

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 284

**Die politische Planung
als verfassungsrechtliches Problem
zwischen Bundesregierung und Bundestag**

Von

Burkhard Döbely



Duncker & Humblot · Berlin

BURKHARD DOBIEY

**Die politische Planung als verfassungsrechtliches Problem
zwischen Bundesregierung und Bundestag**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 284

**Die politische Planung
als verfassungsrechtliches Problem
zwischen Bundesregierung und Bundestag**

Von

Dr. Burkhard Dobiey



D U N C K E R & H U M B L O T / B E R L I N

Alle Rechte vorbehalten
© 1975 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1975 bei Berliner Buchdruckerei Union GmbH., Berlin 61
Printed in Germany
ISBN 3 428 08554 2

Inhaltsverzeichnis

Vorbemerkung	11
I. Gegenstand der Untersuchung: Politische Planung des Staates	13
1. Unterscheidung zwischen „Plan“ und „Planung“	13
2. Politische Planung als Definitionsproblem	14
3. Verschiedene Planungsaspekte	16
4. Die Elemente der politischen Planung	21
5. Der Prozeßcharakter der politischen Planung	23
6. Die Notwendigkeit der politischen Planung	25
6.1 Die reaktive Komponente	26
6.2 Die aktive Komponente	27
6.3 Die Grenzen staatlicher Planung	28
7. Planungen auf Bundesebene	29
7.1 Mittelfristige Finanzplanung	30
7.2 Bildungsplanung	31
7.3 Planung der Bundesfernstraßen	31
7.4 Die Planung der Planung	33
8. Die integrierte Aufgabenplanung	34
II. Die staatsrechtliche Natur der politischen Planung	38
1. Die neue Qualität der staatlichen Planung	38
2. Politische Planung und legislative Funktion	40
3. Politische Planung und exekutive Funktion	44
4. Politische Planung als staatsleitende Aufgabe	46
4.1 Instrumentalcharakter der politischen Planung?	46
4.2 Politische Planung als Entscheidungsstation	49
4.3 Der staatsleitende Charakter der politischen Planung	50
5. Planung als neue Staatsfunktion?	51

III. Zuordnung der politischen Planung auf die Träger der Staatsfunktionen	53
1. Unmittelbare Zuordnung nach dem Grundgesetz?	53
2. Staatsleitender Charakter als Zuordnungskriterium?	54
3. Planung als Staatsleitung zur gesamten Hand?	56
4. Rückschluß von der Funktion auf den Funktionsträger?	60
5. Die Funktionen von Parlament und Regierung	62
5.1 Die parlamentarischen Funktionen	62
5.11 Gesetzgebung	62
5.12 Kontrolle	63
5.13 Öffentlichkeitsfunktion	64
5.2 Die Regierungsfunktionen	66
5.21 Abgrenzung des Begriffs „Regierung“	66
5.22 Gesetzesinitiative	67
5.23 Konzeptionelle Initiative	68
5.24 Vollzug der Gesetze	69
5.25 Gesetzesfreie Entscheidung	69
5.26 Koordinierende Leitung	70
5.27 Organisation der Staatsaufgaben	70
6. Die Aspekte der Planung im Vergleich zu den Funktionen von Regierung und Parlament	71
6.1 Entscheidungsvorbereitung	72
6.2 Vorentscheidung	72
6.3 Gesellschaftsgestaltung	73
6.4 Konzeptionelle Koordinierung	73
6.5 Verfahrenstechnische Aspekte	75
6.6 Prozeßcharakter	76
7. Politische Planung als Aufgabe der Regierung	77
8. Konkurrierende Planung des Parlaments?	79
IV. Die Auswirkungen der Regierungsplanung auf parlamentarische Funktionen	82
1. Politische Planung als regierungsinterner Vorgang?	82
2. Beeinträchtigung parlamentarischer Funktionen	84
2.1 Gesetzgebung	84
2.2 Haushaltsrecht	86
2.3 Kontrolle	87
2.4 Die neue Qualität der Beeinträchtigung	87
3. Einwand der formellen Integrität parlamentarischer Funktionen	88

V. Die Beteiligung des Parlaments an der politischen Planung	90
1. Notwendigkeit parlamentarischer Planungsteilnahme	90
2. Denkbare Formen parlamentarischer Planungsteilnahme	91
2.1 Planungsinformation	92
2.2 Mitwirkung an der politischen Planung	93
2.21 Indirekte Mitwirkung	93
2.22 Gemeinsames Planungsgremium?	93
2.23 Echtes Zweikammersystem?	94
2.3 Entscheidung über die politische Planung	94
2.31 Modelle parlamentarischer Planungsentscheidung	95
2.32 Parlamentarischer Planungsvorbehalt?	96
2.33 Eigengeartete Planbindung?	99
3. Planungsbeteiligung durch Kontrolle	102
3.1 Grundbedeutung von Kontrolle	102
3.2 Erweiterter Kontrollbegriff	103
3.3 Informative Kontrolle	104
3.4 Parlamentarischer Planungsinformationsanspruch	105
3.41 Verletzung des Machtgleichgewichts?	106
3.42 Die blockierte Kontrollfunktion	106
3.43 Allgemeine Informationspflicht der Regierung	108
3.44 Spezielle Planungsinformationspflicht	109
3.45 Das Problem der vorgängigen Planungskontrolle	110
3.46 Beispiele vorgängiger Kontrolle	111
3.47 Regierungserklärung als Ansatzpunkt	112
3.48 Grenzen des Planungsinformationsanspruchs	114
3.5 Die Forderung nach mitwirkender Kontrolle	115
3.51 Gleichsetzung von Kontrolle und Mitwirkung?	115
3.52 Rückgriff auf das Gewaltenteilungsprinzip?	116
3.53 Die These Bäumlins	118
3.54 Dualismus von Opposition und Regierungsmehrheit	120
3.55 Aufteilung der gesamtparlamentarischen Kontrollfunktion	121
3.56 Keine Stärkung der Kontrollfunktion durch Mitwirkung ..	122
3.6 Die Unzulässigkeit von Mitwirkung statt Kontrolle	124
3.61 Die Praxis der Parlamentsausschüsse	125
3.62 Machtgleichgewicht als Rechtfertigung?	125
3.63 Offenheit des Regierungssystems als Argument?	126
3.64 Wechselbeziehung von Kontrolle und Verantwortung	127
3.7 Zusammenfassendes Ergebnis	130
VI. Die Organisation der parlamentarischen Planungsbeteiligung	132
1. Vorbereitende informelle Kontakte	132
2. Planungsbericht der Regierung	133

2.1	Inhalt und Funktion	133
2.2	Form und Verfahren	135
2.3	Öffentliche Planungsdiskussion	136
3.	Parlamentarischer Planungsausschuß	138
3.1	Fragen der Einrichtung und des Verfahrens	139
3.2	Aufgaben und Rechte	141
3.3	Das Problem der Alternativplanungen	142
4.	Parlamentarischer Planungsstab	144
4.1	Aufgaben und Zuordnung	144
4.2	Probleme des Direktzugriffs auf Planungsdaten	145
5.	Verfassungsrechtliche Verankerung	148
Zusammenfassende Thesen		151
Anhang: Verfahrensschema einer parlamentarischen Beteiligung an der Regierungsplanung		153
Literaturverzeichnis		156

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	= anderer Auffassung
Abs.	= Absatz
a. E.	= am Ende
Anm.	= Anmerkung
Art.	= Artikel
Aufl.	= Auflage
BayGVBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt des Freistaates Bayern
Bd.	= Band
BGBL.	= Bundesgesetzblatt
BMV	= Bundesminister für Verkehr
BT-Drucks.	= Bundestagsdrucksache
BVerfGE	= Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BWGVBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Baden-Württemberg
bzw.	= beziehungsweise
d. h.	= das heißt
EDV	= Elektronische Datenverarbeitung
f.	= folgende Seite
ff.	= folgende Seiten
FN	= Fußnote
GeschOBT	= Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
GG	= Grundgesetz
HessGVBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Hessen
HGrG	= Haushaltsgrundsätzegesetz
h. M.	= herrschende Meinung
Hrsg.	= Herausgeber
IPA	= Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft
i. V. m.	= in Verbindung mit
m. w. Nachw.	= mit weiteren Nachweisen
N.	= Nota
NF	= Neue Folge
Nr.	= Nummer
NRW	= Nordrhein-Westfalen
o. J.	= ohne Jahr
o. O.	= ohne Ort
Rdnr.	= Randnummer
RhPf.	= Rheinland-Pfalz
S.	= Seite
s. o.	= siehe oben
Sp.	= Spalte
StabG	= Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft
s. u.	= siehe unten
u. a.	= unter anderem; und andere
vgl.	= vergleiche
z. B.	= zum Beispiel
z. T.	= zum Teil

Vorbemerkung

Wer heutzutage Probleme erörtert, die im Zusammenhang mit dieser oder jener Art von Planung stehen, muß einige Erläuterungen vorausschicken. Diese Erläuterungen betreffen den Begriff „Planung“ und sind erforderlich, weil es gegenwärtig noch keine aussagekräftige, allgemein anerkannte Definition der Planung gibt¹. Die theoretische Planungsdiskussion, die jeweils unter rechtlichem, soziologischem, politologischem oder systemtheoretischem Vorzeichen geführt wird, ist noch nicht weit genug fortgeschritten, um ein abgerundetes Bild des Phänomens „Planung“ vermitteln zu können. Auch die Planungspraxis steht am Anfang ihrer Entwicklung und stützt sich weit mehr auf Hoffnungen als auf praktische Erfahrungen². Sie befindet sich noch in einem Erprobungsstadium, so daß die bisherigen Erkenntnisse weder als gesichert noch als umfassend angesehen werden können.

Der Gegenstand der vorliegenden Untersuchung — die politische Planung — kann daher nicht als bekannte Größe vorausgesetzt werden. Es wird vielmehr erforderlich, im Wege der Beschreibung klarzustellen, was im Rahmen dieser Arbeit unter „politischer Planung“ verstanden wird. Dabei soll freilich nicht der Versuch unternommen werden, den zahlreichen Definitionsvorschlägen einen weiteren hinzuzufügen. Vielmehr sollen wesentliche Aspekte und Elemente der politischen Planung beschrieben werden, um damit ein anschauliches Bild des Gegenstandes der Untersuchung zu vermitteln. Hierbei wird zu berücksichtigen sein, daß sich politische Planung nicht allein mit rechtlichen Kategorien erfassen läßt. Trotz der verfassungsrechtlichen Fragestellung dürfen bei der Erörterung des Themas daher verfassungspolitische und gesellschaftspolitische Gesichtspunkte ebensowenig außer Betracht bleiben, wie Probleme der Praktikabilität und Operationalität³.

Nur unter dieser Voraussetzung wird es möglich, bei theoretischen Erörterungen stets die praktischen Konsequenzen im Auge zu behalten und zu vermeiden, ein geschlossenes, abstraktes Modell zu postulieren, das in der Realität keinen Bestand hat. Es geht im Folgenden also nicht um eine Idealvorstellung der politischen Planung, sondern um ihre

¹ Lutz: Organisationsprobleme, S. 4.

² Vgl. hierzu die Darstellung von Wagener: Öffentliche Planung, S. 581 ff.

³ In dieser Richtung auch die Forderung von Seeger: Gutachten, S. 5.

Möglichkeiten in der Gegenwart und ihre Perspektiven in der näheren Zukunft.

Die nachfolgende Untersuchung befaßt sich allein mit der politischen Planung im Verhältnis von Regierung und Parlament auf Bundesebene. Während die politische Planung auf Landesebene⁴ grundsätzlich die gleichen Fragen aufwirft, die auch hier erörtert werden, ergeben sich zahlreiche andere Probleme bei der Planung im Verhältnis von Bund und Ländern⁵. Diesen Problemen geht die vorliegende Arbeit ebensowenig nach wie den Wechselwirkungen zwischen der Bund-Länder-Planung und der Planung auf Bundesebene. Es erscheint jedoch zulässig und auch angebracht, die verschiedenen Fragenbereiche vorerst einzeln auf ihre speziellen Probleme hin zu untersuchen⁶. Erst wenn für die jeweiligen Teilbereiche genügend gesicherte Erkenntnisse vorliegen, können die Probleme der Planung im Gesamtstaat sinnvoll diskutiert und einer sachgerechten Lösung zugeführt werden. Im Rahmen des gewählten Themas will diese Arbeit daher einen Beitrag zu einem — freilich wichtigen — Teilgebiet der Planungsdiskussion leisten. Sie stützt sich dabei nicht allein auf die in den Fußnoten genannten Quellen. Zahlreiche Anregungen verdankt der Verfasser auch seiner Tätigkeit in der Planungsabteilung des Bundeskanzleramtes, die ihn mit internen Überlegungen aus dem Regierungs- und Parlamentsbereich vertraut gemacht hat. Allen Gesprächspartnern sei an dieser Stelle für ihr Interesse und ihre Hilfsbereitschaft gedankt.

Zu besonderem Dank verpflichtet bin ich meinem verehrten Lehrer, Prof. Dr. Ulrich Scheuner, der diese Arbeit wissenschaftlich betreut hat und dessen prägender Einfluß sich auch hier unverkennbar zeigt.

⁴ Zum Stand der Planungsdiskussion in den Ländern, vgl. *Becker*: Beteiligung der Parlamente, S. 167 ff.

⁵ Mit dieser Problemstellung befaßt sich ein schon recht umfangreiches Schrifttum. Einen kurzen Problemaufluß gibt die *Enquete-Kommission*: Zwischenbericht, S. 49 f.

⁶ Vgl. *Ossenbühl*: Gutachten, S. B 54, der ebenfalls diese von ihm als „projektorientierte Betrachtungsweise“ bezeichnete Methode wählt und rechtfertigt.

I. Gegenstand der Untersuchung: Politische Planung des Staates

1. Unterscheidung zwischen „Plan“ und „Planung“

Die vorliegende Untersuchung befaßt sich mit der politischen „Planung“ und nicht mit dem „Plan“. Beide Begriffe wurden — und werden — in der Planungsdiskussion oft unterschiedslos nebeneinander verwendet, obwohl sie verschiedene Bereiche betreffen oder unterschiedliche Stufen kennzeichnen. Planung und Plan stehen zunächst einmal in einem Verhältnis des zeitlichen Nacheinander; die Planung geht dem Plan voran. Planung ist Vorstufe, der Plan ihr verfestigtes Ergebnis und ihre Ausdrucksform¹: „Die Planung gebiert den Plan“².

Im Rahmen dieser Unterscheidung spielt es keine Rolle, ob es sich bei einem „Plan“ um das normative Institut des verwaltungsrechtlichen Plans handelt³, oder ob der Plan ohne rechtliche Außenwirkung bleibt. Entscheidend ist vielmehr, daß der Plan als etwas Abgeschlossenes, Festgelegtes und Endgültiges anzusehen ist, während Planung ihrem Wesen nach einen vorläufigen Charakter hat. Planung dient der Vorbereitung konkreter Entscheidungen⁴, ihr Schwergewicht liegt daher auf der Vorherschau, der Konzeption und der Entwicklung programmatischer Leitlinien⁵, so daß sie niemals ihren Endpunkt erreicht, sondern stets Durchgangsstadium bleibt. Sie unterscheidet sich damit — dies soll von vornherein klargelegt werden — grundlegend von jeglicher Form einer verwaltungsrechtlichen „Planung“, die ja primär auf die Schaffung definitiver Verhältnisse gerichtet ist⁶.

¹ Vgl. *Habermehl*: Die Grundlagen der Planung, S. 253; *Jochimsen*: Zur Philosophie staatlicher Planung, S. 1310.

² *Redeker*: Staatliche Planung im Rechtsstaat, S. 537.

³ Vgl. hierzu ausführlich *Imboden*: Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, S. 113 ff.; *Obermayer*: Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, S. 144 ff.; ferner die knappe Zusammenfassung bei *Scheuner*: Bildungsplanung, S. 542.

⁴ *Scheuner*: Probleme der staatlichen Entwicklung, S. 5.

⁵ *Scheuner*: Zentrale Planung, S. 82.

⁶ Zu dieser Abgrenzung vgl. grundlegend *Scheuner*: Zentrale Planung, S. 74 ff.