

Waterkamp, Rainer

**Article — Digitized Version**

## Von der Finanz- und Raumplanung zur Entwicklungsplanung

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Waterkamp, Rainer (1975) : Von der Finanz- und Raumplanung zur Entwicklungsplanung, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 55, Iss. 12, pp. 639-644

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/134897>

**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.*

## Von der Finanz- und Raumplanung zur Entwicklungsplanung

Rainer Waterkamp, Hannover

**In einer Weiterentwicklung der reinen Finanz- oder der Raumplanung versucht die Entwicklungsplanung, das komplizierte System sozialer, ökonomischer und kultureller Fragen durch bewußte Steuerung zu gestalten. Im Sinne einer raum-, zeit- und finanzbezogenen Globalsteuerung der Umwelt werden Handlungsziele gesetzt, Entwicklungen initiiert und Abläufe gesteuert.**

Nach einer Periode der Planungsfeindlichkeit folgte in der Bundesrepublik Deutschland Ende der sechziger Jahre eine Phase der Planungseuphorie, die erst in neuester Zeit zu einer realistischen Einschätzung politischer Planung in einer modernen Industriegesellschaft führte.

Die Ziel- und Aufgabenplanung hatte einen Bedarfskatalog öffentlicher Maßnahmen und eine Zielhierarchie zu ermitteln, die den gesamten Bereich öffentlicher Tätigkeiten umfassen sollte. Daneben entstanden eine Vielzahl von Fachplanungen (Verkehrsplan usw.), die sich nur auf bestimmte Ressortaspekte konzentrierten. Die Ressourcenplanungen, z. B. Investitionsplanung und Personalbedarfsplanung, und die Finanzplanung hatten die Ermittlung von realen Handlungsspielräumen zur Aufgabe, während die Raum- und Landesplanung im allgemeinen gebietsbezogen war. Schon bald jedoch wurde über die Koordinationsfunktionen, wie z. B. über die Richtlinienkompetenz und die Vorhabenerfassung, eine ressortübergreifende Planung etabliert. Mit ihr sollte versucht werden, die Investitions- und Finanzplanung in einzelnen Regionen aufeinander abzustimmen, um so zu einer raum-, zeit- und finanzbezogenen Globalsteuerung der Umwelt, d. h. zu einer Entwicklungsplanung, zu gelangen.

Einer der möglichen Ansätze zu einer Entwicklungsplanung ergibt sich aus der Finanzplanung. Bereits im Jahre 1964 trat eine Sachverständigenkommission für die Finanzreform zusammen, die

im Februar 1966 ihr Ergebnis, das Troeger-Gutachten, vorlegte. Darin wurde der Vorschlag für eine mittelfristige Finanzplanung unterbreitet. Die Finanzplanung soll danach eine „konkretisierte Regierungserklärung“ und zugleich das „Arbeitsprogramm für die Exekutive“ sein. Sie soll als ein quantifiziertes Regierungsprogramm die „zeitlichen Prioritäten und die positiven und negativen Schwerpunkte sichtbar machen“<sup>1)</sup>, die wichtigsten Programme „einer mittelfristig orientierten Politik in ihren finanziellen Größenordnungen darstellen“<sup>2)</sup> und die „finanzpolitischen Entscheidungen vorausschauend mit den volkswirtschaftlichen Möglichkeiten und Notwendigkeiten abstimmen“<sup>3)</sup>.

Der Finanzplan erstreckt sich auf fünf Jahre. Er wird jährlich überprüft und um ein weiteres Jahr ergänzt. Durch diese „gleitende Planung“ ist der Finanzplan genügend flexibel, um sich jeweils den geänderten politischen, wirtschaftlichen und sozialen Gegebenheiten anzupassen. Er hat jedoch nur den Charakter eines Kabinettsbeschlusses und ist rechtlich nicht vollzugsverbindlich. Für die Aufstellung der mehrjährigen Ausgabenplanung innerhalb des Finanzplans dienen nach Dringlichkeit und Jahresabschnitten unterteilte mehrjährige Investitionsprogramme, die ebenfalls jährlich anzupassen sind<sup>4)</sup>.

Die Finanzplanung hat mehrere Funktionen zu erfüllen: Die finanzpolitische Ordnungsfunktion soll eine gleichgewichtige Haushaltsgestaltung über

---

1) Finanzbericht 1968, hrsg. v. Bundesministerium für Wirtschaft und Finanzen, Bonn, S. 106.

2) Der Finanzplan des Bundes, Bonn 1972, S. 10.

3) Finanzbericht 1968, a. a. O., S. 106; Finanzbericht 1969, a. a. O., S. 119.

4) § 9 Abs. 3 und § 10 des Stabilitätsgesetzes (Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. 6. 1967, BGBl. I, S. 582).

---

*Rainer Waterkamp, 40, Dipl.-Politologe, ist Referent im Planungsstab des Niedersächsischen Ministerpräsidenten in Hannover.*

mehrere Jahre gewährleisten. Daneben hat die Finanzplanung auch eine wirtschaftspolitische Funktion, denn die in ihr ausgewiesenen öffentlichen Investitionen können einen großen Einfluß auf das Wirtschaftswachstum und auf die Veränderung der Wirtschaftsstruktur ausüben. Der Finanzplan wird bewußt als wirtschaftspolitisches Gestaltungsinstrument verstanden. Er baut deshalb auf der sogenannten gesamtwirtschaftlichen Zielprojektion auf, die im Rahmen des zu veröffentlichenden Jahreswirtschaftsberichtes<sup>5)</sup> ausgeführt ist. So richtet sich z. B. die Finanzplanung in ihren Einnahmeschätzungen nach den in der Zielprojektion fixierten Eckwerten des realen Wirtschaftswachstums, der Preisniveaumentwicklung, des Beschäftigungsgrades und des Außenbeitrages.

### Finanzplanungs- und Konjunkturbeirat

Ein bei der Bundesregierung gebildeter Finanzplanungsrat, dem der Bundesminister der Finanzen, die für die Finanzen zuständigen Minister der Länder und vier Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände angehören, hat darauf hinzuwirken, daß die Haushaltspläne und die fünfjährigen Finanzpläne des Bundes, der Länder und der Gemeinden nach den gesamtwirtschaftlichen Bedürfnissen aufeinander abgestimmt werden, damit die wirtschaftlichen Ziele der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft erreicht werden können. Die Deutsche Bundesbank kann an den Beratungen des Finanzplanungsrats teilnehmen<sup>6)</sup>. Um seine Ziele zu erreichen, muß der Finanzplanungsrat volks- und finanzwirtschaftliche Grundannahmen, z. B. über eine Prognose der wirtschaftlichen Entwicklung und darauf aufbauend über eine Prognose der Steuereinnahmen, festlegen, auf deren Grundlage die Haushalts- und Finanzpläne erarbeitet werden.

Schließlich kommt bei der Finanzplanung auch eine konjunkturpolitische Komponente zum Zuge, und zwar dadurch, „daß die Zuwachsraten nicht einfach für den gesamten Planungszeitraum extrapoliert werden, sondern sich bei der jährlichen Anpassung für die beiden ersten Planungsjahre faktisch aufgrund einer Vorausschätzung der wahrscheinlich allgemeinen Wirtschaftsentwicklung ergeben und erst für die drei letzten Planungsjahre aufgrund der wirtschaftlichen Zielprojektion unter längerfristigen wachstums- und strukturpolitischen Aspekten ermittelt werden“<sup>7)</sup>. Hierfür ist ein Konjunkturrat für die öffentliche Hand gebildet worden, der in regelmäßigen Abständen den Bundesminister für Wirtschaft berate

ten soll<sup>8)</sup>. Die Bundesregierung kann unterstützend zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts die Bildung einer Konjunkturausgleichsrücklage und bestimmte, genauer umschriebene Beschränkungen für die Aufnahme von Krediten durch die öffentlichen Haushalte anordnen.

Das Hauptproblem der öffentlichen Entscheidungspolitik für ein umfassendes Regierungsprogramm liegt darin, Aufgabenplanung und Finanzplanung miteinander zu verzahnen. Denn die politische Gewichtung der verschiedenen Aufgaben muß die Zuständigkeit des Finanzministers übersteigen. Der notwendige Übergang von der Ausgaben- zur Aufgabenplanung bedingt, daß vom Finanzminister zwar der fiskalische Rahmen (Einnahmen als Begrenzung der Ausgabenhöhe) aufgezeigt wird, daß aber die abschließende Prioritätenabwägung in diesem Rahmen durch das Kabinett auf der Grundlage politischer Zielvorstellungen und durchgerechneter Alternativen erfolgen muß. Hier hat Niedersachsen mit seiner rollenden 5jährigen Mittelfristigen Planung, die Finanz- und Aufgabenplanung zusammenfaßt und in zwei alternativen Rahmen darstellt, einen ersten Schritt in die richtige Richtung getan<sup>9)</sup>.

### Ebenen der Raumordnungspolitik

Ein anderer Weg, zu einer Entwicklungsplanung zu gelangen, ist die Fortentwicklung der Raumplanung. Im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland werden gleiche wirtschaftliche und soziale Lebensbedingungen postuliert<sup>10)</sup>. Daher fordert das Bundes-Raumordnungsgesetz vom 8. April 1965, eine Gleichwertigkeit in allen Landesteilen herzustellen und bei den Planungen die natürlichen Gegebenheiten sowie die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernisse zu beachten.

Insbesondere bei der Erarbeitung mehrjähriger Investitionsprogramme, wie sie Bund, Ländern und Gemeinden durch das Stabilitätsgesetz nahegelegt werden<sup>11)</sup>, ist es notwendig geworden, sich vorher bestimmte Vorstellungen in bezug auf die anzustrebende Ausgestaltung der Teilräume zu machen. Regionale Strukturpolitik und regionale Wirtschaftsförderung werden seitdem in engem Zusammenhang mit der Raumordnung und Raumplanung gesehen.

Die Raumordnungspolitik als die Umsetzung von Raumordnungsvorstellungen in politisches Han-

5) § 2 Abs. 1 des Stabilitätsgesetzes.

6) § 15 des Haushaltsgrundsatzgesetzes vom 19. 8. 1969, BGBl. I, S. 1273.

7) Lorenz Wolkersdorf: Beziehungen zwischen Haushaltsystemen und Finanzplanung, in: Mittelfristige Finanzplanung, Berlin 1968, S. 35.

8) § 18 des Stabilitätsgesetzes.

9) Vgl. Mittelfristige Planung Niedersachsen 1974-1978, Hannover 1975.

10) Artikel 72, Absatz 2, Satz 3 („Wahrung der Rechts- oder Wirtschaftseinheit, insbesondere die Wahrung der Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse . . .“).

11) Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft vom 8. 6. 1967, BGBl. I, S. 582.

deln bezieht sich auf das raumbezogene Verhalten aller hoheitlichen Ordnungsträger<sup>12)</sup>. Sie ist der Oberbegriff für die Gesetzgebung des Bundes und der Länder, für den Erlaß von Verordnungen auf Bundes-, Länder-, Kreis- und Gemeindeebene, also für Bundes-, Landes-, Regional-, Orts- und Ortsteilplanung, die ihrerseits privatwirtschaftliche Aktivitäten einzubeziehen haben. Auch die Beeinflussungen durch supra- und internationale Organisationen und Vertragswerke sind in der Raumordnungspolitik enthalten.

### Leitbilder und Handlungsziele

Unter Raumordnung werden hier einmal die Leitvorstellungen zur Ordnung des Raumes, zum andern aber auch die Planungen und Maßnahmen zu ihrer Verwirklichung (Raumordnungspolitik) verstanden. Dabei haben die obersten Ziele der Raumordnung nicht in erster Linie die Funktion, „konkrete Handlungen begründen zu können. Sie haben mehr richtungsweisenden Charakter für raumordnungspolitische Maßnahmen und üben

<sup>12)</sup> Vgl. § 4 BROG und § 2 BBauG.

für die Wissenschaft eine systemtragende Funktion in dem Sinne aus, daß sie als Oberbegriff für konkrete Handlungsziele fungieren können“<sup>13)</sup>.

Dieser Leerformelcharakter der raumordnerischen Ziele läßt sie als unmittelbare Handlungsziele und raumordnungspolitische Beurteilungskriterien von Maßnahmen wenig geeignet erscheinen. Allerdings sind diese Ziele in Programmen und Plänen niederzulegen, „die räumlich und sachlich zur Verwirklichung der Grundsätze nach § 2 erforderlich sind“<sup>14)</sup>. Um einen Überblick über die Zielvorstellungen in der Bundesrepublik Deutschland zu erhalten, müssen daher vor allem die entsprechenden Formulierungen der Bundesländer berücksichtigt werden.

### Raumordnung als normative Grundvorstellung

Hin und wieder wird unter Raumordnungspolitik nur das *raumbbeanspruchende* Verhalten der einzelnen Träger, also die Regelung der Bodennut-

<sup>13)</sup> Ulrich Brösse: Raumordnungspolitik, Berlin, New York 1975, S. 21 f.

<sup>14)</sup> § 5, II BROG, Aufgaben und Ziele der Raumordnung enthält der § 1 BROG, Grundsätze der Raumordnung der § 2 BROG.

## SCHRIFTENREIHE ZUR BANKBETRIEBSLEHRE UND FINANZIERUNG

Herausgegeben von Otfried Fischer und Johannes Feske

### NEUERSCHEINUNG

Peter Obermann

## INVESTMENTFONDS AUF DEM PRÜFSTAND

Anlageentscheidungen anhand der Rechenschaftsberichte

Dem Erwerb von Investmentanteilen geht ein Entscheidungsprozeß voraus, der vom Umfang und der Qualität der den Anlegern zur Verfügung stehenden Informationen abhängt. In der vorliegenden Studie wird anhand von umfangreichem empirischen Material geprüft, ob der große Gestaltungsspielraum, den der Gesetzgeber für die Berichterstattung von Investmentfonds gewährt, eine differenzierte Urteilsbildung verhindert und wie Rechenschaftsberichte ausgestattet sein sollten, um zu befriedigenden Anlegerentscheidungen zu führen.

Großoktav, 393 Seiten, 1975, Preis brosch. DM 58,—

ISBN 3-87895-135-3

VERLAG WELTARCHIV GMBH - HAMBURG

zung, verstanden. Das Bundesraumordnungsgesetz interpretiert in § 3 die Raumordnungspolitik allerdings umfassender und bezieht darüber hinaus alle raumbeeinflussenden Maßnahmen mit ein. Die Raumordnung bekommt damit den Charakter eines allgemeinen politischen Grundsatzes. Obwohl sich die Raumordnung in den vergangenen Jahren weitgehend auf Leerformeln und die Flächennutzung beschränkte, wird man ihr vom Anspruch her zubilligen, daß es sich bei ihr um normative Ordnungsvorstellungen des Staates und seiner Gebietskörperschaften handelt, die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Erfordernisse umfassen. Raumordnung ist somit Inhalt verschiedenster Maßnahmen, beispielsweise von Investitionen, Subventionen, Steuervergünstigungen und einer Vielzahl von Fachplanungen. Dabei erfaßt und lenkt die Raumplanung<sup>15)</sup> als ein Mittel der Raumordnung die raumordnende Tätigkeit des Staates und seiner Gebietskörperschaften in planerischer Hinsicht, und zwar als Bundes-, Landes-, Regional- und Ortsplanung.

Raumbeeinflussende Maßnahmen und Planungen können von vielen Ressorts aller hoheitlichen Ordnungsträger ausgehen. Dem für die Raumordnung zuständigen Bundesminister z. B. wird die Aufgabe zugewiesen, die langfristigen und raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen der Behörden des Bundes zusammenfassend darzustellen. „Aus dem Zusammenhang des Satzes 1 mit dem Satz 2 läßt sich außerdem folgern, daß es bei der zusammenfassenden Darstellung nicht auf die Wiedergabe nicht abgestimmter, nur von den jeweiligen Bundesressorts geplanter Vorhaben ankommen soll, sondern daß ein auch mit den Ländern und Gemeinden koordiniertes und auf die Verwirklichung der Grundsätze des § 2 hin abgestimmtes Ergebnis darzustellen ist<sup>16)</sup>.“

#### Koordinierung raumwirksamer Ressortplanungen

Koordinierte Raumordnungspolitik ist allerdings erst auf der Grundlage einer umfassenden politischen Aufgabenplanung möglich. Erst hierdurch wird angesichts der prinzipiell immer knappen finanziellen, sachlichen und personellen Ressourcen eine realistische Prioritätensetzung auch für raumwirksame Planungen und Maßnahmen möglich. Zudem gilt insbesondere für die vertikale Koordinierung zwischen den Ländern und Gemeinden, daß die Voraussetzungen für eine gegenseitige Abstimmung der Interessen erst dann gegeben sind, wenn die Verhandlungspartner über den gleichen Sachverstand, das gleiche politische

Durchsetzungsvermögen sowie die notwendigen eigenen finanziellen Mittel verfügen.

Die Raumordnungspolitik selbst verfügt über keine eigenen Mittel zur Zielerreichung. Sie bezieht sich lediglich auf die raumbeeinflussenden Maßnahmen und Wirkungen, die von einzelnen Tätigkeiten für die wirtschaftliche, soziale und kulturelle Entwicklung der Teilräume ausgehen. Deswegen kommt der Koordinierung aller raumwirksamen Ressortplanungen eine große Bedeutung zu. Dies gilt sowohl vertikal als auch horizontal, denn die Verfassung der Bundesrepublik garantiert eine dezentralisierte Organisation mit eigenen Kompetenzen zur Problemlösung für verschiedene Systemeinheiten. Solange jedoch die Leerformel-Ziele des Bundesraumordnungsgesetzes nicht durch ein Zielsystem für die räumliche Entwicklung operationalisiert sind, wird eine Abstimmung der Ziele und eine Koordinierung der Maßnahmen zwischen Sozial- und Wirtschaftspolitik einerseits und der Raumordnungspolitik andererseits nicht gelingen<sup>17)</sup>.

In diese Lücke ist in den letzten Jahren die Entwicklungsplanung gesprungen. Angesichts ihrer nachweislichen Erfolge sind Versuche, ihre Inhalte „letztlich auf die Verwirklichung der im § 2 BROG enthaltenen Grundsätze“ zu beschränken und sie nur als „Mittel für die Erfüllung raumordnerischer Aufgaben“<sup>18)</sup> zu verkürzen, allzu offensichtlich darauf angelegt, verlorenes Terrain zurückzugewinnen. Immerhin zeigt das Beispiel des Bayerischen Landesentwicklungsprogramms, daß der Aufbau einer Entwicklungsplanung auf der Grundlage der Raumplanung erfolgreich sein kann<sup>19)</sup>.

#### Die Landesplanung

Für die Landesplanung gibt es noch keine allgemein anerkannte Definition. Bei einigen Landesplanungsgesetzen ist die Landesplanung die übergeordnete, zusammenfassende Planung bestimmter Gebiete und die koordinierende Vorsorge für eine den sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Erfordernissen entsprechende Entwicklung des Landes. Die planende Tätigkeit der Landesplanungsbehörden findet in den Raumordnungsplänen, die oft auch Landesentwicklungspläne genannt werden, ihren Niederschlag. Der Landesraumordnungsplan enthält lediglich die wesentlichen Grundentscheidungen zur Gestaltung des Lebensraumes innerhalb des Hoheitsbereichs des jeweiligen Landes.

<sup>15)</sup> Vgl. Ulrich Brösse, a. a. O., S. 7, wonach „von Raumplanung meist erst dann gesprochen wird, wenn systematische Verfahrensweisen der Planung geschaffen werden“.

<sup>16)</sup> Reimut Jochimsen: Grundfragen einer zusammenfassenden Darstellung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen, in: Mitteilungen aus dem Institut für Raumordnung, Heft 76, Bonn 1972.

<sup>17)</sup> Vgl. Dietrich Störbeck: Zur Operationalisierung der Raumordnungsziele, in: Kyklos, Bd. 23, 1970, S. 100; Detlev Marx: Probleme der Zielformulierung und des Instrumenteneinsatzes einer gesamtwirtschaftlich orientierten Regionalpolitik, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaften, Bd. 23, 1972, S. 156 ff.

<sup>18)</sup> Dierk Molter: Raumordnung und Finanzplanung, Baden-Baden 1975, S. 128.

<sup>19)</sup> Vgl. Landesentwicklungsprogramm Bayern, München 1974.

Allerdings weisen die Landesplanungsgesetze einige Unterschiede auf. Während das bayerische Landesplanungsgesetz nicht ausdrücklich feststellt, daß die Landesplanung den sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Erfordernissen dienen soll<sup>20)</sup>, fehlt im hessischen Landesplanungsgesetz der übergeordnete und überörtliche Charakter der Landesplanung<sup>21)</sup>. Das saarländische und schleswig-holsteinische Landesplanungsgesetz stellen die wirtschaftlichen Erfordernisse in den Vordergrund und erwähnen landwirtschaftliche Erfordernisse<sup>22)</sup>. Sie formulieren beide die Aufgabe der Landesplanung dahingehend, daß die Planungen der Ressorts und der Gemeinden, der Gemeindeverbände sowie aller anderen Planungsträger gemäß den Erfordernissen der Raumordnung und Landesplanung aufeinander abzustimmen seien<sup>23)</sup>. Nach dem rheinland-pfälzischen und bayerischen Landesplanungsgesetz soll Landesplanung "die raumbedeutsamen Maßnahmen der Behörden und Planungsträger sowie der Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts unter raumordnerischen Gesichtspunkten aufeinander abstimmen"<sup>24)</sup>. Auch im niedersächsischen Landesplanungsgesetz heißt es, daß die Landesplanung alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen aufeinander abstimmt<sup>25)</sup>.

Die Landesplanung hat also die Aufgabe, die einzelnen raumrelevanten Fachplanungen zu koordinieren. Raumrelevant sind Fachplanungen dann, wenn sie die Entwicklung der räumlichen Ordnung beeinflussen. Koordinierung kann zudem hier nicht als „subordinierende Koordinierung“, sondern nur als „Koordinierung im Gegenstromverfahren“ verstanden werden. Schließlich ist Landesplanung die raumordnende Tätigkeit der Länder, also die Planung des Gebiets eines Landes im Gegensatz zur Bundes- und Regionalplanung<sup>26)</sup>. Insofern umfaßt sie ein besonderes Instrumentarium zur Verwirklichung der Leitvorstellungen der Raumordnung, nämlich sowohl den Verwaltungsaufbau der Landesplanungsbehörden als auch ihre planende und sonstige koordinierende Tätigkeit. In den letzten Jahren hat sich die Landesplanung zunehmend zu einer Landesentwicklungsplanung weiterentwickelt.

### Die Landesentwicklungsplanung

Die Landesentwicklungsplanung hat sich in der Bundesrepublik Deutschland aus der Raumordnung und der langfristigen Planung staatlicher Infrastrukturinvestitionen entwickelt. „Dort, wo die Landesplanung über ihre Ordnungsfunktion im Sinne von Flächennutzungsplänen hinausgegangen ist und die Investitionen ... als integraler Bestandteil der gesellschaftlich/politischen Aufgaben verstanden werden, mit Hilfe derer auch die so-

ziale Struktur des Landes verändert werden könnte, ist sie zum Kristallisationspunkt einer langfristigen Gesellschaftspolitik geworden.“<sup>27)</sup> Neben der Raumordnung, der Landesplanung und der Finanzplanung gehört auch die politische Aufgabenplanung (Entwicklungsplanung) zum Bereich der sogenannten ressortübergreifenden Pläne.

Spätestens seit Mitte der sechziger Jahre setzte sich in der Bundesrepublik die Erkenntnis durch, daß die zahlreichen und vielfältigen Aufgaben des politisch-administrativen Systems weder voneinander isoliert noch kurzfristig gelöst werden können. Seitdem wird mit der Entwicklungsplanung versucht, innerhalb eines finanziellen Gesamtrahmens möglichst alle landespolitischen Aufgaben – und nicht nur die Infrastrukturmaßnahmen – entsprechend ihrer entwicklungspolitischen Bedeutung zu gewichten und neben den (regionalisierten) Planungszielen auch den Zeitraum und die Kosten für die Verwirklichung dieser Entwicklungsziele anzugeben.

Die Entwicklungsplanung ist nicht nur als ein Wirtschaftsförderungsprogramm zu sehen. Sie will vielmehr neben der Förderung eines ausgewogenen Verhältnisses von Bevölkerung und Arbeitsplätzen auch ein System für zentrale Einrichtungen zur Verbesserung der Daseinsvorsorge schaffen und die „öffentliche Armut“ beseitigen. Durch die Vorgabe von einheitlichen Grunddaten und durch die Bestimmung einer Reihe von Mindestvoraussetzungen, die meistens durch einen zentralen Planungsstab in Zusammenarbeit mit Planungsbeauftragten der Ressorts ermittelt werden, will man erreichen, daß die Planungen der Fachressorts ein Mindestmaß an Vergleichbarkeit aufweisen. Das wiederum soll die Prioritätensetzung erleichtern.

### Bewußte Steuerung

In der Tat haben die bisherigen Erfahrungen gezeigt, daß eine rationale Landesentwicklungspolitik nur dann sinnvoll ist, wenn Prioritäten gesetzt und die landespolitischen Maßnahmen sachlich, zeitlich, räumlich und finanziell koordiniert werden. Außerdem müssen alle Aufgaben bekannt

<sup>20)</sup> Art. 1 BayLPIG vom 6. 2. 1970, GVBl. 1970, S. 9.

<sup>21)</sup> Hess. PIG vom 4. 7. 1962, GVBl. I, S. 311, i. d. F. vom 1. 6. 1970, GVBl., S. 360.

<sup>22)</sup> § 1 Abs. 1 Saarländisches PIG vom 27. 5. 1964, ABI., S. 525; § 1 Abs. 1 Buchstabe a) Schleswig-holsteinisches LPIG vom 13. 4. 1971, GVBl., S. 152.

<sup>23)</sup> § 1 Abs. 1 Buchstabe b) Schleswig-holsteinisches LPIG; § 1 Abs. 3 Buchstabe b) Saarländisches LPIG.

<sup>24)</sup> § 4 Ziffer 2 Rh.-Pf. BPIG vom 14. 6. 1966, GVBl., S. 177 i. d. F. vom 5. 3. 1970, GVBl., S. 96; Art. 1 Abs. 1 Ziffer 2 BayLPIG.

<sup>25)</sup> § 2 Abs. 1 Niedersächsisches Raumordnungsg vom 30. 3. 1966, GVBl., S. 69.

<sup>26)</sup> Friedrich Halstenberg: Zur Gesetzgebung über die Bundesraumordnung, Köln 1956, S. 17 f.

<sup>27)</sup> Michael J. Buse: Integrierte Systeme staatlicher Planung. Theoretische Grundlagen und praktische Erfahrungen im internationalen Vergleich, Baden-Baden 1974, S. 173.

sein, über die finanziellen Möglichkeiten fundierte Berechnungen vorliegen und die speziellen Teilräume eines Landes berücksichtigt werden.

Im Gegensatz zur Raumplanung, die die räumliche Umwelt an gesellschaftliche Prozesse anzupassen sucht, versucht die Entwicklungsplanung das immer komplizierter werdende System der Gesellschaft durch bewußte Steuerung zu gestalten. Sie paßt sich nicht mehr nur den gesellschaftlichen Prozessen an, sondern setzt ihnen Ziele, initiiert Entwicklungen und steuert Abläufe. Die Entwicklungsplanung geht also weiter als die vom Verwaltungsrecht bisher erfaßten räumlichen Gesamtplanungen, wie etwa die verbindlichen Raumordnungspläne, die sämtliche raumbedeutsamen Maßnahmen öffentlicher Träger nach einem bestimmten Leitbild aufeinander abstimmen sollen<sup>28)</sup> und denen sich die Regional- und Flächennutzungspläne sowie schließlich die Bebauungspläne unterordnen. Nicht nur der Bund und die Länder, auch die Gemeinden und Kreise stellen in zunehmendem Maße Entwicklungspläne auf, die über den räumlichen Bezug hinausgehen und auch den Zeitfaktor und die Finanzierungsfrage mit einbeziehen.

#### Wachstumsgerechte Landesentwicklung

Die „Probleme einer wachstumsgerechten Landesentwicklung in einer infrastrukturgebundenen Gesellschaft“<sup>29)</sup> können von der Raumplanung allein nicht mehr gemeistert werden. Die Möglichkeiten der Landes- und Regionalplanung reichen dazu nicht aus, weil sie herkömmlicherweise lediglich die Ordnung des Raumes zum Ziel haben, also die Flächennutzung<sup>30)</sup>.

<sup>28)</sup> Vgl. Rüdiger Breuer: Die hoheitliche raumgestaltende Planung, Bonn 1968, S. 35 ff.

<sup>29)</sup> Detlev Marx: Voraussetzungen und Bedingungen einer wachstumsgerechten Landesentwicklung, Düsseldorf 1968, S. 13.

<sup>30)</sup> Vgl. Heinz Weyl: Strukturveränderung und Entwicklungsplanung, in: Institut für Raumordnung, 1969, S. 476.

Aufgabe des sozialen Leistungsstaates ist jedoch eine weitreichende Landesentwicklungspolitik. Sie umfaßt die regionale Wirtschaftsförderung, die Sicherung der Vollbeschäftigung durch Arbeitsplatzsicherung auch in den vom Strukturwandel erfaßten Gebieten, die Verbesserung des Kommunikationsnetzes, die Entwicklung von Erholungsgebieten und den Ausbau der Freizeiteinrichtungen, die Entwicklung des Bildungswesens, den Ausbau der Einrichtungen des Gesundheitswesens und die Bereiche Sicherheit und Rechtspflege.

Insbesondere auf Landesebene sind deshalb Entwicklungspläne erarbeitet worden, die als Infrastruktur- und Aufgabenplanungen nicht nur raumordnerische Programme, sondern zugleich Investitionsplanungen sind<sup>31)</sup>. „Zusammen mit raumbestimmten Bestimmungen werden Finanzmittel in den Feldern von Sozialpolitik, Kulturpolitik, Wirtschaftspolitik, Verkehrspolitik festgelegt. Während in der Raumplanung für sich ein Ordnungsrahmen gegeben wird, von dem offenbleibt, wie und wann er durch öffentliche Maßnahmen von infrastruktureller Relevanz ausgefüllt wird, gelingt es zusammen mit der Investitionsplanung, vielfältige Fachaufgaben in ihrem räumlichen Bezug festzulegen. Man erschwert Ressortaktivitäten, die den raumordnerischen Zielen entgegenlaufen<sup>32)</sup>.“ Erweitert man diese Infrastrukturplanung zu einer flächendeckenden Aufgabenplanung (Landesentwicklungsplanung) mit Zeitbezug und verzahnt sie zudem mit der Finanzplanung, dann sind die Voraussetzungen für eine umfassende konzeptionelle Politik gegeben. Die gelungensten Beispiele hierfür sind das Niedersächsische Landes-Entwicklungsprogramm und der Hessische Landesentwicklungsplan<sup>33)</sup>.

<sup>31)</sup> Vgl. Rainer Watterkamp: Politische Leitung und Systemveränderung, Frankfurt/Main, Köln 1974, S. 209-237.

<sup>32)</sup> Klaus König: Koordination und Regierungspolitik, in: Deutsches Verwaltungsblatt, Heft 7/1975, S. 235.

<sup>33)</sup> Landes-Entwicklungsprogramm Niedersachsen 1985, Hannover 1973; Landesentwicklungsplan Hessen '80, Wiesbaden 1970.

**HERAUSGEBER:** HWWA – Institut für Wirtschaftsforschung – Hamburg (Prof. Dr. Wolfgang Michalski, Prof. Dr. Heinz-Dietrich Ortlieb, Prof. Dr. Hans-Jürgen Schmah)l)

**REDAKTION:**

Dr. Otto G. Mayer (Chefredakteur), Dipl.-Vw. Klaus Kwasniewski, Dipl.-Vw. Hubert Höping (Stellvertreter), Dipl.-Vw. Claus Hamann, Dipl.-Vw. Albrecht Iwersen, Helga Lange, Renate Schletz, Dipl.-Vw. Klauspeter Zanzig

**Anschrift der Redaktion:** 2 Hamburg 36, Neuer Jungfernstieg 21, Tel.: (0 40) 35 62 306 307

**HERSTELLUNG UND VERTRIEB:**

Verlag Weltarchiv GmbH, Hamburg

**Anzeigen:** Generalvertretung Dr. Hans Klemen

**Anzeigenpreislste:** Nr. 12 vom 1. 1. 1971

**Bezugspreise:** Einzelheft: DM 6,50, Jahresabonnement: DM 72,- (Studenten: DM 30,-)

**Erscheinungsweise:** monatlich

**Druck:** Otto Schwitzke, Hamburg

**Anschrift des Verlages:** 2 Hamburg 36, Neuer Jungfernstieg 21, Tel.: (0 40) 35 62 500

Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet, die Zeitschrift oder Teile daraus auf photomechanischem Wege (Photokopie, Mikrokopie) oder auf andere Art zu vervielfältigen. Copyright bei Verlag Weltarchiv GmbH.