sich eine Gruppe von Personen zusammenfindet, die für politische Rationalität und Verwaltungsrationalität in gleicher Weise und ohne Vorurteil für die eine oder andere aufgeschlossen ist und deshalb zwischen beiden vermitteln kann«. Notwendig war ferner, dass »die Beteiligten hinreichenden Status, Zugang zu Informationen haben und über persönliche Beziehungen verfügen« und schließlich die »Anlässe für Kontakt und Erfahrungsaustausch hinreichend dicht gesät« sind. Dass die Vorschläge eines solchen Gremiums »nicht annähernd jene Stabilität und Effektsicherheit« garantieren konnten wie bürokratische Entscheidungen, das gestand Luhmann zu. Die Sorge, die Planergruppe könne sich als »Elite« an der Spitze des »Staates« gerieren, wies er zurück. Entsprechende Befürchtungen hielt er schon deshalb für unangebracht, weil politische Planung »nicht die Stärke, sondern die Schwäche einer solchen Systemstruktur« sei, der Engpass, »der die Leistungsfähigkeit eines funktional differenzierten Systems begrenzt«. Aber ebendeshalb, so endete er verhalten optimistisch, werde »ein kleiner Gewinn an Leistungsfähigkeit in diesem Punkt zu einem großen Gewinn für das ganze System«.52

IV.

1984 griff Luhmann das mit dem Planungsthema wieder auf, dieses Mal im Rahmen seiner allgemeinen Theorie sozialer Systeme. Achtzehn Jahre nach seinem Aufsatz zur politischen Planung hatten sich die Koordinaten verschoben, und diese Verschiebung dokumentiert nicht nur Luhmanns Paradigmenwechsel von einer strukturfunktionalistischen Systemtheorie zu einer Theorie selbstreferentieller Systeme, sondern – und in diesem Sinne interessiert sie hier vor allem – verweist auch auf einen Bruch in der Selbstbeschreibung der Gesellschaft. Planung war nun nicht mehr der Name, in dem die Gesellschaft ihr Verhältnis zur Zukunft begriff.

Hatte Luhmann 1966 gefragt, welche Funktion Planung im politischen System zu erfüllen habe und wie sie zu organisieren sei, so beschäftigte ihn jetzt die grundsätzlichere Frage, »ob ein *soziales* System *sich selbst* planen kann und mit welchen Problemen man rechnen muß,

52 Ebd., S. 77ff.

wenn dies versucht wird«. Diese Frage zu stellen bedeutete nicht, sie mit der trivialen Feststellung zu beantworten, dass alle Planung unzulänglich sei. Nicht dass sie ihre Ziele verfehlte oder hinter ihnen zurückblieb, nicht ihre unintendierten Nebenfolgen standen zur Debatte, das eigentliche Problem war vielmehr, »daß die Planung in dem System, das sich plant, *beobachtet* wird« und daher zugleich Vollzug und Widerstand produziert – und zwar koextensiv: je mehr Planung und Planvollzug, desto mehr Widerstand. »Planung erzeugt Betroffene – sei es, daß sie benachteiligt werden, sei es, daß nicht alle ihre Wünsche erfüllt werden. Die Betroffenen werden wissen wollen und sie werden freie Kapazitäten im System nutzen wollen, um zu erfahren und möglichst zu ändern, was geplant wird.« Weil sich Planung außerdem an der Komplexität des Systems orientieren müsse, diese aber niemals vollständig abbilden könne, sei es stets möglich, ihr Lücken und Defizite nachzuweisen. Immer seien irgendwelche Interessen »übergangen, mögliche Folgen nicht beachtet, Risiken falsch eingeschätzt und vor allem: andere Prioritäten zurückgesetzt« worden, immer bestehe die Möglichkeit, »sich anders zu verhalten, als eine planmäßige Bestimmung es vorsieht, nämlich etwas Vorgesehenes, mit dem viele rechnen, gerade deshalb nicht zu wollen, es zu unterlaufen, zu boykottieren oder auch nur Profit daraus zu ziehen, daß man sich untypisch verhält«. Im Modus der Planung radikalisierte sich das Problem der doppelten Kontingenz: Als an der Zukunft orientierte Selbstbeschreibung des Systems konnte Planung nur Entscheidungsprämissen für künftiges Verhalten, nicht aber dieses Verhalten selbst festlegen, so dass auch »die Reaktion auf das Geplantwerden« Zeit hatte, ihrerseits zu planen. Systemplanung konnte auch dies noch einzuplanen versuchen, aber eine solche »reflexive Planung der Planung« wurde selbst wiederum beobachtet und führte daher »ihrerseits zu Möglichkeiten, auf die eigene Beobachtung der Planung zu reagieren, aber nicht so zu reagieren, wie eingeplant war.«⁵³ Dass sich Planer und Beobachter auf eine Planungsrationaliät verständigten, war unter diesen Voraussetzungen illusorisch; denkbar war allenfalls »eine Art von Konvergenz«.⁵⁴

In seinem Aufsatz von 1966 hatte Luhmann das Problem der Kontingenz operationalisiert, indem er Planung als zweistufigen Mechanismus gefasst und ihr einen eher informellen Status zwischen Verwaltung und Politik zugeschrieben hatte. Wie die auf stochastischen Methoden fußende Prognostik, wie die Kybernetik mit ihrem Prinzip der Feedback-Steuerung hatte er dabei auf Rationalität durch Verfahren gesetzt, ge-

53 Ders., *Soziale Systeme*. Grundriß einer allgemeinen Theorie (1984), Frankfurt am Main 1988, S. 635ff.

54 Ebd., S. 642.

nauer: auf Rationalität durch Verfahren der reflexiven Prozeduralisierung. Phantasmen der Planbarkeit, wie sie in vielen Texten dieser Jahre herumspukten, lagen ihm schon damals fern, an der Notwendigkeit und Möglichkeit politischer Planung hegte er jedoch keinen Zweifel. Man kann seinen Aufsatz geradezu als Versuch lesen, entsprechende Ansätze zu stärken, indem man ihre Grenzen herauspräparierte und so der Planungsdebatte eine realistische soziologische Fundierung gab. Knapp zwanzig Jahre später war auf den knappen Seiten, die Luhmann der Planung überhaupt noch widmete,⁵⁵ wenig von den Aufgaben, umso mehr aber von ihren Aporien die Rede. Die beiden Bestandteile des Begriffs Systemplanung, zuvor ein für die Soziologie von Politik und Verwaltung selbstevidentes Kompositum, rückten auseinander und schienen nunmehr letztlich unvereinbar. System und Planung, das ging in einer Theorie evolutiver Selbstorganisation nicht mehr zusammen.

Jenseits ihrer theorieimmanenten Funktion entspricht die begriffliche Umbesetzung auch einer veränderten gesellschaftlichen Diskurskonstellation, die sich bereits seit der Ölkrise und der Rezession der 70er Jahre andeutete und spätestens nach dem Zusammenbruch der realsozialistischen Planökonomien hegemonial wurde. Zugespitzt formuliert: Der Begriff der Selbstorganisation, der mit Luhmanns autopoietischer Wende zur Basiskategorie seiner Systemtheorie aufrückte, nahm auch als Topos gesellschaftlicher Selbstbeschreibung die Position ein, die der Planung in den 60er Jahren zugekommen war. Die Zukunft erschien in der allgemeinen Wahrnehmung weniger als eine politische Planungsaufgabe denn als ein emergenter, seinen eigenen Gesetzen folgender, von politischen Steuerungsanstrengungen kaum und wenn, dann nicht unbedingt zum Guten beeinflussbarer Prozess. Emergenz statt Planung – das erinnert nicht von ungefähr an Hayeks »spontane Ordnung«, die hinter dem Rücken der planend ihren Nutzen maximierenden individuellen Akteure entstehen sollte. Weder eine »planokratische Superbehörde«,⁵⁶ noch die informelle Kooperation von Parlamentariern und Vertretern der Verwaltungsspitze, die Luhmann 1966 vorgeschlagen hatte, sondern die unsichtbare Hand des Wettbewerbs verkörperte im öffentlichen Bewusstsein die politische Vernunft.

Dieser Wettbewerb bedurfte freilich selbst institutioneller Absicherung und folglich planender Interventionen. Derartige Eingriffe sollten jedoch nicht negative Markteffekte korrigieren, sondern im Gegenteil dem freien Spiel von Angebot und Nachfrage durch Beseitigung externer Störfaktoren den Weg ebnen. Auch das verlangte ein Höchstmaß an

55 Im posthum veröffentlichten Band *Die Politik der Gesellschaft*, Frankfurt am Main 2004, hrsg. von André Kieserling, taucht der Begriff Planung nicht einmal mehr im Stichwortverzeichnis auf.

56 Luhmann, »Politische Planung«, S. 78.

Aktivität. Planung in diesem Sinne griff nicht in den Markt ein, sie machte ihn möglich. Ohne Widerspruch blieben indes auch die Apologien von Selbstorganisation und Wettbewerb nicht, allerdings hatte sich die Logik der Rechtfertigung umgedreht: Konnte in den 60ern die Idee der Planung eine selbstverständliche Plausibilität beanspruchen, die Kritiker unter erheblichen Begründungszwang setzte, so verfügten im letzten Vierteljahrhundert die Apologeten des Marktes über einen nicht minder selbstverständlichen Rationalitätskredit, während jene, die mit guten Gründen daran zweifelten, dass die »spontane Ordnung« tatsächlich eine gute Ordnung darstellte, sich dem Vorwurf ausgesetzt sahen, die Zeichen der Zeit nicht verstanden zu haben.

Eine Untersuchung der neoliberalen Zukunftssemantik hätte deshalb auf andere Begriffe abzustellen. »Selbstorganisation« oder gar »Autopoiesis« haben – wenigstens außerhalb der Systemtheoretiker-Gemeinde – nicht jene diskursive Macht entfaltet, die sie als Signaturen der Zeit qualifizieren würden. Die Orientierung auf die Zukunft verlangte wohl nach Leitvokabeln mit aktivistischerem Klang. Unter welchem Heilswort versammelten sich die Baumeister, Steuermänner und Deichgrafen des Wettbewerbsstaats? »Governance« wäre ein ernsthafter Kandidat, verbindet das Konzept doch ähnlich wie der Planungs-begriff Vorstellungen des Lenkens beziehungsweise Regierens in einem weiten, nicht auf den Staat begrenzten Sinne mit einem normativen Anspruch (*good governance*) und bezieht sich auf ganz unterschiedliche Ebenen vom Weltsystem (*global governance*) bis zum Unternehmen (*corporate governance*). Aber auch dieser Topos, der für die Politikwissenschaft im vergangenen Jahrzehnt zweifellos paradigmatischen Charakter gewann, hat den Sprung aus dem akademischen Diskurs in die Alltagssprache nicht geschafft.

Vieles spricht dafür, dass »Management« mit all seinen Komposita das Korrelat zum Begriff der Planung darstellte. Geht man nach dem Sprachgebrauch, wurden und werden nicht nur Wirtschaftsunternehmen »gemanagt«, sondern auch Karriere, Familienalltag und Beziehungsprobleme, Behörden ebenso wie Bürgerinitiativen. Kein Krankenhaus ohne Pflege-, keine Theatergruppe ohne Kultur-, keine Hochschule ohne Bildungs- und keine Volkshochschule ohne Weiterbildungsmanagement; selbst die militärische Fortsetzung der Außenpolitik firmiert nicht als Krieg, sondern als Krisen- und Konfliktmanagement. »Mit Management verbinden sich positiv besetzte Assoziationen wie Klarheit, Unkompliziertheit, Sachlichkeit, Kompetenz und Effizienz. Management präsentiert sich als die Kategorie des kalkulierten Fortschritts und ist als solche nicht nur der Legitimationspflicht enthoben, sondern verfügt selbst über ein beachtliches Legitimationspotenzial. (...) Wer seine Tätigkeiten, was immer es sei, in der Nähe des Managements positioniert, ver-

schafft ihnen jene neue Qualität, welche Distinktion im Sinne höherer Weihen sicherstellt«, schrieb der Soziologe Otto Nigsch 1997.⁵⁷ – Wie in den 60er Jahren für Planung, so galt spätestens seit den 90ern: Was auch immer das Problem war, stets war Management, war mehr Management oder besseres Management die Lösung.

Aus der Sprache des Managements stammen auch die meisten der *buzzwords* dieser Jahre: Statt heroisch die »Eroberung der Zeit«⁵⁸ oder den »Kampf um die Zukunft«⁵⁹ auszurufen, postulierte man *change management*, strategische Unternehmensplanung hieß *corporate foresight*, anstelle von Planungsstäben installierte man Benchmarking-Gruppen und Qualitätszirkel, und statt von Rationalität sprach man lieber von Exzellenz. Die wissenschaftliche Beschäftigung mit der Zukunft, in den 60ern Futurologie⁶⁰ genannt, mutierte zur Trendforschung und belieferte Unternehmen mit Marktprognosen. Aus Robert Jungks visionärem Sozialtechniker schließlich wurde der Trendscout, wie dieser ein selbst-ernannter »Querdenker«, der seine soziale Phantasie jedoch nicht mehr auf »Modelle einer neuen Welt« richtete, sondern auf die Mode der nächsten Saison.

Vieles deutet darauf hin, dass diese semantische Verschiebung von Planung zu Management in der aktuellen Krise wiederum obsolet wird. Denn, offen gestanden, wer könnte jetzt – geschrieben Anfang November 2008 – noch darüber lachen, würde jemand augenzwinkernd das Geheimnis ausplaudern, in Wahrheit manage niemand, auch die nicht, die managen?

57 Otto Nigsch, »Management – ein Weg zur gesellschaftlichen Generalanrierung?«, in: *Soziale Welt*, 48 (1997), S. 417–430, hier: S. 418.

58 So Günther Anders' bündige Antwort auf die Frage: »Was ist Planung?«, S. 47.

59 So der Untertitel von Ossip K. Flechtheim, *Futurologie*, Köln 1970.

60 Der Begriff geht auf Ossip K. Flechtheim zurück, der ihn bereits 1943 prägte.

Summary Using contemporary sources, this contribution assesses debates about planning in West Germany in the 1960s, elucidating in particular predominant problem perspectives, anthropological assumptions, explicit or implicit notions of causality and rationality, and the intervention strategies proposed. Analysis of these sources, including two texts by Niklas Luhmann, highlights the semantic shifts that separate debates of the 1960s from today's. From the 1980s on, the future was increasingly perceived not as a legitimate object of political planning, but rather as the result of self-organized processes shaped by competition and market forces; public policy's role was now merely to eliminate possible constraints. Management has superseded planning in public discussions about how we organize our relationship to the future, but the current economic crisis may make this term, too, obsolete.