



# PRIVATISIERUNG UND PARLAMENTARISCHE RECHTE

Heft 2

der Schriftenreihe des Landtags Rheinland-Pfalz

## IMPRESSUM

Herausgeber: Der Präsident des Landtags Rheinland-Pfalz  
Redaktion: Hans-Peter Hexemer  
Referent für Öffentlichkeitsarbeit  
Deutschhausplatz 12  
55116 Mainz  
Titelfoto: Klaus Benz  
Gestaltung: Susanne Diehl  
Copyright: Landtag Rheinland-Pfalz 1998

Der Landtag im Internet: <http://www.Landtag.Rheinland-Pfalz.de>

# PRIVATISIERUNG UND PARLAMENTARISCHE RECHTE

Symposium im  
Landtag Rheinland-Pfalz  
am 4. März 1998

# INHALT

## BEGRÜSSUNG

Landtagspräsident Christoph Grimm 7

## PRIVATISIERUNGSVORHABEN DER LANDESREGIERUNG

Staatssekretär Dr. Ingolf Deubel  
Ministerium der Finanzen 13

## UNTERSCHIEDE IN AUFTRAG UND ARBEITSWEISE VON ÖFFENTLICHER VERWALTUNG UND PRIVATWIRTSCHAFT

Univ.-Prof. Dr. Jürgen Weber  
Wissenschaftliche Hochschule für Unternehmensführung,  
Vallendar 23

## KONTROLL- UND STEUERUNGSRESSOURCEN DER PARLAMENTE GEGENÜBER PRIVATISIERTEN ORGANISATIONEN UND AUFGABEN

Prof. Dr. Thomas Puhl  
Universität Mannheim 41

## PRIVATISIERUNG UND PARLAMENTARISCHE KONTROLLE

Prof. Dr. Christoph Gusy  
Universität Bielefeld 61

DISKUSSION 85

ANHANG 113

# BEGRÜSSUNG

LANDTAGSPRÄSIDENT CHRISTOPH GRIMM

Meine sehr geehrten Damen und Herren! Seien Sie herzlich begrüßt, vor allem auch die Kolleginnen und Kollegen, die sich die Zeit genommen haben, an dieser Veranstaltung teilzunehmen. Ich freue mich aber auch über die Anwesenheit von führenden Mitarbeitern anderer Landtage. Seien Sie ganz besonders herzlich in Mainz begrüßt.

„Privatisierung und parlamentarische Rechte“ – so lautet das Thema des heutigen Symposiums.

Meine Damen und Herren, es schließt sich an das Symposium an, das wir im vergangenen Jahr zum Thema „Budgetierung und Budgetrecht der Parlamente“ durchgeführt haben und greift – wie dieses – eine Entwicklung auf, die gravierende Auswirkungen auf die Rechte der Parlamente hat. Es ist ein originär das Parlament berührendes Thema.

Dabei geht es ebenso um die Notwendigkeit einer parlamentarischen Leitentscheidung, wie wir damit umzugehen haben, wie um das gesamte Spektrum der parlamentarischen Kontrollrechte.

Wenn das Schlagwort „Privatisierung“ fällt, so verbinden sich damit die unterschiedlichsten Vorstellungen. Im Kern geht es darum, bestimmte Aufgaben und Wirtschaftsunternehmen ganz oder teilweise aus dem staatlichen Bereich zu lösen und in den privaten Bereich zu überführen. Dies kann in unterschiedlichem Umfang und in unterschiedlichen Abstufungen geschehen.

So wird bei der formellen Privatisierung die Wahrnehmung einer öffentlichen Aufgabe auf eine privatrechtliche Organisationsform übertragen. Die Aufgabe selbst verbleibt dagegen völlig im Einfluß- und Verantwortungsbereich staatlicher oder kommunaler Träger.

Im Unterschied hierzu wird bei der materiellen Privatisierung die Aufgabe selbst privaten Trägern überlassen mit der Folge, daß sich der staatliche oder kommunale Aufgabenbestand reduziert. Diesen beiden Hauptkategorien der Privatisierung lassen sich Untergruppen zuordnen, auf die ich zu diesem Zeitpunkt jedenfalls noch nicht näher eingehen möchte.

Die Privatisierung öffentlicher Leistungen und Einrichtungen steht zu dem verfassungsrechtlichen Gebot effektiver parlamentarischer Kontrolle in einem Spannungsverhältnis. Die Privatisierung geht regelmäßig mit einem Verlust parlamentarischer Kontrollrechte einher. So erfahren die Parlamente beispielsweise von dem Innenleben privatisierter Einrichtungen recht wenig. Speziellen Fragen von Abgeordneten zur Verfahrensweise der privatisierten öffentlichen Einrichtung werden zuweilen der Schutz von Betriebs-, Steuer- und Geschäftsgeheimnissen entgegengehalten und Auskünfte allenfalls nur zögerlich gegeben.

In anderen Fällen wird darauf verwiesen, daß nicht die Exekutive, sondern das private Unternehmen der richtige Ansprechpartner sei. Allerdings reichen die parlamentarischen Kontrollmöglichkeiten in den meisten Fällen gerade nicht bis unmittelbar in das Unternehmen hinein.

Diese Beispiele sprechen nicht für eine „böse Absicht“, sondern sind eher Ausdruck von Rechtsunsicherheit. So ist etwa das Verhältnis zwischen dem Gesellschaftsrecht – bundesgesetzlich

geregelt – und dem Staatsorganisationsrecht der Länder weder in der Rechtsprechung noch in der Rechtslehre bisher eindeutig geklärt. Gleiches gilt für die Auswirkungen der Privatisierung auf das Budgetrecht des Parlamentes.

Zwar finden sich in der Rechtsliteratur inzwischen verschiedene Monographien, Aufsätze und Publikationen, die sich dem Thema der Privatisierung öffentlicher Leistungen und Einrichtungen widmen. Auch die Vereinigung der deutschen Staatsrechtslehrer hat sich in sehr grundlegenden Referaten und Diskussionen dieser Thematik auf ihrer Herbsttagung 1994 in Halle angenommen. Doch ein Aspekt wird bedauerlicherweise weitgehend ausgeklammert. Das ist die Frage nach der Sicherstellung und der Form der parlamentarischen Kontrolle.

Ich gebe zu, daß mich die Ausklammerung des parlamentarischen Kontrollrechts aus dieser Thematik doch etwas wundert; denn mit dem Verfassungsprinzip der Demokratie ist die parlamentarische Kontrolle exekutiven Handelns untrennbar verbunden. Parlamentarische Kontrolle verfolgt daher keinen Selbstzweck, sondern ist für den demokratischen Prozeß schlechthin konstituierend. Für diesen Zusammenhang zumindest einmal Sensibilität zu wecken, ist der Hintergrund, das Motiv für diese Veranstaltung.

Um für Rheinland-Pfalz die praktische Bedeutung, die diesen Fragen in den nächsten Jahren zukommen wird, für eine breitere Öffentlichkeit besser einschätzen zu können, ist zunächst ein Überblick über die Privatisierungsvorhaben der Landesregierung erforderlich. Ich bin daher Herrn Staatssekretär Dr. Ingolf Deubel sehr dankbar, daß er sich bereit erklärt hat, uns diesen Überblick zu geben. Seien Sie herzlich begrüßt, Herr Staatssekretär.

Den verschiedenen Privatisierungsformen vorgelagert ist allerdings die Frage, ob überhaupt, und wenn ja, unter welchen ökonomischen Gesichtspunkten es sich empfiehlt, öffentliche Aufgaben und Einrichtungen zu privatisieren; denn Staat und Wirtschaft folgen nun einmal unterschiedlichen Spielregeln.

Für den Staat, insbesondere für den demokratischen Rechtsstaat, stehen Rechtssicherheit, Gleichbehandlung und die Gemeinwohlverpflichtung im Mittelpunkt des Handelns. Die Wirtschaft wird dagegen durch das Streben nach Effizienz und Effektivität bestimmt.

Ich habe Zweifel, ob sich diese Rollenverteilung angesichts der zunehmenden Privatisierungsbestrebungen im Bund, in den Ländern und in den Gemeinden so ohne weiteres halten läßt. Sicher bin ich mir allerdings, daß wir dazu interessante Anmerkungen von Herrn Professor Weber von der Wissenschaftlichen Hochschule für Unternehmensführung in Vallendar hören werden. Ihnen, Herr Professor Weber, danke ich ganz herzlich, daß Sie diesen Part für diese Veranstaltung übernommen haben. Herzlich willkommen!

Im Mittelpunkt des zweiten Teils des Symposiums stehen dann die parlamentarischen Kontrollrechte. Ich freue mich, daß wir hierfür Herrn Professor Puhl von der Universität Mannheim und Herrn Professor Christoph Gusy von der Universität in Bielefeld gewinnen konnten.

Ich habe eingangs bereits einige Stichworte genannt, die mir im Zusammenhang mit der Frage der parlamentarischen Kontrolle bei Privatisierungsmaßnahmen wichtig erscheinen. Im Hinblick auf die Habilitationsschrift von Ihnen, Herr Professor Puhl - sie befaßt sich mit der Budgetflucht der Exekutive in Nebenhaushal-

te –, möchte ich ergänzend noch einen Aspekt besonders herausgreifen, nämlich das Budgetrecht des Parlaments.

Die Gründung selbständiger juristischer Personen des öffentlichen oder des privaten Rechts hat zur Folge, daß diese auch haushaltsmäßig selbständig werden. Nach der zumindest herrschenden Meinung in Rechtsprechung und Rechtslehre sind Einnahmen und Ausgaben dieser selbständigen Rechtsträger nicht mehr Einnahmen und Ausgaben des Landes. Die Konsequenz: Sie sind nicht mehr Gegenstand des durch Parlamentsgesetz festzustellenden Haushaltsplans, auch dann nicht, wenn das Land alleiniger Träger der selbständigen juristischen Person ist.

Allerdings wirft diese Entwicklung die Frage auf, wie der Haushalt noch seine Funktionen erfüllen soll, die sich mit seiner Rolle als staatsleitendem Hoheitsakt verbinden; denn immer häufiger erfolgen vom Land gesteuerte und ihm daher zuzurechnende - Mittelbewirtschaftungen außerhalb des Staatsetats auch in Rheinland-Pfalz.

Das Fazit, das Sie, Herr Professor Puhl, dazu gezogen haben, teile ich. Die staatliche Wirtschaftsführung zerfällt in eine Vielzahl unterschiedlich strukturierter Teilhaushalte. Der Überblick über das Ganze geht verloren, und insbesondere das Parlament verliert an zentraler Steuerungskraft. Ich denke, daß damit der Bogen für eine interessante und vielschichtige Diskussion in dieser Veranstaltung gespannt ist.

Meine Damen und Herren, ich freue mich über Ihr Interesse. Vor allen Dingen freue ich mich auch darüber, daß die Judikative in Person des Herrn Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs, Herrn Professor Dr. Meyer, vertreten ist und daß der ehrenamtliche

Datenschutzbeauftragte des Landes Rheinland-Pfalz, Herr Professor Dr. Rudolf, wohl nicht in erster Linie in dieser Funktion, sondern als interessierter Staatsrechtslehrer an dieser Veranstaltung teilnimmt.

Kurzum, es ist ein hochkarätiges Auditorium. Ich erhoffe mir auch ebenso hochkarätige Vorträge und Diskussionen. Seien Sie noch einmal ganz herzlich begrüßt.

# PRIVATISIERUNGSVORHABEN DER LANDESREGIERUNG

STAATSSSEKRETÄR DR. INGOLF DEUBEL  
MINISTERIUM DER FINANZEN, RHEINLAND-PFALZ

Herr Präsident, meine Damen und Herren! Die Finanznöte der 90er Jahre haben nunmehr auch in der Bundesrepublik zu einer grundlegenden Neuorientierung des Staatsverständnisses geführt. In früheren Zeiten wurde dem Staat nahezu selbstverständlich zugestanden, die von ihm gewollten öffentlichen Leistungen auch selbst zu erstellen und darüber hinaus auch viele marktfähige Leistungen in eigener Regie zu produzieren.

Es erschien auch selbstverständlich, daß sich der Staat für die Produktion typisch öffentlicher, aber auch vieler marktfähiger Leistungen einer öffentlich-rechtlichen Form bediente, wobei zumeist die Leistungserstellung im Rahmen des kameralen Haushalts erfolgte.

Für die meisten Aufgaben ist dies auch heute noch der Fall. Damit verzichtet der Staat in weiten Bereichen auf das wichtigste Instrument für Leistungssteigerungen und Kostensenkungen, nämlich den Wettbewerb. Aufgaben, deren Finanzierung nicht durch Marktpreise, sondern durch den Einsatz von Steuern bzw. zweckgebundenen Abgaben wie Gebühren und Beiträgen erfolgt, werden in aller Regel nicht effizient wahrgenommen.

Unzureichende Qualität, ungebremst steigende Kosten und eine nur gering ausgeprägte Kundenorientierung sind typische Merkmale einer dem Wettbewerbsgedanken weitgehend verschlossenen Welt.

Die Ursache für diese Fehlentwicklung liegt sehr häufig in einem viel zu weit gefaßten Staatsverständnis. Aus der Verantwortung des Staates für die Wahrnehmung hoheitlicher Aufgaben und die Garantie der Bereitstellung einer Vielzahl von Dienstleistungen kann nämlich keineswegs abgeleitet werden, daß er diese Dienstleistungen selbst erstellen muß.

Parlament und Regierung müssen ihre Aufgabe vielmehr darin sehen, daß die vom Staat garantierten, das heißt aufgrund parlamentarischer Legitimation festgelegten Leistungen, so kostengünstig wie möglich erstellt werden. Dies gilt insbesondere bei einer Finanzierung aus Zwangsabgaben, also Steuern, Gebühren oder Beiträgen.

Kernaufgabe des Parlaments ist demnach die grundsätzliche Festlegung der vom Staat zu garantierenden Leistungen und – soweit erforderlich – die Bewilligung der dafür notwendigen Budgets einschließlich der Erfolgskontrolle und der Budgeteinhaltung. Mit Erfolgskontrolle meine ich selbstverständlich nicht, ob das Geld ausgegeben ist, sondern ob der vom Parlament gewollte Zweck auch erreicht ist. Damit verbunden ist natürlich auch die parlamentarische Steuerung und Kontrolle des beim Staat vorhandenen Vermögens.

Aus der Sicht des Parlaments bei weitem nicht so relevant ist dagegen in aller Regel die Frage, wer die Produktion der vom Staat garantierten und häufig auch ganz oder teilweise finanzierten Leistungen konkret wahrnimmt. Allerdings gilt hier zunächst einmal die empirisch weitgehend abgesicherte Grundvermutung, daß die Produktion unter Wettbewerbsbedingungen überwiegend Vorteile bietet.

Eigenproduktion unter gleichzeitigem Ausschluß von Wettbewerb muß wohl begründet sein. Aber auch bei einer

entsprechend begründeten Entscheidung für Eigenproduktion, zum Beispiel bei der Erstellung von innerer Sicherheit durch den Einsatz der Polizei, gibt es eine Vielzahl von Vor- und Nebenleistungen, die sinnvollerweise unter Wettbewerbsbedingungen eingekauft werden, zum Beispiel die Polizeiautos, die eingesetzte Technik, die Gebäude, in denen die Polizei untergebracht ist und so weiter.

Soweit es nicht besondere Begründungen für die unter Ausschluß des Wettbewerbs erfolgte Eigenproduktion gibt, ist grundsätzlich der Leistungserstellung unter Wettbewerb der Vorzug zu geben. Dies schließt eine Eigenproduktion allerdings keineswegs aus. Sofern der Staat die von ihm benötigten Leistungen trotz Wettbewerb günstiger selber erstellen kann als der Markt, würde der Verzicht auf Eigenproduktion keine effiziente Lösung darstellen, sondern unter Umständen eine Verschwendung von Steuermitteln.

Dies gilt eindeutig natürlich nur bei statischer Betrachtung. Bei dynamischer Betrachtung gilt dies nur in dem Umfang, wie die vorhandenen eigenen Kapazitäten auch langfristig ausgelastet werden können. Im Zweifelsfall sollte lieber auf eigene Kapazitäten verzichtet werden, weil damit häufig kaum abbaubare faktische Fixkosten des Staates verbunden sind, während dieses Risiko beim Einkauf der Leistungen vom Markt vermieden werden kann.

Diese grundsätzlichen Vorbemerkungen scheinen mir notwendig, um die konkreten Privatisierungsvorhaben des Landes besser einzuordnen.

Zunächst aber möchte ich den schillernden Begriff der Privatisierung aus der Sicht von Parlament und Regierung etwas

differenzierter herausarbeiten. Ich möchte dabei drei Ebenen unterscheiden, nämlich zum ersten die Grundentscheidung darüber, ob die Erstellung einer bestimmten Leistung vom Staat garantiert bzw. gewährleistet wird oder nicht. Es handelt sich dabei um eine Grundentscheidung, die in unserem Rechtssystem einer parlamentarischen Legitimation bedarf. Bei einer positiven Entscheidung handelt es sich um eine staatlich garantierte öffentliche Leistung. Bei einer negativen Entscheidung bzw. bei einem Nichtaufgreifen – das ist der häufigste Fall – handelt es sich um eine rein private Leistung.

Die zweite Ebene ist die Frage nach dem Produzenten. Produziert der Staat selbst, handelt es sich um eine staatlich produzierte Leistung, anderenfalls um eine privat produzierte Leistung.

Die dritte Ebene ist die Frage nach der Rechtsform, in der die Produktion erfolgt. Zu unterscheiden sind hoheitliche bzw. öffentlich-rechtliche Formen auf der einen Seite und privatrechtliche Formen auf der anderen Seite.

Während dem Staat grundsätzlich alle Rechtsformen zur Verfügung stehen, können Private nur in privater Rechtsform produzieren, obwohl insbesondere auf Länderebene der Konflikt der Gesetzgeber auf Bundes- und Landesebene in der Zwischenzeit auch zuweilen in die Richtung gelöst wird, daß auch Privaten der Zugang zu öffentlich-rechtlichen Konstruktionen ermöglicht wird. Ich erinnere nur an die Diskussion über die Eigentümerschaft an Landesbanken, Sparkassen und ähnlichem mehr, wo diese Tendenz der Vermischung von Privatrecht und öffentlichem Recht deutlich erkennbar ist. Ich will diese Tendenz an dieser Stelle nicht vertiefen.

Wenn man die drei von mir verwendeten Ebenen miteinander kombiniert, ergeben sich theoretisch acht Fallunterscheidungen,

von denen allerdings praktisch nur sechs relevant sind, weil privaten Produzenten die öffentlich-rechtlichen Rechtsformen nicht offenstehen.

Die Interessenlage des Parlaments in den einzelnen Fallgruppen ist bei rationaler Betrachtung höchst unterschiedlich. Private Leistungen von privaten Produzenten, die auch nur ausschließlich in Privatrechtsform erfolgen, sind für das Parlament nur in Form von einzukaufenden Vor- und Nebenleistungen interessant, wie das Polizeiauto aus dem aufgeführten Beispiel. Insofern kommt es aus der Sicht des Parlaments vor allem darauf an, daß beim Einkauf dieser Leistungen möglichst günstige Konditionen erzielt werden.

Private Leistungen von öffentlichen Produzenten bzw. Produzenten mit öffentlicher Beteiligung in öffentlicher oder Privatrechtsform sind dagegen schon deutlich relevanter. Zum ersten muß das Parlament, sofern der Staat Nachfrager ist, ebenfalls ein Interesse an möglichst günstigen Konditionen bei Preis und Qualität haben.

Zum zweiten muß das Parlament in diesem Fall allerdings vor allem daran interessiert sein, daß möglichst kostengünstig produziert wird, weil der Staat auch als Eigentümer engagiert ist. Normalerweise werden beide Zielsetzungen durch einen hinreichenden Wettbewerb gewährleistet.

Einkaufspreise bzw. interne Verrechnungspreise und die Produktionskosten müssen sich am Markt messen lassen. Ordnungspolitisch stellt sich selbstverständlich die Grundsatzfrage, ob sich der Staat bei dieser Fallgruppe überhaupt als Produzent betätigen muß bzw. sich an entsprechenden Unternehmen beteiligt.

Für die Privatisierungsdiskussion dürfte diese Fallgruppe die höchste Bedeutung haben. In der Praxis entsteht diese Fallgruppe vor allem dadurch, daß der Staat bestimmte Leistungen, deren Bereitstellung er bisher gewährleistet hat, nunmehr als rein private Güter ansieht; denn diese Begriffe und die Einordnung sind nichts Statisches.

Zu dieser Fallgruppe gehören auch die beiden aktuellen Privatisierungsvorhaben des Landes, nämlich der geplante Verkauf der Anteile an der Heimstätte und die Umwandlung der Staatsbauverwaltung sowie die Überführung von Grundstücken und Immobilien in einen Landesbetrieb bzw. ab 1999 in eine Privatrechtsform.

Die in der LBB erbrachten Baubetreuungs- und Vermietungsleistungen sowie die Vermietung von Wohnungen bei der Heimstätte werden aus heutiger Sicht nicht mehr als Aufgaben angesehen, die ohne zusätzliche öffentliche Gewährleistung bzw. Garantie nicht erbracht werden. Aus heutiger Sicht handelt es sich um rein private Güter. Das war einmal anders.

Da das Land bei der Heimstätte auch als direkter Nachfrager nach Leistungen nur noch eine sehr geringe Bedeutung hat, gibt es kaum noch nichtfiskalische Argumente für eine Beteiligung des Landes. In einem solchen Fall reduziert sich die Frage der weiteren Eigentümerschaft auf eine rein wirtschaftliche Betrachtung, nämlich auf die Beantwortung der Frage, ob der Barwert zukünftiger Erträge bei weiterer Eigentümerschaft höher oder niedriger als der erzielbare Verkaufspreis liegt, wobei natürlich auch die voraussichtliche Entwicklung von Verkaufspreisen einzubeziehen ist. Dieser Aspekt ist sehr wichtig; denn er wird in der Privatisierungsdiskussion aufgrund unseres Haushaltsrechts manchmal übersehen, und es kommt zu Verschleuderung von Vermögen.

Ganz anders liegt die Situation bei der LBB. Aufgrund der bisherigen Philosophie haben Bund und Land in der Vergangenheit weitgehend auf die Eigenproduktion der in der Staatsbauverwaltung erbrachten Leistungen gesetzt und haben es vorgezogen, selbst Eigentümer von Immobilien zu sein.

Diese beiden Entscheidungen sind aus heutiger Sicht wirtschaftlich nicht mehr zu vertreten, weil der Mangel an Wettbewerb, die häufig nicht schnell genug abbaubaren Fixkosten bei zurückgehender Nachfrage und die totalen Fehlsteuerungen des kameralen Systems beim öffentlichen Vermögen, insbesondere dem öffentlichen Sachvermögen und dem Immobilienvermögen, gegenüber den Steuerzahlerinnen und Steuerzahlern nicht mehr verantwortet werden können. Vor dem Hintergrund der gesetzlichen Forderung nach Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit dürfte die Vermögensverwaltung, insbesondere die Sachvermögensverwaltung, im Rahmen des kameralen Systems auch rechtlich mehr als angreifbar sein.

Da Bund und Land auch weiterhin die Hauptnachfrager nach den Baubetreuungs- und Vermietungsleistungen der LBB sind, spricht allerdings sehr viel dafür, daß der Staat Eigentümer bleibt. Um die Leistungsfähigkeit zu erhöhen und die Verschwendung beim Umgang mit Immobilien – nicht ein Ergebnis der Unfähigkeit der Beteiligten und Betroffenen, sondern ein Ergebnis des kameralen Systems, in dem sich das Ganze abspielt - zu vermeiden, muß allerdings sehr bald eine Wettbewerbssituation herbeigeführt werden. Für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bedeutet dies ohne Frage eine große Herausforderung, andererseits aber auch eine große Chance, weil effiziente Strukturen in jedem Fall langfristig bessere Überlebenschancen bieten als die künstliche Weiterführung ineffizienter Strukturen.

Wie sind nun in diesem Fall die Interessen des Parlaments gelagert? Zum ersten muß sichergestellt sein, daß die Landesverwaltung auch weiterhin alle benötigten Baubetreuungs- und Gebäudeleistungen erhält. Die Aufgabe muß gesichert sein. Dabei sollte die Qualität möglichst ansteigen, die Kosten dagegen möglichst gesenkt werden. Zum zweiten werden vorhandenes Sachvermögen bzw. auch Schulden in die Gesellschaft übertragen. Dafür erhält das Land Finanzvermögen, weil es der Eigentümer der zu gründenden Gesellschaft wird. Interessenlage des Parlaments muß deshalb sein, daß das Land aus diesem Finanzvermögen im Ergebnis auch dauerhaft mindestens die gleichen Erträge wie aus der bisherigen Vermögenskonstellation erzielt, möglichst jedoch höhere Erträge. Selbstverständlich muß das Parlament in die Lage kommen, daß es beide Interessenlagen in ausreichender Weise wahrnehmen kann.

Der Vollständigkeit halber lassen Sie mich am Schluß auch noch auf die Fallgruppen eingehen, bei denen es um öffentlich garantierte Leistungen geht. Sofern es nicht überwiegende Interessen an einer öffentlichen Produktion gibt - typische Fälle sind zum Beispiel hoheitliche Aufgaben im engeren Sinn, wie zum Beispiel die Gerichtsbarkeit, die Finanzverwaltung, die Polizei usw. -, muß auch hier überlegt werden, inwieweit die Produktion unter Wettbewerbsbedingungen erfolgen kann. Wie steht es hier zum Beispiel mit dem Betrieb von Kindergärten, Schulen und Hochschulen? Wäre es nicht sinnvoller, den Kunden Gutscheine zu geben, die sie zur Inanspruchnahme einer entsprechenden Einrichtung ihrer Wahl berechtigen würden? Die Einnahmen dieser Einrichtungen würden sich dann am jeweiligen Zulauf orientieren. Natürlich würde das nicht bedeuten, daß sich der Staat dann zurückzieht, sondern der Staat muß gerade in einem solchen System, wo er nicht selbst produziert, die Rahmenbedingungen, die Qualität und die Standards selbstverständlich setzen und überwachen.

Meines Erachtens ist auch für diese und andere Bereiche die Zeit einer automatischen Entscheidung zugunsten einer Produktion durch den Staat im öffentlichen Gewande des Haushalts bald vorbei. Die Umwandlung von Kliniken in wirtschaftlich selbständige Rechtsformen ist hier nur eines unter vielen Signalen auf dem Weg zu Organisationsformen, die mehr und mehr den Wettbewerb fördern und ermöglichen. Parlament und Regierung müssen sich auf diese Entwicklung hin ausrichten.

Ich bin im übrigen der festen Überzeugung, daß Parlament und Regierung letztlich nur gewinnen können, wenn sie ihre Instrumente zur Gewährleistung und Garantie öffentlicher Leistungen schärfen, die Entscheidungen über „Selbst produzieren“ oder „Einkaufen“ möglichst nach ökonomischen und nicht ideologischen Kriterien treffen und in den Fällen, in denen der Staat selbst produziert – ob traditionell in Haushaltsstrukturen oder in Betriebs- bzw. Unternehmensstrukturen –, seine Steuerungsfähigkeit so verbessert, daß nicht – wie im kameralen System – Mittelbereitstellung, sondern Kosten und Leistungen im Mittelpunkt stehen. Nur so kann vor allem auch das Parlament bei weiter knapp bleibenden Ressourcen wieder an Steuerungs- und damit auch Politikfähigkeit gewinnen.



# UNTERSCHIEDE IN AUFTRAG UND ARBEITSWEISE VON ÖFFENTLICHER VERWALTUNG UND PRIVATWIRTSCHAFT

UNIV.-PROF. DR. JÜRGEN WEBER  
WISSENSCHAFTLICHE HOCHSCHULE FÜR  
UNTERNEHMENSFÜHRUNG, VALLENDAR

Sehr geehrter Herr Präsident des Landtags, sehr geehrter Herr Staatssekretär, meine Damen und Herren! Lassen Sie mich zunächst meinen Standpunkt hier klarmachen. Ich bin Ökonom, und unter den Ökonomen kein Volkswirt, sondern ein Betriebswirt. Ich befasse mich also mit Fragen der Führung von Unternehmen. Das wird auch meine Perspektive für die nächste halbe Stunde bestimmen. Meine Erfahrung in dieser Thematik ziehe ich aus der Begleitung von großen, ehemals öffentlichen Institutionen, die durch Deregulierung in den Markt geworfen wurden, die ich seit einigen Jahren in Schulungen begleite und aus denen ich dementsprechend eine ganze Reihe von Insiderinformationen gewinnen konnte.

Meine Damen und Herren, lassen Sie mich mit der gewohnten Überlegung beginnen, daß Staaten ganz anders funktionieren als Unternehmen. So steht es auch im Thema meines Vortrags. In einer Demokratie wählt der Bürger seine Repräsentanten. Diese setzen den damit erteilten politischen Auftrag in Gesetze, Verordnungen, Verfügungen und die dazu passenden Haushalte um. Der so konkretisierte politische Wille wird von der Verwaltung umgesetzt und erreicht auf diesem Wege die Bürger. Diese können zu regelmäßigen Wahlterminen ihre Zufriedenheit mit den gewählten Politikern äußern, und dann beginnt der Kreislauf erneut.

Die Art, wie die Verwaltung politischen Willen umsetzt, ist mit dem Fachausdruck „Bürokratie“ belegt. Heute umgangssprachlich schon fast zu einem Schimpfwort geworden, war es Anfang dieses Jahrhunderts die Krone des Management-Wissens. Für die Bürokratie wurden Präzision, Effizienz und Willkürfreiheit ins Feld geführt. Um diese Vorteile zu erreichen, mußten Prinzipien fest eingehalten werden, die bis heute die Bürokratie prägen, so etwa feste Verwaltungsabläufe und ein detaillierter Regelkatalog. Das, was vor hundert Jahren auch in der Wirtschaft als Führungsinnovation gefeiert wurde, kann heute durchaus noch effizient funktionieren. Allerdings müssen dafür zumindest drei Bedingungen erfüllt sein:

1. Derjenige, der die einzuhaltenden Regeln setzt, muß alle wichtigen Konsequenzen der Regeln kennen. Sonst resultiert Ineffizienz.
2. Derjenige, der die Regeln ausführt, muß damit zufrieden sein, allein die Vorgaben zu erfüllen. Abweichungen vom Regelfall, ein „individuelles Mitdenken“, bedeutet vom Grundsatz her das Verfehlen des Optimums und hat deshalb zu unterbleiben.
3. Das, was zu regeln ist, darf sich nicht oder nur sehr langsam verändern. Ansonsten steigt der Anpassungsbedarf der Regeln und/oder die Abweichung vom Optimum bei unterlassener Anpassung stark an.

Es liegt für mich auf der Hand, daß es immer weniger Bereiche zu organisierender menschlicher Tätigkeit gibt, auf die diese drei Bedingungen gleichzeitig zutreffen.

Meine Damen und Herren, Unternehmen haben auf die engen Grenzen bürokratischer Führung bereits vor langer Zeit reagiert.

Galt auch für sie anfangs die Bürokratie als anstrebenswerte Führungsform, so haben in Großunternehmen spätestens seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs Planung und in dieser festgelegte Ziele die starren Vorschriften und Regelungen als Rückgrat der Führung ersetzt. Getrieben durch Wettbewerb und den damit verbundenen Veränderungsdruck wurden mehr dezentrale Handlungsspielräume geschaffen und mehr Eigenverantwortung eingeräumt. Obwohl manche Großunternehmen immer noch über zu viel Bürokratie klagen, sind sie mittlerweile Größenordnungen vom Regelungsdschungel des Staates entfernt. Nicht nur eigene Entbürokratisierung zeichnet hierfür verantwortlich, sondern auch eine gleichzeitige permanente Verbürokratisierung des öffentlichen Sektors.

Ich möchte – auch um die Aussagen zu pointieren – im folgenden nicht in den Chor derjenigen einstimmen, die auf grundsätzliche und damit nicht überbrückbare Unterschiede zwischen Staat und Wirtschaft pochen. Zumindest vor hundert Jahren gab es mit der Bürokratie eine Führungsform, die auf beide paßte! Gehen wir im folgenden lieber von der Hypothese aus, die Gemeinsamkeiten überwiegen die Unterschiede so stark, daß die Wirtschaft in Grenzen Vorbildfunktion für die Organisation staatlicher Aktivitäten einnehmen könne. Das, was Unternehmen im immer stärkeren globalen Wettbewerb erfolgreich bestehen läßt, bietet sich dann auch für den Staat an. Allen berechtigten Einwänden zum Trotz: Sehen wir die Welt doch erst einmal durch diese Brille und betrachten wir die wichtigsten „lessons learned“ der Unternehmen!

Lektion 1: Das Unternehmen ist erfolgreich, das sich auf einen globalen Wettbewerb einstellt.

Deutsche Unternehmen haben gelernt – häufig schmerzlich –, zwischen Exportieren und global Tätigsein zu unterscheiden. Das

Akzeptieren globaler Standards – zum Beispiel in der Rechnungslegung – gehört hierzu ebenso wie das Denken in Kernkompetenzen und Standortunterschieden oder die Gestaltung des Geschäfts von den Bedürfnissen der einzelnen Märkte und Kunden her. Globales Denken und Handeln erfordert globale Mobilität in Beschaffung, Produktion und Absatz. Worte wie „Besitzstandswahrung“ oder „Beschäftigungsgarantie“ passen in dieses Konzept nicht.

Überträgt man den globalen Wettbewerb von Unternehmen auf den Staat, heißt das, sich auf einen Wettbewerb von Nationen einstellen zu müssen. Dieser Wettbewerb hat meines Erachtens längst begonnen! Zum Teil bekannte, zum Teil ganz ungewohnte Fragen müssen beantwortet werden. Einige davon will ich nennen:

- Was hat ein rohstoffarmes Land wie die Bundesrepublik an Kernkompetenzen aufzuweisen? Wer zahlt für Präzision, Solidität und Qualität weltweit welchen Preis? Wie steht es um die Innovationsfähigkeit? Was ist unser sozialer Konsens wert?
- Wie teuer ist unsere Infrastruktur? Was bringt sie uns an Vorteilen? Wieviel Infrastruktur ist für unsere global kompetitiven Produkte wirklich erforderlich?
- Welchen Wettbewerbsvorteil bietet unser Rechtssystem? Wer bezahlt global auch nur eine DM für unser Grundgesetz? Wen kümmert der Gläubigerschutz in unserem Handelsgesetz, wenn international ganz anders bilanziert wird? Wieviel Rechtssicherheit können wir uns leisten?
- Rechnet sich unser Bildungssystem? Welche Märkte gewinnen wir wo gegen wen durch unseren Bildungsstand, wenn er wirklich so hoch ist?

Wenn Unternehmen ihre Position im globalen Wettbewerb nicht richtig einschätzen, verschwinden sie als selbstständige Spieler vom Markt. Was bedeutet dies für Staaten?

Lektion 2: Das Unternehmen ist erfolgreich, das sich auf die Bedarfe seiner Kunden ausrichtet.

Deutsche Unternehmen haben über Jahrzehnte von der hohen technischen Güte ihrer Produkte gelebt. Sie mußten schmerzlich lernen, daß dies allein nicht mehr ausreicht. Erfolg hat heute der, der Produkte nicht angebotsorientiert auf die Märkte wirft, sondern sich auf die Bedarfe seiner Kunden ausrichtet. Kundenorientierung ist das Schlagwort. Deutsche Unternehmen haben hier durchweg Nachholbedarf. Das Wort der „Servicewüste Deutschland“ machte vor einiger Zeit die Runde. Allerdings ist Kundenorientierung keinesfalls auf Serviceorientierung zu reduzieren. Viel grundlegender bedeutet Kundenorientierung einen Wechsel der Perspektive, und zwar von „outside-in-Denken“ ist die Rede, und das muß die Devise sein. So werden in manchen Industriezweigen Kunden in die Produktentwicklung mit einbezogen. Laufende Kundenbefragungen dienen dazu, Bedarfsveränderungen oder Qualitätsprobleme ohne Zeitverzögerung zu erkennen und entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Kundenzufriedenheit findet sich als Ziel von Führungskräften ebenso wie als Stellgröße von monetären Anreizen. Auch der interne Kunde kommt zu seinem Recht.

Überträgt man das Postulat der Kundenorientierung auf den Staat, so fragt sich ganz offensichtlich, für welchen Kunden öffentliche Institutionen überhaupt da sind. Vergleichsweise leicht fällt dies bei administrativen Funktionen. Wenn sie zum Beispiel ein Auto zulassen möchten, erwarten sie eine schnelle, kompetente und freundliche Bedienung ohne große Wartezeiten. Es

gibt mittlerweile auch in Rheinland-Pfalz diverse Zulassungsstellen, die die Zufriedenheit ihrer Kunden in den Mittelpunkt stellen und erhebliche Qualitätsverbesserungen erreicht haben. Servicequalität könnte für viele Stellen des Staates eine unmittelbar umsetzbare Lektion der Kundenorientierung sein.

Schwieriger wird es dann, wenn der Staat in Freiheitsrechte seiner Bürger eingreift. Wenn Sie falsch geparkt haben und einen Überweisungsträger auf ihrer Windschutzscheibe finden, wird dies vermutlich wenig Zufriedenheit bei Ihnen auslösen! Dennoch handelt die Kommune hier im öffentlichen Interesse, nicht für den einzelnen Bürger, sondern für die Bürgerschaft als Ganzes. Kundenorientierung heißt hier Aufklärung und Werben um Verständnis für die Maßnahmen. In diesem Sinne macht es sich eine Stadt zu einfach, wenn sie immer mehr potentielle Übertretungstatbestände schafft. Wenn der einzelne Bürger ein neues Parkverbotsschild als völlig unangebracht empfindet und er gleichzeitig davon erfährt, daß im kommunalen Haushalt steigende Strafzetteleinnahmen budgetiert sind, so ist berechnete Unzufriedenheit vorprogrammiert.

Noch schwieriger ist das Postulat der Kundenorientierung bei einigen sehr abstrakten Leistungen des Staates für seine Bürger einzulösen, wie etwa der Gewährleistung innerer oder äußerer Sicherheit. Gänzlich verzweifeln muß man dennoch nicht. Vielen Bürgern wäre zum Beispiel in der Verteidigungspolitik schon viel geholfen, nicht alle Jahre wieder einen neuen Akt der Satire „Anschaffung eines neuen Waffensystems“ präsentiert zu bekommen. Wenn Unternehmen ihre Investitionen genauso tätigen würden, wären ihre Vorstände längst entlassen worden. Klare politische Festlegungen unter Angabe der gesetzten Prämissen würden jene Professionalität erzeugen, dessen Fehlen viele Bürger derzeit so unzufrieden macht!

Lektion 3: Das Unternehmen ist erfolgreich, das sich auf die Interessen seiner Anteilseigner ausrichtet.

Seit einigen Jahren findet in den Unternehmen eine Neupositionierung der zu verfolgenden Ziele statt. Dies hat ihren Ursprung in der Angst des Managements vor ausgebrochenen Marktkräften. Sogenanntes „Raidertum“ zeigte in den USA deutlich die Unwirtschaftlichkeit großer Konglomerate auf, die in der Vergangenheit eher den Machtinteressen ihrer Vorstände, denn den berechtigten Einkommenserwartungen ihrer Aktionäre folgten. Eine konsequente Ausrichtung am „Shareholder Value“ war die Konsequenz. Diese setzt schon rein begrifflich eine Zäsur: Gewinn wird erst dann erreicht, wenn das Eigenkapital marktüblich, also unter Einbeziehung von Risiko, abgegolten wird. – Viele Vorstände, die den Aktionären auf den Hauptversammlungen stolz hohe Bilanzgewinne verkauft hatten, mußten sich nun rote Zahlen eingestehen. Dies schuf einen Handlungsdruck. Die Rückbesinnung auf die Ziele des Aktionärs führte auch zu einem Nachdenken über das Gewicht der einzelnen Anspruchsgruppen eines Unternehmens.

Sich stärker an den Interessen der Eigentümer auszurichten, stellt bezogen auf den Staat eine analoge Ausgangsfrage wie bei der Kundenorientierung: Wem gehört der Staat? Dem Bürger? Der Gesellschaft? Wer zeichnet welche Anteile? Wer hat welche Anteilsrechte?

Anstelle einer tiefeschürfenden Diskussion über das grundsätzliche Staatsverständnis seien wiederum nur einige kritische Fragen gestellt, die einer Beantwortung harren:

- Investoren können ihr Geld am Kapitalmarkt frei bewegen. Dies sichert die Effizienz der Kapitalnehmer. Besteht auch für Bürger

ein „Staatsmarkt“? Wer gleich mit dem Kopf schüttelt, möge bedenken, daß die Frage für die Leistungsspitze der Gesellschaft längst mit ja beantwortet ist!

- Die konsequente Ausrichtung auf den Anteilseigner bedeutet in Unternehmen ein Zurückdrängen der Ziele des Managements. Eine konsequente Ausrichtung auf den Bürger würde im Staat die Eigeninteressen der Politiker einschränken. Wie bringt man den Diskussionsprozeß in Gang, Bürgerinteressen klarer zu konturieren und damit meßbarer zu machen? Wie bringt man die Politiker dazu, sich weniger mit dem Wohlergehen ihrer Parteien und mehr mit dem Wohl der Bürger zu beschäftigen?
- Unternehmen beteiligen Manager am erzielten „Shareholder Value“. Wie kann man den demokratischen Mechanismus so stärken, daß nicht der beste Schauspieler oder der publikumswirksamste Machtpolitiker gewählt wird, sondern derjenige, der die Ziele der Bürger am besten verfolgt hat?
- Kleinaktionäre nehmen ihre Interessen zumeist nicht direkt, sondern über Banken wahr. Wer vertritt im Staat Randgruppen, wer Minderheiten der Gesellschaft? Wie sind welche Lobbyisten zu beurteilen?

Sich auf die Interessen der Shareholder zurückzubedenken, heißt für den Staat, zu den Grundlagen des Staatsverständnisses zurückzukehren. Eine Grundsatzdiskussion ist meines Erachtens unabdingbar. Verfassungsgemäße Aufgaben sind von „freiwillig“ übernommenen Aufgaben zu trennen, beide Aufgabengruppen darüber hinaus einer kritischen Analyse zu unterziehen. Knappe Mittel erfordern klare Prioritäten. Die Rasenmähermethode trifft die am stärksten, die vorher am besten gearbeitet haben. Wege müssen gefunden werden, wie die Gesellschaft adäquat in die

Priorisierung einbezogen wird. Parteien müssen sich meiner Meinung nach wieder stärker mit Programmatik und weniger mit Gesichtspflege beschäftigen.

Lektion 4: Das Unternehmen ist erfolgreich, das komplexe Entscheidungswege vereinfacht.

Erfolgreiche Unternehmen beschreiten seit geraumer Zeit eine konsequente Vereinfachung ihrer Entscheidungswege. Die Zahl der Hierarchieebenen wird reduziert, Entscheidungskompetenz delegiert. Es ist vom „Unternehmer im Unternehmen“ die Rede. Komplexe Stammhauskonzerne werden zu schlanken Finanzholdings umgeformt. Segmentierung schafft Überschaubarkeit und klare Zuständigkeiten. War es zuvor das Bestreben, die steigende Umweltkomplexität durch komplexe Führungssysteme zu beherrschen, geht es heute im wesentlichen darum, Komplexität einzuschränken, so daß sie mit einfachen Mitteln bewältigt werden kann.

Das Bauen auf individuelle Lösungen heißt zugleich Verzicht auf unternehmensweite Einheitlichkeit. Generelle Regeln werden stark eingeschränkt. Dies kann im Einzelfall durchaus Effizienzverlust bedeuten. Allerdings ist die Idee einer unternehmensweiten Gesamtoptimierung bei näherem Hinsehen schnell eine Fata Morgana. Vorstände haben nicht freiwillig auf einen beträchtlichen Teil ihrer Leitungsmacht verzichtet, sondern nur der Erkenntnis Rechnung getragen, daß angesichts der hohen Marktdynamik eine Führung von der Spitze aus nur noch für wenige Rahmenthemen möglich ist.

Komplexe Entscheidungswege zu vereinfachen, ist ein Themenbereich, der auch dem Staat nicht fremd ist, und auf dem er schon ein Stück des notwendigen Weges gegangen ist. Vereinfach-

chungen von Genehmigungsverfahren sind hier ebenso als Beispiel zu nennen wie Neustrukturierungen der Verwaltung. Hier nimmt beispielsweise die Landesregierung in Mainz eine Vorreiterfunktion ein, indem sie die Bezirksregierungen auflöst und in innovative Center-Strukturen einbringt. Dennoch sind das nur kleine Schritte auf dem insgesamt zu gehenden Weg. Vereinfachung von Entscheidungswegen wird nur dann erfolgreich sein, wenn sie mit Dezentralisierung von Entscheidungskompetenz einhergeht. Dezentralisierung von Entscheidungskompetenz heißt zwangsläufig – in Grenzen – unterschiedliche Lösungen für gleiche Probleme. Potentielle Unterschiedlichkeit widerspricht aber fundamental unserem derzeitigen Verständnis von Gleichbehandlung, dem der Staat verpflichtet ist.

Folgt man dem Beispiel der Unternehmen, werden wir uns an das Ermessen und die Urteilsfähigkeit dezentraler staatlicher Aufgabenträger ebenso gewöhnen müssen wie an den Verzicht auf extensives Klage- und Einspruchsrecht. Der Gleichheitsanspruch verläßt die Ebene des Details und bezieht sich nur noch auf Rahmenthemen. Die Konsequenzen für Legislative und Exekutive sind so weitreichend, daß wir den Weg vermutlich auch bei gutem Willen nur schrittweise – im Sinne eines learning by doing - gehen können. Meine Damen und Herren, wieviel Zeit haben wir für diesen Weg?

Lektion 5: Das Unternehmen ist erfolgreich, das seine Entscheidungen dort treffen läßt, wo das benötigte Wissen sitzt.

Eng mit der Dezentralisierung verbunden hat sich die Rolle der Führungskräfte in den Unternehmen neu konturiert. Galt in hierarchischen Ordnungen überlegene Entscheidungsfähigkeit als Kriterium für die Übernahme von Führungsverantwortung, trifft man heute immer mehr auf das Bild der Führungskraft als Coach,

als Gärtner, der Pflanzen kultiviert, sie aber selbst wachsen läßt. Gruppen entscheiden einen Großteil der auftretenden Probleme selbst. Die Instanz wäre aufgrund fehlenden Detailwissens auch gar nicht dazu in der Lage. Das Bild der „lernenden Organisation“ ist das offener und beweglicher Strukturen. Die Führungskraft besteht nun darin, diejenigen im Unternehmen entscheiden zu lassen, die für eine bestimmte Fragestellung das meiste Wissen besitzen. Das Wissen von bzw. Wissen über etwas wird zum entscheidenden Erfolgsfaktor.

Beziehen wir auch diese Entwicklung auf den Staat, so kommen wir schnell zu einem Kernproblem. Das Funktionieren einer bürokratischen Ordnung setzt voraus, daß das für die Aufstellung von Regelungen benötigte Wissen ex ante vorliegt. Nicht nur böswillige Kritiker unseres derzeitigen Systems werden hier erhebliche Zweifel laut werden lassen. Es gibt zu für unsere Gesellschaft wichtigen Themen jeweils nur eine erschreckend kleine Zahl von Spezialisten in Politik und Verwaltung. Auch diese Spezialisten können häufig nur noch einen kleinen Teil der Folgewirkungen ihrer Regelungen überschauen. Das Steuerrecht möge als abschreckendes Beispiel genügen. Damit wird zum einen das politische System leicht ad absurdum geführt. Zum anderen löst auch der beste Spezialist nicht das Problem, auf das Unternehmen mit strikter Dezentralisierung geantwortet haben. Zentrale, einheitliche Lösungen sind heute nur noch im Sinne von Spielregeln – als reflexives Recht – möglich. Detailprobleme sind vor Ort zu entscheiden. Das bedeutet unter anderem:

- die Beschränkung zentraler Führung auf ganz wenige Kernaufgaben,
- eine Stärkung der Kompetenz der Verwaltung und

- einen weitgehenden Verzicht auf detaillierte Vorgaben zur Aufgabenausführung zugunsten einer Vereinbarung von Zielen für das Aufgabenergebnis.

Mit anderen Worten gilt für den Staat, zügig die Entwicklung nachzuvollziehen, die große Unternehmen spätestens seit Ende des Zweiten Weltkriegs hinter sich gebracht haben. Die klassische Bürokratie ist in Richtung einer Ausrichtung an Zielen und einer Basierung auf systematischer, outputorientierter Planung zu entwickeln oder – konsequenter – zu ersetzen.

Kommen wir zur letzten wichtigen Erkenntnis aus dem verschärften Wettbewerb der letzten Jahre:

Lektion 6: Das Unternehmen ist erfolgreich, das sich auf seine Kernkompetenzen beschränkt.

Diese Lektion greift einige Entwicklungen auf, die ich bereits angesprochen habe. Die Führungsfähigkeit ist eine knappe, kostbare Ressource. Je stärker der Wettbewerb, desto mehr wird sie in Anspruch genommen. Da sie nicht beliebig vermehrbar ist, gilt es, sie auf wirklich wichtiges zu konzentrieren. Das, was wirklich wichtig ist, bezeichnet man in der strategischen Sprache als „Kernkompetenz“. Unternehmen sollen sich auf ihre Kernkompetenzen beschränken. Sie sollen nur solche Aktivitäten vollziehen, die Kernkompetenzen unterstützen. Sie sollen alles andere an den Markt abgeben. Beschränkung auf Kernkompetenzen und Outsourcing sind zwei Seiten derselben Medaille. Outsourcing führt zu schlankeren Unternehmen, mehr Wettbewerb und Effizienz. Allerdings gilt es, die Spielregeln zu beachten. Wer zu schnell vermeintlich unwichtiges in den Markt gegeben hat, bekommt Schwierigkeiten, wenn es sich doch als wettbewerbskritisch erweist. Die Automobilindustrie liefert hierfür Beispiele.

Auch darf man nicht glauben, daß Outsourcing allein Probleme löst. So manches Unternehmen hat sich vertraglich an outgesourcete Betriebsteile so eng gebunden, daß sich de facto nichts geändert hat.

Übertragen auf den Staat bedeutet die Beschränkung auf Kernkompetenzen im ersten Schritt, sich über die grundsätzlichen Staatsfunktionen Klarheit zu verschaffen. Wie bereits an anderer Stelle vermerkt, ist die Zeit für eine derartige Standortbestimmung reif. Die Antwort kann je nach politischer Couleur unterschiedlich ausfallen. Wichtig erscheint mir nur, daß überhaupt Stellung bezogen wird. Nichts ist mehr Ineffizienz stiftend wie ein ständiges Hin und Her zwischen klaren Grundpositionen.

Im zweiten Schritt müssen dann aus der getroffenen Funktionsentscheidung abgeleitet die potentiellen „Outsourcing-Opfer“ bestimmt werden. Allerdings sollte der Opferbegriff dabei nicht zu bildhaft genommen werden. Beispiele aus der Wirtschaft zeigen, daß ausgegliederte Betriebsteile in neu gewonnener Entscheidungsfreiheit durchaus zu neuer Blüte kommen können.

Der dritte Schritt besteht schließlich darin, den Weg der Aufgabenrückgabe an den Bürger zu gestalten. Unterschiedliche Wege und Stufen bieten sich dafür an. Allgemeine Aussagen über den „best practice“ sind kaum möglich. Nur soviel: Ein reiner Rechtsformwechsel bringt fast nichts, veränderte Eigentümerstrukturen bei fortbestehender enger Bindung fast ebensowenig. Neue Führungsstrukturen und deutlich höhere Entscheidungsspielräume sind erfolgversprechender. Neue Geschäftsstrukturen zwischen Bürger und Kunde, Staat und Finanzier oder Regulierer und ausgegliederter Einheit als Produzent bieten meines Erachtens die größten Chancen.

Meine Damen und Herren, hier in der Argumentation angekommen werden mir vielleicht einige von Ihnen Einseitigkeit der Sichtweise, Mangel an Realitätssinn, vielleicht auch etwas Blauäugigkeit attestieren. Aber zum Glück sind wir nicht allein auf dieser Welt! Das Annehmen einer globalen Perspektive empfiehlt sich nicht nur für Unternehmen, sondern auch für unsere Gesellschaft insgesamt. International erkennt man schnell, daß unser Unbehagen mit der Rolle und Organisation des Staates keinesfalls einen Einzelfall darstellt. Das Zauberwort heißt international: New Public Management.

New Public Management läßt sich als Leitbegriff erkennen, unter dem die Bemühungen zur Veränderung der Gestaltung und Führung öffentlicher Leistungserstellung gebündelt werden. Es geht um eine Stärkung der ökonomischen und politischen Rationalität öffentlicher Aktivitäten.

Dieses Ziel soll durch eine Neuausrichtung nach außen, eine Neuausrichtung der Führung und eine Neuausrichtung der Mitarbeiter erreicht werden. Die Neuausrichtung nach außen setzt an der Beziehung zwischen Politik, Verwaltung und Bürger an. Die Nachfrageposition des Bürgers soll gestärkt, die Verwaltung zumindest partiell in die Willensbildung der Politik einbezogen werden. Kunde und Produzent, also Bürger und Verwaltung, erhalten in Grenzen Autonomie. Zentrales Instrument ist die Vorgabe konkreter Aufträge bzw. Ziele von der Politik an die Verwaltung einschließlich der Verpflichtung zur Zielmessung.

Dieses „Kontraktmanagement“ läßt den Verwaltungen gleichzeitig Freiheitsgrade bei der Art der Aufgabenausführung. Es liefert auch ein wesentliches Vorbild für die Gestaltung der Beziehungen zu privatisierten Einheiten.

New Public Management will die Beziehung zwischen Politik, Verwaltung und Bürger grundsätzlich neu gestalten. Das Konzept kann sich deshalb nicht auf wenige Facetten beschränken, sondern muß sämtliche Bereiche der Führung in Politik und Verwaltung umschließen.

Diese Komplexität macht das Konzept jedoch anfällig gegen Veränderungswiderstand. Es gibt im Detail genügend offene Probleme, um Innovatoren Steine in den Weg zu legen. Allen Bedenkenträgern und Bewahrern der guten alten Ordnung zum Trotz: Es gibt erste und noch dazu sehr positive Erfahrungen mit dem Konzept. Wer es ganz hautnah erleben möchte, blicke über den Zaun nach Westen. Die Niederlande haben in Europa den Weg bisher am weitesten beschritten. Außereuropäisch gilt Neuseeland als das Vorzeigeobjekt. Neuseeland war zu Ende des Zweiten Weltkriegs eines der reichsten Länder der Welt. Ende der 70er Jahre fiel es in eine tiefe Krise. Ende der 80er Jahre stand das Land am Rande des Staatsbankrotts.

In einer bemerkenswerten Konsequenz warf dann die Politik das Ruder herum und setzte in zwei Wellen tiefgreifende Reformen durch. In der ersten Welle erfolgte unter anderem die Liberalisierung des Währungsmarktes, eine Steuerreform, die ihren Namen verdient, und die Abschaffung von Subventionen für die Landwirtschaft und die Industrie.

Die zweite Welle kürzte Sozialausgaben und strukturierte das Gesundheits- und Bildungswesen um. Natürlich kam es zu anfänglichen schmerzlichen Einschnitten. Die politischen Promotoren der beiden Reformwellen mußten jeweils ihren Hut nehmen. Das Ergebnis gibt ihnen aber recht.

Neuseeland weist mittlerweile über Jahre hohe Steigerungen des Bruttosozialprodukts auf. Die Wettbewerbsfähigkeit des Landes

ist eklatant gestiegen. Seit zwei Jahren weist der Haushalt einen positiven Saldo aus. Trotzdem konnten die Steuern gesenkt und die Ausgaben für Bildung und Gesundheit gesteigert werden.

Meine Damen und Herren, natürlich sind Neuseeland und Deutschland nicht unmittelbar vergleichbar. Dennoch scheint es mir, daß wir gemeinsam das mir gestellte Thema der Unterschiede zwischen Staat und Unternehmen in die Sicht der Gemeinsamkeit umdrehen sollten. Die stärkere Einbeziehung ökonomischen Denkens wird eine zukunfts-, anpassungs- und veränderungsfähigere Gesellschaft hervorbringen. Konsequente Bürgerorientierung verhindert schon im Kern eine Ausgrenzung von Randgruppen. Verbesserte Wettbewerbsfähigkeit läßt den verteilbaren Kuchen größer werden.

Die politischen Entscheidungen dort zu treffen, wo das dafür vorhandene Wissen vorliegt, kann die Demokratie ebenso nur festigen wie eine bessere Transparenz der Leistungen des Staates für seine Bürger.

Diese Gedanken sind zugleich als meine Antwort auf die in diesem Symposium gestellte Frage nach Privatisierung und parlamentarischen Rechten zu verstehen. Was wie aus dem Katalog staatlicher und kommunaler Aufgaben zu streichen ist, läßt sich nur schlecht durch ängstliches Fortführen tradierter Denkmuster ermitteln.

Wir müssen den Sprung wagen. Wir brauchen eine tiefgreifende Veränderung unseres komplexen und lange Zeit erfolgreichen Systems von Politik, Verwaltung und Recht. Die Wirtschaft kann hier wesentliche Denkhilfe leisten.

Allerdings ist Ehrlichkeit angebracht. Solche tiefgehenden Veränderungen sind zunächst stets mit persönlichen Opfern, wie

solchen der Effizienz, ganz gemäß der alten Erkenntnis „per aspera ad astra“, verbunden.

Ist das unseren Bürgern heute wirklich nicht mehr zu vermitteln, wie es die Steuerreformdiskussion vermuten läßt? Alle Gruppen der Gesellschaft müssen ihren Beitrag leisten. Niemand darf pauschal geoutet werden, auch die Politiker nicht, denen man aktuell zu gerne Inkompetenz vorwirft.

Meine persönlichen Erfahrungen in diesem Bundesland haben mich an dieser Stelle ganz optimistisch gestimmt. Ich hoffe, daß der Veränderungsschwung anhält und Rheinland-Pfalz die führende Position im Reformprozeß behält, die es sich erarbeitet hat.

Meine Damen und Herren, ich danke für Ihre Aufmerksamkeit!



# KONTROLL- UND STEUERUNGS- RESSOURCEN DER PARLAMENTE GEGENÜBER PRIVATISIERTEN ORGANISATIONEN UND AUFGABEN<sup>1</sup>

PROF. DR. THOMAS PUHL  
UNIVERSITÄT MANNHEIM

Privatisierung ist „in“. In Deutschland, in Europa und darüber hinaus. Der permanent expandierende Leistungsstaat, der dem Bürger immer mehr Aufgaben abnimmt und eigenhändig erfüllt, stößt an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit und soll wieder schlanker werden<sup>2</sup>. Diese politische Forderung ist unterschiedlich motiviert. Sie folgt teils aus der grundsätzlichen staatlichen Aufgabenkritik einer eher liberalen als sozial-interventionistischen Sicht des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft; teils dem Druck sich leerender öffentlicher Kassen und dem Anliegen, mit den vorhandenen knappen Ressourcen wirtschaftlicher umzugehen. Auch spielt im internationalen Wettbewerb eine Rolle, daß die Bundesrepublik – insbesondere über ihre Gebietskörperschaften und die Sozialversicherungsträger – jede zweite von den Bürgern erwirtschaftete Mark vor allem über Abgaben<sup>3</sup> an sich zieht, um damit das weite Feld staatlicher Aktivitäten zu finanzieren. All dies und mehr liegt der Forderung zugrunde, der Staat solle sich aus bestimmten Bereichen – nicht nur der industriellen Produktion – ganz zurückziehen und sie in die Hand Privater zurücklegen. Andere Aufgaben soll er nicht mehr bürokratisch-hoheitlich in öffentlich-rechtlichen Organisations- und Handlungsformen erfüllen, sondern in Privatrechtsform – nach der Art eines modernen Dienstleistungsunternehmens, auf der Flucht insbesondere vor den Bindungen des Haushalts- und des öffentlichen Dienstrechtes, aus Effizienz-

und steuerlichen Gründen<sup>4</sup>. So hat der Bund Post, Bahn, Banken, die Flugsicherung, Arbeitsvermittlung, Industrieunternehmen und vieles andere privatisiert<sup>5</sup>; eine funktionale Privatisierung der atomaren Endlagerung ist in Angriff genommen<sup>6</sup>. Die Länder und Kommunen ziehen nach – nicht nur mit Verkehrs-, Ver- und Entsorgungs-, Kultur- und Sozialbetrieben; in der Diskussion, teils auch schon realisiert, ist etwa die Privatisierung von weiteren Infrastruktureinrichtungen – Straßen, Verwaltungsgebäude -, aber auch von klassisch hoheitlichen Bereichen wie der Gefängnisverwaltung oder der Verkehrsüberwachung<sup>7</sup>. Von weiteren Vorhaben etwa für Rheinland-Pfalz – dem geplanten Verkauf der Landesanteile an der Heimstätte und der Überführung der Staatsbauverwaltung über einen Landesbetrieb in einen Privatrechtsträger – hat Herr Staatssekretär Deubel gerade berichtet.

Die Zweckmäßigkeit dieses Trends, vor allem aber der konkreten Maßnahmen der Privatisierung, wird insbesondere unter Verwaltungs- und Wirtschaftswissenschaftlern<sup>8</sup> sowie im politischen Raum kontrovers beurteilt<sup>9</sup>. Das ist heute aber nicht unser Thema. Auch die rechtliche Zulässigkeit von Privatisierungen will ich hier nicht weiter erörtern, sondern nur pauschal darauf hinweisen, daß jedenfalls die Verfassungen<sup>10</sup> von Bund und Ländern – von vereinzelt Ausnahmen abgesehen<sup>11</sup> – weder Privatisierungsaufträge noch materielle Privatisierungshindernisse enthalten, Privatisierungsentscheidungen also weitgehend den politisch Verantwortlichen überantworten<sup>12</sup>. Auch die wichtige Frage, inwieweit Privatisierungsentscheidungen unter Gesetzesvorbehalt stehen, also von der Exekutive nicht allein getroffen werden können, muß aus Zeitgründen hier ausgespart bleiben<sup>13</sup>.

Ich möchte mich vielmehr in der mir zur Verfügung stehenden Zeit einem Aspekt des Privatisierungsfolgenrechts<sup>14</sup> zuwenden,

nämlich der Frage, welche Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten speziell den Parlamenten nach einer Privatisierungsentscheidung gegenüber den aus unmittelbarer staatlicher Trägerschaft entlassenen Bereichen noch zur Verfügung stehen. Dazu seien (I.) in einem einleitenden Abschnitt 1. noch einmal die unterschiedlichen Grundformen der Privatisierung in Erinnerung gerufen – denn von diese Formen hängen die unterschiedlichen verbleibenden parlamentarischen Kontroll- und Steuerungsrechte maßgeblich ab. Dann ist 2. kurz zu fragen, inwiefern Privatisierungen die Kontroll- und Steuerungsfähigkeit der Parlamente konkret gefährden. Und schließlich sei in einem II. Abschnitt, dem Hauptteil, aufgezeigt, welche Kontroll- und Steuerungsinstrumente dem Parlament gegenüber privatisierten Bereichen zur Verfügung stehen, wobei nach Art und Umfang der Privatisierung zumindest drei Grundfälle zu unterscheiden sind. – Das Ergebnis wird sein, daß es im Regelfall jedenfalls für reine Organisationsprivatisierungen vom politischen Willen und der Gestaltungskraft der Parlamente abhängt, einem infolge von Privatisierungen drohenden Kompetenzverlust angemessen zu begegnen.

## I. Ausgangsbefund

### 1. Formen der Privatisierung

#### a) Grundformen: Organisations- und Aufgabenprivatisierung

Von den Grundformen der Privatisierung will ich hier nur die zwei nennen, die auf Bundes- und Landesebene praktisch besonders bedeutsam sind: Die sog. formale oder „Organisationsprivatisierung“ und die materielle oder „Aufgabenprivatisierung“<sup>15</sup>. Bei der **Organisationsprivatisierung** entledigt sich der staatliche Verwaltungsträger nicht einer bestimmten Aufgabe, sondern er bedient sich nur zu ihrer Erfüllung privatrechtlicher Organisationsformen. In Betracht kommen v.a. sog. Eigengesellschaften,

deren Gesellschaftsanteile sämtlich in der Hand des Verwaltungsträgers liegen (Stichwort: Flughafen- oder Messegesellschaft), seltenere Spielarten sind z.B. ausschließlich staatsfinanzierte Stiftungen des privaten Rechts (Deutsche Bundesstiftung Umwelt) oder eingetragene Vereine (Inter Nationes e.V.). Die **Aufgabenprivatisierung** geht darüber weit hinaus: Sie ist eine Aufgabenverlagerung vom Staat auf den privaten Sektor, der nunmehr allein die bislang von den Gebietskörperschaften<sup>16</sup> angebotenen Leistungen bereitstellt (etwa die Übertragung eines Energieversorgungsunternehmens bislang staatlicher Trägerschaft auf einen privaten Investor).

### **b) Mischformen teilweiser Organisations- und Aufgabenprivatisierung**

Komplizierter liegen die Dinge insbesondere dann, wenn eine Leistungsapparatur oder Aufgabe nicht komplett, sondern nur teilweise privatisiert wird. Das kommt in zahlreichen Varianten<sup>17</sup> vor. Erwähnt seien hier nur zwei besonders praxisrelevante Formen, nämlich:

#### **(1) Gemischt-wirtschaftliche Beteiligungsunternehmen**

Gemischt-wirtschaftliche Beteiligungsunternehmen sind solche, an denen öffentliche und private Anteilseigner sich mitgliedershaftlich beteiligen (wie derzeit z.B. an der Telekom). Solche Kooperationsformen zwischen Staat und Wirtschaft können privates Kapital und know how erschließen, über das die öffentliche Hand allein nicht in hinreichendem Umfang verfügt. Das freilich wird erkauft mit einer Verringerung staatlicher Bestimmungsmacht für die jeweilige Aufgabenwahrnehmung. Die fällt nämlich tendenziell um so niedriger aus, je geringer die Staatsquote am jeweiligen Unternehmen ist, wobei – wegen der grundsätzlichen Koppelung von Kapitalanteil und Stimmrecht in der Gesellschafter- bzw. Hauptversammlung und dem dort

regelmäßig geltenden Mehrheitsprinzip – eine kritische Grenze bei einem 50%-igen Staatsanteil liegt. Bei einer staatlichen Mehrheitsbeteiligung an einem Energieversorgungsunternehmen läßt sich etwa ein politisch gewollter Ausstieg aus der Kernenergie fraglos leichter erreichen, als wenn auch private Aktionäre für diesen Schritt gewonnen werden müssen.

## **(2) Zuwendungsempfänger**

Eine zweite, oft übersehene Form der Teilprivatisierung liegt dann vor, wenn der Staat eine private Einrichtung mit Aufgaben betraut und sich den Einfluß auf ihre Erfüllung nicht (oder nur am Rande) intern über mitgliedschaftliche Beteiligung, sondern vielmehr extern durch laufende Finanzierung sichert – denn wer zahlt, schafft an (konkret: über die Auflagen zu den Zuwendungsbescheiden). So liegt es – mit Unterschieden im Detail – z.B. bei den Mittlerorganisationen der auswärtigen Kulturpolitik (wie dem Goethe-Institut oder dem DAAD), oder zahlreichen Forschungs- und Forschungsförderungseinrichtungen (wie der Max-Planck-Gesellschaft oder der Deutschen Forschungsgemeinschaft), die alle existentiell auf Zuwendungen des Bundes angewiesen sind.

## **2. Privatisierungstypische Gefährdungen der Kontroll- und Steuerungsfähigkeit der Parlamente**

Damit kommen wir zu der Frage, ob und inwiefern die erwähnten Privatisierungsschritte die Kontroll- und Steuerungsfähigkeit der Parlamente gegenüber diesen – insofern gewissermaßen „entstaatlichten“ – Bereichen beschränken oder jedenfalls gefährden.

### **a) Das parlamentarische Budgetrecht**

Hier ist v.a. das Budgetrecht zu nennen, ein flächendeckend und bereichsspezifisch effektiv einsetzbares parlamentarisches Steuerungsmittel gegenüber der Regierung und der ihr

nachgeordneten Staatsverwaltung<sup>18</sup>. Seine klassische Grundregel lautet, daß die Exekutive<sup>19</sup> keine Ausgabe tätigen darf, die nicht zuvor durch die Haushaltverabschiedung parlamentarisch bewilligt worden ist (vgl. Art. 110 II 1 GG)<sup>20</sup>. Um diesen Grundsatz – die Ermächtigungswirkung des Budgets – ranken sich im Grundgesetz und in den Landesverfassungen ergänzende Regeln wie die, daß auch jede Kreditaufnahme einer – an materielle Voraussetzungen gebundenen – parlamentarischen Ermächtigung bedarf (Art. 115 I GG); daß bei der Haushaltswirtschaft den Grundsätzen des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts Rechnung zu tragen ist (Art. 109 I GG); daß die Exekutive dem Parlament über ihr Finanzgebaren ex post Rechnung zu legen hat (Art. 114 I GG) und es von unabhängigen Rechnungshöfen überprüft wird (Art. 114 II GG). Von Bedeutung ist ferner die Bestimmung, daß alle Einnahmen und Ausgaben der jeweiligen Gebietskörperschaft in einen Haushalt einzustellen sind (etwa Art. 110 I 1 GG), der periodisch (i. d. R. jährlich) verabschiedet wird (Art. 110 II 1 GG). Der Haushalt ist insoweit nicht nur eine Summierung von Einzelbewilligungen, sondern ein „Regierungsprogramm in Zahlen“. Er erfüllt nicht nur eine Ermächtigungsfunktion gegenüber der Regierung, sondern auch eine Koordinationsfunktion: Als Gesamtprogramm für die Haushaltswirtschaft der Gebietskörperschaft in einer Etatperiode hat er vor allem die Aufgabe, die Fülle konkurrierender Ziele ausgabewirksamen Staatshandelns untereinander und diese auf die erschließbaren Einnahmen abzustimmen<sup>21</sup>. Und jeder Etatposten wird jährlich bei den Haushaltsberatungen auf seine relative Dringlichkeit überprüft, das Gesamtprogramm neu ausbalanciert.

Wie wirken sich Privatisierungen auf das parlamentarische Budgetrecht aus? – Soweit es um vollständige Aufgabenprivatisierungen geht, etwa die Energieversorgung eines Landes

komplett in die Hände privater Unternehmer gelegt wird, hat der Staat sich aus einem Tätigkeitsfeld zurückgezogen, sich dieser Aufgabe eben entschlagen. Da ist es nur konsequent, wenn etwa Einnahmen und Ausgaben dieser Unternehmen – die ja kein Teil der öffentlichen Finanzwirtschaft mehr sind – in den Staatshaushalten ebensowenig erscheinen und von den Rechnungshöfen ebensowenig auf ihren wirtschaftlichen Einsatz geprüft werden wie die Einnahmen und Ausgaben irgendeiner anderen Privatperson oder -einrichtung. Anders liegt der Fall bei reinen Organisationsprivatisierungen, bei denen der Staat nur in das zivilrechtliche Gewand einer GmbH oder AG schlüpft, und – mit Einschränkungen – auch bei Teilprivatisierungen in den oben angesprochenen Formen der gemischt-wirtschaftlichen Beteiligungsunternehmen und Zuwendungsempfänger. Hier entstehen plötzlich – jedenfalls bei staatlichen Mehrheitsbeteiligungen und überwiegend staatsalimentierten Zuwendungsempfängern – staatlich gesteuerte Organisationen, deren Finanzgebaren eben kraft dieser maßgeblichen staatlichen Bestimmungsmacht im Kern – bei wirtschaftlicher Betrachtung – der öffentlichen Finanzwirtschaft zugerechnet werden mag<sup>22</sup>. Sie sind ein Teilbereich des noch immer zu wenig beachteten Phänomens der Nebenhaushalte, zu denen neben staatlich gesteuerten Privatrechtssubjekten auch etwa die Haushaltswirtschaft der Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, der rechtlich unselbständigen Bundes- und Landesbetriebe und der Sondervermögen von Bund und Ländern zählen. Über Zahl und Volumen dieser Nebenhaushalte gibt es keine verlässliche Statistik. Ich habe mich auf Bundesebene einmal mit ihnen beschäftigt und bin – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – für das Jahr 1992 zu dem Ergebnis gelangt, daß sie zusammen ein Ausgabevolumen von 727 Mrd. DM aufwiesen (der Bundeshaushalt: 427 Mrd. DM), eine Nettokreditaufnahme von mindestens 118 Mrd. DM (der Bund: 20 Mrd. DM) und daß

sie rund 1,4 Mio. Arbeitnehmer beschäftigten (der Bund: 625.000)<sup>23</sup>. Die staatliche Wirtschaftsführung – und das ist das eigentlich Alarmierende – zerfällt so in zahlreiche und vor allem: ganz unterschiedlich strukturierte Teilhaushalte; allein im Bund sind es über 300. Über sie kann kein Parlament die Übersicht behalten und sie werden eben nicht im Haushaltsverfahren jährlich neu rational mit dem gesamtstaatlichen Ausgabenbedarf auf alle verfügbaren Einnahmen abgestimmt. Partikularinteressen und Besitzstände können unangemessenes Gewicht erlangen. Die Vielgestaltigkeit der Nebenhaushalte erschwert die Finanzkontrolle durch Parlament, Rechnungshöfe und Öffentlichkeit. Und gerade Einrichtungen in Privatrechtsform versuchen sich dem Kontrollzugriff der Rechnungshöfe unter Hinweis darauf zu entziehen, daß ihr Finanzgebaren nicht „staatliches“ sei, sondern „privates“, also damit auch nicht der Prüfungszuständigkeit und der Rechnungshöfe unterliege. Traurige Berühmtheit hat insofern durch eine Reihe von – im wesentlichen verlorenen – Prozessen die VW-Stiftung erlangt<sup>24</sup>.

### **b) Parlamentarische Informationsrechte**

Ähnlich wie bei der Finanzkontrolle durch die Rechnungshöfe ist bei den parlamentarischen Kontrollrechten zu beobachten, daß Privatrechtssubjekte, selbst, wenn sie teilweise oder gar ausschließlich von der öffentlichen Hand getragen werden, sich – teils unter regierungsseitiger oder parlamentarischer Rückendeckung<sup>25</sup> – sträuben, parlamentarischen Informationsersuchen nachzukommen. Als Begründung wird angeführt „parlamentarische Kontrolle beziehe sich allein auf „staatliches“, nicht auf privates Verhalten. Das wird etwa geltend gemacht für **Petitionsinformationsrechte** im Bereich der privatisierten Post- und Bahnunternehmen<sup>26</sup>; vergleichbar argumentieren ließe sich bei allgemeinen **parlamentarischen Anfragen** und **Untersuchungsausschüssen**, die Aktivitäten privatisierter Einrichtungen

zum Gegenstand haben. Inwieweit Privatisierung tatsächlich mit derartigen Beschränkungen parlamentarischer Kontrollrechte einhergeht, wird im folgenden Abschnitt näher anzusprechen sein.

## **II. Kontroll- und Steuerungsressourcen der Parlamente gegenüber privatisierten Bereichen**

### **1. Die Fälle reiner Organisationsprivatisierung**

#### **a) Grundlagen: Rechtsfolgen der Verselbständigung als Privatrechtssubjekt**

Die Fallgruppe der reinen Organisationsprivatisierung, und das wird nicht immer hinreichend bedacht, ist dadurch gekennzeichnet, daß die jeweils betroffene Einrichtung zwar (der Form nach) „Privatrechtssubjekt“ ist, nicht aber (materiell) „privates Rechtssubjekt“<sup>27</sup>. Sie bleibt vielmehr ein Stück Staat, wenn auch in zivilrechtlicher Hülle. Das hat vor allem verfassungsrechtliche Konsequenzen, die letztlich darauf beruhen, daß der Staat Bindungen, die ihm das Grundgesetz auferlegt, nicht durch „Flucht ins Privatrecht“, die freie Wahl<sup>28</sup> zivilrechtlicher Organisations- und Handlungsformen abstreifen kann. Von diesen verfassungsrechtlichen Konsequenzen will ich hier nur zwei benennen<sup>29</sup>, nämlich:

#### **(1) Grundrechtsverpflichtung, nicht Grundrechtsberechtigung staatlicher Privatrechtsträger**

Privatrechtssubjekte, die allein vom Staat getragen werden<sup>30</sup>, sind als Bestandteil der Staatsorganisation grundsätzlich<sup>31</sup> nicht grundrechtsberechtigt<sup>32</sup>, sondern grundrechtsverpflichtet<sup>33</sup>. Sie können sich also etwa gegenüber staatlichen Informationseingriffen oder Weisungen nicht auf eine grundrechtlich geschützte Privatsphäre, unternehmerische Grundfreiheiten oder dergleichen berufen.

## **(2) Bundesstaatliche Kompetenzverteilung zur Errichtung und Einrichtung staatlicher Privatrechtssubjekte**

Der Bund mag von seiner Kompetenz zur Regelung des Gesellschaftsrechts<sup>34</sup> zwar grundsätzlich abschließend Gebrauch gemacht haben<sup>35</sup>. Das bedeutet aber nicht, daß es den Ländern durchgehend verwehrt wäre, innere Struktur und staatliche Rückanbindung ihrer<sup>36</sup> Eigengesellschaften gesetzlich oder gesellschaftsvertraglich zu modifizieren. Denn insoweit geht es zumindest auch – die staatlichen Privatrechtssubjekte sind ein Stück Staat – um Fragen der Staats- und Verwaltungsorganisation, für die Bund und Länder grundsätzlich unabhängige Regelungskompetenzen besitzen<sup>37</sup>. Wie die Regelungsbereiche von Gesellschaftsrecht einerseits und Staats- und Verwaltungsorganisationsrecht andererseits voneinander abzuschichten sind und inwieweit das Gesellschaftsrecht des Bundes auch für den Sonderfall der staatlichen Eigengesellschaft Vorrang und zwingende Geltung beansprucht, ist im einzelnen noch nicht abschließend geklärt und in der Diskussion<sup>38</sup>. Das ist hier nicht im Detail nachzuzeichnen, maßgeblich nach wohl zutreffender Auffassung aber weniger ein abstraktes Organisationsmodell „der GmbH“ oder „der Aktiengesellschaft“, als vielmehr der konkrete Schutzzweck der einzelnen betroffenen gesellschaftsrechtlichen Regelung. So kann zum Beispiel ein Landesgesetz nicht für Eigengesellschaften des Landes das bundesgesetzlich vorgeschriebene Grundkapital verringern, von handelsrechtlichen Rechnungslegungs- und -prüfungsvorschriften befreien, die Kapitalaufbringungs- und -erhaltungsvorschriften oder lästige Formvorschriften lockern. Denn dies berührt gesellschaftsrechtlich geschützte Gläubigerinteressen. Umgekehrt sind weder geschützte Gläubigerinteressen noch – mangels Beteiligung Dritter – der Gleichbehandlungsgrundsatz der Gesellschafter<sup>39</sup> verletzt, wenn landesgesetzliche, satzungs- bzw. gesellschaftsvertragliche Regelungen Aufgaben und Mittel staatlicher Eigengesellschaften definieren oder besondere staatliche

Informations-, Entsendungs-, Prüfungs-, Aufsichts- oder Weisungsrechte vorsehen<sup>40</sup>.

### **(3) Die prinzipielle Selbständigkeit juristischer Personen**

Andererseits wachsen solche Rechte etwa der Regierung – anders als gegenüber den Stellen der unmittelbaren Staatsverwaltung – nicht kraft Hierarchieprinzip<sup>41</sup> gewissermaßen von selbst zu. Denn die Verselbständigung einer Einrichtung zum Privatrechtsträger, als eigenständige juristische Person, hat zunächst zur Folge, daß diese in ihren Entscheidungen grundsätzlich selbständig und Dritten gegenüber unabhängig ist, ihren Willen also ausschließlich durch ihre eigenen Organe bildet (die freilich aus Vertretern der Anteilseigner zusammengesetzt sein mögen). Externe Kontroll- und Steuerungsrechte müssen deshalb speziell gesetzlich geregelt oder konsensual vereinbart sein<sup>42</sup>.

### **b) Konkrete parlamentarische Kontroll- und Steuerungsinstrumente**

Damit komme ich – eher stichwortartig – zu Beispielen konkreter parlamentarischer Kontroll- und Steuerungsinstrumente.

#### **(1) Direkte Instrumente gegenüber staatlichen Privatrechtssubjekten**

Zu benennen sind einmal solche Instrumente, die das Parlament unmittelbar – also ohne Zwischenschaltung des Rechnungshofs, der Exekutive oder sonstiger Dritter – gegenüber Privatrechtssubjekten in ausschließlich staatlicher Trägerschaft einer Gebietskörperschaft geltend machen kann<sup>43</sup>.

#### **(a) Etatisierung; nachrichtliche Rückanbindung; Rechnungslegung**

Dabei ist als vielleicht strikteste Bindung an den Willen des Parlaments die Möglichkeit einer vollständigen Etatisierung des Privatrechtsträgers zu nennen, d.h.: die Einbeziehung seines gesamten Ausgabegebarens in das Dispositiv des Staatshaushalts mit der Folge, daß auch in diesem Bereich – wie

durch die unmittelbare Staatsverwaltung – nur die Ausgaben getätigt werden dürften, die im Haushalt bewilligt sind. Das Parlament könnte staatliche Eigengesellschaften so vollständig – oder nach politischem Gutdünken auch teilweise<sup>44</sup> – am goldenen Zügel führen. – All das ist nicht etwa deshalb unzulässig, weil Art. 110 I 1 GG allein von den Einnahmen und Ausgaben „des Bundes“ spricht, die in den Bundeshaushalt einzustellen sind, und die entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen von denen „des Landes“. Denn diese Formulierungen bedeuten nicht, daß nur das Finanzgebaren der Gebietskörperschaften selbst in den Staatshaushalten erfaßt werden dürfte<sup>45</sup>. Aus den Landeshaushalten etwa ist geläufig, daß die Mittel der Universitäten – landesunmittelbare juristische Personen des öffentlichen Rechts – vollständig im Staatshaushalt veranschlagt sind; im Bund galt gleiches bis vor kurzem für den – rechtlich selbständigen – Bundesverband für den Selbstschutz. Daß für Privatrechtssubjekte, die ausschließlich in der Trägerschaft eines Landes oder des Bundes stehen, etwas anderes gelten soll, ist jedenfalls dann nicht ersichtlich, wenn man mit der oben dargelegten Meinung davon ausgeht, daß gesellschaftsrechtliche Bestimmungen einer solchen externen Einflußnahme auf den jeweiligen Privatrechtsträger nicht entgegenstehen.

Verfassungsrechtlich nicht nur zulässig – wie die eben erwähnte Etatisierung rein staatlicher Privatrechtsträger – sondern verfassungsgeboden ist aber in jedem Fall zumindest, daß staatliche Privatrechtssubjekte vor jeder Etatperiode einen eigenen Wirtschaftsplan aufstellen, publizieren und ihn zur Koordination mit dem Staatsbudget in das parlamentarische Haushaltsverfahren einbringen. Die linke Hand (Finanzminister, Parlament, Haushaltsausschuß) muß wissen, was die rechte (die Deutsche Bundesstiftung Umwelt ...) tut. Dem trägt die Staatspraxis noch nicht genügend Rechnung. Auch müssen staatliche

Privatrechtsträger von Verfassungen wegen dazu angehalten werden, dem Parlament gegenüber Rechnung zu legen. – Dies alles sei an dieser Stelle nur mit dem knappen Hinweis darauf begründet, daß die Verfassungen zwar die Ausgliederung (auch privatrechtlicher) Nebenhaushalte aus dem jeweiligen Staatshaushalt zulassen, was aber keinesfalls bedeutet, daß Parlament und Regierung sich ihrer umfassenden Verantwortung für das gesamte staatliche – letztlich von den Bürgern finanzierte – Finanzgebaren und die Erstellung eines Gesamtfinanzierungskonzeptes für jede Etatperiode entledigen könnten<sup>46</sup>. Dies verstieße letztlich gegen die vom Demokratieprinzip dirigierte Haushaltsverfassung.

#### **(b) Genehmigungsvorbehalte**

Folgt man der hier vertretenen Sicht vom Verhältnis zwischen Gesellschafts- und Staatsorganisationsrecht<sup>47</sup>, so steht auch gesetzlich oder etwa gesellschaftsvertraglich normierten Genehmigungsvorbehalten des Parlaments für besonders wichtige Entscheidungen bundes- oder landeseigener Gesellschaften nichts entgegen. So könnte die Veräußerung von deren Grundstücken analog § 64 BHO von parlamentarischer Zustimmung abhängig gemacht werden. Eine andere Frage ist die, ob nach dem jeweiligen Bundes- oder Landesverfassungsrecht eine solche Zustimmungskompetenz vom Plenum auch auf einen Parlamentsausschuß delegiert werden kann<sup>48</sup>.

#### **(c) Entsendung von Abgeordneten in Aufsichtsgremien**

Verfassungspolitisch fragwürdig, verfassungsrechtlich aber zulässig dürfte auch die Entsendung von Abgeordneten in die Aufsichtsgremien staatseigener Privatrechtsträger sein. Zwar fallen auch solchen Aufsichtsräten, Kuratorien etc. vereinzelt nicht nur Kontroll-, sondern auch Entscheidungsaufgaben zu.

Man mag deshalb fragen, ob nicht der Sinn parlamentarischer Kontrolle durch eine parlamentarische Teilhabe an Gesellschaftsentscheidungen – also durch einen Mangel an Distanz zwischen Kontrolleur und Kontrolliertem – ausgehöhlt wird. Das verfassungsrechtliche Gewaltenteilungsprinzip ist jedoch – jedenfalls im Verhältnis zwischen erster und zweiter Gewalt – keineswegs rigide angelegt. So haben sich auch entsprechende Bedenken gegen die Mitgliedschaft von Regierungsmitgliedern – gerade auch den parlamentarischen Staatssekretären – in den Parlamenten, wo sie sich selbst kontrollieren, ebensowenig durchgesetzt wie Stimmen gegen die Mitgliedschaft von Volksvertretern in einer Vielzahl öffentlich-rechtlich konstruierter Aufsichts- und Beratungsgremien, teils auch mit Entscheidungsbefugnissen<sup>49</sup>. Eine gesondert zu beantwortende Frage ist, ob die Entsendung einzelner Parlamentarier in Aufsichtsgremien tatsächlich eine Kontrolle durch das Parlamente sicherstellen könnte.

#### **(d) Berichtspflichten**

Zu denken ist ferner an direkte Berichtspflichten staatlicher Eigengesellschaften an die Parlamente oder deren Ausschüsse, auch über die haushaltsverfassungsrechtlich gebotenen Informationen hinaus. Insofern sind freilich spezielle Rechtsgrundlagen erforderlich. Solche dürften für staatliche Eigengesellschaften zumindest insoweit verfassungsgeboten sein, als sie verfassungsrechtlich verankerte parlamentarische Kontrollrechte gegenüber der Exekutive (insbesondere das Petitions-, Interpellations- und Untersuchungsrecht) gegen ihre Umgehung durch die bloße Umwandlung der Organisationsformen staatlicher Aufgabenerfüllung zu sichern haben.

#### **(2) Instrumente unter Inanspruchnahme Dritter**

Kontrollinstrumente werden solche sein, bei denen die Volksvertreter sich sachverständiger Hilfe Dritter bedienen.

#### **(a) Finanzkontrolle**

Dabei ist von besonderer Bedeutung die wiederum letztlich im Demokratieprinzip und einem Umgehungsverbot von Art. 114 II GG wurzelnde, also gebotene Finanzkontrolle der Ordnungsmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit staatlicher Privatrechtsträger durch unabhängige Prüfinstanzen<sup>50</sup>. Das einfache Haushaltsrecht sieht nach zutreffender Auffassung schon jetzt – in § 104 I Nr. 2 BHO und den entsprechenden Vorschriften der LHOen – vor, daß die Rechnungshöfe die Haushalts- und Wirtschaftsführung bundes- bzw. landeseigener juristischer Personen des Privatrechts prüfen und darüber den Parlamenten berichten können. Es ist eine Frage der sachlichen und vor allem personellen Ausstattung der Rechnungshöfe, ob sie dabei auch konkreten Prüfungsersuchen der Parlamente nachkommen können.

#### **(b) Erweiterung und Kontrolle exekutiver Kontroll- und Steuerungsrechte**

Rein staatliche Verwaltungstrabanten in Privatrechtsform kann das Parlament ferner indirekt und effektiv über die Exekutive kontrollieren. Sie nimmt herkömmlicherweise über Regierungsmitglieder und Beamte die gesellschafts- und haushaltsrechtlich vorgesehenen Ingerenzen des Anteilseigners wahr. Der Gesetzgeber ist nach dem Gesagten befugt, ihr – der Exekutive – auch darüber hinaus besondere Informations-, Entsendungs-, Prüfungs-, Aufsichts-<sup>51</sup>, Weisungs- oder Zustimmungsrechte gegenüber rein staatlichen Privatrechtsträgern einzuräumen – wie dies jedenfalls auf Bundesebene bereits vielfach geschehen ist. Das Parlament kann dann insoweit mit den herkömmlichen Mitteln die Wahrnehmung dieser Kontroll- und Steuerungsaufgaben durch die Exekutive kontrollieren – und sich dabei auch zusätzlicher

Instrumente bedienen. So hat der Bund der Steuerzahler schon vor Jahren mit Recht gefordert, alle Bundesländer (in concreto: ihre Finanz- oder Wirtschaftsminister) sollten Beteiligungsberichte über ihren Unternehmensbesitz erstellen und publizieren – etwa so wie der Bund, Hamburg und Berlin dies (nachahmenswert, wengleich verbesserungsbedürftig) schon heute tun<sup>52</sup>.

Als Zwischenergebnis ist festzuhalten, daß gegenüber reinen Organisationsprivatisierungen den Parlamenten ein hinreichendes Arsenal an Kontroll- und Steuerungsinstrumenten zur Verfügung steht, um einer Schwächung ihrer Stellung im Verhältnis zur Exekutive zu begegnen.

## **2. Die Fälle vollständiger Aufgabenprivatisierung**

Genau umgekehrt ist es naturgemäß in den Fällen vollständiger Aufgabenprivatisierung, in denen der Staat sich grundsätzlich ganz von einer Aufgabenwahrnehmung zurückzieht und sie – unbeschadet eventueller Kontrollverantwortlichkeiten und subsidiärer Garantienpflichten<sup>53</sup> – in die Hände Privater legt. Tut er das, dann mag er (gesetzlich oder vertraglich) z.B. rechtliche Standards für die private Aufgabenerfüllung setzen, Eigenüberwachungs- und Berichtspflichten vorsehen (wie sie im Umwelt- und Technikrecht geläufig sind) oder Kontroll- und Korrekturbefugnisse der Behörden regeln. Nur stehen ihm – und damit letztlich auch den Parlamenten – bei dieser echten „Vollprivatisierung“ keine weiterreichenden Ingerenzen zur Verfügung als gegenüber jeglicher anderen grundrechtlich geschützten Freiheitsausübung auch.

## **3. Die Fälle teilweiser Organisations- und Aufgabenprivatisierung**

Besonderheiten gelten schließlich in den oben umrissenen Fällen teilweiser Organisations- und Aufgabenprivatisierung. Auch wenn

die Staatsquote am Beteiligungsunternehmen oder der laufende staatliche Finanzierungsanteil hoch sind: die betreffenden Privatrechtssubjekte sind wegen des Anteils materiell Privater rechtlich grundsätzlich nicht der staatlichen, sondern der gesellschaftlichen Sphäre zuzurechnen. Diese „teilstaatlichen“ Privatrechtsträger sind nach überwiegender Auffassung – anders als die rein staatlichen Eigengesellschaften – grundrechtsberechtigt<sup>54</sup>. Auf sie ist in vollem Umfang und – wegen der Schutzbedürftigkeit der privaten Anteilseigner – mit nur geringen Modifikationen das Gesellschaftsrecht anwendbar, dessen Gleichbehandlungsgebot bevorzugende Sonderrechte (etwa Weisungsbefugnisse) zugunsten der öffentlichen Anteilseigner jedenfalls im Grundsatz ausschließt. Die öffentliche Hand ist insoweit auf die Rechte verwiesen, die ihr – wie jedem Anteilseigner – gesellschaftsrechtlich zustehen. Die Parlamente können im Kern allein das Verhalten der Exekutivvertreter bei diesen Unternehmen mit den allgemeinen parlamentarischen Kontrollrechten überprüfen.

Die Sonderrolle des Staates bei diesen „teilstaatlichen“ Privatrechtsträgern hat jedoch – im Interesse eines effizienten Umgangs mit öffentlichen Mitteln – Niederschlag zumindest in einigen Sonderregeln des Gesellschafts- und Haushaltsrechts gefunden. Diese bundesrechtlichen Regeln sind abschließend und durch die Landesgesetzgebung nicht zu erweitern. Es handelt sich v.a. um Informationsrechte der staatlichen Anteilseigner oder Financiers und Prüfungsaufträge der Rechnungshöfe und der Abschlußprüfer, die bei staatlichen Mehrheitsbeteiligungen sogar noch etwas weiter ausgebaut sind als bei Beteiligungen unterhalb der 50%-Quote<sup>55</sup>.

Gleichwohl: Die Kontroll- und Steuerungsfähigkeit des Staates – und damit der Parlamente – nimmt rapide ab, sobald er auch nur

in geringem Umfang kooperierend materiell Private in die Erfüllung von Aufgaben einbezieht. Kontroll- und Steuerungsmöglichkeiten sind auf dem Tiefstpunkt – das aber ist konsequent und gewollt -, wenn er Aufgaben „voll“ materiell privatisiert. Und sie sind – bei konsequent am Rechtsstaats- und Demokratieprinzip orientierter Auslegung der Verfassung und des einfachen Rechts – auf angemessener Höhe, soweit es um bloße Organisationsprivatisierungen geht. Gerade die Parlamente müssen ihre Möglichkeiten nur tatkräftig nutzen.





# PRIVATISIERUNG UND PARLAMENTARISCHE KONTROLLE

PROF. DR. CHRISTOPH GUSY  
UNIVERSITÄT BIELEFELD

Die Aktualität unseres Themas<sup>1</sup> verhält sich umgekehrt proportional zu seiner Erörterung in der Rechts- und der Verwaltungswissenschaft. Beim Neubau der Verwaltung – Stichworte sind hier neben der Privatisierung etwa das „Neue Steuerungsmodell“ und das „outsourcing“ von Aufgaben aus dem „schlanken Staat“ – sind die Volksvertretungen bislang nahezu vergessen worden. Vielleicht liegt der Grund hierfür am ehesten darin, daß die neue Perspektive ihre Orientierung eher im Privatrecht als im Verfassungsrecht sucht. Doch gilt gerade hier: Die „Flucht in das Privatrecht“ kann nicht als „Flucht aus der Verfassung“ gedeutet werden. Diesen Zusammenhang gilt es auch für die parlamentarische Kontrolle einzulösen.

## I. Parlamentarische Kontrolle

Unter den Parlamentsfunktionen nimmt die Kontrollfunktion eine unbestritten wichtige Stellung ein. Doch wird deren Eigenständigkeit in Deutschland möglicherweise weniger wahrgenommen als in anderen parlamentarischen Demokratien. Bei uns scheint die Auffassung vorzuherrschen, wonach repräsentative Demokratie und Vorrang des Parlaments in der Gesetzgebung ihren höchsten Ausdruck finden. Dem entspricht die zentrale Stellung des Vorbehalts des Gesetzes in der staatsrechtlichen Diskussion<sup>2</sup> um das Verhältnis der Staatsgewalten zueinander. Daneben nimmt die Kontrollfunktion eher eine Randexistenz ein.<sup>3</sup> Ein Grund dafür mag darin liegen, daß die Kontrollfunktion nicht selten als Ausdruck des organisierten Mißtrauens der gewalten-

teilenden Demokratie beschrieben wird.<sup>4</sup> Wenn dieser Befund zu wörtlich genommen wird, muß jedes Staatsorgan, welches um politisches Vertrauen ringt, zugleich um seine eigene Freiheit von parlamentarischer Kontrolle ringen. Und welche Regierung, die sich in der parlamentarischen Demokratie regelmäßig zur Wiederwahl zu stellen hat, müßte nicht alles daran setzen, politisches Vertrauen zu erlangen und zu erhalten?

Doch darum geht es nicht, wie andere Ableitungszusammenhänge zeigen. So hat das Bundesverfassungsgericht aus dem Rechtsstaatsprinzip u.a. das Prinzip eines möglichst lückenlosen Rechtsschutzes hergeleitet.<sup>5</sup> Dieses wird als verfahrensrechtliches Korrelat der materiellen Bindung aller Staatsgewalt an „Recht und Gesetz“ (Art. 20 Abs. 3 GG) angesehen. Für den Anwendungs- und Wirkungsbereich des Rechtsstaatsprinzips ergibt sich demnach ein zwangsloser Zusammenhang zwischen Rechtsbindung und Rechtskontrolle, ohne daß es dafür einer zusätzlichen Begründung bedürfte.<sup>6</sup>

Die dort anzutreffende Selbstverständlichkeit des Zusammenhangs von Bindung und Kontrolle ist auch auf die parlamentarische Kontrolle übertragbar. Der Bindung aller Staatsgewalt an den Volkswillen (Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG) entspricht die Notwendigkeit von Verfahren, um diese Bindung verfahrensmäßig einzufordern und einzulösen. Das dafür vorgesehene Instrument ist die parlamentarische Kontrolle. Sie effektiviert den Gedanken, daß das Staatshandeln nicht nur am Wahltag, sondern jeden Tag neu der demokratischen Legitimation bedarf. Diese Legitimation ist nach heute gesicherter Einsicht zweistufig. Zur Vermittlung der erforderlichen Legitimation genügt nicht allein, daß die Amtswalter auf demokratische Weise in ihre Ämter gelangt sind. Vielmehr ist ebenso erforderlich, daß auch ihr Handeln im Amt den Anforderungen des Demokratieprinzips

entspricht.<sup>7</sup> Die Einlösung jener Anforderungen kann eine prinzipiell repräsentative Staatsform nicht dem Volk selbst überlassen sein: Ihm fehlen die Informationen, die Kompetenzen und die Instrumente, um selbst kontrollierend tätig zu werden. Vielmehr ist durch die Kompetenzzuweisung an die Parlamente und den Vorgang der Wahl eine Aufgabenteilung eingetreten, welche die Ausübung der demokratischen Rechte zwischen Volk und Volksvertretern teilt. Soweit das Volk seine demokratischen Aufgaben nicht selbst wahrnehmen kann, gilt dann der Satz: **In der repräsentativen Demokratie gibt es keinen demokratischen Legitimationszusammenhang am Parlament vorbei.**<sup>8</sup>

Demnach ist die verfahrensmäßige Durchsetzung der Bindung des Staatswillens an den Volkswillen eine originäre Aufgabe der Volksvertretung. Und diese Durchsetzung erfolgt wesentlich, aber keineswegs allein durch parlamentarische Kontrolle. Dementsprechend ist Kontrollfunktion nicht primär als Korrelat latenter Defizite im System der Gewaltenteilung („Mißtrauen“) zu deuten. Sie erscheint vielmehr als Normalfall des grundgesetzlichen Systems von checks and balances, etwa als „Mitwirkung des Parlaments an der staatlichen und damit auch an der Willensbildung der Regierung“.<sup>9</sup> Hier nimmt parlamentarische Kontrolle einen wichtigen Platz bei der Verwirklichung dessen ein, was zutreffend als zentrale Gegenwartsaufgabe der Gewaltenteilung beschrieben wird:<sup>10</sup> Der Suche nach gangbaren Wegen zwischen den Erfordernissen von Legitimation der Staatsgewalt einerseits und Effizienz der Staatsgewalt andererseits.<sup>11</sup>

Der erwähnte Ableitungszusammenhang enthält aber nicht bloß Aussagen über das „Ob“ parlamentarischer Kontrolle.<sup>12</sup> Er enthält auch Aussagen über deren Gegenstand. Wo das Demokratieprinzip Geltung beansprucht, ist solche Kontrolle zulässig und notwendig. Dabei ist die Reichweite des Demokratieprinzips umfassend: Es gilt nämlich gem. Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG für „alle

Staatsgewalt“. **Ebenso umfassend wie das Demokratieprinzip ist damit auch der Kontrollanspruch.** Weil dieser Grundsatz Verfassungsrang einnimmt, bedarf auch die Begründung kontrollfreier Bereiche in Exekutive und Justiz einer Begründung aus dem Grundgesetz. Darin besteht in der Staatsrechtswissenschaft grundsätzlich Konsens, wenn auch die Anforderungen an jene verfassungsrechtlichen Begründungen im einzelnen umstritten sind.<sup>13</sup>

## **II. Vorbedingungen parlamentarischer Kontrolle der vollziehenden Gewalt**

Parlamentarische Kontrolle hat viele Voraussetzungen und viele Instrumente.<sup>14</sup> Sie können hier nicht vollständig aufgezählt werden. Doch sollen einige von ihnen wegen ihrer besonderen Relevanz für unser Thema kurz angesprochen werden.

### 1. Instrumente der parlamentarischen Kontrolle

Während die Kontrollfunktion der Volksvertretungen als eigenständige erkannt und anerkannt ist, besteht hinsichtlich der Kontrollinstrumente kein vergleichbarer Konsens. Die Rechtsordnung kennt mindestens drei Arten von Instrumenten:

(1) **Selbständige Kontrollinstrumente**, also solche Rechte der Volksvertretungen, welche praktisch zu keinem anderen als zu Kontrollzwecken bestehen und genutzt werden. Hierzu zählen insbesondere die „klassischen“ Rechte wie Fragerechte und Antwortansprüche, Zitierrecht und Enqueterecht.

(2) **Unselbständige Kontrollinstrumente**, also Rechte der Volksvertretungen, welche primär zu anderen als Kontrollzwecken bestehen. Sie können allerdings daneben auch zur Ausübung von Kontrolle instrumentalisiert werden. Hierzu zählt etwa das Gesetzgebungsrecht: Wenn die Regierung ein Gesetz einbringt, um

bestimmte Mißstände abzustellen, so kann das Parlament sich durchaus auf den Standpunkt stellen: Das Gesetz wird nur verabschiedet, wenn wir Informationen über jene Mißstände erhalten. So kann eine Nebenfunktion etwa der Gesetzgebungsfunktion auch die Kontrollfunktion sein.

(3) das **parlamentarische Haushaltsrecht**, welches überaus differenzierte Kontrollinstrumente bereitstellt. Wenn die Exekutive Geld braucht, muß sie sagen, wofür sie es braucht. Die daraus resultierenden Informationsmöglichkeiten eröffnen Kontrollmöglichkeiten.

Für unser Thema ist wichtig: Wahrscheinlich wirkt sich Privatisierung auf die unterschiedlichen Kontrollinstrumente durchaus unterschiedlich aus. Hier sollen im wesentlichen die selbständigen Kontrollinstrumente erörtert werden.

## 2. Verwaltungskontrolle als Regierungskontrolle

Eine Funktionsbedingung parlamentarischer Kontrolle liegt in einer charakteristischen Differenz zwischen der Reichweite ihres Gegenstandes einerseits und der Reichweite ihrer Instrumente andererseits. Hier läßt sich eine Differenz zwischen Kontrollaufgabe und Kontrollbefugnissen feststellen. Sie wird deutlich bei einer Unterscheidung zwischen einer funktionellen und einer instrumentellen Betrachtung der Kontrolle.

a) Die Kontrollaufgabe folgt aus dem Demokratieprinzip des Art. 20 GG. Als ihr Gegenstand war hier bereits „alle Staatsgewalt“, d.h. prinzipiell die ganze Exekutive und Justiz, herausgestellt worden.<sup>15</sup> Sie ist also mehr als bloße Kontrolle der Regierung und ihres eigenen Handelns. Ihr **Kontrollobjekt** bezieht sich vielmehr auf den gesamten, von der Regierung nicht selbst wahrgenommenen, sondern auch den bloß verantworteten Aufgabenbereich.

In diesem Sinne ist die Mitwirkung des Parlaments nicht nur an der unmittelbaren Regierungstätigkeit selbst, sondern zugleich an der Leitungs-, Steuerungs- und Kontrolltätigkeit der Regierung gegenüber der gesamten Exekutive. Dessen Gegenstand kann juristisch das gesamte Tun oder Unterlassen derjenigen Stellen sein, welche der Regierung nachgeordnet sind. Funktionell läßt sich das Kontrollobjekt schlagwortartig so umreißen: Parlamentarische Kontrolle ist Kontrolle der gesamten Verwaltung, nicht bloß der Regierung.

Dagegen verschiebt sich die Perspektive bei einer **instrumentellen** Betrachtung. Hier ist festzuhalten: Die in Verfassungen, Gesetzen und Geschäftsordnungen geregelten Kontrollinstrumente betreffen praktisch ausnahmslos<sup>16</sup> das Verhältnis zwischen Volksvertretungen und Regierungen. Eine unmittelbare Kontrolle von Behörden durch das Parlament findet demnach nur äußerst selten statt. Normalfall ist stattdessen der Weg über die Regierung nicht bloß als Exekutivspitze, sondern zugleich als verfassungsrechtlich vorgesehene Pendant des Parlaments im System der Gewaltenteilung. Sie bildet das verbindende Element, das „link“ zwischen einer verfassungsrechtlich vorgesehenen Kontrolle der gesamten Exekutive einerseits und den fehlenden staatsrechtlichen Instrumenten für ihre unmittelbare Kontrolle andererseits. Die Regierung ist demnach Adressatin von Kontrollansprüchen, welche sich unmittelbar nicht nur auf sie selbst, sondern auf andere Institutionen, Stellen oder Personen beziehen. Am deutlichsten wird dies, wenn Gegenstand der Kontrolle ein Verhalten der vollziehenden Gewalt ist, welches die Regierung gar nicht kannte und auch gar nicht kennen konnte, geschweige denn steuern oder ändern könnte: Polizeiliche Fehler bei der Auflösung einer Versammlung, ein Geheimdienstskandal oder das Verschwinden von Akten in nachgeordneten Stellen sind Fragen, welche durchaus der Kontrolle bedürfen. Zugleich ist

aber offensichtlich, daß die Regierung bzw. ihre Mitglieder selbst die Fehler weder kannten noch kennen konnten noch hätten verhindern können.

b) Der zuletzt genannte Zusammenhang zeigt: Parlamentarische Kontrolle richtet sich primär an die Regierung. Doch ihr Gegenstand bezieht sich nicht allein auf den Bereich des Regierungshandelns, sondern darüber hinaus auf diejenigen der **Regierungsverantwortung**. Die Zuweisung von Verantwortung<sup>17</sup> an eine Stelle setzt aber notwendig deren Verantwortungsfähigkeit voraus. **Verantwortungsfähigkeit** setzt aber Handlungsfähigkeit – genauer: Handlungsmöglichkeit – voraus. Wer keine rechtliche oder tatsächliche Möglichkeit besaß oder besitzt, auf ein Tun, Dulden oder Unterlassen einzuwirken, kann dafür auch nicht verantwortlich sein. Seine Heranziehung wäre vielmehr willkürlich und würde ihn nicht als Verantwortlichen, sondern lediglich als Sündenbock treffen.

Für die parlamentarische Kontrolle bedeutet dies: Verantwortung der Regierung gegenüber der Volksvertretung besteht für ihr eigenes Handeln, also den Eigenbereich der Regierung im engeren Sinne. Soweit sich die Kontrolle im Einzelfall auf das Verhalten von Behörden richtet, geht es zwar nicht im juristischen, wohl aber im tatsächlichen Sinne um die Verantwortung für das Verhalten Dritter. Hier gilt erst recht: Verantwortlich ist jeder zunächst für sein eigenes Verhalten, weil er dies selbst am ehesten beeinflussen und ändern kann. Eine Verantwortung dritter Personen kann nur insoweit bestehen, als diese Dritten das Verhalten des unmittelbar Handelnden beeinflussen konnten. Doch wann ist dies der Fall? Diese Frage lenkt den Blick von der tatsächlichen auf die juristische Betrachtungsweise. Danach besteht Verantwortung für das Verhalten anderer Personen, wenn die Rechtsordnung einem Dritten die Verantwortungsfähigkeit zuweist.

Diese Zuweisung setzt zweierlei voraus:

(1) Daß Einwirkungsmöglichkeiten Dritter auf das Verhalten des Handelnden begründet werden und

(2) daß diese Einwirkungsmöglichkeit genau dem Dritten zugewiesen ist, welcher für das Verhalten verantwortlich gemacht werden soll.

Die inzwischen etwas unübersichtlich gewordene staatsrechtliche Diskussion über die Mechanismen, Adressaten und die Grenzen solcher Verantwortungszuweisung für das Verhalten Dritter in der Exekutive hat sich im Ergebnis noch nicht allzu weit von ihrem Ausgangspunkt entfernt:<sup>18</sup> Es ist das **Hierarchieprinzip**, welches die Verantwortung begründet und begrenzt. Mit den von ihm vorausgesetzten bzw. in ihm enthaltenen Mitteln von Weisung, Aufsicht und Eintrittsrechten verschiebt es Verantwortungszusammenhänge von unten nach oben. Zugleich orientiert sich die Reichweite der Verantwortungsverschiebung auf die vorgeordneten Stellen nach dem Inhalt und den Grenzen des Hierarchieprinzips.<sup>19</sup> Wo prinzipiell unbegrenzte Einwirkungsmöglichkeiten der vorgesetzten Stellen bestehen, ist ihre Verantwortlichkeit größer als dort, wo jene Einwirkungsmöglichkeiten in der Hierarchie rechtlich begrenzt sind. So begründet Fachaufsicht ein höheres Maß an Verantwortung der höheren Stellen als Rechtsaufsicht.

c) Daraus folgt: Wenn sich die parlamentarische Kontrolle der Exekutive zentral an die Regierung richtet, so folgt die Rolle der Regierung als „link“ in diesem Kontrollprozeß aus ihrer Verantwortungsfähigkeit. Und diese ist durch ihre Stellung in der Hierarchie der Exekutive begründet und begrenzt. Die Möglichkeit parlamentarischer Kontrolle der vollziehenden Gewalt, wie sie das deutsche Verfassungsrecht ausgestaltet, setzt demnach grundsätzlich zweierlei voraus: (1) Kontrollrechte der Volksvertre-

tungen gegenüber der Regierung und (2) Einwirkungsrechte der Regierung gegenüber der Verwaltung.

### III. Vom Wandel der Kontrolle durch Privatisierung

„Privatisierung“ ist ein schillernder Begriff.<sup>20</sup> Um ihre Auswirkungen auf die parlamentarische Kontrolle darstellen zu können, müssen zwei Grundformen unterschieden werden:

(1) die **formelle Privatisierung**: Sie bezeichnet den Vorgang, wonach eine Aufgabe, welche bislang von Behörden wahrgenommen worden ist, fortan in privatrechtlicher Organisationsform wahrgenommen wird. Privatisiert wird hier aber nur die Organisation, nicht die Aufgabe. Denn die Anteile an dem neuen Unternehmen bleiben in staatlicher Hand. Dies ist etwa der Fall, wenn die Daten der öffentlichen Hand von einer Datenverarbeitungs-GmbH in Staatseigentum verarbeitet, die Staatsforsten in eine Staatswald-GmbH überführt werden oder die Bundespost als Deutsche Post AG in Bundeseigentum betrieben wird.

(2) die **materielle Privatisierung**: Sie bezeichnet den Vorgang, wonach eine bisherige Staatsaufgabe fortan von einem Unternehmen im Eigentum Privater wahrgenommen wird. Privatisiert wird hier also die Aufgabe und die Organisation. Der Staat nimmt gegenüber solchen Unternehmen prinzipiell dieselbe Rechtsstellung ein wie gegenüber allen anderen Privatunternehmen, sofern er sich nicht durch Gesetz, Vertrag oder sonstigen Rechtsakt besondere Rechte vorbehält. Solche Fälle liegen etwa vor, wenn das Telefonnetz von der privatisierten Telekom AG betrieben oder die Aktien an Stadtwerken verkauft werden.

#### 1. Formelle Privatisierung und parlamentarische Kontrolle

Bei der formellen Privatisierung ändert sich die Organisationsform, aber nicht die Trägerschaft der Aufgabe. Die Aufgabe

bleibt staatlich, das Unternehmen ist staatlich. Es ändert sich allein die Form, in welcher der Staat seine Aufgabe wahrnimmt. Doch ist diese **Rechtsformänderung grundsätzlich geeignet, die parlamentarischen Kontrollrechte zu beeinflussen.**

a) Durch die Übertragung der Aufgaben auf öffentliche Unternehmen wandelt sich die staatliche Zugriffsmöglichkeit auf die Aufgabenwahrnehmung. Der Grund dafür liegt in der Tatsache, daß die Aufgabe fortan in der Rechtsträgerschaft nicht mehr der öffentlichen Hand selbst liegt. Vielmehr steht sie einer juristisch verselbständigten Einheit, nämlich einer AG oder einer GmbH, zu. Diesen Unternehmen stehen prinzipiell eigene Rechte zu, in welche Dritte nicht unbegrenzt eingreifen können. Auch dem Zugriff ihrer Eigentümer stehen sie jedenfalls nicht unbegrenzt offen.

Damit wandelt sich auch durch allein formelle Privatisierung die Rechtsstellung des Staates und der Regierung im Hinblick auf die Aufgabenerfüllung. Solange eine Staatsaufgabe von Behörden wahrgenommen wird, steht diese kraft des Hierarchieprinzips einer Einwirkung der Regierung prinzipiell unbegrenzt offen. Denn die **Aufsichtsrechte aus dem Hierarchieprinzip unterliegen im Normalfall nahezu keinen rechtlichen Schranken.**<sup>21</sup> Sofern ausnahmsweise rechtliche Grenzen der Hierarchie existieren, indem Aufsichts- bzw. Einwirkungsrechte „von oben“ limitiert sind, bedürfen solche Begrenzungen einer gesetzlichen Grundlage.<sup>22</sup> Über sie entscheidet also letztverantwortlich das Parlament. Wird hingegen eine Aufgabe auf ein verselbständigtes Unternehmen in Staatseigentum übertragen, so scheidet sie aus dem Wirkungsbereich des Hierarchieprinzips aus. Zwischen der öffentlichen Hand und ihren Unternehmen besteht nämlich keine Hierarchie. Die Rechtsstellung des Staates wandelt sich vielmehr durch den Vorgang der Privatisierung von einer staatsrechtlichen

zu einer gesellschaftsrechtlichen Position. Was dieser Wandel im einzelnen genau bedeutet, ist umstritten. Dabei ist insbesondere streitig, ob der öffentlichen Hand dieselbe Rechtsposition zukommt wie jedem privaten Eigentümer oder ob die Rechtsstellung der öffentlichen Hand durch Verfassungs- oder Verwaltungsrecht modifiziert ist.<sup>23</sup> Auf diese Einzelheiten kommt es hier aber nicht an. Entscheidend ist: Formelle **Privatisierung bewirkt eine tendenzielle Schwächung der Einwirkungsmöglichkeiten der Regierung auf das öffentliche Unternehmen.** Wenn der Umfang der Einwirkungsmöglichkeiten der Regierung abnimmt, nimmt aber auch ihre Verantwortungsfähigkeit ab. Und dieser Effekt mindert notwendig die Reichweite parlamentarischer Kontrolle.<sup>24</sup>

Ein anderes kommt hinzu: Während bei Aufgabenerfüllung durch staatliche Behörden über Ausnahmen vom Hierarchieprinzip letztlich das Parlament entscheidet, ist dies bei der formellen Privatisierung von Staatsaufgaben jedenfalls nicht in gleichem Maße notwendig. Jedenfalls dort, wo keine Festlegung etwa durch Organisationsgesetze einschlägig ist, besteht keine zwingende rechtliche Verpflichtung, über jede Form der Privatisierung den Gesetzgeber entscheiden zu lassen. Soweit kein Parlamentsvorbehalt besteht,<sup>25</sup> ist für die formelle Privatisierung die Exekutive zuständig. Und das heißt: In dem Umfang, in welchem formelle Privatisierung die parlamentarische Kontrolle schwächt und für solche Privatisierung kein Parlamentsvorbehalt besteht, entscheidet die Exekutive über die Reichweite ihrer eigenen Kontrolle durch die Volksvertretung selbst.

Es sind demnach zwei Effekte, welche bei formeller Privatisierung die parlamentarischen Kontrollrechte zu beeinträchtigen geeignet sind. Der **fehlende Parlamentsvorbehalt** für formelle

Privatisierung und die Minderung der Verantwortungsfähigkeit der Regierung durch den **Ausstieg aus dem Hierarchieprinzip**.

b) Formelle Privatisierung ist also materiell nicht kontrollneutral. Ihre Auswirkungen lassen sich so beschreiben: Nach der formellen Aufgabenübertragung auf das Privatunternehmen unterliegen der parlamentarischen Kontrolle noch

(1) sämtliche Handlungen der staatlichen Eigentümerversorger gegenüber dem Unternehmen, insbesondere in den Aufsichtsgremien. Sie werden nach wie vor von der öffentlichen Hand selbst ausgeübt und unterliegen demnach nach wie vor der Verantwortungsfähigkeit der Regierung.

(2) diejenigen Handlungen des Unternehmens selbst, welche in Erfüllung besonderer gesetzlicher Verpflichtungen ausgeübt werden, sofern solche besonderen Verpflichtungen bestehen. Dies ist etwa der Fall, wenn besondere Infrastrukturaufträge (z.B. Art. 87 f Abs. 1 GG) statuiert oder öffentliche Mittel verwendet werden und der öffentlichen Hand besondere Einwirkungsrechte eingeräumt sind. Hier verschwimmen aber die Grenzen formeller und materieller Privatisierung.<sup>26</sup>

Soweit solche Kontrollrechte fortbestehen, ist die Regierung auch rechtlich verpflichtet, die ihr übertragene Verantwortung wahrzunehmen. Wenn also das Handeln der Vertreter der öffentlichen Hand in den Aufsichtsgremien kontrolliert werden soll, so ist die Regierung schon kraft Demokratiegebots und Hierarchieprinzips verpflichtet, eine solche Kontrolle zu ermöglichen. Sie darf insbesondere das Parlament nicht auf das öffentliche Unternehmen selbst verweisen, welches höchstens einer eingeschränkten Kontrolle unterliegt.<sup>27</sup> Denn in solchen Fällen geht es um Verwaltungs-, nicht um Unternehmenskontrolle.

Hier sei nur noch kurz ein Folgeproblem angesprochen. Dürfen unternehmensbezogenen Kontrollaktivitäten des Parlaments die eigenen Rechte des Unternehmens entgegengehalten werden? Offenbar berufen sich in Einzelfällen die öffentlichen Unternehmen auf den Schutz ihrer Unternehmens- bzw. Betriebsgeheimnisse oder andere Unternehmensrechte und behaupten insoweit ihre Gleichstellung mit anderen Privatunternehmen. Ob eine solche Gleichsetzung wirklich möglich ist, erscheint zumindest zweifelhaft. Jedenfalls hat das BVerfG mit guten Gründen die Grundrechtsträgerschaft öffentlicher Unternehmen jedenfalls dann verneint, wenn sie einen gesetzlich vorgesehenen öffentlichen Zweck erfüllen und ganz oder teilweise in staatlichem Eigentum stehen.<sup>28</sup> Folgt man den Gründen dieser Rechtsprechung, so liegt es nahe, eine rechtliche Gleichstellung von öffentlichen und privaten Unternehmen abzulehnen. Welche Konsequenzen daraus für die parlamentarische Kontrolle gezogen werden können, ist aber wegen der generell unzulänglichen Erfassung öffentlicher Unternehmen in der deutschen Rechtsordnung und Rechtswissenschaft<sup>29</sup> noch wenig konkretisierbar.

Insgesamt bleibt ein differenziertes, aber wenig klares Bild. Die dargestellte Minderung parlamentarischer Kontrolle ist in ihren Auswirkungen nur schwer beschreibbar. Fest steht:

- (1) In vollem Umfang erhalten bleibt insbesondere die Kontrolle der Exekutive als Eigentümerin des Unternehmens hinsichtlich der Ausübung ihrer Eigentümerrechte. Die Kontrolle des Unternehmens selbst ist dagegen nur in seltenen Ausnahmefällen möglich.
- (2) Probleme bei der verbleibenden Regierungskontrolle können insbesondere entstehen, wenn die Aufgaben des Unternehmens und seines Trägers nicht hinreichend klar abgegrenzt sind, so daß ein Hin- und Herverweisen von Zuständigkeiten die Kontrolle erschwert, wenn nicht unmöglich macht.

(3) Zusätzliche Probleme entstehen aus möglichen eigenen Rechten des Unternehmens, welche durch die Kontrolle des Verhaltens seiner Eigentümer in den Unternehmensgremien beeinträchtigt sein könnten. Ob und in welchem Umfang solche Rechte bestehen und ob sie parlamentarischen Kontrollmaßnahmen entgegengehalten werden können, ist noch nicht einmal ansatzweise geklärt. Diese Rechtsunsicherheit schafft zusätzliche Kontrollprobleme.

(4) Erst recht potenzieren sich die genannten offenen Fragen, wenn private Anteilseigner mit Minderheitsanteilen beteiligt werden, das Unternehmen also nicht mehr ganz, sondern nur noch mehrheitlich im Staatseigentum steht. Welchen besonderen Schutz hier die Rechte der privaten Minderheitseigentümer begründen und wie sich dieser auf eine parlamentarische Kontrolle auswirken kann, ist völlig offen.

## 2. Materielle Privatisierung und parlamentarische Kontrolle

Bei der materiellen Privatisierung ändern sich Trägerschaft und Organisationsform der Aufgabe. Aufgabe und Unternehmen scheiden aus dem staatlichen Sektor aus und gehen auf den privaten Sektor über. In solchen Fällen **endet jede Form besonderer parlamentarischer Kontrolle**. Das Unternehmen steht allen anderen Privatunternehmen rechtlich gleich. Doch existieren solche Privatisierungsmaßnahmen nur selten: Daß der Staat sich aus einer bislang von ihm wahrgenommenen Aufgabe einfach zurückzieht und diese Privaten vollständig überläßt, ist ein faktisch äußerst seltener Fall. Er kommt am ehesten bei der Veräußerung von Liegenschaften vor, wenn ein bislang öffentlich genutztes Grundstück an private Nutzer verkauft, ein kommunales Hallenbad geschlossen und an Private zum Umbau in ein Erlebnisbad abgegeben oder ein bislang öffentliches Theater privaten Nutzern für kommerzielle Musical- oder sonstige Aufführungen überlassen werden.

Mit der materiellen Privatisierung endet die staatliche Trägerschaft der Aufgabe. Das Unternehmen scheidet aus der staatlichen Trägerschaft aus. Es ist nicht mehr Teil der „Staatsgewalt“ im Sinne des Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG und daher auch nicht mehr wie diese legitimations- und kontrollbedürftig. Mangels Eigentümerstellung der öffentliche Hand hat diese auch keine Möglichkeiten mehr, in den Unternehmensorganen Eigentümerrechte auszuüben. Der Rückzug des Staates aus der Aufgabe und ihrer Erfüllung ist zugleich das **Ende parlamentarischer Kontrolle hinsichtlich der Geschäftspolitik des Unternehmens.**

b) Doch ist der vorausgesetzte Fall tatsächlich die Ausnahme. Wo es um anderes als um Liegenschaften geht, behält der Staat in den allermeisten Fällen zumindest einzelne Aufgabenteile zurück. Die Gründe dafür resultieren praktisch stets aus dem Bestreben, die Aufgabe überhaupt oder jedenfalls in einem bestimmten Mindestumfang aufrechtzuerhalten und ihre Finanzierung bzw. Nutzung nicht allein den Marktgegebenheiten zu überlassen. Dafür werden durch besondere Rechtsnormen Vorkehrungen geschaffen, welche im Hinblick auf den Unternehmensgegenstand für Staat oder Unternehmen besondere Verpflichtungen begründen.<sup>30</sup> Hierzu zählen auch die in jüngerer Zeit viel diskutierten „**public private partnerships**“.<sup>31</sup> Solche Vorkehrungen begründen nicht nur eine differenzierte Verantwortungsordnung zwischen Staat und Unternehmen. Sie eröffnen zugleich Möglichkeiten parlamentarischer Kontrolle.

Welche Möglichkeiten dies sind und wie weit sie reichen, hängt allerdings von der Ausgestaltung jener differenzierten Verantwortungsordnung ab. Hier gibt es prinzipiell zwei Möglichkeiten. Entweder werden Unternehmensträgerschaft und Verantwortungsträgerschaft geteilt. In diesen Fällen nehmen die Unternehmen das jeweilige Geschäftsfeld grundsätzlich

wie jedes andere Unternehmen wahr. Umgekehrt wird die besondere Verantwortung staatlichen Stellen übertragen, die dann gegenüber dem Unternehmen als externe **Aufsichts- oder Regulierungsbehörden** auftreten. Hier ist die Kontrollsituation eindeutig: Die staatlichen Behörden und ihre Maßnahmen unterliegen in vollem Umfang der parlamentarischen Kontrolle. Dagegen sind die regulierten bzw. beaufsichtigten Unternehmen aus der staatlichen Organisation und damit auch aus der Verantwortung der Regierung ausgeschieden. Sie sind daher von parlamentarischer Kontrolle frei.

Wohlgemerkt: Das heißt aber auch, daß die Erfüllung der gesetzlich vorgesehenen Ziele durch das Unternehmen nicht der parlamentarischen Kontrolle unterliegt. Ihr unterstehen nur die Maßnahmen der Aufsichts- bzw. Regulierungsbehörden. Wenn diese sich gegenüber dem Unternehmen nicht durchsetzen können,<sup>32</sup> weil ihre Maßnahmen auf Widerstände stoßen oder aus anderen Gründen im Unternehmen nicht durchgesetzt werden können, so liegen diese Umstände außerhalb der Behörden selbst und damit grundsätzlich auch außerhalb der parlamentarischen Kontrolle.<sup>33</sup> Hat der Staat alles Erdenkliche getan, bleiben seine Maßnahmen aber aus externen Gründen ohne Erfolg, so bleibt auch das Scheitern einschließlich seiner Ursachen frei von parlamentarischer Kontrolle.

c) Intensiver ist die Kontrolle allenfalls dann, wenn das privatisierte Unternehmen seinerseits ausnahmsweise in die Staatsorganisation integriert ist. Dies ist aber nur ausnahmsweise der Fall, wenn das Unternehmen als sog. „**Beliehener**“ qualifiziert ist. Eine Beleihung ist notwendig, wenn und soweit ein Unternehmen hoheitliche Befugnisse gegenüber Dritten auszuüben berechtigt ist.<sup>34</sup> Soweit ein Unternehmen als Beliehener handelt, ist es wie eine Behörde anzusehen und unterliegt dem staatlichen Wei-

sungs- und Aufsichtsrecht. In diesem Umfang erstreckt sich die parlamentarische Kontrolle auch auf das Unternehmen selbst.

Solche Fälle sind allerdings faktisch äußerst selten und betreffen in der Regel nur Nebenfunktionen von Unternehmen, welche sich eigentlich anderen Aufgaben widmen.<sup>35</sup> Die materielle Privatisierung einer Aufgabe bei gleichzeitiger Beleihung des veräußerten Unternehmens würde dem Sinn der Privatisierung jedenfalls dann zuwiderlaufen, wenn die Beleihung sich auf den wesentlichen Geschäftszweck oder Geschäftszweig des Unternehmens erstrecken würde.

Im Ergebnis bleibt somit festzuhalten:

(1) Die materielle Privatisierung, verstanden als Übertragung von Staatsaufgaben auf ein privatrechtliches Unternehmen, dessen Eigentümer nicht die öffentliche Hand ist, bewirkt das Ausscheiden der Aufgabe aus der Staatsgewalt und damit das Ende der Möglichkeit wie auch der Notwendigkeit parlamentarischer Kontrolle.

(2) Der parlamentarischen Kontrolle unterliegen hingegen staatliche Einwirkungs-, Regulierungs- und Aufsichtsmaßnahmen gegenüber dem privatisierten Unternehmen. Diese bedürfen allerdings gesetzlicher Regelung und sind nur im Rahmen und nach Maßgabe der gesetzlichen Grundlagen zulässig. Aber auch hier gilt: Wo das Privatunternehmen anfängt, hört die parlamentarische Kontrolle auf.

(3) Anderes gilt nur, wenn das Unternehmen ausnahmsweise in die Staatsorganisation einbezogen worden ist, also im Falle der Beleihung. In solchen Fällen unterliegt es derselben Aufsicht und derselben parlamentarischen Kontrolle wie Behörden.

#### **IV. Zur Zulässigkeit und Möglichkeit von Kontrollkompensation**

Als Zwischenergebnis kann festgehalten werden: Was zur Staatsgewalt zählt, bedarf gem. Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG der de-

mokratischen Legitimation und insoweit grundsätzlich der parlamentarischen Kontrolle.<sup>36</sup> Auch formell privatisierte Staatsunternehmen können – ebenso wie materiell private Beliehene – zur Staatsgewalt zählen. Doch bewirkt Privatisierung für die Volksvertretung Kontrollverluste. Da dafür keine grundgesetzliche Rechtfertigung vorhanden ist,<sup>37</sup> kann eine solche Entwicklung an verfassungsrechtliche Grenzen stoßen, soweit nicht andere, gleichwertige Kontrollmechanismen an ihre Stelle treten. Demnach stellt sich die Frage: Können andere Kontrollmechanismen die Minderung der parlamentarischen Kontrolle kompensieren?

### 1. Einzelne Mechanismen der Kontrollkompensation

Da unser Problem gegenwärtig kaum diskutiert wird, läßt sich ein Diskussionsstand praktisch nicht vorfinden. Ein Seitenblick auf andere Problemzonen parlamentarischer Kontrolle läßt gegenwärtig in der Hauptsache drei Lösungswege erkennen.

a) Eine Richtung erörtert die Möglichkeit eines **Kontrolldurchgriffs**. Sie geht davon aus, daß institutionelle Verselbständigung von Verwaltungseinheiten Kontrollfragen aufwerfe, welche partiell mit dem tradierten Instrumentarium der Exekutivkontrolle als Regierungskontrolle nicht mehr zu lösen seien. Daher müsse das Kontrollinstrumentarium fortentwickelt werden. Im Zentrum steht dabei die unmittelbare Überwachung der verselbständigten Einheiten durch die Volksvertretung. Solche Ansätze finden sich etwa, wo regelmäßige Berichtspflichten verselbständigter Verwaltungseinheiten an das Parlament gefordert werden.<sup>38</sup> Einigkeit besteht aber wohl darin, daß solche Kontrolldurchgriffe im geltenden Verfassungsrecht keine Grundlage finden, sondern ihre Rechtsgrundlagen erst noch geschaffen werden müssen. Zudem mag diese Lösung für einzelne staatliche Ein-

richtungen Auswege weisen. Auf Unternehmen, sei es in staatlicher oder in privater Hand, ist dieser Weg nicht einfach übertragbar.

b) Eine andere Richtung befürwortet eher **informelle Kontrollmechanismen**. Dazu zählt etwa die Wahl von Abgeordneten in Verwaltungs- oder Aufsichtsgremien öffentlicher Unternehmen. Diese kann schon kaum als parlamentarische Kontrolle betrachtet werden. Denn die in Unternehmensorgane gewählten Abgeordneten sind über interne Vorgänge solcher Organe wie der Unternehmen grundsätzlich zu Stillschweigen verpflichtet. Eine Kontrolle durch das Gesamtparlament scheidet daher von vornherein aus. Dies ist um so gravierender, wenn wegen der geringen Zahl von Abgeordneten in einem Unternehmensorgan nicht einmal jede Fraktion berücksichtigt werden könnte.

Darüber hinaus bewirkt eine solche Praxis eher eine Schwächung als eine Stärkung des parlamentarischen Einflusses. Grundsätzlich sei daran erinnert: Im gewaltenteilenden Staat ist die Ausübung von Eigentümerrechten an öffentlichen Unternehmen eher eine Aufgabe der Zweiten als eine solche der Ersten Gewalt. So sitzen in den Unternehmensgremien auf der Bank der öffentlichen Hand stets nicht nur Parlamentarier, sondern auch Vertreter der Exekutive. Die Exekutivvertreter sind aber in eine Hierarchie eingebunden und daher in ihrem Kontrollverhalten eher homogen. Dagegen wären die Parlamentsvertreter grundsätzlich nach dem Parteienproporz zusammengesetzt und daher im Konfliktfall eher inhomogen. Dies würde dann bedeuten: Die Mitwirkung einer kleinen Minorität von Oppositionsabgeordneten würde dem Handeln des Unternehmens die erforderliche Legitimation verleihen. Und dies geschähe unter den Bedingungen von Nichtöffentlichkeit und Verschwiegenheitspflicht, also ohne Möglichkeit einer Einschaltung der Öffentlichkeit (Art. 42 Abs. 2 S. 1

GG; Art. 86 S. 1 RPLV). Diese wäre eher Kontrollverhinderung als Kontrolle.

c) Eine dritte Richtung sucht Wege im Hinblick auf eine mögliche **Legitimationskompensation**. Dabei wird versucht, nicht andere Kontrollformen zu suchen, sondern vielmehr geminderte parlamentarische Kontrolle durch andere Mechanismen demokratischer Legitimation zu kompensieren. Dazu zählen etwa Forderungen nach verdichteten gesetzlichen Vorgaben als Ausgleich verminderter Kontrolle,<sup>39</sup> nach verstärktem parlamentarischen Zugriff auf Ein- und Absetzung des jeweiligen Personals, also eine Verbesserung der personalen Legitimation zum Ausgleich geminderter sachlicher Legitimation ihres Handelns, oder nach einer verstärkten Haushalts- bzw. Finanzkontrolle als Ausgleich fehlender sonstiger Kontrollmechanismen.<sup>40</sup> Eine andere Variante ist die Forderung nach verstärkter Partizipation Betroffener.<sup>41</sup>

Solche Forderungen stoßen allerdings sehr rasch an rechtliche Grenzen. Sofern Partizipation überhaupt demokratische Legitimation verschaffen kann, kommt sie in den meisten Fällen von Privatisierung aus tatsächlichen Gründen nicht in Betracht. Die Stärkung der personalen Legitimation stößt rasch an bundesrechtliche Grenzen aus dem Gesellschaftsrecht. Und die Haushalts- und Finanzkontrolle wirft durch Privatisierung gleichfalls Fragen auf und ist daher jedenfalls vor deren Beantwortung kaum geeignet, andere Probleme zu lösen.

## 2. Zusammenfassende Thesen

(1) Privatisierung ist tendenziell geeignet, eine Stärkung der Exekutive bei gleichzeitiger Schwächung der Legislative zu bewirken. Daher darf die Bewältigung der Folgen nicht allein der Exekutive überlassen werden, welche von der geschilder

ten Entwicklung profitiert. Ihr Eigeninteresse an einer kompensierenden Stärkung der Parlamente ist daher tendenziell als gering zu veranschlagen.

- (2) Bei der Problemlösung sind daher jedenfalls auch die Parlamente gefragt. Hier bedarf es auch der Diskussion um eine Neugestaltung der Parlamentsrechte, notfalls in Gesetzesform. Daß dies dem vielfach betonten Ziel der Deregulierung zuwiderlaufen würde, ist zutreffend. Doch werden Privatisierung und Deregulierung in der neueren Forschung vielfach eher als Gegensatz denn als Parallelen gesehen.<sup>42</sup>
- (3) Für Lösungen des Kontrollproblems auf Landesebene besteht nur ein enger rechtlicher Spielraum. Er wird konstituiert von den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Demokratieprinzips einerseits und den bundesrechtlichen Vorgaben des Gesellschaftsrechts andererseits. Doch ist das Land umgekehrt auch nicht unzuständig. Jedenfalls unterliegt die Organisation seiner eigenen Verwaltung seiner eigenen Regelungshoheit.
- (4) An Kontrollinstrumenten ist mindestens festzulegen: Informationspflichten der Unternehmen gegenüber der Landesexekutive, soweit das Parlament Informationen verlangt; Berichtspflichten des Unternehmens an die Exekutive über grundsätzliche oder politisch strittige Angelegenheiten; Weisungsbefugnisse der Exekutive, um parlamentarischen Kontrollbegehren nachzukommen.
- (5) Das verfassungsrechtlich gebotene Maß parlamentarischer Kontrolle kann gegenüber dem einzelnen Unternehmen sichergestellt werden entweder im Rahmen der offengelassenen Spielräume des Gesellschaftsrechts, etwa durch Unternehmenssatzungen oder Verträge zwischen Staat und

Unternehmen, oder durch unternehmensrechtsexterne Interventionen. Beide Wege haben ihre Vorzüge: Der erste erhöht die Konformität der Ausübung parlamentarischer Kontrollrechte mit dem Gesellschaftsrecht. Der zweite hingegen würde die parlamentarische Mitwirkung an der Ausgestaltung – nicht an der Ausübung – dieser Kontrollrechte stärken.





# DISKUSSION

## VIZEPRÄSIDENT PETER SCHULER

Meine Damen und Herren, es ist gut, daß wir diese vier Vorträge als Ganzes diskutieren können. In Vertretung meines Kollegen Grimm darf ich diese Diskussion leiten. Gestatten Sie mir jedoch zunächst eine Vorbemerkung als Anwalt des organisierten Mißtrauens, Herr Professor Dr. Gusy.

Wie Sie wissen, beschäftigt derzeit die Enquete-Kommission „Parlamentsreform“ dieses zentrale Thema. Es ist ein wesentlicher Bestandteil unserer Diskussion.

Herr Professor Dr. Gusy, Ihre letzte Bemerkung, daß wir uns bei dieser Frage Privatisierung und parlamentarische Rechte darauf einstellen müssen, daß das tendenziell zu einer Stärkung der Exekutive und zu einer Schwächung der Legislative führen kann, macht mich doch betroffen.

Herr Staatssekretär Dr. Deubel, Sie haben zu Recht darauf hingewiesen, daß es letztlich um eine Neuorientierung des Staatsverständnisses geht und die zentrale Aufgabe oder die Kernaufgabe des Parlaments darin besteht, neben der Gesetzgebung auch die Kontrolle sehr engagiert durchzuführen. Wir tun uns derzeit in der Enquete-Kommission auf der einen Seite bei der Kernaufgabe des Parlaments, dem Budgetrecht, und auf der anderen Seite bei der Erfolgskontrolle und der Einhaltung der legislativen Vorgaben schwer. Das wollte ich zunächst einmal deutlich machen.

Wir sind in dieses Dreieck Politik, Verwaltung und Bürger eingebunden. Die Frage, die sich hinsichtlich der Privatisierung auf der

einen Seite und der parlamentarischen Rechte, insbesondere dem Kontroll- und Budgetrecht der Parlamente, auf der anderen Seite stellt, ist in diesen Tagen auch die zentrale Frage in der Enquete-Kommission.

Meine Damen und Herren, so weit meine einführenden Bemerkungen. Mich hat es doch betroffen gemacht, daß am Ende die Einschätzung sehr deutlich im Raum steht, daß es tendenziell zu einer Schwächung der Legislative führen kann und daß die Parlamente gefragt seien. Das ist die Aufforderung an die Enquete-Kommission.

Meine Damen und Herren, ich darf diese Diskussion eröffnen. – Herr Dr. Jutzi, bitte.

MINISTERIALDIRIGENT DR. SIEGFRIED JUTZI  
MINISTERIUM DER JUSTIZ  
RHEINLAND-PFALZ

Erlauben Sie mir ein paar Bemerkungen zu den Ausführungen von Herrn Professor Dr. Puhl.

Sie haben den Landtagen Mut gemacht und gesagt: Unser Gesellschaftsrecht muß Euch gar nicht so interessieren, aber eingeschränkt schon. Greift nur einmal zu. Regelt einmal ein bißchen im Gesellschaftsrecht, solange Ihr dem Bund nicht weh tut. Ich habe erhebliche Zweifel, ob das geht. Ich glaube, Sie bewegen sich auf äußerst schwankendem Boden. Das hat Herr Professor Dr. Gusy – glaube ich – auch so gesehen.

Ich will das an Ihrem eigenen Beispiel verdeutlichen. Sie haben gesagt, an das Stammkapital könnt Ihr nicht heran. Es kann nicht herabgesetzt werden. Man könnte auch sagen, wenn das Land

dahintersteht, das mit Steuereinnahmen zugreifen kann, ist für die Gläubiger alles sicher. Man braucht überhaupt kein Stammkapital. Das Land verbürgt alles. Ich glaube, man kann hier nicht in die Bundeskompetenz eingreifen. Unterstellen wir einmal, man könnte es.

Dann haben Sie als eine Regelung in Ihrem Punkt a) die Etatisierung vorgeschlagen. Im Grunde wollen Sie die formell-privaten Organisationen, die aber materiell noch eine öffentliche Aufgabe wahrnehmen, wieder dem Haushaltsrecht unterstellen, wie das bei jeder öffentlichen Organisation der Fall ist.

Ich frage mich – das ist eine rhetorische Frage –: Was bringt das? Warum gliedert man etwas aus, um es dann wieder diesem Prinzip zu unterstellen, dem man entfliehen will?

Hier kämen wir wieder zurück in die Diskussionen vor vielen Jahrzehnten, in denen man bezweifelt hat, ob der Staat beliebig in das Privatrecht fliehen kann. Man hat es – manche sagen leider – zugelassen, hat aber gleichzeitig die Grundrechtsbindung sichergestellt. Ich glaube, dieser Weg ist, wenn er möglich ist, jedenfalls für weitere Privatisierungsprojekte nicht sinnvoll.

Ich komme zu einem weiteren Punkt, den Sie, Herr Professor Gusy, auch angesprochen haben. Es geht um die Entsendung von Abgeordneten in Aufsichtsgremien. Bei diesem Punkt habe ich auch Zweifel. Sicher kann man im Gesellschaftsvertrag regeln, daß diese entsandt werden können. Es handelt sich aber dann meiner Meinung nach nicht mehr um eine Kontrolle des Parlaments. Auch wenn alle Fraktionen vertreten sind, ist es kaum noch eine Parlamentskontrolle. Sie kommen auch in Schwierigkeiten mit der gesellschaftsvertraglichen Treuepflicht. Eigentlich sollen sie dort keine Partei- oder Fraktionsinteressen vertreten, sondern die Interessen des Unternehmens. Wie das lösbar sein soll, scheint mir zweifelhaft.

Im Grunde läuft es doch eher auf geringere Einflußmöglichkeiten hinaus. Wenn man privatisiert, sind die Einflußmöglichkeiten auf jeden Fall geringer. Sie sind über die gesellschaftsvertragliche Gestaltung zulässig. Man kann schon Regelungen im Landesgesetz treffen. Der Gesetzgeber kann die Exekutive zwingen: Wenn privatisiert wird, dann aber nur nach folgenden Maßgaben. – Das muß dann im Gesellschaftsvertrag geregelt werden.

Danke.

PROF. DR. THOMAS PUHL

Herr Dr. Jutzi, ich habe mir drei Punkte notiert. Der erste betraf das Stammkapital, daß man das auch sein lassen könnte.

Gesellschaftsrecht ist insoweit durch Landesrecht nicht abdingbar, wie es dezidiert bestimmte Schutzzwecke hat, die nach der Intention des Bundesgesetzgebers, des Gesellschaftsrechtsgesetzgebers, erfüllt werden müssen. Dazu gehört unter anderem der Gläubigerschutz. Das Stammkapital ist unverzichtbar; denn ob der Staat nachher für die in Pleite gegangene GmbH oder AG einspringt, ist seinem Gutdünken überlassen.

Zunächst einmal haftet die juristische Person mit ihrem Kapital. Der Witz der juristischen Person ist, daß sie eine Haftungssondermasse darstellt. Von dieser und von vielen anderen Vorschriften kann ich nicht abgehen, zum Beispiel wenn es um die Kapitalerhaltung und die Rechnungslegung geht. Diese Vorschriften sind unabdingbar – man kommt nicht daran vorbei –, während bei anderen Fragen – ich räume ein, diese Fragen sind im Schrifttum umstritten – das Bundesgesellschaftsrecht durchaus diesen ganz speziellen Sonderfall der staatlichen Eigengesellschaft nicht im Auge gehabt hat und nicht abschließend hat regeln wollen, zumal

er im Spannungsverhältnis zwischen der Bundeskompetenz zur Regelung des Gesellschaftsrechts und der Kompetenz von Bund und Ländern steht, ihre Staatsorganisation zu regeln.

Meine These ist dezidiert. Eigengesellschaften, die allein dem Land oder dem Bund gehören, sind ein Stück Staat, ein Stück Staatsorganisation und folglich weitgehend auch durch das Land alleine regelbar. Das bringt mich übrigens auch in einen gewissen Dissens - es ist so, wenn mehrere Juristen zusammen sind, gibt es verschiedene Meinungen, das kennen Sie – zu Herrn Gusy. Wenn ich Sie richtig verstanden habe, sind Sie der Auffassung, die parlamentarische Kontrolle richtet sich nur gegen die Regierung. Ich meine, sie richtet sich ohne weiteres auf den Staat, die Staatsgewalt. In privaten Unternehmen, die allein dem Staat gehören, wird Staatsgewalt ausgeübt. Diese unterliegen dem Demokratieprinzip. Das ist Staat.

Ganz abgesehen davon, stellt sich die Frage: Ist es wirklich richtig, daß sich parlamentarische Kontrollrechte nur auf den Staat beziehen? Wie ist das bei den Untersuchungsausschüssen, wenn die Neue Heimat durchforstet wird – das ist doch ein privates Unternehmen –, weil zum Beispiel der Gesetzgeber Interesse daran hat, festzustellen, ob ein Gesetzgebungsbedarf besteht? Wie ist es im Untersuchungsausschuß, wo der letzte Kofferträger und nicht nur der Minister aussagen muß?

Die parlamentarischen Kontrollrechte richten sich doch schon zum Teil auch auf Untergliederungen in der Staatsgewalt, das heißt nicht nur auf den Herrn Minister persönlich, sondern auch auf seinen Knecht und sogar auf die gesellschaftliche Sphäre. Das ist dann schon ein Gedanke, ob man nicht auch für privatrechtliche Eigengesellschaften, möglicherweise sogar für Mehrheitsbeteiligungen oder Mischunternehmen und so weiter, Kontrollmechanismen sehen kann.

Ich komme zu dem Punkt der Etatisierung. Ich gebe Ihnen recht. Das ist nicht der Stein der Weisen. Damit kehre ich die Privatisierung zu einem guten Teil wieder um. Ich wollte nur sagen: Was ist gewissermaßen das Maximum, was sich das Parlament – ob das schlau ist oder nicht – zurückholen kann?

Es könnte zum Beispiel ein Teil der Etatisierung sein. Es könnte sagen: Ein neues Grundstück für die neue Staatsbauverwaltung wird nur gekauft, wenn ich dem zustimme. Alles andere, wie Ihr Eure Bediensteten besoldet und wieviel Papier Ihr verbraucht, ist mir „wurscht“. Das müßt Ihr mit Euren eigenen Einnahmen ausfechten.

Man kann natürlich Zwischenwege finden. Meine These ist, daß das Parlament ein Zugriffsrecht auf diese Dinge hat. Inwieweit es davon Gebrauch macht und wie weit das sinnvoll ist, ist eine ganz andere Frage, zumal – das will ich nur in Klammern sagen – das öffentliche Dienstrecht und das Haushaltsrecht, denen man bei den durch die Privatisierung davonlaufen will, heute so flexibel ist, daß es durchaus mit privatrechtlichen Gestaltungsformen mit halten kann.

Es zwingt niemand dazu, kameralistische Ansätze bis zum letzten durchzuspezialisieren. Das ist alles nicht nötig. Es gibt auch in öffentlichen Formen Organisationsmöglichkeiten, die den Staat effizient, schlank und ordentlich machen.

Ich komme zum letzten Punkt, die Entsendung von Abgeordneten. Politisch halte ich das nicht für schlau. Das wollte ich eigentlich gesagt haben. Davon halte ich nicht viel. Ich wollte nur rechtlich zu der Frage Stellung nehmen, ob das geht oder nicht geht.

Die Antwort: Wenn wir Minister, die in Aufsichtsräten sitzen und gleichzeitig Parlamentarier sind und Parlamentarische Staatsse-

ketäre haben, die sich selbst kontrollieren, warum soll dann ein normaler Abgeordneter nicht auch in einem Aufsichtsrat sitzen dürfen. - Es bringt nicht viel. Es ist aber zulässig.

#### VIZEPRÄSIDENT PETER SCHULER

Es liegt eine weitere Wortmeldung vor. Ich darf Sie bitten, sich kurz vorzustellen.

#### DIREKTOR DR. DIETRICH SCHNELLBACH HESSISCHER LANDTAG

Ich bin Direktor des Hessischen Landtags. Ich möchte ein kleines lustiges Beispiel geben, wie schwierig Kontrolle von Parlamentariern ist.

Der Kollege Klein und ich werden jetzt nach Wiesbaden zu dem Festakt „150 Jahre Revolution in Hessen“ gehen. Das ist natürlich nicht nur ein Festakt unter Erinnerung, wie das damals im alten Nassau gelaufen ist, sondern dazu haben wir auch als notwendig befunden, eine Ausstellung zu machen. Diese Ausstellung machen die Staatsarchive. Sie kostet 33 000 DM. Die Staatsarchive haben das Geld nicht, weil ihnen die Parlamentarier für solche Sonderzwecke nicht soviel Geld gegeben haben.

13 000 DM können sie selbst aufbringen. Wir waren aber der Meinung, wir müssen die Ausstellung unbedingt haben, weil sie notwendig ist, um das zu begleiten. Wir begeben uns auf Sponsorensuche. 10 000 DM bringt der Hessische Rundfunk, eine Anstalt des öffentlichen Rechts, durch konkrete Leistungen auf, die nirgends etatisiert sind. Er macht nämlich die Kopien, die wir in der Ausstellung aufgehängt haben.

10 000 DM haben wir dank meiner guten Beziehungen zur Nassauischen Sparkasse erhalten. Das ist auch ein öffentlich-

rechtliches Institut. Das Land hat sich aus der Gewährträgerversammlung zurückgezogen. Das machen nur noch die Landkreise. Das ist auch alles schon wieder privatisiert.

Die Ausstellung steht. Ich frage Sie: Wie und was soll der arme Abgeordnete kontrollieren? – Zugebilligt hat er den Staatsarchiven höchstens 13 000 DM. Mehr hatten diese nicht. Wir haben es geschafft, die anderen 20 000 DM von Körperschaften oder privatisierten Unternehmen zu holen. Wieso haben wir das überflüssige Geld nicht? Wieso darf eine Sparkasse, eine Landesbank, als Sponsor, als großzügiger Mäzen für Kunst auftreten, und wir, der Gesetzgeber, die erste Staatsgewalt, können das nicht? Was soll der arme Abgeordnete kontrollieren?

Danke schön.

DIREKTOR PROF. HEINRICH GROßE-SENDER  
LANDTAG NORDRHEIN-WESTFALEN

Ich bin Landtagsdirektor in Nordrhein-Westfalen. Meine Ausführungen gehen ein bißchen in die Richtung, was Herr Schnellbach gesagt hat. Zunächst einmal muß ich dem Landtag Rheinland-Pfalz ein Kompliment machen, daß er dieses Thema grundsätzlich aufgegriffen hat. Alles, was ich bisher gehört habe, war mehr sporadisch und an konkrete Einzelfälle gebunden. Daran hat sich auch – das ist vielleicht ein Hinweis an die Leute, die sich weiter damit beschäftigen – ein Schwergewicht bei dem Thema Kontrolle ergeben.

Auslöser waren in Nordrhein-Westfalen sehr häufig Fragen nach dem Gehalt irgendeines Geschäftsführers einer privaten Gesellschaft oder ähnliches. Das sind alles Kontrolldinge, die nicht befriedigt worden sind. Wir haben eine Fülle von Kontrollinstru-

menten gehört, die dann möglicherweise greifen, wobei ich Ihnen sagen muß, daß die meisten privaten, auch formal-privatisierten Gesellschaften Mischformen sind, an die man nur sehr schwer herankommt, weil im Zweifelsfall eine Gemengelage von Interessen und von Kapital vorhanden ist, daß man diese Instrumente nicht so ohne weiteres sehen kann.

Diese Betrachtung Kontrolle statt Gestaltung, was bei Ihnen mit dem Budgetrecht, das Gestaltung ist, ein bißchen zum Ausdruck gekommen ist, führt natürlich dann auch automatisch dahin, daß die Interessenlage in dieser Diskussion – soweit man das feststellen kann – zwischen Parlament und Regierung eine wesentlich unterschiedliche ist.

Herr Staatssekretär, wir haben bei Ihrem Vortrag ein bißchen gespürt, daß möglicherweise die Sympathien ein bißchen anders verteilt sind.

Das reicht bis zu der möglicherweise unterschiedlichen Interessenlage zwischen Mehrheitsfraktionen und Oppositionsfraktionen, die auch wieder eine ganz andere Betrachtungsweise haben könnten. Diesem Thema müssen wir uns sicher auch noch weiter zuwenden. Mir geht es wesentlich darum, auch die Mitgestaltung in den Vordergrund zu stellen.

Einen zweiten Gesichtspunkt möchte ich den mehr staatsrechtlichen Ausführungen, die gemacht worden sind, hinzufügen. Man kann sich dem Thema etwas von der Politikwissenschaft her nähern. Insbesondere die Politikvermittlung spielt eine ganz große Rolle. Ich schließe an das an, was Kollege Schnellbach gesagt hat.

Es ist schon eine Merkwürdigkeit, wenn Mittel etwa aus Lotterie oder ähnlichem privaten Stiftungen oder in privatrechtlicher Form

agierenden öffentlichen Einrichtungen zufließen statt dem Landeshaushalt und von dort verteilt werden. Das ist nämlich das Entscheidende. Der Bürger nimmt gar nicht mehr wahr, daß es sich hier um Leistungen der Politik handelt. Kraß gesagt: Der Kultusminister kommt zu einer Veranstaltung mit leeren Händen. Diese ist durch irgendeine Stiftung, der natürlich öffentliche Mittel zugeflossen sind, gesponsert worden. Der Bürger nimmt häufig gar nicht wahr, daß es sich dort auch um öffentliche Gelder handelt, weil sich hinter dem anonymen Stiftungsnamen nur für Eingeweihte verbirgt, daß es sich auch um Landesgeld handelt.

Für die Politik bedeutet das, daß sie gerade bei den Haushaltsplanberatungen deutlicher machen oder nach neuen Formen suchen muß, zu vermitteln, daß sie auch dann Politik macht, wenn sie globale Mittel an irgendeine private Stiftung gibt, die dann von dort verteilt werden; denn in der Praxis ist es häufig so, daß die Haushaltsplanberatungen auch gerade der Befriedigung von Interessen und Wünschen der eigenen Klientel, für die man irgendwo steht, dient und wo man deutlich macht, welche erfolgreiche Politik man betreibt, indem man sagt: Ich habe diese Umgehungsstraße durchgesetzt, noch ein paar Stellen organisiert oder dies oder jenes getan. – Das fällt alles weg, wenn das Geld etwa aus Lotto oder Toto in Stiftungen einfließt und niemand mehr merkt, wo es überhaupt ist.

Mir scheint, daß einmal überlegt werden muß, ob es auch irgendeine verfassungsrechtliche Grenze gibt. Diese gibt es auf Landes- oder Bundesebene mit Sicherheit noch nicht, aber die Kommunen sind weiter. Wenn ich sehe, daß in manchen Großstädten in Nordrhein-Westfalen diskutiert und auch teilweise schon betrieben wird, daß das Theater, die Opern und die Museen privatisiert werden, frage ich mich, was ein Kulturausschuß tut.

Wenn ich noch dazunehme, daß auch die Liegenschaften, die Stadtplanung, die Stadtentwicklung und einige andere Bereiche privatisiert werden, frage ich mich, wofür der Rat besteht. Was bleibt von unserer gewählten Repräsentation noch übrig, die den Bürger vertreten, dem Bürger die Entscheidungen abnehmen, für ihn entscheiden und die Verantwortung dafür tragen soll? Es bleibt nämlich nichts mehr übrig.

Vielen Dank.

CLEMENS WINCKLER MDL  
BADEN-WÜRTTEMBERG

Ich bin Abgeordneter in Baden-Württemberg. Das Land Rheinland-Pfalz ist heute mehrfach als Vorbild hinsichtlich der Privatisierung gepriesen worden. Ich gehe davon aus, daß dies nicht nur eine Höflichkeit war. Es wäre deshalb vielleicht hilfreich, wenn Sie einmal ganz konkret zwei Beispiele nennen könnten, und zwar eines, in dem Sie über die von dem Herrn Staatssekretär hinaus genannten Privatisierungsabsichten konkrete Privatisierungen, und zwar formale Privatisierung und Vollprivatisierung, darstellen würden und wie Sie die Rechte des Parlaments vorbildlich gestaltet haben.

Ein zweiter Punkt. Mich würde einmal interessieren, wie man überhaupt auf den Gedanken kommt, Kontrollrechte des Parlaments zu verlangen, wenn man eine Aufgabe, die bisher staatlicherseits wahrgenommen wurde und die willkürlich als Staatsaufgabe deklariert wurde, in Wahrheit aber – jedenfalls früher – keine Staatsaufgabe war, in privatwirtschaftliche Hände gibt, sofern ein Markt für diese Aufgabe vorhanden ist.

Ich kann diesem Gedanken nicht ganz folgen. Man hört dies immer wieder. Man sagt, man privatisiert Aufgaben und möchte

aber doch irgendwo noch eine Mitwirkungsmöglichkeit und eine Kontrollmöglichkeit haben. Ich spreche von der Vollprivatisierung.

Ich komme zu dem dritten Punkt. In vielen Fällen gibt es – wenigstens vorübergehend – auch die Vollprivatisierung verbunden mit Zuwendungen des Staates. Ich sehe formal überhaupt keine Schwierigkeiten, diese Zuwendungen mit Auflagen zu verbinden, die die Rechte des Parlaments voll sicherstellen. Ob sie immer wahrgenommen werden, ist ohnehin eine Frage. Gegenwärtig werden die Kontrollrechte und die sonstigen Rechte des Parlaments aus meiner Sicht von den Parlamentariern, die die Regierung mittragen, nicht richtig wahrgenommen. Wir diskutieren ein bißchen viel über Rechte, die wir schon haben und die gar nicht wahrgenommen werden. Das muß man auch einmal in dem Zusammenhang erwähnen.

Sie können heute Ihre Rechte nicht wahrnehmen. Sie können Ihre Rechte nicht wahrnehmen, selbst wenn Sie wollen. Rein rechtlich ist dies möglich, aber de facto geht es gar nicht.

Mich würde in diesen beiden Bereichen einmal interessieren, ob Sie etwas Konkretes gestaltet haben und welche Notwendigkeit der Kontrolle insbesondere bei der Vollprivatisierung dort besteht, wo es sich um ein marktfähiges Produkt handelt und der Staat bisher das Monopol nicht innegehabt hat.

PROF. DR. CHRISTOPH GUSY

Herr Abgeordneter, Sie hatten zunächst die Frage nach Rheinland-Pfalz als Vorbild der Privatisierung gestellt. Ich hatte das Gefühl, daß damit möglicherweise etwas anderes gemeint war,

nämlich Rheinland-Pfalz als Vorbild der Verwaltungsmodernisierung, was immerhin noch ein Unterschied gegenüber Privatisierung ist. Das Land ist noch nicht privatisiert, aber schon in sehr hohem Maße modernisiert. Ich glaube, es ging eher darum, selbst wenn es heute bestimmte Betrachtungsweisen gibt, die das sehr stark in eins setzen.

Ich komme zum zweiten Punkt, zur Aufgabenprivatisierung. Sie hatten zunächst einmal gefragt, warum eigentlich bei einer Aufgabenprivatisierung noch staatliche Kontrollrechte, auch parlamentarische Kontrollrechte gefordert würden. Hierzu müssen wir natürlich folgendes sehen.

Eine Aufgabe wird nicht – ich darf einmal sagen – kraft der ihr innewohnenden Natur zu einer Staatsaufgabe. Vielmehr ist es so, daß sie irgendwann in einem politischen Prozeß vom Staat als Staatsaufgabe in Anspruch genommen worden ist. Ich wäre vorsichtig – hier unterscheide ich mich deutlich von Ihrer Frage –, diese Entscheidung einfach mit dem Epitheton „willkürlich“ zu versehen. Es war doch in der Regel eine Entscheidung, welche, wie wir wissen, bestimmten verfassungsrechtlichen Geboten, aber auch bestimmten politischen Argumentationslasten folgt.

Wenn dem so ist, wird man natürlich bei einer Privatisierung immer wieder fragen müssen, ob diese Argumente fortbestanden, oder, wenn sie noch fortbestehen, immer noch rechtfertigen, daß die Aufgabe als staatliche in Anspruch genommen wird. Das ist keine Frage. Ich wäre aber vorsichtig, die Inanspruchnahme durch den Staat sozusagen einfach so tief zu hängen und abzuqualifizieren nach dem Motto, das sei von vornherein ständig schon einmal mißtrauensbedürftig.

Darüber hinaus hatte ich schon am Rande meines Vortrags darauf hingewiesen, daß die Vollprivatisierung in dem Sinne, daß die

Aufgabe nun vollständig ins Marktgeschehen geworfen wird und dort einfach verbleibt, sich der Staat also wirklich vollständig zurückzieht, insgesamt rein faktisch gesprochen nicht rasend oft vorkommt. Da gibt es natürlich solche Fälle, wenn die Gemeinden etwa ein Hallenbad schließen und ein privates Spaßbad errichtet wird, wenn das Stadttheater geschlossen wird und in ein privates Musicalcenter umgewandelt wird. Das gibt es. Bei sehr vielen „privatisierten“ Aufgaben ist es aber anders. Da behält der Staat eben doch bestimmte Vorbehalte, beispielsweise bestimmte Leistungsgarantien. Ich erinnere an die Infrastrukturaufträge im Grundgesetz für Bahn und Post. Ich erinnere aber auch an den von Ihnen bereits erwähnten Fall der öffentlichen Subventionierung, jedenfalls für eine Übergangszeit. Diese Subventionierung ist letztlich auch ein Akt fortdauernder Verstaatlichung jedenfalls eines Teils der Aufgabe, und sei es nur eine Garantieübernahme für die Erfüllung dieser Aufgabe. Insoweit staatliche Vorgaben oder Ingerenzen bestehen, wird man selbstverständlich nach parlamentarischer Kontrolle fragen können und müssen, aber natürlich nur insoweit. Ist die Aufgabe vollständig privatisiert, dann gibt es keinen Grund zu einer vollständigen parlamentarischen Kontrolle mehr. Dann ist das zu behandeln wie jede andere private auch. Daran besteht überhaupt kein Zweifel.

In diesem Zusammenhang nur noch ein winzig kleines Wörtchen zu den Untersuchungsausschüssen, die hier vorhin erwähnt worden sind. Die Untersuchungsausschüsse können in bestimmten Fällen – das ist richtig – auch in den privaten Bereich hineinstechen. Ob sie allerdings rein private Vorgänge wirklich kontrollieren dürfen, ist – milde formuliert – sehr umstritten. Die Rechtsprechung verlangt hier jedenfalls in der Regel einen Bezug auch zu staatlichen Aufgaben, etwa „Neue Heimat“ der Verwendung staatlicher Mittel, die gerade im Fall der „Neuen Heimat“ – milde formuliert – auch in gewisser Weise kontrollbedürftig war

und von daher doch auch einen Bezug zum staatlichen Gefüge hatte. Ich meine deshalb: Vorsicht! – Parlamentarische Kontrollrechte rein privater Vorgänge wird man wohl auch aus dem Untersuchungsrecht nicht ohne weiteres herleiten können.

Das wollte ich nur noch erwähnt haben. Danke schön.

PROF. DR. WALTER RUDOLF  
UNIVERSITÄT MAINZ

Ich darf da vielleicht gleich anschließen. Auch ich würde mich dagegen wehren, zu sagen, es ist willkürlich, etwas aus dem Staat herauszunehmen oder nicht. Es ist genauso willkürlich, ob es in den Staat hineingekommen ist oder nicht. Es ist alles historisch erklärbar. Es gibt Staaten, bei denen das ganz anders gelaufen ist. Nehmen Sie beispielsweise die USA oder beispielsweise auch Großbritannien, wo sehr viel mehr in privatem Bereich ist als bei uns. In den USA käme man wahrscheinlich überhaupt nicht auf die Idee, daß ein Theater kommunal sein könnte, weil es nie kommunal gewesen ist. Diese historische Erklärung ist wichtig.

Ich halte es auch für richtig, was sowohl Herr Puhl als auch letztlich Herr Gusy gesagt haben, daß in dem Augenblick, wo die Vollprivatisierung eintritt, der Staat aus der Sache heraus ist. Das hat übrigens nicht nur Konsequenzen in Richtung auf Kontrolle des Parlaments. Es gibt auch noch andere Konsequenzen, wie beispielsweise jetzt bei der Frage der Erfüllung der Kriterien für den Euro. Die Schulden dieser Einrichtungen zählen dann nicht mit. Ich meine, das ist auch konsequent, wenn wir davon ausgehen, daß die Masse öffentlicher Aufgaben auch bei uns letztlich immer privat erfüllt ist. Die Aufgabe, für Essen und Trinken zu sorgen, ist, wenn Sie jetzt einmal von dem einfachsten Getränk, dem Wasser absehen, bei den etwas gehobenen Getränken wie Wein

oder Bier immer privat gewesen. Die Bäckereien waren immer privat. Das ist natürlich eine öffentliche Aufgabe. Die Versorgung mit Medikamenten – hat das Bundesverfassungsgericht gesagt – ist eine öffentliche Aufgabe. Das ist immer privat gemacht worden. Presse – eine öffentliche Aufgabe, und was für eine – ist immer privat gewesen. Sie sehen also, auch bei uns war schon sehr viel an öffentlichen Aufgaben immer privat. Nun, weil sich der Staat übernimmt, soll weiter privatisiert werden. Da bin ich auch der Meinung, dann ist der Staat heraus. Die sind dann auch Grundrechtsträger und nicht mehr Grundrechtsverpflichtete.

Jetzt bin ich aber anderer Meinung sowohl bei Herrn Puhl und wahrscheinlich auch bei Herrn Gusy hinsichtlich der organisatorischen Privatisierung. Bei der organisatorischen Privatisierung hat man früher immer gesagt: Der Staat darf sich nicht aus den Grundrechten herausflüchten, indem er in die private Sphäre geht. – Daran möchte ich eigentlich auch festhalten. Ich bin der Meinung, daß in dem Augenblick, wo der Staat beteiligt bleibt – und sei es etwa in einer Form von 50 % –, ist er weiterhin auch Grundrechtsverpflichteter und nicht nur Grundrechtsträger, Herr Puhl. Im Datenschutzrecht haben wir das Gott sei Dank bei uns im Land sinnvoll geregelt, indem wir gesagt haben, daß der Geltungsbereich des Datenschutzgesetzes auch auf die Vereinigungen der in den Nummern 1 bis 5 – das sind die Gebietskörperschaften – genannten Stellen ungeachtet ihrer Rechtsform anzuwenden ist, also die Kontrolle über ein Grundrecht und die Bindung an die Grundrechte bleibt. Das halte ich eigentlich für selbstverständlich. Der Staat darf sich hier, wenn er organisatorisch teilprivatisiert, nicht der Grundrechtsbindung entziehen.

Was die Subventionierung angeht, bin ich voll Ihrer Auffassung, daß man da die volle Kontrolle hat, weil die Wirtschaftspläne zumindest dem Haushaltsausschuß und damit dem Bundestag

oder Landtag bekannt sind. Das läuft etwa bei den Wissenschaftsorganisationen oder den Mittlerorganisationen in der auswärtigen Kulturpolitik auch genau so, daß in den Fällen natürlich eine Kontrolle da ist. Das gleiche müßte übrigens auch für die politischen Stiftungen der Parteien gelten. Die werden – was den Auslandsanteil angeht – auch vom Auswärtigen Amt, also über den Bundeshaushalt subventioniert.

Ich habe noch eine Frage zu Herrn Kollegen Weber. Sie haben gemeint, daß die Entscheidung immer da liegen soll, wo auch das Wissen ist. Herr Weber, das hat es noch nie gegeben. Herr Weber, die Entscheidung, wie die Gesetze gemacht werden, treffen die Parlamente. Der Bundestag beschließt nach Artikel 78 ein Gesetz, aber der Bundestag macht doch nicht das Gesetz. Das Gesetz wird doch ganz woanders gemacht, nämlich da, wo das Wissen liegt. Auf diese Art und Weise geben Sie die Demokratie auf. Das Gesetz wird woanders gemacht, als wo es entschieden wird. Der Bundestag kann bei einem sehr komplizierten Gesetz auch nicht alles bis in die letzten Feinheiten in allen Konsequenzen übersehen. Auch die, die die Gesetze machen, müssen das nicht immer. Aber Sie haben da doch immerhin jedenfalls den Sachverstand der Ministerien, der Hunderte oder Tausende von Stellen im Bund, die vorher angehört werden. Da liegt der Sachverstand. Das machen dann einige Fachleute. Der Bundestag kann darauf selbstverständlich noch Einfluß nehmen, aber der eigentliche Urheber ist wohl nicht das Parlament.

PROF. DR. JÜRGEN WEBER

Darf ich gleich antworten?

VIZEPRÄSIDENT PETER SCHULER

Herr Professor Weber, Sie haben das Wort.

Ich habe auch ein paar Anmerkungen zu dem zu machen, was vorher war. Das war die Frage, wie öffentliche Aufträge und öffentliche Aufgaben entstehen und wie der Prozeß dazu ist. Das ist ein gesellschaftlicher Konsens. Ich glaube, soweit sind wir uns alle einig. Wenn dieser Konsensprozeß einigermaßen machtfrei und rational passiert, ist es wohl richtig, daß die öffentliche Hand Aufgaben übernimmt. Das ist dann im Sinne der Bürger. Ich erlebe es nur, daß dieser Wille der Bürger irgendwann einmal vor 20 oder 30 Jahren der Wille war und sich dann mit der Zeit keiner mehr um diesen Willen kümmert. Sie kennen alle das Phänomen, daß bestehende Aufgabenträger sich immer neue Aufgaben suchen. Ich kenne zumindest seit Mitte der 80er Jahre die Diskussion um Aufgabenkritik, wo Tausende von Kommissionen sich Gedanken gemacht haben, welche Aufgaben nun dann vielleicht wieder doch staatliche sein sollen und welche nicht. Die haben in aller Regel ein ziemlich unrühmliches Ende genommen. Es ist nämlich häufig nichts passiert. Ich glaube, wir müssen an der Stelle viel mehr Aufmerksamkeit darauf verwenden, Aufgaben als Denkheuristik zunächst einmal zu streichen und die bestehenden letztlich zu rechtfertigen – „sunset legislation“, wie es wohl heißt –, daß man tatsächlich Verlängerungen zu genehmigen hat, was automatisch dazu führt, daß man den gesamten Prozeß auf einmal als kaum noch kontrollierbar oder beherrschbar ansieht, weil es zu viele Gesetze gibt.

Der Aspekt, den Sie ansprachen, hat sehr viel mit Kontrollrealität und Kontrollrechten zu tun. Wenn es denn so stimmt, wie Sie sagen – das ist der Eindruck, den man immer hat –, dann werden Gesetze von wenigen Spezialisten gemacht, für die es keine Kontrolle mehr gibt. Kontrolle passiert hinterher vielleicht noch durch Gerichte. Das ist aber schon derart speziell und mit unterschiedli-

chen Auffassungen, daß das Parlament, wenn Sie es einmal ernst nehmen, wirklich nur noch sehr eingeschränkt kontrollieren kann. Das ist eine Frage, die man sich gut überlegen muß, ob das auf Dauer ein demokratisches System aushält. So etwas wird auch sehr leicht manipulierungsfähig, daß durch Spezialisten für andere gehandelt wird, und wir packen darüber das demokratische Deckmäntelchen, so daß wir uns an dieser Stelle überlegen müssen, was ein Parlament wirklich an Kontrollrechten wahrnehmen kann. Wenn die Regeln nur noch durch ganz wenige gemacht werden, dann ist zumindest die Antwort in Unternehmen, da muß man weniger regeln. Die, die ich mache, müssen transparent und nachvollziehbar sein. Ich muß im Detail auf Regeln verzichten, weil sie keiner mehr überschauen kann. Wenn sie keiner mehr überschauen kann, dann ist die große Gefahr, daß ich Opportunisten das Wort rede, die sich ihre eigenen Regeln machen, mit denen sie gut leben können. Das ist ein wesentliches Problem. Ich meine, der Ausweg liegt darin, daß es weniger Regeln werden. Wir können es bei dieser Regelungsdichte nicht belassen.

Ein Satz noch zur Kontrolle und zum Kontrollbegriff. Ich weiß nicht, ob der von jedem gleich gesehen wird. Was heißt eigentlich Kontrolle? Heißt das, ich habe irgendeine Regel erlassen, und ich bin jetzt derjenige, der kontrolliert, ob die Regel auch eingehalten wird? Ich weiß nicht, wer von Ihnen eine solche Kontrolle wirklich wahrnehmen kann. Das Parlament sicherlich nicht. Die parlamentarische Kontrolle ist wesentlich auf den Haushaltsplan beschränkt. Darüber wird diskutiert. Im Haushaltsplan stehen Zahlen, und die politischen Programme, die dahinterstehen, sind nur sehr ausschnitthaft sichtbar, oder man ist den Weg gegangen, einfach die Begründung von Budgetansätzen zu verpflichten. Sie lernen auf dem Weg. Sie sind längst noch nicht so weit. Aber man kommt dann zu etwas, was dann eher der ökonomische Kontrollbegriff ist oder zumindest eine wesentliche

Ausprägung. Es gibt ein Ziel. Ich will etwas erreichen. Ich schaue dann als Kontrollierender, ob das, was ich gewollt habe, erreicht wurde. Das setzt aber ganz andere Mechanismen voraus. Das heißt, es ist nicht die Frage, ob eine Zahlungsposition eingehalten wurde oder nicht, sondern, ob eine Wirkung mit dieser Zahlung erreicht wurde oder nicht. Ich glaube, da müssen wir alle noch sehr viel Know-how aufbauen, weil das alles andere als einfach ist. Aber dann wird meines Erachtens Kontrolle wirklich möglich. So ist sie sehr ausschnitthaft und steht meines Erachtens mehr auf dem Papier, als sie inhaltlich ausgefüllt werden kann.

PROF. DR. WALTER RUDOLF

Dazu nur eine Gegenfrage: Glauben Sie, daß ein Aufsichtsrat oder eine Mitgliederversammlung einer Aktiengesellschaft eine Aktiengesellschaft kontrolliert? Da ist mir – offen gesagt – dann eine Kontrolle von parlamentarischen Vertretern doch schon lieber.

PROF. DR. JÜRGEN WEBER

Das Argument ist sehr schön, weil sich natürlich gerade Unternehmen überlegen, ob die Aufsichtsräte noch effizient kontrollieren. Das ist gerade die Diskussion. Was sich herausbildet, ist ein anderes Kontrollverhalten. Wenn Sie sich die Kontrolle des Aktienmarkts gegenüber Unternehmen live anschauen, sind das nicht mehr die alten Aufsichtsräte. Es wird sehr viel präziser nach Ergebnissen und Begründungen gefragt als im alten Aufsichtsratsmodell. Das heißt, die Unternehmen sind gerade dabei, ein nicht mehr funktionierendes Modell des Aufsichtsrats zu ersetzen oder so zu verändern, daß die Kontrolle wieder möglich wird, und zwar faktisch und nicht nur auf dem Papier. Auch das Modell muß reformiert werden. Das wird gerade massiv diskutiert. Aber

es zeigt meines Erachtens zumindest einmal eine Perspektive auf, die man sich auch bei parlamentarischer Kontrolle überlegen kann. Das Beispiel, daß mehrere Töpfe finanzieren, wäre nicht möglich gewesen, wenn die Zwecke, für die Mittel eingesetzt werden, vorher transparent gewesen wären. Ob das in der Komplexität leistbar ist, ist eine ganz andere Frage. Das ist aber wieder ein Argument für mich, diese Kontrolle auf Wesentliches zu beschränken.

#### STAATSSSEKRETÄR DR. INGOLF DEUBEL

Ich möchte noch einmal auf den Kontrollbegriff eingehen. Letztendlich sollte man Kontrolle aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger definieren. Diese haben ein hohes Interesse daran, daß es Instanzen gibt, die sicherstellen, daß die Einnahmen des Staates aus Steuern und anderen Zwangsabgaben effizient und effektiv eingesetzt werden. Da ist dann auch genau die Schnittstelle. Das Parlament kann sich im kameralen Haushalt traditionell zwar damit beschäftigen, ob die vorgegebenen Einzelpositionen überschritten worden sind oder nicht, aber im Sinne des Bürgers festzustellen, ob mit dem Geld auch etwas Ordentliches gemacht worden ist, ob die gesetzten Ziele erreicht worden sind, das ist gerade im normalen Haushalt äußerst schwierig und nur durch zusätzliche Fragen, Berichte und Erklärungen überhaupt feststellbar.

Das heißt, der normale Haushalt ist ein denkbar schlechtes Mittel, um aus der Sicht der Bürgerinnen und Bürger wirklich Kontrolle auszuüben, weil es nicht um Ergebnisse geht, sondern lediglich um Einhaltung von zulässigen Ausgabepositionen.

Hier setzt dann eine völlig andere Sicht ein, wenn sich der Staat nicht selbst als Produzent betätigt, sondern den Haushalt ledig-

lich als eine Art Einkaufsbudget sieht, in dem der größte Teil der Mittel verwendet wird, um von Dritten Leistungen einzukaufen. Dritte können dabei rechtlich oder zumindest wirtschaftlich selbständige private oder öffentliche Betriebe sein. Dann kriegen wir eine völlig andere Sichtweise. Dann stehen nämlich im Haushalt Mittel zur Verfügung, um Leistungen möglichst unter dem Gesichtspunkt des Wettbewerbs einzukaufen. Das heißt also, pro Leistungseinheit darf nur das bezahlt werden, was der Markt festgestellt hat, und nicht, was die Bürokratie an Ausgaben produziert hat. Da liegt dann meines Erachtens der große Vorteil, wenn die Leistungserstellung nicht im Haushalt erfolgt, sondern in zumindest wirtschaftlich selbständigen Einrichtungen, weil dann eine Leistung eingekauft und dafür ein Preis bezahlt wird. Es ist dabei uninteressant, wie die Produktion selbst erfolgt, solange sie nur unter Wettbewerbsgesichtspunkten vernünftige Qualität erbringt und kostengünstig erfolgt. Ich käme doch auch nicht auf die Idee, wenn das Land einen Bau ausschreibt, zu dem Bauunternehmer hinzugehen und zu prüfen, wie der sein Personal eingesetzt hat, welche Technik er verwendet und so weiter, solange er sich innerhalb des geltenden Rechtsrahmens bewegt.

Diese Kontrolle der Ergebnisse ist wesentlich effizienter und natürlich mehr im Sinne von Bürgerinnen und Bürgern als die übliche Haushaltskontrolle. Deswegen muß sich das Parlament fragen, ob es nicht gewinnen kann, wenn es auf diesen Weg einschwenkt und sich damit von der Input- zur Outputkontrolle entwickelt.

Lassen Sie mich aber auch noch etwas zu der Behauptung sagen, daß bei Privatisierung ein Kontroll- oder Machtgewinn für die Exekutive, dagegen ein Machtverlust für das Parlament entstehe. Das muß man sicherlich etwas differenzierter sehen. Wenn

ein bisher in der Hierarchie der Verwaltung befindlicher Verwaltungsteil – zum Beispiel die Staatsbauverwaltung und die Immobilien in diesem Bereich – ausgegliedert wird, dann verliert in dem Moment auch die Exekutive an Kontrollmöglichkeiten, allerdings nur an den wenig wirkungsvollen Kontrollmöglichkeiten der Inputverwendung. Statt dessen übernimmt sie die Kontrolle über Ergebnisse, weil dann nämlich Aufträge erteilt werden, deren Erfüllung überprüft werden kann. Dies gilt dann natürlich auch für das Parlament. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Aufträge aus allgemeinen Deckungsmitteln erfolgen.

Wenn es sich dann auch noch um Güter oder Dienstleistungen handelt, die am Markt eingekauft werden können und bei denen Wettbewerbspreise vorliegen, gibt es für das Parlament, aber auch für die Exekutive kaum noch Gründe, sich um die konkrete Produktion zu kümmern und hier besondere Informations- oder Kontrollrechte zu reklamieren. Viel wichtiger ist dann dagegen eine funktionierende Beteiligungsverwaltung, die Parlament und Regierung eine intensive Kontrolle und Steuerung der eigenen Betriebe ermöglicht. Im Vordergrund steht dann aber die Wahrnehmung der Eigentümerfunktion.

Nehmen Sie auch das Beispiel der Vollprivatisierung. Alle sind sich einig, daß bei Vollprivatisierung der Staat bzw. das Parlament draußen vor sein müssen. Wenn wir aber kurz vor der Vollprivatisierung sind, nämlich eine private Gesellschaft haben, in der nur private Güter erstellt werden, für die der Staat selbst nicht einmal Nachfrager ist, aber eine Beteiligung hält, da frage ich mich ernsthaft, warum das Parlament außer einer reinen Eigentümerfunktion noch andere Funktionen wahrnehmen will. Warum ist es denn für das Parlament wichtig, wie in dem Unternehmen der Produktionsprozeß genau abläuft? Das ist für den Staat völlig irrelevant. Das ist in diesem Fall auch für die Exekuti-

ve irrelevant. Das heißt, es ist überhaupt nicht schädlich, daß in solchen Unternehmen eine intensive Interventionskontrolle nicht mehr stattfindet, weil sie überflüssig ist.

#### VIZEPRÄSIDENT PETER SCHULER

Meine Damen und Herren, mit dem Blick auf die Uhr gibt es noch zwei kurze Stellungnahmen von Herrn Professor Dr. Gusy und Frau Thomas. Aber dennoch sollten wir bedenken, das ist ein erster Schritt in einem sehr komplexen Themenbereich. Wir wollten eigentlich nicht mehr, als Sensibilität wecken. Sie bekommen alle das Protokoll zugesandt. Wie gesagt, das wird aufgearbeitet. Natürlich habe ich Verständnis dafür, daß Sie noch Stunden diskutieren könnten, aber einige von uns haben ganz bestimmte Zeitvorgaben.

Herr Professor Dr. Gusy und auch Frau Kollegin Thomas, ich darf Sie nun darum bitten, daß Sie sehr gerafft dazu noch einmal Stellung nehmen.

Zunächst einmal, nochmals herzlichen Dank für diese engagierte Diskussion.

#### PROF. DR. CHRISTOPH GUSY

Wir haben hier heute gesehen, daß in sehr hohem Maße der Staat redimensioniert werden sollte, nicht zuletzt durch Privatisierung, indem vielfältige Parallelen zur Wirtschaft und zu Unternehmen gezogen worden sind. Als der Staat in Deutschland 1834 – wenn mich nicht alles täuscht – erstmals als juristische Person bezeichnet worden ist, war es tatsächlich so, daß die Aktiengesellschaften und die juristischen Personen des Privatrechts den Paten abgaben. Dessenungeachtet meine ich hier

heute doch vor vorschnellen Analogien warnen zu sollen. Wenn man sozusagen hingehet und das Parlament als Aufsichtsrat und das wählende Volk als Hauptversammlung ansieht oder meint, solche Konstruktionen in den Raum stellen zu sollen, so meine ich, sollte man auch an einigen grundsätzlichen Unterschieden festhalten, welche Staat und Unternehmen nun einmal haben. Staatsaufgaben sind komplexer als Unternehmensaufgaben. Deshalb sind auch die staatlichen Leistungsparameter komplexer als unternehmerische Leistungsparameter. Das mag unzeitgemäß oder vielleicht etwas befremdlich klingen, ist aber so. Insoweit würden wir uns sehr rasch, wenn wir die Unternehmensparameter für den Staat übernehmen, auf das neoliberale Moment festlegen lassen, ein guter Staat ist ein billiger Staat, das heißt, eine gute Staatsaufgabe ist eine privatisierte Staatsaufgabe.

Meine sehr verehrten Damen, meine Herren, so einfach scheint mir das in einer Demokratie nicht zu sein. Die Akzeptanzbedingungen des staatlichen Handelns sind doch komplexer, als lediglich über den Preis zu vermitteln. Es kommt also nicht nur darauf an, daß der Staat möglichst billig handelt, es kommt auch darauf an, daß für die jeweilige staatliche Leistungstiefe angemessene Gegenleistungen verlangt werden. Anders ausgedrückt, auch beim Staat ist immer ein Preis-Leistungs-Verhältnis jedenfalls mit zu bedenken. Das ist nicht nur das Moment von unterlassenen Ausgaben.

Dies heißt im Klartext, demokratische parlamentarische Kontrolle ist immer mehr als bloße Wirtschaftlichkeitskontrolle. Es gibt auch andere komplexere Maßstäbe. Deshalb reichen meines Erachtens die Mechanismen des Haushaltsrechts allein – die Maßstäbe der Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit allein – als Kontrollmaßstäbe nicht aus.

Nach diesem schönen umfassenden Statement kommt jetzt noch einmal ein etwas eingeschränkteres von meiner Seite. Ich habe leider die Eingangsstatements von Ihnen, Herr Dr. Deubel, und von Ihnen, Herr Professor Dr. Weber, nicht gehört. Aber Ihre Bemerkungen jetzt eben haben mich doch noch einmal auf den Plan gerufen, vor allen Dingen die Frage, was zu kontrollieren ist und was im Rahmen von Privatisierung – gerade Organisationsprivatisierungen – zu kontrollieren ist. Sie haben fast Kontrollzugewinne versprochen durch solche Formen. Dann will ich doch einmal einige Beispiele aus der momentanen Praxis in der Debatte um die Budgetierung, wie sie hier im Großexperiment in Rheinland-Pfalz in der Landesverwaltung bei den Personalausgaben durchgeführt wird, bringen, wo die Argumentation ähnlich läuft. Auch dort heißt es, das Parlament bekommt letztendlich über diese Budgetierung ein höheres Maß an Einblick und Kontrollmöglichkeit. Aber das ist etwas, was uns in der Ferne in Aussicht gestellt wird. Tatsächlich geben wir im Moment etwas weg, und unsere Anforderung nach tatsächlichen Leistungsbeschreibungen, die wir über eine Kosten-Leistungs-Rechnung, die dann in den Ressorts erbracht werden müßte, erst erhalten könnten, ist in weite Ferne gerückt. Tatsächlich haben wir aber die Möglichkeiten der Steuerung durch das Parlament stärker eingeschränkt.

Ein zweites Beispiel: Aktuelle Debatte in Rheinland-Pfalz um die Art und Weise der Berichterstattung über Subventionen, auch etwas, was aktuell läuft nach dem jüngst vorgelegten Subventionsbericht. – Auch dort müßte ich dann sagen: Ich könnte das kontrollieren, wenn ich eine Erfolgs-, Ergebnis- und Effizienzkontrolle habe. – Aber gerade auf dieser Seite erfahre ich dann

von der Landesregierung, daß es ganz schwierig ist, überhaupt eine Zielerreichungskontrolle zu formulieren und das in einem Bericht auch öffentlich darzulegen. Es werden uns doch Kontrollzugewinne und Versprechungen eröffnet, die aber doch in Realität nicht eingelöst werden. Deswegen bedanke ich mich noch einmal ausdrücklich bei den beiden Herren Puhl und Gusy, die die Bedeutung des Kontrollrechts des Parlaments auch mit in den Vordergrund gestellt haben. Ich will damit gar nicht sagen, daß sich das Parlament nicht auf den Weg machen muß, das zu verändern. Aber ich will deutlich machen, daß es dann eine Ausgewogenheit der Entwicklung geben muß. Für das, was das Parlament abgibt, muß es im Gegenzug und zu gleicher Zeit auch etwas bekommen. Da sehe ich keine Gleichgewichtigkeit.

Vielen Dank.

#### VIZEPRÄSIDENT PETER SCHULER

Meine Damen und Herren, wir sind am Ende dieser Veranstaltung. Ich darf mich sehr herzlich bei den Referenten für die wohltuend sachlichen Referate bedanken. Das muß ich gestehen; denn da ist mancher Sprengstoff dahinter, wenn man sich zumindest die Diskussion in der Enquete-Kommission und vor allen Dingen die Stellungnahme des Staatssekretärs einmal zu Ende vergegenwärtigt. Da ist noch einiges aufzuarbeiten. Das wird auch das Thema einer nächsten Veranstaltung sein.

Ich darf mich auch sehr herzlich bei Ihnen bedanken, die Sie die Diskussion gestaltet haben. Damit darf ich dieses Symposium schließen. Herzlichen Dank.



# ANHANG

## FUSSNOTEN ZU DEM VORTRAG VON PROF.DR. PUHL

<sup>1</sup> Mit Anmerkungen versehener Beitrag zum Symposium des Landtags Rheinland-Pfalz „Privatisierung und Rechte der Parlamente“ vom 4. März 1998; die Vortragsform ist beibehalten.

<sup>2</sup> Vgl. den Abschlußbericht des Sachverständigenrats „Schlanker Staat“, 3 Bände, 1997.

<sup>3</sup> Die Staatsquote (= Staatsausgaben in v.H. des Bruttoinlandsprodukts [BIP]) betrug in Deutschland 1997 49,5% – in Japan 36,0%, in den USA 32,8 %. Die reine Abgabenquote (Steuern und Sozialabgaben in v.H. des BIP) lag in Deutschland 1994 bei 41,9%, in Japan bei 27,8% und in den USA bei 27,6%. S. i.e. Bundesministerium der Finanzen, Finanzbericht 1998, Übersicht 16 und 17, S. 344f.

<sup>4</sup> Zu den Motiven s. etwa Schink, VwArch 85 (1994), S. 251 (267ff.); Lecheler, BayVBl 1994, S. 555ff.; Osterloh, VVDStRL 54 (1995), S. 204 (209ff.); Bauer, VVDStRL 54 (1995), S. 243 (256ff.), je m.w.N.

<sup>5</sup> Einen zusammenfassenden Überblick über die Privatisierungsaktivitäten des Bundes gibt jährlich der Beteiligungsbericht des Bundesfinanzministers (jeweils im Vorwort und im Gesamtüberblick unter A.).

<sup>6</sup> 9 III, IV des Gesetzentwurfs der Bundesregierung zur Änderung des Atomgesetzes, BT-Drucks. 13/8641 v. 1.10.1997; zu den Reformüberlegungen s. die Dissertation von Jörg K. Menzer, Privatisierung der atomaren Endlagerung, 1997.

<sup>7</sup> Vgl. Osterloh, VVDStRL 54 (1995), S. 204 (206); Bauer, VVDStRL 54 (1995), S. 243 (245f.) m.w.N.; zur Zulässigkeit privater Überwachung des ruhenden und fließenden Verkehrs s. aus jüngerer Zeit etwa KG, NJW 1997, S. 2894; BayObLG, BayVBl

1997, S. 412 und BayVBl 1998, S. 90; Steegmann, NJW 1997, S. 2157 m.w.N.

<sup>8</sup> Vgl. Hartwig, in: Thieme (Hg.), Privatisierungsstrategien im Systemvergleich, 1993, S. 41 (44); Schoch, DVBl 1994, S. 962 (965).

<sup>9</sup> S. etwa das im Abschlußbericht des Sachverständigenrates „Schlanker Staat“ separat veröffentlichte Minderheitsvotum (Bd. 1, 1997, S. 66ff.).

<sup>10</sup> Zu eventuellen Schranken des einfachen Rechts, vor allem des Haushalts- und Kommunalrechts s. Schoch, DVBl 1994, S. 962 (971ff.) m.N.

<sup>11</sup> Vgl. z.B. Art. 87e, 143a [Eisenbahnen], 143b GG [Postunternehmen]; Art. 87d I 2 GG nF hält dagegen für die Luftverkehrsverwaltung ausdrücklich nur eine Privatisierungsoption offen, die der Gesetzgeber durch das 10. Gesetz zur Änderung des LuftVG (BGBl I 1992, 1370) in Anspruch genommen hat.

<sup>12</sup> S. etwa Lecheler, BayVBl 1994, S. 555 (557f.); Schoch, DVBl 1994, S. 962 (969ff.); Bauer, VVDStRL 54 (1995), S. 243 (263ff.), je m.w.N.

<sup>13</sup> Unter einem organisationsrechtlichen Gesetzesvorbehalt steht unstr. jede Beleihung sowie die Übertragung gesetzlich öffentlich-rechtlichen Rechtsträgern oder Behörden zugewiesener Aufgaben (z.B. die Umwandlung der rechtsfähigen Anstalt des öffentlichen Rechts „Institut für Auslandsbeziehungen“ in Stuttgart in einen eingetragenen Verein durch Gesetz v. 2.6.1997 [GBl. BW 1997, S. 190]; oder die Übertragung bestimmter Aufgaben des Bundesamtes für Bauwesen und Raumordnung auf eine Gesellschaft des privaten Rechts, Art. 1 § 2 VI des Errichtungsgesetzes vom 15.12.1997, BGBl I 1997, 2902). Im übrigen sieht die wohl h.M. schon in der Generalklausel des § 65 BHO und den entsprechenden Landesvorschriften eine hinlängliche Gesetzesgrundlage, vgl. etwa Bauer VVDStRL 54 (1995), S. 243 (267) m.N. Das wird man indessen differenziert zu

beurteilen haben; dazu näher Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 175ff.

<sup>14</sup> Begriff nach Wahl, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hg.), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, 1997, S. 301 (336).

<sup>15</sup> Zu den Formen der Privatisierung s. etwa Schoch DVBl 1994, S. 962f.; Bauer VVDStRL 54 (1995), S. 243 (249ff.); ausgespart wird hier die bloße Vermögensprivatisierung (Eigentumsübertragung auf Private) und die v.a. auf kommunaler Ebene (bei pflichtigen Selbstverwaltungsaufgaben) bedeutsame funktionale Privatisierung: bei ihr verbleiben Aufgabenzuständigkeit und -verantwortung bei dem Träger der öffentlichen Verwaltung, der jedoch die Aufgabendurchführung (Leistungserstellung) auf private Verwaltungshelfer überträgt.

<sup>16</sup> Von ihnen selbst oder über öffentlich-rechtlich oder privatrechtlich organisierte Verwaltungstrabanten.

<sup>17</sup> Vgl. etwa Schoch DVBl 1994, S. 962 (963).

<sup>18</sup> Insbesondere der unmittelbaren, über Finanztransfers aber auch der mittelbaren Staatsverwaltung.

<sup>19</sup> Und jede andere mittelbewirtschaftende Stelle – also auch die Parlamentsverwaltungen und Gerichte.

<sup>20</sup> Das ergibt sich zwar nicht schon allein aus dem Wortlaut von Art. 110 II 1 GG, wohl aber – im Umkehrschluß – aus Art. 111 und 112 GG; vgl. etwa BVerfGE 20, 56 (90); 45, 1 (34).

<sup>21</sup> Näher Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 5f. m.w.N.

<sup>22</sup> S. Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 40ff., 49ff.

<sup>23</sup> Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 103ff.

<sup>24</sup> S. BVerwGE 74, 58ff; und BVerwGE 104, 20

<sup>25</sup> S. BT-Drucks. 13/6149 v. 18.11.1996 zum Thema Petitionsrecht und parlamentarische Kontrolle im Bereich der Telekommunikation und des Postwesens.

<sup>26</sup> Ein entsprechendes Verfahren der Bundestags-Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist anhängig beim BVerfG – 2 BvE 2/97.

<sup>27</sup> Kluth, Grenzen kommunaler Wettbewerbsteilnahme, 1988, S. 19.

<sup>28</sup> Diese „Wahlfreiheit“ der Verwaltung hinsichtlich der Organisations- und Handlungsformen, in denen sie tätig wird, entspricht herrschender, wenn auch nicht unangefochtener Meinung, vgl. etwa Krebs, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR III, § 69 Rn. 6; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 11. Aufl. 1997, § 3 Rn. 9; kritisch etwa Ehlers, Verwaltung in Privatrechtsform, 1984, S. 65ff., 374f. und ders., in: Erichsen (Hg.), Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Aufl. 1995, § 2 Rn. 33 ff. m.w.N.; Kempen, Die Formenwahlfreiheit der Verwaltung, 1989, passim.

<sup>29</sup> Zu weiteren Rechtsfolgen, z.B. aus Art. 109, 110, 114, 115 GG, dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip s. Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 162ff., 297ff., 347ff., 444ff., 504ff., 532ff.

<sup>30</sup> Insoweit besteht freilich ein Bagatellvorbehalt: Verfassungsrechtliche Bindungen können auch nicht dadurch unterlaufen werden, daß man einen privaten „Strohmann“ als Teilhaber einschleust, s. Ehlers, JZ 1987, S. 218 (227); Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 166.

<sup>31</sup> Zu Ausnahmen (etwa Großforschungseinrichtungen) s. Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 417.

<sup>32</sup> BVerfGE 45, 63 (80); 68, 193 (211); Ehlers, Verwaltung in Privatrechtsform, 1984, S. 84; Schmidt-Aßmann, FS für Niederländer, 1991, S. 383 (389f.); Rübner, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR V, § 116 Rn. 81.

<sup>33</sup> So insbesondere Ehlers, Verwaltung in Privatrechtsform, 1984, S. 247f m.w.N.; ferner BGHZ 52, 325 (328ff.); unentschieden Rübner, in: Isensee/Kirchhof (Hg.), HStR V, § 117 Rn. 18; Stern, Staatsrecht III/1, § 74 IV 4 und 5 (S. 1405ff., 1418ff.). – Im Sinne

der Gegenposition etwa Püttner, Öffentliche Unternehmen, 2. Aufl. 1985, S. 91ff., 119f.

<sup>34</sup> Sie wird von der hM in Art. 74 Nr. 11 GG verortet, teils auch in Nr. 11 i.V.m. Nr. 1 – s. Becker, DÖV 1998, S. 97 (102).

<sup>35</sup> Dazu ausführlich und für den hier interessierenden Fall der staatlichen Eigengesellschaft zu Recht kritisch v. Danwitz, AöR 120 (1995), S. 595 (610ff., 617ff. m.w.N.).

<sup>36</sup> Das Sonderproblem mehrerer staatlicher Beteiligter an einem staatlichen Unternehmen sei an dieser Stelle ausgespart.

<sup>37</sup> Vgl. Art. 30, 70, auch 109 I GG.

<sup>38</sup> Dazu aus der neueren Literatur etwa Wahl, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hg.), Verwaltungsorganisationsrecht als Steuerungsressource, 1997, S. 301ff.; sowie Krebs, ebd., S. 339ff.; Becker DÖV 1998, S. 97 (103ff.); v. Danwitz AöR 120 (1995), S. 595ff.; Schmidt ZGR 1996, 345ff.; Habersack, ZGR 1996, S. 544 (555f.); auch Engelland DÖV 1996, S. 71ff., je m.w.N.

<sup>39</sup> § 53a AktG; vgl. BGHZ 69, 334 (341); K. Schmidt, Gesellschaftsrecht, 3. Aufl. 1997, S. 468ff., 806f., 1038f.; Henn, Handbuch des Aktienrechts, 4. Aufl. 1991, S. 10, je m.w.N.

<sup>40</sup> Zutreffend insbesondere die in Fn. 38 angeführten Beiträge von v. Danwitz und Wahl, anders das überwiegende gesellschaftsrechtliche Schrifttum. Zulässig sind natürlich erst recht spezielle Bundesregelungen, die Bundesingerenzen gegenüber Bundeseigengesellschaften vorsehen (z.B.: Rechtsaufsicht über die – privatrechtlich organisierten – Verbände der Ersatzkassen nach §§ 212 V, 214 II, 208 II 1 SGB V, §§ 87-89 SGB IV oder über die Verkehrsofferhilfe e.V., § 3 der VO v. 14.12.1965, BGBl. I, 2093; die Rechnungsprüfung der – privatrechtlichen – Deutschen Bundesstiftung Umwelt durch den Bundesrechnungshof, § 3 des Errichtungsgesetzes v. 18.7.1990, BGBl. I, S. 1448; oder die Genehmigungsbedürftigkeit der Satzungen der – privatrechtlich organisierten – zentralen Einrichtungen der Wirtschaft [CMA, ZMP] nach § 2 II, III

AbsatzfondsG). In diesen Fällen stellt sich die Kompetenzfrage ebensowenig wie bei anderen Sonderrechten der Verwaltung, die bundesrechtlich ausdrücklich geregelt sind (vgl. §§ 53f. HGrG, §§ 394f. AktG).

<sup>41</sup> Hierzu s. den Beitrag von Gusy zu diesem Symposium.

<sup>42</sup> In Betracht kommen gesellschaftsvertragliche Regelungen; besondere Verträge mit dem Privatrechtssubjekt; oder auch Auflagen zum (antragsgebundenen) Zuwendungsbescheid für eine Einrichtung.

<sup>43</sup> Behandelt ist hier, wie gesagt, nur das Thema der Einpersonengesellschaft, nicht die Beteiligung mehrerer öffentlicher Hände in „gemischt-öffentlichen“ Gesellschaften.

<sup>44</sup> Beispiel: Der rheinland-pfälzische Haushaltsgesetzgeber könnte auch eine privatisierte Staatsbauverwaltung weiter mit allen Einnahmen und Ausgaben im Staatsbudget veranschlagen. Die mit der Privatisierung angestrebte haushaltsrechtliche Flexibilisierung könnte er dabei gleichwohl durch Verstärkungs- und Zufließvermerke sowie durch die Zulassung umfassender gegenseitiger Deckungsfähigkeit und Übertragbarkeit der Ausgaben erreichen. Gleichzeitig könnte er aber bestimmte Bereiche, die ihm wichtig erscheinen (etwa die Einstellung von Personal oder den Kauf von Grundstücken), gerade von diesen Flexibilisierungsinstrumenten ausnehmen. – Mit dieser oder anderen Formen der Teiletatisierung vermag das Parlament die Zügel gerade da anzuziehen, wo es ihm notwendig erscheint. Mit der Privatisierungsentscheidung ist eine vollständige Entlassung aus dem Budget nicht notwendig verbunden.

<sup>45</sup> A.A. etwa Hengstschläger, VVDStRL 54 (1995), S. 165 (199); dagegen im einzelnen Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 78ff.

<sup>46</sup> Näher hierzu Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 159ff., 299ff., auch 357ff. (für die Rechnungsprüfung).

<sup>47</sup> Dezidiert anders, speziell für den Kommunalbereich, aber Engelland DÖV 1996, S. 71ff.

<sup>48</sup> Vgl. dazu – für den Bund – Puhl, Die Minderheitsregierung nach dem Grundgesetz, 1986, S. 174ff m.w.N.

<sup>49</sup> Vgl. etwa die Beiträge von Steiger und Dach, in: Schneider/Zeh (Hg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, S. 791f. und S. 1696ff.; nachzudenken ist wohl weniger über eine Inkompatibilität zwischen Aufsichtsrats- und Abgeordnetenmandat, als vielmehr u.U. über einen Ausschluß des Abgeordneten im Aufsichtsrat von bestimmten Einzelentscheidungen.

<sup>50</sup> Dazu näher Puhl, Budgetflucht und Haushaltsverfassung, 1996, S. 347ff., 374ff.

<sup>51</sup> Krebs, in: Schmidt-Aßmann/Hoffmann-Riem (Hg.), Verwaltungsorganisationrecht als Steuerungsressource, 1997, S. 339 (351) hält – zu Recht – eine Rechtsaufsicht über staatliche Eigengesellschaften für verfassungsrechtlich geboten.

<sup>52</sup> Werner, Bessere Berichterstattung des Staates über seinen Unternehmensbesitz, Heft 68 der Schriftenreihe des Karl-Bräuer-Instituts des Bundes der Steuerzahler, 1990.

<sup>53</sup> Vgl. Bauer VVDStRL 54 (1995), S. 243 (277ff.) m.N.

<sup>54</sup> S. z.B. Bleckmann, Staatsrecht II, 3. Aufl. 1989, S 100f.; ausführlich Schmidt-Aßmann, FS für Niederländer, 1991, S. 383 (393ff.); a.A. freilich – in einem Kammerbeschluß. BVerfG JZ 1990, S. 335 mit abl. Anm. Kühne.

<sup>55</sup> Vgl. für Beteiligungsunternehmen: §§ 53, 54 HGrG, §§ 91 I Nr. 4, 92, 104, 97 II Nr. 4, IV BHO und die entsprechenden Vorschriften der Landeshaushaltsordnungen, §§ 394f. AktG; für Zuwendungsempfänger: §§ 44 I 2 und 3 (i.V.m. der VV-BHO), 26 III Nr. 2, 91 I Nr. 3, II, 96 I 2 BHO und die entsprechenden Vorschriften der Landeshaushaltsordnungen.

<sup>1</sup> Vortrag im Mainzer Landtag vom 4.3.1998. Für Vorarbeiten und Diskussion danke ich Herrn wiss. Mitarbeiter Gerhard Nitz, Bielefeld.

<sup>2</sup> Überblick bei Stern, Staatsrecht II, 1980, S. 568 ff; Ossenbühl, in: Isensee/Kirchhof, HbStR III, 1988, S. 320 ff.

<sup>3</sup> S.a. Meyn, Kontrolle als Verfassungsprinzip, 1982; Krebs, Kontrolle in staatlichen Entscheidungsprozessen, 1984, S. 120 ff (Nachw.).

<sup>4</sup> Eichenberger, Schweizerische Juristenzeitung 1965, 269, 272.

<sup>5</sup> Zitiert etwa in BVerfGE 30, 1, 25.

<sup>6</sup> Etwa in dem Sinne, der Rechtsschutz und die Rechtsweggarantie seien Ausdruck des organisierten Mißtrauens zwischen der Zweiten und der Dritten Gewalt.

<sup>7</sup> Stuby, DSt 1969, 303, 316 ff; Jarass, Politik und Bürokratie als Elemente der Gewaltenteilung, 1975, S. 148 f; Zimmer, Funktion – Kompetenz – Legitimation, 1979, S. 257.

<sup>8</sup> Böckenförde, Verfassungsfragen der Richterwahl, 1974, S. 74; näher ders., in: Isensee/Kirchhof a.a.O., § 30 Rn 9 ff; ders. ebd., Bd. I, 1987, § 22 Rn 10 ff.

<sup>9</sup> H.H. Klein, HbStR II, 1987, § 40 Rn 32.

<sup>10</sup> Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. A., 1995, Rn 484 ff.

<sup>11</sup> Dies schließt es m.E. auch aus, Rechtsfiguren wie etwa die „Eigenständigkeit der vollziehenden Gewalt“ oder die eigenständige Legitimation der Exekutive als Rechtstitel für die Forderung nach kontrollfreien Bereichen zu mobilisieren.

<sup>12</sup> Ein Verzicht des Parlaments auf Kontrollkompetenzen wäre mit Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG unvereinbar. Dazu Emde, Die demokratische Legitimation der funktionalen Selbstverwaltung, 1991, S. 308 ff.

<sup>13</sup> Hieraus speisen sich etwa die vielfältigen Diskussionen um die Zulässigkeit ministerialfreier Räume. Dazu Klein, Die verfassungs-

rechtliche Problematik des ministerialfreien Raumes, 1974; Schuppert, Die Erfüllung öffentlicher Aufgaben durch verselbständigte Verwaltungseinheiten, 1981; Oebbecke, Weisungs- und unterrichtungsfreie Räume in der Verwaltung, 1986; Waechter, Geminderte demokratische Legitimation staatlicher Institutionen im parlamentarischen Regierungssystem, 1994, S. 19 ff.

<sup>14</sup> Dazu Übersicht bei Thaysen, Parlamentarisches Regierungssystem in der Bundesrepublik Deutschland, 1987, S. 54 ff; Stern a.a.O., S. 973 ff.

<sup>15</sup> S.o. I.

<sup>16</sup> Eine Ausnahme ist allerdings das parlamentarische Untersuchungsrecht. Zu dessen Besonderheiten im hier dargestellten Zusammenhang am Beispiel des Art. 41 LVNW Gusy, NWVBl 1988, 262.

<sup>17</sup> Dazu eingehend Saladin, Verantwortung als Staatsprinzip, 1984.

<sup>18</sup> Überblick bei Dreier, Hierarchische Verwaltung im demokratischen Staat, 1991, mit Differenzierungen. Kritisch zuletzt Bull, in: Greven u.a. (Hg.), FS Bernbach, 1998, S. 241.

<sup>19</sup> Zwar ist die faktische Krise der Hierarchie in der Exekutive, welche Gegenstand zahlreicher Abhandlungen der Verwaltungswissenschaft ist, auch der Rechtswissenschaft nicht verborgen geblieben. S. nur Dreier a.a.O., S. 148 ff, 195 ff. Doch ist es bislang nicht gelungen, das Hierarchieprinzip als juristisches Zurechnungspostulat durch ein anderes, einigermaßen konsentiertes Prinzip zu ersetzen.

<sup>20</sup> Überblick bei Schoch, DVBl 1994, 962 ff.

<sup>21</sup> Bull, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. A., 1997, Rn 148 ff.

<sup>22</sup> (Kritische) Diskussion bei Jestaedt, Demokratieprinzip und Kondominalverwaltung, 1993, S. 347 ff.

<sup>23</sup> Überblick bei Gusy, JA 1995, 172 ff.

<sup>24</sup> S.o. II 2 b).

<sup>25</sup> Dessen Reichweite ist hier überaus umstritten. Unterschiedliche Positionen etwa bei Ossenbühl, WVDStRL 29, 137, 175; Haverka-

te, VVDStRL 64, 217, 230; Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht II, 5. A. 1987, § 104 a Rn 19 f; v. Arnim, DöV 1989, 1073.

<sup>26</sup> Zu letzterer III 2. S.a. BVerfGE 77, 1, 43 ff; BVerwG, DöV 1990, 977, 978; Spannowsky, DVBl 1992, 269.

<sup>27</sup> Um solche Fragen geht es materiell in dem Organstreitverfahren von Abgeordneten aus Bündnis 90/Die Grünen gegen die Bundesregierung vor dem BVerfG betr. die Kontrolle der Deutschen Post-AG bzw. der Deutschen Telekom AG. Antrag der Grünen vom 3. 3. 1997.

<sup>28</sup> BVerfG, NJW 1990, 1783; s.a. BVerfGE 75, 192, 200.

<sup>29</sup> Überblicke bei Jarass, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 3. A., 1997, S. 193 ff; Gusy, JA 1995, 166 ff, 253 ff; Ehlers, JZ 1990, 1089 ff.

<sup>30</sup> Sie begründen eine differenzierte Verantwortungsordnung für die Materie. In der Rechtswissenschaft wird dabei schon klassisch unterschieden zwischen den Typen der Beratungs-, Überwachungs-, Organisations- und Einstandsverantwortung. Grundlegend Schmidt-Aßmann, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Schuppert, Reform des Allgemeinen Verwaltungsrechts, 1993, S. 43 f. S.a. Bauer, VVDStRL 54, S. 277 ff; Schuppert, StWStP 1994, 541, 553 f, 559 ff; Hoffmann-Riem, DöV 1997, 433, 438 ff.

<sup>31</sup> S. Bauer, DöV 1998, 89.

<sup>32</sup> Zu Problemen etwa Osterloh, VVDStRL 54, 222 ff.

<sup>33</sup> In solchen Fällen kann allenfalls das parlamentarische Untersuchungsrecht eingreifen, soweit Private diesem unterstehen. Dazu BVerfGE 77, 1, 44 ff.

<sup>34</sup> Zu den Kriterien Rudolf, in: Erichsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. A., 1995, § 53 Rn 23 ff; Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. A., 1996, § 23 Rn 56 ff; Peine, Allgemeines Verwaltungsrecht, 3. A., 1997, Rn 38.

<sup>35</sup> Das gilt etwa für die Deutsche Post AG, die nicht nur privatrechtlich Post verteilt, sondern auch öffentlich-rechtliche Zustellungen bewirkt.

<sup>36</sup> S.o. I, II.

<sup>37</sup> Zur Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Begründung von Einschränkungen parlamentarischer Kontrolle s.o. I.

<sup>38</sup> Z.B. Bumke, Die öffentliche Aufgabe der Landesmedienanstalten, 1995, S. 265.

<sup>39</sup> Diskutiert bei Waechter a.a.O., S. 36 f; Jestaedt a.a.O.. S. 282 ff.

<sup>40</sup> Viel Material findet sich im Protokoll der 11. Sitzung der Enquete-Kommission 13/1 („Parlamentsreform“) des Landtags Rheinland-Pfalz vom 19.1.1998, S. 4 ff.

<sup>41</sup> Dazu in jüngerer Zeit kritisch Schmidt-Aßmann, AöR 1991, 329, 375 f; Emde a.a.O., S. 345 ff; s.a. Menzel, Legitimation staatlicher Herrschaft durch Partizipation Privater?, 1980.

<sup>42</sup> Dies war der ganz einheitliche Tenor der Sachverständigen bei der ZiF-Tagung „Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien – Grenzen – Folgen“ am 13.-15.3. 1997. Dazu Gusy, Privatisierung von Staatsaufgaben: Kriterien – Grenzen – Folgen, 1998.

LANDTAG  
RHEINLAND-PFALZ

