

Wille, Eberhard (Ed.)

**Book — Digitized Version**

## Öffentliche Planung auf Landesebene: Eine Analyse von Planungskonzepten in Deutschland, Österreich und der Schweiz

Allokation im marktwirtschaftlichen System, No. 15

**Provided in Cooperation with:**

Peter Lang International Academic Publishers

*Suggested Citation:* Wille, Eberhard (Ed.) (1987) : Öffentliche Planung auf Landesebene: Eine Analyse von Planungskonzepten in Deutschland, Österreich und der Schweiz, Allokation im marktwirtschaftlichen System, No. 15, ISBN 978-3-631-75589-1, Peter Lang International Academic Publishers, Berlin,  
<https://doi.org/10.3726/b14091>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/182598>

**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.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

ALLOKATION IM MARKTWIRTSCHAFTLICHEN SYSTEM

EBERHARD WILLE (Hrsg.)

# ÖFFENTLICHE PLANUNG AUF LANDESEBENE



PETER LANG

EBERHARD WILLE (Hrsg.)

## ÖFFENTLICHE PLANUNG AUF LANDESEBENE

Der Sammelband enthält acht Beiträge zu Planungskonzepten auf Landesebene. Die Autoren stellen die realen Planungssysteme der Bundesländer bzw. Kantone dar, konfrontieren diese mit einer integrierten Landesentwicklungsplanung als dem idealtypischen Planungskonzept und suchen nach konkreten Verbesserungsmöglichkeiten der Allokationspolitik auf Landesebene. Im Mittelpunkt der Überlegungen stehen dabei programmatische und organisatorische Planungsprobleme sowie ihre Interdependenzen. Unter diesen Aspekten interessieren vor allem die Integration der finanziellen Planungen mit einer Aufgabenplanung, deren inhaltliche und organisatorische Verzahnung mit einer Erfolgskontrolle bzw. Evaluation sowie die Koordination der diversen Ressourcenplanungen.

Wille, Eberhard, Prof. Dr., geb. 1942 in Berlin. Dipl.-Examen 1966 Universität Bonn; Promotion 1969 Universität Mainz, Habilitation 1973 Universität Mainz; seit 1975 Ordinarius an der Universität Mannheim. Mitglied des Finanzwissenschaftlichen Ausschusses des Vereins für Socialpolitik, der Gesellschaft für öffentliche Wirtschaft und Gemeinwirtschaft, des Institut International de Finances Publiques, der Public Choice Society; Sprecher des Sonderforschungsbereiches 5; Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium für Wirtschaft.

## **Öffentliche Planung auf Landesebene**

**Eine Analyse von Planungskonzepten in Deutschland, Österreich und der Schweiz**



# STAATLICHE ALLOKATIONSPOLITIK IM MARKTWIRTSCHAFTLICHEN SYSTEM

Herausgegeben von  
Klaus Conrad, Heinz König, Hans-Heinrich Nachtkamp,  
Rüdiger Pethig, Ulrich Schlieper, Horst Siebert, Eberhard Wille

Band 15



**Verlag Peter Lang**

Frankfurt am Main · Bern · New York

EBERHARD WILLE (Hrsg.)

# **ÖFFENTLICHE PLANUNG AUF LANDESEBENE**

Eine Analyse von Planungskonzepten  
in Deutschland, Österreich  
und der Schweiz



**Verlag Peter Lang**

Frankfurt am Main · Bern · New York

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Öffentliche Planung auf Landesebene : e. Analyse**

von Planungskonzepten in Deutschland, Österreich  
u. d. Schweiz / Eberhard Wille (Hg.). – Frankfurt  
am Main ; Bern ; New York : Lang, 1986.

Open Access: The online version of this publication is published  
on [www.peterlang.com](http://www.peterlang.com) and [www.econstor.eu](http://www.econstor.eu) under the interna-  
tional Creative Commons License CC-BY 4.0. Learn more on how  
you can use and share this work: [http://creativecommons.org/  
licenses/by/4.0](http://creativecommons.org/licenses/by/4.0).



This book is available Open Access thanks to the kind support of  
ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft.

(Staatliche Allokationspolitik im marktwirtschaft-  
lichen System ; Bd. 15)

ISBN 3-8204-9478-2

NE: Wille, Eberhard [Hrsg.] ; GT

“Diese Arbeit ist im Sonderforschungsbereich 5, Staatliche  
Allokationspolitik im marktwirtschaftlichen System,  
Mannheim, entstanden und wurde auf seine Veranlassung  
unter Verwendung der ihm von der Deutschen Forschungs-  
gemeinschaft zur Verfügung gestellten Mittel gedruckt”.

ISSN 0721-2860

ISBN 3-8204-9478-2

ISBN 978-3-631-75589-1 (eBook)

© Verlag Peter Lang GmbH, Frankfurt am Main 1986

Druck und Bindung: Weihert-Druck GmbH, Darmstadt

## Vorwort

Themen, die Probleme der öffentlichen Planung beinhalten, erfreuen sich in der Bundesrepublik Deutschland seit ca. zehn Jahren keiner sonderlichen Aktualität, was auch in einer deutlichen Abnahme des entsprechenden wissenschaftlichen Schrifttums zum Ausdruck kommt. Unbeschadet dieses abrupten Wandels von der Planungseuphorie der späten sechziger Jahre zum heutigen Skeptizismus bildet die öffentliche Planung in praxi noch immer den dominanten Allokationsmechanismus für ein beachtliches Ressourcen- und Aufgabenvolumen. Auch in normativer Hinsicht existiert für einen bestimmten Aufgabenkreis, über dessen genaue Abgrenzung und wünschbares bzw. angemessenes Budgetvolumen sich trefflich streiten läßt, noch immer keine ernsthafte Alternative zum Koordinationsinstrument öffentliche Planung. Im Gegensatz zur marktwirtschaftlichen Koordination bleibt das Allokationsinstrument öffentliche Planung als solches zunächst noch inhaltsleer und bedarf insofern einer gezielten Ausgestaltung in organisatorisch-institutioneller, analytischer und programmatischer Hinsicht. Die seit den beiden Erdölkrisen bescheidenen budgetären Zuwachsraten, die zu einer verschärften Selektion unter den konkurrierenden Vorhaben zwingen, verlangen aus dieser Sicht eher nach einer Erweiterung und Verfeinerung der öffentlichen Planungssysteme.

Der vorliegende Sammelband enthält acht Beiträge zu Planungskonzepten auf Landesebene, wobei sich jeweils drei auf Bundesländer in Deutschland und Österreich und zwei auf Schweizer Kantone beziehen. Die Autoren stellen überwiegend die realen Planungssysteme der Bundesländer bzw. Kantone dar, konfrontieren diese mit einer integrierten Landesentwicklungsplanung als dem idealtypischen Planungskonzept und suchen schließlich nach konkreten Verbesserungsmöglichkeiten der Allokationspolitik auf Landesebene. Im Mittelpunkt der Überlegungen stehen dabei weniger analytische Entscheidungshilfen, wie z.B. Nutzen-Kosten-Analysen oder andere Planungsverfahren, als vielmehr programmatische und organisatorische Planungsprobleme sowie ihre Interdependenzen. Unter diesen Aspekten interessieren vor allem die Integration der finanziellen Planungen mit einer Aufgabenplanung, deren inhaltliche und organisatorische Verzahnung mit einer gesellschaftlichen Erfolgskontrolle bzw. Evaluation sowie - wenn auch in programmatischer Hinsicht weniger spektakulär, aber für die Realisierung der

Planungsziele nicht weniger bedeutsam - die Koordination der diversen Ressourcenplanungen.

Während die Planungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland auf der Ebene des Bundes spätestens seit Mitte der siebziger Jahre praktisch daniederliegt, bemühten sich einige Bundesländer zumindest ansatzweise um den Auf- und Ausbau einer integrierten Entwicklungsplanung, die u.a. eine Verknüpfung von Zielbildung und Kontrolle, der einzelnen Ressourcenplanungen untereinander sowie der Ressourcenplanungen mit einer Aufgaben- bzw. Programmplanung anstrebt. Unter diesen Landesentwicklungsplanungen, die alle aus der Raumplanung hervorgingen, verdienen in konzeptioneller Hinsicht vor allem die hier vorgestellten Planungssysteme der Länder Bayern (*Jooss*), Hessen (*Glatzer*) und Niedersachsen (*Pfitzer*) besondere Beachtung. Nicht nur im Vergleich zum vorangegangenen Planungsboom behandelte die wissenschaftliche Literatur diese Ansätze und Bestrebungen arg stiefmütterlich, denn es liegen auf diesem, für die Allokationspolitik im öffentlichen Sektor höchst relevanten, Gebiet bisher nur wenige Untersuchungen und kaum vergleichbare Analysen vor<sup>1)</sup>. Dieser Sammelband faßt unseres Wissens erstmalig mehrere Beiträge zu Planungskonzepten auf Landesebene zusammen, welche die Entwicklungen und Erfahrungen in verschiedenen Ländern beleuchten, die ein, wenn auch unterschiedlich ausgeprägtes, föderatives Staats- und Finanzsystem aufweisen. Die Planungsbestrebungen österreichischer Bundesländer analysiert dabei ein Querschnittsbeitrag aus der Sicht der Planungskontrolle durch den Rechnungshof (*Henseler*), während zwei spezifische Abhandlungen die regionale Entwicklungsplanung in Tirol (*Smekal*) und die Planungsaktivitäten des Bundeslandes Vorarlberg (*Gantner*) beschreiben und kritisch würdigen. In ähnlicher Abgrenzung diskutiert ein Beitrag die Ansätze der mehrjährigen Finanzplanung in den Schweizer Kantonen (*Jans*) und ein anderer beschäftigt sich gesondert mit der Finanzplanung des Kantons Zürich (*Bohley*).

Der vorliegende Sammelband entstand im Rahmen der Forschungsarbeiten des Sonderforschungsbereichs 5 "Staatliche Allokationspolitik im marktwirtschaftlichen System" der Universität Mannheim. Alle Autoren referierten auf dem

1) Ausnahmen bilden hier die Arbeiten von *R. Wahl* (Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung. Erster und zweiter Band, Berlin 1978) und *Ch. Pfitzer* (Integrierte Entwicklungsplanung als Allokationsinstrument auf Landesebene, Frankfurt et al. 1985).

Blockseminar des SFB 5 "Konkrete Probleme öffentlicher Planung. Planungsprobleme auf der Ebene von Bundesländern und in speziellen Aufgabenbereichen", welches der Herausgeber am 1. und 2. Juli 1985 in Mannheim veranstaltete. Dieses Seminar diente dazu, sowohl die bisherigen Forschungsergebnisse des Teilprojektes "Allokationspolitik als öffentliches Planungsproblem" mit einschlägigen Fachkollegen und erfahrenen Planungspraktikern zu diskutieren als auch Anregungen durch deren Referate zu gewinnen. Bei den Beiträgen dieses Sammelbandes handelt es sich um die überarbeiteten Manuskripte der betreffenden Referate.

Abschließend möchte ich nicht versäumen, Frau Marion Börresen, Frau Erika Dreyer und Frau Karin Lüdke sehr herzlich für die sorgfältige Niederschrift dieses Bandes zu danken. Fast unbeeindruckt von den Tücken moderner Schreibautomaten übertrugen sie die einzelnen Beiträge bzw. ihre verschiedenen Versionen ebenso engagiert wie geduldig auf das reprofähige Manuskript. Frau Börresen gebührt darüber hinaus mein Dank für ihr intensives - und wohl auch erfolgreiches - Bemühen, diesem Band ein einheitliches Erscheinungsbild zu verleihen. Für verbleibende Mängel liegt die Verantwortung gleichwohl bei mir.

Mannheim, im Dezember 1985

Eberhard Wille



# INHALT

	Seite
<b>Vorwort</b>	
 <i>Gerhard Jooss</i> Das Planungssystem des Freistaates Bayern - unter besonderer Berücksichtigung der Regionalplanung	 1
 <i>Wolfgang Glatzer</i> Die Hessische Landesplanung	 37
 <i>Christine Pfitzer</i> Die Landesentwicklungsplanung Niedersachsens unter besonderer Berücksichtigung der Mittelfristigen Planung	 57
 <i>Peter Henseler</i> Die Planungsbestrebungen österreichischer Bundesländer. Eine Evaluierung auf planungsmethodischer und alloka- tionstheoretischer Sicht der Planungskontrolle durch den Rechnungshof	 77
 <i>Christian Smekal</i> Das Raumordnungsschwerpunkteprogramm (ROSP) als Instrument der regionalen Entwicklungsplanung in Tirol - Planungsanspruch und Planungswirklichkeit	 103
 <i>Manfried Gantner</i> Planungsaktivitäten des Bundeslandes Vorarlberg	 135
 <i>Armin Jans</i> Ansätze und Probleme der mehrjährigen Finanzplanung in den Schweizer Kantonen	 165
 <i>Peter Bohley</i> Finanzplanung des Kantons Zürich	 205
 <b>Schlagwortverzeichnis</b>	 235





# **Das Planungssystem des Freistaates Bayern - unter besonderer Berücksichtigung der Regionalplanung -**

von

**Gerhard Jooss**

## **I. Allgemeines: Begriff, Grundsätze, Ziele und Instrumente von Raumordnung und Landesplanung**

Im Mittelpunkt des Planungsrechtes wie des tatsächlichen Planungsgeschehens bei den Gebietskörperschaften und allen anderen Planungsträgern im öffentlichen Sektor stehen die *Begriffe Raumordnung und Landesplanung*. Sie sollen hier wie folgt verstanden werden:

*Raumordnung* als die zusammenfassende, überörtliche und übergeordnete Planung zur Ordnung und Entwicklung des Raumes (BMBau Begriffe (1984), S. 5.) i.S. von Leitvorstellungen zur optimalen Entwicklung des Raumes und die Mittel zu ihrer Verwirklichung (Heigl/Hosch (1984), Art. 1 RdNr. 4.)  
und

*Landesplanung* als die planende und koordinierende Tätigkeit (worauf Heigl/Hosch (1984), Art. 1, RdNr. 5 zu Recht abstellen,) jenes Teils der Staatsverwaltung, der zusammenfassende, überörtliche, übergeordnete, den Grundsätzen der Raumordnung entsprechende Programme und Pläne aufstellt und raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen koordiniert <sup>1)</sup>.

Raumordnung und Landesplanung sind eingebunden in den durch das Raumordnungsgesetz (ROG)<sup>2)</sup> bundesgesetzlich gesteckten Rahmen: der allgemeine Ge-

1) auch dieser Teil der Verwaltung wird für sich allein als Landesplanung bezeichnet, vgl. BMBau Begriffe (1984), S. 5.

2) Raumordnungsgesetz vom 8.4.1965, BGBl I, S. 306.

setzesauftrag zur Raumordnung in § 1 ROG wird dabei durch die <sup>3)</sup> *Grundsätze der Raumordnung* gemäß § 2 Abs. 1 ROG konkretisiert, die die Länder gemäß § 2 Abs. 3 ROG durch weitere Grundsätze ergänzen können.

Bayern hat von dieser Ermächtigung durch den Grundsätze-Katalog des Art. 2 BayLPlG<sup>4)</sup> umfänglich Gebrauch gemacht. Die so vom Bundes- und vom Landesgesetzgeber aufgestellten Grundsätze der Raumordnung gelten gemäß Art. 3 BayLPlG bei der Landesplanung für alle Behörden des Freistaates Bayern, alle landesunmittelbaren Planungsträger sowie alle der Aufsicht des Freistaates Bayern unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts.

Für die Verwirklichung des Raumordnungs- und Landesplanungsauftrages nach § 1 ROG und Art. 1 BayLPlG bedürfen nun die abstrakten Grundsätze der Raumordnung räumlich, also für das gesamte Staatsgebiet oder Teile davon, und sachlich, also aufgaben- und maßnahmebezogen, der Konkretisierung. Dies geschieht gemäß §§ 4 Abs. 3, 5 Abs. 1 und 2 ROG durch die Aufstellung übergeordneter und zusammenfassender Programme oder Pläne für das gesamte Staatsgebiet oder auch durch räumliche und/oder sachliche Teilprogramme oder Teilpläne, in denen zur Verwirklichung der Grundsätze konkrete und gemäß § 5 Abs. 4 Satz 1 ROG für alle Planungsträger des öffentlichen Sektors verbindliche *Ziele der Raumordnung und Landesplanung*<sup>5)</sup> enthalten sein müssen.

In Bayern geschieht dies gemäß Art. 4 BayLPlG durch folgende *vier landesplanerische Instrumente*:

- das Landesentwicklungsprogramm (LEP) gemäß Art. 13 BayLPlG
- fachliche Programme und Pläne gemäß Art. 15 BayLPlG
- Regionalpläne gemäß Art. 17 BayLPlG

3) gemäß § 3 Abs. 2 Satz 1 ROG unmittelbar für die Landesplanung in den Ländern geltenden Bayerisches Landesplanungsgesetz (BayLPlG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 4. Januar 1982 (GVBl S. 2), geändert durch Gesetz vom 3. August 1982 (GVBl S. 500).

4) In der Definition nach BMBau Begriffe 1984, S. 6 sind Ziele der Raumordnung und Landesplanung "verbindliche Festlegungen in den Programmen und Plänen der Landesplanung, die räumlich und sachlich zur Ausgestaltung und Verwirklichung der Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung erforderlich sind und die bei allen raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von den öffentlichen Planungsträgern beachtet werden müssen."

- einzelne Ziele der Raumordnung und Landesplanung gemäß Art. 26 BayLPiG<sup>6)</sup>.

Die Landesplanung ist dabei Aufgabe des Staates (Art. 1 Abs. 2 BayLPiG).

## **II. Das Landesentwicklungsprogramm Bayerns (LEP)**

### **1. Allgemeines**

Leitziel bayerischer Landesentwicklungspolitik ist die Verwirklichung einer ausgewogenen Entwicklung aller Landesteile Bayerns. Das am 1.5.1975 erstmals in Kraft getretene<sup>7)</sup> und zum 1.5.1984 fortgeschriebene<sup>8)</sup> und neu bekanntgemachte Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP)<sup>9)</sup> ist das dazu wichtigste und daher in der Planungshierarchie obenan stehende Instrument. Seine Aufgabe ist es, für das gesamte Staatsgebiet die Grundsätze der anzustrebenden räumlichen Entwicklung als Ziele der Raumordnung und Landesplanung verbindlich festzulegen<sup>10)</sup>, wobei die Gewährleistung gesunder Lebens- und Arbeitsverhältnisse sowie die Sicherung und Weiterentwicklung ausgewogener wirtschaftlicher, sozialer und kultureller Verhältnisse im Vordergrund stehen<sup>11)</sup>.

### **2. Wesentlicher Inhalt des LEP**

Das LEP gliedert sich in die Hauptteile A "Überfachliche Ziele" und B "Fachliche Ziele", beide jeweils mit Begründung, sowie den Investitionsteil.

- 6) Zu den Zielen der Raumordnung und Landesplanung in Bayern vgl. i.e. Heigl/Hosch (1984), Einführung 2.2 sowie Art. 1 RdNr. 56 und Art. 4 RdNr. 3 - 5.
- 7) Im Vorgriff auf das LEP wurden bereits 1972 die Einteilung Bayerns in Planungsregionen vorgenommen und die landesplanerischen Ziele "Erholungslandschaft Alpen" aufgestellt sowie 1973 die zentralörtliche Gliederung Bayerns in Kraft gesetzt.
- 8) Gemäß Art. 14 Abs. 6 i.V. mit Art. 14 Abs. 3 und Art. 13 BayLPiG.
- 9) Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern (LEP) vom 3. Mai 1984 (mit Anlage), GVBl. S. 121, ber. S. 337.
- 10) Vgl. § 5 Abs. 2 Satz 1 ROG, Art. 13. Abs. 1 Satz 1 BayLPiG.
- 11) Vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 1 Sätze 1 und 2 ROG sowie Heigl/Hosch (1984), Art. 13, RdNr. 3.

## a) Teil A: Überfachliche Ziele

Teil A "Überfachliche Ziele" besteht aus folgenden 5 Unterabschnitten:

### (1) A I: Übergeordnete Ziele

Dieser Unterabschnitt enthält nicht nur i.w. eine Bekräftigung der allgemeinen gesetzlichen Vorgaben und Leitgedanken von ROG und BayLPlG, sondern vor allem die Festlegung, daß zur Verwirklichung der Ziele der Raumordnung und Landesplanung raumbedeutsame Maßnahmen (Vgl. die Legaldefinition in § 3 Abs. 1 ROG) aller öffentlichen Planungsträger beitragen sollen. Um eine realitätsbezogene Planung zu sichern, wird diese Aussage wie folgt ergänzt: "Zeitpunkt und Umfang der erforderlichen öffentlichen Ausgaben zur Verwirklichung der überfachlichen und fachlichen Ziele des Landesentwicklungsprogramms werden in den jeweiligen Haushaltsplänen endgültig festgelegt. Dabei sind die mittelfristige Finanzplanung, die mit ihr abgestimmten Aussagen des Landesentwicklungsprogramms über die raumwirksamen öffentlichen Investitionen (die raumwirksamen öffentlichen Investitionen werden als gesonderter Teil der Begründung des Landesentwicklungsprogramms - "Investitionsanteil des Landesentwicklungsprogramms" - dargestellt und alle zwei Jahre fortgeschrieben<sup>12)</sup>, die gesamtwirtschaftliche Lage und die tatsächlichen Finanzierungsmöglichkeiten zu berücksichtigen." (LEP Bayern, 1984, A I 6). M.a.W. das LEP enthält insbesondere durch seinen Investitionsteil einen konkreten Finanzbezug, worauf unter VI.3 noch zurückzukommen sein wird.

### (2) A II: Raumstrukturelle Gliederung

Bayern ist mit 28,4 % der Fläche des Bundesgebietes der größte Flächenstaat und hat mit einem Anteil von 17,7 % der Bevölkerung des Bundesgebietes die zweitgrößte Einwohnerzahl unter den Bundesländern. Hieraus sowie aus den geographischen Gegebenheiten, aus der Lage Bayerns innerhalb der Bundesrepublik Deutschland und in Europa, ferner aus der Tatsache, daß Bayern eine 775 km lange Grenze zur DDR und zur CSSR aufweist, ergeben sich erhebliche Unter-

12) Derzeit gültige Fassung: LEP Bayern, Investitionsteil 1983 bis 1986, Beschluß der Bayer. Staatsregierung vom 20. März 1984, hrsg. durch Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, München 1984.

schiede bei den vorhandenen Raumstrukturen und somit auch unterschiedlicher Handlungsbedarf zur Verwirklichung der Ziele von ROG und BayLPiG. Als Grundlage für die zu treffenden Maßnahmen legt Unterabschnitt A II des LEP folgende raumstrukturelle Gliederung fest:

- *Verdichtungsräume*, die als großflächige Gebiete mit stärkerer Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten verstanden werden und innerhalb dieser sog. "engere Verdichtungszone" <sup>13)</sup>; gleichzeitig werden dort allgemeine Grundsätze und landesplanerische Ziele für die weitere Entwicklung der Verdichtungsräume festgelegt <sup>14)</sup>,
- den *ländlichen Raum*, der die Gebiete außerhalb der Verdichtungsräume umfaßt und für den die Ziele zu seiner weiteren Entwicklung und Stärkung festgeschrieben werden <sup>15)</sup>.
- *Gebiete, deren Struktur zur Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen nachhaltig gestärkt werden sollen*, sind Teil des ländlichen Raumes, sollen jedoch vorrangig gestärkt werden, um dadurch der Abwanderung entgegenzuwirken und die Voraussetzungen für eine Zuwanderung zu verstärken <sup>16)</sup>.
- *Gebiete, deren Struktur zur Erhaltung gesunder Lebens- und Arbeitsbedingungen nachhaltig gestärkt werden soll*, sind Gebiete, bei denen Gegebenheiten vorliegen, die ein Zurückbleiben hinter der allgemeinen Entwicklung befürchten lassen; hier sollen einseitige Wirtschaftsstrukturen aufgelockert und vielseitige, qualifizierte Arbeitsplätze initiiert werden, weiter soll hier die Wirtschaftsförderung unter Wahrung sozialer Belange vorrangig eingesetzt werden, um auch in diesen Gebieten der Abwanderung entgegenzuwirken und

13) Vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 6 ROG; i.ü. zur Einzelbestimmung von Verdichtungsräumen und engeren Verdichtungszone vgl. Anhänge 1 und 2 des LEP Bayern 1984.

14) Z.B. bevorzugter Ausbau des öffentlichen Personennahverkehrs, Sicherung der Funktionsfähigkeit von Stadtzentren durch städtebauliche Sanierung, Beseitigung nachteiliger Verdichtungsfolgen u.ä.m.; i.e. vgl. LEP Bayern 1984 A II 2.

15) Z.B. Schaffung ausreichender und möglichst qualifizierter Arbeitsplätze in Wohnsitznähe; Ausbau überregionaler Verkehrsverbindungen, Ausbau von Hochschulen, Maßnahmen zur Verbesserung der Wirtschaftsstruktur, Verbesserung der Wohnverhältnisse.

16) Vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 3 ROG; i.ü. sind die betroffenen Gebiete i.e. in Anhang 3 des LEP Bayern 1984 aufgeführt.

die Voraussetzungen für eine Zuwanderung zu verstärken<sup>17)</sup>.

- Das *Zonenrandgebiet* umfaßt die in der Anlage zu § 9 des Zonenrandförderungsgesetzes<sup>18)</sup> genannten Gebiete. Das landesplanerische Ziel für das Zonenrandgebiet besteht darin, durch Maßnahmen der Wirtschafts-, Sozial- und Infrastrukturpolitik, insbesondere Verkehrspolitik den Nachteilen aus der Randlage entgegenzuwirken (Vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 4 ROG).
- Die *18 Regionen*, die entsprechend der von § 5 Abs. 3 Satz 1 ROG gegebenen Möglichkeit durch Art. 2 Nr. 2 i.V. mit Art. 13 Abs. 2 Nr. 1 und 2 BayLPlG für Bayern verbindlich vorgesehen sind, wurden i.e. gemäß Anhang 5 zum LEP festgelegt. Für sie werden die landesplanerischen Ziele durch die Regionalplanung festgelegt.<sup>19)</sup>

### (3) *A III: Gemeinden*

Da die Ziele der Raumordnung und Landesplanung letztlich im Bereich der Gemeinden verwirklicht werden müssen, sind diese der wichtigste Partner der Landesplanung (Vgl. LEP Bayern 1984, Begründung zu A III 1, S. 124). Das LEP legt daher fest, daß die Gemeinden im Interesse einer ausgewogenen räumlichen Entwicklung in ihrer kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Bedeutung weiter zu entwickeln und zu fördern sind, wobei die Ausstattung der Gemeinden mit Versorgungseinrichtungen sowie eine organische Entwicklung der Raum-, Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur besondere Beachtung finden müssen, insbesondere soweit einzelne Gemeinden auch überörtliche Funktionen wahrnehmen (Vgl. LEP Bayern 1984, A III).

### (4) *A IV: Zentrale Orte und Entwicklungsachsen*

Eines der zentralen Anliegen jeder Landesplanung ist die sachgerechte Verteilung der überörtlichen Funktionen, die von den einzelnen Gemeinden wahrgenommen werden müssen. Dieser Aufgabe dient die *zentralörtliche Gliederung*,

17) Vgl. § 2 Abs. 1 Nr. 3 ROG; i.ü. sind die betroffenen Gebiete in Anhang 4 des LEP Bayern 1984 angeführt.

18) Gesetz zur Förderung des Zonenrandgebietes (Zonenrandförderungsgesetz) vom 5. August 1971, BGBl. I S. 1971.

19) Wegen Einzelheiten zur Regionalplanung vgl. eingehend nachfolgend IV.

nach deren Konzept die Bevölkerung in sog. Verflechtungsbereichen<sup>20)</sup> durch Konzentration von Einrichtungen der Daseinsvorsorge und von Arbeitsplätzen in zentralen Orten unterschiedlicher Stufen bedarfsgerecht versorgt wird (Vgl. LEP Bayern 1984, Begründung zu A IV 1.1 ).

Dies entspricht einer gewollten, "gesunden" Verdichtung i.S. des § 2 Abs. 1 Nr. 2 ROG und Art. 2 Nr. 3, 4 und 5 BayLPiG<sup>21)</sup>.

Die von der Ministerkonferenz für Raumordnung empfohlene (aaO Fußnote 20) *Einstufung zentraler Orte* in die vier Stufen Klein-, Unter-, Mittel- und Oberzentrum hat Bayern - ebenso wie einige andere Flächenländer der Bundesrepublik Deutschland - im Hinblick auf die hier gegebene Raumstruktur um die Zwischenstufen "mögliches Mittelzentrum" und "mögliches Oberzentrum" ergänzt. Außerdem erschien es angezeigt, die Siedlungsschwerpunkte innerhalb der großen Verdichtungsräume des Landes gesondert auszuweisen, so daß die Verordnung "Bestimmung der zentralen Orte" des LEP vom 3.8.1973 (GVBL S. 452) noch vor dem Inkrafttreten des LEP, dessen Bestandteil sie jedoch gemäß Art. 13 Abs. 2 Nr. 3, 14 Abs. 4 BayLPiG geworden ist, für Bayern eine *7-stufige zentralörtliche Gliederung* vorsieht. Die Einstufung der einzelnen Gemeinden innerhalb dieses Systems ist für die Kleinzentren gemäß Art. 17 Abs. 2 Nr. 1 BayLPiG Aufgabe der Regionalplanung, i.ü. Aufgabe der Landesplanung<sup>22)</sup>. Die zentralörtliche Gliederung ist Ausdruck eines langfristigen Entwicklungskonzeptes, weil nach Art. 2 Nr. 3 Satz 3 BayLPiG zentrale Orte nach Maßgabe ihrer Aufgaben besonders zu fördern sind. Diese Förderung geschieht in Bayern projektbezogen<sup>23)</sup> nach Maßgabe des Staatshaushaltes, wobei durch den räumlich gezielten und koordinierten

20) Entsprechend dem Beschluß der Ministerkonferenz für Raumordnung vom 8.2.1968, abgedruckt in Heigl/Hosch (1984), Teil B II 1.1, versteht man unter Verflechtungsbereichen: a) Bereiche um jeden zentralen Ort zur Deckung der Grundversorgung: Nahbereiche, b) Bereiche um jedes Mittel- und Oberzentrum zur Deckung des gehobenen Bedarfs: Mittelbereiche, c) Bereiche um jedes Oberzentrum zur Befriedigung des spezialisierten höheren Bedarfs: Oberbereiche. Jedes höhere Zentrum hat zugleich auch die Aufgaben der zentralen Orte niedrigerer Stufe.

21) Vgl. LEP Bayern 1984, A IV 1.1 sowie Begründung hierzu, s.a. Heigl/Hosch (1984), Einführung 2.1.2 und Art. 2, RdNr. 16 ff.

22) Zur Einstufung i.e. - einschließlich der Auswahlkriterien - vgl. LEP Bayern 1984, A IV 1.4. - 1.10. sowie Begründung hierzu.

23) Also nicht über besondere Ansätze im Rahmen des kommunalen Finanzausgleichs, was jedoch in der politischen Diskussion wiederholt gefordert wird.



Einsatz der Mittel eine planungsorientierte Entwicklung der zentralen Orte ermöglicht werden soll (Vgl. dazu LEP Bayern 1984, Begründung zu A IV 1.3.).

Das raumbezogene Ordnungssystem des LEP Bayern geht über die zentralörtliche Gliederung hinaus und wird durch die Festlegung von Entwicklungsachsen ergänzt und abgerundet. Entwicklungsachsen "sind ein Instrument der Landesplanung zur Ordnung von Verdichtungsräumen und zur Entwicklung des ländlichen Raumes. Sie sind gekennzeichnet durch eine bestehende oder angestrebte Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten und durch eine Bündelung von leistungsfähiger Bandinfrastruktur. Zwischen den Siedlungseinheiten an Entwicklungsachsen sollen ausreichende Freiräume bestehen<sup>24)</sup>; Entwicklungsachsen von überregionaler Bedeutung (Vgl. Art. 13 Abs. 2 Nr. 4 BayLPlG) werden im LEP in zeichnerischer Form in einer sog. "Strukturkarte" bestimmt<sup>25)</sup>, Entwicklungsachsen von (lediglich) regionaler Bedeutung bleiben der Festlegung durch die Regionalplanung vorbehalten.

#### (5) A V: Bevölkerung und Arbeitsplätze

Die Verwirklichung der Grundsätze von Raumordnung und Landesplanung nach § 2 ROG und Art. 2 BayLPlG ist in besonderer Weise von der Berücksichtigung sozio-ökonomischer Gegebenheiten abhängig. Daher ist im LEP ein eigener Abschnitt dem Thema "Bevölkerung und Arbeitsplätze" gewidmet, der in seiner Begründung auch die von Art. 13 Abs. 3 BayLPlG geforderten Richtwerte für die durch raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen anzustrebende Entwicklung der Bevölkerung und der Arbeitsplätze in den Regionen enthält. Der *Teilabschnitt Bevölkerung* fordert die Planungsträger dazu auf, mit landesplanerischen Mitteln der demografischen Entwicklung und deren Auswirkungen, insbesondere der sog. passiven Sanierung entgegenzuwirken, eine regional ausgewogene Verteilung der Bevölkerung zu fördern und und die Zuwanderung ausländischer Arbeitnehmer und ihrer Familien mit den arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen und den gesellschaftlichen Integrationsmöglichkeiten abzustimmen. Der *Teilabschnitt Arbeitsplätze* nennt das landesplanerische Ziel eines qualitativ und quan-

24) BMBau Begriff (1984), S. 13, II 3.3.1; Bandinfrastruktur = Bündelung von Verkehrs- und Versorgungssträngen, aaO II.3.1.

25) Vgl. Art. 4 Abs. 1 BayLPlG, i.ü. LEP Bayern 1984, A IV 2.1 mit Begründung und "Strukturkarte" in Anhang 8.

titativ bedarfsgerechten Angebots von Arbeits- und Ausbildungsplätzen unter besonderer Betonung der Erfordernisse der regionalen Strukturpolitik.

Die in der Begründung zu Teil A V des LEP auf der Basis von status-quo-Prognosen erstellten tabellarischen *Richtwerte* für die Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung nach Regionen sowie die Erläuterungen hierzu machen deutlich, welchen Schwierigkeiten und Problemen sich die Zielerreichung gerade in diesen Bereichen gegenübergestellt sieht.

#### b) Teil B: Fachliche Ziele

Der Landesgesetzgeber hat in Art. 13 Abs. 1 Satz 1 BayLPlG bestimmt, daß im LEP die Grundzüge der räumlichen Ordnung und Entwicklung des Staatsgebietes als Ziele der Raumordnung und Landesplanung festzulegen sind, wobei gemäß Art. 13 Abs. 1 Satz 3 BayLPlG *einzelne Planungen und Maßnahmen* in das LEP aufzunehmen sind, wenn sie für das gesamte Staatsgebiet oder größere Teile desselben - also überregional - raumbedeutsam<sup>26)</sup> sind.

Dementsprechend waren bei der Aufstellung des LEP zunächst raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen *aller* Fachbereiche in den Grundzügen darzustellen, wobei die fachlichen Ziele des LEP aufgaben- und nicht ressortbezogen in die Abschnitte:

- I - Natur und Landschaft
- II - Siedlungswesen
- III - Land- und Forstwirtschaft
- IV - Gewerbliche Wirtschaft
- V - Regionale Wirtschaftsstruktur
- VI - Arbeitsmarkt
- VII - Bildungs- und Erziehungswesen, kulturelle Angelegenheiten
- VIII - Erholung
- IX - Sozial- und Gesundheitswesen
- X - Verkehr und Nachrichtenwesen

26) Raumbedeutsam sind solche Planungen und Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebietes beeinflußt wird = Legaldefinition des § 3 Abs. 1 ROG.

- XI - Energieversorgung
- XII - Wasserwirtschaft
- XIII - Technischer Umweltschutz
- XIV - Verwaltung, Gerichtsbarkeit, öffentliche Sicherheit und Ordnung
- XV - Verteidigung

gegliedert sind. Damit werden aus landesplanerischen Gründen die tragenden Prinzipien für die praktische Umsetzung ressorttypischer Aufgabenstellungen von ersten Planungsüberlegungen bis zur Durchführung durch das LEP verbindlich vorgegeben, d.h. als allgemeine übergreifende Leitlinien "vor die Klammer" der jeweiligen Ressortzuständigkeiten gezogen. Die Rechtsgrundlage für Teil B des LEP bildet dabei die Generalklausel des Art. 13 Abs. 2 Nr. 7 BayLPiG (Vgl. Heigl/Hosch (1984), Art. 13, RdNr. 69 - 71). Innerhalb dieser Abschnitte des LEP werden einzelne Planungen oder Maßnahmen dann ebenfalls als verbindliche Ziele der Raumordnung und Landesplanung festgelegt, wenn sie überregional raumbedeutsam sind, wie dies etwa bei dem neuen Verkehrsflughafen München II (LEP Teil B X S. 1), bei der Großschiffahrtstraße Main-Donau (LEP Teil B X 6.), bei der Festlegung der Trassenführung von Stromverteilungsanlagen der Höchstspannungsklasse (LEP Teil B XI 2.7) oder bei den Sammel- und Zwischenlagerstätten für schwach- und mittlerradioaktive Abfälle (LEP Teil B XII 5.2) der Fall ist.

Schließlich hat Teil B die Aufgabe, jene Bereiche zu bestimmen, für die gemäß Art. 13 Abs. 2 Nr. 6 i.V. mit Art. 15, 16 BayLPiG fachliche Programme und Pläne auf der Grundlage des LEP aufgestellt werden können einschließlich der Bestimmung der zu ihrer Ausarbeitung und Aufstellung zuständigen Behörden. Als Beispiele dafür können das Artenschutzprogramm (LEP Teil B I 3.), die Agrar- und Waldfunktionsplanung (LEP Teil B III 5.), der Landessportstättenentwicklungsplan (LEP Teil B VII 9.5) und der Standortsicherungsplan für Wärmekraftwerke (LEP Teil B XI 8.) genannt werden (I.e. vgl. Heigl/Hosch (1984), Art. 13, RdNr. 64 - 68). Soweit solche fachliche Programme und Pläne aufgestellt werden, umfassen sie auch die in Teil B enthaltenen allgemeinen ("Vor der Klammer"-) Angaben und Aussagen. Es wäre daher theoretisch vorstellbar, daß diese Inhalte des Teiles B schrittweise durch fachliche Programme und Pläne i.S. der Art. 15, 16 BayLPiG konkretisiert und damit ersetzt werden. Teil B des LEP würde dadurch laufend kleiner werden (worauf Heigl/Hosch (1984), Art. 13, RdNr. 70 hinweisen)

und letztlich auf die Erteilung von "Aufträgen" i.S. von Art 13 Abs. 2 Nr. 6 BayLPlG reduziert werden. Da jedoch Raumordnung und Landesplanung nicht statische, sondern dynamische Verwaltungstätigkeit im Rahmen eines evolutiven politischen Prozesses darstellen, wird auch in Zukunft immer Anlaß zu allgemeinen fachlichen Zielvorgaben verbleiben.

### c) Der Investitionsteil

Eine rechtliche und tatsächliche Sonderstellung in der Systematik des LEP, die auch äußerlich durch eine gesonderte, nicht notwendig zeitgleiche<sup>27)</sup> Darstellung zum Ausdruck kommt, nimmt der Investitionsteil des LEP (Vgl. oben Fußnote 12) ein, der die sog. raumwirksamen öffentlichen Investitionen ausweist. Dieser Investitionsteil des LEP beruht auf Art. 4 Abs. 2 Satz 3 BayLPlG, demzufolge die überschlägig ermittelten Kosten der Verwirklichung besonders vordringlicher Ziele der Raumordnung und Landesplanung angegeben und in angemessenen Abständen fortgeschrieben werden sollen. Da dieses Gebiet in den Art. 13 ff BayLPlG keine Entsprechung findet, kommt insbesondere auch Art. 14 Abs. 3 BayLPlG hier nicht zur Anwendung, d.h. anders als die Ziele der Raumordnung und Landesplanung wird der Investitionsteil des LEP nicht als Rechtsverordnung erlassen und bedarf folgerichtig auch nicht der Zustimmung des Bayerischen Landtags. Rechtlich gesehen hat der Investitionsteil also keinen Normcharakter. Wie die Begründung zu den Teilen A und B des LEP ist auch der Investitionsteil als Beschluß der Staatsregierung ein staatsleitender Akt, der als flexibles, nicht verbindliches Steuerungsinstrument, als Orientierungsrahmen und Entscheidungshilfe für die einzelnen Planungsträger zu verstehen ist.

Aus der fehlenden Rechtsverbindlichkeit darf aber keineswegs auf eine politische und damit praktische Bedeutungslosigkeit der Investitionsplanung geschlossen werden. Das folgt bereits daraus, daß hier *ex ante* von der politisch verantwortlichen Staatsregierung aufgezeigt wird, wie die verbindlichen landesplanerischen Ziele in allen Fachbereichen schrittweise verwirklicht werden sollen. Damit muß nicht nur der Realitätsbezug der Landesplanung dokumentiert werden, es wird - insbesondere der Öffentlichkeit und der parlamentarischen Opposition - ein Instrument für die politische Erfolgskontrolle der Regierung an die Hand gege-

27) Der Investitionsteil des LEP, früher Teil D des LEP, wurde bislang viermal, das LEP selbst nur einmal fortgeschrieben.

ben. Dies gilt umso mehr als der Investitionsteil des LEP inhaltlich nach Aufbau und Systematik in gleicher Weise wie die verbindlichen Ziele der Raumordnung und Landesplanung im LEP und zudem auch in regionalisierter Form erstellt wird, m.a.W., den auf das gesamte Staatsgebiet wie den auf Teilen desselben wie den auf die Regionen bezogenen Zielen des LEP entsprechen die Aussagen im Investitionsteil.

Unterschiede zwischen den allgemeinen Zielvorgaben des LEP und den Darstellungen im Investitionsteil ergeben sich gleichwohl. So ergibt sich eine bedeutsame inhaltliche Einschränkung der Investitionsplanung zunächst daraus, daß Gegenstand der Darstellung nur diejenigen raumwirksamen Investitionsmaßnahmen sind, die entweder voll oder zu einem erheblichen Teil mit öffentlichen, insbesondere staatlichen Haushaltsmitteln finanziert werden<sup>28)</sup>. Ausschließlich privatwirtschaftlich finanzierte Investitionsvorhaben, auch soweit sie raumbedeutsam sind, werden nicht erfaßt, weil hier die Bereitschaft zur Durchführung der Maßnahme vom Staat weder zeitlich noch örtlich noch vom Umfang her planbar erscheint und nach unserer Rechtsordnung auch gar nicht Gegenstand staatlicher Direktiven sein darf.

Die Staatsregierung nimmt ferner aus Gründen der Wahrung des Realitätsbezuges ihrer Planungen nur solche Maßnahmen in den Investitionsteil des LEP auf, die mit den Ansätzen der im Zeitpunkt der Beschlußfassung über den Investitionsteil gültigen mittelfristigen Finanzplanung i.S. von § 50 HGrG i.V. mit § 9 StWG voraussichtlich finanzierbar sind, wobei die endgültige Finanzierungsentscheidung wegen der Budgethoheit des Parlaments den jeweiligen Haushaltsplänen überlassen bleiben muß.<sup>29)</sup> Anders als der Staatshaushalt und die mittelfristige Finanzplanung enthält der Investitionsteil des LEP jedoch nicht nur die jeweils erforderlichen Landesmittel, sondern auch die jeweiligen Finanzierungsbeiträge aller übrigen betroffenen Planungsträger. Dadurch werden (finanzielle) Verantwortlichkeiten aufgezeigt, gleichzeitig wird offengelegt, in welchem Aus-

28) Vgl. Investitionsteil LEP, I 1; der aaO im Untertitel und verschiedentlich im Text verwendete und daher auch im Rahmen dieser Untersuchung erwähnte terminus "raumwirksame öffentliche Investitionen" ist gleichwohl irreführend, weil auch Investitionen nicht-öffentlicher Träger, einschließlich privatrechtlich organisierter Parafisci wie z.B. der Flughafen München GmbH, erfaßt werden.

29) Unter planerischen Gesichtspunkten z.T. unliebsame Abweichungen brachten die Konjunkturprogramme der 70-er Jahre mit sich, bei denen wegen des Kriteriums der Zusatzlichkeit manche unerwünschte planerische Posteriorität allein aus konjunkturellen Gründen zur - vorzeitigen - Durchführung gelangte.

maß von welcher Ebene (Bund, Land, Gemeinde, sonstiger Finanzierungsträger) einschließlich des Aufzeigens etwaiger Mischfinanzierungen Finanzierungsbeiträge zur Realisierung der verbindlichen Ziele der Raumordnung und Landesplanung im Bereich der Investitionen mit öffentlicher Finanzierungsbeteiligung erwartet werden (Vgl. Investitionsteil LEP, I 1 und I 2).

Trotz seiner Rechtsunverbindlichkeit ist damit der Investitionsteil des LEP eine politisch bedeutsame Ergänzung der verbindlichen Teile des LEP, der ein "Planungsutopia" verhindert und einen laufenden konkreten Finanzbezug der Landesplanung gewährleistet.

### 3. Zum Verfahren

Die Aufstellung des Landesentwicklungsprogrammes<sup>30)</sup> ist die zentrale Aufgabe der Landesplanung. Die Erfüllung dieser Staatsaufgabe obliegt gemäß Art. 1 Abs. 2, 5 Abs. 1, 14 Abs. 1 Satz 1 BayLPiG dem Bayerischen Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen (StMLU) als oberster Landesplanungsbehörde.

Der zunächst in zeichnerischer und textlich beschreibender Form<sup>31)</sup> zu erstellende Entwurf des LEP einschließlich seiner Begründung<sup>32)</sup> dient als Grundlage für das vorgeschriebene *Beteiligungsverfahren*. Dieses vollzieht sich in mehreren Stufen. Die erste Stufe betrifft die Abstimmung innerhalb der Staatsregierung über den Entwurf des LEP. In Hinblick auf das Ressortprinzip des Art. 51 Abs. 1 Bayer. Verfassung werden die fachlichen Ziele regelmäßig von den jeweils zuständigen Ressorts vorformuliert, so daß Meinungsverschiedenheiten zwischen den Staatsministerien selten sind. Allerdings statuiert die vom Gesetzgeber in Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BayLPiG gewählte Beteiligungsform des Benehmens in landesplanerischen Angelegenheiten eine Vorrangstellung des StMLU bei der Aufstellung des LEP. Verbleibende Meinungsverschiedenheiten zwischen den Staatsministerien müssen erforderlichenfalls durch Kabinettsentscheidung im Rahmen der Beschlußfassung über die Rechtsverordnung LEP nach Art. 14 Abs. 3 BayLPiG ausgeräumt werden<sup>33)</sup>.

30) Entsprechendes gilt für die Fortschreibung des LEP gemäß Art. 14 Abs. 5 und 6 BayLPiG.

31) Vgl. Art. 4 Abs. 1 BayLPiG und dazu Heigl/Hosch (1984), Art. 14, RdNr. 2.

32) Hierfür verwendet Art. 14 Abs. 1 Satz 1 BayLPiG den terminus "ausarbeiten".

33) Zu Einzelheiten des Verfahrens vgl. eingehend Heigl/Hosch (1984), Art. 14 RdNr. 4 - 7.

Weiterhin sind neben den Staatsministerien und über die Regelungen des BayLPIG hinaus weitere Planungsträger und hier insbesondere Bundesbehörden nach §§ 4 Abs. 5 Satz 1, 10 Abs. 2 Nr. 1 ROG im Aufstellungsverfahren zu beteiligen.

Der so auf der staatlichen Ebene abgestimmte Entwurf des LEP wird gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 BayLPIG dem *Landesplanungsbeirat* (der nach Art. 11 Abs. 1 Satz 1, 12 BayLPIG errichtet und organisiert wird) zur Anhörung übermittelt. Dadurch werden alle gesellschaftlich relevanten Gruppen in das Aufstellungsverfahren eingebunden, was angesichts der vom Gesetz nicht vorgesehenen Bürgerbeteiligung besonders wichtig erscheint (Hierauf weisen Heigl/Hosch (1984), Art. 14 RdNr. 10 zu Recht hin). Der nächste Verfahrensschritt besteht in der durch § 5 Abs. 2 Satz 2 ROG vorgeschriebenen und durch Art. 14 Abs. 2 BayLPIG näher konkretisierten *Beteiligung der kommunalen Ebene* durch die Einholung von Stellungnahmen der kommunalen Spitzenverbände und der kommunalen Gebietskörperschaften. Die förmliche Einbindung der kommunalen Gebietskörperschaften in das Aufstellungsverfahren für das LEP ist im Sinne des landesplanerischen Gegenstromprinzips<sup>34</sup>; sowie vor allem zur Wahrung des von der Verfassung verbürgten Selbstverwaltungsrechtes der Kommunen (Vgl. Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 11 Abs. 2 Bayer. Verfassung) im Hinblick auf die aus dem LEP folgenden Anpassungspflichten notwendig. Diese ergeben sich für die bestehende, laufende oder künftige Bauleitplanung aus § 1 Abs. 4 BBauG, für die Anpassung bereits abgeschlossener Bauleitplanung auch über ein Verlangen nach Art. 28 BayLPIG sowie für sonstige kommunale Planungen z.B. aus der Bestimmung einer Gemeinde zum zentralen Ort (Vgl. i.e. Heigl/Hosch (1984), Art. 14 RdNr. 20).

Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten schließlich neben den bereits erwähnten Bundesbehörden auch die obersten Landesplanungsbehörden der Nachbar

34) Nach BMBau Begriffe (1984), S. 21 f, III 4 ist das Gegenstromprinzip ein raumordnerisches Prinzip, das die wechselseitige Beeinflussung von örtlicher und überörtlicher bzw. von regionaler und überregionaler Planung kennzeichnet. Hiernach soll sich die Ordnung der Einzelräume in die Ordnung des Gesamtraumes einfügen, die Ordnung des Gesamtraumes soll jedoch auch die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Einzelräume berücksichtigen.



bundesländer Baden-Württemberg und Hessen<sup>35)</sup>.

Ergeben sich aus dem Beteiligungsverfahren nach Auswertung und Umsetzung im Entwurf des LEP erhebliche Änderungen oder Ergänzungen, so kann dies eine erneute Anhörung der kommunalen Ebene erforderlich machen.

Ist schließlich die endgültige Fassung des LEP erarbeitet, werden gemäß Art. 14 Abs. 3 BayLPiG die im LEP enthaltenen Ziele der Raumordnung und Landesplanung - also nicht die Begründung - von der Staatsregierung mit Zustimmung des Landtages als Rechtsverordnung beschlossen. Die Einbeziehung des Landtages beruht auf der Novelle zum Landesplanungsgesetz vom 23.12.1981 und wurde bei der Fortschreibung des LEP im Jahre 1984 erstmals praktiziert. Nach dem Gewaltenteilungsschema ist Planung zwar grundsätzlich als eine aus der Staatsleitung folgende Aufgabe der Exekutive anzusehen, jedoch ist die hier vom BayLPiG festgelegte Mitwirkung des Parlaments an der Planung staatsrechtlich dann zu rechtfertigen, wenn sie sich auf staatspolitische Grundentscheidungen beschränkt. Bei einer Beteiligung an der Festlegung der Ziele von Raumordnung und Landesplanung kann dies bejaht werden, während eine Mitwirkungsbefugnis des Parlaments hinsichtlich der in der Begründung zum LEP getroffenen zahlreichen Detailentscheidungen verfassungsrechtlich problematisch wäre. Beschlußmäßig hat sich der Bayerische Landtag auf den vom Gesetz vorgezeichneten Rahmen beschränkt, jedoch hat sich das Parlament eingehend mit dem LEP insgesamt befaßt und zahlreiche Änderungen und Ergänzungen - auch zu der nicht zustimmungsbedürftigen Begründung - vorgeschlagen.

Die Staatsregierung hat dem entsprochen (Vgl. LEP Bayern 1984, Vorwort S. 5). Es bleibt zu hoffen, daß auch künftig dieser sensible Grenzbereich der Kompetenzen von Exekutive und Legislative von Konflikten verschont bleibt.

#### **4. Ergebniskontrolle**

Das LEP enthält langfristige raumordnerische und landesplanerische Zielsetzungen, die nur schrittweise realisiert werden können. Der Investitionsteil des

35) Vgl. Heigl/Hosch (1984), Art. 14, RdNr. 25 m.N. über die insoweit getroffenen formellen Regelungen.



LEP trägt diesem Umstand Rechnung, weil er in Abstimmung mit der mittelfristigen Finanzplanung für überschaubare Zeiträume und in regionalisierter Form den Einsatz von Investitionsmitteln zur Zielerreichung ausweist. Der Investitionsteil des LEP sagt also für sachliche, zeitliche und finanzielle Teilschritte *ex ante*, was sein soll, und legt damit eine wesentliche Grundlage für die Beurteilung *ex post*, was tatsächlich gewesen ist.

Eine solche *ex-post* Kontrolle der Landesplanung ist in Bayern durch Art. 19 BayLPIG (Vergleichbar § 11 ROG für den Bund) gesetzlich vorgeschrieben und wird im 2-Jahres-Abstand durch die *Raumordnungsberichte* umgesetzt (zuletzt 7. Raumordnungsbericht vom 29.11.1983 (7. ROB)). Diese Raumordnungsberichte unterrichten insbesondere über den Vollzug des LEP, ihr Adressat ist das Parlament und damit zugleich die Öffentlichkeit. Da sie die durchgeführten Maßnahmen, insbesondere die Investitionen, in der gleichen Gliederungssystematik wie das LEP - einschließlich seines regionalisierten Investitionsteiles - darstellen, ermöglichen die Raumordnungsberichte Planung und Ergebnisse exakt zu vergleichen. Die Raumordnungsberichte sind damit

- ein *Instrument der Selbstkontrolle* der Exekutive, weil ein Leistungsbericht notwendigerweise auch zur kritischen Überprüfung der Ziele wie des eigenen Handelns führt,
- ein *Instrument demokratischer Kontrolle*, weil gegenüber dem Parlament als dem Inhaber des Kontrollrechtes, aber auch des Budgetrechtes Soll und Ist der Landesplanung offengelegt wird,
- ein *Instrument zur Information der Öffentlichkeit*, mit dessen Hilfe mehr Transparenz staatlichen Handelns ermöglicht und höhere Planungssicherheit für nichtöffentliche Planungsträger gewährleistet wird.

Diese Kombination von Planung und Kontrolle ist notwendig, um realitätsbezogene Planung sicherzustellen. Da landesplanerische Ziele langfristig angelegt sind, bedürfen sie der periodischen Zwischenbilanzierung, um rechtzeitig etwa erforderliche Korrekturen veranlassen zu können (Vgl. auch Heigl/Hosch (1984), Art. 19 RdNr. 9). Das Verfahren hat sich, wie die bisherige Praxis zeigt, bewährt.

## **5. Hinweise zu Rechtsfragen**

Aus der Vielzahl der Rechtsfragen, die sich im Zusammenhang mit Aufstellung und Vollzug des LEP stellen, können im Rahmen dieser Untersuchung nur einige Hinweise zu wesentlichen Punkten gegeben werden.

Da die Ziele der Raumordnung und Landesplanung nach Art. 14 Abs. 3 BayLPIG als Rechtsverordnung mit Zustimmung des Landtages beschlossen werden, hat ihnen der Gesetzgeber bewußt Rechtsnormcharakter zugemessen. Diese Grundentscheidung des Gesetzgebers erscheint im Hinblick auf die Rechtswirkungen, insbesondere die Auswirkungen auf das kommunale Selbstverwaltungsrecht, richtig und auch rechtsstaatlich unbedenklich (Vgl. hierzu Heigl/Hosch (1984), Art. 4, RdNr. 11 - 12, 48 - 50 m.w.N.).

Folgerichtig kann der notwendige Rechtsschutz primär über § 47 VwGO im Wege der Normenkontrolle gewährleistet werden (Vgl. Heigl/Hosch (1984), Art. 4, RdNr. 51 - 54). Die von den Zielen der Raumordnung und Landesplanung als Normen ausgehenden Rechtswirkungen sind ihrerseits gesetzlich festgelegt. Im Vordergrund stehen dabei die Beachtungspflicht gemäß § 5 Abs. 4 ROG und die Anpassungspflichten nach § 1 Abs. 4 BBauG und Art. 28 BayLPIG<sup>36)</sup>. Von hoher praktischer Bedeutung ist schließlich die aus den Zielen der Raumordnung und Landesplanung folgende Einschränkung der Planungsfreiheit aller öffentlichen Planungsträger nach Maßgabe des durch das LEP gesetzten Rahmens (Vgl. Heigl/Hosch (1984), Art. 4, RdNr. 36 - 41).

## **III. Fachliche Programme und Pläne**

Die fachlichen Programme und Pläne sind in der Planungshierarchie das nach dem LEP an 2. Stelle stehende Mittel zur Aufstellung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung. Fachliche Programme und Pläne können, wie bereits durch § 5 Abs. 1 Satz 2 ROG vorgezeichnet, auf der Grundlage des LEP gemäß Art. 13 Abs. 2 Nr. 6 BayLPIG für bestimmte, im LEP oder in Sondergesetzen genannte Bereiche für das gesamte Staatsgebiet oder auch nur

36) I.E. vgl. Heigl/Hosch (1984), Art. 4, RdNr. 28 - 35 sowie Art. 28, RdNr. 2 - 5 m.w.N.

größere Teile davon aufgestellt werden. Die Worte "auf der Grundlage des LEP" im Gesetzestext bedeuten dabei, daß das LEP auch bei der Aufstellung fachlicher Programme und Pläne Richtschnur und Rahmen bleiben muß (Heigl/Hosch (1984), Art. 15, RdNr. 2 sprechen von einem "globalen Zielgerüst") und keine ihm widersprechende Aussage getroffen werden darf. Das schließt allerdings nicht aus, daß einzelne Ziele des LEP durch fachliche Programme und Pläne konkretisiert, ergänzt oder wegen der zwischenzeitlichen Entwicklung u.U. sogar korrigiert werden können, auch um z.B. unnötige Vollzugsdefizite in einzelnen Bereichen zu vermeiden (Vgl. Heigl/Hosch (1984), Art. 15, RdNr. 3 und 12).

Die *Aufstellung* fachlicher Programme und Pläne ist, wie erwähnt, nicht unbeschränkt, sondern nur aufgrund ausdrücklicher Nennung von LEP oder aufgrund (sonder-)gesetzlichen Auftrages<sup>37)</sup> möglich. Der Unterschied beider Fälle besteht im wesentlichen darin, daß bei einer Nennung des entsprechenden Bereichs im LEP die Fachbehörde in ihrer Entscheidung über das Ob der Aufstellung frei ist, während der (sonder-)gesetzliche Auftrag idR eine Verpflichtung zur Aufstellung eines fachlichen Programmes oder Planes einschließt (Vgl. Heigl/Hosch (1984), Art. 15, RdNr. 18 - 19).

Obwohl fachliche Programme und Pläne im BayLPIG nicht ausdrücklich als Rechtsverordnung bezeichnet werden und ihre Rechtsnatur daher unklar ist, sind ihre rechtlichen *Wirkungen* im Hinblick auf § 5 Abs. 1 Satz 2 ROG die gleichen wie beim LEP<sup>38)</sup>, sie sind daher so stark der Norm angenähert, daß eine ähnliche Behandlung auch hinsichtlich des Rechtsschutzes gerechtfertigt und sogar notwendig erscheint.

Das *Aufstellungsverfahren* für fachliche Programme und Pläne unterscheidet sich in einigen Punkten vom LEP. So liegt zunächst gemäß Art. 16 Abs. 1 Satz 1 BayLPIG die Federführung für die Aufstellung fachlicher Programme und Pläne bei den Fachbehörden, wobei die landesplanerische Verantwortung durch die Bindung der Fachbehörden an die starke Beteiligungsform des Einvernehmens

37) Vgl. z.B. Art. 21 Abs. 2 Bay. Landwirtschaftsförderungsgesetz betr. Agrarleitplanung; Art. 6 BayWaldgesetz betr. Waldfunktionsplanung; Art. 1 Bay. Abfallbeseitigungsgesetz betr. Abfallbeseitigungsplan.

38) Darauf, daß fachliche Programme und Pläne aufgrund sondergesetzlichen Auftrages noch weiter reichen können, weisen Heigl/Hosch (1984), Art. 15, RdNr. 21 und 22 zu Recht hin.

der Landesplanungsbehörden gewahrt bleibt. Fachliche Programme und Pläne müssen auch nicht auf ministerieller Ebene erstellt werden, weshalb sich die Beteiligungsformen nach der jeweils tätigen Verwaltungsstufe richten, das gilt auch hinsichtlich der hier gemäß Art. 16 Abs. 1 Satz 2 BayLPIG ebenfalls vorgesehenen Einschaltung von Planungsbeiräten.

Ein weiterer signifikanter Unterschied zum Verfahren bei der Aufstellung des LEP ergibt sich bei der Einbindung der kommunalen Seite, denn nach Art. 16 Abs. 2 Satz 1 BayLPIG werden, wie von § 5 Abs. 2 Satz 2 ROG bereits vorgezeichnet, hier die kommunalen Spitzenverbände *oder* die Gebietskörperschaften, für die voraussichtlich eine Anpassungspflicht begründet wird, zur Abgabe einer Stellungnahme aufgefordert. In der Praxis allerdings werden regelmäßig *alle* betroffenen Gebietskörperschaften beteiligt<sup>39)</sup>, nicht nur soweit sie wegen der voraussichtlichen Begründung einer *unmittelbaren* Anpassungspflicht unter Art. 16 Abs. 2 Satz 3 BayLPIG fallen. Beteiligt werden ferner trotz des Fehlens einer entsprechenden Vorschrift im BayLPLG schon nach Maßgabe von § 4 Abs. 5 ROG die Behörden und Organe anderer öffentlicher Planungsträger, insbesondere des Bundes und der Nachbarbundesländer (Vgl. Heigl/Hosch (1984), Art. 16, RdNr. 9).

Bei der Aufstellung fachlicher Programme und Pläne muß schließlich auch eine Abstimmung mit anderen fachlichen Programmen und Plänen erfolgen, um im Rahmen des LEP zu bleiben und widersprüchliche Aussagen zu vermeiden. Bei diesem Verfahrensschritt kommt den Landesplanungsbehörden gleichfalls eine Art Klammerwirkung zu, die sich in dem Erfordernis des Einvernehmens nach Art. 16 Abs. 3 Satz 2 BayLPIG manifestiert.

Sind fachliche Programme und Pläne ausgearbeitet und die Beteiligungsverfahren abgeschlossen, werden sie gemäß Art. 16 Abs. 4 Satz 1 BayLPIG öffentlich ausgelegt; anschließend wird ihre Aufstellung gemäß Art. 16 Abs. 4 Satz 3 BayLPIG im Gesetz- und Verordnungsblatt bekanntgemacht. Diese Bekanntmachung hat den räumlichen und fachlichen Geltungsbereich der fachlichen

39) Vgl. Heigl/Hosch (1984), Art. 16, RdNr. 12 unter Hinweis auf die einschlägige Vollzugsbekanntmachung.

Programme und Pläne zu bezeichnen und gegebenenfalls eine Inkrafttretensregelung zu enthalten, andernfalls die fachlichen Programme und Pläne gemäß Art. 16 Abs. 4 Satz 6 BayLPIG am Tag nach der Bekanntmachung in Kraft treten (Wegen Einzelheiten zu diesem Verfahren vgl. Heigl/Hosch (1984), Art. 16, RdNr. 21- 33). Hingewiesen sei ergänzend noch darauf, daß trotz fehlender gesetzlicher Regelung in Art. 16 BayLPIG unstreitig auch die Aufstellung von fachlichen *Teilprogrammen* und *Teilplänen* als zulässig angesehen wird (Vgl. Heigl/Hosch (1984), Art. 16, RdNr. 34 - 36 m.w.N.).

#### **IV. Die Regionalplanung in Bayern**

##### **1. Einteilung des Staatsgebietes in Regionen**

Bayern hat - selbstverständlich und als größter Flächenstaat der Bundesrepublik Deutschland dazu wohl auch verpflichtet - von der in § 5 Abs. 2 Satz 1 ROG vorgesehenen Möglichkeit Gebrauch gemacht und entsprechend Art. 2 Nr. 2 i.V. mit Art. 13 Abs. 2 Nr. 1 BayLPIG durch das LEP verbindlich das Staatsgebiet in Regionen eingeteilt. Um dabei rechtzeitig eine Grundlage für die Regionalplanung zu schaffen, wurde diese Einteilung des Staatsgebietes in 18 Regionen als sachlicher Teilabschnitt des LEP gemäß Art. 14 Abs. 4 BayLPIG vorab in Kraft gesetzt (Vgl. VO vom 21.12.1972, GVBl 476; s. dazu auch Heigl/Hosch (1984), Art. 13, RdNr. 11). Eine Sonderstellung unter den 18 Regionen Bayerns nimmt dabei die Region 15 Donau-Iller ein, die entsprechend § 5 Abs. 3 Satz 3 ROG i.V. mit Art. 13 Abs. 2 Nr. 2 BayLPIG grenzüberschreitend nach Maßgabe eines Staatsvertrages zwischen dem Freistaat Bayern und dem Land Baden-Württemberg vom 31.3.1973 (GVBL S. 305) gebildet wurde.

##### **2. Innere Organisation der Regionen**

Mit den Regionen hat der Gesetzgeber keine neue, von der sonst in Bayern üblichen Verwaltungsgliederung in Staat, Regierungsbezirke, Landkreise bzw. kreisfreie Gemeinden und kreisangehörige Gemeinden abweichende Verwaltungsebene, sondern lediglich im Rahmen der Landesplanung eine besondere

Planungsebene<sup>40)</sup> geschaffen sowie als Träger der Regionalplanung die *Regionalen Planungsverbände* (RPV) ins Leben gerufen. Die RPV sind gemäß Art. 6 Abs. 1 i.V. mit Art. 8 Abs. 6 BayLPlG gebietsbezogen die Zusammenschlüsse *aller* Gemeinden und Landkreise der Region und sind zwangsweise kraft Gesetzes gemäß Art. 7 BayLPlG mit dem Inkrafttreten der Einteilung des Staatsgebietes in Regionen als Körperschaften des öffentlichen Rechtes entstanden, die gemäß Art. 9 Abs. 1 BayLPlG der staatlichen Rechts- und Fachaufsicht unterliegen. Dies ist bundesrechtlich bereits durch § 5 Abs. 3 Satz 2 ROG vorgezeichnet und begegnet wegen der besonderen und übergreifenden Aufgabenstellung im Rahmen der Landesplanung auch keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken, auch nicht hinsichtlich des kommunalen Selbstverwaltungsrechtes i.S. von Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 11 Abs. 2 Bayer. Verfassung<sup>41)</sup>.

Die RPV, deren Rechtsverhältnisse i.e. gemäß Art. 8 Abs. 1 und 2 BayLPlG durch die von den Verbandsmitgliedern zu beschließende und von der obersten Landesplanungsbehörde zu genehmigende *Verbandssatzung* geregelt werden, haben nach Art. 8 Abs. 7 BayLPlG folgende notwendigen *Organe*:

- die Verbandsversammlung
- den Planungsausschuß
- den regionalen Planungsbeirat und
- den Verbandsvorsitzenden.

Die Verbandsversammlung kann daneben über die Verbandssatzung auch weitere Organe wie z.B. einen Verwaltungsausschuß vorsehen.

Die *Verbandsversammlung* ist die Vertretung aller Verbandsmitglieder<sup>42)</sup>, der als oberstem Organ des RPV nach Art. 8 Abs. 7 Satz 9 BayLPlG die Beschlüsse über die Regionalpläne und ihre Änderung vorbehalten sind.

40) ,die wegen der Wechselwirkungen zwischen Verwaltungsebene und Planungsebene, Landkreise und Gemeinden jeweils nur als Ganzes bestimmten Regionen zuordnet; die grenzüberschreitende Region Donau-Iller wurde um den gemeinsamen Schwerpunkt Ulm/Neu-Ulm gebildet; i.e. vgl. LEP Bayern 1984, Begründung zu A II 7.  
 41) Vgl. Heigl/Hosch (1984), Art. 7 RdNr. 2 n.w.N. insbesondere zur stRspr des BVerfG.  
 42) Wobei für die Stimmenzahl ein Bevölkerungsmaßstab gilt, zu Einzelheiten vgl. Art. 8 Abs. 7 BayLPlG.

Der *Planungsausschuß* ist das "Arbeitsorgan" des RPV mit 10 bis 30 Mitgliedern (Zu Einzelheiten vgl. Art. 8 Abs. 9 BayLPIG), das regelmäßig über Stand und Fortgang der Regionalplanung zu beraten hat und nach näherer Bestimmung durch die Verbandsatzung Beschlüsse - außer über die Regionalpläne selbst - insbesondere über Stellungnahmen des RPV zu Zielen der Raumordnung und Landesplanung fassen kann.

Der *regionale Planungsbeirat* hat gemäß Art. 8 Abs. 10 i.V. mit Art. 11 BayLPIG lediglich beratende Funktionen, weshalb seine Tätigkeit auch keine unmittelbare Außenwirkung entfalten kann. Gleichwohl nimmt er in der Praxis einen nicht unerheblichen Einfluß auf die Regionalplanung.

Der von der Verbandsversammlung gewählte (vgl. Art. 6 Abs. 4 BayLPIG i.V. mit Art. 36 Abs. 1 KommZG) *Verbandsvorsitzende* präsidiert Verbandsversammlung, Planungsausschuß und regionalen Planungsbeirat<sup>43)</sup>, vertritt den RPV nach außen (Vgl. Art. 6 Abs. 4 BayLPIG i.V. mit Art. 37 Abs. 1 Satz 1 KommZG), vollzieht die Beschlüsse der Organe und erledigt die laufenden Angelegenheiten selbständig und eigenverantwortlich (Vgl. Art. 6 Abs. 4 BayLPIG i.V. mit Art. 37 Abs. 2 KommZG).

Für die Organisation und die Arbeit der RPV von entscheidender Bedeutung sind die bei den Bezirksregierungen eingerichteten *Regionalplanungsstellen*, die nach den Beschlüssen und Aufträgen der Verbandsorgane die Regionalpläne ausarbeiten, fortwährend überprüfen und der weiteren Entwicklung anpassen sowie die Arbeitsunterlagen für die Verbandsorgane erstellen und Gutachten erstatten (Vgl. Art. 5 Abs. 2 BayLPIG). Die Regionalplanungsstellen sind eine vom Staat bereitgestellte und finanzierte Einrichtung ausschließlich für die Regionalplanung (Zu Einzelheiten vgl. Heigl/(Hosch (1984), Art. 5, Rd.Nrn. 29 ff). Damit leistet der Staat einen wesentlichen Beitrag zur Regionalplanung, der i.ü. hinsichtlich der Finanzierung durch Art. 10 BayLPIG noch dahin erweitert wird, daß der Freistaat Bayern den RPV den notwendigen Aufwand für die Aufstellung und laufende Überprüfung der Regionalpläne nach Maßgabe einer VO<sup>44)</sup> ersetzt.

43) Vgl. Art. 6 Abs. 4 BayLPIG i.V. mit Art. 37 Abs. 1 Satz 2 KommZG bzw. Art. 9 Abs. 1 Satz 1 BayLPIG i.V. mit Art. 33 Abs. 1 Satz 1 LKrO bzw. Art. 12 Abs. 7 Satz 2 BayLPIG.

44) Vgl. VO über die Kostenerstattung an regionale Planungsverbände (KostErstV) idF vom 27.7.1980 (GVBl S. 485), geändert durch VO vom 18.5.1982 (GVBl S. 247).

Zur *Stellung der RPV im Verhältnis zu ihren Mitgliedern* sieht Art. 6 Abs. 5 BayLPlG entsprechend der durch § 5 Abs. 2 Satz 2 ROG eingeräumten Möglichkeit vor, die RPV an die Stelle ihrer Mitglieder treten zu lassen, soweit diese nach dem BayLPlG bei der Ausarbeitung und Aufstellung von Zielen der Raumordnung und Landesplanung zu beteiligen sind; d.h., soweit kommunale Gebietskörperschaften bei der Aufstellung oder Änderung des LEP oder fachlicher Programme und Pläne nach Art. 18 Abs. 3 Satz 3 und Abs. 8 BayLPlG sowie bei der Aufstellung einzelner Ziele der Raumordnung und Landesplanung nach Art. 26 Abs. 3 BayLPlG zu beteiligen sind, gehen deren Befugnisse kraft Gesetzes auf den RPV über. Dies gilt allerdings nach Art. 8 Abs. 5 Satz 2 BayLPlG nicht bei landesplanerischer Tätigkeit innerhalb einer Region, so daß insoweit das Selbstverwaltungsrecht der betroffenen kommunalen Gebietskörperschaften unangetastet bleibt (Vgl. dazu Heigl/Hosch (1984), Art. 6, RdNr. 26). Allgemein läßt sich feststellen, daß der bayerische Gesetzgeber bei der Ausfüllung des durch § 5 Abs. 3 ROG gezogenen Rahmens durch die RPV eine im Grundsatz kommunalfreundliche Lösung der Einbindung kommunaler Gebietskörperschaften in die Landesplanung gewählt hat, weil in den RPV alle kommunalen Gebietskörperschaften (Vgl. Art. 8 Abs. 1 BayLPlG) einer Region zusammenwirken, dadurch auch alle an allen planungsrelevanten Informationen, Überlegungen und Maßnahmen teilhaben, die dann zu Entscheidungen führen, die sie selbst, ihre Nachbar- und übergeordneten Gebietskörperschaften dann rechtlich binden<sup>45)</sup>.

### **3. Aufgaben der Regionalplanung**

Die RPV haben die verpflichtende Aufgabe des übertragenen Wirkungskreises (Vgl. Art. 6 Abs. 2, 2. Halbsatz BayLPlG), die räumliche Ordnung und Entwicklung der Regionen festzulegen. Wie das LEP für das gesamte Staatsgebiet soll die Regionalplanung unter Berücksichtigung der sozio-ökonomischen Gegebenheiten insbesondere die wirtschaftliche, soziale, kulturelle und sonstig infrastrukturelle Entwicklung der Region vorzeichnen. Die Regionalplanung stellt dabei als Teil der Landesplanung für die Region übergeordnete und überörtliche zusammenfassende Ziele der Raumordnung und Landesplanung auf, die dann ein unverzichtbares Bindeglied zwischen der Landesplanung einerseits und der kommunalen

45) Vgl. Art. 18 Abs. 2 Satz 1, 4 Abs. 1 BayLPlG i.V. mit §§ 5 Abs. 4, 4 Abs. 5 Satz 1 ROG.



Planung, insbesondere der Bauleitplanung nach BBauG, andererseits bilden. Die Regionalplanung soll dabei - unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Region - das LEP konkretisieren und dadurch eine Voraussetzung für den Vollzug des LEP "vor Ort" schaffen. Das LEP liefert dabei der Regionalplanung fachlich wie überfachlich wesentliche und für sie verbindliche Leitlinien, Grundsätze und Planziele, einschließlich der ergänzenden Aussagen im Investitionsteil des LEP (Vgl. Art. 17 Abs. 1 bis 4 BayLPlG).

Die Regionalplanung hat ferner die Aufgabe, die Regionalpläne benachbarter Regionen aufeinander aufzustimmen, wobei auch die Interessen benachteiligter Gemeinden sowie die für die Region raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen außerhalb der Region in den Regionalplänen angemessen berücksichtigt werden müssen (Vgl. Art. 17 Abs. 5 BayLPlG).

#### 4. Inhalt der Regionalpläne

Um den gesetzlich vorgezeichneten Aufgaben gerecht werden zu können, müssen Regionalpläne inhaltlich vielfältig strukturiert sein. Art. 17 Abs. 2 BayLPlG hat dabei den Regionalplänen bestimmte Mindestinhalte vorgegeben.

Durch die Bestimmung von *Kleinzentren* wird die zentralörtliche Gliederung auf der untersten Stufe festgelegt. Aufgabe der Kleinzentren ist die Deckung des Grundbedarfes für die Bevölkerung der Region durch die Vorhaltung bestimmter Grundversorgungseinrichtungen<sup>46)</sup>. Die Regionalpläne müssen ferner Auskunft geben über

- die *anzustrebende Raum-, Siedlungs- und Wirtschaftsstruktur*,
- die *Funktionen von Gemeinden* und von einheitlich strukturierten *Teilbereichen von Regionen*, wobei unter Berücksichtigung von Zielkonflikten nur die wesentlichen und überörtlichen Funktionen anzuführen sind (Vgl. LEP Bayern 1984, Begründung zu III 4)
- die *Verkehrerschließung und sonstige Daseinsvorsorge*
- die Planungen und Maßnahmen zur Erhaltung und Gestaltung der *Landschaft* sowie über

46) Wegen Einzelheiten vgl. LEP Bayern 1984, Begründung zu A IV 1.4 mit Auswahl- und Ausbaurkriterien für Kleinzentren.

- *sonstige* zur Verwirklichung der Grundsätze und der übergeordneten Ziele der Raumordnung und Landesplanung *erforderliche Planungen und Maßnahmen*

in der Region.

Diese Mindestinhalte können ergänzt werden z.B. in der Begründung zum Regionalplan durch *Richtwerte* für die mit Hilfe und unter Einsatz von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen anzustrebende Entwicklung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen in Teilbereichen der Region oder durch die *Ausweisung regionaler Entwicklungsachsen*, die entlang bestehender oder geplanter leistungsfähiger Verkehrsverbindungen verlaufen und die eine deutliche Verdichtung von Wohn- und Arbeitsstätten aufweisen sollen (Vgl. LEP Bayern 1984, Begründung zu A IV 2.2).

Eine eigene *Finanzierungsaussage* enthalten die Regionalpläne *nicht*, denn dazu fehlt es den RPV an eigener Finanzhoheit; sie besitzen weder eine Haushalts- noch eine Finanzplanungskompetenz. Da allerdings der Investitionsteil des LEP regionalisiert wird und dementsprechend in die Regionalplanung einfließt, liefert das LEP selbst insoweit die Vorgabe eines realistischen finanziellen Rahmens für die Regionalplanung und verhindert die Aufnahme irrealer Wunschvorstellungen in die Regionalpläne.

In ihrer verbalen oder zeichnerischen (Vgl. dazu Heigl/Hosch (1984), Art. 4, RdNr. 4 - 9) *Darstellung* der Ziele von Raumordnung und Landesplanung ähneln die Regionalpläne dem LEP darin, daß sie einen überfachlichen Teil A mit der Bestimmung von Kleinzentren, Entwicklungsachsen, allgemeinen Aufgaben und in der Begründung gegebenenfalls auch Richtwerten und einen fachlichen Teil B aufweisen.

## 5. Das Verfahren der Regionalplanung

Zur Erfüllung ihrer Pflichtaufgabe - insbesondere der Erstellung der Regionalpläne - werden die RPV durch ihre Organe tätig. Bei der *Ausarbeitung* von Regionalplänen obliegt dabei dem Planungsausschuß gemäß Art. 8 Abs. 9 Satz 5 BayLPiG die regelmäßige Beratung über Stand und Fortgang der Ausarbeitung, die Hauptlast der Ausarbeitung tragen jedoch nach Art. 18 Abs. 1 Satz 2 BayLPiG die Regionalplanungsstellen. Diese haben nach Art. 5 Abs. 2 Satz 2

BayLPIG die Aufgabe, gemäß den Beschlüssen und Aufträgen der Verbandsorgane die Regionalpläne auszuarbeiten und alle Arbeitsunterlagen für die Verbandsorgane zu erstellen. Der lange Weg der Aufstellung des Regionalplanes wird, wenn auch im Gesetz als selbstverständlich nicht ausdrücklich erwähnt (Vgl. dazu Heigl/Hosch (1984), Art. 18, RdNr. 6), von der Verbandsversammlung durch Beratung und mögliche (Teil-) Beschlußfassungen ebenso begleitet wie durch Beratung und Begutachtung im regionalen Planungsbeirat nach Art. 11 und 18 Abs. 1 Satz 1 BayLPIG wie durch die Beteiligung anderer öffentlicher Planungsträger wie insbesondere der Bezirke. Das Aufstellungsverfahren endet mit der Beschlußfassung der Verbandsversammlung nach Art. 8 Abs. 8 Satz 9 BayLPIG über den Regionalplan und mündet ein in das Verfahren über die Verbindlicherklärung.

Die *Verbindlicherklärung* eines Regionalplanes kann nur auf Antrag des RPV<sup>47)</sup> bei der zuständigen höheren Landesplanungsbehörde erfolgen (Vgl. Art. 18 Abs. 2 Satz 4 BayLPIG). Inhaltlich setzt die Verbindlicherklärung die Einhaltung des vorgeschriebenen Mindestinhaltes eines Regionalplanes entsprechend Art. 17 Abs. 2 BayLPIG voraus.

Formell kann die Verbindlicherklärung entsprechend Art. 18 Abs. 2 Satz 1 BayLPIG erst nach der Erteilung des Einvernehmens durch die übrigen Staatsministerien und nach der in § 10 Abs. 2 ROG vorgesehenen Information des für die Raumordnung zuständigen Bundesministers ausgesprochen werden. Rechtlich ist die Verbindlicherklärung ein vom Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen als der obersten Landesplanungsbehörde erlassener *Verwaltungsakt* (Vgl. Heigl/Hosch (1984), Art. 18, RdNr. 23 m.w.N.), der nicht unbedingt antragsgemäß erlassen werden muß. So können nach Art. 18 Abs. 2 Satz 3 BayLPIG *einzelne* in einem beschlossenen Regionalplan enthaltene *Ziele* der Raumordnung und Landesplanung *ausgenommen* werden, soweit die Voraussetzungen für eine Ablehnung des gestellten Antrages vorliegen und die ausgenommenen Festlegungen die anzustrebende räumliche Ordnung und Entwicklung der Regionen im übrigen nicht oder nur unwesentlich berühren.

47) Durch den Verbandsvorsitzenden nach Beschluß durch die Verbandsversammlung, vgl. Heigl/Hosch (1984), Art. 18 RdNr. 19.

Dies wird z.B. der Fall sein, wenn Teile des Regionalplanes im Widerspruch zum LEP stehen oder dem Bestimmtheitsgrundsatz des Rechtsstaatsprinzips nach Art. 20 Abs. 3 GG nicht genügen (Vgl. BVerwGE vom 20.1.1984, BayVBl 1984, S. 477) oder keine hinreichende Aussage zur zentralörtlichen Gliederung enthalten ist oder schließlich der Regionalplan Fachentscheidungen als Ziele der Raumordnung und Landesplanung postuliert, für die er keine Kompetenz hat<sup>48)</sup>.

Ferner können nach Art. 18 Abs. 3 Satz 2 BayLPlG durch die oberste Landesplanungsbehörde sogar geringfügige oder dringende *Änderungen* am beschlossenen Regionalplan selbst vorgenommen werden, soweit die Voraussetzungen für die Ablehnung eines gestellten Antrages vorliegen. Auf diesem Wege können bei Fehlerberichtigungen ohne Eingriff in das Planungsermessen und ohne die sonst notwendige erneute Befassung der Organe des RPV Ziele für verbindlich erklärt werden, die anderenfalls gemäß Art. 18 Abs. 2 Satz 3 BayLPlG von der Verbindlichkeit ausgenommen werden müßten. Allerdings kann durch diese Maßnahme ohne erneute Anhörung der betroffenen Gebietskörperschaften gemäß Art. 18 Abs. 3 Satz 3 i.V. mit Art. 14 Abs. 2 BayLPlG eine Verbindlichkeit insoweit nicht begründet werden.

Als Verwaltungsakt kann die Verbindlicherklärung schriftlich gemäß Art. 36 BayVwVfG zur Sicherstellung der gesetzlichen Voraussetzungen ihres Erlasses auch mit *Nebenbestimmungen*, wie z.B. der Auflage einer Fortschreibung des Regionalplanes innerhalb einer bestimmten Frist oder der Auflage einer Änderung der Begründung in Teilbereichen aus fachlichen Gründen, verbunden werden.

Für *Auslegung, Bekanntmachung und Inkrafttreten* von Regionalplänen schreibt Art. 18 Abs. 5 BayLPlG die entsprechende Anwendung des für fachliche Programme und Pläne gemäß Art. 16 Abs. 4 BayLPlG geltenden Verfahrens mit der Maßgabe vor, daß die öffentliche Auslegung der zuständigen höheren Landesplanungsbehörde, die Bekanntmachung aber der obersten Landesplanungsbehörde obliegt.

- 48) Etwa "in X muß eine neue Fachhochschule errichtet werden", wenn dies in dem nach § 69 Abs. 1 HRG i.V. mit Art. 8 Abs. 3 BayHSchG erstellten Hochschulgesamtplan nicht vorgesehen ist.

Die dargelegten Verfahrensschritte gelten entsprechend für die *Fortschreibung* von Regionalplänen (Vgl. Art. 18 Abs. 6 i.V. mit Art. 14 Abs. 5 BayLPlG).

## **6. Rechtswirkungen und Rechtsnatur der Regionalpläne sowie zur Frage des Rechtsschutzes**

Ein für verbindlich erklärter Regionalplan entfaltet für die Behörden von Bund und Land, die Gemeinden und Gemeindeverbände, alle öffentlichen Planungsträger sowie alle Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts eine *rechtliche Bindungswirkung* nach § 5 Abs. 4 i.V. mit § 4 Abs. 5 ROG. Diese gesetzliche Verpflichtung, die im Regionalplan verbindlich ausgewiesenen Ziele der Raumordnung und Landesplanung zu beachten, begründet zwar idR keine unmittelbare Handlungspflicht für die der Bindung unterliegenden Stellen, verpflichtet diese jedoch bei allen ihren Maßnahmen, Bemühungen um die Verwirklichung dieser Ziele obwalten zu lassen (Vgl. Heigl/Hosch (1984), Art. 4, RdNr. 29). So ist insbesondere die im Regionalplan enthaltene Bestimmung der Kleinzentren von allen öffentlichen Planungs- und Maßnahmeträgern gemäß § 5 Abs. 5 ROG i.V. mit Art. 3 LPlG zu beachten.

Eine echte Handlungspflicht löst der Regionalplan allerdings für die Gemeinden als Träger der Planungshoheit für die Bauleitplanung durch die Regelung des § 1 Abs. 4 BBauG aus, denn die gemeindliche Bauleitplanung darf nicht auf Dauer in Widerspruch zu landesplanerischen Zielen stehen (Vgl. BayVGh, DÖV 1984, S. 476 ff (477); Weidemann (1984), S. 770). Mit der Anpassungspflicht des § 1 Abs. 4 BBauG bekräftigt das Gesetz den Grundsatz, daß die dem Selbstverwaltungsrecht zuzurechnende Bauleitplanung sich jeweils der Planung auf höherer Ebene unterzuordnen hat. Wegen des überörtlichen Charakters der Regionalplanung ist es daher grundsätzlich verfassungskonform, wenn insoweit die gemeindliche Planungshoheit, mag sie auch im Einzelfall unzulässig eingeengt worden sein, eingeschränkt wird (Vgl. VG Ansbach, BayVBl 1984 S. 602 f).

Entsprechend § 3 Abs. 3 ROG geht man allgemein davon aus, daß raumordnerische und landesplanerische Festlegungen dem einzelnen gegenüber keine Rechtswirkungen entfalten. Im Falle der Regionalplanung kann sich allerdings dann im Einzelfall etwas anderes ergeben, wenn sie in hinreichend sachlicher

und räumlicher Konkretisierung, d.h. unter Ausweisung eines bestimmten Zwecks und eines dafür vorgesehenen räumlich - wenn auch nicht parzellenscharf - abgegrenzten Bereichs Ziele der Raumordnung und Landesplanung festlegt, die als öffentliche Belange der Zulassung von Bauvorhaben im Aufgabenbereich gemäß § 35 Abs. 2 BBauG entgegenstehen (Vgl. BVerwG, NJW 1984, S. 1367 f; BayVGh, DÖV 1984, S. 476 ff (477)).

Der Gesetzgeber hat die Frage nach der *Rechtsnatur* von Regionalplänen unbeantwortet gelassen, denn weder das ROG noch das BayLPiG enthalten eine ausdrückliche Regelung über die Rechtsform der Regionalplanung. Betrachtet man zunächst das Zustandekommen von Regionalplänen, so drängen sich die funktionalen Parallelen zum LEP in einer Weise auf, die auf den Charakter des Regionalplanes als Norm hinweisen (Vgl. BayVGh, DÖV 1984, S. 476 ff (477)). Auch eine Analyse des materiellen Gehaltes führt zu diesem Ergebnis, weil der Regionalplan auf weitere Konkretisierung angelegt ist, also der Ausführung bedarf, weil seine Rechtswirkungen eine nur abstrakt bestimmbare Vielzahl öffentlich-rechtlicher Adressaten erfassen und sogar vereinzelt Auswirkungen auf den Bürger eintreten können, sowie schließlich, weil von der Mehrzahl seiner Aussagen als generell-abstrakten Regelungen gesprochen werden muß. Zu Recht mißt daher die Rechtsprechung (BayVGh, DÖV 1984, S. 476 ff (477); ebenso BayVBl 1982, S. 726) dem Regionalplan trotz einiger Elemente des Verwaltungsaktes, der Allgemeinverfügung und der Verwaltungsvorschrift wegen seines entscheidenden und überwiegenden Gehaltes Normcharakter zu und gewährt demgemäß *Rechtsschutz* über die Normenkontrolle nach § 47 VwGO<sup>49)</sup>, ein für die Gemeinden in Hinblick auf die möglicherweise betroffene Planungshoheit gutes und bedeutsames Ergebnis.

## 7. Zum Stand der Regionalplanung in Bayern

Im April 1985 konnte für die erste der 18 bayerischen Regionen die Verbindlicherklärung ihres Regionalplanes vom StMLU erteilt werden. Weitere 4 Verfahren zur Verbindlicherklärung laufen, die Entwürfe der Regionalpläne sind bereits in allen Regionen erstellt, befinden sich allerdings teilweise noch im Anhörungsverfahren. Mit dem Abschluß aller dieser Verfahren durch Verbindlicherklärungen

49) Zustimmend Weidemann (1984), S. 770 und 772; Heigl/Hosch (1984), Art. 4, RdNr. 48 - 54.

kann bis etwa Ende 1986 gerechnet werden.

Unabhängig davon ist bislang in erheblichem Umfang, z.B. durch die Festlegung von Kleinzentren oder die Ausweisung von Bannwäldern, von der Möglichkeit des Art. 18 Abs. 4 BayLPIG Gebrauch gemacht worden, demzufolge Regionalpläne in räumlichen und sachlichen Teilabschnitten ausgearbeitet, beschlossen und für verbindlich erklärt werden können, soweit wichtige Gründe dies erfordern. Die Regionalplanung hat sich dadurch bereits in wesentlichen Bereichen bewährt und ist zu einem unverzichtbaren Planungsinstrument im Freistaat Bayern geworden.

## **V. Einzelne Ziele der Raumordnung und Landesplanung**

Die Aufstellung einzelner Ziele der Raumordnung und Landesplanung nach Art. 26 BayLPIG soll jene Lücke im landesplanerischen System schließen, die dann entsteht, wenn die RPV für ihre Region wichtige Ziele nicht rechtzeitig aufstellen. Hier können aus wichtigen Gründen von der höheren Landesplanungsbehörde im Benehmen mit den örtlichen Planungsträgern die Ziele ausgearbeitet werden, wobei die regionalen Planungsbeiräte anzuhören und Gebietskörperschaften, für die voraussichtlich eine Anpassungspflicht begründet wird, zu beteiligen sind. Die Aufstellung der Ziele ist dann Aufgabe des StMLU als oberster Landesplanungsbehörde im Einvernehmen mit den übrigen Staatsministerien. Für Auslegung, Bekanntmachung und Inkrafttreten gelten die Regelung für fachliche Programme und Pläne mit der Maßgabe, daß die öffentliche Auslegung der zuständigen höheren Landesplanungsbehörde, die Bekanntmachung der obersten Landesplanungsbehörde obliegt. Wichtig ist, daß die so aufgestellten Ziele *ex lege* nur "bis zur Verbindlicherklärung von Regionalplänen", die materiell diese Ziele umfassen müssen, befristet gelten, was den Charakter einer "Ausgangsregelung" zur Wahrung vorrangiger raumordnerischer und landesplanerischer Belange verdeutlicht.

Das gleiche Verfahren gilt bei Änderung, Ergänzung oder Aufhebung einzelner Ziele der Raumordnung und Landesplanung<sup>50)</sup>.

50) Zu Einzelheiten vgl. Art. 26 BayLPIG sowie die - teilweise durch Gesetzesänderung überholte - Kommentierung bei Heigl/Hosch (1984), Art. 26.

## **VI. Landesplanung und andere Planungen**

### **1. Kommunale Entwicklungsplanung**

Trotz der Einbindung der Kommunen in die Landesplanung und insbesondere die Regionalplanung erscheint wegen der Aufgabenvielfalt der kommunalen Ebene eine eigene, möglichst umfassende und nicht auf die Bauleitplanung beschränkte Planungstätigkeit der Gemeinden unverzichtbar. Dementsprechend empfiehlt die Bayerische Staatsregierung den bayerischen Gemeinden, Städten und Landkreisen die Aufstellung kommunaler Entwicklungsplanungen, die je nach der betroffenen Ebene als "Gemeindeentwicklungsprogramm", Stadtentwicklungsprogramm" oder "Landkreisentwicklungsprogramm" bezeichnet werden. Wegen des Fehlens entsprechender Rechtsvorschriften werden die Einzelheiten solcher Planungen durch eine Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern<sup>51)</sup> als dem zuständigen Kommunalressort geregelt.

Nach dieser Bekanntmachung ist kommunale Entwicklungsplanung eine - wegen des Fehlens entsprechender Rechtsvorschriften rechtlich unverbindliche - Aufgaben- und Investitionsplanung mit dem Ziel der Erstellung eines umfassenden Handlungs- und Entwicklungsprogrammes. Die Entscheidung über das "Ob" und das "Wie" einer solchen Planung verbleibt Angelegenheit der kommunalen Selbstverwaltung. Werden kommunale Entwicklungsplanungen aufgestellt, so sollen sie nach der Bekanntmachung

- die kommunalpolitischen Zielsetzungen enthalten
- alle wesentlichen Aufgabenbereiche, insbesondere die Aufgaben mit Investitionsbedarf umfassen
- sachliche, zeitliche und finanzielle Prioritäten setzen
- Aussagen über die Finanzierung treffen und
- in einem bestimmten Zeitraum zu verwirklichen sein.

Die Gemeinden sind bei ihrer Entwicklungsplanung an die Festlegungen der Landesplanung, insbesondere der Regionalplanung gebunden, zur Anpassung der

51) Kommunale Entwicklungsplanung - Grundsätze, Bekanntmachung des Bayer. Staatsministeriums des Innern vom 15. Juni 1981 (MABl S. 271), geändert durch Bekanntmachung vom 16. November 1982 (MABl S. 785).



ebenfalls ihrer Planungshoheit unterstehenden Bauleitplanung angehalten und zur Abstimmung mit Flurbereinigungsplänen und allen sonstigen staatlichen Fachplanungen aufgefordert. Die gesetzlich vorgeschriebene (Vgl. z.B. Art. 70 BayGO, Art. 64 BayLKrO) kommunale Finanzplanung soll als wesentlicher Bestandteil in die Entwicklungsplanung einbezogen werden. Ferner wird der kommunale Planungsträger angehalten, inhaltlich von einer Bestandsaufnahme und einer Zustandsanalyse auszugehen, Zielvorstellungen zu entwickeln und die Schritte zu deren Umsetzung mittelfristig an Hand der Finanzplanung aufzuzeigen.

Für das Aufstellungsverfahren wird von einer möglichst umfassenden Abstimmung mit anderen Planungsträgern, insbesondere anderen (benachbarten) Kommunen ausgegangen, um unerwünschte Gegensätzlichkeiten auszuschließen und zugleich die nachhaltige und wirtschaftliche Betreuung der Bevölkerung zu sichern. In den Planungsprozeß soll auch die Öffentlichkeit soweit wie möglich einbezogen werden. Die empfohlene Planungstechnik läßt eine deutliche Anlehnung an die Systematik der Landesplanung erkennen und gesonderte Hinweise zum Inhalt kommunaler Entwicklungsplanungen tragen zu möglichst einheitlichem Aufbau und Gliederung bei.

Überall dort, wo kommunale Gebietskörperschaften der Aufforderung zur Entwicklungsplanung nachgekommen sind, wird das bayerische Planungssystem konsequent bis zur kleinsten räumlichen Einheit<sup>52)</sup> abgerundet und vervollständigt. Vor allem in den größeren Gemeinden Bayerns gehört kommunale Entwicklungsplanung inzwischen schon zu den verwaltungsmäßigen Selbstverständlichkeiten.

## **2. Landesplanung und sonstige Aufgabenplanung**

Landesplanung bedeutet nicht nur das Erstellen übergeordneter und überregionaler Programme und Pläne, sondern auch Koordinierung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen jeder Art<sup>53)</sup>. Dieser Auftrag an die Landesplanung

52) abgesehen von der insoweit nicht vergleichbaren, parzellenscharfen Bauleitplanung.

53) Auf das Raumordnungsverfahren i.S. von Art. 23 BayLPlG als dem wichtigste "landesplanerische" Koordinierungsinstrument kann im Rahmen dieser Untersuchung nicht eingegangen werden.

folgt aus Art. 1 Nr. 2 BayLPIG<sup>54)</sup>, wobei insoweit die Mitteilungs- und Auskunftspflichten nach Art. 20 Abs. 1 und 2 BayLPIG für die Praxis von besonderer Bedeutung sind, da sie eine nahezu umfassende Unterrichtung der Landesplanungsbehörden über raumbedeutsame planerische Aktivitäten jeglicher Art gewährleisten. Diese gesetzliche Verpflichtung wird durch eine Bekanntmachung des StMLU über die Mitteilung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen gemäß Art. 20 Abs. 1 BayLPIG (Vom 1.12.1976, LUMBl S. 222, ber. 1977, S. 76) näher erläutert. Danach beschränkt sich die Mitteilungspflicht auf raumbedeutsame Planungen von überörtlicher Bedeutung, wobei zahlreiche Beispiele in der Gliederungssystematik von Teil B des LEP aufgeführt werden. Durch diese Liste mit ihrer auch nach heutigem Stand nahezu vollständigen Aufzählung fachplanerischer Aktivitäten ist gewährleistet, daß alle raumbedeutsamen Fachplanungen im Freistaat Bayern von der Landesplanung erfaßt und entsprechend ausgewertet werden.

Dabei können einzelne Bereiche, z.B. im Rahmen einer Fortschreibung des LEP, als Bereiche, für die Ziele der Raumordnung und Landesplanung in fachlichen Programmen und Plänen auf der Grundlage des LEP aufgestellt werden können, i.S. von Art. 13 Abs. 2 Nr. 6 BayLPLG ausgewiesen werden. Abgerundet werden die Bemühungen um durchgängige landesplanerische Erfassung und Koordinierung von Planungen und Maßnahmen durch eine Reihe von Bekanntmachungen (Vgl. i.e. Heigl/Hosch (1984), Teil A II) der zuständigen Staatsministerien z.B. über das Zusammenwirken von Flurbereinigung, Landesentwicklung, Umweltgestaltung und Umweltschutz oder über die Zusammenarbeit von Landesplanungs- und Wasserwirtschaftsbehörden oder (mehrfach) zum Themenkreis Landesplanung und Bauleitplanung.

### **3. Landesplanung und Finanzplanung**

Die Finanzplanung weist regelmäßig nur die Kosten der Staatstätigkeit, also finanziellen "Input", nicht aber das mit dem Ressourceneinsatz angestrebte Ergebnis, also den materiellen "Output" aus. Dieser Umstand führt zu der häufig

54) Auch aus § 4 Abs. 5 ROG, dazu vgl. i.e. Heigl/Hosch (1984), Art. 1 RdNr. 46; Art. 23, RdNr. 2 - 4.

beklagten, nur eingeschränkten Aussagekraft der Finanzplanungen und erschwert Versuche, die Effizienzkontrolle staatlichen Handelns zu verbessern (Vgl. Jooss (1982), S. 72 f m.w.N.). Für den Bereich des LEP wurde dieser entscheidende Mangel im staatlichen Planungssystem durch den Investitionsteil im wesentlichen ausgeglichen. Der Investitionsteil enthält nicht nur Aussagen zu den Maßnahmen, sondern auch zu deren Finanzierung, getrennt nach Finanzierungsquellen, d.h. insbesondere nach Leistungen des Landes, des Bundes, der Gemeinden und der sonstigen Träger.

Die Summe der Landesmittel ist dabei identisch mit den Beträgen der Finanzplanung, so daß der Investitionsteil des LEP als Durchführungsabschnitt des LEP nur solche Maßnahmen enthält, deren Finanzierung jedenfalls aus der Sicht des Freistaates Bayern gesichert erscheint. Über die Finanzierungsbeiträge der anderen Beteiligten können naturgemäß keine verbindlichen Aussagen getroffen werden, was ohne Zweifel zu gewissen, jedoch unvermeidlichen Unsicherheiten führt. Die Planung muß sich also auf einen flexiblen Vollzug einstellen, d.h. im Rahmen der regelmäßigen Fortschreibungen sowohl der Finanzplanung wie des Investitionsteiles des LEP muß eine Anpassung an den jeweiligen Erkenntnisstand erfolgen. Auch insoweit ist besonders wichtig, daß der Planung eine Ergebniskontrolle nachfolgt, die durch die Raumordnungsberichte in regelmäßigen Abständen institutionalisiert erstattet wird. Der ex-ante Planung entspricht die ex-post-Gegenüberstellung von finanziellen "Input" und fachlichem "Output". Kontrolle der Vergangenheit und Planung der Zukunft sind also in das gleiche System eingebunden wie Aufgabenplanung und Finanzplanung, Aufgabenverantwortung und Finanzverantwortung.

## VII. Schlußbemerkung

Das Planungssystem des Freistaates Bayern ist umfassend, aber nicht zu detailliert, in sich geschlossen, aber nicht perfekt, politisch-praktisch, aber nicht technokratisch. Planung wird in Bayern als ein Angebot an alle, auch und gerade an den Bürger und an die Wirtschaft verstanden, sich besser und rechtzeitig auf den Staat und sein Handeln einstellen zu können. In diesem Sinne kann Landesplanung nach dem aus § 1 Abs. 4 ROG abgeleiteten sog. Gegenstromprinzip gegenseitig befruchtend wirken, den total "verplanten" Bürger verhin-

dern und so ein Weg zu mehr Freiheit sein. Die Erfahrung mit einem Jahrzehnt LEP bestätigt, daß dies zumindest in Ansätzen möglich war. Politik, Verwaltung und Wissenschaft sind aufgerufen, durch Rat und Tat an einer kontinuierlichen, evolutiven Fortentwicklung dieses Systems mitzuwirken.

### Literaturverzeichnis

- (1) Bayerische Staatsregierung, Landesentwicklungsprogramm Bayern, Verordnung vom 3. Mai 1984 (mit Anlage), GVBl S. 121, ber. S. 337, hrsg. durch Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, München 1984, Zit.: LEP Bayern 1984.
- (2) Bayerische Staatsregierung, Landesentwicklungsprogramm Bayern - Investitionsteil 1983 bis 1986, Beschluß vom 20. März 1984, hrsg. durch Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, München 1984, Zit.: Investitionsteil LEP.
- (3) Bayerische Staatsregierung, 7. Raumordnungsbericht, Beschluß vom 29. November 1983, hrsg. durch Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen, München 1984, Zit.: 7. ROB.
- (4) Der Bundesminister für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.) Landesplanerische Begriffe und Instrumente, Bonn- Bad Godesberg, 1984, Zit.: BMBau Begriffe (1984).
- (5) Heigl L./Hosch R. (1984), Raumordnung und Landesplanung in Bayern, Kommentar und Vorschriftensammlung, Loseblattausgabe, München, ab 1973, Stand 12. Lieferung.
- (6) Jooss G. (1982), Mittelfristige Finanzplanung im Bundesstaat, Finanzarchiv N.F., Band 40, S. 44 ff
- (7) Weidemann C. (1984), Regionale Raumordnungspläne als Gegenstand der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle, DVBl 1984, S. 476 ff.

### Summary

The contribution surveys on procedure, contents, legal nature and legal consequences of the four planning-instruments within the public planning system of the State of Bavaria.

These instruments are

- for the whole state area the "State Development Program" (Landesentwicklungsprogramm - LEP)
- for the whole state area or major parts of it the "Specific Programs and Plans" (fachliche Programme und Pläne)
- for each of the 18 planning-regions set up by the State Development Program the "Regional Plans" (Regionalpläne)
- within these 18 planning-regions where regional plans have not been set up "Specific Aims" (einzelne Ziele der Raumordnung und Landesplanung).

Further the contribution deals with aspects of legal protection against public planning and with the relationship between the above mentioned four planning instruments and other public planning activities in Bavaria, pointing out the dominant position of the State Development Program.

# Die Hessische Landesplanung

von

Wolfgang Glatzer

## I. Einführung

*1. Problemstellung.* Im Bundesland Hessen hat "Planung" seit den Anfängen der Bundesrepublik einem im Vergleich zu anderen Bundesländern hohen Stellenwert gehabt, obwohl die Konjunkturen zwischen Planungsbegeisterung und Planungsabstinenz auch hier zu beobachten sind. Die Darstellung und Diskussion der hessischen Landesplanung bezieht sich in diesem Beitrag auf folgende Aspekte: erstens eine Beschreibung des Entstehungs- und Veränderungsprozesses der hessischen Landesplanung; zweitens eine Darstellung der heute gesetzlich verankerten Planungskonzeption und des Standes der Landesentwicklungsplanung; drittens eine Behandlung der Koordinationsprobleme, die sich in der hessischen Landesentwicklungsplanung stellen. Unter Planung wird hier ein mehrstufiger Prozeß verstanden, der die Planungsschritte Diagnose, Zielbildung, Aktivitätenplanung und Erfolgskontrolle umfaßt (vgl. Wille 1976, S. 460). In verschiedenen Kontexten können sehr unterschiedliche Anforderungen an die Gestaltung der Planung bestehen. Deswegen ist es sinnvoll, der Darstellung der Planungsgeschichte und -instrumente Hessens eine kurze Charakterisierung des Bundeslandesvorauszuschicken.

*2. Kurzcharakterisierung des Bundeslandes Hessen.* Hessen ist mit 21 114 qkm flächenmäßig das fünftgrößte der elf Bundesländer.<sup>1)</sup> Es hat mit 5,5 Mio Einwohnern etwa die Hälfte der Einwohnerzahl von Baden-Württemberg. Mit Nordrhein-Westfalen und dem Saarland ist es eines der am dichtesten besiedelten Bundesländer. Gemessen an der wirtschaftlichen Leistungskraft (Bruttosozial-

1) Diese und die folgenden Zahlen stützen sich auf Hessisches Statistisches Landesamt, 1984.

alprodukt je Einwohner) und der Produktivität (Bruttoinlandsprodukt je Erwerbstätigen) lag Hessen 1983 an der Spitze der Bundesländer knapp vor Baden-Württemberg. Hessen hat, gemessen am Anteil der im Dienstleistungssektor Beschäftigten im Vergleich zu allen Erwerbstätigen, besonders weitgehend "nachindustriell" geprägte Bereiche. Freilich ist diese Prägung nur für den Süden kennzeichnend, insbesondere den Frankfurter Bereich, während der Norden stark agrarisch strukturiert ist. Für das Problem der Arbeitslosigkeit gilt, daß die Arbeitslosenquote zwar geringer ist als im Bundesdurchschnitt, ähnlich hoch wie in Bayern, doch höher als in Baden-Württemberg. Die Verschuldung des Landes ist ebenfalls relativ niedrig; mit 3350 DM je Einwohner haben nur Bayern und Baden-Württemberg niedrigere Werte aufzuweisen. Allerdings sind die hessischen Gemeinden und Gemeindeverbände im Vergleich aller Flächenstaaten am höchsten verschuldet. Der interessanteste Punkt einer ökologischen Charakterisierung dürfte sein, daß Hessen das walddreichste Bundesland ist; 42 % der Landesfläche bestehen aus Wald.

Politisch ist hervorzuheben, daß in Hessen die sozialdemokratische Partei seit 1946 den Ministerpräsidenten stellt, mittlerweile über 11 Legislaturperioden. Die Geschichte der Landesentwicklungsplanung in Hessen ist stets von sozialdemokratischen Ministerpräsidenten gestaltet worden und ist insofern nie dem Problem eines Wechsels der stärksten Regierungspartei ausgesetzt gewesen.

## II. Die Entwicklung der hessischen Planungspolitik

Im Bundesland Hessen war die politische Planung relativ früh auf den Versuch einer umfassenden Steuerung der gesellschaftlichen Entwicklung gerichtet. Der erste "Hessenplan" wurde bereits 1950 aufgestellt; ihm folgte 1965 der "Große Hessenplan" und 1970 der "Landesentwicklungsplan Hessen '80" (vgl. Schulz zur Wiesch 1977). 1986 steht nun die Fortschreibung des Landesentwicklungsplans von 1970 an. Dies sind die markanten Stationen der hessischen Landesentwicklungsplanung.

*1. Vom ersten Hessenplan zum Großen Hessenplan.* Der Ausgangspunkt der hessischen Planung liegt in der Notsituation der Nachkriegszeit; diese war in Hessen gekennzeichnet durch schwere Zerstörungen in den Großstädten, den Zustrom

von 680 000 Flüchtlingen, die Abtrennung vom Wirtschaftsraum Thüringen und die Disparitäten zwischen dem agrarisch geprägten Nordhessen und dem industriell strukturierten Südhessen. Der Hessenplan 1950 -1954 stellte in dieser Situation ein Krisenprogramm dar. Im Hinblick auf die Bevölkerung war er vor allem ein Maßnahmenprogramm zur Eingliederung der Flüchtlinge. Finanzterminologisch stellte er ein Wiederaufbau- und Investitionsprogramm dar. Dem ersten Hessenplan folgten Fachpläne der Ressorts (z.B. der "Sozialplan für alte Menschen"), ohne daß es in den fünfziger Jahren zu einem ressortübergreifenden Investitionsplan wie dem späteren "Großen Hessenplan" kam.

Die Landesplanung beruhte damals auf dem Hessischen Aufbaugesetz von 1948. Sie war einer Dienststelle beim Hessischen Ministerpräsidenten übertragen. Sie sollte nicht nur die Fachplanung der Ressorts abstimmen, sondern auch unabhängig von den Ressorts einen Rahmenplan als Leitbild erstellen. 1957 wurde die Landesplanung aus der Staatskanzlei in den Geschäftsbereich des Innenministeriums verlagert und in der Folge auf den engeren Bereich der Raumordnung begrenzt. Insofern machte sich auch in Hessen in den fünfziger Jahren eine gewisse Planungsabstinenz bemerkbar.

1962 wurde ein neues Landesplanungsgesetz (HLPG 1962) geschaffen, das Landesplanung als gemeinsame Aufgabe des Landes und der kreisfreien Städte und Landkreise definiert. Es postuliert einen umfassenden raumordnungspolitischen Gestaltungsanspruch. Ein zu entwickelnder Raumordnungsplan sollte aus den festgestellten regionalen Raumordnungsplänen bestehen .

Parallel zur Raumordnungsplanung nach dem HLPG 1962 wurde in der ersten Hälfte der sechziger Jahre die Investitionsplanung nach dem Konzept des "Großen Hessenplans" entwickelt; beide bildeten aus der Sicht der Beteiligten keine komplementären, sondern konkurrierende Steuerungskonzepte (Schulz zur Wiesch 1977, S. 276).

Der Große Hessenplan, in der Regierungserklärung von 1963 angekündigt und 1965 vorgelegt, ist ein Beispiel dafür, daß Planung nicht unbedingt ein Kind der Krise sein muß. Es handelt sich um eine damals neue Form der lang- und mittelfristigen Investitionsplanung, noch nicht um ein umfassendes Entwicklungsprogramm. Als Ziele wurden genannt: "bewußte Wachstumspolitik", "soziale Inte-



gration" und "innere Stabilisierung". Der Hauptautor des Großen Hessenplans bezeichnet ihn als langfristige Fach- und Finanzplanung. "Tatsächlich war der GHP im wesentlichen eine Zusammenfassung von Investitionsprojekten der Ressorts unter einheitlichem Zeithorizont" (Schulz zur Wiesch, 1977, S. 277). Er umfaßte Investitionen von besonderer Bedeutung, das waren 75% des Investitionshaushaltes bzw. rund 20 % des Landeshaushaltes. Der Große Hessenplan '65 wurde noch während seiner Laufzeit durch den Landesentwicklungsplan Hessen '80 abgelöst.

*2. Die Landesentwicklungsplanung seit 1970.* In die Laufzeit des Großen Hessenplans von 1965 hinein erfolgte 1970 die Veröffentlichung des Landesentwicklungsplans Hessen '80, der 1971, nach dem Kritikvorschläge eingearbeitet worden waren, vom Kabinett verabschiedet wurde. Der Landesentwicklungsplan geht über den Großen Hessenplan hinaus, indem er die Raumplanung wieder integriert. Institutionell kommt dies darin zum Ausdruck, daß mit der Angliederung der obersten Landesplanungsbehörde an die Staatskanzlei ihr auch die Abteilung Raumordnung aus dem Innenministerium zugeordnet wird.

Der Zeithorizont des Landesentwicklungsplans beträgt 16 Jahre; eine Neufassung ist also 1986 erforderlich. Der langfristige Plan ist in mittelfristige Durchführungsabschnitte von vier Jahren aufgegliedert. Den vierjährigen Durchführungsabschnitten entsprechend wurden evaluative Zwischenberichte über den jeweiligen Stand der Landesentwicklung vorgesehen. So liegen für verschiedene Zeiträume Ergebnisberichte vor, deren letzter aus dem Jahr 1980 stammt (Landesentwicklungsbericht Hessen 1970-1978) und einen Halbzeitbericht darstellt.

Das Landesplanungsgesetz von 1970 wurde 1980 geändert. Die bedeutendste Änderung ist die Reduzierung der sechs hessischen Planungsregionen auf drei und ihre Anbindung an die Regierungspräsidien. Damit werden planende und durchführende Instanzen enger verkoppelt als bisher.

### **III. Der heutige Stand der Landesentwicklungsplanung**

Die gegenwärtige Landesentwicklungsplanung beruht auf dem Landesplanungsgesetz (HLPG) vom 1. Juni 1970 und seiner Änderung vom 15. Oktober 1980. In

diesen Gesetzen wurde ein Planungssystem eingeführt, das sich auf drei Planungsinstrumente stützt: das Landesraumordnungsprogramm, den Landesentwicklungsplan und die regionalen Raumordnungspläne. Die oberste Landesplanungsbehörde war von 1978 bis 1984 der Minister für Landesentwicklung, Umwelt, Landwirtschaft und Forsten, seit dem 1.1.1985 ist es der Chef der Staatskanzlei.

*1. Das Landesraumordnungsprogramm.* Das Landesraumordnungsprogramm legt die Ziele der Landesplanung fest und stellt raumpolitische und fachliche Grundsätze auf. § 1 postuliert: " Die Raumstruktur Hessens soll unter Berücksichtigung der natürlichen Gegebenheiten in den einzelnen Landessteilen sowie der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Erfordernisse so entwickelt werden, daß überall die freie Entfaltung der Persönlichkeit in der Gemeinschaft und soziale Sicherheit gewährleistet sind". Der zweite Paragraph betrifft den Ausgleich des wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Gefälles zwischen leistungsstarken und leistungsschwachen Teilen des Landes. Dabei werden Verdichtungsgebiete und Entwicklungsgebiete unterschieden. Bei den raumpolitischen Grundsätzen zeigt das HLPG sieben allgemeine und eine große Zahl spezieller, fachlicher Grundsätze auf. Dieser Teil des hessischen Raumordnungsprogramms entspricht der in theoretischen Konzepten betonten Festlegung von Oberzielen und der Konkretisierung von Unterzielen. Die Ziele, die den regionalen Raumordnungsprogrammen zugrundegelegt werden, müssen aus den Zielen des Landesraumordnungsprogramms abgeleitet werden. Die Ziele betreffen folgende Gebiete, die auch Bestandteil von regionalen Raumordnungsplänen sein müssen: Landschaft, Wasser, Bodenschätze, gewerbliche Wirtschaft, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Verkehr, Energie, Kultur- und Schulwesen, Wohnungs- und Siedlungswesen, Volksgesundheit und Sozialwesen, Gemeinschaftseinrichtungen, Sport, Freizeit.

Der zweite Teil des Landesraumordnungsprogramms regelt die Aufstellung und Fortschreibung der regionalen Raumordnungspläne und die Einteilung des Landes in Planungsregionen. Hier hat die Gesetzesänderung von 1980 weitreichende Umstellungen gebracht. Es erfolgte eine Reduzierung von sechs auf drei Planungsregionen. Planungsregionen bezeichnen räumlich zusammenhängende Gebiete mit engen wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und landschaftlichen Verflechtungen, die aufgrund der Gegebenheiten und der zu erwartenden Entwick-

lung abgestimmter Planung bedürfen. Die neuen Planungsregionen sind Nordhessen (Regierungsbezirk Kassel), Mittelhessen (Regierungsbezirk Gießen) und Südhessen (Regierungsbezirk Darmstadt). Die Regionalplanung wurde damit unmittelbar der staatlichen Mittelinstanz, den Regierungspräsidenten, zugeordnet, die diese Aufgabe zusammen mit der regionalen Planungsversammlung wahrnehmen. Vom Gesetzgeber wird betont, daß damit eine Verbindung von planender und durchführender Instanz geschaffen worden sei, die der praktischen Umsetzung der Planung diene. Der Abgrenzung der Planungsregionen ging eine lange politische Auseinandersetzung voraus.

In der Planungsregion Südhessen existieren neben der Planungsregion der Umlandverband Frankfurt<sup>2)</sup> und damit eine weitere Instanz, die den Kommunen übergeordnet die Raumentwicklung zu koordinieren versucht. Hier können sich konkurrierende Planungsvorhaben ergeben.

*2. Der Landesentwicklungsplan.* Der systematische Platz des Landesentwicklungsplans ist zwischen dem Landesraumordnungsprogramm und den regionalen Raumordnungsplänen. Der letzte Landesentwicklungsplan "Hessen '80" ist 1971 verabschiedet worden (Hessischer Ministerpräsident, 1970). Er ist für einen Zeitraum von 16 Jahren konzipiert und wäre 1986 fortzuschreiben. Der Planungszeitraum wurde in Durchführungsabschnitte von jeweils vier Jahren gegliedert, an deren Ende jeweils Ergebnisberichte erstellt werden sollten. Zur Halbzeit wurde im Herbst 1980 ein umfassender Landesentwicklungsbericht Hessen 1970-1978 veröffentlicht (Hessischer Minister für Landesentwicklung, Umwelt, Landwirtschaft und Forsten, 1980).

Der Landesentwicklungsplan wird durch die oberste Planungsbehörde (Abteilung III Landesentwicklungsplanung in der Staatskanzlei) erarbeitet und durch die Landesregierung festgestellt. Ein Planungsausschuß der Landesregierung begleitet diese Arbeit. Dem Planungsausschuß gehören die Staatssekretäre und die Planungsbeauftragten aller Ministerien an. Angebunden sind dabei auch "Ser-

2) Der Umlandverband Frankfurt wurde 1974 durch Gesetz geschaffen. Er übernimmt Funktionen und Aufgaben der Gemeinden und Landkreise in seinem Verbandsgebiet. Er hat die geordnete Entwicklung des Verbandsgebietes zu koordinieren und zu fördern. Dem Verband obliegen die Flächennutzungsplanung einschl. Bodenbevorratung, die Aufstellung eines Generalverkehrsplans und eines Landschaftsplans.

viceeinrichtungen" wie das Statistische Landesamt und die Hessische Landesentwicklungs- und Treuhandgesellschaft mbH.

Bei der Aufstellung des Landesentwicklungsplans wirkt ein Landesplanungsbeirat beratend mit. Ihm gehören Vertreter der Gemeinden, der Landwirtschaft, der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber an. Der Landesentwicklungsplan enthält eine Darstellung der vorhandenen und anzustrebenden Raumstruktur des Landes, die staatlichen Fach- und Investitionsplanungen und ausgewählte gesellschaftspolitische Ziele. Es werden also Raumplanung, Aufgaben-, Investitions- und Finanzplanung verbunden. Im Bereich der Finanzplanung werden die benötigten Mittel nach Finanzierungsquellen und nach Regionen und Investitionsbereichen aufgliedert (vgl. Anlage 1).

Im Landesentwicklungsbericht werden die allgemeinen Rahmenbedingungen, der raumpolitische Entwicklungsstand, entwicklungspolitische Leistungen und Ergebnisse nach Aufgabengebieten und Planungsregionen behandelt. Zugleich wird auf zukünftige notwendige Maßnahmen hingewiesen. Der Landesentwicklungsbericht stellt eine Planungsbilanz der obersten Planungsbehörde dar.

Dem Bericht ist sowohl zu entnehmen, wieviel in welchen Bereichen und Regionen investiert worden ist als auch, was damit erreicht worden ist. Die Darstellung verwendet sowohl kartographische und tabellarische Darstellungsweisen als auch verbale Beschreibungen (vgl. Anlagen 2 und 3).

Die Landesentwicklungsplanung bedarf teilweise einer grenzüberschreitenden Abstimmung. So gibt es beispielsweise einen Staatsvertrag zwischen Hessen, Baden-Württemberg und Rheinland-Pfalz für die grenzüberschreitende Planung im Rhein-Neckar-Raum. Mit Rheinland-Pfalz gibt es weitere Abkommen, mit Bayern erfolgt eine Abstimmung ohne formelle vertragliche Regelung.

*3. Die regionalen Raumordnungspläne.* In den drei Planungsregionen bzw. Regierungsbezirken Nordhessen, Mittelhessen und Südhessen werden dem Landesplanungsgesetz entsprechend regionale Raumordnungspläne aufgestellt. Dies geschieht im Rahmen der Vorgaben des Landesraumordnungsprogramms und des Landesentwicklungsplans sowie des Bundesraumordnungsgesetzes und des Bundesraumordnungsprogramms durch die Planungsversammlung und den Regie-

rungspräsidenten der jeweiligen Region. Die Mitglieder der Planungsversammlung werden von den Vertretungskörperschaften der kreisfreien Städte, der Landkreise, der kreisangehörigen Gemeinden mit mehr als 50 000 Einwohnern und des Umlandverbandes Frankfurt - nur in Südhessen - für deren Wahlzeit gewählt. Die Mitglieder der Planungsversammlung arbeiten ehrenamtlich. Die Geschäfte der Planungsversammlung führt die mittlere Landesplanungsbehörde, d.h. der Regierungspräsident des jeweiligen Regierungsbezirks. Die zentrale Aufgabe der Planungsversammlungen und Regierungspräsidenten ist die Erarbeitung des Entwurfs zur Fortschreibung des regionalen Raumordnungsplans, die Anhörung und die Offenlegung des Planentwurfs, der Beschluß über den Raumordnungsplan und seine Weiterleitung an die oberste Planungsbehörde, d.h. die Landesregierung. Die oberste Landesplanungsbehörde kann der Planversammlung generelle Weisungen erteilen bzw. im Fall einer Vernachlässigung von Aufgaben an ihrer Stelle aktiv werden.

Die neuesten regionalen Raumordnungspläne lagen Mitte des Jahres 1985 für vier Wochen bei den Regierungspräsidenten und an deren kommunalen Behörden aus (Regierungspräsident Darmstadt, 1985). Sie haben einen Planungshorizont bis 1995. Der Raumordnungsplan für die Region Südhessen beginnt mit einer Beschreibung der Ziele für die Planungsregion und behandelt dann die voraussichtliche Bevölkerungsentwicklung und darauf aufbauend die räumlichen Ziele, für die Entwicklung der Planungsregion. Der umfangsmäßig größte Teil bezieht sich auf übergeordnete fachliche Ziele, Planungen und Maßnahmen in den Bereichen Sozialpolitik, Kulturpolitik, Wirtschaftspolitik, Verkehrspolitik, Natur und Landschaft und Umwelttechnik (siehe Anlage 4).

Wenn die Landesregierung die Regionalpläne "festgestellt" hat, dann hat das folgende rechtliche Bindungswirkung: Alle Behörden des Landes, die Gemeinden, Gemeindeverbände, die sonstigen öffentlichen Planungsträger und weitere im Gesetz genannten Instanzen haben den regionalen Raumordnungsplan zu beachten, soweit die Ziele, Planungen und Maßnahmen einer Bindungswirkung fähig sind. Darüber hinaus sind die konkretisierten Ziele in die gemeindlichen Planungen, die verschiedenen Fachplanungen und bei raumbedeutsamen Maßnahmen umzusetzen. Die Planungsregion Südhessen schickt ihrem Entwurf voraus, daß sie in einigen Bereichen von den Planungsvorstellungen der Landes- und Fachplanung abgewichen ist.

Die Detaillierung der Planung reicht von Zielen bis in konkrete Einzelmaßnahmen. Die Maßnahmen sind nach ihrer Verbindlichkeit abgestuft. "Regionalplanerisch abgestimmt" bedeutet beispielsweise bei Straßenplanungen eine positive Sanktionierung, bei "Planungshinweisen" ist diese nicht impliziert. Es erfolgte keine zeitliche Bindung der Planungen - innerhalb der globalen Reichweite des Plans - , und es werden auch keine Kosten der Maßnahmen berücksichtigt. Es handelt sich also um eine räumlich detaillierte Aufgaben- und Investitionsplanung mit spezifischer rechtlicher Bindungswirkung aber bisher ohne zeitliche Ablaufplanung und ohne Finanzplanung. Jedoch besteht eine gewisse Verpflichtung der Finanzplanung, sich an den Raumordnungsplänen zu orientieren.

#### **IV. Die Koordinationsprobleme der hessischen Landesentwicklungsplanung**

Eine umfassende Entwicklungsplanung hat stets viele Beteiligte und Betroffene und ist entsprechend vielen Koordinationsanforderungen ausgesetzt. Im folgenden werden einige Koordinationsprobleme beschrieben, zunächst vertikale - zwischen Planungsinstanzen auf hierarchisch unterschiedenen Entscheidungsebenen - und dann horizontale - zwischen Ressorts, zwischen Planungsschritten und zwischen Entscheidungsinstanzen auf der gleichen Ebene.

*1. Vertikale Abstimmungsprobleme.* Betrachtet man die regionalen Raumordnungspläne, dann ist festzustellen, daß sie in die Belange der Bürger weitreichend Eingriff nehmen können, obwohl die regionalen Raumordnungspläne gegenüber dem einzelnen nicht rechtswirksam sind. Für eine Landesentwicklungsplanung dürfte es also wichtig sein, die Akzeptanz der Bürger für die geplanten Maßnahmen zu finden. Das Instrument, durch das eine Beteiligung einzelner Bürger, aber auch von Verbänden, Organisationen und Bürgerinitiativen möglich ist, stellt das Anhörungsverfahren und die Offenlegung der regionalen Raumordnungspläne sowie die Behandlung der eingegangenen Beschwerden und Anregungen dar. Erst anschließend können die Planungsversammlungen den regionalen Raumordnungsplan beschließen und an die oberste Landesplanungsbehörde weiterleiten.

Was die Gebietskörperschaften betrifft, so sind sie durch die regionalen Raumordnungspläne rechtswirksam gebunden. Im Bundesbaugesetz ist beispielsweise festgelegt, daß sich die Bauleitplanung der Gemeinden in die bestehenden regionalen Raumordnungspläne einfügen muß. Damit hat die Autonomie der Kommunen eine Einschränkung erfahren. Die Gemeinden sind allerdings bei der Aufstellung der Regionalpläne einzeln und unmittelbar anzuhören und es muß begründet werden, falls ihre Vorschläge nicht aufgenommen wurden. Im Anschluß an die Offenlegung der regionalen Raumordnungspläne geben vor allem Gemeinden ihre Beschwerden zu Protokoll, deren Vorstellungen nicht berücksichtigt worden sind.

Das Verhältnis der regionalen Raumordnungsbehörde zum Landesentwicklungskonzept ist dem Planungsmodell zufolge so gestaltet, daß sich die regionalen Raumordnungsläne am Landesentwicklungsplan orientieren sollen. Da ein neuer Landesentwicklungsplan seit 1970 nicht vorliegt, konnten von dieser Seite für die neuen regionalen Raumordnungspläne keine aktuellen Vorgaben erfolgen.

Die mittlere Landesbehörde, die Regierungspräsidenten, hatten vor der Bildung der Planungsregionen nur administrative Aufgaben. Nach der Gleichsetzung von Regierungsbezirken mit Planungsregionen und der Anbindung der Planungsversammlungen an die Regierungspräsidenten haben diese einen Funktionszuwachs erfahren.

Ein spezielles Koordinationsproblem tritt in Südhessen auf, weil in der Planungsregion der Umlandverband Frankfurt existiert, der eine eigene Flächennutzungsplanung betreibt.

Die Einbindung der Ministerien in die Landesentwicklungsplanung hängt wesentlich davon ab, ob die Minister sich als Ressortchefs oder als Kabinettsangehörige verstehen. Formell sieht es so aus, daß alle Minister durch ihre Staatssekretäre in einem Planungsausschuß vertreten sind, der Fach- und Finanzplanung koordiniert.

Die Planer sprechen von einer Verankerung des Gegenstromprinzips im Prozeß der Willensbildung, demzufolge in einem Rückkopplungsprozeß sichergestellt werden soll, daß sich Planung von oben und Partizipation von unten ergänzen



und zu einer realitätsnahen Planung beitragen. Auch wenn die Regionalpläne festgestellt sind, läßt das Instrument der Abweichungsverfahren, die nach dem Hessischen Landesplanungsgesetz möglich sind, Ausnahmen zu. Die oberste Landesplanungsbehörde kann nach Anhörung der Träger der Regionalplanung und im Einvernehmen mit dem Fachminister eine Abweichung von den festgestellten Aussagen des regionalen Raumordnungsplanes anordnen.

*2. Horizontale Abstimmungsprobleme.* Horizontale Abstimmungsprobleme auf etwa gleichrangiger Ebene gibt es in mehrfacher Hinsicht. Das Hauptproblem ist sicher die Integration der Fachplanungen der Ressorts mit der Finanzplanung. Dem Anspruch nach soll in der hessischen Landesentwicklungsplanung beides geleistet werden und zusätzlich die Zusammenführung mit der Bauplanung erfolgen. Betrachtet man die neuen regionalen Raumordnungspläne, so handelt es sich aber um Ziel- und Maßnahmenpläne ohne Finanzplanung. Die im Landesraumordnungsgesetz vorgesehene Beschreibung der voraussichtlichen Kosten der Maßnahmen fehlt bisher. Der Landesentwicklungsplan Hessen '80 enthielt eine Finanzplanung, und der neu zu erstellende Landesentwicklungsplan soll nach dem Willen der Planer diese ebenfalls wieder enthalten.

Weitere horizontale Abstimmungsprobleme bestehen zwischen den Planungsregionen. Maßnahmen in den Grenzbereichen müssen notwendigerweise aufeinander bezogen werden. Diese Koordination soll in der Landesplanungskonferenz und zwischen den Regierungspräsidenten erfolgen.

Einer Abstimmung bedarf auch der zeitliche Ablauf von Planungsmaßnahmen. Es müßte festgelegt werden, wann welche Maßnahme durchgeführt werden soll. Der Landesentwicklungsplan von 1970 war in Durchführungsabschnitte von vier Jahren gegliedert. Die regionalen Raumordnungspläne haben einen Zeithorizont bis 1995, ohne daß die vorgesehenen Maßnahmen bisher zeitlich gestaffelt werden.

## **V.   Schlußbemerkung**

Diese Darstellung der hessischen Landesentwicklungsplanung befaßte sich überwiegend mit der formalen Regelung der Beziehungen zwischen den beteiligten In-



stanzen. Wie die Planungsrealität aussieht, wäre erst zureichend zu analysieren, wenn auch die informellen Aspekte des Wirkungszusammenhangs der Planung bekannt wären. Dazu wäre es notwendig, die Situationsdefinitionen und Beurteilungen der Beteiligten auf den verschiedenen Ebenen der Planung zu kennen.

Die Darstellung der Planung konnte auch nicht die Motive der politischen Kräfte analysieren, die sich bei der Planung jeweils durchsetzten bzw. unterlagen. Daß hier zum Teil starke politische Kontroversen bestehen, ist daran ablesbar, daß bereits die Einteilung in Planungsregionen ein Politikum darstellte.

An der Ausarbeitung der regionalen Raumordnungspläne und ihrer Thematisierung in der öffentlichen Diskussion ist eine zentrale Funktion der Landesentwicklungsplanung erkennbar: Es handelt sich bei den Planungsvorhaben oft um Maßnahmen, die die kollektiven Lebensbedingungen langfristig, nachhaltig und oft irreversibel verändern. Solche Maßnahmen können nicht ad hoc entschieden werden, sondern bedürfen einer "Ausreifung" in einem oft zeitaufwendigen Diskussions- und Verhandlungsprozeß. Die stufenweise Entwicklung eines Diskussionsvorschlages zum festgestellten Konsens, aus dem dann konkrete Maßnahmen zur Realisierung abgeleitet werden können, ist eine hervorzuhebende Leistung bei der Planentwicklung.

Als Planungsmodell hat die hessische Landesentwicklungsplanung den Anspruch einer integrierten Gesamtplanung, die Aufgabenplanung, Investitions- und Finanzplanung miteinander verbindet und regional differenziert. Sie ist zugleich eine Planung, die bei der konkreten Gestaltung der Lebensbedingungen eine Rückkoppelung der Willensbildung zwischen Bürgern und Landesregierung ermöglicht (vgl. Pfitzer 1985, S. 55). Mir scheint darin ein wichtiges Potential der Landesentwicklungsplanung zu liegen, daß sie den Bürgern für einen überschaubaren Zeitraum realistische Zukunftsperspektiven für ihre kollektiven Lebensbedingungen aufzeigt.

## VI. Anhang

## Anlage 1

## 12. Gesamtaufwand nach Finanzierungsquellen 1970 bis 1985

Projektgruppe	Gesamtaufwand		Landesmittel		Mittel der Gemeinden (G.v.)		Sonstige Mittel	
	Mill. DM	%	Mill. DM	%	Mill. DM	%	Mill. DM	%
<b>Sozialpolitischer Investitionsbereich</b>								
Wohnungswesen . . . . .	11 365	4005 <sup>1)</sup>	35,3	585	5,1	6775	59,6	
Gemeinschaftshäuser . . . . .	514	230	44,8	247	48,1	37	7,1	
Kinder- und Jugendeinrichtungen . . . . .	1 205	514	42,7	351	29,1	340	28,2	
Erholungs-, Spiel- und Sportanlagen . . . . .	1 028	511	49,7	426	41,4	91	8,9	
Einrichtungen für alte Menschen . . . . .	1 180	760	64,4	64	5,4	356	30,2	
Einrichtungen für Behinderte . . . . .	153	77	50,0	15	9,9	61	40,1	
Gesundheitswesen . . . . .	1 832	1 042	56,8	589	32,2	201	11,0	
Hygienewesen . . . . .	116	39 <sup>2)</sup>	33,3	77	66,7	—	—	
<b>Zusammen</b>	<b>17 393</b>	<b>7 177</b>	<b>41,3</b>	<b>2 355</b>	<b>13,5</b>	<b>7 861</b>	<b>45,2</b>	
<b>Kulturpolitischer Investitionsbereich</b>								
Schulen . . . . .	4 554	2 979	65,4	1 575	34,6	—	—	
Hochschulen . . . . .	4 832	2 707	56,0	23	0,5	2 103	43,5	
Kunstpflge . . . . .	133	122	91,7	11	8,3	—	—	
<b>Zusammen</b>	<b>9 520</b>	<b>5 808</b>	<b>61,0</b>	<b>1 609</b>	<b>16,9</b>	<b>2 103</b>	<b>22,1</b>	
<b>Wirtschaftspolitischer Investitionsbereich</b>								
Wirtschaftsstruktur . . . . .	1 661	392 <sup>3)</sup>	23,6	80	4,8	1 189	71,6	
Fremdenverkehr . . . . .	448	233 <sup>4)</sup>	52,0	136	30,3	79	17,7	
Sonstige Gewerbeförderung . . . . .	3 772	16 <sup>5)</sup>	0,4	—	—	3 756	99,6	
Land- und forstwirtschaftliche Betriebsstruktur . . . . .	3 132	1 033 <sup>6)</sup>	33,0	—	—	2 098	67,0	
Marktstruktur . . . . .	540	59 <sup>7)</sup>	11,0	—	—	480	89,0	
Flurneuordnung . . . . .	2 345	965	41,2	57	2,4	1 322	56,4	
Dorfentwicklung . . . . .	178	149	83,5	26	14,4	4	2,1	
Wasserwirtschaft . . . . .	4 200	1 395 <sup>8)</sup>	33,2	950	22,6	1 855	44,2	
<b>Zusammen</b>	<b>16 274</b>	<b>4 241</b>	<b>26,0</b>	<b>1 249</b>	<b>7,7</b>	<b>10 784</b>	<b>66,3</b>	
<b>Verkehrspolitischer Investitionsbereich</b>								
Binnenwasserstraßen . . . . .	79	20 <sup>9)</sup>	24,9	1	0,8	59	74,3	
Landeplätze . . . . .	29	14	50,0	14	50,0	—	—	
Straßen und Nahverkehrsnetz . . . . .	11 407	4 875	42,7	3 012	26,4	3 521	30,9	
<b>Zusammen</b>	<b>11 515</b>	<b>4 909</b>	<b>42,6</b>	<b>3 027</b>	<b>26,2</b>	<b>3 580</b>	<b>31,2</b>	
<b>Investitionen insgesamt</b>	<b>54 702</b>	<b>22 135</b>	<b>40,5</b>	<b>8 239</b>	<b>15,0</b>	<b>24 328</b>	<b>44,5</b>	

<sup>1)</sup> Außerdem 416 Mill. DM Zinszuschüsse. — <sup>2)</sup> Außerdem 20 Mill. DM Zinszuschüsse. — <sup>3)</sup> Außerdem 26 Mill. DM Zinszuschüsse und jährlich 20 Mill. DM landesverbürgte Kredite. — <sup>4)</sup> Außerdem 29 Mill. DM Zinszuschüsse. — <sup>5)</sup> Außerdem 42 Mill. DM Zinszuschüsse. — <sup>6)</sup> Außerdem 49 Mill. DM Zinszuschüsse. — <sup>7)</sup> Außerdem 4 Mill. DM Zinszuschüsse. — <sup>8)</sup> Außerdem 9 Mill. DM Zinszuschüsse. — <sup>9)</sup> Außerdem 4 Mill. DM Zinszuschüsse.



## Anlage 3

Landesmittel (aufteilbare Maßnahmen) 1975 bis 1978 nach Regionen und Investitionsbereichen  
(einschließlich Kreditverbiligungsmittel)

Region	Sozialpol. Investi- tions- bereich	Kultur- pol. In- vesti- tions- bereich	Wirt- schafts- pol. In- vesti- tions- bereich	Verkehrs- pol. In- vesti- tions- bereich	Umwelt- pol. In- vesti- tions- bereich	Sicher- heitspol. Investi- tions- bereich	ins- gesamt
Grundzahlen in Mill. DM							
Nordhessen .....	199,8	281,0	113,7	368,0	108,2	15,1	1085,8
Mittelhessen .....	113,0	365,7	71,4	195,9	70,9	12,7	829,6
Osthessen .....	66,6	97,7	41,7	172,6	36,7	5,3	420,6
Rhein-Main-Taunus..	84,4	190,1	24,0	96,9	52,1	8,4	455,9
Untermain .....	229,7	442,5	51,9	974,0	121,0	20,3	1839,4
Starkenburger .....	133,6	232,4	26,3	171,8	87,7	13,4	665,2
Land Hessen .....	827,1	1609,4	329,0	1979,2	476,6	75,2	5296,5
Verhältniszahlen							
Nordhessen .....	24,2	17,5	34,6	20,7	22,7	20,1	21,3
Mittelhessen .....	13,7	22,7	21,7	11,0	14,9	16,9	16,3
Osthessen .....	8,0	6,1	12,7	9,7	7,7	7,0	8,3
Rhein-Main-Taunus..	10,2	11,8	7,3	5,4	10,9	11,2	8,8
Untermain .....	27,7	27,5	15,7	43,5	25,4	27,0	32,2
Starkenburger .....	16,2	14,4	8,0	9,7	18,4	17,8	13,1
Land Hessen .....	100	100	100	100	100	100	100
DM je Kopf der Wohnbevölkerung							
Nordhessen .....	217	306	124	400	118	16	1181
Mittelhessen .....	137	444	87	238	86	15	1007
Osthessen .....	212	311	133	550	117	17	1340
Rhein-Main-Taunus..	152	343	43	175	94	15	822
Untermain .....	112	216	26	476	59	10	899
Starkenburger .....	149	259	29	191	98	15	741
Land Hessen .....	149	290	59	356	86	14	954

## Anlage 4

### Regionaler Raumordnungsplan für die Planungsregion Südhessen - Inhaltsübersicht -

	Seite
1 Ziele für die Gesamtentwicklung der Planungsregion Südhessen	1
2.1 Bevölkerungsentwicklung	3
3 Räumliche Ziele für die Entwicklung der Planungsregion	5
3.1 Raumordnerische Konzeption	5
3.2 Zentrale Orte und Verflechtungsbereiche	11
3.3 Entwicklungsbänder	23
3.4 Strukturräume	25
3.4.1 Ordnungsraum	25
3.4.2 Verdichtungsraum	29
3.4.3 Ländlicher Raum	31
3.5 Entwicklungsgebiete und Entwicklungsschwerpunkte	33
3.5.1 Gewerbliche Fördergebiete und Entwicklungsschwerpunkte	33
3.5.2 Grenzgebiet zur DDR (Zonenrandgebiet)	39
3.5.3 Landwirtschaftliche Fördergebiete	39
3.6 Siedlungsstruktur	40
3.6.1 Siedlungsflächen	41
3.6.2 Industrie- und Gewerbeflächen	51
3.6.3 Einkaufs- und Verbrauchermärkte	53
3.7 Regional bedeutsame Gebiete, Trassen und Standorte	54
4. Übergeordnete fachliche Ziele, Planungen und Maßnahmen	58
4.1 Sozialpolitischer Bereich	58
4.1.1 Städtebau und Wohnungswesen	58
4.1.2 Jugend- und Familieneinrichtungen	63
4.1.3 Alteneinrichtungen	63
4.1.4 Behinderteneinrichtungen	64
4.1.5 Gesundheitswesen	65
4.1.6 Sport- und Freizeiteinrichtungen	66
4.2 Kulturpolitischer Bereich	69
4.2.1 Schulen	69
4.2.2 Hochschulen	71
4.2.3 Weiterbildung	72

4.2.4	Kunstpflge	75
4.3	Wirtschaftspolitischer Bereich	78
4.3.1	Gewerbliche Wirtschaft	78
4.3.2	Fremdenverkehr	80
4.3.3	Energie	86
4.3.4	Rohstoffsicherung	94
4.3.5	Landwirtschaft und Landentwicklung	104
4.3.6	Wald und Forstwirtschaft	106
4.4	Verkehrspolitischer Bereich	119
4.4.1	Binnenschifffahrt	120
4.4.2	Luftverkehr	122
4.4.3	Strafenverkehr	124
4.4.4	Schienenverkehr	132
4.4.5	Nahverkehr	137
4.4.6	Nachrichtenverkehr	143
4.5	Natur und Landschaft	145
4.5.1	Naturschutz	145
4.5.2	Landschaftsnutzung	159
4.5.3	Landschaftsgestaltung	160
4.5.4	Landschaftsgefhrdung und Landschaftsssschden	165
4.6	Umwelttechnik	167
4.6.1	Abfallwirtschaft	167
4.6.2	Wasserversorgung und Grundwasserschutz	172
4.6.3	Abwasserbehandlung	176
4.6.4	Abfluregelung	191
4.6.5	Imissionsschutz	193

## Literaturverzeichnis

- (1) Akademie für Raumforschung und Landesplanung (1983),  
Daten zur Raumplanung, Zahlen - Stichworte - Übersichten. Hannover,  
Curt-Vincentz-Verlag.
- (2) Der Hessische Minister für Landesentwicklung, Umwelt, Landwirtschaft  
und Forsten (Hrsg.),  
Hessisches Landesplanungsgesetz. Wiesbaden.
- (3) Hessendienst der Staatskanzlei (1985),  
Hessen ABC - ein Nachschlagewerk, Wiesbaden.
- (4) Hessischer Ministerpräsident (Hrsg.) (1970),  
Hessen '80 - Landesentwicklungsplan. Wiesbaden.
- (5) Hessischer Minister für Landesentwicklung, Umwelt, Landwirtschaft und  
Forsten (Hrsg.) (1980),  
Landesentwicklungsbericht Hessen 1970 - 1978. Wiesbaden
- (6) Hessisches Statistisches Landesamt (1984),  
Hessen unter den Ländern der Bundesrepublik. Wiesbaden.
- (7) Regierungspräsident Darmstadt (Hrsg.) (1985),  
Planungsregion Südhessen - Regionaler Raumordnungsplan. Entwurf.
- (8) Regierungspräsident Darmstadt (Hrsg.) (1985),  
Planungsregion Südhessen - Regionaler Raumordnungsplan. Begründung  
und Erläuterung. Entwurf.
- (9) Oettinger, Hans (1973),  
Das hessische Planungssystem. Manuskript eines Vortrages vor dem  
Deutschen Seminar für Urbanistik, Berlin.
- (10) Pfitzer, Christine (1985),  
Integrierte Entwicklungsplanung als Allokationsinstrument auf  
Landesebene. Frankfurt am Main.
- (11) Wille, Eberhard (1976),  
Mittel- und langfristige Finanzplanung, in: Neumark, Fritz (Hrsg.), Hand-  
buch der Finanzwissenschaft, 6. Lfrg, Bd. I, S. 428-474, Tübingen.
- (12) Schulz, zur Wiesch, Jochen (1977),  
Entstehungsbedingungen und Motive der hessischen Planungspolitik.  
In Schissler, Jakob (1981), Politische Kultur und politisches System in  
Hessen. Frankfurt am Main.

Bei der Ausarbeitung dieses Vortrags wurde mir durch Diskussionen mit Frau  
Dr. Frolinde Balser (Lehrbeauftragte an der Universität Frankfurt) und Hans

Oettinger (Leiter der Abteilung III Landesentwicklungsplanung in der Staatskanzlei, Wiesbaden) sehr geholfen. Für die Vermittlung von Informationen und Literatur bin ich auch Lieselotte Hinz (Hessendienst Wiesbaden), Helmut Brede (†) (Professor für Regional-, Stadt- und Gemeindeforschung an der Universität Frankfurt) und Werner Geiger (Landesentwicklungsplanung, Wiesbaden) sehr dankbar.

### Summary

Some kind of development planning has been traditional in "Hessen" in the post war period but integrated planning, in terms of goals and resources was first introduced in the "Großer Hessenplan" in 1965. In 1970 this approach was developed further by including regional planning by the "Landesentwicklungsplan Hessen '80". This plan runs until 1986 and, in accordance with it, new plans are being developed for Hessen for the period thereafter.

This contribution describes the introduction and evolution of planning instruments in Hessen. The present organization of development planning in Hessen is recorded in some detail. In addition, some problems of vertical and horizontal coordination are pointed out. The concept of planning used here is that of a multistage process, which includes diagnosis, goal formation, activity planning and evaluation. Hessen is a middle sized state of the FRG with a high population density, substantial disparities between the high industrialized south and the somewhat agrarian north, and compared to other states it is economically relatively successful.

Development planning is concerned with collective living conditions. One of its important functions is to bring the objectives and measures into a discussion and decision process with the aim of achieving a consensus concerning the future pattern of the living conditions.





# **Die Landesentwicklungsplanung Niedersachsens unter besonderer Berücksichtigung der Mittelfristigen Planung**

von

**Christine Pfitzer**

## **Einleitung**

Die niedersächsische Landesregierung begann Anfang der 70er Jahre, wie eine Reihe anderer Bundesländer auch, im Zuge der damaligen Planungseuphorie mit dem Auf- bzw. Ausbau der sog. Landesentwicklungsplanung. Dieses Planungssystem sollte ursprünglich aus drei Teilen bestehen: einem langfristigen Landesentwicklungsprogramm, mittelfristigen, inhaltlich präziseren Plänen sowie einem damit verknüpften räumlichen Planungsteil, der ein Landesraumordnungsprogramm und regionale Raumordnungsprogramme umfaßt. Das Landesraumordnungsprogramm lag zu diesem Zeitpunkt bereits vor. Es war auf der Grundlage des Bundesraumordnungsgesetzes (BROG) vom 8. 4. 1965 und dem § 3 Abs. 2 des niedersächsischen Raumordnungsgesetzes (NROG) vom Innenministerium aufgestellt und am 18. 3. 1969 beschlossen worden. Die Ausarbeitung von kleinflächigeren regionalen Programmen sollte folgen.

Im Sommer 1973 verabschiedete die niedersächsische Landesregierung unter Ministerpräsident Kubel<sup>1)</sup> - ohne gesetzlichen Auftrag - das Landesentwicklungsprogramm "Niedersachsen 1985". Als Grundpfeiler des endgültig angestrebten Planungssystems sollte es "der erste Schritt auf eine sachlich, regional und zeitlich abgestimmte Aufgabenplanung im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten"<sup>2)</sup> sein. Das Landesentwicklungsprogramm beinhaltet zu diesem Zweck die

1) Die Landesregierung wurde nach den Wahlen im Jahr 1970 ausschließlich von der SPD gebildet.

2) So im Vorwort von Ministerpräsident Kubel, Niedersachsen 1985, S. 4.

landespolitischen Ziele bis 1985 (also für etwa 15 Jahre) sowie in den dazugehörigen Maßnahmenbereichen (jeweils für 1974-1978 und 1979-1985) drei finanzielle, z.T. auch sachliche Alternativen, von denen die Landesregierung jeweils eine explizit präferiert.

Die Verbindung zwischen diesem Langfristprogramm und den jährlichen Haushaltsplänen sollte die sog. "Mittelfristige Planung Niedersachsen" schaffen, indem sie den Rahmenplan in zeitlicher, finanzieller und, soweit möglich, in regionaler Hinsicht konkretisiert (vgl. zum Beispiel Mittelfristige Planung 1974-1978, S. 3 und S. 39). Rechtlich sind diese Pläne, die über einen mittelfristigen Zeitraum von 5 Jahren Aufgaben- und Finanzplanung vereinen, nur insoweit verankert, als das Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft (StWG), das Haushaltsgrundsätzegesetz (HGrG) und die niedersächsische Landeshaushaltsordnung (LHO) den finanzplanerischen Teil zwingend vorschreiben. Aus diesen Vorschriften zur Finanzplanung resultiert auch der fünfjährige Planungszeitraum und die gleitende, jährliche Fortschreibung der Mittelfristigen Planungen.<sup>3)</sup> Die Verantwortung für die Finanzplanung liegt dabei beim Finanzministerium, während ein Planungstab der Staatskanzlei die Aufgabenplanung übernimmt.<sup>4)</sup>

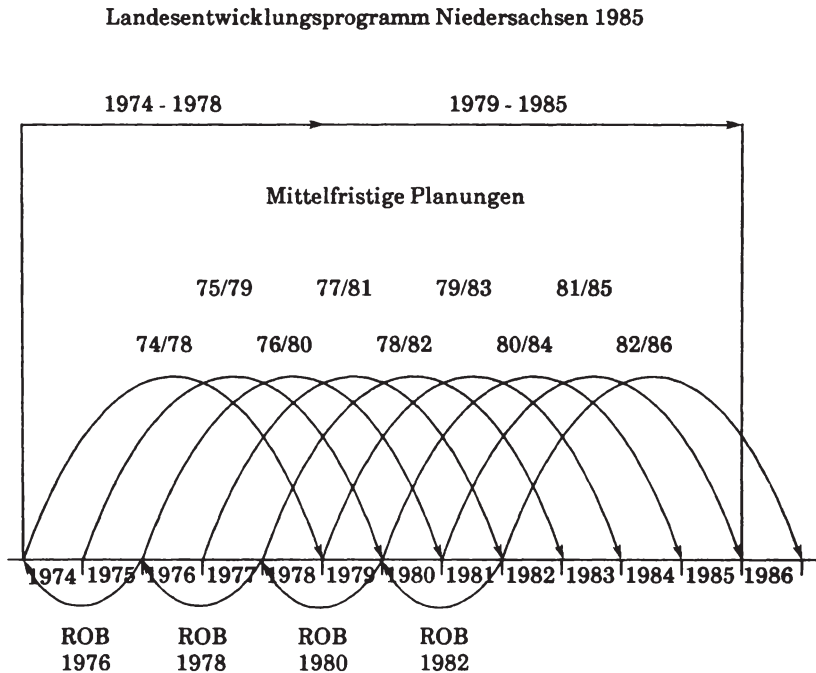
Das Zusammenspiel der einzelnen Teile des Planungssystems entwickelte sich jedoch nicht wie vorgesehen. Zunächst mißlang der Versuch, das Landesentwicklungsprogramm in seinen raumbezogenen Aussagen auf den räumlichen Zielen des vorliegenden Landesraumordnungsprogramms aufzubauen. Vielmehr verselbständigte sich "Niedersachsen 1985" in dieser Beziehung schon während der Erarbeitungsphase entsprechend seiner Intention, räumliche, regionalisierte Planung nur als (konkretisierenden) Teilbereich einer umfassenden gesellschaftspolitischen Planung zu betreiben (vgl. Brösse, U. 1975, S. 282, Niedersachsen 1985, S. 15 sowie LROPr 1978, S. 3). Die Raumordnung und Landesplanung bildet deshalb auch heute noch einen eigenständigen Planungsbereich, der mit der Mittelfristigen Planung keinerlei Berührungspunkte aufweist. Des weiteren

3) Die zeitliche Beziehung zeigt Schaubild 1, das ebenfalls die Raumordnungsberichte über den Erfolg räumlicher Planung zeitlich einordnet.

4) Die Gründung dieses Planungstabes erfolgte 1970 eigens zur Ausarbeitung von "Niedersachsen 1985". Vgl. auch Landesbericht Niedersachsen 1976, S. 320 f. und Zimmermann, D. 1978, S. 35 f.

bestand die vorgesehene enge Beziehung zwischen mittel- und langfristigen Planungselementen nur für die erste Mittelfristige Planung der Jahre 1974-1978, denn als Folge des Regierungswechsels im Jahre 1976 verschwand das Landesentwicklungsprogramm weitgehend aus der Diskussion.<sup>5)</sup>

**Schaubild 1:** Zeitlicher Zusammenhang zwischen lang- und mittelfristigen Plänen des niedersächsischen Planungssystems



5) Die 1974 gebildete SPD/FDP-Landesregierung unter Ministerpräsident Kubel trat 1976 zurück. Es folgte eine von Ministerpräsident Albrecht geführte CDU/FDP-Regierung.

Das Konzept der Mittelfristigen Planungen wurde jedoch beibehalten, obwohl ihnen diese Entwicklung die langfristige Grundlage nahm. Sie stellen damit heute neben dem (jedoch vollkommen unabhängigen) räumlichen Planungselement das einzige Instrument des ursprünglich intendierten Planungssystems dar, das zum Einsatz kommt. Die folgende Darstellung konzentriert sich deshalb auf diese Mittelfristigen Planungen und insbesondere ihren aufgabenplanerischen Teil. Sie stellt weniger den rein technischen Ablauf als vielmehr die sachliche Koordinations- bzw. Integrationsleistung dieses Planungsinstruments in den Vordergrund.

Drei Problembereiche, nämlich die Berücksichtigung programmatischer Aspekte sowie die Integration von Ressourcen- und Kontrollaspekten sind dabei unter Allokationsgesichtspunkten von besonderer Bedeutung. Zum einen besteht die Gefahr, daß eine von der Ressourcenplanung isolierte Aufgabenplanung utopische Wünsche erzeugt; deren Verwirklichung anschließend an möglicherweise nur begrenzt verfügbaren Ressourcen scheitert. Planungsmißerfolge werden außerdem gleichfalls durch den fehlenden programmatischen Bezug rein ressourcenorientierter Querschnittsplanungen sowie durch mangelnde Abstimmung dieser Ressourcenplanungen untereinander begünstigt. Die Mittelfristige Planung Niedersachsens - als öffentliche Planung - muß sich deshalb bemühen, die meist stark interdependenten Aufgabenbereiche des Landes bezüglich ihrer Ziele und der beanspruchten monetären wie auch realen Ressourcen zu koordinieren (vgl. hierzu auch Wahl, R. 1978 I, S. 5 ff. und Wille, E. 1980a, S. 605).

## **I.    Programmatische Aspekte**

Der aufgabenplanerische Rahmen für die Mittelfristigen Planungen fand sich ursprünglich, wie bereits kurz angedeutet, im Landesentwicklungsprogramm "Niedersachsen 1985". Acht Aufgabenblöcke (sozialpolitischer, bildungspolitischer, wirtschaftspolitischer, verkehrspolitischer und verwaltungspolitischer Bereich, der Bereich Sicherheit und Rechtspflege, Querschnittsaufgaben sowie ein sonstiger Bereich) fassen dort die Ziele von über 40 ressortübergreifenden, politischen Aufgabenfeldern zusammen. Versteht man den gesamten Planungsprozeß als Regelung im Sinne der kybernetischen Systemtheorie, so stellt der permanente Vergleich von Soll- und Istzuständen die Grundlage aller Planungsphasen dar. Die

notwendige Funktion als Führungsgrößen können die zunächst nur vage formulierten "Leitbilder" des Landesentwicklungsprogramms (beispielsweise "Möglichkeit, gesund zu leben und, im Fall von Krankheit, gesund zu werden") nicht übernehmen.

Als operationale, also überprüfbare Zielgrößen bietet der Langfristplan daher sog. Versorgungsgrade an, die, meist bezogen auf bestimmte Bevölkerungsgruppen, angeben, welches Verhältnis von infrastrukturellen Einrichtungen und deren personeller bzw. sachlicher Ausstattung zur Bevölkerungszahl man anstrebt (zum Beispiel 6 Akutbetten / 1000 Einwohner, 1 Drogenberatungsstelle / 100.000 Einwohner). In einem wohlfahrtsorientierten, öffentlichen Zielsystem<sup>6)</sup> beschreiben solche Größen indessen allenfalls ein (noch nicht genutztes) öffentliches Angebot, wenn nicht sogar nur sachliche und personelle Kapazitäten als Produktionsmittel. In Analogie zur Wohlfahrtsanalyse im privaten Wirtschaftssektor die erst den Kauf bzw. die Nutzung eines Gutes und nicht schon das Angebot selbst als wohlfahrtssteigernd betrachtet, sollten die Ziele im öffentlichen Sektor (im Sinne von "output objectives") mindestens die tatsächliche Nutzung bereitgestellter Leistungen durch die Individuen (also beispielsweise die Anzahl vorgenommener Impfungen) ins Auge fassen. Da für solche öffentlichen Güter jedoch i.d.R. Marktpreise fehlen und die Konsumenten deshalb ihre Präferenzen nicht zu offenbaren brauchen - ganz abgesehen von der Frage, ob passive Konsumtion öffentlicher Güter positive Wohlfahrtseffekte herbeiführt - vermögen erst Wirkungsziele (sog. "impact objectives", zum Beispiel eine erhöhte Früherkennung oder niedrigere Sterberaten) auf individueller Ebene die Wohlfahrtsentwicklung operational und überprüfbar anzugeben (vgl. hierzu ausführlicher Wille, E. 1980a, S. 605 f., Wille, E. 1980b, S. 142 und Wille, E. 1983, S. 17 ff.).

Zweifellos sind Planungsziele auf dieser (idealen) impact-Ebene oft nur schwer, in manchen Fällen möglicherweise gar nicht formulierbar. Bei Zielen der inneren Sicherheit, des Verkehrswesens und der Verteidigung, aber auch des Bildungswesens, handelt es sich nämlich nicht in so unstrittiger Weise um Güter mit Endproduktcharakter wie sie beispielsweise Zielen des Gesundheitswesens zugespro-

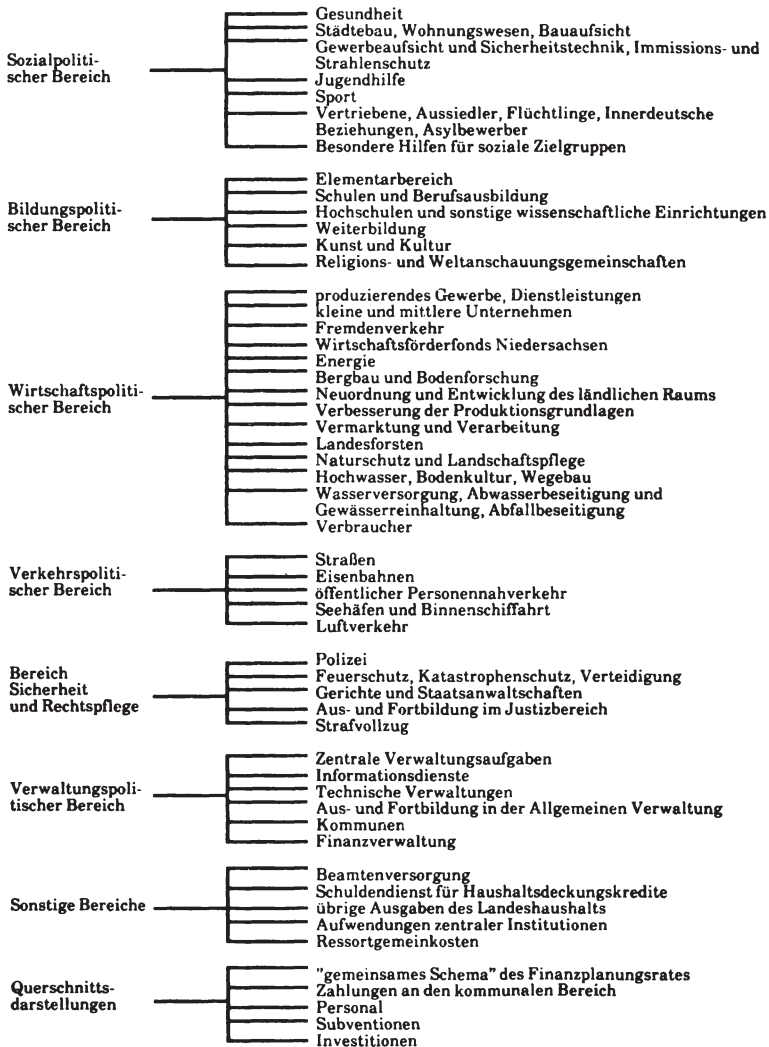
6) Vgl. zu einer Ziel-Mittel-Hierarchie zwischen inputs und öffentlichen Planungszielen zum Beispiel Wille, E. 1980b, S. 138 f. und Wille, E. 1983, S. 19.

chen werden. Aufgrund des intermediären Charakters solcher Aufgabenbereiche (ihre Ziele können wiederum als Mittel zur Erfüllung anderer Ziele dienen) muß sich die Planung hier notgedrungen mit output objectives oder öffentlichem Angebot als Zielgrößen begnügen.<sup>7)</sup> Dennoch haben die Anregungen, die die Soziale Indikatoren-Forschung der öffentlichen Planung in dieser Hinsicht mittlerweile geben konnte,<sup>8)</sup> gezeigt, daß eine solche Operationalisierung prinzipiell möglich ist. Das Landesentwicklungsprogramm "Niedersachsen 1985" versuchte, seinen diesbezüglichen Mangel durch eine detaillierte Gliederung jedes Aufgabenfeldes auszugleichen. Zwischen Bestandsaufnahmen der bisherigen und Analysen der zukünftigen Entwicklung, der Darstellung von Zielen sowie der Maßnahmen, die diese Ziele durchsetzen sollen, der Differenzierung der Ziele und Maßnahmen für einzelne Entwicklungsräume bzw. Standorte, einer Begründung von Prioritäten sachlicher und zeitlicher Art und schließlich der Zusammenstellung des Finanzaufwandes stehen die eigentlich nicht direkt wohlfahrtsrelevanten Versorgungsgrade als Zielgrößen (im Sinne von Zwischenzielen für die Investitionstätigkeit) doch in einem gewissen Ziel-Mittel-Zusammenhang (vgl. Niedersachsen 1985, S. 136).

Die Strukturierung des Planinhalts in sieben Aufgabenbereiche sowie einen Abschnitt "Querschnittsdarstellungen" hat die mittelfristige Aufgabenplanung im Rahmen der Mittelfristigen Planungen aus dem Landesentwicklungsprogramm im Prinzip übernommen und bis heute beibehalten (Schaubild 2). Während sich Änderungen in den sechs (Grund-)Zielbereichen mehr oder weniger auf zusätzliche, detailliertere Untergliederungen beschränkten, erfuhren die Querschnittsdarstellungen einen erheblichen inhaltlichen Wandel. Faßte der langfristige Rahmenplan hier noch Teilaufgaben, die in die zwei Felder "Umweltgestaltung, Umweltschutz" sowie "Freizeit" fallen und über alle anderen Aufgabenbereiche verstreut zu finden sind, nochmals in einem eigenen Abschnitt zusammen (vgl. Niedersachsen 1985, S. 137 ff.), so gestatten diese Querschnittsbereiche heute, mehr im Sinne einer Ressourcenplanung, einen Überblick über die in der jeweiligen Mittelfristigen Planung enthaltenen voraussichtlichen Zahlungen an den

7) Siehe zu diesem Problembereich Leipert, Chr. 1978, S. 104 f. und S. 205 ff.; dort vor allem die Übersicht 18 zu den Interdependenzen zwischen einzelnen Zielbereichen.

8) Zum Konzept der Sozialen Indikatoren und ihrer Bedeutung für die öffentliche Planung vgl. zum Beispiel Gehrmann, F. 1980, Leipert, Chr. 1978 und Wille, E. 1980b.

**Schaubild 2: Aufgabenbereiche der Mittelfristigen Planung und ihre Unterteilung**

Quelle: Mittelfristige Planung 1982-1986



kommunalen Bereich sowie die geplanten Ausgaben für Personal, Subventionen und Investitionen. Auch in den einzelnen Maßnahmebereichen der mittelfristigen Aufgabenplanung finden sich gegenwärtig – im Unterschied zu früheren Plänen – nur noch gelegentlich (Teil-)Ziele für den entsprechenden Planungszeitraum. Da sich das Schwergewicht der Mittelfristigen Planungen zunehmend in den Bereich der Finanzplanung verlagerte, listen neuere Pläne in den Aufgabenfeldern nur noch solche Maßnahmen auf, die direkt finanzielle Ressourcen beanspruchen. Da das Landesentwicklungsprogramm "Niedersachsen 1985" in seinen (Rahmen-)Zielaussagen mittlerweile überholt ist und ohnehin an politischer Bedeutung verloren hat, stehen die Aussagen der Mittelfristigen Planungen derzeit mehr oder weniger "ziellos" da.

Obwohl sich die sachlich konkreten Angaben der Pläne also ausschließlich auf ausgabewirksame landespolitische Aktivitäten erstrecken, enthält die niedersächsische mittelfristige Aufgabenplanung - im Gegensatz zu ähnlichen Plänen anderer Bundesländer<sup>9)</sup> - nicht nur eine Auflistung von Investitionsvorhaben oder Investitionsfördermaßnahmen. Die sachliche Konkretisierung schließt ebenfalls geplante "nichtinvestive" Maßnahmen, z.B. im personellen Bereich oder als Unterstützungsleistungen, ein und berücksichtigt damit vor allem auch solche Komplementärmaßnahmen, die eine sinnvolle Nutzung staatlicher Investitionen oft erst ermöglichen. Die Mittelfristige Planung 1982-1986 nennt im Aufgabenfeld Gesundheit beispielsweise nicht nur den Bau und die Ausstattung von Rettungsleitstellen, sondern stellt gleichzeitig die erforderlichen Mittel für die Ausbildung von Rettungssanitätern gegenüber.<sup>10)</sup> Durch die Konzentration auf den finanziellen Aspekt vernachlässigt die mittelfristige Aufgabenplanung in den Maßnahmebereichen jedoch gesetzgeberische bzw. regulative und organisatorische Maßnahmen sowie solche, die durch ihren Informationscharakter das Verhalten der Bevölkerung beeinflussen wollen. Stellt man auf ein gesellschaftspolitisches Zielsystem und damit auf die wohlfahrtsrelevanten Auswirkungen staatlicher Tätigkeit ab, so läßt man damit einen nicht minder wichtigen Teil öf-

9) So z.B. das Landesentwicklungsprogramm Bayern. Die Ursache hierfür liegt wohl im raumplanerischen Ursprung dieser Pläne begründet.

10) Allerdings werden die Aussagen im Vergleich zu den ersten Mittelfristigen Planungen immer weniger konkret. Z.B. gibt die Mittelfristige Planung 1974-1978 noch an, daß die vorgesehenen finanziellen Mittel (bei teilweiser Eigenbeteiligung) die Ausbildung von 640 Rettungssanitätern erlauben. Heute begnügt man sich mit dem pauschalen Ausweis der geplanten jährlichen Ausgaben hierfür. Vgl. Mittelfristige Planung 1974-1978, S. 54 u. 1982-1986, S. 25.

fentlichen Handelns, der ebenso als Mittel zur Zielerreichung einzustufen ist, außer acht.<sup>11)</sup>

Bis 1978 fehlte im Rahmen der Mittelfristigen Planungen darüber hinaus bei den sachlichen Angaben jegliche raumbezogene Komponente. Eine Konkretisierung von Planaussagen auch in räumlicher Hinsicht ist aber deshalb so von Bedeutung, weil Raum erstens als knappe Ressource nicht mehrfach verplant werden kann und weil zweitens öffentliche Aktivitäten entweder ungewollt oder mit voller Absicht in verschiedenen Gebieten unterschiedliche Wirkungen zeigen können bzw. sollen (vgl. hierzu auch Fahnmann, J. 1980, S. 9, S. 58 und S. 90 f. sowie Schröder, D./Wolff, H. 1983, S. 20). Erst für den Planungszeitraum 1978-1982 begannen die niedersächsischen Planungsträger die einst geforderte, möglichst weitgehende Regionalisierung der Aufgabenplanung in Angriff zu nehmen. In einem ersten Schritt sollten Versorgungs- und andere Kennziffern als Grundlage einer späteren räumlichen Zielkonkretisierung bestehende regionale Unterschiede abbilden.<sup>12)</sup> Zur rein räumlich orientierten Planung und deren speziellen Zielen bestand allerdings keinerlei organisatorische oder sachliche Verknüpfung. Da die Raumordnung und Landesplanung zum Aufgabenbereich des Innenministeriums zählt, während die räumlichen Aspekte der Mittelfristigen Planung der Planungsstab der Staatskanzlei entwickelte, wurde zeitweise zwar eine Verlagerung der Raumordnung zur Staatskanzlei erwogen. Nach dem Regierungswechsel 1976 sah man jedoch von einer solchen Umorganisation ab. Auch in inhaltlicher Hinsicht existierte für die weder zeitlich noch sachlich konkretisierten Ziele des Landesraumordnungsprogramms und der regionalen Raumordnungsprogramme sowie für den raumbezogenen Planungsteil der Mittelfristigen Planun-

11) Die Mittelfristige Planung 1974-1978 enthält S. 53 zum Beispiel noch den Hinweis: "In einem Landesgesetz über das Gesundheitswesen soll die Arbeitsteilung und Kooperation der verschiedenen Institutionen des öffentlichen Gesundheitswesens den heutigen Problemen entsprechend geregelt werden". Solche Maßnahmen machen sich erst dann in den Mittelfristigen Planungen bemerkbar, wenn mit ihnen in der Folgezeit öffentliche Einnahmen bzw. Ausgaben verbunden sind. Diese Auswirkungen sind für die betreffenden Planungsperioden im Teil "Mittelfristige Finanzplanung" (unterschieden nach Bundes- und Landesgesetzen und sonstigen Rechtsverpflichtungen) ausführlichst aufgeführt. Vgl. zum Beispiel Mittelfristige Planung 1982-1986, S. 14 ff.

12) Vgl. Mittelfristige Planung 1978-1982, S. 41 ff. Die entsprechenden Kennziffern für den sozialpolitischen Bereich waren Ärzte/100000 EW 1977, Zugang an Wohnfläche in qm/EW 1968-1976 und an Neubauten/1000 EW 1968-1976, Sozialhilfeausgaben/EW 1977, Altenpflegeplätze/100 über 65-jährige 1977.

gen keine gemeinsame Basis. Einzig das räumliche Raster, die Landkreise und kreisfreien Städte, waren für die Mittelfristige Aufgabenplanung und die Regionalplanung identisch gewählt worden,<sup>13)</sup> so daß wenigstens in Bezug auf die Gebietseinteilung eine Annäherung stattfand. Leider überdauerte die begonnene Regionalisierung der Mittelfristigen Planungen nur zwei Planungsperioden und geriet 1980 wieder in Vergessenheit, so daß heute raumbezogene und mittelfristige gesellschaftspolitische Planung - wie früher - keine Verbindung mehr aufweisen.

## II. Ressourcenaspekte

Staatliche Programme beanspruchen üblicherweise eine Vielzahl verschiedener Ressourcenarten und konkurrieren damit nicht nur untereinander, sondern auch mit dem privaten Sektor um diese. Es besteht nicht allein ein Bedarf an monetären Mitteln, auf die sich die Ressourcenbetrachtung oft beschränkt, sondern gleichfalls an realen Ressourcen, zu denen beispielsweise Boden und Personal zu zählen sind. Zwar lassen sich diese physischen Ressourcenarten nahezu alle auch durch Inanspruchnahme finanzieller Ressourcen gewinnen. Eine Vereinheitlichung auf monetäre Größen verbirgt jedoch die spezifische Problematik, die entsteht, wenn trotz vorhandener finanzieller Mittel die Knappheit einer Ressourcenart eine Aufgabenerfüllung gefährdet (vgl. zum Beispiel Wegelin, F. 1978, S. 94 und Wille, E. 1980a, S. 616 f.).

Die finanzielle Ressourcenplanung besitzt dennoch als Folge des "dualen Charakters" (vgl. Mittelfristige Planung 1979-1983, S. 1) der Mittelfristigen Planungen Niedersachsens wohl von allen die größte Bedeutung. Finanzplanung und Finanzierungsrechnung der mittelfristigen Aufgabenplanung gründen sich auf einen einheitlichen Datenstamm und sind untereinander abgestimmt (vgl. Mittelfristige Planung 1974-1978, S. 3). Bis 1979 bedienten sich die Finanzierungsrechnungen darüber hinaus für die drei eigentlichen Planungsjahre (1. Jahr = Haushaltsplan (HP), 2. Jahr = Haushaltsplanentwurf (HPE)) zweier alternativer Fi-

13) Das Landesentwicklungsprogramm "Niedersachsen 1985" dagegen enthielt schon für 14 sog. Entwicklungsräume, die allerdings von den Regionalplanungsräumen weitestgehend abwichen, regionalisierte Basisdaten und Bedarfszahlen. Vgl. zum Beispiel dort S. 138 ff.

nanzrahmen P 1 und P 2, wobei P 1 der Finanzplanung entnommen war und sich an der gesamtwirtschaftlichen Zielprojektion der Bundesregierung und den Eckdaten des Finanzplanungsrates orientierte. Diesem Rahmen lagen insbesondere die finanzpolitischen Ziele der Haushaltskonsolidierung und der Senkung des konjunkturell erhöhten Staatsanteils zugrunde. P 2 dagegen wies höhere Ausgabensätze aus und war zunächst eng an die Zielprojektionen des Landesentwicklungsprogramms angelehnt, später als "Schubladenprogramm" eingestuft, das ein schnelles Reagieren auf konjunkturelle Abschwünge erlauben sollte (siehe zum Beispiel Mittelfristige Planung 1974-1978, S. 3 und S. 6 sowie Mittelfristige Planung 1979-1983, S. 2 und S. 16).

Für beide Alternativen enthielten die Finanzierungsrechnungen alle in einem Aufgabenfeld voraussichtlich anfallenden Ausgaben derjenigen Projekte, die in die Zuständigkeit des Landes fallen oder für die es die finanzielle Mitverantwortung trägt. Die Mittelfristige Planung 1974-1978 konnte auf diese Weise 80 % der Landesmittel in die Aufgabenbereiche eingliedern. Die restlichen 20 % verteilen sich auf die verschiedenen sonstigen Bereiche (z.B. Ressortgemeinkosten).<sup>14)</sup> Schon früh ging man außerdem dazu über, innerhalb der Finanzierungsübersichten nachrichtlich auch die geplanten Zuweisungen des Landes an Kommunen und sonstige Träger getrennt auszuweisen und die von diesen zusätzlich aufzubringenden Mittel abzuschätzen (vgl. zum Beispiel Mittelfristige Planung 1976-1980, S. 38). (Schaubild 3). Die Finanzierungsrechnungen ergänzen schließlich die bereits erwähnten speziellen Querschnittsdarstellungen der in den Aufgabenfeldern enthaltenen Investitions- und Personalkosten sowie (seit 1979) der Subventionen.

Nachdem die Mittelfristigen Planungen 1980-1984 und 1981-1985 wegen der strikten Konsolidierungspolitik Alternativrechnungen nicht mehr durchführten (so Mittelfristige Planung 1980-1984, S. 13), sondern auch die Aufgabenplanung ausschließlich an P 1 orientierten, erfuhren 1982 auch die Finanzierungsrechnungen eine umfassende Neugestaltung. Grundlage der Finanz- und Aufgabenplanung ist dabei weiterhin ein einheitlicher Finanzrahmen, der jedoch nicht

14) So Mittelfristige Planung 1974-1978, S. 39. Diese sonstigen Bereiche, z.B. die Ressortgemeinkosten, sind nicht durchgeplant, sondern von vornherein mit bestimmten Anteilen in Abzug gebracht, vgl. Kappert, G. 1980, S. 87 f.

mehr nur pauschal auf die einzelnen Maßnahmebündel verteilt wird. Vielmehr bestimmt man zunächst die bereits feststehenden Rechtsverpflichtungen (RV), ermittelt dann die aus den ersten beiden Planungsjahren resultierenden Neuverpflichtungen (NV) für die drei folgenden und verteilt den restlichen Finanzie-

**Schaubild 3:** Die Finanzierungsrechnung mit zwei alternativen Finanzrahmen (Beispiel Aufgabenfeld Gesundheit)

Ausgaben (in Mio.DM) Maßnahmebündel	Rahmen	1979	1980	1981	1982	1983
Vorsorge	P 1 P 2	6,1	6,6	7,9	8,0	8,3
Ambulante Versorgung	P 1 P 2	17,1	19,6	17,3	20,6	23,5
Stationäre Versorgung	P 1 P 2	491,5	545,1	413,1 413,4	402,0 405,5	426,0 439,1
Sonstige Einrich- tungen des Ge- sundheitswesens	P 1 P 2	44,4	53,1	52,0 54,0	59,7 65,7	67,5 92,0
Übrige Aufwendungen	P 1 P 2	4,9	4,6	4,6	4,6	4,6
Globale Mehrausgaben	P 1 P 2	4,8	5,3	2,6	4,3	5,5
Summe Aufgabenfeld	P 1 P 2	568,8	634,4	497,4 499,7	499,2 508,7	535,4 573,0
<u>Nachrichtlich</u>						
Zuweisungen an Gemeinden, Ge- meindeverbände und Zweckver- bände	P 1 P 2	200,8	240,9	275,2	275,0	298,9
Erforderliche Mit- tel bei Gemeinden und Gemeindever- bänden	P 1 P 2	130,0	150,0	180,0	190,0	220,0

Quelle: Mittelfristige Planung 1979-1983, S. 40.

**Schaubild 4:** Die Finanzierungsrechnung seit 1982 (Beispiel Aufgabenfeld Gesundheit)

Ausgaben (in Mio.DM) Maßnahmebündel		HP	HPE	Planungsjahre		
		1982	1983	1984	1985	1986
Vorsorge	RV + NV + P	13,7	13,5	11,2 0,3 4,2	11,6 0,3 4,2	12,1 0,4 4,2
Ambulante Versorgung	RV + NV + P	20,2	23,2	22,0 6,9	23,0 8,5	24,2 9,0
Stationäre Versorgung	RV + NV + P	425,2	422,8	271,5 3,0 138,2	249,7 161,0	265,7 138,4
Sonstige Einrichtungen des Gesundheitswesens	RV + NV + P	48,2	51,4	49,7 4,2	50,6 4,7	51,6 5,3
Psychiatrieprogramme	RV + NV + P	3,0	2,0	-	-	-
Übrige Aufwendungen	RV + NV + P	4,7	4,4	5,1	5,3	5,3
Globale Personalmehrausgaben	RV + NV + P	1,0	0,3	1,6	2,9	4,2
Summe Aufgabenfeld	RV + NV + P	516,0	517,7	361,1 3,4 155,5	343,2 0,3 178,4	363,2 0,4 156,9

Quelle: Mittelfristige Planung 1982-1986, S. 24.

runnungsspielraum (aus den Landesmitteln) den Prioritäten (P) entsprechend auf die Maßnahmebündel<sup>15)</sup> (Schaubild 4). Zahlungen an den kommunalen Bereich fassen seit 1980 Querschnittsdarstellungen zusammen, die jedoch die darüber hinaus notwendigen Komplementärmittel nun nicht mehr abschätzen.

Wie die finanziellen Ressourcen so besitzen auch die personellen für nahezu alle öffentlichen Aufgabenbereiche Querschnittscharakter. Die Mittelfristigen Planungen berücksichtigen sie sowohl in den Angaben zu den einzelnen Aufgabenfeldern als auch in einer zusammenfassenden Querschnittsdarstellung "Personal". Auf der Grundlage des geplanten Ausgabenrahmens (bis 1979 sowohl P 1 als auch P 2) legt die Personalplanung für jede Maßnahmengruppe die Stellenzu- und -abgänge in den einzelnen Planungsjahren fest. Die Aufgabenfelder weisen in ihren Finanzierungsübersichten separat zwar nur die "globalen Personalmehrausgaben" aus (vgl. Schaubild 3 und 4), die sich aus der kalkulatorischen Verteilung der linearen Lohn- und Gehaltssteigerungen ergeben. Enthalten sind jedoch in den Ausgabenblöcken der Maßnahmen auch die Personalausgaben, die durch Rechtsverpflichtungen feststehen, sowie diejenigen Mehrausgaben aufgrund von Stellenzugängen, die mit einer Zuweisung von Prioritätsmitteln (P) finanziert werden sollen (vgl. Schaubild 4). Der jeweilige Textteil informiert meist über den Einsatzbereich und die genaue Anzahl der Stellenzugänge. Ausführlich faßt außerdem die Querschnittsdarstellung "Personal" die Entwicklung des Stellenbestandes und der persönlichen Verwaltungsausgaben in den fünf Planungsjahren - untergliedert bis in die Maßnahmenbereiche der Aufgabenfelder - zusammen.<sup>16)</sup>

Auch hinsichtlich der Nutzung ökologischer Ressourcen sieht sich der öffentliche Sektor einem Allokationsproblem gegenüber, dessen Lösung als Folge der "ökologischen Welle"<sup>17)</sup>, auch die öffentliche Planung zunehmend beschäftigt. Schon das Landesentwicklungsprogramm aus dem Jahre 1973 bemühte sich um eine geschlossene Darstellung aller aus der Umweltproblematik resultierenden Ziele. Wohl auch, weil in Niedersachsen der Umweltbereich nicht einem eigenen Mini-

15) Vgl. Mittelfristige Planung 1982-1986, S. 7. Dieses Vorgehen fand schon von Anfang an in der Finanzplanung Anwendung, wurde jedoch explizit erst 1982 in der Aufgabenplanung eingesetzt.

16) Einzig die Mittelfristige Planung 1974-1978 bemühte sich, um die Ausgaben realistischer abschätzen zu können, die Stellenzugänge auch nach Laufbahngruppen einzuordnen. Sie führt auch als einzige noch die Personalausgaben nach Einzelplänen an. Vgl. dort S. 186 und S. 197 ff.

17) Grohé, T. 1982, S. 791: "Während noch vor einigen Jahren die Beachtung ökologischer Belange als Planungsluxus galt und als unnötiger Verteuerungsfaktor abgetan wurde, führte heute in immer mehr Fällen der Verzicht darauf zu erheblichen Verzögerungen wenn nicht gar zum Scheitern einzelner planerischer Vorhaben". Zur Entwicklung dieses Problembewußtseins vgl. auch Schäfers, B. 1982, S. 230 ff.



sterium zugeordnet ist, sondern eine ganze Reihe verschiedener Ministerien beschäftigt (vgl. hierzu die Aufstellung bei Blumenberg, R. 1977, S. 272), faßte eine Querschnittsaufgabe "Umweltgestaltung, Umweltschutz" sämtliche Maßnahmen, die die Aufgabenfelder von "Niedersachsen 1985" enthielten, zusammen. Die Mittelfristigen Planungen führen hingegen diese Querschnittsdarstellung des Langfristplanes, wie schon mehrfach betont, nicht fort. Aktivitäten, die Umweltfragen berühren, bleiben dort über alle Aufgabenbereiche verstreut und finden sich beispielsweise in den Maßnahmebündeln Arbeits- und Immissionschutz, Energie, Bodenforschung oder Wasserwirtschaft.

### III. Kontrollaspekte

Wir haben bereits angedeutet, daß die Kontrollphase einen wesentlichen Bestandteil des Planungsprozesses darstellt. Da Planungsentscheidungen unter Unsicherheit über die gesetzesmäßigen Zusammenhänge zwischen Ursachen und Wirkungen und bei wandelbaren Prämissen fallen, müssen Kontrollvorgänge die Ergebnisse öffentlicher Aktivitäten mit den prognostizierten und geplanten Effekten vergleichen, um bei möglichen Abweichungen die Grundlage für Korrekturen zu liefern. Kontrolle bildet damit ein Element eines jeden Planungsschrittes und sorgt für fortwährende Rückkopplungen, so daß hier *ex-ante* und *ex-post* Betrachtungen weitgehend verschwimmen. Inwieweit ein solcher "feed-back" tatsächlich zwischen allen Entscheidungsphasen möglich ist, hängt allerdings von der Ziel- (bzw. Mittel-)Ebene ab, die bei der Operationalisierung erreicht werden konnte. Liegen der Planung lediglich überprüfbare input- oder output-(Angebots-)Ziele zugrunde, so vermag sich die Kontrolle ausschließlich auf verschiedene Effizienzbetrachtungen zu erstrecken. Eine Bewertung der Kriterien erfolgt in diesem Fall freilich losgelöst von ihrem (positiven oder negativen) Beitrag zu den eigentlichen (wohlfahrtsorientierten) Planungszielen.<sup>18)</sup> Verfügen die Planungsträger dagegen über output oder (idealerweise) impact objectives, so erlauben entsprechende Zweck-Mittel-Relationen auch Aussagen über die (zielbezogene) Ef-

18) Vgl. hierzu genauer Wille, E. 1983

Je nach Ausprägtheit des Zielcharakters lassen sich folgende Zweck-Mittel-Relationen bilden: finanzielle input- bzw. intrastaatliche Produktionseffizienz (physische Produktionsmittel: monetärer input), modifizierte finanzielle Effizienz (öffentliches Angebot: monetärer input) und physische Produktionseffizienz (öffentliches Angebot: physischer input).



ektivität öffentlichen Handelns.<sup>19)</sup> Da eine effiziente Produktion keine hinreichende Bedingung für optimale Effektivität darstellt und ein (effizient erstelltes) öffentliches Angebot also nicht zwangsläufig staatliche Allokationsziele realisiert, kann die Kontrolle von Planungsvorgängen eigentlich auf keinen dieser Aspekte verzichten.

Operationale Ziele finden sich im Landesentwicklungsprogramm Niedersachsen 1985, wie beschrieben, mit den Versorgungsgraden höchstens bis zur Ebene des (noch nicht konsumierten) öffentlichen Angebots. Auch die Mittelfristigen Planungen gehen - sofern sie überhaupt Ziele enthalten - nicht über diese Ebene hinaus, so daß sich Effektivitätsüberlegungen von vornherein erübrigen. Aber auch für die Überprüfung der Effizienz fehlt im niedersächsischen Planungssystem ein speziell auf die Mittelfristigen Planungen bezogenes Kontrollinstrument. Ein regelmäßiger Überblick über Ergebnisse staatlicher Aktivitäten erfolgt mit den Raumordnungsberichten (ROB) ausschließlich für die Raumordnung und Landesplanung (vgl. Schaubild 1). Diese Berichte beziehen sich allerdings lediglich auf die nicht operationalisierten Ziele des Landesraumordnungsprogramms und gehen derzeit weder auf das Landesentwicklungsprogramm noch auf die heute bedeutenderen Mittelfristigen Planungen ein.<sup>20)</sup> Ursprünglich sollte jedoch 1975 die abweichende Systematik der ROB an die Gliederung des Entwicklungsprogramms angeglichen und die Kontrolle als letzter Teil des Planungssystems vorbereitet bzw. ausgebaut werden, was jedoch, bedingt durch den Regierungswechsel, nicht mehr zur Verwirklichung kam (vgl. auch Hogeforster, J./Waterkamp, R. 1975, S. 402).

#### IV. Mittelfristige Planung unter Integrationsaspekten

Öffentliche Planung als Allokationsinstrument sieht sich heute komplexen, staatlichen Aufgabenbereichen gegenüber, die eine starke gegenseitige Abhängigkeit und Dynamik aufweisen. Partielle Problemlösungen können diesen Inter-

19) Folgende Relationen sind möglich: impact objective: öffentliches Angebot, impact objective: output objective und output objective: öffentliches Angebot.

20) Nur für den ROB 1974 bildeten sowohl das Landesraumordnungsprogramm als auch "Niedersachsen 1985" noch den Rahmen der angestrebten Entwicklung. Vgl. ROB Niedersachsen 1974, Einführung, S. 9.

dependenzen gesellschaftspolitischer Fragestellungen häufig nicht gerecht werden. Die Elemente eines öffentlichen Planungssystems, das solche Zusammenhänge abbilden und in normativer Hinsicht beeinflussen möchte, müssen deshalb vielfältige Integrationsanforderungen erfüllen. Im Gegensatz zu anderen Bundesländern versuchte Niedersachsen nicht, ein solches Planungssystem aus der Raumordnung und Landesplanung zu entwickeln (vgl. hierzu die Analyse für Hessen und Bayern, Pfitzer, Ch. 1985), sondern strebte zunächst eine Verbindung von Finanz- und Aufgabenplanung an. Aus diesen Überlegungen resultierten als Kombination von 5-jähriger Finanz- und Programmplanung die Mittelfristigen Planungen, die auch heute noch jährlich fortgeschrieben werden. Allerdings liegt der Schwerpunkt aufgrund der verengten finanziellen Handlungsspielräume derzeit eindeutig im finanzplanerischen Bereich, während die Aufgabenplanung eine vergleichsweise untergeordnete Rolle spielt. Versorgungsgrade alleine können als Ziele öffentlicher Tätigkeit wohlfahrtsrelevante Wirkungen staatlicher Maßnahmen auf die Bevölkerung im Sinne von impact objectives (wie dies die Soziale-Indikatoren-Forschung anstrebt) nicht erfassen. Dieser Mangel an adäquaten operationalen Zielen wirkt sich nicht zuletzt auch in einer ungenügenden Planungskontrollphase aus.

Die einzigen veröffentlichten Ergebnisberichte gründen sich auf die wenig operationalen räumlichen Ziele des Landesraumordnungsprogramms, die ihrerseits keinerlei inhaltliche Verbindung zu den Mittelfristigen Planungen aufweisen. Aufgrund des Ursprungs der mittelfristigen Pläne ist dagegen die Abstimmung zwischen Finanz- und Aufgabenplanung recht intensiv ausgestaltet. Sowohl investive als auch nicht-investive Aufwendungen und ihre Interdependenzen erfassen die Finanzierungsrechnungen (bis 1979 sogar für zwei Finanzrahmen) der einzelnen Aufgabenfelder. Das bedeutet, daß auch personelle Maßnahmen zur Erfüllung von Planungszielen einer regelmäßigen finanziellen Überprüfung unterliegen. Ein separater Personalplan erübrigt sich durch die Querschnittsdarstellung "Personal", die sich aufgrund der jährlichen Fortschreibung jeweils auf dem neuesten Stand befindet. Da der Langfristplan "Niedersachsen 1985" als Grundelement des gesamten Planungssystems jedoch aus politischen Gründen inzwischen erheblich an Bedeutung verloren hat und ein Nachfolgeprogramm nicht zu erwarten ist, mangelt es der Mittelfristigen Planung - wohl auch in Zukunft - an operationalen politischen Zielsetzungen auf höheren Zielebenen, die als Basis aller erwähnten Teilbereiche dieser Pläne gelten könnten.

## Literaturverzeichnis

- (1) Blumenberg, R. (1977),  
Das System der Raumplanung in der Bundesrepublik Deutschland - eine Organisationsprüfung -, Göttingen.
- (2) Brösse, U. (1975),  
Raumordnungspolitik als integrierte Entwicklungspolitik - Kritische Analyse, Zielsystem, Reformansätze -, Göttingen.
- (3) Fahnenmann, J. (1980),  
Verteilungsorientierte Planung der Infrastruktur, Münster.
- (4) Gehrman, F. (1980),  
Mehr Rationalität durch Einsatz von Sozialindikatoren in Planungs- und Entscheidungsprozessen? - Anmerkungen zur Analyse von Lebensbedingungen in Städten, in: Bach, L./Reetz, Chr./Schiebold, D. (Hrsg.), Aktuelle Probleme der Entwicklungsplanung auf unterschiedlichen Planungsebenen. Beiträge zur Stadt- und Regionalplanung, Heft 11, Dortmund 1980, S. 58-79.
- (5) Grohé, T. (1982),  
Stadtökologie, Stadtgrün und integrierte Planung, in: Informationen zur Raumentwicklung 10/82, S. 791-811.
- (6) Hogeforster, J. / Waterkamp, R. (1975)  
Integrierte Aufgaben- und Finanzplanung in Niedersachsen, in: Öffentliche Verwaltung und Datenverarbeitung (ÖVD) 9/1975, S. 397-402.
- (7) Kappert, G. (1980),  
Methodische Probleme bei der Aufstellung von Entwicklungsplänen. Dargestellt am Beispiel des Landesentwicklungsprogramms Niedersachsen 1985, in: Bach, L./Reetz, Chr./Schiebold, D. (Hrsg.), S. 87-93.
- (8) Leipert, Chr. (1978),  
Gesellschaftliche Berichterstattung, Berlin, Heidelberg, New York.
- (9) Pfitzer, Ch. (1985),  
Integrierte Entwicklungsplanung als Allokationsinstrument auf Landesebene. Eine Analyse der öffentlichen Planung der Länder Hessen, Bayern und Niedersachsen. Frankfurt.
- (10) Schäfers, B. (1982),  
Raumbewußtsein, Struktur der Öffentlichkeit und politisch-institutionelle Einbindung der Raumordnung als Bedingung ihrer Verwirklichung, in: Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Forschungs- und Sitzungsberichte, Band 145: Verwirklichung der Raumordnung, S. 229-246.
- (11) Schröder, D. / Wolff, H. (1983),  
Räumliche Entwicklungsprozesse und Raumordnungspolitik. Untersuchung der PROGNOSE AG im Auftrag des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau, Bonn. - Abschlußbericht -, Bonn.

- (12) Wahl, R. (1978I),  
Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung. Erster Band:  
Das Planungssystem der Landesplanung, Grundlagen und Grundlinien,  
Berlin.
- (13) Wahl, R. (1978II),  
Rechtsfragen der Landesplanung und Landesentwicklung. Zweiter Band:  
Die Konzepte zur Siedlungsstruktur in den Planungssystemen der Länder,  
Berlin.
- (14) Wegelin, F. (1978)  
Integrierte staatliche Planung. Probleme der Koordination, Führung und  
Willensbildung, Winterthur.
- (15) Wille, E. (1980a),  
Öffentlicher Haushalt IV: Finanz- und Aufgabenplanung, in: Handwör-  
terbuch der Wirtschaftswissenschaft (HdWW), Stuttgart et al., S. 591-620.
- (16) Wille, E. (1980b),  
Soziale Indikatoren als Ansatzpunkte wirtschaftspolitischer Zielbildung  
und Kontrolle - Verbesserung oder Verschleierung politischer Ent-  
scheidungsgrundlagen?, in: ORDO, Band 31, S. 127-151.
- (17) Wille, E. (1983),  
Rationalität, Effizienz und Effektivität aus der Sicht des Ökonomen,  
Manuskript.
- (18) Zimmermann, D. (1978),  
Vertikale Planungsorganisation: Probleme der Realisierung integrierter  
Landesentwicklungsplanung in Niedersachsen. Dissertation Universität  
Dortmund.

### **Vorschriften, Programme, Pläne**

- (19) Gesetz zur Verwaltungs- und Gebietsreform vom 28. 6. 1977 (GVBl.S.233).
- (20) Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen, Stand 23. 5. 1978, hrsg.  
vom Niedersächsischen Minister des Inneren, Hannover 1978.
- (21) Landesraumordnungsprogramm Niedersachsen, Entwurf 1981, LT-  
Drucksache 9/2602.
- (22) Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen - Teil I - vom 1. 6. 1982  
(GVBl. Nr. 20/1982, S. 125 ff.).
- (23) Landes-Raumordnungsprogramm Niedersachsen - Teil II - vom 16. 6. 1982  
(Nds. MBl. S. 717 ff.).
- (24) Niedersächsischer Minister des Inneren (Hrsg.)
  - Raumordnungsbericht 1970, Hannover o.J.
  - Raumordnungsbericht 1974, Hannover o.J.
  - Raumordnungsbericht Niedersachsen 1976, Hannover o.J.
  - Raumordnungsbericht Niedersachsen 1978, Hannover o.J.
  - Raumordnungsbericht Niedersachsen 1980, Hannover o.J.
  - Raumordnungsbericht Niedersachsen 1982, Hannover o.J.

- (25) Niedersächsischer Ministerpräsident - Staatskanzlei - und Niedersächsischer Minister der Finanzen (Hrsg.)
- Mittelfristige Planung Niedersachsen 1974-1978, Hannover 1975.
  - Mittelfristige Planung Niedersachsen 1975-1979, Hannover 1976.
  - Mittelfristige Planung Niedersachsen 1976-1980, Hannover 1977.
  - Mittelfristige Planung Niedersachsen 1978-1982, Hannover 1978.
  - Mittelfristige Planung Niedersachsen 1979-1983, Hannover o.J.
  - Mittelfristige Planung Niedersachsen 1980-1984, Hannover 1981.
  - Mittelfristige Planung Niedersachsen 1981-1985, Hannover 1982.
  - Mittelfristige Planung Niedersachsen 1982-1986, Hannover 1983
- (26) Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung i.d.F. vom 30.3.1966 (GVBl. S. 69).
- (27) Niedersächsisches Gesetz über Raumordnung und Landesplanung (NROG) i.d.F. vom 10.8.1982 (GVBl. S. 340).

## Summary

In the Federal State of Niedersachsen, the allocation of scarce resources in the public sector is essentially based upon the so called "Mittelfristige Planung Niedersachsen", which was once part of a comprehensive planning system and is now the only element still working. These plans combine, in the medium-term of five years, programmatic and financial aspects; the financial planning dominates at present because of the general situation of the public budgets. The resource plan, including a rather intensive personnel plan was initially based on the socio-political objectives of a development programm called "Landesentwicklungsprogramm Niedersachsen 1985". However, for political reasons this framework lost its importance, and regional planning was made separate. So the "Mittelfristige Planung" offers a very detailed resource planning but no longer relates to social and regional political ends.

# **Die Planungsbestrebungen österreichischer Bundesländer. Eine Evaluierung auf planungsmethodischer und alloktionstheoretischer Grundlage und aus der Sicht der Planungskontrolle durch den Rechnungshof**

von

**Peter Henseler**

## **I. Einführung**

Im Vordergrund der im Rahmen des Referats zu evaluierenden Planungsbestrebungen stehen umfassende und integrierte Ansätze indirekter und direkter Aufgabenplanungssysteme, also auf eine Gesamtplanung abgestellte, koordinierte Systeme (an Stelle isoliert voneinander betriebener Fachplanungen) - seien sie mittelbar (hauptsächlich über die finanzielle und räumliche Ressourcenplanung) oder unmittelbar auf den "Output" öffentlicher Aktivitäten abgestellt (zu diesen in der Planungstheorie weitgehend eingeführten Begriffen vgl. Blaas, W., Henseler, P. 1978, S. 525 ff.). Die empirische Basis bildet die Prüfungstätigkeit des österreichischen Rechnungshofes (RH) in den Bundesländern Burgenland, Steiermark, Tirol, Vorarlberg und Wien.

Die Sichtweisen des Referats sind planungsmethodischer, alloktionstheoretischer (planungstheoretischer) und – was die Aufgabenstellung und Arbeitsweise des RH anbelangt – prüfungsmethodischer Art. Folgende These möge den Zusammenhang dieser drei Betrachtungsebenen, der bei einer "selektiven Perzeption" der unten dargestellten Probleme und Lösungsvorschläge (Abschn. IV und V) verloren gehen könnte, verdeutlichen:

Schwach entwickelte Planungsmethodik führt im allgemeinen zu unverbindlichen Planungen. Dies ist nicht nur allokat ionstheoretisch und -politisch relevant (mangelnde Steuerungsfähigkeit der öffentlichen Planung und damit eingeschränkte Wirksamkeit der Staatstätigkeit), sondern auch prüfungsmethodisch bedeutsam, wodurch die Prüfungsmaßstäbe des RH (Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit) allokat ionsmethodische Relevanz erhalten. Damit soll nicht der (allokat ionspolitische) Anspruch verbunden werden, der RH könne und solle Marktversagen kompensieren, es soll vielmehr seine Aufgabe als Institution zum Aufzeigen von Plan- bzw. Staatsversagen betont werden.

Dem Referat wird ein "Beurteilungsraster" vorangestellt (Abschn. II), und zwar in Gestalt jenes Anspruchs, den neuere Planungstechniken, die sich unter dem Sammelbegriff "funktionsanalytisch begründete Planungs-, Budgetierungs- und Kontrolltechniken" zusammenfassen lassen, verkörpern (Pkt. II.1) sowie in Form jener Bedingungen, welche sowohl nach den Standards der Planungstheorie als auch nach den Prüfungserfahrungen des RH die Wirksamkeit (Effektivität) von Planungen begründen (Pkt. II.2). Dem schließt sich die Darstellung des Ist-Zustandes an Hand von vier ausgewählten Beispielen ("Planungsmuster") an (Abschn. III). Diese Darstellung ist Ausfluß einer ansatzweisen Evaluierung der Planungsbestrebungen, insbesondere der Raumordnungspolitik der oben genannten Bundesländer im Rahmen der Prüfungstätigkeit des RH. Der Hauptteil des Referats befaßt sich mit wesentlichen Mängeln und Problemen im Zusammenhang mit den beobachteten Planungsmustern (Abschn. IV) sowie Vorschlägen, diese zu beheben (Abschn. V), wobei – um den vorgegebenen Rahmen nicht zu sprengen – je Betrachtungsebene nur ein Hauptproblem beschrieben bzw. jeweils nur ein Lösungsvorschlag aufgezeigt wird.

## **II. Beurteilungsraster**

### **1. Funktionsanalytisch begründete Planungs-, Budgetierungs- und Kontrolltechniken als Ausdruck einer planungstheoretischen Rückbesinnung auf die Kontrollfunktion des Haushaltswesens**

Die nach Abflauen der Planungseuphorie ungefähr seit Mitte der 70er Jahre zum Tragen kommenden Planungsverfahren gehen von der trivialen Erkenntnis aus,

daß erst Klarheit über die Wirkungen vorhandener Programme herrschen sollte, bevor Neues in Angriff zu nehmen ist. Insofern kann in den letzten Jahren von einer planungstheoretischen "Rückbesinnung" auf die Kontrollfunktion des Haushaltswesens gesprochen werden.

Haushaltsplanerischer Ausdruck dieser Sichtweise sind vor allem Zero Base Budgeting (ZBB) und Sunset Legislation, was die rechtlich verankerten Aufgaben anbelangt. Zu nennen sind auch die mit diesen Bestrebungen verwandten, aber unabhängig davon im deutschsprachigen Bereich erörterten Ansätze der "Aufgabenkritik". Sämtliche genannten Ansätze sind auf eine systematische Ex-post-Beurteilung der Tätigkeiten der öffentlichen Hand angewiesen, für die sich in den letzten Jahren die Bezeichnungen "Programmevaluation", "Programmbewertung" oder "Erfolgskontrolle" (insbesondere in der Stadt- und Regionalplanung) eingebürgert haben (vgl. dazu z.B. Derlien, H.U. 1976 und Hellstern, G.M, Wollmann, H. 1984).

Die Betrachtungsweise der Aufgabenkritik - insbesondere in ihrer Ausrichtung auf neue Aufgaben - hat neuerdings in ein Verfahren zur Untersuchung öffentlicher Aufgaben Eingang gefunden, das in der Fachliteratur unter der Bezeichnung "Funktionsanalyse öffentlicher Aufgaben" (FA) erörtert wird. Wesentliche Beiträge zur "staatstheoretischen" Begründung dieser Sichtweise hat E. Matzner (1982) geliefert. Danach sind zunächst die Ursachen der Entstehung eines Bedarfs nach einer öffentlichen Aufgabe oder Einrichtung zu untersuchen, sodann die Möglichkeiten und Formen, diesem Bedarf Genüge zu tun. Dieser Untersuchungsschritt hat im Sinne der Prüfungsmaßstäbe des RH die Frage der Zweckmäßigkeit öffentlicher Aufgabenerfüllung zum Gegenstand. Darauf aufbauend ist das wirtschaftlichste und sparsamste Programm der öffentlichen Aufgabenerfüllung zu entwickeln, sofern nicht der vorausgegangene Untersuchungsschritt zum Ergebnis geführt hat, den Bedarf anders als durch öffentliche Einrichtungen oder Leistungen erfüllen zu können. Die damit aufgeworfenen allokatorentheoretischen Fragen gesellschaftlicher Aufgabenerfüllung erfordern freilich eine gründliche Befassung mit der Theorie öffentlicher Aufgaben und Ausgaben, die weit über die Fachgrenzen der Finanzwissenschaft hinausreicht, weil eine Reihe von Aufgaben - gerade im regionalen Bereich - weder vom Allokationsmechanismus des Marktes noch von jenem des Staates gelöst werden kann (soll), sondern



im Rahmen eines dritten Bereiches, den man zusammenfassend als "Autonomen Sektor" bezeichnen könnte.

Da sich die Vorgangsweise der Evaluationsforschung und jene der FA in weiten Teilen berühren, wird für alle genannten Verfahren die Sammelbezeichnung "funktionsanalytisch begründete Planungs- und Budgetierungstechniken" vorgeschlagen. Da die Anwendung derartiger Techniken nicht zuletzt die Effizienz der Kontrolle der Durchführung solcherart geplanter Tätigkeiten durch Organe innerhalb und außerhalb der Verwaltung erhöht, kann gleichermaßen von Kontrolltechniken gesprochen werden.

## **2. Wirksamkeitsbedingungen funktionsanalytisch begründeter Planungs-, Budgetierungs- und Kontrolltechniken**

Unabhängig davon, ob eine Aufgabenuntersuchung gedanklich von der "Basis Null" ausgeht, auf einer "aufgabenkritischen" oder "funktionsanalytischen" Verfahrensweise beruht, läßt die Beurteilung der Zweckmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit der Aufgabenerfüllung nur dann hinreichend schlüssige Ergebnisse erwarten, wenn folgende Grundsätze der Planungsmethodik beachtet werden:

- (1) Klare Zielvorgaben der Aufgabenerfüllung (Leistungsziele);
- (2) Meßbarkeit der Leistungserstellung: Damit ist nicht nur die Feststellung des Leistungsergebnisses der für die Aufgabenerfüllung zuständigen Einrichtung, sondern auch die Feststellung der Auswirkungen der Aufgabenerfüllung in volkswirtschaftlicher oder gesamtgesellschaftlicher Hinsicht gemeint - die Zahl der bearbeiteten "Fälle" sagt nämlich noch nichts über damit hervorgerufene Wirkungen und den Einklang mit den beabsichtigten Zielen aus;
- (3) Feststellbarkeit kostenverursachender Umstände sowohl in organisatorischer Hinsicht (Kostenstellen) als auch in leistungsmäßiger Hinsicht (Kostenträger) - insbesondere, wenn sich die Kosten nach Kostenstellen oder auch nach Kostenträgern sehr ungleichmäßig entwickeln.

Diese drei Grundsätze gelten für Aufgabenuntersuchungen als Vorstufe jeder Planungstätigkeit und damit für die Aufgabenplanung schlechthin. Bei der Planung treten allerdings als weitere Wirksamkeitsbedingungen noch Aussagen über Ausmaß und Zeitpunkt der angestrebten Zielerreichung bzw. Planverwirklichung hinzu (siehe Pkt. III.2). Neben diesen Wirksamkeitsbedingungen planungsmethodischer Art kommt selbstverständlich finanziellen Wirksamkeitsbedingungen eine wesentliche Bedeutung zu (siehe dazu Pkt. IV.1). Selbst diese beiden Arten von Wirksamkeitsbedingungen reichen nicht hin, um die Effektivität der Planung zu begründen. Zweifellos bewirken die Verdeutlichung von Ausmaß, Zeitpunkt und die mit den verfügbaren Finanzmitteln abgestimmten Kosten der Planverwirklichung eine größere Verbindlichkeit der Planungsergebnisse. Dies ist zugleich Voraussetzung für eine erfolversprechende Programmevaluation durch ein unabhängiges Kontrollorgan. Es sollte aber auch durch organisatorische Maßnahmen der planenden Verwaltung ermöglicht werden, die Planverwirklichung nach dem Muster des Controlling-Konzeptes der Betriebswirtschaftslehre zu überprüfen und zu beeinflussen (organisatorische Wirksamkeitsbedingungen; zum Controlling-Begriff vgl. z.B. Serfling, K. 1983, S. 17: "Controlling ist als informationsversorgendes System zur Unterstützung der Unternehmensführung durch Planung, Kontrolle, Analyse und Entwicklung von Handlungsalternativen zur Steuerung des Betriebsgeschehens zu verstehen").

### **III. Darstellung des Ist-Zustandes anhand von vier "Planungsmustern"**

#### **1. Politisch-administratives Lösungsmuster bei der Inangriffnahme "neuer" Aufgaben**

Wie sich auch anhand weniger spektakulärer Fälle, als es beispielsweise beim Neubau des Allgemeinen Krankenhauses in Wien der Fall ist, belegen läßt, ist nachstehendes Muster zu beobachten, wenn neue Einrichtungen ins Leben gerufen werden - z.B. ein Landesbildungszentrum in Vorarlberg (vgl. dazu Berichte des RH über die Gebärungsüberprüfungen des Bundeslandes Vorarlberg der Jahre 1979 und 1980, Pkt. 18, sowie der Jahre 1981 und 1982, Abschn. G). Hierin findet das von E. Matzner (1981, S. 337) wie folgt beschriebene "Grundmuster institutionellen Fehlverhaltens" seine empirische Bestätigung:

**"Erster Schritt: In der Öffentlichkeit wird für eine Einrichtung geworben, die den Menschen in der Gesellschaft zum Wohle gereichen soll."**

**"Zweiter Schritt: Politiker, gleichgültig welcher Partei, beschließen ein Gesetz oder gründen eine Einrichtung (...) und beauftragen tatsächliche oder vermeintliche Experten der jeweiligen Bereiche mit der Durchführung der dem 'allgemeinen Wohl' dienenden Aufgabe. Dabei wird, und das ist der springende Punkt, von einer genauen Bestimmung der Aufgabe abgesehen."**

**"Dritter Schritt: Die Experten stellen fest, was ihre Aufgabe ist, von der die Politiker und die Öffentlichkeit annehmen, daß sie dem allgemeinen Wohle dient. Dabei neigen die Experten in einer gewissen Selbstüberschätzung dazu, das, was ihren Interessen nützlich ist, als zur Aufgabenerfüllung notwendig zu erachten."**

**"Vierter Schritt: Wenn sich starke Leistungsdefizite herausstellen und die Kosten der Institutionen, die nahezu ausnahmslos unterschätzt werden, zu hoch werden, tritt öffentliche Kritik ein. Wenn diese ausreichend stark ist, kommt es zum 'Krisenmanagement', Pläne werden oft erstmals erstellt, Reorganisationen vorgenommen, Manager ausgewechselt usw."**

Nach Ansicht von Matzner wird dieses Muster öffentlichen Fehlverhaltens hauptsächlich dadurch losgetreten, daß eine klare Aufgabenerstellung der ins Auge gefaßten Einrichtung einschließlich hinreichend begründeter Kriterien der Bedarfsfeststellung und somit klare Vorgaben, die bei der Planung, Errichtung und dem Betrieb und letztlich auch bei der Kontrolle der zu schaffenden Einrichtung zu erfüllen sind, fehlen. Diese Anforderungen sollten durch einen Untersuchungsansatz nach Art der FA erfüllt werden. Die Prüfungserfahrungen des RH bestätigen den aufgezeigten Mangel, insbesondere in dem oben genannten Beispielsfall. Dort zeigte sich vor allem, daß planerische Arbeit und Durchführung der Aufgabe ineinander flossen.

## **2. Methodik überörtlicher (regionaler und sektoraler) Entwicklungsprogramme**

Die überörtliche Raumordnung, mit der zu einem bedeutenden Umfang Aufgaben der Regionalplanung und Regionalpolitik verbunden sind, fällt in Österreich in die Zuständigkeit der Bundesländer. Ende der 60er bis Mitte der 70er Jahre haben die österreichischen Bundesländer ihre Raumordnungsgesetze neu gefaßt und für die überörtliche Raumordnung sowohl regionale Entwicklungsprogramme als auch - zum überwiegenden Teil - sektorale Raumordnungsprogramme für einzelne Sachbereiche, und zwar für das ganze Landesgebiet oder einzelne Planungsregionen (sektoral regionalisiert), vorgesehen. Die rechtliche Wirkung dieser Programme erstreckt sich (als Ausfluß der einseitig rechtsetzenden Hoheitsverwaltung) auf die Determinierung der örtlichen Raumplanung und die Selbstbindung des Landes in den Bereichen, in denen sich die Verwaltung der Rechtsformen des Privatrechtes bedient (Privatwirtschaftsverwaltung), z.B. bei Investitionen und im Förderungswesen. Einzelne Länder haben sich sogar die Verpflichtung auferlegt, innerhalb bestimmter Fristen diese Entwicklungsprogramme vorzulegen.

Die Methodik überörtlicher Entwicklungsprogramme stellt sich - grob gesprochen - wie folgt dar: Im wesentlichen handelt es sich um Zielplanungen im Sinne einer Zusammenstellung von mehr oder weniger genau beschriebenen Zielvorstellungen, allenfalls ergänzt durch Auflistungen von Maßnahmenvorschlägen.

Dabei ist oft nicht erkennbar, ob mit den Festlegungen Zielvorstellungen oder Maßnahmen zum Ausdruck gebracht werden sollen. Dies ist insofern bedeutsam, weil die örtliche Raumplanung aufgrund ihrer längeren Tradition wesentlich weiter vorangeschritten ist, durch die novellierten Raumordnungsgesetze sogar - ungeachtet des Standes der überörtlichen Raumplanung - vorangetrieben wurde, und um so gewichtiger wird, je weiter ihre Verwirklichung gediehen ist.

Wenn nämlich örtliche Pläne nachträglichen überörtlichen Programmen widersprechen, wäre zu überprüfen, ob dies bei überörtlich festgelegten Zielen oder Maßnahmen der Fall ist. Wäre die nachträgliche überörtliche Festlegung Ziel, müßte die örtliche Planung weichen, wäre sie Maßnahme, ginge die örtliche Planung vor - es sei denn, die Anpassung der örtlichen Planung wäre die einzige

Möglichkeit zur Erreichung des überörtlichen Zieles. Dies schafft eine schwierige Beweislage, weil - wie bereits erwähnt - Ziele und Maßnahmen nicht immer eindeutig auseinanderzuhalten sind (vgl. dazu Fröhler, L., Oberndorfer, P. 1975, S. 133).

Betrachtet man auch die Planungsarbeiten, Diskussionsentwürfe oder Erläuterungsberichte zu den überörtlichen Entwicklungsprogrammen, so ist im wesentlichen die bei Planungsarbeiten übliche Abfolge Lageanalyse - Mängelanalyse - Zielfestlegung - Maßnahmenvorschläge erkennbar. Es fehlen aber wichtige konstitutive Planelemente, nämlich Angaben über Ausmaß (angestrebter Wirkungsgrad) und Zeitpunkt bzw. Zeitraum der Zielerreichung bzw. Planverwirklichung.

Am schwerwiegendsten erscheint aber im Zusammenhang mit der Beurteilung künftiger Gebarungswirkungen, daß die Planungsergebnisse jeglicher Aussagen über die Kosten der Planverwirklichung und ihrer Finanzierung entbehren. Damit fehlen wesentliche Merkmale, welche die Wirksamkeit und Verbindlichkeit der Planungsergebnisse (im methodischen, nicht im juristischen Sinn) begründen.

### **3. Regionalpolitisches Interventionsmuster**

Mangels wirksamer Regionalplanungen (im methodischen Sinn, weitgehend auch im rechtlichen Sinn) stellt sich Regionalpolitik in Österreich (bis jetzt) überwiegend als zusammenhangloser Ad-hoc-Interventionismus dar, in dem die für die Regionalplanung zuständigen Stellen der Länder das geringste Gewicht besitzen - ganz abgesehen wurde dabei von dem Umstand, daß im österreichischen System der Gebietskörperschaften die Regionen gar nicht vorkommen. Dabei spielen allein im Zuständigkeitsbereich der Länder, also ohne die regional bedeutsamen zentralstaatlichen Aufgaben, hauptsächlich folgende Politikbereiche bzw. Verwaltungszuständigkeiten zusammen:

- (1) Infrastrukturinvestitionen
- (2) Förderungsverwaltungen:
  - (a) Wirtschaftsförderung
  - (b) Fremdenverkehrsförderung
  - (c) Wohnbauförderung

- (d) Gemeindeförderung (aus Finanzausgleichsmitteln - Bedarfszuweisungen)
- (e) Sonderförderungsprogramme (z.B. "Raumordnungsschwerpunktprogramm" in Tirol)
- (3) Hoheitliche Genehmigungsbefugnisse:
  - (a) Gemeindeaufsicht (Genehmigung bedeutender Gebarungshandlungen der Gemeinden, z.B. Darlehensaufnahmen, Haftungsübernahmen, Beteiligungen)
  - (b) Natur- und landschaftsschutzbehördliche Genehmigungen.

Die für die Regionalplanung zuständigen Entscheidungsträger spielen in diesem Prozeß die Rolle eines "Beobachters am Rande". Ist es ihnen gelungen, ein Informationssystem der Raumb Beobachtung aufzubauen, können sie wenigstens eine "begleitende Realisierungsbeobachtung" durchführen.

Einen für die legitimatorische, weniger für die theoretische Basis der Regionalpolitik bedeutenden Stellenwert nimmt dabei die wissenschaftliche Politikberatung ein. Als Beispiel sei auf die "Regionalstudie Obersteiermark" (1982) und die Prognos-Studie über die Entwicklungsperspektiven der Vorarlberger Wirtschaft (1984) verwiesen (eine "Rezension" dieser Gutachten im Sinne der unten in Punkt V.3 dargestellten Grundsätze findet sich in den Berichten des RH über die Gebarungsüberprüfung des Bundeslandes Steiermark der Jahre 1980 und 1981, Pkt. 37, und des Bundeslandes Vorarlberg des Jahres 1983, Abschn. E.).

#### **4. Finanzplanung**

Obwohl rechtlich zum Großteil (noch) nicht verpflichtet, erstellen die meisten Bundesländer seit mehreren Jahren mittelfristige Finanzprognosen oder Finanzpläne, die allerdings meist lediglich Budgetprognosen, allenfalls Finanzierungsrechnungen für Maßnahmen des außerordentlichen Haushalts darstellen.

#### **IV. Zu überwindende Hauptprobleme**

##### **1. In Planungsmethodischer Hinsicht: Verknüpfung von Raumplanung und Finanzplanung**

Der in der Praxis im allgemeinen fehlende Wechselbezug zwischen Raumplanung und Finanzplanung sei an folgendem Beispielsfall belegt (vgl. dazu Bericht des RH über die Gebarungsüberprüfung der Bundeshauptstadt Wien der Jahre 1977 bis 1981, Pkt. 3): In Wien wurden in den Jahren 1977 bis 1981 in Arbeitskreisen Diskussionsgrundlagen für einen Stadtentwicklungsplan erarbeitet. Mitglied der Arbeitskreise war jeweils auch ein Vertreter der Finanzverwaltung. Kurz nach Inangriffnahme dieser Arbeiten gab die Finanzverwaltung eine Aufgabenplanungsstudie mit später ergänzter Kostenermittlung in Auftrag, die gleichfalls im Jahre 1981 vorlag. Sie zeigte (zu Preisen des Jahres 1981), daß die Stadt Wien bis zum Jahre 2000 Investitionen in der Höhe von 239 Mrd. Schilling, gleichverteilt auf die Jahre 1982 bis 2000, somit rd. 12,5 Mrd. Schilling jährlich, finanzieren müßte. Dem standen in den Jahren 1980 und 1981 laut den Rechnungsabschlüssen lediglich Investitionsausgaben von 9 Mrd. Schilling gegenüber. Die Arbeiten zum Stadtentwicklungsplan und die Aufgabenplanungsstudie wurden vollkommen unabhängig voneinander durchgeführt. Eine Information des Arbeitskreises für die Stadtentwicklungsplanungsarbeiten, ja sogar eine Übermittlung des Ergebnisses der Kostenschätzung der Aufgabenplanungsstudie unterblieben. Den Empfehlungen des RH, die Planungsergebnisse der Stadtentwicklungsplanung im Lichte der Ergebnisse der Aufgabenplanungsstudie zu überarbeiten, wurde nicht gefolgt.

Es würde zu kurz greifen, eine fehlende Verknüpfung der beiden Planungsansätze bloß auf Koordinierungsdefizite zurückzuführen. Die Schwierigkeiten einer Verknüpfung von Raumplanung und Finanzplanung (vgl. dazu z.B. Schulze, H. 1972, Seiler, G. 1978, Spiekermann, B. 1981) liegen in den unterschiedlichen fachspezifischen "Funktionslogiken" der beteiligten Fachdisziplinen, die sich größtenteils in eigenen Fachzuständigkeiten der Verwaltung niederschlagen und deren Wurzeln bis zu den wissenschaftstheoretischen Problemen der jeweiligen Fachdisziplinen reichen (vgl. Henseler, P. 1981). Sie äußern sich in den unterschiedlichen Planungshorizonten der beiden Planungsansätze. Dem Raumplaner ist die Finanzplanung zu kurzfristig, denn er hat in seinen Leitbildern Vorstel-

lungen über eine fernere Zukunft zu entwickeln, wofür ihm die Finanzplanung keine Aussagen liefern kann. Dem Finanzplaner ist einerseits die von einem Leitbild geprägte Zielplanung des Raumplaners zu umfassend und zu wenig greifbar, andererseits kann ihm auch eine derart konkrete Raumplanung wie die Flächenwidmungsplanung nicht dienlich sein. Der Finanzplaner benötigt demnach eine "mittlere" Planungsebene einer auf bestimmte Sachbereiche bezogenen Maßnahmenplanung, aus der er die Ausgabenerfordernisse ermitteln kann.

Stehen die Ausgabenerfordernisse fest, wird der Finanzplaner Ausgleichsmöglichkeiten zwischen Einnahmen und Ausgaben anzugeben haben, weil im Regelfall die verfügbaren Finanzmittel zur Bedeckung der Ausgaben nicht ausreichen werden. Darin ist der "Planungs-"beitrag der Finanzplanung zu sehen. In den häufigsten Fällen werden im Zuge dieser Planungsarbeit die in den Maßnahmenplanungen in sachlicher und zeitlicher Hinsicht festgelegte Reihenfolge der Maßnahmenverwirklichung, unter Umständen sogar die dahinterstehenden Ziele zu überprüfen sein. Als Ergebnis dieser wechselseitigen Abstimmung soll schließlich der Finanzplan einen nach sachlicher und zeitlicher Dringlichkeit sowie finanzieller Verfügbarkeit abgestimmten Einsatz von Haushaltsmitteln ausweisen.

## **2. In allokationstheoretischer Hinsicht: Rationalitätsdimensionen in der Planung**

Als Vorteil von ZBB wird in der Fachliteratur die Wahrung der politischen Rationalität ins Treffen geführt (vgl. z.B. Langner, P. 1983, S. 150 ff.). ZBB verzichte "bewußt auf jegliche Versuche der Majorisierung der budgetären Willensbildung durch eine einzelne - ökonomische - Rationalitätsdimension". Damit werde "ein im Hinblick auf die politische Rationalität eines Entscheidungssystems bedeutsamer Fehler des PPBS vermieden".

Die Betonung der politischen Rationalität als verhaltensbestimmender Umstand mag zwar als verständliches Anliegen erscheinen, aus den Fehlern der im PPBS angelegten "Ökonomisierung der Politik" zu lernen. Eine einseitige Überbetonung dieser oder jener Rationalitätsdimension würde freilich den Blick darauf verstellen, daß in Planungsentscheidungen, also auch in jenen über den Haus-



halt, eine Vielzahl von Rationalitätskriterien zur Entfaltung kommt. Alle diese Rationalitätsmerkmale lassen sich, wie oben bereits erwähnt, im allgemeinen auf fachspezifische "Funktionslogiken", d.h. fachspezifisch geprägte "Gesetzmäßigkeiten" zurückführen, die sich großteils in eigenen Fachzuständigkeiten der Verwaltung niederschlagen und deren Wurzeln bis zu den wissenschaftstheoretischen Problemen der jeweiligen Fachdisziplin reichen.

Neben der politischen Rationalität und der ökonomischen Effizienz (Wirtschaftlichkeit) lassen sich z.B. technische Funktionalität, Normenkonsistenz, Verteilungsgerechtigkeit, organisatorische Effizienz oder administrative Rationalität definieren, und zwar als verhaltens- bzw. handlungsbetimmende Faktoren und zugleich Bewertungskriterien für (in der genannten Reihenfolge der Kriterien) technische Systeme, Rechtsordnungen, die Abwälzung von Vor- und Nachteilen beliebiger Maßnahmen auf betroffene Bürger (Gruppen), die Wirkungsweise von Organisationen, insbesondere bürokratischen. Die Schwierigkeit liegt freilich darin, daß wir nicht genau wissen, in welcher Beziehung die genannten Kriterien zueinander stehen, d.h. ob sie sich ausschließen, ergänzen, konkurrieren oder widersprechen. Vielfach wissen wir nicht einmal, mit welchen Rationalitäten wir es überhaupt zu tun haben. Eine eindeutige Unterordnung des Technikers unter den Kaufmann, also der technischen Funktionalität unter die ökonomische Effizienz, die kennzeichnend für privatwirtschaftliche Organisationen ist, läßt sich jedenfalls für die öffentliche Wirtschaft nicht mehr so eindeutig feststellen, weil sich hier andere ungleich schwerer faßbare Rationalitätskriterien Geltung verschaffen. Dies macht im übrigen beispielsweise auch eine ökonomische Bewertung von Rechtsnormen ungemein schwierig (vgl. dazu Henseler, P. 1979).

Ferner wirft dies die Frage auf, ob es ausreicht, Planungsversagen oder Staatsversagen im Sinne der obigen Ausführungen zu Pkt. II.2 als methodisches Problem der Wirksamkeitsbedingungen der Planungstätigkeiten zu sehen oder ob dieses Versagen nicht vielmehr auf Wirksamkeitsgrenzen infolge des Aufeinandertreffens verschiedener, zum Teil inkompatibler Funktionslogiken bzw. Rationalitätskriterien als Ausdruck verschiedener gesellschaftlicher Allokationsmechanismen zurückzuführen ist. Wie z.B. das öffentliche Auftragswesen zeigt, entstehen gerade in den Bereichen des Zusammentreffens (interface) verschiedener Allokationsmechanismen Grauzonen, die hohen Bedarf an Regelungen entstehen lassen, deren Wirksamkeit aber eingeschränkt ist.

In diesem Zusammenhang lassen sich im übrigen auch Erklärungsmuster für das im politischen Alltag häufig zu beobachtende absichtlich oder stillschweigend in Kauf genommene Planungsversagen gewinnen. Dieses besteht darin, Planungs- und Entscheidungsgrundlagen nicht zur Kenntnis zu nehmen (Beispiel: Gletschererschließungen im Kaunertal und Pitztal in Tirol - vgl. dazu Berichte des RH über die Gebarungsüberprüfungen des Bundeslandes Tirol der Jahre 1978 und 1979, Pkt. 46, sowie des Jahres 1981, Abschn. C) oder die (Raum-) Planung gerade in den Fällen, wo sie als "Moderator" gegenläufige (räumliche) Interessen ausgleichen könnte und sollte, nicht in Aktion treten zu lassen (Beispiel: Interessengegensätze zwischen Kraftwerksbau, Gletschererschließung, Naturschutz in Osttirol - vgl. dazu Bericht des RH über die Gebarungsüberprüfung des Bundeslandes Tirol der Jahre 1978 und 1979, Pkt. 41).

### **3. In prüfungsmethodischer Hinsicht: Planungskontrolle und Programmabwertung als (neue) Aufgabe der Rechnungshöfe?**

Hinsichtlich des Zeitpunktes von Gebarungsüberprüfungen des RH prägten sowohl Prüfungsmethodik als auch Einordnung des Kontrollorgans in das System der Staatsgewalten und rechtliche Regelung der Kontrollbefugnisse das in Österreich (und auch in der BRD) weitgehend vorherrschende System der nachgängigen Gebarungskontrolle. Diese erstreckt sich somit grundsätzlich auf bereits gesetzte Gebarungshandlungen.

Eine Vorverlegung der Kontrolle vor die Ingangsetzung einer Gebarungsvollzugshandlung könnte zweifellos ordnungswidrigem oder unwirtschaftlichem Handeln vorbeugen, würde andererseits aber zu Verzögerungen im Vollzug führen. Wesentlich schwerwiegender erscheint allerdings, daß eine Vorverlegung die Übernahme von Mitverantwortung durch das Kontrollorgan - in rechtlicher, zumindest aber in faktischer Hinsicht, und zwar durch Schaffung von Präjudizen für Prüfungshandlungen nach Vollzug der betreffenden Maßnahme -, unter Umständen sogar Mitwirkung an der Vollziehung bedeuten könnte, somit den Grundsatz der Trennung von Vollziehung und Gebarungskontrolle und damit die Unabhängigkeit des Kontrollorgans verletzen würde.

Der Grundsatz der Nachgängigkeit der Finanzkontrolle schränkt den Handlungsspielraum der Kontrollinstitution ein, nicht zuletzt deshalb, weil die Prü-

fungsergebnisse "lediglich" Empfehlungen an die Vollziehung darstellen, die nicht unmittelbar durchsetzbar sind, deren Durchsetzung vielmehr der im jeweiligen parlamentarischen Vertretungskörper wirksam werdenden politischen Kontrolle überlassen bleibt. Daran ändert auch der Grundsatz der Öffentlichkeit der Prüfungsergebnisse (in der Regel ab Beginn der Beratungen im Vertretungskörper), der die Wahrnehmung der politischen Kontrollbefugnisse unterstützen soll, nichts.

Einen Weg, um die Kontrolleffizienz unter den gegebenen rechtlichen Bedingungen, also bei voller Wahrung der zweifellos positiv zu wertenden Unabhängigkeit der Kontrollinstitution, zu steigern, sieht der RH darin, den Kontrollzeitpunkt in eine frühere Phase von Entscheidungs- und Vollzugshandlungen vorzuverlegen, nämlich in die Planungsphase. Der sowohl rechtlich gebotene als auch prüfungsmethodisch zweckmäßig erscheinende Grundsatz der Nachgängigkeit der Finanzkontrolle wäre gewahrt, sofern diese Aktionsphase bereits einen Niederschlag in der Gebarung gefunden hat, also zu Ausgaben, Aufwendungen oder Kosten geführt hat, z.B. eine Planungsabteilung tätig geworden ist und/oder Ausgaben für Projekte angefallen sind. Nach dem Gesichtspunkt der Wirtschaftlichkeit wäre sogar eine nicht oder nicht ausreichend wahrgenommene Planungstätigkeit von der Kontrollinstitution zu beanstanden.

Das theoretische Modell, an das sich der eben skizzierte Prüfungsansatz anlehnt, ist jenes des "Controlling" in der Betriebswirtschaftslehre, allerdings beschränkt auf die Verbreiterung der Informationsgrundlagen, also ohne den Anspruch des damit verbundenen Führungskonzeptes, der für den RH im Rahmen der gegebenen verfassungsrechtlichen Bedingungen nicht in Frage kommt.

Die Einbeziehung des Planungsgeschehens in die Prüfungstätigkeit macht es erforderlich, den Planungs- und Entscheidungsgrundlagen besonderes Augenmerk zuzuwenden, um in einer längerfristigen Sichtweise von Planungs- und Entscheidungszyklen zu einer Rückkoppelung von Ergebnissen früherer Planungen in neue Planungen bzw. Plankorrekturen beitragen zu können. Eine solcherart zu erreichende Verbreiterung und Vertiefung der Informationsgrundlagen ist von einer systematischen Ex-post-Beurteilung der Tätigkeiten der öffentlichen Hand zu erwarten, für die sich - wie oben bereits erwähnt - in den letzten Jahren die Bezeichnungen "Programmevaluation", "Programmbewertung" oder "Erfolgskontrol-

le" eingebürgert haben. Was die Wahrnehmung dieser Aufgaben durch die Finanzkontrollbehörden im bundesdeutschen Bereich anbelangt, ist freilich sowohl in der planungstheoretischen wie auch in der juristischen Literatur eine restriktive Haltung festzustellen (vgl. dazu z.B. Langner, P. 1983, S. 368-369, und Piduch, E.A. 1974, S. 12, betr. Art. 114 Grundgesetz).

## **V. Lösungsvorschläge**

### **1. In planungsmethodischer Hinsicht: Stufenweise Verknüpfung von Raumplanung und Finanzplanung**

Aus den oben beschriebenen Schwierigkeiten der Verknüpfung von Raumplanung und Finanzplanung zeichnet sich als Ausweg eine stufenförmige Abfolge der Darstellung der Planungsergebnisse ab, in der längerfristige Pläne über mittelfristige (4- bis 5jährige) Programme mit dem jährlichen Haushalt verbunden werden. Der RH empfahl dabei jeweils der planenden Verwaltung, folgenden "Stufenbau" länger- und mittelfristiger Planung ihren Planungsarbeiten zugrunde zu legen (in Anlehnung an die Nürnberger Stadtentwicklungsplanung, vgl. dazu Hesse, J.J. 1972, S. 123):

- (1) Bedarfspläne
- (2) langfristige Investitions- und Maßnahmenpläne
- (3) mittelfristige Investitions- und Finanzpläne.

In den Bedarfsplänen wäre der Fehlbedarf im jeweiligen Sachbereich auszuweisen, indem gegenwärtige und künftige Bedürfnisbereiche, Leistungsumfang vorhandener Einrichtungen und angestrebter Leistungsumfang sowie gegenwärtiger und angestrebter Mitteleinsatz gegenübergestellt werden. In Grundlagenstudien zu den Bedarfsplänen bestünde auch Gelegenheit, Ursachen und Form öffentlicher Aufgabenerfüllung im jeweiligen Sachbereich funktionsanalytisch zu untersuchen, um daraus längerfristig neue Möglichkeiten der Aufgabenerfüllung abzuleiten.

In die langfristigen Investitions- und Maßnahmenpläne wären jene Einrichtungen und Maßnahmen aufzunehmen, die geeignet sind, den im Bedarfsplan ausge-

wiesenen Fehlbedarf zu beseitigen. Dabei sollten insbesondere die Investitions- und Folgekosten unter Zugrundelegung des notwendigen Personal- und Sachmitteleinsatzes geschätzt werden und Hinweise auf notwendige Folgeinvestitionen erfolgen.

Aus den langfristigen Investitions- und Maßnahmenplänen wären schließlich die mit der Finanzplanung abgestimmten Vorhaben in den mittelfristigen Investitions- und Finanzplan zu übernehmen. Dabei wäre die Dringlichkeit der Maßnahmen nach sachlichen und zeitlichen Schwerpunkten auszuweisen. Schließlich sollten auf dieser Planungsstufe bereits Hinweise auf die Durchführungsplanung des jeweiligen Vorhabens, wie Planungsdauer, Planungsstand, Auftragsverhältnisse, zu befassende Dienststellen, erfolgen.

## **2. In allokationstheoretischer Hinsicht: Grundlagen einer allokationstheoretischen Beurteilung der Planung der Bundesländer**

Aufgabenpalette und Stellung der Bundesländer im österreichischen föderativen System legen einen allokationstheoretischen Beurteilungsansatz nahe, der sich mittels des nachstehend kurz dargestellten "analytischen Gleichnisses" veranschaulichen läßt. Dieses bezieht sich auf eine Methode, um im Bereich der Stadt-, Regional- oder Verkehrsplanung verschiedene Muster räumlich-physischer Formen im Hinblick auf ihre Fähigkeit, soziale Prozesse aufeinander abstimmen zu können, zu untersuchen und zu beurteilen (vgl. dazu Henseler, P., Rüscher, G. 1980 und Henseler, P. 1981). Als gesellschaftstheoretischer Hintergrund dieser Überlegungen kann im übrigen R. Dahrendorfs Idee der Meliorationsgesellschaft (1975) herangezogen werden.

Dahrendorfs Fragestellung läßt sich verdeutlichen, wenn man versucht, das Verhalten (besser vielleicht: das Nicht-Verhalten) der Menschen im Zusammenhang mit Raum und Zeit und den individuellen und gesellschaftlichen Konflikten aufgrund der Beschränkungen von Raum und Zeit zu erklären. Dies geschieht in dem von dem schwedischen Kulturgeographen T. Hägerstrand entworfenen Raum-Zeit-Modell (vgl. dazu z.B. Hägerstrand, T. 1970 und die Darstellung der Methode bei Henseler, P., Rüscher, G. 1978). Danach stellt sich für das Individuum die physische Umwelt - etwa einer Stadt - als Ganzheit dar, auch wenn diese Ganzheit oft einem Labyrinth gleicht. Dieses Labyrinth kommt durch isolierte

Entscheidungen von Politikern und Fachexperten über Teilprobleme zustande. Jeder Mensch ist nun Träger verschiedener Rollen im Berufs- und Familienleben und in der Freizeit. Alltäglich erfahren wir, daß der tägliche Rollenwechsel in der Regel mit zeitkonsumierender Distanzüberwindung verbunden ist und wir vor der Aufgabe stehen, unsere begrenzte Zeit verschiedenen Zwecken an verschiedenen Orten in der Weise zuzuordnen, daß eine Anzahl von zum Teil lebensnotwendigen Tätigkeiten eine sinnvolle Abfolge bildet. Die Gesamtzahl der zur Erfüllung eines Tagesprogramms zusammenzustellenden möglichen Kombinationen von Aktivitäten machen die Optionen der Menschen aus, die ihnen bei gegebenen Restriktionen, insbesondere aus der räumlichen und zeitlichen Organisation der Gesellschaft offenstehen. Diese Optionen sind unterschiedlich verteilt, was bedeutet, daß viele Einrichtungen, z.B. kultureller Art, von einzelnen Bevölkerungsgruppen nicht in Anspruch genommen werden können.

An den Restriktionen individueller Aktionsräume anzusetzen, wie es das von T. Hägerstrand entwickelte Raum-Zeit-Modell versucht, bedeutet, daß nicht tatsächliches, beobachtbares und beobachtetes Verhalten, sondern potentes (mögliches) Verhalten, daher auch nicht mögliches Verhalten und letztlich also Nicht-Verhalten, im Vordergrund des analytischen Interesses steht. Es geht also nicht um tatsächlich zu verwirklichende Ergebnisse im Zusammenhang mit den raumzeitlichen Aktionsbereichen der Menschen und ihrem Verhalten in diesen Bereichen, sondern um die Ermittlung potentiell offenstehender Optionen. Das zentrale Anliegen ist somit die Maximierung von Handlungsfreiheit in dem Sinne, daß die Gesamtzahl möglicher Kombinationen alltäglicher Aktivitäten möglichst groß (allokationstheoretische Fragestellung) und außerdem möglichst gleichmäßig verteilt sein soll (verteilungstheoretische Fragestellung). Diese Fragestellungen können als zentrales Anliegen einer auf Melioration ausgerichteten Gesellschaft im Dahrendorfschen Sinne der Rekonstruktion sozialen Lebens angesehen werden, und die Antworten auf diese Fragen lassen sich in einer wertenden Betrachtung durchaus als "liberaler" Planungsansatz qualifizieren - liberal freilich nicht im Hayekschen Sinn, weil die Antworten wohl kaum als Ergebnis unbeabsichtigter Folgen menschlichen Handelns, also einer spontanen Ordnung (Hayek, F.A. 1967/1969), erzielbar sein werden, denn diese spontane Ordnung gilt es erst durch Lockerung raumzeitlicher Restriktionen zu ermöglichen.

Indem den Menschen vom Planer nicht eine Vielzahl fertiger Lösungen und Programme angeboten wird - dies würde nach F.A. v. Hayek (1970/1975) das Risiko von Irrtümern des Konstruktivismus hervorrufen, sondern indem ihnen selbst die Kombination einer Vielfalt von Lösungen und Programmen erleichtert wird, eröffnet sich ein Ausweg aus dem Dilemma zwischen komplexitätseliminierender technokratischer Planung einerseits und komplexitätsschaffender partizipatorischer Notwendigkeit durch Vergesellschaftung und Politisierung des Planungsprozesses andererseits. Die Grenze zwischen Entscheidungsspielraum und Sachzwang wird nicht nur im Offeschen Sinn durch (Wieder-)Gewinnung kollektiv und politisch zu behauptender Entscheidungsspielräume eines politisch organisierten Gemeinwesens als auflösbar betrachtet (Offe, C. 1969/1972), sondern zusätzlich auch - und hier spielt die Dimension der räumlich-physischen Form herein -, indem die Menschen zur Bewältigung ihrer Alltagsprobleme durch gelockerte raumzeitliche Restriktionen zusätzliche Handlungsspielräume gewinnen.

Die Optionenidee läßt sich auch auf andere Bereiche übertragen, indem z.B. in der Rechtsordnung verstärkt verhaltensermöglichenden vor verhaltenserzwingenden Normen zum Durchbruch verholfen wird. Was nun die Übertragung des oben beschriebenen Gleichnisses auf die Planung der Bundesländer anbelangt, so erscheint an der Stellung der Bundesländer im österreichischen föderativen System in allokationstheoretischer Hinsicht bemerkenswert:

- (1) Die Aufgabenpalette der Länder (siehe Pkt. III.3) verkörpert eine Vielzahl von Allokationsprozessen wie sie z.B. M. Shubik (1970) aufgelistet hat (Marktsystem, Abstimmungsverfahren, Vergabewesen, Verhandlungen, hoheitliche Behördenentscheidungen mit Zwangsfolgen, Gewohnheit, Zufall - jeweils unter Umständen begleitet von Korruptionerscheinungen).
- (2) Dieses Zusammenwirken verschiedener Allokationsmechanismen schlägt auf die regionale Ebene, für welche die Länder Planungskompetenz besitzen, durch.
- (3) Den Ländern kommt daher eine Art allokationstheoretischer "Mediatorenfunktion" zwischen Zentralstaat, Regionen, Selbstverwaltungskörpern (Gemeinden), Marktsystem und dem "Autonomen" Sektor zu.



- (4) Als allokationstheoretische Basis bietet sich ein "liberaler" Planungsansatz an, der den Optionengedanken (Maximierung von Handlungsfreiheit) analog zum oben dargestellten Modell in den Mittelpunkt stellt.
- (5) Voraussetzung wäre eine Untersuchung der zum Tragen kommenden Allokationsmechanismen, aber auch der Bestimmungsgründe des Grades der Zentralität/Dezentralität öffentlicher Aufgabenerfüllung (vgl. zu letzterem Schönböck, W. 1977).

### **3. In prüfungsmethodischer Hinsicht: Prüfung von Planungs- und Entscheidungsgrundlagen**

Der österreichische RH hat in den letzten Jahren verstärkt laufende oder abgeschlossene Planungen von Einzelvorhaben, aber auch umfassend angelegte Planungssysteme wie die Raumplanung einzelner Bundesländer oder bedeutende regionalpolitische Konzeptionen (z.B. Regionalstudie Obersteiermark 1982) und schließlich die Entscheidungsgrundlagen für sonstige von den geprüften Stellen ins Auge gefaßte haushaltsorganisatorische Entscheidungen (z.B. Ausgliederungen aus dem Haushalt) überprüft. Diese Prüfungshandlungen erstreckten sich nicht nur auf die für die genannten Zwecke getätigten Ausgaben für Planungsaufträge, Gutachten u. dgl., sondern untersuchten vor allem, ob und inwieweit die von den geprüften Stellen ins Auge gefaßten Maßnahmen (allenfalls durch Gutachten) begründet erschienen. Dies hatte gegebenenfalls auch die Frage einzuschließen, ob sich aus Grundlagenuntersuchungen überhaupt klare Handlungsanweisungen ableiten lassen.

Der RH vertrat in diesem Zusammenhang gegenüber den geprüften Stellen (so z.B. gegenüber der Gemeinde Wien, vgl. Bericht des RH über die Gebarungsüberprüfung der Bundeshauptstadt Wien der Jahre 1977 bis 1981, Pkt. 2.2.1) die von diesen im übrigen unbestritten gebliebene Auffassung, vom Standpunkt der verfassungsmäßig vorgegebenen Prüfungsmaßstäbe sein Augenmerk darauf zu legen, inwieweit sich Planungen auf die Gebarung auswirken, insbesondere inwieweit sie (künftig) zu einer zweckmäßigen, wirtschaftlichen und sparsamen Gebarung beitragen. Ohne sich in den Prozeß der Zielfindung oder Zwecksetzung selbst einzuschalten, wäre nach Ansicht des RH insbesondere bei Planungen zu überprüfen, ob die Entscheidungsgrundlagen für die Zielfindung, vor allem aber



für die Setzung von Maßnahmen zur Erreichung der ins Auge gefaßten Ziele eine den Prüfungsmaßstäben entsprechende Gebarung erwarten lassen. Vorrangige Bedeutung maß der RH - insbesondere in seinen Empfehlungen zur Verbesserung der Planungsmethodik - der Frage zu, ob im Zuge der Planungsarbeiten den Wirksamkeitsbedingungen der Planungsergebnisse hinreichend Beachtung geschenkt worden ist. Eine besondere Rolle spielen dabei nach Ansicht des RH die finanziellen und organisatorischen Rahmenbedingungen der Planverwirklichung und Vorkehrungen einer Erfolgskontrolle von ins Auge gefaßten Maßnahmen durch die Verwaltung selbst. Dies bedeutet, beispielsweise darauf zu achten, ob aus den Planungsergebnissen klare Handlungsanweisungen für den Planvollzug ableitbar sind, ob die Finanzierbarkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen in einem von der Finanzplanung überschaubaren mittelfristigen Zeitraum überprüft wurde oder welche Einwirkungsmöglichkeiten die Stellen der planenden Verwaltung besitzen, um die Planverwirklichung begleitend zu beobachten und gegebenenfalls zu beeinflussen.

Diese Schwerpunktverlagerung der Prüfungstätigkeit hat zwei wesentliche Voraussetzungen:

- (1) in methodischer Hinsicht die verstärkte Institutionalisierung von Aufgaben der Programmbewertung, Erfolgskontrolle bzw. Evaluierung (vgl. dazu Hellstern, G.M., Wollmann, W. 1984, Abschn. II.3: Evaluierung-Prüfverfahren des Bundesrechnungshofes?), um die Informationsgrundlagen zu verbessern;
- (2) in entscheidungstheoretischer Hinsicht die Anschauung, daß Zwecke nicht nur als (im allgemeinen verundeutlichte) Prämissen, sondern so wie Mittel als Ergebnis von Entscheidungsprozessen erscheinen.

Dem zuletzt genannten Erfordernis ist im übrigen durch N. Luhmanns "Entthronung" des Zweckbegriffs (1968/1973) bereits zum Durchbruch verholfen worden. Dies ist angesichts des Umstands, daß die Überprüfung der Zweckmäßigkeit von Zielen dem RH nicht zusteht, prüfungsmethodisch deshalb hilfreich, weil die Unterscheidung zwischen Zielen (Zwecken) und Mitteln (Maßnahmen) nicht immer eindeutig ist - jedes Ziel kann gleichzeitig Maßnahme im Hinblick auf eine umfassendere Zielvorstellung sein.

In Weiterverfolgung des Gedankens der Planungs- und Entscheidungsgrundlagenprüfung könnten - abschließend bemerkt - mit "Rechnungshöfen" der Zukunft folgende Aufgaben verbunden werden (gelegentliche Diskussionsanstöße hierzu sind derzeit bemerkenswerterweise in Österreich nicht in der wissenschaftlichen Literatur, sondern in der Meinungsjournalistik zu beobachten):

- Institutionalisierung der Überprüfung der Vollständigkeit von Entscheidungsgrundlagen, insbesondere bei gegensätzlichen Aussagen von Gutachten, und zwar
  - als eine Art "Volksabstimmungsanwalt", falls sich Tendenzen zum Modell der plebiszitären Demokratie verstärken (vgl. dazu Tschebull, J. 1984, S. 36),
  - als eine Art "Projektüberprüfungsbeauftragter", falls sich, wie es in dem in Österreich als Ergänzung zu den allgemeinen Verwaltungsvorschriften diskutierten Bürgerbeteiligungsverfahren zum Ausdruck kommt, die Tendenzen zur partizipativen Demokratie verstärken (vgl. dazu Weh, L. 1985, S. 1);
- Konzentration der parlamentarischen Beratungstätigkeit mit Aufgabenstellungen nach Art der schwedischen "Zukunftskommission", des US-amerikanischen Büros für Technologiefolgenabschätzung oder der Enquetekommissionen des Deutschen Bundestages.

Um Präjudize für eine nachgängige Kontrolle in der Sache selbst zu vermeiden, hätte sich die Entscheidungsgrundlagenprüfung auf den Gesichtspunkt der Vollständigkeit, insbesondere hinsichtlich künftiger Haushaltsbelastungen und volkswirtschaftlicher Auswirkungen, zu konzentrieren, auch wenn dies inhaltliche Prüfungsaussagen erforderlich macht. Eine entfernt vergleichbare Aufgabe im Zusammenhang mit Prüfungsobjekten mit deutlichen Zukunftsauswirkungen erfüllt der RH bereits jetzt, nämlich die Gegenzeichnung der Aufnahme von Finanzschulden. Die damit zusammenhängenden Prüfungshandlungen erstrecken sich allerdings ohne nähere volkswirtschaftliche Beurteilung lediglich auf die Gesetzmäßigkeit der Schuldaufnahmen.

## Literaturverzeichnis

- (1) Blaas, W.- Henseler, P. (1978),  
Theorie und Technik der Planung. Planungsinstrumente - Planungssysteme, Wien.
- (2) Dahrendorf, R. (1975)  
Die neue Freiheit. Überleben und Gerechtigkeit in einer veränderten Welt, München - Zürich.
- (3) Derlien, H.U. (1976),  
Die Erfolgskontrolle staatlicher Planung. Eine empirische Untersuchung über Organisation, Methode und Politik der Programmevaluation, Baden-Baden.
- (4) Fröhler, L. - Oberndorfer, P. (1975),  
Österreichisches Raumordnungsrecht. Planungsnormstruktur, Planungsträger und -instrumente, Planung und Eigentumsrecht, Linz.
- (5) Hägerstrand, T. (1970),  
What about People in Regional Science?, in: Papers of the Regional Science Association, Band XXIV/1970.
- (6) Hayek, F.A. (1967/1969),  
Die Ergebnisse menschlichen Handels, aber nicht menschlichen Entwurfs (dt. Übers.), in: Freiburger Studien - Gesammelte Aufsätze von F. A. v. Hayek, Tübingen.
- (7) Hayek, F.A. (1970/1975),  
Die Irrtümer des Konstruktivismus, Antrittsvorlesung an der Universität Salzburg, 1970, Tübingen.
- (8) Hellstern, G.M. - Wollmann H. (1984),  
Handbuch zur Evaluierungsforschung, Band 1, Opladen.
- (9) Henseler, P. (1979),  
Kosten-Nutzen-Analyse in der Gesetzgebung. Funktionsanalyse, Effektivitäts- und Effizienzüberlegungen in der Rechtsetzung, Gutachten für den 7. Österreichischen Juristentag, Wien 1979.
- (10) Henseler, P. (1981),  
Steuerungsmedien staatlicher Interventionen. Ein Versuch einer methodologischen Betrachtung, in: Das öffentliche Haushaltswesen in Österreich, 22. Jahrgang, Heft 1/1981.
- (11) Henseler, P. - Rüscher, G. (1978),  
Verteilungswirkungen der Verkehrspolitik - Ansätze einer gesellschaftlichen Betrachtung räumlicher und zeitlicher Organisation, in: Der öffentliche Sektor - Forschungsmemoranden, Heft 1-2/1978.

- (12) Henseler, P. - Rüscher, G. (1980),  
Alternative Theorie der Mobilität, in: Harms, J. - Leipert, C. - Sonntag, P.  
(Hrsg.), Alternative Ökonomie und ökonomische Theorie, Arnoldshainer  
Schriften zur Interdisziplinären Ökonomie, Band 1, Frankfurt.
- (13) Hesse, J.J. (1972),  
Stadtentwicklungsplanung: Zielfindungsprozesse und Zielvorstellungen,  
Stuttgart.
- (14) Langner, P. (1983),  
Zero Base Budgeting und Sunset Legislation, Instrumente zur Rückgewin-  
nung öffentlicher Handlungsspielräume? Baden-Baden.
- (15) Luhmann, N. (1968/1973),  
Zweckbegriff und Systemrationalität. Über die Funktion von Zwecken in  
sozialen Systemen (Erstausgabe 1968), Frankfurt..
- (16) Matzner, E. (1981),  
Der moderne öffentliche Sektor und das Phänomen Korruption, in: Brün-  
ner, C. (Hrsg.). Korruption und Kontrolle, Wien - Köln - Graz 1981.
- (17) Matzner, E. (1982),  
Der Wohlfahrtsstaat von morgen. Entwurf eines zeitgemäßen Musters  
staatlicher Interventionen, Wien.
- (18) Offe, C. (1969/1972),  
Sachzwang und Entscheidungsspielraum, wiederabgedruckt in: Grauhan,  
R.R. (Hrsg.), Großstadt-Politik. Texte zur Analyse und Kritik lokaler De-  
mokratie, Gütersloh .
- (19) Österreichisches Institut für Raumplanung, Österreichisches Institut für  
Wirtschaftsforschung und Tichy, G. (1982),  
Regionalstudie Obersteiermark (als Manuskript veröffentlicht).
- (20) Piduch, E.A. (1974),  
Bundeshaushaltsrecht. Kommentar (Loseblattausgabe, 8. Erg.Lfg.) Stutt-  
gart.
- (21) Prognos - Europäisches Zentrum für Angewandte Wirtschaftsforschung  
(1984),  
Entwicklungsperspektiven der Vorarlberger Wirtschaft bei sich verän-  
dernden Rahmenbedingungen. Eine wirtschaftspolitische Untersuchung  
im Auftrag der Vorarlberger Landesregierung, Bregenz o.J.
- (22) Rechnungshof,  
Berichte über das Ergebnis der Überprüfung der Gebarung:  

Bundesland:	Jahre:
Steiermark	1980 und 1981
Tirol	1978 und 1979
	1981
Vorarlberg	1979 und 1980
	1981 und 1982
	1983
Wien	1977 bis 1981

- (23) Schönback, W. (1977),  
Bestimmungsgründe des Grades der Zentralität/Dezentralität öffentlich-wirtschaftlicher Aktivitäten, in: Matzner, E. (Hrsg.), Öffentliche Aufgaben und Finanzausgleich, Wien .
- (24) Schulze, H. (1972),  
Integration von flächenbezogener und finanzieller Planung, in: Kaiser, J.H. (Hrsg.), Planung VI. Integrierte Systeme der Planung und Budgetierung, Baden-Baden.
- (25) Seiler, G. (1978),  
Stadtentwicklungsplanung und Finanzplanung, in: Böckemann, D. (Hrsg.), Stadtentwicklung als politischer Prozeß, Heidenheimer Schriften zur Regionalwissenschaft. August Lösch in memoriam, Heidenheim 1978.
- (26) Serfling, K. (1983),  
Controlling, Stuttgart.
- (27) Shubik, M. (1970),  
On different Methods for Allocating Resources, in: Kyklos, Band XXIII.
- (28) Spiekermann, B. (1981),  
Zur Koordination von Finanz- und Raumplanung im Rahmen einer regionalen Entwicklungsplanung. Beiträge zum Siedlungs- und Wohnungswesen und zur Raumplanung des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen und des Zentral-Instituts für Raumplanung der Universität Münster, Band 75.
- (29) Tschebull, J. (1984),  
Volksabstimmungsanwalt. Vorschlag zur Objektivierung von Volksabstimmungen, in: Profil - Das unabhängige Nachrichtenmagazin Österreichs, 31. Dezember 1984.
- (30) Weh, L. (1985),  
Die juristischen Lehren aus Hainburg, in: Vorarlberger Nachrichten, 7. Januar 1985.

## Summary

The paper deals with the evaluation of planning activities of the Austrian provinces ("Bundesländer") from the point of view of planning methodology, allocation theory, and the competence of the Austrian Supreme Audit Institution for auditing planning activities of public authorities and for evaluating public sector programs. The evaluation standard is outlined by modern planning, budgeting, and auditing methods such as Zero Base Budgeting and analysis of public functions, and also by the conditions relating to the effectiveness of plans.

The empirical part of the paper describes four "planning patterns", namely (1) institutional imperfections in the context of establishing new public functions, (2) methodological defects of regional development programs, (3) the most frequently observed type of interventions in Austrian regional policies, and (4) the type of financial planning. One main problem is analyzed for each point of view, these are (1) integration of regional and financial planning as a problem of planning methodology, (2) different rationalities in planning processes as a problem of allocation theory, (3) auditing planning activities and government programs as a new task of audit institutions and a problem of auditing methods.

The paper finishes by outlining one proposition for each problem, that is, (1) by generating a hierarchical system of long term plans, medium term programs, and the one year budget, (2) by describing a model emphasizing human aspects within physical planning as an allocational basis for public planning approaches, and (3), by dealing with the analytical basis of government programs and planning efforts by audit institutions instead of auditing of accounts and auditing for regularity.



# **Das Raumordnungsschwerpunkteprogramm (ROSP) als Instrument der regionalen Entwicklungsplanung in Tirol – Planungsanspruch und Planungswirklichkeit**

von

**Christian Smekal**

## **I. Zum Untersuchungsziel und -gegenstand**

Das ROSP stellt ein zentrales finanzpolitisches Instrument im Dienste der Tiroler Raumordnung dar. Es sieht in einem jährlich beschlossenen Finanzierungsprogramm Förderungsschwerpunkte vor, die der Realisierung von Raumordnungszielen dienen. Die Grundlage für die einzelnen raumordnungspolitischen Maßnahmen bilden die Zielvorstellungen des Tiroler Raumordnungsgesetzes (TROG 1972) im allgemeinen sowie die verschiedenen daraus abgeleiteten sektoralen und regionalen Entwicklungsprogramme im besonderen. Im vorliegenden Beitrag wird versucht die Frage zu beantworten, inwieweit die inhaltliche Gestaltung und die verfahrensmäßige Durchführung des ROSP geeignet sind, die hochgesteckten raumplanerischen Zielsetzungen zu erfüllen. Dies geschieht in drei Schritten: Zuerst werden die Grundlagen der Raumordnungspolitik in Tirol in Kürze dargestellt, darauf aufbauend folgt die Charakterisierung des Planungsprozesses im Rahmen des ROSP, um abschließend eine kritische Beurteilung unter planungstheoretischen Gesichtspunkten vorzunehmen.

## **II. Die Grundlagen der Raumordnungspolitik in Tirol**

### **1. Ziele und Planungsebenen**

Das TROG sieht zwei verschiedene, aber hierarchisch verbundene Planungsebenen vor. Die *überörtliche Raumordnung* (RO), für die die Landesregierung zu-



ständig ist, "dient der geordneten Gesamtentwicklung des Landes Tirol unter Beachtnahme auf seine natürlichen und seine historisch gewachsenen Gegebenheiten und im Hinblick auf die abschätzbaren wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse seiner Bewohner" (§ 1 Abs. 1 TROG). Die *örtliche RO* "dient der geordneten baulichen Entwicklung des Gemeindegebietes im Hinblick auf die abschätzbaren wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Bedürfnisse seiner Bewohner" (§ 8 Abs. 1 TROG). Für die *örtliche RO* sind grundsätzlich die Gemeinden verantwortlich. Die Landesregierung kann aber *örtliche Planungsmaßnahmen* untersagen, wenn diese im Widerspruch zur *überörtlichen Planung* stehen oder die *RO-Interessen* von Nachbargemeinden verletzen (§ 26 Abs. 4 TROG).

Sowohl der *überörtlichen* als auch der *örtlichen RO* gibt das TROG einen ausführlichen *Zielkatalog* vor. Der *Zielkatalog* der *überörtlichen RO* (§ 1 Abs. 2 TROG) enthält sehr allgemein gehaltene Entwicklungsvorstellungen, deren gleichzeitige Verwirklichung erhebliche Zielkonflikte hervorrufen würde (z.B. Vorsorge für Industriestandorte, für die Umwelt, für den Fremdenverkehr und den Verkehr) (vgl. Rill, Schäffer, 1979, S. 336). Das Gesetz schreibt daher ausdrücklich die Abstimmung der Ziele der *überörtlichen RO* im Sinne einer optimalen Nutzung des Lebensraumes vor (§ 1 Abs. 3). Im Unterschied dazu ist der *Zielkatalog* der *örtlichen RO* sehr konkret gefaßt. Er enthält die verschiedenen Arten der Bodennutzung, die die Gemeinden in einem *örtlichen Flächenwidmungsplan* verbindlich festzulegen haben (§ 8 Abs. 2).

Im Verhältnis der *überörtlichen* und *örtlichen RO* von Ländern und Gemeinden ergibt sich ein *Planungsdilemma*. Einerseits muß die *überörtliche RO* der *örtlichen* zeitlich vorausgehen und die *überörtlichen Ziele bzw. Maßnahmen* so festlegen, daß sich die *örtliche RO* in den übergeordneten Planungsrahmen einfügen kann, andererseits dürfen die *überörtlichen Vorschriften und Maßnahmen* nicht so weit gehen, daß für die *örtliche RO* kein Spielraum mehr verbleibt. Zielkonflikte, die aus der Überschneidung von *örtlichen* und *überörtlichen Interessen* in der Praxis häufig entstehen, können bis zu einem gewissen Grade dadurch abgeschwächt werden, daß den Zielen und Maßnahmen der *überörtlichen RO* sowohl eine geringere Verbindlichkeit als auch ein geringerer Konkretisierungsgrad vorgegeben werden (vgl. Rill, Schäffer, 1975, S. 19/20).

Der unterschiedliche Konkretisierungsgrad der Ziele der überörtlichen und der örtlichen RO äußert sich v.a. darin, daß im Bereich der örtlichen RO hoheitliche Regelungen vorherrschen. Flächenwidmungspläne und/oder Bebauungspläne werden durch Hoheitsakte verbindlich in Kraft gesetzt. Planungen in der überörtlichen RO stellen im allgemeinen Entwicklungsplanungen dar, die eine ausgewogene wirtschaftliche Entwicklung im Planungsraum anstreben und entsprechende Steuerungsinstrumente beinhalten. Die vielfältigen Mittel zur Erreichung dieses Zieles können in einem marktwirtschaftlich organisierten System nur zu einem geringeren Teil hoheitlich verordnet werden. Besondere Bedeutung kommen in diesem Zusammenhang den Mitteln der öffentlichen Investitionstätigkeit (Infrastrukturausstattung) und der Wirtschaftsförderung zu. In beiden Fällen bevorzugen die öffentlichen Rechtsträger Gestaltungsformen des privaten Rechts (Amt der Tiroler Landesregierung, 1977, S. 42/43). Sie ermöglichen dem Planträger größere Flexibilität im jährlichen Haushaltsvollzug.

Ein besonderes Problem für die überörtliche und örtliche RO entsteht aufgrund der österreichischen Rechtslage, wonach Bund, Länder und Gemeinden unbeschadet ihrer hoheitlichen Aufgabenzuständigkeiten in allen Verwaltungsbereichen tätig werden dürfen, wenn sie als private *Rechtssubjekte* auftreten. Das bedeutet, daß z.B. im Bereich der regionalen Wirtschaftsförderungspolitik mitunter alle drei gebietskörperschaftlichen Ebenen konkurrierend tätig werden. Daraus ergeben sich nicht unbeträchtliche Koordinierungsdefizite für die überörtliche und örtliche RO-Politik, da die planerischen Maßnahmen der einzelnen Ebenen häufig ohne ausreichende Informationen über das (investitions- und/oder förderungspolitische) Verhalten der anderen Ebenen erstellt werden. Besondere Koordinierungsdefizite ergeben sich auch bei der Abgrenzung von Förderungs- bzw. Entwicklungsgebieten, für die Bund und Länder unterschiedliche Abgrenzungskriterien verwenden (vgl. Schmidjell, Fink, Plunger, Moser, 1983, S. 46/47).

## 2. Planungsinstrumente

Als Planungsinstrument der überörtlichen RO sieht das TROG die Erstellung von *Entwicklungsprogrammen* vor (§ 4 Abs. 1). Entwicklungsprogramme können sich auf das ganze Land beziehen (*Landesentwicklungsprogramm*) oder nur auf Teile davon (*Regionale Entwicklungsprogramme*). Sie können ferner nur auf ein-

**Schaubild 1: Planungsinstrumente nach dem Tiroler Raumordnungsgesetz (TROG 1972), Stand 31.12.1984**

Planungsebene	Planungsinstrumente	Fertiggestellte Pläne	rechtliche Verbindlichkeiten	Beratungsorgane <sup>4)</sup>
<b>Land: überörtliche Raumordnung (§§ 1-7 TROG)</b>	<b>Landesentwicklungsprogramm (§ 4 TROG)</b> a) integriertes Landesentwicklungsprogramm b) Rahmenprogramme auf Sektoren u. Funktionen bezogen  <b>Regionale Entwicklungsprogramme (§ 4 TROG)</b> a) Regionale Entwicklungsprogramme für die Planungsräume (Kundmachung der Landesregierung 426/1981) b) Regionale Entwicklungsprogramme auf Sektoren und Funktionen im Planungsraum bezogen, als Fachkonzepte bezeichnet (§ 4 Abs. 2 TROG)	nicht vorhanden  14 Rahmenprogramme <sup>1)</sup>  von den insgesamt 55 Planungsräumen verfügen zur Zeit 10 über verbindliche regionale Entwicklungsprogramme <sup>2)</sup> zur Zeit existieren zwei Fachkonzepte für jeweils mehrere Bezirke <sup>3)</sup>	von der Landesregierung beschlossen oder gebilligt (mit Selbstbindungsscharakter)  Erlaß im Verordnungsweg durch die Landesregierung  von der Landesregierung beschlossen (mit Selbstbindungsscharakter)	für die Landesregierung ↑ ----- Raumerdnungskonferenz (§ 7 TROG) ----- Raumerdnungsbeirat (§ 7 Abs. 5 TROG) mit fachbezogenen Untergruppen (z.B. Umweltschutz, Industrialisierung etc.) <sup>5)</sup> ----- Bezirkskommissionen (für die 9 Bezirke Tirols) für die Angelegenheiten der Raumordnung (§ 7 Abs. 6 lit. b TROG) ----- Regionalbeiräte (für die 55 Planungsräume) (§ 7 Abs. 6 lit. b TROG) ----- informelle Beratungskomitees <sup>6)</sup> ----- für den Gemeinderat ↓
<b>Gemeinde: örtliche Raumordnung (§§ 8-31 TROG)</b>	<b>Bodennutzungsplanung (§ 10 TROG) in der Form von Flächenwidmungsplänen</b>	in allen Tiroler Gemeinden vorhanden	Beschluß des Gemeinderates und Verordnung der Gemeinde nach Abstimmung und Genehmigung durch die Landesregierung	

- 1) Zum Jahresende 1984 liegen folgende Rahmenkonzepte vor: Fremdenverkehrskonzept II, Verkehrskonzept, Sportstättenplan, Bildungskonzept, Energiekonzept, Umweltschutzkonzept, Gesundheitskonzept (Krankenanstalten- und Pflegebettenplan), Konzept für wirtschaftlich benachteiligte Gebiete, Konzept für das Nachrichtenwesen, Erholungsraumkonzept, Bevorratungskonzept für Erdölprodukte, Seilbahn- und Pistenkonzept, Errichtungskonzept für Appartement- und Feriendörfer, Tiroler Handelskonzept.
- 2) Genehmigte regionale Entwicklungspläne liegen vor von folgenden 10 Planungsräumen: 1 und 2: Inneres und äußeres Pitztal; 4: Mieminger Plateau; 12: Sellrain; 21: Brixental; 29: Wildschönau; 47: Oberes Lechtal; 49: Reutte und Umgebung; 54 und 55: Vorderes und Hinteres Zillertal; Die Pläne für den Planungsraum 9: Telfs und Umgebung sowie 16: Wipptal stehen vor der Fertigstellung.
- 3) Für die einzelnen Bezirke existiert ein Handelskonzept (Nahversorgungskonzepte); für die Bezirke Imst, Reutte, Lienz und Landeck je ein Betriebsansiedlungs- und Betriebsentwicklungsfachkonzept.
- 4) Hinsichtlich der Zusammensetzung der Beratungsorgane siehe Schaubild 2.
- 5) Siehe Schaubild 2.
- 6) z.B.: Beratungskommission für die Förderung von Aufstiegshilfen, Bäderkomitee.

zelne Zielbereiche abgestellt sein (§ 4 Abs. 2). Bezieht sich die Zielbereichsplanung auf das ganze Land, so spricht das Gesetz von *Rahmenprogrammen*. Bezieht sich die Bereichsplanung nur auf einen regionalen Planungsraum, so lautet die Bezeichnung *Fachkonzept*.

Die Umsetzung bzw. Anwendung der gesetzlich vorgesehenen Planungsinstrumente ist in Tirol seit dem Bestehen des TROG in sehr unterschiedlicher Weise erfolgt. Wie *Schaubild 1* zeigt, liegt das Schwergewicht der Planungsinstrumente deutlich auf Rahmenprogrammen und Fachkonzepten. Ein landesweites Landesentwicklungsprogramm, das planhierarchisch Voraussetzung für alle nachgeordneten Planungen sein müßte, ist bis jetzt noch nicht erstellt worden. Für die Erstellung regionaler Entwicklungsprogramme wurde Tirol eigens in 55 Planungsräume eingeteilt (Kundmachungen der Landesregierung 1972 und 1981). Diese *Planungsräume*, auch Kleinregionen genannt, fassen innerhalb der bestehenden politischen Bezirke kleinere Räume mit gleichen oder ähnlichen wirtschaftlichen Strukturen zusammen.

Von den insgesamt 55 Planungsräumen verfügen bis heute erst 10 über ein regionales Entwicklungsprogramm.

Auch der Verbindlichkeitsgrad der Entwicklungsprogramme ist unterschiedlich. Obwohl das TROG im § 4 Abs. 1 vorschreibt, daß Entwicklungsprogramme als *Verordnung* durch die Landesregierung verbindlich zu lassen sind, sind bisher lediglich die 10 *regionalen* Entwicklungsprogramme auf diesem Wege verlautbart worden. Die Rahmenprogramme und Fachkonzepte stellen Beschlüsse der Landesregierung mit Selbstbindungsscharakter dar.

Das wichtigste Planungsinstrument der örtlichen RO ist der sog. *Flächenwidmungsplan* der Gemeinden. Für dessen Erstellung wurde den Gemeinden eine Frist von 5 Jahren vorgeschrieben, die mehrmals verlängert werden mußte. Zum Jahresbeginn 1985 verfügen jedoch mit einer Ausnahme (Gemeinde Kappl) alle Gemeinden Tirols über einen rechtsverbindlichen Flächenwidmungsplan.

Im Verhältnis zur überörtlichen RO ergibt sich daraus nunmehr die planungstheoretisch "*perverse*" Situation, daß die örtliche RO der überörtlichen RO zeitlich vorgelagert und überwiegend ohne sachlichen Bezug auf überörtliche RO-Vor-

stellungen fertiggestellt wurde. Bis zu einem gewissen Grade konnte dieses Problem dadurch abgeschwächt werden, daß die einzelnen Flächenwidmungspläne der Landesregierung zur Genehmigung vorgelegt werden mußten. Die Landesregierung hatte auf diese Weise die Möglichkeit, überörtliche RO-Interessen einfließen zu lassen, auch wenn keine expliziten Pläne vorhanden waren.

### 3. Beratungsorgane

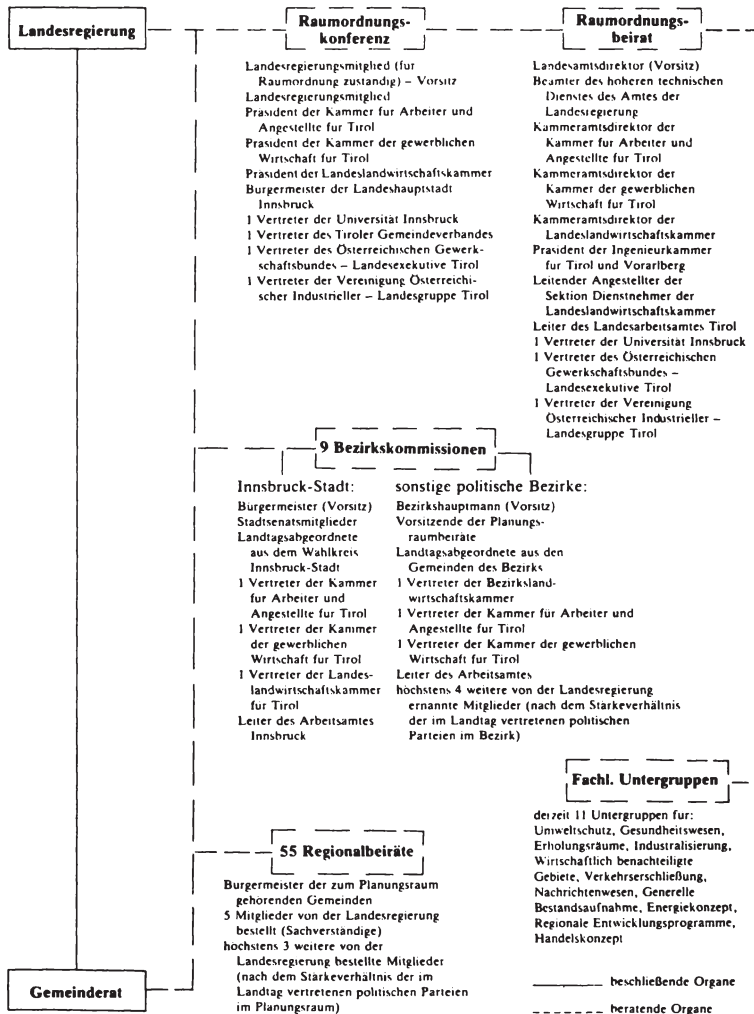
Dem Defizit bei der systematischen Anwendung von Planungsinstrumenten entspricht in der Tiroler RO-Praxis der Ausbau eines sehr extensiven Systems von Beratungsorganen (vgl. *Schaubilder 1 und 2*). Die Beratungsorgane haben die gesetzlich entscheidungsbefugten Organe des Landes (Landesregierung) und der Gemeinden (Gemeinderat) in allen die RO betreffenden Angelegenheiten zu beraten. Im Verhältnis zueinander weisen die einzelnen Beratungsorgane einen regionalen und fachlichen Stufenbau auf.

Höchstes und landesweit repräsentatives Beratungsorgan ist die *RO-Konferenz* (§ 7 Abs. 1 TROG). Sie ist aus den *politischen* Spitzen der Landesregierung, der Stadt Innsbruck, der sozialen und wirtschaftlichen Kammerorganisationen sowie aus Vertretern wichtiger Verbände und Institutionen (z.B. Universität) zusammengesetzt. Sie faßt ihre Beschlüsse mit einfacher Mehrheit und spricht direkte Empfehlungen an die Landesregierung aus. Gegenstand ihrer Beratungen sind alle Raumordnungsfragen im allgemeinen und die Abgabe einer Stellungnahme zum jährlichen ROSP im speziellen.

Zur fachlichen Vorberatung und Vorbehandlung der Gegenstände der RO-Konferenz dient der *RO-Beirat* (§ 7 Abs. 5 TROG). Seine Zusammensetzung stellt auf das *fachliche* Element ab. Mitglieder sind die fachlich zuständigen höheren Beamten der Landesregierung, der öffentlich rechtlichen Kammern sowie Vertreter wichtiger Interessenvertretungen und Institutionen. Der RO-Beirat kann zu seinen Beratungen Experten beiziehen oder aus solchen Untergruppen einsetzen, die zeitlich und sachlich begrenzte Aufgabenstellungen erfüllen. Häufig erhalten diese Untergruppen den Auftrag, Fachkonzepte oder Rahmenprogramme zu entwerfen. Derzeit existieren 11 Untergruppen des RO-Beirats (siehe *Schaubild 2*).

Schaubild 2

## Die Organisation der Raumordnung nach dem Tiroler Raumordnungsgesetz



Auf der Ebene der 9 politischen Bezirke und der 55 Planungsräume wurden zur Beratung und fachlichen Behandlung von RO-Fragen 9 Bezirkskommissionen und 55 Regionalbeiräte eingerichtet (§ 7 Abs. 5 TROG). Die *Bezirkskommissionen* setzen sich aus den politischen Spitzen im Bezirk (Bezirkshauptmann und Landtagsabgeordneter) und aus Vertretern der Kammern zusammen. Um auch das Stärkeverhältnis der politischen Parteien im Tiroler Landtag zu berücksichtigen, kann die Landesregierung zum Ausgleich weitere Mitglieder ernennen. Bei der Zusammensetzung der *Regionalbeiräte* stehen die Bürgermeister der Gemeinden in den Planungsräumen und von der Landesregierung ernannte Fachleute im Vordergrund.

Insgesamt sind heute in den verschiedenen Beratungsorganen nahezu 1000 Mitglieder tätig. Ihre Herkunft aus den verschiedenen politischen, beruflichen und ständischen Bereichen bringt ein hohes Maß an personeller Verflechtung und informeller Abstimmung mit sich. Deren Ergänzung durch Experten in bestimmten Angelegenheiten (Untergruppen) bietet die Möglichkeit, über die reine Beratung hinaus auch Vorschläge und Initiativen an die Landesregierung heranzutragen.

Umgekehrt kann sich die Landesregierung bei ihren Beschlüssen jeweils auf eine sehr breite und ausführliche Interessenabstimmung berufen.

Zur Koordinierung und teilweise auch Geschäftsführung der einzelnen Beratungsorgane wurde beim Amt der Tiroler Landesregierung eine *"Geschäftsstelle der Organe für die Angelegenheiten der RO"* eingerichtet. Sie untersteht politisch derzeit dem Landeshauptmann von Tirol. Ihre Einrichtung zeigte bald, daß sich deren Koordinierungsfunktion nicht auf die Beratungsorgane der RO beschränken ließ, sondern im besonderen Maß auch auf die Abstimmung mit den verschiedenen fachlich zuständigen Abteilungen innerhalb des Amtes der Landesregierung ausdehnen mußte. Letztere Aufgabe ist mit erheblichen Kompetenzproblemen verbunden, da es für die örtliche und überörtliche Raumordnung, aber auch innerhalb dieser Planungsbereiche unterschiedliche politische und administrative Zuständigkeiten in der Landesregierung gibt!

#### 4. Diagnostische Entscheidungshilfen

Um die diagnostischen Voraussetzungen für die Erstellung von Entwicklungsprogrammen zu verbessern, aber auch um die Wirksamkeit regionalpolitischer Maßnahmen überprüfen zu können, hat die Tiroler Landesregierung im Jahre 1973 ein "*Statistisches Informationssystem für die Tiroler RO*" (SITRO) eingerichtet (§ 3 TROG). Wesentlichen Bestandteil dieses Systems bildet die Datenbank, die die wichtigsten wirtschaftlichen, sozialen, demographischen und kulturellen Daten über einen längeren Zeitraum gespeichert hat. Die Benutzer haben die Möglichkeit, diese Daten nach räumlichen Kategorien abzurufen (Gemeinden, Gemeindetypen, Planungsräume, Bezirke) oder auch Merkmalsverschränkungen durch Kombination von Einzeldaten vorzunehmen.

Zusätzlich hat die Landesregierung beim zuständigen Universitätsinstitut für Landeskunde die Erstellung eines *Tirol-Atlas* in Auftrag gegeben, der bisher in 4 Lieferungen vorliegt. Der Tirol-Atlas enthält umfassende graphische und statistische Darstellungen topographischer, geographischer, meteorologischer, demographischer, beruflicher, wirtschaftlicher und sprachlicher Art.

### III. Das Raumordnungsschwerpunkteprogramm (ROSP)

#### 1. Raumordnungspolitische Begründung

Nach § 4 Abs. 3 TROG haben die Entwicklungsprogramme eine sachliche und zeitliche Reihenfolge der Maßnahmen zu enthalten, die zur Erreichung der raumordnungspolitischen Ziele vorzunehmen sind. Ihre Funktion besteht daher in erster Linie darin, die politischen Entscheidungsträger mit den Informationen über Lage, Ziele und Mittel in einem Planungsbereich zu versehen, aufgrund derer letztlich konkrete politische Entscheidungen getroffen werden können. Insofern weisen die Tiroler Entwicklungsprogramme den Charakter von ausgabenorientierten *Aufgabenplanungen* auf, deren Ziel-Mittel-Verhältnis auf einem wenig konkretisierten Niveau der *Leitbildbeschreibung* angesiedelt ist (Wille, 1980, S. 605/606). Ein Bezug zur Verfügbarkeit finanzieller Ressourcen wird nicht hergestellt. Dies bringt einerseits den Vorteil mit sich, daß sich die Zielkataloge stärker an aufgabenorientierten Indikatoren als an inputbezogenen (finanzierbaren)



Maßnahmen orientieren können, andererseits besteht aber auch die Gefahr, daß die Zielkataloge zu Wunschlisten ohne Rücksichtnahme auf die finanzielle Realisierbarkeit werden.

Die Verbindung zwischen der aufgabenorientierten Planung und der finanziellen Sphäre des Landeshaushaltes wird indirekt im § 6 TROG hergestellt. Dort wird das Koordinierungserfordernis postuliert, daß die gesamte öffentliche Investitionstätigkeit und die öffentlichen Förderungsmaßnahmen des Landes bestehenden Entwicklungsprogrammen nicht widersprechen dürfen. Spiegelbildliche Formulierungen finden sich in den Entwicklungsprogrammen, wonach bei der Verwirklichung von Maßnahmen auf die finanzielle Lage des Haushaltes Rücksicht zu nehmen ist.

Da ein integriertes Landesentwicklungsprogramm, das nicht nur innerhalb der einzelnen Zielbereiche, sondern auch zwischen den Zielbereichen die Funktion der Prioritätenfestsetzung erfüllen müßte, bis heute (und wohl auch bis auf weiteres) nicht vorliegt, entsteht für die politischen Entscheidungsträger in Tirol die schwierige Aufgabe, die vielfältigen investitionspolitischen und förderungspolitischen Maßnahmen einerseits sowie die zahlreichen Entwicklungsprogramme andererseits zu koordinieren. Um dieser Aufgabe einigermaßen gerecht zu werden, hat die Landesregierung als ein wesentliches Instrument im Jahre 1971 das sog. *Raumordnungsschwerpunkteprogramm* eingerichtet, das seither einen festen Bestandteil der *jährlichen Haushaltsplanung* bildet. Im Rahmen dieses ROSP leistet das Land Tirol schwerpunktmäßig finanzielle Beihilfen für jene Investitionsvorhaben von Gemeinden und in der Privatwirtschaft, die im Rahmen der vorgegebenen RO-Ziele und -programme von besonderer Bedeutung sind. Nicht integriert in das ROSP sind die landeseigenen Investitionstätigkeiten, die zwar nach § 6 TROG ebenfalls in Einklang mit bestehenden RO-Zielen und -programmen stehen müssen, für die aber entweder keine Programme bestehen oder finanzielle Sonderprogramme geschaffen wurden (z.B. Verkehrserschließungs-sonderprogramm).

## **2. Die Ermittlung von Förderungsschwerpunkten im ROSP**

Um die im jährlichen Haushaltsplan für Wirtschaftsförderung veranschlagten RO-Mittel schwerpunktmäßig verteilen zu können, wird von der Geschäftsstelle

**Schaubild 3: Budgetäre und administrative Abwicklung des Raumordnungsschwerpunkteprogramms (ROSP) im Zeitablauf**

<b>Dezember des Vorjahres</b>	<b>bis Ende Januar<sup>1)</sup></b>	<b>Februar bis Juni</b>	<b>Juli</b>	<b>Sommer bis Dezember</b>
Beschluß des Landtages über den Landesvoranschlag mit dem Unterabschnitt 1/790 (Raumordnungsschwerpunkteprogramm) über eine Grunddotation	Frist für die Förderungswerber zur Einbringung von Anträgen über Regionalbeiräte und Bezirkskommissionen (Reihung und Befürwortung von Anträgen) bei der Geschäftsstelle für die Raumordnung der Landesregierung	<p>Bearbeitung der Anträge durch die Geschäftsstelle</p> <p>Befassung der Beratungsorgane bzw. fachlichen Untergruppen<sup>2)</sup></p> <p>Abstimmung mit den zuständigen Abteilungen der Landesregierung</p> <p>Überprüfung der Übereinstimmung mit vorliegenden Entwicklungsprogrammen</p>	<p>Regierungsvorlage an den Landtag zur Genehmigung des Raumordnungsschwerpunkteprogrammes des jeweiligen Jahres - als "Generelles Programm" bezeichnet (beinhaltet die Förderungsschwerpunkte aufgrund der Anträge, der vorliegenden Entwicklungsprogramme sowie der Förderungsrichtlinien) -</p> <p>Beantragung von Aufstockungsmitteln für das laufende Budget beim Landtag</p> <p>Bericht an den Landtag über die Verwendung der Mittel des Vorjahres</p>	<p>Abwicklung durch die Geschäftsstelle</p> <p>rechenmäßige Kontrolle durch die Geschäftsstelle</p> <p>sachliche Kontrolle durch zuständige Fachabteilungen der Landesregierung</p>

1) lt. Empfehlung der RO-Konferenz vom 7.6.1985 sind in Zukunft alle Anträge bis Ende Januar einzubringen.

2) Von den fachlichen Untergruppen (s. Schaubild 2) wird derzeit nur die Untergruppe Industrialisierung für die Dotierung und Verteilung von Förderungsmitteln für die Industrie herangezogen.

**Tabelle 1: Kreditansätze und Rahmenbeträge für die einzelnen Förderungsschwerpunkte der Raumordnungsschwerpunkte 1981-1985 sowie Summe aller Förderungsbeträge im Zeitraum 1971-1984 (in Mill. S)**

	1981			1982			1983	
	Kredit- ansatz	Rahmen- betrag	Anteil in %	Kredit- ansatz	Rahmen- betrag	Anteil in %	Kredit- ansatz	Rahmen- betrag
Schaffung und Sicherung industriell-gewerblicher Arbeitsplätze	26.1	28.2	32.6	11.0	16.1	15.5	15.1	29.4
Errichtung von Frei- und Hallenbädern	7.0	6.8	7.9	3.0	8.9	8.5	2.5	4.1
Errichtung und Ausfinanzierung von Aufstiegshilfen	10.0	8.0	9.2	4.0	28.5	27.4	29.1	39.7
Errichtung von Spiel- und Sportplätzen	3.0	2.0	2.3	2.5	2.5	2.4	0.7	3.0
Errichtung von Naherholungseinrichtungen	3.0	3.6	4.2	3.5	5.0	4.8	2.0	4.0
Durchführung von Umweltschutzmaßnahmen	2.5	2.6	3.0	2.5	4.8	4.6	1.0	3.9
Sonderprogramme für entsiedlungsgefährdete Gebiete	5.0	4.6	5.3	4.0	5.9	5.6	1.9	5.2
Errichtung von Pflegebetten	7.0	2.5	2.9	3.5	9.0	8.7	6.0	9.9
Modernisierung des öffentlichen Regionalverkehrs	5.0	5.0	5.8	7.5	9.0	8.7	6.5	7.0
Verkehrserschließung	-	-	-	-	-	-	-	-
Regional bedeutsame Sonderfälle	3.5	18.0	20.7	3.0	5.8	4.6	2.4	9.1
Planungskosten	3.5	5.3	6.1	5.5	8.5	8.2	2.4	4.0
insgesamt	75.6	86.6	100.0	50.0	104.0	100.0	69.6	119.3

1) Die ziffernmäßigen Differenzen zwischen den Kreditansätzen und den zur Verfügung stehenden Rahmenbeträgen gehen auf Virements zwischen den Förderungsschwerpunkten, auf Rücklagenübertragungen aus dem Vorjahr und auf nachträgliche Bewilligungen von Aufstockungsmitteln zurück. Die tatsächlich ausbezahlten Beträge weichen von den bewilligten Rahmenbeträgen deshalb ab, weil nicht ausgeschöpfte Beträge als besondere Rücklagen für das nächste Jahr vorgetragen werden können.

Quelle: Jeweilige Berichte und Anträge des Finanzausschusses zur Regierungsvorlage an den Tiroler Landtag.

erpunkte-

		1984			1985			1971-1984	
en- g1)	Anteil in %	Kredit- ansatz	Rahmen- betrag	Anteil in %	Kredit- ansatz	Rahmen- betrag	Anteil in %	Ausbezahlte Beträge	Anteile in %
	24.6	13.5	39.8	33.4	15.0	40.0	38.0	167.3	24.3
	3.4	-	-	-	-	-	-	76.6	11.1
	33.3	13.0	25.8	21.7	10.0	25.0	23.7	178.3	25.9
	2.5	-	1.2	1.0	-	-	-	23.6	3.4
	3.4	4.0	5.8	4.9	5.0	7.0	6.6	31.4	4.6
	3.3	1.5	5.6	4.7	3.5	5.5	5.2	11.3	1.6
	4.4	4.5	4.9	4.2	3.5	4.5	4.3	43.2	6.3
	8.3	6.0	18.9	15.9	15.0	14.2		49.6	7.2
	5.9	3.0	3.0	2.5	2.7	2.7	2.6	21.8	3.2
	-	-	-	-	-	-	-	25.1	3.6
	7.6	2.0	10.3	8.6	3.7	3.7	3.5	43.1	6.2
	3.3	3.0	3.7	3.1	2.0	2.0	1.9	18.1	2.6
3	100.0	50.5	119.0	100.0	60.4	105.4	100.0	689.4	100.0

wischen den För-  
rück. Die letzt-  
lage in das näch-



für die RO eine zweigleisige Vorgangsweise angewendet. Zum einen werden die Förderungswerber für raumwirksame Investitionsvorhaben aufgefordert, über die zuständigen Regionalbeiräte und Bezirkskommissionen Anträge an die Landesregierung zu stellen. Zum anderen prüft die Geschäftsstelle, ob die beantragten Förderungszwecke mit den Zielen der örtlichen und überörtlichen RO im Einklang stehen und vorhandenen Entwicklungsprogrammen nicht widersprechen (vgl. *Schaubild 3*). Als Ergebnis dieser Prüfung und nach Festlegung durch den politischen Referenten (Landeshauptmann) beschließt der Tiroler Landtag die *Förderungsschwerpunkte des jeweiligen Jahres*.

Für den einzelnen Förderungswerber ergibt sich bei dieser Vorgangsweise die Situation, daß er zum Zeitpunkt der Antragstellung die vom Landtag zu beschließenden Förderungsschwerpunkte und deren finanzielle Dotierung noch nicht kennt. Sein Antrag wird selbst zum Bestandteil des Planungsprozesses. Er weiß lediglich aus den ROSP der Vorjahre, welche Schwerpunkte vorgegeben waren und kann sich bei der Antragstellung auf vorhandene Entwicklungsprogramme berufen.

In *Tabelle 1* sind die Förderungsschwerpunkte und ihr relatives Gewicht im Zeitablauf dargestellt. Einige Förderungsschwerpunkte sind inzwischen ausgelaufen (Förderung von Kindergärten, von Privatzimmermodernisierungen im Fremdenverkehr, von Turn- und Spielstätten, von Frei- und Hallenbädern, von Kulturdenkmälern). Andere haben ihr Gewicht erhöht und konzentrieren in zunehmendem Maße die finanziellen Mittel auf sich (die 3 Bereiche: Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen der Industrie und des produzierenden Gewerbes, Errichtung von Aufstiegshilfen sowie Errichtung von Pflegebetten vereinigen im Jahre 1985 bereits 75 % aller RO-Mittel auf sich, s. *Tabelle 1*). Insgesamt geht der Trend dahin, die Zahl der Förderungsschwerpunkte zu verringern. Waren es im Jahre 1981 noch 13, so sieht das ROSP 1985 nur noch 8 Förderungsschwerpunkte vor. Die Förderungsschwerpunkte 1985 lauten: 1) Schaffung und Sicherung von Arbeitsplätzen in Industrie und produzierendem Gewerbe, 2) Errichtung von Aufstiegshilfen, 3) Errichtung von Pflegebetten, 4) Errichtung von Naherholungseinrichtungen, 5) Sonderprogramme für entsiedlungsgefährdete Gebiete, 6) Modernisierung des öffentlichen Regionalverkehrs, 7) Förderung von Umweltschutzmaßnahmen, 8) Regional bedeutsame Sonderfälle.

Der überwiegende Teil der Förderungsschwerpunkte weist einen direkten Bezug zu vorhandenen Rahmenprogrammen und/oder Fachkonzepten auf (vgl. Schaubild 1, Fußnote 1 und 3). Die starke Konzentration auf die Bereiche Arbeitsplätze, Aufstiegshilfen und Pflegebetten deutet daraufhin, daß in letzter Zeit die Prioritäten stärker von beschäftigungspolitischen (Arbeitsplatzsicherung und -erhaltung) und subventionspolitischen (Aufstiegshilfen, Pflegebetten) Zielen geprägt wurden, als von einer aktiven regionalpolitischen Entwicklungsvorstellung. Der Schwerpunkt "regional bedeutsame Sonderfälle" beinhaltet Förderungen, die nur mehr in sehr weitem Sinn als regionalwirtschaftlich notwendig bezeichnet werden können und offensichtlich dem Zweck dienen, politisch schwer abweisbare Anträge zu berücksichtigen (z.B. Förderung von Schießständen für Schützen, Berghütten, Funkgeräte für das Rote Kreuz, Langlaufloipen etc.).

Die Selektionsfunktion bzw. die Funktion der Prioritätenfestsetzung bei konkurrierenden Zielen und knappen Mitteln erfolgt bei diesem Verfahren nicht ex-ante planmäßig, sondern durch laufende Anpassung bzw. Änderung im jährlichen Budgeterstellungsprozeß. Daraus ergibt sich zweifellos eine höhere Handlungsflexibilität für die politischen Entscheidungsträger in der Gegenwart, gleichzeitig geht aber der zukunftsorientierte Aspekt der Planung verloren, der darin besteht, die für eine konkrete Aufgabenerfüllung erforderlichen Deckungsmittel über einen mittelfristigen Zeitraum zu planen sowie die finanzwirtschaftlichen Auswirkungen auch in späteren Folgejahren zu berücksichtigen.

### **3. Förderungsrichtlinien und Förderungskriterien des ROSP**

Als *Förderungswerber* für das ROSP kommen juristische Personen (vor allem Gemeinden, gemeinnützige Einrichtungen wie soziale Verbände oder Fremdenverkehrsverbände, Unternehmungen) und natürliche Personen (Unternehmer, Privatpersonen) in Betracht. Die Einbeziehung der Gemeinden und Verbände entspricht dem Ziel, raumordnungswirksame Maßnahmen im öffentlichen und privatwirtschaftlichen Bereich zu erfassen. In dieser Hinsicht unterscheidet sich das ROSP grundlegend von den speziellen sektoralen Wirtschaftsförderungsprogrammen des Landes und auch des Bundes, die sich ausschließlich an die Landwirtschaft, den Fremdenverkehr oder die gewerbliche und industrielle Wirtschaft wenden.

**Tabelle 2: Verteilung der Mittel des Raumordnungsschwerpunkteprogramms nach Empfängern und Förderungsdaten (in Mill. S)<sup>1)</sup>**

Empfänger	Rechnung 1980		Rechnung 1981		Rechnung 1982		Rechnung 1983		Voranschlag 1984		Voranschlag 1985	
		%		%		%		%		%		%
Zuwendungen für Investitionen an Gemeinden	19,6	38,4	19,6	21,2	19,5	18,3	15,1	17,3	10,0	18,1	10,0	18,1
Zuwendungen an Betriebe	-	-	15,3	16,6	13,0	12,2	13,1	15,0	15,0	27,3	15,0	27,3
Zuwendungen für Investitionen an private gemeinnützige Einrichtungen	23,2	45,5	28,3	30,6	44,7	42,0	34,6	39,6	15,0	27,3	15,0	27,3
Darlehen	3,6	7,1	22,7	24,6	22,5	21,2	12,9	14,7	5,0	9,1	5,0	9,1
Entgelte für sonstige Leistungen von Unternehmen	4,1	8,0	5,9	6,4	6,0	5,7	6,2	7,1	5,0	9,1	5,0	9,1
übrige Ausgaben	0,5	1,0	0,6	0,6	0,7	0,6	5,5	6,3	5,0	9,1	5,0	9,1
Insgesamt	51,0	100,0	92,4	100,0	106,4	100,0	87,4	100,0	55,0	100,0	55,0	100,0

1) ohne Rücklagen aus dem Vorjahr; daher die Unterschiede in den Gesamtsummen zur Tabelle 1.

Quelle: Rechnungsabschlüsse und Voranschläge des Landes Tirol, Haushaltsansatz 1/79.



Das *Förderungsinstrument* stellen *Investitionsbeihilfen* in Form von verlorenen Zuschüssen oder zinsfreien bzw. zinsenbegünstigten Darlehen dar. Die Förderungsart und die Förderungshöhe richten sich insbesondere nach dem Stand der wirtschaftlichen Entwicklung im Raum, nach der Notwendigkeit eines regionalwirtschaftlichen Impulses sowie der Dringlichkeit des Projektes. Wie *Tabelle 2* zeigt, wird der überwiegende Teil des ROSP in Form von Investitionszuschüssen gewährt. Darlehensgewährungen spielen eine untergeordnete Rolle. Die verlorenen Zuschüsse deuten daraufhin, daß entweder infrastrukturelle Maßnahmen gefördert werden, bei denen Amortisationen nur über sehr lange Fristen möglich sind, oder wirtschaftliche Einrichtungen, deren Ertragssituation in absehbarer Zeit eine Rückzahlung ausschließt (Arbeitsplatzsicherungsmaßnahmen, Finanzierung von Aufstiegshilfen). Der Zielkonflikt, der sich bei letzterer Art von Förderung zwischen kurzfristiger raumwirtschaftlicher Absicherung und längerfristiger raumwirtschaftlicher Entwicklung auftut (vgl. Balz, Leibfritz, 1985, S. 16), ist bisher sicher zu wenig gesehen worden und stellt eine zentrale Schwäche der Tiroler RO-Politik dar.

Bei der Auswahl der *Förderungsprojekte* nach der zeitlichen Dringlichkeit sehen die Förderungsrichtlinien vor, daß die zuständigen Regionalbeiräte und Bezirkskommissionen eine Reihung aller Förderungsanträge vornehmen müssen, bevor sie diese an die Geschäftsstelle weiterleiten. Angesichts der persönlichen und räumlichen Nahebeziehung der Förderungswerber zu den "Reihungsorganen" ist diese Aufgabe nicht leicht zu lösen. In der Praxis hat sich daher ein "Reihungsverfahren" herausgebildet, das eher formalen Charakter hat und inhaltliche Bewertungen vermeidet. Die zuständigen RO-Organen teilen die Förderungsanträge zur Weiterleitung an die Landesregierung in folgende 3 Kategorien ein:

- a) *Uneingeschränkte Förderungswürdigkeit* kommt jenen Projekten zu, die einen RO-politischen Förderungstitel aufweisen und *ausgereift* sind, d.h. alle rechtlichen, planerischen und finanziellen Voraussetzungen aufweisen.
- b) *Eingeschränkte Förderungswürdigkeit* wird jenen Projekten zugewilligt, die die Voraussetzungen wie a) haben, aber noch *nicht ausgereift* sind (rechtliche Genehmigungen, finanzielle Zusagen fehlen noch).

- c) Als *Interventionsfälle* werden jene Projekte bezeichnet, für die kein Titel im ROSP vorhanden ist, deren Förderungswürdigkeit aber aus der Sicht der Region gegeben erscheint.

Die Richtlinien, Förderungskriterien sowie das Ausmaß der Förderungen im Einzelfall, die ihrerseits ihre Grundlage teilweise in allgemeinen landesgesetzlichen Förderungsrichtlinien finden, werden jeweils mit dem jährlichen ROSP vom Landtag beschlossen. Auch hier entsteht wieder die eigenartige Situation, daß die Antragstellung durch die Förderungswerber der Beschlußfassung über die Förderungsrichtlinien und -kriterien zeitlich vorausgeht. Wenn die Praxis auch zeigt, daß die entsprechenden Bestimmungen im Zeitablauf wenig Veränderungen unterliegen, so muß doch ein latentes Unsicherheitsmoment in dem Umstand gesehen werden, daß die Förderungswerber im Zeitpunkt der Antragstellung die Bedingungen des Förderungsprogramms nicht genau kennen.

#### **4. Das Budgeterstellungsvorgehen des ROSP**

Interessante Eigenheiten weist auch der Budgetstellungs- und der administrative Abwicklungsprozeß für das ROSP auf (s. *Schaubild 3*). Im Dezember des Vorjahres beschließt der Landtag im Rahmen des jährlichen Bundesvoranschlags einen Budgetposten für das ROSP. Da im Zeitpunkt der Budgetstellung die Zahl und beantragte Summe der Förderungsansuchen noch nicht vorliegen, wird im Haushaltsvoranschlag seit Jahren ein gleichbleibender Betrag von ca. S 50 Millionen veranschlagt, obwohl aus dem Budgetvollzug und den Rechnungsabschlüssen bekannt ist, daß die endgültige Gebarung jeweils den doppelten Betrag übersteigt (vgl. die Differenz zwischen Kreditansätzen und zur Verausgabung zur Verfügung stehenden Rahmenbeträgen in Tabelle 1).

Die Budgetpost im Voranschlag dient somit in erster Linie der Aufforderung an potentielle Antragsteller, Förderungsanträge an die Landesregierung zu stellen. Die bis Ende Februar eingelaufenen Ansuchen werden in der Geschäftsstelle für RO bearbeitet und geprüft. Anschließend bringt die Landesregierung einen Regierungsantrag betreffend das ROSP des jeweiligen Jahres im Landtag ein. Jedes Jahr wiederholt sich der Vorgang, daß die im Voranschlag vorgesehenen Mittel nicht ausreichen und "zur Abwicklung des diesjährigen ROSP" zusätzliche überplanmäßige Kreditmittel beantragt werden müssen. In manchen Jahren (z.B.

1984) hat der Landtag auch mehrere Anträge auf außerplanmäßige Kreditmittel genehmigt. Ein Teil der Anträge wird auf das nächste Jahr verwiesen.

Da die endgültige Beschlußfassung des ROSP durch den Landtag in der Mitte des Jahres erfolgt, ist es meistens nicht möglich, daß die Abwicklung der geförderten Projekte bis zum Jahres-(budget)schluß im Dezember abgeschlossen werden kann. Die Folge sind größere Beträge an nicht verbrauchten Mitteln, die ins nächste Jahr vorgetragen werden müssen. Werden in einem Jahr bewilligte Beträge mangels Förderungsanträgen nicht ausgeschöpft, so kann die Landesregierung sachliche Virements innerhalb der Förderungsschwerpunkte des jeweiligen Jahres vornehmen. Darüber ist im Landtag bei der Berichterstattung über die Verwendung der Förderungsmittel des vergangenen Jahres Rechenschaft abzulegen.

Mangels einer mittelfristigen Budgetierung des ROSP führt das angewendete Budgetverfahren faktisch zu einer mittelfristigen "ex-post-Finanzplanung". Einerseits werden bei Vorliegen zu vieler Anträge bzw. bei einer zu hohen beantragten Gesamtförderungssumme einzelne Anträge auf die nächsten Jahre vertröstet, andererseits werden Mittel für genehmigte Anträge, deren Realisierung sich über einen Jahreszeitraum erstrecken, in das nächste Budgetjahr vorgetragen. Die Folge davon sind eine sehr komplizierte und undurchsichtige Budgetgebarung sowie ein informelles System von Förderungsanwartschaften bzw. -zusagen, die künftige Prioritätenentscheidungen erschweren und die Anpassungsflexibilität der Planung vermindern.

Als Folge des Zielkonflikts zwischen jährlicher Finanzierung und Abwicklung des ROSP einerseits sowie der mehrjährigen Orientierung der Investitionsvorhaben und der sie begründenden RO-Programme andererseits erhält das ROSP immer stärker den Charakter eines *RO-Finanzierungsfonds*, der aus dem jährlichen Haushalt mit einem Grundbetrag sowie bei Bedarf mit zusätzlichen Mitteln dotiert wird und über dessen Verwendung die bewirtschaftende Stelle einmal jährlich Rechenschaft abzulegen hat. Die allgemeinen Probleme der Fondsgebarung, die sich in Verselbständigungstendenzen, in der Erschwerung der Kontrolle, in Abstimmungsproblemen mit anderen Haushaltsstellen sowie in der Konservierung von Haushaltsprioritäten zeigen, treten daher bei der Beurteilung des ROSP zunehmend in den Vordergrund (vgl. Smekal 1977, S. 38 ff.).

## IV. Kritische Beurteilung des ROSP

### 1. Mangelnde Konkretisierung der Ziel- und Instrumentvariablen

Sollen die vorhandenen Entwicklungsprogramme eine Grundlage für die Planung konkreter Investitionsprojekte bilden, so setzt dies eine hinlängliche Konkretisierung der Ziele und der Maßnahmenalternativen zur Erreichung dieser Ziele voraus. Die in den einzelnen Entwicklungsprogrammen, vor allem in den Rahmenprogrammen und Fachkonzepten angeführten *Zielvorstellungen* sind in der Regel eher abstrakt, auf einer allgemeinen Konsensebene und nicht überprüfbar formuliert. Qualitatives Wachstum und Erhaltung des Landschaftsbildes in der Fremdenverkehrspolitik, Verbesserung der Einkommensverhältnisse und Schaffung von Arbeitsplätzen in der Industrie- und Gewerbepolitik sowie Erhaltung und Pflege des Erholungsraumes in der Umweltpolitik sind Ziele, die kaum auf Widerspruch stoßen werden. Die Realisierung dieser Ziele setzt auf der einen Seite hohe Sachkenntnisse hinsichtlich der geeigneten Maßnahmen und andererseits eine Abschätzung der damit verbundenen Kosten voraus. Schließlich ist zu berücksichtigen, daß auf der Ebene der Instrumentenvariablen der politische Konsens viel schwieriger herzustellen ist als auf der Ebene der Ziele.

Eine einseitige *Ausrichtung* der Rahmenprogramme auf die *Zielebene* und die *mangelnde* Konkretisierung der *Maßnahmenebene* ermöglichen es den Programmautoren, wichtige Zielkonflikte entweder innerhalb eines Programmbereichs oder auch mit Zielen anderer Programmbereiche auszuklammern. So werden etwa im Fremdenverkehrskonzept Warnungen vor Übererschließungen ausgesprochen, aber keine operationalisierten Angaben gemacht, wie diese feststellbar bzw. wo sie heute bereits erreicht sind. Im Erholungsraum- und Umweltschutzkonzept ist die Notwendigkeit von Zonierungen angesprochen, es fehlen aber konkrete Hinweise, wo und anhand welcher Kriterien im Interesse der RO solche Zonierungen Platz greifen sollten. Im Seilbahn- und Pistenkonzept finden sich keine Hinweise auf das "brisante" Problem der Gletschererschließungen. Lediglich die regionalen Entwicklungsprogramme für die gesetzlich vorgesehenen Planungsräume enthalten hinlänglich konkretisierte Maßnahmen. Die Verwirklichung dieser Maßnahmen wird allerdings von der finanziellen Lage des Landes abhängig gemacht. Immerhin ist vorgesehen, daß der zuständige Regionalbeirat

nach 5 Jahren über den Stand der Verwirklichung an die Landesregierung zu berichten hat.

Die politische Funktion der Programmplanung, aus mehreren Handlungsalternativen die geeignete auszuwählen, sie in ein Aktionsprogramm umzusetzen und mit den finanziellen Möglichkeiten abzustimmen, fehlt weitgehend. Das hohe Abstraktionsniveau der Ziele in den Rahmenprogrammen und das generelle Fehlen der Abstimmung der Maßnahmen mit den finanziellen Mitteln sind dann auch die Ursache dafür, daß sich bei der Antragstellung im ROSP für nahezu jedes Projekt ein Bezug in einem Rahmen- oder Entwicklungsprogramm finden läßt. Die Selektionsfunktion muß dann ex-post im Antragsprüfungsverfahren nachgeholt werden.

## **2. Mangelnde Integration und Koordination der einzelnen Planungsvorgänge**

Raumordnungsplanung muß letztlich immer integrierte Gesamtplanung sein. Geht es doch darum, die knappe Ressource des Raumes und die knappen Ressourcen im Raum richtig auf die konkurrierenden Verwendungen zu verteilen. Dies erfordert einerseits eine fachübergreifende Querschnittsplanung und andererseits die Selektion von Aufgabenerfüllungen nach sachlichen und zeitlichen Prioritäten. Fachbezogene Planungen müssen daher immer auf eine übergeordnete integrierte Gesamtplanung rückführbar sein.

Fehlt eine integrierte Gesamtplanung, wie das in der Tiroler Planungsrealität der Fall ist, so stehen die Fach- bzw. Bereichsplanungen isoliert nebeneinander und stellen einzelne Kataloge von Wunschvorstellungen dar, die auf eine sehr lange – nicht konkretisierte – Realisierungsfrist ausgerichtet sind. Auch der Koordinierungszwang zwischen den Fach- bzw. Bereichsplanungen ist wesentlich schwächer ausgeprägt, wenn die Notwendigkeit der Einordnung in ein integriertes Gesamtprogramm nicht gegeben ist. Zusätzlich erschwerend wirkt sich aus, daß die einzelnen Programme inhaltlich und methodisch sehr unterschiedlich aufgebaut sind und auch unterschiedliche Konkretisierungsgrade aufweisen. In der Summe lassen die bisher vorliegenden Programme keine raumordnungspolitische Systematik erkennen. Vielmehr werden sie eher nach der aktuellen Dringlichkeit von Fall zu Fall erstellt.

Das Fehlen einer integrierten Landes-Entwicklungsplanung soll hier dem Land Tirol nicht zum Vorwurf gemacht werden. Sie stellt sehr hohe Ansprüche an die Planungsinstanzen und ist in reiner Form nirgendwo verwirklicht (vgl. Pfitzer 1985, S. 15). Dennoch stellt die mangelnde Abstimmung von überörtlicher und örtlicher Raumplanung ein großes Problem dar. Da die örtlichen Planungen im Sinne einer gemeindlichen Bodennutzungsplanung bereits vollständig abgeschlossen sind, hat sich der Spielraum für die überörtliche Raumplanung naturgemäß verengt. Überregionale Interessen der sektoralen Wirtschaftspolitik, der allgemeinen Beschäftigungspolitik, der Umweltschutz- und Erholungsraumpolitik sind dadurch weitgehend präjudiziert worden bzw. müssen durch komplizierte nachträgliche Änderungen der beschlossenen Flächenwidmungspläne neu durchgesetzt werden.

### **3. Fehlende Verknüpfung mit einer Finanzplanung**

Die einzelnen Entwicklungsprogramme nehmen auf die Möglichkeiten der finanziellen Bedeckung entweder überhaupt nicht Bezug oder beinhalten - im Falle der durch Verordnung erlassenen regionalen Entwicklungsprogramme - die Schutzklausel, daß bei der Verwirklichung der Raumordnungsschwerpunkte auf die finanzielle Lage des Landes Rücksicht genommen werden müsse. Das *Fehlen einer Finanzplanung*, sowohl im Bereich der eigenen Investitionstätigkeit des Landes wie auch im Bereich der Investitionsförderungen, läßt die Planbetroffenen im unklaren über die zeitliche Rangfolge der Maßnahmen, die in den Entwicklungsprogrammen angekündigt sind. Die politische Verbindlichkeit der RO-Planung wird dadurch stark reduziert und die künftigen budgetären Spielräume bestimmen u.U. die Reihenfolge der Maßnahmen und das Tempo ihrer Durchführung.

Besonders nachteilig wirkt sich das Fehlen einer mittelfristigen Finanzplanung bei der Koordinierung der raumordnungspolitischen Maßnahmen des Landes und der Gemeinden aus. Da die Gemeinden die größten Investoren im Bereich der raumwirksamen Infrastrukturausstattung sind, stellen sie die wichtigsten Adressaten für die raumordnungspolitische Steuerung des Landes dar. Diese Steuerungseffizienz könnte wesentlich erhöht werden, wenn den Gemeinden bekannt gegeben würde, in welchem Zeitraum sie mit welchen RO-Mitteln für die Verwirklichung ihrer meist mehrjährigen Investitionsprogramme rechnen kön-

nen. Die jährliche Budgetierung des ROSP, aber auch der anderen Mittel der Gemeindeförderung bedeutet für die Gemeinden eine erhebliche Planungsunsicherheit (Smekal/Thöni, 1977, S. 98). Für das Land ist diese Vorgangsweise immer wieder mit dem Problem verbunden, daß mangels einer vorausschauenden Finanzplanung teure und politisch nachteilige ex-post-Sanierungen vorgenommen werden müssen, wenn Gemeinden "wichtige" Infrastrukturprojekte finanziell nicht mehr verkraften können (Bericht des Rechnungshofes, 1981, S. 64).

#### 4. Sozialpartnerschaftliches Problemlösungsverfahren

Bei der Erstellung der RO-Entwicklungsprogramme und der Beschlußfassung über das jährliche ROSP kommt den Beratungsorganen der RO (Schaubild 2) ein großes Gewicht zu. Die bewußte Zusammensetzung dieser Organe nach (österreichischem) sozialpartnerschaftlichem Muster bringt es mit sich, daß bereits in der Vorbereitungsphase ein breiter Konsens gesucht wird. Für die politischen Verantwortlichen aber auch für das gesellschaftliche Klima hat dies den *Vorteil*, daß in der Beschluß- und vor allem Durchführungsphase mit breiter Zustimmung gerechnet werden kann. Die Befassung von breitgestreuten Beratungsorganen erhöht deren Identifikation mit den Maßnahmebeschlüssen und hilft, Widerstand in der Durchführungsphase abzubauen.

Die Methode, politischen Konsens außerhalb der demokratisch legitimierten Gremien mit den Spitzen der beruflichen und ständischen Vertretungen sowie mit universitären Institutionen zu suchen, hat in Österreich Tradition und kommt wohl auch einer gewissen "politischen Trägheit" der einzelnen Bürger entgegen. Der *Preis*, der dafür zu bezahlen ist, zeigt sich jedoch darin, daß schwierige Probleme oft ausgeklammert, Zielkonflikte mit schönen Formulierungen überdeckt und Maßnahmenvorschläge sehr allgemein gehalten werden. Der Interessenausgleich erhält manchmal Priorität vor dem Problemlösungserfordernis. In der Planungsrealität spiegelt sich diese Mentalität in einer stark qualitativen Ausrichtung der Pläne bzw. Programme und in einer Scheu vor verbindlichen oder gar quantifizierbaren Aussagen wieder.



## 5. Fehlende Indikatoren für eine Ergebniskontrolle

Eine Beurteilung der Effizienz der RO-Politik des Landes Tirol stößt auf zwei Schwierigkeiten. Zum einen sind die vorgegebenen Ziele überwiegend qualitativ formuliert und erlauben keine Überprüfung des Zielerreichungsgrades. Zum anderen erfolgen die raumordnungswirksamen und raumordnungspolitischen Tätigkeiten des Landes in einer Vielzahl von verschiedenen Aktivitäten, so daß eine isolierte Zurechnung einer bestimmten Aktivität zu einem raumwirtschaftlichen Ergebnis nicht möglich ist. Im besonderen gilt dies natürlich vom ROSP, das ja nur einen Teil der raumwirksamen Investitionsförderung beinhaltet. Daneben müssen die eigene Investitionstätigkeit des Landes, die allgemeine Wirtschaftsförderung und vor allem die finanziellen Zuweisungen und Zuschüsse des Landes an die Gemeinden im Rahmen des Finanzausgleichs berücksichtigt werden.

Versucht man daher - mangels konkreter Zielvorgaben - die Wirksamkeit der gesamten RO-Politik des Landes zu beurteilen, so ist es notwendig, Indikatoren zu bestimmen, anhand derer der Erfolg der RO-Politik gemessen werden kann. Diese Indikatoren müssen so gewählt werden, daß sie einen möglichst engen Zusammenhang zu den angestrebten Zielen zum Ausdruck bringen (vgl. Jürgensen 1981, S. 436).

Die Geschäftsstelle des Amtes der Landesregierung pflegt den Erfolg und die Begründung für die raumordnungspolitische Tätigkeit in der Öffentlichkeit mitunter mit Hilfe des Indikators "*regionaler Entwicklungsstand*" nachzuweisen. Der regionale Entwicklungsstand wird als Niveau der regionalen Wirtschaftstätigkeit im Rahmen einer Faktorenanalyse statistisch ermittelt (Amt der Landesregierung 1984) und nach politischen Bezirken und/oder nach Planungsräumen gereiht. Anhand eines Entwicklungsindex kann dann die Verbesserung oder Verschlechterung des Entwicklungsstandes einzelner Regionen bzw. Planungsräume abgelesen werden.

Methodisch ist zu diesem Vorgehen zu sagen, daß die Entwicklung dieser Indikatoren um jene Entwicklungswerte bereinigt werden müßte, die auch ohne die gesetzten Maßnahmen eingetreten wären. Zu diesem Zweck wäre es notwendig, eine status quo-Prognose der Entwicklung anzustellen und die Indikatorenentwicklung mit dieser zu vergleichen. Zusätzlich ist zu bedenken, daß nicht alle RO-



Maßnahmen unmittelbar dem Ziel der Erhöhung des regionalen wirtschaftlichen Entwicklungsstandes dienen (z.B. Sportstättenpläne, Krankenanstaltenpläne, Umweltschutz-, Naherholungspläne). Näherliegende Indikatoren wie z.B. Zahl der geschaffenen Arbeitsplätze, Entwicklung des Pro-Kopf-Einkommens einer Region, Zahl, Ausstattung und Personal von Gesundheitseinrichtungen, verbesserte Straßen, neue Straßenkilometer, Errichtung von Landschaftsschutz- und/oder Erholungszonen würden einen viel engeren Zielbezug zu den einzelnen Programmen herstellen. Freilich würde dies bereits im Planungsstadium eine konkretere Ziel-Mittel-Bestimmung erfordern und die Verbindlichkeit der Programme für die politisch Verantwortlichen entsprechend erhöhen, was in der Praxis noch nicht der Fall ist.



**Sekretariat  
Landeshauptmann von Tirol**

Geschäftsstelle der Organe für die  
Angelegenheiten der Raumordnung

## **Merkblatt**

### **für die Beantragung einer Investitionsbeihilfe aus Mitteln der Raumordnungs-Schwerpunktprogrammes**

Die Tiroler Landesregierung kann zur Verbilligung der Investitionskosten von regionalen Entwicklungsvorhaben Investitionsbeihilfen aus Mitteln des Voranschlags-Unterabschnittes 1/790 „Raumordnungs-Schwerpunktprogramm“ im Rahmen der hierfür geltenden Richtlinien gewähren. Aus Mitteln der jährlichen Raumordnungs-Schwerpunktprogramme werden schwerpunktmäßig Vorhaben in jenen Gebieten bedient, in denen wirtschaftliche Impulse im besonderen Maße notwendig sind.

#### **I. Förderungskriterien**

Ein Entwicklungsvorhaben hat dann Aussicht auf Berücksichtigung im Raumordnungs-Schwerpunktprogramm, wenn folgenden Förderungskriterien entsprochen wird:

- (1) Im Raumordnungs-Schwerpunktprogramm ein entsprechender Förderungstitel vorhanden ist.
- (2) Das Vorhaben mit den Zielen der überörtlichen und örtlichen Raumordnung im Sinne des Tiroler Raumordnungsgesetzes, LGBl. Nr. 10/1972 i.d.G.F., im Einklang steht.
- (3) Das Vorhaben vom zuständigen Regionalbeirat und der Raumordnungs-Bezirkskommission vorrangig gereiht und befürwortet wird.
- (4) Der Förderungswerber den Nachweis über die Höhe der Investitionskosten und über die Finanzierung erbringt.

#### **II. Art und Ausmaß der Förderung**

- (1) Investitionsbeihilfen (verlorene Baukostenzuschüsse, Darlehen) werden für förderungswürdige Vorhaben gewährt, für die eine vollständige Finanzierung der Investitionskosten trotz angemessener Eigenmittel und zumutbarer Fremdmittelaufbringung nicht möglich ist.
- (2) Bemessungsgrundlage für die Berechnung der Investitionsbeihilfe bilden grundsätzlich die nichtzinsverbilligten Fremdmittel. Die Förderungssätze betragen 3 oder 5 % p. a. für 3, 5 oder 7 Jahre. Der jeweils anzuwendende Förderungssatz richtet sich nach dem Stand der wirtschaftlichen Entwicklung, nach der besonderen Notwendigkeit eines wirtschaftlichen Impulses und nach dem Erfordernis der Schaffung regionaler Einrichtungen in dem jeweiligen Planungsraum, in dem das Förderungsvorhaben verwirklicht werden soll. In besonderen Ausnahmefällen kann die Investitionsbeihilfe in voller Höhe der Finanzierungslücke gewährt werden.
- (3) Von anderen Stellen gewährte oder zugesagte Förderungen werden bei der Gewährung von Investitionsbeihilfen aus dem Raumordnungs-Schwerpunktprogramm berücksichtigt.
- (4) Widmungswidrig verwendete Investitionsbeihilfen sind dem Land Tirol zurückzuzahlen.

#### **III. Verfahren**

- (1) Anträge auf Förderung aus Mitteln des Raumordnungs-Schwerpunktprogrammes können von Gemeinden, Fremdenverkehrsverbänden, von sonstigen juristischen und von natürlichen Personen eingebracht werden und zwar im Wege des zuständigen Regionalbeirates und der Raumordnungs-Bezirkskommission.
- (2) Die Bearbeitung der Förderungsanträge erfolgt durch die im Sekretariat des Herrn Landeshauptmannes eingerichtete Geschäftsstelle der Organe für die Angelegenheiten der Raumordnung. Hierbei wird die Förderungswürdigkeit gemeinsam mit jenen Abteilungen des Amtes der Tiroler Landesregierung, die ebenfalls mit der Förderung gleichartiger Vorhaben betraut sind, festgestellt. Die Förderungsanträge werden gleichzeitig aber auch den fachlich zuständigen Untergruppen des Tiroler Raumordnungsbeirates zur Behandlung und Beschlußempfehlung für die Tiroler Landesregierung vorgelegt. Über die Zuerkennung von Investitionsbeihilfen aus Mitteln des Raumordnungs-Schwerpunktprogrammes entscheidet in jedem einzelnen Fall die Landesregierung.
- (3) Das Amt der Tiroler Landesregierung behält sich die Überprüfung der eingereichten Unterlagen und die widmungsgemäße Verwendung der gewährten Förderungsmittel durch seine zuständigen Organe vor.

An das

**Amt der Tiroler Landesregierung  
Sekretariat Landeshauptmann**Geschäftsstelle der Organe für die Angelegenheiten  
der RaumordnungLandhaus  
6010 INNSBRUCKEingangsvermerk der  
BezirkshauptmannschaftEingangsvermerk des Amtes  
der Landesregierung

Vom Förderungswerber nicht auszufüllen!

Bezirk: _____ Planungsraum: _____ _____ Vorhaben: _____ _____ _____	Beratungsorgan	Reihung des Vorhabens	Stimmenverhältnis bei der Abstimmung
	Regionalbeirat		
	Raumordnungs-Bezirkskommission		

## ANSUCHEN

um Gewährung einer Investitionsbeihilfe aus Mitteln des  
Raumordnungs-Schwerpunktprogrammes 198.

Förderungswerber	
Anschrift mit Postleitzahl und Telefonnummer	
Bankverbindung	
Beschreibung des Vorhabens	

**Eingeholte / vorhandene Stellungnahmen**

in technischer Hinsicht: \_\_\_\_\_

in wirtschaftlicher Hinsicht: \_\_\_\_\_

in landesplanerischer Hinsicht: \_\_\_\_\_

**Zeitliche Durchführung des gesamten Vorhabens**

Baubeginn: \_\_\_\_\_

voraussichtliche Fertigstellung: \_\_\_\_\_

**Investitionskosten**

Investitionskosten insgesamt:

laut Kostenvoranschlag: \_\_\_\_\_

laut Schlußabrechnung: \_\_\_\_\_

Investitionskosten im laufenden Jahr:

laut Kostenvoranschlag: \_\_\_\_\_

laut Schlußabrechnung: \_\_\_\_\_

**Verpflichtungserklärung des Förderungswerbers:**

Ich / wir versichere(n), daß die Angaben nach bestem Wissen und Gewissen richtig und vollständig erfolgen und nehme(n) zur Kenntnis, daß diese Angaben überprüft werden, auf Verlangen ergänzende Unterlagen vorzulegen sind und unrichtige Angaben ein Ausscheiden des Antrages zur Folge haben.

Ich / wir verpflichte(n) mich / uns gleichzeitig, daß im Falle der Genehmigung die Landesbeihilfe ausschließlich für den erbetenen Zweck verwendet wird und erkläre(n) mich / uns bereit, den Organen des Amtes der Tiroler Landesregierung in sämtliche Rechnungsunterlagen Einsicht zu gewähren, einen entsprechenden Verwendungsnachweis bis längstens zwei Monate nach Durchführung des erfolgten Projektes dem Sekretariat Landeshauptmann, Geschäftsstelle der Organe für die Angelegenheit der Raumordnung unaufgefordert vorzulegen und im Falle einer zweckwidrigen Verwendung oder einer Nichtausführung des Vorhabens, den erhaltenen Förderungsbeitrag zurückzuerstatten.

Datum \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Unterschrift

Finanzierungsplan	Finanzierung insgesamt	Finanzierung im laufenden Jahr
Eigenmittel: _____	_____	_____
Eigenleistungen: _____	_____	_____
Bankkredite (Institut, beantragt, gewährt): _____ _____ _____ _____	_____ _____ _____ _____	_____ _____ _____ _____
Sonderkredite (ERP, Bürges u. dgl.): _____ _____ _____ _____	_____ _____ _____ _____	_____ _____ _____ _____
Zuschüsse (Bund, Land, Gemeinde, Sonstige): _____ _____ _____ _____	_____ _____ _____ _____	_____ _____ _____ _____
Höhe der beantragten Raumordnungsmittel	_____	_____
Summe	_____	_____

Vom Forderungswerber nicht auszufüllen!

Stellungnahme des Regionalbeirates:

Antrag des Regionalbeirates an die Bezirkskommission:

Datum \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Der Vorsitzende des Regionalbeirates

Stellungnahme der Bezirkskommission:

Antrag der Bezirkskommission an das Amt der Tiroler Landesregierung:

Datum \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
Der Vorsitzende der Bezirkskommission

## Literaturverzeichnis

- (1) Amt der Tiroler Landesregierung (1977),  
Stand der Regionalplanung in Tirol, Erfahrungen und weitere Vorgangsweise, in: Raumordnungsinformation 1/77.
- (2) Amt der Tiroler Landesregierung (1984),  
Regionaler Entwicklungsstand Tirols.
- (3) Balz, Mathias u. Leibfritz, Willi (1985),  
Regionalpolitik auf dem Prüfstand, in: IFO-Schnelldienst 12/85, S. 9-26.
- (4) Bericht des Rechnungshofes vom 5. 2. 1981 über die Prüfung des Bundeslandes Tirol der Jahre 1978 und 1979; in: Stenographische Berichte des Tiroler Landtages 1981/IX/Beilage 6.
- (5) Jürgensen, Harald (1981),  
Raumwirtschaft II: Politik, in: HdWW, Bd. 6, 1981, S. 429-441.
- (6) Kundmachungen der Landesregierung über die Festlegung der Planungsräume, in: Bote für Tirol Nr. 423/1972 und 426/1981.
- (7) Pfitzer, Christine (1985),  
Integrierte Entwicklungsplanung der Länder Hessen, Bayern und Niedersachsen, Frankfurt.
- (8) Rill, Heinz Peter und Schäffer, Heinz (1975),  
Die Rechtsnormen für die Planungskordinierung seitens der öffentlichen Hand auf dem Gebiete der Raumordnung, Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), Schriftenreihe Nr. 6, Wien.
- (9) Rill, Heinz Peter und Schäffer, Heinz (1979),  
Investitionsplanung und Raumordnung; Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK), Schriftenreihe 17, Wien.
- (10) Schmidjell, Richard; Fink, Karl; Plunger, Werner; Moser, Hans (1983),  
Die Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd. 30, Wien.
- (11) Smekal, Christian (1977),  
Die Flucht aus dem Budget, Wien.
- (12) Smekal, Christian; Thöni, Erich (1977),  
Mittelfristige Finanzplanung der Gemeindehaushalte in der Region 53 "Achtental", Gutachten erstellt im Auftrag der Tiroler Landesregierung.
- (13) Tiroler Raumordnungsgesetz, LGBl. Nr. 10/1972 i.d.g.F. (mit 4 Novellen 1973, 1976, 1979 und 1983) wiederverlautbart im LGBl. als TROG 1984.

- (14) Wille, Eberhard (1980),  
Öffentlicher Haushalt IV: Finanz- und Aufgabenplanung, in: HdWW,  
Bd. 5, 1980, S. 591-620.

## Summary

The so called "Raumordnungsschwerpunkteprogramm" (ROSP) serves the government of Tirol as a *regional investment program* for achieving regional development goals. The regional development goals are laid down in several *regional development programs* in a rather unspecified form of guidelines and measures. It is the aim and the task of the regional investment program to promote investments, in the private sector and at the local government level, which are related to the purposes formulated in the regional development programs.

The regional investment program is an annual financial program forming part of the annual budgeting process, from the short-term character of the financial program on the one hand and the rather long-term and unquantified character of the regional development goals on the other. Problems which greatly reduce efficiency arise. Lack of specification of the goals and of alternative ways of meeting these goals gives the administration a privileged role in setting priorities and ranking projects. Because of the short-term budget process and the annual budget restriction, the administration is inclined to give preference to short-term projects and to neglect long-term development objectives. Finally the evaluation of the investment program fails owing to the impossibility of quantifying the very general regional goals.





# **Planungsaktivitäten des Bundeslandes Vorarlberg**

von

**Manfried Gantner**

## **I. Einleitung**

In diesem Beitrag sollen die Planungsaktivitäten des österreichischen Bundeslandes Vorarlberg seit 1975 dargestellt und analysiert werden. Nach einigen Vorbemerkungen zur Methode soll - zur besseren Einschätzung der zu präsentierenden Planungsaktivitäten - im zweiten Abschnitt die in Vorarlberg bei den Entscheidungsträgern vorherrschende "Planungsphilosophie" vorgestellt werden. Es folgt ein Abschnitt über die örtliche und überörtliche (Raum-) Planung, bevor im vierten Abschnitt die eigentlichen Planungsaktivitäten auf Landesebene vorgestellt und anhand eines Analyserasters diskutiert werden. Der letzte Abschnitt dient der zusammenfassenden Evaluierung der Planungsaktivitäten Vorarlbergs.

Da Methodenentscheidungen die Eigenschaft haben, Ergebnisse vorzudeterminieren, sind zur besseren Einschätzung der folgenden Analyse Bemerkungen über die Art der Auswahl der in diese Arbeit einbezogenen "Planungsaktivitäten" zu machen: Um zu dem hier präsentierten Material zu gelangen, trat der Autor an das Amt der Vorarlberger Landesregierung mit der Bitte heran, ihm möglichst vollständig jene "Planungskonzepte im Bundesland Vorarlberg" zu nennen, die im vergangenen Jahrzehnt (1975-1985) auf der Ebene dieses Bundeslandes durchgeführt wurden (bzw. derzeit in Arbeit sind) und für welche schriftliche Dokumentationen vorliegen (bzw. vorgelegt werden sollen).<sup>1)</sup> Ergänzend wur-

1) Der Autor ist den Herrn ObRegRat Dr. Reinhold Bernhard sowie RegRat Dr. Hubert Singer vom Amt der Vorarlberger Landesregierung für wertvolle Hinweise und die Bereitstellung der Planungsmaterialien zu Dank verpflichtet.

den aus den vier bisher erschienenen Raumordnungsberichten (1975, 1978, 1981, 1984) der "Österreichische Raumordnungskonferenz" (ÖROK) die Tätigkeitsberichte des Bundeslandes Vorarlberg bezüglich der "raumbedeutsamen Planungen des Bundeslandes Vorarlberg" ausgewertet. Diese Vorgangsweise erbrachte zwei Ergebnisse:

Erstens wurde der Autor über eine bunte Palette von über 50 "Planungsaktivitäten" in Kenntnis gesetzt (vgl. Tabelle 1), die - alphabetisch geordnet - mit den Bezeichnungen: Analyse, Forschungsbericht, Grundsätze, Gutachten, Karte, Konzept, Leitbild, Plan, Prognose, Programm, Regierungsbeschluß, Studie, Untersuchung und Vorschläge versehen sind. Es wurde die Entscheidung getroffen, daß nicht nur Arbeiten mit der Bezeichnung "Plan" in die Betrachtung einzubeziehen sind, obwohl immerhin rund ein Viertel der so erfaßten Werke diese Bezeichnung tragen und also reichlich Material für eine Analyse vorhanden gewesen wäre. Da aber das Etikett nicht immer verläßlich über den Inhalt informiert, wurde vielmehr der breitere Ansatz gewählt und die gesamte Menge der genannten "Planungsanstrengungen" einbezogen, das Wort aber gleichzeitig unter Anführungszeichen gesetzt.

Zweitens förderte dieses Streben nach Vollständigkeit der Abbildung der "Planungsaktivitäten" des Bundeslandes Vorarlberg zunächst in rund 30 Bänden mehrere tausend Seiten Material zutage<sup>2)</sup>, wobei festzuhalten ist, daß insbesondere Arbeiten, die vor 1975 erschienen sind, entweder vergriffen sind bzw. aus Zeitgründen hier nicht weiter eingearbeitet wurden. Nicht eingesehen werden konnten Arbeiten, die beim Stand der amtsinternen Diskussion bisher der Öffentlichkeit nicht vollumfänglich zugänglich gemacht wurden.<sup>3)</sup>

Die verbleibenden rund 25 "Planungsanstrengungen" wurden nach folgendem Raster durchgesehen:

- 2) Bei der Durchsicht waren dem Autor die Herren Kurt Fleisch, Michael Reisinger und Kurt Stichberger behilflich.
- 3) Z.B. Abfallwirtschaftliches Standortgutachten für das Land Vorarlberg 1985, das von einer Münchner Consulting-Firma erstellt und dessen wesentliche Inhalte in einem persönlichen Gespräch mit dem zuständigen Beamten anhand einer Kurzfassung erläutert wurde.

- (1) Planungsgegenstand
- (2) Gesetzliche Grundlage
- (3) Akteure (getrennt nach Initiatoren, Motivatoren und Durchführenden)
- (4) Zeitpunkt der Planung
- (5) Zeitraum der Planung
- (6) Adressaten/Betroffene
- (7) (Planungs-)Methoden, -verfahren und -techniken
- (8) Planungsaufwand

Anhand dieses Rasters wird in Abschnitt IV - notgedrungen auf aggregierter Ebene - über die "Planungsanstrengungen" Vorarlbergs zu berichten sein.

Eine dritte Vorbemerkung ist zu machen: Im Hintergrund der folgenden Analyse steht ein hier nicht näher zu spezifizierendes "Vorverständnis" von Planung, wonach diese prozeßbezogen, systematisch, ziel- und zukunftsorientiert sein soll (vgl. Planungsdefinitionen bei Bechmann, A. 1981, Anhang, S. 183 ff.).

Vor diesem Hintergrund wird in diesem Beitrag ein Phasenmodell des öffentlichen Planungsprozesses i.w.S. - also in dynamischer Interpretation unter Ein-schluß der Planungsdurchführung und -kontrolle - ähnlich jenen, wie es E. Wille (1980, S. 597 f.) sowie A. Bechmann (1981, S. 59 und 63) beschreiben, verwendet (vgl. Schaubild 1).

## II. Planungsphilosophie" in Vorarlberg

In Vorarlberg kam und kommt den Zielen der freien Entfaltung der Persönlichkeit und dem Privateigentum ein zentraler Stellenwert zu.<sup>4)</sup> Aus dieser eher individualistischen Haltung heraus und weil der Begriff "Planung" über lange

4) Vgl. dazu Art. 7 Abs. 1 der Vorarlberger Landesverfassung (LGBl. Nr. 30/1984), der im Rahmen einer Verfassungsnovelle 1984 (LGBl. Nr. 22/1984) aufgenommen wurde. In ihm wird auch die Gestaltung des Gemeinschaftslebens und der Solidarität aller gesellschaftlichen Gruppen als Landesaufgabe erwähnt. Er lautet: "Das Land hat die Aufgabe, die freie Entfaltung der Persönlichkeit des einzelnen sowie die Gestaltung des Gemeinschaftslebens nach den Grundsätzen der Subsidiarität und der Solidarität aller gesellschaftlichen Gruppen zu sichern. Selbstverwaltung und Selbsthilfe der Landesbürger sind zu fördern".

Zeit hinweg nicht Bestandteil des Vokabulars dieser dem freien Spiel der Kräfte verpflichteten Gesellschaft war, führte die überaus dynamische Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft nach dem Zweiten Weltkrieg - allein die Bevölkerungszunahme zwischen 1951-1981 betrug beinahe 60 % - gleichzeitig zu "Landwirtschaftsmißbrauch" (Tiefenthaler, H. 1983, S. 35) und vielfältigen infrastrukturellen Engpässen.

Von ersten Diskussionen, die zu planerischen Vorarbeiten in den 60er Jahren führten, abgesehen, erfolgte erst in den 70er Jahren ein drastischer Bewußtseinswandel bei den verantwortlichen Politikern, bei der Verwaltung<sup>5)</sup> und bei der Bevölkerung. Aus der ungeordneten Siedlungsentwicklung und den ersten Auswirkungen wirtschaftlicher Krisenerscheinungen heraus wurden in der Folge Ordnungs- und Sicherungsaufgaben prioritär behandelt.

In einem Beschluß der Landesregierung vom 29.6.1978 wurden "Grundsätze und Vorgangsweise" der Raumplanung durch das Land vorgelegt. Aus ihnen kann - und diese Überlegungen dürfen für die sonstigen Planungen auf Landesebene verallgemeinert werden - das Eigenverständnis der Landesregierung bzw. des Amtes der Vorarlberger Landesregierung für Planungsprozesse abgelesen werden. Die Planungsanstrengungen sollen demnach

- nicht nur gegenwärtigen und unmittelbaren Problemdruck aufarbeiten, sondern künftige Problemfelder antizipieren,
- Vorarlberg- bzw. regionsspezifisch sein,
- auf die Realisierbarkeit Bedacht nehmen,
- Flexibilität bei geänderten Verhältnissen ermöglichen und - vor allem - künftige Optionen offenlassen,
- kooperativ, einfach und unbürokratisch mit den "berührten Stellen" (Bund, Gemeinden, Regionalplanungsgemeinschaften, Interessenvertretungen und Nachbarländern) zusammenarbeiten,
- im Falle externer Bearbeitung durch Gutachter und Institute nur mit klaren Zielvorgaben, sorgfältig geplanten Arbeitsschritten und begleitender Kontrolle vergeben werden,

5) Der Chefbeamte der Abteilung "Raumordnung" beim Amt der Vorarlberger Landesregierung formulierte recht drastisch: "Es ist aber nicht gelungen, die Baulawine in geordnete Bahnen zu lenken. Die Erweiterungen der Siedlungen erfolgten weitgehend durch planloses Auswuchern in die Grünräume" (Feuerstein, H. 1978, S. 35).

- amtsinterne Koordinationserfordernisse ständig beachten,
- den Grundsatz der Sparsamkeit bei der Sammlung und Evidenthaltung von Planungsgrundlagen berücksichtigen und schließlich
- Berichte mit verständlichen Textierungen und Darstellungen liefern.

Insgesamt wird dabei einer pragmatischen und problemorientierten Vorgangsweise das Wort geredet und Vorrang vor jeglichem Perfektionismus eingeräumt. Dementsprechend soll vorläufig auf eine Gesamtplanung im Sinne eines Landesentwicklungsplanes oder auf umfassende Regionalpläne verzichtet werden (was auch bis heute - Mitte 1985 - geschehen ist).

Um trotz der vielfältigen (raumwirksamen) Planungen ausgewählter Sachbereiche die umfassende Problemsicht zu bewahren, wurde 1983 vom Amt der Landesregierung ein Bericht "Grundlagen und Probleme der Raumplanung in Vorarlberg" erstellt (1983). Hier präsentiert sich das Amt der Vorarlberger Landesregierung in einer Art "Vorreiterfunktion" und als dialog- und lernbereite Institution.<sup>6)</sup>

Ausführungen zur "Planungsphilosophie" in Vorarlberg wären unvollständig, würde nicht die Kleinheit des Landes berücksichtigt. Die dadurch begünstigten persönlichen und informellen Kontakte innerhalb (des Amtes) der Vorarlberger Landesregierung (auf Beamten-<sup>7)</sup> und Politikerebene) wie außerhalb (mit Vertretern der Gemeinden, der Interessenvertretungen und der Nachbarländer) werden bewußt und gezielt zur Gegenwarts- bzw. Zukunftsbewältigung eingesetzt, so daß

- 6) "Der Bericht übt bewußt Zurückhaltung im Anbieten von "fertigen" Problemlösungen, er soll nämlich in erster Linie Grundlage für Problemdiskussionen sein...Die Auseinandersetzung mit Fragen nach den Grundlagen und Problemen der Raumplanung soll dazu beitragen, Einseitigkeiten in Problemverständnis und überholte Entwicklungsvorstellungen abzubauen. Den für die Raumplanung Verantwortlichen bietet die Diskussion im Rahmen des nun folgenden Anhörungsverfahrens eine geeignete Gelegenheit, ihre eigenen Standpunkte zu überprüfen und allfällige Fehlbeurteilungen zu korrigieren. Die Auseinandersetzung mit dem Bericht soll ergeben, ob und inwieweit bei den künftigen Arbeiten Schwerpunkte anders als bisher zu setzen sein werden". (ÖROK 1984, S. 205).
- 7) Vgl. Beschluß der Vorarlberger Landesregierung vom 29.06.1976 "Raumplanungen durch das Land - Grundsätze und Vorgangsweise": Dort heißt es: "Es werden laufend Besprechungen der zuständigen Landesdienststellen über Vorhaben von überörtlicher Bedeutung durchgeführt. Hierbei wird vor allem versucht, möglichst frühzeitig ohne allzu großen Verwaltungsaufwand die Auffassungen und Maßnahmen der einzelnen Landesdienststellen aufeinander abzustimmen".

für wichtige "Weichenstellungen für die Zukunft" schriftliche Unterlagen, die einer planungssystematischen Analyse zugänglich wären, fehlen.

An den Schluß dieses Abschnittes müssen zwei weitere, sehr wesentliche Begründungen dafür gestellt werden, weshalb in Vorarlberg nicht vorschnell zu "Plänen"<sup>8)</sup> oder "Konzepten"<sup>8)</sup> gegriffen wird: Zur Lösung anstehender Probleme werden meist Landesgesetze oder Verordnungen erlassen (siehe Liste in Anhang II), die sehr dezidiert Ziele und Maßnahmen, wie sie dem Landesgesetzgeber vorschweben, festlegen. Sie stellen - neben den hier ebenfalls nicht im Detail zu analysierenden Maßnahmen der unmittelbaren finanziellen Lenkung im Rahmen des Finanzausgleichs oder über Subventionen und Transferzahlungen aus dem Landeshaushalt (wenigstens im Eigenverständnis (des Amtes) der Vorarlberger Landesregierung) - wichtige Ergänzungen oder gar Alternativen zur Raum- oder Sach-"Planung" dar (vgl. Kommunalwissenschaftliches Dokumentationszentrum 1981).

### **III. Örtliche und überörtliche Planung in Vorarlberg**

In diesem Beitrag soll schwerpunktmäßig auf "Planungsanstrengungen" des Bundeslandes Vorarlberg eingegangen werden. Die örtliche Planung soll kurz gestreift werden, die überregionale Zusammenarbeit im Zusammenhang mit der Österreichischen Raumordnungskonferenz (ÖROK), der Arge Alp (der Zusammenarbeit von acht Alpenländern, Kantonen und Provinzen) oder den Nachbarländern im Bodenseeraum (vgl. Mäding, H. 1984, S. 265 ff.) sowie die Planungen des Bundes für Vorarlberg sollen hier hingegen nicht behandelt werden.

#### **1. Örtliche (Raum-)Planung**

Gemäß Artikel 118 Abs. 3 Ziffer 9 B-VG ist die "örtliche Raumplanung" den Ge-

- 8) Das Instrument der überörtlichen Raumplanung ist nach § 7 des Raumordnungsgesetzes (LGBl. Nr. 15/1973) der "Landesraumplan" - eine Verordnung der Landesregierung. Durch bloße Beschlüsse der Landesregierung festgelegte Planungen (wie: Empfehlungen, Förderungsprogramme, Dienstanweisungen an Landesdienststellen) sollten gemäß dem bereits zitierten Beschluß der Landesregierung vom 29.06.1976 im Gegensatz zu den gesetzlich verbindlichen Plänen ("Landesraumpläne") als "Konzepte" bezeichnet werden.

meinden als eine Angelegenheit des eigenen Wirkungsbereiches vorbehalten. Zwar wurden 1962 durch eine Novellierung des Wohn- und Siedlungsgesetzes und der Landesbauordnung geeignete Grundlagen für die Flächenwidmungs- und die Bebauungsplanung geschaffen, es verfügten aber 1975 erst fünf der 96 Gemeinden über rechtswirksame Flächenwidmungspläne. Obwohl die Gemeinden bis zum 30. Juni 1978 gemäß dem Vorarlberger Raumplanungsgesetz (LGBI. Nr. 15/1973) verpflichtet gewesen wären, Flächenwidmungspläne zu beschließen, ging dieser Prozeß, zum Teil wegen fehlender Gefahrenzonenpläne der Wildbach- und Lawinenverbauung, und trotz massiver logistischer Unterstützung durch das Land eher gemächlich vonstatten: Am 1.10.1977 hatten 30 Gemeinden, am 1. 11. 1980 bereits 91 Gemeinden, per Ende 1983 95 Gemeinden rechtsverbindliche Flächenwidmungspläne.

Seit 1970 haben sich - auf freiwilliger Basis - in nahezu allen Teilen des Landes Gemeinden zu Regionalplanungsgemeinschaften zusammengeschlossen. Es sind dies Vereine im Sinne des Vereinsgesetzes zur Interessenwahrung gegenüber Land und Bund. Zwar sind sie nicht mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet und verfügen über keinen eigenen Finanzhaushalt. Da aber das Vorarlberger Raumplanungsgesetz die Anhörung der Regionalplanungsgemeinschaften bei der Erstellung der Landesraumplanung vorsieht - und sie entsprechend dabei eingeschaltet wurden - haben diese Regionalplanungsgemeinschaften ihre Bewährungsprobe in der Erarbeitung gemeinsamer Standpunkte, bei der interkommunalen Zusammenarbeit in regionalen Entwicklungsfragen sowie bei Interessenabstimmungen im Rahmen von Fachplanungen bestanden.

Neben der Flächenwidmungsplanung wird auf örtlicher Ebene auch in ausgewählten Gemeinden Entwicklungs- und Finanzplanung betrieben.

## **2. Überörtliche (Raum-)Planung**

Hier sind umfassende Planungen wie z.B. Landesentwicklungsprogramme oder Regionalplanungen aber auch Planungen von bestimmten Sachbereichen (z.B. betreffend den Fremdenverkehr, die Sportstätten, die Spitäler, die Abfallbeseitigung), "Sach"-Planungen, wie der Terminus in Vorarlberg lautet, subsummiert. Die "Raumplanung durch das Land" umfaßt somit alle raumplanerischen Angelegenheiten mit Ausnahme der örtlichen Raumplanung sowie der in die Zuständig-



Tabelle 1: Funktionale "Planungs"-Schwerpunkte im Bundesland Vorarlberg 1960-1985<sup>a)</sup>

Funktionale Schwerpunkte	1961	1967	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	Σ
1. Generelle Entwicklungsplanung und umfassende Regionalplanung																				[12]
1.1. Grundlagen und Zielsetzungen der Landesentwicklungsplanung	x	x			x							x					x			5
1.2. Regionale Raum- bzw. Entwicklungsprogramme	x	x									xx				x					5
1.3. Geologische Studien						x	x													2
2. Wohnungsbau							x													[1]
3. Verkehr																				[6]
3.1. Nahverkehr/Verkehr im Land										x			x	x						3
3.2. Grenzüberschreitender Verkehr																	x	xx		3
4. Bildung und Erziehung							x	x	x				x			x	x	x	x	[8]
5. Wirtschaft																				[13]
5.1. Entwicklungsperspektiven der Vorarlberger Wirtschaft			x								x	x							x	4
5.2. (Regionale) Fremdenverkehrsstudien											x	x	x	x			x	xx	x	8
5.3. Sonstige Studien								x												1

a) = Jahr der schriftlichen Fixierung

Fortsetzung von Tabelle 1

Funktionale Schwerpunkte	1961	1967	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	Σ
6. Gesundheit und Soziale Wohlfahrt																				[7]
6.1 Krankenhäuser						x			x											2
6.2 Fürsorgeeinrichtungen							x	x												2
6.3 Sportstätten					x														x	2
6.4 Sanitätswesen																			x	1
7. Ver- und Entsorgung: Umweltschutz																				[6]
7.1 Wasserversorgung				x																1
7.2 Abwasserbeseitigung und Gewässerreinigung							x													1
7.3 Abfallbeseitigung				x						x									x	3
7.4 Luftreinhaltung und Lärmschutz							x													1
8. Natur- und Landschaftsschutz							x				x							x	x	[4]
9. Energie			x															x		[2]
10. Öffentliche Finanzen											x		x							[2]
	2	2	2	2	2	2	7	3	2	2	6	3	4	2	1	1	4	7	7	Σ 61

keit des Bundes fallenden Angelegenheiten. Um welche Planungen es sich in positiver Abgrenzung handelt, wird unter Punkt IV näher zu behandeln sein.

An dieser Stelle müßten nun - zur Festlegung der Planungskompetenzen - Ausführungen zur Kompetenzlage eines Bundeslandes im österreichischen Bundesstaat folgen (vgl. Klecatsky, H.R. und Morscher, S. 1982, S. 73 ff. und S. 117 ff. sowie Pernthaler, P. 1984, S. 55 ff.). Obwohl institutionelle Regelungen Ergebnisse determinieren, müssen hier die Hinweise genügen, daß

- die bestehende (hoheitliche) Kompetenzverteilung bundesverfassungsgesetzlich in den Artikeln 10 bis 15 B-VG festgelegt ist,
- es Zuständigkeiten des Bundes zur Gesetzgebung, des Landes zur Vollziehung gibt (Art. 11 B-VG),
- es Zuständigkeiten des Bundes zur Gesetzgebung über die Grundsätze, des Landes zur Ausführungsgesetzgebung und zur Vollziehung gibt (Art. 12 B-VG),
- es besondere Kompetenzverteilungen auf dem Gebiete des Finanzwesens und des Schul-, Erziehungs- und Volksbildungswesens gibt (Finanzverfassungsgesetz bzw. Art. 13, Art. 14 sowie Art. 14a B-VG),
- es Zuständigkeiten des Landes zur Gesetzgebung und Vollziehung gibt (Art. 15 B-VG),
- die hoheitliche Kompetenzverteilung für das Gebiet der Privatwirtschaftsverwaltung nicht gilt (Art. 17 B-VG) und
- neben der unmittelbaren die mittelbare Bundesverwaltung durch die Länder (Art. 102 Abs. 1 B-VG) zu unterscheiden ist.

Einen guten Eindruck über die Aufgaben eines österreichischen Bundeslandes erhält man aus der Geschäftseinteilung des Amtes der Vorarlberger Landesregierung, wie sie nach den letzten Landtagswahlen per Ende 1984 getroffen wurde (vgl. Anlage 1).

#### **IV. Beschreibung und Diskussion der "Planungsanstrengungen" des Bundeslandes Vorarlberg**

##### **1. Planungsgegenstand**

Die "Planungsanstrengungen" beinhalten jeweils recht detaillierte Informationen zu Anlaß und Gegenstand der betreffenden Ausführungen. Eine funktionale (sek-

torale) Zuordnung wird in Tabelle 1 vorgenommen. Diese geht zwar - insbesondere bei Querschnittsmaterien - nicht ohne eine gewisse Willkür ab<sup>9)</sup>, darf aber dennoch nicht zu vordergründig vorgenommen werden.<sup>10)</sup>

Betrachtet man die in Tabelle 1 dargestellten "Planungsanstrengungen" nach sachlicher und zeitlicher Schwerpunktsetzung, so fällt auf, daß im Bereich "Wirtschaft" und hier insbesondere auf dem Gebiet von (regionalen) Fremdenverkehrsstudien ein besonderer Schwerpunkt der "Planungsanstrengungen" in Vorarlberg liegt, gefolgt von Überlegungen zur generellen Entwicklungs- bzw. umfassenden Regionalplanung. Planungen zur Gesundheit und sozialer Wohlfahrt oder zu Infrastruktureinrichtungen (Spitalsplan, Altenhilfe und Rehabilitationsplan) liegen nunmehr fast ein Jahrzehnt zurück - eine Ausnahme bildet hier der "Vorarlberger Landessanitätsplan" für Anlaßfälle der umfassenden Landesverteidigung und Katastrophen (1985) - Ressourcenpläne (Energiebericht), Entsorgung (Abfallstudie) und Sanierung (Studie über Baggerseen) sind an ihre Stelle getreten. Es geht in der Gegenwart weniger um Entwicklungsplanung, als vielmehr um Ordnungs-, Sicherungs- und Erhaltungsfunktionen bzw. um die Förderung von "human capital" (Jugendstudie, Bewältigung des wirtschaftlichen Strukturwandels).

## 2. Gesetzliche Grundlagen

Den "Plänen" ist nicht immer ohne weiteres zu entnehmen, auf welcher gesetzlichen Grundlage sie vorgenommen werden. Meist steht weniger eine gesetzliche Planungsverpflichtung dahinter, sondern es ist der vorhandene Problemdruck, der Planungsaktivitäten auslöst. Im übrigen wird auf Anhang II verwiesen, in dem die wichtigsten gesetzlichen Grundlagen der "Planungsaktivitäten" in Vorarlberg wiedergegeben sind.

- 9) Regionale Fremdenverkehrs-Studien tragen zum Teil den Charakter von regionalen Raum- bzw. Entwicklungsprogrammen und "Sportstätten" könnten zum Teil auch unter "Bildung und Erziehung" eingeordnet werden.
- 10) Eine Studie über Bootsliegeplätze am Bodensee könnte den Sportstätten zugeordnet werden, ihre inhaltliche Analyse ergibt aber, daß es dabei primär um natur- und landesschützerische Gesichtspunkte geht und folglich eine Zuordnung unter "Natur- und Landschaftsschutz" angemessener ist.

### 3. Akteure

Auf wessen Initiative hin "Pläne" entstanden sind, läßt sich im nachhinein aus der schriftlichen Dokumentation nicht mehr eindeutig klären. Grundsätzlich kann man in Vorarlberg als Motivatoren bzw. Initiatoren die politischen Parteien (vgl. Österreichische Volkspartei 1984, Sozialistische Partei Österreichs 1979, Freiheitliche Partei Österreichs 1984), die (Mitglieder der) Landesregierung, die Verwaltung, andere Träger öffentlichen Rechts (z.B. Gemeinden), Regionalplanungsgemeinschaften, Interessenvertretungen (vgl. Kammer der gewerblichen Wirtschaft 1984), Berater und Experten, Bürgervereinigungen und private Initiatoren sowie Medien unterscheiden. So waren es z.B. im Zusammenhang mit regionalen Fremdenverkehrsentwicklungsvorhaben (Aufstiegshilfen, Gletschererschließungen) private Initiatoren mit konkreten Projekten, die zunächst die betroffenen Gemeinden, dann aber die Landesregierung "auf den Plan" riefen.

Aus den publizierten "Plänen" geht nicht immer hervor, welche Stelle (z.B. amtsinterne Arbeitsgruppe, ad hoc gebildete Kommission mit Betroffenen/Interessenten, amtsexterne Planungsbüros und Institute) die betreffenden Pläne bzw. Berichte erstellt haben (z.B. Energiebericht 1984). Diese Information wäre aber für das Ergebnis und seine Einschätzung bekanntlich nicht unerheblich.

Beispiele für amtsinterne Arbeiten sind die beiden mittelfristigen Finanzprognosen, die vom zuständigen Finanzressort durchgeführt wurden (vgl. Gantner, M. und Hüttner, B. 1981, S. 34 f.). Überraschend häufig wird jedoch auf externe Expertisen zurückgegriffen. Meist werden Institute oder Beratungsinstitutionen außerhalb Vorarlbergs betraut (Ausnahme z.B. Nahverkehrsuntersuchung Vorarlberger Rheintal 1979). Für Fremdenverkehrspläne wurden Beratungseinrichtungen in Wien, Innsbruck, Zürich und Starnberg herangezogen, für wirtschaftliche Expertisen mehrmals eine Wirtschaftsforschungsinstitution in Wien und neuerdings (1985) eine solche in Basel, für Fragen der Abfallbewirtschaftung ein Institut in München, usw.

Dieser amts- und landesexterne Rat erleichtert die (politische) Durchsetzbarkeit (bzw. im Falle des Versagens: die Schuldzuweisung). Es fließen dabei aber auch häufig externe Zielvorstellungen ein. Überdies ist diese Vergabe von Planungs-

aufträgen über die Landesgrenzen hinaus Ausdruck für fehlende Kapazitäten im Bundesland Vorarlberg im tertiären und quartären Wirtschaftssektor, was u.U. mit fehlenden universitären oder post graduate-Einrichtungen zusammenhängen könnte.

#### **4. Zeitpunkt der Planung**

Aus polit-ökonomischer Sicht könnte es reizvoll sein, die Hypothese zu prüfen, ob im Zusammenhang mit den Landtagswahlen (1974, 1979, 1984) eine verstärkte Aktivität zur Produktion von "Plänen" festzustellen ist. Diese Hypothese muß jedoch nach Prüfung der Daten von Tabelle 1 verworfen werden. Weder werden im jeweiligen Wahljahr selbst, noch bei Hinzuziehen des Vor-Wahljahres und/oder unmittelbaren Nach-Wahljahres überproportional viel "Pläne" publiziert. Das Umgekehrte gilt für die Jahre zwischen Wahlgängen. Falls man aber der Ansicht zuneigt, im politischen Prozeß würde bereits der Hinweis nützlich sein: "Wir haben für das bestimmte Gebiet einen Plan/eine Expertise in Auftrag gegeben", müßte diese Aussage allenfalls korrigiert werden, denn in Tabelle 1 wird nur auf das Jahr der Publikation (Datierung) des Planes abgestellt. Dies hängt damit zusammen, daß das Jahr der Auftragsvergabe den publizierten "Plänen" nur in den seltensten Fällen zu entnehmen ist. Daß Pläne eine mehrjährige Vorlaufszeit haben, ist eine Alltagserfahrung und geht aus Bezeichnungen wie "1. Diskussionsgrundlage", "Zwischenbericht" und "Schlußbericht" hervor. Dem Spitalsbericht 1975 ist z.B. zu entnehmen, daß der Endfassung nicht weniger als sieben Vorfassungen vorangingen.

#### **5. Zeitraum der Planung**

Da verschiedenste "Planungsanstrengungen" - wie unten zu zeigen sein wird - mehr (bzw. ausschließlich) der Sensibilisierung der Bevölkerung sowie der Erstellung eines Problem- und Zielkataloges dienen (z.B. Grundlagen und Probleme der Raumplanung in Vorarlberg 1983), kommt der Planungshorizont häufig nicht zum Ausdruck (z.B. Vorarlberger Fremdenverkehrskonzept aus 1978). Ausnahmen bilden die beiden Finanzprognosen des Landes (1977-1981 bzw. 1979-1983), das Rehabilitationsprogramm des Landes Vorarlberg 1973-1983, die Nahverkehrsuntersuchung Vorarlberger Rheintal aus 1979, deren Planungshorizont sich bis 1990 erstreckt oder der Vorarlberger Spitalsplan aus 1975, der für den

Zeitraum 1980-2000 (!) die entsprechenden Einrichtungen prognostiziert. Andere Planungen (z.B. im Verkehrsbereich) werden als ständige Aufgaben angesehen.

## **6. Adressaten/Betroffene**

In Vorarlberg wurden bei den betrachteten "Planungsaktivitäten" vielfältige "erste Entwürfe" als Diskussionsgrundlage entwickelt, denen einige Jahre später gleichnamige Publikationen folgten bzw. die nach Anhörungsverfahren nicht mehr weiterverfolgt wurden. Die bei der Planung einbezogenen oder anschließend mit den Planungsergebnissen "berührten Stellen" gehen von den lokalen Verkehrsvereinen (beim Radwandernetz für das Vorarlberger Rheintal) bis zu den Kammern (z.B. Arbeiterkammer, Kammer der gewerblichen Wirtschaft, Ärztekammer) sowie den Staatsbetrieben Bahn und Post (beim Zwischenbericht einer Personennahverkehrsuntersuchung im Vorarlberger Rheintal 1979). Sehr häufig werden auch die betroffenen Gemeinden, die Regionalplanungsverbände und die Öffentlichkeit eingeschaltet, letztere jedoch - von Ausnahmen abgesehen - meist in einer sehr späten Phase der Planung, praktisch post festum im Zusammenhang mit der Präsentation der "Planungsergebnisse" vor den Medien.

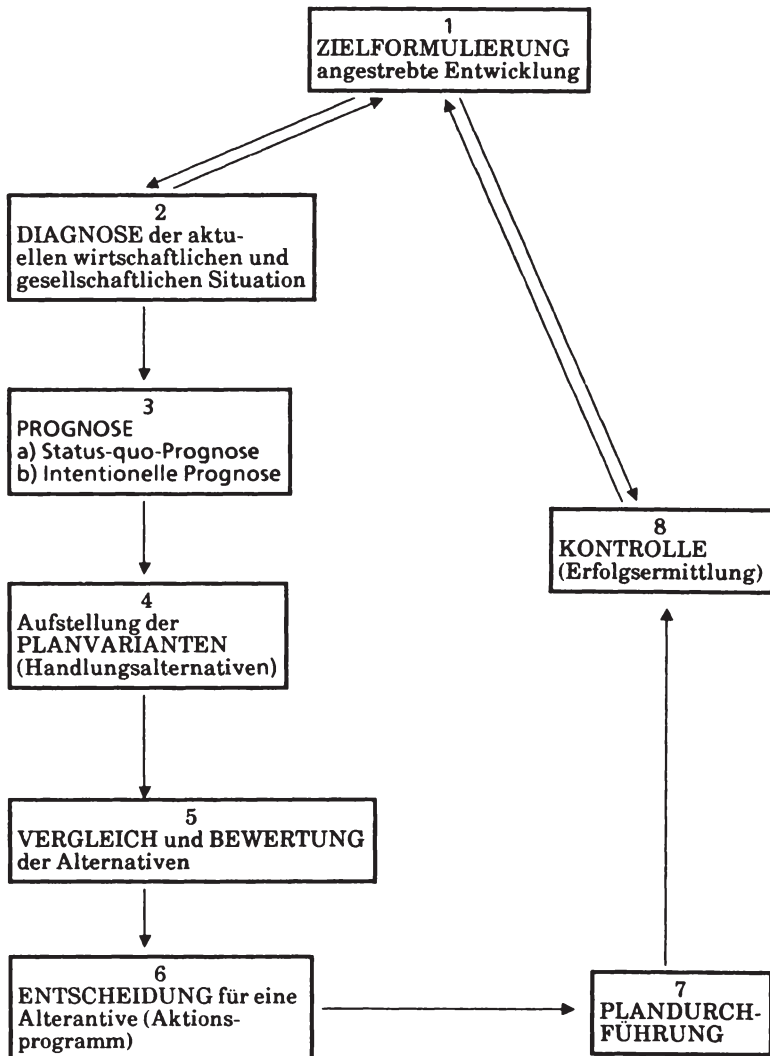
## **7. Planungsmethoden**

Im folgenden sollen anhand von Schaubild 1 methodische Besonderheiten ausgewählter "Planungsanstrengungen" des Bundeslandes Vorarlberg präsentiert werden.

### **a) Zielformulierung**

Sämtliche "Planungsanstrengungen" des Bundeslandes Vorarlberg verfügen über ein wohlassortiertes Repertoire an Zielen, das die mit Hilfe des betreffenden "Planes" angestrebte Entwicklung näher charakterisieren soll. Üblicherweise sind jedoch weder die Zielbeziehungen aufgelöst - also etwa Zielkonflikte offengelegt und Prioritäten gesetzt - noch werden die Ziele operationalisiert und Nebenbedingungen (z.B. Zeitraum bis zur Erreichung des Planzieles) formuliert. Es handelt sich meist um qualitative Zielformulierungen mit einer deutlichen Präferenz für deklaratorische Ziele. Aber auch skalierte Ziele sind häufig anzutref-

Schaubild 1: Phasenmodell der öffentlichen Planung





fen.<sup>11)</sup> Quantitative Ziele vom Typ der fixierten Ziele finden sich, von wenigen Ausnahmen<sup>12)</sup> abgesehen, jedoch nicht. Mit dieser Präferenz für multiple Zielsetzungen mit häufig leerformelhaftem Charakter immunisieren sich die Planträger (Landesregierung und Landesverwaltung) weitgehend gegenüber jeglicher Kritik. Sie verzichten aber auch - in einer dynamischen Betrachtung - auf brauchbare Anhaltspunkte für eine Programmevaluation, für Wirkungsanalysen und Erfolgskontrollen (Punkt 8 im Schaubild 1). Gleichzeitig wird aber ein hohes Maß an politischer Flexibilität erreicht bzw. bewahrt.

## **b) Diagnose**

Einen breiten Raum bei den untersuchten "Plänen" nimmt auch die Phase der Bestandsaufnahme ein. In jedem Plan wird eine (Über-)Fülle sozio-ökonomischer Daten vor dem Leser ausgebreitet, die - und das ist die zweite Anmerkung neben jener der Redundanz - bezogen auf den Publikationszeitpunkt nicht selten überholt sind. Wesentliche "Pläne" wie etwa der "Energiebericht 1984" und die Studie "Grundlagen und Probleme der Raumplanung in Vorarlberg 1983" gehen über die Phase der Zielformulierung und Diagnose nicht hinaus. Sie soll(t)en zur Diskussion anregen und Entscheidungshilfe sein.

## **c) Prognose**

Während verschiedene "Pläne", wie etwa die beiden Finanzprognosen, diese Funktion, Entscheidungshilfe zu sein, durch Status-quo-Prognosen zu erfüllen suchen, finden sich in anderen "Plänen" (z.B. Nahverkehrsuntersuchung Rheintal, Aufstiegshilfen und Spitalsplan) durchaus auch Prognosen mit intentionellem Charakter.

- 11) Vgl. Vorarlberger Fremdenverkehrskonzept 1978, dort heißt es u.a.: "Das Land ist in erster Linie Lebensraum der heimischen Bevölkerung, zugleich aber auch Erholungsraum für seine Gäste. Bei Zielkonflikten sind vorrangig die Interessen der heimischen Bevölkerung zu berücksichtigen." Skalierte Ziele finden sich auch im Rahmen der regionalen Fremdenverkehrsstudien, in Verkehrsplanungen sowie im Bereich Gesundheit und soziale Wohlfahrt.
- 12) Beispiele für Zielfixierung: Bettenbedarf mit genauen Richtwerten im Rahmen des Altenhilfeprogrammes bzw. im Österreichischen Sportstättenplan-Landesleitplan Vorarlberg, wenn dort Richtwerte für die Ausrüstung von Gemeinden mit Sportstätten vorgegeben werden.

#### **d) Weitere Planungsphasen**

Verschiedene "Pläne" aber überspringen die Prognosephase insgesamt und kommen meist auch ohne die Phase der Aufstellung von "Planvarianten" und der Phase des Vergleichs und der Bewertung von Alternativen unmittelbar zu einem Aktionsprogramm. Dieses besteht dann üblicherweise in einem breiten Bündel von denkbaren Maßnahmen (z.B. Vorarlberger Fremdenverkehrskonzept 1978), die ungewichtet nebeneinander stehen.

Die einzigen Planungen, die (fast) alle Phasen des Phasenmodells öffentlicher Planung systematisch durchlaufen und damit die Bezeichnung Plan (ohne Anführungszeichen) verdienen, sind die beiden Studien zur regionalen Fremdenverkehrsentwicklung bzw. zu den touristischen Aufstiegshilfen im Montafon (1979 bzw. 1980). Doch auch hier fehlt - wenigstens bis zum jetzigen Zeitpunkte (Mitte 1985) - die Kontrollphase.

#### **8. Planungsaufwand/Kosten der Planverwirklichung**

Über die Kosten der "Planungsanstrengungen" konnte der Autor bis dato keine Auskünfte erlangen. Anhaltspunkte für die Kosten der externen Pläne könnten den einzelnen Landesbudgets entnommen werden, wobei die Praxis der Bezeichnungen der Budgettitel mehrere Möglichkeiten ("Verstecke") offenläßt. Über die Kosten der internen Pläne wurden jedenfalls im Amt der Vorarlberger Landesregierung keine Vorstellungen entwickelt.

Wichtiger als die sicherlich nicht zu vernachlässigenden Kosten der Planerstellung sind jene der Planverwirklichung, also der Umsetzung der vorgeschlagenen Maßnahmen, über die in den einzelnen "Planungsanstrengungen" keinerlei Aussagen gemacht werden. Es fehlt meist jegliche finanzielle Konkretisierung der "Pläne".

#### **V. Abschließende Evaluierung**

In diesem Beitrag wurde eine Palette von "Planungsaktivitäten" des Bundeslandes Vorarlberg vorgestellt und analysiert. Eine Evaluierung dieser Bemühungen

könnte aus zwei verschiedenen Blickwinkeln heraus erfolgen: Erstens könnte von den Grundsätzen ausgegangen werden, die die Vorarlberger Landesregierung selbst an ihre Planung angelegt wissen möchte (vgl. Ausführungen in Abschnitt II), zweitens könnte der Analyseraster aus Abschnitt IV Verwendung finden, bei dem planungsmethodische Gesichtspunkte im Vordergrund stehen.

Legt man die erstgenannte Sichtweise an die Planungsaktivitäten Vorarlbergs an, so kann der Kriterienkatalog der Vorarlberger Landesregierung - von wichtigen Ausnahmen abgesehen - als weitgehend erfüllt betrachtet werden: In diesem Bundesland wird tatsächlich pragmatisch und problemorientiert vorgegangen, ein (hypertropher) institutioneller Überbau für Planungsprozesse, wie er z.T. in anderen österreichischen Bundesländern, z.B. in Tirol im Zusammenhang mit dem Raumordnungsschwerpunkteprogramm, vorhanden ist, fehlt. Auch das bewußt kultivierte Planungsverständnis, "künftige Optionen offenzulassen", also gleichsam "Wohlfahrtsvermehrung durch Unterlassung" und "Abwehr schädlicher Entwicklungen" zu betreiben, dürfte auf der Habenseite der "Planungsanstrengungen" zu verbuchen sein. Dabei handelt es sich jedoch insgesamt eher um eine Negativ- als um eine Positivplanung. Die wertende Anmerkung sei erlaubt, daß damit die künftige Entwicklung des Landes in vielleicht nicht ausreichendem Maße mitgestaltet oder "gesteuert" wird. Kaum verwirklicht dürfte hingegen im Rahmen der praktischen Ausgestaltung der Pläne das Ziel der "Bedachtnahme auf die Realisierbarkeit der Pläne" sein. Sehr häufig fehlt den "Plänen" die sachliche, räumliche vor allem aber die zeitliche und finanzielle Konkretisierung und Integration (vgl. Pfitzer, Chr. 1985, S. 13 ff).

Unter methodischen Gesichtspunkten fällt insbesondere das deutliche Übergewicht bei gleichzeitiger Undifferenziertheit der beiden ersten Phasen der Planerstellung (Zielbildung und Diagnose) auf. Es werden in der Folge vor allem die Entwicklung von Alternativen und ihre Bewertung anhand nachvollziehbarer (gewichteter) Kriterien vermißt. Die Auflistung von Maßnahmenvorschlägen erfolgt üblicherweise ohne Prioritätensetzung und Zeitbezug und ohne Planung der finanziellen und sachlichen Inputs, die zu ihrer Umsetzung erforderlich wären. Ebenso wie die Verknüpfung der notwendigen finanziellen Inputs (bei der Finanzplanung) mit der Sachplanung fehlt, sucht man vergebens nach einer Wirksamkeitskontrolle über die Zielerreichung dieser Pläne. Dies soll zwar keines-

wegs heißen, daß sie auch wirkungslos gewesen wären, doch dürfte zweifelsfrei feststehen, daß die Planung in Vorarlberg methodisch erheblich verbesserungsfähig und -bedürftig ist.

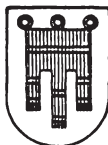
Man darf jedoch den "Planungsbemühungen" des Bundeslandes Vorarlberg zugute halten, daß dabei - spät aber doch - für wichtige Bereiche der Landes- und Regionalentwicklung wenigstens das Problemverständnis geschärft werden konnte, daß damit wichtige Impulse für Führungsentscheidungen der Landesregierung gegeben wurden, daß weniger (überambitionierte) Entwicklungsplanung als vielmehr Ordnungs-, Sicherungs- und Erhaltungsfunktionen angestrebt und auch teilweise erreicht wurden. Auch sind die Inputs der Planungen des Landes Vorarlberg für die örtliche Planung, die weitgehende Beseitigung der infrastrukturellen Engpässe sowie die Bereitstellung mittelfristig überschaubarer Rahmenbedingungen für die Vorarlberger Wirtschaft und Bevölkerung positiv anzumerken.

P. b. b.

## Anhang I

# AMTSBLATT

## FÜR DAS LAND VORARLBERG



Mittwoch, den 21. Nov. 1984

Jahrgang 39 / Nr. 48

Erscheint einmal wöchentl.  
Mittwoch oder SamstagRedaktionsachluß: Montag  
bzw. Mittwoch, 10 UhrPreis: Vierteljährl. S 19,50  
einschl. Versand u. Porto

Erscheinungsort und Verlagspostamt: 6900 Bregenz

PrSA 101/2

### Geschäftseinteilung des Amtes der Vorarlberger Landesregierung (Stand 14. November 1984)

## Gruppen:

- Präsidium  
Gruppe I — Inneres  
Gruppe II — Schule und Kultur  
Gruppe III — Finanzen  
Gruppe IV — Soziales und Gesundheit  
Gruppe V — Land- und Forstwirtschaft  
Gruppe VI — Wirtschaft  
Gruppe VII — Bauwesen und Raumplanung

## Gruppe Präsidium

## Abteilung Allgemeine Präsidialangelegenheiten (PrSA)

- Allgemeine Landespolitik
- Hoheitsangelegenheiten und Vertretung des Landes nach außen
- Hoheitszeichen, Landeswappen, Landesfarben, Landeshymne
- Landes- und Bezirksgrenzen
- Angelegenheiten der Verbindungsstelle der Bundesländer mit Ausnahme der Angelegenheiten der Gesetzgebung und des Finanzausgleiches
- Angelegenheiten der Österreichischen Raumordnungskonferenz
- Institut für Föderalismusforschung
- Regierungssitzungen
- Behördenorganisation
- Allgemeine Dienstaufsicht
- Dienstrecht der Landesbediensteten mit Ausnahme der Landeslehrer, Dienstrecht der Gemeindebediensteten, Dienstprüfungen für Bundesbedienstete
- Interne Organisation des Amtes der Landesregierung (Beschaffung des Amtssachaufwandes, Amtsbibliothek, Postein- und -ausgang, Telefonzentrale, Fernschreiber, Raumverteilung, Einsatz der Dienstkraftwagen usw.)
- Amtshaltungsangelegenheiten, Vertretung des Landes in Zivil- und Strafprozessen
- Auszeichnungswesen, Kanzleiführung des Landeseichenzeichens, Uniformen, Gnadenrecht
- Repräsentationen
- Statistik
- Verbindung zu den Massenmedien, amtliche Verlautbarungen (Amtsblatt)
- Bürgerberatung, Beschwerden
- Büroorganisation
- Datenverarbeitung und Datenschutz
- Vorarlberger Landesarchiv (Verwaltungsabteilung)
- Angelegenheiten der Entwicklungshilfe; Beteiligung an nationalen und internationalen Hilfsaktionen
- Koordination von Angelegenheiten des Zollausschlußgebietes der Gemeinde Mittelberg
- Umfassende Landesverteidigung, Koordination

## Amtsstellen:

Gehalts- bemessungsstelle	Landespressestelle	Landesstelle für Statistik
	Beratungs- und Beschwerdestelle	

nachgeordnet

(soweit nicht andere Abteilungen sachlich zuständig):

Bezirkshauptmannschaft Bludenz	Bezirkshauptmannschaft Bregenz
Bezirkshauptmannschaft Dornbirn	Bezirkshauptmannschaft Feldkirch

## Abteilung Gesetzgebung (PrG)

- Landesverfassung
- Wahrnehmung der verfassungsmäßigen Zuständigkeiten des Landes
- Landesgesetzgebung
- Vereinbarungen gemäß Art. 15a B.-VG.
- Stellungnahmen zu Entwürfen von Bundesgesetzen und -verordnungen, Anfechtung von Bundesgesetzen und -verordnungen
- Angelegenheiten des Völkerrechts, insbesondere legisistische Mitwirkung bei Staatsverträgen
- Mitwirkung in legisistischer Hinsicht bei Verordnungen von Landesbehörden und bei der Behandlung von Verordnungen der Gemeinden
- Rechtsdokumentation
- Allgemeines Verwaltungsverfahren
- Landesgesetzblatt

## Gruppe I — Inneres

## Abteilung Ia — Polizei und Innere Angelegenheiten

- Staatsbürgerschaft, Heimatrecht
- Bundespräsidenten-, Nationalrats-, Landtags- und Gemeinderatswahlen; Volksabstimmungen, Volksbegehren, Volksbefragungen; Kanzleiführung der Kreiswahlbehörde und der Landeswahlbehörde; Angelegenheiten der ständigen Wählerverzeichnis
- Bevölkerungspolitik
- Gemeinderecht, Gemeindeaufsicht soweit nicht andere Abteilungen sachlich zuständig
- Personenstandsangelegenheiten (Matrikenwesen, Namensänderungen, Eheangelegenheiten usw.)
- Angelegenheiten des öffentlichen Sicherheitswesens; Angelegenheiten der Bundesgendarmarie und sonstiger Wachkörper; örtliche Sicherheitspolizei
- Einrichtungen der Rechtspflege, insbesondere Geschwornen- und Schöffengerichte, Strafvollzugskommission, Rechtsanwälte, Notare; Bekämpfung der Winkelschreiberei
- Militärische Angelegenheiten; Zivildienst; Angelegenheiten der zivilen Landesverteidigung, soweit nicht andere Abteilungen zuständig; Kriegsgräberfürsorge
- Feuerpolizei, Hilfs- und Rettungswesen, Katastrophenbekämpfung
- Sittenpolizei, Tierschutz, Sammlungspolizei, Jugendschutz
- Veranstaltungswesen, Wertausspielungen, Sperrstunde, Lichtspielgesetz
- Flüchtlings- und Wanderungswesen, Koordination von Angelegenheiten der Gastarbeiter
- Öffentlich-rechtliches Leistungsrecht, soweit nicht andere Abteilungen sachlich zuständig; Wohnungsbewirtschaftung
- Stiftungs- und Fondswesen; Vereinsangelegenheiten, soweit sie nicht unter das Vereinsgesetz fallen
- Namensbezeichnung von Örtlichkeiten
- Beglaubigung von Urkunden (BGBl. Nr. 28/1968)
- Freiwillige Versteigerungen von beweglichen Sachen

18. Devisenstrafsachen
19. Angelegenheiten des Landesarrestes, soweit nicht andere Abteilungen sachlich zuständig
20. Verwaltungsverfahren, Einzelfälle, soweit nicht andere Abteilungen sachlich zuständig

nachgeordnet:  
**Landesarrest in Bludenz**

#### Abteilung Ib — Verkehrsrecht

1. Straßenpolizei und Straßenverwaltungsrecht
2. Kanzleiführung der Straßenkostenkommission (§ 6 Straßengesetz)
3. Kraftfahrrecht
4. Eisenbahn-, Schiffs- und Luftverkehrsrecht
5. Gewerberecht hinsichtlich des Personen- und Güterverkehrs
6. Technische Aufsicht über die Kraftfahrzeuge des Landes
7. Rechtliche Angelegenheiten der Abteilung Straßenbau

Amtsstellen:  
Kraftfahrzeugprüfstelle Lauterach

### Gruppe II — Schule und Kultur

#### Abteilung IIa — Schule

1. Äußere Organisation (Aufbau, Organisationsform, Errichtung, Erhaltung, Auflösung, Sprengel, Klassenschülerzahlen und Unterrichtszeit) der öffentlichen Pflichtschulen
2. Äußere Organisation der öffentlichen Schülerheime für Schüler von Pflichtschulen
3. Angelegenheiten des Dienstrechtes der Lehrer für öffentliche Pflichtschulen
4. Zusammensetzung, Gliederung, Bestellung und Entschädigung der Kollegien der Schulaufsichtsbehörden
5. Landwirtschaftliches Schulwesen
6. Angelegenheiten des Lichtbildes und Bildungsfilmes in Unterricht, Erziehung und Volksbildung
7. Verwaltung der Schulen und Schülerheime des Landes
8. Schul- und Studienförderung
9. Kindergartenwesen und Hortwesen einschließlich der Angelegenheiten des Dienst- und Besoldungsrechtes der Gemeindegärtnerinnen

Amtsstellen:  
Landesbildstelle  
nachgeordnet:

##### A. Gewerbliche Berufsschulen

<b>Gewerbliche Berufsschule Bludenz</b>	<b>Gewerbliche Berufsschule Bregenz</b>
<b>Gewerbliche Berufsschule Dornbirn</b>	<b>Gewerbliche Berufsschule Feldkirch</b>

**Berufsschule für das Gast-  
gewerbe in Lochau**

##### B. Kaufmännische Berufsschulen

<b>Kaufmännische Berufsschule Bludenz</b>	<b>Kaufmännische Berufsschule Bregenz</b>
<b>Kaufmännische Berufsschule Dornbirn</b>	<b>Kaufmännische Berufsschule Feldkirch</b>

##### C. Landwirtschaftliche Schulen

<b>Land- und forstwirtschaftliche Fachschule Hohenems</b>	<b>Land- und forstwirtschaftliche Berufsschule Hohenems</b>
---	---

##### D. Sonderschulen

<b>Landes-Sondererziehungs- schule Jagdberg in Schilias</b>	<b>Landes-Sonderschule Jupident in Schilias</b>
---	---

##### E. Schülerheime

<b>Landesinternat der Berufsschule für das Gastgewerbe in Lochau</b>	<b>Landesinternat der Land- und forstwirtschaftlichen Fach- und Berufsschule Hohenems</b>
--	---

F. Bildstellen  
Bildstelle in Mittelberg

#### Abteilung IIb — Volksbildung und Wissenschaft

1. Wissenschaftsförderung
2. Wissenschaftliche Sammlungen und Einrichtungen

3. Archiv- und Bibliothekswesen
4. Vorarlberger Landesarchiv (Historische Abteilung)
5. Landesbibliothek mit Ausnahme der Amtsbibliothek
6. Musikschulen, Landeskonservatorium
7. Erwachsenenbildung
8. Radio- und Fernsehprogrammangelegenheiten
9. Kanzleiführung der Volksbildungskommission und der Wissenschaftskommission

Amtsstellen:  
Landesbüchereistelle  
nachgeordnet:

<b>Vorarlberger Landesarchiv in Bregenz</b>	<b>Vorarlberger Landesbibliothek in Bregenz</b>
<b>Landeskonservatorium für Vor- arlberg in Feldkirch</b>	<b>Landes-Bildungszentrum Schloß Hofen in Lochau</b>
<b>Pädagogisches Institut des Landes Vorarlberg in Lochau</b>	<b>Dokumentationsstelle der Arbeitsgemeinschaft Alpenländer in Bregenz</b>

#### Abteilung IIc — Kunst und Heimatpflege

1. Angelegenheiten des Kultus
2. Kunstförderung
3. Künstlerische Sammlungen und Einrichtungen
4. Literaturförderung
5. Musikförderung
6. Heimatpflege
7. Vorarlberger Landesmuseum, Ortsmuseen
8. Denkmalpflege
9. Theater- und Kinowesen, Förderung
10. Kanzleiführung des Landeskulturbereiches, der Kunstkommission und der Heimatpflegekommission
11. Rechtliche Angelegenheiten der Abteilung Volksbildung und Wissenschaft

nachgeordnet:  
Vorarlberger Landesmuseum  
in Bregenz

### Gruppe III — Finanzen

#### Abteilung IIIa — Finanzangelegenheiten

1. Landesvoranschlag, Landeshaushalt, Landesrechnungsabschluß, Landesfinanzplanung
2. Finanzausgleich
3. Landesabgaben, -umlagen und -gebühren
4. Aufnahme von Anleihen, Darlehen und Krediten, Darlehensgewährungen, soweit nicht andere Abteilungen zuständig, Übernahme von Haftungen
5. Geld-, Kredit-, Bank- und Sparkassenwesen
6. Aufsicht über die Hypothekbank des Landes Vorarlberg und die Vorarlberger Landes-Versicherung V. a. G.
7. Mitwirkung bei der finanziellen Überwachung der Landesfonos und Landesstiftungen
8. Gemeindeförderung, soweit nicht andere Abteilungen zuständig
9. Gemeindefürsicht in finanziellen Angelegenheiten mit Ausnahme der Gebirgsprüfung
10. Wohnbauförderung, Landeswohnbaufonds
11. Volkswohnungswesen, soweit nicht andere Abteilungen zuständig
12. Rechnungshofberichte
13. Landesrechnungsdienst, Bundesrechnungsdienst
14. Ersatz von Elementarschäden im Vermögen des Landes und der Gemeinden

Amtsstellen:  
Landesbuchhaltung I  
Landesrechnungsdienst  
Landesbuchhaltung II  
Bundesrechnungsdienst  
Landesstelle für Wohnbauförderung

nachgeordnet:  
Landesabgabenaamt  
in Bregenz

**Abteilung IIIb — Vermögensverwaltung**

1. Erwerb, Verwaltung und Veräußerung von Liegenschaften des Landes, soweit nicht andere Abteilungen zuständig
2. Inventarisierung des Landesvermögens
3. Beteiligung des Landes an wirtschaftlichen Unternehmungen
4. Finanzielle und wirtschaftliche Verwaltung der Landesanstalten:
  - a) Landeskrankenhaus Feldkirch
  - b) Landes-Nervenkrankenhaus Valduna
  - c) Landes-Bildungszentrum Schloß Hofen
  - d) Landes-Jugendheim Jagdberg
5. Beitragszahlungen des Landes nach dem Spitalsbeitragsgesetz, Krankenanstaltenszusammenarbeitsfonds
6. Verwaltung des Sondervermögens der ehemaligen Kreiselstverwaltung
7. Verwaltung der Dienstkraftwagen mit Ausnahme des Einsatzes der Fahrzeuge
8. Rechtliche Angelegenheiten der Abteilung Hochbau

nachgeordnet:

Landeskrankenhaus  
in Feldkirch

Landes-Nervenkrankenhaus  
Valduna in Rankweil

Landes-Jugendheim Jagdberg  
in Schlus

**Abteilung IIIc — Gebärungskontrolle**

1. Überprüfung der Gebärung der Landesdienststellen
2. Überprüfung der Gebärung von Gemeinden und Gemeindeverbänden
3. Überprüfung der Gebärung von Körperschaften, Stiftungen, Fonds, Anstalten und wirtschaftlichen Unternehmungen, soweit dem Land ein Prüfungsrecht zusteht
4. Überprüfung der Gebärung physischer und juristischer Personen hinsichtlich der Verwendung von Förderungsmitteln des Landes, soweit diese Prüfung vorbehalten bzw. dieser Prüfung zugestimmt wurde

**Gruppe IV — Soziales und Gesundheit****Abteilung IVa — Soziales, Familie und Jugend**

1. Sozialhilfe
2. Geschäftsführung der Schiedskommission für Sozialhilfekosten
3. Behindertengesetz, Durchführung
4. Jugendwohlfahrt
5. Jugendförderung
6. Ehe-, Familien- und Frauenfragen
7. Mutterschafts- und Säuglingsfürsorge
8. Landeskriegsopferfonds
9. Kindererholungsmaßnahmen
10. Wirtschaftliche Tuberkuloseschilfe
11. Opferfürsorge
12. Wohnbauförderungsbeitragsgesetz, Wohnungsbeihilfengesetz

**Abteilung IVb — Gesundheitswesen und Sozialversicherung**

1. Gesundheitswesen
2. Heil- und Pflegeanstalten
3. Leichen- und Bestattungswesen
4. Ernährungswesen einschließlich der Nahrungsmittelkontrolle mit Ausnahme der Fleischbeschau
5. Gemeindesaniätätsdienst
6. Förderung der Volksgesundheit
7. Sozialversicherung, Arbeitslosenversicherung
8. Arbeitsrecht sowie Arbeiter- und Angestelltenschutz, soweit es sich nicht um land- und forstwirtschaftliche Arbeiter und Angestellte handelt
9. Aufsicht über die Personalvertretung der Landes- und Gemeindebediensteten

nachgeordnet:

Krankenpflegeschule  
in Feldkirch

**Abteilung IVc — Sport**

1. Sportwesen
2. Bergführer- und Schischulwesen

**Abteilung IVd — Medizinische Angelegenheiten**

1. Ärztliche Angelegenheiten des (der)
  - a) Gesundheitswesens usw.
  - b) Heil- und Pflegeanstalten
  - c) Kurorte und natürlichen Heilvorkommen
  - d) Leichen- und Bestattungswesens
  - e) Rettungswesens
  - f) Ernährungswesens einschließlich der Nahrungsmittelkontrolle mit Ausnahme der Fleischbeschau
  - g) Gemeindesaniätätsdienstes
  - h) Mutterschafts-, Säuglings- und Jugendfürsorge
  - i) Raumordnung und Baupolizei
  - j) Volkswohnungswesens
  - k) Wasserrechts
  - l) Gewerbes und der Industrie
  - m) Förderung der Volksgesundheit
2. Erstellung von ärztlichen Gutachten für sämtliche Abteilungen des Amtes

**Abteilung IVe — Umweltschutz**

1. Natur- und Landschaftsschutz
2. Luftreinhaltung, soweit nicht andere Abteilungen zuständig
3. Koordination von Angelegenheiten des Umweltschutzes

nachgeordnet:

Vorarlberger Umweltschutzanstalt in Bregenz

**Gruppe V — Land- und Forstwirtschaft****Abteilung Va — Landwirtschaftsrecht und Landwirtschaftsförderung**

1. Bodenrecht (Erbhofrecht-Abwicklung, Grundstücksverkehr, agrarische Operationen, Flurverfassung, Kleingartenwesen)
2. Kanzleiführung des Landesagrarsenates
3. Kanzleiführung des Grundverkehrsrenates
4. Landwirtschaftliches Genossenschaftswesen mit Ausnahme der Beteiligung als Goldinstitute
5. Arbeiterrecht sowie Arbeiter- und Angestelltenschutz, soweit es sich um land- und forstwirtschaftliche Arbeiter und Angestellte handelt
6. Kanzleiführung der Obereinigungskommission
7. Landwirtschaftliche Berufsausbildung mit Ausnahme des landwirtschaftlichen Schulwesens
8. Landwirtschaftliches Siedlungswesen
9. Landwirtschaftsförderung, soweit nicht Landwirtschaftskammer zuständig
10. Aufsicht über die Landwirtschaftskammer und andere landwirtschaftliche Berufsvertretungen und Berufsvereinigungen
11. Tierzuchtförderung
12. Aufsicht über die Landeskammer der Tierärzte
13. Verwaltung des Tierseuchensfonds
14. Rechtliche Angelegenheiten der landwirtschaftlichen Materialseilbahnen
15. Jagdangelegenheiten
16. Fischereianglegenheiten
17. Pflanzenschutz
18. Förderungsmaßnahmen zur Behebung von Elementarschäden
19. Landesversorgung mit land- und forstwirtschaftlichen Produkten
20. Angelegenheiten des Milchwirtschafts-, Viehverkehrs- und Getreidewirtschaftsfonds
21. Angelegenheiten des Qualitätsklassengesetzes
22. Rechtliche Angelegenheiten der Gruppe V, soweit kein rechtskundiger Sachbearbeiter vorhanden

Amtsstellen:

Geschäftsstelle des Grundverkehrsrenates

nachgeordnet:

Agrarbezirksbehörde in Bregenz



**Abteilung Vb — Veterinärangelegenheiten**

Tierärztliche Angelegenheiten des (der)

- a) Veterinärwesens
- b) Waren- und Viehverkehrs mit dem Ausland (Grenztierärztlicher Dienst)
- c) Gesundheitswesens
- d) Gewerbes
- e) Tierzucht
- f) Tierschutzes
- g) gesetzlichen Berufsvertretung der Tierärzte

**Abteilung Vc — Forstwesen**

1. Forsttechnische Angelegenheiten der (des)
  - a) Forstpolizei
  - b) Warenverkehrs mit dem Ausland
  - c) Aufsicht und Schulung des Forstaufsichtspersonals
  - d) Jagdwesens
2. Forstwirtschaftsförderung
3. Verwaltung des Landesforstgartens Rankweil

**Gruppe VI — Wirtschaft****Abteilung VIa — Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten**

1. Wirtschafts-, Verkehrs- und Energiepolitik
2. Wirtschaftsförderung
3. Organisation der gewerblichen Wirtschaft
4. Außenhandel
5. Fremdenverkehr, Kurortwesen und natürliche Heilvorkommen mit Ausnahme der sanitären Aufsicht
6. Stickstoffförderung
7. Preisbestimmung und Preisüberwachung
8. Landesversorgung, soweit nicht Abteilung Va zuständig

Amtsstellen:  
Außenhandelsstelle

**Abteilung VIb — Wirtschaftsrecht**

1. Gewerberecht mit Ausnahme des Personen- und Güterverkehrs und der Sperrstunde
2. Wasserrecht
3. Baugewerbeprüfungen
4. Energierecht
5. Marken- und Musterschutz, unlauterer Wettbewerb
6. Bergrecht
7. Eichwesen
8. Angelegenheiten der Ziviltechnik und Wirtschaftstreuhänder
9. Punzierungswesen
10. Dampfkessel- und Kraftmaschinenwesen
11. Rechtliche Angelegenheiten der Abteilung Wasser- und Landwirtschaftsbau

**Abteilung VIc — Maschinenwesen**

1. Maschinentechnische Angelegenheiten (soweit nicht Abteilung Ib oder VIe zuständig) der (des)
  - a) Baupolizei
  - b) Gewerbes und der Industrie
  - c) Schifffahrt
  - d) Elektrizitätswerke
  - e) Lagerung und Fortleitung von Gas und Erdöl
  - f) Dampfkessel- und Kraftmaschinenwesens
  - g) Kino- und Theaterwesens sowie der Schauluststellungen, Darbietungen und Belustigungen
  - h) Lärmbekämpfung
  - i) Abfallbeseitigung
2. Maschinentechnische Aufsicht über die maschinellen Einrichtungen (Heizanlagen usw.) des Landes

**Abteilung VI d — Elektrotechnik**

1. Starkstromtechnische Angelegenheiten
2. Nachrichtentechnische Angelegenheiten

**3. Beleuchtungstechnische Angelegenheiten**

4. Blitzschutzangelegenheiten
5. Angelegenheiten des kathodischen Korrosionsschutzes
6. Elektrotechnische Aufsicht über die Landeseinrichtungen
7. Technische Angelegenheiten des Strahlenschutzes
8. Elektrotechnische Begutachtung energiewirtschaftlicher Angelegenheiten

**Abteilung VIe — Seilbahn- und Aufzugstechnik**

1. Technische Seilbahnangelegenheiten der Personenseilbahnen
2. Technische Seilbahnangelegenheiten der Güterseilwege und der landwirtschaftlichen und sonstigen Materialseilbahnen
3. Technische Aufzugsangelegenheiten einschließlich der Aufsicht über Anlagen in Landesgebäuden

**Gruppe VII — Bauwesen und Raumplanung****Abteilung VIIa — Raumplanung und Baurecht**

1. Raumplanung
2. Baurecht
3. Assanierung (Stadterneuerung) und Bodenbeschaffung
4. Vermessungswesen
5. Abfallbeseitigung
6. Altölbeseitigung
7. Aufzugswesen
8. Campingwesen
9. Angelegenheiten der Geologie

Amtsstellen:  
Raumplanungsstelle  
nachgeordnet:  
Landesvermessungsamt in Feldkirch

**Abteilung VIIb — Straßenbau**

1. Bau und Erhaltung von Landesstraßen
2. Bau und Erhaltung von Bundesstraßen
3. Bautechnische Mitwirkung beim Güterwegbau
4. Bautechnische Mitwirkung bei der Straßenpolizei

Amtsstellen:  
Straßen- und Brückenplanungsstelle  
nachgeordnet:  
Landesstraßenbauamt in Feldkirch

**Abteilung VIIc — Hochbau**

1. Neu-, Um- und Zubauten des Landes
2. Erstattung hochbautechnischer Sachverständigengutachten, insbesondere im Rahmen der Baupolizei und der Verwaltung des Landesgebäude
3. Bundesgebäudeverwaltung I
4. Durchführung der Baugewerbeprüfungen

nachgeordnet:  
Landeshochbauamt in Feldkirch

**Abteilung VIId — Wasser- und Landwirtschaftsbau**

1. Flußbau an Bundes- und Konkurrenzgewässern
2. Bundeswasserbauverwaltung (Grenzwässer und eigenstaatliche Rheinregulierung)
3. Wildbach- und Lawinenverbauung
4. Siedlungswasserbau (Wasserversorgungs-, Kanalisations- und Abwasserkläranlagen)
5. Landwirtschaftlicher Wasserbau (Ent- und Bewässerungen)
6. Hydrographischer Dienst
7. Landwirtschaftliche Verkehrserschließung (Güter- und Seilwege)
8. Elektrifizierung in der Landwirtschaft
9. Erstattung von wasserbautechnischen Gutachten im Amte

nachgeordnet:  
Landeswasserbauamt in Bregenz

Bregenz, am 20. November 1984

Amt der Vorarlberger Landesregierung



## **Anhang II**

### **Rechtliche Grundlagen für raumrelevante Maßnahmen Vorarlbergs**

(vgl. ÖROK 1975, S. 242, ÖROK 1978, S. 270, ÖROK 1981, S. 248 sowie ÖROK 1984, S. 204 f.)

Raumplanungsgesetz, LGBL. Nr. 15/1973; Baugesetz, LGBL. Nr. 39/1972; Naturschutzgesetz, LGBL. Nr. 36/1969; Landschaftsschutzgesetz, LGBL. Nr. 33/1973; Grundverkehrsgesetz, LGBL. Nr. 36/1973; Flurverfassungsgesetz, LGBL. Nr. 43/1971; Bäuerliches Siedlungsgesetz, LGBL. Nr. 37/1970; Fremdenverkehrsgesetz, LGBL. Nr. 28/1966; Straßengesetz, LGBL. Nr. 8/1969; Güter- und Seilwegengesetz, LGBL. Nr. 25/1963; Gasgesetz, LGBL. Nr. 30/1965; Luftreinhaltegesetz, LGBL. Nr. 47/1971; Schulerhaltungsgesetz, LGBL. Nr. 2/1965; Spitalgesetz, LGBL. Nr. 29/1972; Sportgesetz, LGBL. Nr. 15/1972; Bestattungsgesetz, LGBL. Nr. 58/1969; Abfallbeseitigungsgesetz, LGBL. Nr. 19/1974.

Planzeichenverordnung, LGBL. Nr. 39/1975; Baubemessungsverordnung, LGBL. Nr. 33/1976; Verordnung über die Festlegung überörtlicher Freiflächen in der Talsohle des Rheintales, LGBL. Nr. 8/1977; Verordnung über die Festlegung überörtlicher Freiflächen in der Talsohle des Walgaues, LGBL. Nr. 9/1977; Kinderspielplatzverordnung, LGBL. Nr. 30/1976; Garagenverordnung, LGBL. Nr. 31/1976; Kanalisationsgesetz, LGBL. Nr. 33/1976; Grundverkehrsgesetz, Neukundmachung, LGBL. Nr. 18/1977; Naturhöhlengesetz, LGBL. Nr. 38/1976; Schulerhaltungsgesetz, Novelle, LGBL. Nr. 54/1976; Kindergartengesetz, Novelle, LGBL. Nr. 27/1977; Bäuerliches Siedlungsgesetz, Novelle, LGBL. Nr. 20/1977.

Fremdenverkehrsgesetz, Neukundmachung, LGBL. Nr. 9/1978; Starkstromwegengesetz, LGBL. Nr. 22/1978; Spitalgesetz, Neukundmachung, LGBL. Nr. 1/1979; Flurverfassungsgesetz, Neukundmachung, LGBL. Nr. 2/1979; Landesforstgesetz, LGBL. Nr. 28/1979; Kindergartengesetz, Neukundmachung, LGBL. Nr. 36/1979; Katastrophengesetz, LGBL. Nr. 47/1979.

Verordnung über das Baubewilligungsverfahren bei Einkaufszentren, LGBL. Nr. 17/1978; Änderung der Landesstraßenverordnung, LGBL. Nr. 13/1979; Niederdruckgasverordnung, LGBL. Nr. 18/1979; Volksschulsprengelverordnung, LGBL. Nr. 41/1979; Hauptschulsprengelverordnung, LGBL. Nr. 42/1979; Sonderschul-

sprengelverordnung, LGBI. Nr. 43/1979; Verordnung über die Sprengel der Polytechnischen Lehrgänge, LGBI. Nr. 44/1979.

Außerdem wurden Verordnungen zur Festlegung weiterer Naturschutzgebiete (Kojen-Moos, LGBI. Nr. 2/1978; Schurreloch Hittisau, LGBI. Nr. 19/1978; Hohe Kugel und angrenzende Gebiete, LGBI. Nr. 7/1979) sowie zum Schutz wildwachsender Pflanzen und freilebender nicht jagdbarer Tiere (LGBI. Nr. 10/1979) erlassen.

Campingplatzgesetz, LGBI. Nr. 34/1981; Landschaftsschutzgesetz, Neukundmachung, LGBI. Nr. 1/1982; Verordnung über die Beseitigung tierischer Abfälle, LGBI. Nr. 28/1981; Katastrophenschutzplanverordnung, LGBI. Nr. 3/1982; Verordnung über die Schulsprengel der öffentlichen Berufsschulen, LGBI. Nr. 20/1982; Campingplatzverordnung, LGBI. Nr. 23/1982; Bautechnikverordnung, LGBI. Nr. 35/1982; Verordnungen in Angelegenheiten des Natur- und Landschaftsschutzes wurden erlassen für den geschützten Landesteil Hohenems-Klien, LGBI. Nr. 36/1980; über eine Änderung der Verordnung für das Naturschutzgebiet Rheindelta, LGBI. Nr. 52/1981, sowie über die Satzung des Vorarlberger Landschaftspflegefonds, LGBI. Nr. 7/1982.

### **Anhang III:**

#### **Auswahl von "Planungsanstrengungen" in/für Vorarlberg (in zeitlicher Ordnung)**

Österreichisches Institut für Schul- und Sportstättenbau (Hrsg.): Österreichischer Sportstättenplan - Landesleitplan Vorarlberg, Wien 1971.

Amt der Vorarlberger Landesregierung (Hrsg.): Rehabilitations-Programm des Landes Vorarlberg 1973-1983, Bregenz 1973.

Hospital AG: Vorarlberger Spitalplan, 7. Fassung, Zürich 1974.

Meusburger, P.: Bildungsplanung in Österreich - Landersschulentwicklungsplan Vorarlberg, Bd. 3, hrsg. vom Bundesministerium für Unterricht und Kunst, Wien 1974.

Ermittlung des Bildungsbedarfs im Lande Vorarlberg (1975).

Amt der Vorarlberger Landesregierung (Hrsg.): Raumplanung durch das Land - Grundsätze und Vorgangsweise. Beschluß der Vorarlberger Landesregierung vom 29. 6. 1976.

Amt der Vorarlberger Landesregierung (Hrsg.): Verkehrsplanung Vorarlberg. Entwurf 1976, Bregenz 1976.

Amt der Vorarlberger Landesregierung - Gruppe IIIa (Hrsg.): Mittelfristige Finanzprognose 1977-1981 des Landes Vorarlberg, Bregenz 1977.

Amt der Vorarlberger Landesregierung (Hrsg.): Vorarlberger Fremdenverkehrskonzept, Bregenz 1978.

Amt der Vorarlberger Landesregierung - Abt. IIIa - Finanzen: Mittelfristige Finanzprognose 1979-1983 des Landes Vorarlberg, Bregenz 1979.

Österreichisches Institut für Raumplanung: Untersuchung raumbezogener Probleme der Fremdenverkehrsentwicklung im Montafon. Schlußbericht. Im Auftrag der Vorarlberger Landesregierung, Wien 1979.

Referat für Erwachsenenbildung beim Amt der Vorarlberger Landesregierung und Arbeitsgemeinschaft Vorarlberger Erwachsenenbildung (Hrsg.): Arbeiter- und Erwachsenenbildung in Vorarlberg, Bregenz 1979.

Amt der Vorarlberger Landesregierung (Hrsg.): Konzept für den Ausbau der touristischen Aufstiegshilfen im Montafon, Bregenz 1980.

Amt der Vorarlberger Landesregierung (Hrsg.): Der Grenzraum des Landes Vorarlberg gegenüber Bayern, Bregenz 1981.

Oksalkowski, G.: Nahverkehrsuntersuchung Vorarlberger Rheintal. Schlußbericht. Im Auftrag des Amtes der Vorarlberger Landesregierung, Feldkirch 1981.

Vorarlberger Landesregierung: Altenhilfeprogramm des Landes Vorarlberg. Betten-Bedarfsplan, Beschluß vom 20. 4. 1982.

Landesbüchereiplanung (1982).

Gemeinsame Raumordnungskommission Bundesrepublik Deutschland, Schweizerische Eidgenossenschaft, Republik Österreich (Hrsg.): Internationales Leitbild für das Bodenseegebiet, Stuttgart 1983.

Österreichisches Institut für Raumplanung: Untersuchung raumbezogener Probleme der Fremdenverkehrsentwicklung im Brandnertal. Im Auftrag der Vorarlberger Landesregierung, Wien 1983.

EDV-Planung für die Landesbibliothek (1983).

Die Entwicklung des grenzüberschreitenden Verkehrs im Bereich der Arge Alp, Teil 1-3 (1983).

Die Entwicklung des grenzüberschreitenden Verkehrs im Bereich der Arge Alp, Teil 4 (1984).

Amt der Vorarlberger Landesregierung (Hrsg.): Energiebericht Vorarlberg, Bregenz 1984.

Institut für Verkehr und Tourismus Innsbruck und Büro für Siedlungs- und Umweltplanung (Broggi + Hubeli + Reith + Ryser) Zürich: Ausflugsverkehr und Fremdenverkehr am Beispiel Kleinwalsertal. Im Auftrag von: Vorarlberger Landesregierung und Gemeinde Mittelberg/Kleinwalsertal. Schlußbericht 1984.

Mittelfristiges Planungskonzept für das Landes-Bildungs-Zentrum Schloß Hofen (1984).

Studie über die Realisierbarkeit einer neuen Eisenbahntransversale Splügen (1984).

Amt der Vorarlberger Landesregierung (Hrsg.): Abfallwirtschaftliches Standortgutachten für das Land Vorarlberg (Kurzfassung), Bregenz 1985.

Amt der Vorarlberger Landesregierung - Abt. VIa - Allgemeine Wirtschaftsangelegenheiten (Hrsg.): Entwicklungsperspektiven der Vorarlberger Wirtschaft bei sich verändernden Rahmenbedingungen. Eine wirtschaftspolitische Untersuchung im Auftrag der Vorarlberger Landesregierung (Prognos AG-Basel), Bregenz 1985.

Marktforschung Dr. Brunmayr & Co. Ges.m.b.H.: Jugend in Vorarlberg, durchgeführt im Auftrag des Jugendreferates der Vorarlberger Landesregierung, Gmun- den 1985.

Vorarlberger Landesregierung: Neue Prioritäten für sanierende und bauende Sportstätten, Beschluß vom 6.2.1985.

Vorarlberger Landessanitätsplan für Anlaßfälle der umfassenden Landesvertei- digung und Katastrophen, Bregenz (1985).

## Literaturverzeichnis

- (1) Amt der Vorarlberger Landesregierung (1983),  
Grundlagen und Probleme der Raumplanung in Vorarlberg, Bregenz .
- (2) Bechmann, Arnim (1981),  
Grundlagen der Planungstheorie und Planungsmethodik, Bern und Stutt-  
gart.
- (3) Feuerstein, Helmut (1977),  
Grünzonenpläne für Rheintal und Walgau, in: Natur und Land, 1978, Heft  
1, S. 35-37.
- (4) Gantner, Manfred und Hüttner, Bertram (1981),  
Ansätze einer mehrjährig konzipierten Haushaltswirtschaft von Ländern  
und Gemeinden in Österreich, in: Beirat für Wirtschafts- und Sozialfragen  
(Hrsg.), Mittelfristige Finanzplanung, Wien 1981, S. 29-41.

- (5) Freiheitliche Partei Österreichs - Landesgruppe Vorarlberg (FPÖ 1984), Landtagswahlen 1984, Schwerpunkte freiheitlicher Politik für unser Land Vorarlberg, o.O.
- (6) Kammer der gewerblichen Wirtschaft für Vorarlberg (1984); Anliegen der Vorarlberger Wirtschaft an Gesetzgebung und Verwaltung des Landes, Feldkirch.
- (7) Klecatsky, Hans R. und Morscher, Siegbert (1982), Das österreichische Bundesverfassungsrecht, 3. Aufl., Wien.
- (8) Kommunalwissenschaftliches Dokumentationszentrum (1981), Förderung der Gemeinden durch die Bundesländer (Gutachten erstellt im Auftrag des Amtes der Vorarlberger Landesregierung. 7. Beilage im Jahre 1982 zu den Sitzungsberichten des XXIII. Vorarlberger Landtages), Wien .
- (9) Mäding, Heinrich (1984), Renaissance für Leitbilder in der Raumplanung? Einige Überlegungen zur Analyse und Beurteilung des "Internationalen Leitbildes für das Bodenseegebiet", in: Raumforschung und Raumordnung, 1984, Heft 6, S. 265-271.
- (10) Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK 1975), Erster Raumordnungsbericht, ÖROK-Schriftenreihe Nr. 8, Wien.
- (11) Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK 1978), Zweiter Raumordnungsbericht, ÖROK-Schriftenreihe Nr. 14, Wien.
- (12) Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK 1981), Dritter Raumordnungsbericht, ÖROK-Schriftenreihe Nr. 27, Wien.
- (13) Österreichische Raumordnungskonferenz (ÖROK 1984), Vierter Raumordnungsbericht, ÖROK-Schriftenreihe Nr. 40, Wien.
- (14) Österreichische Volkspartei - Landesgruppe Vorarlberg (ÖVP 1984), Modell Vorarlberg, Bregenz o.J. (1984).
- (15) Pernthaler, Peter (1984), Österreichische Finanzverfassung, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd. 33, Wien.
- (16) Pfitzer, Christine (1985), Integrierte Entwicklungsplanung als Allokationsinstrument auf Landesebene, Frankfurt am Main-Bern-New York.
- (17) Rechnungshof(1982), Längerfristige Planung im Lande Vorarlberg, in: Rechnungshof, Ergebnis der Überprüfung der Gebarung der Jahre 1979 und 1980 des Bundeslandes Vorarlberg durch den Rechnungshof, 39. Beilage im Jahre 1982 zu den Sitzungsberichten des XXIII Vorarlberger Landtages, Bregenz.
- (18) Schmidjell, Richard; Fink, Karl; Plunger, Werner und Moser Hans (1983), Die Regionalpolitik der österreichischen Bundesländer, Schriftenreihe des Instituts für Föderalismusforschung, Bd. 30, Wien.

- (19) Sozialistische Partei Österreichs - Landesgruppe Vorarlberg (SPÖ 1979), Programm für Vorarlberg, Entwurf für ein Arbeitsprogramm der SPÖ Vorarlberg, Bregenz o.J. (1979).
- (20) Tiefenthaler, Helmut (1981), Touristisches Erschließungskonzept für das Montafon, in: Montfort, Heft 1, S. 74-79.
- (21) Tiefenthaler, Helmut (1984), Raumplanung in Vorarlberg, in: Berichte zur Raumforschung und Raumplanung 28. Jg. (1984), Heft 2-4, S. 34 f.
- (22) Wille, Eberhard (1980), Öffentlicher Haushalt IV. Finanz- und Aufgabenplanung, in: HdWW, Bd. 5, Stuttgart-New York-Tübingen-Zürich, S. 591-620.

## Summary

The aim of the paper is to describe, systematise, analyse and evaluate the various regional and functional planning activities of the Austrian province of Vorarlberg since 1975.

Analysis and evaluation relate to the dominant attitude to planning as found at the level of regional government, lobbies and the local population in Vorarlberg, according to which planning should above all be conducted in a pragmatic, unbureaucratic and flexible manner. Planning is primarily aimed at keeping future options open. Negative or defensive planning is given priority over active or development planning. Analysis and evaluation are also conducted with the help of a model for incorporating the planning methods employed. This procedure shows that "plans" in Vorarlberg largely consist of the definition of a set of goals, a diagnosis and a list of proposed measures. In the majority of cases, however, no priorities are listed and the plans are not integrated or given detailed form in terms of functions, regional planning measures, financing and especially time schedules.



# **Ansätze und Probleme der mehrjährigen Finanzplanung in den Schweizer Kantonen**

von

**Armin Jans**

## **I. Einleitung**

Die mehrjährige Finanzplanung der Schweizer Kantone blickt auf eine über dreißigjährige Entwicklung zurück. Im Zuge der seit 1977 laufenden Haushaltsreform hat sich ihre Stellung vor allem in rechtlicher Hinsicht gefestigt. Grund genug, um eine Zwischenbilanz über ihren Stand in den einzelnen Kantonen zu ziehen. Daraus soll insbesondere hervorgehen, welchen Funktionen sie dient und ob sie (wie zu Beginn) immer noch die einzige mehrjährige Querschnittsplanung darstellt.

Im folgenden werden zuerst die Entwicklungslinien der kantonalen Finanzplanungen nachgezeichnet. Danach werden die Planungsansätze anhand des Planinhalts, des Planungsprozesses und der Koordination mit anderen Planungen diskutiert. Anschließend werden drei Probleme behandelt, denen für die Beurteilung der Planungsfunktionen wie auch für die weitere Entwicklung der Planung eine wichtige Rolle zukommt. Die Schlußbemerkungen fassen den Stand der Finanzplanung kurz zusammen und deuten deren absehbare Weiterentwicklung an. Da über die Finanzplanung der Kantone keine aktuellen Übersichten vorliegen, mußte dafür eigentliche Grundlagenarbeit geleistet werden. Eine Beschränkung auf die Auswertung der einschlägigen Dokumente (Finanzpläne, Rechtsgrundlagen, Regierungsprogramme, Voranschläge) war deshalb unerlässlich. Eine vertiefte Untersuchung bildet aber Gegenstand eines laufenden Forschungsprojekts, dessen Resultate 1986 vorliegen dürften.



## **II. Rückblick auf die bisherige Planungspraxis**

### **1. Die Finanzplanung vor 1964**

Sieht man von vereinzelt Vorläufern ab, begann die mehrjährige Finanzplanung der Kantone zu Beginn der fünfziger Jahre im Kanton Zürich mit dem "Bericht des Regierungsrates an den Kantonrat über die voraussichtliche Entwicklung des Finanzhaushaltes in den Jahren 1952-1954" vom 1. Dezember 1951. Bis zum Jahre 1964 folgten vier weitere Kantone. Die Zurückhaltung der übrigen Kantone gegenüber der Finanzplanung erklärt sich vor allem aus zwei Gründen. Zum einen stieß Planung auf grundsätzliche Ablehnung, da sie - wie in der Bundesrepublik Deutschland - mit Planwirtschaft und einem totalitären Gesellschaftssystem gleichgesetzt wurde (vgl. z.B. Furgler, K. 1979, S. 13). Die tonangebenden politischen Kräfte versuchten nach dem Zweiten Weltkrieg vielmehr, die staatliche Tätigkeit zu reduzieren, um vermeintlich einen möglichst großen Spielraum für die private Wirtschaft zu schaffen (vgl. Wittmann, W. 1969, S. 17-18 und S. 84; sowie Winter, A. 1978, S. 71-72). Soweit überhaupt mehrjährige Finanzplanung betrieben wurde, hatte sie dieser Zielsetzung Rechnung zu tragen, im übrigen wurde stets ihr Charakter als unverbindliche Prognose betont. Zum andern war die finanzielle Lage der Kantone, zumindest bis gegen Ende der fünfziger Jahre, sehr gesund. Dazu trug bei, daß umfangreiche Infrastrukturvorhaben laufend aufgeschoben wurden, um im Falle einer Wirtschaftskrise über einen großen Arbeitsvorrat für Beschäftigungsprogramme zu verfügen. Die erwartete Krise blieb indessen aus, und das Wirtschaftswachstum führte zunehmend zu Infrastrukturengpässen. Zu Beginn der sechziger Jahre wurden deshalb die öffentlichen Investitionen stark erhöht, so im Straßenbau, im Gewässerschutz, später auch im Gesundheits- und im Schulsektor.

Trotz stetig ansteigender Einnahmen führten diese Infrastrukturinvestitionen ab 1963 zu überwiegend defizitären Finanzrechnungen. Die Schulden aller Kantone nahmen pro Jahr um gegen eine Milliarde Franken zu. Dazu erschwerten die im März 1964 ergriffenen Konjunkturdämpfungsprogramme die Finanzierung von Budgetdefiziten. Um ihren Haushalt zu konsolidieren, ohne die anstehenden Aufgaben zu vernachlässigen, erarbeiteten 17 Kantone in den Jahren 1964-1967 erstmals einen mehrjährigen Finanzplan. Parallel dazu wurde mit dem Jöhr-Bericht vom Herbst 1966 ein stark verbessertes methodisches Instrumentarium

entwickelt und die Öffentlichkeit für die Finanzplanung sensibilisiert (vgl. Jöhr-Bericht, 1966). Bis Ende 1973 hatten mit Ausnahme von Appenzell-Innerrhoden alle Kantone mindestens einen Finanzplan vorgelegt.

## **2. Weiterentwicklung und Institutionalisierung**

Während die Aufgabenplanung bis Mitte der sechziger Jahre hauptsächlich die Summe von Objektplanungen darstellte, erfuhr sie danach eine starke Ausweitung. Zunächst wurde die Planung für traditionelle Aufgaben (Bildung, Straßenbau, Spitäler, Gewässerschutz usw.) aufgebaut. Die zunehmende Störung der ökologischen Kreisläufe, die starke Rezession des Jahres 1975 und ihre strukturellen Folgewirkungen wie auch die regionalen Ungleichgewichte lösten zudem neue Aufgabenplanungen aus, so die Raumplanung, die Wirtschaftsförderung und die Entwicklungskonzepte für Berggebiete. Um die einzelnen Programme auf die politischen Prioritäten und die finanziellen Ressourcen abzustimmen, begannen verschiedene Kantone ab Ende der sechziger Jahre - analog zu den Richtlinien für die Regierungspolitik auf Bundesebene - eine querschnittsorientierte mehrjährige Zielplanung, für die sich bald die Bezeichnung Regierungsprogramm durchsetzte. Gemäß Tab. 1 weisen gegenwärtig vierzehn Kantone ein solches Regierungsprogramm auf, welches mit dem Finanzplan verknüpft wird.

Erste Versuche zur Koordination der kantonalen Finanzplanungen wurden im Rahmen der "Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren" anfangs der siebziger Jahre unternommen (vgl. FDK-Informationen Nr. 14 / Juni 1972, S. 2-7). Nachdem die Arbeit wegen der gleichzeitig laufenden Haushaltsreform mehrere Jahre unterbrochen wurde, hat die "Fachgruppe für kantonale Finanzfragen", eine Vereinigung von Spitzenbeamten der kantonalen Finanzverwaltungen, 1979 den Ist-Zustand der kantonalen Finanzplanungen erhoben und Vorschläge zur Plankoordination unterbreitet (vgl. Fachgruppe für kantonale Finanzfragen, 1980). Diese haben allerdings - wie hinten noch dargelegt wird - nicht zu einer echten Plankoordination geführt. Noch weniger ist dies dem Bund gelungen, obwohl er dafür einen gesetzlichen Auftrag besitzt und die Zusicherung von Bundesbeiträgen von der Vorlage von konjunktur- und wachstumsgerechten Gesamtprogrammen der Kantone abhängig machen kann (Bundesgesetz über den eidgenössischen Finanzhaushalt vom 1.4.1969, Art. 30).

Mit dem von der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) initiierten, 1977 verabschiedeten und 1981 modifizierten Rechnungsmodell der öffentlichen Haushalte wurde eine tiefgreifende Haushaltsreform auf kantonaler und kommunaler Ebene ausgelöst. Mit diesem Rechnungsmodell werden vor allem

- (1) das kantonale und kommunale Haushaltsrecht mittels Mustervorschriften harmonisiert;
- (2) ein einheitlicher Ausgabenbegriff und einheitliche Deckungsgrundsätze (insbesondere für die Abschreibungspolitik) eingeführt;
- (3) die Rechnungslegung durch ihre Zweiteilung in Konsum (sog. Laufende Rechnung) und Investitionen (Investitionsrechnung) sowie durch einen gemeinsamen Kontenrahmen vereinheitlicht (vgl. FDK-Handbuch 1981, Bd. I, S. 59, Ziff. 400).

Ende 1973 - also noch vor der Haushaltsreform - hatten elf Kantone die mehrjährige Finanzplanung rechtlich verankert. Bis Mitte 1985 haben bereits fünfzehn Kantone ihre Rechnungswesen auf das FDK-Modell umgestellt, zehn Kantone weisen ein entsprechendes Finanzhaushaltsgesetz auf. Da das Musterfinanzhaushaltsgesetz auch Vorschriften über die mehrjährige Finanzplanung enthält ("Mustergesetz über den Finanzhaushalt der Kantone", in: FDK-Handbuch 1981, Bd. 1, S. 126-127, Art. 30, 31, 33 und 34), gibt es gegenwärtig nur noch vier Kantone ohne rechtliche Vorschriften über die Finanzplanung, nämlich Basel-Stadt, Schaffhausen und beide Appenzell.

### **III. Überblick über die Planungsansätze**

#### **1. Zur Auswahl der untersuchten Finanzpläne**

Aus jedem Kanton soll jeweils ein Finanzplan in die Untersuchung einbezogen werden. Wie oben bemerkt, hat der Kanton Appenzell-Innerrhoden bisher keinen Finanzplan vorgelegt. Er kann deshalb nicht berücksichtigt werden, ebenso wenig wie der Kanton Glarus, dessen jüngster Finanzplan über zehn Jahre zurückliegt. Bei den verbleibenden 24 Kantonen wird grundsätzlich der jeweils neueste verfügbare, öffentlich zugängliche Finanzplan herangezogen mit Aus-

**Tabelle 1: Finanzpläne und Regierungsprogramme der Kantone**

Kanton	Finanzplan		Regierungsprogramm	
	Planjahre	Publikationsdatum	Planjahre	Publikationsdatum
ZH	1985-90	26.09.1984	-	-
BE	1984-86	23.09.1982	1983-86	o. J. <sup>1)</sup>
LU	1984-88	27.01.1984	1983-87	06.02.1984
UR	1985-88	14.01.1985	1985-88	03.12.1984
SZ	1985-88	Aug. 1984	1985-88	Sept. 1984
OW	1983-86	08.06.1982	1982-86	08.06.1982
NW	1982-85	16.11.1981	-	-
ZG	1978-81	25.10.1977	-	-
FR	1982-86	18.01.1983	1982-86	18.01.1983
SO	1982-85	01.09.1981	1981-85	01.09.1981
BS	1986-88 <sup>2)</sup>	30.10.1984	- <sup>3)</sup>	-
BL	1980-84	08.01.1980	1980-84	08.01.1980
SH	1982-85	28.04.1981	1982-84	28.04.1981
AR	1986-88 <sup>4)</sup>	o. J.	-	-
SG	1986-87	18.12.1984	-	-
GR	1984-86 <sup>5)</sup>	13.12.1982	-	-
AG	1981-85	19.01.1981	1981-85	19.01.1981
TG	1986-89	20.11.1984	1984-88	05.06.1984
TI	1984-87	Nov. 1983	1984-87	Nov. 1983
VD	1985-90	31.10.1984	-	-
VS	1983-86	01.10.1982	1983-86	01.10.1982
NE	1983-86	04.10.1982	-	-
GE	1985-88	14.12.1984	-	-
JU	1984-86 <sup>6)</sup>	Nov. 1983	1983-86	06.04.1983

1) publiziert im Jan./Feb. 1983)

2) mit Investitionsprogramm 1985-1989 vom 11.12.1984

3) Surrogat: "Basel 1981 - neue Standortbestimmung I", vom 18.11.1980

4) mit Investitionsprogramm 1986-1991

5) erste Fassung vom 05.07.1982

6) mit Investitionsprogramm 1983-1988

nahme der vier Kantone Bern, Luzern, Solothurn und Schaffhausen. Hier erschien es zweckmäßig, auf den zum jüngsten Regierungsprogramm gehörigen Finanzplan zurückzugreifen, um die Koordination zwischen diesen beiden Plänen in die Untersuchung einbeziehen zu können.

Die im einzelnen berücksichtigten Pläne sind in Tabelle 1 aufgelistet. Da die seither erschienenen Finanzpläne der Kantone Bern, Luzern, Solothurn und Schaffhausen nur marginale konzeptionelle Änderungen aufweisen, darf die getroffene Auswahl als voll repräsentativ für den Stand der kantonalen Finanzplanungen anfangs 1985 bezeichnet werden.

## 2. Planinhalt

Gegenwärtig sind in den einzelnen Kantonen drei verschiedene Systeme der Rechnungslegung anzutreffen. Neben dem neuen Rechnungsmodell der Finanzdirektorenkonferenz findet sich die Trennung in eine Ordentliche Rechnung (OV) und eine Außerordentliche Rechnung (AOV) resp. in eine Finanzrechnung und eine Vermögensveränderungsrechnung. Erstere bezweckt, die direkt gedeckten Ausgaben nachzuweisen, wobei die Abgrenzung zwischen OV und AOV in den einzelnen Kantonen unterschiedlich erfolgt.<sup>1)</sup> In der Finanzrechnung werden allein die kassenmäßigen Transaktionen mit Dritten aufgezeichnet, vermögenswirksame oder Buchposten werden in der Vermögensveränderungsrechnung dargestellt. Trotz der daraus resultierenden Unterschiede lassen sich für die Gliederung der Finanzpläne vier Feststellungen machen (vgl. dazu Tabelle 2):

- (1) Mit Ausnahme von Waadt und Genf sind alle Finanzpläne vollständig, enthalten also Konsum wie Investitionen. Der "plan financier" des Kantons Waadt ging bisher lediglich ein Jahr über den Voranschlag hinaus und dient ausschließlich als internes Arbeitspapier. Publiziert wurde - wie im Kanton Genf - lediglich der Investitionsplan. Mit dem Voranschlag für das Jahr 1986 soll dem Parlament erstmals ein vollständiger Finanzplan vorgelegt werden.
- 1) Der AOV umfaßt alle oder Teile der Eigeninvestitionen, während Investitionsbeiträge häufig dem OV zugeordnet werden. In den Kantonen Schwyz und Graubünden stellt der AOV eine reine Straßenrechnung dar. Im Kanton Waadt entspricht wohl die Abgrenzung zwischen OV und AOV, nicht aber der Kontenrahmen dem neuen Rechnungsmodell.

- (2) Eine Bilanz erscheint nur bei drei Kantonen, die Entwicklung des Schuldenstandes (Netto-Neuverschuldung) wird dagegen in den Finanzplänen von 18 Kantonen ausgewiesen. Im Investitionsplan des Kantons Waadt werden den Nettoausgaben die Abschreibungen gegenübergestellt, woraus der investitionsinduzierte Finanzierungsfehlbetrag resultiert.
- (3) Inwieweit eine geplante Netto-Neuverschuldung über den Kapitalmarkt oder mittels interner Quellen (z.B. Spezialfinanzierungen oder Pensionskassen des kantonalen Personals) finanziert werden soll, ist aus fünf Finanzplänen (LU, SO, GR, TG, NE) eindeutig ersichtlich. Bei drei weiteren Plänen (UR, SZ, OW) läßt die Formulierung auf eine reine Kapitalmarktfinanzierung schließen. Konversionen von öffentlichen Anleihen finden lediglich in den Plänen der Kantone Basel-Landschaft, Graubünden und Thurgau Erwähnung. Zwei Kantone (ZG, JU) planen keine Netto-Neuverschuldung.
- (4) Eine vollständige institutionelle Gliederung weisen neun, eine vollständige funktionale Gliederung fünf und eine volkswirtschaftliche Gliederung (Gruppierungsplan) 15 Kantone auf. Alle Finanzpläne von Kantonen, die des FDK-Rechnungsmodell eingeführt haben, sind automatisch volkswirtschaftlich gegliedert, daneben trifft dies auf die Finanzpläne der Kantone Zug, Basel-Stadt und Aargau zu.

Bemerkenswert ist schließlich, daß nur die Finanzpläne der beiden Kantone Zürich und Jura vollständige, funktional resp. institutionell gegliederte Personalstatistiken enthalten, während sich die übrigen Pläne auf den Ausweis globaler Personalniveaus oder -zuwächse beschränken (so bei den Kantonen UR, OW, NW, AR, SG, GR, AG, TI, VS) oder überhaupt keine Angaben zur Personalentwicklung machen. Der Bezug zur Personalplanung, die in praktisch allen Kantonen sehr restriktiv erfolgt, wird damit in den meisten Finanzplänen nicht sichtbar (zur Personalpolitik der einzelnen Kantone vgl. Neue Finanzpolitik der Kantone 1984, S. 74-83).

**Tabelle 2: Gliederung und Aggregationsgrad der kantonalen Finanzpläne  
(Stand 1. 1. 1985)**

	Planjahre	Rechnungsmodell	Anzahl der ausgewiesenen Titel						
Kanton			LR A	(OV) E	IR A	(AOV) E	Bilanz Ak	Bilanz Pass	FKB
ZH	1985-90	FDK	9	11	5	2	4	3	- 0)
BE	1984-86	FIR	117	41	50	0	-	-	-
LU	1984-88	OV/AOV	28	35	7	7	-	- 0)	6
UR	1985-88	FDK	36	39	5	1	-1)	- 0)	4
SZ	1985-88	OV/AOV	25	20	13	13	-	- 0)	5
OW	1983-86	OV/AOV	11	18	8	8	-	- 0)	5
NW	1982-85	FDK	26	19	4	4	-1)	- 0)	-
ZG	1978-81	OV/AOV	11	17	4	4	-	- 0)	-
FR	1982-86	FIR	10	19	-	-	-	- 0)	-
SO	1982-85	FDK	15	15	15	15	-	- 0)	3
BS	1986-88	FIR	6	7	9	0	-	-	-
BL	1980-84	FDK	27	17	5	0	-	- 0)	- 9)
SH	1982-85	OV/AOV	21	8	6	1	2	2	- 0)
AR	1986-88	FDK	47	35	6	5	4	2	- 0)
SG	1986-87	OV/AOV	43	34	7	4	-	- 0)	-
GR	1984-86	OV/AOV	52	48	18	11	-	- 0)	8
AG	1981-85	OV/AOV	6	19	1	0	-	-	-
TG	1986-89	FDK	10	10	4	5	-	- 0)	5
TI	1984-87	FDK	9	8	50	50	-	- 0)	-
VD	1985-90	OV/AOV	-	-	7	0	-	-	- 2)
VS	1983-86	FDK	5	..4	5	0	-	- 0)	-
NE	1983-86	FDK	13	14	8	8	-	- 0)	4
GE	1985-88	FDK	-	-	3	0	-	-	-
JU	1984-86	FDK	40	38	4	4	-	-	-

Tabelle 2: Fortsetzung

Kt.	Anzahl ausgewiesene Einzeltitel							Aggregations- grad der Gliederung der Ausgaben	
	Investitionen		Steueraufkommen					nach Dienst- stellen	nach Funk- tionen
	Proj.	Beitr.	a)	b)	c)	d)	e) f)		
ZH	51 <sup>3)</sup>	0	x			x	x	- <sup>3)</sup>	32 <sup>4)</sup>
BE	0	0	x			x	x	17	-
LU	43	2	x			x	x	-	-
UR	26	19	x		x	x	x	13	10
SZ	21	0	x		-	-	x x	11	-
OW	12	5	x		-	-	x x	11 <sup>5)</sup>	-
NW	11	2	x			x	x	19	-
ZG	7	11	x	x	x	x	- x	-	-
FR	10	2	x		x	x	-	10	-
SO	0	0	-	-	-	-	-	15	10
BS	240*	40	-	-	-	-	-	11 <sup>6)</sup>	13 <sup>6)</sup>
BL	40	10	x	x	x	x	- -	-	11 <sup>8)</sup>
SH	13	45	x		x	-	-	-	-
AR	20	8	x			x	x	-	-
SG	20		x		x	-	x	-	-
GR	7	0	x		x	x	x	11	-
AG	54		x		x	x	x	-	15
TG	18	0	x	x	x	x	x x	8	10
TI	800*		x		x	-	-	-	50 <sup>6)</sup>
VD	100*		-	-	-	-	-	7 <sup>6)</sup>	20 <sup>6)</sup>
VS	31 <sup>7)</sup>	0	-	-	-	-	-	-	-
NE	35	2	x		x	-	-	8 <sup>6)</sup>	-
GE	100*		-	-	-	-	-	34 <sup>6)</sup>	-
JU	44	20	x		x	-	x	6	-



*Anmerkungen zu Tabelle 2*

A	Aufwand (bzw. Ausgaben)
Ak	Aktiven
AOV	Außerordentliche Rechnung
Beitr	Beiträge
E	Ertrag (bzw. Einnahmen)
FDK	Rechnungsmodell der Finanzdirektorenkonferenz
FIR	Finanzrechnung
FKB	Fremdkapitalbedarf (Kapitalmarktbeanspruchung)
IR	Investitionsrechnung
Kt.	Kanton
LR	Laufende Rechnung
OV	Ordentliche Rechnung
Pass	Passiven
Proj.	Projekt (Eigeninvestition)

*Steueraufkommen*

a)	kantonale Einkommensteuer
b)	kantonale Vermögensteuer
c)	kantonale Ertragsteuer
d)	kantonale Kapitalsteuer
e)	kantonale Motorfahrzeugsteuer
f)	Anteil an der direkten Bundessteuer

*Legende*

x	explizit ausgewiesen
x	als Aggregat ausgewiesen
-	nicht ausgewiesen
*	gerundet
0)	nur Netto-Neuverschuldung
1)	keine Bilanz, nur Verwaltungsvermögen ausgewiesen
2)	Finanzierungsfehlbetrag der Investitionsrechnung (Nettoaussgaben abzüglich Abschreibungen)
3)	nur für neue Investitionsprojekte
4)	für weitere 14 Funktionen nur Investitionen
5)	nur Ordentliche Rechnung
6)	nur für Investitionen
7)	Ausgaben nur für Planperiode insgesamt, nicht für einzelne Planjahre
8)	nur Ausgaben, die durch zweckgebundene Einnahmen gedeckt sind
9)	nur Konversionen öffentlicher Anleihen

Wie Tabelle 2 zeigt, variiert der Aggregationsgrad der Finanzpläne erheblich. So sind bei der Laufenden Rechnung (bzw. der Ordentlichen Rechnung) 9-158 Titel und bei der Investitionsrechnung (bzw. der Außerordentlichen Rechnung) 1-100 Titel anzutreffen. Dazu werden bis zu 800 einzelne Investitionsprojekte und objektbezogene Investitionsbeiträge ausgewiesen. Die sechs größten Teilaggregate des Steueraufkommens, welches gemäß Tab. 6 die wichtigste Einnahmenquelle der Kantone darstellt, werden einzig vom Kanton Thurgau separat ausgewiesen, die meisten Kantone begnügen sich mit 3-4 Teilaggregaten, fünf Kantone verzichten auf jegliche Disaggregation. Auch der Detaillierungsgrad der institutionellen und der funktionalen Gliederung variiert zwischen 6-19 bzw. 10-50 Einzeltiteln. Vollständige Haushaltsquerschnitte weisen lediglich die Finanzpläne der Kantone Zürich und Jura auf. Im Kanton Zürich werden in jedem Planjahr 256 Titel unterschieden (32 Funktionen, verbunden mit acht volkswirtschaftlichen Teilaggregaten), im Kanton Jura 180 Titel (20 Posten der Laufenden Rechnung, verknüpft mit sechs Departementen, sowie 8 Posten der Investitionsrechnung nach 1-13 Dienststellen). Im Kanton Jura werden daneben die Investitionen nach 3 Regionen und 19 Dienststellen aufgeschlüsselt (total 57 Titel). Der Kanton Thurgau gliedert die Investitionen nach acht Bereichen und 4 Regionen (total 32 Titel), der Kanton Tessin seine Totalinvestitionen nach 22 Regionen. Insgesamt ergibt sich ein sehr heterogenes Aggregationsniveau der einzelnen Pläne. Dazu kommt, daß diese für interne Zwecke in unterschiedlichem Maße weiter desaggregiert werden, so in den Kantonen Zürich und Basel-Landschaft, wo der Detaillierungsgrad ganz oder weitgehend dem des Voranschlags entspricht.

### **3. Planungsprozeß**

Selbst wenn sie keine entsprechenden rechtlichen Vorschriften erlassen haben, weist die überwiegende Mehrzahl der Kantone den Planungsakteuren jene Rollen zu, wie dies das Musterfinanzhaushaltsgesetz der FDK vorsieht:

- (1) Die Regierung entscheidet über Ziele, Inhalt und Organisation der Finanzplanung (Planträger).
- (2) Das Finanzdepartement (Finanzministerium) ist zuständig für den Planentwurf. Zumindest die größeren Kantone haben spezielle Stellen geschaffen, welche in Zusammenarbeit mit den einzelnen Dienststellen die Planansätze erhebt, zusammenfaßt und ggf. korrigiert (Planentwerfer).

- (3) Da die Ausführung des Finanzplans nicht direkt, sondern über den Voranschlag erfolgt, sind alle mit dem Voranschlag befaßten Organe - angefangen vom Finanzdepartement und seinen zuständigen Stellen über die Regierung zum Parlament - für die Einhaltung des Finanzplans verantwortlich (Planausführer).

Obwohl sich nur in der Hälfte der Finanzpläne Ausführungen über Organisation und Methoden der Planung finden und diese zumeist spärlich ausfallen, läßt sich der Planungsprozeß etwa wie folgt typisieren (vgl. auch Fachgruppe für kantonale Finanzfragen 1980, S. 4). Der Planträger löst die Planung aus und gibt gewisse Ziele und Maßnahmen vor. Die Planentwerfer spezifizieren die volkswirtschaftlichen Grundannahmen (Verlauf von Sozialprodukt, Preisniveau, Zinssatz usw. in der Planungsperiode) und legen fest, welche Daten durch Befragung der einzelnen Dienststellen zu erheben sind. Sie führen diese Befragung durch, erarbeiten Prognosen für die übrigen Teile des Finanzplans, vor allem für das Steueraufkommen, und fassen die Ergebnisse zu einem ersten Planentwurf zusammen. Anschließend kontrollieren sie, ob die Vorgaben der Planträger eingehalten sind. Ist dies nicht der Fall, wird der Planentwurf in Verhandlungen mit den betroffenen Ressorts korrigiert. Sodann leiten die Planentwerfer den bereinigten Plan an die Regierung, welche ihn - nach eventuellen weiteren Korrekturen - verabschiedet und dem Parlament vorlegt. Nach einer Vorberatung in der zuständigen Kommission erfolgt die Debatte im Parlamentsplenum.-

Der Planvollzug besteht in der Transformation des Finanzplans in operative, rechtlich verbindliche Pläne wie Voranschlag, Nachtragshaushalte und Verpflichtungskredite (in der BRD Verpflichtungsermächtigungen genannt). Dies obliegt in erster Linie dem Finanzdepartement, wie auch die Plankontrolle, welche nicht zu einer formellen Entlastung der Regierung führt, sondern eine Grundlage für den nächsten Finanzplan bildet.

Was die Ausprägungen dieses Planungsprozesses in den einzelnen Kantonen betrifft, erscheint vor allem die Beteiligung von Regierung und Parlament von Interesse. Aus den Plänen von zwölf Kantonen (ZH, BE, UR, FR, SO, BL, GR, AG, TG, TI, VS, JU) kann entnommen werden, daß die Regierung Kürzungen an den Anmeldungen der einzelnen Dienststellen vorgenommen und /oder zahlenmäßig

bezzifferte Maßnahmen zur Haushaltskonsolidierung in den Plan integriert hat. In den Plänen der Kantone Luzern, St. Gallen und Neuenburg kündigt der Regierungsrat zwar Konsolidierungsmaßnahmen an, unterläßt es aber, diese in quantifizierter Form in den Plan einzustellen. Die Pläne der übrigen neun Kantone enthalten keine Hinweise auf eine aktive Planbeteiligung der Regierung.

In den meisten Kantonen besitzt das Parlament keine Entscheidungsbefugnisse über den Finanzplan. Nach der Vorberatung in der zuständigen Kommission folgt lediglich eine freie Aussprache im Plenum, welche formell mit der Kenntnisnahme abschließt. In den Kantonen Schwyz und St. Gallen wird dabei zwischen zustimmender und bloßer Kenntnisnahme differenziert, im Kanton Luzern kann zusätzlich ablehnende Kenntnisnahme beschlossen werden. Mittels parlamentarischer Instrumente (Motion, Postulat) können der Regierung in allen Kantonen jederzeit Aufträge für die Finanzplanung erteilt werden. Im Kanton Tessin kann das Parlament darüber hinaus in der Plandebatte Änderungen verlangen, im Kanton Luzern kann es formelle Stellungnahmen zu Planteilen abgeben, Weisungen für die weitere Planung und Aufträge zur Vorlage von Beschlüssen oder Berichten erteilen.

Demgegenüber kommt dem Parlament der Kantone Glarus, Solothurn,<sup>2)</sup> Basel-Landschaft, Aargau<sup>3)</sup> und Jura die Rolle eines Entscheidungsorgans und damit eines Mitträgers der Planung zu. Dies bedeutet, daß das Parlament den Finanzplan zur Überarbeitung an die Regierung zurückweisen darf, wobei Auflagen spezifiziert werden können. Dies war z.B. bei der Behandlung des Finanzplans 1980-1984 des Kantons Basel-Landschaft der Fall. Aufgrund der als untragbar erachteten Defizite verlangte das Parlament, den laufenden Aufwand jährlich um 40 Millionen Franken (d.h. um rund 5 % des Planvolumens) zu reduzieren, was mehrere Korrekturmaßnahmen auslöste.<sup>4)</sup>

2) Nur für die alle vier Jahre erstellten Legislaturfinanzpläne, nicht für die dazwischen erscheinenden Finanzprognosen.

3) Mit Wirkung ab 1985, vgl. Regierungsprogramm 1981-85, Der Regierungsrat an den Großen Rat, Aarau, 19. Januar 1981, Vorlage Nr. 2670, S. 45.

4) Die Ausgabenreduktionen und die Einnahmenerhöhungen verbesserten den Plansaldo um 40-50 Millionen Franken pro Jahr. Vgl. Bericht der Finanzkommission an den Landrat betreffend Regierungsprogramm und Finanzplan 1980/84 vom 25.2.1981, S. 8-9 (Vorlage 80/189a).

Aus Tabelle 3 geht hervor, daß die Planungsperiode der einzelnen Finanzpläne zwischen 3-6 Jahren schwankt und effektiv um 2-5 Jahre über den zugehörigen Voranschlag hinausgeht. Elf Kantone revidieren ihren Finanzplan alle 4 Jahre, weitere acht Kantone legen jährlich einen neuen Finanzplan vor. Die Kantone Zürich und St. Gallen aktualisieren ihre Planung jährlich, publizieren die Ergebnisse indes nur alle drei bzw. alle zwei Jahre. Solothurn erarbeitet alle vier Jahre einen Legislaturfinanzplan, der in der Zwischenzeit mindestens zweimal revidiert wird. Schaffhausen kennt einen zweijährigen Revisionsrhythmus, während der Kanton Zug seit Ende 1977 keinen Finanzplan mehr vorgelegt hat. Im Kanton Graubünden sollte 1985 für die Periode 1987-89 ein neuer Finanzplan ausgearbeitet werden. Da das Rechnungswesen voraussichtlich ab 1988 auf das neue Modell der FDK umgestellt wird, will der Regierungsrat erst im Verlauf des Jahres 1988, zusammen mit dem Voranschlag für das Jahr 1989, einen neuen Finanzplan gemäß Gliederung des neuen Rechnungsmodells erarbeiten, und zwar für die Planungsperiode 1990-1992.<sup>5)</sup>

#### 4. Plankoordination

Die Finanzplanung bildet das Bindeglied zwischen der mehrjährigen Ziel- und Aufgabenplanung einerseits und der ein Jahr umfassenden Budgetplanung andererseits. Die Koordination der Ziel- und Aufgabenplanung mit der Finanzplanung ist zwar je nach Kanton verschieden, grosso modo können aber drei Typen unterschieden werden (vgl. auch Fachgruppe für kantonale Finanzfragen 1980, S. 1):

- (1) In vierzehn Kantonen legt die Regierung die querschnittsorientierte Zielformulierung für ihre Amtsdauer in Form eines Regierungsprogramms vor. Darin werden Probleme und Aufgaben in einen Gesamtzusammenhang gestellt. In zwölf Kantonen mündet das Regierungsprogramm in ein Gesetzgebungsprogramm, in acht Kantonen enthält es explizit als solche bezeichnete sachliche Schwerpunkte. Es wird mit dem Finanzplan verknüpft, meistens werden beide Instrumente parallel erarbeitet und publiziert (vgl. die Publikationsdaten in Tab. 1).

5) Vgl. Bericht des Regierungsrates an den Großen Rat betreffend Unterbrechung der Finanzplanung während der Einführung des neuen Rechnungsmodells vom 19.11.1984, Botschaften an den großen Rat, Heft Nr. 10/1984-85, S. 550-563.

- (2) In den Kantonen Zürich und Basel-Stadt bildet die bis auf die einzelnen Objekte desaggregierte Investitionsplanung das wichtigste Bindeglied zwischen Finanz- und Aufgabenplanung. Im Kanton Zürich existiert kein Regierungsprogramm, dessen Funktion wird weitgehend vom Finanzplan übernommen.<sup>6)</sup> Der Kanton Basel-Stadt weist zwar eine Zielplanung auf, diese bildet aber mit ihrem unregelmäßigen Revisionsrhythmus nur eine sehr lockere Vorgabe für die Investitionsplanung. Geradezu eine Monopolstellung kommt letzterer dagegen in den Kantonen Waadt und Genf zu, wo die Finanzplanung nur die Investitionsseite umfaßt.
- (3) In den übrigen sechs Kantonen (NW, ZG, AR, SG, GR, NE) werden Aufgaben- und Finanzplanung selektiv miteinander verknüpft. So werden im Kanton St. Gallen das vom Parlament genehmigte fünfjährige Straßenbauprogramm, das von der Regierung verabschiedete einjährige Hochbauten- und Beitragsprogramm sowie einzelne Perspektivpläne der Departemente in den Finanzplan eingearbeitet.<sup>7)</sup> Daneben wird weitgehend Fortschreibungsplanung betrieben.

Interessant dürfte die Feststellung sein, daß die kantonale Raumplanung bisher kaum Querschnittswirkungen entfalten konnte. Dies deshalb, weil Ende 1984 erst drei Kantone (ZH, SO, GR) einen Richtplan im Sinne des eidg. Raumplanungsgesetzes aufwiesen, in allen anderen Kantonen steckt die Richtplanung noch in der Entwurfsphase (vgl. Baschung, M. 1985).

Mit Ausnahme des Kantons Genf kommt in allen Finanzplänen und den zugehörigen Rechtsgrundlagen der Wille zum Ausdruck, den Voranschlag in eine mehrjährige Planungskonzeption einzubetten. Insbesondere stipuliert das Musterfinanzhaushaltsgesetz des neuen Rechnungsmodells in Art. 31, Abs. 2, daß der Voranschlag unter Berücksichtigung des Finanzplans zu erstellen ist. Ob dieser Anspruch in der Praxis eingelöst wird, läßt sich aufgrund der Plandokumente nicht erkennen. Immerhin lassen sich drei (notwendige, aber nicht

6) Vgl. Bericht des Regierungsrates über die finanzpolitischen Grundlagen für die Jahre 1982 bis 1987 vom 21.10.1981, Vorlage 2471, S. 9.

7) Vgl. Finanzplan 1986/87, Bericht des Regierungsrates an den Großen Rat des Kantons St. Gallen vom 18. Dezember 1984, Vorlage Nr. 33.84.04, S. 5-7.

**Tabelle 3: Planungsperiode und Revisionsrhythmus  
der kantonalen Finanzpläne (Stand 1985)**

Kanton	Finanzplan	zugehöriger Voranschlag (Planjahr)	Anzahl Planjahre		Planrevision
			total	eff.*	
ZH	1985-90	1985	6	5	alle 3 Jahre <sup>1)</sup>
BE	1984-86	1983	4	3	jährlich
LU	1984-88	1984	5	4	jährlich
UR	1985-88	1985	4	3	alle 4 Jahre <sup>5)</sup>
SZ	1985-88	1985	4	3	alle 4 Jahre <sup>5)</sup>
OW	1983-86	1983	4	3	alle 4 Jahre <sup>5)</sup>
NW	1982-85	1982	4	3	alle 4 Jahre
ZG	1978-81	1978	4	3	unregelmäßig
FR	1982-86	1983	4	3	alle 4 Jahre <sup>5)</sup>
SO	1982-85	1982	4	3	alle 1-2 Jahre
BS	1986-88	1985	4	3 <sup>2)</sup>	jährlich
BL	1980-84	1980	5	4	alle 4 Jahre <sup>5)</sup>
SH	1982-85	1982	4	3	alle 2 Jahre
AR	1986-88	1985	4	3 <sup>3)</sup>	jährlich
SG	1986-87	1985	3	2	alle 2 Jahre <sup>1)</sup>
GR	1984-86	1983	4	3	alle 4 Jahre <sup>6)</sup>
AG	1981-85	1981	5	4	alle 4 Jahre <sup>5)</sup>
TG	1986-89	1985	5	4	jährlich
TI	1984-87	1984	4	3	jährlich
VD	1985-90	1985	6	5	jährlich
VS	1983-86	1983	4	3	alle 4 Jahre <sup>5)</sup>
NE	1982-86	1983	4	3	alle 4 Jahre
GE	1985-88	1985	4	3	jährlich
JU	1984-86	1984	3	2 <sup>4)</sup>	alle 4 Jahre <sup>5)</sup>

1) jährlich interne Revision (nicht publiziert)

2) Investitionsprogramm 1985-89

3) Investitionsprogramm 1986-91

4) Investitionsprogramm 1984-88

5) mit Regierungsprogramm

6) Revision 1985-88 eingestellt, nächster Finanzplan für die Jahre 1990-92 erscheint 1988

\* effektiv, d.h. über den zugehörigen Voranschlag hinaus

hinreichende) Voraussetzungen formulieren, die erfüllt sein müssen, damit der Finanzplan überhaupt als Steuerungs- und Kontrollinstrument für den Voranschlag wie auch für Beschlüsse über Verpflichtungskredite dienen kann:

- (1) Zumindest bei den am ehesten flexiblen Ausgaben (Investitionen, nicht gebundene laufende Ausgaben) sollte der Finanzplan einen dem Voranschlag vergleichbaren Desaggregationsgrad aufweisen, da er andernfalls mit einer beliebigen Menge von Voranschlägen vereinbar ist.
- (2) Zeitlich sollte der Finanzplan vor dem Voranschlag oder zumindest parallel dazu erarbeitet werden.
- (3) Der Finanzplan sollte (zumindest für interne Zwecke) jährlich revidiert werden, damit er gegenüber dem Voranschlag nicht veraltet.

Die kantonalen Finanzpläne genügen diesen Voraussetzungen in unterschiedlichem Maße. Vollständig sind sie lediglich in den Kantonen Zürich, Bern, Basel-Stadt, Tessin, Waadt und Genf erfüllt. Dagegen erscheinen die Finanzpläne der Kantone Luzern, Solothurn, Appenzell-Außerrhoden, St. Gallen und Thurgau zu hoch aggregiert (vgl. Tabelle 2). Die Pläne der übrigen dreizehn Kantone werden darüber hinaus nicht jährlich revidiert, so daß die Finanzplanung keine kontinuierliche Wirkung auf den Voranschlag entfalten kann.

#### **IV. Planungsprobleme**

##### **1. Ein Gesamtfinanzplan der Schweizer Kantone ?**

Die kassenmäßigen Ausgaben der Kantone betrugen im Durchschnitt der Jahre 1970-1980 12 % des nominellen Bruttosozialprodukts, sie übertrafen damit die entsprechenden Ausgabenanteile des Bundes (9,5 %) wie der Gemeinden (8,7 %). Vor allem aus konjunkturpolitischer Sicht wäre deshalb ein kantonaler Gesamtfinanzplan wünschenswert.

Damit die Finanzpläne von öffentlichen Haushalten aggregiert werden können, müssen vier Voraussetzungen erfüllt sein:



- (1) einheitliche Gliederung der Pläne;
- (2) kompatible volkswirtschaftliche Grundannahmen;
- (3) Kongruenz der gegenseitigen Übertragungen;
- (4) einheitliche Planungsperiode und jährliche Planrevision.

Aus Tabelle 2 wurde bereits ersichtlich, daß die Gliederung und der Aggregationsgrad der einzelnen Pläne stark variiert. Tabelle 3 zeigte zudem auf, daß auch die vierte Voraussetzung nicht erfüllt ist - die Planungsperiode schwankt zwischen 3-6 Jahren, lediglich zehn Kantone praktizieren eine jährliche Planrevision. Bereits daraus darf geschlossen werden, daß eine Aggregation der kantonalen Finanzpläne gegenwärtig nicht zulässig ist.

Es kann davon ausgegangen werden, daß in den nächsten fünf Jahren alle Kantone das FDK-Rechnungsmodell übernehmen dürften. Dies bedeutet, daß die erste der oben genannten Voraussetzungen für einen Gesamtfinanzplan zukünftig vollständig und die vierte zumindest ausreichend erfüllt sein wird. Da die gegenseitigen Übertragungen unter den Kantonen laut Tabelle 6 nur etwa 0,5 % des Ausgabenvolumens betragen, kommt deshalb der Kompatibilität der volkswirtschaftlichen Grundannahmen für die Aggregierbarkeit der Finanzpläne eine Schlüsselrolle zu.

In Tabelle 4 sind die volkswirtschaftlichen Grundannahmen der aktuellen Finanzpläne zusammengefaßt. Zunächst fällt auf, daß rund die Hälfte der Kantone im Finanzplan auf explizite Annahmen über den Verlauf des Bruttosozialprodukts (resp. des Volkseinkommens) und des Zinssatzes in der Planungsperiode verzichtet. Bei der Beurteilung der quantifizierten Annahmen sind zwar die Unterschiede im regionalen Wirtschaftsverlauf und in der Schuldenstruktur in Rechnung zu stellen. Trotzdem wäre es ein ausgesprochener Zufall, falls die ausgewiesenen Zahlenwerte miteinander vereinbar wären. Besonders anschaulich sind die Widersprüche bei der unterstellten Teuerungsrate, wo die Differenz zwischen dem Minimum und dem Maximum, je nach Planjahr, 2-4 Prozentpunkte beträgt (vgl. Tabelle 5).

Die Ursache für diese Widersprüche liegt darin, daß die einzelnen Kantone ihre Grundannahmen bisher autonom festgelegt haben. Ein Koordinationsgremium - analog zum Finanzplanungsrat der Bundesrepublik Deutschland - existiert in der

Schweiz nicht. Anstöße zu einer freiwilligen Koordination gehen allenfalls von der "Fachgruppe für kantonale Finanzfragen" aus, welche seit 1981 rein informelle Empfehlungen für die Entwicklung von Bruttosozialprodukt, Teuerung und Zinssatz abgibt. Allerdings ist ihr Koordinationseffekt - wie die Tabellen 4 und 5 zeigen - bisher bescheiden geblieben.

Dazu kommt, daß bei der Festlegung der volkswirtschaftlichen Grundannahmen Rückkoppelungen des eigenen Haushalts auf die Gesamtwirtschaft weitgehend vernachlässigt werden. Schließlich gilt der Finanzplan auch nicht generell als Ausgangspunkt (im Sinne eines Eventualbudgets) für konjunkturpolitisch motivierte Ausgabenprogramme. All dies unterstreicht, daß der Finanzplanung - im Gegensatz etwa zur Bundesrepublik Deutschland - nur ein geringer wirtschaftspolitischer Stellenwert zugeschrieben wird. Ein kompatibler Gesamtfinanzplan aller Kantone wird in Tat und Wahrheit gar nicht angestrebt, für konjunkturpolitische Zwecke begnügt man sich mit der jährlichen Erhebung der (öffentlichen wie privaten) Bautätigkeit der kommenden 2-3 Jahre (vgl. Bundesamt für Konjunkturfürsagen, 1984).

## 2. Schätzung des Steueraufkommens

Damit der Finanzplan seine Konsolidierungsfunktion wahrnehmen kann, darf er im Vergleich zum Voranschlag keine erheblichen Planfehler enthalten. Dies gilt vor allem für das kantonale Steueraufkommen, das für die kantonalen Haushalte die wichtigste Einnahmequelle bildet. Wie Tabelle 6 zeigt, betrug es in den Jahren 1970-1980 52,2% - 55,1% des kassenmäßigen Einnahmenvolumens. Von Bedeutung sind sodann die Einnahmen aus Bundesquellen und die Entgelte. Im folgenden sollen deshalb Methoden und Fehler bei der Schätzung des Aufkommens der kantonalen Staatssteuern und der direkten Bundessteuer diskutiert werden.

Im Gegensatz zu den Ländern der Bundesrepublik Deutschland schätzt jeder Kanton sein Steueraufkommen vollständig autonom. In den Finanzplänen finden sich nur kurze Hinweise, wie dabei vorgegangen wird. Aus den Ausführungen läßt sich immerhin entnehmen, daß verschiedene Methoden zur Anwendung gelangen:

**Tabelle 4: Volkswirtschaftliche Grundannahmen  
in den kantonalen Finanzplänen**

Kanton	Planperiode	numerische Spezifikation des Verlaufs von			
		BSP	VE	Teuerung	Zinssatz
ZH	1985-90	-	1-2	3	4,5
BE	1984-86	-	-	3-3,5	-
LU	1984-88	-	-	3	-
UR	1985-88	2	-	3	5 ***
SZ	1985-88	-	-	2-3	5,5 ***
OW	1983-86	-	-	4,5-5	-
NW	1982-85	-	-	5	6,5
ZG	1978-81	-	-	3-5	-
FR	1982-86	-	-	2	5-5,25
SO	1982-85	4,5-5 *	-	3	5
BS	1986-88	-	-	3	-
BL	1980-84	-	1,5	3	4,25
SH	1982-85	-	-	4-6 **	-
AR	1986-88	-	-	4	-
SG	1986-87	2	-	3 **	-
GR	1984-86	2	-	4	-
AG	1981-85	2	1,4-2,2	3-4	5
TG	1986-89	-	1,5	3,5-4	5 ***
TI	1984-87	1	-	3-5	5,1
VD	1984-88	-	-	-	-
VS	1983-86	5,5-6 *	-	4-5	-
NE	1983-86	-	-	5	5,25
GE	1985-88	-	-	-	-
JU	1984-86	-	-	2,5-3	4,3

BSP Wachstumsrate des Bruttonettoprodukts zu konstanten Preisen (in % des Vorjahreswerts)

VE Wachstumsrate des kantonalen Volkseinkommens zu konstanten Preisen (in % des Vorjahreswerts)

Teuerung Preisniveausteigerung (in % des Vorjahreswerts)  
Zinssatz für Fremdkapital (Passivzinssatz) in % pro Jahr

\* Wachstumsrate des nominellen BSP resp. VE  
\*\* zusätzlich: unterschiedliche Teuerungsrate für Investitionen (SH: 5% / SG: 5%)  
\*\*\* nur für Neuverschuldung

**Tabelle 5: Annahmen über die Entwicklung der Teuerung in den kantonalen Finanzplänen**

	Planjahr 19..									
	80	81	82	83	84	85	86	87	88	89
Minimum	3	3	2	2	2	2	2	2	2	3
Durchschnitt <sup>1)</sup>	4,0	4,0	3,6	3,9	3,7	3,7	3,6	3,3	3,1	3,5
Maximum	5	5	6	5	5	5	5	5	4	4
effektiv <sup>2)</sup>	4,4	7,0	5,5	2,1	2,9					
N	2	2	6	11	14	19	16	9	7	2

- 1) ungewogenes geometrisches Mittel  
 2) Zunahme des Landesindex der Konsumentenpreise  
 im Vergleich zum Vorjahr (Dezemberwerte)  
 N Anzahl Kantone

**Quellen:** Die Volkswirtschaft, hrsg. vom Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, Bern, versch. Hefte; eigene Berechnungen

- (1) Das Aufkommen der Einkommensteuer wird aus der unterstellten Entwicklung des Volkseinkommens (oder der Arbeitnehmerinkommen) abgeleitet. Meistens wird mit Aufkommenselastizitäten gearbeitet, wobei die Planersteller häufig intuitive, an "Erfahrungswerten" orientierte Korrekturen vornehmen. Zusätzlich werden der Veranlagungszyklus - 22 Kantone kennen eine zweijährige Steuerperiode bei der Einkommen- und Vermögensteuer der natürlichen Personen, 14 Kantone eine solche bei der Ertragsteuer (Körperschaftsteuer) und der Kapitalsteuer juristischer Personen - und bevorstehende Änderungen der Steuergesetzgebung wie auch des Steuerfußes berücksichtigt. Im Kanton Thurgau werden zusätzlich Modellrechnungen für typische Steuersubjekte angestellt. In den Kantonen Obwalden, Nidwalden, Schaffhausen und Appenzell-Ausser rhoden wird offenbar direkt mit Trendextrapolationen gearbeitet, welche allenfalls nach Ermessen der Bearbeiter korrigiert werden.

- (2) Das Aufkommen der übrigen Steuern wird meistens mittels Trendextrapolationen berechnet, wobei Sonderfaktoren in Rechnung gestellt werden. Zur Abschätzung des Körperschaftsteuerertrags werden ergänzend Umfragen bei Großfirmen gemacht. Für die Planwerte des Kantonsanteils an der direkten Bundessteuer wird soweit möglich auf Berechnungen der Bundesbehörden abgestellt.

Die Güte der verschiedenen Schätzungen kann hier nur an selektiven Beispielen beurteilt werden. In Tabelle 7 sind die mittleren Planfehler für den Ertrag der Staatssteuer und der direkten Bundessteuer für alle Finanzpläne der Kantone Zürich, Aargau und Zug ab 1969 ausgewiesen. Die drei Kantone wurden aufgrund ihrer unterschiedlichen Bevölkerung ausgewählt: Gemäß Volkszählung 1980 hatte der Kanton Zürich 1'122'839, der Kanton Aargau 453'442 und der Kanton Zug 75'930 Einwohner (vgl. Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1982, S. 15).

Der Planfehler eines Jahres wird gemessen als Abweichung des Planwerts vom Istwert, und zwar in Prozent des Istwerts. Der mittlere Planfehler eines Finanzplans stellt den Durchschnitt von dessen jährlichen Planfehlern dar, wobei zwei Maße betrachtet werden:

- (1) Mittelwert (a), welcher das Vorzeichen der Planfehler berücksichtigt und deshalb angibt, um wieviele Prozentpunkte der Istwert im Durchschnitt über- oder unterschätzt wurde.
- (2) Mittelwert (b), in den nur die absoluten Planfehler eingehen, so daß sich Über- und Unterschätzungen nicht kompensieren können. Er mißt, um wieviele Prozentpunkte der Istwert im Durchschnitt verfehlt wurde, und bildet die Obergrenze für den Absolutwert des Mittelwerts (a).

Zunächst kann festgestellt werden, daß die Planfehler in allen drei Kantonen mit zunehmender Planungserfahrung abgenommen und teilweise erstaunlich nahe an die Planfehler der Voranschläge herangekommen sind. Ihr Niveau ist in den Kantonen Zürich und Aargau deutlich geringer als im Kanton Zug, bei dem auch die Voranschläge erhebliche Planfehler aufweisen. Dieser Stichprobenbefund

Tabelle 6: Einnahmenstruktur der Kantone 1970-1980

Anteil an den gesamten kassenmäßigen Einnahmen in %	Minimum	Mittel	Maximum
kantonale Steuern total	52,2	53,6	55,1
davon			
- Einkommensteuer	28,9	32,6	35,0
- Vermögensteuer	3,3	3,5	3,9
- Ertragsteuer	5,5	6,7	7,6
- Kapitalsteuer	2,0	2,1	2,4
- Motorfahrzeugsteuer	3,2	3,6	4,2
- Erbschaft- und Schenkungsteuer	1,5	1,8	2,2
- übrige Steuern	2,4	3,3	4,5
weitere Eigeneinnahmen total	16,6	17,7	18,5
davon			
- Regalien und Konzessionen	0,7	0,8	1,1
- Vermögenserträge	3,1	3,6	4,1
- Entgelte	12,4	13,3	14,3
Einnahmen aus Bundesquellen total	21,1	23,9	26,8
davon			
- Anteil an direkter Bundessteuer	2,8	3,9	5,0
- Anteil an weiteren Steuern	1,8	2,1	2,5
- Beiträge und Rückvergütungen	14,7	17,9	21,2
Übertragungen von Kantonen	0,3	0,4	0,5
Übertragungen von Gemeinden	2,7	4,2	5,4

*Quellen*

Bundesamt für Statistik, Öffentliche Finanzen der Schweiz 1980, Statistische Quellenwerke der Schweiz, Heft 691, Bern 1982, S. 44-45 und S. 48-49; ders., Jg. 1978 (Heft 648), Bern 1980, S. 44-45 und S. 48-49, sowie Jg. 1973 (Heft 560), Bern 1975, S. 36-37, S. 39 und S. 46; eigene Berechnungen.

stimmt mit dem Ergebnis einer Untersuchung von Höpflinger überein, nach dem die Planfehler in den kantonalen Voranschlägen der Jahre 1965-1974 mit abnehmender Bevölkerungszahl zunehmen (Höpflinger, F. 1978, S. 587, Tabelle 6).

Die beiden Maßzahlen (a) und (b) stimmen bis auf ihr Vorzeichen bei fast allen Finanzplänen in etwa überein. Dies zeigt, daß das Steueraufkommen für die einzelnen Planjahre entweder dauernd über- oder dauernd unterschätzt wurde. Vor allem im Kanton Zug wurde permanent zu pessimistisch geplant, was darauf hindeutet, daß eine höhere Schätzgenauigkeit - weil politisch inopportun - gar nicht angestrebt wurde. Auffallend an den jüngsten Finanzplänen ist sodann die Tatsache, daß die Planfehler bei der direkten Bundessteuer fast immer größer sind als beim Staatssteueraufkommen, obwohl sich methodisch im Prinzip dieselben Probleme stellen.

### **3. Zur Bindungswirkung der Finanzpläne**

Im Unterschied zum Voranschlag kommt dem Finanzplan keine rechtliche Verbindlichkeit zu. Wenn im folgenden seine Bindungswirkung diskutiert wird, geht es einerseits darum, welchen politischen Stellenwert ihm die Planträger offiziell zuerkennen. Dabei wird auf die Formulierung in den Plänen und auf die Rechtsgrundlagen der Finanzplanung abgestellt. Andererseits soll versucht werden, die effektive Bindungswirkung herauszuarbeiten, wobei auch die direkt-demokratischen Einrichtungen zu berücksichtigen sind.

Aus Tabelle 8 ist ersichtlich, daß auf offiziell-deklamatorischer Ebene der Finanzplan in 16 Kantonen als politische Absichtserklärung der Regierung betrachtet wird. In vier Kantonen ist dies teilweise, in vier weiteren Kantonen überhaupt nicht der Fall.

Um ihre effektiven Bindungswirkungen aufzudecken, müßten die Rückkoppelungen der Finanzplanung auf die Ziel- und Aufgabenplanung, die Voranschläge und die einzelnen Gesetzes- und Investitionsprojekte im Detail analysiert werden. Eine solche Untersuchung liegt zur Zeit nicht vor. Deshalb können hier lediglich einige pragmatische Überlegungen angestellt werden.

Tabelle 7: Planfehler bei der Schätzung des Steueraufkommens

Finanzplan	Mittlerer Planfehler in Prozentpunkten							
	Staatssteuerertrag <sup>1)</sup>				direkte Bundessteuer <sup>2)</sup>			
Kanton	Finanzplan		Voranschlag		Finanzplan		Voranschlag	
	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)	(a)	(b)
<b>Zürich</b>								
1970-72	- 18	18	- 6	6	- 9	9	- 2	2
1973-75	- 6	6	- 1	6	- 12	12	- 9	9
1976-81	+ 27	27	+ 2	3	+ 26	27	+ 2	5
1976-81E	+ 2	2	+ 2	3	+ 11	11	+ 2	5
1979-84	+ 1	2	- 0	3	- 4	4	- 2	3
<b>Aargau</b>								
1969-73	- 12	12	- 3	3	- 1	4	- 5	6
1971-74	- 10	11	- 5	5	- 13	13	- 5	5
1972-75	- 11	11	- 3	3	- 5	5	- 4	4
1973-76	- 0	8	- 2	3	+ 5	6	0	4
1973-77	+ 13	16	- 1	2	+ 9	10	+ 1	5
1974-78	+ 14	14	- 1	2	+ 26	28	+ 2	5
1977-81	- 5	5	- 4	4	+ 2	5	+ 1	3
1981-85*	- 4	4	- 3	3	- 10	12	- 2	5
<b>Zug</b>								
1969-78	- 41	41	- 15	15	- 57	57	- 20	20
1973-76	- 40	40	- 22	22	- 52	52	- 18	18
1977-80	- 1	3	- 8	11	- 18	18	- 1	14
1978-81	- 9	10	- 10	13	- 9	15	+ 1	13

E    Ergänzungsfinanzplan  
 \*    ohne 1985

1)    Ertrag der kantonalen Einkommen-, Vermögen-, Ertrag- und Kapitalsteuer

2)    Kantonsanteil

(a)    Durchschnitt der jährlichen Abweichungen (Planwert-Istwert, in % des Istwerts) in Prozentpunkten

(b)    Durchschnitt der absoluten jährlichen Abweichungen (Planwert-Istwert, in % des Istwerts) in Prozentpunkten

Für Details sei auf die Tabellen 9 - 14 im Anhang verwiesen.



Zunächst sollen die spezifischen Rahmenbedingungen kurz angesprochen werden. Denn im Gegensatz zur rein parlamentarischen Demokratie weisen die Kantone drei direkt-demokratische Elemente auf:

- (1) Die Regierung wird (wie das Parlament) direkt vom Volk gewählt.
- (2) Alle Gesetze (so auch die Steuergesetze!) und alle Finanzbeschlüsse, welche je nach Kanton unterschiedlich festgelegte Limits überschreiten, unterliegen einer Volksabstimmung (zu diesen Limits Vallender, K. 1983, S. 81-85). Diese kann obligatorisch vorgesehen oder aber vom Parlament oder von einer bestimmten Anzahl Bürger verlangt werden (fakultatives Referendum).
- (3) Ein bestimmtes Quorum von Bürgern kann Vorschläge zur Änderung der kantonalen Verfassung und Gesetze oder aber zur Durchführung bestimmter Projekte machen. Über die Realisierung dieser Vorschläge wird in einer Volksabstimmung entschieden (Initiativrecht).

Aufgrund ihrer direkten Wahl und ihres Informationsvorsprungs besitzt die Regierung gegenüber dem Miliz-Parlament eine starke Stellung. Allerdings kann sie nicht automatisch auf die Unterstützung der Fraktionen der Regierungsparteien zählen. Diese vertreten von Fall zu Fall abweichende Haltungen, spielen folglich auch die Rolle einer Opposition, wobei sie häufig in sich gespalten sind.

Wo das Parlament nicht als Mitträger fungiert, kann es den Finanzplan in der Vollzugsphase (sei es bei der Verabschiedung des Voranschlags, sei es bei der Beschlussfassung über einzelne finanzwirksame Projekte) dauernd konterkarieren. Dieses Risiko wird durch die Mitentscheidungsrechte der Bürger erhöht. So sind im Zürcher Finanzplan 1985-1990 vom 26.9.1984 vier Investitionsprojekte (Umfahrung Eglisau, Erweiterung der Kantonsschule Küsnacht, neue Kantonsapotheke, Rückhaltebecken bei Hochwasser) aufgeführt, die seither (d.h. bis Ende September 1985) in Volksabstimmungen abgelehnt wurden. Eine noch so starke Planbindung der Regierung wird unter solchen Rahmenbedingungen erheblich relativiert. Trotzdem können anhand der Beurteilung der Planergebnisse durch die einzelnen Regierungen interessante Unterschiede festgestellt werden. Hält eine Regierung die Salden (i.d.R. die Defizite) der Planrechnungen und/oder die

geplante Entwicklung des Schuldenstands nicht für akzeptierbar, stellt sie ihre Planbindung selbst in Frage. Wie Tabelle 8 zeigt, ist dies in den Kantonen BE, LU, SZ, SG, NE und JU der Fall. In den Kantonen OW, NW und BS wird zu den Plansalden, in den Kantonen LU und VS zur Verschuldung deshalb keine Stellung bezogen, um das Eingeständnis, daß diese nicht zielkonform sind, zu vermeiden. In den Kantonen ZG, AR und GE wird eine Planbindung generell abgelehnt, so daß lediglich in 11 Kantonen von einer effektiven Bindungswirkung gesprochen werden kann. In allen anderen Kantonen erhält der Finanzplan eher den Charakter einer Prognose als einer politischen Absichtserklärung der Regierung.

Auf zwei Wegen wurde bisher versucht, die Bindungswirkung der Planung zu verstärken:

- (1) Wie Tabelle 8 zeigt, genehmigte das Parlament in den drei Kantonen Solothurn, Basel-Landschaft und Jura den Finanzplan. Inskünftig wird dies auch im Kanton Aargau der Fall sein.
- (2) Im Kanton Basel-Landschaft - ab 1985 auch im Kanton Aargau - entscheidet das Parlament darüber hinaus über das Regierungsprogramm. Im Kanton Wallis erfolgte eine Konsultation der Verbände zum Leitbild 2000,<sup>8)</sup> im Kanton Jura eine Vernehmlassung unter den Parteien zum jüngsten Regierungsprogramm.

Damit soll die Planbindung auf das Parlament,<sup>9)</sup> zum Teil sogar auf politisch relevante Gruppen ausgedehnt werden. Inwieweit sich die Planbindung damit effektiv verstärken läßt, kann aufgrund der bisherigen Erfahrungen noch zu wenig beurteilt werden. In der Literatur werden darüber hinaus kontroverse Standpunkte vertreten, ob eine verstärkte Planbindung des Parlaments zweckmäßig sei (befürwortend z.B. Eichenberger, K. 1979, S. 67-68, zurückhaltend Werder, H. 1979, S. 396-399). Wenig Beachtung fand dabei der politische Programmgehalt der Finanzplanung. Diese knüpfte bisher ausschließlich an den

- 8) Leitbild Wallis, Überlegungen zur Gestaltung und Zukunft unseres Kantons, vom Staatsrat im Dezember 1983 verabschiedet.
- 9) Besonders klar kommt dies in Paragraph 79, Abs. 2 der Aargauer Kantonsverfassung vom 25. Juni 1980 zum Ausdruck.

Tabelle 8: Bindungswirkung der kantonalen Finanzpläne

Kanton	Finanzplan	offizielle politische Planbindung		Beurteilung der Planergebnisse durch die Regierung	
		REG	PAR	Saldo der Planrechnung <sup>1)</sup>	geplanter Schuldenstand
ZH	1985-90	ja	nein	akzeptierbar	--
BE	1984-86	ja	nein	nicht akzeptierbar	--
LU	1984-88	ja	nein	nicht akzeptierbar	--
UR	1985-88	ja	nein	akzeptierbar	--
SZ	1985-88	ja	nein	nicht akzeptierbar	--
OW	1983-86	ja	nein	--	tragbar
NW	1982-85	z.T.	nein	--	--
ZG	1978-81	nein	nein	--	--
FR	1982-86	ja	nein	akzeptierbar	tragbar
SO	1982-85	ja	ja	akzeptierbar	tragbar
BS	1986-88	z.T.*	nein	--	--
BL	1980-84	ja	ja	akzeptierbar	--
SH	1982-85	ja	nein	akzeptierbar	--
AR	1986-88	nein	nein	akzeptierbar	tragbar
SG	1986-87	nein	nein	nicht akzeptierbar	tragbar
GR	1984-86	ja	nein	akzeptierbar	tragbar
AG	1981-85	ja	nein	akzeptierbar	--
TG	1986-89	ja	nein	akzeptierbar	tragbar
TI	1984-87	ja	nein	akzeptierbar	tragbar
VD	1985-90	z.T.	nein	--	tragbar
VS	1983-86	ja	nein	akzeptierbar	--
NE	1983-86	z.T.	nein	nicht akzeptierbar	untragbar
GE	1985-88	nein	nein	--	--
JU	1984-86	ja	ja	nicht akzeptierbar	--

1) Saldo der Laufenden Rechnung (bzw. der Ordentlichen Rechnung bzw. der Finanzrechnung)

-- keine Stellungnahme

\* nur bezüglich Investitionsprogramm

REG Regierung

PAR Parlament

z.T. zum Teil

Quelle: eigene Erhebung

Ausgaben an, welche zudem - wie Tabelle 2 zeigt - nicht einmal in der Hälfte der Kantone funktional gegliedert werden. Der Bezug zur Aufgabenplanung wird bestenfalls selektiv, mittels Angebots- oder Leistungsindikatoren, deutlich. Dies gilt auch für jene Kantone, die ein Regierungsprogramm aufweisen, gerade hier wird die Lücke, die zwischen allgemeinen Zielsetzungen und monetären Ausgaben klafft, besonders offensichtlich (zu den Ziel-Mittel-Ebenen vgl. Wille, E. 1980, S. 138-139). Zielorientierte Prioritätensetzungen sind in den Finanzplänen schwierig nachzuweisen, Effizienz- oder Effektivitätskontrollen sind vollends unmöglich. Aufgrund dieses geringen politischen Programmgehalts kann der Finanzplan - unabhängig davon, ob das Parlament als Planträger fungiert - kaum Bindungswirkungen entfalten, welche über die Haushaltskonsolidierung hinausreichen.

## V. Schlußbemerkungen

Aus der Vielfalt der Planungsansätze lassen sich folgende Schlüsse ziehen:

- (1) Planinhalt und Aggregationsgrad variieren von Kanton zu Kanton sehr stark. Liquiditätsaspekte - insbesondere die geplante Beanspruchung des Kapitalmarkts - werden von der Mehrzahl der Kantone vernachlässigt. Nur gerade zehn Kantone nehmen jährlich eine Planrevision vor.
- (2) Die unterschiedlichen Planfehler bei den Staatssteuern und den Kantonsanteilen an der direkten Bundessteuer werfen die Frage auf, ob sich letztere mit einer intensiveren Koordination nicht reduzieren ließen, vor allem für die kleineren Kantone. Da das Aufkommen der direkten Bundessteuer teilweise für den Finanzausgleich unter den Kantonen verwendet wird, müßte indessen auch der zugehörige Verteilungsschlüssel, der vom Bundesrat für jeweils zwei Jahre festgelegt wird, mit hinreichender Genauigkeit prognostiziert werden (zur Berechnung für die Jahre 1984/85 vgl. FDK-Informationen, Nr. 84/Januar 1984, S. 2-6).
- (3) Vierzehn Kantone weisen eine gewisse Zielplanung in Form eines Regierungsprogramms auf, so daß die Finanzplanung ihre früher innegehabte Monopolstellung als einzige mehrjährige Querschnittsplanung verloren hat. In abgeschwächtem Maße gilt dies auch für den Kanton Basel-Stadt,

dagegen ist ihr in den anderen Kantonen bisher keine "Konkurrenz" erwachsen.

- (4) Im Zentrum der Planungsfunktionen steht die Haushaltskonsolidierung, allgemeiner gesagt, die finanzpolitische Funktion (zu den Planungsfunktionen vgl. Wille, E. 1977, S. 440-443). Demgegenüber tritt die wirtschaftspolitische Funktion stark in den Hintergrund. Im großen und ganzen gilt dies auch für die politische Funktion, da der politische Programmgehalt des Finanzplans gering ist und obendrein der Planträger in der Mehrzahl der Kantone eine effektive Bindungswirkung grundsätzlich ablehnt oder aber aufgrund seiner Stellungnahme zu den Planergebnissen selbst in Frage stellt. Dies wird durch die Spezifika der halbdirekten Demokratie zusätzlich relativiert. Insgesamt dürfte in den meisten Kantonen das Steuerungs- und Kontrollpotential der Finanzplanung bescheiden sein. Vor allem im Konsumbereich kommt sie häufig nicht über eine Fortschreibung des Vorschlags hinaus (so Buschor, E. 1984, S. 46-47). Erfolgt die Planrevision nicht jährlich, wird ihre Gestaltungswirkung vollends fraglich.

Die Vorrangstellung der finanzpolitischen Funktion wird sich durch die laufende Haushaltsreform zukünftig nicht verschieben, im Gegenteil, sie entspricht ihr weitgehend. Dagegen dürfte sich mit der Einführung eines einheitlichen Kontenrahmens, von harmonisierten Rechtsgrundlagen und der jährlichen Planrevision die Basis für die Finanzplanung in jenen Kantonen verbessern, die gegenwärtig keine oder nur eine schwach entwickelte Finanzplanung besitzen. Schließlich wird die kantonale Raumplanung in den nächsten 1-2 Jahren überall zu konkreten, vom Bundesrat genehmigten Richtplänen führen, so daß sie ihre bisher kaum wahrgenommene Querschnittsfunktionen ausüben und die Finanzplanung ihre teilweise Monopolstellung verlieren könnte. Alles in allem ist in den nächsten Jahren nicht mit ambitionösen neuen Konzeptionen zu rechnen, vielmehr dürfte die Funktionalität der Finanzplanung lediglich graduell zunehmen. Für weitgestreckte Ziele wäre ein dezidierter politischer Wille vonnöten. Gerade daran fehlt es indessen, zumindest im gegenwärtigen Zeitpunkt.

## VI. Anhang

Tabelle 9: Prognosefehler in den Aargauer Finanzplänen und Voranschlägen: Staatssteuerertrag

Jahr	Prognosefehler (= Planwert - Istwert, in % des Istwerts)								Voranschlag
	Finanzplan								
	1969-1973	1971-1974	1972-1975	1973-1976	1973-1977*	1974-1978	1977-1981*	1981-1985*	1)
1969	+ 2%								- 5%
1970	- 1%								+ 2%
1971	- 1%	+ 3%							- 7%
1972	- 24%	- 6%	- 3%						- 3%
1973	- 34%	- 15%	- 12%	- 4%	+ 2%				0%
1974		- 20%	- 18%	- 13%	- 8%				- 9%
1975			- 13%	+ 7%	+ 10%	+ 1%			+ 1%
1976				+ 9%	+ 24%	+ 3%			+ 2%
1977					+ 35%	+ 27%	- 1%		- 1%
1978						+ 24%	- 5%		- 4%
1979							- 3%		- 2%
1980							- 12%		- 9%
1981							- 3%	- 4%	- 4%
1982								- 6%	- 4%
1983								- 6%	- 1%
1984								- 7%	- 1%
Mittel									
(a)	- 12	- 10	- 11	- 0	+ 13	+ 14	- 5	- 4	- 3**
(b)	12	11	11	8	16	14	5	4	3**

Legende vgl. Tabelle 10

**Tabelle 10: Prognosefehler in den Aargauer Finanzplänen und Voranschlägen:  
Direkte Bundessteuer**

Jahr	Prognosefehler (= Planwert - Istwert, in % des Istwerts)								Voranschlag
	Finanzplan								
	1969-1973	1971-1974	1972-1975	1973-1976	1973-1977*	1974-1978	1977-1981*	1981-1985*	1)
1969	+ 4%								+ 4%
1970	+ 2%								- 11%
1971	+ 0%	- 8%							- 8%
1972	- 8%	-16%	- 7%						- 7%
1973	- 5%	- 15%	- 4%	- 1%	- 2 %				- 1%
1974		- 15%	- 5%	+ 4%	- 1%				- 3%
1975			- 5%	+ 3%	+ 3%	- 5%			- 5%
1976				+16%	+29%	+39%			+ 9%
1977					+16%	+21%	+ 5%		+ 5%
1978						+49%	+ 7%		- 1%
1979							- 3%		- 3%
1980							- 4%		+ 3%
1981							+ 5%	+ 2%	+ 2%
1982								+ 2%	- 2%
1983								-20%	+11%
1984								-25%	+ 2%
Mittel									
(a)	- 1	- 13	- 5	+ 5	+ 9	+26	+ 2	- 10	- 2**
(b)	4	13	5	6	10	28	5	12	5**

*Legende zu Tabellen 9 und 10*

- (a) arithmetisches Mittel der Fehler
- (b) Mittelwert der absoluten Fehler
- 1) gemäß Antrag des Regierungsrates
- \* im Regierungsprogramm
- \*\* Mittel der Jahre 1969-1984

*Quellen:*

Finanzpläne, Regierungsprogramme, Staatsvoranschläge  
und Staatsrechnungen des Kantons Aargau; eigene Berechnungen

**Tabelle 11: Prognosefehler in den Zürcher Finanzplänen und Voranschlägen beim Staatssteueraufkommen <sup>1)</sup>**

Jahr	Prognosefehler (= Planwert - Istwert, in % des Istwerts)						Voranschlag
	Finanzplan						
	1970-1972	1973-1975	1976-1981	1976-1981 Erg.	1979-1984	1982-1987	2)
1970	- 12 %						- 7 %
1971	- 13 %						- 5 %
1972	- 28 %						- 6 %
1973		- 8 %					- 8 %
1974		- 10 %					- 3 %
1975		+ 1 %					+ 7 %
1976			+ 10%				+ 10%
1977			+ 16%				- 1 %
1978			+ 31%	+ 1 %			+ 1 %
1979			+ 26%	+ 3 %	+ 4 %		+ 5 %
1980			+ 41%	+ 3 %	+ 3 %		+ 1 %
1981			+ 36%	+ 2 %	+ 0 %		- 3 %
1982					- 3 %	- 2 %	- 2 %
1983					+ 1 %	+ 1 %	+ 2 %
1984					+ 3 %	+ 2 %	- 4 %
Mittel							
(a)	- 18	- 6	+ 27	+ 2	+ 1	+ 0	- 1 *
(b)	18	6	27	2	2	+ 2	4 *

(a) durchschnittlicher Fehler in Prozentpunkten

(b) durchschn. absoluter Fehler in Prozentpunkten

1) Staatssteuerertrag inkl. Nachträge, auf ganze Zahlen gerundet

2) gemäß Antrag des Regierungsrates

\* Mittel der Jahre 1970-1984



**Tabelle 12: Prognosefehler in den Zürcher Finanzplänen und Voranschlägen bei der direkten Bundessteuer**

Jahr	Prognosefehler (= Planwert - Istwert, in % des Istwerts)						Voranschlag
	Finanzplan						
	1970-72	1973-75	1976-81	1976-81 Ergänz.	1979-84	1982-87	1)
1970	- 1 %						- 1 %
1971	- 15 %						- 5 %
1972	- 12 %						- 1 %
1973		- 11 %					- 11 %
1974		- 8 %					- 8 %
1975		- 18 %					- 8 %
1976			- 5 %				- 2 %
1977			+ 4 %				+ 9 %
1978			+54%	+ 10%			+10%
1979			+18%	+ 4%	- 6%		- 6 %
1980			+38%	+ 9%	- 5%		0 %
1981			+46%	+21%	+ 1%		+ 3 %
1982					- 2%	- 0%	- 4 %
1983					-10%	- 12%	- 5 %
1984					- 1%	- 1%	0 %
Mittel							
(a)	- 9	- 12	+ 26	+ 11	- 4	- 4	- 2 *
(b)	9	12	27	11	4	4	5 *

- (a) durchschnittlicher Fehler in Prozentpunkten  
 (b) durchschn. absoluter Fehler in Prozentpunkten  
 1) gemäß Antrag des Regierungsrates  
 \* Mittel der Jahre 1970-1984

*Quellen zu Tabellen 11 und 12*

Finanzpläne, Staatsvoranschläge und Staatsrechnungen des Kantons Zürich;  
 eigene Berechnungen

**Tabelle 13: Prognosefehler in den Zuger Finanzplänen und Voranschlägen beim Staatssteueraufkommen**

Jahr	Prognosefehler (=Planwert - Istwert, in % des Istwerts)				Voranschlag
	Finanzplan				
	1969-78	1973-76	1977-80	1978-81	1)
1969	- 8 %				- 12 %
1970	- 18 %				- 10 %
1971	- 22 %				- 10 %
1972	- 33 %				- 12 %
1973	- 42 %	- 26 %			- 18 %
1974	- 55 %	- 44 %			- 30 %
1975	- 58 %	- 43 %			- 23 %
1976	- 58 %	- 45 %			- 17 %
1977	- 59 %		- 4 %		- 12 %
1978	- 60 %		- 5 %	- 10 %	- 10 %
1979			+ 5 %	+ 3 %	+ 6 %
1980			- 0 %	- 5 %	- 16 %
1981				- 23 %	- 21 %
Mittel					
(a)	- 41	- 40	- 1	- 9	- 14 *
(b)	41	40	3	10	15 *

- 1) gemäß Antrag des Regierungsrates inkl. Nachträge aus Vorjahren  
(a) durchschnittliche Fehler in Prozentpunkten  
(b) durchschn. Absolutfehler in Prozentpunkten  
\* Mittelwert 1969-1981

**Tabelle 14: Prognosefehler in den Zuger Finanzplänen und Voranschlägen bei der direkten Bundesteuer**

Jahr	Prognosefehler (= Planwert - Istwert, in % des Istwerts)				Voranschlag
	Finanzplan				
	1969-78	1973-76	1977-80	1978-81	1)
1969	- 15 %				- 15 %
1970	- 22 %				- 16 %
1971	- 32 %				- 9 %
1972	- 71 %				- 58 %
1973	- 48 %	- 23 %			- 16 %
1974	- 70 %	- 56 %			- 4 %
1975	- 69 %	- 55 %			- 14 %
1976	- 82 %	- 73 %			- 37 %
1977	- 73 %		- 25 %		- 5 %
1978	- 84 %		- 30 %	- 25 %	- 25 %
1979			- 15 %	- 3 %	+ 13 %
1980			- 1 %	+ 12 %	+ 12 %
1981				- 22 %	+ 2 %
Mittel					
(a)	- 57	- 52	- 18	- 9	- 13 *
(b)	57	52	18	15	17 *

1) gemäß Beschluß des Kantonsrats

(a) durchschnittlicher Fehler in Prozentpunkten

(b) durchschnittl. absoluter Fehler in Prozentpunkten

\* Mittel der Jahre 1969-1981

*Quellen zu Tabellen 13 und 14*

Finanzpläne, Staatsvoranschläge und Staatsrechnungen des Kantons Zug;  
eigene Berechnungen

**VII. Abkürzungen der Kantone**

<b>ZH</b>	<b>Zürich</b>
<b>BE</b>	<b>Bern</b>
<b>LU</b>	<b>Luzern</b>
<b>UR</b>	<b>Uri</b>
<b>SZ</b>	<b>Schwyz</b>
<b>OW</b>	<b>Obwalden</b>
<b>NW</b>	<b>Nidwalden</b>
<b>GL</b>	<b>Glarus</b>
<b>ZG</b>	<b>Zug</b>
<b>FR</b>	<b>Freiburg (Fribourg)</b>
<b>SO</b>	<b>Solothurn</b>
<b>BS</b>	<b>Basel-Stadt</b>
<b>BL</b>	<b>Basel-Land</b>
<b>SH</b>	<b>Schaffhausen</b>
<b>AR</b>	<b>Appenzell-Ausserrhoden</b>
<b>SG</b>	<b>St. Gallen</b>
<b>GR</b>	<b>Graubünden</b>
<b>AG</b>	<b>Aargau</b>
<b>TG</b>	<b>Thurgau</b>
<b>TI</b>	<b>Tessin (Ticino)</b>
<b>VD</b>	<b>Waadt (Vaud)</b>
<b>VS</b>	<b>Wallis (Valais)</b>
<b>NE</b>	<b>Neuenburg (Neuchâtel)</b>
<b>GE</b>	<b>Genf (Genève)</b>
<b>JU</b>	<b>Jura</b>

## Literaturverzeichnis

- (1) Baschung, Marius (1985),  
Zur Fristverlängerung für kantonale Richtpläne, in: Raumplanung, Informationshefte, hrsg. vom Bundesamt für Raumplanung, 13. Jg., 1985, Heft 1, S. 3-4
- (2) Bieri, Stephan (1979),  
Angelpunkt der Planung: Konzeptionen oder Probleme? Eine kritische Gegenüberstellung, in: Lendi M., Linder W. (Hrsg.), Politische Planung in Theorie und Praxis, Res publica helvetica 12, Bern/Stuttgarat, S. 149-157
- (3) Bundesamt für Konjunkturfagen (1984),  
Bautätigkeit 1983 und Bauvorhaben 1984-1986 in der Schweiz, o.O., August.
- (4) Buschor, Ernst (1984),  
Haushaltsführung und Finanzplanung, Wirtschaftsbulletin der Zürcher Kantonalbank, Nr. 34, Zürich.
- (5) Fachgruppe für kantonale Finanzfragen (1980),  
Auswertung der kantonalen Finanzplanungen, Bericht der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen, in: Finanz- und Steuerpolitische Mitteilungen, hrsg. von der Koordinations- und Beratungsstelle der kantonalen Finanzdirektionen für Fragen der Finanz- und Steuerpolitik, Nr. 40/Mai 1980, S. 1-10.
- (6) FDK-Handbuch (1981),  
Handbuch des Rechnungswesens der öffentlichen Haushalte, hrsg. von der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, Ausgabe 1981, Bern (2 Bde.)
- (7) FDK-Informationen,  
hrsg. von der Koordinations- und Beratungsstelle der kantonalen Finanzdirektoren für Fragen der Finanz- und Steuerpolitik, 1970ff.
- (8) Furgler, Kurt (1979),  
Politische Planung zwischen Anspruch und Realität: Einsicht in die Notwendigkeit, in: Lendi M., Linder W. (Hrsg.), Politische Planung in Theorie und Praxis, Res publica helvetica 12, Bern/Stuttgart, S. 11-20.
- (9) Höpfinger, François (1978),  
Zur Planbarkeit staatlicher Einnahmen und Ausgaben: Ein empirischer Vergleich großer und kleiner Kantone, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 114. Jg. (1978), S. 573-590.
- (10) Jöhr-Bericht (1966),  
Eidgenössische Expertenkommission zur Bearbeitung der Grundlagen und Methoden einer langfristigen Finanzplanung im Bunde, Schätzung der Einnahmen und Ausgaben des Bundes 1966-1974, St. Gallen.

- (11) Meier, Alfred (1979),  
Finanzplanung zwischen Fortschreibung und Prioritätensetzung:  
Ernüchterung bei den Theoretikern, in: Lendi M., Linder W. (Hrsg.),  
Politische Planung in Theorie und Praxis, Res publica helvetica 12,  
Bern/Stuttgart, S. 129-140.
- (12) Neue Finanzpolitik der Kantone (1984),  
Studie der Fachgruppe für kantonale Finanzfragen, red. von E. Buschor,  
F. König, A. Rey, E. Rondi, Staat und Politik 29, Bern .
- (13) Vallender, Klaus (1983),  
Finanzhaushaltsrecht. Bund - Kantone - Gemeinden, Grundriß und Text-  
ausgaben, Schriftenreihe Finanzwirtschaft und Finanzrecht, Bd. 36,  
Bern/Stuttgart.
- (14) Werder, Hans (1979),  
Regierungsprogramme in Bund und Kantonen, in: Linder W., Hotz B.,  
Werder H., Planung in der schweizerischen Demokratie, Res publica  
helvetica 11, Bern/Stuttgart, S. 373-399.
- (15) Wille, Eberhard (1977),  
Mittel- und langfristige Finanzplanung, in: Handbuch der Finanzwissen-  
schaft, hrsg. von F. Neumark, 3., gänzl. Neubearb. Aufl., Tübingen, Bd. I,  
S. 427-474.
- (16) Wille, Eberhard (1980),  
Soziale Indikatoren als Ansatzpunkte wirtschaftspolitischer Zielbildung  
und Kontrolle - Verbesserung oder Verschleierung politischer Entschei-  
dungsgrundlagen? in: Ordo, Band 31, S. 127-151.
- (17) Winter, André (1978),  
Die Entwicklung der Finanzplanung des Bundes, Diessenhofen.
- (18) Wittmann, Walter (1969),  
Die Finanzgesinnung des Bundes im Lichte der parlamentarischen  
Beratungen: Von der Weltwirtschaftskrise bis zur Gegenwart, Zürich.

## Summary

In Switzerland medium-term planning of public finance on cantonal (i.e. state) level goes back to the fifties and the sixties. Apart from one exception all cantons produced such plans and 22 cantons have now put item on a legal footing. A comparison of the most recent plans from 24 cantons shows three different planning concepts. 14 cantons integrate their financial plan in a more or less comprehensive medium-term political programme which contains the intended goals and measures of the government. In four cantons a project-based investment

plan is the most important (in some cases the only) element of medium-term financial planning, while in the remaining cantons the plan it is more or less a projection of the one-year budget. The financial plans differ not only in concept, but also - and to a considerable degree - in their content, aggregation levels, methods and planning process.

By far the most important function of financial planning is its contribution to balancing the cantonal budget during the planning period. In contrast, the setting of political priorities and economic stabilization are of minor importance. In practice financial planning plays a modest role in most cantons, being some kind of appendix of the year-to-year budgeting. The ongoing reform of public accountancy may substantially not improve this. Still, it will promote the harmonization of the legal base, contents, aggregation level and rhythm of planning revision. Provided their underlying forecast of national income, price level and interest rate are compatible, the plans could be aggregated to a consolidated cantonal financial plan. Although such plans would be of interest to the public and the private sector as well, they will most probably fail because coordination of cantonal planning is absent, at least in the near future.

# Die Finanzplanung des Kantons Zürich

von  
Peter Bohley

## I. Einige Begriffe und spezielle Rahmenbedingungen der Finanzplanung im Kanton Zürich

Seit 1979 gibt es im Kanton Zürich eine gesetzliche Grundlage und die Verpflichtung zur Aufstellung eines kantonalen Finanzplans. Dieser ist "auf den Zeitpunkt der Festlegung des Steuerfußes" zu erstellen und muß als Planperiode "mindestens zwei Steuerfußperioden" umfassen (§ 31 des kantonalen Finanzhaushaltsgesetzes (FHG) vom 2. Sept. 1979). Im Gesetz wurde damit verankert, was vorher schon bestehende Finanzplanungspraxis war. Verbindlich gemacht wurde freilich nur, bis auf weiteres im Dreijahresrhythmus einen Finanzplan zu erstellen. Verwaltungsintern wird zwar weiterhin jedes Jahr ein aktualisierter Finanzplan erarbeitet, einen veröffentlichten Finanzplan aber gibt es nur alle drei Jahre im Zusammenhang mit der sog. Steuerfußfestsetzung.

Zum besseren Verständnis der verwendeten Begriffe ist folgendes anzumerken. Beim Steuerfuß handelt es sich um einen Tarifvervielfacher oder Hebesatz. Er ist in Zürich auch auf Kantonsebene erforderlich, weil der Kanton ebenso wie die Gemeinden die wichtigsten Steuereinnahmen im *Zuschlagsverfahren* aus den kantonal einheitlich für die beiden unteren gebietskörperschaftlichen Ebenen festgelegten Einkommen-, Vermögen-, Körperschaft- und Gewerbesteuer erzielt. Um dem Kanton Variationen der Steuereinnahmen ohne jedesmalige Novellierung des Steuergesetzes und ohne Folgewirkungen für die Gemeindeeinnahmen zu ermöglichen, wurde das Instrument des kantonalen Hebesatzes "zischengeschaltet". Dieser gilt einheitlich für alle vier soeben genannten Hauptsteuern und er muß gemäß einer seit 1917 bestehenden Regelung stets für die Dauer von drei Jahren in gleichbleibender Höhe festgelegt werden. Dieser Dreijahresabschnitt heißt Steuerfußperiode.



Der Finanzplan des Kantons Zürich war in seinen Anfängen in erster Linie ein Hilfsmittel bei der Entscheidungsfindung hinsichtlich der Höhe des Hebesatzes und er hatte und hat auch immer noch die Aufgabe der Konsensherstellung in diesem Punkt. Durch den Finanzplan sollte dem Kantonsrat, d.h. dem kantonalen Parlament, von der Regierung als dem formalen Planträger ein Überblick über den von ihr erwarteten Finanzbedarf gegeben und so die Debatte über den Hebesatz auf konsensführende Grundlagen gestellt werden.

Die Hebesatzkompetenz liegt, ebenso wie die Kompetenz zur Genehmigung des Haushaltsplans, allein beim Parlament. Diesem steht die unmittelbar vom Volk gewählte Regierung und beiden zusammen das in einer Reihe von Fragen direkt-demokratisch mitentscheidende Volk gegenüber. Es gibt also auf der Kantons-ebene eine Mischung aus direkt-demokratischen und repräsentativ-demokratischen Kompetenzzuordnungen. Das kantonale Parlament und die Regierung sind angesichts vieler der Volksabstimmung unterliegender Entscheidungen, insbesondere wegen des sog. Finanzreferendums, in ihrem Entscheidungsspielraum ganz erheblich eingeschränkt. Jede Änderung von Gesetzen, also auch beispielsweise der Steuergesetze, und Beschlüsse über Ausgaben, die den Betrag von 2 Mio. Fr. übersteigen, unterstehen (fakultativ oder obligatorisch) dem Volksentscheid. So lautet die Regelung in Art. 30 der Kantonsverfassung auszugsweise: "Der Volksabstimmung werden unterstellt: (1.) Alle Verfassungsänderungen und Gesetze ... (2.) Beschlüsse des Kantonsrates über neue einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck von mehr als Fr. 20 000 000 oder über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben vom mehr als Fr. 2 000 000" (obligatorisches Referendum); "Beschlüsse des Kantonsrates über neue einmalige Ausgaben für einen bestimmten Zweck von mehr als 2 000 000 bis zu Fr. 20 000 000 oder über neue jährlich wiederkehrende Ausgaben von mehr als Fr. 200 000 bis Fr. 2 000 000, sofern 60 Mitglieder des Kantonsrates oder 5000 Stimmberechtigte innert 45 Tagen seit der amtlichen Veröffentlichung des Beschlusses schriftlich das Begehren um Durchführung der Volksabstimmung stellen" (fakultatives Referendum).

Das Institut direkt ausgeübter Volksrechte ist für die kantonale Finanzplanung von nicht unerheblicher Bedeutung (vgl. Buschor, E. 1979, S. 121). Einerseits kann und darf der Planträger bei der Aufstellung des Plans und vieler dort einzustellender Ausgaben nur unter Vorbehalt von einem politisch bindenden Zielkatalog ausgehen; der Eventualcharakter bei sog. neuen Ausgaben hat eine andere

Qualität als im Fall, bei dem der Planträger letzte Entscheidungsinstanz ist. Andererseits werden durch die Volksentscheide, speziell durch das Finanzreferendum, auch im rechtlichen Sinn sog. gebundene Ausgaben geschaffen, die für den Planträger einen stärker bindenden Charakter als anderswo haben. Solche gebundenen Ausgaben stehen im Prinzip nicht mehr zur Disposition. Sie stehen nicht zur Disposition des Parlaments, das natürlich nicht nachträglich nicht in seine Kompetenz fallende Beschlüsse verändern kann. Aber sie unterstehen auch nicht mehr einer erneuten Volksabstimmung, da über sie bei der ersten Grundentscheidung bereits beschlossen wurde. Natürlich gibt es hier einen oft strittigen und nie ganz eindeutig festliegenden Zwischenbereich. So kann es z.B. strittig sein, ob die Ausgabe für den Kauf eines neuen Großrechners mit erweiterter Kapazität eine gebundene Ausgabe oder eine neue, wegen ihrer Höhe erneut dem Volksentscheid zu unterstellende Ausgabe ist.

In Zürich wie überhaupt in der Schweiz haben also die Begriffe der "neuen" resp. der "gebundenen Ausgabe" nicht nur einen ökonomischen, sondern auch einen spezifisch finanzverfassungsrechtlichen Inhalt. Dieser zusätzliche Rechtscharakter, der bei den Ausgaben zu beachten ist, bedeutet für den Planträger ebenso wie für den Politiker generell, daß sein Spielraum stärker eingeschränkt ist als anderswo. So ist es beispielsweise schwieriger als anderswo, die als gebunden anzusehenden Reparatur- oder Instandhaltungsausgaben zweckentfremdet einzusetzen. Natürlich hat dieser rechtliche Aspekt i.d.R. nicht eine bestimmte Periodenzuordnung einer "gebundenen" Ausgabe im Finanzplan zur Folge, zeitliche Verschiebungen oder auch Unterschreitungen des referendumsmäßig genehmigten Ausgabenvolumens sind selbstverständlich zulässig. Wo andererseits dem Rechtscharakter nach "neue", referendumsunterworfenen Ausgaben vorliegen, muß der Finanzplaner mit einer entsprechend verlängerten Entscheidungsphase rechnen. Dies minderte z.B. die Möglichkeiten ganz erheblich, auf eine konjunkturbedingte Nachfrageschwäche rasch mit Ausgabenprogrammen im Finanzplan zu reagieren, falls dies als wünschbar angesehen würde. Auch hinsichtlich der Einnahmen kann im Rahmen der Finanzplanung nicht mit einer bei Vollkompetenz des Planträgers möglichen Flexibilität gerechnet werden, da auch die Steuergesetze der Volksabstimmung unterstehen und dementsprechend lange Entscheidungsvorbereitungszeiten notwendig sind.

Neben den genannten Spezialbedingungen sind noch zwei weitere zu nennen, die ebenfalls Auswirkungen auf den Charakter zürcherischer und schweizerischer Finanzplanung haben. Es ist dies erstens einmal die Kleinheit und Offenheit der Schweizer Volkswirtschaft, die einer eigenständigen Konjunkturpolitik einen relativ geringen Stellenwert gibt. Antizyklischen Erfordernissen wurde und wird daher speziell bei den beiden unteren Ebenen des Föderativstaates Schweiz höchstens verbal Rechnung getragen. Das anderswo oft anzutreffende Spannungsverhältnis zwischen Aufgabenplanung und Konjunkturpolitik ist auch auf der Kantonebene kaum vorhanden.

Schließlich ist noch auf das für die Schweiz insgesamt charakteristische Milizsystem auch im Rahmen der öffentlichen Verwaltung hinzuweisen. Das Milizsystem findet sich zwar in erster Linie auf der Gemeindeebene, da aber das Rechnungswesen einheitlich für die beiden unteren Gebietskörperschaftsebenen konzipiert ist, strahlt es auch auf die Gestaltung der Finanzplanung auf der Kantons-ebene aus. Meines Erachtens deutlich spürbar ist der Einfluß des Milizsystems bei der z.Zt. in Gang befindlichen gesamtschweizerischen Haushaltsreform der Kantone und Gemeinden. Dies insofern als jetzt ein noch enger als bisher an das privatwirtschaftlich-betriebswirtschaftliche Rechnungswesen angelehntes Modell eingeführt wird, was die ehrenamtliche Übernahme öffentlicher Budget- und Rechnungsarbeiten durch in der Privatwirtschaft hauptberuflich Tätige sehr erleichtert. Zum Finanzplan des Kantons Zürich gehört daher als wesentlicher Bestandteil auch eine sog. *Planbilanz* für das Ende eines jeden Planungsjahres mit Ausweis der Aktiven bestehend aus Finanz- und Verwaltungsvermögen und der Passiven bestehend aus Eigen- und Fremdkapital. Es gibt somit beim Kanton eine eigentliche Rechnungsplanung, d.h. wenn man so will, eine G + V-Planung, und eine Bilanzplanung.

Im speziellen folgt aus dem privat-/betriebswirtschaftlich orientierten Rechnungswesen, daß in dem "Laufende Rechnung" genannten Verwaltungshaushalt Abschreibungen stehen. Bei einem Gesamtvolumen des Kantonshaushalts (laufender Aufwand ohne Abschreibungen und Verrechnungen zuzüglich "Nettoinvestitionen") von 4,6 Mrd. Fr. für 1985 betragen diese Abschreibungen immerhin rd. 500 Mio. Fr, wovon rd. 50 Mio. Fr. Abschreibungen vom Finanz- und 450 Mio. Fr. Abschreibungen vom Verwaltungsvermögen sind. Die erstgenannten Abschreibungen resultierten aufgrund vorgeschriebener rein betriebswirtschaftli-

cher Gesichtspunkte, beim Verwaltungsvermögen müssen die Abschreibungssätze bezogen auf den Restbuchwert 10 % bei den Sachanlagen ohne Einschluß der Mobilien und 20 % bei Mobilien und Investitionsbeiträgen betragen (§ 24 der Verordnung über die Finanzverwaltung vom 10. 3. 1982). Der ansehnliche *Abschreibungsposten* bedeutet für den Planträger, daß ein nicht unbedeutender Teil der Ausgabenseite des Finanzplans als Folgekosten oder gebundene Ausgabe in Abhängigkeit der Investitionen der Vorjahre mehr oder weniger automatisch festliegt.

## II. Die Praxis der Finanzplanung beim Kanton Zürich

Die Finanzplanungspraxis des Kantons Zürich, die ich im folgenden in ihren Grundzügen und in ihren wichtigsten Details skizzieren möchte, besteht in ihrer heutigen Form seit ca. 1975, also seit etwa 10 Jahren. Sie wurde geprägt von den Konsolidierungsnotwendigkeiten einer Periode, in der das reale Volkseinkommen pro Jahr im Kanton Zürich nur noch um rd. 1 % im Durchschnitt wuchs. Die heutige Finanzplanung steht ganz im Zeichen einer auf Konsolidierung und auf Beseitigung struktureller Ungleichgewichte des Finanzhaushalts gerichteten Politik. Zu diesem Zweck wurde dem Finanzplan vorrangig der Charakter eines möglichst wirkungsvollen *Führungsinstruments* für die eigene Verwaltung gegeben. Diesen Charakter hatte der kantonale Finanzplan nicht von Anfang an besessen. Beginnend in den fünfziger Jahren, hatte es zwar auch schon eine, zunächst freilich nur rudimentäre Finanzplanung gegeben, die jedoch wie erwähnt vor allem den Zweck hatte, Informationen im Hinblick auf die alle drei Jahre erfolgende Festlegung des kantonalen Hebesatzes zusammenzustellen. In der Periode von Anfang der sechziger bis Mitte der siebziger Jahre mit ihrem durchschnittlichen Realwachstum des Volkseinkommens von rd. 5 % hatte die Finanzplanung eher den Charakter einer politischen Perspektivplanung und einer auf Expansion ausgerichteten Investitionsplanung gehabt.

Auf die historische Entwicklung wird im vorliegenden Beitrag nicht näher eingegangen. Der Beitrag ist der aktuellen Finanzplanung gewidmet und beginnt mit den oben bereits angesprochenen Rechtsgrundlagen. Seit 1979 wird demnach vom Gesetzgeber verlangt, "einen Überblick über Aufwand und Ertrag der laufenden Rechnung; eine Übersicht über die Investitionen; eine Schätzung des Fi-

nanzbedarfs und die Angabe der Finanzierungsmöglichkeiten" sowie schließlich "eine Übersicht über die Entwicklung des Vermögens und der Schulden" zu geben. Im Folgeparagrafen wird verlangt, daß der Haushaltsplan "unter Berücksichtigung des Finanzplans" zu erstellen sei. Diese gesetzlichen Vorschriften werden in folgender Weise umgesetzt.

Der zur Veröffentlichung vorgesehene Finanzplan wird für sechs Jahre erstellt. Das erste Finanzplanjahr entspricht dem Budget des kommenden resp. laufenden Jahres. Budget und Finanzplan werden also synchron erstellt. Der Finanzplanhorizont übersteigt den Budgethorizont dabei um fünf Jahre. Wegen der Identität von Budget und erstem Finanzplanjahr entspricht der Detaillierungsgrad des Finanzplans dem des Budgets, und zwar nicht nur für das erste Jahr. Die Detaillierung ist für die gesamte Planperiode stets dieselbe. Intern erfolgt jährlich eine Anpassung, aber keine Fortführung, d.h. intern wird nach Ablauf des ersten resp. des zweiten Finanzplanjahrs eine Aktualisierung des Finanzplans vorgenommen, ohne weitere Jahre an den veröffentlichten Finanzplan anzuhängen. Der Finanzplanhorizont verkürzt sich dadurch von ursprünglich sechs auf zuerst fünf und danach vier Jahre. Mit der dann erneut fälligen Veröffentlichung springt der Finanzplanhorizont anschließend wieder auf sechs Jahre.

Natürlich bedeutet die totale Zerlegbarkeit des Finanzplans nicht, daß jedes Einzelkonto individuell geplant wird. Man unterscheidet eine *objektbezogene*, eine *amtsbezogene* und eine *kontenbezogene* Planung und geht dabei folgendermaßen vor. In die *objektbezogene Planung* mit dem Charakter einer *Investitionsplanung* wird grundsätzlich jedes 50'000 Franken übersteigende Projekt einbezogen. Bei der Veröffentlichung erscheinen die Investitionsausgaben dann selbstverständlich nur in aggregierter Form, abgesehen von den dem Finanzreferendum unterstehenden, dem Rechtscharakter nach "neue Ausgaben" ausmachenden Investitionen über 2 Mio. Fr. Zum laufenden Finanzplan für die Jahre 1985 bis einschließlich 1990 gehört daher eine Einzelübersicht mit rd. 60 Investitionsprojekten, deren Gesamtbetrag sich auf insgesamt rd. 1,1 Mrd. Fr. beläuft, wovon knapp 700 Mio. auf die sechs Planjahre 1985-1990 entfallen. Diese, ein eigentliches Investitionsprogramm im Kanton darstellende Übersicht, enthält neben den für die einzelnen Planjahre veranschlagten Ausgabetranchen auch die Angabe des Jahres, in dem als Voraussetzung des Volksentscheids der jeweilige Kantonsratsbeschuß herbeigeführt werden soll. Das Gesamtvolumen an Investitionen für 1985

bis 1990 ist im Finanzplan mit rd. 6 Mrd. Fr. ausgewiesen, die sich auf etwa 1000 verschiedene Investitionsprojekte aufteilen. Eine den Bereich der Erziehungsdirektion (Kultusministerium) betreffende Teilübersicht der Einzelinvestitionsprojekte ist im Anhang als Tabelle 1 beigefügt. Der Gesamtinvestitionsplan ist in Tabelle 2 wiedergegeben. Die mit dem Investitionshaushalt unmittelbar verknüpfte Bilanzplanung zeigt Tabelle 3.<sup>1)</sup>

Neben der soeben behandelten Objektplanung gibt es die sog. *amts- und kontenbezogene Planung*, wobei für letztere vor allem die Unterscheidung nach Personal- und Sachaufwandskonten einerseits und den Einnahmekonten andererseits von Bedeutung ist. Einzelne werden jene Konten geplant, die gemäß letzter Rechnung einen Betrag von 1 Mio. Fr. überstiegen haben, während die kleineren Konten gemäß den ausgegebenen Richtlinien fortgeschrieben werden.

Der amts- und kontenbezogene Planungsprozeß kann in etwa wie folgt beschrieben werden. Zunächst werden auf Antrag der Finanzverwaltung von der Regierung Richtlinien von noch relativ pauschaler Art in Hinblick auf die Planerstellung gegeben. Bei diesen Richtlinien orientiert sich die Regierung einerseits an den volkswirtschaftlichen und bevölkerungsmäßigen Rahmendaten, auf die weiter unten zurückzukommen sein wird, und an ihren "großen" politischen Leitvorstellungen. Diese beinhalten z.Zt., d.h. seit der etwa Mitte der siebziger Jahre einsetzenden Wende, neben einem Ausgleich der Laufenden Rechnung eine Senkung der kantonalen Staatsquote (1985: 11,1 %, geplant für 1990: 10,5 % des Volkseinkommens) und möglichst auch eine Reduzierung der kantonalen Steuerquote. Im Zuge dieser Politik waren durch die Novellierung des kantonalen Steuergesetzes von 1982 Steuerausfälle allein beim Kanton von rd. 15 % seines Steueraufkommens eingetreten. 1985 senkte der Kanton zudem seinen Hebesatz für die Steuerfußperiode 1985-1987 um 5 Prozentpunkte von vorher 120 % auf nunmehr 115 %.

- 1) Im Zuge der Neuordnung des öffentlichen Rechnungswesens trat an die Stelle des früheren außerordentlichen Haushalts die sog. Investitionsrechnung, in der aber nur die das Verwaltungsvermögen tangierenden Vorfälle erscheinen. Sie ist also nicht gleichzusetzen mit einem (vollständigen) Vermögenshaushalt. Veränderungen des Finanzvermögens werden direkt in der Planbilanz, Wertberichtigungen (Abschreibungen) des Finanzvermögens in der Verwaltungsrechnung (laufende Rechnung) verbucht. Diese Besonderheiten sind Ausfluß des direktdemokratischen Instituts des Finanzreferendums, das sich stets nur auf Ausgaben für das Verwaltungsvermögen erstreckt.

Die Regierung hatte ursprünglich, d.h. bei der Vorlage ihres Finanzplans für 1985 bis 1987 nur eine Senkung des Hebesatzes auf 118 % vorgesehen, dem erst für 1988 bis 1990 ein Satz von 115 % folgen sollte (vgl. Tabelle 5). Aus der parlamentarischen Debatte des Finanzplans, die wie erwähnt mit der Beschlußfassung über den Hebesatz gekoppelt ist, ging dann jedoch eine sofortige Senkung auf 115% hervor. Dieser Parlamentsbeschluß konterkarierte die Regierungspolitik im Prinzip aber nicht, sondern bekräftigte sie vielmehr. Tabellen 4 und 5 zeigen einen Einzelplan und den Gesamtplan der Laufenden Rechnung.

Im Zuge dieser sowohl von der Parlamentsmehrheit als auch von der Regierung verfolgten Politik war die Staatssteuerquote bereits von 5,9 % Mitte der siebziger Jahre auf heute etwa 5,4 % zurückgegangen. Die Finanzpolitik der nächsten Jahre sieht für 1987 eine weitere Novellierung des Steuergesetzes vor, die nochmals Steuerausfälle von rd. 10 % bringen soll. Angepeilt wird damit eine stabile oder möglichst weiter sinkende Staatssteuerquote für Ende der achtziger Jahre. Für die kantonalen Steuereinnahmen bedeutet dies, daß sie vermutlich etwas langsamer als das erwartete nominale Volkseinkommen ansteigen werden und daß die heimliche Progression mehr oder weniger ausgeschaltet werden kann. Die "große Leitlinie" der kantonalen Finanzpolitik besteht also in einer volkswirtschaftlichen Allokationspolitik, die auf Erweiterung des privat disponiblen Anteils am Volkseinkommen gerichtet ist. Dahinter steht einerseits der Wunsch, günstige finanzpolitische Rahmenbedingungen für ein weiteres Wachstum des Volkseinkommens zu setzen, aber im speziellen auch, diese Rahmenbedingungen im Kanton Zürich im Verhältnis zu denen in den Nachbarkantonen zu verbessern. Speziell hinsichtlich der Industrie- oder Unternehmensansiedlung steht Zürich unter starkem Konkurrenzdruck seitens einiger Nachbarkantone, insbesondere seitens der kantonalen "Steueroase" Zug. Aus diesem Grund war bei der 1982er-Steuer-gesetznovelle eine Steuerentlastung vor allem im Bereich der die Unternehmen treffenden Steuern vorgenommen worden.

Die Konkretisierung der "großen Leitlinie" in Form von jeweils im Frühjahr an die Finanzverwaltung als Planersteller gegebenen Richtgrößen, Vorgaben oder tentativen Plafonds für Ausgaben oder auch für den Personalbestand stellt natürlich nur den Anfang eines nun einsetzenden Interaktions- oder Wechselspiels von Regierung, Ressortschefs und der mit der Planerstellung befaßten Spitze der Finanzverwaltung dar. Dieses Wechselspiel erstreckt sich über etwa sechs Monate,



wie dies aus Tabelle 6 des Anhangs ersichtlich ist, es beginnt im März eines Jahres und endet im September desselben Jahres. Im Verlauf dieses im wörtlichen Sinne "rückkopplungsreichen Kommunikationsprozesses" (Wille), der aus einer Abfolge verschiedener interner und jeweils vorläufiger Planvarianten besteht, konkretisieren sich die sachlichen Schwerpunkte und zeitlichen Prioritäten betreffend einzelne Ressorts oder Projekte, wobei es maßgeblich auf die von der Finanzverwaltung in Zwischenetappen errechneten Planzahlen ankommt. Von der Finanzplanung gehen somit Impulse auf die Zielbildung aus. Charakteristisch für diesen Planungsprozeß ist einerseits, daß die planerstellende Finanzverwaltung von vornherein bei allen Beratungen der formal plantragenden Regierung oder ihrer Kommissionen gegenwärtig ist und daß andererseits die mit der Finanzplanerstellung befaßten Personen nicht ein isoliertes Planungsbüro innerhalb der Finanzverwaltung oder eine abgesonderte Planungseinheit oder Kommission darstellen, daß vielmehr die Finanzplanerstellung, die ohnehin parallel läuft zur Budgeterstellung, personell in die laufende Finanzverwaltung voll integriert ist. Der Informationsstand der Linienorgane der Finanzverwaltung, bei der auch die Bedarfsanmeldungen der Ressorts zusammenlaufen, kann so unbehindert bei der Finanzplanerstellung nutzbar gemacht werden und ist bei den entsprechenden Kabinetts- resp. Kommissionssitzungen gegenwärtig. Die Integration der Finanzverwaltung hat für diese umgekehrt den großen Vorteil, daß sie nahezu vom ersten Augenblick an über die politischen Absichten informiert ist und daß die politischen Vorstellungen möglichst frühzeitig in ihre Planerstellung einfließen können.

Der amts- und kontenbezogene Haushalts- und Finanzplanungsprozeß beginnt im übrigen, wie dies auch aus Tabelle 6 ersichtlich ist, nicht auf der Basis der Bedarfsanmeldungen der Ressorts, sondern in der Regel nach Vorliegen des letzten Rechnungsabschlusses unter Verwendung der aus dem vorangegangenen Finanzplan stammenden Zahlen und in Verbindung mit den Regierungsrichtlinien für den neuen Finanzplan. Die Bedarfsanmeldungen werden erst im April oder Mai und im Rahmen der Schwerpunkt- und Prioritätenbildung bei der Finanzplanung berücksichtigt. Planungs-, Zielbildungs- und Reduzierungsprozeß laufen also parallel zueinander ab und sind miteinander verknüpft. Wesentlich unterstützt wird diese Verknüpfung oder Integration neuerdings durch die laufende Berechnung eines Systems von Kennzahlen, die in Tabelle 7 für die Planperiode 1985 bis 1990 wiedergegeben sind.



Um die für die Planerstellung benötigten Daten über die Arbeitsplatz- und Bevölkerungsentwicklung, Volkseinkommen, Teuerung etc. zu erhalten, geht die für die Beschaffung dieser Daten verantwortliche Finanzverwaltung folgendermaßen vor. Die Wachstumsannahmen über die Arbeitsplätze sowie die Bevölkerung und die Entwicklung ihrer Struktur erhält sie vom Amt für Raumplanung (regionalisierte Bevölkerungsprognose). Die Annahme über die Entwicklung des Volkseinkommens stützt sich auf die Zahlen einiger privater und universitärer Institute. Für die Jahre 1985 bis 1990 beispielsweise wird für Zürich mit einem Wachstum des Volkseinkommens von rd. 1,5 % p.a. gerechnet. Die Angaben über die zu erwartenden Zinssätze liefert die Tresorerie, während für die Ausgabendeckelungen von der Finanzverwaltung für einzelne Aufwandsarten auf eigenen Erfahrungen beruhende differenzierte Zahlen verwendet werden. Grundsätzlich obliegt es der Finanzverwaltung, die für die Finanzplanberechnung verwendeten Zahlen festzustellen. Für die Steuerschätzung wird im wesentlichen von Erfahrungswerten betreffend die Aufkommenselastizitäten ausgegangen. Eine einheitliche und streng formalisierte Vorgehensweise im Rahmen eines ökonometrischen Modells hat sich als nicht sehr zuverlässig erwiesen. Im übrigen wird versucht, für die Entwicklung im Kanton ein differenziertes Bild zu erhalten, indem die Tatsache berücksichtigt wird, daß der im Kanton Zürich überdurchschnittlich vertretene Dienstleistungssektor stets eine konjunkturrelativ günstige Entwicklung zuläßt und indem zusätzliche Einzelanfragen bei Unternehmen und Banken vorgenommen werden. Es werden auch gewisse Rückwirkungen des eigenen Handelns auf das Volkseinkommen, beispielsweise geplante Änderungen des Steuergesetzes oder des Steuerfußes, in Rechnung gestellt. Eine reine Zuschauerhaltung wird bei der Prognose also nicht eingenommen, es wird also weder eine "reine" noch eine "status-quo" Prognose zugrundegelegt. (Für die verwendete Methode siehe Jöhr, W.A. und Buschor, E. 1971, S. 268 ff.)

Die bisherigen Ausführungen betrafen nur die monetäre Seite der Finanzplanung, die in erster Linie durch eine Personalplanung ergänzt wird. Sowohl der Personalbestand als auch der Personalaufwand werden durch die Planung nebeneinander erfaßt. Daneben berücksichtigt der Finanzplan die vorhandenen Bauressourcen. Die materiale Bauplanung und die physische Personalplanung, letztere noch unterschieden nach Personalbestand und Personalstruktur (Neueinstellungen, Beförderungen, Pensionierungen), werden mit der monetären Querschnittsplanung koordiniert.

### III. Ein Einordnungs- und Beurteilungsraster für den kantonalen Finanzplan Zürichs

Unter Bezugnahme auf die von der Finanzwissenschaft und speziell von der Finanzplantheorie entwickelten Modelle und Konzeptionen soll jetzt versucht werden, die Merkmale und Charakteristika des kantonalen Finanzplans zu eruieren und zu beleuchten. In Anlehnung an die vor allem von Wille (1977, 1980, 1982) aufgeworfenen resp. systematisierten Fragestellungen wird der Versuch einer Beantwortung unternommen. Das soll es im einzelnen ermöglichen, *erstens* das Spektrum der Funktionen, denen der kantonale Finanzplan dienen soll, *zweitens* die Methoden, die ihm zugrunde liegen, *drittens* die ihn ausmachenden Bestandteile und schließlich *viertens* den aus alledem folgenden Typus dieses Finanzplans herauszuarbeiten.

Der *erste* Fragenkomplex richtet sich auf die dem Finanzplan zugedachten resp. die von ihm tatsächlich übernommenen *Funktionen*. Es soll unterschieden werden nach drei Funktionsarten, die ihrer Natur nach politisch, wirtschaftspolitisch und finanzpolitisch genannt werden können. (In Anlehnung an Wille, E. 1980, S. 600.)

#### 1. Planfunktionen

Der kantonale Finanzplan hat zunächst einmal eine eindeutig *politische Funktion*, sowohl im Eigenverständnis der Regierung als auch vom Standpunkt des Beobachters aus. Da ihm weder ein Regierungsprogramm noch eine politische Zielplanung vorausgeht oder vorgeschaltet ist, fällt dem Finanzplan die Aufgabe zu, die von der Regierung geplanten Maßnahmen und Schwerpunkte offenzulegen. "Ähnlich wie beim Voranschlag (Haushaltsplan) dient die Finanzplanung der mittelfristigen Festsetzung von Prioritäten in den einzelnen Aufgabenbereichen und der Konzeption von Maßnahmen zur Erhaltung eines dauerhaften Haushaltsgleichgewichts" (Bericht des Regierungsrates, 1984, S. 5). Mit dem Finanzplan legt sich somit die Regierung auf ein Aktionsprogramm fest, einerseits für jene Jahre des Finanzplans, die mit der jeweils verbleibenden Legislaturperiode der Regierung zusammenfallen, darüber hinaus als Bindung für die folgende Wahlperiode. Der kantonale Finanzplan ist hierbei nicht nur in einem engen finanztechnischen Sinn ein in Zahlen gekleidetes, d.h. finanziell abgestütztes

Regierungsprogramm, er ist ganz gezielt zu einem wirksamen politischen Führungsinstrument ausgestaltet. "Die Finanzplanung soll", in den eigenen Worten der Regierung, "gegenüber der Öffentlichkeit bewußt den Charakter eines auf die großen Züge ausgerichteten finanzpolitischen Führungsinstruments behalten, im Unterschied zum verfeinerten Einsatz auf Verwaltungsstufe" (Bericht des Regierungsrates, 1984, S. 6).

Da politische Führung sich darin äußert, daß klare, nicht dauernd wechselnde und dadurch undeutlich werdende Signale gesetzt werden, verzichtet man auf die Bekanntmachung eines jährlich aktualisierten Finanzplans (der intern ja vorliegt und daher leicht zu veröffentlichen wäre). Sowohl der dreijährige Veröffentlichungsrhythmus als auch der Verzicht auf die Veröffentlichung eines zu großen Detaillierungsgrades und in der Regel auch von Korrekturen infolge sich verändernder Wirtschaftslagen ist von daher zu erklären. Auf diese Weise wird sicher gestellt, daß der Finanzplan ein als wesentlich angesehener Indikator für den politischen Führungswillen der Regierung bleibt und sich die großen Leitlinien der kantonalen Finanzpolitik nicht verwischen. Die Vermutung mag erlaubt sein, daß die Herausbildung des Finanzplans zu einem politischen Führungsinstrument gegenüber einer breiten Öffentlichkeit auch im Kontext mit den direktdemokratischen Institutionen gesehen werden muß. Obwohl bei direktdemokratischen Institutionen die Macht von Regierung und Parlament erheblich eingeschränkt ist, wird umgekehrt unter diesen Umständen das öffentliche Gut "Führung" um so wichtiger. Die Kompetenzen des Planträgers zur Variation von Ausgaben und Einnahmen im Voranschlag sind zwar relativ schwach - sein Spielraum bei den Ausgaben wird wegen deren faktischer und rechtlicher Bindung auf ganz wenige Prozente des Haushaltsvolumens geschätzt - doch bedarf es angesichts des in der direkten Demokratie schwerfälligen Entscheidungsverfahrens frühzeitiger und kontinuierlich ausgeübter Führung, um die als notwendig erkannten Maßnahmen auch zu verwirklichen.

*Wille* bezeichnet auch die Versachlichung der Haushaltsdebatte als eine politische Funktion eines Finanzplans. Der kantonale Finanzplan sollte von seinem Ursprung her der Versachlichung der sog. Steuerfußdebatte dienen (Instrument der Konsensfindung). Da diese einen Hauptbestandteil der allgemeinen Haushaltsdebatte darstellt, ist diese politische Funktion dem kantonalen Finanzplan wohl in einem besonders herausgehobenen Maß zu eigen.

Wie jeder Finanzplan besitzt schließlich auch der Finanzplan des Kantons Zürich die Funktion einer Argumentationshilfe gegenüber partikularen Interessen. Dieser Funktion kann ein Finanzplan um so eher gerecht werden, je mehr er als politisches Führungsinstrument an Gewicht erhält und daher "ernstgenommen" wird. Da daran kein Zweifel bestehen kann, dürfte angesichts der in Zürich wie überall sonst vorhandenen zentrifugalen Kräfte der kantonale Finanzplan auch dieser Funktion gedient haben, wenngleich es natürlich von außen her schwerfällt zu beurteilen, inwieweit die Kluft zwischen Wunsch und Wirklichkeit je weils geschlossen werden konnte.

Betrachten wir als nächstes das Bündel der *wirtschaftspolitischen Funktionen*. Mit *Wille* sollen staatliche Konjunktur- und Wachstums- sowie Strukturpolitik zu den wirtschaftspolitischen Staatsaufgaben gezählt werden. Ebenfalls gehört dazu die Verbesserung der Informationsgrundlagen der privaten Entscheidungseinheiten im Hinblick auf die zu erwartende öffentliche Aktivität (Wille, E. 1982, S. 600). Fragt man nach dem Beitrag, den der kantonale Finanzplan bei der Erfüllung dieser Staatsaufgaben zu leisten vermag, muß man wohl in erster Linie auf die von ihm geleistete Informationsfunktion verweisen. Mit der Veröffentlichung der zwischen 60 und 125 Seiten umfassenden Berichte, die neben den zahlenmäßigen Angaben der eigentlichen Finanzpläne auch ausführliche Begleittex-te enthalten, wird eine ziemlich umfassende Auskunft über das vom Kanton geplante wirtschaftspolitische Handeln gegeben. So wird beispielsweise mit der Übersicht über die von der Regierung der Volksabstimmung zu unterbreitenden Investitionsvorhaben vor allem die Bauwirtschaft über die Investitionspolitik des Kantons unterrichtet. Die Skizzierung der geplanten weiteren Novellierung des Steuergesetzes und des Gesetzes über die Verkehrsabgaben (Kfz-Steuern) gibt den Steuerzahlern Anhaltspunkte über die weitere Entwicklung auf diesem Gebiet. Die teilweise detaillierten Angaben über die Personal-, Beförderungs- und Besoldungspolitik im kantonalen öffentlichen Sektor sind für den Arbeitsmarkt von Bedeutung. Ähnliches gilt für eine ganze Reihe weiterer Bereiche, in denen sich der privatwirtschaftliche Sektor ein Bild von der geplanten öffentlichen Tätigkeit machen und entsprechende Konsequenzen ziehen kann.

Zurückhaltender zu beurteilen sind die anderen, einem Finanzplan hoffnungsvollerweise oft zugeschriebenen wirtschaftspolitischen Funktionen. Ein Hinweis

darauf, daß dem kantonalen Finanzplan eine spezifische Rolle im Rahmen einer Wachstums-, Konjunktur- oder Strukturpolitik zugedacht ist, läßt sich kaum finden. Dies dürfte schon daraus folgen, daß die kantonale Finanzpolitik kaum auf eine gezielte antizyklische Konjunkturpolitik ausgerichtet ist. Eine kantonale Wachstumspolitik wird zwar mit der Setzung vorteilhafter Rahmenbedingungen und der Bereitstellung der erforderlichen Infrastruktur betrieben, doch läßt sich nicht sagen, daß dem kantonalen Finanzplan über das hinaus, was er eo ipso durch die Offenlegung der geplanten Maßnahmen für diese Wachstumspolitik leistet, eine eigentliche wachstumspolitische Funktion zugedacht ist.

Ganz anders sieht es bei den *finanzpolitischen Funktionen* aus. Diese bestehen im Zusammenhang mit der Finanzplanung vor allem aus der gesamtwirtschaftlichen und aus der internen, den eigenen Staatssektor betreffenden Allokationsfunktion. Unter diese beiden Hauptfunktionen lassen sich im einzelnen die, wie ich sie nennen möchte, Transparenz-, die Konsolidierungs-, die Schwerpunkt- und Prioritätenbildungs-, die vertikale und die horizontale, äußere und innere Koordinierungs- und schließlich die *Controllingfunktion* subsumieren, um nur die wohl wichtigsten Teilfunktionen aufzuzählen. Bei der Controllingfunktion geht die finanzpolitische Funktion bereits über in eine verwaltungspolitische oder *interne Führungsfunktion*, die aber letztlich auch im Dienst der Allokation steht.

Der Finanzplan des Kantons Zürich hat ganz ausgeprägt den Charakter eines auf die interne Führung ausgerichteten Instruments, eines managementorientierten Informations- und Controllingsystems. Dies wird erkennbar an dem zu diesem Zweck vorhandenen Detaillierungsgrad, der wie oben gesagt mit dem des Budgets übereinstimmt. Mit den verwaltungsintern vorhandenen Planzahlen läßt sich jederzeit und in jedem beliebigen Aggregations- bzw. Desaggregationsgrad eine Gegenüberstellung von Finanzplanzahlen und von zur Entscheidung anstehenden Projekten oder Anträgen vornehmen. Die Planungskomponenten können jederzeit auf alle nur denkbaren vor einer Realisierung zu treffenden Entscheidungen abgestimmt werden, es kann die Planungskonformität einer jeden Entscheidung vorher genauestens überprüft und in der Realisierungsphase auch kontrolliert und überwacht werden. Der hohe Detaillierungsgrad des Finanzplans erlaubt es schließlich der Finanzverwaltung, Regierungsentscheidungen sorgfältig vorzubereiten resp. im Entscheidungsvorfeld bereits Abklärungen und

eventuelle Bereinigungen vorzunehmen, so daß Projekte und Anträge von Seiten der Dienststellen oder Ämter entweder gar nicht oder erst zu einem späteren Zeitpunkt Entscheidungsreife erlangen. Die Entscheidungsbelastung der Regierung kann so reduziert werden, weil nicht-finanzipkonforme Projekte oder Anträge schon von der Finanzverwaltung ausgefiltert werden können oder weil sie genaue zahlenmäßige Angaben über die Konsequenzen einer Entscheidung für die Finanzplan vorlegen kann.

Neben der genannten finanzpolitischen Hauptfunktion treten einige andere, mögliche finanzpolitische Funktionen eines Finanzplans teilweise in den Hintergrund. Dies gilt vor allem hinsichtlich der äußeren Koordinationsfunktion mit anderen öffentlichen Haushalten, die kaum, oder wenn ja, dann nur informell vorhanden ist, ohne Unterschied, ob es sich um die Haushalte der übrigen Kantone oder die der Gemeinden im eigenen Kanton (für die keine Verpflichtung zur Aufstellung eines Finanzplans besteht) oder um den Bundeshaushalt handelt.<sup>2)</sup>

Inwieweit der Finanzplan des Kantons Zürich die Funktion einer sog. rationalen Schwerpunkt- und Prioritätenbildung mittels Orientierung an konkretisierten Zielen ausübt, ist für einen Außenstehenden nur schwer zu beurteilen. Man kann davon ausgehen, daß der Finanzplan sich an bereichs- oder aufgabenspezifischen Plänen orientiert. Es gibt kantonale Fachpläne, insbesondere ist ein Raumordnungsplan vorhanden. Auf sie wird auch bei der Finanzplanung Bezug genommen. Allerdings findet hierbei kein formalisierter oder quantifizierter Transformationsprozeß statt.

## 2. Planmethoden

Zu den *methodischen Grundlagen* des kantonalen Finanzplans ist schon einiges gesagt worden. Jetzt soll noch versucht werden, die verwendeten Methoden in einen Gesamtzusammenhang zu stellen, um sie richtig beurteilen zu können. Zu

- 2) Wegen des Steuerverbands bei der direkten Bundessteuer/Wehrsteuer, bei der Verrechnungssteuer und bei einigen anderen Bundeseinnahmen, ebenso wegen der vom Bund erhaltenen Finanzausgleichsbeträge (in der Schweiz meist als Beiträge bezeichnet) und auch wegen der vom Kanton an seine Gemeinden auszurichtenden Zuweisungen (Investitionsbeiträge) wäre an sich ein erheblicher Koordinationsbedarf gegeben.

beachten ist dabei, daß es sich bei unserem Gegenstand um den Finanzplan eines Kantons mit einem Haushaltsvolumen von rd. 5 Mrd. Franken handelt, und dies bei einem nationalen Volkseinkommen von rd. 200 Mrd. Franken und einem Volumen aller öffentlichen Haushalte von zusammen rd. 60 Mrd. Franken. Zu beachten sind aber auch die dem Finanzplan zugedachten Funktionen oder besser, die von der Finanzpolitik des Kantons Zürich verfolgten Ziele. Unter diesen Umständen wäre es nicht konsequent, wenn der Kanton Zürich eine eigene mittelfristige Zielprojektion, also eine Projektion der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung mit Zielcharakter aufstellen und über ein ökonometrisches oder sonstiges Verfahren seinen Finanzplan mit dieser Zielprojektion abstimmen und dabei Rückkoppelungseffekte seiner eigenen Maßnahmen explizit berücksichtigen würde. Ein solcher Weg könnte, wenn überhaupt, nur von der Gesamtheit der Kantone unter Einschluß des Bundes und gegebenenfalls der Kommunen eingeschlagen werden. Dazu fehlt es jedoch an den Voraussetzungen, sei es hinsichtlich der Einheitlichkeit des öffentlichen Rechnungswesens und damit auch der Finanzplansystematik und auch hinsichtlich der Kommunikations- und Abstimmungsmechanismen. Es gibt zwar eine lockere Koordination mit dem Bundesfinanzplan, doch kann von einer Koordination mit dem Bund so lange nicht allzuviel erwartet werden, als die anderen Kantone sich nicht ebenfalls mit dem Bund koordinieren. Unter diesen Umständen verbleiben hinsichtlich der Finanzströme vom und zum Bund für den Kanton viele Unsicherheiten bestehen, die durch eine verstärkte Koordination von Bund und Kanton Zürich höchstens teilweise beseitigt werden könnten.

Für die Steuerschätzung bedient sich der Kanton Zürich verhältnismäßig einfacher, aber wie *Jans* in seinem Beitrag zeigt (*Jans, A. 1985*), im Ergebnis relativ zuverlässiger Methoden. Bei den Hauptsteuern wird mit auf eigener Erfahrung der Finanzverwaltung beruhenden Aufkommenselastizitäten gearbeitet, bei den kleineren Abgaben werden Trendextrapolationen vorgenommen. Auch der dem Kanton zustehende Verbundanteil bei der direkten Bundessteuer (Wehrsteuer) wird vom Kanton mit Hilfe der Aufkommenselastizität und dem unterstellten Verlauf des kantonalen Volkseinkommens geschätzt. Hierzu ist allerdings anzumerken, daß diese Steuer vom Kanton für den Bund erhoben wird und der Kantonsanteil von 22,5 % vom örtlichen Aufkommen berechnet wird. Es gibt dazu zwar noch ein dem Finanzausgleich dienendes und daher nicht allein vom örtlichen Aufkommen abhängendes sog. Wehrsteuerviertel (Ein Viertel der gesamt-



kantonale Verbundquote von 30 %), die aber für den Kanton Zürich wegen seiner relativ hohen Finanzkraft kaum eine Rolle spielt.

Die Schätzgenauigkeit der verwendeten Methode hat in den vergangenen Jahren zugenommen, doch kann es bei größeren konjunkturellen Umschwüngen natürlich auch wieder zu großen Abweichungen kommen, wie dies etwa im Finanzplan 1976-1981 der Fall war, als die Steuereinnahmen wegen des starken Rückgangs des Volkseinkommens von 1975 erheblich überschätzt wurden und ausnahmsweise ein revidierter Finanzplan veröffentlicht wurde.

Die in Zürich vorgenommene Steuerschätzung wird institutionell bedingt insofern erleichtert, als die Bemessungsgrundlage vor allem bei den direkten Steuern teils das vorjährige, teils sogar das vorvorjährige Einkommen ist. Das Steueraufkommen ist also nicht im gleichen Maß vom aktuellen Konjunkturverlauf abhängig wie anderswo, es reagiert mit ein- bis zweijähriger Verzögerung auf Veränderungen der Bemessungsgrundlagen, was für die Steuerschätzung einen willkommenen Informationsvorsprung bedeutet. Andererseits wird die kantonale Einnahmenschätzung durch die Abhängigkeit des Kantons von verschiedenartigen Finanzzuweisungen des Bundes erschwert. Diese Finanzzuweisungen hängen einerseits ab vom Ausgang von Volksabstimmungen über Bundessteuergesetze und sie hängen ab von Maßnahmen des Bundes, die dieser wegen seiner prekären und teilweise ungesicherten Finanzlage ergreift. Die Ablehnung der Steuergesetzvorschläge auf der Bundesebene von 1974 und 1977 beispielsweise hatte für den Kanton Zürich erhebliche Einnahmenausfälle zur Folge.

Was die für die Ausgabenseite des Finanzplans verwendete Methodik angeht, ist zunächst hervorzuheben, daß vom einfachen Fortschreibungsverfahren nur in Randbereichen Gebrauch gemacht wird, in der Hauptsache jedoch eine Mischung von Ziel-, Aufgaben- und Ausgabenplanung vorliegt. Dies ist näher zu erläutern.

Eine Zielorientierung des Finanzplans als Ganzes liegt schon insofern vor, als das Leitbild einer bestimmten (im konkreten Fall einer abnehmenden) Staats- und Steuerquote angestrebt wird. Im Sinne etwa von *Colms* "National-Goals"-Ansatz, jedoch beschränkt auf die ordnungspolitische Hauptaufgabe des Staates, die für eine funktionierende Wirtschaft günstigen Rahmenbedingungen zu setzen, werden abnehmende Werte für die Staats- und Steuerquoten als monetäre Ziele an-



gestrebt. Außerdem werden in absoluten Zahlen konkretisierte Zahlen für den Stellenzuwachs vorgegeben.

Mit dieser Orientierung aus einem zwar sehr allgemeinen, aber dennoch konkretisierbaren Ziel wird sichergestellt, daß die gesamtwirtschaftliche Allokationsfunktion und die politische Führungsfunktion im erwünschten Sinne erreicht wird. Auch für den aus bekannten Gründen schwierigen Dialog des Planträgers mit dem Parlament eignet sich diese Art einer sehr global gehaltenen Zielorientierung offenbar sehr gut. Das kantonale Parlament, das wie überall nicht über die notwendigen Detailkenntnisse verfügt, um auf einer tieferen Ebene in der Hierarchie zwischen "Objectives" und Ausgaben einzugreifen oder Stellung zu beziehen, kann in der Regel auf der Ebene der großen Leitlinien mitreden. Mit Vorschlägen, den kantonalen Hebesatz sofort um 5 statt nur 3 Prozentpunkte zu senken oder das Investitionsvolumen um 100 Mio. Fr. pro Jahr global zu kürzen, hat bei der letzten resp. vorletzten Finanzplan-Debatte das kantonale Parlament im Sinne einer Bestärkung der von der Exekutiven verfolgten Zielsetzung beigetragen.

Um die bekannten Schwierigkeiten einer lückenlosen Deduktion von obersten Leitbildern zu konkretisierbaren Einzelzielen ("Objectives") von diesen zu den öffentlichen Leistungen ("Quasi-Endprodukte"), von diesen zu den Sach- und Personalkapazitäten ("Outputs") und schließlich von dort zu den Ausgaben aus dem Wege zu gehen, wird kein formaler Ziel-Mittel-Ausgaben-Planungsprozeß vorgenommen. Auf der mittleren Hierarchieebene der öffentlichen Leistungen werden in den Erläuterungen zum Finanzplan zwar Schwerpunkte gesetzt, die sich auch in je nach Einzelplan oder Aufgabenbereich differenzierten Ausgaben- oder Personalszuwächsen wiederfinden, doch bleibt zwischen dieser Schwerpunktsetzung und den im Finanzplan dann konkretisierten Ausgaben ein erheblicher Spielraum bestehen. Ein solches Vorgehen trägt den Notwendigkeiten in der Wirklichkeit insofern Rechnung, als einerseits die politische Führung nicht nur auf der Ebene der globalen Entscheidungen, sondern auch bei der Schwerpunkt- und Prioritätensetzung spürbar bleibt, andererseits aber die erforderliche Flexibilität bei der Implementierung es erlaubt, politisch notwendige Rücksichtnahme zu üben.

In organisatorisch-methodischer Hinsicht entspricht der kantonale Finanzplan einem voll integrierten Konzept. Planträger und Planersteller arbeiten vom ersten Moment an zusammen, so daß ein ungehinderter Informationsfluß stattfinden kann. Auch die Haushalts- und Planaufstellung finden parallel und organisatorisch voll miteinander verzahnt statt. Diese organisatorische Integration verhindert nicht nur eine eventuelle Entstehung von sog. Mondzielen, sie hat auch verhindert, daß der in den letzten Jahren mit Nachdruck verfolgte Konsolidierungskurs allzu rigide und ohne Rücksicht auf notwendige Anpassungen durchgeführt wurde.

### **3. Planbestandteile**

Der *dritte* zu beantwortende Fragenkomplex betrifft die Bestandteile (Komponenten, Elemente) des kantonalen Finanzplans. Er besteht zum einen aus einem Plan mit dem periodisierten Aufwand und Ertrag resp. den periodisierten Ausgaben und Einnahmen und zum andern aus einer Planbilanz. Der Periodenplan besteht seinerseits aus einem Plan für die Laufende Rechnung ("Verwaltungshaushalt") und einem Plan für die Investitionen ("Investitionsrechnung"), sowie daneben noch einer Auflistung der geplanten, der Volksabstimmung zu unterwerfenden Einzelinvestitionsvorhaben. Die Pläne der Laufenden Rechnung und der Investitionsrechnung gibt es außerdem in einer aggregierten, alle drei Jahre veröffentlichten Form und in einer internen, nicht publizierten, vollkommen desaggregierten Form. Bei der veröffentlichten Form der Laufenden Rechnung wird eine Gliederung nach volkswirtschaftlichen Arten mit rd. 20 Einzelposten und daneben werden Einzel- resp. Teilpläne für rd. 30 Aufgabenbereiche angegeben. Der Investitionshaushalt ist gegliedert nach Funktionen und nach Aufgabenbereichen.

### **4. Plantypus**

Der Finanzplan des Kantons Zürich ist ein mittelfristiger, ressortübergreifender und vollständiger Querschnittsplan. Er fußt auch ohne vorangestellte formalisierte und ressortübergreifende Ziel- oder Aufgabenplanung und ohne zugrundeliegende Zielprojektion auf einer klar umrissenen Zielkonzeption. Einerseits ist er im großen orientiert an einem zahlenmäßig konkretisierten gesamtwirtschaft-

lichen Allokationsziel und andererseits erfolgt eine Orientierung für die sachliche Schwerpunkt- und zeitliche Prioritätenbildung an diversen Fachplänen.

Geht man vom Gegensatzpaar eines dezisionistischen, einem einbahnförmigen Ziel-Mittel-Denken folgenden und eines integrierten, Rückkopplungen enthaltenen Planungskonzeptes aus, dann entspricht die Finanzplanung Zürichs überwiegend dem zuletzt genannten Typus, bezogen und beschränkt selbstverständlich auf die zum Plan gehörenden Komponenten und die ihm zugedachten Funktionen. Eine ganz zentrale Rolle spielt bei ihm die Kontrollinformation, was ihn mittels des Controlling zu einem wirksamen internen Führungsinstrument macht. Auch die Zielbildung ist im Rahmen der Schwerpunkt- und Prioritätensetzung teilweise in den Planungsprozeß integriert, allerdings wird dem Planungsprozeß das die gesamtwirtschaftliche Allokation betreffende Leitziel politisch vorgegeben. Da über dieses Ziel aber zu Beginn des Planungsprozesses weitgehende Einigung bestand, u.z. auch zwischen Regierung und Parlamentsmehrheit, war in diesem Punkt ein Rückkopplungsverfahren nicht erforderlich. In dieser Hinsicht enthält der Finanzplan Zürichs ein "dezisionistisches" Element.

Der positive Aspekt dieses Faktums liegt in dem auf diese Weise klar erkennbaren politischen Führungsanspruch, der in den vergangenen Jahren den Finanzplänen des Kantons Zürich ihr Gepräge gab. Als zweites Hauptmerkmal neben dem ersten, internes Führungsinstrument zu sein, besitzen diese Finanzpläne den Charakter eines politischen Führungsinstruments mit den Adressaten Parlament und breitere Öffentlichkeit. Die Erfolge, die dieses Konzept in den vergangenen Jahren bereits gezeitigt hat, sollten nicht nur vor dem Hintergrund der drängenden Notwendigkeiten eines schwächeren Wachstums, allgemein knapper gewordener Ressourcen und eines veränderten Zeitgeistes gesehen werden, sondern müssen m.E. auf den im Prinzip richtigen Ansatz zurückgeführt werden, daß politische Führung in einem freiheitlichen Staatswesen gegebenenfalls auch in der Beschränkung des Staatsanteils spürbar sein muß und daß politische Führung sich auch in der Aufrichtung von Schranken hinsichtlich ungebremsster Ressourceninanspruchnahme für den öffentlichen Sektor ausdrücken kann. Nur wenn das im Auge behalten wird, unabhängig von den Zeitläuften und aktuellen Wachstumsraten, bleibt jener unverplante Ressourcenspielraum gewahrt, den eine kluge politische Führung als Reserve für außergewöhnliche Umstände stets behalten muß.

## IV. Anhang

**Tabelle 1:** Übersicht über die einzelnen kantonseigenen Investitionen über 2 Mio. Fr. (Kreditvorlagen des Regierungsrates an den Kantonsrat nach dem 1. Okt. 1984 bis 1990) in Mio. Fr. im Bereich Bildung, Forschung, Schulen

	KRB*	Kredit sum- me	1985	1986	1987	1988	1989	1990	nach 1990
Universität, Zahnärztliches Institut. Erweiterung/Neubau	1985	19 100		300	3 000	4 000	4 200	4 600	3 000
Universität, Gebäude Rämistr. 68. Renovation/Ausbau Landübertragung	1985	7 700	4 500	1 600	1 200	400			
Universität, Tierspital. Erweiterung/Neubau	1985	19 100	200	5 400	5 600	6 400	1 500		
Stallungen an der Sihl, kl. Reithalle. Umbau zur Schauspielakademie	1986	7 000		500	2 000	4 500			
Durchgangsstation f. männliche Jugendliche. Erwerb/Umbau	1986	2 500		500	1 500	500			
Kantonsschule Rychen- berg Winterthur. Ergänzungsbauten u. Landübertragung	1986	19 450		390	7 510	5 600	5 800	150	
Kantonsschule Büelrain Winterthur. Ergänzungsbauten	1986	4 850		170	3 280	1 400			
Universität Zürich- Irchel, 3. Bauetappe. Neubau	1986	76 000		3 000	10 000	18 000	21 000	19 000	5 000

\*) Kantonsratsbeschluß (geplantes Jahr)

Quelle: Bericht des Regierungsrates 1984, S. 57

**Tabelle 2: Investitionshaushaltsplanung 1985 - 1990, Mio. Fr.**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<i>Ausgaben:</i>						
Sachgüter	505	522	535	621	624	585
- Autobahnen	(164)	(115)	(142)	(218)	(234)	(256)
- Kant. Invest.	(341)	(407)	(393)	(403)	(390)	(329)
Darlehen, Beteiligungen	93	61	86	87	87	87
Invest.beiträge	359	372	378	365	327	319
Durchlaufende Beiträge	53	43	46	47	42	38
<b>Total</b>	<b>1 010</b>	<b>998</b>	<b>1 045</b>	<b>1 120</b>	<b>1 080</b>	<b>1 029</b>
<i>Einnahmen:</i>						
für eigene Rechnung	182	171	167	251	236	245
durchlaufende Investitionsbeiträge	53	43	46	47	42	38
<b>Total</b>	<b>235</b>	<b>214</b>	<b>213</b>	<b>298</b>	<b>278</b>	<b>283</b>
<i>Differenz Aus.-Einn. ("Nettoinvestition")</i>	<i>775</i>	<i>784</i>	<i>832</i>	<i>822</i>	<i>802</i>	<i>746</i>
<i>Selbstfinanzierung</i>						
Abschreibungen	483	528	566	600	624	636
Saldo Lfd. Rechnung	- 18	+ 19	- 18	+ 24	+ 43	+ 140
<b>Total</b>	<b>465</b>	<b>547</b>	<b>548</b>	<b>624</b>	<b>667</b>	<b>776</b>
<b>Finanzierungssaldo</b>	<b>310</b>	<b>237</b>	<b>284</b>	<b>198</b>	<b>135</b>	<b>- 30</b>

Quelle: Bericht des Regierungsrates 1984, S. 86

**Tabelle 3:** Bilanzplanung: Planbilanzen 1985 - 1990

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<b>Aktiven:</b>						
Darlehen und Beteiligungen	1 039	1 094	1 174	1 255	1 336	1 417
Investitionsbeiträge	1 159	1 299	1 417	1 499	1 526	1 540
Sachgüter	2 968	3 022	3 088	3 149	3 222	3 240
Finanzvermögen	1 770	1 747	1 664	1 550	1 466	1 397
<b>Aktiven total</b>	<b>6 936</b>	<b>7 162</b>	<b>7 343</b>	<b>7 453</b>	<b>7 550</b>	<b>7 594</b>
<b>Passiven:</b>						
Schulden	4 415	4 657	4 957	5 169	5 303	5 289
Spezialfonds	924	889	788	662	582	500
Eigenkapital	1 597	1 616	1 598	1 622	1 665	1 805
<b>Passiven total</b>	<b>6 936</b>	<b>7 162</b>	<b>7 343</b>	<b>7 453</b>	<b>7 550</b>	<b>7 594</b>

Quelle: Bericht des Regierungsrates 1984, S. 48

**Tabelle 4: Der Einzelplan Bildung, Forschung, Schulen**  
Wertangaben in 1 000 Fr.

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Beschäftigte In % d. Gesamtbest.	11 903 44,2	11 853 43,9	11 813 43,6	11 811 43,5	11 816 43,4	11 841 43,4
Personalaufwand	821 646	830 827	837 628	845 479	853 665	862 637
Beiträge	189 634	190 207	192 090	194 706	194 894	198 135
Übrige Konsumausg.	129 318	143 501	125 013	128 831	167 021	170 509
Verrechnungen	235 916	275 620	234 491	249 693	316 234	320 480
Total laufender Aufwand	1 376 514	1 440 155	1 389 222	1 418 709	1 531 814	1 551 761
In % Gesamtaufwand	24,3	23,9	22,3	21,9	22,4	21,8
Aufgabengebundene Einnahmen	165 633	171 891	198 644	203 720	173 497	179 190
Eigene Investitionen	71 925	72 218	86 433	95 612	61 740	49 064
Investitionsbeiträge	49 897	21 977	18 108	19 933	21 053	17 733
Total Investitionsausgaben	121 822	94 195	104 541	115 545	82 793	66 797
In % Gesamtinvestitionen	12,1	9,4	10,0	10,3	7,7	6,5
Aufgabenorientierte Einnahmen	20 008	43 659	16 081	17 961	20 216	17 338
In % der Investitionsausgaben	16,4	46,3	15,4	15,5	24,4	26,0

Quelle: Bericht des Regierungsrates 1984, S. 63

**Tabelle 5: Finanzplan der laufenden Rechnung,  
Wertangaben in Mio. Fr.**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<i>Aufwand</i>						
Personalaufwand (Differenz in %)	1 846	1 942 5,2	2 033 4,7	2 124 4,5	2 220 4,5	2 322 4,6
Sachaufwand (Differenz in %)	674	742 10,1	753 1,5	780 3,6	815 4,5	841 3,2
Passivzinsen (Differenz in %)	168	175 4,2	184 5,1	197 7,1	208 5,6	216 3,8
Abschreibungen (Differenz in %)	483	528 9,3	566 7,2	600 6,0	624 4,0	636 1,9
Anteile und Entschädigungen (Differenz in %)	123	127 3,3	132 3,9	135 2,3	143 5,9	147 2,8
Beiträge (Differenz in %)	970	967 -,3	1 005 3,9	1 038 3,3	1 074 3,5	1 114 3,7
Durchlaufende Beiträge (Differenz in %)	69	67 -2,9	67 0,0	71 6,0	73 2,8	74 1,4
Fondseinlagen	27	30	10	8	47	56
Total Aufwand ohne Verrechnungen (Differenz in %)	4 360	4 578 5,0	4 750 3,8	4 953 4,3	5 204 5,1	5 406 3,9
Verrechnungen	1 314	1 456	1 468	1 528	1 644	1 697
Total Aufwand	5 674	6 034	6 218	6 481	6 848	7 103

• • •



<i>Ertrag</i>						
Staatssteuern (Differenz in %)	2 360	2 480 5,1	2 500 0,8	2 600 4,0	2 800 7,7	2 950 5,4
Steuerfuß	118	118	118	115	115	115
Verkehrsabgaben (Differenz in %)	184	217 17,9	222 2,3	227 2,3	232 2,2	237 2,2
Übrige Steuern (Differenz in %)	163	155 -4,9	149 -3,9	148 0,7	158 6,8	168 6,3
Total Steuern (Differenz in %)	2 707	2 852 5,4	2 871 0,7	2 975 3,6	3 190 7,2	3 355 5,2
Vermögens- erträge (Differenz in %)	111	114 2,7	119 4,4	123 3,4	128 4,1	133 3,9
Entgelte/Verkäu- fe/Rückerst. (Differenz in %)	835	874 4,7	935 7,0	996 6,5	1 037 4,1	1 096 5,7
Anteil dir. Bundessteuer (Differenz in %)	270	300 11,1	300 0,0	330 10,0	330 0,0	370 12,1
Übrige Einnahmeanteile (Differenz in %)	26	28 7,7	29 3,6	31 6,9	33 6,5	36 9,1
Eingehende Beiträge (Differenz in %)	266	297 11,7	300 1,0	317 5,7	329 3,8	344 4,6
Durchlaufende Beiträge (Differenz in %)	69	67 -2,9	67 0,0	71 6,0	73 2,8	74 1,4
Fondsentnahmen	58	65	111	134	127	138
Total Ertrag ohne Verrechnungen (Differenz in %)	4 342	4 597 5,9	4 732 2,9	4 977 5,2	5 247 5,4	5 546 5,7
Verrechnungen	1 314	1 456	1 468	1 528	1 644	1 697
Total Ertrag	5 656	6 053	6 200	6 505	6 891	7 243
Ertragsüberschuß		19		24	43	140
Aufwandüber- schuß	- 18		- 18			

Quelle: Bericht des Regierungsrates 1984, S. 84 ff.

Tabelle 6: Zeitablauf der Finanzplanung

Zeitpunkt	Beteiligte	Inhalt
März	Regierungsrat (Exekutive)	Finanzplan- und Haushaltsplanrichtlinien an die Verwaltung, orientiert an der geltenden Finanzplanung mit Ausgabenplafonds bezüglich Investitionen, Personal und übrigen Konsumausgaben.
April, Mai	Ressorts, Amtsstellen	Erhebung bei den Ressorts und Amtsstellen. Objektbezogene Planung bei Investitionen, amtsbezogene Planung beim Personal, kontenbezogene Planung beim übrigen.
Juni	Finanzverwaltung	Überprüfung der Planungseingaben, u.a. bezüglich der Einhaltung der Richtlinien, Erstellung eines ersten Finanzplanentwurfes, Finanztechnische und politische Analyse, Entscheidungsvorbereitung bezüglich Investitionen und Personalentwicklung an die Kommissionen.
Juli	Regierungsrätliche Kommissionen (speziell Investitions- u. Personalkommission)*)	Vorentscheid über Investitionsvolumen und -prioritäten in den Aufgabengebieten, Vorentscheid über Personalkontingentierung aufgrund der Finanzanalysen.
Juli/August	Amtsstellen	Planungsbereinigungen und definitive Voranschlagsangaben aufgrund der getroffenen Entscheidung.
	Finanzverwaltung	Erstellung von Voranschlag und Finanzplan.
September	Regierungsrat	Beschlußfassung über den Voranschlag und Kenntnisnahme des Finanzplanes (alle 3 Jahre Beschlußfassung zum Finanzplan und Steuerfußantrag).
Oktober-Dezember	Kantonsrat (Legislative)	Beratung von Voranschlag und Finanzplan, Beschlußfassung zum Voranschlag und Kenntnisnahme des Finanzplanes sofern die Steuerfußfestsetzung ansteht.

\*) Frühzeitig erfolgt auch eine Informierung der parlamentarischen Finanzkommission, von deren Vorstellungen umgekehrt Kenntnis genommen wird.

Quelle: Wittwer, B. 1982, S. 10

**Tabelle 7: Kennzahlen der Finanzplanung (Prozent)**

	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Staatssteuerquote	5,4	5,4	5,2	5,2	5,4	5,4
Staatsquote	11,1	10,9	10,9	10,9	10,7	10,5
Aufwandquote	9,8	9,8	9,8	9,8	9,8	9,7
Nettoinvestition in % VE	1,8	1,7	1,7	1,6	1,5	1,4
Bruttoinvestition in % VE	2,3	2,2	2,2	2,2	2,1	1,9
Investitionsquote	20,8	19,9	20,0	20,5	19,2	17,9
Selbstfinanzierungskraft	10,9	12,1	11,7	12,7	12,9	14,2
Kapitaldienstquote	12,9	13,3	13,8	14,0	13,8	13,4
Selbstfinanzierungsgrad	60,0	69,8	65,9	75,9	83,2	104,0
Neuverschuldungsgrad	40,0	30,2	34,1	24,1	16,8	-4,0
Eigenkapitalquote	23,0	22,6	21,8	21,8	22,1	23,8
Zinsbelastungsquote	1,6	1,7	1,7	1,8	1,8	1,8

Quelle: Bericht des Regierungsrates 1984, S. 88.

### Literaturverzeichnis

- (1) Bericht des Regierungsrates (1975),  
über die finanzpolitischen Grundlagen für die Jahre 1976 bis 1981 (vom  
24. September 1975), Zürich.
- (2) Bericht des Regierungsrates (1978),  
über die finanzpolitischen Grundlagen für die Jahre 1979 bis 1984 (vom  
18. Oktober 1978), Zürich.
- (3) Bericht des Regierungsrates (1981),  
über die finanzpolitischen Grundlagen für die Jahre 1982 bis 1987 (vom  
21. Oktober 1981), Zürich.
- (4) Bericht des Regierungsrates (1984),  
über die finanzpolitischen Grundlagen für die Jahre 1985 bis 1990 (vom  
26. September 1984), Zürich.

- (5) Buschor, Ernst (1979),  
Finanzplanung zwischen Fortschreibung und Prioritätensetzung. Das Beispiel des Kantons Zürich, in: Lendi, M., Linder, W. (Hrsg.), Politische Planung in Theorie und Praxis, Bern, Stuttgart, S. 119 ff.
- (6) Buschor, Ernst (1984),  
Haushaltsführung und Finanzplanung (Wirtschaftsbulletin Nr. 34 der Zürcher Kantonalbank), Zürich.
- (7) Ergänzungsbericht (1977),  
zu den finanzpolitischen Grundlagen für die Jahre 1976 bis 1981 (vom 5. Oktober 1977), Zürich.
- (8) Jans, Armin (1985),  
Ansätze und Probleme der mehrjährigen Finanzplanung in den Schweizer Kantonen.
- (9) Jöhr, Walter Adolf und Buschor, Ernst (1971),  
Probleme der Finanzprognose, Überprüfung der von der Eidgenössischen Finanzplanungskommission 1965/66 erstellten Prognosen der Einnahmen und Ausgaben des Bundes, in: Geiger, Willi et.al. (Hrsg.), Der wirtschaftende Staat, Theorie und Praxis, Festschrift zum 70. Geburtstag von Prof. Dr. Theo Keller, Bern, Stuttgart, S. 257 ff.
- (10) Wille, Eberhard (1977),  
Mittel- und langfristige Finanzplanung, in: Handbuch der Finanzwissenschaft, 3. Aufl., Band 1, Tübingen, S. 427 ff.
- (11) Wille, Eberhard (1980),  
Öffentlicher Haushalt, IV. Finanz- und Aufgabenplanung, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Band 5, Stuttgart, New York, S. 591 ff.
- (12) Wille, Eberhard (1982),  
Gesamtwirtschaftliche Allokation zwischen "Markt- und Staatsversagen" - ein ordnungspolitischer Überblick, in: Wille, E. (Hrsg.), Beiträge zur gesamtwirtschaftlichen Allokation, Frankfurt am Main, Bern, New York, S. 1 ff.
- (13) Wittwer, Bruno (1982),  
Finanzplanung als Führungsinstrument, in: Verwaltungspraxis, Nov. 1982, S. 8 ff.

## Summary

The legal basis and the obligation for establishing a medium range financial plan at the state level in the Swiss canton of Zürich has existed since 1979. To understand public financial planning in Switzerland, some special institutional setups, such as direct democratic decision-making and the special public

accounting methods, must be taken into account. The financial plan of Zürich is published every three years, but is internally revised every year. Worked out within the cantonal ministry of finance, it has two main goals: to indicate political leadership to the public at large and to function as an instrument of administrative efficiency. For this reason, the plan was given the character of an management orientated information and controlling system. Political leadership by the cantonal government during the recent years has also been shown by imposing reductions in the share of public expenditures and in the tax share, thus improving conditions for private initiative. This is required, too, by the competition, which Zürich faces from neighbouring cantons. As well as a plan for the current account, the financial plan of Zürich comprises , an investment plan, a list of investment projects which underlie the popular referendum and an end-of-the-year-balance showing the assets, the public debt and the net wealth position of the canton as anticipated or planned for the regular six year planning period.

## Sachverzeichnis

<b>Bauleitplanung</b>	14, 24, 28, 32
<b>Controlling</b>	81, 90, 218, 224
<b>Effektivität</b>	72, 78, 81, 193
<b>Effizienz</b>	34, 71, 80, 88, 90, 125, 193
<b>Evaluation: siehe Kontrolle</b>	
<b>Finanzierungsrechnung</b>	67 ff., 73
<b>Finanzplanung, mehrjährige</b>	4, 12, 16, 33 f., 43, 45, 58, 64, 66 f., 73, 85, 87, 96, 120, 123 f., 141, 165 ff., 205 ff.
<b>Flächenwidmungsplan</b>	104 f., 107 f., 141
<b>Förderungskriterien</b>	116 ff.
<b>Förderungsschwerpunkte</b>	103, 115 f., 120
<b>Fortschreibung</b>	33 f., 38, 44, 58, 73, 179 f.
<b>Funktionsanalyse</b>	79 ff.
<b>Großer Hessenplan</b>	39 f.
<b>Gruppierungsplan</b>	171
<b>Haushaltskonsolidierung</b>	176 f., 193 f., 209, 218, 223
<b>Kommunale Entwicklungsplanung</b>	31 f., 86

Kontrolle	11 f., 15 ff., 34, 71 ff., 79 ff., 89 ff., 125 f., 150 ff., 194
Koordination, horizontale	47, 220
Koordination, vertikale	45 ff., 193, 219
Koordination, zeitliche	40, 59, 91 f., 179 ff., 210
Landesentwicklungsplanung, Hessen	38 ff.
- Landesentwicklungsbericht	40, 42 f.
- Landesentwicklungsplan Hessen '80	38, 40, 42
- Landesplanungsbeirat	43
- Landesplanungsgesetz	39
Landesentwicklungsplanung, Niedersachsen	57 ff.
Landesentwicklungsprogramm, Bayern	3 ff.
- Ergebniskontrolle	15 f.
- fachliche Ziele	9 ff.
- Investitionsteil	11 ff.
- raumstrukturelle Gliederung	4 ff.
- Rechtsfragen	17
- Verfahren	13 ff.
Landesentwicklungsprogramme, sonstige	57 ff., 105 ff., 141
Landesraumordnungsprogramm	41 f., 57, 73
Marktversagen	78
Meliorationsgesellschaft	92 ff.
Milizsystem	208
"National-Goals"-Ansatz	221 f.

**Objectives: siehe Wirkungsziele**

<b>Personalplanung</b>	70, 73, 171, 214, 217
<b>Phasenmodell der Planung</b>	148 ff.
<b>Planbilanz</b>	208, 223
<b>Planning-Programming-Budgeting</b>	System (PPBS) 87
<b>Planungsbegriff</b>	37, 60 f.
<b>Planungsintegration</b>	8, 40, 47 f., 60, 66, 72 f., 77, 86 f., 112, 122 ff., 152, 178 ff., 213, 223 f.
<b>Planungstab</b>	58, 65
<b>Programmbewertung</b>	89 ff.
<b>Querschnittsplanung</b>	60, 62, 69 ff., 122, 165, 178 f., 194, 223
<b>Rationalitätskriterien</b>	88
<b>Raumordnungsbeirat</b>	108 f.
<b>Raumordnungsberichte</b>	16, 58, 72, 136
<b>Raumordnungsschwerpunkteprogramm</b>	103 ff., 111 ff., 152
<b>Regionale Entwicklungsprogramme</b>	83, 103, 105 ff., 145
<b>Regionale Raumordnungspläne</b>	39, 41, 43 f., 46, 48
<b>Regionale Raumordnungsprogramme</b>	57, 65
<b>Regionalplanung, Bayern</b>	20 ff.
- Aufgaben	23 f.
- Organe	21 f.
- Rechtsfragen	29 ff.



- Regionalpläne	24 f.
- Verfahren	25 ff.
Regionalplanungsgemeinschaften	141, 146
Sektorale Entwicklungsprogramme	103
Soziale Indikatoren : siehe auch Wirkungsziele	62, 73
Staatsversagen	78, 81 f., 88 f.
Stadtentwicklungsplanung: siehe kommunale Entwicklungsplanung	
Steuerfußperiode	205
Steuerschätzungen	183 ff., 214, 220 f.
Status-quo-Prognose	150, 214
Sunset Legislation	79
Tirol Atlas	111
Umlandverband Frankfurt	42, 46
Umweltschutz	10, 33, 62, 70 f.
Verpflichtungsermächtigungen bzw. Verpflichtungskredite	176, 181
Versorgungsgrade	61 f., 65, 72
Wirkungsziele: siehe auch Zielbildung	61, 71, 222
Zero Base Budgeting (ZBB)	79, 87

Zielbildung	3 ff., 30, 41, 61 f., 65, 72, 83 f., 95 f., 104, 111 f., 121 f., 148 ff., 193, 221 f.
Zielprojektion, mittelfristige	220, 223

## STAATLICHE ALLOKATIONSPOLITIK IM MARKTWIRTSCHAFTLICHEN SYSTEM

- Band 1 Horst Siebert (Hrsg.): Umweltallokation im Raum. 1982.
- Band 2 Horst Siebert (Hrsg.): Global Environmental Resources. The Ozone Problem. 1982.
- Band 3 Hans-Joachim Schulz: Steuerwirkungen in einem dynamischen Unternehmensmodell. Ein Beitrag zur Dynamisierung der Steuerüberwälzungsanalyse. 1981.
- Band 4 Eberhard Wille (Hrsg.): Beiträge zur gesamtwirtschaftlichen Allokation. Allokationsprobleme im intermediären Bereich zwischen öffentlichem und privatem Wirtschaftssektor. 1983.
- Band 5 Heinz König (Hrsg.): Ausbildung und Arbeitsmarkt. 1983.
- Band 6 Horst Siebert (Hrsg.): Reaktionen auf Energiepreiserhöhungen. 1982.
- Band 7 Eberhard Wille (Hrsg.): Konzeptionelle Probleme öffentlicher Planung. 1983.
- Band 8 Ingeborg Kiewewetter-Wrana: Exporterlösinstabilität. Kritische Analyse eines entwicklungspolitischen Problems. 1982.
- Band 9 Ferdinand Dudenhöffer: Mehrheitswahl-Entscheidungen über Umweltnutzungen. Eine Untersuchung von Gleichgewichtszuständen in einem mikroökonomischen Markt- und Abstimmungsmodell. 1983.
- Band 10 Horst Siebert (Hrsg.): Intertemporale Allokation. 1984.
- Band 11 Helmut Meder: Die intertemporale Allokation erschöpfbarer Naturressourcen bei fehlenden Zukunftsmärkten und institutionalisierten Marktsubstituten. 1984.
- Band 12 Ulrich Ring: Öffentliche Planungsziele und staatliche Budgets. Zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch nicht-staatliche Entscheidungseinheiten. 1985.
- Band 13 Ehrentraud Graw: Informationseffizienz von Terminkontraktmärkten für Währungen. Eine empirische Untersuchung. 1984.
- Band 14 Rüdiger Pethig (Ed.): Public Goods and Public Allocation Policy. 1985.
- Band 15 Eberhard Wille (Hrsg.): Öffentliche Planung auf Landesebene. Eine Analyse von Planungskonzepten in Deutschland, Österreich und der Schweiz. 1986.
- Band 16 Helga Gebauer: Regionale Umweltnutzungen in der Zeit. Eine intertemporale Zwei-Regionen-Analyse. 1985.
- Band 17 Christine Pfitzer: Integrierte Entwicklungsplanung als Allokationsinstrument auf Landesebene. Eine Analyse der öffentlichen Planung der Länder Hessen, Bayern und Niedersachsen. 1985.
- Band 18 Heinz König (Hrsg.): Kontrolltheoretische Ansätze in makroökonomischen Modellen. 1985.
- Band 19 Theo Kempf: Theorie und Empirie betrieblicher Ausbildungsplatzangebote. 1985.