

Schulze, Harald

Article — Digitized Version

Die langfristige Aufgabenplanung des Staates und ihre politischen Aspekte

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Schulze, Harald (1971) : Die langfristige Aufgabenplanung des Staates und ihre politischen Aspekte, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 51, Iss. 11, pp. 610-615

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134334>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WISSENSCHAFT FÜR DIE PRAXIS

Die langfristige Aufgabenplanung des Staates und ihre politischen Aspekte

Harald Schulze, Hamburg

K

Die sprunghaft gestiegenen Ansprüche der Gesellschaft und die daraus folgende Notwendigkeit zur aktiven Gestaltung gesellschaftlicher Prozesse haben die Verwaltungsmaschinerie deutlich in Bewegung gesetzt. In den Ressorts des Bundes und der Länder ist die Produktion einer verwirrenden Fülle von vielfach längerfristigen Fachplanungen angelaufen. Sie füllt zunehmend die Spalten der Presse sowie die Tische der Abgeordneten und Kabinette. Die interessierte Öffentlichkeit steht dieser Flut von Fachinformationen über eine noch ferne Zukunft recht hilflos gegenüber. Aber auch die Parlamente und Regierungen beschleicht Ratlosigkeit bei dem Versuch, sich aus der Fülle der bedeutsamen Informationen mosaikartig eine Gesamtschau für die ihnen abgeforderten Entscheidungen zu erarbeiten.

Das Dilemma isolierter Fachplanungen

Dafür gibt es verschiedene Ursachen. Wie im Bund so sind auch in den meisten Ländern noch nicht alle Fachbereiche in gleicher Weise „überplant“. Die vorhandenen Fachplanungen gehen – teils notgedrungen wegen der unterschiedlichen Zeitpunkte ihrer Erstellung – sogar von abweichenden Annahmen für solche Grunddaten, wie z. B. die Bevölkerung aus, erstrecken sich auf unterschiedliche Planungshorizonte und ordnen ihre Aussagen in verschieden lange Planabschnitte. Das Bemühen, die Zukunftsprobleme in den einzelnen Fachbereichen zu erfassen, bewegt sich

methodisch zwischen der anspruchslosen Fortschreibung gegenwärtiger Maßnahmen nach Richtwerten meist wenig bekannter Herkunft und dem Bemühen, Maßnahmeprogramme aus sorgfältig erarbeiteten langfristigen Konzeptionen zu entwickeln.

Es mag auf den ersten Blick scheinen, als breite hier ein Planungspfektionist seine Kümernisse aus. Die Konsequenzen dieser Mängel liegen aber auf der Hand: Erst eine Synchronisierung aller Fachplanungen, z. B. eines Landes, und die Benutzung einer vergleichbaren Methodik ermöglichen die systematische Verarbeitung der vielbeschworbenen Interdependenzen zwischen den vielen Programmen und Maßnahmen der einzelnen Ressorts.

Ein anderes Dilemma weitgehend isolierter Fachplanungen hat gerade in jüngster Zeit die Diskussion über die Entwürfe des Bildungsgesamtplanes und des Bildungsbudgets in den Blickpunkt gerückt. Im Rahmen solcher Fachplanungen kann ein Ressort über die ihm für die Zukunft zur Verfügung stehenden Ressourcen Finanzen, Personal, Flächen sowie Bau- und Lieferkapazitäten kaum mehr als Spekulationen anstellen. Ohne umfassenden Überblick über die Ansprüche aller anderen Ressorts dürften aber erfahrungsgemäß auch bei weisester Selbstbeschränkung die Anforderungen weit über das hinausgehen, was in Konkurrenz zu den anderen Ressorts erreichbar ist. Da Ziele – sollen sie keine Wunschvorstellungen sein – in ständigem Blick auf die Realität, also auch auf die verfügbaren Ressourcen, entwickelt werden müssen, droht Zielen auf der Grundlage zu hoher Ressourcenerwartungen die Gefahr einer Verwässerung bis zur Unkenntlichkeit. Abgesehen von drohenden Fehlplanungen durch die Ausrichtung gegenwärtiger Maßnahmeprogramme auf wenig abgesicherte Ziele werden

Dr. Harald Schulze, 44, Dipl.-Volkswirt, ist Leiter des Zentralen Planungsstabes beim Ersten Bürgermeister der Stadt Hamburg.

isolierte Fachplanungen auf diese Weise kaum erfüllbare Erwartungen in der Öffentlichkeit wecken.

Die durch die wachsende Zahl der Fachplanungen jetzt augenfällig gewordene „Planungslücke“ ist schon recht lange bekannt. Die Zeiten sind noch nicht vergessen, in denen Ansätze zu einer umfassenden Gesamtplanung der staatlichen Aktivitäten durch die Befürchtung gehemmt wurden, der Sprung von einer derartigen Planung zur allumfassenden Planung der Gesamtwirtschaft sei zu klein, um nicht überwunden zu werden. Wenn erst jetzt im Bund und einzelnen Ländern in unterschiedlicher Weise der Versuch einer Planung gemacht wird zur Integration der Fachplanungen unter ein ressortübergreifendes System langfristig konzipierter Aufgaben, so hat dies mehrere Ursachen.

Instrument politischer Zukunftsgestaltung

Erst die Erfahrungen mit ihren langfristigen Fachplänen haben den Ressorts die Notwendigkeit und die Vorteile eines übergreifenden Planungssystems deutlich vor Augen geführt und die Bereitschaft zur Mitarbeit an einer langfristigen Aufgabenplanung gefördert, die vom Sachverstand, der Erfahrung und der Planungsarbeit der Ressorts getragen werden muß. Während für verschiedene Fachplanungen Planungsmethoden und -techniken entwickelt und teils auch aus dem privatwirtschaftlichen Bereich übernommen werden konnten, ist die Entwicklung langfristiger ressortübergreifender Planungssysteme im öffentlichen Sektor in der Bundesrepublik, aber auch im Ausland, bisher nur langsam vorangekommen. Dies gilt bis zu einem gewissen Grade auch für den Bereich privater Großunternehmen und kann als Zeichen für den Grad der zu bewältigenden Schwierigkeiten gewertet werden.

Wenn im folgenden etwas ausführlicher auf die in Hamburg schon vorhandenen ressortübergreifenden Flächen- und Finanzplanungen eingegangen wird, soll damit nicht nur einer im Stadium abklingender Planungseuphorie strenger gewordenen Beweislast genügt werden, daß eine Weiterentwicklung erprobter ressortübergreifender Planungsinstrumente allein nicht ausreicht. Die geschilderten Erfahrungen mit den erprobten ressortübergreifenden Finanz- und Flächenplanungsinstrumenten sollen die Leistungsgrenzen dieser Entscheidungsmechanismen aufzeigen und damit hinter der mehr vordergründigen Integration der Ressortplanungen die Kernfunktion der langfristigen Aufgabenplanung als Instrument einer politischen Zukunftsgestaltung veranschaulichen. Bisher stehen die flächenbezogene und die finanzbezogene Planung noch weitgehend isoliert nebeneinander.

Die hamburgische flächenbezogene Planung ist gekennzeichnet durch eine stufenweise fortschreitende Konkretisierung der Flächendispositionen in funktioneller und räumlicher Hinsicht. In dem Entwicklungsmodell liegt eine Leitvorstellung für die räumliche Struktur Hamburgs und seines Umlandes vor. Sie wird auf der nächsten Stufe durch den gegenwärtig erarbeiteten neuen Flächennutzungsplan für das hamburgische Staatsgebiet in den Grundzügen weiter differenziert. Ordnungspläne ergänzen den Flächennutzungsplan, indem sie alle wesentlichen Infrastruktureinrichtungen mit ihrem Standortnetz detailliert darstellen. Programmpläne spezifizieren darauf aufbauend die Flächendispositionen für einzelne oder mehrere Stadtteile und stellen damit die letzte Stufe vor der Umsetzung der Flächendispositionen in die rechtsverbindlichen Festsetzungen der Bebauungspläne dar.

Mit diesem hierarchischen System von Flächenplänen wird der Versuch gemacht, in unterschiedlich starkem Detaillierungsgrad eine optimale Verteilung der Flächenansprüche aller Stadtfunktionen herbeizuführen, die auch das Ordnungsgerüst aus Infrastruktureinrichtungen (z. B. Schnellbahn, Straßen, Sammler) berücksichtigt. Alle derartigen räumlichen Entscheidungen sind auf eine zweckmäßige Verteilung des Engpaßfaktors Boden nach stadtplanerischen Ordnungsprinzipien gerichtet. Sie können ihrer Natur nach keine Aussagen über die Realisierbarkeit dieser Pläne im zeitlichen Ablauf treffen, sei es durch private oder durch öffentliche Investitionen.

Erst die Verknüpfung mit den staatlichen Infrastrukturinvestitionen schafft ein Steuerungsinstrument für die Erreichung der räumlichen Ziele, insbesondere auch durch private Investoren. Durch diese Verknüpfung mit der Frage der finanziellen Realisierbarkeit ist auch sichergestellt, daß die flächenbezogene Planung zu Lösungen gelangt, die auch unter Berücksichtigung finanzieller Restriktionen als optimal angesehen werden können.

Unausgeschöpfte Möglichkeiten

Mit der mittelfristigen Finanzplanung – und hier insbesondere mit der in ihr enthaltenen Investitionsplanung – sind die Voraussetzungen geschaffen worden, um in einer ressortübergreifenden Betrachtungsweise die Rangordnung der Investitionen unter Berücksichtigung ihrer funktionellen Verknüpfungen zu beurteilen. Die Möglichkeiten dieses Planinstruments sind noch nicht ausgeschöpft. Zu erwarten sind die stärkere Herausarbeitung und Analyse von Alternativen und die Aktualisierung des Planwerks durch eine permanente Fortschreibung, um der Regierung jeder-

zeit eine aktuelle ganzheitliche Entscheidungsgrundlage für die Beurteilung zusätzlicher Einzelmaßnahmen im Laufe eines Jahres zu geben.

In einer fünfjährigen Referenzperiode ist allerdings der Entscheidungsrahmen der Regierung wegen der hohen finanziellen Belastung durch bereits in Bau befindliche Investitionen so eingengt, daß Möglichkeiten für die Inangriffnahme umfangreicher größerer Vorhaben meist erst im letzten Jahr des mittelfristigen Investitionsplans gegeben sind. Da deren Folgeraten aus der Betrachtung herausfallen, ist der Politiker häufig gezwungen, wesentliche Entscheidungen ohne vollständige Übersicht über die langfristigen Gesamtbelastungen zu fällen.

Erweiterung des Planungshorizontes

Die Lösung dieses Problems scheint auf der Hand zu liegen: Verlängerung des von der Finanzplanung erfaßten Zeitraumes auf mehr als 10 Jahre (eine Größenordnung, die aus den Erfahrungen in Bund und Ländern resultiert). Hier zeigt sich aber, daß die mittelfristige Finanzplanung in ihrer Systematik und Methodik weitgehend dem althergebrachten Verfahren der Haushaltsaufstellung verhaftet ist. In den hier ablaufenden Entscheidungsmechanismen wird geklärt, welche Ausgabenwünsche der Ressorts gedeckt werden können. Die Dringlichkeit dieser Ausgabenwünsche wird zwar analysiert, auch Komplementaritätsbeziehungen werden geprüft, es bleibt aber primär eine Auseinandersetzung um Ausgabenposten und nicht um Konzeptionen.

Ein solcher einseitig ausgabenorientierter Entscheidungsprozeß, in dem eine Zusammenschau von Ausgabenposten und Zielen nicht systematisiert ist, kann nur für eine mittelfristige Planperiode praktikabel sein; die in unserer Zeit der öffentlichen Armut und der steigenden Ansprüche an den Staat unter dem Diktat akuter Bedarfe in allen Bereichen steht. Die Verlängerung eines derartigen Planungssystems über Zeiträume von 10 und mehr Jahren ohne vergleichbare Sachzwänge würde nur wenig fundierte Auseinandersetzungen über die Ausgabenanteile der einzelnen Ressorts erlauben. Notgedrungen müßten die heutigen Anteile den Diskussionsrahmen bestimmen und so die Gefahr einer Festschreibung gegenwärtiger Ausgabestrukturen mit sich bringen.

Hieran wird deutlich, daß die Erweiterung des Planungshorizontes in Zeiträume vergleichsweise großer Gestaltungsfreiheit einen von der ausgabenorientierten Finanzplanung abweichenden Planungsansatz erfordert. Diesen Ansatz sieht die langfristige Aufgabenplanung – wie es in der

Namensgebung zum Ausdruck kommt – in den staatlichen Aufgaben. Aus den langfristigen staatlichen Aufgaben werden die zu ihrer Erfüllung notwendigen Programme und Maßnahmen mit den Anforderungen an die Ressourcen Finanzen, Personal, Flächen, Bau- und Lieferkapazitäten abgeleitet. Auf diese Weise sind nicht nur die Ressortplanungen, sondern auch ressortübergreifende Planungen wie die Finanz- und Flächenplanung unter einem System langfristiger Aufgaben integriert.

In diesem Planungssystem wird auch die bisher noch recht stiefmütterlich behandelte Personalbereitstellungsplanung einen Rahmen finden. Die unlängst in der Presse veröffentlichten Scherz-Extrapolationen, nach denen unter Zugrundelegung gegenwärtiger Steigerungsraten an der Schwelle des dritten Jahrtausends in den meisten Ländern alle Erwerbstätigen Staatsbedienstete sein werden, beleuchten ein ernstes Problem. So ist der Anteil der Personalausgaben am Haushalt des Landes Hamburg in den letzten 10 Jahren von 36 % auf heute nahezu 50 % gestiegen. Die Deckung dieses Personalbedarfs kann nur langfristig geplant werden. Die mittelfristige Dimension bei den teilweise langen Ausbildungszeiten für den öffentlichen Dienst und bei der am Arbeitsmarkt vorhandenen Konkurrenzsituation reicht nicht aus, um zu Entscheidungsgrundlagen zu gelangen, die alle längerfristigen Konsequenzen in voller Breite sichtbar machen.

Entscheidungsvorbereitung durch die Verwaltung

Das Ergebnis dieser langfristigen Aufgabenplanung soll ein geschlossenes, in seinen Teilen aufeinander abgestimmtes, finanziell, personell und in seinem Flächenbedarf abgedecktes politisches langfristiges Gesamtkonzept sein.

Dieser Plan stellt jedoch nur die nach außen sichtbaren Effekte der langfristigen Aufgabenplanung dar. Seine Aufstellung wird in allen Teilen der Verwaltung den Prozeß der Entscheidungsvorbereitung für die Regierung auslösen, der dem langfristigen konzeptionellen Denken und Handeln in allen Bereichen und auf allen Ebenen zum Durchbruch verhelfen soll. Wie die Qualität der veröffentlichten und der viel zahlreicheren nichtveröffentlichten langfristigen Konzeptionen aus den mannigfachsten Verwaltungsbereichen zeigt, sind Bereitschaft und Fähigkeit zu langfristigem konzeptionellen Denken in der Verwaltung weiter verbreitet, als gemeinhin vermutet wird. Die sich auftürmende Last der Tagesgeschäfte und die Erfüllung vieler Verwaltungsaufgaben im Stile eines permanenten Krisenmanagements drohen jedoch mit einer besorgniserregenden Gesetzmäßigkeit immer wieder die Ansätze zur kontinuierlichen

Analyse und Prognose der Zukunftsprobleme zu überlagern. Erst mit der langfristigen Aufgabenplanung werden diese Planungsaktivitäten unter einheitlicher Ausrichtung und Systematik in einem institutionalisierten, die Verwaltung durchdringenden Entscheidungsprozeß zusammengeführt. Dabei signalisiert der fertige Plan nicht das Ende dieses Prozesses, sondern nur den Übergang zum nächsten Zyklus, dem der Vorbereitung der turnusmäßigen Fortschreibung des Planwerks. In einem solchen institutionalisierten permanenten Entscheidungsprozeß wird auch die Zukunftsplanung zur festetablierten Tagesaufgabe.

Zielvorgabe durch die Regierung?

Nach den herkömmlichen entscheidungstheoretischen Grundsätzen ist es keine Frage, daß dieser Planungsprozeß in der ersten Stufe mit der Zielvorgabe durch die Regierung beginnen müßte. Wegen ihrer Unbestimmtheit sind aber die derzeit an der Spitze einer Zielpyramide stehenden Wertvorstellungen wie mehr Demokratie und soziale Gerechtigkeit hierzu wenig geeignet. Auch konkretere Ziele, wie z. B. das einer sozialverpflichteten Wachstumspolitik, haben mehr den Charakter eines Mottos als die Eignung, Leitkriterium für die Ressorts zu sein. Die Formulierung eines dazu erforderlichen Systems operationaler Ziele, die den gesamten Aufgabenbereich z. B. eines Landes abdecken, setzt insbesondere für eine langfristige Planung die umfassende Kenntnis der zur Zielerreichung geeigneten Maßnahmen und ihrer Wirkungen voraus und müßte die Lösung zahlreicher erst im Laufe des Planungsprozesses auszutragender Konflikte vorwegnehmen. Deshalb erscheint es wenig sinnvoll, wenn die Regierung entsprechend dem Planning-Programming-Budgeting-System ein System operationaler Ziele für den Gesamtbereich vorgeben würde.

Für Hamburg ist ein anderer, nämlich der genau umgekehrte Weg vorgesehen. Hier sollen zunächst die Fachbehörden auf der Basis der allgemeinen Vorstellungen des Senats in ihren jeweiligen Funktionsbereichen Zielvorstellungen entwickeln und daraus Programme insbesondere mit ihren Investitions-, Personal- und Grundstücksbedarfen ableiten. Ein solcher „up-bottom“-Planungsprozeß birgt allerdings die Gefahr, in einer Summierung von Partikularsichten befangen zu bleiben. Dem kann und muß durch geeignete Vorkehrungen zur frühzeitigen Integrierung der sektoralen Planungsprozesse entgegengewirkt werden. Dann aber bietet dieser Einstieg die besten Voraussetzungen für eine Langzeitplanung, bei der es darum geht, das Vollzugsdenken zurückzudrängen und aus der Erfahrung und dem Sachverstand der Ressorts die für die Zukunftsgestal-

tung benötigte Phantasie und den Mut zu neuen Lösungen zu aktivieren.

In der Anfangsphase werden die Fachressorts nur durch die Vorgabe einheitlicher Basisdaten wie Bevölkerungsentwicklung und Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes auf eine gemeinsame Grundlage festgelegt. Die Lageanalyse wird die gegenwärtigen Probleme in den einzelnen Fachbereichen herausarbeiten und damit die erste Grundlage für die Zielermittlung sein. Es schließt sich mit den Datenanalysen und -prognosen die Herausarbeitung der langfristig gegebenen Entscheidungsspielräume an. Schon auf dieser Stufe kommt das einzelne Ressort ohne eine Gesamtschau nicht mehr aus. Außer den vorgegebenen, für alle Bereiche relevanten Basisdaten sind zahlreiche Daten für mehrere Ressorts maßgeblich, und nicht wenige Daten in einem Ressort resultieren aus Zielbestimmungen in einem anderen. Die zentral gelenkte begleitende Datenkoordination trägt diesen Datenverknüpfungen Rechnung.

Auf dieser Grundlage entscheiden die Ressorts über ihre langfristigen operational formulierten politischen Ziele in allen Funktionsbereichen und entwickeln daraus die zur Zielerreichung erforderlichen Programme mit Schätzungen über den daraus resultierenden Finanz-, Personal- und Flächenbedarf. Durch eine zentral gelenkte Programmkoordination werden die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Ressorts erfaßt und die Programme entsprechend aufeinander abgestimmt. Im Wege der Rückkoppelung wird das wahrscheinlich schon auf dieser Stufe erhebliche Zielrevisionen auslösen.

Diese noch vorwiegend sektoralen Planungsprozesse münden ein in eine Anmeldung der Ressortprogramme beim zentralen Planungsstab. Vor der Senatsentscheidung werden noch verbliebene Datenunstimmigkeiten behoben und die Ressortziele unter ressortübergreifenden Gesichtspunkten geordnet und integriert.

Entwicklung von Alternativmodellen

Aus der Gegenüberstellung der zu einer Gesamtkonzeption integrierten Behördenanmeldungen mit den erwartungsgemäß dafür nicht voll ausreichenden Realisierungsmitteln werden für den Senat auf der Basis seiner politischen Grundvorstellungen nach unterschiedlichen politischen Schwerpunktbildungen ausgerichtete Alternativmodelle mit detaillierten Durchführungsprogrammen entwickelt. Alternativen können sich dabei vom Ansatz unterschiedlicher Prioritäten innerhalb des gesetzten Ressourcenrahmens, aber auch durch Variation dieses Rahmens ergeben. Diese Alternativmodelle werden unter Beteiligung der

Ressorts erarbeitet, um gegebenenfalls über eine erneute Rückkoppelung Ziele und Programme den Realisierungsmöglichkeiten anzupassen. Ein solcher Verdichtungsprozeß stellt schon vom Umfang der Daten und Programme hohe methodische Anforderungen, die den Einsatz der automatischen Datenverarbeitung verlangen. Ihre Nutzung für diese Zwecke würde die Anwendung geeigneter Simulations- und Optimierungsmodelle ermöglichen und damit eine schnellere und tiefere Durchdringung der Entscheidungsgrundlagen erlauben.

Ohne automatische Datenverarbeitung können nur wenige Alternativmodelle zur Entscheidung des Senats gestellt werden. Die so aufbereiteten Entscheidungsdaten versetzen den Senat in die Lage, spezielle Richtlinien zu geben, nach denen die vorgelegten Modelle zu modifizieren, zu kombinieren oder grundsätzlich abweichende Alternativen auszuarbeiten sind. Im Wege dieser Rückkoppelung kann es u. U. erforderlich werden, die Entscheidungsvorbereitung von verschiedenen Stadien ab erneut zu durchlaufen, möglicherweise sogar von der Vorgabe neuer Basisdaten ab mit zwangsläufigen Auswirkungen auf alle folgenden Stufen bis hin zu den einzelnen Programmen. Diese mögliche Transformation einer ursprünglich aus planmethodischen Gründen als Datum angenommenen Größe in eine Zielsetzung (das Modell rechnet zum Beispiel mit dem Datum der gegebenen Klassenfrequenz x ; der politische Entscheidungsträger will als Ziel $x - y$; dann muß im Wege der Rückkoppelung überall das Datum x durch $x - y$ ersetzt werden) illustriert die tragende Bedeutung der Rückkoppelung in einem Prozeß, in dem wegen der Komplexität des Planungsgegenstandes eine simultane Beachtung aller Entscheidungsfaktoren nicht möglich ist.

Fülle von Problemen

Dieses hier nur grob skizzierte Ablaufschema für einen iterativen Prozeß zur Austragung von Zielkonflikten in ständiger Zusammenschau mit den nur begrenzten Realisierungsmöglichkeiten wirkt in der praktischen Durchführung eine Fülle von planmethodischen, organisatorischen und technischen Problemen auf. Nach den bisherigen Erfahrungen in Hamburg lassen sich für die meisten dieser Probleme befriedigend praktikable Lösungen finden, wenn man sich der Funktion und damit der Grenzen der langfristigen Aufgabenplanung bewußt bleibt. Dies gilt auch für die Ungewißheit der Daten, das Zentralproblem jeder Langfristplanung.

Je nach Art der zu prognostizierenden Daten können einfache Trendextrapolationen ausreichen oder die Anwendung komplizierter mathematisch-

statistischer Methoden notwendig werden, die auch in Teilbereichen der Verwaltung schon erprobt sind. Diesen quantitativen Prognosemethoden ist allerdings gemeinsam, daß sie die Prognose aus der Vergangenheitsentwicklung ableiten und damit lediglich sich bereits in der Vergangenheit anbahnende Änderungen berücksichtigen können. Um aber auch Strukturbrüche im Entwicklungstrend und künftige Neuentwicklungen zu berücksichtigen, bedarf es des Einsatzes anderer Methoden, die die schöpferischen Kräfte der jeweiligen Experten für die Gewinnung von Zukunftsvorstellungen mobilisieren. Insofern werden die entwickelten Methoden der Gruppendiskussion (z. B. in der Form des brain-storming) oder der strukturierten Gruppendiskussion (z. B. in der Form der Delphi-Methode) einen breiten Anwendungsbereich finden.

Trotzdem wird ein verhältnismäßig hohes Maß an Ungewißheit bleiben. Hier können aber die bekannten Hilfsmittel aus dem Arsenal der Planmethodik weiterhelfen: alternative Daten, Begrenzung in der sachlichen und zeitlichen Detaillierung und eine hohe Flexibilität des Plans.

Flexibilität als Korrektiv

Es wird im Rahmen des Prozesses zur Aufstellung der langfristigen Aufgabenplanung eine wesentliche Aufgabe sein, dem Entscheidungsträger den Streubereich der wichtigsten Daten und die daraus resultierenden Konsequenzen aufzuzeigen, weil solche Risikoabwägungen bei alternativen Daten Gegenstand der politischen Wertung sein müssen. Daher werden dem Senat alternative Programme auch auf der Basis unterschiedlicher Datenannahmen vorgelegt werden, die Sensitivitätsaussagen ermöglichen. Wenn auch die Entscheidungsgrundlagen durch sehr weitgehend detaillierte Analysen, Prognosen, Ziele und Programme vorzubereiten sind, so müssen sich doch die Aussagen im langfristigen Aufgabenplan auf den einer Rahmenplanung angemessenen zeitlichen und sachlichen Detaillierungsgrad beschränken. Die Flexibilität als drittes Korrektiv der nicht behebbaren Datenungleichheit ermöglicht durch regelmäßige Fortschreibungen in Abständen von zwei oder drei Jahren eine Anpassung an neuere Datenentwicklungen. In diesen Intervallen wird der Aufgabenplan als langfristiges Zielkonzept in vergleichsweise grober Detaillierung naturgemäß langsamer seine Aktualität einbüßen als das sehr weitgehend detaillierte „Realisierungsinstrument“ mittelfristige Finanzplanung.

Diese auf eine Fortschreibung ausgerichtete Flexibilität verdeutlicht auch, daß die zusätzliche Verbindlichkeit der langfristigen Aufgabenplanung nur aus einer Selbstbindung der Regierung resultieren

kann. Damit ist sie bei entsprechender Willensänderung der Regierung jederzeit revidierbar, soweit nicht Ausführungsmaßnahmen bereits begonnen worden sind.

An den Bedürfnissen wird nicht vorbeigeplant

Die bisherigen vor allem den planmethodischen Problemen der langfristigen Aufgabenplanung gewidmeten Ausführungen mögen bei kritischen Lesern den Einwand provozieren, hier plane eine Expertokratie in einem wohlorganisierten Planungsprozeß an den Bedürfnissen der Betroffenen vorbei. Von einer wichtigen Sicherung war schon die Rede. Der Planungsprozeß wird seiner Anlage nach vom politisch verantwortlichen Senat gesteuert und durch eine Entscheidung über die herausgearbeiteten Modellalternativen abgeschlossen. Selbst wenn man entgegen der Wirklichkeit unterstellt, die Verwaltung suche wertneutrale Sachgesetzmäßigkeiten zu verwirklichen, so finden durch dieses Regulativ die sich im politischen Raum artikulierenden Interessen und Bedürfnisse der Betroffenen Eingang in den Planungsprozeß.

Weiter ist dabei die Beteiligung des Parlaments am Planungsprozeß zu berücksichtigen. Die Frage, zu welchem Zeitpunkt und mit welcher Intensität das Parlament an den langfristigen Planungen der Regierung beteiligt werden soll, ist eigentlich wenig problematisch. Durch die Behandlung der mittelfristigen Finanzplanung haben sich in der Vergangenheit Formen der Abstimmung herausgebildet, die auch dem Verfahren der langfristigen Aufgabenplanung angepaßt werden können. Dabei ist davon auszugehen, daß nach dem Prinzip der Gewaltenteilung die Regierung für den politischen Kurs des Landes verantwortlich ist. Damit ist das Recht zur selbständigen und verantwortlichen Planung verbunden. Das Recht des Parlaments beginnt in jedem Falle dort, wo die langfristigen Planungen in Gesetzgebungsvorhaben oder im Haushaltsplan ihren konkreten Niederschlag finden. Mit diesen Prinzipien ist es durchaus vereinbar, wenn dem Parlament Informationsrechte bereits vor der Verabschiedung des langfristigen Aufgabenplanes durch die Regierung eingeräumt werden. Regierung und Parlament werden den Umfang dieser Informationsrechte noch genauer definieren müssen. In jedem Fall wird es für das Parlament darauf ankommen, zumindest Zugang zu den der langfristigen Aufgabenplanung zugrundeliegenden Daten zu erhalten.

Die sehr aktuelle Diskussion, die unter dem Schlagwort „Demokratisierung der Planung“ hauptsächlich in Blickrichtung auf die Flächenplanung geführt wird, hat ihre Wurzel jedoch in der Skepsis, daß auch durch die Beteiligung des Parlaments am Planungsprozeß keine ausreichenden

de Berücksichtigung der mit steigendem Wohlstand immer differenzierteren Interessengruppierungen gewährleistet sei. Für Planungen, die über Zeiträume von 10 und mehr Jahren hinausgreifen, findet diese Skepsis eine Erklärung in der Lebenserfahrung, daß derart antizipierte Bedürfnisse oder von derart realisierungsfernen Maßnahmen berührte Interessen in den gegenwärtigen politischen Prozessen kaum artikuliert und noch seltener verfochten werden.

Das Interesse der Öffentlichkeit wecken

Insofern braucht eine langfristige Aufgabenplanung in besonderem Maße die Öffentlichkeit. Schon im Anfangsstadium müssen die Ressorts die Kommunikation mit den von ihren Fachplanungen Betroffenen suchen. Institutionell wird sichergestellt, daß diese Kommunikation den Planungsprozeß begleitet. Dies ist notwendig, denn ohne fehlende Kommunikation zwischen dem Staat und z. B. den Wirtschaftssubjekten entwickeln diese ihre isolierten Vorstellungen und erschweren dadurch die Realisierung der langfristigen Aufgabenplanung, die auch auf die Initiativen der privaten Wirtschaftssubjekte angewiesen ist.

Es ist jedoch von vornherein der Tatsache Rechnung zu tragen, daß potente Interessengruppen, die auf Grund ihrer Hilfsmittel fundierte Zukunftskonzeptionen zu entwickeln in der Lage sind, nicht den Planungsprozeß zum Nachteil anderer beherrschen. Es kommt also darauf an, das Interesse für die Probleme der langfristigen Aufgabenplanung in einer breiten Öffentlichkeit zu wecken und die erforderlichen Informationen breit zu streuen. Für die Massenmedien erschließt sich hier ein Aufgabenbereich, der zunehmend erkannt wird, wie die sich mehr und mehr ausbreitende fundierte Berichterstattung über Zukunftsprobleme zeigt. Man muß sich aber darauf einrichten, daß das Interesse einer breiteren Öffentlichkeit nur schrittweise geweckt werden kann. Dazu werden sich auch die Planer bemühen müssen, die vielen scheinbar technischen Probleme von dem Wust der technischen Details zu befreien und die mit ihnen verbundenen politischen Entscheidungen, Ziele und Bewertungskriterien deutlich sichtbar zu machen. Insofern dürfte gerade die langfristige Aufgabenplanung mit ihren grundlegenden politischen Weichenstellungen für die Umwelt des Bürgers geeignet sein, das engagierte Interesse einer breiten Öffentlichkeit zu wecken. Dies gilt insbesondere für einen vergleichsweise überschaubaren Bereich, wie ihn Hamburg darstellt. Die noch anhaltende Erörterung über das vom Senat in der Öffentlichkeit zur Diskussion gestellte flächenbezogene Entwicklungsmodell rechtfertigt diesen Optimismus.