

Bund-Länder-Versuch einer längerfristigen Aufgabenanalyse

In den letzten Jahren hat die Einsicht in Sachzwänge und Reformnotwendigkeiten zu einer verstärkten Diskussion der Möglichkeiten von Regierungsplanung geführt. In Bund und Ländern wurden methodisch neue Wege beschritten, die mit Bundesraumordnungsprogramm, Hessen 80 und NWP 75 nur beispielhaft umrissen sind. In Aufstellung und Vollzug derartiger Programme und Pläne haben sich die Probleme als besonders gravierend gezeigt, die sich aus der Interdependenz der Sachmaterien wie aus der Interdependenz der in einem freiheitlichen und föderativen Staat notwendigerweise dezentral verteilten Planungsgewalt ergeben. Ein wesentliches Problemfeld betrifft die Möglichkeit staatlicher Aufgabenplanung im Verhältnis von Bund und Ländern. Es ist das Verdienst der Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages, mit ihren Überlegungen zur Bund-Länderplanung die hier angesprochenen Probleme im politischen Raum verdeutlicht zu haben. Die Enquete-Kommission hat dazu in ihrem Zwischenbericht (Drucksache VI/3829, Teil C) die vorläufige Konzeption einer gemeinsamen Rahmenplanung erarbeitet. Ihr Verhältnis zu den bereits verfassungsrechtlich geregelten Gemeinschaftsaufgaben nach Art. 91a und 91b GG und zu der Finanzierungskompetenz des Bundes nach Art. 104 GG ist dabei allerdings noch offen geblieben.

Es bleibt jedoch zu fragen, ob eine solche umfassende Konzeption gesamtstaatlicher Aufgabenplanung dem gegenwärtigen methodischen Erkenntnisstand und den sachlichen und institutionellen Möglichkeiten nicht voraus ist. Welche Schwierigkeiten bereits im Vorfeld solcher gemeinsamer Rahmenplanungen zu überwinden sind, hat der von Bund und Ländern gemeinsam unternommene Versuch gezeigt, die längerfristigen öffentlichen Aufgaben für die Jahre 1976 bis 1985 in einer ersten Erprobungsphase zu analysieren.

Die Vereinbarung von München

Die Staats- und Senatskanzleien der Länder und das Bundeskanzleramt hatten sich am 16. Juni 1971 in München über Arbeitsprogramm, Organisation und Verfahren zur Zusammenarbeit des Bundes und der Länder bei der Erstellung einer Gesamtproblemanalyse der längerfristigen öffentlichen Aufgaben für die Jahre 1976–1985 geeinigt. Das Ergebnis dieser Absprache wurde vom Bundeskanzler und am 9. Juli 1971 von den Ministerpräsidenten zustimmend zur Kenntnis genommen.

Das Arbeitsprogramm ist wie folgt in dieser Vereinbarung niedergelegt:

»Ziffer 1

Die Gesamtproblemanalyse (Bestandsaufnahme und Analyse) soll sowohl dem Bund wie den Ländern Orientierungshilfen für die eigenen längerfristigen Planungen, insbesondere für Entscheidungen über Ziele sowie über aufgabengerechte Finanzverteilungen geben. Die verfassungsrechtlichen Kompetenzen von Bund und Ländern zur Aufstellung eigener langfristiger Planungen bleiben unberührt.

Ziffer 2

Auf Grund einer Bestandsaufnahme, ausgehend von den vorhandenen Schätzungen, Planungen und längerfristigen Bindungen sollen die möglichen und wahrscheinlichen Entwicklungstendenzen und die künftigen Handlungsspielräume analysiert und in ihren Auswirkungen auf Bund und Länder erfaßt werden.

Im einzelnen sind folgende Arbeitsschritte vorgesehen:

- a) eine erste Sichtung der Problembereiche;
- b) eine Bestandsaufnahme der rechtlichen und tatsächlichen längerfristigen Bindungen des Bundes und der Länder, auch innerhalb der Europäischen Gemeinschaften und im internationalen Bereich;
- c) eine Bestandsaufnahme der längerfristigen Planungen des Bundes und der Länder;
- d) eine Bestandsaufnahme der längerfristigen Auswirkungen der mittelfristigen Planungen des Bundes und der Länder;
- e) eine Bestandsaufnahme sonstiger Probleme im Bereich öffentlicher Aufgaben und vorhandener Lösungsansätze sowie ihrer möglichen politischen, ökonomischen und finanzwirtschaftlichen Auswirkungen;
- f) eine Analyse der Trends, auch bezüglich neuer öffentlicher Aufgaben;
- g) die Problemschau soll, wo erforderlich, durch Einbeziehung ausländischer Verhältnisse ergänzt werden.

Ziffer 3

In der Gesamtproblemanalyse sollen insbesondere auch Untersuchungen über das volkswirtschaftliche Leistungsvermögen und die sich daraus ergebenden finanzwirtschaftlichen Perspektiven einbezogen werden. Auf der Grundlage von längerfristigen Projektionen der Ressourcen (vor allem Arbeitskräfte, Sachkapital, Grund und Boden, internationaler Austausch, Technik und Organisatorischer Fortschritt) sind mögliche Entwicklungen des Produktionspotentials und der Engpässe (z. B. Arbeitsmarkt, Bauwirtschaft im Bezug auf die öffentlichen Investitionen) deutlich zu machen.

Ziffer 4

Das Ergebnis der Zusammenarbeit soll eine Darstellung

- a) der Probleme im Bereich der öffentlichen Aufgaben,
- b) der verschiedenen bisher erkennbaren Lösungsansätze und ihrer möglichen politischen, ökonomischen und finanzwirtschaftlichen Auswirkungen,
- c) der voraussichtlich insgesamt verfügbaren Ressourcenrahmen sowie möglicher Engpässe, besonders eines für die Finanzierung der öffentlichen Aufgaben verfügbaren, volkswirtschaftlich abgesicherten Finanzrahmens als eine Grundlage für Entscheidungen über die Verteilung auf öffentliche Aufgaben und ihre Träger,

ferner

- d) die Entwicklung vergleichbarer Methoden für die Ermittlung von Basisdaten und für eine gemeinsame Datenbasis für die jeweiligen Planungen des Bundes und der Länder sein.«

Die sechsmonatige Erprobungsphase

Die getroffene Absprache wurde zunächst in der Weise vollzogen, daß Staats- und Senatskanzleien und Bundeskanzleramt in einer sechsmonatigen Erprobungsphase die Möglichkeiten der Zusammenarbeit des Bundes und der Länder bei der Erstellung einer Gesamtproblemanalyse auf der Grundlage der Einigung über Arbeitsprogramm, Organisation und Verfahren prüften. Zu diesem Zweck wurden sieben Sachverständigen-Gruppen aus Verwaltungspraktikern des Bundes und der Länder mit dem Auftrag eingesetzt, damit zu beginnen, die voraussichtlich wichtigsten längerfristigen Probleme herauszuarbeiten, durch Materialzusammenstellungen zu dokumentieren und geeignete Verfahren zur Problemanalyse zu entwickeln.

Mitte November 1971 nahmen die sieben Sachverständigen-Gruppen ihre Arbeit auf. Im Mai 1972 legten sie Sachstandsberichte als Ausweis inhaltlicher Arbeit und Erfahrungsberichte zu Auftragsverständnis, Arbeitsablauf, Methoden der Problemanalyse und Organisation vor.

Jeder Gruppe wurde ein Thema zur Bearbeitung übertragen. Dabei handelte es sich um die Bereiche

Lebensvorsorge, Strukturpolitik,
Ordnungs- und Distributionspolitik,
Forschung, Technologie und Innovation,
Auswirkungen der EG auf die staatlichen Organisationen in der BRD,
Entwicklungspolitik,
Ressourcen.

Die Zahl der Gruppenmitglieder betrug zwischen sechs und dreizehn Sachverständigen. Bei grundsätzlicher Möglichkeit der paritätischen Besetzung stellte der Bund insgesamt mehr Sachverständige als die Länder. Die Gruppen tagten durchschnittlich ein- bis zweimal wöchentlich in Bonn. Ein beträchtlicher Teil der Arbeit wurde von den Sachverständigen in Einzelarbeit erledigt.

Die Gesamtproblemanalyse wurde in den Gruppen auftragsgemäß mit der Erfassung von Plänen, Programmen, Vorhaben und Absichtserklärungen aus dem Regierungsbereich zu ausgewählten Aufgabenbereichen eingeleitet. Diese Materialien wurden nach ersten groben Fragestellungen aufbereitet. Aus der gezielten Auswertung und Problem-sichtung der aufbereiteten Bestände wurden sodann in einem zweiten Schritt einige wenige Probleme der öffentlichen Aufgabenerledigung strukturiert. Diese Probleme wurden aufgelistet und eine Auswahl in einem Sachstandsbericht dargestellt und durch Materialhinweise belegt. Zusätzlich zum Sachstandsbericht haben fast alle Gruppen ihre Materialaufbereitungen und -auswertungen zu umfangreichen Dokumentationen zusammengefaßt, die für Detailauswertungen, insbesondere auf der Fachebene, den Ressorts von Bund und Ländern zur Verfügung gestellt werden können.

Der Schwerpunkt der Arbeiten lag in den einzelnen Sachverständigen-Gruppen teils mehr bei der Bestandsaufnahme, teils mehr bei der Problemanalyse. Mit den Bestandsaufnahmen ist begonnen worden, eine gemeinsame Informationsbasis des Bundes und der Länder für die ausgewählten Aufgabenbereiche zu erarbeiten. Erfasst wurden vorliegende Planungen; einige erkennbare Entwicklungslinien und Handlungsspielräume

wurden analysiert. In den Problemanalysen ist möglichen Zielkonflikten, Inkonsistenzen, Koordinierungs- und Informationsmängeln für die untersuchten Planungen nachgegangen worden.

In der Ressourcengruppe ist eine Perspektivprojektion über die gesamtwirtschaftliche Entwicklung bis 1985 und – auf der Grundlage von Expertenschätzungen auf technischer Ebene – die Schätzung eines »Korridors« für den Staatssektor sowie deren mögliche Aufteilung auf wichtige öffentliche Aufgabenbereiche vorgelegt worden. Diese Ergebnisse sind jedoch nicht mit denjenigen anderer Sachverständigen-Gruppen rückgekoppelt worden. Dennoch ist damit ein Einblick in den Spielraum politischer Schwerpunktsetzung ermöglicht worden.

Die Erfahrungsberichte der Sachverständigen-Gruppen zeigen die vielfältigen Probleme, mit denen sie sich während der Erprobungsphase auseinandersetzen mußten. Sie lagen insbesondere im Bereich der Auftragsdefinitionen, des Arbeitsablaufes und der Methodik. Die Gruppen lieferten auch zahlreiche Anregungen für den Fall einer Fortsetzung dieses Versuchs der gemeinsamen Aufgabenplanung zwischen Bund und Ländern. Insgesamt lassen die Erfahrungsberichte jedoch erkennen, daß es angemessener organisatorischer und methodologischer Weiterentwicklung dieses längerfristigen an sich schon aufwendigen Arbeitsverfahrens bedurft hätte, um bei einer inhaltlichen Präzisierung der Aufgaben Qualitätssteigerungen gegenüber den vorgelegten Ergebnissen möglich zu machen. Unbeschadet dessen bleibt ein wichtiges Ergebnis der sechsmonatigen Erprobungsphase, daß die Sachverständigen, die sie entsendenden Behörden und nicht zuletzt die das Vorhaben steuernd begleitenden Senats- und Staatskanzleien und das Bundeskanzleramt, methodische Erfahrungen bei der gemeinsamen Erstellung solcher langfristiger Problemanalysen und der Bund-Länder-Zusammenarbeit in diesem Sektor erworben haben.

Überlegungen für die Zukunft

Der sechsmonatige Versuch einer längerfristigen Aufgabenanalyse gemeinsam von Bund und Ländern hat gezeigt, daß Unterschiede trotz einer ganzen Reihe von mehr oder weniger wirksamen Abstimmungsmechanismen für die Planung im Bund und in den einzelnen Bundesländern in horizontaler und vertikaler Sicht vorhanden sind. Institutionell verankert gibt es inzwischen Bund-Länder-Planung in 13 einzelnen Sachgebieten. Unter ihnen befinden sich fachlich übergreifende Aufgabengebiete wie die Raumordnung, die die Zielfindung und Finanzierung verbindenden Rahmenpläne der Gemeinschaftsaufgaben und Fachplanungen nach dem Gemeindefinanzgesetz, dem Städtebauförderungsgesetz, dem Wohnungsbauförderungsgesetz, dem Krankenhausfinanzierungsgesetz. Dennoch sind die für einzelne Aufgabenbereiche auf Bundes- oder auf Länderebene – und dort in getrennten Räumen – aufgestellten Planungen nicht oder nicht genügend aufeinander abgestimmt. Es fehlt offensichtlich an den für Planungen im Bund, in allen Bundesländern und im Bund-/Länderbereich notwendigen Vorgaben, die die Einheitlichkeit der Grundstruktur in der Bundesrepublik in dem erforderlichen und gewünschten Maße fördern.

Die sechsmonatige Erprobungsphase der längerfristigen Aufgabenanalyse hat aber auch deutlich gemacht, welche sachlichen und institutionellen Schwierigkeiten bereits im Vorfeld einer für notwendig erachteten gemeinsamen Rahmenplanung zu überwinden sind. Der im Anschluß an die Erprobungsphase von Baden-Württemberg für die Weiterführung unterbreitete Vorschlag einer kombinierten Aufgaben- und Finanzplanung verläßt zu sehr die in unserem föderalen Staatsaufbau gesetzten Grenzen der Rahmenplanung und bringt die Gefahr mit sich, daß – statt gemeinsame Grunddaten und Vorgaben für die Fachplanungen in Bund und Ländern zu geben – parallel zu diesen Fachplanungen gearbeitet wird.

Notwendig erscheint es mir darum, zunächst zu ermitteln, über welche Grundannahmen für die Planungen in der Bundesrepublik Einvernehmen erzielt werden kann, in welchen Bereichen Vorgaben für den Bund aus der Arbeit der Länder für seine bundesweiten Planungen notwendig sind und welche Rahmendaten den Ländern aus dem Zuständigkeitsbereich des Bundes für ihre Tätigkeit gegeben werden sollten, um das schon erwähnte Maß an Einheitlichkeit der Grundstruktur der Bundesrepublik in den Bereichen zu erreichen, in denen Planungen im Bund und allen Bundesländern notwendig sind.

Damit parallel gehen sollte eine analysierende Bestandsaufnahme der vorhandenen und insbesondere institutionalisierten Planung, um sich ein Bild zu machen, in welchem Maße die Berücksichtigung der Interdependenzen zu anderen Planungsebenen und -bereichen tatsächlich gelingt. Auf diesem Wege könnte man sich pragmatisch denjenigen Planungsmethoden nähern, die dann wert sind, institutionellen Rang für die gemeinsame Rahmenplanung zuerkannt zu erhalten.

Welches Verfahren auch letztlich für die Planung im Bund-Länder-Bereich gefunden wird, freimachen sollte man sich von der Vorstellung, daß so etwas – um ein Wort aus der Einführung von Helmut Schmidt zum Entwurf eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmen für die Jahre 1973 bis 1985 aufzugreifen – »billig« zu machen ist. Neben dem Apparat, der den Zugang zu den wissenschaftlichen Erkenntnissen besitzt, und zum anderen fähig ist, die politischen Zusammenhänge aufzunehmen und zu verarbeiten, bedarf es der personellen und materiellen Voraussetzungen für die konzeptionelle Leistung. Sie kann nicht nebenbei erbracht werden, sondern hat ihren Preis.

Friedrich Halstenberg