

Schriftenreihe der Hochschule Speyer

Band 101

**Probleme der staatlichen  
Steuerung und Fehlsteuerung  
in der Bundesrepublik Deutschland**

Vorträge und Diskussionsbeiträge  
der 54. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1986  
der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

herausgegeben von

**Hans Herbert von Arnim  
Helmut Klages**



**DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN**

**Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung  
in der Bundesrepublik Deutschland**

**Schriftenreihe der Hochschule Speyer**

**Band 101**

# Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung in der Bundesrepublik Deutschland

Vorträge und Diskussionsbeiträge  
der 54. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung 1986  
der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer

herausgegeben von

**Hans Herbert von Arnim**  
**Helmut Klages**



**DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN**

CIP-Kurztitelaufnahme der Deutschen Bibliothek

**Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung in der Bundesrepublik Deutschland:**  
Vorträge u. Diskussionsbeitr. d. 54. Staatswiss. Fortbildungstagung 1986 d. Hochsch. für Verwaltungswiss. Speyer / hrsg. von Hans Herbert von Arnim; Helmut Klages. — Berlin: Duncker und Humblot, 1986.  
(Schriftenreihe der Hochschule Speyer; Bd. 101)

ISBN 3-428-06159-4

NE: Arnim, Hans Herbert von [Hrsg.]; Staatswissenschaftliche Fortbildungstagung ‹54, 1986, Speyer›; Hochschule für Verwaltungswissenschaften ‹Speyer›; Schriftenreihe der Hochschule ...

Alle Rechte, auch die des auszugsweisen Nachdruckes, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, für sämtliche Beiträge vorbehalten.

© 1986 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: G. Schubert, Berlin 65; Druck: A. Sayffaerth - E. L. Krohn, Berlin 61  
Printed in Germany

ISBN 3-428-06159-4

## Inhaltsverzeichnis

Zum Thema: Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung in der Bundesrepublik Deutschland .....	9
Begrüßung durch den Rektor der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer, Professor Dr. <i>Willi Blümel</i> .....	11
Eröffnung: Ansprache des Chefs der Staatskanzlei des Landes Rheinland-Pfalz, Staatssekretär <i>Hanns-Eberhard Schleyer</i> .....	13

### *Erster Teil*

#### **Einführungen, Querschnittsbetrachtungen**

1. Steuerung des Wohlfahrtsstaates als Aufgabe Von Professor Dr. <i>Helmut Klages</i> , Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer .....	23
2. Steuerung durch Recht Von Professor Dr. <i>Hans Herbert von Arnim</i> , Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer .....	51
3. Möglichkeiten und Grenzen der Steuerung durch Planung am Beispiel der Finanzen unter Einbeziehung des Kontrollaspekts: Budgetierungsprozeß, Finanzplanung, Finanzkontrolle Von Professor Dr. <i>Bert Rürup</i> , Technische Hochschule Darmstadt ...	71
4. Diskussion. Leitung: Professor Dr. <i>Rudolf Morsey</i> , Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Bericht von Dipl.-Verw.wiss. <i>Wolfgang Heine</i> , Speyer .....	91

### *Zweiter Teil*

#### **Steuerungsprobleme im Bereich der drei Staatsgewalten**

1. Steuerung und Steuerungsversagen im pluralistischen System der Bundesrepublik Deutschland: Volksparteien und Interessenverbände Von Professor Dr. <i>Guy Kirsch</i> , Universität Fribourg .....	99
--	----

2. Steuerung und Fehlsteuerung im Rechtsprechungssystem  
 Von Professor Dr. *Michael Kloepfer*, Universität Trier ..... 121
3. Politisierung der Verwaltung: Instrument der Steuerung oder Fehlsteuerung?  
 Von Professor Dr. *Wilfried Berg*, Universität Bayreuth ..... 141
4. Diskussion. Leitung: Professor Dr. *Joachim Jens Hesse*, Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Bericht von Dipl.-Wirtsch.Ing. *Stefan Erlenbach*, Speyer und Assessor *Hans-Peter Michler*, Speyer 169

### *Dritter Teil*

#### **Steuerungsprobleme im Bundesstaat**

1. Steuerungsprobleme im Bund-Länder- und im Zwischen-Länder-Verhältnis  
 Von Professor Dr. *Gunter Kisker*, Universität Gießen ..... 179
2. Steuerungswirkungen der Gemeindeverfassungen auf die kommunalen Haushalte und Beteiligungsunternehmen  
 Von Professor *Gerhard Banner*, Vorstand der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung, Köln ..... 201
3. Diskussion. Leitung: Professor Dr. *Siegfried Magiera*, Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Bericht von Assessor *Reinhard Peters*, Speyer und Assessor *Alfons Schnabel*, Speyer ..... 225

### *Vierter Teil*

#### **Arbeitslosigkeit als Steuerungsproblem**

1. Arbeitslosigkeit als Steuerungsproblem  
 Von Professor Dr. *Norbert Walter*, Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel ..... 233
2. Diskussion. Leitung: Professor Dr. *Dieter Duwendag*, Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Bericht von Dipl.-Verw.wiss. *Sigrid Schenk-Dornbusch*, Speyer ..... 255

*Fünfter Teil*

**Steuerungsprobleme in einzelnen Sektoren**

1. Steuerung und Fehlsteuerung im Gesundheitsbereich  
Von Professor Dr. *Philipp Herder-Dorneich*, Universität Köln ..... 265
2. Steuerung und Fehlsteuerung in den Alterssicherungssystemen  
Von Professor Dr. *Konrad Littmann*, Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer ..... 277
3. Diskussion. Leitung: Professor Dr. *Konrad Lüder*, Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer. Bericht von Dipl.-Kaufmann *Günter Merschbächer*, Speyer und Assessor *Bernard Schumann*, Speyer ..... 295

*Schluß*

- Schlußwort von Professor Dr. *Hans Herbert von Arnim*, Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer ..... 299



## Zum Thema

### **Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung in der Bundesrepublik Deutschland**

Wie gut (oder wie schlecht) sind öffentliche Einrichtungen in der Bundesrepublik? Ziel der 54. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung ist es, die Diskussion um diese Grundfrage zu vertiefen und sie vielleicht sogar ein wenig weiterzubringen. Zur Erläuterung — in holzschnittartiger Grobheit — einige Fragestellungen:

Ist etwa die „*Kostenexplosion*“ im öffentlichen *Gesundheitswesen* nur durch Fortschritte in der Medizin und Pharmazie und durch erhöhten Krankheitsstand der Bevölkerung bedingt oder rührt sie nicht auch daher, daß kostenrelevante Entscheidungen unter unangemessenen organisatorischen und verfahrensmäßigen Rahmenbedingungen getroffen werden, so daß eine kostenträchtige Schieflage („bias“) entsteht?

Ist die (häufig beklagte) lange Dauer *gerichtlicher Prozesse* etwas Unvermeidbares, sozusagen durch die Natur der Sache Bedingtes? Müssen wir uns damit abfinden, daß es ein Jahrzehnt und länger dauern kann, bis eine Verwaltungs- oder Steuersache rechtskräftig entschieden ist, oder gibt es Möglichkeiten, zu einer durchgreifenden Verbesserung zu gelangen (ohne anderes Unverzichtbares dreinzugeben)?

Ist die vielfach behauptete zunehmende *Parteipolitisierung* der öffentlichen Verwaltung, der Rundfunkanstalten (vielleicht auch der Rechtsprechung und der Wissenschaft) eine notwendige Konzession an die „Regierbarkeit“ jener Einrichtungen und vielleicht auch der Gesellschaft insgesamt oder ein schleichendes Gift, das die Institutionen zersetzt und die Basis staatlichen Wirkens mehr und mehr erschüttert?

Ist der vor zwei Jahrzehnten unternommene Versuch, durch *Planung* die Politik „rationaler“ zu machen (z. B. durch mittelfristige Finanzplanung, Subventionsabbauplanung etc.), gescheitert? Weshalb? Welche Chancen bestehen dennoch?

Ist die bessere finanzielle Situation der süddeutschen *Gemeinden* im Vergleich zu den norddeutschen nur Ausdruck des allgemeinen ökonomisch-sozialen Nord-Süd-Gefälles, oder beruht sie etwa auch auf der unterschiedlichen rechtlichen Konstruktion der Gemeindeverfassungen? Verführt vielleicht die norddeutsche Ratsverfassung zur „Verschwendung“, während die süddeutsche Ratsverfassung eine solide kommunale

Finanzpolitik prämiert und fördert? Gibt es politische Widerstände, die sich einer Reform der norddeutschen Ratsverfassung in den Weg stellen?

Damit sind keineswegs alle Themen dieser Tagung angesprochen. Dies erscheint auch nicht nötig. Ohnehin hätten sich unter das Generalthema der Tagung noch zahlreiche weitere Einzelthemen bringen lassen (die aus Zeitgründen aber entfallen mußten), etwa Rundfunkanstalten, Wissenschaft, Landwirtschaft, Subventionismus, Steuersystem etc. Es konnte jedoch nicht um Vollständigkeit gehen. Es genügt, die Problematik an Beispielen zu illustrieren, solange diese halbwegs typisch sind.

Trotz der Vielfalt und der scheinbaren Heterogenität der Themen treten doch immer wieder strukturell ähnliche übergreifende Probleme und Fragestellungen auf, die erkennen lassen, daß es sinnvoll ist, sie auf *gemeinsame Aspekte* hin zu untersuchen, anstatt sie streng getrennt voneinander abzuhandeln. Wie lassen sich Fehlentwicklungen überhaupt als solche feststellen? Wie lassen sie sich wirksam bekämpfen gegen den scheinbar übermächtigen Widerstand der Betroffenen? Welche Rolle spielen die Interessenverbände und die politischen Parteien? Warum ist die Initiative der Parteien bisweilen schwach und halbherzig, wenn es um die Entwicklung langfristiger Konzepte und um die Bekämpfung unübersehbarer Fehlentwicklungen geht? Warum werden dringende Problemlösungen immer wieder auf die lange Bank geschoben oder im engen Rahmen einzelner Zuständigkeiten und unter möglicher Niedrighaltung des Änderungsaufwands „kleingearbeitet“? Warum wird in Kauf genommen, daß sich in der Bevölkerung die vielfach apostrophierte „Vertrauenslücke“ und eine angebliche „Staats- und Parteienverdrossenheit“ ausbreiten und daß vielfach der Eindruck entsteht, die öffentlichen Einrichtungen, ihre Organisation und Verfahrensweise seien mit wesentlichen Fehlern behaftet?

Solche Fragestellungen lassen den Schluß zu, daß es sinnvoll — und sicherlich auch an der Zeit — ist, Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung in der Bundesrepublik Deutschland im Sinne einer kritischen, von den verschiedenen Einzelproblembefeldern her vorstoßenden Bestandsaufnahme anzugehen. Von dort aus legen sich weiterführende Fragen nahe. Lassen sich Änderungen in den *Spielregeln*, nach denen die gemeinschaftliche Willensbildung abläuft, in den Verfassungen denken, welche die Chancen für notwendige Verbesserungen erhöhen (ohne zusätzliche Mißbrauchsgefahren zu schaffen)? Oder müssen sich Bemühungen um durchgreifende Verbesserungen etwa mit dem klassischen Einwand abspesen lassen: „Das mag in der Theorie richtig sein, taugt aber nicht für die Praxis“ — mit einem Einwand also, den jedenfalls Immanuel Kant bekanntlich nicht gelten ließ?

## **Begrüßung**

**durch den Rektor der Hochschule für Verwaltungs-  
wissenschaften Speyer, Prof. Dr. Willi Blümel**

Herr Staatssekretär Schleyer,  
meine sehr verehrten Damen, meine Herren!

Vor knapp einem Monat hat in dieser Hochschule das 22. Cappenberger Gespräch der Freiherr-vom-Stein-Gesellschaft über das Thema „Der Zustand des Rechtsstaats“ stattgefunden. Mancher Aspekt dieses Themas, der damals vor einem großen Auditorium erörtert wurde, ist verknüpft mit dem viel weitergreifenden Thema der heute beginnenden 54. Staatswissenschaftlichen Fortbildungstagung, wie Sie schon aus dem Programm und den im Vorspann aufgezeigten Erläuterungen ersehen können. Unser Tagungsthema „Probleme der staatlichen Steuerung und Fehlsteuerung in der Bundesrepublik Deutschland“ ist aktuell und attraktiv zugleich. So erkläre ich mir denn auch, daß Sie wiederum unserer Einladung gefolgt sind.

Es ist mir eine besondere Freude, Sie namens der Hochschule für Verwaltungswissenschaften Speyer herzlich willkommen heißen zu dürfen. Offenbar ist es uns — wie bei vorangegangenen Frühjahrstagungen auch — erneut gelungen, besonders sachkundige Persönlichkeiten aus der Politik, der Verwaltung und der Rechtsprechung, aus der Wissenschaft und aus der Wirtschaft in Speyer zusammenzuführen.

Stellvertretend nenne und begrüße ich sehr herzlich Herrn Wabro, Staatssekretär und Bevollmächtigter des Landes Baden-Württemberg beim Bund. Besonders willkommen heiße ich — weil der Hochschule jeweils eng verbunden — den Vizepräsidenten der Deutschen Bundesbank, Herrn Prof. Dr. Schlesinger, und den Vizepräsidenten des Bundesrechnungshofs, Herrn Heuer. Unser Gruß gilt ebenso dem Präsidenten des Bundesamtes für gewerbliche Wirtschaft, Herrn Dr. Rummer. Ich freue mich über die Anwesenheit von Herrn Dr. Strich, dem Regierungspräsidenten aus Düsseldorf, und von Herrn Regierungsvizepräsidenten Dr. Schütz vom Regierungspräsidium Karlsruhe, der kürzlich — und dazu gratulieren wir — zum Landrat des benachbarten Rhein-Neckar-Kreises gewählt worden ist. Als Vertreter der Stadt Speyer — und stellvertretend für die Herren aus dem kommunalen Bereich — begrüße