



UNIVERSITÄTS-
BIBLIOTHEK
PADERBORN

Universitätsbibliothek Paderborn

Nordrhein-Westfalen-Programm 1975

Nordrhein-Westfalen / Landesregierung

Düsseldorf, 1970

9.71 Zusammenarbeit im Bundesstaat

urn:nbn:de:hbz:466:1-8442

Es darf nicht verkannt werden, daß das Prinzip der Nutzen-Kosten-Untersuchungen nur begrenzt anwendbar ist. Ob z. B. der gesamtwirtschaftliche Nutzen des Einsatzes öffentlicher Mittel im Verkehrswesen größer ist als bei Investitionen im Bildungswesen, läßt sich nicht mehr rechnerisch erfassen. Es gibt Grundkategorien staatlichen Handelns, zwischen denen geldliche oder mengenmäßige gesamtwirtschaftliche Vergleichsrechnungen kaum noch möglich sind. Dazu gehören etwa

- innere Sicherheit und Rechtspflege
- Bildungswesen
- Sozial- und Gesundheitswesen
- Raumordnung, Städtebau und Verkehr.

Soweit der Nutzen staatlicher Maßnahmen überhaupt nicht in Geld gemessen werden kann, bleibt als Bewertungsmaßstab zwischen verschiedenen Möglichkeiten das Verhältnis von Kosten und voraussichtlicher Wirksamkeit.

Nutzen-Kosten-Untersuchungen und Kosten-Wirksamkeits-Untersuchungen müssen alle in Betracht kommenden Möglichkeiten zur Erreichung eines Zieles erfassen. Dadurch werden sie wissenschaftlich zum Teil recht aufwendig. Im Verhältnis zu den oft sehr hohen Kosten öffentlicher Investitionen bleiben jedoch die Kosten solcher Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen meistens gering, während die Wirtschaftlichkeit der Investitionen unter Umständen erheblich gesteigert werden kann. Analysen dieser Art sind in der öffentlichen Verwaltung bisher nur in Spezialfällen angestellt worden. Die Landesregierung wird eine Bestimmung über Nutzen-Kosten-Untersuchungen für geeignete Projekte von erheblicher finanzieller Bedeutung in den Entwurf einer neuen Landeshaushaltsordnung aufnehmen und Ausführungsregelungen vorsehen.

Wegen der Schwierigkeit und des Umfangs solcher Arbeiten ist aus organisatorischen und personellen Gründen eine längere Einführungszeit erforderlich. Im Programmzeitraum müssen die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß Nutzen-Kosten-Untersuchungen innerhalb der Landesverwaltung angestellt und ausgewertet werden können. Die wirtschaftswissenschaftliche Vorbildung reicht für solche Unter-

suchungen bislang nicht aus. Ähnliche Fragestellungen der Betriebswirtschaft können auf Probleme der öffentlichen Hand nicht übertragen werden. Die Bedeutung gesamtwirtschaftlicher Analysen in der öffentlichen Verwaltung wird so zunehmen, daß eine Möglichkeit der Vorbereitung an den Hochschulen auf diese Arbeit sichergestellt werden muß. Für theoretische und angewandte Forschung und Vermittlung der Analysetechnik von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen für öffentliche Aufgaben muß deshalb ein zusätzlicher Lehrstuhl an einer Universität des Landes eingerichtet werden. Bis zum Heranwachsen entsprechend ausgebildeten Personals müssen umfangreichere Analysen durch Einzelaufträge an wissenschaftliche Institute durchgeführt werden, die sich bereits mit diesem Aufgabengebiet befaßt haben. Wegen der notwendigen Vertrautheit mit den Möglichkeiten der Verwaltung und den rechtlichen Grenzen der zu prüfenden Alternativen kann die Vergabe solcher Einzeluntersuchungen an außenstehende Stellen aber nicht ausreichen. Auf längere Sicht müssen ressortübergreifende Analysen innerhalb der Landesregierung durchgeführt oder betreut werden.

Langfristiges Ziel

Nutzen-Kosten-Untersuchungen und Kosten-Wirksamkeits-Untersuchungen müssen bei geeigneten Projekten von erheblicher finanzieller Bedeutung durch ausgebildetes Personal innerhalb der Landesverwaltung durchgeführt werden.

Maßnahmen bis 1975

Nutzen-Kosten-Untersuchungen werden im Entwurf einer neuen Landeshaushaltsordnung vorgesehen; die wissenschaftliche Theorie und Anwendung von Nutzen-Kosten-Untersuchungen in der Verwaltung wird durch Errichtung eines zusätzlichen Lehrstuhls gefördert; auf entsprechende Ausgestaltung der Prüfungsordnungen für die Wirtschafts- und Sozialwissenschaften wird hingewirkt.

Landesausgaben im Programmzeitraum 1 Mio DM.

9.7

Bund und Land

Das Verhältnis von Bund und Land wird bis 1975 weitgehend durch die 1969 durchgeführte Finanzreform bestimmt sein. Die neue Form des Föderalismus wird den Einfluß des Bundes auf die Erfüllung von Landesaufgaben wesentlich erhöhen. Die Arbeitsweise des Föderalismus wird sich ändern. Eine grundsätzliche Verringerung der politischen Substanz der Länder erscheint langfristig möglich. Das Land muß daher Maßnahmen ergreifen oder unterstützen, die eine solche Entwicklung verhindern.

9.71

Zusammenarbeit im Bundesstaat

Die Finanzreform hat eine Reihe von neuen Bundeszuständigkeiten von staatspolitischem Gewicht und erheblichen Auswirkungen gebracht. Die drei Gemeinschaftsaufgaben – Hochschulbau, Wirtschaftsstrukturverbesserung, Agrarstrukturverbesserung – sind zwar Länderaufgaben geblieben; sie werden aber vom Bund und Land gemeinsam geplant und je zur Hälfte finanziert. Darüber hinaus ist der Bund ermächtigt, Finanzhilfen für Landes- und Kommunalinvestitionen zu gewähren.

Damit hat der Bund auf politisch bedeutsamen Gebieten erheblich an Einfluß gewonnen. Der Bund hat die Chance, seine Macht weiter zu vergrößern, wenn er eine geschlossene politische Konzeption entwickelt und diese durch Einsatz hoher Finanzmittel, die er den Ländern anbietet, durchzusetzen versucht. Der Bund hat nicht versucht, den Vollzugsapparat für die Innenpolitik zu übernehmen. Dieser ist im wesentlichen in der Hand der Länder. Sowohl in der politischen Planung als auch in der Ausführung der Politik hat sich auf den meisten Sachgebieten das Verhältnis einer Kooperation zwischen Bund und Ländern entwickelt, für die keine einheitlichen Formen gelten und die daher auch unterschiedliche Einflußchancen lassen.

Bei dieser Lage wird sich die Landesregierung dafür einsetzen, daß aus der „Mischplanung“ und

„Mischfinanzierung“ der Gemeinschaftsaufgaben kein weiterer Einflußverlust des Landes, insbesondere des Landtags, entsteht.

Die Gefahren der „Mischverwaltung“ und „Mischfinanzierung“ erfordern vor allem im Länderbereich eine verstärkte Zusammenarbeit. Nach den Finanzreformgesetzen bleiben die Länder weiterhin aufgerufen, für die Planungen bei den Gemeinschaftsaufgaben die regionalen Konzeptionen zu entwickeln; insoweit verbleibt ihnen die Planungshoheit. Entsprechendes gilt für die Investitionen der Länder und Gemeinden, die der Bund finanziell fördern kann.

Die Rahmenplanung für die Gemeinschaftsaufgaben und die Finanzhilfen des Bundes begünstigen eine Entwicklung, bei der lediglich Ressortlösungen ausgehandelt werden. Eine integrierte Entwicklungsplanung könnte dadurch im Ansatz verhindert werden.

Die Landesregierung ist deshalb der Ansicht, daß Bund und Länder ein fünfjähriges Bundesentwicklungsprogramm aufstellen müssen. Durch dieses Programm ist sicherzustellen, daß sich die zwischen Bund und Ländern ausgehandelten Einzelmaßnahmen in einen Gesamtrahmen einfügen und daß langfristig gleichbleibende Lebenschancen in allen Teilen des Bundesgebietes garantiert sind.

Langfristiges Ziel

Aufstellung eines Bundesentwicklungsprogramms.

Maßnahmen bis 1975

Anregung der Landesregierung, als Vorbereitung für die Rahmenplanung der Gemeinschaftsaufgaben ein Bundesentwicklungsprogramm aufzustellen.

Landesausgaben

im Programmzeitraum Keine.

9.72

Neugliederung der Länder nach Art. 29 GG

Das föderative System gewährleistet in besonderem Maße eine Organisation des Staates nach den Grundsätzen des freiheitlichen demokratischen Rechtsstaats. Es setzt neben das in der Zeit der modernen Massendemokratie nur noch beschränkt wirksame klassische Prinzip der horizontalen Gewaltenteilung zwischen Regierung, Gesetzgebung und Rechtsprechung die vertikale Teilung der staatlichen Gewalt zwischen Bund und Ländern. Die bundesstaatliche Gewaltenteilung schützt den Bürger vor übermäßiger Konzentration der staatlichen Macht in nur einer Zentrale und dient damit zugleich der Freiheit des einzelnen.

Die bundesstaatliche Ordnung ist und bleibt darüber hinaus ein zweckmäßiges Mittel zur Bewältigung der Aufgaben der modernen Massengesellschaft, deren Kompliziertheit den Bürger zu verwirren und dem Staat zu entfremden droht. Sie ermöglicht in überschaubaren Räumen stärker als ein zentralistisches System die aktive Beteiligung des Staatsbürgers an der Politik, ohne welche die Demokratie auf die Dauer nicht leben kann. Sie schafft die Voraussetzungen für eine lebensnahe, sachkompetente, unbürokratische Verwaltung sowie deren effektive parlamentarische Kontrolle.

Bei der Weiterentwicklung der föderativen Systeme durch die Finanzreform ist die Frage der Neugliederung der Länder ganz in den Hintergrund getreten. Diese Neugliederung, die durch einen bisher unerfüllten Verfassungsauftrag vorgeschrieben ist, wird die bundesstaatliche Ordnung entscheidend arbeitsfähiger machen.

Die Kommission für die Finanzreform hat bereits in ihrem Gutachten ausgeführt, daß die Wirksamkeit von raumordnenden Maßnahmen der regionalen Wirtschaftspolitik und die Finanzausgleichsaufgabe erleichtert werden würden, „wenn es gelänge, durch eine Neugliederung des Bundesgebietes eine bessere Ausgeglichenheit der einzelnen Länder zu erreichen; damit könnte eine stärkere Ausnutzung der Standortbedin-

gungen und eine größere Wirksamkeit des öffentlichen Mitteleinsatzes erreicht werden“. Deutlicher heißt es in Ziff. 29 des Gutachtens: „Außerdem genügt die derzeitige Gliederung des Bundes in elf nach Größe und Leistungskraft sehr unterschiedliche Länder nicht den Ansprüchen der heutigen Zeit. Die Durchführung des Art. 29 GG ist daher ein dringendes Erfordernis. Das föderalistische Staatsprinzip wird sich nach Auffassung der Kommission um so fruchtbarer entfalten, je gleichmäßiger und leistungsfähiger die Länder sind.“

Die kleinen Flächenländer bisherigen Zuschnitts sind chronisch schwach. Sie haben für Bevölkerungsbereiche mit Einwohnerzahlen zu sorgen, die es ihnen z. B. erschweren, selbständig Universitäten und Hochschulen zu unterhalten oder wirtschaftlich Rundfunk- und Fernsehanstalten zu betreiben. Zum Beispiel würden bei einem denkbaren Zusammenschluß der Länder Schleswig-Holstein, Hamburg, Bremen und Niedersachsen zu Norddeutschland und bei einem möglichen Zusammenschluß der Länder Hessen, Rheinland-Pfalz und Saarland zu Rheinland-Hessen fast alle Länder die 10-Mio-Einwohner-Grenze überschreiten und damit die genannten Aufgaben ordnungsgemäß erfüllen können. Ein Länderfinanzausgleich würde sich bis auf geringe Zahlungen erübrigen. Die Gesetzgebungsarbeit im Bundesrat und die Planungsarbeit an den Gemeinschaftsaufgaben würden technisch wesentlich erleichtert.

Aus diesen Gründen ist die Landesregierung der Ansicht, daß nach mehr als 20 Jahren Geltungsdauer des Grundgesetzes und nach der Verabschiedung der Finanzreform nunmehr auch eine Neugliederung des Bundesgebietes durchgeführt werden muß. Nordrhein-Westfalen stellt dabei keine Gebietsansprüche; über geringfügige Grenzvereinbarungen kann unabhängig von einer Länderneugliederung verhandelt werden. Das durch die Entwicklung der Verhältnisse weitgehend überholte Luther-Gutachten ist zunächst durch eine neue Untersuchung zu ergänzen. Sodann bedarf es der Einberufung einer größeren besonderen Konferenz außerhalb der Routine