



UNIVERSITÄTS-  
BIBLIOTHEK  
PADERBORN

# **Universitätsbibliothek Paderborn**

## **Nordrhein-Westfalen-Programm 1975**

**Nordrhein-Westfalen / Landesregierung**

**Düsseldorf, 1970**

9. Regierung und Verwaltung

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

## 9. REGIERUNG UND VERWALTUNG

Regierung und Verwaltung dienen der Bevölkerung und der Wirtschaft. Organisation und Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung sowie die Form des staatlichen Aufbaues beeinflussen die Güte der Leistungen der Verwaltung.

### 9.1

#### Gebietsreform der Verwaltung

Die Anpassung der Verwaltung an die heutige und zukünftige Entwicklung der Bevölkerung, des Verkehrs, der Technik und der Wirtschaft macht einen Gebietszuschnitt für die Verwaltungseinheiten notwendig, der sicherstellt, daß die öffentlichen Aufgaben gut erfüllt werden können.

### 9.11

#### Erstes Neugliederungsprogramm

Die Landesregierung hat mehrfach zum Ausdruck gebracht, daß eine Gebietsreform im kommunalen und staatlichen Bereich „von unten nach oben“ durchgeführt werden muß. Seit Herbst 1967 ist daher zunächst die Neugliederung der damals 2335 Gemeinden mit dem Ziel in Angriff genommen worden, die Gebiete der kleinen Gemeinden wesentlich zu vergrößern und auf die Ämter zu verzichten.

Das erste Neugliederungsprogramm wird bis Mitte 1970 abgeschlossen sein. Es umfaßt insgesamt 1435 kreisangehörige Gemeinden, zwei Kreise und sechs kreisfreie Städte. Das Schwergewicht der Neugliederung lag zunächst in solchen Kreisen, in denen die gebietliche Zersplitterung in Klein- und Kleinstgemeinden einen besonders hohen Grad erreicht hatte (Unna, Siegen, Lemgo, Herford, Soest, Kleve, Geldern, Euskirchen, Detmold). Daneben wurden Gebiete erfaßt, in denen die Raumnot von Kernstädten und unorganische Grenzziehungen gesunde kommunale Entwicklungen hemmten oder verhinderten (Lüdenscheid/Altena, Bonn/Siegkreis, Oberbergischer Kreis, Olpe, Wiedenbrück). Schließlich wurden die Gemeinden solcher Kreise neu geordnet, in denen das Leistungsgefälle gegenüber den großen Städten des Umlandes besonders augenfällig in Erscheinung trat (Ennepe-Ruhr-

Kreis, Kempen-Krefeld). In drei Fällen (Herford, Lüdenscheid, Viersen) wurde zugleich das Problem der Wiedereingliederung bisher kreisfreier Städte in den sie umgebenden Kreis gelöst.

Durch das erste Neugliederungsprogramm wird die Zahl der Gemeinden um etwa die Hälfte verringert.

## 9.12

### Zweites Neugliederungsprogramm

Die Landesregierung beabsichtigt, in der Legislaturperiode ab 1970 ein zweites Neugliederungsprogramm durchzuführen. Es soll in einem jeweils geschlossenen Verfahren die Gemeinde- und Kreisneugliederung für abgegrenzte Teilräume des Landes zum Abschluß gebracht werden. Da die Kreisreform nur in großen Räumen möglich ist, soll das Land — unabhängig von Regierungsbezirksgrenzen — in acht Neugliederungsgebiete eingeteilt werden, die in jeweils einem Verfahren untersucht werden und für die jeweils ein geschlossener Gesetzentwurf ausgearbeitet werden soll. Es handelt sich um folgende Neugliederungsgebiete:

#### Raum Aachen:

Kreisfreie Stadt Aachen,  
Kreise Aachen, Geilenkirchen-Heinsberg, Erkelenz, Jülich, Düren, Monschau, Schleiden, Euskirchen.

#### Raum Bielefeld:

Kreisfreie Stadt Bielefeld,  
Kreise Bielefeld, Herford, Halle, Minden, Lübbecke, Detmold, Lemgo, Wiedenbrück.

#### Raum Münster/Hamm:

Kreisfreie Städte Münster, Hamm,  
Kreise Münster, Warendorf, Steinfurt, Tecklenburg, Coesfeld, Ahaus, Recklinghausen, Lüdinghausen, Beckum, Unna, Soest, Lippstadt.

#### Ruhrgebiet:

16 Städte des Ballungskernes.

#### Raum Niederrhein:

Kreisfreie Stadt Bocholt,  
Kreise Borken, Rees, Kleve, Geldern, Dinslaken, Moers.

#### Raum Mönchengladbach / Düsseldorf / Wuppertal:

Kreisfreie Städte Düsseldorf, Wuppertal, Solingen, Remscheid, Neuss, Mönchengladbach, Rheydt, Krefeld,  
Kreise Düsseldorf-Mettmann, Grevenbroich, Kempen-Krefeld.

#### Raum Sauerland / Paderborn:

Kreisfreie Stadt Hagen,  
Kreise Ennepe-Ruhr, Iserlohn, Lüdenscheid, Arnsberg, Olpe, Meschede, Brilon, Siegen, Wittgenstein, Paderborn, Büren, Höxter, Warburg.

#### Raum Köln:

Kreisfreie Städte Köln, Leverkusen,  
Kreise Rhein-Wupper-Kreis, Rheinisch-Bergischer Kreis, Oberbergischer Kreis, Köln, Bergheim.

Die Abgrenzung der Neuordnungsräume zeigt Abbildung 63.

Die neuen Kreise müssen sich in das System der Entwicklungsachsen und Entwicklungsschwerpunkte des Landesentwicklungsplanes II einfügen und eigenständige, mit dem Großraum abgestimmte Entwicklungsziele haben.

Wie die Kreisreform weitgehend von der Durchführung der Gemeindereform abhängig ist, so ist eine Reform der regionalen Verwaltungseinheiten (Landschaftsverbände, Regierungsbezirke) weitgehend abhängig von der Durchführung der Kreisreform.

Als besonders schwierig wird sich die Gebietsreform im Ruhrgebiet und im Umland der großen Städte herausstellen. Hier fallen nämlich örtliche, überörtliche und regionale Probleme weitgehend zusammen. Das Problem der kommunalen Neugliederung innerhalb des Ruhrgebietes wird deshalb gesondert untersucht.

Bei der Reform der regionalen Verwaltungseinheiten darf der Zusammenhang mit der notwendigen Neugliederung der Länder und mit der weiteren Entwicklung der bundesstaatlichen Ordnung nicht außer Betracht bleiben. In allen Bundesländern sollte ein möglichst einheitlicher Typ der regionalen Verwaltungseinheiten angestrebt werden.

\* Münster

\* Hamm

\* Bielefeld

\* Krefeld

\* Essen

\* Wuppertal

mit voraussichtlich wieder  
Länderräumen vergesetzt

Die Maschinen, Motoren und  
teil muß der Länderschutz  
gen. Konstruktionsabstimmung  
über setzt technische Erfolge  
vorkom, an denen es sich  
wichtig sind. Vorhaben zur  
lung (Brennstoff, Messung,  
Geräte und Arbeitsverfahren  
saher verfahren werden.  
Güter der Baumaschinen  
Ländererfolge mit gutem Erfolg  
schweren.

Die von der Landesregierung  
für den Grundgedanken  
zur Verbesserung der Land-  
verden im Programmzeitraum  
1,5 Mrd DM werden. Die  
einen Landmaschinen und  
lung zur Entwicklung von  
Maschinen, Motoren und  
werden im Programmzeitraum  
5 Mrd DM erfordern.

#### Langfristiges Ziel

Rationeller und übersichtlicher  
Aufbau der Gesamtverwaltung  
mit einer wesentlich herabge-  
setzten Zahl der Verwaltungseinheiten.

#### Maßnahmen bis 1975

Wegfall der Ämter; Auflösung  
von mehr als drei Viertel der  
Gemeinden, mehreren Kreisen  
und sonstigen Verwaltungseinheiten; Rückkehr kleinerer  
kreisfreier Städte in die Kreise.

#### Landesausgaben im Programmzeitraum

Keine.

Abbildung 63  
**Neuordnungsräume  
 des zweiten Neugliederungsprogramms**



## 9.2

### Justiz

Materielle Änderungen des Zivil-, Straf- und Prozeßrechts gehören nahezu ausschließlich in die Zuständigkeit des Bundes. Der Wirkungsbereich des Landes auf dem Gebiet des Rechts ist fast vollständig auf Organisationsfragen und die Justizverwaltung beschränkt. Im Programmzeitraum wird die Reform der Gerichtsorganisation und die Reform des Strafvollzugs von besonderer Bedeutung sein.

## 9.21

### Gerichtsorganisation

Verwaltungsbezirke und Gerichtsbezirke sollen sich nicht überschneiden. Mit der Veränderung der Verwaltungsgrenzen müssen daher auch die Grenzen der Gerichtsbezirke geändert werden.

Amtsgerichte, die wegen ihrer geringen Größe oder aus sonstigen Gründen nicht den Anforderungen der modernen Rechtspflege genügen, müssen aufgehoben werden. Eine leistungsfähige und hinreichend spezialisierte Rechtsprechung ist auf weite Sicht nur bei solchen Amtsgerichten gewährleistet, die mit wenigstens drei, möglichst jedoch mit fünf oder mehr Richtern besetzt sind. Um soviel Richter einsetzen zu können, muß ein Amtsgerichtsbezirk möglichst mehr als 60 000, zumindest nicht weniger als 40 000 Einwohner haben. Nur in weitläufigen, dünn besiedelten Gebieten (z. B. Eifel, Hochsauerland) ist die Beibehaltung von Amtsgerichten mit einer geringeren Zahl von Einwohnern vertretbar.

Mit den erforderlichen Maßnahmen ist bereits begonnen worden. Nachdem bis Ende 1969 17 Amtsgerichte aufgehoben worden sind, wird künftig noch die Aufhebung weiterer 30 bis 40 Amtsgerichte notwendig sein.

Die Bezirke der 29 Arbeitsgerichte sind in Nordrhein-Westfalen verhältnismäßig klein. Bayern hat nur 11 Arbeitsgerichte, während in Rheinland-Pfalz vor kurzem die Zahl der Arbeitsgerichte von 18 auf 4 reduziert worden ist. Etwa 10 bis 15 Arbeitsgerichte, die wegen ihrer geringen Größe eine rationelle Arbeit

nicht zulassen, sollen daher in Nordrhein-Westfalen im Programmzeitraum aufgehoben und zu größeren Gerichtseinheiten zusammengefaßt werden. Die neuen Arbeitsgerichtsbezirke sollen dabei an die veränderten kommunalen Grenzen angepaßt werden. Nach Möglichkeit ist eine Übereinstimmung mit Kreisgrenzen herzustellen.

Kosten werden nur dadurch entstehen, daß in einer Reihe von Fällen bauliche Maßnahmen für eine angemessene Unterbringung der in einem vergrößerten Bezirk beizubehaltenden Gerichte getroffen werden müssen. Diese Kosten werden für den Programmzeitraum bei Amtsgerichten auf 11 Mio DM und bei Arbeitsgerichten auf 5 Mio DM geschätzt. Auf lange Sicht werden diese Kosten durch die Rationalisierungsvorteile mehr als ausgeglichen werden.

#### Langfristiges Ziel

Schaffung funktionstüchtiger Amtsgerichte und Arbeitsgerichte in deckungsgleichen Räumen mit Verwaltungsbezirken.

#### Maßnahmen bis 1975

Aufhebung von 30 bis 40 Amtsgerichten und 10 bis 15 Arbeitsgerichten.

#### Landesausgaben

im Programmzeitraum 16 Mio DM.

## 9.22

### Wirtschaftskriminalität

Zahl und Umfang der Wirtschaftsdelikte haben in einem bedenklichen Maße zugenommen. Die Ursachen für diese Entwicklung liegen vor allem darin, daß die wirtschaftlichen Vorgänge und die Steuergesetze immer komplizierter werden. Der Gesamtschaden wirtschaftskriminellen Verhaltens wird für die Bundesrepublik auf einige Milliarden DM geschätzt. In dem hoch industrialisierten Nordrhein-Westfalen hat die Wirtschaftskriminalität besonderes Gewicht. Im Interesse einer schnelleren und wirksameren Bekämpfung der Wirtschaftsdelikte sind seit 1968 bei den Staatsanwaltschaften Bielefeld, Bochum, Düsseldorf und Köln Schwerpunkte für die Bearbeitung

von Wirtschaftsstrafsachen gebildet worden. Es wird angestrebt, daß alle bedeutsamen Wirtschaftsdelikte künftig von diesen vier Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften bearbeitet werden. Die staatsanwaltlichen Sondersachbearbeiter müssen auf den Gebieten des Buchführungs- und Bilanzwesens, des Steuerrechts und der Wirtschaftskriminalität laufend fortgebildet werden. Den Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften sind weitere Wirtschaftsfachkräfte und Buchhalter zuzuweisen. Es muß ein ständiger Erfahrungsaustausch der Sondersachbearbeiter gefördert werden. Diese Maßnahmen werden dazu führen, daß die Straftaten auf dem Gebiet der Wirtschaftskriminalität wirksam bekämpft werden können.

#### Langfristiges Ziel

Wirksame Bekämpfung der Wirtschaftskriminalität.

#### Maßnahmen bis 1975

Personelle Verstärkung der Schwerpunkt-Staatsanwaltschaften und Intensivierung der Fortbildung der Richter und Staatsanwälte auf diesem Spezialgebiet.

#### Landesausgaben

im Programmzeitraum 3 Mio DM.

## 9.23

### Strafvollzug

Der Strafvollzug ist reformbedürftig. Die Reform hat bereits begonnen und wird energisch fortgeführt.

Künftig soll die Einweisung der Gefangenen in einzelne Anstalten nicht mehr in erster Linie von der Art und Höhe der Strafe und der Zeit der Verbüßung abhängig sein; vielmehr soll sie sich nach dem Ergebnis einer sorgfältigen Persönlichkeitsdiagnose richten. Um die angestrebte differenzierte Unterbringung der Gefangenen zu erreichen, sind nach ihrer Größe überschaubare Vollzugsanstalten, insbesondere für den Jugendstrafvollzug, zu schaffen.

Es sollen sozialtherapeutische Anstalten für Verurteilte eingerichtet werden, deren Resozialisierung durch den allgemeinen Vollzug nicht erreicht werden kann und die deshalb einer besonderen Behandlung

bedürfen. Da Großanstalten dem Anstaltszweck nicht entsprechen und auch hier nach Alter, Ausbildungsbereitschaft und Beeinflussbarkeit der Häftlinge unterschiedliche Gruppen zu bilden sind, werden im Programmzeitraum entsprechende Einrichtungen zu schaffen sein.

Um das Personal besser auszubilden, sind besondere Ausbildungslahrgänge einzurichten. Zu diesem Zweck wird das bisherige Amtsgerichtsgebäude in Wuppertal-Barmen zu einer zusätzlichen Schulungsstätte umgebaut.

Zur medizinischen Versorgung der Gefangenen bedarf es des Neubaus eines Zentralkrankenhauses, das den heutigen und zukünftigen Erfordernissen entspricht. Für Verurteilte, die psychiatrisch oder psychologisch zu behandeln sind, sind Spezialisten zur Verfügung zu stellen.

Die vorgesehenen Baumaßnahmen werden Kosten in Höhe von 190 Mio DM verursachen. Für die Aus- und Fortbildung sind 2,5 Mio DM erforderlich.

Die Strafgefangenen und Verwahrten genießen bisher – von Arbeitsunfällen abgesehen – nicht den Schutz der Sozialversicherung. Ein Unterausschuß des Strafvollzugsausschusses der Länder befaßt sich unter dem Vorsitz von Nordrhein-Westfalen mit der Frage, wie die Gefangenen in die Sozialversicherung einbezogen werden können. Dieses Problem muß im Programmzeitraum gelöst werden.

#### Langfristiges Ziel

Bessere Ausbildung der Vollzugsbeamten und Differenzierung des Strafvollzugs.

#### Maßnahmen bis 1975

Errichtung sozialtherapeutischer Anstalten, eines Zentralkrankenhauses, weiterer Strafvollzugsanstalten und einer Schulungsstätte für Strafvollzugspersonal.

#### Landesausgaben

im Programmzeitraum 192,5 Mio DM.

### 9.3

#### Polizei

Die Ziele des Nordrhein-Westfalen-Programms können nur verwirklicht werden, wenn die öffentliche Sicherheit und Ordnung gewährleistet bleiben. Die Stabilität der inneren Verhältnisse ist die Grundvoraussetzung für ein gedeihliches Zusammenarbeiten aller Kräfte und für eine möglichst weitgehende Ausschaltung von Reibungsverlusten.

Soweit die Erhaltung der inneren Sicherheit den Einsatz staatlicher Macht erfordert, hängt ihr Erfolg in erster Linie von dem Wirkungsgrad der Polizei ab. Die Polizei wird ihre Tätigkeit auch bis 1975 auf drei Aufgaben zu konzentrieren haben:

- die Verbrechensbekämpfung
- die Sicherheit und Überwachung des Straßenverkehrs
- die Sicherung der verfassungsmäßigen Ordnung gegen Angriffe extremer und revolutionärer Gruppen.

Es ist damit zu rechnen, daß in allen drei Bereichen größere Anforderungen als bisher an die Polizei gestellt werden. Die Leistungskraft der Polizei ist demgemäß zu steigern. Dies erfordert verstärkte Bemühungen um eine bessere personelle und technische Ausstattung der Polizei.

Die Leistungskraft der Polizei hängt entscheidend von ihrer zahlenmäßigen Stärke und der Qualität ihres Personals ab. Das Problem der personellen Aufstockung der Polizei liegt nicht in der Festlegung bestimmter Zuwachsraten, sondern in der Schwierigkeit, überhaupt Personal für die Polizei zu gewinnen. Die Schwierigkeiten werden sich in Zukunft verstärken. Dies ergibt sich nicht nur aus dem zu erwartenden vermehrten Arbeitsanfall, sondern auch schon auf Grund der Tatsache, daß mit einer weiteren Arbeitszeitverkürzung gerechnet werden muß.

Allein die Verkürzung der Arbeitszeit um eine Stunde in der Woche bedeutet für die Polizei den Fortfall der Arbeitskraft von rund 650 Polizeibeamten. Diese Verluste können durch die Übertragung polizeilicher Aufgaben auf andere Verwaltungszweige (wie z. B. die Übertragung der Überwachung des ruhenden Verkehrs auf Kräfte der Ordnungsbehörden) nicht

annähernd ausgeglichen werden. Bis 1975 wird – jährlich steigend – eine Personalvermehrung um etwa 10 Prozent gegenüber dem Stand von 1970 angestrebt werden müssen.

Die Personalvermehrung wird zusätzliche Kosten verursachen, und zwar nicht nur wegen der Unterhaltung eines vergrößerten Personalkörpers, sondern auch wegen der aus Werbungsgründen möglicherweise erforderlich werdenden Schaffung erhöhter Anreize im Bereich des Laufbahn- oder Besoldungsrechts. Die Kosten der Personalvermehrung werden mit 233 Mio DM im Programmzeitraum angesetzt.

Die qualitative Verbesserung des Personals hängt von zwei Faktoren ab: von der Gewinnung eines besser vorgebildeten Nachwuchses und einer weiter intensivierten Aus- und Fortbildung. Auch die Polizei muß an den Ergebnissen der verstärkten Bemühungen im allgemeinen Bildungsbereich beteiligt werden. Dies folgt nicht nur aus dem Zwang zur Leistungssteigerung, sondern auch aus der Notwendigkeit, den Absolventen weiterbildender Schulen (wie z. B. Realschulen) eine berufliche Betätigung zu eröffnen, die ihrem Bildungsstand angemessen ist.

Die Eigenart der polizeilichen Einsatzmethoden und ihrer technischen Mittel erfordert zur Entfaltung ihrer vollen Wirksamkeit möglichst großräumige organisatorische Lösungen. Kleine Polizeibezirke stellen nicht nur den Erfolg der polizeilichen Tätigkeit in Frage, sondern beeinträchtigen auch die Wirtschaftlichkeit der Polizeiorganisation. Wie die Erfahrung gezeigt hat, sind Rationalität und Wirtschaftlichkeit einer Kreispolizeibehörde im allgemeinen erst dann gewahrt, wenn die Bevölkerungszahl des Kreispolizeibezirks 150 000 Einwohner übersteigt. Es ist daher anzustreben, im Rahmen der Gebietsreform der Kreise und kreisfreien Städte auch der Polizeiorganisation einen größeren Zuschnitt zu geben. Dabei ist vor allem im Hinblick auf die kriminologischen Zusammenhänge gerade in den Verdichtungsgebieten den Kreispolizeibehörden eine Form zu geben, die den zusammengefaßten Einsatz der Schutz- und Kriminalpolizei unter einheitlicher Führung und die volle Nutzung

der technischen Mittel der Polizei ermöglicht.

Die Ausstattung der Polizeidienststellen mit technischem Gerät ist weiter zu modernisieren und zu ergänzen. Nur eine mit den modernsten technischen Hilfsmitteln ausgerüstete Polizei kann personelle Engpässe ausgleichen und durch einen besseren Wirkungsgrad die Sicherheit und Ordnung im Land gewährleisten. Dabei liegen die vordringlichsten Aufgaben auf dem Gebiet des Fernmeldewesens und der elektronischen Datenverarbeitung. Die Kosten der verbesserten Ausstattung werden im Programmzeitraum 250 Mio DM betragen.

#### Langfristiges Ziel

Verbesserter Schutz des Lebens, der Gesundheit und des Eigentums der Bürger.

#### Maßnahmen bis 1975

Personalvermehrung bei der Polizei um etwa 10 Prozent; Vergrößerung der Kreispolizeibehörden; Verbesserung auf dem Gebiet des Fernmeldewesens.

#### Kosten

im Programmzeitraum 483 Mio DM.

## 9.4

### Personal im öffentlichen Dienst

Der öffentliche Dienst ist durch die ständig schnelleren Veränderungen in allen Lebensbereichen zu immer neuen Anpassungen gezwungen. Es muß daher größere Mobilität und Flexibilität bei der Aufgabenerfüllung und mehr Bereitschaft zum Überdenken des eigenen Standorts gefordert werden. Auch die weitere Zunahme der Verwaltungsaufgaben macht dies notwendig.

## 9.41

### Ausbildung

Die Ausbildung des Nachwuchses für den öffentlichen Dienst ist deutlich daran zu orientieren, daß sich der im öffentlichen Dienst Tätige auch auf Tatbestände wird einstellen müssen, die zur Zeit nicht annähernd übersehen werden können.

Die heutigen Berufsbilder werden sich weitgehend ändern. Die Ausbildung in allen Laufbahnen soll sich daher nicht auf eine fachliche Überspezialisierung, sondern auf die Vermittlung von Grund- und Methodenwissen ausrichten. Gegenstand der Prüfung soll weniger die Beherrschung von Einzelkenntnissen, sondern vielmehr die Fähigkeit zur Aufnahme, Verarbeitung und Entscheidung von neuen Sachverhalten und Fragestellungen sein.

Für den höheren Verwaltungsdienst werden nach wie vor Ausbildungsgänge in Betracht kommen, die die Fähigkeit fördern, in logischer Gedankenführung auf Grund präzise ermittelter, übersichtlich dargestellter Sachverhalte abgewogene, praktikable, an den Erfordernissen des demokratischen und sozialen Rechtsstaates ausgerichtete Entscheidungen zu fällen und sich auf neue Tatbestände und Gegebenheiten schnell und gründlich einzustellen. Soweit dabei auf den Juristen zurückgegriffen wird, decken sich die Änderungswünsche für die Ausbildung zum höheren Verwaltungsdienst mit den Änderungsforderungen für die Ausbildung der anderen juristischen Berufe. Es ist erforderlich, die juristische Vorbildung auf den

Universitäten und die Referendar- ausbildung den Erfordernissen der Zeit und pädagogischen Erkenntnissen besser als bisher anzupassen. Das juristische Studium soll neu geordnet werden; der Studierende soll sich auf der Universität vor allem um die juristische Denk- und Arbeitsweise bemühen und sich neben einem Grundverständnis in den Kernbereichen des Rechts vertiefte Kenntnisse nur in einzelnen Gebieten aneignen, die er wählen kann. Mehr als bisher soll der junge Jurist sich mit den gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Bezügen des Rechts vertraut machen. Der angehende Verwaltungsbeamte sollte zusätzlich verwaltungs- und finanzwissenschaftliche Kenntnisse erwerben. Die veränderte Gestaltung des juristischen Studiums und die erste juristische Staatsprüfung müssen einander entsprechen.

Neben dem Juristen wird im öffentlichen Dienst zunehmend der Wirtschafts- oder Sozialwissenschaftler vertreten sein. Die Ausbildung von Absolventen dieser Fachrichtungen muß von allen Ressorts der Landesverwaltung gefördert werden; die Übernahme einer höheren Zahl von Bewerbern wird durch die Festlegung einer Einstellungsquote gewährleistet. Deutlicher als bisher müssen Studenten ihre wirtschafts- oder sozialwissenschaftlichen Studiengänge jedoch auf die Erfordernisse der Verwaltungspraxis ausrichten können.

Durch Straffung und stärkere Ausrichtung des Vorbereitungsdienstes für Juristen wie für Wirtschafts- und Sozialwissenschaftler auf eine praktisch-methodische Grundausbildung werden die Voraussetzungen für einen möglichst frühen Eintritt in das Berufsleben geschaffen werden müssen. Ob eine gemeinsame Ausbildung von Rechtswissenschaftlern mit erster Staatsprüfung und Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlern eingerichtet werden kann, die zur Befähigung zum höheren Verwaltungsdienst führt, soll geprüft werden.

Die Vor- und Ausbildung des gehobenen Dienstes müssen im Hinblick auf die Einführung von Fachhochschulen neu durchdacht werden. Die Entwicklung kann zur Einbeziehung von Fachhochschulen in das Ausbil-

dungssystem des gehobenen Dienstes führen.

### Langfristiges Ziel

Ausrichtung der Ausbildung auf die Vermittlung von Grund- und Methodenwissen.

### Maßnahmen bis 1975

Reform des juristischen Studiums unter Stoffbeschränkung bei stärkerer Berücksichtigung der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Zusammenhänge; Ausrichtung des Vorbereitungsdienstes entsprechend dem veränderten Studium auf eine praktisch-methodische Grundausbildung; Anpassung und entsprechende Gestaltung der Staatsprüfungen; aus stärker verwaltungsbezogenen Studiengängen bei den Wirtschafts- und Sozialwissenschaften Übernahme einer höheren Zahl von Bewerbern in den Verwaltungsdienst.

### Landesausgaben

im Programmzeitraum Keine.

## 9.42

### Fortbildung

Die Ausbildung wird sich darauf beschränken, statt einer Vielzahl von Einzelkenntnissen mehr die grundsätzliche Methode zu lehren und die Denk- und Arbeitsweise zu schulen. Deshalb wachsen die Anforderungen, die an die Fortbildung zu stellen sind. Die Fortbildung muß zunächst berufs- und bedarfsbezogen Fachwissen vermitteln. Sie muß durch berufsbegleitende Maßnahmen dem Veralten des Wissenstandes entgegenwirken. Fortbildung muß ferner neue Methoden der Verwaltungsarbeit, der Zusammenarbeit und insbesondere der Planung aufzeigen. Sie muß das Allgemeinwissen vertiefen und die wirtschaftlichen, politischen und gesellschaftlichen Zusammenhänge verdeutlichen.

Allen Angehörigen des öffentlichen Dienstes müssen gleiche Chancen geboten werden, ihr Wissen zu erweitern. Unabhängig davon ist sicherzustellen, daß die Inhaber herausragender Ämter in besonders in-

tensiver Weise mit allen Entwicklungen nicht nur auf fachlichem Gebiet, sondern auch in den Bereichen der Planung und Führung vertraut gemacht werden. Die Maßnahmen einer entsprechend qualifizierten berufsbegleitenden Fortbildung, die der Innenminister mit den Seminaren in Bad Oeynhausen und Hilden bereits eingeleitet hat und die allen Ressorts und auch der Kommunalverwaltung offenstehen, sollen ausgeweitet werden.

Die Maßnahmen der Fortbildung werden langfristig den gleichen Umfang und die Bedeutung wie die der Ausbildung erhalten. Fortbildung kann nicht mehr allein in die Verantwortung des einzelnen Angehörigen des öffentlichen Dienstes gestellt werden.

Dementsprechend ist das Fortbildungsangebot zu erhöhen und die Fortbildungswilligkeit stärker als bisher bei der dienstlichen Beurteilung und Förderung zu berücksichtigen.

### Langfristiges Ziel

Fortbildungssystem für alle Angehörigen des öffentlichen Dienstes.

### Maßnahmen bis 1975

Ausweitung der bisherigen Maßnahmen der fachlichen, übergreifend fachlichen und allgemeinen Fortbildung; Vertiefung einer qualifizierten, berufsbegleitenden Fortbildung für die Inhaber herausragender Ämter; Bewertung der Fortbildungsbereitschaft bei Beurteilung und Förderung.

### Landesausgaben

im Programmzeitraum 17 Mio DM.

## 9.5

### Elektronische Datenverarbeitung

Bis 1975 müssen die Anwendungsbereiche der elektronischen Datenverarbeitung (EDV) in der Verwaltung noch intensiver als bisher ausgebaut werden. Erste große Rationalisierungserfolge durch schnellere, sichere und wirtschaftlichere Bewältigung von Massenarbeiten mit Hilfe der EDV sind sichtbar. Diese Vorteile muß die Verwaltung bei allen automatisierbaren Aufgaben ausschöpfen. Darüber hinaus sind in Zukunft auch die neuen Möglichkeiten zu erschließen, die EDV als Führungs- und Entscheidungshilfen für Parlament, Regierung und Verwaltung zu nutzen.

## 9.51

### Automation des Verwaltungsvollzugs

Die Anwendung der EDV ist in der Verwaltung dort wirtschaftlich, wo große Mengen gleichartiger Daten verwertet werden müssen, insbesondere, wo eine möglichst hohe Zahl eindeutig vorbestimmter Entscheidungen oder Berechnungen zu treffen ist. Das ist am deutlichsten bei Gehalts- und Rentenzahlungen, wo aus wenigen Faktoren monatlich wiederkehrend Beträge für eine große Masse von Einzelfällen zu errechnen und zahlbar zu machen sind. Dementsprechend sind aus dem Katalog automatisierbarer Verwaltungsaufgaben mit Schwerpunkt bereits folgende Teile verwirklicht:

- Dienst- und Versorgungsbezüge
- Einkommensteuer, Lohnsteuerjahresausgleich, Kraftfahrzeugsteuer, Gewerbesteuermeßbeträge
- Umlage der Landwirtschaftskammern
- Feststellung der Einheitswerte
- Wohngeld (für kommunale Bewilligungsbehörden)
- Kriegsschadenrente (für kommunale Bewilligungsbehörden)
- Kriegsopferversorgung
- Vermessungstechnische und baustatische Berechnungen
- Kommunalen Finanzausgleich
- Personaldaten der Polizeibeamten
- Statistik
- Zusammenstellung des Landeshaushalts und Rechnungslegung.

Diese Automatisierung von Vollzugsaufgaben ist im Programmzeitraum auf alle ähnlich geeigneten Sachgebiete auszudehnen. Das betrifft vor allem die weitere Automation des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens sowie die automatisierte Festsetzung und Erhebung weiterer Steuerarten wie Umsatz- und Vermögensteuer. Hierfür sind im Programmzeitraum zunächst 25 Mio DM aufzuwenden.

Für das Steuer-, Haushalts- und Kassenwesen wird geprüft, ob ein Datenfernverarbeitungssystem geschaffen werden soll, das mit dezentral nutzbaren Teilrechenzentren arbeitet. Für den Aufbau dieses Systems würden voraussichtlich weitere 125 Mio DM erforderlich. Dabei muß sichergestellt sein, daß dieses System den Bedürfnissen der integrierten Datenverarbeitung zwischen Land, Gemeinden und Bund entspricht.

Zu den wichtigen neuen Aufgaben gehört der Einsatz der EDV für die Verbrechensbekämpfung. Es geht dabei auch um die Beherrschung großer Datenmengen, im Unterschied zu den meisten bisherigen Anwendungsarten aber zugleich um die Bearbeitung von Einzelanfragen im direkten Zugriff. Im Landeskriminalamt wird ein Rechenzentrum aufgebaut, in dem die Daten aus bisher meist dezentral geführten Karteien, z. B. Personenkartei, Kartei der Gewohnheits- und Berufsverbrecher, der gestohlenen Kraftfahrzeuge usw., stufenweise gespeichert und für Sofortauskünfte ständig abrufbar gemacht werden sollen. Umfragen bei allen Kreispolizeibehörden werden damit ersetzt durch eine einzige Anfrage beim Hinweisregister. Später werden dann typische Tat- und Tätermerkmale unmittelbar gespeichert und abrufbar gemacht.

Ein Verbund dieser Anlage mit den kriminalpolizeilichen Datenverarbeitungszentren anderer Länder und des Bundes wird angestrebt, um die „grenzüberschreitende“ Verbrechensbekämpfung sicherzustellen.

Die Aufwendungen für dieses Rechenzentrum betragen jährlich rund 3,5 Mio DM.

#### **Langfristiges Ziel**

Automatisierung aller dazu geeigneten Verwaltungsaufgaben.

#### **Maßnahmen bis 1975**

Automatisierung vor allem des Finanzwesens; Aufbau des Rechenzentrums der Kriminalpolizei.

#### **Landesausgaben**

im Programmzeitraum 168 Mio DM.

#### **9.52**

#### **Integrierte Datenverarbeitung zwischen Land, Gemeinden und Bund**

Die neuartigen Vorteile der EDV können erst dann voll genutzt werden, wenn Erfassung und Verarbeitung von Daten nicht jeweils für Spezialzwecke isoliert voneinander betrieben werden. Entscheidend ist die integrierte Verarbeitung von einmal in maschinengerechter Form erfaßten Daten für alle Aufgabengebiete, in denen sie ganz oder teilweise wiederkehren. Das folgt schon daraus, daß die Ermittlung, Eingabe und Speicherung von Daten in EDV-Anlagen einen ganz unverhältnismäßigen Zeit- und Kostenaufwand gegenüber der eigentlichen Datenverarbeitung erfordern.

Die Verwendung von einmal gespeicherten Daten für alle anderen Verwaltungszwecke verlangt eine Integration nicht nur innerhalb der Landesverwaltung, sondern darüber hinaus mit allen anderen Trägern öffentlicher Verwaltung. Es muß deshalb sowohl die horizontale Integration der verschiedenen Geschäftsbereiche der Landesregierung als auch die vertikale Integration der Landesverwaltung hinunter zu den Kommunen und hinauf zum Bund erreicht werden.

#### **9.521**

#### **Grunddaten**

Kommunalverwaltungen bilden die Quelle zahlreicher Grunddaten, die in vielen Aufgaben anderer Verwaltungsträger wiederkehren. Eine wirtschaftlich sinnvolle integrierte Datenverarbeitung auf kommunaler Ebene erscheint vollwertig erst ab Größenordnungen möglich, die nur mit den Einwohnerzahlen größerer Kreise und Großstädte erreicht werden.

Als unterste Stufe der integrierten Datenverarbeitung wird deshalb ein

lückenloses System von Datenverarbeitungszentralen in Großstädten und in kooperierenden Zusammenschlüssen eines oder mehrerer Kreise mit ihren kreisangehörigen Gemeinden erforderlich. Die Schaffung eines solchen Systems wird durch die Vergrößerung der Kreise im Rahmen der Kreisreform begünstigt.

Nachdem die in Betracht kommenden Großstädte bereits alle mit Einrichtung und Ausbau von EDV-Anlagen begonnen haben, und auch auf Kreisebene die Entwicklung schnell voranschreitet, muß das Land unverzüglich alle Anstrengungen unternehmen, die notwendige Integration mit der Kommunalverwaltung zu erreichen. Dazu gehört vor allem eine Harmonisierung der im Land und in den Gemeinden sich entwickelnden organisatorischen und technischen Systeme. Diese Harmonisierung muß ohne Ausschaltung des Herstellerwettbewerbs den Austausch von Datenbeständen und möglichst auch von Programmen ermöglichen.

Rechtsgrundlagen für eine Durchsetzung dieser Integration gibt es zwar in gewissen Grenzen. Im Bereich der Auftragsangelegenheiten und der Pflichtaufgaben nach Weisung könnte der Staat Regelungen für eine integrierte Datenverarbeitung treffen. Vorzuziehen ist aber hier wie bei den weisungsfreien Pflichtaufgaben und der freien Selbstverwaltung die freiwillige Zusammenarbeit zwischen Landes- und Kommunalverwaltung.

Den Stand der Einführung der elektronischen Datenverarbeitung in den Gemeinden und Gemeindeverbänden am 1. 10. 1969 zeigt Abbildung 64. Danach lebt bereits etwa die Hälfte der Einwohner Nordrhein-Westfalens in Städten und Kreisen, deren Verwaltung mit EDV arbeitet.



## 9.522

### Personenkennzeichen

Integrationsprobleme bestehen auch im Verhältnis zum Bund. Vor allem steht noch die Festlegung eines einheitlichen Personenkennzeichens aus. Ein einheitliches Identifizierungs- und Verknüpfungsmerkmal ist für eine wirkungsvolle und wirtschaftliche Automation der Verwaltung unerlässlich und auch im herkömmlichen Verwaltungsverfahren wertvoll. Es ist unwirtschaftlich, Name, Geburtsdatum und Anschrift einer Person an verschiedenen Stellen jeweils erneut zu ermitteln und maschinengerecht zu erfassen. Durch ein eindeutig jedem Bürger zugeordnetes Kennzeichen muß es ermöglicht werden, solche Grunddaten nur einmal zu erfassen und zu speichern und für alle anderen automatisierten Verwaltungsarbeiten zu verwerten. Weite Teile der Bevölkerung sind schon jetzt durch verschiedenartige Personenkennzeichen verschiedener Verwaltungen und privater Unternehmen erfaßt.

Deshalb muß das einheitliche Personenkennzeichen jetzt eingeführt werden. Hierauf wird gerade Nordrhein-Westfalen als Land mit der höchsten Einwohnerzahl mit allem Nachdruck beim Bund hinwirken.

Die Organisation zur Vergabe des Personenkennzeichens ist spätestens 1971 aufzubauen, damit die Erstvergabe bis 1973 abgeschlossen werden kann. Die örtlichen oder überörtlichen EDV-Zentren sollen soweit wie möglich bei der Vergabe der Personenkennzeichen eingeschaltet werden. Neue EDV-Kapazitäten für die Grunddaten von 17 Mio Einwohnern des Landes werden jährlich Miet- und Personalkosten in der Größenordnung von 6 Mio DM erfordern.

## 9.523

### Bauwesen

Vollzugs- und Planungsaufgaben im Bauwesen können durch den Aufbau eines integrierten Datenverarbeitungssystems besser erfüllt werden. Das System erlaubt einen kontinuierlichen Datenfluß bei der Planung, Ausführung und Abrechnung der Bauvorhaben. Für die schnelle und

wirtschaftliche Bewältigung von Großbauvorhaben vor allem im Hochschul- und Verkehrsbau wird dies immer wichtiger. Das integrierte System ist so zu entwickeln, daß es in den Bauverwaltungen des Landes und der Gemeinden und anderer Verwaltungsträger anwendbar ist, zugleich aber auch den Datenaustausch innerhalb der gesamten Bauwirtschaft – Auftraggeber, Arbeitnehmer, Architekten, Ingenieure, Hersteller, Handel – ermöglicht. Das System muß so angelegt sein, daß auch über die Baumarktsituation hinsichtlich Struktur und Konjunktur und über die Entwicklung der Baukapazitäten zuverlässige Aussagen gemacht werden können. Hierfür sind im Programmzeitraum 16 Mio DM anzusetzen.

## 9.524

### Gefahren der EDV

Eine weitgehend durchgeführte integrierte Datenverarbeitung kann Gefahren bergen. Das Verwaltungsverfahren kann dadurch u.U. stärker zementiert erscheinen, weil der Aufwand für Veränderungen an zentraler Stelle auftritt und dadurch mehr auffällt. Weiter läßt die große Ansammlung automatisch abrufbarer Daten über Einzelpersonen die Mißbrauchsgefahr höher erscheinen. Tatsächlich ist aber der Einblick in Einzeldaten schon technisch viel schwieriger; im übrigen wird die Landesregierung alle Sicherheitsmaßnahmen ergreifen, um Mißbrauch auszuschließen. Dazu gehören vor allem technische Abrufsperrungen, Kontrollregelungen und mögliche Dezentralisierungen. Diesen Gesichtspunkten wird größte Aufmerksamkeit gewidmet, um Bedenken gegen die integrierte Datenverarbeitung auszuräumen.

## 9.525

### Zusammenarbeit

Die institutionelle Form der integrierten Datenverarbeitung ist von geringerer Bedeutung, wenn die gebotene funktionale Zusammenarbeit erreicht wird. Ein organisatorischer Zusammenschluß des Landes mit den Gemeinden zu einer gemeinsamen Trägerschaft von Rechenzentren ist

wegen des hohen Standes der EDV in den nordrhein-westfälischen Kommunen nicht vordringlich. Es wäre allerdings erwünscht, wenn sich Regelungen erreichen ließen, bei denen unter voller Gleichberechtigung beider Seiten Land und Gemeinden ihre zur gemeinschaftlichen Erledigung kommunaler und staatlicher Aufgaben geeigneten Rechenzentren gemeinsam nutzen würden.

Im Bereich der Finanzverwaltung des Landes ist sicherzustellen, daß die Automatisierung des Kassen- und Steuerwesens auch dann für eine solche Zusammenarbeit mit den Kommunalverwaltungen offen bleibt, wenn dort ein Datenfernverarbeitungssystem mit dezentral nutzbaren Teilrechenzentren erforderlich wird.

Damit das Land die Integration der Datenverarbeitung in der Verwaltung mit dem Bund und den Kommunalverwaltungen wirksam fördern und selbst nutzen kann, muß eine einheitliche Konzeption aller Ressorts der Landesregierung in Abstimmung mit den Bedürfnissen der anderen Verwaltungsträger detailliert entwickelt werden. Das notwendige Mindestmaß an Vereinheitlichung muß durch eine freiwillige, aber intensive Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden, der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung und mit wissenschaftlichen Instituten wie der Gesellschaft für Mathematik und Datenverarbeitung erreicht werden.

Auf Mitarbeit des Bundes und der Pflichtversicherungsträger ist zu dringen.

### Langfristiges Ziel

Integrierte Datenverarbeitung zwischen Land, Gemeinden und Bund.

### Maßnahmen bis 1975

Entwicklung eines Systems der integrierten Datenverarbeitung; Einrichtung der Vergabeorganisation für Personenkennzeichen.

### Landesausgaben

im Programmzeitraum 46 Mio DM.

## 9.53

**Datenverarbeitung als Führungshilfe**

Völlig neue Möglichkeiten bietet die integrierte Datenverarbeitung zur Gewinnung von Planungs- und Entscheidungshilfen. Dieser Bereich muß wesentlich stärker als bisher beachtet und gefördert werden. Einmal gespeicherte Daten können in kürzester Zeit nach vielen eingegebenen Kriterien in den verschiedensten logischen Verknüpfungen wieder ausgewertet werden. Die so verfügbaren Informationen sind mit herkömmlichen Mitteln entweder nicht oder nur mit unverhältnismäßigem Zeit- und Arbeitsaufwand zu erhalten. Sie sind aber notwendig, um die immer größer werdende Komplexität der gesellschaftlichen Verhältnisse durchsichtig zu machen, damit politisch notwendige Maßnahmen des Staates rechtzeitig erkannt, geplant und schnell genug durchgeführt werden können. Beispiele sind Finanz- und Strukturpolitik.

Zum Hilfsmittel der Finanzpolitik muß die weitgehende Automatisierung des Haushalts-, Kassen- und Rechnungswesens werden. Mit ihr läßt sich ein exakter Überblick über die Finanzlage des Landes und ihre Entwicklungstendenzen allgemein oder gezielt auf Spezialgebiete stets zeitnah beschaffen. Finanzpolitische Modellrechnungen mit verschiedensten Annahmen werden ermöglicht. Hilfsmittel der Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik soll zunächst eine Strukturdatenbank werden. Sie speichert nicht nur Einzeldaten, sondern hält auch strukturelevante Datengruppen bereit, ermöglicht deren verschiedenste Verknüpfungen und läßt Entwicklungstendenzen sichtbar werden. Sie gestattet eine kontinuierliche Raum- und Strukturbeobachtung und bietet damit die wichtigste Voraussetzung für die Strukturpolitik. Wenn Entwicklungstrends früh erkennbar werden, können Strukturverbesserungsmaßnahmen rechtzeitig geplant und im Modell mit angenommenen und auf die Zukunft hochgerechneten Daten durchgespielt werden. Danach können die wirksamsten und wirtschaftlichsten Maßnahmen sicherer ausgewählt und schneller eingeleitet werden. Als Ansätze solcher Führungshilfen sind bereits entwickelt:

- Übersicht über Zweckzuweisungen und unmittelbaren Einsatz von Landesmitteln,
- erste Abfragemöglichkeit der Datenbank für Strukturinformationen.

Wichtige Voraussetzung für die Nutzung der EDV als Planungs- und Entscheidungshilfe ist die möglichst integrierte Automation von Vollzugsaufgaben der Verwaltung in einigen grundlegenden Sachbereichen. Ist ein gewisser Mindestumfang an integrierter Datenverarbeitung erreicht, lassen sich für viele Planungsaufgaben die benötigten Ausgangsdaten mit geringem Mehraufwand als Abfallprodukt des Verwaltungsvollzugs gewinnen. Am deutlichsten ist das bei der Automation des Einwohnerwesens zur Gewinnung der Einwohnergrunddaten nicht nur für Vollzugsaufgaben, sondern auch für Strukturplanung. Es gilt ebenso für das Finanzwesen, das Bauwesen und auf längere Sicht auch für das Liegenschaftswesen.

Sowohl für die Integration der Datenverarbeitung mit anderen Verwaltungen wie für die Entwicklung der EDV zum Führungsinstrument für Parlament, Regierung und Verwaltung ist die Entwicklung einer einheitlichen Konzeption die entscheidende Voraussetzung. Die Fachdatensammlungen – vor allem im Geschäftsbereich des Finanz- und Innenministeriums – müssen weiter ausgebaut werden. Die Strukturdatenbank muß auf Dauer zu einer Datenbank für umfassende statistische Informationen fortentwickelt werden, die über die amtliche Statistik hinausgeht. Entwicklungen im Bund und andernorts lassen die Notwendigkeit weiterer Datenbanken, etwa für juristische, politische und Forschungsinformationen, schon in absehbarer Zeit erkennen. Entwicklungsarbeiten hierfür werden noch im Programmzeitraum erforderlich.

Diese Datenbanken müssen als Elemente eines zu entwickelnden einheitlichen Landesinformationssystems aufeinander abgestimmt und nutzbar gemacht werden. Das Informationssystem soll Parlament, Regierung und Verwaltung zur Verfügung stehen. Die Landesregierung begrüßt Überlegungen zur Parlamentsreform, die Zugangsregelungen für den Landtag einbeziehen.

Neben den Ressorts der Landesregierung sollen auch andere interessierte Stellen soweit wie möglich Zugang zum Landesinformationssystem erhalten, vor allem auch die staatliche Mittelinstanz. Der Datenfluß von und zu den Gemeinden und Gemeindeverbänden ist zu ermöglichen.

**Langfristiges Ziel**

Entwicklung der integrierten Datenverarbeitung zum Führungsinstrument.

**Maßnahmen bis 1975**

Ausbau der Strukturdatenbank und Entwicklung eines Landesinformationssystems.

**Landesausgaben**

im Programmzeitraum 33 Mio DM.

## 9.54

**Automationsgerechte Vorschriften**

Automatisierbar sind nur solche Verwaltungsvorgänge, die sich auf ein logisches System von Ja-Nein-Entscheidungen zurückführen lassen. Die geltenden und zukünftigen Gesetze und Richtlinien sind sorgfältig darauf zu prüfen, wie weit ein Ermessensspielraum bei der Einzelfallbearbeitung notwendig ist.

Es hat sich als besonders automationshemmend erwiesen, daß viele gesetzliche und richtlinienmäßige Festlegungen nicht auf die besonderen organisatorischen Notwendigkeiten automatisierter Verfahren Rücksicht nehmen, und zwar gerade auch dort, wo kein Ermessensspielraum besteht. Das betrifft vor allem Verfahrensregelungen. Zum Beispiel sind die Vorschriften über die Zulassung und Registrierung von Kraftfahrzeugen nach der Straßenverkehrszulassungsordnung sowie über die Kraftfahrzeugbesteuerung und das Melderecht nicht aufeinander abgestimmt, so daß die gerade bei einer solchen Massenaufgabe dringend erforderliche integrierte Automation behindert wird. Dabei sollten die Bedürfnisse der kriminalpolizeilichen Fahndung berücksichtigt werden und Verbindungen zu den ebenfalls schon weitgehend automatisierten Verfahren der privaten Kraftfahrzeugversicherungen ermöglicht werden.

Für alle funktionell so eng zusammenhängenden Aufgaben müssen deshalb Gesamtkonzeptionen entwickelt und rechtlich gesichert werden, die ohne Rücksicht auf bisherige Zuständigkeiten danach ausgerichtet sind, wo die insgesamt benötigten Daten am einfachsten ermittelt und aufbereitet werden können, und welchen Stellen sie zugänglich gemacht werden müssen.

Die neuen technischen Möglichkeiten der Automatisierung dürfen grundsätzlich nicht die materiellen Entscheidungen der Verwaltung beeinflussen. Für die Formen des Verwaltungshandels machen sie jedoch vielfach Umstellungen erforderlich.

Zum Beispiel dürfen unter maschinell ausgedruckten Bescheiden sinnvollerweise keine Unterschriften gefordert werden. Die Tätigkeit von Prüfungsämtern wird sich von der nachträglichen Prüfung von Einzelfällen zur vorherigen Prüfung der Verfahrensentwicklung und der Testläufe neuer Maschinenprogramme verlagern müssen. Als Inhalt der Amtshilfe unter Behörden muß künftig nicht nur die bisher übliche Übersendung von Akten, sondern auch der Austausch von Datenträgern verstanden werden.

Die Automatisierbarkeit von Verwaltungsverfahren läßt sich nur dann erreichen, wenn bei der Vorbereitung von Gesetzen und beim Erlaß von Richtlinien rechtzeitig qualifizierte Stellen eingeschaltet werden.

#### **Langfristiges Ziel**

Automationsfähiger Verwaltungsvollzug muß durch automationsgerechte Vorschriften erleichtert werden.

#### **Maßnahmen bis 1975**

Entwürfe von Rechts- und Verwaltungsvorschriften werden auf Automationsgerechtigkeit überprüft.

#### **Landesausgaben**

**im Programmzeitraum** Keine.

### ■ 9.55

#### **EDV-Ausbildung für die Verwaltung**

Die Schwierigkeiten bei der Einführung der EDV in die Verwaltung lie-

gen weniger im technischen Bereich als in der Bereitschaft und Fähigkeit zur Übernahme dieser neuen Arbeitstechnik. Diese Bereitschaft setzt technische Grundlagenkenntnisse für eine Automation zwar voraus; das Schwergewicht liegt aber bei der Kenntnis der Anwendungsmöglichkeiten und der Aufgabenstellung (Problemanalyse, Systemanalyse).

Die Entwicklung ist zu weit fortgeschritten, als daß die Verwaltung auf Bewerber mit entsprechenden Vorkenntnissen als Nachwuchs warten könnte. Datenverarbeitungsfachleute ohne Verwaltungskenntnisse heranzuziehen, hat nicht den gewünschten Erfolg gehabt. Grundkenntnisse der EDV müssen deshalb im Wege der breiten Fortbildung allen Verwaltungsbediensteten durch zentrale Veranstaltungen des Innenministers vermittelt werden.

Für diejenigen Dienstkräfte, die unmittelbar an Einführung und Ausbau der EDV in der Verwaltung arbeiten sollen, genügen bloße Grundkenntnisse nicht. Hierfür ist eine intensive Spezialschulung als Systemanalytiker, EDV-Organisator oder Programmierer erforderlich, für die insgesamt etwa drei Viertel Jahre nötig sind. Eine solche Ausbildung muß, schon um bestgeeignete Lehrkräfte anwerben zu können, möglichst gemeinsam für Spezialisten aus dem Bereich der Landes- und Kommunalverwaltung eingerichtet werden. Im Programmzeitraum werden rund 300 Spezialisten für die EDV in der Landesverwaltung benötigt.

#### **Langfristiges Ziel**

Ausreichend geschultes Personal als Voraussetzung zur Einführung automatisierter Verwaltungsverfahren in allen Verwaltungsebenen.

#### **Maßnahmen bis 1975**

Aufbau einer gemeinsamen EDV-Ausbildung für Landes- und Kommunalbedienstete in Zusammenarbeit mit den kommunalen Spitzenverbänden; Einführung der Verwaltungsangehörigen in die Grundlagen der EDV durch Fortbildungsveranstaltungen.

#### **Landesausgaben**

**im Programmzeitraum** 26 Mio DM.

### ■ 9.6

#### **Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen**

Regierung und Verwaltung sind verpflichtet, mit den ihnen anvertrauten Steuergeldern wirtschaftlich umzugehen. Häufig beschränken sich die Überlegungen darauf, wie bei Durchführung einzelner Maßnahmen oder im allgemeinen Geschäftsgang der Verwaltung gespart werden kann. Viel schwieriger ist zu beurteilen, ob Nutzen oder Wirksamkeit der Maßnahmen im bestmöglichen Verhältnis zu den Kosten stehen.

Die öffentlichen Aufgaben müssen stärker daran gemessen werden, wieviel sie zum gesamtwirtschaftlichen Nutzen beitragen. Voraussetzung dafür ist eine genaue Zielbeschreibung staatlicher Maßnahmen. Ziel ist nicht Durchführung der jeweiligen Aufgabe, sondern der damit angestrebte Erfolg. Systematisch zu untersuchen ist, welche Maßnahmen möglich sind, wie erfolgversprechend sie sind und wie jeweils das Verhältnis des gesamtwirtschaftlichen Nutzens zu den Kosten ist.

Was das allgemeine Wohl am meisten steigert, läßt sich dabei nicht vollständig erfassen. Mehr Möglichkeiten als bisher, den gesamtwirtschaftlichen Nutzen zahlenmäßig zu ermitteln, bieten Nutzen-Kosten-Untersuchungen, wie sie auch im neuen Haushaltsgrundsatzgesetz des Bundes vorgesehen sind. Bei diesen Untersuchungen dürfen nicht nur Aufwand und Ersparnis des Staates berücksichtigt werden. Vielmehr müssen auch Belastungen und Vorteile eingerechnet werden, die bei Bürgern oder privaten Wirtschaftsbereichen auftreten.

Politische Entscheidungen über staatliche Maßnahmen lassen sich nicht durch Berechnungen ersetzen. Es ist auch nicht Sinn solcher Untersuchungen, immer auf die „billigste“ Lösung zu drängen. Neben den in Geld berechenbaren Vorteilen können andere Nutzeneffekte wichtiger sein. Deshalb kann die politische Entscheidung für eine in Geld teurere Lösung doch richtig sein. Es soll aber ermöglicht werden, diese Entscheidung auf Grund besserer Kenntnis und vollständigerer Abwägung der Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft zu treffen.

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





„Machtübertragung“ der Gemeinschaftsaufgaben, kein weiterer Einbußverlust des Landes, insbesondere des Länders, ergibt.

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

Die Rahmenpläne für die Gemeinschaftsaufgaben und die Finanzhilfen des Bundes ermöglichen eine Entwicklung der Länder nach den Bedürfnissen der Bevölkerung. Eine langfristige Entwicklungsplanung könnte dadurch im Arbeit verhalten werden.

der bisher vorhandenen Organe von Bund und Ländern, die versuchen muß, für dieses Problem eine politische gangbare Lösung zu erarbeiten. Für die Neugliederung sollte nicht nur nach einem endgültigen Ergebnis gesucht werden, sondern auch nach Zwischenlösungen, insbesondere nach geeigneten Verfahrensschritten, die auf eine endgültige Lösung zuschreiben.

Wenn andere Bemühungen nicht zum Erfolg führen, wird Nordrhein-Westfalen im Programmzeitraum eine Gesetzes-Initiative zur Neugliederung des Bundesgebietes nach Art. 29 GG einbringen.

Eine Vorstellung über die mögliche Art der Neugliederung gibt das Schema der Abbildung 65 (Seite 157).

**Langfristiges Ziel**

Neugliederung des Bundesgebietes zur Erhaltung der Arbeitsfähigkeit der bundesstaatlichen Ordnung.

**Maßnahmen bis 1975**

Vorlage des Entwurfs eines Gesetzes zur Neugliederung des Bundesgebietes.

**Landesaussgaben**

im Programmzeitraum Keine.

**2.72**

**Neugliederung des Bundesgebietes nach Art. 29 GG**

Das operative Bundesprogramm ist in der 1975-1976-Periode die Neugliederung des Bundesgebietes nach Art. 29 GG. Die Neugliederung des Bundesgebietes ist ein zentraler Bestandteil der Bundespolitik. Sie ist notwendig, um die Arbeitsfähigkeit der bundesstaatlichen Ordnung zu erhalten. Die Neugliederung des Bundesgebietes ist ein zentraler Bestandteil der Bundespolitik. Sie ist notwendig, um die Arbeitsfähigkeit der bundesstaatlichen Ordnung zu erhalten.

Die Neugliederung des Bundesgebietes ist ein zentraler Bestandteil der Bundespolitik. Sie ist notwendig, um die Arbeitsfähigkeit der bundesstaatlichen Ordnung zu erhalten. Die Neugliederung des Bundesgebietes ist ein zentraler Bestandteil der Bundespolitik. Sie ist notwendig, um die Arbeitsfähigkeit der bundesstaatlichen Ordnung zu erhalten.

Die Neugliederung des Bundesgebietes ist ein zentraler Bestandteil der Bundespolitik. Sie ist notwendig, um die Arbeitsfähigkeit der bundesstaatlichen Ordnung zu erhalten. Die Neugliederung des Bundesgebietes ist ein zentraler Bestandteil der Bundespolitik. Sie ist notwendig, um die Arbeitsfähigkeit der bundesstaatlichen Ordnung zu erhalten.

gingen und eine größere Flexibilität bei der Durchführung der Bundespolitik. Die Neugliederung des Bundesgebietes ist ein zentraler Bestandteil der Bundespolitik. Sie ist notwendig, um die Arbeitsfähigkeit der bundesstaatlichen Ordnung zu erhalten.

Die Neugliederung des Bundesgebietes ist ein zentraler Bestandteil der Bundespolitik. Sie ist notwendig, um die Arbeitsfähigkeit der bundesstaatlichen Ordnung zu erhalten. Die Neugliederung des Bundesgebietes ist ein zentraler Bestandteil der Bundespolitik. Sie ist notwendig, um die Arbeitsfähigkeit der bundesstaatlichen Ordnung zu erhalten.

Die Neugliederung des Bundesgebietes ist ein zentraler Bestandteil der Bundespolitik. Sie ist notwendig, um die Arbeitsfähigkeit der bundesstaatlichen Ordnung zu erhalten. Die Neugliederung des Bundesgebietes ist ein zentraler Bestandteil der Bundespolitik. Sie ist notwendig, um die Arbeitsfähigkeit der bundesstaatlichen Ordnung zu erhalten.

Die Neugliederung des Bundesgebietes ist ein zentraler Bestandteil der Bundespolitik. Sie ist notwendig, um die Arbeitsfähigkeit der bundesstaatlichen Ordnung zu erhalten. Die Neugliederung des Bundesgebietes ist ein zentraler Bestandteil der Bundespolitik. Sie ist notwendig, um die Arbeitsfähigkeit der bundesstaatlichen Ordnung zu erhalten.

