Andreas Pilger

Die Entdeckung der politischen Planung in Nordrhein-Westfalen

Entwicklung und Erprobung neuer Sichtweisen und Steuerungskonzepte durch die nordrhein-westfälische Landesregierung in den 1960er Jahren

Im Herbst 1966, wenige Monate nach der Landtagswahl, die der CDU große Verluste, aber trotzdem noch einmal die Regierungsverantwortung gebracht hatte, mehrten sich in der nordrhein-westfälischen Staatskanzlei die Anzeichen für eine Neuausrichtung des Politikstils. Symptomatisch für diese Entwicklung war ein umfangreicher Vermerk vom Oktober des Jahres, verfasst von Hans Wolfgang Rombach, dem langjährigen persönlichen Referenten von Ministerpräsident Meyers und seit 1966 Abteilungsleiter in der Staatskanzlei. Rombach lieferte in diesem Vermerk eine ungewöhnlich offene und vor allem kritische Analyse der Stellung des Ministerpräsidenten und der Staatskanzlei im politischen Gefüge der Landesverwaltung. Die Ressorts, so Rombach, würden auch „landespolitisch bedeutsame Maßnahmen" weitgehend „in eigener Zuständigkeit erledigen",[1] eine Koordinierung gebe es so gut wie gar nicht. Und dort, wo der Ministerpräsident tatsächlich einmal von seiner politischen Richtlinienkompetenz Gebrauch gemacht habe, seien davon „fast nie [...] Angelegenheiten von wirklich übergeordneter landespolitischer Bedeutung" betroffen gewesen. Diesen Mangel an „Koordinierung und Planung" empfand Rombach angesichts der „Kompliziertheit und Vielschichtigkeit der heutigen Regierungsarbeit" als schweres Defizit. Für die Zukunft forderte er deshalb „bei aller Anerkennung der Ressortverantwortung der Minister die Schaffung einer zentralen Stelle [...], die eine langfristige Regierungsplanung betreibt", indem sie „die Durchführung der von dem Regierungschef verkündeten Ziele der Politik beobachtet [...], die Arbeit der Ressorts zur Erreichung dieser Ziele im Auge behält" und „drohende Schwierigkeiten [...], welche die Ziele berühren könnten, [...] dem

[1] Vermerk über den Aufgabenbereich der Abteilung II der Staatskanzlei vom 7. Oktober 1966, Landesarchiv Nordrhein-Westfalen Hauptstaatsarchiv Düsseldorf (künftig: HSA) NW 768 Nr. 9.

Geschichte im Westen (GiW) Jahrgang 21 (2006), 63–79
© Klartext Verlag, Essen, ISSN 0930-3286

Regierungschef zur Kenntnis bringt", damit dieser sie durch „Ausübung seiner Richtlinienkompetenz [...] rechtzeitig und wirkungsvoll ausräumen kann."

Die Ideen, die im Herbst 1966 in der Staatskanzlei Nordrhein-Westfalens diskutiert wurden, waren für die damalige Zeit nichts Ungewöhnliches. Ansätze zu einer Intensivierung der politischen Koordinierung und Planung gab es bereits seit längerem im Ausland, vor allem in den USA; es gab sie etwa zeitgleich auch im Bund und mit geringer zeitlicher Verzögerung auch in den anderen Bundesländern.[2] Hinzu kam, dass sich die politische Planung seit Mitte der 1960er Jahre erst international, dann auch national zu einem Zentralthema in der theoretischen Diskussion der Politik- und Sozialwissenschaften entwickelte.[3] Mit dem Konzept koordinierter Planung reagierten Politik und Wissenschaft auf ein wachsendes gesellschaftliches Bedürfnis nach sinnvoller sozialer Integration, das sich als Folge des raschen Wachstums der frühen Nachkriegsjahre und der damit einhergehenden funktionalen und kulturellen Ausdifferenzierung der Gesellschaft entwickelt hatte und das im Stimmungstief der ersten Nachkriegsrezession einen vorläufigen Höhepunkt erreichte.

Auch wenn die Konjunktur politischer Planung in den 1960er Jahren sowohl im Grundsätzlichen als auch mit Blick auf die Landesgeschichte in den letzten Jahren bereits des Öfteren untersucht worden ist,[4] lohnt es sich, die Entwicklung in Nordrhein-Westfalen noch einmal und dabei insbesondere im Rückgriff auf die Akten näher zu betrachten. Dabei lässt sich das politikgeschichtliche Profil der 1960er Jahre im Abgleich von Konzept und Vollzug der Planung noch schärfer konturieren und lassen sich darüber hinaus durchaus auch paradigmatische Einsichten in die Hintergründe der Entstehung, die Ausgestaltung, aber auch die Problematik der Umsetzung politischer Planung gewinnen.

Dass sich in den 1960er Jahren in Nordrhein-Westfalen die Kritik an der traditionellen, nach dem Ressortprinzip organisierten Regierungspraxis zuspitzte, hatte ganz wesentlich und unmittelbar mit der 1958 einsetzenden Bergbaukrise im Ruhrgebiet zu tun. Zunächst wurde diese Krise von der Politik vor allem im traditionel-

[2] Vgl. zu den Planungsansätzen auf Bundesebene Winfried Süß, „Wer aber denkt für das Ganze?". Aufstieg und Fall der ressortübergreifenden Planung im Bundeskanzleramt, in: Matthias Freese, Julia Paulus und Paul Teppe (Hg.), Demokratisierung und gesellschaftlicher Aufbruch. Die sechziger Jahre als Wendezeit in der Bundesrepublik, Paderborn u. a. 2003, S. 349–377; zur Entwicklung in Bayern vgl. Thomas Schlemmer, Stefan Grüner und Jaromír Balcar, „Entwicklungshilfe im eigenen Lande" – Landesplanung in Bayern nach 1945, in: ebd., S. 379–450.

[3] Vgl. u. a. Niklas Luhmann, Politische Planung, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft 17 (1966), S. 271–296; Fritz W. Scharpf, Planung als politischer Prozeß, in: DÖV 4 (1971), S. 1–30.

[4] Vgl. v. a. Gabriele Metzler, Am Ende aller Krisen? Politisches Denken und Handeln in der Bundesrepublik der sechziger Jahre, in: HZ 275 (2002), S. 57–103, hier S. 87–98. Zur Entwicklung des Planungsgedankens in Nordrhein-Westfalen vgl. Karl Lauschke, Von der Krisenbewältigung zur Planungseuphorie. Regionale Strukturpolitik und Landesplanung in Nordrhein-Westfalen, in: Freese, Paulus und Teppe (Hg.) (wie Anm. 2), S. 451–471.

len Denkmodell von Markt und Konjunktur interpretiert. Entsprechend sahen im Bund wie im Land die politischen Lösungsstrategien aus: Durch die Besteuerung von Kohle- und Ölimporten bemühte sich die Politik, von außen den Konkurrenzdruck auf die heimische Kohle zu verringern, während sie gleichzeitig von innen ihre Konkurrenzfähigkeit durch Rationalisierungsmaßnahmen, insbesondere eine Reduzierung der Förderkapazitäten zu verbessern versuchte.[5] Die politische Beobachtung der Bergbaukrise erfolgte demnach vor allem entlang einer Leitunterscheidung zwischen der Kohle und ihren Konkurrenten. Meyers sprach im März 1961 vor dem Landtag von „Strukturveränderungen in der [...] Energiewirtschaft",[6] die für die Problemlage im Ruhrgebiet verantwortlich seien. Von daher schien es nur folgerichtig zu sein, der Ruhrgebietsproblematik primär nach dem Muster sektoraler Branchenpolitik, das heißt mit Mitteln der Energiepolitik zu begegnen. Erst mit der Verschärfung der Krise veränderte sich allmählich die Sichtweise der Politik. Zwar wurden die energiepolitischen Lösungsansätze weiter verfolgt; gleichzeitig aber wurde die traditionelle Perspektive mehr und mehr überlagert durch eine neue, die nicht mehr so sehr an der beobachtungsleitenden Unterscheidung zwischen der Kohle und ihren Konkurrenten orientiert war, sondern die Industriestruktur insgesamt in ihrem räumlichen und sozialen Kontext betrachtete. Man kann, wenn man will, diesen Vorgang als langfristige Gewichtsverlagerung von einer sektoralen zu einer regionalen Strukturpolitik interpretieren. Von der Struktur der Energiewirtschaft verlagerte sich die Aufmerksamkeit auf die Struktur des sozialen Raumes. Parallel zu dieser inhaltlichen Perspektivenverschiebung änderte sich auch der Zeitbezug politischer Steuerung. Waren die Maßnahmen nach dem Interpretationsmodell der Absatzkrise im Prinzip rückwärts gewandt, weil sie auf eine Wiederherstellung des vormals vermeintlich funktionierenden Marktzusammenhangs abzielten, so waren die Maßnahmen nach dem Interpretationsmodell der Strukturkrise unmittelbar auf die Zukunft ausgerichtet. Denn aus der Vergangenheit konnte man allenfalls ex negativo Einsichten in die Entstehungsbedingungen einer einseitigen Wirtschaftsstruktur gewinnen. Das Idealmodell einer ausgeglichenen, vielseitig orientierten Wirtschaftsstruktur musste mit den entsprechenden gesellschaftlichen Voraussetzungen prospektiv-planend erst entworfen werden.

Die ersten umfassenderen Ansätze zu einer integrierten, raumbezogenen und prospektiven Strukturplanung gab es in Nordrhein-Westfalen bereits seit Ende der 1950er Jahre. Das Ruhrgebiet spielte dabei anfangs nur eine Randrolle. Stattdessen konzentrierten sich die Überlegungen zur Strukturverbesserung förderungsbedürftiger Gebiete, für die 1959 ein Interministerieller Ausschuss eingesetzt wurde und

[5] Vgl. Christoph Nonn, Die Ruhrbergbaukrise. Entindustrialisierung und Politik, Göttingen 2001, S. 171–183.

[6] Plenarprotokoll 4. Wahlperiode, 58. Sitzung (21. März 1961), S. 2146.

die 1960 in Form einer Denkschrift zusammenfasst wurden, in der Tradition konservativer Raumordnungspolitik zunächst ganz auf die ländlichen, mithin industriell unterentwickelten Regionen des Landes.[7] Erst im Sommer 1960 beschloss die Regierung Meyers angesichts der Bergbaukrise, in die „Strukturanalyse des Landes" auch das Ruhrgebiet mit einzubeziehen. Allerdings entfalteten dessen „charakteristische Schwächen", die, wie eigens betont wurde, „nicht [...] in einem unter dem Landesdurchschnitt liegenden Stand der wirtschaftlichen Entwicklung, sondern in der strukturellen Einseitigkeit und der dadurch bedingten Krisenanfälligkeit" lägen,[8] damals noch keinen größeren Handlungsdruck. Jedenfalls begann der Interministerielle Ausschuss seine Untersuchung des Ruhrgebiets mit wenig Elan. Zu Beginn der 1960er Jahre war vor dem Hintergrund konjunktureller und politischer Entwicklungen die Ruhrgebietsproblematik wieder etwas in den Hintergrund getreten.[9] Auch Meyers sandte zum Jahreswechsel 1960/61 die optimistische Botschaft aus, dass „im Augenblick kein Anlaß" bestehe, die wirtschaftliche Situation im Ruhrgebiet „mit besonderer Sorge zu betrachten".[10] Ganze drei Jahre dauerte es, bis im Oktober 1963 die Ruhrgebiets-Denkschrift fertig gestellt war, gerade noch rechtzeitig, bevor die Kohlekrise 1964 in ihre zweite und entscheidende Phase trat.

In ihrer methodischen Anlage besaß die vom Interministeriellen Ausschuss erstellte Denkschrift für das Ruhrgebiet eine große Nähe zu Denkansätzen und Aufgaben der Landesplanung. Die Analysen zu den vorherrschenden Industriezweigen und ihrer wirtschaftlichen Lage, zur Bevölkerungsentwicklung, Verkehrssituation, zu den Siedlungs- und Lebensverhältnissen sowie die zunächst eher zaghaft angedeuteten Lösungsansätze, die auf eine „Ansiedlung und Erweiterung wachstumsstarker Verarbeitungsbetriebe"[11] und eine Verbesserung der baulichen, sozialen und kulturellen Infrastruktur abzielten, wiesen vielfältige Bezüge zu den regionalen Erhebungen und Entwürfen auf, die traditionell von den Institutionen der Landesplanung und hier insbesondere durch den 1920 gegründeten Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk wahrgenommen wurden. Meyers selbst wies anlässlich der ersten Lesung des neuen Landesplanungsgesetzes im April 1961 auf die engen Zusammenhänge zwischen Strukturpolitik und Landesplanung hin und verlieh seiner Hoffnung Ausdruck, dass die Politik „mit den Mitteln einer wirksamen Landesplanung und Raumordnung zu einer Verbesserung der Gesamtstruktur unseres Landes [...] kommen" könne.[12] Die

7 Vgl. Lauschke (wie Anm. 4), S. 454 f. und Nonn (wie Anm. 5), S. 227.

8 Pressemitteilung des Ministerpräsidenten vom 4. August 1960, HSA NW 766 Nr. 18.

9 Vgl. Nonn (wie Anm. 5), S. 183.

10 Pressemitteilung der Landesregierung vom 22. Dezember 1960, HSA NW 310 Nr. 832.

11 Material zur Pressekonferenz des Ministerpräsidenten zur Bekanntgabe der Denkschrift „Grundlagen zur Strukturverbesserung der Steinkohlenbergbaugebiete Nordrhein-Westfalen, I. Teil: Ruhrgebiet" am 22. Januar 1964, HSA NW 766 Nr. 15.

12 Plenarprotokoll 4. Wahlperiode, 61. Sitzung (19. April 1961), S. 2238.

gewollte methodische Nähe von Landesplanung und Strukturverbesserung zeigte sich auch darin, dass die Leitung des Interministeriellen Ausschusses, der mit der Ausarbeitung der Strukturverbesserungs-Denkschrift befasst war, von der Abteilung für Landesplanung in der Staatskanzlei beziehungsweise ab Frühjahr 1961 vom neu gegründeten Ministerium für Landesplanung, Wohnungsbau und öffentliche Arbeiten übernommen wurde.

Für die weitere Entwicklung des politischen Planungsgedankens in Nordrhein-Westfalen ist es interessant und folgewirksam, dass Meyers ab etwa Mitte der 1960er Jahre auch in Abgrenzung zum politischen Gegner seine Position neu akzentuierte und zunehmend einen argumentativen Keil zwischen Strukturverbesserung und Landesplanung trieb. Je mehr es darum ging, das Gedankengerüst der Denkschrift in eine konkrete Maßnahmenplanung zu überführen, desto mehr bemühte sich Meyers, die Entscheidungskompetenzen staatlicher Politik gegen die im Zusammenwirken von Staat und Kommunen entwickelten Rahmenvorgaben der Landesplanung abzugrenzen. Auf der Mitgliederversammlung des nordrhein-westfälischen Städtetages im Januar 1964 charakterisierte er die Aufgabe der Strukturpolitik dahingehend, dass sie „erwünschte Entwicklungen [...] durch Maßnahmen der politischen Initiative und durch Einsatz öffentlicher Verwaltungs- und Finanzmittel" herbeiführt.[13] Demgegenüber sei die Landesplanung „methodisch eine nur begrenzende, rahmensetzende Planung", die „ihre Absichten nie selbsthandelnd verwirklichen" könne.[14] Mit der Schärfe der Abgrenzung bugsierte Meyers ab 1964 die Strukturentwicklungspolitik in eine unglückliche Zwischenstellung zwischen Landesplanung, von der sie die wesentlichen konzeptionellen Grundlagen übernommen hatte, und staatlicher Verwaltung, auf die sie zur Umsetzung angewiesen war.

Die Folgen dieser problematischen Argumentationsstrategie wurden besonders deutlich erkennbar in den Maßnahmen zur Strukturverbesserung, die die Landesregierung im August 1964 erließ.[15] Nach diesem Erlass, der nicht direkt an die Ruhrgebiets-Denkschrift des Interministeriellen Ausschusses anknüpfte, sondern auf eine Initiative von Wirtschaftsminister Kienbaum vom Herbst 1963 zurückging, wurde das gesamte Land in elf Planungsregionen eingeteilt. Strukturverbessernde Maßnahmen sollten in jeder dieser Planungsregionen, vor allem aber in ausgewählten Schwerpunktregionen, durch so genannte Regionale Stellen unter Vorsitz des Regierungspräsidenten zusammen mit einem Beirat aus Vertretern von Kommunen und den Industrie- und Handwerkskammern beraten, geplant und vorbereitet werden.

13 Franz Meyers, Die Strukturverbesserung im Lande Nordrhein-Westfalen, Vortrag gehalten auf dem Städtetag Nordrhein-Westfalen am 29. Januar 1964 [Manuskript], HSA NW 766 Nr. 15.

14 Ebd.

15 Maßnahmen zur Strukturverbesserung in Nordrhein-Westfalen, 11. August 1964, in: MBl. NW 1964, S. 1219 f.

Um es gleich vorwegzunehmen: Das Projekte hatte nur sehr geringen Erfolg. Die vom Wirtschaftsminister am Reißbrett entwickelten Planungsregionen deckten sich nicht mit den Planungsräumen der Landesplanung, ebenso wenig waren sie auf die historisch gewachsenen Verwaltungseinheiten abgestimmt. Um der Idee einer Strukturpolitik, die planend und vollziehend zugleich sein sollte, gerecht zu werden, musste deshalb mit dem Erlass neben den bestehenden Hierarchien der Planungs- und der Verwaltungsbehörden eine Art dritter Instanzenzug aufgebaut werden, für deren traditionslose und heterogen zusammengesetzte Gremien allerdings kein geordneter Geschäftsbetrieb hergestellt werden konnte. Von den regionalen Beiräten waren im Februar 1966, anderthalb Jahre nach Inkrafttreten des Erlasses, gerade einmal fünf (Hochstift Paderborn, Mark, Aachener Raum, Sauerland und Siegerland) überhaupt zusammengetreten und auch das höchstens zwei Mal.[16] Viele Gemeinden und Kreise waren für die anspruchsvollen und komplexen Aufgaben der Strukturpolitik nicht ausreichend gerüstet; selbst die Einbeziehung der Regierungspräsidenten war im Vorfeld des Erlasses innerhalb der Landesregierung kontrovers diskutiert worden, weil „die Abgrenzungen der Regierungsbezirke überholt [...] und die Bezirksregierungen mit Fachkräften, die die Aufgaben der Strukturverbesserung wahrnehmen könnten, unzureichend besetzt" seien.[17] Vor dem Hintergrund dieser organisatorischen Hemmnisse im Bereich der Lokal- und Regionalbehörden überrascht es kaum, dass die einzige Instanz, die nicht nur ab 1964 regelmäßig arbeitete, sondern sogar die Abschaffung des Erlasses noch überlebte, die Zentrale Stelle war.

Die Begünstigung der Zentrale war aber nicht nur eine Folge von praktischen Widrigkeiten der Behördenorganisation. Sie war auch in der Initiative des Wirtschaftsministeriums vom ersten Entwurf an programmatisch angelegt. Die Planungsregionen waren, wie Wirtschaftsstaatssekretär Carl Ewers bekannte, als „Objekte", nicht als „Subjekte" der Planung konzipiert. Sie sollten mit Hilfe der Regionalstellen und ihrer Beiräte strukturverbesserende Vorschläge beraten und diskutieren. Vorschläge machen sollte hingegen vor allem die Zentrale Stelle, die auf diese Weise bei der Koordinierung und Priorisierung der Fördermaßnahmen „die Dinge in der Hand" behalten sollte.[18] Wegen der ressortübergreifenden Zuständigkeit für eine integrierte Strukturpolitik wurde die Zentrale Stelle kollegial als Interministerieller Ausschuss auf Staatssekretärsebene organisiert, der durch eine Ständige Arbeitsgruppe aus Verwaltungsbeamten der betroffenen Ressorts vorbereitend unterstützt wurde. Um den

16 Vgl. Kleine Anfrage Nr. 217 des Landtagsabgeordneten Heinz Nehrling (SPD) (Landtagsdrucksache 993) vom 4. Februar 1966, HSA NW 754 Nr. 78.

17 Niederschrift über die Sitzung des Interministeriellen Ausschusses zur Vorbereitung der Maßnahmen zur Strukturverbesserung in Nordrhein-Westfalen am 25. Mai 1964, HSA NW 766 Nr. 16.

18 Ebd.

Vorsitz in Ausschuss und Arbeitsgruppe konkurrierten das Wirtschaftsministerium und die Staatskanzlei. Das Wirtschaftsministerium hatte mit seiner Denkschrift den Großteil der gedanklichen Vorarbeit für den Strukturverbesserungserlass geliefert und beanspruchte, gestützt auf das Ressortprinzip, bis zum Ende der Regierung Meyers die federführende Zuständigkeit auf dem Gebiet Strukturpolitik. Die Staatskanzlei musste demnach befürchten, „daß der Herr Ministerpräsident aus den ihm zukommenden Befugnissen der Steuerung und der Koordinierung der Strukturpolitik seiner Regierung praktisch ausgeschlossen bleibt."[19] Nicht zuletzt dieser mehr andeutende Hinweis auf die ressortneutrale Richtlinienkompetenz des Ministerpräsident verbunden mit der Angst der übrigen Ministerien vor der Sonderstellung eines einzelnen Fachressorts sicherten am Ende der Staatskanzlei den Vorsitz sowohl im Ausschuss als auch in der Arbeitsgruppe und schufen damit wesentliche Voraussetzungen für die Zentralisierung von Steuerungs- und Planungsaufgaben auf der Ebene der Staatskanzlei. Die Staatskanzlei konnte fortan die Strukturverbesserung in starkem Maße lenken und steuern, und zwar auch in den Regionen. Dies zeigt nicht zuletzt die Einsetzung eines Sonderbeauftragten für Fragen der Strukturverbesserung im Ruhrgebiet, der als „Angehöriger der Staatskanzlei" ab 1965 – wenn auch nur mit begrenzter Wirksamkeit[20] – „alle Maßnahmen [...] koordinieren" sollte, „die zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur des Ruhr-Lippe-Raums erforderlich sind."[21]

Meyers Tendenz zu einer regierungszentrierten Strukturpolitik und -planung fand ihren Niederschlag ab Mitte der 1960er Jahre auch unmittelbar in der Organisation der Staatskanzlei. Für die ressortübergreifenden Koordinationsaufgaben schuf Meyers zum Jahreswechsel 1964/65 zunächst ein eigenes „Koordinierungsbüro".[22] Anfang 1966 überführte er dann das Koordinierungsbüro in eine eigene reguläre Abteilung der Staatskanzlei; der Vorsitz der Zentralen Stelle wurde ebenso Teil dieser Abteilung wie die Dienststelle des Sonderbeauftragten für das Ruhrgebiet.[23] Um die eigenen Maßnahmen auch theoretisch-programmatisch einzubinden und eine wissenschaftliche Legitimation für die organisatorische Umgestaltung zu erhalten, lud Meyers im Herbst 1966 auf Vorschlag von Rombach den Bochumer Verwaltungswissenschaftler Roman Schnur für den Festvortrag zur zentralen Zwanzigjahrfeier des Landes in Düsseldorf ein. Schnur, der über den Zusammenhang von Struktur-

19 Vermerk von Walter Sebbel, Ministerialrat in der Staatskanzlei, vom 16. März 1964, HSA NW 766 Nr. 16.

20 Stefan Marx, Franz Meyers. Eine politische Biographie, Siegen 2001, S. 253 f.

21 Entwurf eines Kabinettbeschlusses vom 5. November 1965, HSA NW 754 Nr. 122.

22 Franz Meyers, gez. Dr. Meyers. Summe eines Lebens, Düsseldorf 1982, S. 501.

23 Ebd., S. 523. Vgl. auch den Geschäftsverteilungsplan des Ministerpräsidenten und der Staatskanzlei vom 1. Januar 1966, HSA NW 768 Nr. 9, sowie die Überlegungen der Staatskanzlei zur Organisation der Dienststelle des Ruhrgebietsbeauftragten, HSA NW 754 Nr. 122.

wandel und politischer Verwaltung sprach, setzte sich in seinem Vortrag kritisch mit dem vermeintlich übersteigerten Partikularismus im föderalen Staat auseinander und betonte statt dessen die „Notwendigkeit stärkerer Regulierung" und „planvollen Handelns".[24] Mit seinem Ruf nach „der ordnenden Hand des Staates" sekundierte Schnur den Initiativen Meyers, erst recht mit seiner Forderung „eine Staatskanzlei" müsse „heute den Charakter eines Planungsstabes [...] annehmen".[25]

Mit Blick auf das Konzept politischer Steuerung und die Organisation der Staatskanzlei war der Regierungswechsel im Dezember 1966 ein nahtloser Übergang; es gab keine Zäsur. Heinz Kühn kündigte bereits in seiner Regierungserklärung an, dass er stärker als bisher die Staatskanzlei als ein Instrument zur Abstimmung der Ressortmaßnahmen einsetzen werde und zu diesem Zweck den „Aufbau eines Planungs- und Koordinierungsstabes" beabsichtige;[26] damit zitierte er Schnur fast wörtlich. Und auch der Mann, dem er als Chef der Staatskanzlei die Koordinierungsaufgaben übertragen wollte, Friedrich Halstenberg, sagt aus der Rückschau, er habe seinerzeit zwar „Schnur nicht ausgeschrieben", aber hätte doch „fast jedes Wort unterstrichen".[27] Mit dem Einzug Halstenbergs in die Staatskanzlei spitzten sich die bereits von Meyers weit vorangetriebenen Tendenzen zur Verstaatlichung und Zentralisierung landesplanerischer Denkansätze nochmals zu. Halstenberg kam als ehemaliger Direktor des Ruhrsiedlungsverbandes unmittelbar aus dem Bereich der Landesplanung. In Essen war er in Konkurrenz zum staatlichen Ruhrgebietsbeauftragten für eine Stärkung der Kompetenzen des Siedlungsverbandes auf dem Gebiet der Strukturverbesserung eingetreten. Nun erhielt er als Chef der Staatskanzlei den politischen Einfluss, um die Ideen der Landesplanung gewissermaßen vom Kopf auf die Füße zu stellen. Halstenberg selbst hat aus der Rückschau das Neue seiner politisch-administrativen Arbeit vor allem in der Verknüpfung staatlicher Steuerung mit dem Instrumentarium der Landesplanung gesehen.[28] Organisatorisch wurde diese Verknüpfung vorbereitet und erleichtert dadurch, dass im Januar 1967 die Landesplanung vom ehemaligen Bauministerium wieder in den Aufgabenbereich der Staatskanzlei übernommen wurde;[29] gleichzeitig wechselte auch die Zuständig-

24 Roman Schnur, Nordrhein-Westfalen – Land des Strukturwandels, in: 20 Jahre Nordrhein-Westfalen, hg. v. Präsidenten des Landtags und dem Ministerpräsidenten mit der Staatsbürgerlichen Bildungsstelle des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1966, S. 11–29, hier S. 17 und 15.

25 Ebd., S. 22.

26 Plenarprotokoll 6. Wahlperiode, 9. Sitzung (17. Januar 1967), S. 153f.

27 Zeitzeugengespräch mit Prof. Dr. Friedrich Halstenberg vom 24. Juli 2003, Protokoll im HSA.

28 Ebd.

29 Vgl. Die Kabinettsprotokolle der Landesregierung von Nordrhein-Westfalen 1966 bis 1970. Hg. v. Christoph Nonn, Wilfried Reininghaus u. Wolf-Rüdiger Schleidgen. Eingeleitet u. bear-

keit für die Strukturpolitik vom Wirtschaftsministerium zur Staatskanzlei.[30] Die strukturpolitischen Planungs- und Vollzugskompetenzen liefen damit zentral in der Staatskanzlei zusammen. Um sie auch programmatisch wirkungsvoll zu bündeln, machte Halstenberg Anfang 1967 Ernst mit der Idee des Planungsstabes und berief dafür zunächst den Verwaltungswissenschaftler Frido Wagener und anschließend in Abstimmung mit Wagener weitere Mitglieder.[31] Die Aufgabe des Planungsstabes sollte die „Erarbeitung eines mittelfristigen Planes zur Verwirklichung der wesentlichen Zielvorstellungen der Landesregierung" sein.[32] Der Auftrag wurde wenig später weiter konkretisiert und mit Blick auf die drängenden Probleme des Ruhrgebiets vorerst auf die Ausarbeitung eines „Revierplans" eingegrenzt.[33]

Innerhalb eines halben Jahres (soviel Zeit war von Anfang an für die Arbeit veranschlagt) erstellte der Planungsstab um Wagener ein erstes Konzept für das inzwischen so genannte Entwicklungsprogramm Ruhr. Kennzeichnend für dieses Konzept war – ähnlich wie bei den Planungen der Regierung Meyers – ein weit gefasster Begriff von Strukturpolitik, der nur noch teilweise unmittelbar auf die Wirtschaftsstruktur selbst, in weit höherem Maße aber mittelbar auf die Rahmenbedingungen des Wirtschaftssystems konzentriert war. Der Maßnahmenkatalog erstreckte sich auf die Förderung von Ausbildungs- und Umschulungsmaßnahmen über die verstärkte Bereitstellung von Industrieflächen in Kombination mit entsprechenden Investitionszuschüssen bis hin zum Ausbau der öffentlichen Infrastruktur. Auf diese Weise sollte die „Mobilität der Produktionsfaktoren Boden, Arbeit und Kapital" (und man könnte noch anfügen: Wissen) gesteigert werden mit dem Ziel, dass durch die „Verbesserung der Umstellungsfähigkeit [...] der Wirtschaftsstruktur insgesamt" zugleich auch eine „produktivitätssteigernde Faktorkombination [im Ruhrgebiet] ermöglicht werden" kann.[34]

Der technokratische Jargon der Planer, der szientistische Nominalstil, suggerierte im fertigen Entwurf die Geschlossenheit eines großen programmatischen Konzepts, aus dem heraus sich deduktiv ein konkreter Aufgabenkatalog ableiten ließ. Die Genese des Ruhrplans spiegelt indes deutlich auch das Improvisierte in

beitet von Andreas Pilger. Teil I, Siegburg 2006, S. 137 (Protokoll der 914. Kabinettsitzung vom 8. Dezember 1966). .

30 Vgl. ebd., S. 171 (Protokoll der 920. Kabinettsitzung vom 17. Januar 1967).

31 Dem Planungsstab gehörten in der ersten Zeit neben Frido Wagener der vom Ruhrsiedlungsverband abgeordnete Franz Josef Hessing, der Architekt und Städtebauexperte Gerhard Curdes sowie Heinrich Lowinski von der Landesplanungsbehörde an. Vgl. zum Personal des Planungsstabes HSA NW 768 Nr. 10.

32 Vermerk von Walter Sebbel, Ministerialrat in der Staatskanzlei, vom 8. Februar 1967, HSA NW 702 Nr. 83.

33 Vermerk Frido Wageners vom 14. Juli 1967, HSA NW 768 Nr. 20.

34 Entwicklungsprogramm Ruhr von 1968 bis 1973, 1. Entwurf (Korrekturexemplar Wagener), S. 2, HSA NW 768 Nr. 21.

der politischen Planung der Staatskanzlei wider. Nicht der große programmatische Wurf stand am Anfang der Arbeiten am Ruhrplan, sondern ein pragmatisch, auf der Grundlage von Materialien der Staatskanzlei aufgestellter Katalog von Maßnahmen, von denen nicht wenige noch unter der alten Regierung beschlossen und viele bereits im Haushalt fest etatisiert worden waren. Wageners eigener politisch-kreativer Spielraum war folglich relativ gering; im wesentlichen trug er zusammen, was er vorfand. Als Folge der sachlichen und personellen Integration von Landesplanung und Strukturpolitik konnte der Stab wesentliche Teile des ersten Textentwurfs und auch einzelne Abbildungen bzw. Karten unverändert aus entsprechenden Studien des Ruhrsiedlungsverbandes übernehmen.[35]

Der konzeptionelle Rahmen, in den der Maßnahmenkatalog eingebettet wurde, war vor allem von rhetorischer Bedeutung. Entkleidet man ihn seiner technokratischen Verbrämung und der schlagwortartigen Reminiszenzen an den Zeitgeist der Mobilität, so bleibt kaum mehr als eine von strukturalistischen Denkansätzen inspirierte holzschnittartige Vorstellung einer gegliederten, interdependenten Gesellschaft und der rationalistisch-optimistische Glaube, dass man deren Strukturen durch politische Eingriffe in eine neue bessere Ordnung überführen könne. Diese Überzeugungen konnten zwar als ideologische Klammer das Entwicklungsprogramm zusammenhalten, nicht aber als ernsthaft tragfähiges theoretisches Konzept einer integrierten Planung dienen.

Bleibt die Frage, ob mit dem Entwicklungsprogramm Ruhr faktisch überhaupt Neuerungen im Bereich der politischen Steuerung verbunden waren. Um diese Frage angemessen beantworten zu können, muss man differenzieren zwischen der Arbeit des Planungsstabes und der Arbeit der Staatskanzlei. Letztere veränderte sich in der Tat mit der Person des neuen Hausherrn. Halstenberg vereinigte landesplanerische Kompetenz und damit den integrativen Blick auf ressortübergreifende Problemzusammenhänge mit großer praktischer Erfahrung in den Bereichen politischer Steuerung und Verwaltung. Durch die Übernahme der Landesplanung und der Strukturpolitik in den Ressortbereich der Staatskanzlei besaß Halstenberg in allen wesentlichen politischen Themen ein unmittelbares Mitspracherecht gewissermaßen als Fachminister. Er besaß die volle Rückendeckung Kühns und erarbeitete sich im Kreise der Kabinettsmitglieder schon bald den Titel eines „regierenden Staatssekretärs".[36] Verglichen mit seinen eher farblosen Amtsvorgängern Oermann und Tillmann war Halstenberg eine Person mit politischem Profil, die sich einmischte. Allerdings erfolgte seine koordinierende Steuerung nicht wirklich von hoher pro-

[35] Vor allem stützte sich der Planungsstab auf die im Dezember 1966 fertig gestellte Studie des Ruhrsiedlungsverbandes über „Maßnahmen zur Verbesserung der Infrastruktur im Ruhrgebiet", HSA NW 379 Nr. 210.

[36] Vgl. Heinz Kühn, Aufbau und Bewährung. Die Jahre 1945–1978, Hamburg 1981, S. 216.

grammatischer Warte. Halstenberg teilte zwar das technokratische Planungsmodell seines Stabes; in einem Vortrag unmittelbar nach seinem Amtsantritt nannte er selbst die „Koordination und [...] Integration" der „Strukturverbesserung im Ruhrgebiet" ein „mathematisch ausdrückbare[s] Modell".[37] In der Realität politischer Praxis aber vollzog sich die Steuerung weniger als zentrale Lenkung denn als Aushandeln unter den beteiligten Akteuren mit Halstenberg als Primus inter pares. Fast könnte man sagen, dass sich in den 1960er Jahren durchaus im Widerstreit zur fortschreitenden Zentralisierung von Steuerungskompetenzen in der Landesregierung und -verwaltung auch eine neue Kultur der Kommunikation etablierte, die über ein engmaschiges Netz von Gremien und Sitzungen zu einer Intensivierung des Austauschs zwischen Vertretern der Ressorts, der staatlichen und nichtstaatlichen Verwaltung und der Politikberatung führte. Für diese kommunikativen Klärungsprozesse dienten die vom Planungsstab entwickelten Entwürfe für das Entwicklungsprogramm Ruhr vor allem als Aufhänger, der die Diskussion zwischen den Ressorts bündelte und zentrierte.

Was die unmittelbare Beteiligung des Planungsstabes am Prozess der politischen Willensbildung betraf, so war diese eher gering. Der Planungsstab war nicht so sehr Teil der Politik, als vielmehr eine Art Schnittstelle zwischen Politik und Öffentlichkeit. Mindestens ebenso wichtig wie die interne Koordinierung war die Leistung des Planungsstabes nach außen. Kühn und Halstenberg hatten von Anfang an die Absicht, die Entwürfe des Planungsstabes auch und vor allem als Erklärung für die politische Öffentlichkeit zu nutzen. Nicht die Planung und Kontrollierbarkeit von Maßnahmen standen dabei im Vordergrund, sondern die Vermarktung von Politik, die symbolische Politik. Das Entwicklungsprogramm Ruhr reihte sich ein in die Reihe der zahlreichen Broschüren, in denen die Landesregierung mit Titelformulierungen wie „Gesagt – Getan"[38] ihre Leistungen (zum Beispiel zur Halbzeit der Legislaturperiode und im Vorfeld der Landtagswahl von 1970) in Form von Rechenschaftsberichten öffentlich bilanzierte.[39] Obwohl als Planung für die Zukunft formuliert, trugen viele Passagen des Entwicklungsprogramms durchaus retrospektive Züge. Statt „Gesagt – Getan" wurde nach dem Prinzip „Getan – Gesagt" verfahren und so diejenigen Projekte besonders hervorgehoben, die bereits beschlossen oder besser noch: bereits angelaufen waren. Nicht zuletzt deshalb war das Entwicklungspro-

37 Friedrich Halstenberg, Möglichkeiten und Grenzen der Strukturverbesserung des Ruhrreviers im Rahmen der Landespolitik [Vortrag, gehalten am 16. Januar 1967 in Duisburg vor der Volks- und Betriebswirtschaftlichen Vereinigung im rheinisch-westfälischen Industriegebiet; Manuskript veröffentlicht von der Landespresse- und Informationsstelle], HSA NW 756 Nr. 289 [nach Ablieferungsliste].

38 Gesagt – Getan. Rechenschaftsbericht der Landesregierung Kühn/Weyer, hg. v. Landespresse- und Informationsamt, Düsseldorf [1970].

39 Eine Sammlung der Druckschriften enthält HSA NW 756 Nr. 72 [nach Ablieferungsliste].

gramm Ruhr in der Tat, wie Kühn im März 1968 feststellte, eine „realistische politische Entscheidung der Landesregierung", die ganz bewusst auf den „immaginären Glanz des visionären großen Wurfs verzichtet" habe.[40]

Dass trotz des Verzichts auf idealistisches Pathos das Entwicklungsprogramm Ruhr in der Öffentlichkeit eine beachtliche Wirkung und suggestive Kraft entfaltet hat, ist im Wesentlichen auf zwei Gründe zurückführen. Der eine ist finanzpolitischer, der andere konjunktureller Natur. Wie die Bundesregierung verlegte sich auch die nordrhein-westfälische Landesregierung in der Rezession von 1966/67 auf eine ausgabeorientierte Finanzpolitik nach dem Modell des Keynesianismus. Unterstützt durch die beiden Eventualhaushalte des Bundes, aber auch durch zusätzliche öffentliche Investitionen des Landes in Höhe von 700 Millionen DM allein für 1967 und 1968, bemühte sich die Landesregierung, die erlahmte Konjunktur von außen anzukurbeln. Entgegen dem keynesianischen Modell stoppte oder reduzierte sie ihre Ausgaben aber auch nicht, als im Laufe des Jahres 1968 die Konjunktur wieder deutlich anzog.[41] Nicht anders als Meyers, der zu Beginn der 1960er Jahre die Phase des Aufschwungs als den besten Zeitpunkt für strukturverbessernde Maßnahmen angesehen hatte,[42] investierte auch die Regierung Kühn in den späten 1960er Jahren erst antizyklisch mit Keynes, dann prozyklisch gegen Keynes erhebliche Summen vor allem in Baumaßnahmen, die nach einem Beschluss der Landesregierung vom Frühjahr 1967 zu großen Teilen in das Ruhrgebiet flossen. Auf diese Weise konnten, ohne dass es im Grunde einer aufwändigen koordinierenden Priorisierung bedurfte, zahlreiche Projekte des Entwicklungsprogramms im Ruhrgebiet realisiert und damit

40 Heinz Kühn, Probleme der Strukturwandlung unserer Gesellschaft in Wirtschaft, Bildung und Verwaltung [Vortrag vom 27. März 1968, in Vertretung des Ministerpräsidenten gehalten von Friedrich Halstenberg vor der Industrie- und Handwerkskammer Essen; Kurzfassung veröffentlicht vom Landespresse- und Informationsamt], HSA NW 756 Nr. 239.

41 In der Mittelfristigen Finanzplanung von 1967 hatte die Landesregierung für das laufende Jahr eine Neuverschuldung in Höhe von 533 Millionen DM vorgesehen; diese Neuverschuldung sollte bereits für 1968 auf 435 Millionen DM, bis 1970 sogar auf 140 Millionen DM zurückgeführt werden (Entwurf des Finanzministers für eine Mittelfristige Finanzplanung bis zum Jahr 1970, HSA 277 Nr. 196). Entgegen dieser ursprünglichen Absicht, die Neuverschuldung schrittweise zu reduzieren, prognostizierte die unter dem Vorzeichen einer „kräftige[n] Wirtschaftsbelebung" entwickelte Finanzplanung vom September 1968 für das laufende Jahr eine Neuverschuldung von 761 Millionen DM, die bis 1970 sogar auf 950 Millionen DM aufgestockt werden sollte (vgl. Entwurf des Finanzministers für eine Mittelfristige Finanzplanung 1968–1972, beraten in der 987. Kabinettsitzung vom 10. September 1968, Die Kabinettsprotokolle [wie Anm. 29], Teil II, S. 731 f.). Gleichzeitig bewilligte das Land noch im Sommer 1968 aus der Ausgleichsrücklage des Landes zinslose Darlehen an die Kommunen für investive Maßnahmen (vgl. Die Kabinettsprotokolle [wie Anm. 29], Teil II, S. 715 – Protokoll der 985. Kabinettsitzung vom 16. Juli 1968).

42 Vgl. Plenarprotokoll 4. Wahlperiode, 58. Sitzung (21. März 1961), S. 2148.

das Bild einer plan- und wirkungsvoll arbeitenden Landesregierung erfolgreich in die Öffentlichkeit vermittelt werden.

Der äußere Erfolg des Entwicklungsprogramms Ruhr, die Resonanz, die das Programm in den Medien und in der Öffentlichkeit erfuhr,[43] hat sicherlich mit dazu beigetragen, dass Kühn und vor allem Halstenberg in ihrer seit Anfang 1967 bestehenden Absicht bestärkt wurden, das Strukturentwicklungskonzept über das Ruhrgebiet hinaus auf das ganze Land Nordrhein-Westfalen auszudehnen. Mit den Arbeiten für dieses Gesamtprogramm, das den Zeitraum bis 1975 abdecken sollte, begann der Planungsstab unmittelbar nach Veröffentlichung des Entwicklungsprogramms Ruhr im Frühjahr 1968.[44] Ein Jahr später, im Juni 1969, konnte der erste Textentwurf zur weiteren Abstimmung an die Ressorts verteilt werden.[45] Das „Entwicklungsprogramm Nordrhein-Westfalen", so zunächst der Arbeitstitel des Stabes, bedeutete gegenüber dem Entwicklungsprogramm Ruhr nicht nur in räumlicher, sondern auch in sachlicher Hinsicht eine Erweiterung des Planungshorizontes. Vor allem die Bereiche Bildung und Forschung sowie Freizeit und Kultur, die im Entwicklungsprogramm Ruhr nur angerissen worden waren, erfuhren im Gesamtprogramm eine erheblich breitere Darstellung. Ansonsten aber blieb vor allem konzeptionell alles beim Alten. Auch das Entwicklungsprogramm Nordrhein-Westfalen präsentierte sich wie sein Vorgänger in erster Linie als Maßnahmenkatalog, dabei wurden viele der Maßnahmen aus dem Entwicklungsprogramm Ruhr im Gesamtprogramm wieder aufgegriffen und oft einfach nur wiederholt. Der umfangreiche Katalog wurde – worauf man im Entwicklungsprogramm Ruhr bewusst verzichtet hatte – durch eine ausführliche Kostenaufstellung ergänzt und das Ganze (allerdings mehr notdürftig) programmatisch integriert durch grob skizzierte Entwicklungslinien des planvollen Wandels, die sich unter Schlagworten wie „Von der Kohle zur Atomenergie", „Von der Stagnation zum Wachstum" oder „Von der Straße zum Verkehrssystem" um eine sinnvolle Verknüpfung der Einzelprojekte bemühten.[46]

Aus Sicht der Landesregierung war auch das Nordrhein-Westfalen-Programm, das im April 1970 veröffentlicht wurde, ein Erfolg. Die Zeit um 1970 war die Hochzeit der Planungseuphorie und das Programm der nordrhein-westfälischen Landesregierung ein besonders deutliches Zeugnis für die Hoffnung, den „soziale[n] Prozeß in dem komplizierten Gefüge der heutigen Gesellschaft [...] durch bewußte

[43] Vgl. die Pressesammlung des Landespresse- und Informationsamtes zum „Entwicklungsprogramm Ruhr", HSA NW 756 Nr. 239 [nach Ablieferungsliste].

[44] Vgl. Schreiben Frido Wageners an den Chef der Staatskanzlei Friedrich Halstenberg vom 10. Mai 1968, HSA NW 768 Nr. 29.

[45] Rundschreiben des Chefs der Staatskanzlei Friedrich Halstenberg an alle Landesminister vom 6. Juni 1969, ebd.

[46] Vgl. Nordrhein-Westfalen-Programm 1975 (NWP 75), hg. v. der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1970, S. 1–3.

Steuerung im Gleichgewicht" halten zu können.[47] Der ungebrochene planerische Optimismus und auch noch die Erfolgsbilanz, die die Landesregierung im Herbst 1973 zur Halbzeit des Programms öffentlich verbreitete,[48] verdankten sich wie schon beim Entwicklungsprogramm Ruhr in erster Linie der konjunkturellen Entwicklung. Noch einmal war es zu Beginn der 1970er Jahre möglich, ohne einen ernsthaften Druck zur Priorisierung eine Vielzahl von Projekten zu realisieren und so die Planziele des Nordrhein-Westfalen-Programms nicht nur zu erfüllen, sondern zum Teil sogar überzuerfüllen. Gleichwohl aber deuteten sich hinter der glanzvollen Fassade des Halbzeitberichts auch bereits die ersten Risse und Brüche an. Schon zu Beginn des Jahres 1972 musste die für die Regierungsplanung zuständige Abteilung in der Staatskanzlei feststellen, dass das Interesse der Öffentlichkeit an den Planungsanstrengungen der Landesregierung deutlich nachgelassen hatte.[49] Die detaillierte Aufzählung von Einzelmaßnahmen, die weniger ein politisches als vielmehr ein administratives Rahmenprogramm absteckten, sprach die Bevölkerung emotional nicht an. Hatte das Entwicklungsprogramm Ruhr bei aller Betonung des planerischen Realismus' vor dem Hintergrund der Rezession von 1966/67 und des Regierungswechsels nach außen wenigstens Ansätze eines idealistischen Neubeginns vermitteln können, so vermochte das Nordrhein-Westfalen-Programm 1975 derartige Effekte nicht zu erzielen, auch, weil der Planungsgedanke keinen Neuigkeitswert mehr besaß und angesichts des anhaltenden konjunkturellen Aufschwungs die unmittelbare Notwendigkeit von Planung schwerer zu vermitteln war. Hinzu kam, dass es in der Landesregierung an charismatischen Persönlichkeiten fehlte, die durch ihr persönliches Engagement den Plan mit Leben hätten füllen können. Kühn hatte die Umsetzung der Planungsidee von Anfang an ganz und gar Halstenberg übertragen beziehungsweise überlassen, aber Halstenberg war, obwohl intellektuell brilliant, das Gegenteil eines Volkspolitikers.[50] Ähnliches galt für die wissenschaftlichen Mitglieder des Planungsstabes.

47 Ebd., S. 2.

48 Vgl. Halbzeitbericht Nordrhein-Westfalen-Programm 1975, hg. v. der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1973, Vorwort, HSA NW 280 Nr. 160.

49 Vermerk vom 25. Januar 1972, HSA NW 279 Nr. 79, mit dem Hinweis: „Es steht zu vermuten, daß das NWP nicht die Resonanz in der Bevölkerung gefunden hat, die ihm zukommt."

50 Vgl. beispielhaft einen Artikel über Halstenberg in der *Rheinischen Post* vom 14. Juli 1972 (Wird Halstenberg zu Kühns Nachfolger aufgebaut? Der Chef des Stabes soll der General werden): Der Autor des Artikels, Gerhard Malbeck, beschreibt Halstenberg als einen Politiker, der „vom Intellekt geprägt" sei; „die sozialistische Ballonmütze" stehe ihm „so wenig wie etwa Helmut Schmidt". Ob er „das Zeug dazu" habe, „wie Kühn in Dortmund-Huckarde vor rebellierende Bergarbeiter zu treten", müsse sich erst noch erweisen; ein „Volkstribun" sei Halstenberg jedenfalls nicht. Vgl. für diesen und weitere Artikel die Pressesammlung des Landespresse- und Informationsamtes zu Halstenberg, HSA NW 756 Nr. 289–290 [nach Ablieferungsliste].

Als 1972 in der Staatskanzlei die ersten Vorüberlegungen zur Fortschreibung des Nordrhein-Westfalen-Programms für die Jahre 1975–1980 angestellt wurden, war bereits klar, dass zukünftig, wenn man die Öffentlichkeit wieder stärker erreichen wollte, Planung anders angestellt werden musste. Statt des „technokratischen Ansatz[es]" sollte ein zukünftiges Handlungsprogramm von einem „humanen Ansatz" getragen sein. [51] Nicht die administrativen Aufgabenbereiche sollten im Mittelpunkt stehen, sondern die Lebensbezüge der Menschen.[52]

Es waren jedoch nicht nur Vermittlungsprobleme gegenüber der Öffentlichkeit, sondern auch ganz handfeste sachliche Probleme, die zu Beginn der 1970er Jahre eine umfassende Planung als Instrument der internen Koordinierung zunehmend infrage stellten. Die Hauptprobleme lagen zum einen in der Autonomie der an den geplanten Projekten beteiligten Stellen und zum anderen in der nur unsicheren Prognostizierbarkeit der konjunkturellen Entwicklung. In dem offiziellen Halbzeitbericht klangen diese Probleme nur am Rande an. Etwas deutlicher schon kamen sie in der Pressekonferenz zum Ausdruck, die Halstenberg zur Veröffentlichung des Halbzeitberichts durchführte und bei der er trotz des positiven Gesamttenors auch auf diejenigen Bereiche einging, in denen das Plansoll nicht erfüllt werden konnte. Dies war vor allem der Bereich Verkehr. Als Erklärung für das Zurückbleiben hinter den Planzielen verwies Halstenberg nicht nur, aber auch auf die Tatsache, dass die Landesregierung vor allem bei Investitionen im Straßen- und S-Bahnbau „im engsten Finanzierungs- und Entscheidungsverbund mit der Bundesregierung" stehe und deshalb „in ihren Durchführungsentscheidungen nicht autonom" sei.[53] Für eine langfristige zentrale Planung erwies sich mithin die gerade seit den späten 1960er Jahren zunehmende Verflechtung zwischen Bund und Ländern im föderalen Staat als ein Unsicherheitsfaktor. Vergleichbare Schwierigkeiten ergaben sich im Prinzip auch im Verhältnis der Landesregierung zu den Kommunen und Verbänden, letztlich sogar im internen Verhältnis der einzelnen Ressorts untereinander und in der Abstimmung mit den Parteien der Koalition. Angesichts der Vielfalt der an der politischen Willensbildung beteiligten Stellen und der Probleme der Koordinierung schien es der Staatskanzlei unumgänglich, bei einer Fortschreibung des Nordrhein-Westfalen-Programms in stärkeren Maße schon in der Entwurfsphase auf die „Beteiligung Dritter" zu achten und gegebenenfalls auch die geschlossene einheitliche Programmatik ein Stück weit aufzugeben zugunsten einer mehr problemorientierten,

51 Vermerk der Staatskanzlei vom 25. Januar 1972, HSA NW 279 Nr. 79.

52 Vermerk der Staatskanzlei vom 12. Dezember 1972, ebd.

53 Protokoll der Pressekonferenz mit Minister Prof. Dr. Halstenberg zum Halbzeitbericht der Landesregierung über das Nordrhein-Westfalen-Programm 1975 vom 4. Oktober 1973, HSA NW 280 Nr. 161.

abwägenden Darstellung, die in der Lage war, auch abweichende bzw. widerstreitende Meinungen aufzunehmen und zu verarbeiten.[54]

Blieb noch das zweite Problem: die Unsicherheit in der Datenprognose. Anders als beim Entwicklungsprogramm Ruhr waren beim Nordrhein-Westfalen-Programm die Einzelmaßnahmen und ihre geschätzten Kosten unmittelbar mit der Mittelfristigen Finanzplanung des Landes abgestimmt und gekoppelt worden. Abweichungen zwischen Soll- und Ist-Zustand ließen sich auf diese Weise im Vollzug der Planung leicht erkennen und vor allem genau quantifizieren. Mit welchem Ergebnis dies geschah, zeigt erneut der Halbzeitbericht. Obwohl die Konjunkturentwicklung zu Beginn der 1970er Jahre in beträchtlichem Maße noch die Möglichkeit eröffnete, durch Erhöhung der Haushaltsansätze die Lücke zwischen geplanten und tatsächlichen Kosten zu schließen, gab es doch bereits in der Zwischenbilanz einige Bereiche, in denen die Kontrollinstrumente Gefahr meldeten. Der Verkehrsbereich fiel auch in dieser Hinsicht besonders auf. Infolge des konjunkturellen Aufschwungs waren binnen weniger Jahre die Baupreise um 30 Prozent angestiegen. Diese Steigerung konnte „nicht durch zusätzliche Finanzierungsmittel aufgefangen" werden, sondern erforderte eine „zeitliche Streckung" der Maßnahmen, mithin eine Änderung des Plans.[55] Die Probleme, die sich schon in Zeiten des konjunkturellen Aufschwungs abzeichneten, verschärften sich mit der konjunkturellen Wende infolge der Ölpreiskrise von 1973/74. Die Einsicht in die Grenzen des Wachstums nährte die Zweifel an der Realisierbarkeit detaillierter Planungen, zumal durch die finanziellen Anstrengungen, mit denen die Landesregierung sie gegen die Inflation zu behaupten versucht hatte, die Staatsfinanzen überstark beansprucht worden waren und daher die Fortsetzung einer Ausgabenpolitik à la Keynes von vornherein ausschied. Spätestens ab Mitte der 1970er Jahre setzte sich innerhalb der Landesregierung die Planungsskepsis immer stärker durch. Und sie erreichte jetzt auch die ehemaligen Wortführer der Planungsidee, vor allem Halstenberg, der seit 1975 selbst Finanzminister war. Nachdem bereits im Herbst 1975 entgegen der ursprünglichen Koalitionsvereinbarung von Seiten der FDP erhebliche Zweifel an der Fortschreibbarkeit des Nordrhein-Westfalen-Programms geäußert worden waren,[56] musste im Januar 1976 auch Halstenberg vor dem SPD-Unterbezirk Neuss dem „Koalitionspartner zugestehen, daß es einige gewichtige Gründe für die zögerliche Behandlung dieses Projektes" gebe, darunter vor allem die „Schwankungsbreiten der Zieländerungen".[57]

54 Vermerk der Staatskanzlei vom 12. Dezember 1972, HSA NW 279 Nr. 79.

55 Halbzeitbericht Nordrhein-Westfalen-Programm 1975 (wie Anm. 48), S. 35 f.

56 Vgl. Marcel Gärtner (WDR Studio Düsseldorf), Kommentar zur Landespolitik: „Nordrhein-Westfalen-Programm abgeschrieben – nicht fortgeschrieben" vom 17. Oktober 1975 [Manuskript], HSA NW 279 Nr. 99.

57 Entwurf für eine Rede des Finanzministers Halstenberg vor dem SPD-Unterbezirk Neuss vom 16. Januar 1976, ebd.

Zwar gehörten, so Halstenberg, Zieländerungen „zum Wesen der Politik". „Aber die Schwankungsbreiten der Ressourcen" seien „infolge der Unberechenbarkeit der internationalen Ökonomie zu groß"; ein formales, in Aufgabenbereiche und Einzelmaßnahmen untergliedertes Nordrhein-Westfalen-Programm 1980 könne deshalb – obwohl die Vorarbeiten und Textentwürfe zu diesem Zeitpunkt schon weitgehend abgeschlossen waren[58] – nicht mehr aufgestellt werden.

Mit seinen selbstkritischen Bemerkungen hielt Halstenberg die Grabrede auf die Idee einer zentralen politischen Planung. In der Akte der Staatskanzlei zur Fortführung des Regierungsplanung und des Nordrhein-Westfalen-Programms ist das letzte Dokument ein umfangreicher Bericht über den Allgemeinen Stand der Aufgabenplanung vom Juni 1976. Darin heißt es ernüchtert: „Eine Aufgabenplanung als gleichzeitige, vorausschauende Problemverarbeitung zu einem inhaltlich und zeitlich abgestimmten und in sich widerspruchsfreien Gesamtkonzept ist derzeit nicht möglich." Und weiter: „Es spricht [...] vieles dafür, daß Regierungsplanung [...] nur als Organisation von kontinuierlich ablaufenden Koordinationsprozessen" zu verwirklichen ist, „in denen Fachplanungen mit anderen Fachplanungen oder mit Querschnittsplanungen abgestimmt werden".[59] Der optimistische Rationalismus der Moderne, der seit Beginn der 1960er Jahre die Idee einer zentral gesteuerten Planung begründet und befördert hatte, hatte sich Mitte der 1970er Jahre überlebt. Der Meisterdiskurs der Großpläne machte dem Skeptizismus der Postmoderne Platz; Vielfalt und Kontingenz, die in den praktischen Abstimmungsprozessen z. B. über das Entwicklungsprogramm Ruhr immer schon präsent waren, wurden als Probleme der Planung auch theoretisch ernst genommen und anerkannt. Geplant wurde zwar in Nordrhein-Westfalen auch weiterhin und später noch, aber nicht mehr mit dem Anspruch auf zentrale und totale Steuerung durch die Landesregierung, sondern meist im Zusammenwirken der Instanzen und in vielen Fällen auch mit sachlich, räumlich und zeitlich reduzierter Reichweite.

[58] Bereits im Juli 1974 lag ein erster Entwurf des Nordrhein-Westfalen-Programms 1980 vor und wurde im Kabinett beraten. Vgl. die Kabinettvorlage vom 8. Juli 1974, HSA NW 279 Nr. 82.

[59] Vermerk der Staatskanzlei über den Allgemeinen Stand der Aufgabenplanung vom 24. Juni 1976, HSA NW 279 Nr. 99.