GERHARD WEGENER

Aufgabenplanung

Problemstellung

Eine Situationsanalyse der Planung zeigt, daß ,,nach einem hypertrophen Wachstum an Planungstheorien ... ein betonter Planungsskeptizismus und eine Philosophie des Durchlavierens"[1] entstanden sind. Damit rechtfertigen sich die Versuche, hochgespannte Erwartungen gegenüber Entwicklungsplanungen zu ersetzen durch eine im Anspruch reduzierte Aufgabenplanung mit Realitätsbezug[2]. Der Gefahr einer entstehenden ,,Planungsfeindlichkeit"[3] gilt es entgegenzuwirken. In der Konzeption einer Aufgabenplanung, die sich der wesentlichen und besonders brisanten Probleme fachspezifisch, gesamtplanerisch oder querschnittsorientiert annimmt, ist eine Chance zu sehen, aus dem derzeitigen Planungsdilemma herauszukommen.

1. Inhaltliche Umschreibung der Aufgabenplanung

Die in der Literatur und in der Praxis sichtbar werdenden Konzepte der Aufgabenplanung sind vielfältig[4]. Die von *Wagener*[5] angeführte Definition der Enquete-Kommission für Fragen der Verfassungsreform im Zwischenbericht[6] wird im Schlußbericht der Kommission[7] nicht mehr aufrechterhalten. Die aktuellen Bemühungen, der Planung eine verfassungsrechtliche Grundlage besonderer Art zu geben, gehen für eine ,,gemeinsame Rahmenplanung" zwischen Bund und Ländern dahin, nicht mehr ,,die allgemeinen Ziele und die Rangfolge ihrer Verwirklichung" zu bestimmen[8]. Angestrebt wird in dem Schlußbericht der Kommission eine ,,verfassungskonforme und realitätsbezogene Planung von Aufgaben" (S. 174, 150), wobei die Längerfristigkeit nicht mehr so betont wird wie im Zwischenbericht und organisatorische Experi-

1 *Halstenberg:* Staatskanzleien im politschen Prozeß. In: Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien. - 1976. = Schriftenreihe der Hochschule Speyer, Bd. 60. S. 23 ff., S. 35.

2 *Wegener:* Von der Entwicklungsplanung zur Aufgabenplanung? In: DÖV (1975) S. 365 ff. m.w. Nachw.; Erwiderung von *Wagener*, a.a.O., S. 370 ff; *Wegener:* Raumplanung, Entwicklungsplanung, Aufgabenplanung. In: Die Verwaltung. Bd. 9 (1976) H. 1, S. 39 ff.

3 *Halstenberg*, a.a.O., S. 35.

4 *Wegener*, DÖV (1975) S. 365 ff. m.w. Nachw.

5 a.a.O., S. 371.

6 Bundestag-Drucksache VI/3829.

7 Bundestag-Drucksache VII/5924.

8 Schlußbericht, S. 176.

mente sowie „perfektionistische Verfahrensregeln" unterbleiben (S. 168), um die gegebenen Zuständigkeiten zu erhalten (S. 171). Eine „verbindliche integrierte Planung" (S. 178) soll es nicht geben. Sichtbar wird also eine Tendenz, die „Schwierigkeiten und Sachzwänge in den verschiedenen Aufgaben- und Finanzierungsbereichen" (S. 152) ohne vorrangige Berücksichtigung der Verflechtungen, aber mit Hilfe der Finanzierung und der Förderungspolitik zu lösen. Ähnliche Tendenzen werden auf Landesebene sichtbar, wenn wie in Nordrhein-Westfalen die Konzeption der Standortprogramme[9] dahingehend verändert wird, daß darin enthaltene Planungselemente zugunsten der Ausgestaltung zu einem wirksamen Finanzierungsinstrument herausgelöst werden.

An diesen Vorgängen wird sehr deutlich, daß die Planung in die Gefahr gerät, zum Finanzierungs-, Förderungs- und politischen Beeinflussungsinstrument zu werden. Mit Hilfe der Förderungspolitik und der „Investitionssteuerung" durch „Finanzbeiträge" soll der Bund gegenüber den Ländern „Schwerpunkte und Prioritäten beeinflussen und struktur- und konjunkturpolitische Ziele verwirklichen"[10] können. Die Investitionsplanung hingegen bleibt im Länderaufgabenbereich. Wenn die Planung über eine bloße Rahmenplanung hinausgeht, darf sie nicht „das mögliche Detail der Investitionsplanung erreichen"[11].

Mit einer derartigen Auffassung von Planung gibt man alle Ansprüche einer Synchronisation der Dimensionen Zeit, Raum und Finanzen auf, wenn nicht in konkreten Aufgabenbereichen, die eigentlich Gegenstand jeder Planung sind, diese Dimensionen zueinandergeführt werden. Aufgabenstellungen müssen erarbeitet werden, um dann eine „Planung der Aufgabenerfüllung" und eine Reduzierung der Planung auf Aufgaben- und Kernplanungsbereiche[12] betreiben zu können. Dabei wird es sich zukünftig nicht nur um langfristige Aufgabenstellungen handeln können, sondern es wird auch um kurzfristige „Planungsbereiche" gehen müssen, die gemeinsames Handeln erfordern und einzelne Vorhaben wie Einzelplanungen bei Anerkennung vorhandener Zuständigkeiten zusammenführen. Grundlage für ein derartiges Vorgehen könnte der angestrebte Artikel 28 a des Grundgesetzes in der Fassung der Enquete-Kommission im Schlußbericht sein[13].

Die enorme Entwicklung zu Begriff und Inhalt der Aufgabenplanung gibt mir hinsichtlich meiner Überlegungen zu einer Reduktion auf das Wesentliche und auf das Machbare Auftrieb. Bedenklich ist jedoch die einseitige Bevorzugung der Finanzierungsinstrumente innerhalb der aktuellen Planungskonzepte. Sollte sich dieser Trend in der Realität durchsetzen, so wären die Bemühungen, in der planungstheoretischen Diskussion wie in der Planungspraxis um eine Anhebung der Qualität der Planung von bloßen Anpassungs- und Auffangfunktionen zu einer aktiven Beeinflussung und möglicherweise sogar Steuerung zu gelangen, vergeblich gewesen.

Bei der Überwindung begrifflicher Unschärfen und unterschiedlicher Interpretationsmöglichkeiten müßte es darum gehen, die vorhandenen Planarten auf allen Planungsebenen trotz vielfältiger Trägerschaften aufgabenspezifisch auszurichten, so daß Ziele und Maßnahmen aufeinander bezogen werden. „Erkennen, Werten, Bewerten und Wollen"[14] als Elemente jedes Planungsvorgangs müßten sichtbar gemacht werden können in einem Handlungskonzept, in dem Aufgabenstellung und Aufgabenerfüllung im Vordergrund stehen.

2. *Funktion einer Aufgabenplanung*

Eine aufgabenspezifische Planung bekommt ihre Funktion und damit ihren Stellenwert aus einer problembezogenen, handlungsorientierten Betrachtung. Problembezogen heißt dabei, auf generalistische Erfassung aller Planungsprobleme in allen gesellschaftlichen Bereichen zu verzichten, also planungstheoretische und -methodische Ansätze auf die Machbarkeit von Planung[15] zu beschränken. Gescheitert und zum Scheitern verurteilt sind daher Ansätze, die mit einer generellen Politisierung der Planung deren Probleme lösen wollen[16]. Aber auch die juristischen Kategorien von Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht[17] haben nicht weitergeführt. Die Hoffnung, durch Gesamt- oder Rahmenplanung Koordination und Kooperation zu erreichen, den sektoralen Fachplanungen in ihrer Zielsetzungs- und Durchsetzungsautonomie die Lösungen wichtiger Teilbereiche zu überlassen, hat sich nicht erfüllt. Auch die aus der Sozialwissenschaft kommende Unterscheidung zwischen Final- und Konditionalprogrammen[18] enthält zwar eine plausible Grundthese, ist aber keine weiterführende „Generalklausel" zur Lösung anstehender Planungsprobleme. Kausal- und Finalbetrachtungen erbringen Handlungsschemata, deren Vielfalt dazu geführt hat, daß *Luhmann* seine Formel von der „Reduktion von Komplexität"[19] entwickeln mußte. Diese Negativformel heißt es ins Positive umzukehren, indem die Planung durch Auswahl zur Beschränkung auf das Wesentliche und auf das Machbare gelangen muß. So kann mit einer Aufgabenplanung reagiert und agiert werden, sie kann vollziehende Anpassungs-, reagierende Auffangplanung, aber auch aktiv beeinflussende und steuernde Entwicklungsplanung sein. Diese Funktionenvielfalt reduziert sich je nach Aufgabenbereich. Aufgabenbe-

9 MBl. NW 1971, S. 1202, Vorläufige Richtlinien für die Aufstellung von Standortprogrammen. Neufassung: MBl. NW 1978, S. 216.

10 Schlußbericht der Enquete-Kommission, a.a.O., S. 174.

11 Schlußbericht, a.a.O., S. 174.

12 *Wahl:* Notwendigkeit und Grenzen langfristiger Aufgabenplanung. In: Der Staat. - Berlin (1972) H.4, S. 464 ff., S. 477.

13 a.a.O., S. 151.

14 BVerwG, DVBl. (1970) S. 414.

15 Vgl. *Stich:* Die Planstufen der Orts-, Regional- und Landesplanung. Hauptprobleme ihrer Rechtsnatur, Bindungswirkungen und Wechselbeziehungen sowie des Rechtsschutzes. In: DVBl. (1973) H. 16/17, S. 589 ff., S. 598.

16 Vgl. *Ronge; Schmieg* (Hrsg.): Politische Planung in Theorie und Praxis. - München 1971; insbes. die Beiträge von *Jochimsen* und *Naschold;* ebenso die Ansätze von *Grauhan* und teilweise von *Luhmann.*

17 Vgl. *Forsthoff; Blümel:* Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht. In: Planungsstudien 7. - Berlin 1970.

18 Vgl. dazu unter anderem *Luhmann:* Politische Planung. In: Politische Planung in Theorie und Praxis. (Hrsg.:) *Ronge; Schmieg,* a.a.O., S. 57 ff., S. 66 mit skeptischer Grundhaltung und die umfängliche, aber verstreute Literatur zu dieser Thematik.

19 *Luhmann,* a.a.O., S. 67.

reiche sind an den Daseinsgrundfunktionen wie Wohnen, Freizeit, Arbeit, Verkehr, Versorgung, Bildung und Kommunikation zu orientieren. Zwischen diesen Daseinsgrundfunktionen gibt es Verknüpfungen und Verflechtungen, die Interessenkollisionen, zumindest Interessenverflechtungen zur Folge haben. Ohne eine Typisierung, die über die von *Wagener*[20] angeführten Planungsarten hinausgehen muß, bleibt selbst ein Planungsgrundsätzegesetz[21] nur Makulatur. Für eine Typisierung ist ein Vergleich unabdingbar. Erst dadurch gelangt man zu problemorientierten Handlungs- und Problemlösungsansätzen. Die von *Wagener* angenommene Identität der Begriffsbeschreibung von Aufgaben- und Entwicklungsplanung aufgrund des von mir vorgenommenen Vergleichs zwischen räumlicher und betriebswirtschaftlicher Planung geht fehl, zumindest gehen nutzbringende Differenzierungsmöglichkeiten verloren. Es sind die unterschiedlichen Zielrichtungen der freien Unternehmen und der planenden Verwaltungseinheiten zu berücksichtigen. Sehr deutlich wird der Unterschied bei *Stich*[22], der auf das Problem hinweist, daß die Flexibilität der privaten Wirtschaft oft die öffentlichen Planungsträger in die Versuchung führt, ,,ganze Aufgabenbereiche - und gerade die wichtigsten der räumlichen Zukunftsgestaltung - privaten Unternehmen" zu überlassen. Er sieht Alternativen ,,moderner Zusammenarbeit und Arbeitsteilung zwischen Verwaltung und Wirtschaft", aber auch ,,die Gefahr, daß die Verwaltung ihre Aufgaben nicht mehr selbst beherrscht und löst, sondern unter die Vorherrschaft privatwirtschaftlich organisierter Spezialistenteams mit modernster technischer Ausstattung gerät". Hier zeigen sich Probleme, und es werden Aufgabenbereiche sichtbar, in denen die Planung als Element politischer, administrativer und natürlicher Realität, also als unabdingbarer Bestandteil menschlicher Umweltbeeinflussung und des Vorausdenkens menschlicher Handlungen und natürlicher Vorgänge, zur Bedeutung gelangt. In der Raum-, Finanz-, Bildungs-, Wirtschafts- und Versorgungsplanung und in anderen spezifischeren Planarten zeigen sich ähnliche Problembereiche, die zum Handeln, also auch zum Planen nötigen.

Handlungsbezogen stellt sich die Problematik so dar, daß bei der Planung nach Zielen und Zwecken gefragt werden muß, in der Bestandsaufnahme eine Ursachenanalyse erfolgt, inhaltliche und zeitliche Konditionen geprüft werden und der erforderliche Instrumenteneinsatz überdacht werden muß. Weiterhin müssen die absehbaren Veränderungen und Folgewirkungen berücksichtigt werden. Notwendig ist auch eine Kontrolle der ursprünglichen Ziele und der Motivation zur Planung sowie eine Kontrolle der Realitätsveränderungen.

Die Formulierung der Aufgabe erfolgt also entweder am Beginn des Planungsprozesses in Zusammenhang mit den Zielen und Zwecken der Planung oder aber während des Planungsprozesses nach dem Ergebnis der Bestandsaufnahme oder sogar erst während der Realisierung der Planung. Damit ist der Flexibilität der Planung und den Unsicherheiten der autonomen Realitätsveränderungen Rechnung getragen. Zugleich wird deutlich, daß es nicht ausreicht, statt der bisher formulierten Ziele diese als Aufgabenstellungen auszuweisen, wenn sich auch zumindest im Bereich der räumlichen Planung eine derartige Tendenz abzeichnet[23]. Ein flexibler Aufgabenbegriff, nicht nur bezogen auf staatliche langfristige Aufgaben, sondern auch resultierend aus Sachzwängen und politischen Entscheidungszwängen, bedarf einer überzeugenden Methodik und einer besonderen Legitimation, um die Planung nicht zum Spielball der Zufälligkeiten zu machen.

3. Methodik der Aufgabenplanung

Ein historischer Rückblick ergibt, daß die moderne Planung in ihrer Methodik abwechselnd deduktive und induktive Vorgehensweisen vorzog. Nach Zeiten äußerst fleißiger Gesetzgebungsarbeit machten sich gesetzesfreie Politisierungstrends breit, denen wiederum eine nur scheinbare Versachlichung durch Bewertungsansätze und Quantifizierungsmodelle folgte. Im Zuge der Gesetzgebungsarbeit entstanden vielfältige Verfahren der Beteiligung, Abstimmung, Koordination und Kooperation. In Zeiten der Quantifizierungseuphorie wurden Optimierungs- und Simulationsmodelle entwickelt. Die Zusammenhänge zwischen Methoden und Verfahren blieben oft unbeachtet. Beide Bereiche führten ein Eigenleben. Erst in der praktischen Ausführung der Planung ergab sich die Feststellung, daß die verfahrensgemäße Einbindung einiger Methoden unmöglich ist oder Verfahren mangels methodischer Konzepte niemals zur Anwendung gelangen[24]. Folgt man der Erkenntnis, daß Planung bestimmte Aufgaben zu erfüllen hat, so müßte durch Strukturierung von Aufgabenbereichen, durch die Typisierung hoheitlicher und wirtschaftlicher Aufgaben und ihrer Mischformen eine Zusammenführung methodischer Erkenntnisse und vorhandener Planungsverfahren möglich werden, so daß Planungsinstrumente zur Realisierung von Planungszielen denkbar werden.

Um methodisches Arbeiten innerhalb einer Aufgabenplanung zu ermöglichen, knüpft man naheliegend an die Funktion vorhandener Entwicklungsplanungen an. Diese Funktionen bestehen darin, zu koordinieren, kraft der Qualifikation ihrer Mitarbeiter Hilfestellungen bei ressortbezogenen Planungen zu leisten und möglicherweise sogar zur Kooperation mehrerer Planungsträger und Planungsbetroffenen zu führen. Jede Planung erfährt darüber hinaus ihre Verwirklichung auf zwei Wegen. Sie verwirklicht sich einmal in der Erstellung eines Planwerkes und weiterhin in einer Veränderung der Umweltbedingungen im weitesten Sinne. Dabei sollte selbstverständlich sein, daß Planung nicht Selbstzweck sein darf, vielmehr die Auswirkungen in der Realität im Vordergrund stehen sollten. Zu beachten ist weiterhin, daß Planung nicht ein endli-

20 DÖV (1975) S. 371.

21 *Wagener*, a.a.O.

22 a.a.O., S. 598.

23 Vgl. *Wegener:* Raumplanung, Entwicklungsplanung, Aufgabenplanung, a.a.O., S. 39 ff., S. 53 ff; vgl. zusätzlich das Landesentwicklungsprogramm Niedersachsen 1985, in dem Aufgabenfelder zu Aufgabenbereichen zusammengefaßt werden, Basisdaten zu Schwerpunkträumen führen und mit Alternativen eine Gewichtung und Realisierung von Aufgabenfeldern vorgenommen wird.

24 Ein Beweis dafür ist der Entwurf eines Gesetzes zur Beschleunigung von Verfahren und zur Erleichterung von Investitionsvorhaben im Städtebaurecht. Bundesrats-Drucksache 446/78. In Kraft seit 1. 8. 1979 (vgl. BGBl. I [1979] Nr. 37, S. 949).

cher Prozeß, sondern ein sich ständig erneuernder, fortsetzbarer Handlungsvorgang mit teilweise nicht vorauskalkulierbaren Ergebnissen und Reaktionen ist. Gerade bei diesen Unsicherheiten bedarf es des Versuchs der Typisierung von Aufgabenbereichen, um mit dazu entwickelten methodischen Konzepten auch neu entstehenden Aufgaben planerisch gewachsen zu sein. Einen deutlichen Hinweis auf die Notwendigkeit eines derartigen Vorgehens kann man den Problemen der Öffentlichkeitsarbeit entnehmen. Niemand hat damit gerechnet, daß Bürgerinitiativen mit ihren Protestaktionen ein derartiges Ausmaß erreichen, daß die Legitimität staatlichen Handelns, auf die formale Rechtslage bezogen, durch politische Erfordernisse zurückgedrängt würde. Daraus ist ableitbar, daß Aufgaben sich stellen oder gestellt werden. Planung muß also durch Methoden angereichert werden, die Normsetzungsfunktionen und Feuerwehrfunktionen zugleich erfüllen. Der in der wissenschaftlichen Diskussion aufgebaute Widerspruch zwischen Auffangplanung und Entwicklungsplanung[25], also zwischen bloß reagierender und aktiv beeinflussender Planung, bedarf dringendster Revision.

Die konkrete Methodik der Aufgabenplanung muß darin bestehen, Kriterien für zu bewältigende Aufgaben und ihre Abgrenzung zu finden. Derartige Kriterien können nicht für die Aufgaben aller Planungsarten gleich sein. Für Stadtentwicklungsplanung zum Beispiel lassen sich folgende Kriterien denken:

Stadttyp: multi-, poly-, monozentrisch

Stadtgröße: Klein-, Mittel-, Großstadt

Regionalfunktion: Zentraler Ort, Ober-, Mittel-, Unterzentrum, Wohn-, Wirtschafts-, Versorgungsfunktion

Organisationsform: Stab mit vorwiegend koordinierender Funktion, Amt mit Ressortaufgaben, Projektgruppen

Qualifikation[26]*:* Planergeneration, Planungsbewußtsein der Ratsmitglieder und der Bevölkerung

Derartige Kriterien lassen sich verfeinern und müssen hinsichtlich ihrer Interdependenzen durchdacht werden.

Hilfestellung dazu leisten die methodischen Vorgehensweisen wie deduktives, induktives oder innovatives Vorgehen. Weiterhin lassen sich Stadtentwicklungsplanungen typisieren, inwieweit sie räumlich oder sektoral ausgerichtet sind. Besonders bei Großstädten werden die Unterschiede sichtbar. So hat Hamburg ein räumlich orientiertes Stadtteilentwicklungskonzept, Dortmund ein additives Konzept mehrerer Fachbereichsprogramme, für die ein Rahmenprogramm Grundlage ist. Stadtteilentwicklungspläne[27] sollen das Konzept ergänzen.

Rahmenbedingungen für Planungen sind allerdings veränderbar. Je starrer ein Planungsträger derartige Rahmenbedingungen einhält, um so stärker geht die notwendige Flexibilität bestimmter Planungsarten verloren.

Ähnliche Auswirkungen zeigen sich bei den Funktionen von Stadtentwicklungsplanung. Wird Koordination verstärkt betrieben, als Information mit Ausgleichseffekt verstanden, so treten Kooperationseffekte zurück, und sachliche Hilfeleistung unterbleibt. Konzentriert sich eine Stadtentwicklungsplanung auf Hilfeleistungen gegenüber den sektoralen Fachplanungen, so fehlen oft notwendige Koordinationseffekte.

In Erkenntnis dieser Zusammenhänge ist die planerische Erarbeitung von Aufgabenbereichen und die Lösung sich aus der Realität ergebender Aufgaben zu realisieren. Stadtentwicklungsplanung wurde hier nur als ein Beispiel behandelt, wobei die Erkenntnisse bei der Anwendung auf andere Planungsbereiche sicher variierbar sind.

Reduziert man die Methodik der Aufgabenplanung auf die wesentlichen Komponenten planerischen Handelns schlechthin, so bedarf es auch weiterhin der Kombination von Zielen und Maßnahmen mit den Restriktionen und Betätigungsfeldern von Raum, Zeit und Ressourcen[28]. Bei jeder planerischen Aufgabe werden Bilanzierung und Prioritätensetzung notwendig. Die Bilanzierung bezieht sich auf das Verhältnis von Zielsetzungen und Maßnahmen zur Realisierung, wobei in der Zielsetzung bereits eine Realisierbarkeitsprüfung erfolgen sollte. Die Prioritätensetzung ist bisher durch eine Differenzierung der Ziele in Oberziele, Grundsätze, Prämissen, Ziele für Sachbereiche, konkrete Ziele nicht überzeugend gelöst worden. Gerade in diesem Bereich, der innerhalb stagnierenden Wirtschaftswachstums und zurückgehender Bevölkerungszahlen immer notwendiger einer Lösung bedarf, sehe ich die Notwendigkeit einer Aufgabenplanung. Aufgaben kann man viel eher priorisieren und differenzieren als eine in Zielhierarchien abgestufte Planungskonzeption. Selbst die theoretisch nachweisbare Konsistenz der Zielsysteme[29] ist keine Garantie für ihre Verwirklichung und bringt für die jeder Planung immanente Abwägung, durch die letztlich Prioritäten gesetzt werden, keinen durchschlagenden Erfolg. Das Prinzip gegenseitiger Rücksichtnahme bei der Abwägung unterschiedlicher Interessen und Belange ist durch Rechtsprechung und Literatur immer mehr in den Vordergrund gerückt worden und zwingt zu einer gemeinschaftlichen Aufgabenstellung und -erfüllung.

In der grundgesetzlichen Verankerung sachbezogener Gemeinschaftsaufgaben, Art. 91 a, b, ist ein Anfang zur Heraushebung bestimmter Aufgaben gemacht worden. In der Konzeption der Standortprogramme in Nordrhein-Westfalen[30] kann ebenfalls ein Versuch gesehen werden, durch landespolitische Initiativen in den Gemeinden entwicklungsplanerische Schwerpunkte zu setzen.

25 *Albers:* Über das Wesen der räumlichen Planung. Versuch einer Standortbestimmung. In: Stadtbauwelt (1969) S. 10 ff./*Wagener:* Von der Raumplanung zur Entwicklungsplanung. In: DVBl. (1970) S. 93 ff.

26 Empirische Untersuchungen wie „Fallstudien kommunaler Entwicklungsplanung" im Auftrag des BMBau 1977 haben die Bedeutung der Qualifikation insbesondere der Planer für die Qualität der Planung nachgewiesen.

27 Vgl. dazu *Curdes:* Stadtteilplanung als neuer Planungsansatz? In: Stadtbauwelt 58 (1978) S. 892 ff.

28 So in Übereinstimmung mit *Wagener,* a.a.O., S. 367, S. 372.

29 So *Wagener* in seinen Zieldokumentationen: Ziele der Raumordnung nach Plänen der Länder. Gutachten für den Bundesminister des Innern. - 1971; Ziele der Stadtentwicklung nach Plänen der Länder. - 1971.

30 Vgl.: Vorläufige Richtlinien für die Aufstellung von Standortprogrammen. In: MBl. NW (1971) S. 1202 ff.; vgl. aber die Neufassung MBl. NW (1978) S. 216.

Finden sich in den aufgeführten Bereichen bereits Modelle für Aufgabenplanungen, so wird man weiterhin die Erfahrungen traditioneller Verwaltungsorganisationen sowie Organisations- und Planungsmodelle freier Wirtschaftsunternehmen auf ihre Verwendbarkeit hin untersuchen müssen. Die sich stellenden Aufgaben und ihre Erfüllungsstrategien sind nicht konstant. Die notwendige Flexibilität der Aufgabenstellungen sieht auch *Wagener,* wenn er seine Hoffnung formuliert, daß durch eine ,,integrierte Entwicklungsplanung auf allen Ebenen es sehr bald deutlich würde, daß unter den Bedingungen der Stagnation nicht unentwegt neue Vorränge für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben gesetzt werden können, ohne alte öffentliche Aufgaben abzubauen"[31]. Es entsteht ein ,,Surrogationsprinzip", bei dessen Anwendung es weniger auf methodisches Vorgehen, sondern mehr auf die Rechtmäßigkeit von inhaltlicher Prioritätensetzung mit Ausgleichseffekten ankommt. Damit ist die Legitimität der Aufgabenplanung angesprochen.

5. Legitimität der Aufgabenplanung

Eine Aufgabenplanung ist als zulässige Planungsart legitim, wenn sie rechtlich vorgeschriebene Planung nicht gegenstandslos werden läßt. Ob man weitergehende rechtliche Regelung fordern sollte[32], bleibt fraglich, weil es hinsichtlich vorhandener Planungsarten eine kaum noch überschaubare Vielfalt gibt. Es liegt näher, vorhandene Planarten durch ein Konzept der Aufgabenplanung in ihrer Komplexität zu reduzieren, sie zu detaillieren oder ihre isoliert sektorale Ausrichtung abzubauen. Es geht also weniger um eine rechtliche Legitimation (Rechtfertigung) der Planung, sondern mehr um die Legitimität (Rechtmäßigkeit) von Aufgabenstellungen und ihre Realisierung.

Das Konzept von *Wagener*[33] besteht darin, ,,die integrierte Entwicklungsplanung allen auf den 5 Hauptebenen der öffentlichen Verwaltung (Bund, Länder, Regionalverwaltung, Kreise und kreisfreie Städte, kreisangehörige Gemeinden oder öffentliche Verwaltungseinheiten) bestehenden politischen und administrativen Haupteinheiten zur Pflicht" zu machen. Er will eine ,,Einschränkung des Umfangs der Planungstätigkeit" dadurch erreichen, ,,daß die Entwicklungsplanung nur zur Steuerung der Durchführung der jeweils eigenen Aufgaben dient"[34].

Meinem Konzept liegt die Auffassung zugrunde, daß Aufgabenplanung nicht eine neue Planungsart mit besonderer rechtlicher Legitimation sein soll, sondern ein methodischer Ansatz, mit Hilfe dessen handhabbare Instrumentarien entwickelt werden müssen[35]. Deshalb würde eine übertriebene Beschränkung auf die jeweils eigenen Aufgaben der Planungsträger, eine übertriebene Bezugnahme auf Kompetenzen zu einer Erstarrung führen, die der Planung als dynamischer Größe innerhalb gesellschaftlichen Handelns eigentlich nicht zukommt. Gerade um Koordination und Kooperation zu erreichen, um Bilanzierung und Prioritätensetzung zu gewährleisten, wird es für die Zukunft mehr auf gemeinsames Handeln ankommen als auf kurzsichtige Ausführung kompetenzverhafteter Aufgaben. Die notwendigen Grenzen für ein derartiges gemeinsames Vorgehen finden sich in den Verfassungsprinzipien der Gewaltenteilung, des Ressortprinzips und der gesetzlichen Ermächtigungen. Innerhalb dieser Grenzen muß es aber darum gehen, die Handlungsspielräume auszunutzen und Konsensbildung möglich werden zu lassen. Beispiele zeigen sich im gemeinschaftlichen Handeln von Bund, Ländern und Gemeinden. Zwischen Bund und Ländern ist der Anfang gemacht worden, nämlich in der Konzeption der Gemeinschaftsaufgaben. Die nach der Neugliederung geringer werdende Zahl der Gemeinden ermöglicht eine Zusammenarbeit in Form freiwilliger Regional-, Stadt-, Umland- und Zweckverbände. Die wichtigen Probleme der Ausweisung von Industriestandorten lassen sich nicht alleine von Landes wegen oder seitens der Gemeinden lösen. Hier ist sogar eine Zusammenarbeit mit den Bürgern notwendig geworden, um spätere Korrekturen durch die Rechtsprechung zu vermeiden. Die politische Verantwortung für Gesetzgebungsarbeiten in Bereichen des Umweltschutzes verleitet den Gesetzgeber zum Ausweichen (Benzin-Blei-Gesetz, Abwasserabgabengesetz)[36]. Die notwendige Prioritätensetzung im Bereich der Gesundheitsgefährdung, der Sicherung der Arbeitsplätze und der Erhaltung ökonomischen Gleichgewichts zwischen Unternehmer und Arbeitnehmer stellen Aufgaben dar, für deren Erfüllung ein breiter Konsens zwischen den Beteiligten gefunden werden muß. Die rechtliche Legitimität für derartige Konsensfindungsprozesse findet sich derzeit - abgesehen von einigen Beteiligungs- und Abstimmungsvorschriften - nur im Bereich privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Vereinbarungen. Die Legitimität von Aufgabenstellungen müßte über eine Demokratisierung der Planung erfolgen. Darunter verstehe ich eine Ausnutzung aller gegebenen Möglichkeiten, Planung auf eine möglichst breite demokratische Grundlage zu beziehen. Dazu gehört zum Beispiel eine Aktivierung des gesetzlich festgelegten Gegenstromprinzips, eine dem Bürger gegenüber deutliche Abwägung, eine möglichst frühe Beteiligung von Betroffenen, um den Rechtsweg überflüssig zu machen, eine Prioritätensetzung mit Hilfe der Bürger. Dabei müßten besondere Beteiligungsverfahren entwickelt werden[37].

Um etwaige Mißverständnisse auszuschließen, sei betont, daß es mir nicht um einen Abbau des Rechtsschutzes geht. Diese Problematik kann differenzierter gesehen werden unter dem Aspekt denkbarer Verbandsklagen. Für bestimmte Aufgabenbereiche insbesondere des Umweltschutzes würden al-

31 DÖV (1975) S. 373.

32 *Wagener,* a.a.O., S. 372.

33 DÖV (1975) S. 372.

34 a.a.O.

35 So in: Raumplanung, Entwicklungsplanung, Aufgabenplanung, a.a.O., S. 61.

36 Verschiebung des Inkrafttretens der Gesetze; übertriebene Berücksichtigung wirtschaftlicher Interessen, so daß geringe Abgaben dem Zweck des Gesetzes zuwiderlaufen.

37 Das Gesetz zur Beschleunigung von Verfahren und zur Erleichterung von Investitionsvorhaben im Städtebaurecht - BGBl. I (1979) Nr. 37, S. 949 - entspricht diesen Vorstellungen nicht.

lein mit der Möglichkeit der Verbandsklage einige Konflikte entschärft werden können. So kann auch die Verbandsklage Teil eines Demokratisierungsprozesses der Planung sein.

„Demokratisierung der Planung" ist oft als Schlag- und Reizwort mißbraucht worden. Die instrumentellen Versuche in der Planung, wie Sozialplan in der Sanierung, offene Stadtentwicklungsplanung, haben die an sie gestellten Erwartungen nicht erfüllt.

In der derzeitigen Situation eines hohen Planungsinteresses der Bürger in bestimmten Sachbereichen (Energieplanung, Umweltplanung) ist die Demokratisierung zur Notwendigkeit für die Planung geworden.

Es kann nicht mehr ohne und gegen die Bürger geplant werden. Die oft verwendete These, Effizienz und Partizipation bedingten einander, so daß die Steigerung des einen nicht ohne Abstriche am anderen erfolge, muß überdacht werden. Die Bürgerinitiativen haben sich „institutionalisiert", sie sind zur Parteienkonkurrenz geworden. Damit ist eine Grundlage gegeben, die Mitwirkung der Bürger nicht als „Querulantentum", sondern in der politischen Willensbildung wie in der Prioritätensetzung als Legitimationserfordernis einzuschätzen. Auf diese Weise wird Demokratisierung erreicht, wenn die politische Verantwortung für politische Entscheidungen den dafür grundgesetzlich bestimmten Staatsorganen verbleibt und die Effizienz des Planungshandelns gewährleistet werden kann. Ein erfolgversprechender Ansatz zeigt sich in Nordrhein-Westfalen, wenn durch „Bürgerantrag", Petition oder sogar „Bürgerentscheid"[38] Planungsaufgaben entstehen und legitimiert werden könnten.

6. Realisierungskonzepte

Eine aufgabenorientierte Planung bietet die Chance, den künstlich aufgebauten Gegensatz von Anpassungs- und Entwicklungsplanung, von Deduktion und Induktion in der Planung zu überbrücken. Ziel- und Maßnahmeüberlegungen werden in der Aufgabenstellung aufeinander abgestimmt. Realisierungsansätze für eine derartige Methode und inhaltliche Konzeption von Planung sind bereits vorhanden.

So enthält bereits das Landesentwicklungsprogramm Niedersachsen 1985 in seiner Fassung vom Sommer 1973 eine langfristige integrierte Aufgabenplanung, in der Schwerpunkte gesetzt wurden. Basisdaten ermöglichten die Gliederung des Landes in Schwerpunkträume und Entwicklungsräume. 48 Aufgabenfelder werden auf Grund sachlicher Bezüge zu Aufgabenbereichen zusammengefaßt, die Ressortgrenzen überschreiten. Bereits innerhalb der Planung der Aufgabenfelder erfolgt die Demonstration von Alternativen. Weiterhin wird eine Gewichtung der Aufgaben im Gesamtrahmen vorgenommen. Bis auf die Hoffnung langfristiger Aufgabenerfüllung und mittelfristiger Kombination von Aufgaben- und Finanzplanung handelt es sich bei diesem Beispiel um ein im methodischen Bereich ausgefeiltes Konzept, in dem allerdings Wünsche gegenüber einer stärkeren Anwendung des Gegenstromprinzips offenbleiben.

Aber auch auf der kommunalen Ebene finden sich Beispiele für aufgabenorientierte Planung. So berichtet *Theilen* zum Planungssystem von Bremen über eine Aufgabenplanung, die „Klarheit über die politischen Einzelziele..., über die alternativen Möglichkeiten ihrer Realisierung und den dafür erforderlichen Finanz-, Personal- und Flächenbedarf schaffen" soll[39]. Aber auch hier soll die Aufgabenplanung über die mittelfristige Zeiteinteilung hinausgehen. Allerdings geht es dabei vordringlich darum, „aufgabenbezogene Prioritätsentscheidungen" treffen zu können. Auch hier werden Hoffnungen auf eine enge Verknüpfung von Finanz- und Flächenplanungen unerfüllt geblieben sein. Bedeutsam ist die Aussage, daß „ja Aufgabenplanung bisher selektiv betrieben wurde und sich auch zukünftig auf bestimmte Schwerpunkte mit hoher Planungsrelevanz konzentrieren wird"[40].

Busse berichtet über die Stadtteilentwicklungsplanung in Hamburg[41] und weist auf das Handlungskonzept als wesentlichen Bestandteil der Stadtentwicklungsplanung hin, indem Handlungen ausgewiesen werden, die zur Verwirklichung von Zielvorstellungen erforderlich sind. Dieses Handlungskonzept wird konkretisiert durch ein Maßnahmekonzept, wobei wiederum im Ergebnis erhofft wird, daß diese Art von Planung Beiträge zur mittelfristigen Finanzplanung und für langfristigen Aufgabenplanung der Stadt sein könnte.

Auch die Berichte über die Anwendung der Defizitanalyse in Kassel[42] kreisen um die hier vorgetragenen und vertretbaren Auffassungen zur Reduzierung der Planung auf das Machbare, verknüpfen Ziele und Maßnahmen sehr eng und stellen die Prioritätensetzung in der Planung in den Vordergrund. Auch in Kassel wurde mit einem Handlungskonzept und einem Maßnahmeprogramm gearbeitet, wenn insgesamt dieses Konzept auch nur als „Frühwarnsystem" eingesetzt wurde. Allerdings ging man auch in Kassel davon aus, daß zwischen den vorgesehenen Investitionen, der mittelfristigen Finanzplanung, der Infrastrukturversorgung einzelner Stadtbezirke die allgemeinen Zielsetzungen wie „mehr Chancengleichheit, mehr Bildungsgerechtigkeit, mehr Lebensqualität" gewichtet werden könnten. Auch darin sehe ich nur utopische Hoffnungen.

Insgesamt läßt sich aus den angeführten Praxisbeispielen ableiten, daß es sehr schwierig ist, einmal angesetzte Erwartungen zurückzuschrauben. Auch planungstheoretische Spekulationen sind oft so stark ideologisch motiviert, daß ihre Politisierung ihre Existenzberechtigung ausmacht. Aber die Praxis reduziert ihre Erwartungen gegenüber der Entwicklungsplanung offensichtlich.

Frido Wagener sieht in den von mir gemachten Aussagen zu einer Aufgabenplanung keinen Unterschied zu dem, was Entwicklungsplanung ausmacht. Aber es sollte Entwicklungspla-

38 Vgl. dazu Entwurf eines 2. Gesetzes zur Änderung der Gemeindeplanung... Landtag NW Drucksache 8/3152 v. 6.4.1978 u. Stellungnahmen der FDP.

39 *Theilen:* Die Bedeutung der langfristigen Globalplanung im Rahmen eines Planungssystems. In: Stadtbauwelt (1976) S. 739 ff.

40 a.a.O., S. 740.

41 Stadtbauwelt (1976) S. 143 ff.

42 Vgl. *Aminde:* Entwicklungsdefizite in Wohnstadtteilen Kassels./ *Plaßmann; Lang:* Nutzen und Grenzen der Defizitanalyse in der kommunalen Praxis. In: Stadtbauwelt (1976) S. 747 ff., 751 ff.

nung zukünftig besonders auf der Gemeindeebene aufgabenorientiert betrieben werden. Abzubauen ist dabei dringlichst die Hoffnung, langfristig die Verteilung der Finanzen und die Planung der Vermeidung oder Bereinigung von Interessenkonflikten durch dieselbe Institution erfolgen zu lassen. Vielmehr geht es darum, die Ansätze weiterzudenken, die Planung und Realisierung, Ziele und Maßnahmen miteinander zu verknüpfen versuchen.

Mir ist klar, daß so in der Praxis bereits manipulierend geplant und entschieden wird. Wenn die Theorie aber Praxisrelevanz haben soll, muß sie reale Entwicklungen berücksichtigen und versuchen, Fehlentwicklungen zu vermeiden oder zu bereinigen.

Ich habe nicht den Ehrgeiz, mit dem Konzept einer aufgabenorientierten Planung eine neue Theorie von Planung zu begründen oder die Planungspraxis neu zu gestalten. Mir geht es nur darum, das Mißverhältnis von Theorie und Praxis in der Planung abzubauen und zwischen juristischer und planungstheoretischer Betrachtungsweise zu vermitteln. In der Typisierung von Aufgabenbereichen für planerisches Handeln sehe ich dafür einen weiterführenden Ansatz[43].

Zusammenfassende Thesen

1. In der staatlichen Planung sollte es um die Selektion wesentlicher erfüllbarer Aufgaben gehen, in denen die Dimensionen von Zeit, Raum und Finanzen sichtbar gemacht und die Verknüpfungen der Daseinsgrundfunktionen problemorientiert behandelt werden können.
2. In der Planung bedarf es der Kombination von Zielen und Maßnahmen, wobei Zeit, Raum und Ressourcen gleichermaßen Restriktionen und Betätigungsfelder sind. Kausal- und Finalbetrachtungen helfen gegebenenfalls bei der Problemerkennung; für die Problemlösung bedarf es planerischer und politischer Prioritätensetzung durch aufgabenspezifische Induktion und systemorientierte Deduktion.
3. Im Verhältnis von Statik und Dynamik, von Vollzug und Entwicklung in der Planung bedarf es routinemäßiger Deduktion soweit als nötig, aber soweit wie möglich der Innovation. Planungsaufgaben sind zu typisieren, Planungsalternativen sind zu erkennen und zu bewerten, und die Priorität der Entscheidung erfolgt nach der Bilanz der Ausgleichs- und Demokratisierungseffekte der vorausgedachten Aufgabenerfüllung.
4. Aufgabenplanung enthält Elemente von Anpassungs-, Auffang- und Entwicklungsplanung, indem sie aufgabenspezifisch auf Vollzug, Reaktion und Aktion angelegt ist. Der Planer ist Generalist und Spezialist in einer Person, indem er einen Handlungsrahmen vorfindet oder vorgibt und sehr konkret die Auswirkungen seines Handelns vordenken muß.
5. Aufgabenplanung ist ein methodisches Konzept, keine neue Planart. Dieses Konzept erbringt Koordinations- und Kooperationseffekte durch die Überwindung des Gegensatzes von Gesamt- und Fachplanung, von örtlicher und überörtlicher Planung sowie von politischer, wirtschaftlicher und verwaltungsmäßiger Planung. In der Aufgabenstellung zeigt sich das Verhältnis von Zielen und Maßnahmen, von Rahmensetzung und Ausfüllung, von gemeinschaftlicher oder isolierter sowie von politischer, wirtschaftlicher und rechtlicher Vorgehensweise. In der Aufgabenerfüllung wird der Planer zur „Feuerwehr" und zum „Steuermann" gegenüber planbaren gesellschaftlichen und naturgegebenen Tatbeständen.
6. Das Spezifische einer aufgabenorientierten Planung ist, sich von der betonten Langfristigkeit bisheriger staatlicher Aufgabenplanung, von ihrer politischen Leitbildidee und von politischen Organisationsprinzipien zu lösen. Der Aufgabenbegriff umfaßt eine Hervorhebung des Wesentlichen, des Besonderen und verhilft dazu, Globalansätze in der Planung zu vermeiden, ohne in Inkrementalismus abzugleiten.
7. Eine aufgabenspezifische Entwicklungsplanung wird besonders für die Gemeinden von Bedeutung sein, da sich auf Gemeindeebene die Brisanz der Konflikte erhöht. Der Zeitdruck und die Knappheit der Mittel erfordern die Reduktion gemeindlicher Entwicklungsplanung auf typisierbare Aufgabenstellungen, so daß Handlungsrahmen und Schwerpunkte deutlich werden.

43 Vgl. dazu *Wegener* (u.a.): Grenzen und Möglichkeiten einer aufgabenorientierten kommunalen Entwicklungsplanung. In: Der Städtetag. (1978) H. 9, S. 521 ff; sowie in: Die Verwaltung. Bd. 9 (1976) H. 1, S. 39 ff.