

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 60

Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien

Vorträge und Diskussionsbeiträge
der verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1975
der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Herausgegeben von

Klaus König



Duncker & Humblot · Berlin

**Koordination und integrierte Planung
in den Staatskanzleien**

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 60

Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien

Vorträge und Diskussionsbeiträge
der verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung 1975
der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

herausgegeben von

Professor Dr. Dr. Klaus König



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Koordination und integrierte Planung in den

Staatskanzleien: Vorträge u. Diskussionsbeitr.

d. Verwaltungswissenschaftl. Arbeitstagung 1975 d. Hochsch.

für Verwaltungswiss. Speyer / hrsg. von Klaus

**König. — 1. Aufl. — Berlin: Duncker und Humblot,
1976.**

(Schriftenreihe der Hochschule Speyer; Bd. 60)

ISBN 3-428-03728-6

NE: König, Klaus [Hrsg.]; Verwaltungswissenschaft-
liche Arbeitstagung (1975, Speyer)

Alle Rechte vorbehalten

© 1976 Duncker & Humblot, Berlin 41

Gedruckt 1976 bei Buchdruckerei A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3 428 03728 6

Inhaltsverzeichnis

Vorwort des Tagungsleiters, Professor Dr. Dr. <i>Klaus König</i> , Speyer	9
Aus den Begrüßungsworten des Rektors, Professor Dr. Dr. <i>Klaus König</i> , Speyer	13
Eröffnung durch den Ministerpräsidenten des Landes Rheinland-Pfalz, <i>Dr. Helmut Kohl</i> , Mainz	17
Staatskanzleien im politischen Prozeß Von Minister Professor Dr. <i>Friedrich Halstenberg</i> , Düsseldorf	23
Staatskanzleien im Verfassungssystem Von Staatssekretär Professor Dr. <i>Roman Herzog</i> , Bonn/Speyer	39
Entwicklungen von Koordination und integrierter Planung in den Lan- desregierungen — Allgemeine Aussprache über die Landesberichte Leitung: Professor Dr. Dr. <i>Klaus König</i> , Speyer Teilnehmer: Ministerialdirigent Peter Kistner, Stuttgart — Ministe- rialdirektor Dr. Rainer Keßler, München — Professor Dr. Nils Dieder- rich, Berlin — Ltd. Regierungsdirektor Hans-Bernhard Theilen, Bremen — Senatsdirektor Hans-Joachim Kruse, Hamburg — Mini- sterialrat Dr. Herbert Schirmmacher, Wiesbaden — Staatssekretär Hans Meier, Hannover — Ministerialdirigent Dr. Franz Josef Hessing, Düsseldorf — Ltd. Ministerialrat Hans Bachem, Mainz — Staatssekre- tär Dr. Anton Merz, Saarbrücken — Staatssekretär Georg Poetzsch- Heffter, Kiel Bericht über die Aussprache von Wissenschaftlichem Assistenten Assessor <i>Dieter Schimanke</i> , Speyer	51
Aufgabenplanung, interne Arbeitsprogramme der Regierung, Regierungs- erklärungen Von Professor Dr. <i>Nils Diederich</i> , Berlin	65
Übersicht über den Stand der Planung im Bereich der Bundesregierung Von Ministerialdirigent <i>Hartmut Bebermeyer</i> , Bonn	83
Aussprache zum Referat von Nils Diederich Bericht von Wissenschaftlichem Referenten Diplompolitologe Dr. <i>Rainer Koch</i> , Speyer	89
Mitwirkung von Staatskanzleien an Ressort- und ressortübergreifenden Planungen unter besonderer Berücksichtigung der Ressourcenplanungen aus der Sicht eines Stadtstaates Von Staatsrat Dr. <i>Harald Schulze</i> , Hamburg	99

Mitwirkung von Staatskanzleien an Ressort- und ressortübergreifenden Planungen unter besonderer Berücksichtigung der Ressourcenplanungen aus der Sicht eines Flächenlandes

Von Staatssekretär *Georg Poetzsch-Heffter*, Kiel 109

Beteiligung der Staatskanzleien an Haushalts-, Finanz- und Investitionsplanungen (Arbeitsgruppe I)

Leitung und Bericht: Professor Dr. *Heinrich Reinermann*, Speyer 117

Koordination durch Organisationsplanung (Arbeitsgruppe II)

Leitung und Bericht: Senatsdirektor Professor *Ulrich Becker*, Hamburg/Speyer 128

Koordination durch Personalplanung (Arbeitsgruppe III)

Leitung und Bericht: Professor Dr. *Heinrich Siedentopf*, Speyer 132

Beteiligung der Staatskanzleien an Planungen hochinterdependenter Problemfelder (Arbeitsgruppe IV)

Leitung und Bericht: Professor Dr. *Eberhard Laux*, Düsseldorf/Speyer 137

Landesentwicklungsplanung — Offene Podiumsdiskussion

Leitung: Professor Dr. *Frido Wagener*, Speyer

Teilnehmer: Ministerialdirigent Dr. *Elmar Münzer*, Stuttgart — Ministerialdirigent Dr. *Klaus Mayer*, München — Ministerialrat *Werner Geiger*, Wiesbaden — Ministerialdirigent *Gunter Kappert*, Hannover Ltd. Ministerialrat Dr. *Klaus Töpfer*, Saarbrücken

Bericht von Wissenschaftlichem Referenten Diplomvolkswirt *Dieter Krause*, Speyer 143

Integrierte Planungs- und Koordinationssysteme — Einleitung

Von Professor Dr. *Carl Böhrer*, Speyer 167

Integrierte Planungs- und Koordinationssysteme

Von Staatssekretär *Willibald Hilf*, Mainz 173

Aussprache zum Referat von Willibald Hilf

Bericht von Wissenschaftlichem Referenten Diplompolitologe *Werner Hugger*, Speyer 193

Integrierte Planungs- und Koordinationssysteme — Diskussionsbeitrag

Von Ministerialdirektor *Hermann Reiff*, Stuttgart 203

Schlußwort

Von Professor Dr. Dr. *Klaus König*, Speyer 209

Anhang: Landesberichte 213

Raster für die Landesberichte	215
Baden-Württemberg	217
Bayern	227
Berlin	238
Bremen	254
Hamburg	268
Hessen	300
Niedersachsen	319
Nordrhein-Westfalen	342
Rheinland-Pfalz	368
Saarland	391
Schleswig-Holstein	404

Vorwort des Tagungsleiters

Arbeitsteilung und Differenzierung in der Gesellschaft entsprechen Regierungssystemen, die durch ebenfalls differenzierte und spezialisierte Programm-, Organisations-, Prozeß- und Personalstrukturen gekennzeichnet sind. So folgt etwa die Entwicklung von Gesetzen und Plänen im Ministerialbereich zunächst im Prinzip den Kompetenzverteilungen zwischen den Ministerien, den fachlichen Zielsetzungen, den zugeteilten Mitteln, dem Sachverstand der Ressortangehörigen. Es bedarf eigener Aktivitäten, um das entwickelte Programm mit benachbarten Regierungsvorhaben zu koordinieren und in die allgemeine Regierungspolitik zu integrieren. Hier haben die Staatskanzleien ihren bewährten Platz. Jedoch sind die Anforderungen an die Koordination und Integration in den letzten Jahren auffällig gewachsen. Das läßt sich äußerlich an den organisatorischen Veränderungen und den personellen Ausweitungen der Staatskanzleien ablesen und hat in der Sache mannigfache Gründe, von denen wir folgende als Beispiel nennen.

Die Interdependenzen der durch das öffentliche Handeln zu lösenden Probleme auf den Gebieten von Gesundheit, Bildung, Verkehr usw. und die internen Kompetenz-, Arbeits-, Machtverteilungen der Regierung sind nicht einfach kongruent. Dem stehen schon die Eigenentwicklungen, die die einmal eingerichteten Institutionen nehmen, entgegen. Aber es zeigt sich immer öfter, daß gewisse von den spezialisierten Einheiten als Fachfragen wahrgenommene und zum Gegenstand von Einzelprogrammen gemachte soziale Probleme dem Grund nach so weitreichend sind, daß ihre isolierte Behandlung von vornherein unzuverlässig ist. Die politisch-administrativen Schwierigkeiten mit dem Umweltschutz, der Landesentwicklung, der Berufsbildung haben vor den Ressortgrenzen nicht haltgemacht. Diesbezügliche Fachvorhaben weisen positive und negative Effekte auf, deren angemessene Berücksichtigung für andere Teilpolitiken oder die Gesamtpolitik nicht bloß durch die Neuabgrenzung der Kompetenzen und sonst durch herkömmliche Koordinationsmaßnahmen erreicht werden kann.

Es lassen sich mehrere Strategien vorstellen, mit denen man versuchen könnte, den steigenden Anforderungen an Koordination und Integration zu entsprechen, wie sie am Beispiel der weitgehenden Spezialisierung des öffentlichen Handelns bei gleichzeitiger Zunahme der hochinterdependenten öffentlichen Aufgaben zum Ausdruck kommen.

Erstens könnten die geübten Koordinationsmuster intensiviert, die nachträgliche Selbstabstimmung der Ministerien reorganisiert, die Einschaltung von Regierungschef und Kabinett und damit der Staatskanzlei verbessert, die ökonomischen Koordinationszwänge des Budgetierungsprozesses umorientiert werden. Es bliebe dann auch in den kritischen Fällen zunächst bei einer Informationsverarbeitung und Interessenberücksichtigung nach den selektiven Aufmerksamkeiten der ausdifferenzierten Ressorteinheiten. Die umfassendere Problemperspektive müßte anschließend durchgesetzt werden. Will man die Nachteile einer im Ansatz spezialisierten Programmentwicklung vermeiden, so könnte man zweitens an eine stärkere Zentralisierung denken. Planungsfunktionen könnten von der Ressortebene mehr auf die Ebene von Regierungschef und Kabinett zugeordneten Institutionen wie der Staatskanzlei verlagert werden. Informationen und Interessen der Gesamtpolitik könnten von vornherein bei den so bearbeiteten Regierungsvorhaben berücksichtigt werden. Freilich müßten auch jene Leistungsverluste in Rechnung gestellt werden, die die zentralisierte Regierungstätigkeit erfahrungsgemäß mit sich bringt.

Lehnt man eine ausgeprägte Zentralisierung und damit die Staatskanzleien als Oberministerien ab, so könnte drittens eine Strategie eingeschlagen werden, die einen Dualismus von Ressorts und Zentrale zu vermeiden und neue Qualitäten in den kommunikativen Verknüpfungsmustern der arbeitsteiligen Regierungseinheiten aufzubauen versucht. In ein solches Vorgehen läßt sich vieles einbeziehen: gemeinsame Informationssysteme und Verbindungsgremien, Vorgaben von Grunddaten und Methoden, Planung der Planung, gemeinsame Programmentwicklungen bei ressourcenbezogenen Querschnittsaufgaben, ressortübergreifende Initiativen bei hochinterdependenten Aufgaben. Schließlich wäre zu prüfen, wie eine integrierte Planung hergestellt werden könnte, die — ohne auf die fachlichen Kapazitäten der Ministerien bei der Problemverarbeitung zu verzichten — aus den Teilaktivitäten eine eigene Ordnung im Sinne umfassender Aufgabenstellungen der Regierung bilden könnte. Es ginge nicht darum, eine Entwicklung der Dedifferenzierung gegenüber den Ressorts einzuleiten, sondern die zwischen den Teilsystemen bestehenden Unterschiede durch die Bildung von neuen Relationen, die auf die Gesamtpolitik zu beziehen sind, möglichst aufzuheben.

Als die Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer im Jahre 1966 unter der Leitung von Fritz Morstein Marx eine verwaltungswissenschaftliche Arbeitstagung über „Die Staatskanzlei: Aufgaben, Organisation und Arbeitsweise auf vergleichender Grundlage“ durchführte, deuteten sich die wachsenden Anforderungen an Koordination und Integration im Regierungsbereich an. In einer Reihe von anderen

Tagungen, zuletzt der Internationalen Arbeitstagung 1974 über „Regierungspolitik und Koordination“ zeigten sich steigende Tendenzen. Es konnte darüber hinaus auf vielfältige Lösungsversuche für die hieraus entstehenden Fragen hingewiesen werden. Unterschiedliche Strategien zeichneten sich ab. Nunmehr schien es an der Zeit, mit dem Thema der „Koordination und integrierten Planung in den Staatskanzleien“ eine Art Zwischenbilanz zu ziehen. Alle Staatskanzleien haben sich in den letzten Jahren durch ihren Aufgabenzuschnitt, ihre Aufbauorganisation, ihre Verfahrensweisen und ihre Personalausstattung auf die geänderten Koordinations- und Planungsfunktionen eingestellt.

Bei der Gestaltung der Herbsttagung 1975 wurde die politische Ebene der Länder in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit gestellt. Das hat nichts mit einer Bewertung der Entwicklungen auf Bundesebene zu tun. Die Anstrengungen des Bundeskanzleramtes auf dem Gebiete von Koordination und Planung vom Ende der 60er Jahre an sind beträchtlich. Sie sind auch bei der Internationalen Tagung 1974 gewürdigt worden (vgl. Klaus König, Die Rolle zentraler oder ressorteigener Einheiten für Regierungspolitik und für Planung im Bereich der Politikentscheidungen und Prioritätensetzung — am Beispiel der Bundesrepublik Deutschland). Sie haben durch die Akteure selbst und durch Anteilnahmen von Wissenschaft und Praxis eine weite publizistische Verbreitung erfahren. Hingegen sind die vielfältigen Bemühungen der Landesregierungen um Koordination und integrierte Planung nur zum Teil bekannt geworden. Demgemäß wurde es als wünschenswert angesehen, jetzt möglichst umfassende Informationen über die einschlägigen Unternehmungen der Länder zu gewinnen. Diese Unterrichtung konnte durch eine Präsentation nur während der Tagung selbst nicht erreicht werden. Deswegen wurden zur Vorbereitung der Verhandlungen und für diesen Tagungsband Landesberichte angefertigt, die jeweils über die Koordination und integrierte Planung in den Staats- und Senatskanzleien Auskunft geben. Angesichts der Vielfalt der Gegebenheiten in den Ländern wurde durch die Vorgabe eines Rasters versucht, ein Mindestmaß an vergleichbarer Problembehandlung zu erreichen.

Im Hinblick auf die insbesondere informatorischen Absichten schien es angemessen, vor allem die Praxis selbst zu Worte kommen zu lassen. Die Sozialwissenschaften haben zwar die politische Planung zu einem bevorzugten literarischen Gesprächsstoff gemacht. Der Erfahrungsgegenstand der öffentlichen Verwaltung und damit Koordination und integrierte Planung selbst müssen aber noch besser bekannt werden. Hier sind wir auf die Mithilfe der Praktiker angewiesen. Entsprechend sind die Ergebnisse der verwaltungswissenschaftlichen Arbeitstagung