

KLAUS-PETER FOX

Zukunftsweisender rechtlicher Rahmen für die Landesentwicklungsplanung?

Zur Bedeutung des Saarländischen Landesplanungsgesetzes (SLPG) vom 17. Mai 1978

1. Problemstellung

Im Gegensatz zur Raumordnung und Landesplanung, wo gesetzliche Regelungen von Inhalten und Verfahren schon seit langem gängige Praxis sind¹, hat sich die Erarbeitung von Landesentwicklungsprogrammen bisher ausschließlich im gesetzefreien Raum vollzogen. Beispiele hierfür sind etwa das Landesentwicklungsprogramm Niedersachsen 1985², das Nordrhein-Westfalen-Programm 1975³, Bevölkerung, Wirtschaft und Finanzen, Bremen 1985⁴ und das Landesentwicklungsprogramm Saar, Teil I⁵. Alle diese Planungen setzen sich mehr oder weniger deutlich von den auch in diesen Ländern vorhandenen Raumordnungs- und Landesentwicklungsplänen ab, indem erstere eine integrierte staatliche Aufgabenplanung über die gesamte Breite des Regierungshandelns anpeilen und nicht allein oder vorwiegend unter räumlichen Gesichtspunkten argumentieren. Von einer gemeinsamen Basis oder gar einer Einheitlichkeit sind die genannten Programme allerdings weit entfernt. Während die Veröffentlichungen von Niedersachsen und Nordrhein-Westfalen, zwar unterschiedlich in der Tiefe bei gleichem Anspruch in der Breite, „flächendeckend“ für das gesamte Regierungshandeln Aussagen treffen, haben die von Bremen

und dem Saarland bisher eher Basischarakter, indem sie wichtige planerische Eckdaten vorgeben; sie verstehen sich dabei ausdrücklich als Teil eines späteren Ganzen⁶.

Nun wäre es überraschend, wenn nicht die Inangriffnahme von planerischen Bemühungen in allen Bereichen des Regierungshandelns einzeln und in der Form einer integrierten Aufgaben- oder Entwicklungsplanung für ihre Gesamtheit im Laufe der Zeit Wissenschaft und Praxis zum Nachdenken darüber bewogen hätte, ob derartige Planungen nicht eigentlich einer gesetzlichen Grundlage bedürfen. Ausgangspunkt derartiger Überlegungen war insbesondere der Zwischenbericht der Enquete-Kommission von 1973⁷. In seinem Gefolge haben einige Landesparlamente die Sicherung ihres Mitwirkungsrechtes durch entsprechende Gesetzentwürfe einzufordern versucht⁸, ohne allerdings entscheidende Erfolge erzielen zu können.

Dieses allgemeine Bild ist mit der Annahme des Saarländischen Landesplanungsgesetzes durch den Landtag des Saarlandes am 17. 5. 1978 entscheidend verändert worden⁹, Grund genug dafür, dieses Gesetz, seine Entstehungsgeschichte und seine möglichen Konsequenzen einer gründlichen Betrachtung zu unterziehen. Dabei stehen nicht so sehr die Bestimmungen im Vordérgrund, die sich mit der Raumordnung und Landesplanung beschäftigen, sondern insbesondere der Teil des Gesetzes, der die Entwicklungsplanung rechtlichen Normen unterwirft. Auch wird weniger abzuhandeln sein, ob das Gesetz in juristischer Hinsicht angemessen ist; vielmehr interessieren besonders die möglichen

Herrn Dr. *Moll* vom Ministerium für Umwelt, Raumordnung und Bauwesen des Saarlandes und Herrn Dr. *Eekhoff* von der Universität des Saarlandes habe ich für kritische Anmerkungen zu danken.

1 Vgl. den Überblick von *Niemeier, H.-G.*: Entwicklungstendenzen im Landesplanungsrecht. In: Raumplanung — Entwicklungsplanung. — Hannover 1972. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 80. S. 1–22.

2 Vgl. Landesentwicklungsprogramm Niedersachsen 1985. Hrsg. vom Niedersächsischen Ministerpräsidenten — Staatskanzlei. — Hannover 1973.

3 Vgl. Nordrhein-Westfalen-Programm 1975. Hrsg. von der Landesregierung Nordrhein-Westfalen. — Düsseldorf 1970.

4 Vgl. Ressortübergreifende Planung. Bevölkerung, Wirtschaft und Finanzen. Bremen 1985. Vorgelegt von den Arbeitsgruppen der langfristigen Globalplanung. — Bremen 1975.

5 Vgl. Landesentwicklungsprogramm Saar. Teil I: Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Hrsg.: Saarland. Der Chef der Staatskanzlei. — Saarbrücken 1975. = Schriften zur Landesentwicklungsplanung, H. 1.

6 Vgl. etwa Landesentwicklungsprogramm Saar, a.a.O., Vorwort.

7 Vgl. Bundestagsdrucksache VI/3829.

8 Vgl. etwa Entwurf eines Landesgesetzes über die parlamentarische Kontrolle der Regierungsplanung (Planungskontrollgesetz) — Antrag der Fraktion der SPD (Rheinland-Pfalz) vom 20. 2. 1973. Landtagsdrucksache 7/1542 (im folgenden zitiert als PKG-Rh Pf) sowie Antrag der Fraktion der CDU (Berlin) vom 18. 5. 1973 über Gesetz über die parlamentarische Kontrolle der Regierungsplanung (Planungskontrollgesetz) — Drucksache 6/916 (im folgenden zitiert als PKG-Berlin).

9 Saarländisches Landesplanungsgesetz vom 17. 5. 1978. In: Amtsblatt des Saarlandes Nr. 27 vom 28. 6. 1978, Teil I, S. 588 (im folgenden zitiert als SLPG).

Auswirkungen auf die Planungspraxis. Ein Blick auf Entwicklungen und die Beteiligungsmöglichkeiten der Parlamente in anderen Bundesländern wird dazu dienen, Vergleiche zu ziehen und das Gesetz beurteilen zu helfen.

Bevor man auf die einzelnen Regelungen des SLPG eingehen kann, sind — mit Blick auf die Themenstellung allerdings nur gedrängt — zwei Bereiche aufzuarbeiten: zum einen die Entwicklung der Raumordnung zur Entwicklungsplanung und zum anderen die Diskussion um die gesetzliche Normierung der planenden Staatstätigkeit. Danach werden die Ausgangslage im Saarland gekennzeichnet und das Zustandekommen und die wesentlichen Inhalte des Gesetzes dargelegt. Daran schließen sich Betrachtungen darüber an, in welcher Weise den gesetzlichen Anforderungen an ein Landesentwicklungsprogramm zukünftig entsprochen werden kann.

2. Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung

Welche Entwicklung die räumliche Planung in der Nachkriegszeit genommen hat, läßt sich einerseits am Inhalt der entsprechenden Plandokumente, andererseits aber auch durch den Vergleich verschiedener Fassungen der Landesplanungsgesetze ablesen. Dabei lassen sich zusammenfassend drei große Entwicklungslinien aufzeigen:

- Die für die Raumplanung wesentlichen Gesetze, insbesondere die Landesplanungsgesetze in den Bundesländern, haben eine Wandlung von vorwiegend organisatorischen Regelungen hin zu materiell bestimmenden Vorschriften durchgemacht¹⁰.
- Die räumliche Planung ist materiell ausgeweitet worden. Zu den Festlegungen von Vorrängen bei der Nutzung der verfügbaren Flächen treten zunehmend Aussagen auch hinsichtlich anderer Ressourcen (Finanzen, Personal, Umwelt) und der zeitlichen Durchführung. Darüber hinaus verschafft sich der Gesichtspunkt einer zukunftsbezogenen, aktiven Gestaltung („Entwicklungsplanung“) zunehmend Geltung gegenüber einer mehr bewahrenden räumlichen Planung („Auffangplanung“)¹¹.
- Die Ansprüche an das Aufstellungsverfahren räumlicher Planungen sind deutlich gestiegen. Insbesondere sind die Beteiligungsrechte der Parlamente ausgeweitet worden¹².

Diese großen Entwicklungslinien können darauf zurückgeführt werden, daß sich die Auffassung über Art und Umfang der staatlichen Aufgaben gewandelt hat und daß damit auch die ursprünglich eher negativen Einstellungen zur staatlichen

Planung einer nüchternen Beurteilung ihrer Vereinbarkeit mit einer marktwirtschaftlichen Ordnung Platz gemacht haben. Dabei konnte nicht ausbleiben, daß die Parlamente zunehmend Einfluß nicht nur auf den Verfahrensablauf, sondern auch auf den Inhalt der Planungen auszuüben wünschten, weil die planerische Bearbeitung einer zunehmend größeren Zahl von Sachgebieten stets die faktische Vorausentscheidung für bestimmte Maßnahmen bedeutet und damit das Kontrollrecht des Parlaments zu unterhöhlen droht¹³.

Parallel zu diesen Entwicklungen der räumlichen Planung und nicht selten in Konkurrenz zu ihnen stehen seit Beginn der 70er Jahre jene Bemühungen, die prinzipiell das gesamte staatliche Handeln — und nicht nur dessen raumrelevanten oder mit finanziellen Aufwendungen verbundenen Teil — mit einem planerischen Gewölbe versehen wollen. Damit sollte der Versuch gemacht werden, von der lediglich *ausgabenorientierten* Querschnittsbetrachtung der mittelfristigen Finanzplanung und der Haushaltsplanung zu einem *aufgabenbezogenen* Gesamtansatz vorzustoßen. Besonders aufwendig waren diese Bestrebungen im Bereich des Bundes¹⁴. War der planerische Ansatz auf dieser Ebene von der Idee her umfassend, so beschieden sich die Länder in der Regel mit weniger anspruchsvollen Lösungen. Die Erstellung von Landesentwicklungsprogrammen hatte dabei außerdem meist einen anderen Ausgangspunkt: Sie war nicht so sehr von dem Bemühen getragen, der Finanzplanung eine Aufgabenplanung zu unterlegen, sondern entsprang häufig dem Anliegen, die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes zu verbessern. Dabei spielte die Schaffung der Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur“ eine wichtige Rolle¹⁵, wenngleich später der Trend zu einer integrierten Entwicklungsplanung unverkennbar war¹⁶. In diesem Zusammenhang ergibt sich die interessante Feststellung, daß ein gewisses Nord-Süd-Gefälle unter den Bundesländern zu vermerken ist, und zwar dergestalt, daß Baden-Württemberg und Bayern einer integrierten politischen Aufgabenplanung deutlich ferner stehen als die meisten anderen¹⁷.

10 Vgl. dazu ausführlich Niemeier, H.-G.: Entwicklungstendenzen im Landesplanungsrecht. In: Raumplanung — Entwicklungsplanung. — Hannover 1972. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 80. S. 1–22.

11 Vgl. dazu beispielsweise Wagoner, F.: Für ein neues Instrumentarium der öffentlichen Planung. In: Raumplanung — Entwicklungsplanung, a.a.O., S. 23–54 sowie ders.: Integrierte Entwicklungsplanung im Bundesstaat. Untersuchung zur Verbundplanung und zur Planungskontrollgesetzgebung. Unter Mitwirkung von R. Pietzner. — Speyer 1974. (Maschinenschriftlich vervielfältigt).

12 Vgl. dazu Niemeier, H.-G., a.a.O., S. 4–11 sowie Wagoner, F.: Integrierte Entwicklungsplanung, a.a.O., S. 32–37.

13 Vgl. dazu etwa Ossenbühl, F.: Welche normativen Anforderungen stellt der Verfassungsgrundsatz des demokratischen Rechtsstaates an die planende staatliche Tätigkeit? Dargestellt am Beispiel der Entwicklungsplanung. Gutachten für den 50. Deutschen Juristentag. Verhandlungen des Fünfzigsten Deutschen Juristentages. Hamburg 1974. Hrsg. von der Ständigen Deputation des Deutschen Juristentages. Band 1 (Gutachten). — München 1974. S. B 1–B 205, hier S. B 71 f.

14 Zu diesem Problembereich besteht mittlerweile eine umfangreiche Literatur. Beispielfhaft sei angeführt: Wille, E.: Mittel- und langfristige Finanzplanung. In: Handbuch der Finanzwissenschaft. 3., völlig neubearb. Aufl. unter Mitarb. von N. Andel und H. Haller. Hrsg. von F. Neumark. — Tübingen 1976. Band I, S. 427–474, hier S. 449–452 mit vielen Nachweisen.

15 Vgl. Battis, U.: Rechtsfragen zum Bundesraumordnungsprogramm. In: Juristenzeitung 31 (1976) S. 73–80, hier S. 74.

16 Für einen Überblick vgl.: Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien. Vorträge und Diskussionsbeiträge der Verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1975 der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Hrsg. von K. König. — Berlin 1976. = Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 60, insbesondere S. 51–64 (Aussprache über die Länderberichte) und S. 143–166 (Podiumsdiskussion zur Landesentwicklungsplanung).

17 Vgl. dazu den Bericht über die Podiumsdiskussion in: Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, a.a.O.

Das Verhältnis der Landesentwicklungsprogramme zur Raumordnung und Landesplanung ist in den verschiedenen Bundesländern unterschiedlich. Man findet Beispiele dafür, daß Raumordnung und Landesplanung in Richtung einer räumlichen Entwicklungspolitik weitergeführt wurden („Hessen 80“), umfassende politische Programme mit regionalem Bezug („Niedersachsen 85“), von der Landesplanung weitgehend unabhängige Programme („Nordrhein-Westfalen 1975“) sowie gutachterliche Ausarbeitungen mit Stellungnahme der Landesregierung („Strukturprogramm Saar“)¹⁸. Bezeichnend ist, daß sie überwiegend im gesetzessfreien Raum ihren Platz finden und als Langfassung von Regierungserklärungen verstanden werden können¹⁹.

Zusammenfassend gilt auch heute noch das Urteil von *Wagener*, daß die Gesamtsituation des Planungsbereichs unübersichtlich ist²⁰. Zwar ist der Trend zur integrierten Entwicklungsplanung mit zunehmendem Ressourcen- und Zeitbezug zu erkennen, doch scheint sich das Kräfteverhältnis zwischen Landesplanung, Finanzplanung und politischer Aufgabenplanung in den letzten Jahren zugunsten eines Übergewichts einer sachlich angereicherten Raumplanung zu verschieben²¹. Politische Aufgabenplanung ist demgegenüber derzeit weniger gefragt, wohl weil sie sich in der Vergangenheit als wenig erfolgreich erwiesen hat²².

3. Rechtliche Regelung der Planung

Mit der Feststellung, die zunehmende Beliebtheit der rechtlich ungebundenen Entwicklungsplanung scheine eine Funktion auszufüllen, die früher vom Gesetz erfüllt worden sei²³, hat *Wagener* bereits vor einer Reihe von Jahren darauf aufmerksam zu machen versucht, „daß viele Gesetze ihre Rolle als Richtschnur für das kommunalpolitische und landespolitische Handeln verloren haben“, zumal sie „mit dem, was praktische Notwendigkeit und wissenschaftliche Erkenntnis gebieten, nicht mehr in Einklang zu bringen“ seien²⁴. Seine Folgerung ist, daß der Gesamtbereich der Pla-

nung rechtlich neu geordnet werden müsse und dabei auch die Parlamente am Planungsprozeß beteiligt werden sollten²⁵. In der Zwischenzeit ist auf diesem Gebiet viel geschehen: Nicht nur die Landesplanungsgesetze verschiedener Bundesländer sind neu gefaßt worden und haben eine stärkere Beteiligung der Parlamente an der Raumordnung und Landesplanung mit sich gebracht²⁶, auch ist mit Schärfe die Diskussion darüber entbrannt, ob nicht alle Planungen der Regierung im Prinzip der Beteiligung der Parlamente bedürfen.

Das Ergebnis dieser Diskussion war in Wissenschaft und Praxis unterschiedlich: Während in der Literatur überwiegend einer stärkeren materiellen Parlamentsbeteiligung das Wort geredet wird, sind die Entwürfe von sogenannten Planungskontrollgesetzen — typischerweise Oppositionsbegehren, die den Gesamtbereich der Regierungsplanung einer parlamentarischen Kontrolle unterwerfen sollen — allesamt durch die jeweilige Parlamentsmehrheit zum Scheitern verurteilt worden. Dies soll im folgenden näher ausgeführt werden.

3.1. Planungskontrollgesetz-Entwürfe

Als Ausgangspunkt der Bestrebungen der Parlamente um eine stärkere Beteiligung an der Planung kann der „Entwurf eines Gesetzes zur Sicherung der parlamentarischen Kontrolle“ angesehen werden, den die Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft (IPA) vorgelegt hat²⁷. Der Entwurf geht von dem drohenden Funktionsverlust des Parlaments aus, der dadurch entstehe, daß die Planungstätigkeit der Exekutive sich immer stärker ausbreite, ohne daß die Volksvertretung rechtzeitig von Planungen erfahre, und daß vorgelegte Planungen keine Alternativen enthielten und deshalb keine Wahlmöglichkeiten gegeben seien²⁸. Um dem entgegenzuwirken, sieht der Entwurf eine frühzeitig einsetzende und breit angelegte Informationspflicht der Regierung dem Parlament gegenüber vor. Von einer Mitwirkung des Parlaments ist in dem Entwurf nicht die Rede; offenbar hielten die Entwurfsverfasser die ohnehin gegebenen Möglichkeiten für ausreichend (Empfehlungen, Initiativanträge u. a.). Darüber hinaus werden im Entwurf selbst Zweifel darüber geäußert, ob die Gesetzesform für die Durchsetzung des Informationsanspruchs des Parlaments in jedem Falle der richtige Weg sei; diesem Anliegen könne vielleicht auch durch einen Entschließungsantrag genügend Nachdruck verliehen werden²⁹.

Diese Vorlage hat offensichtlich nur die Opposition im Berliner Abgeordnetenhaus zum Anlaß genommen, einen entsprechenden Gesetzentwurf einzubringen. Anders als im Entwurf der IPA ist darin allerdings nicht mehr allein von einem Informations-, sondern von einem Einflußrecht des Parlaments die Rede, wenngleich anerkannt wird, daß Pla-

18 Strukturprogramm Saar. Möglichkeiten einer aktiven Sanierung der Saarländischen Wirtschaft. Ansatzpunkte, Maßnahmen, Kosten. Vorgelegt von der Planungsgruppe beim Ministerpräsidenten des Saarlandes. — Saarbrücken 1969.

19 Für einen Überblick über Bedeutung und Inhalt dieser Programme vgl. *Brösse, U.*: Raumordnungspolitik als integrierte Entwicklungspolitik. — Göttingen 1975. = Schriften der Kommission für wirtschaftlichen und sozialen Wandel, Bd. 97. S. 254—310 sowie *Wagener, F.*: Für ein neues Instrumentarium der öffentlichen Planung, a.a.O., S. 34—42.

20 Vgl. *Wagener, F.*, ebenda, S. 42.

21 Vgl. beispielsweise das umfangreiche Landesentwicklungsprogramm Bayerns. Hrsg.: Bayerisches Staatsministerium für Landesentwicklung und Umweltfragen. — München 1976.

22 Darüber kann auch die positiv gehaltene Situationsbeschreibung für den Bereich des Bundes und des Landes Rheinland-Pfalz nicht hinwegtäuschen. Vgl. *Bebermeyer, H.*: Übersicht über den Stand der Planung im Bereich der Bundesregierung. In: Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, a.a.O., S. 83—87 sowie *Hilf, W.*: Integrierte Planungs- und Koordinierungssysteme, ebenda, S. 173—192.

23 Vgl. *Wagener, F.*: Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung. In: Deutsches Verwaltungsblatt. 85 (1970) S. 93—98, hier S. 97.

24 *Wagener, F.*, ebenda, S. 97.

25 Vgl. ebenda, S. 98.

26 Vgl. dazu ausführlich *Niemeier, H.-G.*, a.a.O., S. 4—11.

27 Vgl. Interparlamentarische Arbeitsgemeinschaft. Kommission für Fragen der Parlamentsreform. KPR-Drucksache Nr. 93.

28 Vgl. ebenda, Begründung S. 3.

29 Vgl. ebenda.

nung verfassungsrechtlich der Exekutive zuzurechnen ist und daß einfache Beschlüsse des Parlaments die Exekutive nicht rechtlich binden können³⁰.

Andere Landesparlamente waren in ihrem Begehren nach Beteiligung an der Planung weniger zurückhaltend. Die in den wesentlichen Punkten gleichen, wenn nicht gleichlautenden Gesetzentwürfe der jeweiligen Opposition in den Landtagen von Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz und Bayern³¹ versuchen, die Exekutive weit stärker zu binden und der Legislative materiell erhebliche Mitwirkungsrechte in der Planung einzuräumen. Im einzelnen sind insbesondere folgende Punkte hervorzuheben:

- Der Begriff der Regierungsplanung wird festgelegt. Danach handelt es sich um alle Tätigkeiten, die der „systematischen Vorbereitung von Planungsentscheidungen der Landesregierung durch die Erarbeitung politischer Ziele und die Bestimmung der hierfür erforderlichen Mittel zur Lösung eines Sachproblems oder zur Gestaltung eines ganzen Sachbereichs“ dienen, wobei Bezeichnung, Darstellungform und inhaltliche Gestaltung für die Zuordnung ohne Bedeutung sind³².
- Die Planungsbereiche werden zur Verdeutlichung aufgeführt. Dazu gehören sowohl die Anmeldungen zu den Rahmenplänen der Gemeinschaftsaufgaben nach Artikel 91 a und 91 b Grundgesetz als auch die mittelfristige Finanzplanung, die Landesplanung, die integrierte, ressortübergreifende Regierungsplanung sowie wichtige Ressortplanungen³³.
- Dem Parlament wird ein Mitwirkungsrecht im Planungsbereich in der Form eingeräumt, daß die genannten Pläne zur Beschlußfassung vorgelegt werden müssen und erst mit seiner Zustimmung aufgestellt sind mit der Folge, daß sie Parlament und Regierung für die Zukunft binden³⁴.
- Der Inhalt der Planungsvorlagen wird in der Form von Mindestbestandteilen normiert. Dazu gehören die Bestandsaufnahme des betroffenen Sachbereichs, eine Sta-

tus-quo-Prognose, Planungsziel und Zeitplan, die erforderlichen finanziellen Mittel sowie die Darlegung von Alternativen und der Wirtschaftlichkeit der vorgesehenen Maßnahmen³⁵.

- Dem Parlament wird ausdrücklich ein Planungsinitiativrecht zugestanden, demzufolge es die Regierung jederzeit zur Vorlage eines Plans in einem bestimmten Sachbereich auffordern kann³⁶.
- Die informative Kontrolle des Parlaments wird durch ein umfassendes Informationsrecht gesichert, das sich in periodischen, formalisierten Berichtspflichten und einer laufenden Unterrichtung des jeweils zuständigen Ausschusses niederschlägt. Darüber hinaus soll ein Minderheitenrecht auf Auskunft für eine einzelne Fraktion oder eine bestimmte Anzahl von Abgeordneten gesichert werden³⁷.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, daß die Planungskontrollgesetz-Entwürfe versuchen, die Regierung bei ihren Planungen sehr weitgehend an die Zustimmung des Parlaments zu binden, und daß sie darüber hinaus auch in bezug auf Inhalt und Form der Vorlagen einen hohen Anspruch erheben.

Die parlamentarische Beratung der verschiedenen Gesetzentwürfe war von einem selten zu beobachtenden Gleichklang der Meinungen bestimmt, quer über alle Parteigrenzen hinweg. Das grundlegende Argumentationsmuster läßt sich, geringfügige Differenzierungen außer acht lassend, dahingehend kennzeichnen, daß die Exekutive in den Entwürfen eine verfassungsrechtlich unzulässige Kompetenzverwischung zu erkennen glaubte, während die Opposition die von ihr vorgelegten Regelungen als Reaktion auf die zunehmende Tendenz kennzeichnete, Pläne als Gesetzesersatz zu begreifen und so den Einwirkungsmöglichkeiten des Parlaments auf das Regierungshandeln zu entgehen³⁸.

Offensichtlich besondere Mühe hat sich der Landtag von Nordrhein-Westfalen gemacht, indem er in Zusammenhang mit der Beratung des Planungskontrollgesetz-Entwurfes eine Reihe von gutachterlichen Stellungnahmen von Wissenschaftlern und Praktikern eingeholt hat³⁹. Der Grundtenor der Stellungnahmen war unterschiedlich, so daß die Zusammenfassung der Stellungnahmen einen guten Überblick auf das Spektrum der verschiedenen Meinungen bietet.

Keiner der Gutachter hat sich vollständig mit dem Gesetzentwurf identifiziert, alle hatten mehr oder weniger deutliche Vorbehalte gegen die Reichweite der vorgeschlagenen Regelungen. Deutliche Unterschiede sind hingegen bei der Beantwortung der Frage festzustellen, ob das Parlament über-

30 Vgl. Antrag der Fraktion der CDU über Gesetz über die Unterrichtung des Abgeordnetenhauses bei den Regierungsplanungen des Senats und den Vereinbarungen des Senats mit dem Bund und den Ländern. Abgeordnetenhaus von Berlin. Drucksache 6/102. Diesem Oppositionsbegehren war insofern ein Teilerfolg beschieden, als die neue Haushaltsordnung die Mitwirkung des Parlaments bei den Anmeldungen zu den Rahmenplänen der Gemeinschaftsaufgaben sicherstellte. 1973 legte die Opposition einen Entwurf für ein „Gesetz über die parlamentarische Kontrolle der Regierungsplanung (Planungskontrollgesetz)“ vor (Abgeordnetenhaus von Berlin, Drucksache 6/910), das im wesentlichen dem entsprechenden Gesetzesentwurf in Nordrhein-Westfalen entspricht. Vgl. auch *Wagener, F.: Integrierte Entwicklungsplanung*, a.a.O., S. 65 f.

31 Vgl. Gesetzentwurf der Fraktion der CDU. Entwurf eines Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle der Regierungsplanung (Planungskontrollgesetz — PKG). Landtag Nordrhein-Westfalen. Drucksache 7/1518 vom 28. 2. 1972 (im folgenden zitiert als PKG-NW), PKG-Rh-Pf, a.a.O. sowie Entwurf eines Gesetzes über die parlamentarische Kontrolle der Regierungsplanung. Bayerischer Landtag, Drucksache 8/5480 vom 24. 5. 1977 (im folgenden zitiert als PKG-Bayern).

32 § 1 PKG-Rheinland-Pfalz, sinngemäß § 1 PKG-Bayern und PKG-Nordrhein-Westfalen.

33 Vgl. § 2 der Gesetze von Rheinland-Pfalz, Bayern und Nordrhein-Westfalen.

34 Vgl. § 7 der genannten Gesetzentwürfe.

35 Vgl. § 3 PKG-Nordrhein-Westfalen, § 8 PKG-Rheinland-Pfalz und Bayern.

36 Vgl. § 2, Abs. 2 PKG-Nordrhein-Westfalen, § 4 PKG-Rheinland-Pfalz und Bayern.

37 Vgl. § 4, 5 und 6 PKG-Rheinland-Pfalz und Bayern.

38 Vgl. dazu Verhandlungen des Landtages Nordrhein-Westfalen, 7. Wahlperiode, 44. Sitzung vom 14. März 1972, S. 1610–1627 sowie Verhandlungen des Landtages Rheinland-Pfalz, 7. Wahlperiode, 35. Sitzung, 15. März 1973, S. 1271–1281.

39 Vgl. Parlamentarische Kontrolle der Regierungsplanung. Gutachterliche Stellungnahmen. Hrsg. vom Präsidenten des Landtags Nordrhein-Westfalen. — Düsseldorf 1973.

haupt, und — wenn ja — in welchem Umfang, materiell auf die Planung Einfluß haben kann. Ausgehend von der Erkenntnis, daß Planung kein einmaliger Akt, sondern ein fortlaufender Prozeß ist, in dessen Verlauf Entscheidungen nicht nur vorbereitet, sondern zum Teil vorweggenommen werden, leiten *Böckenförde* und *Rietdorf* einen Anspruch des Parlaments auf maßgebliche Einflußnahme ab, um so eine spätere Ratifikationslage zu vermeiden⁴⁰. Daraus leiten sie weitgehende Mitwirkungsrechte ab, die in dem Recht auf Planbilligung münden. *Jochimsen* dagegen lehnt eine Beteiligung des Parlaments außer durch Information und Kontrolle ab, allenfalls möchte er die Kontrollmöglichkeiten der Opposition gestärkt sehen⁴¹. Am weitesten in der Ablehnung einer parlamentarischen Beteiligung an der Regierungsplanung geht *Seeger*. Er sieht die Planung unter dem Prinzip der Gewaltenteilung eindeutig der Exekutive zugeordnet und hat von daher verfassungsrechtliche Bedenken gegen ausgedehnte Berichtspflichten⁴².

Die ausführliche Diskussion der Gesetzesvorlage hat allerdings auch in Nordrhein-Westfalen nicht dazu geführt, daß dem Begehren der Opposition auf Beteiligung des Parlaments an der Regierungsplanung letztlich Erfolg beschieden war. Der Entwurf ist zwar nicht wie in anderen Ländern abgelehnt worden, sondern mit Ablauf der Legislaturperiode untergegangen. Mitte 1976 hat die CDU-Fraktion erneut einen Gesetzentwurf zur parlamentarischen Planungskontrolle eingebracht; er hat die Erkenntnisse der früheren Diskussion verarbeitet und ist dementsprechend umgestaltet worden, indem die parlamentarische Mitwirkung an der Planung entsprechend den verschiedenen Planungsphasen (Erarbeitung, Aufstellung, Billigung, Vollzug) funktional abgestuft wird^{42a}. In den Beratungen hat man Übereinkunft dahingehend erzielt, daß dem Begehren des Parlaments auf eine stärkere Beteiligung durch einen Ausbau des Landesentwicklungsberichts Rechnung getragen, ohne daß zunächst ein eigenes Planungskontrollgesetz erlassen werden soll^{42b}.

3.2. Stellungnahmen der Wissenschaft

Der offenkundige Interessengegensatz zwischen Exekutive und Parlament, der bisher eine rechtliche Regelung der Entwicklungsplanung verhindert hat, findet in der rechtswissen-

schaftlichen Literatur keine Entsprechung. Von insgesamt geringfügigen Abweichungen abgesehen, läßt sich die herrschende Lehre in etwa wie folgt zusammenfassen⁴³:

- Planung wird als Prozeß angesehen. Dies bringt mit sich, daß sich Zielsetzungen, Ausgangsdaten und infolgedessen die Mittel und Wege, ein Ziel zu erreichen, ständig wandeln, so daß Planfortschreibungen und -anpassungen nichts Außergewöhnliches sind. Die vielfältigen Rückkopplungen, die im Planungsprozeß eingebaut sind, lassen es daher auch nicht zu, trennscharf Entscheidungsstufen festzulegen, etwa zwischen der Ziel- und der Mittelbestimmung.
- Planung präjudiziert Entscheidungen. Obwohl nicht davon gesprochen werden kann, daß der Planungsprozeß als deduktives Verfahren von den allgemeinen Zielen zu den konkreten Maßnahmen abläuft, muß doch anerkannt werden, daß Planung von einem bestimmten Reifestadium an Vorverfügungen zunehmender Präzision trifft, so daß am Ende regelmäßig nur die Alternative zwischen Annahme und Ablehnung der Planung insgesamt gegeben ist. Dabei ist zuzugeben, daß die Stelle, an der die zunächst recht allgemeinen und deshalb einer kontroversen Interpretation zugänglichen Zielfixierungen im Verlauf des Planungsprozesses in konkrete Festlegungen umschlagen, schwer zu bestimmen ist. Fest steht hingegen, daß ein fertiger Plan ein deutliches Übergewicht gegenüber alternativen, nicht detailliert dargestellten Handlungsmöglichkeiten besitzt.
- Die parlamentarische Mitwirkung an der Planung ist notwendig und unter den Bestimmungen des Grundgesetzes systemgerecht. Gerade die Tendenz der Planung, eine zunehmende Breite der Regierungsaufgaben zu erfassen, und die andernfalls sich ergebende Ratifikationslage des Parlaments werden als wichtiger Grund dafür herausgestellt, daß eine frühzeitige Beteiligung des Parlaments an planerischen Festlegungen angestrebt werden muß. Dies heißt nicht, daß das Parlament der Exekutive die Planungsinitiative entwinden soll, sondern lediglich, daß Planung als staatsleitender Akt Regierung und Parlament gemeinsam obliegt, so daß sich ein parlamentarisches Mitwirkungs- und Mitentscheidungsrecht rechtfertigen läßt.
- Die Regelung der parlamentarischen Mitwirkung an der Planung gehört in die Verfassung. Das Problem der Parlamentsbeteiligung berührt unmittelbar die Frage der Gewaltenteilung und ist insofern von verfassungsrechtlicher

40 Vgl. *Böckenförde*, E.W. in: *Parlamentarische Kontrolle der Regierungsplanung*, a.a.O., S. 7–22, insbesondere S. 12–15 sowie *Rietdorf*, F., ebenda, S. 37–50, insbesondere S. 39–41.

41 Vgl. *Jochimsen*, R., ebenda, S. 51–60.

42 Vgl. *Rietdorf*, F. ebenda, S. 35–50.

42a Vgl. Gesetzentwurf der Fraktion der CDU. Gesetz über die Parlamentarische Kontrolle der Planung (Planungskontrollgesetz — PKG) vom 6. 8. 1976. Landtag Nordrhein-Westfalen, 8. Wahlperiode, Drucksache 8/1240.

42b Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen. Plenarprotokoll 8/33 vom 24. 11. 1976, S. 1733–1750, insbesondere die Rede von Ministerpräsident *Kühn*, S. 1746 f.; Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Landesplanung und Verwaltungsreform über den Bericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen gemäß § 20 des Landesplanungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. August 1972 (GV NW S. 244) — (§ 23 der ab 1. Januar 1976 geltenden Fassung) — Landesentwicklungsbericht 1974. Drucksache

8/1145. Landtag Nordrhein-Westfalen, 8. Wahlperiode. Drucksache 8/2159 vom 8. 6. 1977, insbesondere S. 12–14 sowie Landtag Nordrhein-Westfalen, Plenarprotokoll 8/64 vom 15. 12. 1974, S. 3625 (Rede des Abgeordneten Dr. *Worms*).

43 Vgl. dazu insbesondere *Ossenbühl*, F., a.a.O.; *Kaiser*, J.H.: Referat auf dem 50. Deutschen Juristentag 1974 in: *Verhandlungen des fünfzigsten Deutschen Juristentages*, Bd. II, a.a.O., S. 9 J – 24 J; *Rietdorf*, F., ebenda, S. 25 J – 54 J; *Wagener*, F.: *Integrierte Entwicklungsplanung im Bundesstaat*, a.a.O.; *Böckenförde*, E.W., a.a.O. sowie Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform, Deutscher Bundestag, Drucksache 7/5924. Auf Einzelnachweise wird in der folgenden Zusammenfassung verzichtet, weil die Übereinstimmung der Argumente überwiegt.

Bedeutung. Einfache Gesetze, etwa in der Form von Planungskontrollgesetzen, vermögen die damit verbundenen Fragen nicht zu regeln; allenfalls kann auf diese Weise eine in der Verfassung verankerte Grundentscheidung verfahrensmäßig ausgestaltet werden.

Bei aller Übereinstimmung in der Sache bestehen Unterschiede im Hinblick auf die Frage, ob der Gegenstand bereits soweit ausdiskutiert ist, daß von einer Kodifikationsreife gesprochen werden kann. Der Deutsche Juristentag hat sich in seinen Beschlüssen negativ zu dieser Frage geäußert⁴⁴, während insbesondere die Enquete-Kommission den Standpunkt vertreten hat, eine verfassungsrechtliche Regelung sei schon deshalb geboten, damit die Verfassungsnormen nicht ständig hinter der Verfassungswirklichkeit zurückblieben⁴⁵.

4. Zwischenergebnis

Als Ergebnis der bisherigen Entwicklung ist festzuhalten: Dem Drängen auf eine stärkere Beteiligung der Parlamente an der Planung und auf eine rechtliche Normierung der Planung insgesamt haben die Gesetzgeber in Bund und Ländern bislang nicht entsprochen. Das natürliche Interesse der Exekutive, sich in diesem Bereich einen gewissen Freiraum zu bewahren, hat offenbar auch die Fraktionen, welche die jeweiligen Regierungen parlamentarisch stützen, zu überzeugen vermocht. Lediglich im Bereich der Landesplanung und Raumordnung haben sich parlamentarische Informationsrechte und Ansätze einer Mitbeteiligung Geltung verschafft⁴⁶.

5. Die Ausgangslage im Saarland

Landesplanung und Raumordnung hatten im Saarland ihre gesetzliche Grundlage im Saarländischen Landesplanungsgesetz (SLPG) vom 27. Mai 1964⁴⁷. Das Gesetz, das noch vor dem Raumordnungsgesetz des Bundes erlassen wurde, gehört offensichtlich zu denjenigen, die ausschließlich oder doch vorwiegend organisatorische Regelungen treffen; zu den

Inhalten der Planung ist darin nur wenig zu finden. Eine parlamentarische Mitwirkung am Planungsprozeß war nicht vorgesehen; nicht einmal Berichtspflichten waren enthalten.

Erste Ergebnisse der landesplanerischen Bemühungen haben sich im Raumordnungsprogramm des Saarlandes von 1967 bzw. 1970 niedergeschlagen⁴⁸. Dieses Programm beschäftigt sich im ursprünglichen Sinne mit räumlicher Planung; Ansätze in Richtung einer Entwicklungsplanung sind nicht enthalten.

An Raumordnungsplänen ist bis Anfang der 70er Jahre lediglich der Raumordnungsteilplan Obermosel verabschiedet worden. In der Folgezeit war die Landesplanung durch die Vorbereitung der Gebiets- und Verwaltungsreform stark in Anspruch genommen, so daß sie erst ab 1975 wieder an der Aufstellung von weiteren Raumordnungsteilplänen verstärkt arbeiten konnte. Ergebnis war die Aufstellung eines Raumordnungsteilplans Saarausbau, der durch die Entscheidung für den Saarausbau notwendig geworden war und die Flächenansprüche entlang der schiffbaren Saar regelt⁴⁹, und der Entwurf des Raumordnungsteilplans Siedlung, der mit den Gemeinden abgestimmt und im Dezember im Landesplanungsbeirat erörtert wurde. Weit fortgeschritten sind die Arbeiten an den Raumordnungsteilplänen Umwelt (Landschaft) und Dienstleistungen (Zentrale Orte); doch müssen diese Pläne überarbeitet werden, weil sie nicht mehr nach altem Recht in Kraft treten können⁵⁰.

Obwohl es durch Gesetz nicht ausdrücklich vorgeschrieben ist, hat die Landesregierung zwei Raumordnungsberichte vorgelegt⁵¹, in denen die wesentlichen räumlichen Entwicklungen und die landesplanerische Tätigkeit dargestellt werden. Die Information des Parlaments wurde über eine Reihe von Berichten von dem zuständigen Landtagsausschuß sichergestellt, ausgehend von der Auffassung, daß dies „dem elementaren Informationsrecht des Parlaments und dem Geist des Gesetzes“ entspricht⁵².

Unter dem Eindruck der bis dahin schwersten konjunkturellen Abschwächung in der Bundesrepublik, die auch im Saarland deutliche Spuren hinterlassen hatte, und angesichts der anhaltenden Strukturprobleme eines Landes, in dem das Übergewicht der Montanindustrie zu ungünstigen Zukunftsaussichten Anlaß gab, sah sich die Landesregierung im Mai

44 Vgl. Verhandlungen des fünfzigsten Deutschen Juristentages, Bd. II, a.a.O., Beschlüsse S. 228 sowie *Ossenbühl, F.*, a.a.O., S. 205.

45 Vgl. Schlußbericht der Enquete-Kommission, a.a.O., S. 166 f., zustimmend auch *Wagner, F.*: Gemeinsame Rahmenplanung und Investitionsfinanzierung. Zum Schlußbericht der Enquete-Kommission Verfassungsreform. In: *Die öffentliche Verwaltung*. (1977) H. 16, S. 587–592 sowie ders.: Mehr horizontale Koordinierung bei Bund und Ländern. In: *Information zur Raumentwicklung*. (1978) H. 1, S. 1–18.

46 Vgl. etwa § 13 des Landesplanungsgesetzes Nordrhein-Westfalen vom 7. Mai 1962 in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. Juni 1975. Gesetz- und Verordnungsblatt Nordrhein-Westfalen 1975, S. 450–454, § 11 des Landesgesetzes für Raumordnung und Landesplanung von Rheinland-Pfalz vom 14. Juni 1966, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz, Nr. 37 vom 16. Juni 1966, S. 177–184, geändert durch das Landesgesetz zur Änderung des Landesgesetzes für Raumordnung und Landesplanung vom 20. Mai 1974, Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Rheinland-Pfalz, Nr. 15 vom 31. Mai 1974.

47 Amtsblatt des Saarlandes Nr. 45 vom 3. Juli 1964, S. 109–111.

48 Vgl. Raumordnungsprogramm des Saarlandes. Erstens: Allgemeiner Teil vom 10. Oktober 1967, Amtsblatt des Saarlandes Nr. 3, vom 27. 1. 1969, S. 37 ff. sowie Raumordnungsprogramm des Saarlandes. Zweitens: Besonderer Teil vom 28. April 1970, Amtsblatt des Saarlandes, Nr. 17 vom 29. 5. 1970, S. 496 ff.

49 Vgl. Raumordnungsteilplan Saarausbau (Ausbau der Saar zur Großschiffahrtsstraße) vom 20. Dezember 1977. Amtsblatt des Saarlandes Nr. 24 vom 16. Juni 1978, S. 445 ff.

50 Das neue Landesplanungsgesetz (Saarländisches Landesplanungsgesetz/SLPG) vom 17. Mai 1978. Amtsblatt des Saarlandes Nr. 27 vom 28. Juni 1978, S. 588–593, läßt als Übergangsbestimmung in § 20 lediglich zu, daß der Raumordnungsteilplan Siedlung (Wohnen) nach altem Recht aufgestellt wird.

51 Vgl. Raumordnung im Saarland. Erster Tätigkeitsbericht der Landesplanungsbehörde. Hrsg. vom Minister des Innern. — Saarbrücken 1968 sowie Raumordnung im Saarland. Zweiter Raumordnungsbericht 1970. Hrsg. vom Ministerium des Innern. — Saarbrücken 1970, im folgenden zitiert als Erster und Zweiter Raumordnungsbericht.

52 Zweiter Raumordnungsbericht, a.a.O., S. 16.

1968 veranlaßt, eine unabhängige Expertengruppe mit der Erarbeitung eines mittelfristigen Strukturprogramms zu beauftragen. Die Arbeiten wurden bereits binnen Jahresfrist abgeschlossen und als „Strukturprogramm Saar“ veröffentlicht⁵³. Obwohl dies kein offizielles Regierungsprogramm war, hat es dadurch, daß die Planungsgruppe in der Erarbeitungsphase eng mit der öffentlichen Verwaltung zusammengearbeitet und die Landesregierung sich eine der im Programm vorgeschlagenen Strategien zu eigen gemacht hatte⁵⁴, in der Folgezeit als Grundlage des wirtschaftspolitischen Handels gedient.

Die Planungsgruppe beim Ministerpräsidenten hatte einen sachlich und zeitlich begrenzten Auftrag, der mit der Vorlage des Programms abgeschlossen war. In der Regierungserklärung des Jahres 1970 wurde die Fortsetzung dieser Arbeiten angekündigt, ohne daß dies unmittelbare Folgen hatte⁵⁵. Erst Ende 1971 wurde nach verstärkten Bemühungen eine Planungsgruppe eingerichtet, wobei der Ministerrat ihre Aufgabenstellung dahingehend festlegte, ein „Entwicklungsprogramm Saar“ zu erstellen, das alle entwicklungsbedeutsamen Handlungsbereiche der Landespolitik umfassen sollte⁵⁶. Der gestiegene Stellenwert der politischen Planung im Saarland läßt sich an zwei weiteren Punkten ablesen: Unter der Überschrift „Neue Wege und Mittel der Regierungspolitik“ geht die Regierungserklärung von 1974 ausführlich auf Bedeutung und Konzeption der Planung ein⁵⁷, und als erste Auswirkung der dort vertretenen Auffassungen wurde die Planungsgruppe beim Ministerpräsidenten im Frühjahr 1974 in eine reguläre Abteilung der Staatskanzlei übergeführt⁵⁸.

Die Arbeiten am Entwicklungsprogramm Saar kamen Presseberichten zufolge zunächst zügig voran⁵⁹; es dauerte jedoch bis zum April 1975, ehe die ersten Teile des „Landesentwicklungsprogramms Saar“ vorgelegt werden konnten. Dabei handelte es sich einerseits um planerische Grunddaten

über die Entwicklung von Bevölkerung und Erwerbspersonen und andererseits um den Landessozialplan⁶⁰.

Nachdem bereits im Dezember 1977 der Entwurf des Teils II des Landesentwicklungsprogramms (Arbeitsplätze, Wirtschaftsstruktur und Entwicklungsstrategien) durch die Presse bekannt geworden war, hat die Landesregierung diesem Teil des Programms am 6. Juni 1978 förmlich zugestimmt, von einer Veröffentlichung jedoch vorläufig abgesehen, bis der Ausschuß für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft eine Stellungnahme dazu abgegeben hat.

Die Beteiligung des Parlaments am Landesentwicklungsprogramm war in der Vergangenheit gering. Abgesehen von Diskussionen im Plenum und Berichten vor dem Ausschuß für Wirtschaft, Verkehr und Landwirtschaft des Landtags sowie Stellungnahmen im politischen Raum, war eine direkte Einflußnahme auf die Planung nicht möglich.

6. Der Ansatzpunkt des SLPG und die parlamentarische Beratung

Mit Datum vom 21. Oktober 1975 brachte die SPD-Fraktion einen Entschließungsantrag im Landtag ein, der darauf abzielte, die Landesregierung zur Aufstellung eines Landesentwicklungsprogramms anzuhalten⁶¹. Anlaß dazu war wohl die schon mehrfach geäußerte Kritik der Opposition daran, daß das angekündigte Programm noch nicht vollständig vorlag. Mit ihrem Antrag forderte die SPD-Fraktion ein politisches Gesamtprogramm ein, dessen Zielsetzungen Grundlage der aktuellen Entscheidungen sein sollten und das auch Aussagen über Finanzierung und zeitliche Durchführung der Maßnahmen enthalten sollte; zudem sollten das Programm als Gesetz beschlossen und der Regierung vierteljährliche Berichtspflichten über den Fortgang der Planungsarbeiten auferlegt werden⁶².

Um den Fortgang zu verstehen, muß man wissen, daß die Landesregierung seit der Landtagswahl im Mai 1975 keine parlamentarische Mehrheit besaß; vielmehr hatte die CDU genau die Hälfte der Mandate errungen. Die von der CDU geführte Landesregierung blieb im Amt, im Parlament herrschte ein Patt.

Der Antrag der SPD löste Beratungen zwischen den Fraktionen aus, die in einem gemeinsamen Entschließungsantrag mündeten. Dieser hatte gegenüber dem ursprünglichen Antrag deutlich an Substanz gewonnen und teilweise auch andere Zielrichtungen angenommen. Zu dem Verlangen, ein Landesentwicklungsprogramm vorzulegen, war die Aufforderung getreten,

- die rechtlichen Voraussetzungen für eine integrierte Landesentwicklungsplanung zu schaffen,
- bei den Planungen auch die Auswirkungen auf Finanzen, Personal, räumliche Entwicklung und Umweltbelastung zu kennzeichnen,

53 Strukturprogramm Saar. Möglichkeiten einer aktiven Sanierung der Saarländischen Wirtschaft. Ansatzpunkte, Maßnahmen, Kosten. Vorgelegt von der Planungsgruppe beim Ministerpräsidenten des Saarlandes. — Saarbrücken 1969.

54 Vgl. ebenda, Vorwort und Stellungnahme der Landesregierung.

55 „Ohne fachliche Mitarbeiterstäbe, die nach den modernsten wissenschaftlichen Methoden arbeiten, kann heute eine weiter-schauende Politik nicht mehr betrieben werden. Zu diesem Zweck wird eine Planungsgruppe in der Staatskanzlei — um das nur am Rande zu erwähnen — ihre Arbeit, die auch auf andere als Struktur-fragen ausgerichtet sein wird, unverzüglich wieder aufnehmen“. Regierungserklärung von Ministerpräsident Dr. Franz Josef Röder vor dem Landtag des Saarlandes am 13. Juli 1970. Hrsg.: Saarland. Der Chef der Staatskanzlei, o.O.u.J. (Saarbrücken 1970). S. 9.

56 Vgl. Richtig programmiert? Konzeptioneller Aufbau des „Entwicklungsprogramms Saar“. In: Saarbrücker Zeitung vom 26. 11. 1971.

57 Vgl. Sicherheit, persönliche Freiheit, soziale Gerechtigkeit in einer menschenwürdigen Gesellschaft. Regierungserklärung von Ministerpräsident Dr. Franz Josef Röder vor dem Landtag des Saarlandes am 13. März 1974. Hrsg.: Saarland. Der Chef der Staatskanzlei. — Saarbrücken 1974. S. 11–14.

58 Zur derzeitigen Organisation der Planung im Saarland vgl. Landesbericht Saarland in: Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien, a.a.O., S. 391–403.

59 Vgl. Vom Strukturprogramm zum Entwicklungsprogramm. In: Saarbrücker Zeitung vom 27. 9. 1973.

60 Vgl. Landesentwicklungsprogramm Saar, Teil I, a.a.O., sowie Landessozialplan, o.O.u.J. (Saarbrücken 1975).

61 Antrag der SPD-Landtagsfraktion vom 21. 10. 1975. Landtag des Saarlandes. Drucksache 7/123.

62 Vgl. ebenda sowie die Rede des Abgeordneten Springer (SPD) im Landtag. Landtag des Saarlandes. 7. Wahlperiode. 6. Sitzung vom 5. November 1975, Protokoll S. 133–136.

- materielle Grundsätze der Landesentwicklungsplanung in das Landesplanungsgesetz einzubringen und
- die mitlaufende informative Kontrolle durch das Parlament sicherzustellen⁶³.

Diesem Antrag wurde einstimmig entsprochen, obwohl in der Debatte kontroverse Meinungen nicht zu übersehen waren und sich insbesondere die FDP deutlich gegen eine integrierte Entwicklungsplanung aussprach⁶⁴.

Die Landesregierung hat diesen Entschließungsantrag zum Anlaß genommen, die Regelungen des Landesplanungsgesetzes von 1964 insgesamt einer Überprüfung zu unterwerfen. Ergebnis der intensiven Beratungen, in deren Verlauf auch ein Gutachten an das Zentralinstitut für Raumplanung an der Universität Münster vergeben wurde, war der Gesetzentwurf von Dezember 1976, dessen Konzeption sich wie folgt zusammenfassen läßt⁶⁵:

- Das Landesentwicklungsprogramm legt die entwicklungspolitischen Leitlinien fest für die gesamte Breite des Regierungshandelns. Darin eingeschlossen sind auch die Grundsätze der räumlichen Entwicklung. Es ist den Fachplanungen übergeordnet und steckt so den Rahmen für die Gesamtpolitik ab. Für den Bereich der Landesverwaltung ist es verbindlich; es wird vom Ministerpräsidenten vorbereitet und durch Beschluß der Landesregierung aufgestellt (§ 5 SLPG-Entwurf).
- Die Landesentwicklungspläne werden aus dem Landesentwicklungsprogramm entfaltet (§ 4 SLPG-Entwurf). Sie haben darüber hinaus die im Gesetz verankerten Grundsätze der Raumordnung zu beachten (§ 2 SLPG-Entwurf). Gegenüber den früheren Raumordnungsteilplänen sind die Landesentwicklungspläne inhaltlich deutlich in Richtung einer Entwicklungsplanung erweitert worden (§ 6 SLPG-Entwurf).
- Die mitlaufende parlamentarische Kontrolle wird über laufende und periodische Berichtspflichten und die Möglichkeit der Abgabe einer Stellungnahme gesichert (§ 17 SLPG-Entwurf).

Darüber hinaus paßt der Entwurf die Vorschriften des alten Landesplanungsgesetzes neueren Entwicklungen an (Raumordnungsverfahren, Raumordnungskataster § 13 und § 16 SLPG-Entwurf).

Die parlamentarische Beratung des Gesetzentwurfes war nicht minder intensiv als die Erarbeitung, zumal der zuständige Ausschuß Anhörungen mit einer Reihe von Institutionen durchführte. Die Opposition hat sich schon bei der ersten Lesung des Gesetzes im Parlament mit wenigen Vorbehalten im Prinzip mit der Konzeption des Gesetzes einverstanden erklärt⁶⁶. In den Ausschußberatungen hat der Ent-

wurf keine wesentlichen Änderungen erfahren; größere Diskussionen entzündeten sich in erster Linie an der Formulierung der Grundsätze der Raumordnung (§ 2 SLPG-Entwurf). Die Bestimmungen, welche das Landesentwicklungsprogramm betreffen (insbesondere § 5 SLPG-Entwurf), sind bis auf die Regelung der Art der Veröffentlichung nicht wesentlich geändert, ja nicht einmal ausführlich diskutiert worden⁶⁷.

Die abschließende Lesung im Plenum des Parlaments zeigte ebenfalls eine weitgehende Übereinstimmung zwischen Regierung und Opposition, offensichtlich schon dadurch, daß die SPD nur in zwei Punkten einen vom Antrag des Ausschusses abweichenden Abänderungsantrag einbrachte: Sie wollte das Landesentwicklungsprogramm als Gesetz beschließen lassen, weil sie sich davon einen stärkeren Druck auf die Landesregierung versprach, und die Zusammensetzung des Landesplanungsbeirates in Richtung einer größeren Zahl von Arbeitnehmervertretern geändert wissen⁶⁸. In beiden Punkten ist der Landtag dem Antrag nicht gefolgt.

Wertet man das Ergebnis des Gesetzgebungsverfahrens vor dem Hintergrund der Diskussion um die Planungskontrollgesetz-Entwürfe, dann fallen folgende Punkte besonders ins Gewicht:

- Das Verlangen nach Mitwirkung an der Landesentwicklungsplanung ist im saarländischen Landtag nicht nur vergleichsweise spät entstanden, sondern auch inhaltlich zunächst nicht näher ausgestaltet worden. Der Oppositionsantrag enthielt zwar die Forderung nach einer gesetzlichen Verabschiedung des Landesentwicklungsprogramms und einer periodischen Berichtspflicht, verzichtete aber auf nähere Festlegungen.
- Der gemeinsame Antrag aller Landtagsfraktionen war wohl inhaltlich bestimmter, beschränkte aber das Mitwirkungsbegehren des Landtags auf eine mitlaufende informative Kontrolle.
- Die Regierung hat sich durch den von ihr eingebrachten Gesetzentwurf in vollem Bewußtsein selbst stark gebunden⁶⁹, indem sie materielle Grundsätze und Inhalte des Landesentwicklungsprogramms in das Gesetz eingebracht hat.
- Das Gesetz verankert zum erstenmal die Verpflichtung zu einer politischen Aufgabenplanung. Es regelt die Breite der Planungsaufgabe sowie eine Reihe von formalen und inhaltlichen Anforderungen an das Landesentwicklungsprogramm.

16. 2. 1977. Protokoll S. 1097–1106, insbesondere die Rede des Abgeordneten *Wagner* (SPD), S. 1100–1102.

67 Die Änderungen, die in der abschließenden Lesung auch angenommen wurden, sind zusammengefaßt im Abänderungsantrag des Ausschusses für Umwelt, Raumordnung und Bauwesen. Landtag des Saarlandes, Drucksache 7/1125.

68 Vgl. Abänderungsantrag der SPD-Landtagsfraktion. Landtag des Saarlandes. Drucksache 7/1134 sowie Landtag des Saarlandes, 7. Wahlperiode, 43. Sitzung am 17. 5. 1978. Protokoll S. 2246–2267, insbesondere die Rede des Abgeordneten *Peter Springer* (SPD), S. 2250–2253.

69 Vgl. dazu die Rede des Ministers für Umwelt, Raumordnung und Bauwesen, *Günther Schacht*, in der abschließenden Beratung, Protokoll, a.a.O., S. 2265–2267.

63 Vgl. Antrag der CDU-Landtagsfraktion, der SPD-Landtagsfraktion, der FDP-Landtagsfraktion vom 5. 11. 1975. Landtag des Saarlandes. Drucksache 7/144.

64 Vgl. Landtagssitzung vom 5. November 1975, Protokoll S. 131–139 und S. 144.

65 Vgl. Gesetzentwurf der Regierung des Saarlandes vom 13. Dezember 1976. Landtag des Saarlandes. Drucksache 7/591 (im folgenden zitiert als SLPG-Entwurf).

66 Vgl. Landtag des Saarlandes. 7. Wahlperiode. 21. Sitzung am

– In der Einräumung einer parlamentarischen Mitwirkung an der Planung ist das Gesetz eher zurückhaltend, indem es lediglich die Möglichkeit einer Stellungnahme des Landtags zu den Entwürfen des Landesentwicklungsprogramms und der Landesentwicklungspläne sowie periodische Berichtspflichten statuiert.

7. Ausblick: Einige Folgerungen für die Praxis

Das Saarländische Landesplanungsgesetz gibt den planerischen Bemühungen eine neue Richtung. Aufstellungsverfahren und Inhalt des Landesentwicklungsprogramms sind nicht mehr ins Belieben der Exekutive gestellt, sie sind vielmehr einer Reihe von Anforderungen unterworfen, welche die Regierung binden. Trotzdem ist nicht zu übersehen, daß die Regelungen durchweg gewisse Freiheitsspielräume lassen, die es sinnvoll zu nutzen gilt. Im folgenden sollen daher thesenartig einige Überlegungen angestellt werden, wie einzelne Bestimmungen des Gesetzes in der Praxis gehandhabt werden könnten.

1. Der prinzipiell umfassende Planungsauftrag des Gesetzes (§ 5, Abs. 1, SLPG) stärkt die Richtlinienkompetenz des Regierungschefs und macht auf mittlere Sicht vermutlich auch eine personelle Ausweitung der Planungskapazitäten in der Staatskanzlei unumgänglich. Das natürliche Spannungsverhältnis zwischen den Fachplanungen und dem Landesentwicklungsprogramm verlangt nach eindeutigen Abgrenzungen der Abstraktionsebenen (§ 4, Abs. 1 sowie § 5, Abs. 3, Nr. 2 SLPG) und arbeitsfähigen Koordinierungsorganen unterhalb der Kabinettssebene (interministerieller Planungsausschuß o. ä.). Inwieweit diese Aufgabe von dem bereits bestehenden „Interministeriellen Ausschuß für Raumordnung (IMARO)“ übernommen werden kann, bedarf sorgfältiger Prüfung.
2. Der vom Gesetz festgelegte Mindestinhalt der Planungen (Bestandsaufnahme, Status-quo-Prognose, Zielbestimmung, Maßnahmenzusammenstellung § 5, Abs. 2 SLPG) läßt sich vermutlich nicht in allen Bereichen in gleicher Form durchhalten.

3. Landesentwicklungsprogramm und Fachplanungen stehen in einem interdependenten Verhältnis mit Priorität des ersteren, obwohl der Gesetzestext auf den ersten Blick auch eine andere Interpretation nahelegen könnte (§ 5, Abs. 3, Nr. 2 SLPG im Verhältnis zu § 5, Abs. 3, Nr. 3 SLPG). Fachplanung in diesem Sinne ist auch die Landesplanung.
4. Inhaltliche Festlegung und zeitliche Dauer der mittelfristigen Durchführungsabschnitte (§ 5, Abs. 3, Nr. 1 SLPG) sollten sinnvollerweise mit der mittelfristigen Finanzplanung im Aufstellungsjahr des Landesentwicklungsprogramms korrespondieren, zumal damit auch der finanzielle Bezug hergestellt werden kann (§ 5, Abs. 3, Nr. 4 SLPG).
5. Landesentwicklungsplanung bedarf der Erfolgskontrolle. Obwohl dies im Gesetz nicht ausdrücklich angesprochen ist, wird es eine Aufgabe der Zukunft sein, diesen Planungsschritt in allen Phasen der Planungsprozesse stets im Auge zu behalten und systematisch zu integrieren⁷⁰.
6. Die parlamentarische Mitwirkung am Landesentwicklungsprogramm ist, abgesehen von Berichtspflichten der Exekutive, auf die Möglichkeit einer Stellungnahme vor der endgültigen Beschlußfassung beschränkt. Dies kann weder als Monopolanspruch des Parlaments noch als Quasi-Gesetzgebungsverfahren verstanden werden. Erwägungswert erscheint daher, dem endgültigen Beschluß generell eine zeitlich befristete Diskussionsphase vorausgehen zu lassen, in der alle vom Programm betroffenen oder an ihm interessierten gesellschaftlichen Gruppen Stellung nehmen können⁷¹.

70 Vgl. dazu grundlegend, wenn auch auf den Bereich der Kommunen bezogen: *Eekhoff, J.* (u. a.): Methoden und Möglichkeiten der Erfolgskontrolle städtischer Entwicklungsmaßnahmen. — Bonn-Bad Godesberg 1977. = Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau 03.060.

71 Ein solches Verfahren wird in Hessen seit einiger Zeit praktiziert. Vgl. *Hüfner, W.*: Ein System integrierter Entwicklungsplanung und Raumordnung. In: Finanzpolitik und Landesentwicklung. — Hannover 1972. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Bd. 84. S. 49–60, hier S. 58.