

**FORSCHUNGSINSTITUT
FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG**
BEI DER HOCHSCHULE
FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER

Klaus König

KRITIK ÖFFENTLICHER AUFGABEN

**SPEYERER 72
FORSCHUNGSBERICHTE**

ISSN 0179-2326

Klaus König

Kritik öffentlicher Aufgaben

Speyerer Forschungsberichte 72

Klaus König

**KRITIK ÖFFENTLICHER
AUFGABEN**

**FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG
BEI DER HOCHSCHULE FÜR VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN SPEYER**

1988

Druck und Verlag:

FORSCHUNGSINSTITUT FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG

bei der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

Alle Rechte vorbehalten

Inhaltsverzeichnis

I.	EXPANSIVE UND KONTRAKTIVE AUFGABENPOLITIK	1
1.	Wachstum und Gestaltung öffentlicher Aufgaben	1
2.	Aufgabenplanung und Aufgabenkritik	7
II.	ANSÄTZE DER AUFGABENKRITIK	12
1.	Haushaltskonsolidierung	12
2.	Personalabbau	19
3.	Subventionsabbau	24
	Exkurs: Abbau interner Finanzausweisungen	30
4.	Rechtsvereinfachung	34
5.	Deregulierung	39
	Exkurs: Abbau staatlicher Ausstattungsstandards	44
6.	Marktöffnung	46
7.	Vermögensprivatisierung	54
8.	Privatisierung von Hilfsbetrieben	66
9.	Aufgabenprivatisierung	70
III.	RATIONALISIERUNG DER AUFGABENPOLITIK	77
1.	Ex post: Wirkungs- und Erfolgskontrollen	77
2.	Ex ante: Prüfung von Rechtsetzungsvorhaben	84

I. EXPANSIVE UND KONTRAKTIVE AUFGABENPOLITIK

1. Wachstum und Gestaltung öffentlicher Aufgaben

Die historisch-quantitative Analyse von Staaten westlichen Typs zeigt uns in verdichteter Weise, mit welcher Mächtigkeit sich diese gleichsam in epochalen Ringen öffentliche Aufgaben zugelegt haben: noch in ihrem neuzeitlichen Kern den Schutz der territorialen Integrität sowie die Aufrechterhaltung der Ordnung im Inneren und die Sicherung der finanziellen Basis, dann die Förderung des wirtschaftlichen Wohlstandes einschließlich Handel und Industrie, Landwirtschaft, öffentliche Infrastruktur usw. und schließlich jene Vielfalt von sozialen Aufgaben, die den westlichen Wohlfahrtsstaat charakterisieren¹. Die politische Ökonomie hat noch im 19. Jahrhundert diese Entwicklung auf die einprägsame Formel vom "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" gebracht². In der jüngsten Vergangenheit vollzog sich diese Ausdehnung immer rastloser. Man konnte beobachten, wie jeder gesellschaftliche Anspruch zunächst einmal für politisch relevant gehalten und an den Staat herangetragen wurde. Im Wechselspiel von Politik und Verwaltung, Verbänden und Öffentlichkeit wurde die Staatstätigkeit nach Umfang und Tiefe ausgeweitet. Man meinte, Wellenbewegungen in den jeweiligen Aufgabenbereichen zu beobachten, bei denen die Welle auf ihrem Gipfel erstarrt: In einem gesellschaftlichen Feld wird politischer Nachholbedarf konstatiert. Die einschlägigen Staatsaktivitäten erleben eine Konjunktur. Politik und veröffentlichte Meinung entdecken hiernach eine andere, interessantere Aufgabe, der sie sich zuwenden. Das vorher gepflegte Politikfeld ist aber damit keineswegs am Ende seiner Karriere. Erwartungen des Publikums und

¹ Vgl. *Richard Rose*, On the Priorities of Government: A Developmental Analysis of Public Policies, in: *European Journal of Political Research* 1975, S. 247 ff.

² Vgl. *Alfred Wagner*, *Grundlegung der politischen Oekonomie*, 3. Aufl., Leipzig 1892, S. 893 ff.

Tüchtigkeit der Bürokratie stabilisieren es auf hohem Niveau. Für die neue Aufgabe werden neue Kräfte mobilisiert³.

Finanzwirtschaftlich steht dem Gesetz der zunehmenden Staatstätigkeit das "Gesetz der wachsenden Ausdehnung des Finanzbedarfs" zur Seite. Heute sind insbesondere die Entwicklung der öffentlichen Ausgaben und dann die Staatsquote Schwerpunkte der finanzwissenschaftlichen Diskussion⁴. In der Tat finden wir hier gewichtige Indikatoren für das Ausmaß der Staatstätigkeit. Betrug die Staatsquote in der Bundesrepublik Deutschland 1961 noch 34,2 %, so war sie 1971 auf 40,5 %, 1981 auf 49,6 % gestiegen⁵. Für die finanzielle Dimension der "wachsenden Staatstätigkeit" läßt sich in vielen Ländern ein deutliches Datenmaterial zusammentragen⁶. Man könnte geneigt sein, eine naturwüchsige Ausdehnung, zumindest einen irreversiblen historischen Prozeß anzunehmen. Dieses Bild relativiert sich, wenn man die Entwicklung der Staatsquote in der Bundesrepublik Deutschland zeitlich verfolgt: 1982: 49,8 %, 1983: 48,6%, 1984: 48,0 %, 1985: 47,5 %, 1986: 46,7 %, 1987: 46,8 %⁷. Insoweit wird man darauf verwiesen, daß es politische Gestaltungsspielräume gibt, wie schwierig es auch immer sein mag, diese gegen die sozialen und ökonomischen Strömungen zu behaupten. Die Gestaltbarkeit öffentlicher Aufgaben wird noch deutlicher, wenn man die Staatsquote im internationalen Vergleich betrachtet: zum Beispiel für das Jahr 1985 Schweden 64,5 %, Italien 58,4 %, Frankreich 52,4 %, Großbritannien 47,7 %,

³ Vgl. *Klaus König*, Veränderungen der Einflußfaktoren in einer offenen Gesellschaft, in: *Manfred Bulling*, Hrsg., Verwaltung im Kräftefeld der politischen und gesellschaftlichen Institutionen, Baden-Baden 1985, S. 25 ff.

⁴ Vgl. *Konrad Littmann*, Definition und Entwicklung der Staatsquote, Göttingen 1975

⁵ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft, Zahlen 1988, Tabelle Nr. 41, Staatsquote = Gesamtausgaben des Staates (einschließlich Kommunen und Sozialversicherung) in Prozent des Bruttosozialprodukts

⁶ Vgl. *Jürgen Kohl*, Staatsausgaben in Westeuropa, Frankfurt a. M./New York 1985

⁷ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft, Zahlen 1988, Tabelle Nr. 41, (einschließlich Kommunen und Sozialversicherung) in Prozent des Bruttosozialprodukts, vorläufiges Ergebnis für 1985, 1986 und 1987

USA 36,7 %, Japan 32,7 %, Schweiz 30,9 %⁸. Man wird diesen Stand nicht einfach als etatistische Verspätung etwa der Wohlstandsgesellschaft Schweiz gegenüber dem Wohlfahrtsstaat Schweden interpretieren dürfen. Vielmehr geht es auch um grundsätzliche politische Weichenstellungen. Zwar ist das langfristige Wachstum der Staatsquote ein internationales Phänomen. Aber auch hier gibt es Beispiele der politischen Gegensteuerung, etwa in Großbritannien, wo die Staatsquote in Prozent des Bruttosozialprodukts 1984 45,9 % betrug, seither rückläufig ist und für 1988 auf 41,0 % geschätzt wird⁹.

Konzeptionelle Entscheidungen zum Ausmaß der Staatstätigkeit haben ihre politischen Begriffe. In den Vereinigten Staaten von Amerika ist es das Wort Deregulierung, das für eine vielfältige Rücknahme administrativer Interventionen in die Wirtschaftsgesellschaft steht¹⁰. In Deutschland ist die Privatisierung zu einem politischen Kampfbegriff geworden, wenn es um die Zurückdrängung des öffentlichen Sektors geht¹¹. Nicht nur der Transfer von öffentlichem Vermögen und öffentlichen Aufgaben in den privaten Sektor, sondern auch die Beendigung eines staatlichen Stipendienprogramms für Studenten, die Stilllegung einer öffentlichen Eisenbahnlinie und vieles mehr werden von den Opponenten mit dem Privatisierungsbegriff verbunden. Die Privatisierungsdiskussion verläuft auf verschiedenen Argumentationsebenen¹². Die erste ist die der staatspolitischen und sozialökonomischen

⁸ Vgl. Institut der deutschen Wirtschaft, Zahlen 1988, Tabelle Nr. 150, Schweiz: enthält weder staatliche Investitionen noch Vermögensübertragungen, Staatsquote = Gesamtausgaben des Staates in Prozent des Bruttoinlandsprodukts

⁹ Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1989, Bonn 1988, S. 276

¹⁰ Vgl. Vivien A. Schmidt, Die Reform staatlicher Regulierung in den USA, in: Deutsche Sektion des Internationalen Instituts für Verwaltungswissenschaften, Hrsg., Verwaltungswissenschaftliche Informationen, Heft 3/4, S. 38 ff.; ferner Erich Kaufser, Theorie der Öffentlichen Regulierung, München 1981

¹¹ Vgl. Klaus König, Entwicklung der Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Verwaltungsarchiv 1988, S. 241 ff.

¹² Vgl. Achim von Loesch, Privatisierung öffentlicher Unternehmen, 2. Aufl., Baden-Baden 1987, S. 53 ff.; ferner Helmut Tofaute, Die Übertragung öffentlicher Leistungen und Funktionen auf Private (Privatisierung). Eine Darstellung politischer, ökonomi-

Gründe. Für die einen ist der Staat auf seine wesentlichen Aufgaben zurückzuführen. Er hat für viele Bereiche nur subsidiären Charakter. Zuerst kommt das Individuum und seine gesellschaftliche Gestaltungsfreiheit, dann die Gemeinschaft und ihre Solidarität und erst dann der Staat und seine Leistungsorganisation. Man hält im Grundsatz die marktwirtschaftliche Ordnung der staatlichen Verwaltungswirtschaft für überlegen. Für die anderen ist der Wohlfahrtsstaat eine unverzichtbare Voraussetzung für soziale Gerechtigkeit. Sie verweisen auf die Krisenhaftigkeit der Marktwirtschaft und notwendige Intervention des Staates in das Wirtschaftsgeschehen. In der Privatisierung sehen sie den Abbau sozialer Leistungen und die Bereicherung privater Personen und Unternehmen. Privatisierungen werden von einer vielschichtigen wirtschafts- und finanzpolitischen Auseinandersetzung begleitet. Sie werden mit der Stärkung der Wirtschaftsordnung begründet. Der Rückzug aus volkswirtschaftlich nicht mehr erforderlichen staatlichen Betätigungen führe zu dynamischen Marktstrukturen. Privatisierungen steigerten die marktwirtschaftliche Effizienz, erweiterten unternehmerische Freiräume, förderten Wachstum und Wohlstand und sicherten Arbeitsplätze in wettbewerbsfähigen Unternehmen. Vermögenspolitische Vorteile werden genannt. Man intendiert die Beteiligung der Arbeitnehmer an dem privatisierten Unternehmen, eine Streuung des Produktionsmittelvermögens in breite Bevölkerungsschichten, den "Volkskapitalismus". Weitere Argumente beziehen sich auf die Beseitigung von Wettbewerbshindernissen, die Schaffung von Investitionsanreizen, auch regionaler Art, usw.. Finanzpolitisch hängen Privatisierungen mit dem Postulat zusammen, der steigenden Staatsverschuldung entgegenzuwirken. Das hat zwei Seiten. Einerseits handelt es sich darum, dem Staat Einnahmen zu verschaffen. Auf der anderen Seite geht es um die Entlastung des Haushalts von defizitären Bereichen. Auf der betrieblichen Ebene folgen schließlich Wirtschaftlichkeitsberechnungen. Die Anhänger der Privatisierung rechnen die private Produktion auf Bruchteile der öffentlichen Kosten herunter. Die Opponenten stellen Gegenrechnungen auf, mit denen sie auf die Verdünnung der Leistungen, die Ausnutzung billiger Arbeitskräfte usw.

scher, gesellschaftlicher und arbeitnehmerorientierter Gesichtspunkte, in: Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Heft 5, Stuttgart 1977

verweisen, wie es auf allen Ebenen kräftigen Widerstreit gibt, wie Sozialdumping, Verschleuderung des Familiensilbers usw.

Mit der Privatisierungsdiskussion verbindet sich die Kritik der Staatsbürokratien bzw. die Verteidigung der öffentlichen Dienste. Entstaatlichung wird gefordert, da man die bürokratischen Formen der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit bemängelt. Unternehmerisches Handeln wird als Vorbild hingestellt. Andere weisen die These von der Überlegenheit privatwirtschaftlicher gegenüber staatlicher Produktion zurück. Sie sehen Qualität und Quantität öffentlicher Güter und Leistungen gerade in der Beschaffenheit des öffentlichen Dienstes gewährleistet. In unserem Zusammenhang ist die populäre Meinung von der Eigendynamik der Staatsbürokratie, von der Aufblähung des Personals in der öffentlichen Verwaltung jenseits der realen Aufgabenbestände von Bedeutung. Bekannt geworden ist insbesondere "Parkinsons Gesetz" vom Ausdehnungsstreben des öffentlichen Dienstes, und zwar unabhängig davon, ob die Arbeit zunimmt oder abnimmt¹³. Bezogen auf die öffentlichen Aufgaben wird der Vorwurf erhoben, daß allgemein und flächendeckend die verbeamtete Verwaltung aus Strukturgründen keine rationale Personalpolitik ermögliche. Die Personalausgabenquote belegt eine solche Meinung nicht. Hatte sie 1970 einen Stand von 16,5 % im Bund, 41,1 % in den Ländern und 26,9 % in den Kommunen, Mitte der 70er Jahre einen Höhepunkt mit 1974 17,9 % im Bund, 1977 mit 43,8 % in den Ländern und 31 % in den Kommunen erklommen, so liegt sie 1986 bei 14,5 % im Bund, 40,8 % in den Ländern und 27,7 % in den Kommunen¹⁴.

Die parteipolitischen Konstellationen hinter der expansiven bzw. kontraktiven Aufgabenpolitik scheinen in der Bundesrepublik Deutschland klar zu sein. Die Freien Demokraten und die Unionsparteien - CDU und CSU - sind prinzipiell für Privatisierungen und gegen eine weitere Expansion des Staatssektors. Die Sozialdemokraten sind ebenso prinzipiell gegen Privatisierungen und im Zweifel - etwa bei der Beschäftigungspolitik - für neue Staats-

¹³ Vgl. dazu *Carl Hermann Ule*, Parkinsons Gesetz und die deutsche Verwaltung, Berlin 1960

¹⁴ Vgl. Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Finanzbericht Nordrhein-Westfalen 1988, S. 127

programme. Beide Lager haben ihre Verbündeten. Die Gewerkschaften sind gegen Privatisierungen. Die Industriegewerkschaft Metall hat im Gegenteil noch 1983 die "Vergesellschaftung" der Stahlindustrie verlangt und dazu 1985 das Modell eines nationalen Stahlholdings im öffentlichen Eigentum vorgelegt¹⁵. Die Interessenorganisationen von Industrie, Handel, Handwerk hingegen favorisieren den privaten Sektor¹⁶. Solche prinzipiellen Standpunkte bedeuten aber noch nicht ein wirklich maßgebliches Programm, insbesondere nicht bei Volksparteien. Marktwirtschaftliche Präferenzen in der linken Mitte, staatswirtschaftliche Neigungen im konservativen Lager, insbesondere in Süddeutschland, sind einzurechnen. Insoweit darf nicht übersehen werden, daß der Merkantilismus zu den Wurzeln wirtschaftlicher Entwicklung in Mitteleuropa zählt.

Vielfältige wirtschaftspolitische, strukturpolitische, regionalpolitische, finanz- und haushaltspolitische, nicht aber zuletzt machtpolitische Gründe bestimmen die Aufgabengestaltung, wenn man sich dem konkreten Handeln zuwendet. Die Sozialdemokratie hat die Privatisierungen der 60er Jahre nicht rückgängig gemacht; die Freien Demokraten haben die Stagnation der 70er Jahre in dieser Frage nicht durchbrochen. Eine konservativ-liberale Mehrheit im Bund privatisiert die Beteiligung an einem Industrieunternehmen; die gleiche Koalition in einem Land behält dessen Beteiligung am selben Unternehmen. Unter der Leitung sozialdemokratischer wie christdemokratischer Bürgermeister werden städtische Versorgung- und Entsorgungseinrichtungen privatisiert. Landesregierungen aus beiden Lagern beharren gleichermaßen auf ihren Eigentümereinfluß an einem Unternehmen der Hochtechnologie usw.

Zu bemerkenswerten Ergebnissen kommt die Analyse des Wachstums öffentlicher Ausgaben nach der politischen Zusammensetzung der Regierung-

¹⁵ Vgl. *Walter Schmidt*, Die Forderung der Industriegewerkschaft Metall nach Vergesellschaftung der Stahlindustrie, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 1985, S. 242 ff.

¹⁶ Vgl. etwa *Deutscher Industrie- und Handelstag*, Hrsg., *Praxisleitfaden Privatisierung*, Bonn 1984

gen in Westeuropa 1950 bis 1975¹⁷. Die stärksten Neigungen zu überproportionalen Ausgabensteigerungen werden bei Regierungen der Mitte - meist christdemokratisch-sozialdemokratische Koalitionen - festgestellt. Mitte-Rechts-Koalitionen - definiert als Koalitionskabinett unter konservativer bzw. christlich-demokratischer Führung - stehen hier Mitte-Links/Links-Regierungen - definiert als Koalitionskabinette unter sozialistischer oder sozialdemokratischer Führung bzw. "reine" sozialistische oder sozialdemokratische Einparteienkabinette - in dieser Hinsicht kaum nach. Bei den Sozialtransfers wird herausgearbeitet, daß sogar Mitte-Rechts-Regierungen zu den ausgabenfreudigsten gehören. Wendet man sich von hier wiederum der Privatisierung zu, dann gewinnt man zum Beispiel nicht den Eindruck, daß die jetzige sozialistische Regierung in Frankreich, die zu Zeiten der "cohabitation" von der heutigen Opposition eingeleiteten Privatisierungen formal rückgängig machen will. Oder sieht man auf die Deregulation, wie sie die republikanische Ära in den USA kennzeichnet, so steht der neue Präsident derselben Partei vermutlich vor Re-Regulationen, etwa im Bereich des Luftverkehrs.

2. Aufgabenplanung und Aufgabenkritik

Will man trotz solcher Relativierungen Phasen expliziter Aufgabenpolitik in der jüngsten Geschichte der Bundesrepublik Deutschland feststellen, dann wird man in expansivem Sinne die Zeit "sozial-liberaler Reformen" von 1969 bis 1974 und in kontraktivem Sinne die Zeit der "konservativ-liberalen Wende" seit 1982 nennen können¹⁸. Im ersten Fall ging es nicht darum, angesichts ökonomischer und finanzieller Probleme eine kompensatorische Dauerintervention in den Entwicklungsprozeß der Wirtschaft einzurichten. Vielmehr sollten durch Reformen des Bildungswesens, im Sozialbereich, des Gesundheitswesens, des Arbeitslebens, bei der öffentlichen Infrastruktur

¹⁷ Vgl. *Jürgen Kohl*, Staatsausgaben in Westeuropa, Frankfurt a.M./New York 1985, S. 278 ff.

¹⁸ Vgl. *Wolfgang Seibel*, Entbürokratisierung in der Bundesrepublik Deutschland, in: Die Verwaltung 1986, S. 137 ff.

usw. neue gesellschaftliche Qualitäten durch staatliche Aufgabenwahrnehmung geschaffen werden¹⁹. Im Wege der "aktiven Politik" sollten gesellschaftliche Bedürfnisse ermittelt, daraus Aufgaben, die der Staat wahrzunehmen hat, abgeleitet, Konflikte zwischen den Aufgaben offengelegt und über Aufgabenprioritäten angesichts knapper Mittel entschieden werden²⁰. Dafür schienen die reaktiven Muster der Novellierung von Gesetzen, der Budgetierung im Jahreshorizont und der Planung von Maßnahmen unbefriedigend. Die neuen Inhalte der Politik sollten in einer neuen Art und Weise der Politik zum Ausdruck kommen. Das bedeutete Aufgabenplanung²¹.

Einen ersten Ansatzpunkt dafür bot die 1967 eingeführte mittelfristige Finanzplanung mit ihrem Funktionenplan. Die funktionale Haushaltssystematik hatte zwar nur informatorische Bedeutung im Sinne der nachträglichen Umgliederung der primär institutionellen Aufstellung des Finanzgebarens. Von der mittelfristigen Finanzplanung erwartete man aber die Verbindung von Haushaltswirtschaft und Aufgabenplanung, mit der die Schwächen in der Programmfunktion des Budgets ausgeglichen werden sollten. Ein anderer Ansatzpunkt war die Fachplanung. Hier sollten durch Ausweitung der zeitlichen Perspektive der Verkehrspolitik, der Bildungspolitik, der Forschungspolitik, der Agrarstrukturpolitik usw. öffentliche Aufgaben als Gegenstand der Langfristplanung ins Blickfeld genommen werden. Besondere Bedeutung wurde dabei den durch Verfassungsänderung eingerichteten Gemein-

¹⁹ Vgl. die Regierungserklärung von Bundeskanzler *Willy Brandt* vom 28.10.1969, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Hrsg., *Bundeskanzler Brandt, Reden und Interviews*, Bonn 1971, S. 13 ff.

²⁰ Vgl. *Renate Mayntz/Fritz W. Scharpf*, Kriterien, Voraussetzungen und Einschränkungen aktiver Politik, in: *dies.*, Hrsg., *Planungsorganisation*, München 1973, S. 115 ff.

²¹ Zu einem Überblick zur Entwicklung der Planung vgl. *Frido Wagener*, Öffentliche Planung in Bund und Ländern, in: *Norbert Szyperski/Udo Winand*, Hrsg., *Handwörterbuch der Planung*, Stuttgart 1989, Spalten 1277 ff.; insbesondere für den Bund *Heribert Schatz*, Das politische Planungssystem des Bundes, in: *Hans-Christian Pfohl/Bert Rürup*, Hrsg., *Anwendungsprobleme moderner Planungs- und Entscheidungstechniken*, Königstein/Ts. 1979, S. 241 ff.; insbesondere für die Länder *Klaus König*, Hrsg., *Koordination und integrierte Planung in den Staatskanzleien*, Berlin 1976

schaftsaufgaben mit entsprechender gemeinsamer Rahmenplanung beigemessen.

Mit solchen arbeitsteiligen und unter dem Verdacht negativer Koordination stehenden Vorgehensweisen konnte freilich dem politisch-administrativen Integrationsbedarf nicht entsprochen werden, wie er von den Promotoren der Aufgabenplanung identifiziert wurde. Zwei weitere Ansätze wurden ins Spiel gebracht: die Entwicklungsplanung und die Regierungsplanung. In der integrierten Entwicklungsplanung sollten unter dem Vorzeichen der öffentlichen Aufgaben Merkmale von Raum, Zeit und möglichen Ressourcen zu einem politischen Steuerungsinstrument der jeweiligen Ebene - also Gemeinde- und Stadtentwicklungsplanung, Kreisentwicklungsplanung, regionale Entwicklungsplanung, Landesentwicklungsplanung, Bundesentwicklungsplanung - mit Maßgeblichkeit für die unteren Ebenen zusammengefaßt werden. Zum Beispiel wurde ein Bundesentwicklungsplan postuliert, dessen Funktionen sein sollten, für die Bundesregierung und ihre Ressorts die Ziele und die Grundsätze für die langfristigen räumlichen und sachlichen Planungen und Maßnahmen festzulegen, und für die Länder den Rahmen darzustellen, in dem sie ihre Entscheidungen über ihre speziellen Ziele treffen²². Bei der Regierungsplanung ging es darum, in der Regierungszentrale und im Regierungsverbund den Dysfunktionen arbeitsteiliger Ressortaktivitäten durch Ausgabenorientierung zu begegnen. Das wurde unterschiedlich artifiziell verfolgt. Zum Beispiel wurde in Rheinland-Pfalz die Vorstellung von einem "Integrierten Planungs-, Entscheidungs- und Kontrollsystem" (IPEKS) entwickelt, das durch Zielrahmenplanung der langfristigen Perspektive, durch Zielprogrammplanung der strategischen Konzeption und durch operationale Planung der Projektrealisierung dienen sollte²³.

Solche Ansätze der Aufgabenplanung sind zum Teil überhaupt nicht ins Werk gesetzt worden. Das gilt für den Bundesentwicklungsplan wie für IPEKS. Zum Teil haben sie nur punktuelle Erfolge zu verzeichnen. Das be-

²² Vgl. *Reimut Jochimsen*, Für einen Bundesentwicklungsplan, in: *Die Neue Gesellschaft* 1969, S. 237 ff.

²³ Vgl. *Liesel Hollmann*, *Wissenschaftliche Beratung der Politik, dargestellt am Beispiel von IPEKS*, Frankfurt a.Main 1983, S. 26

trifft die Entwicklungsplanung, die - wenn mehr als Raumordnung - nur begrenzt auf gewisse Territorien, gewisse Teilaspekte und gewisse Zeitabschnitte wirksam war, wie zum Beispiel der "Große Hessenplan".

Das bezieht sich aber auch auf die Regierungsplanung, die in den gelungenen Fällen in Bund und Ländern zu einer Ablaufplanung der Regierungstätigkeit für die Legislaturperiode wurde. Längerfristige Fachplanungen wurden auf wenige öffentliche Güter reduziert. Die für die Gemeinschaftsaufgaben vorgesehene Rahmenplanung wurde zu einem maßnahmeorientierten Finanzierungsinstrument. Bei der mittelfristigen Finanzplanung stand die Sicherstellung eines mehrjährigen Haushaltsausgleichs - die Bedarfsdeckungsfunktion - im Vordergrund. Es gab noch den Vorstoß, durch den Verbund von Bundeskanzleramt und Staats- und Senatskanzleien der Länder wenigstens auf der Ebene von Planungsdaten und "Grundannahmen" in Bereichen wie Lebensvorsorge, Strukturpolitik, Technologie usw. eine gewisse Abstimmung zu erreichen. Aber auch diese "Gesamtproblemanalyse" der längerfristigen öffentlichen Aufgaben für die Jahre 1976 bis 1985 ließ sich angesichts der politischen Polarisierungen von 1972 nicht durchhalten. Mit Beginn der Phase "Sozialliberaler Konsolidierung und Krisenmanagement 1974 - 1982" zeigten alle diese Ansätze ein eher flaches Profil der Aufgabenorientierung.

Mit dem Ende der "Planungseuphorie" hat man vielfach nach den Gründen für diese negative Entwicklung geforscht. Eine Fülle von möglichen Faktoren wird aufgelistet²⁴: Veränderungen der ökonomischen und sozialen Rahmenbedingungen, des gesellschaftlichen Bewußtseins, Beamtenmentalität, Zwänge bei Politikern, Fraktionen, Parteien, überzogenes Planungsverständnis, technokratisches Denken usw. Auch auf den Zusammenhang von Inhalt und Art und Weise der Politik wird verwiesen: also hier Reformpolitik und Aufgabenplanung und das Ende des einen mit dem anderen. Diese Frage wurde aber durch die allgemeine Auseinandersetzung zu den Regierungsformen und Steuerungsdefiziten von Staat und Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland überlagert. Die Stichworte sind bekannt: Unregierbar-

24

Vgl. zu einem Überblick *Hartmut Bebermeyer, Das Beziehungsfeld Politische Planung und Unternehmensplanung*, Frankfurt a. M./Bern/New York 1985, S. 81 ff.

keit, Krise des Wohlfahrtsstaats, Legitimitätsverlust der Politik, Bürokratisierung, Staatsversagen - nicht wie Ende der 60er Jahre Marktversagen²⁵. Während diese Debatte noch lief, war insbesondere auf der Ebene kommunaler Selbstverwaltung längst eine kontraktive Aufgabenpolitik eingeleitet worden. Angesichts einer schwierigen Finanzlage wurden in den 70er Jahren Bereiche wie Altenheime, Krankenhäuser, Kindergärten oder Abfallbeseitigung, Straßenreinigung, Verkehrsbetriebe oder Museen, Theater, Bibliotheken in die Privatisierungsdiskussion einbezogen²⁶. Auf Bundesebene erklärte die 1982 ins Amt gekommene Regierung der christlich-liberalen Koalition: "Wir führen den Staat auf den Kern seiner Aufgaben zurück", und: "Eine Wirtschaftsordnung ist umso erfolgreicher, je mehr sich der Staat zurückhält"²⁷.

Mit dieser Ankündigung einer kontraktiven Aufgabenpolitik stehen wir wiederum vor der Frage des Verhältnisses von Inhalt und Form, d.h. konkret, ob eine Politik zurückgeführter öffentlicher Aufgaben mit dem alten Instrumentarium der Aufgabenplanung gehandhabt werden kann, oder ob sie in einer neuen, aufgabenkritischen Art und Weise gesteuert werden muß²⁸. Das Problem der Neutralität des öffentlichen Handlungsinstrumentariums gehört zu den klassischen Gegenständen der Staats- und Verwaltungswissenschaft²⁹. Die Spannweite dieser Fragestellung wird deutlich, wenn in einer Begegnung zwischen Ost und West zum einen die These aufgestellt wird, der Sozialismus

²⁵ Vgl. etwa *Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz*, Hrsg., *Regierbarkeit*, Stuttgart, Band 1, 1977, Band 2, 1979; ferner *Hans Herbert von Arnim*, *Staatsversagen: Schicksal oder Herausforderung?* in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 48/87*, S. 17 ff.; *Niklas Luhmann*, *Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat*, München/Wien 1981

²⁶ Vgl. *Deutscher Städtetag*, Hrsg., *Möglichkeiten und Grenzen der Privatisierung öffentlicher Aufgaben*, Reihe A, DST-Beiträge zur Kommunalpolitik, Heft 7, 2. Aufl., Köln 1986

²⁷ Vgl. Regierungserklärung von Bundeskanzler Dr. *Helmut Kohl* vor dem Deutschen Bundestag am 04.05.1983, in: *Verhandlungen des Deutschen Bundestags, Plenarprotokoll 10/4 der Sitzung vom 04.05.1983*, S. 57

²⁸ Vgl. *Hans-Ulrich Derlien*, Hrsg., *Programmforschung unter den Bedingungen einer Konsolidierungspolitik*, München 1985

²⁹ Vgl. *Klaus König*, *Programmsteuerungen in komplexen politischen Systemen*, in: *Die Verwaltung 1974*, S. 137 ff.

lasse den Einbau originärer Marktmechanismen nicht zu, zum anderen gesagt wird, computergestützte Informationstechnologien seien politisch neutral. Zwei Endmeinungen kann man zumindest für komplexe politische Systeme ausschließen: einmal die, daß die öffentlichen Kommunikationsformen systemindifferent in bezug auf politische, soziale und ökonomische Zusammenhänge sind, zum anderen die, daß eine bestimmte Kommunikationsform das Gestaltungsprinzip von Staat und Gesellschaft schlechthin sei.

Im Falle der Bundesrepublik Deutschland sind wir insoweit entlastet, als nach konstitutionellen Vorgaben öffentliche Aufgaben und damit die Prämisse für die inhaltliche Richtigkeit des öffentlichen Handelns prinzipiell durch Gesetz und Recht, im Staat der Daseinsvorsorge weiter durch Pläne und Programme, insofern letztlich durch den Haushalt festgelegt werden. Expansive wie kontraktive Aufgabenpolitik sind genauso prinzipiell an Rechtsetzung und Budgetierung gebunden. Die Frage nach dem Verhältnis von Handlungsinstrumentarium und Substanz der Politik im Falle der Aufgabenkritik bewegt sich somit im Bereich von Verfeinerungen unter diesen Formen. Mit der Untersuchung der folgenden Ansätze kontraktiver Aufgabenpolitik soll der Zusammenhang von Inhalt und Vorgehensweise verdeutlicht werden.

II. ANSÄTZE DER AUFGABENKRITIK

1. Haushaltskonsolidierung

Die mittelfristige Finanzplanung mit der intendierten Ausweitung der budgetären Programmfunktion gehörte zu den ersten Ansatzpunkten einer expansiven Aufgabenpolitik. 1983 war es sodann die scharfe Schneide des Jahreshaushalts, die die Bestände der öffentlichen Aufgaben auf Bundesebene zuerst traf. Haushalts- und Finanzplanung werden unter dem Vorzeichen der Aufgabenpolitik unterschiedlich eingeschätzt. Für die einen handelt es sich um das "Regierungsprogramm in Zahlen". Andere sehen im Budget

nicht mehr als einen Kompromiß über Finanzmittel, wie sie begrenzt zur Verteilung auf öffentliche Aufgaben verfügbar sind. Insbesondere die Entwicklung der mittelfristigen Finanzplanung wird mit Enttäuschung beobachtet. Man sieht sie von der inkrementalen Haushaltsplanung her dominiert. Das bedeutet eine Umkehrung der zeitlichen Perspektive: Der Jahreshaushalt wird nicht mit Hilfe der Finanzplanung in eine mittelfristige Konzeption eingebettet, sondern die Finanzplanung der zeitlichen Sichtweise der Einjahresbudgetierung unterworfen³⁰.

Es mag Belege dafür geben, daß im Hinblick auf die mittelfristige Finanzplanung die Programmfunktion nicht einfach der Bedarfsdeckungsfunktion zum Opfer gefallen ist³¹. In den Ressortkonflikten heißt das, daß der Finanzminister entsprechende programmatische Festlegungen, etwa in der Forschungspolitik, auch gegen sich selbst gelten läßt. Das Bundesbudget 1983 bedeutet jedenfalls für Haushalts- wie Finanzplan einen Schrittwechsel zur kontraktiven Politik. Primärer Gesichtspunkt war dabei die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen, nicht die Kritik öffentlicher Aufgaben. In der expansiven Aufgabenpolitik, der 70er Jahre hatten die Einnahmen des Bundes mit seinen Ausgaben nicht Schritt gehalten. Die durchschnittliche jährliche Ausgabensteigerung von 9,69 % und damit von 88,8 Mrd. DM im Jahre 1970 auf 205,1 Mrd. DM im Jahre 1979 konnte nur durch wachsende Kreditaufnahmen finanziert werden. Die Kreditfinanzierungsquote stieg von 0,6 % im Jahre 1970 auf 12,5 % im Jahre 1979 und lag 1981 schließlich bei 15,9 %. Die Neuverschuldung stieß an ihre verfassungsrechtlichen Grenzen gemäß Art. 115 des Grundgesetzes³². Die Ausgaben für Zinsen behinderten zunehmend den politischen Bewegungsspielraum. Will man sich unter den Vorzeichen

30 Vgl. Bert Rürup/Gisela Färber, Konzeptioneller Wandel von integrierten Aufgaben- und Finanzplanungssystemen, in: Hans-Ulrich Derlien, Hrsg., Programmforschung unter den Bedingungen einer Konsolidierungspolitik, München 1985, S. 17 ff.

31 Vgl. Egon Neuthinger, Zum programmatischen Gehalt der Finanzplanung, in: Hans-Ulrich Derlien, Hrsg., Programmforschung unter den Bedingungen einer Konsolidierungspolitik, München 1985, S. 49 ff.; ferner Klaus König, a.a.O., S. 101 f.

32 Vgl. Erwin Sinnwell, Öffentliche Aufgaben im Spiegel der Finanzierung, in: Bitburger Gespräche, Jahrbuch 1984, Nördlingen 1985, S. 69, 72

öffentlicher Aufgaben ein Bild von diesen Belastungen machen, so ist zu verzeichnen, daß die Zinslast 1970 mit 2,3 Mrd. DM den Ausgaben für Entwicklungshilfe, 1980 mit 14 Mrd. DM denen für Entwicklungshilfe, Wohnungsbau, Bildung und Wissenschaft und 1983 mit 28 Mrd. DM denen für Entwicklungshilfe, Wohnungsbau, Bildung und Wissenschaft, Forschung und Entwicklung sowie Wirtschaft entsprachen³³.

In dieser Situation ging es nicht mehr nur um einen vom Finanzminister zu besorgenden angemessenen Haushaltsausgleich, sondern um die Sanierung der öffentlichen Finanzen. Sie wurde zu einer Priorität der Bundesregierung insgesamt³⁴. Damit wurde ein in den gesamtstaatlichen Verhältnissen markantes Zeichen gesetzt. Budgetäre Konsolidierungspolitik - teilweise vorausgehend, teilweise nachfolgend - wurde zu einem allgemeinen Merkmal im Handeln von Trägern öffentlicher Aufgaben. So war auch in den Ländern die Kreditfinanzierungsquote von 2,7 % im Jahre 1970 auf 7 % im Jahre 1979 und schließlich 11,7 % im Jahre 1981 gestiegen. Es bestand - jenseits der parteipolitischen Konfiguration - Einigkeit darüber, daß es mit der Steigerung der öffentlichen Einnahmen nicht getan war, vielmehr die öffentlichen Ausgaben zurückgenommen werden mußten³⁵. Diese politische Priorität wurde in einer für das Finanz- und Haushaltsgebaren charakteristischen Weise ins Werk gesetzt, indem man nämlich Plafondierungen anstrebte. Durch einen bestimmten Prozentsatz sollte die Obergrenze jährlicher Ausgabenerhöhung festgelegt werden. Für den Bund nannte die Regierungserklärung 1983 - nach 2,9 % in diesem Jahre³⁶ - in der Folge 2 %³⁷, weitere

33 Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Reihe: Berichte und Dokumentationen, Bundeshaushalt 1983, Haushaltsrede vom 10.11.1982, S. 12

34 Vgl. Regierungserklärung von Bundeskanzler Dr. Helmut Kohl vor dem Deutschen Bundestag am 4. Mai 1983, Programm der Erneuerung, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Reihe Berichte und Dokumentationen, Bonn 1983, S. 27 ff.

35 Vgl. Werner Patzig/Manfred Schlick, Die Haushalte der Flächenländer unter Konsolidierungszwang, Institut "Finanzen und Steuern", Nr. 262, Bonn 1986, S.86

36 Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Reihe: Berichte und Dokumentationen, Bundeshaushalt 1983, Haushaltsrede vom 10.11.1982, S. 20

Planungen für 1985 bis 1987 3 % als maximale Steigerungsrate³⁸. Nordrhein-Westfalen zum Beispiel unternahm es, ab 1981 die vom Finanzplanungsrat empfohlene Begrenzung des Ausgabenwachses auf 3 % einzuhalten³⁹.

Solche Obergrenzen für die Gesamterhöhung auf der Ausgabenseite wurden jedoch sodann nicht genauso pauschal - nach dem Gießkannenprinzip - auf die im Haushalt verzeichneten Institutionen und aus der Finanzplanung ersichtlichen Funktionen heruntergerechnet. Vielmehr erfolgte die Umsetzung - läßt man die Frage der Personalausgaben zunächst beiseite - aufgabenspezifisch. Äußerer Ausdruck dafür ist das haushaltsbegleitende Artikelgesetz, in dem bezogen auf ausgabenwirksame Fachgesetze einzelne Vorschriften verändert oder aufgehoben werden. Es wurde die Streichung bzw. der Abbau bestimmter öffentlicher Aufgaben vorgenommen. Davon waren insbesondere Sozialleistungen betroffen. Will man eine solche aufgabenkritische Vorgehensweise für den Bund belegen, so sind die Beispiele des Jahres 1983 signifikant: Wegfall der Kinderbetreuungskosten (Entlastungen des Bundes um 684 Mio DM, der Länder um 702 Mio DM, der Gemeinden um 224 Mio DM), Neufestsetzung des Steigerungssatzes der Regelsätze für die Hilfe zum Lebensunterhalt bei der Sozialhilfe (Entlastung insbesondere der Gemeinden), einkommensabhängige Reduzierung der Kindergeldsätze (Entlastung des Bundes um 980 Mio DM), Einschränkung der Schülerförderung, Umstellung der Studentenförderung auf Darlehen, Reduzierungen in den Bereichen der Sozialversicherung usw. bis hin zur Änderung der Sprachförderung für Ausländer, Asylberechtigte und Kontingentflüchtlinge (Entlastung für den Bund 100 Mio DM)⁴⁰.

37 Vgl. Regierungserklärung von Bundeskanzler Dr. *Helmut Kohl* vor dem Deutschen Bundestag am 4. Mai 1983, Programm der Erneuerung, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Reihe Berichte und Dokumentationen, Bonn 1983, S. 28

38 Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Reihe: Berichte und Dokumentationen, Bundeshaushalt 1984, Haushaltsrede vom 07.09.1983, S. 10

39 Vgl. Landtag Nordrhein-Westfalen, Plenarprotokoll 10/67 vom 18.12.1987, S. 5942 (B)

40 Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Reihe: Berichte und Dokumentationen, Bundeshaushalt 1983, Haushaltsrede vom 10.11.1982, S. 52 ff.

Solche aufgabenkritische Eingriffe - Wegfall oder Einschränkung - lassen sich weiter für die folgenden Bundeshaushalte feststellen, etwa 1984 die Neubemessung der Beiträge für Behinderte in Werkstätten, die Herabsetzung des Bundeszuschusses in der Altershilfe für Landwirte, die Leistungskürzungen nach dem Arbeitsförderungsgesetz, die Leitungsänderungen beim Mutterschaftsurlaubsgeld, die Änderung der Regelungen über die unentgeltliche Beförderung Schwerbehinderter usw.⁴¹. Für die Flächenländer nennt eine Auswertung der Finanzstatistik und der Haushalts- und Haushaltsbegleitgesetze von 1986 als Beispiel für konsolidierungsbedingte Aufgabeneingriffe: für Baden-Württemberg 1981/82 und 1983/84 den Sportstättenbau, 1983/84 die Leistungen nach dem Privatschulgesetz, für Bayern 1983/84 das Schulfinanzierungsgesetz, das berufliche Schulwesen, das Privatschulleistungsgesetz, die Lernmittelfreiheit und die Schülerbeförderung, für Rheinland-Pfalz 1982 Leistungen für Kindergärten⁴². Die durch die Haushaltskonsolidierung veranlaßte Aufgabenkritik wurde auch in anderen Ländern insbesondere auf das Schul- und Hochschulwesen erstreckt. Hinzu kamen andere Politikfelder, wie zum Beispiel die Wohnbauförderung⁴³.

Der Gedanke einer Sanierung öffentlicher Finanzen durch Kürzung öffentlicher Ausgaben und damit durch den Eingriff in spezifische Bereiche öffentlicher Aufgaben läßt sich über die genannten Jahrgänge hinaus bis in die Gegenwart weiterverfolgen. So nennt der Finanzbericht 1988 des Landes Nordrhein-Westfalen Einschränkungen bei der Zahl der geförderten Ausbildungsplätze, Abstriche beim Technologieprogramm Energie, Abbau der Ausbildungskapazität an den Hochschulen, Reduzierung der Förderung von Einrichtungen und Vorhaben der wissenschaftlichen Forschung von überre-

41 Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Reihe: Berichte und Dokumentationen, Bundeshaushalt 1984, Haushaltsrede vom 07.09.1983, S. 36-43

42 Vgl. *Werner Patzig/Manfred Schlick*, Die Haushalte der Flächenländer unter Konsolidierungszwang, Institut "Finanzen und Steuern", Nr. 262, Bonn 1986, S. 109-111

43 Vgl. Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Haushaltsrede 1988 vom 16. September 1987, in: Der Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen informiert, Heft 34, S. 15/16 und 19

gionalener Bedeutung⁴⁴. Der Finanzbericht des Bundes 1988 bezeichnet entsprechend der mittelfristigen Finanzplanung 1986 bis 1991 bei nach Aufgabenbereichen gegliederten Ausgaben folgende durchschnittliche Abbauarten: Hochschulen 5,4 %, Familien, Sozial- und Jugendhilfe 1,2 %, soziale Leistungen für Folgen von Krieg und politischen Ereignissen 0,5 %, Förderung der Vermögensbildung 12,3 %, Gesundheit und Sport 5,8 %, Wohnungswesen 10,2 %, einkommenstabilisierende Maßnahmen 1,2 %, regionale Förderungsmaßnahmen 5,9 %, Straßen 0,4 %⁴⁵.

Die Umsetzung solcher prozentualer Abbauraten erscheint aber heute bereits zweifelhaft. Das liegt zunächst daran, daß die Probleme des öffentlichen Gemeinwesens selbst unsere mittelfristigen Antizipationen überholen. Hier wäre etwa auf die Wohnraumprobleme der in die Bundesrepublik aufzunehmenden deutschstämmigen Aussiedler, auf die konflikthafte Zuspitzung regionaler Unterschiede im Süd-Nord-Gefälle, auf die schwer erträgliche Überfüllung der Hochschulen zu verweisen. Desweiteren geht es indes darum, daß die Aufgabenkritik ihren ersten Ansatzpunkt in der kurzfristigen Konsolidierung des Jahreshaushalts, nicht in der mittelfristigen Sanierung der Finanzpolitik hat. Das wird deutlicher, wenn man die Begründungslast etwa unter dem Vorzeichen der Zuständigkeitsverteilung in einer Regierungszentrale betrachtet.

In einem politischen Prozeß, an dessen Anfang die Haushaltskonsolidierung und an dessen Ende Wegfall und Abbau spezifischer öffentlicher Aufgaben stehen, verschieben sich organisatorisch die jeweils zu erbringenden argumentativen Leistungen. Zuerst kommen die zum Zuge, die für die öffentlichen Finanzen zuständig sind. Sie bringen die Sanierungszwänge ins Spiel, halten die Auseinandersetzung über betroffene Aufgabenbereiche kurz und verschanzen sich hinter Obergrenzen des Ausgabenzuwachses. Steht der Haushaltsentwurf, überlassen sie das Feld jenen, die für die jeweiligen öffentlichen Angelegenheiten zuständig sind. Die Flut der Interventionen steigt, wenn die Pläne der Regierung auf dem Tisch liegen. Der für Bildung

⁴⁴ Vgl. Der Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Finanzbericht Nordrhein-Westfalen 1988, August 1987, S. 22, 29, 30

⁴⁵ Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1988, Bonn 1987, S. 140

oder Soziales oder Familie Zuständige kann sich der Sachdiskussion schwerlich ganz entziehen. Wie die zuvor genannten Beispiele zeigen, handelt es sich regelmäßig nicht um Fälle, in denen man sich darauf beziehen kann, die einschlägigen öffentlichen Aufgaben seien überlebt und man passe sich nur an die veränderten Umweltbedingungen an. Probleme der Ausbildungsförderung - wie zum Beispiel die Lage von Familien mit mittleren Einkommen bei der Studentenförderung - sind bis heute nicht zur Ruhe gekommen⁴⁶. Beschränkungen wie die bei der Sprachförderung für Ausländer, Asylberechtigte und Kontingentflüchtlinge 1983 oder bei der unentgeltlichen Beförderung Schwerbehinderter 1985 erfordern die Auseinandersetzung zum Sachgegenstand selbst. Insbesondere einer den Regierungsparteien nahestehenden Klientel kann die angemessene Würdigung ihrer Gründe nicht verweigert werden. Zudem muß sich die Regierung - etwa in der Kindergeldfrage - an ihren eigenen Sachprioritäten messen lassen.

Diese Verdeutlichung betrifft die argumentative Seite des politischen Entscheidungsprozesses. Sie zeigt indessen, wie eine solche aufgabenkritische Diskussion mit finanzpolitischen Begründungen und am Ende mit der Argumentation vollendeter Tatsachen bestanden werden muß. Von hier aus sind Zweifel angebracht, ob über die Konsolidierung jeweiliger Haushalte hinaus die mittelfristige Finanzplanung ein geeignetes Instrument der Aufgabenkritik ist. Das kurzfristige Handeln kann akute Zwänge zur Geltung bringen. Die mittelfristige Perspektive verspricht zwar der Politik die wünschenswerte Kontinuität. Man sollte aber nicht die politischen Widerstände unterschätzen, die eine mehrjährige Vorankündigung von Aufgabenwegfall und Aufgabenabbau durch die Finanzplanung hervorruft. Es gibt gewisse finanzpolitische Verstetigungen der Aufgabenkritik, etwa im Bildungsbereich. Aber der maßgebliche Ansatzpunkt ist der Jahreshaushalt, nicht die mittelfristige Finanzplanung.

46

Vgl. Zur Zunahme von Eingaben beim Petitionsausschuß des Deutschen Bundestages, in: Woche im Bundestag 1983, Nr. 1, S. 77

2. Personalabbau

Der Zusammenhalt von Aufgabenkritik und Haushaltskonsolidierung zeigt, daß die kontraktive Aufgabenpolitik in diesem Falle nicht direkt im Zugriff auf substantielle Bestände öffentlicher Angelegenheiten, sondern vermittelt über notwendige Bedingungen administrativer Aufgabenwahrnehmung - hier Finanzen - erfolgt. Ein entsprechender Faktor bei der Produktion öffentlicher Güter ist das Personal. Demgemäß ist die Personalquote neben der ausgabenbezogenen Staatsquote ein anderer wichtiger Indikator für das Ausmaß der Staatstätigkeit. Der Anteil des öffentlichen Dienstes an der Gesamtzahl der unselbständig Beschäftigten betrug in der Bundesrepublik Deutschland 1970 13,4 % und 1980 17,1 % - zum Vergleich Großbritannien 19,5 % bzw. 23,4 %, Italien 17,3 % bzw. 20,9 %, Schweden 23,1 % bzw. 33,5 %⁴⁷. Dabei zeigen Untersuchungen, daß es sich nicht einfach um generelle Ausweitungen der Staatsbürokratie handelt. Bei uns sind die stärksten Personalausweitungen der 70er Jahre in Bereichen der Bildung, der Gesundheit und auch der Polizei erfolgt, also korrespondierend zu den Prioritäten in der Aufgabenentwicklung⁴⁸. Dennoch ist die alte Forderung nach einem Abbau des öffentlichen Personalbestandes nicht verstummt. Bereits 1973 setzten im Bund Bemühungen ein, Personalstellen einzusparen. Demgegenüber konnte sich der Gedanke, den öffentlichen Dienst als Instrument zur Verminderung der Arbeitslosigkeit zu nutzen, nicht durchzusetzen⁴⁹.

In der Auseinandersetzung um den Abbau des öffentlichen Dienstes pflegt die Frage nach der Drosselung der Personalausgaben am Anfang zu

⁴⁷ Vgl. *Rolf Kroker*, Öffentlicher Dienst im internationalen Vergleich, in: *IW-Trends*, 1983, S. 42

⁴⁸ Vgl. *Frido Wagener*, Entwicklung der Personalzahlen im öffentlichen Dienst, in: *Klaus König/Hans-Werner Laubinger/Frido Wagener*, Öffentlicher Dienst, Köln u.a. 1977, S. 239 ff.

⁴⁹ Vgl. dazu *Frido Wagener*, Der öffentliche Dienst im Staat der Gegenwart, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 37, Berlin/New York 1979, S. 213 ff., S. 220 ff.

stehen⁵⁰. Entsprechend ist zu bemerken, daß die Kritik am Wachstum und Ausmaß des öffentlichen Dienstes regelmäßig nicht in eine Strategie umgesetzt wird, die in erster Linie Aufgabenpolitik ist, und zwar in dem Sinne, daß zuerst Kritik an den öffentlichen Aufgaben geübt wird, aus der dann Konsequenzen für den Personalzuschnitt gezogen werden. Der bevorzugte Ansatz ist oft nicht einmal primär Personalpolitik in der Weise, daß über den zukünftigen Personalbedarf im Zusammenhalt von angestrebter Aufgabenerfüllung und verfügbaren Finanzen entschieden wird. Letzteres entlastet die Entscheidung nicht von Zwängen zu Einsparungen und verlangt doch zugleich eine Aussage zu den politischen Prioritäten. Hingegen sind globale, nicht nach Aufgaben differenzierte Haushaltseingriffe in den Personalbestand von der Finanzpolitik her bestimmt. Lineare Stellenkürzungen knüpfen bei der Konsolidierung des Budgets an. Insbesondere wenn die globalen Kürzungen für alle Bereiche gelten, läßt ein solcher indirekter Ansatz die Behandlung der öffentlichen Aufgaben in den Hintergrund treten⁵¹.

Sieht man auf die 80er Jahre, so hat der Bund zur Bewältigung der Finanzkrise in den Jahren 1980 bis 1983⁵² durch globale Stellenkürzungen über 10 000 Stellen abgebaut⁵³. Ab 1984 wurden keine linearen Stellenkürzungen mehr vorgesehen. Bei den Ländern hat Nordrhein-Westfalen im Haushalt 1981 mit dem Stellenabbau begonnen. Dazu wurde eine sechsmonatige Besetzungssperre für jede zweite freie oder freiwerdende Stelle global eingeführt und aufgabenbezogen im Schulbereich wegen der zurückgehenden Schülerzahlen 620 Stellen als nicht wieder zu besetzende Stellen ausgebracht.

50 Vgl. etwa *Hans Herbert von Arnim*, Ansätze, Chancen und Hemmnisse einer Drosselung öffentlicher Personalausgaben, in: *ders.* und *Konrad Littmann*, Hrsg., Finanzpolitik im Umbruch. Zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte, Berlin 1984, S. 187 ff.

51 Vgl. *Werner Thieme*, Der Sparhaushalt, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 1984, S. 129 ff.

52 Zu den Einsparungen von 1973 bis 1976 vgl. *Hans Herbert von Arnim*, Ansätze, Chancen und Hemmnisse einer Drosselung öffentlicher Personalausgaben, in: *ders./Konrad Littmann*, Hrsg., Finanzpolitik im Umbruch. Zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte, Berlin 1984, S. 198

53 Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Bundeshaushalt 1984, Haushaltsrede vom 07.09.1983, Bonn 1983, S. 11 f.

In den Jahren 1982 und 1983 wurden auch globale und prozentuale Stellenkürzungen, und zwar von 2 % bzw. 1 % vorgesehen; es wurde so verfahren, daß hiervon wiederum Ausnahmereiche festgelegt wurden, bei welchen aufgrund ihrer Aufgaben Stellenkürzungen als unvertretbar angesehen wurden. Die Ausnahmereiche waren im Jahre 1982 der Polizeivollzugsdienst, der Strafvollzugsdienst, die Hochschulen und die sonstigen Einrichtungen der Forschung und Lehre. 1983 wurde nur noch der Hochschulbereich ausgenommen. Der Schulbereich wurde auch weiterhin nach dem angenommenen Aufgabenrückgang um Personal vermindert. Dabei wurde als Maßstab die Relation zwischen Schüler- und Lehrerzahl von 1981 festgelegt. Der lineare Abbau wurde bis 1986 fortgesetzt, so daß in der Zeit von 1981 bis 1986 der Gesamtstellenbestand um 13901 Stellen vermindert wurde⁵⁴.

Die negativen Auswirkungen der linearen Kürzung wurden in Nordrhein-Westfalen nur unter dem Erfordernis sofortiger finanzieller Erfolge in Kauf genommen. In der Haushaltsrede zum Haushalt 1987 stellt der Finanzminister zwar fest, daß weiter Konsolidierungsbedarf bestehe, aber die Kreditbelastung nicht, wie in den Jahren zuvor, die verfassungsrechtlichen Grenzen zu übersteigen drohe⁵⁵. Gleichzeitig wurde das Ende der linearen Stellenkürzungen und der Übergang zu einem aufgabenkritischen Verfahren angekündigt. In Vollzug dessen soll die Kürzung von Stellen im Schulbereich fortgesetzt und im Hochschulbereich, mit Ausnahme der Kliniken, aufgrund der demographischen Entwicklung mit der Kürzung von Stellen begonnen werden⁵⁶. In anderen Bereichen läßt der Finanzbericht des Landes in den Angaben zu den Zu- und Abgängen von Personalstellen nach Aufgabenbereichen die erreichten Resultate erkennen. Danach ergeben sich größere Streichungen von Stellen außerhalb des Bildungsbereichs bei den Polizeibehörden und -einrichtungen mit 347, Gerichten und Staatsanwaltschaften mit 55, der

⁵⁴ Vgl. Haushaltsrede zum Haushalt 1987 Nordrhein-Westfalen, Plenarprotokoll des Landtags Nordrhein-Westfalen 10/28 vom 17.09.1986, S. 2134 (C)

⁵⁵ Vgl. Haushaltsrede zum Haushalt 1987 Nordrhein-Westfalen, Plenarprotokoll des Landtags Nordrhein-Westfalen 10/28 vom 17.09.1986, S. 2131 (C)

⁵⁶ Vgl. Haushaltsrede zum Haushalt 1987 Nordrhein-Westfalen, Plenarprotokoll des Landtags Nordrhein-Westfalen 10/28 vom 17.09.1986, S. 2134, 2135

Kriegsopferversorgung mit 11, Verwaltung für Agrarordnung mit 35 und Landesforstverwaltung mit 108 Stellen.

Auch die übrigen Länder haben mit prozentualen Stellenkürzungen und Wiederbesetzungssperren die Zahl der Beschäftigten vermindert oder wenigstens den Anstieg der Zahlen zu bremsen versucht. Bezogen auf die Zahl der Vollbeschäftigten wurden in den im folgenden genannten Flächenländern von 1980 bis 1984 mehr Stellen gestrichen als neugeschaffen: Niedersachsen (3 227), Hessen (1 069), Rheinland-Pfalz (60), Bayern (4676) und Saarland (122)⁵⁷. Die Aufgabenschwerpunkte, die in den Ländern vom Personalabbau betroffen waren, liegen bei den Grund-, Haupt- und Sonderschulen, der Steuer- und Finanzverwaltung und den Realschulen mit geringerem Abbau. Dagegen wurde der Personalbestand der Gymnasien und bei Polizei und Justiz erhöht⁵⁸.

Beim globalen Personalabbau zeigt sich erst nach der Umsetzung, wo tatsächlich Stellen gestrichen worden sind. Allenfalls dann tritt ein aufgabenbezogenes Muster der Kürzungen hervor. Werden lineare Einsparungen auf kleinere Einheiten als das Ressort übertragen, wird die Möglichkeit einer aufgabenkritischen Umschichtung des Personals weiterhin eingeengt. Wird die lineare Vorgehensweise erst auf der unteren Ebene des Personaleinsatzes aufgegeben, entsteht das Bild, daß die höheren politischen Instanzen die Einsparquote festlegen, die Umsetzung dem nachgeordneten Vollzugsorgan überlassen bleibt. Auf die politische Beeinflussung einer aufgabenkritischen Implementation solcher Vorgaben durch die Verwaltung wird verzichtet. Würden die Ressorts generell über eine Personalvorausschau nach Aufgabenfeldern verfügen⁵⁹, dann wäre wenigstens nach deren Kriterien ein Auf-

⁵⁷ Vgl. *Werner Patzig/Manfred Schlick*, Die Haushalte der Flächenländer unter Konsolidierungszwang, Institut "Finanzen und Steuern", Nr. 262, Bonn 1986, S.95; hier ergibt sich für Nordrhein-Westfalen allerdings keine Verminderung, sondern eine Steigerung von 8611 Stellen. Dies kann an der Halbtagsbeschäftigung liegen.

⁵⁸ Vgl. *Werner Patzig/Manfred Schlick*, Die Haushalte der Flächenländer unter Konsolidierungszwang, Institut "Finanzen und Steuern", Nr. 262, Bonn 1986, S.96

⁵⁹ Vgl. *Eberhard Laux*, Gutachten zu den sachlichen, organisatorischen und verfahrensmäßigen Voraussetzungen einer Personalplanung im Rahmen der mittelfri-

gabenbezug gewährleistet. Dem steht aber der vielerorts unbefriedigende Stand von Personalverwaltung und Personalplanung entgegen. Insbesondere läßt sich immer wieder feststellen, daß Personalbehörden einschlägige Bedarfsentwicklungen nicht einschätzen können. Sie sind auf Informationen angewiesen, die nur in den Facheinheiten vorliegen. Konkurrenzverhalten untereinander und entmutigende Erfahrungen bei der Anmeldung von Personalbedarf behindern den offenen Informationsaustausch.

Hinzu kommt als weitere Restriktion bei der internen Umsetzung linearer Stellenkürzungen, daß die Vollzugsebene regelmäßig nur über die Intensität der Aufgabenerfüllung verfügen kann. Über die Aufgabe als solche hat sie keine Dispositionsbefugnisse. So kann die globale Beschneidung des Personalhaushalts die Folge haben, daß es eher zu einer Zersplitterung der Ressourcen als zu einer Konzentration auf prioritäre Aufgaben kommt. Dennoch wird dem Ansatz der pauschalen Einsparquote für das Personal - gegebenenfalls mit der Ausklammerung bestimmter, als Ausnahme begründeter Aufgabenfelder - immer wieder der Vorzug gegeben. Die Systemrationalität einer solchen Methode der personellen Schematisierung liegt darin, daß sie für die Ressorts annehmbar erscheint. Wegen der Gleichbehandlung bleiben ihre Gewichtsverhältnisse unverändert⁶⁰. Das heißt, daß auch die Bedeutung der von ihnen wahrgenommenen öffentlichen Aufgaben relativ erhalten wird. Obwohl so das aufgabenkritische Profil des Personalabbaus flach bleibt, sieht man keine Alternative zum Ansatz der globalen Stellenkürzung. Man meint, daß andere Methoden, die ausgehend von einer Aufgabekritik den Stellenabbau mit einem hohen Differenzierungsgrad angehen würden, sich mit Vorarbeiten aufgehalten hätten, ohne die notwendige Entlastung im Personalhaushalt zu erzielen⁶¹. Selbst dort im Ausland, wo die Zu-

stigen Finanzplanung des Landes Nordrhein-Westfalen, hrsg. vom Finanzminister des Landes Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1981, S. 95

60 Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung, Personal- und Organisationsaufgaben in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel oberster Bundesbehörden, 2. Aufl., Stuttgart u.a., 1988, S. 244 ff.

61 Vgl. *Peter Wild*, Personalplanung in Nordrhein-Westfalen - Beginn eines Versuchs; in: *Die Öffentliche Verwaltung* 1983, S. 791 ff.

rückführung von Staatsaufgaben und der Abbau des Civil Service viel stringenter betrieben wird, greift man zu Ansätzen pauschaler Kürzungen beim Personal und vermeidet damit die Auseinandersetzung über die jeweils wahrzunehmenden öffentlichen Interessen⁶². Es ist mithin letztlich die Sparpolitik beim Haushalt mit ihren Möglichkeiten der Konfliktbegrenzung, die die Aufgabenentwicklung prägt. Durch den Vorbehalt von personellen Ausnahmereichen können gewisse Schutzzonen für öffentliche Aufgaben eingerichtet werden. Die kontraktive Aufgabenpolitik wird aber nicht nur durch die Personalpolitik, sondern auch durch die Finanzpolitik mediatisiert.

3. Subventionsabbau

Der Subventionsabbau gehört wie die Haushaltskonsolidierung zu den immer wieder diskutierten Ansätzen einer Zurückführung von Staatsaktivitäten. Im Gegensatz zu der Sanierung öffentlicher Finanzen durch Beschneidung primär von Sozialleistungen hatte dieser Ansatz auch in den 70er Jahren nichts an Popularität verloren⁶³. Die Gründe für den Subventionsabbau wurden hin und her gewendet. Es gab kaum eine politische Kraft in Parteien, Verbänden und im Publikum - Gewerkschaften wie Unternehmer - die die entsprechenden politischen Forderungen verbal nicht unterstützt hätte. Erst recht mußten sich Regierungen und Parteien, die sich für eine Erneuerung der Marktwirtschaft einsetzen, der Überprüfung von Subventionen zuwenden. Dennoch hat sich die Summe der Subventionsausgaben ständig erhöht. Sie ist auch in den 80er Jahren gestiegen. Der elfte Subventionsbericht der Bundesregierung beziffert das Gesamtvolumen beim Bund 1970 mit 14,3 Mrd. DM, 1980 mit 25,5 Mrd. DM und 1986 mit 30 Mrd. DM, bei Ländern

⁶² Vgl. *Geoffrey K. Fry*, *The Thatcher Government, the Financial Management Initiative, and the "New Civil Service"*, in: *Public Administration* 1988, S. 1 ff. (17)

⁶³ Vgl. *Karl-Heinrich Hansmeyer*, *Ansätze, Chancen und Hemmnisse einer Drosselung öffentlicher Subventionen und Unterstützungszahlungen*, in: *Hans Herbert von Arnim/Konrad Littmann*, *Finanzpolitik im Umbruch: Zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte*, Berlin 1984, S. 213 ff.

und Gemeinden 1970 mit 14 Mrd. DM, 1980 mit 29,1 Mrd. DM und 1986 mit 31,7 Mrd. DM. Milliardenbeträge wurden 1986 für Landwirtschaft, Bergbau, regionale Strukturmaßnahmen, Verkehr, Wohnungsbau und Städtebau, Sparförderung und Vermögensbildung genannt⁶⁴. Will man politische Erfolge belegen, muß man sich in den Bereich der Verhältniszahlen, also der Subventionsquote begeben. Immerhin konnten die Subventionen des Bundes relativ - d.h. im Verhältnis der Summe der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen zum Bruttosozialprodukt - zurückgeführt werden. Lag der Anteil der Bundessubventionen am Bruttosozialprodukt in den 70er Jahren noch über 2 % und Anfang der 80er Jahre bei 1,7 %, so betrug er 1986 1,5 %⁶⁵.

Die Probleme der politischen, ökonomischen und rechtlichen Handhabung von Subventionen fangen bereits bei ihrer begrifflichen Erfassung an. Im strengen Sinne versteht man darunter alle Geldzahlungen oder geldwerten Leistungen der öffentlichen Hand an Unternehmen, die ohne markt-mäßige Gegenleistung aber in Erwartung eines bestimmten Verhaltens der Empfänger geleistet werden. Die Bezeichnung der Finanzhilfen im Stabilitäts- und Wachstumsgesetz schließt auch bestimmte Hilfen an private Haushalte ein, allerdings wiederum nicht alle Sozialleistungen⁶⁶. Letztlich gibt es keine allgemeingültige rechtliche Abgrenzung von Subventionen. Im Zusammenhang mit der Subventionsberichterstattung hat sich lediglich eine bestimmte Regierungspraxis herausgebildet⁶⁷. Hiernach ist verständlich, daß andernorts ganz andere Subventionsvolumina errechnet werden und insbesondere kritisiert wird, daß bestimmte Hilfen - wie sie z.B. dem Bergbau in

⁶⁴ Vgl. 11. Subventionsbericht der Bundesregierung, Bundesratsdrucksache 530/87 vom 25.11.1987, S. 9 und S. 14 f.

⁶⁵ Vgl. 11. Subventionsbericht der Bundesregierung, Bundesratsdrucksache 530/87 vom 25.11.1987, S. 16 ff.

⁶⁶ Vgl. *Alex Möller*, Hrsg., Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Kommentar, 2. Aufl., Hannover 1969, § 12, S. 178 ff.

⁶⁷ Vgl. 11. Subventionsbericht der Bundesregierung, Bundesratsdrucksache 530/87 vom 25.11.1987, S. 8 f.

Form des Kohlepfennigs zufließen - nicht berücksichtigt werden⁵⁸. Damit erreichen wir aber bereits ökonomische Fragen von Zweck und Eignung der Subventionen.

Für die Aufgabenkritik können solche Abgrenzungsschwierigkeiten beiseite bleiben. Mit der gesetzlich-budgetären Festlegung von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen werden politisch mittels der Medien von Recht und Geld öffentliche Aufgaben definiert. Der Eingriff in diesen Bestand - Wegfall oder Kürzung - bedeutet kontraktive Aufgabenpolitik. Dabei sollte Einverständnis bestehen, daß Ausgangspunkt der Betrachtung nicht die wie hoch auch immer angesetzten Zahlen der Finanzplanung, sondern nur die von Haushaltsausgaben und Steuern sein können⁶⁹. Mit welcher Vielfalt und Gewichtigkeit öffentlicher Aufgaben wir es zu tun haben, wird deutlich, wenn wir auf die Beispiele dessen sehen, was subventioniert wird: die Flugpreise nach Berlin, die Stiftung Warentest, Auslandsinvestitionen deutscher Unternehmer, Existenzgründungen im Inland, Sachinvestitionen saarländischer Unternehmer, Frachtkosten im Zonenrandgebiet, Restrukturierung der Stahlindustrie, technologische Schwerpunktprogramme, biotechnologische Industrie, Bau großtechnischer Kohleveredelungsanlagen, Investitionen im Steinkohlebergbau, waldbauliche Maßnahmen, Rationalisierungsmaßnahmen im landwirtschaftlichen Erzeugungsbereich, Wohnmietkosten und vieles mehr.

Solche Anschauungsfälle belegen aber auch, warum die von verschiedenen Seiten vorgeschlagene lineare Kürzung aller Subventionen nach der

⁶⁸ Vgl. *Gert Dahmann*, Subventionsabbau: Ökonomische und politische ratio zur Dekkung bringen, in: *Mittelstandsvereinigung der CDU/CSU*, Hrsg., *Markt ist besser - Subventionsabbau ist gefordert*, Bonn 1988, S. 231 ff.

⁶⁹ Vgl. *Karl-Heinrich Hansmeyer*, Ansätze, Chancen und Hemmnisse einer Drosselung öffentlicher Subventionen und Unterstützungszahlungen, in: *Hans Herbert von Arnim/Konrad Littmann*, *Finanzpolitik im Umbruch: Zur Konsolidierung öffentlicher Haushalte*, Berlin 1984, S. 213 ff., S. 217

"Rasenmäher-Methode" nicht ins Werk gesetzt wird⁷⁰. Sieht man von den Schwierigkeiten im Verhältnis von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen ab, so erlaubt ein pauschaler Subventionsabbau nicht, zwischen den verschiedenen öffentlichen Aufgaben zu differenzieren. In der Subventionierung kommen - jenseits tradierter Besitzstände - jedoch unterschiedliche politische Prioritäten zum Ausdruck. Die Berlin-Förderung hat andere sachliche, räumliche und zeitliche Gründe als die Stahlsubventionen und diese wiederum andere als ein Forschungsprogramm für Zukunftstechnologien. Man kommt also nicht umhin, an die einzelnen Subventionsfelder gesondert heranzugehen. Das bedeutet, daß der Subventionsabbau aufgabenorientiert erfolgen muß. Entsprechend heißt es im elften Subventionsbericht, daß die Bundesregierung es für notwendig halte, den Weg des gezielten, am jeweiligen Subventionszweck orientierten Abbaus von Subventionen weiterzugehen. Der Bericht erläutert deshalb die Entwicklung von Finanzhilfen und Steuervergünstigungen nach Aufgabenbereichen und begründet die Beibehaltung bzw. den Abbau von Subventionen anhand der Auswirkungen auf die jeweilige Aufgabe⁷¹. Wir befinden uns hier in einer anderen Ausgangssituation als bei den pauschalen Sparquoten des Personalabbaus. Letztere werden von den Ressorts akzeptiert, weil die personellen Gewichtsverhältnisse und damit die relative Bedeutung der wahrgenommenen öffentlichen Aufgaben erhalten bleiben.

Unter instrumentellen Vorzeichen sind zwei Bereiche des Subventionsabbaus hervorzuheben. Das eine sind die befristeten Subventionen. Das andere sind jene Steuersubventionen, die im Zusammenhang mit der Steuerreform abgebaut werden. Subventionsfelder gehören zu den politischen Bereichen, in denen sich partikulare Interessen am nachdrücklichsten organisieren und im Falle des Versuchs einer aufgabenorientierten Einschränkung als politi-

⁷⁰ Vgl. *Gerhard Zeitel*, Pauschalkritik reicht nicht, in: Mittelstandsvereinigung der CDU/CSU, Hrsg., Markt ist besser - Subventionsabbau ist gefordert, Bonn 1988, S. 29 f.

⁷¹ Vgl. 11. Subventionsbericht der Bundesregierung, Bundesratsdrucksache 530/87 vom 25.11.1987, S. 7, S. 20 ff.

scher Widerstand mobilisieren lassen⁷². So wird seit langem gefordert, die Subventionsverhältnisse nach ihrem Bestand, ihrer Rechtfertigung und ihrer Reduzierung wenigstens für die öffentlichen Entscheidungsprozesse transparent zu machen. § 12 des Gesetzes zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft hat dazu insbesondere auch Berichtspflichten zur Beendigung der Finanzhilfen und Steuervergünstigungen eingeführt⁷³. Subventionsmaßnahmen gehören heute zu denjenigen Staatsaktivitäten, die - im Gegensatz zur öffentlichen Leistung nach grundsätzlich zeitlich nicht begrenzten Gesetzen - des öfteren befristet werden. Das schließt nicht aus, daß ihre Gewährung verlängert wird. Jedenfalls wird die politische Begründungs- und Durchsetzungslast umgekehrt. Da es schwierig ist festzustellen, ob und wie weit ein Subventionszweck erreicht und eine öffentliche Aufgabe an ihrem Ende ist, ist eine solche Umkehrung von Belang. So enthält der Haushaltsentwurf 1988 von insgesamt 101 Finanzhilfen 52 befristete Positionen. Milchrente, Investitionszuschüsse an Tankstellen, Personalzuwachsförderung für Forschung und Entwicklung, Anpassungszuschüsse zur Förderung selbständiger Existenzen sind befristet. 14 Maßnahmen sind in der Zeit vom zehnten bis elften Subventionsbericht durch Fristablauf zu Ende gegangen⁷⁴.

Ein umfassender Eingriff in die Steuersubventionen erfolgt im Rahmen der Steuerreform 1986, 1988, 1990. Eine Abbauliste steuerlicher Subventionen und Sonderregelungen nennt 62 Positionen mit Einzelmaßnahmen (Steuerermehreinahmen 1990/1991/1992) wie Begrenzung der Steuerfreiheit bei Belegschaftsrabatten (150/180/180 Mio DM), Aufhebung des Investitionszulagegesetzes (1 600/1 080/1 600 Mio DM), Einschränkung der Investitionszulage Berlin (40/265/395 Mio DM), Aufhebung der Grundsteuervergünstigung für Wohnraum (-/100/200 Mio DM), Aufhebung der Essensfreibeträge (885/1 000/1 000 Mio DM) usw. Schon die Zusammenfassung von steuerlichen Subventionen und Sonderregelungen macht deutlich, daß

⁷² Vgl. *Martin Bangemann*, Steuerpolitik für die 90er Jahre, Herford 1988, S. 103 ff.

⁷³ Vgl. *Alex Möller*, Hrsg., Gesetz zur Förderung der Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft, Kommentar, 2. Aufl., Hannover 1969, § 12, S. 178 ff.

⁷⁴ Vgl. 11. Subventionsbericht der Bundesregierung, Bundesratsdrucksache 530/87 vom 25.11.1987, S. 48

steuerpolitische, nicht aufgabenpolitische Gesichtspunkte im Vordergrund stehen. Es geht um Steuergerechtigkeit und Steuervereinfachung. Man meint, daß das alte Einkommenssteuerrecht durch einen tiefgreifenden Widerspruch geprägt sei: Die Steuersätze seien überhöht, dafür gebe es eine lange Reihe von Steuervergünstigungen für bestimmte Gruppen. Eine Senkung der Steuersätze bedeutet hiernach, daß ein wesentlicher Grund für zahlreiche Steuervergünstigungen und steuerliche Sonderregelungen entfällt⁷⁵. Mit solchen Ausgleichs- und Verrechnungskonzepten kann die Interessenartikulation in relevanten Subventions- und Aufgabenfeldern begrenzt werden. Die Zielvorgaben der Steuerreform - nämlich ein einfacheres, gerechteres und in sich schlüssigeres Steuersystem als Kernstück einer Wirtschafts- und Finanzpolitik für mehr Wachstum und Beschäftigung einzurichten⁷⁶ -, überlagern Subventionszwecke und Aufgabenprofile.

Im übrigen - und damit insbesondere bei den Finanzhilfen - wird man kaum von einer "Wende der Subventionspolitik"⁷⁷, eher von punktuellen Erfolgen sprechen können. Zwar gibt es rückläufige Haushaltsansätze - z.B. Wirtschaftswegebau -, Subventionswegfall - z.B. Innovationsförderung im Steinkohlebergbau - oder auch großvolumige Reduzierungen - z.B. beim Stahl⁷⁸. Nach dem elften Subventionsbericht entfallen oder verkürzen sich ab 1988 mit den Exporten die Subventionen für Kokskohle - weil Exporte nicht zur Aufgabe einer Sicherung der Energieversorgung beitragen -, die Subventionen zur Sicherung einer eigenen Rohölbasis - weil die Explorationstätigkeit mehr den Mitteln der Unternehmen überlassen werden könnten -, die Zuschüsse zu Personalkosten im Forschungs- und Entwicklungsbereich kleiner und mittlerer Unternehmen -, weil sich die Rahmenbedingungen für

⁷⁵ Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 45/1988, Bonn, 08.07.1988, S. 15 ff., S. 48 ff.

⁷⁶ Vgl. Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Aktuelle Beiträge zur Wirtschafts- und Finanzpolitik, Nr. 45/1988, Bonn, 08.07.1988, S. 3

⁷⁷ Vgl. *Thies Thormählen*, Wende der Subventionspolitik des Bundes, in: Wirtschaftsdienst 1985, S. 516 ff.

⁷⁸ Vgl. 11. Subventionsbericht der Bundesregierung, Bundesratsdrucksache 530/87 vom 25.11.1987, S. 57 ff.

diese Unternehmen verbessert hätten⁷⁹. Hinzu kommt der Fristablauf bei der Wohnungsmodernisierung, Heizenergieeinsparung usw.⁸⁰. Dem stehen aber erweiterte Subventionen - z.B. beim Wohngeld⁸¹ - und die Entwicklung des Gesamtvolumens gegenüber. Den vielfältigen Bekenntnissen dazu, daß Subventionen die Marktverhältnisse verzerrten und deshalb abgebaut werden müßten, lassen sich wiederum vielfältige Aussagen darüber entgegenhalten, daß jeweilige politische Bereiche durch Finanzhilfen und Steuervergünstigungen zu fördern und insbesondere der Strukturwandel durch Subventionen abzumildern seien. Wie schwierig es ist, Finanzhilfen subventions- und aufgabenkritisch zu bündeln und abzubauen, zeigt die jüngste Debatte zu gezielten Eingriffen in Ausgabesubventionen und subventionsähnlichen Leistungen im Etat 1989 des Bundesministeriums für Wirtschaft. Vor dem Hintergrund von Milliardenhilfen für die Flugzeugindustrie war von "Kahlschlag" der Mittelstandsförderung die Rede⁸². Gewisse dezisionistische Begleitumstände der Entscheidungsfindung in dieser Angelegenheit - in der Ministerialverwaltung, der exekutiven Spitze, der parlamentarischen Gremien - wurden kritisiert. Insoweit bleibt die Frage, ob sich nicht die Entscheidungsprozesse selbst in einem so hochpolitischen Feld wie dem der Subventionen im Hinblick auf aufgabengerechte Ergebnisse verbessern lassen.

Exkurs: Abbau interner Finanzzuweisungen

Wenn in Kritik der Subventionsberichterstattung bemängelt wird, daß ein Großteil des tatsächlich Verteilten unberücksichtigt bleibe, dann wird auch auf Zahlungen innerhalb des öffentlichen Sektors verwiesen, z.B. auf Zu-

⁷⁹ Vgl. 11. Subventionsbericht der Bundesregierung, Bundesratsdrucksache 530/87 vom 25.11.1987, S. 32 ff.

⁸⁰ Vgl. 11. Subventionsbericht der Bundesregierung, Bundesratsdrucksache 530/87 vom 25.11.1987, S. 131

⁸¹ Vgl. 11. Subventionsbericht der Bundesregierung, Bundesratsdrucksache 530/87 vom 25.11.1987, S. 133

⁸² Vgl. Woche im Bundestag, Nr. 20 vom 17.11.1988, S. 28

schüsse an die Bundesbahn⁸³. Nun beruht die Finanzierung öffentlicher Aufgaben in der Bundesrepublik Deutschland nicht einfach auf den jeweiligen Eigenmitteln, sondern in den Finanzverflechtungen eines dezentralen Systems - insbesondere mit Föderalismus und territorialer und sektoraler Selbstverwaltung - auch auf Finanzzuweisungen, Finanzhilfen, Finanzzuschüssen usw. benachbarter Staats- und Verwaltungsstellen. Aufgabenkritik im Sinne kontraktiver Aufgabenpolitik stellt hingegen prinzipiell auf Grenzverschiebungen zwischen öffentlichem und privatem Sektor ab. Indessen hängt der Handlungsspielraum vieler Träger öffentlicher Aufgaben nicht zuletzt davon ab, wieviel Fremdmittel eingeworben werden können. Wegfall oder Kürzung solcher Mittel können sich indirekt auf den Aufgabenbestand auswirken. Das Aufgabenprofil tritt insbesondere dann hervor, wenn Finanzzuweisungen mit einer Zweckbindung vergeben werden. Deswegen ist auf den Abbau entsprechender interner Finanzzuweisungen als einen Merkposten zu verweisen. Es wird ein Beispiel ausgewählt, in dem bemerkenswerterweise von einem "Subventionsbericht Kommunen" gesprochen wird. In Nordrhein-Westfalen wurde im Rahmen der funktionalen Verwaltungsreform 1980 eine Projektgruppe mit dem Auftrag eingesetzt, hinsichtlich der zweckgebundenen Zuweisungen an die Gemeinden und Gemeindeverbände zu überprüfen, inwieweit Förderungsrichtlinien und -verfahren vereinheitlicht bzw. vereinfacht werden können, darüber hinaus aber - "im Rahmen einer umfassenden Aufgabenkritik" - inwieweit eine Reduzierung der Förderungszwecke in Betracht kommt⁸⁴.

Zweckzuweisungen an die Kommunen sind herkömmlich Gegenstand einer vielfältigen Kritik. Man bemängelt Beeinträchtigungen der örtlichen Autonomie, fehlende Transparenz der Verwaltung, begrenzte Eignung für

83 Vgl. *Gert Dahlmanns*, Subventionsabbau: Ökonomische und politische ratio zur Deckung bringen, in: Mittelstandsvereinigung der CDU/CSU, Hrsg., Markt ist besser - Subventionsabbau ist gefordert, Bonn 1988, S. 231

84 Vgl. Innenminister Nordrhein-Westfalen, Hrsg., Subventionsbericht Kommunen 1981, Abbau staatlicher Zweckzuweisungen sowie Harmonisierung und Vereinfachung der Zuweisungsverfahren - im kommunalen Bereich - Bericht der Projektgruppe Mai 1981, S. 3

die staatliche Zweckverfolgung , Begünstigung ökonomisch falscher Entscheidungen und unwirtschaftlicher Ausgaben, Verzögerung von Verfahrensabläufen, unvertretbar hohe Verwaltungskosten usw.⁸⁵. Die Zuweisungsstellen sind in ihren Haushalten belastet. Sie halten aber "viele goldene Zügel" in der Hand, mit denen sie die Aufgabengestaltung des örtlichen Bereichs steuern können. Die empfangenden Kommunen sind auf solche Fremdmittel angewiesen, werden dadurch indessen zu oft zur Setzung von Prioritäten veranlaßt, die an ihrer eigenen Aufgabenplanung vorbeigehen. So ist die eine Seite zuerst aus haushaltspolitischen Gründen an der Kürzung von zweckgebundenen Finanzzuweisungen interessiert. Die andere Seite denkt nicht an den Wegfall der Subsidien, sondern an die Streichung von Zweckbindungen.

Der "Subventionsbericht Kommunen", der 1981 von der genannten Projektgruppe für Nordrhein-Westfalen vorgelegt wurde, sieht einen umfangreichen Abbau von Einzelförderungen vor. Ein Bruch mit dem System der Zweckzuweisungen schlechthin wird - auch wegen der geringen Chancen politischer Durchsetzbarkeit - abgelehnt⁸⁶. Man entschied sich für eine Durchforstung der einzelnen Zuweisungen. Abgebaut wurden Förderungsbereiche wie: Personalkostenzuschüsse für die Beratung asylbegehrender Ausländer, Darlehen für Baumaßnahmen der beruflichen Rehabilitation, Förderungsmaßnahmen zur Beseitigung von Schneebruchschäden, Gemeinschaftsanlagen für die Kleintierhaltung, Förderung des Grunderwerbs in geplanten oder in der Planung befindlichen Sanierungsgebieten, Förderung von Schülerwohnheimen und Schullandheimen, Seuchenbekämpfung, örtliche Maßnahmen zur Verkehrserziehung und -aufklärung, Förderung der Bildungsarbeit der kommunalen Jugendhilfe, Förderung von Jugendwohnheimen, Schu-

⁸⁵ Vgl. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Zweckzuweisungen, Bericht Nr. 12/1980, Köln 1980

⁸⁶ Vgl. Innenminister Nordrhein-Westfalen, Hrsg., Subventionsbericht Kommunen 1981, Abbau staatlicher Zweckzuweisungen sowie Harmonisierung und Vereinfachung der Zuweisungsverfahren - im kommunalen Bereich - Bericht der Projektgruppe Mai 1981, S. 173 ff.

lungskurse für werdende Mütter in Fragen der Gesundheitspflege, Förderung der Kinder- und Jugendzahnpflege usw.⁸⁷.

Beim Abbau solcher Zuweisungsbereiche wurden Kriterien herangezogen, die temporäre, quantitative und strukturelle Bewertungen ermöglichten. Gewohnheitsmäßige Förderung von langjähriger Dauer, Anreizprogramme im Wechsel zur Dauerförderung, auslaufende Programme usw. wurden aus zeitlichen Bewertungen, geringfügige Volumina, Einzelförderungen unterhalb einer Bagatellgrenze aus quantitativen Gesichtspunkten, Dauerförderung von Betriebskosten, Mischfinanzierungen bzw. Doppelförderung, gruppenspezifische Zuweisungen, Förderung von Selbstverwaltungsaufgaben aus strukturellen Gründen zum Abbau empfohlen⁸⁸. Für 75 von insgesamt 131 Zweckzuweisungsbereichen aus dem Zuständigkeitsbereich von sechs Ministerien wurde vorgeschlagen, sie ganz oder teilweise wegfällen zu lassen. Die kurz- und mittelfristigen Vorschläge sind bis 1986 zum beträchtlichen Teil umgesetzt worden⁸⁹. Eine Umfrage des nordrhein-westfälischen Gemeindeverbandes unter 59 Städten und Gemeinden hat allerdings ergeben, daß sich lediglich 15 Kommunen durch den Wegfall der Förderungsbereiche betroffen sahen und auch das entfallende Förderungsvolumen nicht hoch beziffert wurde. Man meint, daß sich der bislang vorgenommene "Subventionsabbau" gegenüber der kommunalen Selbstverwaltung eher auf Randbereiche und gering dotierte Förderungsbereiche konzentriert habe. Die Grundsatzfrage, ob im Rahmen größeren kommunalpolitischen Gestaltungsermessens auch für die Zukunft ein weiterer Abbau zweckgebundener Zuweisungen erforderlich sei, bejahen 35 von 43 antwortenden Städten und Gemeinden, wobei etwa die

⁸⁷ Vgl. Nordrhein-Westfalen Landtagsdrucksache 9/3022, Übersicht über den Stand der Umsetzung des "Subventionsberichts Kommunen 1981"

⁸⁸ Vgl. Innenminister Nordrhein-Westfalen, Hrsg., Subventionsbericht Kommunen 1981, Abbau staatlicher Zweckzuweisungen sowie Harmonisierung und Vereinfachung der Zuweisungsverfahren - im kommunalen Bereich - Bericht der Projektgruppe Mai 1981, S. 185 ff.

⁸⁹ Vgl. Nordrhein-Westfalen Landtagsdrucksache 9/3022, Übersicht über den Stand der Umsetzung des "Subventionsberichts Kommunen 1981"

Hälfte einen Ausgleich durch pauschalisierte Finanzmittel für notwendig hält⁹⁰.

4. Rechtsvereinfachung

Seit 1978 sind in Bund und Ländern Kommissionen eingesetzt worden, die unter Bezeichnungen wie "Rechts- und Verwaltungsvereinfachung", "Bürgernähe in der Verwaltung", "Abbau von Staatsaufgaben und Verwaltungsvereinfachung", "Normprüfung", "Verwaltungsreform", sich jenen Themen widmeten, die von einer wachsenden Bürokratiekritik umfaßt worden waren. Die Auseinandersetzung mit den öffentlichen Aufgaben wurde einigen Kommissionen erklärtermaßen als Auftrag gegeben, so in Baden-Württemberg: Abbau und Delegationen von Verwaltungsaufgaben, in Bayern: Abbau von Aufgaben, in Hessen: Aufgabenverlagerung. Regelmäßig wurden Rechtsvereinfachung und Rechtsvereinigung zu Arbeitsschwerpunkten erhoben⁹¹. Damit wurde bei einem Hauptkritikpunkt moderner Bürokratisierungen angeknüpft, nämlich bei der wohlfahrtsstaatlichen Überregulierung, der Flut von Gesetzen und Verordnungen, dem Regelungsperfektionismus und der doch zweifelhaften sozialen Treffsicherheit der Rechtsvorschriften⁹². Zugleich wurde wiederum, und zwar indirekt auf die öffentlichen Aufgaben Bezug genommen. Dann die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung und so die strukturellen Prämissen für die inhaltliche Richtigkeit des Verwaltungshandelns werden nach deutscher Tradition in erster Linie durch das Medium des Rechts festgelegt. Der Rechtsstaat ist vor allem auch der Staat des wohl-

⁹⁰ Vgl. Nordrhein-westfälischer Städte- und Gemeindebund, Kommunaler Erfahrungsbericht zum Abbau der Bürokratie im Verhältnis Land/Kommunen, Kommunaler Erfahrungsbericht 1986, Düsseldorf 1986

⁹¹ Vgl. Joachim Jens Hesse, Zum Stand der Verwaltungsvereinfachung bei Bund und Ländern, in: Die Öffentliche Verwaltung 1987, S. 474 - 485

⁹² Vgl. Klaus König, Evaluation als Kontrolle der Gesetzgebung, in: Waldemar Schreckenberger/Klaus König/Wolfgang Zeh, Hrsg., Gesetzgebungslehre, Stuttgart u.a. 1986, S. 96 ff.; ferner Erika Müller/Wolfgang Nuding, Gesetzgebung - "Flut" oder "Ebbe"?, in: Politische Vierteljahresschrift 1984, S.74 ff.

geordneten Verwaltungsrechts. Rechtskultur und Verwaltungskultur stehen in einem Zusammenhang, der Gesetz und Recht nicht zur "Barriere" für sinnvolle Staatstätigkeit, sondern zu einem rationalisierenden Moment bei der Wahrnehmung öffentlicher Angelegenheiten werden läßt.

Das schließt es nicht aus, daß sich im Entwicklungsprozeß des öffentlichen Rechts Regelungsbestände ansammeln, die als unnötiger Formalismus, Überregulierung, bürokratischer Perfektionismus, Doppelregelung usw. kritisiert werden können. Dabei sollte man freilich den Umfang des Rechtsstoffes, der ohne Bedeutung für die öffentliche Sache selbst ist, nicht zu hoch einschätzen. Bei Aktionen der Rechtsvereinfachung und Rechtsbereinigung signalisieren Interventionen von Interessenverbänden schnell und oft, daß man eben auf materielle Belange gestoßen ist. Entsprechend haben es die Kommissionen zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung nicht bei der Entrümpelung irrelevanter Normenbestände bewenden lassen. Über eine Rechtsbereinigung im engeren Sinne hinaus wurde in das materielle Recht und die von ihm bestimmten öffentlichen Aufgaben eingegriffen.

Die Kommission zur Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung des Landes Nordrhein-Westfalen hat die in den Ländern bis 1983 erarbeiteten Vorschläge auf diesem Gebiete zusammengestellt und nach Maßnahmentearten - Rechtsbereinigung, Zuständigkeitsverlagerung, Verfahrensvereinfachung usw. - bewertet. Von damals etwa 540 Einzelvorschlägen hat sie etwa 100 als Abbau von Staatsaufgaben gekennzeichnet. Sie reichen vom Apothekenwesen bis zum Baurecht, vom Recht der Ordnungswidrigkeiten bis zur Energiewirtschaft, vom Recht der öffentlichen Aufgaben bis zum Personenstandswesen⁹³. Wie sehr die Auseinandersetzungen über die öffentliche Aufgabe den Abbau von Rechtsvorschriften bestimmt, zeigt sich in Nordrhein-Westfalen selbst am Falle des Kindergartengesetzes. Die dortige Kommission hatte 1982 vorgeschlagen, das Kindergartengesetz ersatzlos aufzuheben, und zwar mit der Begründung, die einschlägigen Standards seien allgemein

93

Vgl. Kommission zur Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung, Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung in Nordrhein-Westfalen, Bericht und Vorschläge, Köln 1983, S. 342; vgl. ferner noch *Thomas Ellwein*, Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung in Nordrhein-Westfalen, in: Deutsches Verwaltungsblatt 1984, S. 255 ff.

geklärt, staatliche Aufsicht sei nicht erforderlich, die verbleibenden Aufgaben könnten gemeindlich bewältigt werden. Das Gesetz entspreche nicht einem Bedürfnis nach materieller Regelung eines wichtigen Aufgabengebietes, sondern schaffe lediglich Finanzvoraussetzungen mit erheblichem bürokratischem Aufwand. Der Ministerpräsident hält diese Gesetz mit dem Hinweis, daß die meisten Kindergärten von freien Trägern betrieben würden, weiterhin für erforderlich. Das Kindergartengesetz beschreibe einen wichtigen pädagogischen und sozialen Auftrag. Seine Streichung würde Qualität und Umfang des Bildungsangebotes der Kindergärten gefährden⁹⁴.

Auch die auf Bundesebene eingesetzte Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung hat einen aufgabenbezogenen Auftrag. Die Regierungserklärung vom 4. Mai 1983 weist ihr folgende Richtung: Wirksamkeit und Überzeugungskraft staatlichen Handelns wüchsen, wenn der Staat darauf verzichte, zu viele Bereiche des Lebens zu regeln. In der Vergangenheit habe der Staat im Übermaß Aufgaben an sich gezogen. Umkehr sei dringend geboten. Es müsse gelingen, das Recht zu vereinfachen und Überreglementierungen zu beseitigen⁹⁵. Die Unabhängige Kommission nahm ihre Aktivitäten 1983 auf und führt sie bis heute fort. Der im Bund eingeschlagene Weg ist im weiteren dadurch gekennzeichnet, daß neben der Kommissionsarbeit jedes Ressort die Möglichkeiten der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung in seinem Zuständigkeitsbereich prüft. Damit wird der Komplexität des rechtlichen Regelungswerkes auf jener Staatsebene Rechnung getragen, bei der im dezentralen System des Föderalismus und der Selbstverwaltung vor allem das Schwergewicht der Gesetzgebungstätigkeit liegt. Entsprechend spiegelt der Erste Bericht zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung, den der Bundesminister des Inneren gemeinsam mit allen Bundesministern Ende 18984 vorgelegt hat, ein vielfältiges Bild von Vereinfachungsmöglichkeiten im Sinne der Aufgabenkritik wieder. Die Beispiele

⁹⁴ Vgl. Kommission zur Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung, Gesetzes- und Verwaltungsvereinfachung in Nordrhein-Westfalen, Bericht und Vorschläge, Köln 1983, S. 234 ff.

⁹⁵ Vgl. Bundesministerium des Innern, Hrsg., Erster Bericht zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung, Bonn 1985, S. 7

reichen von der Aufhebung der Verpackungsvorschriften nach dem Margarinegesetz bis zum Pflanzenschutz, etwa der Aufhebung des Reblausgesetzes von 1904, von der Auflockerung von Arbeitszeitvorschriften nach dem Jugendarbeitsschutzgesetz, dem Wegfall der Verpflichtung zur Einrichtung besonderer Pausenräume für Jugendliche usw. bis zum Abbau von Belastungen der Krankenhäuser durch Rechtsvorschriften im Bereich von Hygiene und Brandschutz, Erleichterungen bei der Kennzeichnung von Fertigpackungen bestimmter Lebensmittel, Aussetzung von Erhebungen bei einer Vielzahl von Statistiken usw.⁹⁶.

Der Zweite Bericht zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes von 1986 vermittelt einen Eindruck davon, welche administrativen Massenvorgänge wegfallen, wenn staatliche Interventionen zurückgenommen werden, indem etwa Einfuhrgenehmigungen teilweise abgeschafft werden, das Reisegewerbe erleichtert wird, gesetzliche Bindungen bei Eigenheimen und Eigentumswohnungen aufgehoben werden, die Personalbeförderungstatistik entlastet wird, Genehmigungspflichten für bestimmte Transporte an Ferienwochenenden wegfallen usw.⁹⁷. Als ein Hauptbereich der Vereinfachungsarbeit ist das Baurecht zu nennen. In einem Beschluß des Bundeskabinetts vom 22.02.1984 wurde das Ziel gesetzt, das Recht des Städtebaus, Bau- und Wohnungswesens wieder stärker vom Grundsatz der Baufreiheit zu bestimmen, gesetzliche Anforderungen und bautechnische Regeln auf das notwendige Maß zu reduzieren und daneben eine bessere Abgestimmtheit und Übersichtlichkeit der Vorschriften herbeizuführen. Neben vielen Änderungen von baurelevanten Vorschriften, zu denen etwa 280 Vereinfachungsvorschläge erarbeitet wurden, und DIN-Vorschriften, zu denen 165 Vereinfachungsvorschläge erstellt wurden, wurde das Baurecht neugefaßt und das Bauplanungs- und Städtebauförderungsrecht zusammengefaßt. Die neuen Vorschriften haben z.B. das gemeindliche Vorkaufsrecht für bestimmte Fälle gestrichen, damit die mögliche Einflußnahme auf eine von den Kommunen

⁹⁶ Vgl. Bundesministerium des Innern, Hrsg., Erster Bericht zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung, Bonn 1985, S. 15 ff.

⁹⁷ Vgl. Bundesministerium des Innern, Hrsg., Zweiter Bericht zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung, Bonn 1986

unerwünschte Nutzung oder Abbrüche vermindert. Der Schutz vor Landschaftsverbrauch wurde durch eine Erleichterung des Bauens im Außenbereich zurückgenommen. Bei öffentlich gefördertem Wohnraum wurden Ausstattungsstandards und Nutzungsbindungen aufgehoben. Desweiteren wird eine Reduktion der bautechnischen Normen im Gefahrenvorsorgebereich und bei den Qualitätsanforderungen angestrebt⁹⁸. Damit wird die Aufgabenverschiebung in einem ganzen Politik- und Verwaltungsfeld durch Rechts- und Verwaltungsvereinfachung deutlich.

Die Arbeiten der Kommissionen zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung in Bund und Ländern umfassen vielfältige Aufgabenrationalisierungen auf Ebenen unterhalb einer kontraktiven Aufgabenpolitik im Sinne der Grenzverschiebung zwischen öffentlichem und privatem Sektor⁹⁹. Es geht um die Delegation von öffentlichen Aufgaben, um deren Kommunalisierung, um die Bürgernähe der Aufgabenwahrnehmung, um aufgabenorientierte Verwaltungsorganisationen und Verwaltungsverfahren, um Abbau zentraler Förderungen und Planungen, um Entflechtung von Zuständigkeiten, um Effektivitätssteigerung usw. Oft kann der aufgabenkritische Ansatz nicht ausschließlich auf die Definition öffentlicher Aufgaben durch Gesetz und Recht und damit auf die Rechtsvereinfachung bezogen werden. Die Auflösung von Mischfinanzierungen zwischen Bund und Ländern etwa durch das Gesetz zur Neuordnung der Krankenhausfinanzierung betrifft das Medium des öffentlichen Rechts wie das der öffentlichen Finanzen gleichermaßen. Vielfach wird das Zuwendungswesen - bei der Sportförderung, der Altenhilfe, der Dorferneuerung usw. - angesprochen. Indessen tritt immer wieder die Aufgabenkritik hervor, so z.B. beim Abbau von Staatsaufgaben und der Verwaltungsvereinfachung in Bayern etwa bei der Aufhebung der staatlichen Zulassung bestimmter Bootstypen mit Elektromotoren, der Aufhebung der Prüfzei-

⁹⁸ Vgl. Bundesministerium für Raumordnung, Hrsg., Zweiter Bericht zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung im Städtebau, Bau- und Wohnungswesen, Bonn 1986

⁹⁹ Vgl. Joachim Jens Hesse, Zum Stand der Verwaltungsvereinfachung bei Bund und Ländern, in: Die Öffentliche Verwaltung 1987, S. 474 ff.

chenpflicht bei bestimmten Bauteilen der Übertragung der Entscheidung über den Eintritt in eine Berufssonderschule auf die Eltern¹⁰⁰.

5. Deregulierung

Öffentliche Regulierung kennzeichnet in den Vereinigten Staaten von Amerika eine traditionelle Form staatlicher Steuerung von wettbewerbspolitischen Ausnahmebereichen. Da aber der Staat mit zahlreichen Gesetzen und Vorschriften etwa zum Arbeitsschutz, zum Schutze der Umwelt, zum Konsumentenschutz, zum Schutze der Verkehrssicherheit usw. immer tiefer in Marktprozesse und unternehmerisches Handeln eingreift, ist der Regulierungsbegriff entsprechend ausgeweitet worden¹⁰¹. Demgemäß geht es nicht nur um Investitionskontrollen, Preisregulierungen, Mengenfeststellungen, sondern weiter um Standardisierungszwänge und Qualitätsvorgaben, dann aber um Unfallverhütungsvorschriften, Bauordnungsrecht, Umweltschutzaufgaben usw.. Deregulierung bedeutet sodann Abbau staatlicher Eingriffe in Märkte und Unternehmen. Insbesondere bei stark regulierten Märkten wie Verkehrsmärkten, Versicherungsmärkten, Wohnungsmärkten soll das Niveau staatlicher Interventionen gesenkt werden. Damit befinden wir uns mitten in den Auseinandersetzungen der politischen Ökonomie zum Thema "Markt versus Staat"¹⁰². Die Politik pflegt in diesem Meinungsstreit von einem marktwirtschaftlichen oder staatswirtschaftlichen Vorverständnis her Partei zu ergreifen. So kann man die 80er Jahre in den Vereinigten Staaten

¹⁰⁰ Vgl. Bayerische Staatskanzlei, *Verwaltungsvereinfachung in Bayern*, Bericht der Kommission für den Abbau von Staatsaufgaben und für Verwaltungsvereinfachung, 3/Juli 1984, S. 25 ff.

¹⁰¹ Vgl. *Erich Kaufert*, *Theorie der Öffentlichen Regulierung*, München 1981, S. V

¹⁰² Vgl. zu einem Überblick *Wernhard Möschel*, *Privatisierung, Deregulierung und Wettbewerbsordnung*, in: *Juristenzeitung* 1988, S. 885 ff.; ferner *Christoph Scherrer*, *Markt versus Staat - Theoriegeschichtlicher Abriß der Regulierungsdebatte*, in: *Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, discussion papers* 87-214, Berlin 1987

von Amerika als eine Dekade der Deregulation begreifen¹⁰³. Regulative Eingriffe in den Flugverkehr, den Straßengütertransport, den Schiffsverkehr, das Kommunikationswesen, die Energieversorgung usw. wurden zurückgenommen. Heute scheint man das Ende dieser politischen Entwicklung erreicht zu haben. Die Probleme insbesondere des Flugverkehrs scheinen Anforderungen einer "Re-Regulation" an die neue Präsidentschaft zu stellen.

Zu einem Zeitpunkt, zu dem in den Vereinigten Staaten "deregulation" in einer Liste mit Worten erscheint, die gerade "out" sind, tritt dieser Begriff bei uns erst seine politische Laufbahn an¹⁰⁴. Daraus darf aber nicht ohne weiteres auf die Sache geschlossen werden. Während in den 70er Jahren staatlicher Regulation der Wirtschaft der Vorzug gegeben wurde, um einem Versagen des Marktes aktiv entgegenzuwirken und eine gouvernementale Modernisierungspolitik zu betreiben, geht es in den 80er Jahren um Staatsversagen und demgemäß um die Entfesselung der Marktkräfte. Insbesondere die Bundesregierung der christlich-liberalen Koalition spricht von der Erneuerung der sozialen Marktwirtschaft unter den Vorzeichen von Freiheit und Effizienz¹⁰⁵. Zugespißt heißt es, daß durch den Abbau schädlicher Marktengriffe mehr Freiräume für Eigeninitiative, Selbständigkeit und Unternehmensegeist zu schaffen, möglichst weitgehend ein unverfälschter Wettbewerb herzustellen, Märkte gerade auch für neue, junge Unternehmen zu öffnen sowie die Wachstumsdynamik und damit Beschäftigungsperspektiven zu verbessern seien¹⁰⁶.

103 Vgl. *Martha Derthick and Paul J. Quirk*, *The Politics of Deregulation*, Washington D.C. 1985

104 Vgl. Bundesminister für Wirtschaft Dr. *Martin Bangemann*, Deregulierung zur Belebung der Marktkräfte, in: Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bulletin Nr. 17, Bonn 03.02.1988, S. 141

105 Vgl. die Regierungserklärung von Bundeskanzler Dr. *Helmut Kohl* vor dem Deutschen Bundestag am 4. Mai 1983, Programm der Erneuerung, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1983, S. 12

106 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft, Tagesnachrichten Nr. 9168 vom 22.12.1987, S. 2

Entsprechend gibt es eine Reihe von Politikfeldern - Gütertransport, leistungsgebundene Energieversorgung, Gesundheitswesen, Rabattgesetz -, auf denen der Abbau staatlicher Eingriffe in Marktprozesse und unternehmerisches Handeln seit längerem diskutiert wird¹⁰⁷. Ein besonders augenfälliges Beispiel ist dabei die Diskussion zur Änderung des Ladenschlußgesetzes mit der Einführung eines Dienstleistungsabends. Die Argumente für und gegen eine Erweiterung der Öffnungszeiten machen deutlich, daß im Grunde über öffentliche Aufgaben gestritten wird. Für die einen geht es um die Minderung des Arbeitsschutzes, die Ungleichbehandlung von Arbeitnehmern, die Begünstigung von Konzentrationsprozessen im Einzelhandel usw.¹⁰⁸.

Umgekehrt gehen die anderen davon aus, daß sich der Staat insoweit aufgabenkritisch aus der Festlegung von Nachfrage- und Angebotsverhalten heraushalten sollte, weil Wettbewerbsfreiheit und Konsumentensouveränität die für beide Marktseiten beste Zeiteinteilung für das Einkaufen herausfinden würden¹⁰⁹. Neben der politischen Auseinandersetzung zu solchen Einzelthemen sind es Vorschläge zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung, insbesondere im Zusammenhang mit den Arbeiten der Unabhängigen Kommission des Bundes, die sich unter den Begriff der Deregulierung fassen lassen. Dazu gehören Erleichterungen im Bereich der Wirtschaft - Reisegeerbe, Handwerk, Außenwirtschaft, Kraftfahrtversicherung -, im Bereich der Ernährung - Margarinegesetz, Butterverordnung, Pflanzenschutzgesetz -, im Bereich der Arbeit - Jugendarbeitsschutzgesetz, Arbeitszeitgesetz, Schwerbehindertengesetz -, im Bereich der Gesundheit - Lebensmittelrecht,

107 Vgl. *Rudolf Sprung*, Mehr Markt und mehr Beschäftigung durch Subventionsabbau und Deregulierung, in: *Franz Schuster*, Hrsg., *Weniger Staat - weniger Bürokratie* -. Forschungsbericht 58, Konrad-Adenauer-Stiftung, Melle, St. Augustin 1986, S. 11 ff.

108 Vgl. *Hans H. Glismann/Sighart Nehring*, Ladenschluß in der Bundesrepublik Deutschland - eine andere Sicht, in: *Wirtschaft und Verwaltung* 1988, Heft 2, S. 115 f.

109 Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung, Jahresgutachten 1987/88, in: *Wirtschaft und Verwaltung* 1988 Heft 2, S. 115 f.

Fleischhygieneverordnung, Arzneimittelrecht -, im Bereich des Verkehrs - Güterkraftverkehr, Binnenschifffahrt usw.¹¹⁰.

Inzwischen ist die Deregulierung zu einem eigenen politischen Gegenstand erhoben worden. Auf Beschluß der Bundesregierung vom 16. Dezember 1987 wurde eine "Unabhängige Expertenkommission zum Abbau markt-widriger Regulierungen (Deregulierungskommission)" berufen¹¹¹. Die Bundesregierung geht davon aus, daß nur noch rund die Hälfte der Wirtschaft im unverfälschten Wettbewerb steht, und daß zwar auch in einer Marktwirtschaft Gebote und Verbote erforderlich sind, staatliche Reglementierungen aber zur Verzerrung der Marktergebnisse mit negativen Folgen für Unternehmen, Verbraucher, Arbeitnehmer und letztlich die gesamte Volkswirtschaft führen können. Die Kommission soll die volkswirtschaftlichen Kosten bestehender Marktregulierungen transparent machen, die gesamtwirtschaftlichen Wirkungen des Abbaus von Markteingriffen abwägen, konkrete Vorschläge für den Abbau von Marktzutritts- und Marktaustrittsbeschränkungen sowie von Preis- und Mengenregulierungen unterbreiten, Vorschläge erarbeiten, die die Flexibilität der Wirtschaft und die Wachstums- und Beschäftigungsperspektiven verbessern. Die Unabhängige Kommission ist in der Auswahl ihrer Themen und Bereiche frei. Auch wenn man darauf sieht, daß bestimmte Politikfelder - Fernmeldebereich, Gesundheitswesen - anderweitig besetzt sind, bleibt ein breiter Betätigungsspielraum etwa in den Gebieten der Versicherungswirtschaft, des Handwerks, der Verkehrswirtschaft, der freien Berufe usw.. Wieweit ausländische Erfahrungen für die Gegebenheiten der Bundesrepublik nutzbar gemacht werden können, muß sich noch erweisen¹¹². Der Deregulierungskommission ist ein Zeitraum von zwei Jahren gesetzt worden. Vorschläge liegen noch nicht vor. Indessen läßt sich schon spä-

110 Vgl. Bundesminister des Innern, Hrsg., Erster Bericht zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung, Bonn 1985, S. 23 ff.

111 Vgl. Bundesministerium für Wirtschaft, Tagesnachrichten Nr. 9168 vom 22.12.1987, S. 2 und Nr. 9205 vom 14.03.1988, S. 1

112 Vgl. *William A. Niskanen*, *Economic Deregulation in the United States: Lessons for America, Lessons for Germany*, Manuskript, Deutsche Gesellschaft für Gesetzgebung e.V., Bonn 1988

ren, daß mit der Deregulierung ein politisch konfliktreiches Feld betreten worden ist. Der Abbau von staatlichen Eingriffen in Marktprozesse wird aus unternehmerischer Sicht abstrakt gefordert. Im konkreten Falle erweisen sich entsprechende Regulative dann nicht selten als gewünschte Schutzmauern.

Angesichts des künftigen Europäischen Binnenmarktes ist es aber fraglich, inwieweit Regulierungen noch in nationalen Händen liegen. Bei einem einzigen Markt bedeutet die Beibehaltung von Staatseingriffen nach dem jeweiligen Stand im Mitgliedsland eine kaum tolerable Verzerrung des Wettbewerbs. Weitere Harmonisierungen sind geboten. Eine Strategie der Vereinheitlichung auf dem jeweils höchsten oder jeweils niedrigsten Niveau der Regulierung scheint kaum durchzusetzenbar. Versuche, einen nach nationaler Interpretation höchsten Standard durchzusetzen, sind z.B. im Lebensmittelbereich bereits jetzt gescheitert. Näher liegt es, Mindestanforderungen für Sicherheit, Gesundheit, Umwelt, Verbraucherschutz gemeinschaftlich zu regeln und im übrigen die Produktzulassungen der Nachbarländer anzuerkennen, wenn die Mindestwerte eingehalten sind. Auch in diesem Falle ergibt sich ein kaum übersehbarer Regulierungsbedarf. Was für Druckbehälter, Spielzeug, Arzneimittel usw. gilt, ist auf Autoreifen, Säuglingsnahrung, Kosmetika usw. zu projizieren. Dort, wo die Bundesrepublik Deutschland mit ihren Standards wesentlich über dem Interventionsniveau der Europäischen Gemeinschaften und anderer Mitgliedsländer bleibt, wird die Schaffung des Europäischen Binnenmarktes einen hohen Druck in Richtung auf nationale Deregulierung entfalten¹¹³. Produkthersteller und Dienstleistungsbetriebe, die mit höheren Anforderungen als Wettbewerber aus Nachbarländern konfrontiert sind, werden auf die Absenkung der Standards drängen, um am Markt bestehen zu können. Dem steht auf dem Gebiete der Umwelt, der Gesundheit, des Arbeitsschutzes usw. in der Bundesrepublik ein beträchtliches Potential politischer Opposition gegenüber. Deregulierung wird damit zu einem Thema, das sich in die Maße der bei uns üblichen Schwankungen

113

Vgl. *Rudolf Sprung*, Mehr Markt und mehr Beschäftigung durch Subventionsabbau und Deregulierung, in: *Franz Schuster*, Hrsg., Weniger Staat - weniger Bürokratie, Forschungsbericht 58, Konrad-Adenauer-Stiftung, Melle, St. Augustin 1986, S. 20 f.

zwischen expansiver und kontraktiver Aufgabenpolitik nur schwer einpassen lassen wird.

Exkurs: Abbau staatlicher Ausstattungsstandards

Wie der Abbau von Subventionen, die Privaten von Staats wegen geleistet werden, zu einem Exkurs in der Frage der Reduzierung interner Finanzzuweisungen geführt hat, so legt die Deregulierung von Staatseingriffen in Marktprozesse und Unternehmensentscheidungen nahe, in einem weiteren Anhang auf das Problem der Handhabung staatsinterner Regulative zu verweisen¹¹⁴. In einem differenzierten politischen System mit autonomen Subsystemen kommt der Abbau zentraler Vorgaben zunächst den dezentralen Verwaltungsträgern zugute. Treten diese aber nicht mit eigenen Normierungen in die Regelungslücken ein, dann kann der Aufgabenbestand im Verhältnis des öffentlichen zum privaten Sektor berührt sein. Verlieren Gemeinden staatliche Subsidien, dann kann das zur Folge haben, daß sie eine öffentliche Aufgabe reduzieren oder aufgeben. Ziehen sich Länder aus der regulativen Steuerung kommunaler Aufgaben zurück, so kann es zu entsprechenden Kürzungen auf lokaler Ebene kommen.

Als Anschauungsfall kann hier wiederum ein Vorgang im Lande Nordrhein-Westfalen angeführt werden. Dort wurde mit Kabinettsbeschluß vom 10. November 1981 die Einsetzung einer Projektgruppe "Ausstattungsstandards (kommunaler Bereich)" beschlossen. Diese Gruppe sollte die Notwendigkeit von personellen oder sächlichen Ausstattungsstandards in Landesvorschriften - Gesetzen, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften - den Kommunen gegenüber nachprüfen. Der Ministerpräsident führte in seiner Regierungserklärung vom 19. November 1981 dazu aus, daß damit vor allem den Gemeinden ein Stück Entscheidungsfreiheit zurückgegeben werden solle,

114

Vgl. zum Versuch, Entsprechungen zwischen dezentralem politischen System und Markt zu belegen: *Günter Püttner*, zur Marktwirtschaftsadäquanz des dezentralisierten Staates, in: *Helmut Brede*, Hrsg., *Privatisierung und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft*, Baden-Baden 1988, S. 29 ff.

und zwar in der Überzeugung, daß vor Ort in den meisten Fällen am besten entschieden werden könne, was notwendig und was übertrieben sei. Die Projektgruppe legte ihren Bericht 1982 vor. Aus dem Bereich von sechs Ministerien wurden 284 Vorschriften überprüft und 219 zur Änderung vorgeschlagen. Signifikante Beispiele der Reduktion oder Wegfalles sind im Hinblick auf die Anerkennung von Kurorten: Voraussetzungen bezüglich Kureinrichtungen, Verkehrsnetz, Ruhezeiten, im Hinblick auf die Förderung von Kindergärten: Öffnungszeiten, Bedarfsplanung, im Hinblick auf die Förderung von Erziehungsberatungsstellen: Notwendiges Personal, Kostenregelung gegenüber dem Bürger, im Hinblick auf die Förderung der offenen Jugendhilfe: Qualifikationsanforderungen an das Personal, im Hinblick auf die Förderung von Altenpflegeheimen: Vorhalten bestimmter Räume, Zimmergrößen¹¹⁵.

Die vom nordrhein-westfälischen Städte- und Gemeindebund durchgeführte Umfrage zum Abbau der Bürokratie im Verhältnis Land/Kommunen bezieht sich auch auf den Abbau von Ausstattungsstandards. Insgesamt halten sich diejenigen Urteile, die mehr gemeindliche Selbständigkeit feststellen, mit denen die Waage, die sagen, daß sich auf diesem Gebiet nichts verändert habe. Die Zahl der Kommunen, die die alten Standards intern weiter anwenden, entspricht in etwa der Zahl derjenigen, die nach eigenen Angaben die Standards im Einzelfall reduziert haben. Diese Reduzierungen betrafen vor allem den Straßenbau, das Bauleitplanverfahren, den Schulbau, die Feuerwehren, die Kindergarteneinrichtungen und kommunale Radwege. Insgesamt wurde der vorgenommene Abbau staatlicher Ausstattungsstandards jedoch als zu gering bewertet¹¹⁶.

115 Vgl. Innenminister Nordrhein-Westfalen, Hrsg., Überprüfung von Ausstattungsstandards und Vorschriften des Landes - kommunaler Bereich - Bericht der Kommission 1982, S. 4

116 Vgl. nordrhein-westfälischer Städte- und Gemeindebund, Kommunaler Erfahrungsbericht zum Abbau der Bürokratie im Verhältnis Land/Kommunen, Düsseldorf 1986, S. 85 ff.

6. Marktöffnung

Unter Marktöffnung verstehen wir die Zulassung privater Anbieter in einem Subsektor der Erstellung von Gütern und Diensten bei im Prinzip gleichzeitiger Aufrechterhaltung jener Leistung, die die öffentliche Hand dort herkömmlicherweise erbringt. Daß in bestimmten Lebensbereichen zugleich auf öffentliche wie privat erstellte Leistungen zurückgegriffen werden kann, entspricht unserer Tradition von Verwaltung und Wirtschaft. Der Transport von Paketen gehört nicht zum öffentlichen Monopol, sondern wird von privaten Unternehmen wie der Bundespost durchgeführt. Blickt man auf das Geld- und Kreditwesen, so sieht man ein höchst komplexes Gefüge von Banken, Sparkassen, Darlehensinstituten usw., das sich über den privaten und den öffentlichen Sektor erstreckt. Überdies lassen sich die Produktionsverhältnisse in Staat und Gesellschaft nicht auf einen schlichten Dualismus von öffentlichem und privatem Sektor begrenzen. Dazwischen liegt ein starker dritter Sektor der Kirchen, Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände, Selbsthilfeorganisationen usw. Deren höchst vielfältige Aktivitäten werden mit Kategorien wie Gemeinwirtschaftlichkeit und Gemeinnützigkeit verbunden. Damit sind selbstlose, nicht auf eigennützige, eigenwirtschaftliche Zwecke gerichtete Tätigkeiten, der Verzicht auf Gewinn oder die Verwendung des Gewinns im Allgemeininteresse gemeint. So bestehen z.B. im dritten Sektor Krankenhäuser, insbesondere der Kirchen. Krankenhäuser werden aber auch im Staatsbereich unterhalten, und zwar auf allen drei Ebenen von Bund, Ländern und Kommunen. Schließlich haben Privatpersonen Krankenhäuser gewinnorientiert in ihrem Eigentum.

Angesichts einer solchen historischen Ausgangslage könnte man der Einschätzung zuneigen, daß Marktöffnungen im Sinne eines weiteren Nebeneinanders von öffentlichen Leistungen und privaten Angeboten zu den politisch weniger umstrittenen Vorhaben gehören. Das Gegenteil ist der Fall, wie die beiden herausragenden Beispiele der jüngsten Zeit belegen, nämlich die Postreform und die Institutionalisierung einer dualen Rundfunkordnung. Verfassungsstreitigkeiten, parteipolitische Kampagnen, parlamentarische Kontroversen, verbandspolitische Interventionen, Protestdemonstrationen

usw. kennzeichnen die jeweiligen politischen Prozesse der Marktöffnung. Es zeigt sich wieder, wie empfindlich reagiert wird und wie Ideologien die Realitäten überschießen, wenn man am Status quo der Grenze zwischen öffentlichem und privatem Sektor rührt. Das gilt bis zur verfassungsrechtlichen Rechtsprechung¹¹⁷. Dabei genügen Prognoseunsicherheiten. Denn Marktöffnungen sind nicht zwangsläufig Null-Summen-Spiele, bei denen der eine das verliert, was der andere gewinnt, und zwar insbesondere dann nicht, wenn sie wie bei der Telekommunikation in sich ausweitenden Versorgungsbereichen und wachsenden Märkten erfolgen. So hat man die Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks angesichts privater Anbieter als eine solche "vom Monopolrundfunk zum Expansionsrundfunk" gekennzeichnet¹¹⁸.

Die Dynamik der technischen Veränderungen bei der Telekommunikation und die zunehmenden internationalen Wirtschaftsverflechtungen haben es in den 80er Jahren auch für die widerstreitenden politischen Kräfte unverträglich gemacht, über die Neuordnung des Rundfunkwesens durch "Non-decision" zu entscheiden. Einzelne Bundesländer haben ihre Landesmediengesetze geändert und neben den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten private Veranstalter zugelassen¹¹⁹. Eine duale Rundfunkordnung für die Bundesrepublik Deutschland wurde schließlich durch eine zwar retardierende, zumindest aber tolerierende Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in einer Kette von Rundfunkurteilen und einem Staatsvertrag der Länder zur Neuordnung des Rundfunkwesens von 1987 rechtlich ermög-

117 Vgl. *Kull*, Realitätsferne und dogmatische Inkonsequenz - Bemerkungen zum fünften Rundfunkurteil des Bundesverfassungsgerichts, *Archiv für Presserecht* 1987, S. 568 ff.; ferner *Schmitt Glaeser*, Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG als "Ewigkeitsgarantie" des öffentlich-rechtlichen Rundfunks - Zum Beschluß des BVerfG vom 24. März 1987 ("5. Fernsehentscheidung"), in: *Die Öffentliche Verwaltung* 1987, S. 837 ff.; *Seemann*, Das "Fünfte Rundfunkurteil" des BVerfG, *die Öffentliche Verwaltung* 1987, S. 844

118 Vgl. *Martin Bullinger*, Anmerkung zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 5 Abs. 1 Grundgesetz und Landesmediengesetz Baden-Württemberg vom 24.03.1987 - 1 BvR 147/86 und 478/86, in: *Juristenzeitung* 1987, S. 928 ff.

119 Vgl. *Albrecht Hesse*, Die Organisation privaten Rundfunks in der Bundesrepublik, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 1986, S. 177 ff.

licht¹²⁰. Für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk wurde als Finanzierungsgrundlage das bisherige Gebührensystem bestätigt und die Einnahmen aus Werbung auch weiterhin zugelassen. Der private Rundfunk wurde für die Finanzierung auf Werbeeinnahmen und Entgelte verwiesen. Gleichzeitig wurden die Werbemöglichkeiten des privaten Rundfunks reguliert¹²¹. Funktionen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, nämlich die Ermöglichung von freier und individueller Meinungsbildung durch den Bürger, schienen durch die Zulassung von privaten Anbietern ohne Regulierungen gefährdet. Es wurden deshalb Regelungen - wie bereits zuvor in den einzelnen Landesmediengesetzen vorgesehen - aufgenommen, die die Meinungsvielfalt auch in den privaten Rundfunksendern sichern sollen. Der Rundfunkstaatsvertrag sieht dazu vor, daß in den Vollprogrammen die bedeutsamen politischen, weltanschaulichen und gesellschaftlichen Gruppen und Kräfte angemessen zu Wort kommen müssen. Solange nicht zumindest drei Vollprogramme bundesweit senden, gilt diese Verpflichtung für jeden einzelnen Sender¹²².

Der Telekommunikationsbereich der deutschen Bundespost ist seit Jahren Gegenstand der Auseinandersetzungen in Politik, Wirtschaft und Wissenschaft. Diese Debatte wird nicht zuletzt durch Beobachtungen der Entwicklung im Ausland - in den USA, in Großbritannien, Japan, Frankreich, Belgien, in den Niederlanden und der Schweiz - genährt und hat zu einer umfangreichen Literatur geführt¹²³. Im technischen Bereich wird der Zusammenhang von Mikroelektronik, Datenverarbeitung, Telekommunikation

¹²⁰ Vgl. zur Rechtsentwicklung *Peter Selmer*, Bestands- und Entwicklungsgarantien für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk in einer dualen Rundfunkordnung, Berlin 1988

¹²¹ Vgl. Landesgesetz zum Rundfunkstaatsvertrag, Gesetzes- und Verordnungsblatt Rheinland-Pfalz 27.11.87, S. 353 ff., Art. 7

¹²² Vgl. Landesgesetz zum Rundfunkstaatsvertrag, Gesetzes- und Verordnungsblatt Rheinland-Pfalz 27.11.87, S. 353 ff., Art. 8

¹²³ Vgl. *Günter Knieps*, Entstaatlichung und Wettbewerb im nationalen Telekommunikationsbereich, in: *Rupert Windisch*, Hrsg., Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich von Bahn, Post und Telekommunikation, Tübingen 1987, S. 147; ferner *Charles B. Blankart*, Privatisierung im Postwesen: Möglichkeiten und Grenzen, aaO, S. 205 ff.; *Rainer Pausch*, Privatisierungsmöglichkeiten bei der Deutschen Bundespost, Göttingen 1978; *Günter Knieps*, Entstaatlichung im Telekommunikationsbereich, Tübingen 1985

immer deutlicher. Im wirtschaftlichen Bereich stellt die Telekommunikation einen Subsektor dar, der für die zukünftige Entwicklung des Sozialprodukts, des Exports und des Arbeitsmarktes von hervorragender Bedeutung ist. Die Anhänger der Privatisierung bezweifeln, ob eine administrierte Post den modernen Anforderungen gewachsen ist, und sie sehen in einer unternehmerischen und marktorientierten Organisation eine bessere Chance für Innovationen.

Die Bundesregierung hatte eine Kommission eingesetzt, die 1987 einen Bericht zur Neuordnung der Telekommunikation vorgelegt hat¹²⁴. Dieser Reformansatz stand von vorneherein unter dem Vorzeichen der Aufgabenkritik, nämlich einer richtigen Verteilung von Gütern und Diensten zwischen Staat und Markt. Der Bericht sieht die Errichtung eines öffentlichen Unternehmens TELEKOM im Rahmen der Deutschen Bundespost vor. TELEKOM soll das Netzmonopol behalten und verpflichtet sein, Mietleistungen als Festverbindungen zu vermieten. Im Falle nicht befriedigender Entwicklungen soll die Bundesregierung die Errichtung konkurrierender Netze zulassen. TELEKOM soll das Monopol am Telefondienst als reiner Sprachübermittlung behalten. Alle anderen Dienstleistungen der Telekommunikation sollen im freien Wettbewerb angeboten werden. Angebot und Wartung von Endgeräten einschließlich der Telefonapparate sollen dem Wettbewerb zwischen TELEKOM und Privaten unterliegen. TELEKOM soll gegenwärtig nicht die Produktion von Geräten aufnehmen. Dies soll Privaten vorbehalten bleiben.

Die Vorschläge der Kommission sind auf Kritik der Anhänger - Verfestigung der Monopole - und der Gegner - Zerschlagung unserer Bürgerpost - von Privatisierungen gestoßen. Im September 1988 hat die Bundesregierung dem Deutschen Bundestag ihre Konzeption zur Neuordnung des Telekommunikationsmarktes - "Die Reform des Post- und Fernmeldewesens in der Bundesrepublik Deutschland" und den Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der deutschen Bun-

124

Bericht der Regierungskommission Fernmeldewesen, Neuordnung der Telekommunikation, Heidelberg 1987

despost (Poststrukturgesetz) zugeleitet¹²⁵. Diese Postreform intendiert keine Privatisierung im strengeren Sinne - nämlich einen Transfer vom öffentlichen auf den privaten Sektor. Vielmehr geht es einerseits um eine Marktöffnung im Telekommunikationsbereich, andererseits um eine strukturelle Modernisierung - Organisation, Personal, Verfahren - der institutionalisierten Post. Im Mittelpunkt der Strukturreform steht die Trennung von politischen, hoheitlichen Aufgaben - Bundesministerium für Post und Telekommunikation und unternehmerischen, betrieblichen Aufgaben - Deutsche Bundespost. Die Deutsche Bundespost soll in drei öffentliche Unternehmen gegliedert werden - Postdienst, Postbank, TELEKOM-, und zwar unter Beibehaltung eines subsidiären Finanzausgleichs zwischen den Teilbereichen.

Was Marktöffnungen anlangt, so sind für den Postdienst - die gelbe Post - keine weiteren privaten Angebote zuzulassen. Das Briefdienstmonopol bleibt erhalten. Auch der Postbankbereich in seinem traditionellen Wettbewerb mit anderen Geld- und Finanzinstituten erfährt keine Änderung. Anders verhält es sich mit dem Teilbereich TELEKOM. Dieser soll zwar das Netzmonopol allgemein und auch das Monopol am Telefondienst als Sprachübermittlung behalten, und zwar zur Sicherung der postalischen Infrastrukturaufgabe und zum Erhalt der Finanzkraft der Deutschen Bundespost. Hingegen soll bei anderen Telekommunikationsdiensten und allen Telekommunikationsendgeräten - und das betrifft die Telefonapparate - Wettbewerb eingeführt werden. Private Anbieter sollen ebenfalls bei der Satelittenkommunikation und beim Autotelefonnetz als Randwettbewerber in den Fernmeldenetzen zum Zuge kommen. Für die postalischen Dienste wird festgelegt, daß sie unter Berücksichtigung der Markterfordernisse entsprechend der wirtschaftlichen und technischen Entwicklung zu gestalten sind. Darüber hinaus sind Infrastrukturdienst - Monopolaufgaben und Pflichtleistungen - und die notwendige Infrastruktur im Sinne der öffentlichen Aufgabenstellung, insbesondere der Daseinsvorsorge, zu sichern und der Entwicklung anzupassen (Art. 1, § 4 Entwurf eines Poststrukturgesetzes). Gerade die Einführung von Pflichtleistungen für die Deutsche Bundespost, die sie zur Erfüllung ihrer Infrastruk-

125

Vgl. Deutscher Bundestag/11. Wahlperiode, Drucksache 11/2855 bzw. 11/2854 vom 02.09.1988

turfunktion - z.B. Flächendeckung - anbieten muß, macht deutlich, daß diese Träger öffentlicher Aufgaben bleibt. Dieses wird durch andere strukturelle Vorgaben - z.B. die Beibehaltung des Berufsbeamtentums im Personalbereich (Art. 1, § 38 Entwurf eines Poststrukturgesetzes) - gestützt.

Auch eine solche, im Vergleich zu anderen westlichen Industrieländern zurückhaltende Marktöffnungspolitik kann die Kritik von Privatisierungsanhängern wie Privatisierungsgegnern nicht beruhigen¹²⁶. Indessen kann gerade eine gemischte Versorgung der Bürger mit Gütern und Dienstleistungen verwaltungswirtschaftlicher und marktwirtschaftlicher Art zu einer Balance zwischen öffentlichem und privatem Sektor beitragen. Mit einem aufgabenkritischen Ansatz der Marktöffnung können Überlastungen des Wohlfahrtsstaates behutsam abgetragen werden. Dabei sollte man nicht nur auf die natürlichen Monopolbereiche sehen¹²⁷. Zu denken ist an Tätigkeitsbereiche freier Berufe - private Sachverständige beim Brandschutz von Gebäuden, bei der Überwachung technischer Geräte usw. Ingenieuren, Ärzten, Rechtsanwälten könnten neue Arbeitsfelder zugänglich gemacht werden¹²⁸. Bei der Konzeption einer Marktöffnungspolitik muß man sich der Vorverurteilung aus Bildern eines verkehrten Staatsmonopolismus oder eines Manchester-Li-

126 Vgl. die vom Ausschuß für das Post- und Fernmeldewesen des Deutschen Bundestags, Sekretariat, zusammengestellten Stellungnahmen der Verbände und Einzelsachverständigen anläßlich der Öffentlichen Anhörung am 28., 29. und 30. November 1988 zum Entwurf eines Gesetzes zur Neustrukturierung des Post- und Fernmeldewesens und der Deutschen Bundespost, Bonn, 14. November 1988; ferner noch *Douglas Webber*, Die ausbleibende Wende bei der Deutschen Bundespost, in: *Politische Vierteljahrschrift* 1986, S. 397 ff.

127 Vgl. dazu *Rupert Windisch*, Privatisierung natürlicher Monopole: Theoretische Grundlagen und Kriterien, in: *Rupert Windisch*, Hrsg., *Privatisierung natürlicher Monopole im Bereich von Bahn, Post und Telekommunikationsbereich*, Tübingen 1987, S. 1 ff.

128 Vgl. Bundesverband der Freien Berufe BFB, Hrsg., *Privatisierungskatalog des Bundesverbandes der Freien Berufe BFB vom 18.6.1986, Jahrbuch 87/88, Der Freie Beruf*, S. 1. ff.; ferner *Christine Picht*, *Möglichkeiten einer verstärkten Verlagerung öffentlicher Dienstleistungen auf freiberuflich Tätige*, Veröffentlichungen des Forschungsinstituts für Wirtschaftspolitik an der Universität Mainz, Bd. 46, Berlin 1984

beralismus entziehen. Die sozio-ökonomischen Daten sind zur Kenntnis zu nehmen. So wird für die Deutsche Bundespost errechnet, daß sie 80 % ihres Umsatzes in Monopolbereichen erwirtschaftet, dann aber mit deutlich unterschiedlichen Anteilen in den drei Unternehmensbereichen. Während bei den Postbankdiensten mit ca. 90 % die meisten Erträge im Wettbewerb, bei den Postdiensten immerhin ca. 30 % des Umsatzes im Wettbewerbsbereich erzielt werden, sind es im Fernmeldebereich nur etwa 9 %. Angesichts der im Vergleich zum Ausland vorsichtigen Marktöffnung prognostiziert man für den Telekommunikationsbereich nunmehr einen wettbewerblichen Anteil von ca. 30 %¹²⁹. Entsprechend sind die Daten zur Mediensituation in der Bundesrepublik - einschließlich der zu Werbeeinnahmen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten - zu berücksichtigen¹³⁰.

Duale Systeme mit administrativen Versorgungen und marktlichen Angeboten sind weiteren qualitativen Studien zu unterziehen, die über die Erörterung von Bestands- und Entwicklungsgarantien hinausgehen. Für den jeweiligen öffentlichen Subsektor ist die öffentliche Aufgabe an den Ausgangspunkt zu stellen. Für das Rundfunkwesen ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dazu der Begriff der Grundversorgung geprägt worden¹³¹. Für das Postwesen wird der Begriff der Infrastrukturdienste relevant werden¹³². Von hier aus bedarf es der Analyse von Monopolbereichen wie von Wettbewerbsbereichen. Für beide können gemeinwirtschaftliche Auflagen gelten¹³³. Zu berücksichtigen ist die Bindung auch der öffentlichen Leistungserstellung an Markterfordernisse und betriebswirtschaftliche Hand-

129 Vgl. *Bernhard Zurhorst*, Die Deutsche Bundespost zwischen Monopol und Wettbewerb, in: *Zeitschrift für das Post- und Fernmeldewesen* 1988, Heft 10, S. 12 ff.

130 Vgl. *Media Perspektiven*, Basisdaten 1987, Frankfurt a.M. 1987

131 Vgl. noch *Egon Diemel*, Rundfunkorganisation durch Wettbewerb? in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 1988, S. 431 ff.

132 Vgl. Begründung zu Art. 1 § 4 des Entwurfs eines Poststrukturgesetzes, in: *Bundestags-Drucksache* 11/2854 vom 2.8.1988, S. 38 f.

133 Vgl. *Jürgen Plagemann*, Ansätze zu einer Konkretisierung der gemeinwirtschaftlichen Auflagen der Deutschen Bundespost, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 1988, S. 383 ff.

lungsformen¹³⁴. Die weiter maßgeblichen Fragen reichen von der Finanzierung bis zur Umstellung der Rechtsbeziehungen mit Bürgern und Kunden auf privatrechtliche Gestaltung¹³⁵.

Wendet man sich entsprechend dem privaten Subsektor des betreffenden dualen Systems zu, dann interessiert jenseits der allgemeinen Marktbedingungen vor allem das Ausmaß regulativer Eingriffe. Im allgemeinen werden Marktöffnungen nicht ohne weitere öffentliche Regulierungen des liberalisierten Angebotsbereichs auskommen können. Das zeigt der Fall der privaten Rundfunkveranstaltung mit ihren Regelungen zu Aufsicht, Zugang, Werbung usw.¹³⁶. Bei der Marktöffnung ist anders als bei der streng begriffenen Privatisierung eines öffentlichen Unternehmens der alte öffentliche Zweck politisch nicht vollkommen aufgegeben. Man befindet sich gleichsam in einer Mittellage des politischen Verständnisses von öffentlichen und privaten Funktionen. Deswegen ist für den privaten Anteil jeweils mit Marktzutritts- und Austrittsbeschränkungen, Preis- und Mengenregulierungen usw. zu rechnen.

Über die Startbenachteiligung und Anfangsschwierigkeiten hinaus ist auf solche regulative Rahmenbedingungen für die privaten Angebote und die gemeinwirtschaftlichen Leistungen zu achten, will man die wettbewerblichen Chancen wie die gesicherte Versorgung im dualen System einschätzen. Die Verhältnisse zwischen vermarkteten und nicht-vermarkteten Gütern und Dienstleistungen sind insofern je nach Subsektor spezifisch ausgeprägt¹³⁷. Das weist nicht zuletzt auf die historische Situation der nationalstaatlichen Entwicklung hin. Damit sind wir wieder bei dem Punkt, daß der Nationalstaat und seine Wirtschaftsgesellschaft heute viele Bereiche öffentlicher Ver-

134 Vgl. Begründung zu Art. 1 § 4 des Entwurfs eines Poststrukturgesetzes, in: Bundestags-Drucksache 11/2854 vom 2.8.1988, S. 38 f.

135 Vgl. Begründung zu Art. 2 § 4 des Entwurfs eines Poststrukturgesetzes, in: Bundestags-Drucksache 11/2854 vom 2.8.1988, S. 59

136 Vgl. *Albrecht Hesse*, Die Organisation des privaten Rundfunks in der Bundesrepublik, in: Die Öffentliche Verwaltung 1986, S. 177 ff.

137 Vgl. *Helmut Lenhardt*, Besonderheiten des Rundfunkmarktes, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 1988, S. 301 ff.

sorgung und privater Angebote nicht mehr in der Hand haben. Die internationale Wirtschaftsverflechtung und insbesondere die Bildung eines europäischen Binnenmarktes werden - wie im Telekommunikationsbereich abzu-
sehen¹³⁸ - auf Marktöffnungen maßgeblich Einfluß nehmen.

7. Vermögensprivatisierung

Über die Zulassung privater Anbieter in bisher der öffentlichen Hand vorbehaltenen Bereichen hinaus gehen jene aufgabenkritischen Ansätze, bei denen es sich um Privatisierungen im strengeren Sinne handelt, nämlich um den Transfer bisher öffentlicher Einrichtungen und Leistungserstellungen in private oder dritte Sektoren. Auf die Schwierigkeiten mit dem Privatisierungsbegriff ist bereits hingewiesen worden. Sie wachsen, wenn man ausländische Privatisierungskonzepte einbezieht, etwa in den Vereinigten Staaten von Amerika: contracting out, franchise, Gutscheinsystem usw.¹³⁹. Aber auch in Europa gibt es eine Fülle von politischen Vorstellungen, die als Privatisierungen gekennzeichnet werden - bis zu zeitweiligen Unterstützungsaktionen durch eigens dafür geschaffene Gesellschaften¹⁴⁰. Hinzu kommt, daß ein hochdifferenziertes öffentliches Leben unterschiedliche Gestaltungen ermöglicht. So wird in Frankreich bereits der Übergang öffentlicher Einrichtungen zu privatwirtschaftlich-unternehmerischen Handlungsmustern als Privatisierung begriffen¹⁴¹. Für Grenzziehungen zwischen dem öffentlichen und

138 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Grünbuch über die Entwicklung des Gemeinsamen Marktes für Telekommunikationsdienstleistungen und Telekommunikationsgeräte, Brüssel 1987

139 Vgl. *E.S. Savas*, Privatizing the Public Sector, Chatman, New Jersey 1982

140 Vgl. *Theo Thiemeyer*, Privatization: On the many senses in which this word is used in an international discussion on economic theory, in: *ders./Guy Quaden*, The Privatization of Public Enterprises - A European Debate, Lüttich 1986, S. 5 ff.

141 Vgl. zur internationalen Entwicklung der Privatisierung etwa *Hans-Günter Guskä*, Privatisierung in Großbritannien, Frankreich und USA, Köln 1988; *Hiroaki Kobayashi*, Privatisierung in Japan, Köln 1987; vgl. *Klaus König*, Entwicklung der Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland - Probleme, Stand, Ausblick -, in: Verwaltungsarchiv,

dem privaten Sektor sorgt im neuzeitlichen Staat vor allem das Recht. Man kann von Privatisierungen in formellem Sinne sprechen, wenn die öffentliche Verwaltung Aufgabenträger bleibt, sie aber von öffentlich-rechtlichen zu privatrechtlichen Organisationsformen wechselt oder auch nur die Benutzungsverhältnisse ihrer Kunden privatrechtlich gestaltet werden. Weitere Kombinationen von öffentlichem und privatem Recht sind möglich, und zwar nicht nur im Interesse einer optimalen Aufgabenerfüllung¹⁴².

Demgemäß wird man zwischen einem weiteren und einem engeren Privatisierungsbegriff unterscheiden müssen. Auf der einen Seite ist das Konzept der Privatisierung - auch im Interesse einer internationalen Verständigung - offenzuhalten, und zwar im Sinne von mehr zu weniger staatlich bestimmten Anordnungen¹⁴³. Auf der anderen Seite ist nicht die ganze Formenvielfalt solcher Anordnungen für einen strengeren Privatisierungsbegriff maßgeblich¹⁴⁴. Im Spannungsverhältnis zwischen Öffentlichem und Privatem bedarf es funktionaler Betrachtungsweisen¹⁴⁵. Das bedeutet für Grenzverschiebungen zwischen öffentlichem und privatem Sektor, daß der Bezug zur materiellen Staatstätigkeit hergestellt werden muß. Problematisch ist es freilich, von vornherein einer Definition zu folgen, die als Privatisierung die Übertragung von bisher von der öffentlichen Hand wahrgenommenen Aufgaben auf Private bezeichnet¹⁴⁶. Der Aufgabenbezug läßt sich manchmal nur mittelbar herstellen. So standen bei Privatisierungen Ende der 50er, Anfang

Heft 3, 1988, S. 241 ff.; ferner *Fritz Knauss*, Privatisierungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1988

142 Vgl. *Wernhard Möschel*, Privatisierung, Deregulierung und Wettbewerbsordnung, in: *Juristenzeitung* 1988, S. 885 ff.

143 Vgl. *E.S. Savas*, *Privatization: The Key to Better Government*, Chatman, New Jersey 1987, S.88

144 Vgl. zum Beliehenen und benachbarten Rechtsformen *Hans J. Wolff/Otto Bachof/Rolf Stober*, *Verwaltungsrecht II*, 5. Aufl., München 1987, S. 411 ff.

145 Vgl. *Gunnar Folke Schuppert*, *Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten*, Göttingen 1981; ferner *Dirk Ehlers*, *Verwaltung in Privatrechtsform*, Berlin 1984

146 Vgl. die Definition in: *Peter Eichhorn*, Hrsg., *Verwaltungslexikon, Privatisierung*, Baden-Baden 1985, S. 712

der 60er Jahre nicht die Produkte der betreffenden öffentlichen Unternehmen zur Diskussion, sondern durch Privatisierung von Bundesvermögen sollte Vermögensbildung bei breiten Bevölkerungsschichten, vor allem bei Arbeitnehmern ermöglicht werden. Es ist darauf hinzuweisen, daß die öffentlichen Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland weder aus Gründen der Organisationsform noch der verfolgten wirtschaftlichen Ergebnisse oder öffentlichen Zwecke eine Einheit bilden. Ihr gemeinsames Charakteristikum ist, daß sie in öffentlicher Inhaberschaft stehen¹⁴⁷. Darin liegt auch der Ansatzpunkt für den Transfer vom öffentlichen in den privaten Sektor. Wir unterscheiden hiernach drei Ansätze der Privatisierung öffentlichen Vermögens - wie eben der Volkswagen AG -, zweitens die Privatisierung öffentlicher Hilfsbetriebe - wie verbreitet der Reinigung öffentlicher Dienstgebäude - und drittens die Privatisierung öffentlicher Aufgaben - wie etwa der Abfallbeseitigung¹⁴⁸.

Ein signifikantes Beispiel für die Vermögensprivatisierung in ihrer aufgabenkritischen Relevanz sind jene Privatisierungen von Bundesbeteiligungen, die auf der Grundlage des Gesamtkonzepts für die Privatisierungs- und Beteiligungspolitik des Bundes erfolgt sind. Dieses vom Bundeskabinett 1985 gebilligte Konzept enthält mehrere Elemente¹⁴⁹. Ein wichtiger Gesichtspunkt ist die Reorganisation von Bundesunternehmen, die sich in einer Verlustzone befinden, mit dem Ziel der nachhaltigen Konsolidierung und damit des Abbaus von Belastungen für den Haushalt. Ein weiteres Augenmerk richtet sich auf die Beteiligungspolitik im mittelbaren Bereich. Den Führungen der unmittelbaren Bundesunternehmen wurde größere Zurückhaltung beim Betei-

147 Vgl. *Günter Pütmer*, Die öffentlichen Unternehmen, Stuttgart/München/Hannover 1985, S. 25

148 Zur Begriffsbildung vgl. *Helmut Brede*, Einleitung, in: ders., Hrsg., Privatisierung und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft, Baden-Baden 1988, S. 11 ff.; Unterscheidungen innerhalb dieser Gliederung - Eigentumsübertragung, Verpachtung usw. - bleiben hier beiseite.

149 Vgl. Bundesminister der Finanzen, Gesamtkonzept für die Privatisierungs- und Beteiligungspolitik des Bundes, dokumentiert in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 1985, S. 203 ff.

ligungserwerb im mittelbaren Bereich nahelegt. Es sollte verhindert werden, daß Bundesunternehmen und auch ihre Tochtergesellschaften durch Zuerwerb expandieren, während die Bundespolitik in die andere Richtung geht. So kam es zu einer Überprüfung und Korrektur der Beteiligungspolitik im mittelbaren Bereich. Von 1982 bis 1985 sind in 34 Fällen Beteiligungen ganz oder teilweise zumeist an private Unternehmen veräußert worden. Außerdem wurden elf Tochterunternehmen aufgelöst.

Zur Privatisierung durch den Bund selbst hält das Gesamtkonzept fest, daß Veräußerungen an Private grundsätzlich anzustreben seien, wenn die Überprüfung ergebe, daß das Bundesinteresse die bisherige Beteiligung nicht mehr rechtfertige. Ist die Beteiligung noch nicht privatisierungsfähig - z.B. wegen fehlender Rendite -, dann sollen die Voraussetzungen für die Privatisierung geschaffen werden. Auch in den Fällen, bei denen ein wichtiges Bundesinteresse an einer weiteren Beteiligung belegt ist, soll geprüft werden, ob sie weiterhin in der bisherigen Höhe erforderlich ist oder ob sie auf niedrigere Beteiligungsstufen zurückgeführt werden kann. Darüber hinaus ist zu prüfen, ob in Fällen, bei denen eine unveränderte Beteiligung des Bundes für erforderlich gehalten wird, nicht wenigstens Unternehmensteile für eine Privatisierung geeignet sind. Bei der Durchführung der Privatisierung wird davon ausgegangen, daß die Verringerung von Beteiligungen bei größeren Unternehmen in der Regel nur in Teilschritten erfolgen kann, um die Anpassung der Unternehmensorganisation an die neue Zusammensetzung der Gesellschafter zu erleichtern. Neben der Billigung des Gesamtkonzeptes für die Privatisierungs- und Beteiligungspolitik des Bundes wurde beschlossen, für eine Reihe von unmittelbaren Beteiligungen die Anteile des Bundes zu verringern oder vorbereitende Untersuchungen hierzu einzuleiten. Folgende Privatisierungen und Privatisierungsvorhaben sind als Anschauungsfälle hervorzuheben¹⁵⁰.

150

Privatisierungen und Privatisierungsvorhaben werden nach außen u.a. dokumentiert in den Beteiligungsberichten des Bundesministers der Finanzen, in den Bundeshaushalten, in einschlägigen Pressemitteilungen sowie in Verkaufsmitteln und Börsenprospekten; vgl. ferner *Helmut Brede/Ulrich Hoppe*, Outline of the Present Status of

Bereits 1983 war die Verringerung der Beteiligung des Bundes am VEBA-Konzern beschlossen worden. Dieses Privatisierungsvorhaben wurde schrittweise durchgeführt und konnte vor allem deshalb rasch verwirklicht werden, weil die Aktien des Unternehmens an den deutschen Wertpapiermärkten notiert werden. Die VEBA-Aktien waren bei Anlegern bekannt. Für die Preisbildung bedurfte es keines Wertgutachtens. Es konnten die Börsennotierungen herangezogen werden. Bis 1987 wurde in einem der größten Aktienverkäufe in der Börsengeschichte der Bundesrepublik die restliche Bundesbeteiligung an Private veräußert. Damit ist einer der bedeutendsten deutschen Konzerne ohne Beteiligung und Stimmrecht des Staates. 58 Jahre nach der Gründung als Holding des Landes Preußen ist die VEBA aus dem Kreis der öffentlichen Unternehmen ausgeschieden. Der Gesamtumsatz der VEBA überschreitet 50 Milliarden DM. Die Belegschaft beträgt fast 70 000 Personen. Die VEBA ist der zweitgrößte Erzeuger und Anbieter von elektrischem Strom in der Bundesrepublik. Zu ihren weiteren Tätigkeitsbereichen gehören Braunkohlenförderung, Fernwärme, Mineralöl, Chemie, Handel, Verkehr. Ihre Beteiligungen reichen von der Kohle - Ruhrkohle, Westmoreland Coal - über Kunststoff zu Reederei und Wohnungsbau. Dieser Konzern ist nach der Privatisierung in den Händen von 600 000 Aktionären. Von solchen Größenordnungen her ist anzuschließen, daß sich der Bund in einem letzten Privatisierungsschritt durch die Veräußerung seiner Restbeteiligung von 16 % im März 1988 aus der Volkswagen AG vollständig zurückgezogen hat.

Die weiteren Privatisierungsbeschlüsse der Bundesregierung betrafen zumeist Unternehmen, bei denen zunächst die Börseneinführungen vorbereitet werden mußte. Eine Reihe von Vorarbeiten waren erforderlich. Dazu gehört: der Wechsel in der rechtlichen Organisationsform, die Erstellung von Wertgutachten für die Preisfindung, die Erhöhung des Bekanntheitsgrades am Kapitalmarkt und anderes mehr. So mußten im Falle der VIAG AG die Aktien an der Börse eingeführt werden. Der VIAG-Konzern ist in den Branchen Elektrizität, Gas, Aluminium, Chemie tätig und gehört mit einem Um-

satz von rund 9 Milliarden DM zu den großen deutschen Unternehmen. Die Bundesregierung hatte zunächst beschlossen, zuerst einen Teil des Grundkapitals von 580 Millionen DM in private Hände zu überführen. Zu diesem Zweck hatte ein Bankenkonsortium 226,3 Millionen DM Aktien übernommen, um sie breit gestreut und dauerhaft zu plazieren. Weitere 5,7 Millionen DM Aktien des insgesamt zu plazierenden Betrages wurden als Belegschaftsaktien ausgegeben. Bis zum Mai 1988 veräußerten dann die Bundesrepublik Deutschland und die Kreditanstalt für Wiederaufbau ihre restlichen Beteiligungen an der VIAG, so daß dieser Konzern vollständig in der Hand privater Aktionäre ist.

Ein entsprechendes Verfahren wurde bei der Industrieverwaltungsgesellschaft (IVG) durchgeführt. Das ist ein Konzern, der - geprägt von Entwicklungen vor und nach dem 2. Weltkrieg - im Liegenschaftsbereich, im Transportwesen einschließlich Fernleitungen, im Tanklagerbereich und anderem tätig ist. Man beschloß, eine Mehrheitsbeteiligung zu halten und 45 % der Anteile zu veräußern. Dazu war des weiteren eine Umwandlung von einer Gesellschaft mit beschränkter Haftung in eine Aktiengesellschaft erforderlich, bis dann die Plazierung von Aktien erfolgen konnte. Eine noch weiterreichendere Vorbereitung war im Falle der Deutschen Pfandbriefanstalt erforderlich. Hierbei handelt es sich um eine Körperschaft des öffentlichen Rechts, die Hypotheken- und Kommunaldarlehen, insbesondere für den Wohnungs- und Städtebau, gewährt und ursprünglich die Aufgabe hatte, den Kleinwohnungsbau und die Errichtung von Häusern für Bezieher mittlerer Einkommen zu fördern. Zur Umwandlung einer Körperschaft des öffentlichen Rechts in eine private Aktiengesellschaft bedarf es eines Gesetzes. Die Bundesregierung hatte im Januar 1988 eine entsprechende Gesetzesinitiative beschlossen¹⁵¹. Diese tritt nach Abschluß des Gesetzgebungsverfahrens am 1. Januar 1989 in Kraft. Wenn man bedenkt, daß mit der Privatisierung der Deutschen Pfandbriefanstalt entsprechend einer Bilanzsumme von über 62

151

Vgl. Bundesrats-Drucksache 52/88 vom 5.2.1988; vgl. im übrigen zu Privatisierungsvorhaben im Bankbereich, Vorstandstreffen der Bundesbeteiligungen 1987, in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 1987, S. 444 ff.

Milliarden DM die größte private Hypothekenbank entsteht, ist zu verstehen, daß ein solches Projekt nur in mehreren Aktionen zu verwirklichen ist.

Im Bereich der öffentlichen Banken ist als vergleichbarer Fall die Deutsche Siedlungs- und Landesrentenbank - ein Finanzierungsinstitut für öffentliche und private Vorhaben im ländlichen Raum - zu nennen. Hier sollen die gesetzlichen Grundlagen für eine Teilprivatisierung 1989 geschaffen werden. Einzubeziehen ist insofern auch der mittelbare Beteiligungsbereich, nämlich über die Deutsche Bundesbahn als Sondervermögen. Hier wurde 1988 mit dem Verkauf von 24,9 % des Grundkapitals der "Deutschen Verkehrskreditbank" - Hausbank der Bundesbahn wie Geschäftsbank - ein weiterer Privatisierungsschritt vollzogen. Die Deutsche Bundesbahn führt auch Verkaufsverhandlungen über 24,9 % des Grundkapitals der Schenker & Co GmbH - eines international tätigen Speditionskonzerns. Der Bund selbst mußte wegen der Entwicklung auf den Ölmärkten die bereits beschlossene Privatisierung der Prakla-Seismos AG - einer Explorationsgesellschaft - zurückstellen. In der Frage der Privatisierung der Lufthansa - dem nationalen Lufttransporteur - ist man politisch nicht weitergekommen, als daß man sich an Kapitalaufstockungen nicht beteiligt hat und nicht beteiligen will. Unter weiteren Privatisierungsvorhaben mehr ist der Fall der Gesellschaft für Information und Dokumentation zu nennen. Bei ihr ergab die Überprüfung durch eine Expertenkommission, daß sie in zwei Teile geteilt werden könne, und zwar einen für angewandte Forschung und Entwicklung und einen für technischen Service. Letzterer sollte zunehmend am Markt agieren. Entsprechend wurde verfahren. Der marktorientierte Teil wurde verselbständigt und für ihn fanden sich private Interessenten aus dem Medienbereich. Ende 1988 ergab eine Bilanz der Privatisierungen, daß seit 1982 die Zahl der unmittelbaren und mittelbaren Beteiligungen des Bundes von 808 auf 239 zurückgegangen war, nachdem sie zwischen 1970 und 1982 von 596 auf 808 gestiegen war. Betrag der Außenumsatz der Industrieunternehmen mit Bundesbeteiligung 1982 noch 110 Milliarden DM, so waren es Ende 1987 noch 14,1 Milliarden DM. In der gleichen Zeit ging die Zahl der Mitarbeiter von industriellen

Unternehmen des Bundes bzw. Beteiligungen des Bundes durch Privatisierungen von 436 500 auf heute noch 71 100 zurück¹⁵².

Vermögensprivatisierungen veranlassen zu vielfältigen sozialen, politischen, ökonomischen Fragen¹⁵³. Unter dem Vorzeichen der Aufgabenkritik sind drei Begründungszusammenhänge zu unterscheiden: erstens der des Privatisierungsprogramms, zweitens der der Privatisierung des jeweiligen Einzelvermögens und drittens der der politisch-ökonomischen Funktionen zu privatisierender Unternehmen in ihrer sozialen Umwelt. Die Privatisierungen des Bundesvermögens von 1983 bis 1988 erfolgten nicht punktuell-dezisionistisch, sondern aufgrund einer Programmatik. Das Gesamtkonzept für die Privatisierungs- und Beteiligungspolitik des Bundes nimmt zu Beginn auf einen Leitgedanken der Regierungspolitik der christlich-liberalen Koalition Bezug, nämlich den Staat auf den Kern seiner Aufgaben zurückzuführen. Es wird auf die Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom 4. Mai 1983 verwiesen, in der es heißt: "eine Wirtschaftsordnung ist umso erfolgreicher, je mehr sich der Staat zurückhält und dem einzelnen seine Freiheit läßt" und "Wir wollen nicht mehr Staat, sondern weniger"¹⁵⁴. Damit werden Privatisie-

152 Vgl. Bundesfinanzminister Dr. *Gerhard Stoltenberg*, Bilanz zur Privatisierungspolitik 1982/1988, in: Bundesministerium der Finanzen, Bundesnachrichten 77/88, Bonn, 20. Dezember 1988, S. 1 ff.

153 Vgl. *Achim von Loesch*, Privatisierung öffentlicher Unternehmen, 2. Aufl., Baden-Baden 1987; ferner etwa *Helmut Brede*, Hrsg., Privatisierung und die Zukunft der öffentlichen Wirtschaft, Baden-Baden 1988; *Fritz Knauss*, Privatisierungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1988; *Helmut Tofaute*, Die Übertragung öffentlicher Leistungen und Funktionen auf Private (Privatisierung). Eine Darstellung politischer, ökonomischer, gesellschaftlicher und arbeitnehmerorientierter Gesichtspunkte. Hauptvorstand der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, Hrsg., Zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Heft 5, Stuttgart 1977

154 Vgl. Bundesminister der Finanzen, Gesamtkonzept für die Privatisierungs- und Beteiligungspolitik des Bundes, dokumentiert in: Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen 1985, S. 203 ff.; ferner Regierungserklärung von Bundeskanzler Dr. *Helmut Kohl* vor dem Deutschen Bundestag am 4.5.1983, Verhandlungen des Deutschen Bundestages, Plenarprotokoll 10/4 der Sitzung vom 4.5.1983, S. 57, Spalte 1

rungen in den 80er Jahren Teil der umfassenden Frage, welche Güter und Dienste von Staats wegen zu erbringen sind. Zwar soll auch die Vermögensbildung bei breiten Bevölkerungsschichten gefördert werden. Deswegen werden Aktien breit gestreut, Kaufangebote natürlicher Personen bevorzugt, Belegschaftsaktien ausgegeben und die Vermögensbildung der Arbeitnehmer durch Kapitalbeteiligungen gefördert¹⁵⁵. Aber anders als bei den Privatisierungen Ende der 50er, Anfang der 60er Jahre ist der "Volkskapitalismus" nicht das erste Wort¹⁵⁶.

Auch wurden Privatisierungen nicht als ein Instrument angesehen, durch die erzielten Erlöse die Staatsfinanzen zu sanieren. Zwar kann man davon ausgehen, daß die Privatisierungserlöse budgetär eingerechnet waren. Das wurde deutlich, als die Stiftung Volkswagenwerk im Zusammenhang mit der Veräußerung der restlichen Bundesbeteiligungen an der Volkswagen AG die Vorstellung äußerte, wenigstens einen Teil des Erlöses zu einer Erhöhung des Stiftungskapitals zu verwenden, und der Bundesminister der Finanzen diesen Gedanken zurückwies. Aber die Privatisierungserlöse des Bundes betragen nicht mehr als rund 6,6 Milliarden DM, also durchschnittlich 1,1 Milliarden DM von 1983 bis 1988. Das sind keine Beträge, mit denen der Bundeshaushalt prioritär konsolidiert werden könnte. Anders sind die Verhältnisse in Großbritannien und Frankreich, wo Privatisierungserlöse von 75 bzw. über 20 Milliarden DM errechnet wurden¹⁵⁷. Im übrigen wurde auch die Erzielung alljährlicher Dividendeneinnahmen nicht über das Privatisierungskonzept gestellt. Der Grundgedanke, überall da, wo es möglich ist, privates Eigentum an die Stelle des staatlichen Eigentums treten zu lassen, wurde

155 Vgl. Gesetz zur Förderung der Vermögensbildung der Arbeitnehmer durch Kapitalbeteiligungen (Vermögensbildungsgesetz) vom 22.12.1983, Art. 1 (Änderung des 3. Vermögensbildungsgesetzes)

156 Vgl. zu der Streuung der Aktien *Fritz Knauss*, Privatisierungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1988, S. 37 ff.

157 Vgl. *Fritz Knauss*, Privatisierungspolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Köln 1988, S. 39 ff.; ferner *Joachim Fels*, Zur Privatisierung öffentlicher Unternehmen in Frankreich, in: Die Weltwirtschaft 1987, S. 73 ff.

auch in Fällen öffentlicher Unternehmen mit erheblicher Dividendenkraft - wie z.B. der VEBA AG - durchgehalten.

Während so auf der Ebene des Privatisierungsprogramms der allgemeinen Linie der Begrenzung öffentlicher Leistungen, der Senkung des Staatsanteils, der Zurückführung öffentlicher Aufgaben gefolgt wird, ist das aufgabenkritische Profil der einzelnen Privatisierungsmaßnahmen oft weniger deutlich. Man müßte sich eigentlich mit den von den Unternehmen mit Bundesbeteiligung produzierten Gütern und Dienstleistungen auseinandersetzen und deren öffentlichen bzw. privaten Charakter erörtern. Eine solche Diskussion scheint in unserer politisch-ökonomischen Situation in Sparten wie Braunkohle, Mineralöl, Chemie, Gas, Aluminium, Elektrizität, Kraftwagen usw. einer Vertiefung nicht zu bedürfen. Für ein industriekommerzielles Beteiligungsvermögen - zum großen Teil Erbe des Deutschen Reichs und des Landes Preußens - scheint der Hinweis auf das fehlende Bundesinteresse zu genügen. Auch zu einem Unternehmen wie der Deutschen Pfandbriefanstalt scheint der Hinweis darauf zu reichen, daß die Entwicklung des Wohnungsmarktes und die Finanzierungsgebote anderer Kreditinstitute inzwischen dazu geführt hätten, daß ihr öffentlicher Auftrag gegenstandslos geworden sei.

Wo allerdings spezifische Gründe für eine öffentliche Aufgabe bestehen, werden bei der Privatisierung Konsequenzen gezogen. So mußte bei der Industrieverwaltungsgesellschaft geprüft werden, wie wegen des Unternehmensbereichs Transportmittel zu verfahren sei, ob etwa ein Teilbereich aus verteidigungspolitischen Gründen herausgelöst werden müsse. Es kam zu keiner entsprechenden Teilung. Der Bund behielt vielmehr die Mehrheitsbeteiligung und veräußerte nur 45 % der Anteile. Eine Teilung ist hingegen die Lösung für die Gesellschaft für Information und Dokumentation mit ihren Teilbereichen für angewandte Forschung und Entwicklung einerseits und für marktorientierten technischen Service andererseits. Sieht man auf die weiterbestehenden Beteiligungen des Bundes¹⁵⁸, dann entziehen sich viele der Privatisierungsdiskussion von vorneherein, weil sie durch eine offenkun-

158

Vgl. Bundesministerium der Finanzen, Hrsg., Beteiligungen des Bundes im Jahre 1987, Bonn 1988

dige öffentliche Aufgabe geprägt sind. Das gilt für vielfältige Forschungseinrichtungen, Einrichtungen der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit mit der Dritten Welt usw., die formell als Bundesbeteiligung geführt werden, materiell öffentliche Angelegenheiten sind. Zu einer stärkeren Auseinandersetzung über öffentliche Aufgaben auf Unternehmensebene geben auch Fälle wie die Kreditanstalt für Wiederaufbau - mit ihrem entwicklungspolitischen Auftrag - oder die Deutsche Lufthansa - der nationale Lufttransporteur - Anlaß, sollten sie schärfer in die Privatisierungsdiskussion geraten. Hingegen sind es im verbleibenden industriell-kommerziellen Bereich eher Gründe der Privatisierungsfähigkeit - Kohle, Stahl, Schiffsbau -, die auf Unternehmensebene zu bedenken sind.

Der Zusammenhang von Aufgabenkritik und politisch-ökonomischen Funktionen zu privatisierender Unternehmen in ihrer sozialen Umwelt wird deutlich, wenn wir noch Vermögensprivatisierungen in den Bundesländern in Betracht ziehen¹⁵⁹. Die Länder verfügen über kein dem Bund vergleichbares industriell-kommerzielles Vermögen. Indessen gibt es über Bereiche wie Banken, Versicherungen, Elektrizitätswirtschaft, Versorgungsunternehmen, Verkehrsbetriebe, Wohnungs- und Siedlungsunternehmen hinaus je nach Vorgeschichte Beteiligungen an Luft- und Raumfahrtunternehmen, Schifffahrtsunternehmen, Bergbauunternehmen usw. Die Länder sind bei Privatisierungen ihres Vermögens eher zurückhaltend. Eine Umfrage aus dem Jahre 1984 ergab, daß von den zehn Ländern und Westberlin sechs keine Privatisierungen von Beteiligungen planten¹⁶⁰. Als Land mit ausgeprägter Privatisierungs- und Beteiligungspolitik ist Niedersachsen zu nennen. 1978 hielt es Beteiligungen an 60 Unternehmen, 1987 nur noch an 38. Von diesen sind wiederum 15 im Bereich der Wissenschaft und Kunstförderung tätig und insofern nicht privatisierungsfähig; von den übrigen 23 sind weitere sechs zur

159 Vgl. zu Länder und Kommunen *Klaus König*, Entwicklung der Privatisierung in der Bundesrepublik Deutschland - Probleme, Stand, Ausblick, in: *Verwaltungsarchiv*, Heft 3, 1988, S. 257 ff.

160 Vgl. *Helmut Brede/Ulrich Hoppe*, Outline of the Present Status of the Privatization Debate in the Federal German Republic, in: *Thiemeyer/Quaden*, The Privatization of Public Enterprises, Lüttich 1986, S. 69 ff.

Privatisierung vorgesehen. Demgegenüber kommen in einer Reihe von Ländern Privatisierungen nicht in Betracht, weil diese von der die Regierung tragenden Partei grundsätzlich abgelehnt werden. In anderen Ländern sind es eher allgemeine staatswirtschaftliche Gründe, warum man sich nicht vom Landesvermögen trennt. Als umfassendere Aktion ist zu nennen, daß Rheinland-Pfalz von seinen 16 landwirtschaftlichen Domänen 13 veräußert hat und die Privatisierung der übrigen 3 beabsichtigt. Hinzu kommt der Verkauf einer Weinbau-Domäne. Andere Vorhaben sind eher punktueller Natur, wie die Teilprivatisierung der Hamburger Gaswerke, der Bremer Stadtwerke, des Berliner Verkehrsamtes.

Im Bereich der Länder wird besonders deutlich, daß die öffentliche Aufgabenpolitik über die Privatisierungsprogrammatik und die vom jeweils zu privatisierenden Unternehmen produzierten Güter und Dienste hinaus noch auf dessen politisch-ökonomische Funktion in seiner sozialen Umwelt zu beziehen ist. Privatisierungen müssen mit der Beschäftigungspolitik, der industriellen Strukturpolitik, der regionalen Wirtschaftspolitik usw. zum Ausgleich gebracht werden. So ist festzustellen, daß das Land Niedersachsen - das von einer christlich-liberalen Koalition regiert wird und einer Privatisierungsprogrammatik folgt - entgegen dem Bund an seinem 16prozentigen Anteil am Volkswagenwerk festhält. Auf den größten Arbeitgeber dieses wirtschaftsstrukturell schwierigen Landes will man Einfluß behalten. Auch der in Privatisierungsfragen engagierte Politiker sagt, man trage auf zwei Schultern. Für Nordrhein-Westfalen kommt es wohl jenseits der Ideologien aus Gründen der Standortpolitik nicht in Betracht, sich von seinem 2,25prozentigen Anteil an der Deutschen Lufthansa zu trennen.

Einen bemerkenswerten Beitrag zu den Umweltfunktionen öffentlichen Beteiligungsvermögens liefert zur Zeit die Auseinandersetzung um die Beteiligung von Daimler Benz am Luft- und Raumfahrtkonzern Messerschmitt-Bölkow-Blohm. Denn es geht hier auch darum, daß die mehrheitliche Beteiligung der öffentlichen Hand bei MBB durch die drei Bundesländer Bayern, Bremen und Hamburg durch eine mehrheitliche Beteiligung von Privaten abgelöst wird. Es zeigt sich, wie sich für die betroffenen Länder die Frage nach der öffentlichen Aufgabe auf die Standortpolitik zuspitzt. Es geht - jen-

seits der Vorliebe einzelner Politiker für bestimmte Produkte - darum, Beschäftigung, industrielle Entwicklung, sozialen Wohlstand usw. für eine bestimmte Region zu sichern. Das Problem ist, inwieweit die Beteiligung als ein unverzichtbares regionalpolitisches Steuerungsinstrument angesehen wird, so daß bei einer aufgabenkritischen Güterabwägung die Argumente gegen eine Privatisierung das Übergewicht haben. Auch Länder mit Regierungen des gleichen politischen Lagers haben Vermögensprivatisierungen des Bundes kritisch betrachtet, wenn sie durch den Transfer vom öffentlichen in den privaten Sektor regionalpolitische Funktionen berührt sahen.

8. Privatisierung von Hilfsbetrieben

Öffentliche Verwaltungen, Dienstleistungsbetriebe, Versorgungsunternehmen sind auf gewisse Hilfstätigkeiten angewiesen, die keine für die öffentliche Funktion kennzeichnende Endleistung, sondern innerbetriebliche Leistungen darstellen. Es handelt sich um Bereiche wie Instandhaltungswerkstätten, Gebäudereinigung und Glasreinigung für öffentliche Gebäude, Wäschereiarbeiten, Kantinenbetriebe, Druckerei- und Buchbindearbeiten, Schreibearbeiten, Bewachungsmaßnahmen für öffentliche Gebäude, Fahrdienste usw.. Diese Hilfstätigkeiten berühren einerseits zentrale Funktionen der "Verwaltung der Verwaltung", andererseits gehen sie in solche Bereiche der Deckung des Eigenbedarfs öffentlicher Einrichtungen über, in denen traditionell die benötigten Sachgüter oder Dienstleistungen - z.B. Büroausstattung - aus dem privaten Sektor bezogen werden. Fließende Übergänge sind möglich, wenn z.B. bestimmt ist, daß in einem Ministerium ab einer abendlichen Uhrzeit nicht mehr die Fahrbereitschaft, sondern private Taxiunternehmen für Dienstfahrten in Anspruch zu nehmen sind. Dieser verwaltungsintern-technische Bereich interessiert in verschiedenen Beziehungen und wird entsprechend unterschiedlich bezeichnet¹⁶¹. Unter dem Vorzeichen

¹⁶¹ Vgl. *Klaus Dammann*, Stäbe, Intendantur- und Dacheinheiten, Köln/Berlin/Bonn/München 1969, S. 51 ff.

der Aufgabenkritik wird dem Begriff des Hilfsbetriebes der Vorzug gegeben¹⁶².

Die Vergleichbarkeit der Hilfsbetriebe öffentlicher Organisationen mit denen entsprechender Einheiten privater Unternehmen und ihre Absonderbarkeit von der eigentlichen staatlichen Leistungsabgabe an das soziale Umfeld machen es offenkundig, daß der Aufgabenstellung der Hilfsbetriebe oft kein öffentlicher Charakter zugesprochen werden muß. Deswegen sind sie auch seit langem Gegenstand der Privatisierungsdiskussion, wie der schon klassische Fall der Reinigung öffentlicher Gebäude zeigt¹⁶³. Die Frage der Privatisierung von Hilfstätigkeiten ist ein Problem aller Ebenen von Bund, Ländern und Gemeinden, und entsprechend sind auch solche Projekte auf allen Ebenen durchgeführt worden. Die kommunale Ebene ist als Anschauungsfall zu nennen, weil sie am besten dokumentiert ist. Die Ergebnisse der vorhandenen Umfragen ergeben, daß eben insbesondere die Reinigungsdienste häufig auf private Unternehmer übertragen werden. Eine Umfrage des Bundes der Steuerzahler bei Städten und Gemeinden in Nordrhein-Westfalen im Jahre 1976 ergab, daß die Gebäudereinigung bei 64,4 % der Kommunen privatisiert oder teilprivatisiert war und bei 39,1 % Privatisierungen oder weitere Teilprivatisierungen geplant waren¹⁶⁴. Der Deutsche Städtetag hat bei einer Umfrage 1984 bei 265 Städten im ganzen Bundesgebiet 130 Privatisierungen bei der Gebäudereinigung und 219 Privatisierungen bei sämtlichen Reinigungsdiensten festgestellt. Die Reinigungsdienste bilden über 60 % aller Privatisierungsfälle von Hilfstätigkeiten. Gebäudeüberwachungen machen dagegen nur 2,5 %, Schreibarbeiten und Arbeiten der au-

162 Vgl. Peter Eichhorn, Hrsg., *Verwaltungslexikon, Hilfsbetrieb*, Baden-Baden 1985, S. 434

163 Vgl. Rudolf Dieckmann, *Aufgabenkritik in einer Großstadtverwaltung*, Berlin 1972, S. 104 f.

164 Vgl. bei Horst Wilhelm Wamper, *Möglichkeiten der Privatisierung kommunaler technischer Leistungen in Mittelzentren, dargestellt am Beispiel der Stadt Geilenkirchen*, Diss. Aachen 1984, S. 107

tomatischen Datenverarbeitung nur 2 % der Fälle aus¹⁶⁵. Daß die übrigen Hilfsdienste nicht so stark privatisiert sind, liegt nicht an einem mangelnden Angebot seitens privater Unternehmer. Eine Privatisierungsbörse, die beim Deutschen Industrie- und Handelstag eingerichtet wurde, weist für das erste Halbjahr 1988 bei den Hilfsdiensten privates Interesse in den Bereichen von Druckerei, Energieversorgung, Fernmeldewesen, Fuhrpark und Kraftfahrzeugwerkstätten, Garagen, Sicherheitsdiensten, Technik, Transport, Verpflegung, Hausverwaltung, und Wartung, Instandsetzung, Wäscherei usw. nach¹⁶⁶.

Hilfstätigkeiten in ihrer Abtrennbarkeit von den eigentlichen öffentlichen Aufgaben sind mit Vorliebe Gegenstand von Wirtschaftlichkeitsberechnungen auf betrieblicher Ebene. Anhänger von Privatisierungen rechnen etwa aus, daß bei der Reinigung öffentlicher Gebäude mit der Privatisierung durchschnittlich 60 % der Reinigungskosten oder bei Druckereien 25 - 30 % der Betriebskosten erspart werden könnten. Die Opponenten der Privatisierung stellen Gegenrechnungen auf, in denen sie auf Schwachstellen privater Leistungserstellung, insbesondere im Bereich der Arbeitskräfte hinweisen¹⁶⁷. Jenseits der Bewertungsspielräume, die solche Kostenanalysen nun einmal eröffnen, sind es monetär schwer erfaßbare Faktoren, mit denen Hilfsbetriebe den öffentlichen Verwaltungen zur Last fallen. Im hamburgischen Staatsdienst wurden 1973 8 700 Reinemache- und Stationsfrauen beschäftigt,

¹⁶⁵ Deutscher Städtetag, Hrsg., Möglichkeiten der Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Reihe A, DST-Beiträge zur Kommunalpolitik, Heft 7,2. Aufl., Köln 1986, Übersicht über die gemeldeten Privatisierungsmaßnahmen, S. 65 ff.

¹⁶⁶ Deutscher Industrie- und Handelstag, Hrsg., Privatisierungsbörse, Bonn, Ausgabe I/1988

¹⁶⁷ Vgl. einerseits Landesverband der MIT der CDU Westfalen-Lippe, Hrsg., Privatisierung zur Rationalisierung und Sanierung öffentlicher Haushalte, Dortmund/Balve 1982; andererseits Jürgen H. Mendner/Werner Sauerborn, Privatisierung - Angriff auf den Sozialstaat - Eine Untersuchung über die Folgen für die Arbeitnehmer als Bürger, Beschäftigte und Steuerzahler am Beispiel Niedersachsens, Hauptvorstand der Gewerkschaften Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, Hrsg., Zur Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Arbeitspapiere Nr. 5 des Lorenz-von-Stein-Instituts für Verwaltungswissenschaften an der Christian-Albrechts-Universität zu Kiel, Kiel 1982, S. 23 ff.

und zwar bei einer Personalfuktuation von 25 % im jährlichen Durchschnitt¹⁶⁸. Hilfsbetriebe können die Kraft der Verwaltung bis in den Leitungsbereich hin unverhältnismäßig belasten - man denke etwa an Kantinenprobleme. Gerade im Hinblick auf die personellen Verhältnisse sind dann Privatisierungen von Hilfsbetrieben nicht selten Gegenstand heftiger sozialer Konflikte. Es geht um geschützte Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst. Vor dem Widerstand der Beschäftigten und der Polemik der Privatisierungsgegner müssen Bürgermeister wie Minister manchmal den Rückzug antreten.

Aus der Sicht der Aufgabenkritik ist festzuhalten, daß der Nebenbetrieb keine von vornherein feststehende Größe ist. Ein Schulbuchverlag im Eigentum des Landes Bayern ist nicht nur aus historischen Gründen anders zu verstehen als ein gewisser verlegerischer Betrieb im Zusammenhang mit der Forschungstätigkeit an einer Universität. Man muß die Aufgabendifferenzierung berücksichtigen, die zu der Bewertung führt, es handle sich um eine innerbetriebliche Leistung, die nicht in die Endleistung der öffentlichen Organisation integriert sei. Desweiteren ist die gesamte Funktionsbreite der Hilfstätigkeiten zu berücksichtigen. Z.B. sind Sicherheitsüberlegungen maßgeblich, wenn es darum geht, militärische Anlagen durch private Gesellschaften bewachen zu lassen. Diese Überlegungen betreffen nicht nur die äußere - militärische - Sicherheit, sondern auch die innere Sicherheit. Bei Krankenhauswäschereien sind Hygieneerfordernisse zu überprüfen, bevor entsprechende Dienste nach außen vergeben werden. Bei der Informationsverarbeitung sind es Gesichtspunkte des Datenschutzes, auf die zu achten ist. Eine weitgehende Herausverlagerung der elektronischen Datenverarbeitung zu Verwaltungszwecken auf private Firmen - wie im Ausland mancherorts zu beobachten - würde überdies grundsätzliche Fragen aufwerfen. Nicht alle Probleme lassen sich durch neue staatliche Regulative lösen. Nur muß es in der Privatisierungsdiskussion zuerst um die Vorzüge öffentlicher Trägerschaft für die Bürger, nicht einfach um die Vorzüge von Personalstandards im öffentlichen Sektor gehen.

168

Vgl. *Rudolf Dieckmann*, Aufgabenkritik in einer Großstadtverwaltung, Berlin 1972, S. 104

9. Aufgabenprivatisierung

Öffentliche Aufgaben sind vielfältig Komplexe politisch-administrativer Aktivitäten, die durch gesetzliche und planmäßige Vorgaben zusammengehalten werden sowie Sinn und Zweck erhalten. In ihnen verbinden sich, ob es um den öffentlichen Personentransport oder die Abfallbeseitigung oder den Straßenverkehr geht, mannigfache Akte der Rechtsetzung, Planung, Einzelentscheidung, Vollziehung bis hin zum Bustransport, zur Mülldeponierung, zur Wartung von Verkehrsanlagen. Öffentliche Aufgaben sind entsprechend in einer vielschichtigen Organisation der Staats- und Selbstverwaltung abgebildet bis hin in ein Vorfeld verselbständigter Verwaltungseinheiten auch privatrechtlicher Organisationsformen¹⁶⁹. Die Verselbständigung von Verwaltungsträgern kann so auch zur Rationalisierung in der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben - vor der Privatisierung - beitragen¹⁷⁰.

Die öffentliche Verwaltung bedient sich indessen darüber hinaus Privater in verschiedenen Formen - Beliehener, Verwaltungshelfer, Beauftragter - zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben: Fischereiaufseher, Abschleppunternehmer, Umweltbeauftragte¹⁷¹. Solche Einbeziehungen führen im Rechtsstaat dazu, daß auch das aufgabenbezogene Handeln der Privaten von Fall zu Fall an den Maßstäben der öffentlichen Verwaltung, also am öffentlichen Recht gemessen wird, sei es aus Gründen des Grundrechtsschutzes, der Verant-

¹⁶⁹ Vgl. *Gunnar Folke Schuppert*, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten, Göttingen 1981; ferner *Christopher Hood/Gunnar Folke Schuppert*, Delivering Public Services in Western Europe, London/Newbury Park/Beverly Hills/New Delhi 1988

¹⁷⁰ Vgl. noch *Frido Wagener*, Hrsg., Verselbständigung von Verwaltungsträgern, Bonn 1976; ders., Hrsg., Regierbarkeit? Dezentralisation? Entstaatlichung?, Bonn 1976

¹⁷¹ Vgl. *Fritz Ossenbühl/Hans-Ulrich Gallwas*, Die Erfüllung von Verwaltungsaufgaben durch Private, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 29, Berlin 1971, S. 137 ff. bzw. 211 ff.

wortlichkeit, der Inkompatibilität usw.¹⁷². Derartige Folgen können den Eindruck vermitteln, daß es bei der Übertragung herkömmlicher öffentlicher Aufgaben auf Private eher um eine Ausweitung des Staatssektor als um eine kontraktive Aufgabenpolitik geht.

Eine andere Sichtweise wird deutlich, wenn wir auf die Beweggründe der Aufgabenprivatisierung in der jüngsten Verwaltungsgeschichte sehen. Der Antrieb für die Privatisierung öffentlicher Aufgaben kommt vor allem aus der schwierigen Finanzlage bei gewachsenen wohlfahrtsstaatlichen Bürden¹⁷³. Die öffentlichen Haushalte sollen entlastet werden. Damit wird deutlich, daß im Monetären zwischen öffentlichem und privatem Sektor getrennt wird und die Aufgabenverlagerung auf diese Unterscheidung zielt. Ob im einzelnen Privatisierungsfälle dann die finanzielle Rechnung aufgeht, ist eine andere Frage. Man kann diese Verlagerung auf die private Finanzierung auch auf andere Faktoren ausdehnen: auf private Technik, private Fachkompetenz, privates Management usw. Damit erreichen wir nicht die Vermögensprivatisierung. Zwar geht es auch um Einrichtungen wie Schlachthöfe, Bahnbetriebe, Wasserwerke usw. mit Grundstücken, Gebäuden, Maschinen als Vermögenseinheiten. Aber nicht das Vermögen, sondern die öffentliche Aufgabe ist der Ansatzpunkt. Es geht um die Erstellung von Gütern und Dienstleistungen für die Bürger, also um bestimmte Lebensmittel, Transporte, Wasserversorgung. Muß sich die Aufgabenkritik bei der Vermögensprivatisierung von der Veränderung der Inhaberschaft her entfalten, so kann sie bei der Aufgabenprivatisierung unmittelbar ansetzen. Maßgeblich ist der Transfer von öffentlichen zu privaten Aufgabenträgern, mögen auch bestimmte öffentliche Regulative weiterbestehen und öffentliche Finanzierungsfolgen eintreten.

Die genannte Komplexität öffentlicher Aufgaben weist darauf hin, daß mit der Aufgabenprivatisierung von Staat und Verwaltung her allenfalls be-

172 Vgl. die Ausdehnung in der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts Münster vom 26.1.1984, in: Entscheidungen der Oberverwaltungsgerichte Münster und Lüneburg (OVGE) 37, S. 91 ff.

173 Vgl. Institut "Finanzen und Steuern", Brief Nr. 255, Ziele und Möglichkeiten der Privatisierung auf kommunaler Ebene, Bonn 1986, S. 31

stimmte Auszüge aus der Bündelung gesollter Aktivitäten in den Privatsektor transferiert werden können. Die private Wartung von Ampelanlagen macht die öffentliche Verkehrslenkung, der privatisierte Kindergarten nicht die öffentliche Kindergartenplanung obsolet. Viele Gemeinden, insbesondere kleine, haben das Einsammeln von Müll, Kreise zum Teil auch den Betrieb von Deponien auf private Unternehmer übertragen. Damit werden aber weder die Abfallgesetze der Länder noch die dort den Kommunen auferlegten Pflichten zur Abfallbeseitigung hinfällig¹⁷⁴. Oft werden so eng definierte Teilaufgaben, Teilfunktionen, Teilarbeiten bei der Erledigung öffentlicher Angelegenheiten auf den privaten Sektor transferiert. Zu nennen sind z.B. für Baden-Württemberg Planungen und Begleitplanungen zum Straßenbau, für Berlin Ausführung des Schulbau-Programms, Beratung für Wohnungsmodernisierungen, Landschaftspflege, für Hamburg Kanalisationsarbeiten, für Niedersachsen Straßenplanung, Planung öffentlicher Gebäude, Forstarbeiten, für Schleswig-Holstein Bauplanung, Straßenunterhaltung, Vermessung, Küstenschutz. Baden-Württemberg hat vor, den Anteil der Vergabe von Planungen und Durchführungen bei Landesbauaufgaben von 30 % auf 50 % bis 60 % zu steigern.

Charakteristisch für diesen Bereich sind die Berichte, die die Landesregierung Rheinland-Pfalz wiederholt ihrem Parlament erstattet hat¹⁷⁵. Eine Fülle von Verträgen mit zum Teil erheblichen Finanzvolumen werden genannt. Beispiele sind: Untersuchungen für Gesundheitsämter, Trinkwasser-

174 Vgl. z.B. für Baden-Württemberg Landesabfallbeseitigungsgesetz § 1 (Übertragung auf Stadt- und Landkreise)

175 Vgl. z.B. Landtag Rheinland-Pfalz, Drucksache 8/661 vom 5.1.1976 - "Entstaatlichung" öffentlicher Aufgaben -; Drucksache 9/605 vom 26.2.1980 - "Entstaatlichung" öffentlicher Aufgaben -; Drucksache 9/2746 vom 19.1.1983 - Mehr Marktchancen für Bürger und Wirtschaft durch verstärkte Entstaatlichung öffentlicher Aufgaben -; Drucksache 10/1310 vom 28.2.1985, Bericht der Landesregierung zur Weiterführung d. Entstaatlichung öffentlicher Aufgaben; hier: Landesbeteiligungen; Drucksache 10/1311 vom 4.3.1985 - Bericht der Landesregierung betreffend "Mehr Chancen für den Bürger durch mehr Selbstverwaltung" -; Drucksache 10/1763 vom 25.9.1985 - Bericht der Landesregierung zur Übertragung von Lieferungen und Leistungen an private Unternehmen -

untersuchungen, Tierbehandlung für den Tiergesundheitsdienst, bodenkundliche Untersuchungen, ökologische Untersuchungen, landwirtschaftliche Bodenuntersuchungen, Luftschadstoff- und Lärmmessungen, Vermessungsarbeiten für die Liegenschaftskataster, die Flurbereinigung, Forstarbeiten wie Holzeinschlag und Holztransport, Datenverarbeitungs- und Datenerfassungsleistungen, Bearbeitung der staatlichen Wohnungsbauförderung, Planungs- und Bauleitungen für die Wasserwirtschaftsämter und im Bereich der Straßenverwaltung Aufträge aus dem Bereich Planung, Bau und Unterhaltung mit insgesamt fast 70 Millionen DM. Wenn auch das vorhandene Zahlenmaterial keine genaue Abschätzung der in diesem Feld eingesetzten Landesfinanzen zuläßt, so addieren sich die Beiträge von Land zu Land doch zu einem Vertragsvolumen von Hunderten von Millionen DM und zu einem beträchtlichen wirtschaftlichen Gewicht.

Die über solche eng definierte Teilarbeiten hinausgehenden Privatisierungen öffentlicher Aufgaben greifen auf jene Implementationsphase eines Aktivitätenkontinuums zwischen Aufgabenformulierung und Aufgabenvollzug zu, in dem die konkreten Güter und Dienste Publikum und Klientel vermittelt werden. Die Länder haben aus dem öffentlichen Sektor z.B. herausverlagert: Berlin die Müllbeseitigung, den Behindertentransport bei Schülern, Niedersachsen die Lehrerfortbildung, den Feuerschutz auf der Elbe, Schlepperdienste in Häfen, Rheinland-Pfalz die Reinigungs- und Streudienste für die Autobahnen. An den dritten Sektor gingen z.B. in Baden-Württemberg die Rettungsdienste, in Berlin der Blutspendendienst, in Rheinland-Pfalz Altenheime, Krankenhäuser, Familien- und Erziehungsberatung. Führt man sich die Zuständigkeitsverteilung im dezentralisierten System der Bundesrepublik Deutschland vor Augen, dann trifft der Privatisierungsansatz bei solchen Endprodukten öffentlicher Aufgabenstellung vor allem die kommunale Ebene. Gerade jene Verwaltungsebene, die ihr politisches Gewicht aus dem Aufgabenvollzug gewinnt, muß sich in diesem Bereich öffentlicher Aktivitäten entäußern. Die Versorgung der Öffentlichkeit mit bestimmten Gütern und Dienstleistungen ist nicht zuletzt Grundlage für die Identifikation des Bürgers mit seiner Stadt, seiner Gemeinde, seinem Kreis. Es ist der finanz- und haushaltspolitische Zwang, der Aufgabenprivatisierungen hier auslöst.

Zur Privatisierung kommunaler Aufgaben, insbesondere der Leistungsverwaltung, gibt es Versuche empirischer Erhebung. Instrukтив sind die Ergebnisse einer Umfrage, die der Deutsche Städtetag - ein freiwilliger, teils mittelbarer Zusammenschluß von ca. 500 deutschen Städten - unter seinen Mitgliedern zur Privatisierung bisher von den Gemeinden wahrgenommener öffentlicher Aufgaben durchgeführt hat¹⁷⁶. Bei einer Gesamtbeteiligung von 265 Mitgliedstädten und einer repräsentativen Beteiligung auch innerhalb der verschiedenen Größenklassen der Städte liegt aussagekräftiges Material zu diesem Bereich sowohl in qualitativer - Aufgabenarten - wie quantitativer - Anzahl der Nennungen in Klammern beigefügt - Hinsicht vor. Aus dem Verkehrswesen werden als Privatisierungen genannt: die Wartung von Verkehrssignalanlagen (40), die Wartung der Straßenbeleuchtung (14), die Unterhaltung von Straßen, Wegen, Plätzen (7), der Straßen- und Winterdienst (23), die Straßenreinigung (28), der Betrieb von Parkeinrichtungen (26), die öffentliche Personenbeförderung (14) und sonstiges. Im Bereich von Versorgung und Entsorgung wurde folgendes aus dem kommunalen Sektor herausgegeben: die Stromversorgung (6), die Gasversorgung (7), die Wasserversorgung (9), die Müll- und Sperrmüllabfuhr (41), die Abfall- und Müllbeseitigung (32), die Abwasserbeseitigung (40) und weiteres. Auf dem Gebiete der Grünflächen und des Friedhofs- und Bestattungswesens werden Grünflächen- und Baumpflege (50), Friedhofsarbeiten (17), Bestattungsarbeiten (38) und sonstiges durch Private durchgeführt. Beim Planungs-, Vermessungs- und Bauwesen wurden Arbeiten der Stadtplanung (67), Vermessungsarbeiten (23) und Arbeiten des Bauwesens (75) an Private vergeben. Des weiteren wurden Einrichtungen des Kultur-, Freizeit- und Bildungsbereichs (63), des Gesundheitswesens (16) und des Jugend- und Sozialwesens (46) aus dem öffentlichen Sektor herausverlagert. Schließlich werden unter den Privatisierungen noch städtische Betriebe genannt, nämlich Stadtwerke (12), Viehhöfe (8), Schlachthöfe (49), Hafen- und Bahnbetriebe (6), Markteinrichtun-

¹⁷⁶ Vgl. Deutscher Städtetag, Hrsg., Möglichkeiten der Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Reihe A, DST-Beiträge zur Kommunalpolitik, Heft 7, 2. Aufl., Köln 1986; vgl. ferner Mittelstandsinstitut Niedersachsen e.V., Hrsg., Privatisierungsbilanz, Hannover 1983

gen (4), Stadthallen, Gaststätten, Kur- und Fremdenverkehrseinrichtungen (32) und weiteres.

Ein solches Privatisierungsverzeichnis belegt die Vielfalt des öffentlichen Lebens auf kommunaler Ebene. Nimmt man noch die mannigfachen wirtschaftlichen Betätigungen hinzu, wie sie sich in einer langen Geschichte unserer Städte angesammelt haben - Fähren, Speicherhäuser, Vergnügungsparks, Skilifte, Hotels, Reisebüros, Mühlen, Brauereien, Weinkeller, Salinen, Steinbrüche, Ziegeleien -, dann wird mancher noch beträchtliche Privatisierungsreserven vom Forstbetrieb bis zu Parkgaragen, von Pfandleihanstalten bis Bestattungseinrichtungen entdecken. Andere werden darauf bestehen, daß vom Rathaus aus städtische Einrichtungen des Verkehrswesens, der Versorgung und Entsorgung, des Bildungsbereichs anders zu betrachten sind, als sich das industriell-kommerzielle Beteiligungsvermögen einer Zentralregierung darstellt. Nicht nur aus parteipolitischen Gründen darf man im Kommunalbereich keine allgemeine politisch-ökonomische Grundorientierung in Fragen der Privatisierung erwarten. Es dominiert die Haushalts- und Finanzpolitik, nicht die Ordnungspolitik. Es gibt allenfalls defensive Konzepte zur Arbeitsteilung zwischen öffentlichem und privatem Sektor mit einer Meinungsbildung zu Einzelfragen.

So besteht Zurückhaltung in Verwaltungsbereichen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, der Gefahrenabwehr, des Eingriffs in Rechte der Bürger, wenn es auch traditionelle Möglichkeiten gibt, Private in bestimmten Fällen im Hoheitsbereich einzusetzen, und es überdies ein breites Vorfeld gibt, in dem der Sachverstand von Privaten genutzt werden kann - was von den Interessenorganisationen der freien Berufe gefordert wird. In Bereichen wie Krankenhäuser, Pflegeheime, Altersheime besteht eine deutliche Präferenz für den dritten Sektor und seine nicht-profitorientierten Träger, obwohl privatwirtschaftliche Interessen an der Übernahme solcher Einrichtungen vorhanden sind. Für andere Tätigkeitsfelder sieht man keine ökonomischen Möglichkeiten der Privatisierung, soll das gewünschte breite und pluralistische Angebot aufrechterhalten bleiben. Das gilt insbesondere für kulturelle

Einrichtungen wie Museen, Theater, Bibliotheken¹⁷⁷. Insgesamt können sich Kreise, Städte, Gemeinden nur bestimmter ihrer bisherigen kommunalen Aktivitäten ohne rechtliche und politische Rücksicherungs- oder Rücknahmepflicht entledigen, wie etwa bei der Privatisierung von Stadthallen, Markteinrichtungen, Viehhöfen. Meist kann nur ein als Durchführung gekennzeichnete Abschnitt einer Aufgabe auf Private übertragen werden¹⁷⁸. Mannigfache öffentliche Verantwortungen, rechtliche Verpflichtungen und finanzielle Folgen bleiben in Aufgabenbereichen des Verkehrswesens, der Entsorgung, der sozialen Aufgaben für die öffentliche Verwaltung bestehen. Administrativ bedeutet das, daß die öffentlichen Aufgabenträger mit zusätzlichem Koordinationsaufwand belastet werden, in dem dann die Vorteile der Privatisierung nicht verloren gehen dürfen. Solche Vorteile, etwa im Hinblick auf personelle Entlastungsmöglichkeiten, werden nach wie vor gesehen. Zu einer "Contracting out-city" - in deren Rathaus nur noch ein Dutzend Vertragsjuristen und Informationsfachleute sitzen - ist es in der Bundesrepublik Deutschland nicht gekommen. Nicht nur die Sicht des öffentlichen Rechts, sondern auch der Gedanke der politischen Kultur kommunaler Selbstverwaltung stehen dem entgegen. Fragt man nach der Zufriedenheit mit durchgeführten Privatisierungen, so ergibt sich aus der Umfrage des deutschen Städtetages unter seinen Mitgliedern im Jahre 1984, daß von 1 247 Fällen 945 positiv und nur 60 negativ oder zu einem Teil negativ bewertet werden. Allerdings wird die Frage von Einsparungen vieler Privatisierungen wesentlich zurückhaltender beurteilt¹⁷⁹. Handlungsspielräume für Aufgabenprivatisierung und ihre Grenzen werden in solchen Antworten reflektiert.

¹⁷⁷ Vgl. Deutscher Städtetag, Hrsg., Möglichkeiten der Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Reihe A, DST-Beiträge zur Kommunalpolitik, Heft 7, 2. Aufl., Köln 1986, S. 34 ff.; ferner Ernst Pappermann, Zur aktuellen Situation der städtischen Kulturpolitik, Der Städtetag 1985, S. 174 ff.

¹⁷⁸ Vgl. Hauptvorstand der Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr, Hrsg., Rechtsfragen der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen, Heft 9, Stuttgart 1980

¹⁷⁹ Vgl. Deutscher Städtetag, Hrsg., Möglichkeiten der Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Reihe A, DST-Beiträge zur Kommunalpolitik, Heft 7, 2. Aufl., Köln 1986, Übersicht über die gemeldeten Privatisierungsmaßnahmen, S. 65 ff.

III. RATIONALISIERUNG DER AUFGABENPOLITIK

1. Ex post: Wirkungs- und Erfolgskontrollen

Die verschiedenen Ansätze der Aufgabenkritik zeigen, wie die Zurückführung öffentlicher Aufgaben das Ergebnis mannigfacher politisch-administrativer Prozesse ist. Es gibt für den Aufgabenabbau und die Aufgabenverlagerung in qualitativer und quantitativer Hinsicht keine allgemein maßgebliche Vorgehensweise. Zwar steht am Anfang der kontraktiven Aufgabenpolitik oft eine restriktive Grundidee zum Verhältnis des Staates zur Gesellschaft, zum Markt, zum Individuum: weniger Staatsanteil, weniger Staatsverwaltung, weniger Staatsaufgaben. Indessen trifft man sich von Fall zu Fall mit den Gegnern der Privatisierung, wenn diese den Zwängen der Haushaltspolitik, der leeren Kassen, folgen müssen. Überhaupt werden öffentliche Finanzen und öffentliches Recht breit als zu pflegende Medien des modernen Staates und seiner Verwaltung anerkannt. Sie reflektieren Werte an sich - wie wirtschaftliche Stabilität oder Rechtssicherheit - und erweisen sich in der Haushaltskonsolidierung oder der Rechtsvereinfachung als Ansatz für die Vermittlung einer kontraktiven Aufgabenpolitik.

Die Methodik aufgabenkritischer Ansätze ist ebenfalls differenziert. Da heutzutage die Staatsverschuldung mit einem weithin vertretenen Unwerturteil verbunden ist, bieten sich zunächst pauschale Vorgehensweisen an, indem im Hinblick auf die Ausgabenseite Plafondierungen vorgenommen werden. Im Zuge der Sanierung öffentlicher Finanzen wächst der Widerstand der Betroffenen insbesondere aus dem eigenen politischen Lager erst dann, wenn pauschale Obergrenzen nicht genauso pauschal, sondern aufgabenspezifisch heruntergerechnet werden. Beim Personalabbau zeigt sich, daß die Linearität der Vorgehensweise länger durchgehalten werden kann. Globale Kürzungen im Finanzhaushalt können als globale Kürzungen im Personalbestand formuliert werden. Die Verbindung zur öffentlichen Aufgabe wird erst am Schluß deutlich. Für die Verwaltungsapparate erscheint es vordringlicher zu sein, daß die personellen Gewichtsverhältnisse weitgehend erhalten blei-

ben. Auch Rechtsvereinfachungen und Deregulierungen verlaufen nicht in gleichen Bahnen. Bei der Rechtsvereinfachung geht es zunächst, jedenfalls auch um Werte des Rechtslebens - Verständlichkeit, Praktikabilität usw.. Bei der Deregulierung wird unverhüllt auf öffentliche Aufgaben zugegriffen. Entsprechend kurz geschlossen melden sich die politischen Widerstände. Rührt man an Besitzständen, die wie bei der Marktöffnung spezifisch besetzt sind - Hausgewerkschaften, Interessenskartelle -, dann ist mit hoher Konfliktbereitschaft zu rechnen.

Der Entscheidungsprozeß kontraktiver Aufgabenpolitik ist unterschiedlich strukturiert. Oft - aber nicht immer - steht am Anfang die Grundentscheidung für weniger Staat wie bei den aufgabenkritischen Ansätzen der amtierenden Bundesregierung. Auf der nächsten Entscheidungsebene gibt es Beispiele für ein Gesamtkonzept, etwa bei der Marktöffnung oder bei der Vermögensprivatisierung. Darunter wird in einigen Fällen durch kontraktive Programme über Aufgabenabbau oder Aufgabenverlagerung vorentschieden, so bei den Finanzhilfen, bei der Rechtsvereinfachung, bei der Marktöffnung. Es folgt die Ebene der Einzelfallentscheidung. Diese haben nicht selten dezisionistischen Charakter, so beim Subventionsabbau, wenn aus der Vielfalt der Finanzhilfen einige wenige ohne Programmatik herausgegriffen werden, oder bei der Aufgabenprivatisierung, wenn es angesichts der schwierigen Haushaltslage darum geht, sich einfach finanziell zu entlasten. Der Vollzug der aufgabenkritischen Maßnahmen ist ein eigenes Kapitel. Die Vermögensprivatisierung zeigt, wieviel Einzelschritte - vom Gesetzgeber bis zur Börse - durchzuführen sind, bis etwa ein Unternehmen in den Händen privater Aktionäre ist.

Bei diesen Entscheidungsprozessen von der Ideologie bis zum Vollzugsakt bringen Politik und Verwaltung ihre spezifische Rationalität ein. Es fällt aber auf, wie immer wieder Kommissionen mit externem Sachverstand bemüht werden, um den aufgabenkritischen Entscheidungen eine vernünftige Grundlage zu geben, so bei der Rechtsvereinfachung, bei der Deregulierung, bei der Marktöffnung. Das führt zu einer Ad hoc-Beschäftigung mit bestimmten Materien und läßt andere wichtige Bereiche beiseite. Das Problem

ist, wie in Staat und Verwaltung die kontinuierliche Beschäftigung mit der Ausgabenkritik verbessert werden kann.

Diese Frage wird insbesondere im Zusammenhang mit dem Subventionsabbau immer wieder aufgeworfen, da dieses Feld unter dem Verdacht politischer Irrationalität steht¹⁸⁰. Zwar sind in den Subventionsbereich bereits rationalisierende Momente eingebaut, wie die Berichterstattung nach § 12 des Gesetzes zur Förderung und Stabilität und des Wachstums der Wirtschaft¹⁸¹. Aber man fordert weitere Verbesserungen, so insbesondere Erfolgskontrollen in der Subventionspolitik¹⁸². Damit wird ein allgemeiner Hinweis geliefert. Der Entscheidungszyklus endet nicht mit der Implementation von Programmen und Maßnahmen. Kontrollen sind ein gleichwertiger Bestandteil öffentlichen Handelns.

Öffentliche Entscheidungen unterliegen in der Bundesrepublik Deutschland einem dichten Netz verwaltungsinterner wie -externer Kontrollen. Am höchsten ist die Rechtskontrolle entwickelt. Man hat unseren Rechtsstaat insofern als Rechtswegestaat bezeichnet. Aber auch die Kontrollen durch die Rechnungshöfe haben einen im internationalen Vergleich hohen Stand. Demgegenüber steht die Wirkungs- und Erfolgskontrolle - auch Evaluation genannt - eher zurück. Sie ist in ausländischen Staaten, insbesondere in den Vereinigten Staaten von Amerika, und in internationalen Organisationen ein viel selbstverständlicherer Bestandteil öffentlicher Entscheidungsprozesse als bei uns¹⁸³. Gesetze und Programme enthalten bereits Evaluationsvorschriften. Für Wirkungs- und Erfolgskontrollen bestehen eigene Organisationsein-

180 Vgl. *Klaus-Peter Fox und Gerhard Zeitel*, Subventionsabbau, in: *Die Öffentliche Verwaltung* 1984, S. 865 ff.

181 Vgl. *Norbert Andel*, Subventionen, in: *Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft*, Band 7, Stuttgart 1977, S. 505 ff.

182 Vgl. *Peter Spary*, Mehr Erfolgskontrollen in der Subventionspolitik, in: *Mittelstandsvereinigung der CDU/CSU*, Hrsg., *Markt ist besser - Subventionsabbau ist gefordert*, Bonn 1988, S. 75 ff.

183 Vgl. *Klaus König*, Zur Evaluation staatlicher Programme, in: *Peter Eichhorn/Gert Kortzfleisch*, Hrsg., *Erfolgskontrolle bei der Verausgabung öffentlicher Mittel*, Baden-Baden 1986, S. 19 ff.

heiten. Evaluierung ist aber nicht nur eine ministerielle, sondern auch eine parlamentarische Angelegenheit. Beträchtliche Geldmittel werden für diese Kontrollart aufgebracht und oft zugleich mit der Finanzierung eines Programms ausgewiesen¹⁸⁴. In der Bundesrepublik haben die Zweifel an der Treffsicherheit des staatlichen Handelns, wie sie in den Diskussionen zum Staatsversagen, zur Unregierbarkeit, zu den staatlichen Steuerungsdefiziten zum Ausdruck kommen, das Interesse an der wirklichen Maßgeblichkeit öffentlicher Programme und Maßnahmen gestärkt. Dieses Interesse zeigt sich im Parlament in der Zunahme der der Exekutive auferlegten Berichtspflichten, in Anfragen zu Gesetzesfolgen, in Anhörungen, die die bestehenden Verhältnisse einschließen¹⁸⁵. Der Bundesrechnungshof setzt sich mit dem Problem der Evaluierung als neuer Kontrollart auseinander¹⁸⁶.

Wie die öffentliche Verwaltung an Gesetz- und Rechtmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit gebunden ist, so muß sie sich auch über die Wirkungen und Erfolge ihres Tuns Rechenschaft geben. Es wird für den Ministerialreferenten immer schwieriger, seinen Erfolg bloß darin zu suchen, daß sein Entwurf eines Gesetzes, einer Verordnung, eines Planes, einer Maßnahme die zuständigen Beschlußinstanzen passiert. Entsprechend hat die Evaluationstätigkeit in der Ministerialverwaltung zugenommen¹⁸⁷. Interne Erhebungen der Regierung wie Publikationen zeigen indessen ein unterschiedliches Bild. Augenfällig ist die Bedeutung von Wirkungs- und Er-

184 Vgl. zu einem Überblick Robert A. Levine, Programmevaluierung und Politikanalyse in Europa, USA und Kanada, in: *Gerd-Michael Hellstern/Hellmut Wollmann*, Hrsg., Handbuch zur Evaluationsforschung, Bd. 1, Opladen 1984, S. 94 ff.

185 Vgl. *Gerald Kretschmer*, Evaluierung - von Nutzen für das Parlament? in: *Gerd-Michael Hellstern/Hellmut Wollmann*, Hrsg., Handbuch zur Evaluationsforschung, Bd. 1, Opladen 1984, S. 405 ff.

186 Vgl. *Heinz Dorn*, Erfolgskontrolle durch den Bundesrechnungshof, in: *Gerd-Michael Hellstern/Hellmut Wollmann*, Hrsg., Handbuch zur Evaluationsforschung, Bd. 1, Opladen 1984, S. 463 ff.

187 Vgl. zu einem Überblick die Berichte von *Gerd Pflaumer/Wolfgang Tschirner u.a.* zu Ansätzen und Erfahrungen in Bundesministerien und Bundeskanzleramt, in: *Gerd-Michael Hellstern/Hellmut Wollmann*, Hrsg., Handbuch zur Evaluationsforschung, Bd. 1, Opladen 1984, S. 221 ff.

folgskontrollen für die entwicklungspolitische Zusammenarbeit. Besonderer Legitimationsdruck und internationale Gepflogenheiten haben Evaluationen zu einem üblichen Prüfmechanismus werden lassen. Auf der anderen Seite gibt es Ressorts, die dieser Kontrollart zurückhaltend gegenüberstehen. Es wird von dem in § 7 der Bundeshaushaltsordnung gegebenen Anknüpfungspunkt zu wenig Gebrauch gemacht, der die Verpflichtung zur Durchführung von Nutzen-Kosten-Untersuchungen bei Maßnahmen von erheblicher finanzieller Bedeutung regelt. Eine Reihe von Vorschlägen wird unterbreitet und durchgeführt, um Wirkungs- und Erfolgskontrollen durch prozedurale und organisatorische Vorkehrungen noch weiter zu verstärken. Nicht nur Maßnahmen sondern auch Gesetze von erheblicher finanzieller Bedeutung sollen in der Haushaltsordnung ausdrücklich als prüfungserheblich genannt werden. Spezielle Referate für Evaluation und Nutzen-Kosten-Untersuchungen sind geschaffen worden.

Wirkungs- und Erfolgskontrollen legen gegenüber Rechts- und Wirtschaftlichkeitskontrollen eine eigene Dimension des öffentlichen Handelns offen. Zwar sind bei den klassischen Kontrollen durch Gerichte und Rechnungshöfe die Prüfungsmaßstäbe von Gesetz und Recht, Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit nur die eine Seite. Die andere Seite sind die sozialen Fakten öffentlicher Aktivitäten. Der prüfende Blick wandert zwischen Prüfungsmaßstab und Lebenssachverhalt hin und her. Dabei können Wirkungszusammenhänge auch spezifisch interessieren, etwa bei der Überprüfung von Gesetzen¹⁸⁸. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, daß Maßnahmen zur Erreichung der angestrebten Zwecke geeignet und erforderlich sind. Für Prognoseentscheidungen wird von Rechts wegen gefordert, daß das eingesetzte Mittel nicht objektiv untauglich und objektiv ungeeignet ist. Gerichtliche Kontrollen müssen sich mit entsprechenden Wirksamkeitsaspekten auseinandersetzen. Indessen macht es einen Unterschied, ob man Wirkung und Erfolge ihrer selbst wegen überprüft oder soziale Fakten nach ihrer Erheblichkeit für Gesetz und Recht, Relevanz für Wirtschaftlichkeit

188

Vgl. Klaus König, Evaluation als Kontrolle der Gesetzgebung, in: Waldemar Schreckenberger/Klaus König/Wolfgang Zeh, Hrsg., Gesetzgebungslehre, Stuttgart/Berlin/Köln/Mainz 1986, S. 96 ff.

und Ordnungsmäßigkeit berücksichtigt. Die Auseinandersetzung mit Wirkungen und Erfolgen öffentlichen Handelns bringt nicht nur die unmittelbaren Wirkungen ins Blickfeld, sondern auch die Wirkungen von Wirkungen, nicht nur die intendierten, sondern auch die nicht-intendierten Wirkungen, Erfolge und Mißerfolge sowie erwünschte und unerwünschte Nebenfolgen.

Die Bedeutung von Wirkungs- und Erfolgskontrollen für die Aufgabenkritik läßt sich aus den Erfahrungen belegen, die mit solchen Überprüfungen gesammelt worden sind. Z.B. ist auf die im Bundesministerium der Justiz durchgeführten Untersuchungen hinzuweisen¹⁸⁹. Evaluierungen im Bereich der Justiz werden oft als Rechtstatsachenforschung bezeichnet. Aufgabe der Evaluation in diesem Bereich ist es, Folgen und Wirkungen gesetzlicher Regelungen festzustellen, zu analysieren oder auch zu prognostizieren. Überprüfungen betreffen etwa Auswirkungen des zweiten Wohnraumkündigungsschutzgesetzes, Folgewirkungen der Regelungen zum Verbraucherschutz und anderes mehr. Andere Evaluationen beziehen sich auf Verkehrsvorhaben, landwirtschaftliche Maßnahmen, entwicklungspolitische Projekte usw. in den betreffenden Ressorts. Die ermittelten Fakten bieten aufgabenpolitischen Entscheidungen die erforderliche Datengrundlage. Wenn etwa die Anwendung der Mikroelektronik im privatwirtschaftlichen Firmenbereich durch ein staatliches Sonderprogramm mit Finanzhilfen gefördert wird, dann sind bei der Beendigung der Subventionierung Daten relevant, die über den Zielerreichungsgrad, die Mitnahmeeffekte, die Nebenfolgen usw. Auskunft geben¹⁹⁰.

Das schließt eine dezisionistische Aufgabenpolitik gegen die aufgedeckten Tatsachen nicht aus. Für Wirkungs- und Erfolgskontrollen gilt, daß eine ver-

¹⁸⁹ Vgl. *Harald von Kempski*, Bemerkungen zur Entwicklung, zum Stand und zu Schwierigkeiten bei der Evaluierung im Bundesministerium der Justiz, in: *Gerd-Michael Hellstern/Hellmut Wollmann*, Hrsg., Handbuch zur Evaluationsforschung, Bd. 1, Opladen 1984, S. 255 ff.; ferner *Dieter Stempel*, Der Beitrag der empirischen Rechtsforschung zu einem realistischen Umgang mit Recht, in: *Heinz Schäffer*, Hrsg., Gesetzgebung und Rechtskultur, Wien 1987, S. 87 ff.

¹⁹⁰ Vgl. 11. Subventionsbericht der Bundesregierung, Bundesratsdrucksache 530/87 vom 25.11.1987, S. 35

besserte Aufbereitung von Informationen zur Wirksamkeit staatlicher Aktivitäten nur in dem Maße genutzt wird, wie die Konflikt- und Konsensprozesse dies entweder fordern oder aber zumindest zulassen. Evaluationen können deshalb nur unterstützend beitragen, um politische Prozesse intelligenter zu machen, nicht aber die systematischen Bedingungen der Politik aus den Angeln heben. Wirkungs- und Erfolgskontrollen haben darüber hinaus ihre eigenen sozialtechnologischen Schwierigkeiten, insbesondere wenn über begrenzte Projekte hinaus Programme oder gar Politiken überprüft werden sollen¹⁹¹. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, daß die einzelnen aufgabenkritischen Ansätze nur sehr begrenzt miteinander koordiniert sind, so etwa die Rechtsvereinfachung mit der Deregulierung. Eine geringe Koordination scheint so lange vertretbar zu sein, wie die kontraktive Aufgabenpolitik eher behutsam in den Bestand öffentlicher Aktivitäten eingreift. Bei tiefen Einschnitten in den öffentlichen Sektor - wie in Großbritannien¹⁹² - müssen die Interdependenzen jeweiliger aufgabenkritischer Ansätze schärfer ins Blickfeld genommen werden. Man müßte etwa die Privatisierung als Transfer von Vermögenseigentum oder Aufgabenträgerschaft mit der Deregulierung als Abbau in das Wirtschaftsleben intervenierender Vorschriften zusammen und zu einem Ausgleich bringen¹⁹³. Hier haben Fragen der Bewertung ihr eigenes Gewicht gegenüber den ermittelbaren Fakten.

191 Vgl. *Rainer E. Lotz*, Das Inspektionsreferat des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, in: *Gerd-Michael Hellstern/Hellmut Wollmann*, Hrsg., Handbuch zur Evaluationsforschung, Bd. 1, Opladen 1984, S. 289 ff.

192 Vgl. *Hans-Günter Guski*, Privatisierung in Großbritannien, Frankreich und USA, Köln 1988

193 Vgl. *John Kay/David Thompson*, Privatization: Ownership, Transfer or Liberalization; dazu Comment by Charles B. Blankart, beide Manuskripte zum Kolloquium Privatization in the European Community des European Institute of Public Administration in Maastrich im Dezember 1987

2. Ex ante: Prüfung von Rechtsetzungsvorhaben

Kritik öffentlicher Aufgaben bedeutet Konsolidierung, Sanierung, Abbau, Vereinfachung, Bereinigung, Entregelung, Verlagerung gerichteter Staatsaktivitäten. Doch während dies in der Haushaltskonsolidierung, im Subventionsabbau, in der Privatisierung usw. erfolgt, schaffen aktive Politik und aktive Verwaltung neue Budgetlasten, neue Regulative, neue öffentliche Aufgaben. Dies wird von denen besonders als widersprüchlich erfahren, die ihre Arbeitskraft in Kommissionen der Aufgabenkritik widmen und zugleich beobachten, daß neue Bürden für den Staat schneller wachsen als alte abgetragen werden. So hat die Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes bereits in ihrer ersten Sitzung festgehalten, daß bei aller Bedeutung der Wichtigkeit einer Durchforstung des geltenden Rechts verhindert werden müsse, daß gleichzeitig neue Vorschriften erlassen würden, die einer strengen Notwendigkeitsprüfung nicht standhielten¹⁹⁴. Die Frage ist, ob sich nicht Teile dessen antizipieren lassen, was die Aufgabenkritik im nachhinein beschäftigt. Wirkungs- und Erfolgskontrollen können hier hilfreich sein. Sie stehen nicht einfach am Ende des öffentlichen Handelns, sondern werden durch Rückkoppelung für neue Entscheidungen - Fortschreibungen, Novellierungen, Revisionen - erheblich. Dennoch sind sie dafür nur von beschränkter Aussagekraft, insbesondere wenn es um Innovationen im Umweltschutz, im Sozialwesen, in der Forschungspolitik usw. geht. Es bedarf einer Intensivierung der Ex ante-Prüfung der Gesetze, Pläne, Maßnahmen. Dazu können bereits vorhandene Instrumente wie Nutzen-Kosten-Untersuchungen besser eingesetzt werden. Darüber hinaus sind neue Prüfungsformen zu entwickeln.

Einen solchen Versuch stellt die Prüfung von Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verständlichkeit von Rechtsetzungsvorhaben des Bundes dar, die

194

Vgl. Unabhängige Kommission für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung des Bundes, 1983 - 1987, Eine Zwischenbilanz, hrsg. vom Bundesministerium des Innern, Bonn 1987, S. 95 ff.

die Bundesregierung am 11. Dezember 1984 beschlossen hat¹⁹⁵. Danach sollen die Bundesminister in diesem Sinne alle Rechtsetzungsvorhaben in jedem Stadium sowohl als Gesamtvorhaben als auch in ihren Einzelregelungen anhand von einschlägigen Fragen prüfen. Der Beschluß unterstreicht die Prüfungspflicht des Bundesministers der Justiz im Rahmen der sogenannten Rechtsförmlichkeitsprüfung und des Chefs des Bundeskanzleramts im Zusammenhang mit der Vorbereitung der Kabinettsentscheidungen. Dazu ist die Verantwortung des Bundesministers des Inneren für den Verwaltungsvollzug hervorzuheben. Meinungsverschiedenheiten bei der Beurteilung der Vorhaben hinsichtlich ihrer Notwendigkeit, Praktikabilität und Wirksamkeit sollen in der Besprechung der beamteten Staatssekretäre beraten werden. In Umsetzung des Kabinettsbeschlusses sind die Gesetzgebungsreferenten in den Ressorts durch Schreiben der Hausleitung oder durch Hausanordnung angewiesen worden, die Prüffragen bei ihren Entwurfsarbeiten sowie bei der ressortinternen Abstimmung zugrunde zu legen. Darüber hinaus wurden Querschnittseinheiten, wie Rechtsreferate oder Referate für Rechts- und Verwaltungsvereinfachung beauftragt, die Entwürfe einer Ex ante-Kontrolle zu unterwerfen und gegenüber den Fachreferaten auf eine stärkere Berücksichtigung des Gesamtanliegens einer Rechts- und Verwaltungsvereinfachung zu drängen. Justizminister, Innenminister und Bundeskanzleramt nehmen in diesem Verfahren ihre jeweiligen besonderen Prüfungsfunktionen wahr. Vergleichbare Kontrollen sind auch in einigen Bundesländern - Bayern, Niedersachsen - eingerichtet.

Die Ex ante-Prüfung von Rechtsetzungsvorhaben steht konzeptionell unter dem Vorzeichen der Aufgabenkritik. Sie ist auf die Regierungserklärung des Bundeskanzlers vom 4. Mai 1983 zu beziehen, in der es zum freiheitlichen Rechtsstaat heißt, Wirksamkeit und Überzeugungskraft staatlichen Handelns wachse, wenn der Staat darauf verzichte, zu viele Bereiche des Lebens zu regeln. In der Vergangenheit habe der Staat im Übermaß Aufgaben an sich gezogen. Umkehr sei dringend geboten. Und: Es müsse gelingen, das

195

Vgl. Klaus König, Zur Überprüfung von Rechtsetzungsvorhaben des Bundes, in: Dieter Grimm/Werner Maihofer, Hrsg. Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Opladen 1988, S. 171 ff.

Recht zu vereinfachen und Überreglementierungen zu beseitigen¹⁹⁶. Kern der Ex ante-Kontrolle ist der Katalog von Prüffragen zur Notwendigkeit, Wirksamkeit und Verständlichkeit von Rechtsetzungsvorhaben des Bundes¹⁹⁷. Er reflektiert den Grundgedanken, daß den Überforderungen von Bürger und Verwaltung durch zu viele, zu dichte und zu schnell sich ändernde Regelungen Einhalt zu gebieten sowie die Praktikabilität und Wirksamkeit der Gesetze und Verordnungen zu verbessern sei.

Ex ante-Kontrolle und Prüffragen sind ein allgemein weiterführender Beitrag zu Verfahren und Methodik der Rechtsetzung¹⁹⁸. Die Erforderlichkeiten einer wirksamen staatlichen Steuerung gesellschaftlicher Abläufe durch Gesetze sind mitbedacht. Nicht nur die programmatische Gestaltung von Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften nach Gleichheit und Allgemeinheit, sondern auch die rechtsnormativen Festlegungen im Hinblick auf die verfolgten politischen Gestaltungszwecke werden bedacht. Es gibt eine Fülle von Teilaspekten, die methodisch bei der Rechtsetzung generell zu berücksichtigen sind. Dazu gehören: der Wesentlichkeitsvorbehalt des Parlaments, Bürgernähe und Verständlichkeit, Praktikabilität, Befolgbarkeit, Organisationsangemessenheit usw. Indessen ist der aufgabenkritische Ansatz deutlich: Bereits die erste Frage lautet: "Muß überhaupt etwas geschehen?". Eine solche Einleitung muß dahin gedeutet werden, daß man eben in der kritischen Auseinandersetzung mit den öffentlichen Aufgaben bisher tendenziell vernachlässigte Problemaspekte und Fragestellungen sieht.

Die Leitfrage nach dem generellen Handlungsbedarf ist in Unterfragen nach den Zielen, den Forderungen aus dem gesellschaftlichen Umfeld einschließlich der Betroffenen usw. gegliedert, die den Kontext möglichen öf-

¹⁹⁶ Vgl. Regierungserklärung von Bundeskanzler Dr. *Helmut Kohl* vor dem Deutschen Bundestag am 4. Mai 1983, Programm der Erneuerung, Presse- und Informationsamt der Bundesregierung, Bonn 1983, S. 54 ff.

¹⁹⁷ Vgl. Bundesministerium des Innern, Hrsg., Materialien für die Erstellung und Prüfung von Rechtsvorschriften, Bonn 1988, S. 11 ff.

¹⁹⁸ Vgl. *Klaus König*, Gesetzgebungsvorhaben im Verfahren der Ministerialverwaltung, in: *Willi Blümel/Detlef Merten/Helmut Quarisch*, Hrsg., Verwaltung im Rechtsstaat, Köln/Berlin/Bonn/München 1987, S. 121 ff.

fentlichen Handelns erfassen. Aber noch andere Fragen haben aufgabenkritische Implikationen. Mögen die Frage: "Muß der Bund handeln?" auf die Zentralität unseres politischen Systems und die Frage: "Muß ein Gesetz gemacht werden?" auf den Stufenbau der Rechtsordnung hinweisen, so enthält doch die Frage: "Ist der Regelungsumfang erforderlich?" aufgabenkritische Hinweise. Form und Inhalt hängen in einer Weise zusammen, daß Differenzierung, Detaillierung, Pauschalierung einer Rechtsnorm für die öffentliche Substanz erheblich sind. Deutlich ist das aufgabenpolitische Moment bei der Frage: "Kann die Geltungsdauer beschränkt werden?". Zu erinnern ist, welche Bedeutung eine Befristung von Subventionen für deren Beendigung zukommt. Auch die Frage: "Stehen Kosten und Nutzen in einem angemessenen Verhältnis?" ist geeignet, den Anteil öffentlicher Aktivitäten zu relativieren.

Eine gesetzesvorbereitende Ministerialverwaltung ist unter den kulturellen und zivilisatorischen Prämissen des rationalen Staates und seiner rationalen Administration darauf angewiesen, durch eine methodische Entwurfsarbeit ihren Sachverstand zu beweisen. Das bedeutet aber nicht, daß diese Methodik aufgabenkritisch geprägt sein muß. Die herkömmliche Systemrationalität verweist eher auf Aktivität, hohen Ausstoß, Verrechtlichung, Regelungsperfektionismus. Ob über Gewöhnungen aufgabenkritische Handlungsmuster - jenseits des Fiskalismus - in die Staatsverwaltungen stärker einbeziehbar sind, müßte noch erhärtet werden. In jedem Fall kommt es auf die politischen Prioritäten an. Ob eine Ex ante-Prüfung von Rechtsetzungsvorhaben in aufgabenkritischer Meinung im Einzelfall funktioniert, ist ein Problem jeweiliger politischer Gewichte. Ob aber eine solche aufgabenpolitische Kontrolle allgemein angenommen wird, ist eine Frage der politischen Grundentscheidung zum Verhältnis des Staates zur Gesellschaft, zum Markt, zum Individuum. In einer historischen Situation, in der Parteien, Parlamente und deren Vertreter in den Regierungen den politischen Kern der Gesetzgebung ausmachen, kann sich die ministerielle Entwurfsarbeit nicht gegen die Vorgehensweise dieser dominanten Kräfte stellen. Das Politische wird sich durchsetzen. Es kommt also darauf an, welche Prognose der kontraktiven Aufgabenpolitik gestellt werden kann.

Blickt man auf Phasenbildungen wie "Sozialliberale Reformen (1969 - 1974)" - mit expansiver Aufgabenpolitik - und "Sozialliberale Konsolidierung und 'Krisenmanagement' (1974 - 1982)", dann müßte die "Konservativ-liberale 'Wende' (1982 -)" ¹⁹⁹ bald durch einen anderen Zeitabschnitt abgelöst werden. In der Tat mag es Indikatoren für eine Zurückführung der kontraktiven Aufgabenpolitik geben. Dazu zählen im Hinblick auf den Haushalt gewisse Neuverschuldungen im Jahre 1988. Im Hinblick auf das öffentliche Personal die Schaffung neuer Stellen im Bildungsbereich, im Hinblick auf die Subventionen Finanzhilfen für die Luftfahrt, im Hinblick auf die Rechtsetzung die Fülle neuer Umweltschutzregelungen, im Hinblick auf die Regulierung neue Vorschriften für Wirtschaftszweige wie die Chemieindustrie, im Hinblick auf das öffentliche Vermögen die Nichtprivatisierungsfähigkeit im Bereich von Kohle, Schiffsbau usw., im Hinblick auf Hilfsbetriebe politische Widerstände, im Hinblick auf den Transfer öffentlicher Aufgaben die Grenzen des öffentlichen Rechts. Überhaupt haben wir nur die eine Seite der Aufgabenpolitik betrachtet, nämlich Abbau, Kürzung, Verlagerung usw., nicht die neuen Expansionen sowohl in der Ordnungsverwaltung wie in der Leistungsverwaltung. Aber auch solche Daten erlauben keine umfassende Prognose. Wir haben es nicht nur mit den vielfältigen Ansätzen zu tun, in denen als Alternative zu öffentlichen Verwaltungen und öffentlichen Unternehmen die private Erstellung von Gütern und Dienstleistungen ins Spiel gebracht werden. Es geht auch um die unterschiedlichen Politikfelder des Bildungswesens, der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, des Umweltschutzes usw. Dennoch gibt es aufgabenkritische Grundströmungen und allgemeine Einflußfaktoren der Aufgabenpolitik im Rahmen eines eher breiten verfassungsrechtlichen Spielraums ²⁰⁰.

In der Parteiendemokratie sind insoweit an erster Stelle die politischen Parteien zu nennen. Nur zeigt die Beschäftigung mit den Staatssausgaben,

¹⁹⁹ Vgl. *Wolfgang Seibel*, Entbürokratisierung in der Bundesrepublik Deutschland, in: *Die Verwaltung* 1986, S. 138

²⁰⁰ Vgl. *Klaus Stern*, Staatsziele und Staatsaufgaben in verfassungsrechtlicher Sicht, in: *Gesellschaft für Rechtspolitik Trier*, Hrsg., *Bitburger Gespräche*, Jahrbuch 1984, München 1984, S. 5 ff.

daß man sich davon kein zu einfaches Bild machen darf. Im materiellen Bereich bedarf es wohl bestimmter Allianzen mit Kräften des politischen Pluralismus - Gewerkschaften, mittelständischer Wirtschaft usw. Diese Interessengruppen mögen für sich Bewegung nur in die ihnen direkt entsprechenden Politikfelder der Beschäftigungspolitik, der Industriepolitik usw. bringen können. Zusammen mit politischen Parteien können sie indessen bestimmte aufgabenpolitische Strömungen auslösen. Man sollte aber die immaterielle Seite nicht übersehen. Themen müssen im öffentlichen Meinungsbild parteipolitisch besetzt werden. Dafür ist gerade die Kritik an der Staatsbürokratie und an Staatsaktivitäten ein signifikantes Beispiel²⁰¹. Hier läßt sich auch die Verbindungslinie zur Kritik der Staatlichkeit, der Regierbarkeit, der bürokratischen Verwaltung herstellen, wie sie in den Staats-, Rechts- und Wirtschaftswissenschaften aufbereitet ist²⁰². Freilich sind Gegenstände wie Staatsversagen²⁰³ - wie auch Marktversagen - dann nicht einfach Ausdruck eines abstrakten Überdrusses am Öffentlichen - bzw. am Privaten. Es müssen schon bestimmte Krisenphänomene der Überbürokratisierung, der Überregulierung, der Undurchsichtigkeit, der Unregierbarkeit auszumachen sein. Insofern ist die Diskussion zur Belastbarkeit von Staat und Verwaltung noch nicht beendet²⁰⁴.

Auf der anderen Seite setzt die kontraktive Aufgabenpolitik einen aufnahmebereiten privaten Sektor voraus, soll das Wohlstandsniveau erhalten bleiben. Dabei geht es um ausreichende sozioökonomische Basisdaten zur

201 Vgl. *Heiner Geißler*, Hrsg., *Verwaltete Bürger - Gesellschaft in Fesseln*, Frankfurt a.M./Berlin/Wien 1978

202 Vgl. etwa *Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmansegg/Ulrich Matz*, *Regierbarkeit*, Stuttgart, Bd. 1 1977, Bd. 2 1979

203 Vgl. *Hans Herbert von Arnim*, *Staatsversagen: Schicksal oder Herausforderung?*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 48/87, S. 17 ff.

204 Vgl. *Hans-Herrmann Hartwich*, *Die Suche nach einer wirklichkeitsnahen Lehre von Staat*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* vom 14.11.1987, S. 3 ff.; ferner die Beiträge von *Dietrich Fürst*, *Helmut Willke* und *Claus Offe* zur Neubelebung der Staatsdiskussion, in: *Thomas Ellwein u.a.*, Hrsg., *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*, Bd. 1, Baden-Baden 1987, S. 261 ff.

Beschäftigung, zum Wachstum, zur Außenwirtschaft, um eine zufriedenstellende Beschaffenheit betroffener Wirtschaftsbranchen und Wirtschaftsregionen, um den Zustand der Aktienbörse, um besondere Kapitalkraft, wenn etwa ein privates Mobilfunksystem finanziert werden muß, um flankierende Maßnahmen der Vermögensbildung, wenn breite Bevölkerungskreise erreicht werden sollen. Soll die Privatisierung nicht gewinnorientierte Wirtschaftsunternehmen, sondern nicht-profitorientierte Organisationen - etwa bei Blutbanken - erreichen, dann muß der dritte Sektor dazu bereit und in der Lage sein. Hier wirft der Rückzug der Gewerkschaften aus der Gemeinwirtschaft nach dem Debakel ihres Großunternehmens "Neue Heimat" Probleme auf²⁰⁵. Eine andere Frage ist, wie sich eine nach Tausenden von Gruppen zählende Selbsthilfebewegung in der Arbeitswelt, im Umweltbereich, in Kultur und Freizeit, in Feldern der Benachteiligten und Behinderten entwickeln wird, von der gesagt wird, daß soziale Selbsthilfe nichts anderes als der umfassende Gegenbegriff zum Etatismus sei, es also um die Wiederaneignung dessen gehe, was der Obrigkeits- und Wohlfahrtsstaat an soziokultureller Kompetenz weggenommen habe²⁰⁶.

Während wir noch diese Faktoren einer kontraktiven Aufgabenpolitik diskutieren, könnten diese auch einigen Industriestaaten schon stärker aus der Hand genommen sein, als bisher deutlich geworden ist. Zunächst ist auf die internationale "Großwetterlage" zu achten. Privatisierungen, Deregulierungen usw. folgen einer politisch-ökonomischen Grundströmung, wie sie für europäische Länder, Japan, die USA zu beobachten ist. Gewisse Anpassungsprozesse im internationalen Wirtschaftsleben erfassen auch diese Entwicklung. Hier gibt es Leitbilder und Erfolge, die nicht ohne Eindruck bleiben. So wird von besonderem Interesse sein, welchen Weg die Vereinigten

205 Vgl. *Achim von Loesch*, Der Abschied der Gewerkschaften von ihrer Gemeinwirtschaft, in: *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen* 1987, S. 448 ff.; ferner noch *Peter Eichhorn/Paul Münch*, Aufgaben öffentlicher und gemeinwirtschaftlicher Unternehmen im Wandel, Baden-Baden 1983

206 Vgl. *Fritz Vülmar/Brigitte Runge*, Auf dem Wege zur Selbsthilfegesellschaft? Essen 1986, S. 12

Staaten von Amerika unter der neuen Präsidentschaft einschlagen werden²⁰⁷. Frankreich - unter der jetzigen Regierung wohl mehr um Staatseinfluß bemüht - und Großbritannien - nach wie vor Privatisierungen verfolgend - sind uns nicht nur näher, sondern wie die Bundesrepublik Deutschland Mitglied der Europäischen Gemeinschaft. Sie steuert den gemeinsamen Binnenmarkt an. Dieser Prozeß ist bereits heute von einer vielfältigen Liberalisierungspolitik begleitet. Auf der anderen Seite vermuten viele, daß das, was auf nationaler Ebene an Offenheit hinzukommt, durch neue öffentliche Regulative auf supranationaler Ebene geschlossen wird. Das gibt der Aufgabenpolitik - über Teilbereiche wie die Landwirtschaftspolitik hinaus - eine neue Dimension. Ob es zu schärferen Einschnitten in öffentliche und private Besitzstände kommt, als sie mit den aufgabenkritischen Ansätzen bezeichnet worden sind, werden die nächsten Jahre lehren.

²⁰⁷

Vgl. zum Stand *David F. Linowes u.a.*, Privatization: Toward a more effective government, Report of the President's Commission on Privatization, Washington DC 1988

