

Regierbarkeit? · Dezentralisation? Entstaatlichung?

Bericht über die
verwaltungswissenschaftliche Fachtagung der
Deutschen Sektion des Internationalen Instituts
für Verwaltungswissenschaften
in Hamburg vom 9. bis 11. Juni 1976

Herausgegeben von
Frido Wagener

Schriften der Deutschen Sektion
des Internationalen Instituts für
Verwaltungswissenschaften

Band 3

Bonn 1976

INHALT

	Seite
Aus der Ansprache des Präsidenten der Deutschen Sektion, Herrn Ersten Bürgermeister i. R. Professor Dr. Herbert Weichmann, Hamburg	17
Aus der Ansprache von Herrn Ersten Bürgermeister Hans-Ulrich Klose, Hamburg	19
Aus der Ansprache von Herrn Ministerialdirektor Dr. Eckart Schiffer, Bonn	21
Oberbürgermeister a. D. Dr. Dr. h. c. Hans Reschke, Mannheim	
Regierbarkeit von Staat und Gemeinden und ihre Gefährdung	27
I. Zum Begriff der Regierbarkeit	27
II. Wandel zum Verwaltungsstaat	29
1. Faktoren der Veränderung	30
2. Sozialstaat — Verwaltungsstaat	30
3. Verteilerfunktion der Stadt	31
4. Wandel gesellschaftlicher Bedürfnisse	31
5. Zwischenergebnis	33
III. Komplexe Verwaltungsfülle und bürgerschaftliche Mitwirkung	34
1. Parlamentarisierung der kommunalen Selbstverwaltung	35
2. Funktionsbezogenes Zusammengehörigkeitsgefühl	35
3. Vorrang des Fachmannes	36
4. Weniger Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft	36
5. Auswirkungen der Gebietsreform	38
6. Vertikale Politikverflechtung	39
IV. Sachverständige und Verwaltungsgerichtsbarkeit	40
1. Hohe Expertengläubigkeit	40
2. Verwaltung und Verwaltungsgerichtsbarkeit	41
V. Regierbarkeit und Bürgerinitiativen	43
VI. Bedeutung der Presse	44
VII. Privatisierung	45
VIII. Ergebnisse und Ausblick	49
Bericht über die Diskussion zu dem Referat von Hans Reschke	53

Professor Dr. Michel Fromont, Dijon

Vor- und Nachteile dezentralisierter Aufgabenerfüllung in der Staatsverwaltung aus französischer Sicht	59
I. Geschichtliche Grundlagen	59
II. Vor- und Nachteile des französischen Dezentralisierungssystems	61
1. Wesentliche Züge des französischen Systems	61
a) Die Gesetzeslage	61
b) Die Praxis	62
2. Beurteilung des französischen Systems	63
a) Aus politischer Sicht	63
b) Aus administrativer Sicht	63
III. Vor- und Nachteile der seit 1950 erfolgten Reformen	64
1. Die wesentlichen Reformen seit 1950	64
a) Vergrößerung der Verwaltungsbezirke	65
b) Entflechtung der staatlichen Verwaltung	66
c) Einschränkung des Prinzips der lokalen Autonomie	66
2. Beurteilung der durchgeführten Reformen	67
a) Die Gemeinde	67
b) Departement und Region	69
IV. Schlußbemerkung	72

Professor Dr. Yvo Hangartner, St. Gallen

Vor- und Nachteile dezentralisierter Aufgabenerfüllung in der Staatsverwaltung aus schweizerischer Sicht	73
I. Einleitung	73
II. Ausgangslage	74
1. Dezentralisierter Staat	74
a) Bundesstaat	74
b) Gemeindeautonomie	75
2. Demokratischer Staat	76
a) Direkte Demokratie	76
b) „Milizsystem“	77
3. Starker privater Bereich der Gesellschaft	78

	Seite
III. „Philosophie“ der Dezentralisation	79
1. Dezentralisation als Lebensform	79
2. Konsens als Prinzip	80
3. Verknüpfung öffentlicher und privater Tätigkeit	81
IV. Quintessenz	81
1. Primat der Politik	81
2. Konforme und nichtkonforme Dezentralisation	82
3. Beschränkte Regierbarkeit — beschränkte Dezentralisation — beschränkte Entstaatlichung	83
V. Literaturhinweise	84
Bericht über die Diskussion zu den Referaten von Michel Fromont und Yvo Hangartner	87
 <i>Senatsdirektor Professor Ulrich Becker, Hamburg</i>	
Aufgabenerfüllung durch verselbständigte Betriebseinheiten aus der Sicht der Großstadt	91
I. Bildung von Betriebseinheiten im systematischen Zusammenhang von Kritik und Rationalisierung öffentlicher Aufgaben	92
II. Grundlegende Fragestellungen und Begriffe zum Thema Betriebseinheiten	97
1. Begriff der öffentlichen Aufgabe	97
2. Das Subsidiaritätsprinzip	98
3. Maßstäbe und Kriterien für die öffentliche und private Aufgabenwahrnehmung	100
4. Vorgegebene Ziele und Effizienzkriterien für eine ver- selbständigte Aufgabenwahrnehmung	102
5. Begriffserläuterungen	105
III. Historischer Überblick	105
IV. Vor- und Nachteile der Verselbständigung — Darstellung ihrer Auswirkungen auf die Ziele staatlichen Handelns	107
1. Zielkomplex: Befriedigung der gesellschaftlichen Bedürfnisse	108
2. Zielkomplex: Wirtschaftlichkeit als ökonomisches Prinzip der Aufgabenerfüllung	108
a) Unmittelbare Auswirkungen auf die Kosten	109
b) Mittelbare Auswirkungen: Steigerung von Effizienz und Rationalität	110

	Seite
c) Vorteile der Verselbständigung	113
d) Nachteile der Verselbständigung	114
e) Abwägung	116
3. Zielkomplex: Erfüllung rechtsstaatlicher und demokratischer Grundsätze	117
4. Zielkomplex: Arbeitszufriedenheit, Berücksichtigung der Belange der Mitarbeiter	119
V. Ausblick auf die zukünftige Entwicklung	120
1. Entwicklung der öffentlichen Aufgaben	120
2. Entwicklung der Beschäftigungsstruktur	120
3. Entwicklung des staatlichen Steuerungsinstrumentariums	121
4. Ergebnis	121
Oberstadtdirektor Dr. Karl-Heinz van Kaldenkerken, Bonn, und Hauptreferent Dr. Wolf Gottschalk, Köln	
Verselbständigte Betriebseinheiten in der Kommunalverwaltung aus der Sicht mittlerer und kleinerer Gemeinden	129
I. Einleitung	129
II. Merkmale, Stufen und Erscheinungsformen der Verselbständigung von Betriebseinheiten in mittleren und kleineren Gemeinden	131
III. Voraussetzung für die Bildung verselbständigter Betriebseinheiten	134
1. Liste der Voraussetzungen	134
2. Betriebliche Mindestgröße	134
3. Organisatorische Abgrenzbarkeit der Betriebseinheit	136
4. Übrige Voraussetzungen	137
IV. Auswahl und Entscheidung der geeigneten Form der Verselbständigung	137
1. Allgemeines zum Verfahren	137
2. Wichtige Entscheidungsfaktoren	138
V. Entscheidungsverlauf für eine Verselbständigung betrieblicher Einrichtungen	141
VI. Verselbständigung oder Privatisierung	142
Bericht über die Diskussion zu den Referaten von Ulrich Becker und Karl-Heinz van Kaldenkerken	149

Professor Dr. Peter Oberndorfer, Linz

Erfolge und Probleme öffentlicher Unternehmen aus österreichischer Sicht	155
I. Umfang und Bedeutung öffentlicher Unternehmen in Österreich	156
II. Die funktionelle Identität öffentlicher und privater Unternehmen	158
1. Zur Instrumentalthese	159
2. Die Rolle der verstaatlichten Unternehmen in der österreichischen Wirtschaft	162
3. Privatisierung oder Expansion des öffentlichen Unternehmenssektors?	167
4. Öffentliche Betriebsfunktion und Unternehmenseffektivität	170
III. Organisation des Staatseinflusses bei öffentlichen Unternehmen	171
1. Sondergesellschaftsrecht	172
2. Die Verwaltung der Anteilsrechte des Staates an den verstaatlichten Unternehmen	174
3. Weitere Konzernierungen des öffentlichen Unternehmenssektors	176
4. Informelle Einflußkanäle auf öffentliche Unternehmen	177
IV. Gefahren einer Entstaatlichung durch öffentliche Unternehmen	179

Professor Dr. Nevil Johnson, Oxford

Erfolge und Probleme öffentlicher Unternehmen aus der Sicht der britischen Erfahrung	183
I. Art und Umfang des Bereichs „öffentliche Unternehmen“ in Großbritannien	184
1. Grobe Klassifizierung	184
a) Öffentliche Körperschaften bzw. „public boards“	184
b) Staatliche Behörden mit wirtschafts- oder quasi-betrieblichen Aufgaben	185
c) Öffentliche Unternehmen in Privatrechtsform	185
2. Volkswirtschaftliche Bedeutung	186
3. Gründe für die Ausweitung	186
II. Die öffentliche Körperschaft als klassische Organisationsform für die öffentlichen Unternehmen	188
III. Verwischung der Verantwortung im Bereich der öffentlichen Unternehmen	190
1. Versuche zur Klärung der Leitungsmaßstäbe im öffentlichen Unternehmensbereich	191
2. Der ministerielle Einfluß und dessen Gefahren	192

	Seite
IV. Staatsmonopole und ihre Kunden	196
V. Die öffentlichen Unternehmen im Regierungssystem: erschweren sie die Regierbarkeit?	199
1. „Regierbarkeit“ als generelles Phänomen	199
2. Die Grenzen der Entstaatlichungsoption	201
3. Eine Zentralisierungstendenz statt Dezentralisierung	202
VI. Marktgerechte Handhabung der öffentlichen Unternehmen: Erfolgs- und Fragezeichen	203
1. Die Verbesserung kommerzieller Entscheidungskriterien	203
2. Das Problem der technischen Effizienzsteigerung	205
3. Verantwortungsverwischung als ständige Drohung	206
VII. Abschließende Bemerkungen	208
Bericht über die Diskussion zu den Referaten von Peter Oberndorfer und Nevil Johnson	213
Präsident Professor Dr. Thomas Ellwein, Hamburg	
Entstaatlichung und Dezentralisierung als Mittel zur besseren Konfliktlösung im politischen Prozeß	217
I. Vorbemerkung und These	217
II. Prozeß der politischen Willensbildung	219
III. Fähigkeit des politischen Systems zur Konfliktlösung	221
IV. Überlastung der Konfliktverarbeitungskapazität	223
V. Zusammenhang von Entstaatlichung und Dezentralisierung	225
VI. Grenzen der Dezentralisierung	227
VII. Möglichkeiten der Entstaatlichung	230
Bericht über die Diskussion zu dem Referat von Thomas Ellwein	233
Professor Dr. Frido Wagener, Speyer	
Zusammenfassung der Tagungsergebnisse	239
I. Vorbemerkung	239
II. Zur Frage der Regierbarkeit	241
1. Herrschende Meinungen	241
2. Streitige Positionen	242
3. Lösungs- und Milderungsvorschläge	244

	Seite
III. Zur Frage der Dezentralisation	245
1. Herrschende Meinungen	245
2. Streitige Positionen	246
3. Lösungs- und Milderungsvorschläge	246
IV. Zur Frage der Entstaatlichung	247
1. Herrschende Meinungen	247
2. Streitige Positionen	248
3. Lösungs- und Milderungsvorschläge	249
V. Schluß	250
Dr. Hans-Werner Oberlack, Hamburg	
Stromversorgung als öffentliche Aufgabe	251
I. Begrüßung	251
II. Stromversorgung als gemischtwirtschaftliche Aufgabe	252
III. Entwicklung der Elektrizitätswirtschaft	252
1. Private Stromversorgungsunternehmen	253
2. Öffentliche Stromversorgungsunternehmen	254
IV. Stromversorgung ohne Monopol	255
V. Regelungen des Energiewirtschaftsgesetzes	256
VI. Energieprogramm und Kernkraftwerke	257
VII. Stromversorgung im Verbundnetz	259
VIII. Kapitalbeschaffung für Energieversorgungsunternehmen	260