

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 360

Staatsrechtliche Probleme politischer Planung

Von

Thomas Würtenberger



Duncker & Humblot · Berlin

THOMAS WURTENBERGER

Staatsrechtliche Probleme politischer Planung

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 360

Staatsrechtliche Probleme politischer Planung

Von

Dr. iur. Thomas Würtenberger
Professor an der Universität Augsburg



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Als Habilitationsschrift auf Empfehlung des Fachbereichs Rechtswissenschaft der Universität Erlangen-Nürnberg gedruckt mit Unterstützung der Deutschen Forschungsgemeinschaft

Alle Rechte vorbehalten

© 1979 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1979 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 04376 6

Reinhold Zippelius
in Dankbarkeit und Verehrung

Vorwort

Die vorliegende Arbeit ist bis auf einige Ergänzungen im wesentlichen die unveränderte Fassung einer Habilitationsschrift, die im Sommersemester 1977 vom Fachbereich Rechtswissenschaft der Universität Erlangen-Nürnberg angenommen wurde.

Trotz des Abklingens einer gewissen Planungseuphorie bleibt Planung nach wie vor „der große Zug unserer Zeit“ (J. H. Kaiser). Ziel dieser Abhandlung ist eine Verortung der politischen Planung im Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland. Behandelt werden die Einwirkungen des Grundgesetzes auf Verfahren und Inhalt der politischen Planung, aber auch die Auswirkungen der politischen Planung auf die Fortbildung der Verfassungsordnung. Im Vordergrund stehen u. a. die Planungskompetenzen, vor allem die Plangewaltenteilung zwischen Parlament und Regierung, weiterhin die Anforderungen an eine rechtsstaatliche Planung, die Realisierung von Freiheitlichkeit durch Planung und die Freiheitssicherung gegenüber Planung. Aus Raumgründen mußte leider auf einzelne wichtige Fragen wie der Rolle der politischen Planung in einer föderalistischen Ordnung oder des Rechtsschutzes gegenüber politischer Planung verzichtet werden. Rechtsprechung und Literatur sind bis Mitte 1978 berücksichtigt. Die jüngst erschienenen Habilitationsschriften von C. Brünner, W. Graf Vitzthum und R. Wahl berühren, so verschieden die Ansätze im einzelnen sind, manche Fragestellungen der nachfolgenden Untersuchungen. Der Zeitpunkt der Drucklegung brachte es mit sich, daß die Auseinandersetzung mit diesen Arbeiten in die Fußnoten verbannt werden mußte; verschiedentlich mußte es beim bloßen Hinweis auf Meinungsverschiedenheiten verbleiben.

Zutiefst verpflichtet bin ich meinem verehrten Lehrer Professor Reinhold Zippelius; von ihm habe ich während meiner sechsjährigen Tätigkeit als Assistent reiche Anregungen empfangen, sein Rat hat die Konzeption dieser Arbeit und ihr Werden begleitet. Professor Walter Leisner sei für seine Anregungen zur Ergänzung und Abrundung einzelner Kapitel bestens gedankt. Zu danken habe ich weiterhin der Deutschen Forschungsgemeinschaft für die gewährte großzügige Hilfe, die die Drucklegung ermöglichte, und Professor J. Broermann für die Aufnahme dieser Arbeit in sein Verlagsprogramm.

Erlangen, im August 1978

Thomas Würtenberger

Inhaltsverzeichnis

1. Kapitel

Funktionen politischer Planung im Industriestaat	19
---	-----------

2. Kapitel

Planung als Problemlösungsstrategie	36
--	-----------

I. Der Begriff der Planung	38
1. Planung kein interdisziplinär eindeutiger Begriff	38
2. Planung als Vorgabe verbindlicher Handlungs- und Entscheidungsrahmen	42
3. Abweisung verkürzender Planungsbegriffe	49
a) Bloße systematische und zweck-mittel-rationale Vorbereitung von Entscheidungen?	49
b) Bloßes Instrument der Reformpolitik?	52
II. Einteilungsgesichtspunkte für politische Planung	54
1. Aufgabenplanung und Ressourcenplanung	56
2. Konkretisierungsbedürftige Planung und konkreter Plan	59
3. Entwicklungsplanung und Ressortplanung (Fachplanung)	62
4. Entscheidungsstruktur- und Organisationsplanung	67
III. Entscheidungsschritte in den Verfahren politischer Planung	68
1. Problemformulierung	70
2. Informations- und Datensammlung (Lageanalyse)	72
3. Prognose der Entwicklung	75
4. Entwicklung der Zielvorstellungen, Prioritäten und Zielketten	79
5. Insbesondere Operationalisierung der Zielvorstellungen durch Nutzen-Kosten-Analyse	83
6. Bindung und Flexibilität in Planungsverfahren	86
a) Die Offenheit der Planung	86

b) Faktische Bindungswirkung durch Vorwirkung	88
aa) Vorwirkungen der Planung im Bereich des Rechtsschutzes	89
bb) Die Vorwirkung der Planausarbeitung	90
cc) Die Vorwirkung der Planung in der Realisierungsphase	93
7. Fehleranalyse und Erfolgskontrolle	97

3. Kapitel

Verfassungstheoretische Grundlagen der modernen Planungsproblematik (Problemaufriß)

103

I. Verfassungsrechtliche Vorgaben der Planung	103
1. Die verfassungsrechtliche Kompetenzen- und Verfahrensordnung	104
2. Staatszielbestimmungen und Verfassungsgrundsätze	108
II. Eindringen von Planungselementen in die Verfassung	115
1. Verfassungswandel durch Aufnahme von Planungsnormen in die Verfassung	116
2. Wandel einzelner verfassungsrechtlicher Institutionen durch politische Planung	120
III. Die Planungs-idee als Paradigma eines neuen Verfassungsverständnisses	122

4. Kapitel

Die Verteilung der Planungsfunktionen im Schema der Verfassung

129

I. Planungsfunktionen im Bereich der Parteien	131
1. Die Einwirkung der Parteien auf den Prozeß staatlicher Willensbildung	132
2. Formulierung von Planungszielen in Parteiprogrammen	134
3. Keine Bindung der Parlamentsabgeordneten an die Parteiprogramme	139
II. Die Verteilung der Planungsfunktionen im Bereich der Regierung	146
1. Die Planungsfunktionen des Regierungschefs	149
a) Bei der Kabinettsbildung und Kabinettsleitung	149

b) Richtlinienkompetenz	150
aa) Informations- und Datensammlung	156
bb) Prognose der Entwicklung	157
cc) Entwicklung von Zielvorstellungen	157
dd) Operationalisierung der Zielplanungen	160
ee) Erfolgskontrolle	160
2. Die Planungsfunktionen des Kabinetts und der einzelnen Res-	
sorts	161
III. Die Funktionen der Ministerialbürokratie im Planungsbereich der	
Regierung	165
1. Die Mitwirkung an den politischen Entscheidungen der staats-	
leitenden Instanzen	165
a) Bereiche bürokratischer Mitwirkung	170
aa) Der Anteil der Bürokratie an der Formulierung von	
politischen Leitzielen	170
bb) Die Beteiligung der Bürokratie am Vollzug politischer	
Programme und Planungen	171
cc) Wachsende Mitwirkungs- und Einflußmöglichkeiten der	
Bürokratie in den Verfahren politischer Planung	174
b) Tendenzen bürokratischer Mitwirkung und Einflußnahme ..	176
2. Die Kontrolle der Bürokratie durch die politische Führung	179
IV. Planungsfunktionen im Bereich des Parlaments	185
1. Demokratische Legitimation, Publizität und Verbindlichkeit po-	
litischer Planungen durch Gesetzesform	185
a) Das Gesetz als die vorzugsweise gebotene Form politischer	
Planungen	185
b) Politische Planungen in Form schlichter Parlamentsbe-	
schlüsse?	189
c) Politische Planungen in Form von Rechtsverordnungen oder	
von Regierungsbeschlüssen	190
2. Kriterien und Funktionen des Planungsgesetzes	195
a) Erscheinungsformen und Merkmale des Planungsgesetzes ..	195
aa) Erscheinungsformen des Planungsgesetzes	199
bb) Zweckfixierung, Flexibilität und Zukunftsoffenheit als	
Merkmale des Planungsgesetzes	200
b) Funktionen planungsrechtlicher Vorschriften	205
V. Planungsfunktionen im Bereich des Bundesrates	211
1. Die Durchsetzung der Länderinteressen	212
2. Die Kontrolle der technisch-administrativen Zweckmäßigkeit	
politischer Planung	212
3. Die Durchsetzung oppositioneller Politik	213

5. Kapitel

**Insbesondere die verfassungsmäßige
Verteilung der Planungsfunktionen zwischen
Parlament und Regierung** 217

I. Politische Planung als spezifische Regierungsfunktion?	218
1. Begründungsversuche	220
a) Die Planungsindifferenz des Grundgesetzes	220
b) Planung als genuin exekutivische Tätigkeit	221
aa) Die konjunkturpolitische Planung als Argumentations- ansatz	222
bb) Folgerungen aus der Funktionenlehre	223
c) Der Gesichtspunkt der Effizienz	228
aa) Die mangelnde Planungskapazität der Parlamente	229
bb) Effizienzsteigerung ohne Kompetenzenverschiebung	231
2. Der Einwand der faktischen Kompetenzenverschiebung	232
II. Differenzierte Verteilung der Planungsfunktionen (Frühzeitige und umfassende Beteiligung des Parlaments)	237
1. Funktionenteilung in Analogie zu Kompetenzenverteilungs- normen?	237
a) Analogie zu Art. 110 GG	238
b) Analogie zu Art. 59 Abs. 2 GG	239
c) Vorerstreckung des Gesetzesvorbehaltes	240
d) Rechtsanalogie zum verfassungsrechtlichen Kompetenzenver- teilungsschema insgesamt	246
2. Funktionenteilung aus dem Gesichtspunkt der Staatsleitung zur gesamten Hand?	248
a) Planung zur gesamten Hand von Regierung und Parlament? 248	
b) Der begrenzte Erkenntniswert einer Lehre von der Staats- leitung zur gesamten Hand	252
3. Funktionenteilung aus dem Gesichtspunkt der parlamentari- schen Demokratie	256
4. Funktionenteilung aus dem Gesichtspunkt der Gewaltenbala- nrierung	266
III. Einzelne parlamentarische Mitwirkungsbefugnisse an politischer Planung	273
1. Planungssteuerung durch Beschluß über den Haushaltsplan ...	274
2. Planungssteuerung durch Beschluß über die mittelfristige Fi- nanzplanung	287
a) Funktionen der Finanzplanung	288
b) Verfassungswidrigkeit von § 9 StabG	292

3. Informationsrechte	304
a) Der Informationsbedarf des Parlaments	304
b) Informationsmöglichkeiten durch Interpellation, Anfragen und Untersuchungsausschüsse	309
c) Der allgemeine parlamentarische Planungsinformationsan- spruch	315
aa) Verfassungsrechtliche Begründung	315
bb) Inhalt der Planungsinformationspflicht der Regierung ..	318
4. Planungsinitiative	322
a) Formen der Planungsinitiative	322
b) Berechtigung des Parlaments zur Planungsinitiative	324

6. Kapitel

**Verfassungsrechtliche Vorgaben und Zielsetzungen
für die politische Planung**

330

I. Vorgaben aus Staatsstrukturbestimmungen (dargestellt am Beispiel des Rechtsstaatsprinzips)	333
1. Rechtsstaatliche Vorgaben für die Planung	333
2. Politische Planung als Instrument der Rechtsstaatlichkeit	337
3. Insbesondere Rechtssicherheit durch Konsequenz im Planungs- recht	339
a) Konsequenz im Planungsrecht aus faktischen Gründen	341
b) Konsequenz im Planungsrecht aus verfassungsrechtlichen Gründen	343
aa) Durchbrechung der „Regeln“ über die Gesetzeskollision im Planungsrecht	344
bb) Bindung des Gesetzgebers durch Hineinwachsen gesetz- licher Regelungen in das Verfassungsrecht	352
cc) Die Bindung an selbstgesetzte Prinzipien sozialer und ökonomischer Gestaltung aus dem Gesichtspunkt der Prinzipientreue	358
II. Auftrag zu politischer Planung aus Staatszielbestimmungen	371
1. Rationalität und Effizienz staatlichen Handelns als Grundmaxi- men politischer Kultur	372
2. Der Verfassungsauftrag zu politischer Planung	377
a) Planung und Grundrechtsvoraussetzungen im regelungsin- tensiven Industriestaat	380
b) Pflicht zur grundrechtseffektuiierenden Planung als Sozial- staatsgebot	383

III. Planungsziele aus dem Sozialstaatsprinzip	387
1. Planungsziel „sozialer Frieden“	392
2. Planungsziel „soziale Sicherheit“	393
3. Planungsziel „soziale Gerechtigkeit“	394
4. Mangelnde Konkretheit der Planungsziele aus dem Sozialstaatsprinzip	396
IV. Planungsziele aus den Grundrechten	399
1. Planungsziele aus einzelnen Grundrechten	402
2. Planungsprioritäten aus einer Rangordnung der Grundrechte ..	408
3. Zur Konkordanz der grundrechtsbestimmten Planungsziele ...	415
4. Zur Legitimationsfunktion der Korrelation von Planungs- und Verfassungszielen	416
V. Grenzen sozialstaatlicher und grundrechtseffektuierender Planung .	417

Literaturverzeichnis

429

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	= Absatz
a. E.	= am Ende
a. M.	= anderer Meinung
Anm.	= Anmerkung
AöR	= Archiv des öffentlichen Rechts
Art.	= Artikel
BAbfG	= Gesetz über die Beseitigung von Abfällen i. d. F. vom 5. 1. 1977 (BGBl. I, S. 41)
bay	= Bayern; bayerisch
bayLplG	= Bayerisches Landesplanungsgesetz vom 6. 2. 1970 (GVBl. S. 9)
bayVBl.	= Bayerische Verwaltungsblätter
BB	= Der Betriebsberater
BBauBl.	= Bundesbaublatt
BBauG	= Bundesbaugesetz i. d. F. vom 18. 6. 1976 (BGBl. I, S. 2257)
bd-w	= Baden-Württemberg; baden-württembergisch
BFStrG	= Bundesfernstraßengesetz i. d. F. vom 1. 10. 1974 (BGBl. I, S. 2413)
BGBI.	= Bundesgesetzblatt
BGHZ	= Entscheidungen des Bundesgerichtshofs in Zivilsachen
BHO	= Bundeshaushaltsordnung vom 19. 8. 1969 (BGBl. I, S. 1284)
BImSchG	= Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz) vom 15. 3. 1974 (BGBl. I, S. 1193)
bln	= Berlin
brem	= Bremen; bremerisch
BNatSchG	= Gesetz über Naturschutz und Landschaftspflege (Bundesnaturschutzgesetz) vom 20. 12. 1976 (BGBl. I, S. 3574)
BROG	= Bundesraumordnungsgesetz vom 8. 4. 1965 (BGBl. I, S. 306)
BRS	= Thiel/Gelzer, Baurechtssammlung
BT-Drs.	= Bundestagsdrucksache
BVerfG	= Bundesverfassungsgericht
BVerwG	= Bundesverwaltungsgericht
BWaStrG	= Bundeswasserstraßengesetz vom 2. 4. 1968 (BGBl. I, S. 173)
DJT	= Deutscher Juristentag
DÖV	= Die öffentliche Verwaltung
Drs.	= Drucksache
DVBl.	= Deutsches Verwaltungsblatt
FN	= Fußnote

GBl	= Gesetzblatt
Gesetz zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes	= Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“ vom 3. 9. 1969 (BGBl. I, S. 1573)
Gesetz zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur	= Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ vom 6. 10. 1969 (BGBl. I, S. 1861)
GG	= Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland
GOBReg	= Geschäftsordnung der Bundesregierung vom 11. Mai 1951 (GMBl. S. 137)
GVB1	= Gesetz- und Verordnungsblatt
hamb	= Hamburg; hamburgisch
hess	= Hessen; hessisch
hessLPIG	= Hessisches Landesplanungsgesetz i. d. F. vom 1. Juni 1970 (GVBl. 1970, S. 360)
HGrG	= Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder (Haushaltsgrundsätzegesetz) vom 19. 8. 1969 (BGBl. I, S. 1273)
Hochschulbau- förderungsgesetz	= Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Ausbau und Neubau von wissenschaftlichen Hochschulen“ (Hochschulbauförderungsgesetz) vom 1. 9. 1969 (BGBl. I, S. 1556)
i. d. F.	= in der Fassung
JÖR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
JUS	= Juristische Schulung
JZ	= Juristenzeitung
Kohlegesetz	= Gesetz zur Anpassung und Gesundung des deutschen Steinkohlenbergbaus und der deutschen Steinkohlenbergbaugebiete vom 15. 5. 1968 (BGBl. I, S. 365)
LHO	= Landeshaushaltsordnung
Lit.	= Literatur
LKrO	= Landkreisordnung
LT	= Landtag
LT-Drs.	= Landtagsdrucksache
MDR	= Monatsschrift für Deutsches Recht
m. w. Nw.	= mit weiteren Nachweisen
nds	= Niedersachsen; niedersächsisch
ndsROG	= Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung i. d. F. vom 2. 1. 1978 (GVBl. S. 1)
NF	= Neue Folge
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
nrw	= Nordrhein-Westfalen; nordrhein-westfälisch
nrwLPIG	= Landesplanungsgesetz Nordrhein-Westfalen i. d. F. vom 3. Juni 1975 (GVBl. S. 450)
OVG	= Oberverwaltungsgericht
PBefG	= Personenbeförderungsgesetz vom 21. 3. 1961 (BGBl. I, S. 241)
PVS	= Politische Vierteljahresschrift
rhpf	= Rheinland-Pfalz; rheinland-pfälzisch

RN	=	Randnummer
saarl	=	Saarland; saarländisch
saarlPlG	=	Saarländisches Landesplanungsgesetz vom 27. 5. 1964 (Abl. S. 525)
schlh	=	Schleswig-Holstein; schleswig-holsteinisch
schlhLPlG	=	Schleswig-holsteinisches Gesetz über die Landesplanung vom 19. 4. 1971 (GVBl. S. 151)
SJZ	=	Schweizerische Juristen-Zeitung
StabG	=	Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. 6. 1967 (BGBl. I, S. 582)
StBauFG	=	Gesetz über städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen in den Gemeinden vom 27. 7. 1971 (BGBl. I, S. 1125)
u. a. m.	=	und andere(s) mehr
VerfGH	=	Verfassungsgerichtshof
VerwArch	=	Verwaltungsarchiv
VGH	=	Verwaltungsgerichtshof
VVDStRL	=	Veröffentlichungen der Vereinigung Deutscher Staatsrechtslehrer
WRV	=	Weimarer Reichsverfassung
ZgesStW	=	Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft
ZParl	=	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	=	Zeitschrift für Rechtspolitik

Erstes Kapitel

Funktionen politischer Planung im Industriestaat

Planung ist keine Erfindung der jüngsten Zeit, sondern eine zentrale Kategorie menschlichen Handelns. Planendes Handeln und Gestalten richtet sich an selbst- oder fremdgesetzten Zielen aus und sucht vermittels einer umfassenden „Vergegenwärtigung“ und Antizipation künftiger Situationen einen zweckmäßigen Weg der Zielerreichung zu bestimmen¹. In diesem weitläufigen Sinn stellt sich Planung als Grundvorgang menschlicher Tätigkeit dar, der auch im Sinn operationalen Denkens² beschrieben werden kann. Daneben erfaßt Planung unabhängig vom Moment der Zielgerichtetheit und Zweckmäßigkeit individuellen Handelns das Grundmuster politischer Gestaltung. Politisches Handeln ist nicht rein reaktives und damit planloses Handeln, das auf die kurzfristige Erfüllung unmittelbar relevanter Bedürfnisse gerichtet ist. In der Regel ist politisches Handeln an mehr oder weniger umfassenden Leitzielen ausgerichtet wie etwa des allgemeinen Wohls, der öffentlichen Ordnung und Sicherheit, des sozialen Ausgleichs, der Sicherung internationalen Friedens oder der nationalen Größe. Beim Aufstellen von Ordnungsmustern gesellschaftlichen Zusammenlebens, bei Planungen zur sozialen Sicherheit oder bei Abschluß völkerrechtlicher Verträge und Bündnisse sucht man entsprechend den jeweiligen politischen Zielsetzungen zu handeln³.

In der Geschichte begegnet uns eine Vielfalt von Erscheinungsformen politischer Planung. Angefangen von der Wasserwirtschafts- und Raumplanung in der Antike⁴ über die Planungen des kameralistischen Verwaltungsstaates⁵ im Zeitalter des Absolutismus, die Utopie eines wissen-

¹ Hierzu R. Zippelius, Allgemeine Staatslehre, § 29 m. w. Nw.

² Hierzu H. Stachowiak, Denken und Erkennen im kybernetischen Modell, 2. Aufl. (1969), S. 78 ff.; vgl. auch R. Schmidt, Wirtschaftspolitik, S. 71; E. Volk, Rationalität, S. 17.

³ Zur Planung als wesentlicher Kategorie menschlichen Handelns: R. Werner, Soziale Indikatoren, S. 15 ff.; F. H. Tenbruck, Kritik, S. 141 ff.

⁴ Vgl. K. A. Wittfogel, Die orientalische Despotie (1963), S. 51 ff.

⁵ Vgl. etwa K. Weidner, Die Anfänge einer staatlichen Wirtschaftspolitik in Württemberg (1931); L. Zimmermann, Der hessische Territorialstaat im Jahrhundert der Reformation, Bd. 1 (1933); K. Meyer, Art. Planung, in: Akademie für Raumforschung und Raumplanung (Hg.), Handwörterbuch.

schafts- und wirtschaftsdemokratischen Planungsstaates bei Saint-Simon⁶, die mannigfaltigen Planfeststellungsverfahren⁷ und die Intensivierung der städtebaulichen Planung im 19. Jahrhundert⁸ spannt sich der Bogen planenden Bemühens bis zu den ideologischen Auseinandersetzungen um politische Planung⁹ und bis zu den großen Projekten nationaler und internationaler¹⁰ Planung im 20. Jahrhundert.

Das Planungsdenken in der Bundesrepublik Deutschland verlief zunächst in zwei gegenläufigen Phasen. In der durch die neoliberale Wirtschaftspolitik gekennzeichneten Phase des Wiederaufbaus war „Planung“ ein Reizwort, dem ein Odeur des „totalitären Systems“ anhaftete¹¹. Man assoziierte mit Planung die freiheitsbeschränkenden Formen der Kriegswirtschaft und der Planwirtschaft in den totalitären Staaten faschistischer und sozialistischer Prägung. Dem folgte seit Mitte der sechziger Jahre für ein knappes Jahrzehnt eine gewisse Planungseuphorie. Nach diesen Jahren der Planungseuphorie läßt sich eine gewisse Planungsskepsis¹², zumindest aber eine nüchternere Betrachtung der Planung feststellen. Es hat sich gezeigt, daß am Instrumentarium politischer Planung noch in vielfältiger Weise gefeilt werden muß, soll eine qualitativ bessere Politik ermöglicht werden. Gleichwohl erweist eine Diagnose der Realität unserer sozialen und ökonomischen Verhältnisse die Unerläßlichkeit staatlichen Planens. Planung bleibt nach wie vor „der große Zug unserer Zeit“¹³. Regierung und Parlament

Sp. 2355 ff.; *G. Parry*, Aufgeklärte Regierung und ihre Kritiker im Deutschland des 18. Jahrhunderts, in: K. O. Freiherr von Aretin (Hg.), *Der aufgeklärte Absolutismus* (1974), S. 164 ff.

⁶ *B. Schäfers*, Voraussetzungen und Prinzipien der Gesellschaftsplanung bei Saint-Simon und Karl Mannheim, in: ders. (Hg.), *Gesellschaftliche Planung*, S. 102 ff.; *N. Sombart*, *Krise und Planung* (1965), S. 7 ff.; *F. A. Lutz*, *Wirtschaftliche Entwicklung in der Sicht ökonomischer Denker*, in: R. W. Meyer (Hg.), *Das Problem des Fortschritts heute* (1969), S. 183 ff.; *C. Lau*, *Theorien*, S. 13 ff.

⁷ *W. Blümel*, *Bauplanfeststellung*, S. 35 ff., 40 ff., 84 ff.

⁸ *E. Schmidt-Aßmann*, *Grundfragen*, S. 20 ff.; *W. Blümel*, S. 111 ff.

⁹ *P. Knirsch*, *Formen zentraler Wirtschaftsplanung*, S. 40 ff.

¹⁰ So werden etwa die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften geradezu als „Planungsverfassungen“ qualifiziert (*C. F. Ophüls*, *Die Europäischen Gemeinschaftsverträge als Planungsverfassungen*, in: J. H. Kaiser (Hg.), *Planung I*, S. 128 ff.; *H. P. Ipsen*, *Europäisches Gemeinschaftsrecht* (1972), S. 128 ff.).

¹¹ Zur ideologisch verfestigten Abneigung gegenüber jeder Art von Planung vgl. *U. Lohmar*, *Politik und Planung*, in: *Deutschland 1975. Analysen, Prognosen, Perspektiven* (1965), S. 232 ff., 238; *K. Lenk*, *Aspekte der gegenwärtigen Planungsdiskussion*, in: *PVS 1966*, 364 ff.

¹² Vgl. *W. Hennis*, *Vom gewaltenteilenden Rechtsstaat zum teleokratischen Programmstaat*, in: *P. Haungs* (Hg.), *D. Sternberger zum 70. Geburtstag* (1977), S. 170 ff., 184 ff.; *C. Lanz*, *Politische Planung*, S. 15.

¹³ *J. H. Kaiser*, *Vorwort*, S. 7; skeptischer *F. H. Tenbruck*, *Grenzen der staatlichen Planung*, in: *W. Hennis u. a. (Hg.)*, *Regierbarkeit*, S. 134 ff.

sowie — mit einigen Abstrichen — die Verwaltung können heute und in Zukunft die ihnen obliegenden vielfältigen Aufgaben nur im Wege kurz-, mittel- und langfristiger Planungen erfüllen¹⁴.

Die Aufgaben politischer Planung im Industriestaat der Gegenwart lassen sich zunächst von einem anthropologischen Ansatz her bestimmen. Für ein am Menschen orientiertes Staatswesen ist politische Planung eine wichtige Komponente staatlicher Wirksamkeit. Im regelungsintensiven Industriestaat¹⁵ entspricht es einer weitverbreiteten und, wie es scheint, durchaus berechtigten Bewußtseinslage und einem nicht von der Hand zu weisenden Bedürfnis des Menschen, vom Staat planende Fürsorge und Vorsorge als Äquivalent für den weitgehenden Verlust sozialer Selbständigkeit zu fordern. Technisierung und Industrialisierung entziehen dem Einzelnen, worauf Forsthoff mit Nachdruck hingewiesen hat¹⁶, viel von seinem ehemals beherrschbaren Raum; gemeint ist hiermit jener Raum, in dem sich der Einzelne seit jeher zur Sicherung seiner Existenz eigenverantwortlich entfalten konnte. In der arbeitsteiligen Gesellschaft des 20. Jahrhunderts ist der Einzelne unfähig geworden, für alle seine Bedürfnisse selbständig zu sorgen. Dieser Schrumpfung des beherrschten individuellen Lebensraumes entspricht auf der anderen Seite die durch die moderne Technik ermöglichte Ausweitung des effektiven Lebensraumes. In großem Ausmaß ist der Ein-

¹⁴ Allgemein zum Gesichtspunkt der Notwendigkeit politischer Planung: K. Mannheim, *Mensch und Gesellschaft*, S. 185 ff., 279 ff.; *ders.*, *Geplante Demokratie*, S. 13 ff., 27 ff.; R. Zippelius, *Allgemeine Staatslehre*, § 28 I; W. Graf Vitzthum, *Parlament*, S. 46 ff.; R. Wahl, *Rechtsfragen*, S. 46 ff.; R. Herzog, *Regierungsprogramme*, S. 40 ff.; B. Dobiey, *Politische Planung*, S. 25 ff.; C. Böhrer, *Entscheidungshilfen*, S. 11; J.-Th. Blank, *Staatliche Aufgabenplanung*, S. 10 ff.; D. Frank, *Politische Planung*, S. 15 ff.; U. Wehinger, *Raumplanung*, S. 116 ff.; C. Lanz, *Politische Planung*, S. 35 ff.; A. Murswiek, *Regierungsreform*; W. Weber, *Planende Verwaltung*, S. 21; H. Steiger, *Entscheidung kollidierender öffentlicher Interessen*, S. 386 ff.; H. Bebermeyer, *Regieren*, S. 9 ff.; F. Wager, *Aufgabenplanung*, S. 37 ff.; C. Arndt, *Parlament und Ministerialbürokratie*, in: *Die Verwaltung 1969*, S. 265 ff., 269; H. Lübke, *Herrschaft und Planung*, S. 196; R. Jochimsen, *Politische Planung in der Bundesregierung: Probleme und Perspektiven*, in: P. Hoschka und U. Kalbhen (Hg.), *Datenverarbeitung*, S. 7 ff.; *ders.*, *Zur Philosophie staatlicher Planung*, in: H. M. Baumgartner u. a. (Hg.), *Philosophie*, S. 155 ff., 156 ff.; F. Duppré, *Ziele der Raumordnung und Landesplanung*, in: *Verfassungs- und Verwaltungsprobleme*, S. 7 ff.; P. Meyer-Dohm, „Wettbewerb soweit wie möglich, Planung soweit wie nötig“. Karl Schillers Bochumer Leitregel, in: H. Körner u. a. (Hg.), *Wirtschaftspolitik — Wissenschaft und politische Aufgabe (1976)*, S. 85 ff.

¹⁵ Zu diesem Staatstyp grundlegend R. Zippelius, *Allgemeine Staatslehre*, § 28.

¹⁶ E. Forsthoff, *Die Verwaltung als Leistungsträger (1938)*; *ders.*, *Verfassungsprobleme des Sozialstaates*, in: E. Forsthoff (Hg.), *Rechtsstaatlichkeit und Sozialstaatlichkeit (1968)*, S. 145 ff., 147; vgl. weiter F. Werner, *Wandelt sich die Funktion des Rechts im sozialen Rechtsstaat?* in: *Die moderne Demokratie und ihr Recht. Festschrift für G. Leibholz*, hrsg. von K. D. Bracher u. a., 2. Bd. (1966), S. 153 ff., 157 ff.