ECONSTOR
Make Your Publications Visible.

A Service of

ZBW Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft
Leibniz Information Centre for Economics

Fischer-Menshausen, Herbert; Thiel, Eberhard

Article — Digitized Version

Weniger Staat durch Privatisierung?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Fischer-Menshausen, Herbert; Thiel, Eberhard (1975) : Weniger Staat durch Privatisierung?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 55, Iss. 11, pp. 545-556

This Version is available at:
https://hdl.handle.net/10419/134879

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

WWW.ECONSTOR.EU

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

Weniger Staat durch Privatisierung?

Die defizitäre Entwicklung der öffentlichen Haushalte verstärkte die Forderungen nach einer Verlagerung von Aufgaben auf den privaten Bereich. Welche Aufgaben können ausgegliedert werden? Welche Kriterien sind dabei zu berücksichtigen?

Herbert Fischer-Menshausen

Entlastung des Staates durch Privatisierung von Aufgaben*)

In der gegenwärtigen finanzpolitischen Diskussion mehren sich die Stimmen, die dafür eintreten, den Staat durch Verlagerung von Aufgaben auf den privaten Bereich funktionell und finanziell zu entlasten. Für solche Bestrebungen sprechen insbesondere

☐ die Überforderung des Staates [1]) mit vielfältigen und umfassenden Leistungsansprüchen, die dessen Fähigkeit zur wirksamen Wahrnehmung seiner primären Ordnungs- und Gestaltungsaufgaben zunehmend beeinträchtigen,

☐ die Notwendigkeit, zur Sicherung der staatsbürgerlichen Freiheit und Selbstverantwortung, der sozialen Gerechtigkeit und der Funktionsfähigkeit des Sozialsystems einer übersteigerten versorgungsstaatlichen Entwicklung entgegenzuwirken,

☐ die namentlich in letzter Zeit spürbar gewordene Verengung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums- und Verteilungsspielraums und die (damit zusammenhängende) defizitäre Entwicklung der öffentlichen Haushalte, die nachhaltige Sanierungs- und Entlastungsmaßnahmen erfordert [2]).

Seit jeher werden Private zur Wahrnehmung öffentlicher Funktionen herangezogen [3]). Bei der Erfüllung seiner Aufgaben kann der Staat im allgemeinen zwischen den Handlungsformen des öffentlichen und privaten Rechts [4]) wählen und nach Ermessen auch private oder freigesellschaftliche Initiativen in Anspruch nehmen. Soll der Staat dieses Potential mehr als bisher zu seiner Entlastung nutzen, brauchte er sich von seiner Aufgabenverantwortung nicht vollständig zu distanzieren; er könnte die angestrebte Entlastung auch dadurch erreichen, daß er private oder intermediäre Kräfte über den gegenwärtigen Rahmen hinaus an der Erfüllung öffentlicher Aufgaben verantwortlich beteiligt.

Voraussetzungen einer Aufgabenverlagerung

Es liegt auf der Hand, daß öffentliche Verantwortung nur insoweit auf den nichtstaatlichen Bereich verlagert werden kann, als es sich um Funktionen handelt, die ihrem Wesen nach auch unter den Bedingungen privatwirtschaftlicher Regeln und Verhaltensweisen, z. B. ohne Rück-

*) Gekürzte Fassung eines in der Hochschule für Verwaltungswissenschaften in Speyer gehaltenen Referats.

[1]) Als „Staat" gilt im folgenden die öffentliche Hand in ihrer Gesamtheit, also Bund, Länder und Gemeinden (Gemeindeverbände).

[2]) Vgl. hierzu und zum folgenden Gutachten des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesministerium der Finanzen zur Lage und Entwicklung der Staatsfinanzen in der Bundesrepublik Deutschland, vom 5. Juli 1975, Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung, S. 1001 ff.

[3]) Bekannte Beispiele sind die Wahrnehmung verkehrshoheitlicher Befugnisse durch die Technischen Überwachungsvereine, die Wahrnehmung von Nahverkehrsaufgaben durch (konzessionierte) Privatunternehmen, der Lohnsteuerabzug durch den Arbeitgeber, aber auch das weite Feld der modernen Subventionsverwaltung, die mit dem Instrument des finanziellen Anreizes öffentliche Ziele durch Private verwirklichen läßt.

[4]) Die Übertragung öffentlicher Aufgaben auf staatseigene Trägergesellschaften des privaten Rechts bleibt – als nur formale Aufgabenverlagerung – hier außer Betracht.

griff auf das Mittel hoheitlicher Gewalt, sachgerecht erfüllt werden können. Die klassische Eingriffsverwaltung ist zwar der Beteiligung Privater am Aufgabenvollzug nicht grundsätzlich verschlossen, wie das Beispiel der technischen Überwachung zeigt; das Schwergewicht zulässiger Aufgabenverlagerungen liegt jedoch im Bereich der Leistungsverwaltung, namentlich bei den vielfältigen Funktionen der Daseins- und Zukunftsvorsorge: hier bestehen zwischen den staatlichen und privaten Agenden viele Ähnlichkeiten, die, wenn Zweckmäßigkeitsgründe dafür sprechen, die Rezeption privatwirtschaftlicher Handlungs- und Organisationsformen nahelegen.

Eine weitere Voraussetzung ist, daß die Aufgabenverlagerung einen gesamtwirtschaftlichen Nutzen verspricht. Die angestrebte fiskalische Entlastung allein, die lediglich eine Lastenverschiebung vom Staatskonto zu einem anderen Konto des Nationalbudgets bedeutete, würde eine solche Transaktion politisch und ökonomisch kaum rechtfertigen. Eine Privatisierung wäre jedoch angezeigt, wenn sie die Erschließung ungenutzter (personeller oder finanzieller) Ressourcen eröffnet oder wenn vom neuen Träger in höherem Maße als vom Staat die Fähigkeit und Bereitschaft erwartet werden kann, durch Druck auf die Kosten des Aufgabenvollzugs, durch hohe Leistungsqualität oder in anderer Weise das Kosten/Nutzen-Verhältnis zu optimieren. Das Privatisierungspostulat gründet sich ja vor allem auf die (weitgehend systembedingte) Effizienzunterlegenheit der öffentlichen Verwaltung gegenüber der privaten Wirtschaft; soweit der Rückstand darauf beruht, daß in der öffentlichen Verwaltung die Bewertungsmaßstäbe, Steuerungsmechanismen und Leistungsanreize des Marktes fehlen, könnte dieser Mangel durch eine Privatisierung und Dezentralisierung öffentlicher Leistungssysteme behoben werden, wenn damit erreicht wird, daß sie dem Wettbewerb, marktrationalen Organisationsformen und betriebswirtschaftlichen Verfahrensregeln unterworfen werden.

Zu unterscheiden sind zwei Arten von Funktionsverlagerungen: solche, mit denen der Staat seine politische Aufgabenverantwortung ganz oder zum Teil auf Private überträgt, und Verlagerungen innerbetrieblicher Natur, die das Außenverhältnis zwischen Staat und Bürger nicht beeinflussen (daher politisch in der Regel auch leichter zu realisieren sind).

Die Autoren unseres Zeitgesprächs:

Herbert Fischer-Menshausen, 69, war Ministerialdirektor im Bundesministerium der Finanzen und später stellvertretender Vorsitzender des Vorstandes der ESSO AG. Darüber hinaus war er Mitglied der Regierungskommissionen für die Finanzreform, für den Aufbauplan der Freien und Hansestadt Hamburg, für die Neugliederung des Bundesgebietes sowie für die Reform des öffentlichen Dienstrechts.

Dr. Eberhard Thiel, 43, ist Abteilungsdirektor im HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg und Leiter der Abteilung Finanzpolitik und Raumordnung.

Ein Privatisierungsvorgang, der die staatliche Aufgabenverantwortung gegenüber dem Bürger unberührt läßt, gleichwohl zu einer organisatorischen und finanziellen Entlastung des Staates führen kann, ist der Abbau behördlicher Regiebetriebe und ihr Ersatz durch externe Betriebsleistungen. Zur Deckung seiner Verwaltungsbedürfnisse kann der Staat sich als Nachfrager auf den Markt begeben und die bisher in eigener Regie produzierten Leistungen auf Grund öffentlicher Ausschreibung und Auftragsvergabe von privaten Unternehmen erbringen lassen. Für eine Verlagerung aus der behördeneigenen Regie in die gewerbliche Produktion eignen sich vor allem verwaltungsinterne, die administrative Funktionsfähigkeit sichernde Serviceleistungen, für die es im privatwirtschaftlichen Bereich Parallelen gibt und sich ein Markt gebildet hat, auf den der Staat zurückgreifen kann [5]). Entsprechendes gilt für spezifische, auch im freien Markt angebotene betriebliche oder technische Verrichtungen der leistenden Verwaltung [6]). Der Staat bedient sich in diesen Fällen des Unternehmers als Erfüllungsgehilfen; gegenüber dem Bürger bleibt er verantwortlich und leistungspflichtig.

Eine Entlassung dieser betrieblichen Funktionen aus der behördeneigenen Regie ist angebracht, wenn private Unternehmer die geforderten Leistungen qualitativ gleichwertig, ebenso zuverlässig, aber kostengünstiger oder in anderer Hinsicht vorteilhafter produzieren können als der staatliche Eigenbetrieb. Kostenvorteile können daraus erwachsen, daß die öffentliche Ausschreibung auf

[5]) In Betracht kommen Unterhaltung und Bewachung der Dienstgebäude, Werkstätten, Vorratshaltung, Bauhof, Bauleitung, Kraftfahrdienst, Druck und Vervielfältigung, Datenverarbeitung, Kantinenbewirtschaftung u. dgl.

[6]) In Betracht kommen Garten- und Friedhofspflege, Straßenreinigung, Fuhrleistungen, Ingenieurarbeiten und ähnliche Funktionen vor allem im Kommunalbereich.

spezialisierte und leistungsfähige Unternehmen in einem aufnahme- oder entwicklungsfähigen Markt trifft, den Wettbewerb belebt, rationellere Produktionsmethoden ermöglicht und auf diese Weise Rationalisierungsvorteile (Kostendegression, Flexibilität im Personaleinsatz und in der Reaktion auf Nachfrageschwankungen u. dgl.) entstehen, die sich der Staat auf Grund seiner starken Nachfrageposition zunutze machen kann. Hinzu kommen die organisatorische und personalwirtschaftliche Entlastungswirkung und der Gewinn an Verwaltungs- und Leitungskapazität als willkommene Folge der Ausgliederung personalintensiver Funktionsbereiche aus der behördlichen Betreuung. Wenn nicht besondere Gründe (Sicherheit, Geheimhaltung u. dgl.) dagegenstehen, spricht deshalb eine hohe Wahrscheinlichkeit dafür, daß die Auflösung behördlicher Regiebetriebe und ihre Entlassung in die Wettbewerbswirtschaft sich für den Staat administrativ und finanziell vorteilhaft auswirken [7]).

Aktivierung staatsbürgerlicher Leistungsbereitschaft

Will der Staat private Initiative und Sachkompetenz zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben dergestalt in Anspruch nehmen, daß er sich der Verantwortung für den Aufgabenvollzug ganz oder teilweise entledigt, steht ihm ein reichhaltiges Arsenal hoheitsrechtlicher Gestaltungsmittel zur Verfügung. Die rigoroseste Form der Inanspruchnahme ist das Instrument des Gesetzesbefehls: der Staat kann Leistungspflichten Privater begründen, durch Gebote oder Verbote die Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben den unmittelbar Beteiligten (Interessenten, Nutznießern, Verursachern usw.) als Verbindlichkeiten auferlegen oder ihre privatwirtschaftliche Betätigung von der Ausübung bestimmter, dem öffentlichen Interesse dienender Funktionen abhängig machen [8]).

Der liberale Staat wird jedoch tunlichst versuchen, ohne hoheitliche Eingriffe Private zu Leistungen im öffentlichen Interesse zu veranlassen. Hält er die ordnungsmäßige Erfüllung bestimmter Aufgaben durch Private auch unter Verzicht auf direkte politische Steuerung für gesichert, kann er sich auf die Rolle des Beobachters, Anregers, Förderers oder Intervenienten mit Kontroll- und Korrekturbefugnissen zurückziehen, den Aufgabenvollzug also mittelbar beeinflussen, ohne sich selbst organisatorisch und finanziell voll zu engagieren. Der Staat wird diese Distanzierung insbesondere dann anstreben, wenn er damit die Erfahrung, den Sachverstand, das Leistungspotential, die Anpassungsfähigkeit, die Risikobereitschaft privater Kräfte und deren spezifische Fertigkeiten, Interessen und Neigungen öffentlichen Belangen dienstbar machen kann. Soweit es ihm auf diese Weise gelingt, staatliche Leistungen durch staatlich induzierte Leistungen zu ersetzen und ihre Finanzierung ganz oder zum Teil privaten Trägern zu überantworten, gewinnt der Staat Handlungs- und Finanzierungsspielraum für andere wichtigere Aufgaben, ohne eine Beeinträchtigung des Leistungsniveaus und der Leistungsqualität befürchten zu müssen.

Um private Kräfte zur Übernahme staatsentlastender Funktionen zu veranlassen, muß der Staat entsprechende Impulse auslösen und motivierende Handlungsbedingungen schaffen, die je nach dem Aufgabencharakter und der Interessenlage unterschiedlich sind. Handelt es sich um Aufgaben, bei denen die Zielvorstellungen einzelner privater Gruppen und die Intensität ihres Engagements mit den Intentionen des Staates von vornherein harmonieren oder sich leicht aufeinander abstimmen lassen, kann aus dieser Interessenkonvergenz auf eine latente Leistungsbereitschaft der privaten Seite geschlossen werden, die der Staat in der Regel durch bloße Bekundung seines Kooperationswillens in Anspruch nehmen kann. Diese Situation ist vor allem im Bereich sozialer und humanitärer Aufgaben gegeben, die seit jeher private und gesellschaftliche Initiativen angezogen haben. Daß Bürgersinn, karitatives Engagement und private Opferbereitschaft heute noch ansprechbar sind und sich im Dienst an gemeinnützigen Aufgaben bewähren, bestätigt das erfolgreiche Wirken privater Förderer, konfessioneller und anderer gesellschaftlicher Organisationen, die in der Wohlfahrtspflege, im Erziehungs- und Gesundheitswesen, im Kulturbereich, in der Verkehrssicherung u. dgl. unter Einsatz eigener Einrichtungen, Personalkräfte und Finanzquellen öffentliche Aufgaben erfüllen. Die staatlichen Förderleistungen, die sie zur Ergänzung ihrer eigenen Mittel erhalten, können als finanzwirtschaftlich produktiv angelegt gelten, weil sie multiplikativ private Aktivitäten und Finanzierungsquellen für öffentliche Aufgaben mobilisieren und überdies Organisationen fördern, die durchweg rationeller wirtschaften als behördliche Einrichtungen. Größere Aufgeschlossenheit und Abbau ideologischer Vorbehalte gegenüber solchen Privatinitiativen und deren verständnisvolle

[7]) Nach einem 1974 über die Gebäudereinigung der hamburgischen Verwaltung erstatteten Organisationsgutachten des Senatsamts für den Verwaltungsdienst würde die (schrittweise) Übertragung der Raumpflege von 80 % der behördlichen Reinigungsfläche an Privatbetriebe zu einer Ersparnis von etwa 30 % der Reinigungskosten und entsprechenden verwaltungsorganisatorischen Entlastungen führen.

[8]) Ein Beispiel aus neuerer Zeit sind die Produktionsauflagen zum Umweltschutz, die den Produzenten zu vorbeugenden Maßnahmen verpflichten, welche die Umweltschädlichkeit des Produktionsprozesses oder der Produkte minimieren sollen. Diese Auflagen, die soziale Kosten vom öffentlichen Haushalt fernhalten sollen, sind zugleich ein Mittel, den Aufwand zur Vermeidung dieser Kosten dem Veranlasser aufzubürden; die externen Kosten des Umweltschutzes werden damit in innerbetriebliche Produktionskosten umgewandelt, gehen in die Herstellerpreise ein und werden letztlich (richtigerweise) vom Verbraucher getragen.

(auch finanzielle) Unterstützung eröffnen dem Staat die Chance, staatsbürgerliche Leistungsbereitschaft wirksamer als bisher zu aktivieren und zu seiner Entlastung zu nutzen.

Überlegenheit marktwirtschaftlicher Organisationsformen

Als wirksamster Anreiz zur verantwortlichen Übernahme öffentlicher Aufgaben und Ausgaben erweist sich der Appell an das privatwirtschaftliche Erwerbsstreben. Staatsentlastendes Privathandeln, das den Staat auch von den finanziellen Verpflichtungen des Aufgabenvollzugs ganz oder teilweise befreit, ist im allgemeinen nur auf der Grundlage von Rahmenbedingungen erreichbar, die es Privaten auf Grund ökonomisch-rationalen Kalküls attraktiv erscheinen lassen, öffentliche Aufgaben und Ausgaben in eigene Verantwortung zu übernehmen. Um das Handlungspotential, den Leistungswillen, die Risikobereitschaft und das Gewinnstreben der Privatwirtschaft in den Dienst öffentlicher Aufgaben zu stellen, müßte der Staat diese Aufgaben, soweit sie sich dazu eignen, den Regeln des Wettbewerbs, der Steuerung durch den Markt und der freien Preisbildung überlassen. Das bedeutet den Ersatz oder die Ergänzung des politisch-administrativen Willensbildungs-, Lenkungs- und Kontrollverfahrens durch den automatisch wirkenden marktwirtschaftlichen Steuerungs- und Sanktionsmechanismus. Angesichts der Überlegenheit marktrationaler Ressourcenallokation und Leistungsmotivation spricht eine Wahrscheinlichkeit dafür, daß der Aufgabenvollzug an Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit, das Leistungsangebot an Bedarfsgerechtigkeit, Anpassungsfähigkeit und Transparenz gewinnen, wenn und soweit es gelingt, die Produktion öffentlicher Leistungen der Koordinations- und Kontrollfunktion des Wettbewerbs auszusetzen und betriebswirtschaftlichen Spielregeln zu unterwerfen. Die Überlegenheit marktwirtschaftlicher Organisationsformen hat sich auf verschiedenen Sachgebieten, die herkömmlich öffentlicher Zuständigkeit vorbehalten sind, in der kommunalen Praxis der letzten Zeit erneut bestätigt [9]).

Marktwirtschaftliche Lösungen entfallen natürlich dort, wo sich kein Markt bilden kann, etwa weil externe Effekte in erheblichem Umfang auftreten oder Leistungen spezifische öffentliche Güter zum Gegenstand haben, von deren Konsum oder Nutzen niemand ausgeschlossen werden kann (Beispiel: Straßenbeleuchtung). Leistungen dieser Art, für deren Produktion die Kompetenz des Staates nicht zu ersetzen ist, können nur unentgeltlich erbracht werden. Aber auch für die Mehrzahl der anderen staatlichen Leistungen gilt die Regel, daß sie aus Steuermitteln finanziert und an die einzelnen Empfänger unentgeltlich abgegeben werden.

Ein wesentliches Kennzeichen des marktwirtschaftlichen Modells ist dagegen die leistungsgerechte Finanzierung nach dem Prinzip der speziellen Entgeltlichkeit, die der Steuerfinanzierung insofern überlegen ist, als sie die Aufbringungslast nicht pauschaliert, sondern die Kosten der öffentlichen Leistungen denjenigen aufbürdet, die ihre Vorteile in Anspruch nehmen. Nur wenn auf der Grundlage der Äquivalenz von Leistung und Gegenleistung der Preismechanismus des Marktes voll zur Geltung kommt, kann der Zusammenhang zwischen Nachfrage, Kosten und Finanzierung spürbar gemacht und verhaltenssteuernd wirksam werden. Die pretiale Lenkung motiviert den Anbieter zur Leistungssteigerung, den Nachfrager zu mäßigem kostenbewußtem Verhalten, sorgt für den Ausgleich von Produktion und Bedarf und rationalisiert damit automatisch den Leistungsprozeß im ganzen.

Stärkere Orientierung am Äquivalenzprinzip

Diese Erwägungen korrespondieren mit dem weitergehenden Postulat, die Lastenverteilung zwischen Staat und Bürger generell stärker am Äquivalenz- und Verursacherprinzip zu orientieren und bestimmte Ausgabenlasten, die der Staat früher unter anderen sozialen Verhältnissen auf sich genommen hat, auf den nicht mehr hilfsbedürftigen Bürger zurückzuverlagern. Es fördert auch die staatsbürgerliche Verantwortung des einzelnen gegenüber der Gemeinschaft, wenn der Grundsatz gilt, daß der Bürger als Benutzer öffentlicher Einrichtungen für die veranlaßten Kosten selbst aufzukommen hat, anstatt sich seine Bedürfnisse auf dem unwirtschaftlichen Umweg über die anonyme Staatskasse subventionieren zu lassen [10]). Undifferenzierte Pauschalvergünstigungen dieser Art vermitteln der großen Masse der Empfänger die Illusion, sie er-

[9]) Pressemeldungen zufolge ist z. B. der städtische Schlachthof in Köln an eine vom einschlägigen Gewerbe gegründete Gesellschaft übertragen worden mit dem Ergebnis, daß das Personal auf ein Drittel reduziert und der frühere Verlust in einen ansehnlichen Gewinn umgewandelt werden konnte; andere Städte sollen dem Kölner Beispiel gefolgt sein (Wirtschaftswoche, 1. 8. 1975, S. 16).

[10]) Das Äquivalenzprinzip ist nicht auf öffentliche Leistungen anwendbar, die allen Bürgern gleichmäßig zugute kommen (spezifische öffentliche Güter) oder die im modernen Sozialstaat als Aufgaben der Gemeinschaft gelten, daher ohne Rücksicht auf die Interessenlage aus öffentlichen Mitteln zu finanzieren sind (meritorische Güter, Beispiel: Unterricht an allgemeinbildenden Schulen). Dies gilt jedoch nicht für öffentliche Leistungen, die der Bürger für seine individuellen Bedürfnisse in Anspruch nimmt, und nicht für Kosten, die er in Wahrnehmung seiner individuellen Interessen der Gemeinschaft verursacht. In solchen Fällen staatlicherseits gegenüber Nichtbedürftigen auf angemessene Gegenleistungen oder Kostenerstattungen zu verzichten, ist weder sozial noch finanzwirtschaftlich zu rechtfertigen (Beispiele: Subventionierung kommunaler Versorgungsbetriebe und Gebührenhaushalte, sog. Sozialtarife im Nahverkehr, unentgeltlicher Lernmittelbezug und Hochschulbesuch, [fast] unentgeltliche Überlassung städtischen Straßenraums an parkende Kraftfahrer, unzureichende Heranziehung der kleineren und mittleren Gewerbebetriebe zu den kommunalen Lasten und der Unternehmen zu den von ihnen veranlaßten sozialen Kosten).

hielten aus der öffentlichen Kasse Sondervorteile, die ein anderer bezahlt. Tatsächlich beschränkt sich der Umverteilungseffekt auf einen relativ kleinen Personenkreis; in der breiten Schicht der Arbeitnehmereinkommen werden die versteckten Zuwendungen von den Empfängern als Steuerzahlern selbst finanziert. Die Erhebung angemessener Leistungsentgelte würde nicht nur die Lenkungsfunktion des Preises im öffentlichen Dienstleistungssystem wieder wirksam werden lassen [11]), sondern auch den Steuerzahler entlasten und damit zu einer gerechteren Lastenverteilung führen.

Der Einbau privatwirtschaftlicher Elemente in das öffentliche Leistungssystem setzt voraus, daß der Staat durch Rahmenvorschriften den öffentlichen Interessen Geltung verschafft und durch ordnungspolitische Maßnahmen für einen funktionierenden Wettbewerb sorgt, sich aber mit Eingriffen in das Marktgeschehen im übrigen zurückhält. Insbesondere würde der Versuch, die Belastungswirkung der Äquivalenzpreise durch pauschale Verbilligungsmaßnahmen zu mildern, die für das Marktverhalten erforderlichen Informationen verfälschen und dem Zwang zu rationeller Leistungsproduktion entgegenwirken. Die Verteuerung bisher subventionierter öffentlicher Leistungen wäre kein inflatorischer Vorgang, sondern das Ergebnis einer Neubewertung dieser Leistungen auf der Grundlage einer politischen Entscheidung, die, verfassungsmäßig zustande gekommen, für alle Bürger verbindlich wäre, auch Gegenmaßnahmen einzelner Gruppen (z. B. zusätzliche Lohnforderungen) nicht zuließe.

Ergänzung durch soziale Sicherungsinstrumente

Da ein marktwirtschaftlich organisiertes Leistungssystem auf Hilfsbedürftige, die durch Äquivalenzpreise für lebenswichtige Leistungen übermäßig belastet werden, keine Rücksicht nehmen kann, bedarf es der Ergänzung durch ein soziales Sicherungsinstrument, das solchen Bedürfnissen Rechnung trägt, ohne den Marktmechanismus zu stören. In Betracht kommt ein System differenzierender Individualhilfen, das die Empfänger zur Zahlung der vollen Äquivalenzpreise befähigt, sich aber in die Regeln des Marktes reibungslos einfügt, insbesondere dessen heilsame Wirkungen auf Angebot und Nachfrage nicht beeinträchtigt. Ein solches Individualförderungssystem ist ökonomisch sinnvoller und wegen seiner höheren Treffsicherheit auch sozial gerechter [12]) als die scheinsoziale Fassade der Pauschalverbilligung oder des Nulltarifs, mit der sich der Staat den Luxus leistet, viele Nichtbedürftige zu subventionieren, um wenigen Bedürftigen zu helfen.

Eine Überprüfung der Staatsaufgaben unter den hier skizzierten Aspekten wird erkennen lassen, daß politisch und finanziell bedeutsame Funktionsbereiche ohne rechts- und sozialstaatlichen Substanzverlust aus der politisch-administrativen Lenkung weitgehend entlassen, privaten Initiativen zugänglich gemacht und marktwirtschaftlichen Regeln unterworfen werden können und daß eine solche Liberalisierung nicht nur den Staat entlastet, sondern auch dem Bürger ein höheres Maß an Leistungswirksamkeit und sozialer Gerechtigkeit sichert. Folgende Beispiele sollen dies veranschaulichen.

Reformbedürftige Wohnungswirtschaft

Die staatliche Reglementierung der Wohnungswirtschaft und die finanzielle Förderung des sozialen Wohnungsbaus, die zu einer Verzerrung des gesamten Wohnungsmarktes geführt haben, gelten seit langem als reformbedürftig. Die kostspielige Methode der Kapitalsubventionierung erfüllt nicht mehr den damit angestrebten Zweck und bewirkt eine Fehlleitung öffentlicher Mittel, weil auch Bezieher von Durchschnittseinkommen in den Genuß der pauschal verbilligten Wohnungsmieten gelangen [13]), der aus den staatlichen Subventionen resultierende Kostenvorteil mithin Personen zugute kommt, die dem Kreis der Bedürftigen nie angehört haben oder ihm längst entwachsen sind; Sozialwohnungen werden dadurch zu Lasten derjenigen blokkiert, für die sie eigentlich bestimmt sind. Den Anforderungen ökonomischer Rationalität und sozialer Gerechtigkeit würde um so wirksamer entsprochen, je mehr die staatliche Wohnungspolitik auch hier den Spielraum marktwirtschaftlicher Initiativen erweitert.

Wird die Wohnungswirtschaft allmählich dem Wettbewerb überlassen, die Bildung marktgerechter (wohnwertorientierter) Mieten ermöglicht und die Schaffung von Wohnraum allgemein wieder rentabel gestaltet, bedarf es zur Deckung des sozialen Wohnbedarfs (von Sondertatbeständen abgesehen) keiner massiven Globalsubventionen mehr. Der Staat könnte auch den sozialen Wohnungsbau der Privatwirtschaft übertragen und sich darauf beschränken, Fälle individueller Hilfsbedürftigkeit durch

[11]) Aus diesen Gründen empfiehlt sich auch das Institut der Selbstbeteiligung (mit entsprechender Beitragsermäßigung) bei der Inanspruchnahme beitragsfinanzierter Leistungen; nach den Erfahrungen der sozialen Krankenversicherung verführen die Anonymität des kollektiven Solidarausgleichs und die scheinbare Unentgeltlichkeit der Einzelleistungen hier ebenfalls zu einer das Gesamtsystem verteuernden Übernachfrage.

[12]) Die individuelle Bedürfnisprüfung, die der Förderung voranzugehen hat, sollte so gestaltet werden, daß sie weder unverhältnismäßig hohen Aufwand erfordert noch mit unwürdigen Kontrollen verbunden ist.

[13]) Wie realitätsfern die gegenwärtige Regelung ist, geht allein daraus hervor, daß im Sinne der Förderbestimmungen heute drei Viertel aller Haushalte als bedürftig gelten (M. Kurth: Zukunft des Wohnungsbaus, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 55. Jg. [1975], H. 7, S. 359).

gezielte personenbezogene Zuwendungen abzusichern, und zwar durch ein differenzierendes Wohngeldsystem, das Einkommen und Wohnkosten angemessen berücksichtigt, sich auch der Preisentwicklung und regionalen Unterschieden anpassen kann [14]). In einer von Reglementierungen weitgehend befreiten Wohnungsmarktwirtschaft könnte ein solches Individualförderungssystem [15]) eine wirksamere und sozialpolitisch angemessenere Wohnungsversorgung zu wesentlich geringeren öffentlichen Kosten gewährleisten als das gegenwärtig praktizierte Verfahren der Objektförderung.

Entlastung im Hochschulbereich

Auch im Hochschulbereich könnte durch Einbau marktwirtschaftlicher Steuerungselemente der Staat entlastet und die Leistungsqualität gesteigert werden. Als Fernziel wäre ein gemischtes, aus staatlichen und privaten Hochschulen bestehendes Konkurrenzsystem denkbar, wie es sich in Großbritannien und den Vereinigten Staaten erfolgreich entwickelt hat. In der Bundesrepublik sind auf dem Gebiet der akademischen Berufsbildung erste Anzeichen in dieser Richtung sichtbar: unabhängig von staatlichen Stellen wird eine wissenschafts- und praxisbezogene, vornehmlich auf konkrete Berufsaufgaben zugeschnittene Aus- und Fortbildung von privaten Einrichtungen betrieben, die in ihren Zielen und Methoden mit staatlichen Fachhochschulen vergleichbar sind, sich aber im wesentlichen aus Mitgliedsbeiträgen, Studiengebühren u. dgl. finanzieren [16]).

Diese und weitere Ansätze, zu denen auch die Selbsthilfeeinrichtungen großer Unternehmen und Organisationen zur Aus- und Fortbildung ihres Führernachwuchses gehören, deuten darauf hin, daß berufsqualifizierende Bildungslehrgänge, die theoretische Fundierung mit Praxisnähe verbinden, offenbar eine Marktlücke ausfüllen, weil sie Anforderungen entsprechen, die weder von der einzelbetrieblichen Ausbildungspraxis noch von den wissenschaftlichen Hochschulen erfüllt werden. Im Hinblick auf die dort bestehenden Engpässe und den Umstand, daß für die meisten Studierenden die Vorbereitung auf einen praktischen Beruf der Hauptzweck ihres Studiums ist, erscheinen diese Ansätze ausbaufähig und förderungswürdig.

Für den Staat bietet sich hier eine Möglichkeit, zur Entlastung seiner Universitäten dadurch beizutragen, daß er private Aktivitäten auf dem Gebiet der akademischen Berufsbildung in geeigneter Weise, z. B. durch Erleichterung von Stiftungsinitiativen, planmäßig unterstützt; dies wäre auch ein Beitrag zur stärkeren Arbeitsteilung zwischen forschungs- und ausbildungsintensiven Hochschuleinrichtungen, einer Differenzierung, die der Andrang zu den Universitäten und die Haushaltsenge ohnehin unvermeidlich machen. Private Ausbildungsstätten, die fachliche Kompetenz mit hoher Anpassungsfähigkeit an die sich wandelnden Bedürfnisse des Berufslebens und des Arbeitsmarktes verbinden, können im Gesamtbildungssystem auch eine wichtige Komplementärfunktion erfüllen, indem sie die staatlichen Fachhochschulen einem heilsamen Konkurrenzdruck aussetzen, externe Betriebsvergleiche ermöglichen und als Versuchs- und Reformmodelle bei der Entwicklung von Zielen, Inhalten und Methoden der Aus- und Fortbildung Pionierarbeit leisten können [17]).

Die Aussicht auf Rentabilität gehört auch hier zu den Bedingungen, unter denen private Initiativen im allgemeinen zum finanziellen Engagement für Ausbildungsaufgaben angeregt werden. Diesem Erfordernis müßte das Finanzierungssystem angepaßt werden. Der Staat könnte sich gegenüber den von ihm anerkannten privaten Anstalten auf bestimmte Aufsichts- und Kontrollbefugnisse beschränken, ihnen erforderlichenfalls als Beitrag zur Deckung der Basiskosten einen festen Zuschuß je Studierenden gewähren; im übrigen hätten die Anstalten sich durch Erhebung von Studiengebühren selbst zu finanzieren.

Die Entrichtung dieser Gebühren würde den Studierenden bei Bedarf durch ein leistungsbezogenes Individualförderungssystem ermöglicht werden müssen, nämlich durch staatliche, aus dem späteren Berufseinkommen zu tilgende Studiendarlehen. Ein angemessener eigener Leistungsbeitrag würde dem Studierenden mehr Eigenverantwortung und Freiheit in der Studiengestaltung eröffnen, ihn andererseits zu größerer Sorgfalt bei der Berufs- und Studienwahl veranlassen und als Anreiz wirken, die Studienzeit rationell zu nut-

[14]) H. K. Schneider / C. Schuppener: Soziale Absicherung der Wohnungsmarktwirtschaft durch Individualsubventionen, Schriftenreihe der Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen, NF, Heft 16, 1971, S. 14 ff.

[15]) Kombiniert mit schrittweiser Liberalisierung der Wohnungsbestände und Mobilisierung der öffentlichen Baudarlehen (H. K. Schneider: Soziale Wohnungspolitik durch öffentliche Individualförderung und private Vermögensbildung, in: Schriftenreihe des Instituts für Städtebau, Wohnungswirtschaft und Bausparwesen, Heft 23, 1971, S. 14 ff.).

[16]) Hinzuweisen ist z. B. auf das „Hamburger Modell", einer von Handelskammer und Unternehmen getragenen Wirtschaftsakademie (Mitteilungen der Handelskammer Hamburg, Januar 1975, S. 26, Oktober 1975, S. 21, FAZ, 20. 10. 1975), und ähnliche Einrichtungen in Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg, ein von der K. A. Körber-Stiftung in Hamburg-Bergedorf zur betrieblichen Fortbildung von Ingenieuren und Naturwissenschaftlern unterhaltenes Lehrinstitut oder die European Business School im Rhein-Main-Raum, die als privatwirtschaftlich geführtes Hochschulinstitut ein betriebswissenschaftliches Ausbildungsprogramm im internationalen Rahmen anbietet (Wirtschaftswoche, 1. 8. 1975, S. 31; R. Fiedler-Winter, Die Zeit, 15. 8. 1975). Der Hartmann-Bund plant, als Alternative zu den staatlichen Universitätskliniken eine eigene, moderne Ausbildungsmethoden praktizierende medizinische Hochschule zu errichten und zu betreiben (FAZ, 5. 9. 1975).

[17]) Vgl. hierzu Bundeskanzler Helmut Schmidt: Hochschule und Gesellschaft, Vortrag in der TH Hannover, 9. 10. 1975, Bulletin des Presse- und Informationsamts der Bundesregierung, S. 1230.

zen und zügig abzuschließen. Eine solche Regelung wäre, gemessen an ihren ökonomischen und sozialen Wirkungen, dem gegenwärtigen Hochschulsystem überlegen, das durch Überfüllung, Reglementierung, lange Verweildauer und Ineffizienz nicht zuletzt deshalb gekennzeichnet ist, weil es knappe und hoch bewertete Universitätsleistungen zum Nulltarif zur Verfügung stellt.

Finanzierung im Hochschulbereich

Überlegungen dieser Art haben zu dem weitergehenden Vorschlag geführt, auch für die staatlichen Hochschulen – unter Aufrechterhaltung ihres öffentlichen Status – das Finanzierungssystem auf das marktwirtschaftliche Modell der speziellen Entgeltlichkeit und individuellen Darlehensförderung umzustellen [18]). Eine solche Neuordnung, verbunden mit einer dezentralisierten, die Eigenverantwortung, Flexibilität und Mannigfaltigkeit der einzelnen Hochschulen fördernden Organisation, würde das Hochschulsystem mit Elementen des Wettbewerbs und wirksamer Leistungsmotivation [19]) durchsetzen. Die Hochschulen würden einem starken Rationalisierungsdruck und dem Zwang unterworfen, sich durch die Art, Vielfalt und Qualität ihrer Ausbildungsleistungen in der Konkurrenz um Studierende zu bewähren und zu behaupten. Eine solche Reform eröffnet die Chance einer verbesserten und bedarfsgerechteren Hochschulausbildung bei reduzierter Belastung des Steuerzahlers und zugleich die Aussicht, daß die Lösung der komplexen Steuerungsprobleme im staatlichen Hochschulbereich erleichtert und die Lücke zwischen Ausbildungsnachfrage und Studienplatzangebot schneller geschlossen werden kann.

Neue Formen partnerschaftlicher Zusammenarbeit

Private Initiativen könnten, wenn sie sich im Dienst an öffentlichen Aufgaben bewähren und durchsetzen, in größerem Rahmen Modellcharakter gewinnen und dazu beitragen, daß neue Formen einer institutionalisierten partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen Staat und Wirtschaft erprobt und entwickelt werden. Das Grundmuster eines solchen Kooperationsmodells müßte durch klar abgegrenzte Verantwortungsbereiche gekennzeichnet sein. Sache des Staates wäre es, die normativen Rahmenbedingungen zu setzen und, soweit zur Wahrung der öffentlichen Belange erforderlich, sich das Instrumentarium für eine marktkonforme Globalsteuerung verfügbar zu halten; falls auch ein finanzielles Engagement in Betracht kommt, könnte der Staat sich je nach Bedarf und Interessenlage auf eine zweckgebundene oder pauschale Förderleistung als Beitrag zur Abgeltung des gesamtgesellschaftlichen Nutzens beschränken.

In diesem Rahmen wären die nach marktwirtschaftlichen Regeln zu vollziehenden Aufgaben oder zu erbringenden Leistungen allein Sache des privaten Partners: er hätte die Aufgabenverantwortung, das Management und das betriebswirtschaftliche Risiko zu übernehmen. Die staatlichen Vorgaben müßten deshalb so gestaltet werden, daß dem privaten Partner ein seiner Verantwortung und seinem Risiko entsprechender Handlungsspielraum und Leistungsanreiz verbleiben. Ein solches Modell könnte mit staatsentlastender Wirkung in weiten Bereichen der Leistungsverwaltung zum Zuge kommen, z. B. für den Bau und Betrieb von Gemeinschaftseinrichtungen, die gegen Entgelt soziale Leistungen gegenüber der Bürgerschaft erbringen (Krankenhäuser, Kindergärten, Altersheime, Erholungs- und Freizeiteinrichtungen u. dgl.), für die Durchführung von Nahverkehrsaufgaben oder für größere, nur im Zusammenwirken mit dem Staat realisierbare Forschungsprojekte der Wirtschaft (Raumfahrt, Gewinnung neuer Energien u. dgl.).

Diese kursorischen Hinweise sollen nur verdeutlichen, daß sich hier politische Perspektiven abzeichnen, die Anlaß bieten könnten, die Rolle des Staates in einer gewandelten sozialökonomischen Umwelt neu zu definieren. Die Chancen, den Staat durch Aktivierung privater Initiativen funktionell und finanziell zu entlasten, sind noch keineswegs erschöpft. Ihre Realisierung begegnet allerdings, wie nahezu jede Reform, politischen Widerständen. Hemmend wirken insbesondere die mit den notwendigen Umstellungen im öffentlichen Leistungssystem verbundenen Anpassungserfordernisse, Unbequemlichkeiten und Eingriffe in sog. Besitzstände, aber auch die weit verbreitete Vorstellung, Gemeinschaftsaufgaben seien res extra commercium und vor privatwirtschaftlichem Gewinnstreben abzuschirmen. Wer jedoch von den spontanen Kräften des Marktes sich stärkere Impulse und größere Gewähr für Wirksamkeit und Wirtschaftlichkeit verspricht, ihnen daher auch hier den Vorzug gibt vor staatlicher Lenkung, kann darauf verweisen, daß der Staatsbürger vom öffentlichen Leistungssystem vor allem funktionale Effizienz erwartet und sie als wesentliches Legitimitätskriterium des modernen Leistungsstaates betrachtet.

[18]) C. C. v. Weizsäcker: Lenkungsprobleme der Hochschulpolitik, in: Grundfragen der Infrastrukturplanung für wachsende Wirtschaften, Schriften des Vereins für Socialpolitik, NF, Bd. 58, 1971, S. 535 ff.; W. Engels: Bildung ohne Leistung und Wettbewerb? Mitteilungen des Hochschulverbandes 1974, S. 374 ff.; C. Watrin: Studenten, Professoren und Steuerzahler, in: Wirtschaftsordnung und Staatsverfassung, Festschrift für F. Böhm, 1975, S. 661 ff.

[19]) Dazu gehörte auch ein Anreizsystem für Lehrkräfte zur Entwicklung ihrer wissenschaftlichen und didaktischen Fähigkeiten und zur Förderung von Forschungsaktivitäten (Hörergebühren, Leistungszulagen u. dgl.).

Eberhard Thiel

Mehr oder weniger Staat?

Die aktuellen Forderungen nach einem Weniger an Staat sind zwar mittelfristig angelegt; sie werden aber durch die ungünstige Finanzierungsstruktur der öffentlichen Haushalte zusätzlich ermuntert. Der Staat habe in den letzten Jahren zu viele Funktionen an sich gezogen; zahlreiche Aktivitäten seien ineffizient; dadurch bringe er sich und die Volkswirtschaft zunehmend in Schwierigkeiten. Er solle sich daher von Teilen seiner bisherigen Tätigkeiten trennen. So lauten Diagnose und Therapie.

Die Kritik an der Expansion des Staatssektors erweckt nun häufig den Eindruck, als ob die bisherige Entwicklung quasi automatisch aufgrund des Waltens unkontrollierbarer, jetzt nur durch rigorose Eingriffe zu verändernder Gesetzmäßigkeiten erfolgt sei. Das stimmt jedoch nicht. Ohne Zweifel sind von den in der Finanzwissenschaft und Politologie erarbeiteten Bestimmungsfaktoren für das Wachstum des Staates wichtige Impulse ausgegangen, aber man darf nicht den Unterschied zwischen der Existenz dieser latent vorhandenen Anstöße und ihrem Wirksamwerden in den Etats vergessen. Der Unterschied liegt in der Gestaltungs- und Kontrollfähigkeit des Parlaments begründet. Dabei wird nicht übersehen, daß die Exekutive von der Mehrheit im Parlament getragen wird. Demnach sind die oben skizzierten Vorwürfe nicht an den Staat generell gerichtet, sondern stellen einen Vorwurf gegenüber dem obersten finanzpolitischen Willensträger dar. Auf das Parlament kommt somit die wichtige Aufgabe zu, sich mit diesen Forderungen auseinanderzusetzen und seine Haltung zu den gestellten Fragen zu verdeutlichen.

Ganz so einfach ist jedoch die Prozedur zur Definition und Fixierung der Staatsaufgaben nicht. So gibt es nicht nur ein Parlament, sondern die Exekutiven des Bundes, der Länder und Gemeinden sehen sich jeweils getrennt mit verschiedenen Parlamenten konfrontiert. Der Staat besteht zudem aus einer Vielzahl von Elementen, die von den Gebietskörperschaften, Trägern der Sozialversicherung, sich teilweise oder völlig in Staatshand befindlichen Unternehmungen, Gesellschaften, Stiftungen, Vereinen des öffentlichen und privaten Rechts bis zu einer Fülle von parafiskalischen Einrichtungen reichen. Aber nicht nur diese Institutionen sind Träger öffentlicher Aufgaben, vielmehr läßt der Staat durch Gesetz und Verordnungen oder begleitet von Subventionszahlungen Tätigkeiten von Privaten wahrnehmen, die im öffentlichen Interesse liegen. Nur ein Teil dieser Staatsaufgaben wird in Form von Staatsausgaben in den Etats notiert.

Arten der Ausgliederung

Dieses Geflecht von Verbindungen zwischen dem üblicherweise als Staat definierten Teil der Volkswirtschaft und dem privaten Sektor ist gerade bei einer Forderung nach weniger Staat sorgfältig zu beachten. Die Frage lautet somit, was kann ein Weniger an Staat bedeuten und was soll damit bezweckt werden?

Ein Weniger an Staat kann einmal bedeuten, daß die öffentlichen Willensträger eine bisher vom Staat wahrgenommene Aufgabe aus ihrem Katalog streichen. Das allein würde eigentlich den Vokabeln von der Privatisierung von Aufgaben, von einem Weniger an Staatstätigkeit entsprechen. Denn nur ein solches Auslaufen von bisher vom Staat als Aufgabe definierten Funktionen vermindert den Bereich der Staatsaktivität. In der Diskussion werden aber vorwiegend andere Formen der Minderung des staatlichen Bereichs in den Mittelpunkt gerückt: Der Staat kann die Wahrnehmung von Aufgaben statt durch den Einsatz eigener Produktionsfaktoren durch Gesetz den Privaten übertragen. Es handelt sich dann immer noch um eine Staatsaufgabe; für die Kontrolle ihrer Erfüllung ist der Staat zuständig. Die Produktion der Leistung, ihre Verteilung und ihre Finanzierung liegen im privaten Bereich.

Daneben spielt in der Diskussion eine andere Art der Ausgliederung eine dominierende Rolle. Der Staat kann die Erfüllung eines Teils seiner Aufgaben auch auf Organisationen oder Unternehmungen des Privatsektors übertragen, indem er ihnen Konzessionen verleiht oder die im Interesse des Staates liegenden bisherigen oder neuen privaten Tätigkeiten ermuntert und fördert. Auch hier hat der Staat die Funktion als seine Aufgabe anerkannt, findet aber im privaten Bereich Träger zur Produktion und Verteilung der gewünschten Leistung. Die Beachtung gewisser Auflagen bindet diese private Aktivität an den Staat, kann aber andererseits auch zu einer Mitfinanzierung durch den Staat auf dem Weg von Subventionen führen.

Bei anderen öffentlichen Aufgaben könnte es sich anbieten,

daß der Staat die Produktion der Leistung völlig dem Privatbereich überträgt und schließlich nur das Endprodukt kauft. Er kann diese Leistung dann direkt ihrer Verwendung zuführen oder sie als Vorleistung im Rahmen seiner eigenen Leistungserstellung verwenden. Die Finanzierung dieser Produktion obliegt über den Einkaufspreis völlig dem Staat.

Interne Verlagerungen

Kaum noch zu diesen Arten der Ausgliederung gehört die Übertragung von Aktivitäten, die bisher innerhalb des Staates im engeren Sinn wahrgenommen wurden, an Gesellschaften oder sonstige Organisationen, die sich völlig in der Hand des Staates befinden. Sie erscheinen nur noch mit ihren Rechnungssalden im Etat, sind aber dennoch Teile des Staates. Private Mitfinanzierung ist hierbei nicht ausgeschlossen.

In Gegensatz zur aktuellen Diskussion gehören im Rahmen einer umfassenderen Würdigung des Themas auch die mehr staatsinternen Umgliederungen zu dem hier angesprochenen Problemkreis. Allein der Hinweis auf die föderalistische Gliederung mit ihren drei Ebenen, mit Zweckverbänden und Gemeinschaftsaufgaben mag hier auf Möglichkeiten zur Gestaltung des Staates aufmerksam machen. Noch weitergehend würden auch die Umorganisation von Behördenteilen, die Schaffung von projektgebundenen Agenturen oder Zentralbehörden zur Effizienzsteigerung beitragen.

Ein Weniger an Staat kann demnach vielerlei bedeuten. Es wird also jeweils erforderlich sein, die möglichen Auswirkungen solcher Ausgliederungen anhand der Motive für die Ausgliederung zu überprüfen.

Gleichberechtigt neben der aus aktuellem Anlaß besonders beachteten Kostenfrage steht die Eignung einer bestimmten Ausgliederungsform für die Erfüllung der Staatsaufgaben. In der gegenwärtigen Diskussion ist die Gleichzeitigkeit der Beachtung beider Kriterien oft zu vermissen; das ist zum Teil verständlich, weil die Kosten relativ einfacher zu erfassen sind als die Messung der Leistungsabgabe, auf die die jeweilige staatliche Tätigkeit abzielt.

Sicherlich ist die Etatwirksamkeit der einzelnen Formen, in denen die Staatsaufgaben abgewickelt werden, höchst unterschiedlich. Trennt sich der Staat völlig von einer Funktion, dann entstehen ihm keine Produktionskosten mehr; das gleiche gilt, wenn er eine Aufgabe per Dekret den Privaten aufzwingt. Bei den übrigen Möglichkeiten der Ausgliederung kann der Staat ebenfalls Produktionskosten sparen; offen bleibt, ob die Privaten für die Produktion und Verteilung Subventionen verlangen. Ob ein Kauf von Leistungen billiger ist als die staatliche Produktion, kann wohl nur an Einzelfällen demonstriert werden. Auch bei den im Katalog zuletzt genannten Arten der internen Ausgliederung kann es durchaus zu Kostensenkungen kommen.

Es ist aber leichtfertig zu behaupten, daß die Leistungserstellung außerhalb des Staatssektors generell effizienter, also zunächst kostengünstiger erfolgen kann als im Staatsbereich. Befreiungen von starren haushaltsrechtlichen Vorschriften, flexiblere Personalpolitik, anders gearteter Zugang zu Finanzierungsquellen könnten Faktoren sein, die zu höherer Effizienz führen. Unterschiedliche Managementfähigkeiten sind aber nicht unbedingt ein überzeugendes Argument. Wesentlich ist dabei die Frage, ob die Kostensenkungen nicht nur kurzfristig sind.

Auch wenn man bei den Produktions- und Verteilungskosten gewisse Chancen für eine Verbilligung sieht, ist darauf hinzuweisen, daß sie nicht die einzigen Kostenarten sind. Wenn es sich bei der Funktion, die ausgegliedert wird, weiterhin um eine Staatsaufgabe handelt, dann hat der Staat nicht nur das Recht, sondern die Pflicht, die Erfüllung seiner Aufgaben durch die Privaten zu überprüfen. Diese Notwendigkeit steigt mit der Entfernung der Aufgabenerfüllung vom engeren Bereich des Staates. Der Aufwand für die dann nötigen Informationen, Kontrollen und Korrekturen privater Aktivitäten kann dann je nach Aufgabenart schnell zu einer Angleichung der Kostenniveaus führen.

Problem der Zielerreichung

Die Zweckmäßigkeit einer Ausgliederung hängt aber nicht nur von günstigen Kostengestaltungen ab, sondern auch von der effizienteren Erfüllung einer fixierten Aufgabe, d. h. davon, ob die Leistungsabgabe nach der Verlagerung in den privaten Sektor noch genauso oder noch mehr als bisher der staatlichen Zielsetzung entspricht. Wegen der häufig fehlenden klaren Zieldefinition und aufgrund der bekannten Meßprobleme ergibt sich allerdings hierbei ein recht breites Diskussionsfeld.

Im einzelnen ist zu erfassen, ob die Leistungsabgabe in Volumen, Qualität, persönlicher, räumlicher bzw. branchenmäßiger Streuung den Zielsetzungen entspricht. Je stärker die Erstellung und Verteilung von Leistungen vom staatlichen Willensträger entfernt ist, desto eher ist zwar die vielfach gewünschte marktrationale Verhaltensweise zu erwarten. Viele der in Frage kommenden Funktionen hat der Staat jedoch früher aus dem Marktprozeß herausgenommen oder gar nicht erst dorthin entlassen, weil er meinte, daß die Ergebnisse des Marktmechanismus nicht seinen Zielsetzungen entsprachen. Diese Ausgangslage mit ihren Begründungen

muß bei der Prüfung von Ausgliederungen gesehen werden. Wenn es sich herausstellt, daß eine Staatsaufgabe zwar im großen und ganzen effektiv vom Privatbereich wahrgenommen werden kann, daß aber dennoch außerhalb dieses Marktprozesses Unterstützungen und Subventionen für jene zu zahlen sind, deren Versorgung später nicht zielgerecht ist, dann beginnt die schon bekannte Sequenz: der Staat hat Kontrollen und Berechtigungsprüfungen durchzuführen und schließlich Ausgleichsleistungen zu erbringen. Er gelangt somit wieder Schritt für Schritt in seine alte Rolle.

Weiter ist zu bedenken, daß die Lenkung, Koordinierung, parlamentarische Kontrolle und die Wahrung der Konsistenz um so schwieriger wird, je isolierter eine Ausgliederung erfolgt. Die Aufnahme von Funktionen in den Katalog der Staatsaufgaben bedeutete früher häufig die Komplettierung bestimmter Aufgaben. Eine isolierte Herausnahme in großem Umfang könnte daher erhebliche Friktionen bewirken und eventuell zur Schaffung neuer Staatsaufgaben zwecks Heilung dieser Friktionen führen. Das beliebte Argument, daß der Privatsektor effizienter arbeitet, ist somit äußerst kritisch zu betrachten.

Lastenverteilung

Neben der Kostenfrage und dem Grad der realen Zielerreichung spielt noch die Lastenverteilung eine Rolle, die auch selber eine Zielkomponente sein kann. Gern wird die Überlegenheit der Marktpreisbildung mit ihrer speziellen Entgeltlichkeit dem System der generellen Entgeltlichkeit durch die Besteuerung gegenübergestellt. Sicherlich provoziert der Staat häufig eine Verzerrung der Wertschätzung seiner Leistung durch eine generelle Finanzierung. Dennoch ist zu prüfen, ob die nach einer Ausgliederung zu beobachtende Lastenverteilung dem Ziel der Staatsaufgabe entspricht. Was oben für die reale Seite der Leistungsabgabe gesagt wurde, gilt auch hier. Wenn aufgrund der Marktpreise wieder Unterversorgungen eintreten, dann hat der Staat erneut Korrekturen und Ausnahmeregelungen vorzusehen, was schnell zu höheren finanziellen Aufwendungen führt. Auch wenn bei genereller staatlicher Finanzierung einer Funktion keine großen Umverteilungsprozesse stattfinden, dann ist das nicht ein Indiz für falsches instrumentales Handeln. Es kommt jeweils auf das Ziel an.

Diese mehr kritischen Bemerkungen über die Wirkungen von Ausgliederungen staatlicher Funktionen sprechen nicht dagegen, daß Ausgliederungen sinnvoll gestaltet werden können. Es sollte hier lediglich gegen eine zu einseitige Betrachtung Stellung bezogen werden, die hauptsächlich das Kostenargument und damit recht kurzfristige Wirkungen auf den Etat in den Vordergrund stellt. Die Schaffung, Verminderung oder Ausgliederung von Staatsaufgaben muß einer recht komplexen Analyse unterzogen werden, die besonders die mit der Staatsaufgabe verbundene Leistungsabgabe in den Mittelpunkt zu stellen hat. Wenn dem Staat eine Aufgabe übertragen wird, hat er selbstverständlich die unter Beachtung aller Kostenarten günstigste Realisierungsmöglichkeit zu sehen. Er hat aber auch die Pflicht, seine Lenkungs- und Aufsichtskompetenzen zu wahren und die Interdependenzen der Ziele zu würdigen. Dabei kann es dahin kommen, daß nach Prüfung der Zieladäquanz eine Form der Aufgabenerfüllung gewählt wird, die höhere Kosten verursacht als eine andere, weil die teurere das Ziel umfassender erreichen hilft. Marktwirtschaftliche Aktivitäten könnten an einer so weitgehend auch mit anderen Aufgaben verbundenen Zielverfolgung oftmals gar nicht interessiert sein. Häufig ist dabei schon die Technik der Aufgabenerfüllung ein Teil der zu verfolgenden Ziele.

Bei der Aufzählung der Ausgliederungsmöglichkeiten wurden auch Methoden genannt, die nicht nur eine Überlassung von Produktion und Verteilung an den Privatbereich beinhalteten. Kritische Analysen sollten sich auch mit solchen Methoden befassen, die innerhalb des engeren Staatsbereichs zu effizienzfördernden Maßnahmen führen. Rationalisierungsmaßnahmen oder die Bildung von mehr projektgebundenen Agenturen, Behörden und Verwaltungen müssen flexibel gehandhabt werden. Sicherlich gehört dazu auch eine erneute Überprüfung der Bedeutung des öffentlichen Vermögens. Die schon immer in diese Richtungen unternommenen Bestrebungen müssen verstärkt werden.

Es wurde deutlich, daß eine Abgrenzung des Staatssektors und damit die Definition einer Staatsquote recht problematisch sind. Daher kann es auch gar nicht so sehr um die generelle Frage von mehr oder weniger Staat gehen. Das Ziel kann nur darin gesehen werden, die als Staatsaufgaben deklarierten Funktionen hinsichtlich Qualität, Verteilung und Belastung zielgerecht und kostengünstig zu erfüllen.

Die gesellschaftliche und ökonomische Situation läßt kaum erwarten, daß die Staatsaufgaben wesentlich eingeschränkt werden, sie werden eher zunehmen. Zwischen den extremen Möglichkeiten aber, per Dekret die Wahrnehmung von Funktionen mit allen Kosten vermehrt den privaten Wirtschaftssubjekten zu übertragen, und einer erhöhten Besteuerung hat die Prüfung von Ausgliederungsmöglichkeiten sicherlich eine wichtige Funktion.