

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Hans-Joachim Seeler  
Haushaltsdefizite  
und Anspruchsgesellschaft

Michael Lorbacher  
Kommunale Planung  
und Bürgermitwirkung

M. Bartelt, K. Kaiser, K. E. Wenke,  
H. Westmüller, H. Zilleßen  
Forschungspolitik und  
gesellschaftliche Entwicklung

B 27/76  
3. Juli 1976



Hans-Joachim Seeler, Dr. jur., Senator, geboren 1930; Studium der Rechtswissenschaften an den Universitäten Kiel und Hamburg; von 1960 bis 1967 Kirchenjurist, zuletzt Oberkirchenrat der hamburgischen Landeskirche; seit 1967 Mitglied der hamburgischen Landesregierung; bis 1972 Gesundheitssenator, bis 1974 Justizsenator, seitdem Finanzsenator.

Veröffentlichungen u. a.: Die Staatsangehörigkeit der Volksdeutschen, Frankfurt 1960; Der Arbeitskampf in der deutschen und ausländischen Gesetzgebung, Hamburg 1958; Das Staatsangehörigkeitsrecht von Jugoslawien, Frankfurt 1956; Das Staatsangehörigkeitsrecht Österreichs, Frankfurt 1957 und 2. Aufl. 1966; Die europäische Einigung und das Problem der Gewaltenteilung, Hamburg/Frankfurt 1957; zahlreiche Aufsätze in Zeitschriften und Zeitungen.

Michael Lorbacher, geb. 1951; Studium der Rechtswissenschaften in Mainz und Würzburg; 1974 erstes juristisches Staatsexamen; seit Februar 1975 wissenschaftlicher Assistent am Institut für Rechtsphilosophie, Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Würzburg.

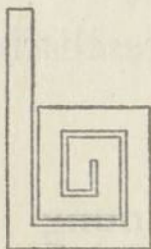
Michael Bartelt, geb. 1933; Studium der Theologie und Soziologie in Heidelberg, Bonn und Glasgow; von 1964 bis 1969 Mitarbeiter der Industrie- und Sozialarbeit der Evangelischen Kirche von Westfalen, Villigst; seit 1969 Referent für Sozialethik und Religionssoziologie im SWI.

Kurt Kaiser, Dr. rer. pol., geb. 1928; Studium in Frankfurt/Main, Mainz, Marburg und Basel; Referententätigkeit: von 1962 bis 1964 im Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung, Essen, von 1965 bis 1969 im Sozialamt der Evangelischen Kirche von Westfalen, Villigst, seit 1969 im SWI.

Karl Ernst Wenke, Dipl.-Volkswirt, geb. 1935; Studium der Religionswissenschaft und Volkswirtschaft; seit 1971 Referent für Wirtschaftstheorie und -politik im SWI.

Horst Westmüller, geb. 1939; Studium der Theologie und Sozialwissenschaften in Wien und Erlangen-Nürnberg; von 1964 bis 1969 wissenschaftlicher Assistent am Institut für Christliche Sozialethik der Universität Erlangen-Nürnberg; nach kirchlicher Tätigkeit seit 1972 Referent für Theologie und Sozialethik im SWI.

Horst Zilleßen, Dr. rer. pol., geb. 1938; Studium der Politischen Wissenschaft, Wirtschaftswissenschaft und Geschichte in Köln; von 1963 bis 1969 wissenschaftlicher Mitarbeiter im Sozialethischen Ausschuß der Evangelischen Kirche im Rheinland, Velbert; seit 1970 Leiter des Sozialwissenschaftlichen Instituts der evangelischen Kirchen in Deutschland, Bochum.



Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, Berliner Freiheit 7, 5300 Bonn/Rhein.

Leitender Redakteur: Dr. Enno Bartels. Redaktionsmitglieder: Paul Lang, Dr. Gerd Renken, Dipl.-Sozialwirt Klaus W. Wippermann.

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, Fleischstr. 61—65, 5500 Trier, Tel. 06 51/4 61 71, nimmt entgegen

- Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;
- Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, einschließlich Beilage zum Preis von DM 11,40 vierteljährlich (einschließlich DM 0,59 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;
- Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 6,— zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung des Herausgebers dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.



# Haushaltsdefizite und Anspruchsgesellschaft

## Erläutert am Beispiel der Hamburger Haushaltsentwicklung

Die Haushalte des Bundes, der Länder und der Gemeinden sind gegenwärtig gekennzeichnet durch eine Entwicklung, deren Hauptmerkmal eine ständig zunehmende Differenz zwischen den Einnahmen und Ausgaben ist. Die Kurve der Ausgabenentwicklung steigt laufend. Sie ist auch nur längerfristig — wie noch darzulegen sein wird — zu beeinflussen und damit abzuflachen, umzukehren ist sie nicht. Die Kurve der Einnahmen hingegen hat sich nach jahrelangem mehr oder weniger steilem Anstieg jetzt zu einer fast Waagerechten mit nur sehr geringem Anstiegswinkel entwickelt. Die rapide zunehmende Differenz zwischen den Einnahmen und den Ausgaben muß von allen öffentlichen Händen durch eine immer höhere Schuldenaufnahme ausgeglichen werden. Die Folge dieser Schuldenaufnahme zeigt sich in einer schnell ansteigenden Belastung der Betriebs Haushalte<sup>1)</sup> durch Schuldendienstleistungen, was wiederum die Schere zwischen Einnahmen und Ausgaben vergrößert. Außerdem belastet die öffentliche Kreditaufnahme den Kapitalmarkt trotz seiner gegenwärtig guten Liquidität dermaßen, daß die sicher nicht nur mögliche, sondern auch für die konjunkturelle Belebung notwendige Zinssenkung behindert, wenn nicht sogar verhindert wird.

Diese Entwicklung der öffentlichen Haushalte hat dazu geführt, daß die Fehlbeträge in den Jahren 1974 und 1975 zusammen größer sind als in allen Jahren vorher seit 1948<sup>2)</sup>. Sie ist seit längerem aus den jährlich den Parlamenten zusammen mit den Haushaltsplänen vorzulegenden Mittelfristigen Finanzplanungen, jedenfalls in ihrer wesentlichen Tendenz, erkennbar gewesen. Verstärkt wurde sie durch

<sup>1)</sup> Als „Betriebshaushalt“ bezeichnet man die Summe der laufenden Einnahmen und Ausgaben — im Gegensatz zum sog. „Investitionshaushalt“ (Summe der einmaligen Einnahmen und Ausgaben).

<sup>2)</sup> S. dazu auch das Gutachten des wissenschaftlichen Beirats beim Bundesfinanzministerium vom 7. 8. 1975, S. 2.

die Weltwirtschaftsrezession und die Energiepreiskrise seit Ende 1973.

Es gibt für diese Entwicklung vielfältige und, was den Einfluß auf die öffentlichen Einnahmen und Ausgaben angeht, sehr differenziert zu wertende Ursachen: Die derzeitige konjunkturelle Lage der Bundesrepublik ist sowohl von binnen- wie von außenwirtschaftlichen Faktoren geprägt. Die wirtschaftliche Entwicklung hatte sich 1974 gegenüber dem Jahr zuvor deutlich abgeschwächt. Zunächst war dies auch das Ziel der damaligen Wirtschaftspolitik und der sie begleitenden, die hohe Konjunktur des Jahres 1973 dämpfenden Maßnahmen, wie etwa die Geldverknappung und Zinserhöhung durch die Bundesbank oder die verschiedenen Sondersteuern zur Abschöpfung von Kaufkraft. Nur kompensierte der enorme und bis 1974 noch steigende Exportüberschuß zunächst den Rückgang der Binnennachfrage. Das Exportvolumen stieg 1974 auf 230 Mrd. DM und lag damit um 29 % über dem des Vorjahres. Bei Berücksichtigung des Anstiegs der Exportpreise um etwa 15 % blieb ein Wachstum der exportierten Güter von etwa 12 1/2 % gegenüber 1973<sup>3)</sup>.

Der entscheidende Wendepunkt in dieser Entwicklung war allerdings schon durch die Ölkrise Ende 1973 eingeleitet. Sie belastete die Wirtschaft der Haupthandelspartner der Bundesrepublik bis an die Grenze der Wirtschaftskatastrophe. Wenn bis dahin im Handel mit der Bundesrepublik Deutschland mehr oder weniger hohe Defizite in Kauf genommen wurden in der Erwartung, diese früher oder später wieder ausgleichen zu können, so führte die enorme Ölpreiserhöhung zu einem Rückgang der Nachfrage in diesen Ländern nach importierten Waren aus der Bundesrepublik. Die ohnehin knappen Devisenreserven wurden nun weitgehend aufgezehrt durch die gestiegenen Zahlungsverpflichtungen an die

<sup>3)</sup> Hierzu näher Geschäftsbericht der Bundesbank 1974, S. 34 ff.



Ollieferländer. Die Folge hiervon war ein Rückgang unserer Warenexporte in diese Wirtschaftsräume. Zudem hatte das Floaten der Währungen die jahrelange Unterbewertung der Deutschen Mark, insbesondere auch gegenüber dem Dollar, abgebaut, so daß eine weitere Ursache des jahrelangen hohen Exportüberschusses, nämlich die künstliche Verbilligung der deutschen Waren durch die Unterbewertung der DM, ebenfalls wegfiel. Dies hatte zur Folge, daß das Lohnkostenniveau wichtiger Exportbereiche, wie etwa der Automobilindustrie oder der Feinmechanik, praktisch jetzt dem der US-Wirtschaft entsprach und zum Teil sogar darüber lag. Damit verloren diese Waren für den Export ihre Konkurrenzfähigkeit. Da 1974 etwa 25 % des Sozialproduktes der Bundesrepublik exportiert wurden<sup>4)</sup> und jeder sechste Arbeitsplatz vom Export getragen wird, hat der Ende 1974 einsetzende Rückgang des Warenexports zu einer Abnahme des Zuwachses des Bruttosozialprodukts und einer schneller ansteigenden Arbeitslosigkeit beigetragen, insbesondere auch, weil ihm kein Ausgleich in einer erhöhten Binnennachfrage gegenüberstand. Hier sind die Geldverknappungspolitik der Bundesbank und die Stabilisierungsmaßnahmen der Bundesregierung voll durchgeschlagen.

Hinzu kamen auch in der Bundesrepublik die nicht vorhersehbaren Auswirkungen der Energie- und Rohstoffpreiserhöhung. Für eine Ölmenge, die sogar unter der im Jahre 1973 importierten lag, mußte die Bundesrepublik im Jahre 1974 rd. 16 Mrd. DM mehr bezahlen<sup>5)</sup>. Das entspricht fast 2 % des Bruttosozialprodukts<sup>6)</sup>. Dieser Betrag stand für den inländischen Konsum nicht mehr zur Verfügung. Anders ausgedrückt: Für einen gleichbleibenden Lebensstandard, und hierzu gehört der Energieverbrauch, mußten jetzt 2 % des Sozialprodukts zusätzlich erarbeitet werden, ohne daß dies in Kaufkraft = in Lohnerhöhung seinen Niederschlag finden konnte. Diese zusätzlichen Kosten und die weiter gestiegenen Löhne und Gehälter<sup>7)</sup> belasteten

die Erträge der Wirtschaft dermaßen, daß für Investitionen kaum noch Raum blieb. Die Auswirkungen zeigten sich bald im Zuwachs des Bruttosozialprodukts. Während 1973 in der Bundesrepublik noch ein realer Zuwachs gegenüber 1972 von 5,1 % zu verzeichnen war, sank dieser reale Zuwachs im Jahre 1974 gegenüber 1973 auf 0,4 %. Die Teuerungsrate des Sozialprodukts stieg hingegen 1974 mit + 6,8 % stärker an als 1973, wo sie 5,7 % betrug<sup>8)</sup>. Für die Wirtschafts- und Finanzpolitik der Bundesregierung machte diese Entwicklung im Laufe des Jahres 1974 einen schnellen Wechsel von einer bis dahin die Konjunktur dämpfenden zu einer die Konjunktur fördernden und stabilisierenden Politik notwendig. Die in der zweiten Hälfte des vorletzten Jahres eingeleiteten Konjunkturförderungsmaßnahmen hatten 1975 jedoch nicht das erwartete Ergebnis, da der Rückgang der Auslandsnachfrage wesentlich stärker ausfiel als zunächst erwartet. Die nur mäßig steigende private Verbrauchsnachfrage wurde begleitet von einer außerordentlich hohen Sparquote aus dem realen Kaufkraftzuwachs, den die Bevölkerung im Jahr 1975 sowohl aus Lohnerhöhungen als auch aus der Steuer- und der Kindergeldreform hatte. Die Folge der rückläufigen Gesamtnachfrage war eine zunehmende Arbeitslosigkeit, die selbst in den Sommermonaten nicht unter die Millionengrenze sinken wollte. Hierdurch wurde eine weitere dämpfende Wirkung auf die Nachfrage ausgelöst<sup>9)</sup>.

Nach ersten vorläufigen Berechnungen des Statistischen Bundesamts ist das Sozialprodukt 1975 gegenüber 1974 real um 3,6 % zurückgegangen bei einer gleichzeitigen Verteuerung des privaten Verbrauchs um 6,1 %<sup>10)</sup>.

Außerordentlich schwierig ist es gegenwärtig, eine Prognose für 1976 zu stellen. Der Finanzplanungsrat<sup>11)</sup>, dessen Aufgabe es ist, für

<sup>4)</sup> Wirtschaft und Statistik 9/1975, S. 595 ff. Im einzelnen auch: Konrad, in: Wirtschaftsdienst 1975/XI.

<sup>5)</sup> Geschäftsbericht der Deutschen Bundesbank für das Jahr 1974, S. 34.

<sup>6)</sup> Das nominale Bruttosozialprodukt, d. h. die gesamtwirtschaftliche Leistung, betrug 1974 994 Mrd. DM.

<sup>7)</sup> Die Löhne und Gehälter je Beschäftigten stiegen 1973 um 12 % und 1974 um 11,5 % (Monatsbericht der Deutschen Bundesbank vom Dezember 1975).

<sup>8)</sup> Wirtschaft und Statistik, Heft 9/1975.

<sup>9)</sup> Monatsberichte der Deutschen Bundesbank vom Juli und August 1975.

<sup>10)</sup> Handelsblatt vom 15. 1. 1976.

<sup>11)</sup> Der beim Bundesminister für Wirtschaft und Finanzen gem. § 51 Haushaltsgrundsatzgesetz bestehende Finanzplanungsrat hat die Aufgabe, die Finanzplanungen von Bund, Ländern und Gemeinden zu koordinieren. Weiterhin sollen für die Finanzplanung einheitliche volks- und finanzwirtschaftliche Annahmen ermittelt sowie Schwerpunkte für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben festgelegt werden. Dem Finanzplanungsrat gehören an: der Bundesminister für Finanzen, die für die Finanzen zuständigen Minister der Länder, Vertreter der Gemeinden und Gemeindeverbände und ein Vertreter der Bundesbank.



Bund, Länder und Gemeinden Eckwerte zur Vorbereitung der Haushalte und der Mittelfristigen Finanzplanungen festzulegen, hat sich 1975 hierzu nicht in der Lage gesehen. Er hat für die Haushalte der Gebietskörperschaften lediglich eine Projektion von Zieldaten vorgelegt. Diese Zielprojektion sieht für 1976 ein reales wirtschaftliches Wachstum von 5 % vor. Verbunden hiermit ist eine Projektion der Einnahmen der öffentlichen Hände von  $+7\frac{1}{2}$  % gegenüber 1975 und der Ausgaben von  $+4\frac{1}{2}$  % gegenüber 1975.

Die hier skizzierte konjunkturelle Entwicklung wird begleitet von zum Teil einschneidenden strukturellen Veränderungen. So sind die letzten zwei Jahrzehnte gekennzeichnet gewesen durch ständig steigende Zunahmen der Produktionsziffern. Der Wiederaufbau der zerstörten Städte und der Neubaubedarf, der sich in jahrzehntelanger Pause in vielen Bereichen praktisch seit Beginn des Ersten Weltkrieges angestaut hatte, führte zu einem bis dahin unbekanntem Boom in der Bauwirtschaft. Dazu kam ein Nachholbedarf der Bevölkerung in fast allen Bereichen des täglichen Lebens. Man muß sich vergegenwärtigen, daß in der Bundesrepublik 10 Millionen Vertriebene und Flüchtlinge oft mit praktisch keiner persönlichen Habe Aufnahme gefunden hatten. Diese Menschen brauchten buchstäblich alles, was zum täglichen Leben gehört, neu. Auch die große Zahl derer, die in der Bundesrepublik durch Kriegseinwirkungen ihre Wohnungen und ihre persönliche

Habe verloren hatten, trugen durch ihre Nachfrage zu diesem gewaltigen Aufschwung von Jahr zu Jahr bei. Dazu kam das ständige und schnelle Ansteigen des Lebensstandards mit der Folge, daß die Nachfrage nach höherwertigen Gütern ständig zunahm. Während früher das Automobil als Luxusgegenstand galt, hat heute praktisch jeder zweite bis dritte Haushalt ein Auto. Die Ausstattung der Haushalte mit Haushaltsmaschinen aller Art tat ein übriges zu dieser Entwicklung. Diese Kette der Beispiele ließe sich auch auf andere Bereiche, wie der Freizeitgestaltung, der Erholung und der kulturellen Betätigung, erweitern.

Seit einigen Jahren aber wurden die Zeichen, die für eine Sättigung vieler dieser Märkte sprachen, immer deutlicher. In der Phase der konjunkturellen Schwäche zeigte sich diese Entwicklung mit aller Klarheit. Notwendig war es nun, die Kapazitäten, z. B. der Bauindustrie, an diese Entwicklung anzupassen. Neue Aufgaben und neue Märkte mußten gesucht werden. In Zeiten normaler Konjunktur ist eine derartige Strukturveränderung an sich unproblematisch und ein ständiger Vorgang. Frei werdende Kapazitäten und Arbeitskräfte suchen und finden neue Betätigungsfelder. Anders aber im Zeichen konjunktureller Schwäche. Hier beschleunigt sich die strukturelle Anpassung der Kapazitäten an die Nachfrage mit der Folge einer stärkeren Belastung des Arbeitsmarktes und einer höheren Zahl von Arbeitslosen.

## Ausblick auf die weitere Entwicklung

Ganz sicher kann man vorhersagen, daß die Energie- und Rohstoffpreise weiter steigen werden. Zum Teil waren die bisher unverhältnismäßig billigen Rohstoffe nichts anders als eine Art Entwicklungshilfe der Entwicklungsländer an die Industrieländer. Man kann es in gewisser Weise auch Ausbeutung der Entwicklungsländer durch die Industrieländer nennen. Hinzu kommt, daß die vorhandenen Energie- und Rohstoffmengen begrenzt sind. Es wird notwendig sein, zunehmend neue Energiequellen zu erschließen. Das Bohren nach Erdöl auf dem Grund der Nordsee oder in der Eiswüste Alaskas ist aber wesentlich teurer als die Förderung in den arabischen

Wüsten. Billige Energie ist jedoch eine der wesentlichen Voraussetzungen eines starken wirtschaftlichen Wachstums. Deswegen ist es notwendig, andere Energiequellen wie Sonnenenergie, Windenergie, Gezeitenenergie usw. zu entwickeln, um längerfristig unabhängig zu werden vom Import fossiler Energie. Die hierfür erforderlichen Entwicklungen brauchen ihre Zeit. Wir werden daher auf Jahre hinaus mit knapper und teurer Energie leben müssen. Eben dieses gilt auch für die Rohstoffversorgung. Die Rohstoffmengen, die vorhandenen Rohstoffreserven sind begrenzt. Knappheit und steigender Verbrauch werden zwangsläufig zum Ende der uns so vertrauten



Wegwerfwirtschaft führen müssen. Die Wiederverwendung von Rohstoffen, anders ausgedrückt: das Recycling, das Wiedereinführen in den Kreislauf, ist aber wesentlich teurer als die bisherige Gewinnung von Rohstoffen.

An dieser Stelle ist auch ein Wort zum Umweltschutz angebracht. Umweltschutz ist kein Modewort oder gar eine Marotte irgendwelcher politischer Hinterbänkler. Der Lebensstandard in den hochindustrialisierten Ländern wird zur Zeit getragen von einer ungehinderten Inanspruchnahme natürlicher Lebensbedingungen. Luft und Wasser werden als scheinbar billigstes Transportmittel für gasförmige und flüssige Abfälle benutzt. Eine ungehemmte Inanspruchnahme der Landschaft für die Erhaltung und Erweiterung des Lebensstandards ist gang und gäbe. Jedes Jahr wird quadratkilometerweise Landschaft betonierte, um eine bequeme Benutzung durch immer zahlreichere Autos zu ermöglichen. Die Wälder werden ausgebeutet, um Papier für Zeitungen und Bücher, für Verpackungen und

sonstiges gewinnen zu können. Aber allmählich wird deutlich, daß dies alles nur eine Verlagerung von Produktionskosten auf andere bedeutet oder, einmal anders ausgedrückt, es wird ständig Material aus dem Fundament des biologischen Daseins entnommen, um — für einen relativ kleinen Teil der Menschheit — den Turm des Wohllebens zu vergrößern. Dies kann nur in einer Katastrophe enden. Denn eine immer größere Zahl der Menschen strebt eben dieses Wohlleben an, an das die Bürger der Industriestaaten gewöhnt sind. Das Fundament hingegen, aus dem das Material genommen wird, wächst nicht mit.

Einerseits wird nun etwa die Reinhaltung von Luft und Wasser die Produktion vieler Erzeugnisse verteuern und damit weiter dazu beitragen, daß für die Bewahrung des erreichten Lebensstandards mehr erarbeitet werden muß, ohne daß dies zu einem Zuwachs an Kaufkraft führt, andererseits setzen die Bedingungen der Natur ihrer Inanspruchnahme zur Erweiterung des Lebensstandards absolute Grenzen.

## Auswirkungen dieser Entwicklung auf die Haushalte

Da viele Steuern ein Spiegelbild der Wirtschaftslage und -entwicklung sind, schlägt sich die geschilderte Wirtschaftsentwicklung in erheblichen Einnahmeausfällen der öffentlichen Haushalte nieder. Hinzu kommen weitere beträchtliche Einnahmeverminderungen als Folge der Steuerreform, die am 1. Januar 1975 in Kraft getreten ist. Der Einnahmeausfall durch die Steuerreform und die Mehrausgaben als Folge der Neuregelung des Kindergeldes belasten die öffentlichen Haushalte in einer Größenordnung von reichlich 14 Mrd. DM jährlich. Andere Maßnahmen des Gesetzgebers, die teilweise wenig Beachtung gefunden haben, führen ebenfalls zu zum Teil erheblichen Steuerausfällen der öffentlichen Haushalte. Als Beispiel hierfür sei das Gesetz zur Sicherung der betrieblichen Altersversorgung erwähnt<sup>12)</sup>. Dieses Gesetz ermöglicht den Betrieben zum Teil erheblich erhöhte Pensionsrückstellungen — und damit eine im Grunde wünschenswerte Verbesserung der Eigenkapitalausstattung. Diese geht aber zu Lasten der steuerpflichtigen Erträge mit der Folge eines

starken Ausfalls an Körperschaftssteuerentnahmen. In Hamburg betrug dieser Rückgang 1975 9 %, der Rückgang 1976 wird 20 %, das sind rd. 130 Mio DM, betragen.

Im Ergebnis mußten für 1976 die Hamburg verbleibenden Steuern um insgesamt 865 Mio DM niedriger veranschlagt werden als in der letzten Mittelfristigen Finanzplanung noch erwartet<sup>13)</sup>. Das Gesamtsteueraufkommen Hamburgs wird sich auf über 25 Mrd. DM belaufen. Nach Abzug der Bundessteuern<sup>14)</sup>, des Bundesanteils an den Gemeinschaftssteuern<sup>15)</sup>, der Zerlegung der Einkommen- und

<sup>12)</sup> Mittelfristige Finanzplanung der Freien und Hansestadt Hamburg für die Jahre 1974—1978; Haushaltsplan der Freien und Hansestadt Hamburg für das Haushaltsjahr 1976.

<sup>14)</sup> Bundessteuern sind z. B. die Zölle und die Verbrauchssteuern wie Mineralölsteuer, Tabaksteuer, Kaffeesteuer, Branntweinmonopol.

<sup>15)</sup> Gemeinschaftliche Steuern, d. h. Steuern, die Bund, Ländern und Gemeinden gemeinsam zustehen, sind: Lohnsteuer und veranlagte Einkommensteuer (43 % Länder, 14 % Gemeinden, 43 % Bund), Umsatzsteuer (1976: 31 % Länder, 69 % Bund).

<sup>12)</sup> BGBl. I, 1974, S. 139.



Körperschaftsteuern<sup>16)</sup>, der Gewerbesteuerumlage an den Bund<sup>17)</sup> und der auf 596,3 Mio DM steigenden Aufwendungen für den horizontalen Finanzausgleich<sup>18)</sup> werden

Hamburg im kommenden Jahr nur 4,869 Mrd. DM verbleiben. Damit können gerade 52 % des vorgesehenen Ausgabevolumens finanziert werden.

## Ausgabenentwicklung, Probleme, Risiken

Den größten Ausgabeposten der öffentlichen Hände stellen die Personalausgaben dar. Hamburg wird 1976 3,977 Mrd. DM, das sind 48 % der Gesamtausgaben, für Personalausgaben aufwenden müssen. Dieser Betrag liegt zwar nur um 53 Mio DM, das sind 1,3 %, über den Aufwendungen des Jahres 1975, belastet aber den Haushalt beträchtlich. Einige Zahlen zum Vergleich<sup>19)</sup>:

	Personal- aufwendungen <sup>20)</sup> in Mio DM	Steigerung gegenüber dem Vorjahr
1966	1 479	+ 11,0 %
1970	2 113	+ 15,7 %
1973	3 183	+ 13,7 %
1975	3 924	+ 7,5 %
1976	3 977	+ 1,3 %

Steigen in der Wirtschaft die Lohnkosten stärker als die Produktivität, so geht dies zu Lasten der Erträge und damit der Investitions-

spanne. Im öffentlichen Dienst ist das anders. Steigen hier die Personalkosten stärker als das Sozialprodukt — soweit sich dies im Steueranstieg widerspiegelt —, so geht dies zu Lasten anderer Staatsausgaben wie Investitionen und Geldleistungen. Sowohl 1974 als auch 1975 ist dies der Fall. 1974 stieg in der Bundesrepublik das nominale Sozialprodukt um 7,2 %, die Bruttolöhne und -gehälter je Beschäftigten aber um 11,5 %<sup>21)</sup>. 1975 ist das nominale Sozialprodukt nur um 4,4 % gewachsen, die Durchschnittseinkommen je beschäftigten Arbeitnehmer dagegen um 7,1 %<sup>22)</sup>.

Das Steigen der öffentlichen Personalausgaben ist aber nicht allein begründet durch die Lohnsteigerungen. Wesentlich trägt auch die zahlenmäßige Zunahme der Beschäftigten dazu bei, wie das folgende hamburgische Beispiel zeigt<sup>23)</sup>:

Jahr (jeweils am 1. 4.)	Gesamt- zahl der Be- schäftigten	In der Schule und Hoch- schule	Im Sozial- und Gesund- heits- bereich	Im Bereich Sicher- heit und Ord- nung	Im Bereich der Ver- waltung
1966	90 200	13 400	13 400	9 000	11 800
1970	95 600	16 300	17 100	9 400	11 300
1974	107 500	20 800	19 200	9 700	13 000

Aus dieser Zusammenstellung wird deutlich, daß in den letzten zehn Jahren das Schwergewicht der Personalvermehrung im Bereich von Schule und Hochschule sowie im Sozial- und Gesundheitsbereich gelegen hat. Hier ist nicht nur ein erheblicher Nachholbedarf in der personellen Ausstattung befriedigt worden, sondern hier wurde auch eine wesentliche qualitative Verbesserung der öffentlichen Leistungen verwirklicht. Im Bereich der Schule kommt

<sup>16)</sup> Der Länderanteil an der Lohn- und Körperschaftsteuer steht dem Land zu, in dem der Arbeitnehmer seinen Wohnsitz hat bzw. in dem sich die Betriebsstätte eines Gewerbebetriebes befindet. Hamburg steht also die Lohnsteuer seiner Arbeitnehmer, die z. B. in Niedersachsen oder Schleswig-Holstein wohnen, nicht zu. Das Lohnsteueraufkommen wird dementsprechend zerlegt. Der dadurch für Hamburg eintretende Verlust wird für 1976 bei der Lohnsteuer auf rd. 1 Mrd. DM und bei der Körperschaftsteuer auf 130 Mio. DM geschätzt.

<sup>17)</sup> Zu den Gemeindesteuern gehört die Gewerbesteuer. Bund und Ländern steht jedoch zu gleichen Teilen eine sog. Gewerbesteuerumlage zu.

<sup>18)</sup> Finanzausgleich zwischen finanzschwachen und finanzstarken Ländern. Die finanzstarken Länder sind z. Z.: Nordrhein-Westfalen, Baden-Württemberg, Hessen und Hamburg.

<sup>19)</sup> Es ist aber zu beachten, daß diese Zahlen sowohl das Bundesland als auch die Gemeinde Hamburg betreffen. Ein Vergleich mit den Zahlen aller anderen Bundesländer setzt voraus, daß dort zu den Personalangaben der Landeshaushalte diejenigen der Gemeinde-(Landkreis-)Haushalte hinzugerechnet werden müssen, bevor eine Vergleichbarkeit gegeben ist.

<sup>20)</sup> Vgl. für 1966—1973 die Haushaltsrechnungen der Freien und Hansestadt Hamburg, für 1975 und 1976 die jeweiligen Haushaltspläne.

<sup>21)</sup> Monatsbericht der Deutschen Bundesbank vom Dezember 1975, S. 62 und 67.

<sup>22)</sup> Handelsblatt vom 15. 1. 1976.

<sup>23)</sup> Haushaltspläne 1967, 1971 und 1975 (Erläuterungsbände).



hinzu, daß in den letzten Jahren die Jahrgänge, die im schulpflichtigen Alter waren, ganz erheblich zugenommen haben. Die Zahl der Mitarbeiter in der Verwaltung hat in der gleichen Zeit nur um etwa 10 % zugenommen. Hierin eingeschlossen sind die Stellenvermehrungen, die durch die Arbeitszeitverkürzung in dieser Zeit erforderlich wurden.

An diesen Ziffern wird der ständig steigende Umfang der öffentlichen Aufgaben deutlich und der darin enthaltenen Ansprüche der Bürger an den Staat auf staatliche Leistungen in quantitativer wie in qualitativer Hinsicht.

An einigen Beispielen sei dies erläutert: So werden im Sozialbereich ständig mehr Plätze für alte Menschen in Altenheimen und Pflegeeinrichtungen gefordert; die Zahl der Krankenhausaufenthalte nimmt zu, weil die Familien nicht mehr in der Lage und auch nicht mehr bereit sind, ihre kranken und alten Familienmitglieder im häuslichen Bereich zu versorgen und zu pflegen. Im Bereich der Jugend- und Kinderbetreuung werden immer mehr Plätze in Kindergärten gefordert, weil immer mehr Eltern, jedenfalls halbtags, gemeinsam berufstätig sind. Die Forderung nach einer Verbesserung des Schul- und Berufsbildungswesens hat zur Folge, daß immer mehr Plätze in weiterbildenden Schulen und Studienplätze an den Universitäten nötig werden. Diese quantitative wie qualitative Verbesserung der Schul- und Berufsbildung ist aber absolut notwendig für die Sicherung der Zukunft unseres Landes, denn je mehr die Entwicklung der Länder der Dritten Welt voranschreitet, desto stärker werden diese viele Erzeugnisse produzieren, die sie bisher bei uns gekauft haben. Um so mehr werden wir dann darauf angewiesen sein, vom Export geistiger Produkte zu leben. Dies alles schlägt sich in Hamburg z. B. in den Ausgaben für Schulbaumaßnahmen nieder. 1970 wurden hierfür 118 Mio DM ausgegeben. 1973 waren es 232 Mio DM<sup>24)</sup>, 1975 259 Mio DM<sup>25)</sup>, und 1976 werden es 287 Mio DM sein<sup>26)</sup>.

Für die quantitative wie qualitative Verbesserung öffentlicher Leistungen lassen sich viele weitere Beispiele nennen, so der Nahverkehr, der Polizeischutz, der Strafvollzug u. a. Es nehmen aber auch die Ansprüche der Bürger an die Verwaltung zu. Die hohe Bautätigkeit der Vergangenheit stellte an die Bauverwal-

tung enorme Anforderungen. Der zunehmende Tourismus führte zu einer zunehmenden Zahl von Anträgen auf Erteilung von Reisepässen. Öffentliche Leistungen wie Wohngeld, Ausbildungsförderung oder zusätzliche Sozialleistungen sind immer auch mit einer hierfür notwendigen Verwaltung verbunden. Immer neue Gesetze und Verordnungen, Einzeländerungen von Steuervorschriften, Hilfen an die Wirtschaft in der Konjunkturflaute durch Investitionszuschüsse, Förderung durch Sparprämien und dergleichen mehr erfordern mehr Bürokratie und damit immer mehr Sach- und Personalausgaben. Jedes neue Schulgebäude, Institutsgebäude, jede neue Schnellbahnstrecke, jede neue Badeanstalt und was noch an Beispielen genannt werden könnte, alles hat diese Konsequenz, nämlich zunehmende fortdauernde Sach- und Personalausgaben in einer jährlichen Höhe zwischen 10 und 30 % der Investitionskosten. Trotzdem konnten im Zuge der Sparmaßnahmen in Hamburg im Jahre 1975 etwa 2 300 Stellen eingespart werden.

Der öffentliche Dienst ist in letzter Zeit verstärkt zum Prügelkaben der allgemeinen Entwicklung gemacht worden. Dies geschieht aber zu Unrecht. Derartige Kritiker machen sich die Sache zu einfach. Sie fordern einen Abbau der Zahl der öffentlichen Bediensteten, ohne zugleich auch einen Abbau der öffentlichen Aufgaben hinzunehmen. Geschieht dies dann, so erhebt sich sogleich ein Proteststurm der davon tatsächlich oder scheinbar Betroffenen.

In Hamburg bestand z. B. bis zum Sommer 1975 eine Polizeireiterstaffel. Diese hatte die Aufgabe, insbesondere Wald- und Erholungsgebiete am Stadtrand zu sichern. Ihr Einsatz in der Stadt selbst hatte sich schon seit Jahren als nicht mehr zweckmäßig erwiesen. Tatsächlich war die Effektivität dieser Polizeistaffel gemessen an den von ihr aufgeklärten strafbaren Handlungen gleich Null. Ihre Wirkung war vor allem eine psychologische für die Besucher dieser Wald- und Erholungsgebiete. Als der Beschluß des Senats bekannt wurde, die Polizeireiterstaffel aufzulösen und die Beamten zur Verstärkung der örtlichen Revierwachen und damit wesentlich effektiver einzusetzen, erhob sich ein Sturm der Entrüstung. Ähnliches geschah, als der Senat im Zuge seiner Sparmaßnahmen die sog. „kleinen Lernmittel“ (Bleistifte, Hefte, Zirkelkästen u. ä.) aus der kostenlosen Bereitstellung von Lehr- und Lernmitteln durch den Staat herausnahm. Der Senat tat dies, weil er davon ausging, daß derartige Ausgaben heute

<sup>24)</sup> Haushaltsrechnungen 1970 und 1973.

<sup>25)</sup> Haushaltsplan 1975 einschließlich Nachtrag.

<sup>26)</sup> Haushaltsplan 1976.



bei dem gestiegenen Lebensstandard ohne Schwierigkeiten vom normalen Familienhaushalt getragen werden können und nicht vom Steuerzahler subventioniert werden müssen. Aber es war eben eine kostenlose Leistung der Allgemeinheit, an die man sich gewöhnt hatte.

Die Gesellschaft der Gegenwart braucht eine funktionierende Verwaltung, eine schlagkräftige Polizei, Schuleinrichtungen, die den Anforderungen an den Bildungsstand von morgen entsprechen, Sozialeinrichtungen, die die Angst vor Not, Alter und Krankheit aus dem Bewußtsein der Menschen verbannen, aber auch Finanzämter, die in der Lage sind, den Beitrag des einzelnen zu den Kosten der Allgemeinheit gerecht und zeitnah zu erheben. Diese und viele andere staatliche Einrichtungen erfordern qualifizierte Mitarbeiter, die den sicherlich noch weiter wachsenden Anforderungen entsprechen. Dies setzt aber auch die Bereitschaft der Allgemeinheit voraus, diesen Mitarbeitern eine angemessene und ihren Leistungen entsprechende Bezahlung zu gewähren. Eine solche Forderung schließt die Notwendigkeit, das gegenwärtige öffentliche Dienstrecht grundlegend zu reformieren, nicht aus, sondern fordert die Verantwortlichen hierzu geradezu heraus. So ist es beispielsweise notwendig, die Bezahlung und die Beförderung nach Lebensalter und Anwartschaft zu ersetzen durch eine Bezahlung und Beförderung nach Leistung, wobei die mit dem Lebensalter zunehmende Erfahrung durchaus ihre angemessene Berücksichtigung finden kann. Notwendig ist auch der Abbau des vielfältigen Wildwuchses im öffentlichen Dienstrecht, der sich im Laufe der Jahrzehnte eingeschlichen hat. Es ist erstrebenswert, Spitzenstellungen in der öffentlichen Verwaltung, analog etwa der Regelung im kommunalen Bereich, auf Zeit und nicht mehr wie bisher ohne Rücksicht auf die physische und psychische Leistungsfähigkeit, lediglich befristet durch das allgemeine Pensionsalter, zu vergeben.

Parallel zu den Personalausgaben entwickeln sich die Sachausgaben. Jeder zusätzliche Mitarbeiter braucht einen Arbeitsplatz und die für seine Tätigkeit erforderliche Ausstattung.

Dies sind sowohl einmalige Kosten als auch ständig wiederkehrende, nämlich z. B. Licht, Heizung, Miete, Telefon, Porto usw. Jedes neue Gebäude, jede neue Schnellbahnlinie, Straße usw. hat solche dauernden Sachausgaben zur Folge. Die Entwicklung dieser Sachausgaben ist im übrigen kaum beeinflussbar. Dies gilt auch für die Faktoren, die zu einer Steigerung dieser Kosten führen.

Zu dieser Entwicklung der Personal- und Sachausgaben kommen die Kosten einer qualitativen Ausweitung der öffentlichen Leistungen hinzu. Hier darf als Beispiel auf die nach und nach eingeführte Lehr- und Lernmittelfreiheit, den Kinderferienpaß, die vielfältigen Verbesserungen der Sozialleistungen, das Wohngeld, die Studiengeldfreiheit u. a. hingewiesen werden. Hierzu gehört auch die hohe Qualität des kulturellen Angebots in Hamburg. Dafür allein müssen in diesem Jahr beispielsweise 73 Mio DM<sup>27)</sup> Subventionen aufgebracht werden. Die Verbilligung der Fahrpreise auf den öffentlichen Nahverkehrsmitteln kostet in diesem Jahr über 90 Mio DM Subvention. Alles in allem werden 1976 die Sachausgaben 2,252 Mrd. DM betragen und damit 7,7 % über denen des Jahres 1975 liegen<sup>28)</sup>.

In früheren Jahren reichten in Hamburg die Einnahmen aus Steuern, Gebühren und anderen Quellen voll aus, um alle laufenden Ausgaben der öffentlichen Haushalte zu decken. Darüber hinaus blieben sogar Überschüsse in einer Größenordnung von mehreren 100 Mio DM übrig, die zur Finanzierung von einmaligen Ausgaben, von Investitionen, dienten. Im Jahre 1976 wird dies — wie schon 1975 — umgekehrt sein. Die Einnahmen des Haushalts reichen nicht einmal aus, die laufenden Ausgaben zu decken. Der Betriebshaushalt weist schon 1975 ein Defizit von mehr als 200 Mio DM aus. In diesem Jahr wird das Defizit des Betriebshaushaltes auf 379 Mio DM<sup>29)</sup> ansteigen. Investitionen müssen daher voll mit Fremdmitteln finanziert werden.

---

<sup>27)</sup> Haushaltsplan 1976.

<sup>28)</sup> Ebenda.

<sup>29)</sup> Ebenda.



Es wäre einfach zu sagen, da das Geld nicht reicht, können also Investitionen nicht mehr finanziert werden. Dies ginge nur, wenn dabei ein erheblicher Schaden für Staat, Gesellschaft und den Bürger hingenommen würde, denn der Wohnungsbau z. B. erfordert Straßenbau, Schulbau u. ä. Alte Gebäude müssen durch neue ersetzt werden. Neue und der wissenschaftlichen Entwicklung angepaßte Studienplätze sind erforderlich, um den Abiturienten, deren Zahl ständig wächst, Ausbildungsmöglichkeiten zu bieten. Der Hafen — von dem Hamburg entscheidend lebt — muß ständig an die technische Entwicklung angepaßt werden. Es müssen z. B. Vorrichtungen für den Containerverkehr und für die zunehmenden Importe von Erzen und anderen Massenschüttgütern neu geschaffen und ausgebaut werden. Aber auch etwa im Gesundheitswesen muß das Angebot ständig qualitativ wie quantitativ an die Nachfrage und die medizinische Entwicklung angepaßt werden.

Ganz wichtig aber ist, daß eine konjunkturelle Flaute öffentliche Investitionen noch dringender macht, um in vielen Bereichen Arbeitsplätze zu erhalten. Trotz der zu erwartenden rückläufigen Einnahmen wird Hamburg 1976 sogar eine — wenn auch geringfügige — 3,8<sup>0</sup>/<sub>100</sub>ige Steigerung der Investitionsausgaben vornehmen; in absoluten Zahlen ausgedrückt werden 1976 von insgesamt 1,367 Mrd. DM 1,084 Mrd. DM zur Fortsetzung begonnener Investitionsmaßnahmen und 283 Mio DM für neue Maßnahmen veranschlagt. Soweit diese Investitionen nicht durch Zuschüsse des Bundes, wie etwa im Hochschulbau, Krankenhausbau und Schnellbahnbau, mitfinanziert werden, müssen sie voll durch Kredite finanziert werden. 1976 werden in Hamburg hierfür 1,082 Mrd. DM<sup>30)</sup> an Kreditmitteln erforderlich.

Es wird zuweilen die Auffassung vertreten, daß das Investitionsvolumen und die dafür erforderliche Verschuldung ganz erheblich erhöht werden müsse, um die Konjunktur zu beleben und damit dann wieder steigende Steuereinnahmen zu erzielen, mit deren Hilfe man die hierfür aufgenommenen Kredite zurückzahlen kann. Es mag möglich sein, daß durch eine solche Maßnahme der durch den Exportrückgang verursachte Nachfragerückgang teilweise ausgeglichen werden kann,

<sup>30)</sup> S. Haushaltsplan 1976.

aber kaum möglich ist es, hierdurch wieder zu steigenden Exportziffern zu kommen, also eine Erhöhung der Auslandsnachfrage zu erreichen. Ebenso wenig wären durch einen solchen Investitionsstoß die strukturellen Gründe für die gegenwärtige Situation beeinflussbar. Das Ziel der öffentlichen Maßnahmen muß daher im Augenblick sein, die Arbeitsmarktlage zu stabilisieren und die Baukapazität in ihrem jetzigen bereits erheblich reduzierten Umfang zu erhalten. Bei einer Erholung des Exports wird sich dann auch die Binnennachfrage wieder beleben, denn hier gibt es inzwischen einen erheblichen Nachfragestau.

Das hohe Defizit und die hohe Kreditaufnahme haben aber für die öffentlichen Haushalte, und zwar für alle, sehr ernste Konsequenzen. Es ist immer schwieriger geworden, Kredite zu vernünftigen Bedingungen aufzunehmen; damit sind Kredite mit Laufzeiten von mindestens 10—15 Jahren und verantwortbaren Zinsen gemeint. Gegenwärtig ist die Laufzeit der auf dem Markt aufzunehmenden Kredite auf z. T. 3—5 Jahre, ja noch darunter, gesunken. Die Ursache hierfür ist vor allem in der Unsicherheit der Kapitalanleger über die weitere Zinsentwicklung zu suchen. Eine verantwortliche Finanzierung langfristiger Investitionen ist auf diese Weise praktisch nicht mehr möglich. Die kurze Laufzeit der Kredite wird in den kommenden Jahren zu steil ansteigenden Tilgungsverpflichtungen führen, denn es werden Tilgungstermine langfristiger früherer Kredite mit solchen jüngerer kurzfristiger Kredite zusammentreffen. Eine Umschuldung, eine Prolongation solcher fällig werdender Schulden, wird nur in engen Grenzen möglich sein. Dies wird zu einer erheblichen Belastung des Betriebshaushalts mit Tilgungsleistungen führen. Dazu kommen die laufenden Zinsaufwendungen. In Hamburg werden 1976 für Tilgungen 377 Mio DM aufzuwenden sein. Das bedeutet gegenüber 1975 eine Steigerung von 29,1<sup>0</sup>/<sub>100</sub>. Für sonstige Schuldendienstleistungen werden 712 Mio DM, das ist eine Steigerung von 36<sup>0</sup>/<sub>100</sub>, aufzubringen sein. Insgesamt wird der Betriebshaushalt dadurch mit rd. 1,9 Mrd. DM<sup>31)</sup> belastet sein. Zu den erwähnten Schuldendienstleistungen gehören neben den Zinsen Schuldendiensthilfen an private Organisationen (Schulen, Krankenhäuser) oder öffentliche Unternehmen, wie z. B. die Woh-

<sup>31)</sup> Haushaltsplan 1976.



nungsbaukreditanstalt, mit deren Hilfe Hamburg den öffentlich geförderten Wohnungsbau finanziert.

Trotz im ganzen leicht rückläufiger Kreditaufnahmen in den kommenden Jahren aus Gründen einer antizyklischen Investitionspolitik wird die Belastung des Betriebshaushalts aus Zins- und Tilgungsverpflichtungen im Jahre 1978 bereits 1,7 Mrd. DM, zwei Jahre später 1980 2,3 Mrd. DM und im Jahre 1985 3,87 Mrd. DM<sup>32)</sup> betragen. Die Entwicklung in anderen Bundesländern ist z. T. erheblich kritischer.

Diese Schuldendienstverpflichtungen in Hamburg in den kommenden Jahren gehen von einer rückläufigen, jedoch im Vergleich zu früheren Jahren vergleichsweise hohen Neuverschuldung in diesen Zeiträumen aus. Ein streng antizyklisches Verhalten der öffentlichen Hände würde jedoch eine wesentlich stärkere Reduzierung der Kreditaufnahmen in den kommenden Jahren erfordern, um den Kapitalmarkt in den Zeiten eines erwarteten Wirtschaftsaufschwungs, vor allem für den Investitionsbedarf der Wirtschaft, frei zu halten. Ein solcher Verzicht auf Kreditaufnahmen würde praktisch zu einem weitgehenden Stillstand der öffentlichen Investitionen führen, da mit Sicherheit ein nennenswerter Überschuß aus dem Betriebshaushalt für Investitionszwecke nicht zu erwarten ist, jedenfalls nicht ohne eine spürbare Verbesserung

Vor allem anderen ist es notwendig, alles zu tun, um die öffentlichen Betriebshaushalte wieder zu stabilisieren. Dazu erforderlich ist, daß die laufenden Ausgaben gesenkt werden. Hamburg hat schon im Jahre 1974 mit einem Sparprogramm begonnen. Damals ist diese Maßnahme oft mißverstanden, manchmal belächelt worden. Heute beneiden viele Hamburg um diesen Vorsprung. Manche öffentlichen Hände haben nämlich damals noch gar nicht gewußt, wie schwierig ihre eigene Haushalts- und Wirtschaftslage bereits war. Zu den ausgabenenkenden Maßnahmen in Hamburg gehört ein Abbau der Personalkosten bis Ende 1976 in Höhe von 4% des finanziellen Aufwandes auf der Basis 1974. Auswirkungen dieser eingeleiteten Maßnahmen sind bereits erwähnt worden. Die Sach-

der Einnahmeseite. Hier wird deutlich, daß einem antizyklischen Verhalten der öffentlichen Haushalte, insbesondere der kommunalen Haushalte, enge Grenzen gesetzt sind. Denn die Funktionsfähigkeit vieler — unverzichtbarer — öffentlicher Leistungen für die Bürger setzt ständig Investitionen voraus.

Während Kredite der Investitionsfinanzierung dienen und in ihrer Laufzeit nicht begrenzt sind, aber nur bis zur Höhe der Nettoaufwendungen für Investitionen aufgenommen werden dürfen (dies ist durch § 18 der Hamburgischen Landeshaushaltsordnung so festgelegt), müssen Defizite im Betriebshaushalt im jeweils übernächsten Haushaltsjahr ausgeglichen werden. Das Defizit des Jahres 1975 also im Haushalt 1977, und zwar zu Lasten des Betriebshaushalts. Das bedeutet praktisch, daß das Defizit des Jahres 1975 einen Vorgriff auf die Einnahmen des Haushalts 1977 darstellt. Verantwortbar ist dies aber nur in Zeiten starker Konjunkturabschwächung. Es bedeutet zudem eine weitere zusätzliche Belastung des Kapitalmarktes.

Gegenwärtig stößt diese hohe Verschuldung auf einen durchaus liquiden Kapitalmarkt. Dennoch trägt die öffentliche Inanspruchnahme des Kapitalmarktes in einer Größenordnung von etwa 70 Mrd. DM<sup>33)</sup> im Jahre 1975 mit dazu bei, daß der Zinsrückgang blockiert wird und damit auch die Investitionsneigung der Wirtschaft.

## Was also tun?

ausgaben werden jährlich um rd. 50 Mio DM reduziert. Im investiven Bereich werden längerfristig geplante Vorhaben z. T. zeitlich verschoben, z. T. wird auf sie ganz verzichtet. Zur Zeit findet jedoch keine Reduzierung des Investitionsvolumens statt, sondern später geplante Investitionen werden vorgezogen, um zur Stabilisierung der Konjunkturentwicklung beizutragen. Sobald aber die Konjunktur wieder läuft, wird das auch dann in den dargelegten Grenzen notwendige antizyklische Verhalten der öffentlichen Hände jedenfalls eine Reduzierung öffentlicher Investitionen zwingend nach sich ziehen.

Dieser durch die Sparmaßnahmen erreichte erhebliche Ausgabenabbau hat es ermöglicht,

<sup>32)</sup> Finanzplan für die Jahre 1975—1979.

<sup>33)</sup> Wochenbericht des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung Nr. 48—49/75, S. 407.



den im Jahre 1976 zu erwartenden Steuerausfall in Höhe von über 800 Mio DM gegenüber der Schätzung in der letzten Mittelfristigen Finanzplanung bis auf ein verbliebenes Defizit in Höhe von 379 Mio DM aufzufangen.

Derartigen Ausgabenkürzungen sind aber Grenzen gesetzt, die nicht nur durch die öffentliche Meinung artikuliert werden, sondern die daraus resultieren, daß die moderne Gesellschaft ohne erhebliche Staatsleistungen einfach nicht auskommt. Zwar ist vieles an öffentlichen Aufgaben und damit an Ausgaben durchaus verzichtbar. Es sind auch Änderungen der Gesetze, in denen solche Aufgaben und Ausgaben festgelegt werden, möglich und notwendig. So können beispielsweise durch Straffung der Studienzeit und Schaffung von Trimestern die vorhandenen Universitätskapazitäten besser ausgenutzt werden, so daß eine höhere Studentenzahl ohne große zusätzliche Investitionen ausgebildet werden kann. Ein weiterer Abbau zahlreicher Steuervergünstigungen ist durchaus verantwortbar. Manche staatliche Hilfe sollte nicht mehr in Form eines Zuschusses, sondern in Form eines Darlehens gegeben werden. Auch sollten öffentliche Hilfen und Unterstützungen stärker subjektbezogen und weniger objektbezogen gegeben werden. Nicht jeder Benutzer eines öffentlichen Verkehrsmittels ist z. B. auf einen subventionierten Fahrpreis angewiesen, auch nicht jeder Lehrling, Rentner oder schwerbehinderte Bürger. Denen, die jedoch auf einen billigen Fahrpreis angewiesen sind, wäre durch eine entsprechende persönliche Finanzhilfe durchaus zu helfen und sie wären dann in der Lage, auch einen kostendeckenden Fahrpreis zu bezahlen. Auf diese Weise könnte man z. B. auch das Problem der Fehlbelegung von Sozialwohnungen längerfristig lösen. Gegenwärtig genießen viele Bürger die Vorzüge billiger Mieten in subventionierten Sozialwohnungen, insbesondere älteren Sozialwohnungen, deren Einkommen eine solche Hilfe eigentlich nicht erforderlich macht. Eine Verwendung der Mittel, die zur Zeit zur Subventionierung des Sozialwohnungsbaues verwandt werden, zur wesentlichen Verbesserung des Wohngeldes würde zu einer gezielten Hilfe an diejenigen führen, die einer solchen Hilfe bedürfen (aber auch nur solange sie dieser Hilfe bedürfen). Wahrscheinlich könnte sogar mit weniger Mitteln als heute mehr Sozialwirkung erzielt werden.

Viele dieser Schritte sind jetzt eingeleitet. Aber alle diese Einsparungen werden nicht reichen, um die öffentlichen Betriebsshaushal-

te auszugleichen, auch dann nicht, wenn eine wider Erwarten kräftige Konjunkturbelebung einsetzen würde.

Die oft berufene „moderne Gesellschaft“ mit ihren modernen Lebensformen hat im Grunde zu einer immer stärker gewordenen Abhängigkeit des einzelnen und der Familien von staatlichen Leistungen vielfältiger Art geführt. In den großen und wahrscheinlich in den kommenden Jahrzehnten noch größer und konzentrierter werdenden Ballungszentren sind der individuellen Gestaltung der Lebensvorsorge Grenzen gesetzt, die, auch wenn man es politisch wollte, einer nennenswerten Ausweitung kaum noch zugänglich sein dürften. Der Staat, die Gemeinde wird auch in Zukunft zunehmende Leistungsansprüche seiner Bürger befriedigen müssen. Qualitative Verbesserungen öffentlicher Leistungen werden dabei schon aus wirtschaftlichen Gründen in den Hintergrund treten müssen. Primär werden auf die öffentlichen Hände Ansprüche zukommen, die aus einer quantitativen Veränderung der Zahl der Anspruchsberechtigten, etwa der Schülerzahlen, der Studentenzahlen u. ä., sich ergeben, aber auch Ansprüche, die aus veränderten gesellschaftlichen Bedingungen herrühren. So wird z. B. in Hamburg in den nächsten zehn Jahren die Zahl der Bewohner voraussichtlich um 100 000—150 000 zurückgehen. Die Zahl der im erwerbsfähigen Alter stehenden Bürger wird aber nicht nur relativ, sondern auch absolut zunehmen, da geburtenstarke Jahrgänge in den kommenden Jahren in das Erwerbsleben eintreten werden. Dem — bedingt durch die wegen des Bevölkerungsrückgangs abnehmenden quantitativen Bedürfnisse an Waren und Leistungen — steht ein erheblicher Zugang des Angebots an Arbeitsleistung gegenüber.

Ohne staatliche Eingriffe wäre die Folge dieser Entwicklung ein erheblicher Rückgang an Arbeitsplätzen und an Ausbildungsplätzen für die nachwachsenden starken Geburtenjahrgänge. Erst am Ende des neunten Jahrzehnts würde die Zahl der Ausbildungsplätze wieder der dann rückläufigen Stärke der Geburtenjahrgänge, die nun in das Arbeitsleben treten, entsprechen. Würde man diese Entwicklung dem freien Markt und seinen Kräften überlassen, wäre eine Verelendung und durch sie bedingt eine Radikalisierung zehntausender arbeitsloser Jugendlicher die Folge. Ausgebildet in einem reformierten und mit allen materiellen Notwendigkeiten ausgestatteten Schul- und Bildungssystem stünden diese jungen Menschen vor dem Trümmerhaufen ihrer



Hoffnungen, die ihnen eine sich modern nennende Gesellschaft mitgegeben hat. Hier kommen also neue Ansprüche auf den Staat, auf die Gemeinden zu, denen sich die öffentlichen Hände nicht entziehen können. Mit erheblichem finanziellen Aufwand ist hier zu rechnen, wenn man diesen Jugendlichen eine angemessene Berufsausbildung ermöglichen will, die sie in die Lage versetzt, auch in einer, wie dargelegt, sich verändernden Gesellschaftsstruktur ihren Platz zu finden.

Spätestens am Ende dieses Jahrhunderts, wenn die Zahl der arbeitsfähigen Menschen zurückgehen und die Zahl der im Rentenalter lebenden zunehmen wird, werden diese Jugendlichen — für die der Arbeitsmarkt in den kommenden Jahren keinen Platz zu haben scheint — und ihre Arbeitskraft dringender denn je gebraucht, nicht zuletzt, um das hohe Niveau der Altersrenten auch dann mit ihrer Arbeitsleistung zu tragen.

An diesem Beispiel wird deutlich, daß die Ansprüche der Bürger an den Staat nur sehr begrenzt beeinflussbar und damit reduzierbar sind. Wenn aber die Bürger vom Staat Leistungen erwarten können, ja erwarten müssen, dann muß der Staat in die Lage versetzt werden, diese Leistungen zu finanzieren. Und in dem Maße, in dem die Bürger Aufgaben, die sie bisher selbst bzw. mit der Familie bewältigt haben, auf den Staat übertragen, müssen sie auch bereit sein, Teile ihres Einkommens in Form von Steuern und Gebühren dem Staat zur Finanzierung dieser Aufgaben zu überlassen. Steuererhöhungen werden daher unumgänglich notwendig sein, wenn der Staat in die Lage versetzt werden soll, den notwendigen Ansprüchen seiner Bürger nachzukommen.

Die Möglichkeit der Erhöhung der Steuern des Landes und der Gemeinde Hamburg ist im wesentlichen ausgeschöpft. So sind zum 1. Januar 1975 in Hamburg die Gewerbesteuer und Lohnsummensteuer angehoben worden. Die dann noch verbleibende Möglichkeit, die Grundsteuer zu erhöhen, scheidet gegenwärtig aus, da eine Grundsteuererhöhung sofort auf die Mieten durchschlagen würde, die ohnehin durch verschiedene Kostensteigerungen, Zinserhöhungen und Gebührenanhebungen in jüngster Zeit stark belastet worden sind.

Auch lassen sich die Einnahmen und Gebühren für öffentliche Leistungen nicht mehr nennenswert erhöhen, da diese in Hamburg mit dem Ziel, sie kostendeckend zu gestalten, in jüngster Zeit zum großen Teil angehoben worden sind.

Es bleibt daher nur die Erhöhung der Gemeinschaftssteuern. Deswegen verdient das Vorhaben der Bundesregierung, zum 1. Januar 1977 die Mehrwertsteuer um 2 Punkte anzuheben, Unterstützung. Natürlich muß man sehen, daß gerade eine Erhöhung der Mehrwertsteuer sich auf die Preise und daher auf die große Masse der Verbraucher auswirken wird. Eine gewisse Abmilderung könnte dadurch erreicht werden, daß bei der später beabsichtigten durchgehenden Progression der Einkommensteuer durch entsprechende Grundfreibeträge niedrigere Einkommen etwas entlastet werden.

Auf jeden Fall bleibt der Abbau öffentlicher Ausgaben und damit Aufgaben über das jetzige Maß hinaus notwendig, wobei jedoch die konjunkturelle Entwicklung und ihre jeweilige Abhängigkeit von öffentlichen Aufträgen und Ausgaben sorgfältig zu beobachten sind.

Nur ein konjunkturgemäßes Sparen der öffentlichen Hände sichert letztlich eine vernünftige Wirtschaftsentwicklung. Nicht übersehen werden sollte auch, daß die auf diese Weise eingesparten Mittel, jedenfalls zum Teil, erforderlich sind, um neu auf den Staat zukommende, unabweisbare Aufgaben zu finanzieren.

Eine Stabilisierung der öffentlichen Verschuldung ist ebenfalls absolut notwendig. Hier ist nicht die Gesamthöhe der Verschuldung gemeint, die sich bei Bund, Ländern und Gemeinden durchaus in einem vernünftigen Rahmen hält — auch nach der Erhöhung im vorigen und in diesem Jahr —, sondern gemeint sind die Laufzeiten der für investive Maßnahmen notwendigen Fremdmittel. Eine solche Stabilisierung wird ohne entscheidende Mitwirkung der Bundesbank kaum möglich sein. Sie ist aber die Voraussetzung für eine vernünftige und verantwortliche Wirtschafts- und Finanzpolitik der kommenden Jahre.



## Schlußbemerkung

Die öffentlichen Hände stehen vor keiner leichten Aufgabe. Es müssen Einsparungsbeschlüsse konkretisiert werden. Das wird sehr viel Mühe bereiten. Harte Entscheidungen werden notwendig, und die Interessengruppen, die immer nur ihren Bereich und ihren Vorteil sehen, sind schon überall aktiv und werden auch in Zukunft versuchen, Druck auf Regierung und Parlament, auf Parteien und auf die allgemeine Öffentlichkeit auszuüben, um für sich selbst soviel wie möglich an öffentlicher Leistung zu erhalten. Der eingeschlagene Weg muß aber fortgesetzt werden, damit die politische Handlungsfreiheit bewahrt bleibt und damit auch in den kommenden Jahren eine vernünftige Haushalts- und Finanzpolitik möglich wird.

Eine solide Wirtschafts- und Finanzpolitik ist die Stärke der Bundesrepublik, ihrer Länder und Gemeinden und damit die entscheidende Grundlage des Wohlstandes und somit der Stabilität der staatlichen und gesellschaftlichen Ordnung. Eine solche stabile staatliche und gesellschaftliche Ordnung wird dringend notwendig sein, wenn in den kommenden Jahren und Jahrzehnten die Spannungen zwischen den Ansprüchen des einzelnen und von Gruppen an die Allgemeinheit auf der einen Seite und den Möglichkeiten des Staates bzw. der Gemeinden, diesen Ansprüchen zu entsprechen, auf der anderen Seite bewältigt werden sollen. Diese Spannungen werden zunehmen, da die Grenzen des bisher gewohnten Zuwachses an Wohlstand nahezu erreicht sind. Ein Zuwachs des Wohlstandes des einen wird zunehmend nur noch möglich sein durch

Umverteilung des Vorhandenen und damit zu Lasten des anderen. Grenzen sind der Fortdauer der bisherigen Entwicklung auch durch die Bedingungen der Umwelt, durch die Begrenztheit von Energie- und Rohstoffvorräten und darüber hinaus durch die Begrenztheit der Ausbeutung biologischer Vorgaben unseres Lebensbereichs gesetzt. Jedenfalls wird es längere Perioden der Stagnation geben, in denen neue Energiequellen und ihre wirtschaftliche Nutzung entwickelt werden müssen. Die in solchen Perioden erforderlichen erheblichen finanziellen Aufwendungen werden dem Privatkonsum in dieser Zeit nicht zur Verfügung stehen. Schließlich können auf die Dauer die Menschen in den Industriestaaten Europas und Nordamerikas nicht in einem sich ständig vermehrenden Wohlstand leben, während auf der anderen Seite der größere Teil der Menschheit entweder am Rande oder unter dem Minimum des Existenznotwendigen lebt. Auch hierdurch sind der weiteren ungehemmten Entwicklung in den Industriestaaten und damit auch in der Bundesrepublik Grenzen gesetzt.

Die erfolgreiche Bewältigung dieser und anderer sich aufzeigender Entwicklungen setzt in jedem Fall eine stabile staatliche und gesellschaftliche Ordnung voraus. Je rechtzeitig in den staatlichen Gemeinwesen diese Notwendigkeit erkannt wird und die Bürger mit diesen bevorstehenden Aufgaben vertraut gemacht werden, desto größer ist die Aussicht, das erreichte Lebensniveau und den erreichten Lebensstandard weitgehend zu bewahren und auch für spätere Generationen sicherzustellen.



# Kommunale Planung und Bürgermitwirkung

## I. Rahmenbedingungen kommunalen Handelns

Wer sich die Stellung der Gemeinden in der Bundesrepublik der siebziger Jahre vergegenwärtigen will, wird allein aus dem Wortlaut der verfassungsrechtlichen Grundlagen wenig Klarheit gewinnen:

„Den Gemeinden muß das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln“,

so bestimmt es Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG. Und die Bayerische Verfassung von 1946 bestimmt in Art. 11 Abs. 2 und 4:

„Die Gemeinden sind ursprüngliche Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts. Sie haben das Recht, ihre eigenen Angelegenheiten im Rahmen der Gesetze selbst zu ordnen und zu verwalten, insbesondere ihre Bürgermeister und Vertretungskörper zu wählen.“

„Die Selbstverwaltung der Gemeinden dient dem Aufbau der Demokratie in Bayern von unten nach oben.“

Hehre Worte, vor allem des bayerischen Verfassungsgebers, aber gerade unter historischem Aspekt nicht uninteressant. Deshalb ein kleiner geschichtlicher Rückblick in die Nachkriegsepoche, der uns dann auch eine Standortbestimmung für die deutsche Gemeinde der siebziger Jahre treffen läßt. Hieraus wiederum sind Folgerungen für die bürgerschaftliche Beteiligung abzuleiten sowie Ansätze für eine kommunale Aufgabenplanung zu entwickeln.

### 1. Der Neubeginn nach 1945

Nach der Niederwerfung des Hitler-Reiches fanden die Alliierten ein ausgehungertes, in seiner politischen, rechtlichen, sozialen und wirtschaftlichen Ordnung zerstörtes Deutsch-

land vor<sup>1)</sup>. Sie sahen sich im Bereich der Versorgung der Bevölkerung mit lebenswichtigen Gütern vor ungeheure Probleme gestellt, die sich nicht von ihnen allein, sondern nur unter Mithilfe und Mitverantwortung der Besiegten durchführen ließen. Im Gemeindebereich konnten die Siegermächte dies auch gefahrlos verwirklichen, da sie ja die zentrale Staatsgewalt in ihren Händen behielten. Neben diesen sachlich-praktischen Zwängen ging es den Alliierten namentlich auch um eine ideologische Überwindung des faschistischen Systems. So findet sich im Potsdamer Abkommen der Satz<sup>2)</sup>:

„Die lokale Selbstverwaltung wird in ganz Deutschland nach *demokratischen Grundsätzen*, und zwar durch Wahlausschüsse (Räte), so schnell wie es mit der Wahrung der militärischen Sicherheit und den Zielen der militärischen Besetzung vereinbar ist, wiederhergestellt.“

Nach dem Willen der Alliierten sollte ein Demokratisierungsprozeß von unten nach oben in Gang gesetzt werden. Bezeichnend ist auch eine Äußerung des amerikanischen Generals L. Clay vom September 1945<sup>3)</sup>:

„Wenn die Deutschen demokratische Methoden lernen sollen, dann halte ich es für das beste, damit alsbald auf der Lokalebene zu beginnen.“

Parallel zu dieser Entwicklung und sie ergänzend erfolgte die Neugründung der demokratischen Parteien, die als Ausgangspunkt ihrer

1) Theo Stammen, Die Erneuerung der kommunalen Selbstverwaltung in Deutschland nach 1945, in: Rausch/Stammen, Aspekte und Probleme der Kommunalpolitik, München 1974, S. 9 ff. (S. 18 f.); zur Nachkriegsentwicklung vgl. auch Horst Simon, Zu einer Theorie über Wesen und Funktion der kommunalen Selbstverwaltung in der Bundesrepublik Deutschland, jur. Diss., Würzburg 1974, S. 6 ff. (S. 10 ff.); Josef Ziegler, Bürgerbeteiligung in der kommunalen Selbstverwaltung, Band 6 der Schriften zur öffentlichen Verwaltung, Würzburg 1974, S. 52 ff.

2) Zitiert nach Stammen, a. a. O., S. 20.

3) Zitiert nach Stammen, a. a. O., S. 23.

**Überarbeitete Fassung eines Vortrags, den der Autor innerhalb des von der Arbeitsgemeinschaft sozialdemokratischer Juristen, Bezirk Franken, getragenen Seminars „Reformpolitik in der Demokratie“ am 19. Dezember 1975 gehalten hat.**



Betätigung — gezwungenermaßen — die kommunale Ebene erblickten<sup>4)</sup>, um die Demokratie „von unten nach oben“ aufzubauen, wie die Bayerische Verfassung es ausdrücklich formuliert.

Kurz gefaßt läßt sich also feststellen, daß die kommunale und die staatliche Ebene kein Gegensatzpaar bildeten, sondern sich dergestalt gegenseitig ergänzten, daß ein demokratisches Gemeinwesen die Voraussetzung für ein demokratisches Staatswesen darstellte. Zwischen lokaler Entscheidung und Entscheidung auf Staatsebene besteht aus dieser Sicht kein struktureller Unterschied. Es braucht nicht besonders betont zu werden, daß hieraus auch ein *politisches* Verständnis kommunalen Handelns folgte und politisches Handeln nur nach *demokratischen* Spielregeln abzulaufen hatte, dies in bewußtem Gegensatz zu Ideologien, die sich schon in dem Begriff der *Selbstverwaltung*, nicht aber der *Selbstregierung* niederschlugen. So kann denn nur den Stimmen in der kommunalpolitischen Literatur zugestimmt werden, die vor einer Auspielung der Begriffe Selbstverwaltung und Demokratie warnen<sup>5)</sup>.

## 2. Gründung der Bundesrepublik und Einführung der Marktwirtschaft

Wenn diese Ansätze nach 1945 relativ rasch im Sande verliefen, so lassen sich dafür im wesentlichen folgende Gründe anführen:

a) Die kommunale Beamtenschaft, soweit sie Krieg und Entnazifizierung überlebt hatte, verstand sich als ein Element der Kontinuität und der Stabilität. Man knüpfte an die Traditionen der Zeit vor 1933 an: Gemeinde als ein dem Staat gegenüberstehendes soziales Gebilde, Gemeinde als ein Freiraum gegenüber staatlicher Hoheit, Gemeinde als unpolitischer, sachbezogener Verwaltungskörper<sup>6)</sup>.

b) Das Grundgesetz von 1949 verwies die Gemeinden in starke Abhängigkeit von Bund und Ländern. Zwar hat Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG den Gemeinden eine starke institutionelle Garantie eingeräumt; rein faktisch legte die

Finanzverfassung des Grundgesetzes die Gemeinden jedoch an die „goldenen Zügel“<sup>7)</sup>; sie wurden zu ständigen Bittstellern gegenüber dem Staat. Vor allem das System der zweckgebundenen Zuweisungen raubt den Gemeinden in steigendem Maße ihren eigenen Handlungsspielraum<sup>8)</sup>.

Hinzu kommt in jüngerer Zeit die ständig wachsende Einbindung in sonstige staatliche Pläne<sup>9)</sup>. Erinnert sei in diesem Zusammenhang nur an die Regionalplanung. Ob hier gemeindliche Mitspracherechte bei der staatlichen Planerstellung den Verlust an eigenständigem Spielraum auszugleichen vermögen, wäre einer Diskussion wert, die allerdings nicht Aufgabe dieser Untersuchung ist. Festzuhalten bleibt jedoch, daß maßgebende, die Gemeinde berührende Entscheidungen außerhalb ihrer Einflußsphäre in den einzelnen Staatsministerien fallen.

c) Die Einführung der sozialen Marktwirtschaft schränkte die gemeinwirtschaftliche Funktion der Gemeinden als selbständig handelnde wirtschaftliche Einheiten in erheblichem Maße ein. Privater Kapitaleinsatz genoß und genießt grundsätzlich Vorrang; er ist als Motor des heutigen Wirtschaftssystems konzipiert. So formulierte bereits 1952 der damalige Berliner Bürgermeister Ernst Reuter<sup>10)</sup>:

„Es ist an der Zeit, in einem Augenblick, in dem sich die ‚Wirtschaft‘ als die alleinige Herrin des Schicksals unseres Volkes hinzustellen beliebt, der Welt und der Öffentlichkeit zu zeigen, daß es neben der Privatwirtschaft eine öffentliche Wirtschaft gibt, ohne die die Privatwirtschaft gar nicht leben und existieren könnte, und daß die öffentliche Wirtschaft sehr wohl einiges Positives zu sagen, zu lehren und mitzubringen hat.“

<sup>7)</sup> Ribhegge, a. a. O. (Anm. 4), S. 26.

<sup>8)</sup> Ribhegge, a. a. O. („Die Gemeinden waren und blieben das schwächste Glied im System der westdeutschen Verwaltung“); zur Finanzverfassung grundsätzlich Simon, a. a. O., S. 185 ff.; Zahlenmaterial hierzu bei Thränhardt, a. a. O., S. 126 f., und bei Helmut Gittel, Fragen der Gemeindefinanzierung, in: Rausch/Stammen, Aspekte und Probleme, S. 103 ff.

<sup>9)</sup> Aus der reichhaltigen Literatur siehe Franz-Ludwig Knemeyer, Stadt-Umland-Planung. Gutachten, erstattet für den Bayerischen Gemeindetag, Würzburg 1975, S. 24 ff.; Eberhard Schmidt-Assmann, Der Ausbau der Kreisplanung in Stufen, in: DVBl. 1975, S. 4 ff. (S. 13).

<sup>10)</sup> Ernst Reuter, Die kommunale Versorgungswirtschaft als Aufgabe unserer Zeit, in: *DemoGem* 1952, S. 218.

<sup>4)</sup> Wilhelm Ribhegge, Die Systemfunktion der Gemeinden, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 47/73 vom 23. 11. 1973, S. 24; Stammen, a. a. O., S. 21.

<sup>5)</sup> Dietrich Thränhardt, Die Gemeinden in Abhängigkeit von Bund und Ländern, in: Rausch/Stammen, Aspekte und Probleme, S. 117 f.

<sup>6)</sup> Theo Trachternach, Parteien in der kommunalen Selbstverwaltung, Band 8 der Schriften zur öffentlichen Verwaltung, Würzburg 1974, S. 43 ff.



Die Verengung kommunalen wirtschaftlichen Spielraums im marktwirtschaftlichen System wird durch die Theorie der *Subsidiarität* unterstützt, nach der eine öffentliche Aufgabe nur dann zu bejahen ist, wenn sie von privater Hand nicht erfüllt werden kann<sup>11)</sup>. Seinen positiven Niederschlag findet dieser Grundsatz in Art. 89 Abs. 1 und 2 GO, Art. 77 Abs. 1 LKrO, Art. 75 Abs. 1 BezO (Bayern). Die Gemeinde wird zum bloßen Dienstleistungsbetrieb für den privaten Investor; sie ist zuständig für die Rahmenbedingungen privater Gewinnmaximierung und schafft auf Kosten der Allgemeinheit die infrastrukturellen Voraussetzungen zum Betrieb des Privatunternehmens. Hierdurch werden sozusagen als „Abfallprodukt“ Arbeitsplätze geschaffen, die wiederum den Gemeindegürgern zugute kommen. Die Gemeinde letztendlich profitiert von den Gewerbesteuern, wobei mir allerdings keine Untersuchung bekannt ist, in der Infrastrukturaufwand plus -folgekosten mit dem späteren Steuergewinn verglichen wurden. Es fehlt also der Nachweis, ob für die Gemeinde aus der Gewerbeansiedlung tatsächlich ein „Profit“ herausspringt. Die Entscheidungsgewalt über das „Ob überhaupt“, über Umfang und Durchführung der Investitionen verbleibt in privater Hand. Zur Verdeutlichung privater Macht und öffentlicher Ohnmacht möge ein Vergleich des Siemens-Konzern-Jahresumsatzes mit den Haushalten von Städten dienen, in denen er ansässig ist<sup>12)</sup>:

Siemens AG: Gesamtumsatz	10 402 Mill. DM
Siemens: Jahresüberschuß	243 Mill. DM
München: ordentlicher Haushalt	1 210 Mill. DM
Nürnberg: ordentlicher Haushalt	480 Mill. DM
Erlangen: ordentlicher Haushalt	63 Mill. DM
Amberg: ordentlicher Haushalt	37 Mill. DM

(Zahlen für 1968/69)

Die gängige Ausrichtung des kommunalen Aufgabenbereichs belegen folgende Zitate aus dem „Kommunalpolitischen Grundsatzprogramm“ der CDU/CSU von 1975<sup>13)</sup>:

<sup>11)</sup> Siehe hierzu grundsätzlich Franz-Ludwig Kne-meyer, Bayerisches Kommunalrecht, Würzburg 1973, S. 162 f. mwN.

<sup>12)</sup> Nach Thränhardt, a. a. O. (Anm. 5), S. 128.

<sup>13)</sup> Kommunalpolitisches Grundsatzprogramm, hrsg. von der Kommunalpolitischen Vereinigung der CDU und CSU, Bonn 1975.

„Ein entscheidender Schwerpunkt für die Kommunalpolitik von CDU und CSU liegt darin, gute Bedingungen für die Arbeits- und Wirtschaftsmöglichkeiten der Bürger in der Gemeinde zu schaffen. Dazu gehört vorrangig, vielfältige Möglichkeiten wirtschaftlicher und beruflicher Tätigkeit zu eröffnen und zu sichern. Die Freiheit wirtschaftlicher Betätigung auf der Grundlage des Privateigentums ist hierfür unverzichtbare Voraussetzung ...

Die wirtschaftliche Tätigkeit der öffentlichen Hand ist einzuschränken; auch Versorgungsleistungen sollen, wo immer möglich, privatisiert werden (S. 17) ...

Deswegen darf die Gemeinde nicht an sich ziehen, was in eigenverantwortlicher und risikobereiter Initiative von Privaten geleistet werden kann (S. 20) ...“

Interessant ist in diesem Zusammenhang die Einführung der kommunalen Wohnungsvermittlung in Bayern durch Art. 89 Abs. 3 S. 2 GO; hierin ist jedoch keine Abkehr von herkömmlichen Vorstellungen zu erblicken: die öffentliche Hand springt vielmehr erst dann ein (sie *re-agiert*), wenn die äußeren Verhältnisse — hier Wohnungssituation in städtischen Ballungszentren — zu einem Regulativ gegenüber ökonomischen Auswüchsen *zwingen*.

3. Aus der jüngeren und jüngsten Entwicklung seien noch drei weitere Punkte angesprochen, die die faktische Stellung der Gemeinden entschieden schwächten. Über die Erforderlichkeit der getroffenen Maßnahmen mag man durchaus geteilter Meinung sein. Ihre Gesamttendenz — Einschränkung gemeindlichen Handlungsspielraums — sollte jedoch allen Verantwortlichen bewußt werden und ihre Skepsis gegenüber weiteren zentralistischen Bestrebungen hervorrufen.

a) Einmal ist die Verlagerung ehemals kommunaler Aufgaben auf den Staat zu erwähnen; verwiesen sei hierbei nur auf den Aufgabenkatalog des Art. 83 Abs. 1 der bayerischen Verfassung (BV), der unter anderem das Volk- und Berufsschulwesen sowie die örtliche Polizei nennt. Wie allseits bekannt, ist im Juli 1975 die letzte kommunale Polizei in Bayern in die Trägerschaft des Freistaates Bayern übergegangen — eine Entwicklung, die selbst Verfassungsbestimmungen nicht aufhalten konnten. Der juristischen Dogmatik gelingt es natürlich mit einem Argumentationstrick,



die Faktizität der Ereignisse als verfassungskonform zu interpretieren<sup>14)</sup>.

b) Weiterhin darf nicht der große Bereich staatlicher Aufgaben, der den Gemeinden zur Ausführung übertragen ist, vergessen werden. Hier sind die Gemeinden bloße Handlanger der Staates, haben selber keinerlei Entscheidungsspielraum und unterliegen voller staatlicher Kontrolle. Was aber tatsächlich noch wesentlicher ist: Je umfangreicher die Übertragung staatlicher Aufgaben, desto stärker die Belastung des kommunalen Verwaltungsapparats, desto enger der Spielraum für Angelegenheiten des eigenen Wirkungskreises; eine bedenkliche Entwicklung, an deren Ende die Gemeinde als „staatliche Ortsinstanz“ steht<sup>15)</sup>. Die „Dritte Säule der Demokratie“, wie sie oft etwas euphorisch tituliert wird<sup>16)</sup>, wäre vollends gestorben. Eine gewisse Abhilfe kann bei weiterer — unter dem Aspekt der Bürgernähe durchaus wünschenswerter — Aufgabenverlagerung auf die Gemeinde nur durch gleichzeitige, an den tatsächlichen Kosten der neuen Aufgabe orientierte Finanzierung geschaffen werden<sup>17)</sup>. Die pauschale Finanzzuweisung etwa nach dem bayerischen Finanzausgleichsgesetz (Art. 7 FAG) hat sich jedenfalls als ungenügend erwiesen.

c) Schließlich sind die Gemeinden durch §§ 16 und 23 StabG in das magische „Wirtschaftsviereck“ des § 1 StabG eingebunden, nämlich unter Vermittlung der Länder indirekt auf folgende bundespolitische Stabilitätsziele ausgerichtet:

- Stabilität des Preisniveaus,
- hoher Beschäftigungsstand,
- außenwirtschaftliches Gleichgewicht
- bei stetigem und angemessenem Wirtschaftswachstum.

Das — im übrigen begrüßenswerte — Mitspracherecht im Konjunktur- und Finanzplanungsrat sollte nicht den Blick dafür verstellen, daß die Gemeinden hier für Interessen der Bundespolitik eingespannt werden. Poli-

<sup>14)</sup> Zur gängigen Auslegung des Art. 83 BV vgl. etwa Meder, BV, Kommentar, München 1971, Art. 83 Rdnr. 2 und Art. 11 Rdnr. 7.

<sup>15)</sup> Knemeyer, a. a. O. (Anm. 11), S. 93.

<sup>16)</sup> Siehe nur Christian Engeli, Deutscher Städtetag 1905—1975, in: Der Städtetag 1975, S. 273 ff. (S. 276 f.).

<sup>17)</sup> So etwa die Forderung im Kommunalpolitischen Grundsatzprogramm der SPD, herausgegeben vom Vorstand der SPD, Bonn 1974, S. 13/14.

sche Koordination erfolgt nicht von unten nach oben — so die Idealvorstellung —, sie wird vielmehr von oben verordnet<sup>18)</sup>.

4. Meines Erachtens wäre es jedoch verfehlt, Tendenzen des Zentralismus und der Bürokratisierung zu beklagen, ohne gleichzeitig mögliche Ansatzpunkte aufzuzeigen, die die Schaffung eines erweiterten kommunalen Spielraums und damit echter Entscheidungsalternativen begünstigen.

a) Die Reform der Finanzverfassung von 1969 führte durch die Beteiligung der Gemeinden an der Lohn- und Einkommensteuer zu einer — allerdings nur vorübergehend — verbesserten finanziellen Ausstattung. Wenn es sich bei dieser Reform auch nur um den berühmten „Tropfen auf den heißen Stein“ handelte<sup>19)</sup>, so ist die Richtung des Gesetzes, die Gemeinden durch eine Beteiligung an der Lohn- und Einkommensteuer aus der Abhängigkeit von der Gewerbesteuer zu befreien, doch allseitig als richtig erkannt und begrüßt worden<sup>20)</sup>. Daß hier in nicht allzu ferner Zukunft eine Neuverteilung der Lohn- und Einkommensteuer zugunsten der Gemeinden erfolgen wird, liegt wegen der hohen Verschuldung unserer Kommunen nahe; denn sonst müßte man die Bürger durch „marktgerechte“ Gebühren und Beiträge zu Kasse bitten. Nur am Rande sei erwähnt, daß nebst Jungsozialisten auch die drei großen Parteien eine dahin gehende gemeindefreundliche Finanzreform fordern<sup>21)</sup>. Welche gesellschaftlichen Kräfte letztlich im Augenblick eine Steuerumverteilung verhindern, wäre meines Erachtens eine Analyse wert.

b) Weiterhin sei auf die Gebiets- und Funktionalreform hingewiesen. Zunächst unter rein technokratischen Gesichtspunkten eingeleitet, sollte sie nunmehr bewußt dazu genutzt werden, eine kommunale Ebene zu schaffen, die auf Grund ihrer Verwaltungskraft in die Lage versetzt wird, ein Aktionsfeld demokratischen Handelns zu werden.

<sup>18)</sup> Horst Matzerath, Konjunkturrat und Finanzplanungsrat, in: AfK 1972, S. 243 ff., insbes. S. 270 ff.

<sup>19)</sup> Ribhegge, a. a. O. (Anm. 4), S. 26 bei Fußnote 112.

<sup>20)</sup> Ribhegge, a. a. O.; zu grundsätzlichen Fragen der Gemeindefinanzstruktur Gittel, a. a. O. (Anm. 8).

<sup>21)</sup> Kommunalpolitisches Grundsatzprogramm der SPD, S. 13; Kommunalpolitisches Grundsatzprogramm der CDU und CSU, S. 29; Leitlinien zur Kommunalpolitik, Vorlage der Bundesprogrammkommission Kommunalpolitik der FDP, Bonn 1975, S. 33; Demokratie und Gleichheit, hrsg. von den Jungsozialisten, Bonn 1975, S. 22.



Hiernach ist gestärkte Verwaltungskraft nicht Selbstzweck, wiewohl dies bei den bayerischen Reformen so erscheint; sie sollte vielmehr als Instrument zur Stärkung der demokratischen Komponente auf der Gemeindeebene eingesetzt werden.

c) Nicht unberücksichtigt darf der politische Stimmungswandel bleiben, der den kommunalen Bereich stärker in das Blickfeld der Öffentlichkeit rückte, was zur Forderung nach mehr Transparenz und stärkerer Bürgerbeteiligung führte. Dieses Klima gilt es aufrechtzuerhalten und zu fördern.

d) Ein — freilich rein juristisches — Argument bietet auch die grundgesetzliche Verbürgung der Garantie der gemeindlichen Selbstverwaltung in Art. 28 Abs. 2 GG und entsprechend in den einzelnen Länderverfassungen (z. B. Art. 11 Abs. 2 BV) sowie deren prozessuale Absicherung in Art. 19 Abs. 3, 93 Abs. 4 b GG, Art. 66, 120 und Art. 98 S. 4 BV<sup>22)</sup>. Diese Garantie hat zwar einen starken Interpretationswandel, nämlich vom statischen Begriff (= festumschriebener Aufgabekern nach dem Vorbild des Art. 83 Abs. 1 BV) hin zu einem dynamischen Verständnis mit mehr oder weniger ausgeprägtem statischen Kern erfahren<sup>23)</sup>. Besteht aber vom äußeren

Zuschnitt her eine verwaltungsstarke Kommune — hier sei auf die angestrebten Ziele der Gebietsreform verwiesen —, so dürfte eine weitere Aushöhlung, etwa durch Verlagerung der Planungshoheit nach dem Bundesbaugesetz<sup>24)</sup>, zumindest auf den Widerstand der Gerichte stoßen. Freilich bildet die Verfassung keinen unzerbrüchlichen Damm. Gerade der „stille“ Weg über die Finanzen kann kaum wirksam gerichtlich abgeschirmt werden. — Immerhin zeigt sich mit dem Hinweis auf die rechtliche Grundlage, daß die gemeindliche Position in der Bundesrepublik doch wesentlich stärker ist als in anderen europäischen Ländern wie etwa in Österreich, wo der Staat durch Gesetz den eigenen und den übertragenen Wirkungskreis festlegt, oder in Frankreich, wo die Gemeinden in ihrer normativen Stellung mehr einem Vollzugsorgan der Staatsmacht ähneln als einem echten Selbstverwaltungskörper<sup>25)</sup>.

e) Erwähnung sollte auch das erst jüngst in der Geschäftsordnung des Bundestages verankerte Anhörungsrecht der kommunalen Spitzenverbände im Gesetzgebungsverfahren finden<sup>26)</sup>. Hierdurch wird — zumindest formell — die Sonderstellung dieser Verbände als Vertreter öffentlicher Belange gegenüber sonstigen privaten Interessengruppen betont.

## II. Planung im kommunalen Rahmen

Weshalb nun dieser allgemeine Exkurs? Was hat dies mit Bürgerbeteiligung, mit Planung zu tun?

Bürgerbeteiligung ist nicht als rein formales Organisationsinstrument einer gemeindlichen Verwaltung zu verstehen; deshalb müssen wir zunächst den Rahmen erkennen, in dem Bürgerbeteiligung praktiziert werden soll, mithin den Gegenstand der Mitwirkung herausdestillieren. Gleichzeitig wird hierdurch der Umfang gemeindlichen Planens erkennbar, jenes verwaltungstechnischen Vorgangs, der dazu dient, gemeindliches Handeln zu koordinieren und durch aufeinander abgestimmte Maßnahmen ein bestimmtes Leitbild zu verwirklichen.

Sehen wir — wie dargestellt — kommunale Politik in Abhängigkeit vom Kapitalverwer-

tungszusammenhang und unter zunehmender Einwirkung übergeordneter staatlicher Kompetenz und Interessen<sup>27)</sup>, so wird uns der enge Spielraum bewußt, der der gemeindlichen Entscheidungsfreiheit verbleibt. Gerade dies aber erfordert eine zukunftsorientierte, Prioritäten setzende Planung der Gemeinde, zum einen, weil der enge Rahmen ökonomi-

<sup>24)</sup> So aber Stadt-Umland-Gutachten Bayern, Bayerisches Staatsministerium des Innern, München 1974, Rz. 7.2.2.2.2. (S. 125 f.); dagegen Knemeyer, Stadt-Umland-Planung, S. 38 ff.

<sup>25)</sup> Obwohl das deutsche und französische System sich von einigen Ausgangspunkten her gleichen; vgl. insgesamt hierzu Referate und Diskussionen zum Seminar „Kommunalrecht in Europa“ (Prof. Dr. Knemeyer), Würzburg 1975.

<sup>26)</sup> Vgl. Die Gemeinde (BWGZ) 1975, S. 385; zu den kommunalen Spitzenverbänden ausführlich jüngst Friedrich Geisselmann, Die Kommunalen Spitzenverbände, Berlin/München 1975.

<sup>27)</sup> Peter Klein, Gemeinderat — und Entwicklungsplanung, in: DemoGem 1975, S. 929 ff.

<sup>22)</sup> Vgl. Meder, BV, Art. 11 Rdnr. 13 zum Rechtsschutz der Gemeinden.

<sup>23)</sup> Siehe BVerfGE 11, S. 266 ff. (S. 274 f.), und Knemeyer, a. a. O. (Anm. 11), S. 23 ff. und S. 27.



scher und staatlicher Zwänge eine bewußte Festlegung auf politisch bestimmte vorrangige Ziele unter Hintanstellung anderer Interessen verlangt, zum anderen, weil nur so der verbleibende Spielraum konsequent ausgenutzt und möglicherweise erweitert wird<sup>28)</sup>. Hierzu ein praktisches Beispiel:

Die Einräumung der Priorität für öffentliche Nahverkehrsmittel ist verbunden mit einer gleichzeitigen Absage an die „autogerechte Stadt“, wenn man darunter versteht, der private Pkw-Besitzer müsse alle zentralen Punkte der City ansteuern können und darüber hinaus noch einen günstigen Parkplatz vorfinden. „Betroffene“ sind außer dem Autofahrer Geschäftsinhaber, die ihre Kundenwerbung auf die Zufahrtsmöglichkeiten zu ihrem Ladenlokal abgestellt haben, Bauunternehmer, die an den Straßenausbau-Aufträgen der öffentlichen Hand verdienen, aber auch — dies sollte man bei den gegenwärtigen Wirtschaftsbedingungen nicht vergessen — unter Umständen der einzelne Bauarbeiter, den seine Firma vor die Tür setzt, weil öffentliche Aufträge zurückgehen. Hier Zielkonflikte bewußt-zumachen, aufzuzeigen, daß sie gegebenenfalls überwindbar sind, aber auch darzustellen, weshalb man hier und da an der Lösung des Problems scheiterte, als Endpunkt schließlich bewußt politische Entscheidungsfällung — dies sind Aufgaben einer umfassenden Planung.

Nicht unerwähnt soll an dieser Stelle bleiben, daß es noch oder bereits wieder laute Stimmen gibt, die Planung mit Perfektionismus und Perfektionismus mit Unfreiheit gleichsetzen<sup>29)</sup>. Sicherlich ist die Kehrseite einer völligen Planlosigkeit das Stadium der vollkommenen Verplanung. Abgesehen von technischen Schwierigkeiten halte ich es aber lieber mit den Worten einer Schweizer Autorengruppe<sup>30)</sup>:

„Die Verbindlichkeit, die der Planung anhaften kann, ist weniger Zwang als Übereinkunft; auf jeden Fall leichter zu ertragen als der Zwang, den die heutige Planlosigkeit zur Folge hat. Durch die Planung wird der Bürger sehend, die Planung schafft Verantwortung. In diesem Sinne wird viel zu wenig geplant.“

Aus den vorgenannten Ansatzpunkten ist eine für Wissenschaft und Praxis meines Er-

achtens nicht zu unterschätzende Erkenntnis abzuleiten: Nicht so sehr die Einzelentscheidung der Gemeinde, sondern die in längerfristigen Plänen aufgestellte Prioritätenliste gewinnt in Zukunft weitreichende Bedeutung für die kommunale Entwicklung. Von einem bloßen Reagieren auf Bedürfnisse (sozialer, kultureller, wirtschaftlicher Art) begibt sich die Kommune in die aktive Rolle einer gestaltenden Kraft<sup>31)</sup>. Dabei verbietet es die bedeutende Rolle der Planung für die gemeindliche Gesamtentwicklung, die Grundentscheidungen im Schutzbereich der Verwaltung unter Ausschluß der Öffentlichkeit zu treffen. Wie zu Kaisers Zeiten der Haushaltsplan sollte heutzutage die Entwicklungsplanung ein maßgebliches Kontrollinstrument des Gemeinderats gegenüber der Verwaltung bilden. Bürgerbeteiligung ist dabei in ihren unterschiedlichen Formen in beiden Bereichen gemeindlichen Handelns wünschenswert; denn umfassende Planungsaktivitäten können einzelne Bürger ebenso betreffen wie eine Einzelfallentscheidung (z. B. Bau eines Kindergartens nicht im Stadtteil B, sondern im Stadtteil A)<sup>32)</sup>. Es ergeben sich jedoch Unterschiede hinsichtlich des betroffenen Personenkreises sowie der Bedeutung für die kommunale Gesamtentwicklung. Die in Frage kommenden Mitwirkungsinstrumente sind deshalb zu differenzieren. — Klargestellt sei noch, daß die typische traditionelle Einzelfallentscheidung, der Verwaltungsakt, hier nicht zur Diskussion steht, betrifft er doch nur den statischen Endpunkt des Planungsprozesses. Nur innerhalb dieses Prozesses wird Bürgermitwirkung relevant. Allerdings wird sich verstärkte Bürgerbeteiligung auch auf den verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz auswirken, der zunehmend in die Planungsphase zur Überwachung von Beteiligungsrechten verlagert wird<sup>33)</sup>.

<sup>31)</sup> Siehe Bückmann, Ziele der Stadtentwicklungspolitik, in: DemoGem 1975, S. 741 ff.

<sup>32)</sup> Vgl. hierzu und zum folgenden insbesondere die Dokumentation aus der Arbeitsgemeinschaft IV: „Beteiligung des Bürgers an Verwaltungsentscheidungen, insbesondere an der Planung“ des 4. Rechtspolitischen Kongresses der SPD 1975 in Düsseldorf mit Beiträgen von Jürgen Jekewitz, Walter Schmidt, Everhardt Franssen, Arnulf von Heyl, Theo Rasehorn und Klaus Hahnzog; veröffentlicht in: Freiheit in der sozialen Demokratie, hrsg. v. Diether Posser und Rudolf Wassermann, Karlsruhe 1975, S. 271 ff.

<sup>33)</sup> Walter Schmidt, Verfahrensrechtlich gesicherte Beteiligung an der Entscheidungsvorbereitung, ebenda, S. 308, sowie Jürgen Jekewitz im zusammenfassenden Bericht aus der Arbeitsgemeinschaft IV, a. a. O., S. 330 ff.

<sup>28)</sup> So wohl auch Peter Klein, a. a. O., S. 932.

<sup>29)</sup> Schmidt-Assmann, a. a. O. (Anm. 9), S. 13.

<sup>30)</sup> Vorwort aus: Altenhilfe 1971—1980. Eine Diskussionsgrundlage, Stadt Stuttgart, 1972.



### III. Bürgerbeteiligung auf der kommunalen Ebene

Betrachten wir nunmehr konkret Bürgerbeteiligung und die Formen, in denen sie sich abspielt, so können wir systematisieren einerseits nach repräsentativen Beteiligungsformen, andererseits nach plebiszitären Formen, also Formen direkter Demokratie. Ferner läßt sich unterscheiden zwischen gesetzlich institutionalisierten und sogenannten „freien“ Beteiligungsformen. Schließlich kann sich direkte Mitwirkung auf die Zielfindungsphase und auf die definitive Entscheidung beziehen<sup>34)</sup>. Unterscheiden könnte man meines Erachtens auch entsprechend dem Betriebsverfassungs- und Personalvertretungsrecht nach der Intensität der Beteiligungsmöglichkeit, also von Anhörungs- und Fragerechten über aufschiebende Vetorechte bis hin zum verbindlichen Mitentscheidungsrecht.

#### 1. Bürgerbeteiligung und repräsentatives Prinzip

Zum verfassungsrechtlich verankerten Repräsentationsprinzip, wie es auf der Gemeindeebene durch die turnusmäßige Wahl von Gemeinderäten seinen Ausdruck gefunden hat, genügen hier einige wenige Worte.

Bei aller Kritik am repräsentativen System wird es doch grundsätzlich nicht in Frage gestellt, da es klare Verantwortlichkeiten schafft und bei ständiger Komplizierung der gesellschaftlichen Verhältnisse effizientere Lösungsmöglichkeiten als eine reine Basisdemokratie gewährleistet<sup>35)</sup>. Wir müssen jedoch klar erkennen, daß jede — noch so gut gemeinte — Änderung des repräsentativen Prinzips, etwa durch Vergrößerung des Gemeinderats-Gremiums oder durch die Einführung des „sachkundigen Bürgers“, wie ihn die nordrhein-westfälische Gemeindeordnung kennt, Honoratiorendenken, Elitenbildung und einseitige Interessenbevorzugung nicht abbaut, eine Demokratisierung von der Basis her und von den nur unzureichend artikulierten Interessen der Bevölkerung ausgehend hierdurch nicht erreichbar sein wird. Diese Beurteilung darf aber den Blick nicht für die

notwendigen Reformen im Bereich der Repräsentativorgane verstellen, weil — wie schon angedeutet — die hier zur Rede stehende Bürgerbeteiligung die Letztverantwortlichkeit der gewählten Vertretungskörper in der Regel nicht aufheben, sondern lediglich deren Verhalten einer größeren Transparenz und einer stärkeren Kontrolle zuführen wird. Deshalb sollten die Parteien bei der bisher nur im wissenschaftlichen Bereich angelaufenen Diskussion über die Reform der internen Gemeindeverfassung — Stichwort: Vereinheitlichung des Kommunalrechts<sup>36)</sup> — klare politische Aussagen treffen und nicht erst auf einen fahrenden, hauptsächlich von Verwaltungstechnikern besetzten Zug aufspringen.

#### 2. Bürgerbeteiligung als Demokratiegebot — Die kommunalpolitischen Programme der drei großen Parteien

So besteht denn in der Diskussion um Partizipationsmöglichkeiten auch innerhalb der SPD Einigkeit darin, daß Formen direkter Demokratie nicht zur Abschaffung, sondern zur Ergänzung repräsentativer Systeme zu entwickeln sind<sup>37)</sup>. Ausgangspunkt ist die Überlegung, daß eine demokratische Kultur eine gesellschaftliche Lebensform darstellt, die sich nicht in einem turnusmäßigen formalen Wahlakt erschöpfen darf<sup>38)</sup>. Demokratie erfordert demnach nicht nur formale Gleichheit, sondern auch materiell gleiche Voraussetzungen der politischen Einflußnahme, die in unserem durch ökonomische Macht geprägten Gesellschaftssystem nicht gewährleistet sind. Bürgerbeteiligung muß deshalb auch als *emanzipatorische* Aufgabe begriffen werden, woraus sich wiederum bestimmte Handlungsformen ableiten lassen. Bevor jedoch auf strategische Fragen eingegangen wird, seien noch einige Worte zum Stellenwert der Bürgerbeteiligung

<sup>34)</sup> Siehe etwa Werner Thieme, Fortentwicklung des Kommunalrechts, in: *DemoGem* 1975, S. 561 ff.; ferner zum grundsätzlichen Problem Albert von Mutius und Günter Nesselmueller, Rechtsstellung und Funktionen des „Bürgermeisters“ im deutschen Gemeinderecht. Ein vergleichender Überblick, in: *SKV* 1975, S. 293 ff.

<sup>37)</sup> Kommunalpolitisches Grundsatzprogramm der SPD (Anm. 17), S. 8.

<sup>38)</sup> So vor allem Everhardt Franssen, Bürgerschaftliche Beteiligung an der Planung als demokratischer Prozeß, in: *Freiheit in der sozialen Demokratie* (Anm. 32), S. 297 ff.

<sup>34)</sup> Walter Schmidt, a. a. O., S. 292.

<sup>35)</sup> So z. B. Martin Neuffer, *Entscheidungsfeld Stadt*, Stuttgart 1973, S. 181 f.; im Bezug auf Bürgerinitiativen ausführlich Horst Zilleßen, *Bürgerinitiativen im repräsentativen Regierungssystem*, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 12/74 vom 23. 3. 1974, S. 11 ff.



in den 1975 vorgelegten kommunalpolitischen Programmen der Parteien SPD, CDU/CSU und FDP gestattet. Dabei geht es hier nicht um die Kritik an Einzelaussagen zu bestimmten Modellen, sondern um das grundsätzliche Verhältnis der Parteien zur Beteiligung der Bürger an kommunalen Entscheidungen.

a) Neben mehr Lebensqualität und Chancengleichheit ist Bürgermitwirkung nach dem Verständnis der SPD *Inhalt kommunaler Politik*; Ziel ist, „durch Aktivierung der Bevölkerung für notwendige Reformen zu einer wirkungsvollen und dauerhaften Demokratisierung der Gesellschaft“ beizutragen<sup>39)</sup>. Bürgermitwirkung besitzt somit Selbstwert, ist notwendiges Substrat einer demokratischen, das heißt von der Selbstbestimmung des einzelnen ausgehenden Gesellschaftsordnung.

Im Bereich der Planung erfordert dies frühzeitige Information und Einbeziehung der Bürger. Ständige Unterrichtung von der Problemerkennung über die Vorplanung bis hin zur Plandurchführung ist zu gewährleisten. Planalternativen sind unerläßliche Voraussetzungen einer demokratischen Entscheidung. Der Bürger ist nicht Objekt der planenden Verwaltung, sondern deren kooperativer Partner; dazu hat die Verwaltung „die Information und Beteiligung von sozial Benachteiligten durch nichtweisungsgebundene Fachkräfte sicherzustellen“<sup>40)</sup>, eine Aussage, in der sich der emanzipatorische Aspekt der Beteiligung niederschlägt.

b) Von einem anderen Verständnis einer Bürgermitwirkung zeugt das kommunalpolitische Grundsatzprogramm der CDU/CSU<sup>41)</sup>. Ausgangspunkt ist die Trennung von gemeindlicher Verwaltung und Bürger, wobei der einzelne weniger die Rolle des Teilhabers an öffentlicher Daseinsvorsorge als die des Konsumenten öffentlicher Leistungen einnimmt. Der Abmilderung dienen formale Beteiligungsrechte wie Anhörung, Veranstaltung von Bürgerversammlungen und Bürgerbegehren, ferner unter anderem „Aufgeschlossenheit gegenüber Bürgerinitiativen und Aktivitäten von Gruppen und Vereinen, die von Verantwortung für ihre Gemeinde getragen sind“<sup>42)</sup>. Demokratie ist nicht Lebensprinzip, sondern lediglich staatliche Organisationsform. Die Autoren betonen

zwar einerseits die aktive Rolle der Kommunalpolitik, die „auf Grund ihrer eigenen Leistungs- und Gestaltungschancen Entwicklungen anstößt, beeinflusst und damit wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und politischen Wandel steuert“<sup>43)</sup>, sie fordern aber andererseits dezidiert Privatisierung und Einschränkung wirtschaftlicher Tätigkeit der öffentlichen Hand zugunsten privater Initiativen<sup>44)</sup>. In bewußtem Verzicht auf den Begriff der Planung spricht das Programm denn auch von „Anregen“, „Fördern“ und dem „Vertrauen auf die Selbständigkeit der Unternehmen“<sup>45)</sup>.

Verknüpft man diese Aussagen mit den Mitwirkungsforderungen der CDU/CSU, so ist die Folgerung naheliegend, daß verstärkter Einfluß gerade denjenigen eingeräumt werden soll, die auf Grund wirtschaftlicher Macht schon heute die Kommunalpolitik entscheidend prägen. Demnach kommt der Gemeinde keine Steuerungsfunktion zu; sie hat vielmehr nur auf Impulse von privater Seite zu reagieren. Im kommunalpolitischen Papier der CDU/CSU findet somit deutlich das Motto „weniger Staat = mehr Freiheit“ seinen Ausdruck; das Problem, daß die individuelle Freiheit gerade auch durch private Macht in wachsendem Maße gefährdet ist, wird indessen ausgeklammert. Bei einem derart reduzierten gemeindlichen Handlungsspielraum dient Bürgerbeteiligung lediglich der Absicherung bereits vorgeprägter — privater — Entscheidungen; sie ist dann aber nicht mehr als „demokratisches Alibi“, kann sie doch selber keine echten Handlungsalternativen mehr eröffnen.

c) Differenzierter sind die Aussagen der frei-liberalen „Leitlinien zur Kommunalpolitik“<sup>46)</sup> zu beurteilen. Im Gegensatz zum CDU/CSU-Papier behandelt es in einem gesonderten Kapitel gemeindliche Entwicklungsplanung<sup>47)</sup>. Dabei fordert die FDP eine prinzipiell „offene Planung“, die der Bloßlegung von Zielkonflikten dient. Eine sinnvolle Teilhabe der Bürger setzt nach Ansicht der Autoren unter anderem voraus,

„daß

— der Bezug der Planung zu den vitalen Interessen der Bürger einsichtig gemacht wird,

— bei allen wichtigen Planvorhaben alternative Zielmodelle beziehungsweise Planungs-

<sup>39)</sup> Kommunalpolitisches Grundsatzprogramm, S. 8.

<sup>40)</sup> A. a. O., S. 11.

<sup>41)</sup> Kommunalpolitisches Grundsatzprogramm der CDU/CSU, Bonn 1975.

<sup>42)</sup> A. a. O., S. 27.

<sup>43)</sup> A. a. O., S. 7.

<sup>44)</sup> A. a. O., S. 17.

<sup>45)</sup> A. a. O., S. 20.

<sup>46)</sup> Leitlinien zur Kommunalpolitik, Bonn 1975.

<sup>47)</sup> A. a. O., S. 13 ff.



vorschläge verschiedener Planer der Diskussion wie der Entscheidung zugrunde gelegt werden" 48).

In der Präambel finden wir die bemerkenswerten Sätze 49):

„Die gemeindliche Entwicklungsplanung ist an den Bedürfnissen der im sozialen Gefüge lebenden Menschen und ihrer Umwelt und nicht vorrangig an wirtschaftlichen Interessen und der Funktionsgerechtigkeit eines aus dem Gesamtgefüge herausgelösten Zwecks zu orientieren. Die Planung hat nicht nur für den Bürger, sondern vor allem mit dem Bürger zu erfolgen. Der Städtebau muß die lebenswerte Umwelt zum Ziel haben.“

Es bleibt allerdings abzuwarten, welche Konsequenzen die offizielle FDP-Politik aus diesen Aussagen zieht, kann doch auch in den „Leitlinien“ das Grunddilemma freidemokratischer Zielbestimmung nicht verdeckt werden: einerseits die Erkenntnis, daß individuelle Freiräume außer von staatlicher auch von privat-ökonomischer Seite bedroht oder gar ausgeschlossen sind, andererseits die Forde-

rung, daß das Individuum die zentrale Rolle einnehmen und seiner Initiative wieder Priorität vor öffentlichen Leistungen zukommen solle 50). Folglich hat detaillierte Planung, wie sie beispielsweise § 9 BBauG schon nach geltendem Recht zuläßt, „künftig seltene Ausnahmen zu bilden“ 51). Zwiespältig sind deshalb auch die Aussagen zur gemeindlichen Wirtschaftstätigkeit: Fordert These 5 52) eine Aufgabenüberprüfung mit dem Ziel, sie gegebenenfalls auf Private zu verlagern, so verlangt These 6 53) eine verstärkte Kontrolle gemeindlicher Wirtschaftsbereiche, auch wenn diese privatrechtlich betrieben werden, um sie einem strikten Weisungsrecht des Gemeinderats zu unterwerfen. Ist aber die Gefahr eines Mißbrauchs einer Monopolstellung in privater Hand nicht mindestens ebenso groß? — Man kann sich deshalb des Eindrucks nicht erwehren, daß die Leitlinien der FDP durch Proporzentscheidung zustande gekommen sind. Ob altliberales oder mehr sozial ausgerichtetes Gedankengut auf kommunalpolitischem Feld die Vorderhand gewinnt, wird die zukünftige FDP-Politik beweisen.

## IV. Bürgerbeteiligung als rechtliches und strategisches Problem

### 1. Rechtliche Fragen

Was die rechtliche Fixierung von Bürgerbeteiligung betrifft, so handelt es sich hier sicher um ein lösbares Problem. Verwiesen sei auf neuere Gesetze und Gesetzentwürfe wie etwa das Städtebauförderungsgesetz von 1971, das Bundesimmissionschutzgesetz von 1974 sowie die Entwürfe des Verwaltungsverfahrensgesetzes und des Bundesbaugesetzes. Gesetzestech-nisch läßt sich, wie dortige Vorschriften zeigen, der Betroffenenbegriff erweitern, was die rechtlich abgesicherte Einbeziehung eines größeren Personenkreises in das Planaufstellungs- und Plandurchführungsverfahren gewährleistet, ohne damit aber eine allgemeine Jedermann-Klage einzuführen. Zur Durchsetzung dieser verfahrensmäßigen Beteiligungsrechte steht den Betroffenen der Rechtsweg offen; gleichzeitig wird durch das Institut des Ausschlusses von Einwendungen (= Präklusion) verhindert, daß politische Entscheidungen letztlich einem Gericht aufgebürdet wer-

den. Denn dies überfordert nicht nur die Rechtsprechung, es verwischt auch die Grenzen zwischen Exekutive und Judikative. Städtebauförderungsgesetz und der Entwurf des Bundesbaugesetzes verpflichten die Gemeinde als Planungsträger zur umfassenden Anhörung Beteiligter, § 14 StBFG ermöglicht den Zusammenschluß von Sanierungs-betroffenen zu einer Sanierungsgemeinschaft. Man kann diese Regelungen in verschiedenen Punkten kritisieren 54), hier geht es jedoch um die grundsätzliche Erkenntnis, daß solche Gesetzesbestimmungen nur einen äußeren, formalisierten Verfahrensablauf festlegen können, der letztlich demokratische Verfahrensablauf sich aber der juristischen Regelung entzieht. Mit anderen Worten: Das Planungsverfahren in der Gemeinde X mag zwar genau nach den

50) A. a. O., S. 1.

51) A. a. O., S. 14.

52) A. a. O., S. 35.

53) A. a. O., S. 36.

54) Vgl. z. B. Oskar Schneider, Die Beratungssituation der Baugesetz-novelle nach Planspiel und öffentlicher Anhörung, in: Kommunalpolitische Blätter 1975, S. 27 ff.

48) A. a. O., S. 14.

49) A. a. O., S. 2.



gesetzlich vorgeschriebenen Regeln ablaufen, Planungsergebnis kann dennoch die einseitige Bevorzugung eines Privatinteresses sein. Gesetzlicher Perfektionismus löst also das eigentliche Problem der Bürgerbeteiligung nicht; Perfektionismus kann vielmehr das Verfahren zur bloßen Farce erstarren lassen, wenn die notwendige gesetzliche Flexibilität fehlt, ganz abgesehen davon, daß das Verfahren unnötig kompliziert und verzögert wird und der rechtswidrige Plan die Regel, der rechtmäßige Plan aber die Ausnahme bildet.

## 2. Strategische Überlegungen

Politisch wesentlicher sind meines Erachtens Überlegungen strategischer Art, nämlich der Durchsetzung von Beteiligungsrechten im Ablauf des Planungsverfahrens.

Grundvoraussetzung hierzu ist eine umfassende und frühzeitige Information, Aufklärung, die nur vom Träger der Planung ausgehen kann. Hier müßte zunächst eine grundsätzliche Kritik am Verwaltungsstil ansetzen: typisches Amtswalterdenken im Stil des 19. Jahrhunderts gepaart mit technokratischer Ingenieursmentalität, wie es Jekewitz auf dem 4. Rechtspolitischen Kongreß der SPD 1975 in Düsseldorf charakterisierte<sup>55)</sup>. Nur durch eine umfassende Reform der öffentlichen Verwaltung wird ein Stilwandel zu vollziehen sein.

Betrachtet man sich das von den Kommunen vorgelegte Informationsmaterial, so dient es noch weithin der Selbstdarstellung nach dem Motto: „Wir sind ja wer.“ Doch sollte man bei aller Kritik nicht verkennen, daß im Augenblick städtische Presse- und Informationsarbeit auf wachsendes Interesse in Kreisen der Wissenschaft und Praxis stößt<sup>56)</sup>, so daß mit einer Verbesserung zu rechnen ist. Der Hinweis auf die leere Gemeindekasse dürfte jedenfalls nicht mehr als Alibi für einen Rückfall der Verwaltung in den „Arkanbereich“ dienen. Einen nach meiner Ansicht gelungenen Versuch von Aufklärungsarbeit bieten beispielsweise die „Bürgerinformatio-

nen der Stadt Marburg“ zur Altstadtsanierung<sup>57)</sup>. Es bedürfte freilich noch einer eingehenden Untersuchung an Ort und Stelle, inwieweit löbliche Vorsätze und Versprechungen in die Tat umgesetzt wurden.

Der Schaffung von „Appell-Situationen“, wie sie Rasehorn nennt<sup>58)</sup>, dienen weiterhin Stadtteils- und Betriebszeitungen, wie sie nun auch verstärkt die örtlichen Untergliederungen der SPD und der CDU herstellen und vertreiben<sup>59)</sup>. Je mehr das deutsche Pressewesen unter die Kontrolle einiger weniger Privatverleger gerät, desto größere Bedeutung erlangt ein eigener funktionsfähiger Presseapparat der Parteien und ihrer Gliederungen. Er mag auch ein brauchbares Mittel darstellen, um das distanzierte Verhältnis vieler Bürger zu den Parteien abzubauen.

Zum Bewußtmachen bevorstehender Planungsmaßnahmen sollte man sich vor unkonventionellen Methoden nicht scheuen. Jedenfalls genügt eine Fragebogenaktion oder die Einrichtung eines Planungsbüros für diejenigen Bevölkerungsschichten nicht, die auf Grund sozialer Benachteiligung nicht gelernt haben sich zu artikulieren, oder durch Alter oder Krankheit dazu nicht in der Lage sind.

Beispielhaft mögen nur erwähnt werden<sup>60)</sup>:

- Plakatwände; was privater Werbung und damit verbundener Absatzsteigerung dient, könnte auch für einen öffentlichen Zweck nutzbringend eingesetzt werden;
- Lautsprecheraktionen in den betroffenen Wohngebieten;
- Trassieren neuer Plan- und Fluchtlinien durch Bänder und Markierungspfähle im Gelände;
- demonstrativer Abbruch eines Hauses im Sanierungsgebiet;
- Durchführung von Planspielen mit den Beteiligten.

<sup>57)</sup> Bürgerinformationen, hrsg. v. Magistrat der Stadt Marburg, Nr. 1—8 (1972—1975).

<sup>58)</sup> Rasehorn, Bürgerinitiativen und Gemeinwohl, a. a. O. (Anm. 32), S. 323.

<sup>59)</sup> Vgl. die Notizen in: Sozialdemokrat-Magazin Nr. 12/75, S. 21 und S. 29; aus der praktischen Parteilarbeit etwa die Darmstädter Stadtteilszeitung Nord und Ost, hrsg. v. CDU-Stadtkreisverband Nord und Ost, Darmstadt 1975.

<sup>60)</sup> Hierzu auch Rasehorn, a. a. O.

<sup>55)</sup> Jekewitz, a. a. O., S. 328.

<sup>56)</sup> Siehe etwa Werner Istel, Städtische Öffentlichkeitsarbeit, Herford 1974; Joachim Peter, Planungskonflikte und kommunale Öffentlichkeitsarbeit, in: Der Städtetag 1975, S. 296 ff.



## V. Bürgerinitiativen im Planungsverfahren

Abschließend seien noch einige Überlegungen zum Thema „Bürgerinitiativen“ angestellt. Wenn es stimmt, daß — wie vielfach ausgeführt wird<sup>61)</sup> — Bürgerinitiativen zumeist erst entstehen, wenn die Planung schon in die Realisierung übergeht, dann würde „offene“ Planung im oben beschriebenen Sinne Konfrontation abbauen helfen. Bürgerinitiativen bräuchten mit den von ihnen vertretenen Interessen nicht abgeschlossene und weithin unkorrigierbare Planungen zu bekämpfen und günstigstenfalls punktuell zu verändern, sondern könnten ihre Positionen in die Zielfindungsphase selbst einfließen lassen. Diese Aussage beinhaltet aber nicht eine endgültige Antwort auf die Frage nach dem Verhältnis der Bürgerinitiativen zu den kommunalen Repräsentanten und zu den Parteien. Stimmt es nämlich, daß Planung die bewußte Bevorzugung allgemeiner Interessen unter Hintanstellung privater Einzelinteressen bedeutet, dann werden auch künftig Bürgerinitiativen ein reiches Feld an Vertretung nicht artikulierter Interessen vorfinden; sie werden somit als Phänomen eines pluralistischen Demokratieverständnisses nicht überflüssig. Nur wird ein demokratisches Planungsverfahren auch Bürgerinitiativen dazu zwingen, die hinter ihnen stehenden Machtverhältnisse bloßzulegen<sup>62)</sup>, was im Sinne der Transparenz des Entscheidungsprozesses nur zu wünschen wäre.

Was das Verhältnis zu den Parteien betrifft, so dürfen Bürgerinitiativen nicht als deren potentielle Konkurrenten begriffen werden. Schon ihre konkrete Zielsetzung widerspricht der umfassenden politischen Aussage einer Partei und ihrem verfassungsrechtlichen Auftrag. Allerdings *kann* die Existenz von Bür-

gerinitiativen darauf hindeuten, daß die etablierten Parteien die Interessen der Bevölkerung nur ungenügend artikulieren, sei es, daß sie die politische Stimmung verkannt, sei es, daß sie der Mitarbeit des einzelnen innerparteilich zu wenig Entfaltungsmöglichkeiten eingeräumt haben<sup>63)</sup>. Hier ergibt sich übrigens eine interessante Parallele zum Entstehen der Außerparlamentarischen Opposition in den Zeiten der Großen Koalition zwischen SPD und CDU/CSU. — Dies muß aber nicht an einer Interessenverkennung liegen; denn Bürgerinitiativen können gerade den Zweck verfolgen, durch die Partei *bewußt* nicht vertretene Interessen zur Geltung zu bringen. So gesehen haben Bürgerinitiativen Komplementärfunktion und stellen eine von unserem freiheitlichen System gewollte Ergänzung im öffentlichen Meinungsspektrum dar<sup>64)</sup>. Deshalb ist gerade aus der Sicht der Parteien eine nüchterne Betrachtung angebracht. Bürgerinitiativen sind nicht Repräsentanten der Bevölkerung; sie können aber — so Zilleßen<sup>65)</sup> — „als notwendige Vermittlungsinstanzen zwischen gesellschaftlichen Bedürfnissen und politischer Zuständigkeit begriffen werden, als ein neuer Weg der Reintegration des Bürgers in den Prozeß politischer Willensbildung und Entscheidung. Sie können damit im Planungs- und Daseinsvorsorgestaat eine Teillösung jenes entscheidenden Problems bieten, das in der mangelnden Rückkoppelung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Bereich liegt“.

Aufgabe demokratischer Kommunalpolitik sollte es sein, diese Rückkoppelung zu verbessern. Eine klare Planungskonzeption, kooperativer Stil und demokratische Partizipationschancen bei der Zielfindung können die Legitimitätskrise auf der gemeindlichen Ebene abmildern helfen, wiewohl die staatlichen und ökonomischen Rahmenbedingungen ständig mitzubedenken und deren Veränderung in die Gesamtstrategie mit einzubeziehen ist.

<sup>61)</sup> Rasehorn, a. a. O.; ferner Walter Schmidt, ebenda, S. 293.

<sup>62)</sup> Zur Struktur von Bürgerinitiativen vgl. grundsätzlich Walter Peter Turczak, Bürgerinitiativen — näher betrachtet, in: DemoGem 1975, S. 453 ff.; zur konkreten Arbeitsweise von Bürgerinitiativen vgl. die Studie des Battelle-Instituts e.V., Frankfurt a. M., über Bürgerinitiativen im Bereich von Kernkraftwerken, Bericht für das Bundesministerium für Forschung und Technologie, Bonn 1975<sup>2</sup>.

<sup>63)</sup> Zilleßen, a. a. O. (Anm. 35), S. 20 f.

<sup>64)</sup> Zilleßen, S. 20 f.

<sup>65)</sup> Ebenda, S. 17/18.



# Forschungspolitik und gesellschaftliche Entwicklung

## Stellungnahme zum V. Forschungsbericht der Bundesregierung \*)

### I. Vorbemerkung

Die nachfolgende Auseinandersetzung mit dem V. Forschungsbericht der Bundesregierung trägt in wesentlichen Punkten einen kritischen Akzent. Ihm gegenüber muß aber vorab betont werden, daß die Verfasser das Vorhaben des Forschungsberichts insgesamt begrüßen. In einer Zeit, in der mit wachsender Staatstätigkeit auch die Bedeutung der staatlichen Forschungsförderung zunimmt, wird es für den Bürger und die gesellschaftlichen Gruppen immer wichtiger, über die Ziele und längerfristigen Absichten der Forschungspolitik informiert zu sein. Denn die Realisierung dieser Ziele greift tief in den Lebensvollzug jedes einzelnen ein. Der Forschungsbericht bietet hier — trotz noch vorhandener formaler Mängel — die ebenso notwendige wie sinnvolle Grundlage für eine öffentliche Diskussion.

Für die Diskussion über Wissenschaft und Forschung in der Bundesrepublik ist der Forschungsbericht deshalb positiv zu bewerten, weil er die Forschung wenigstens zum Teil aus dem Dunstkreis einer scheinbaren Wertneutralität heraushebt. Er stellt klar — indirekt selbst dort, wo er immanente Ziele nicht namhaft macht (vgl. III.1) —, daß Forschung und Technologie nicht wertfrei, sondern im Dienst konkreter wirtschaftlicher und politischer Ziele stehen und auf der Basis gesellschaftspolitischer Ziele zu beurteilen sind. Die Veröffentlichung dieses Berichts muß daher als Anlaß und Voraussetzung für die kritische Auseinandersetzung mit den Zielen der Forschungspolitik begrüßt werden. Dabei ist besonders zu unterstreichen, daß der Bericht Defizite in der Forschungsförderung nicht verschweigt und auch ausdrücklich darauf hinweist, wo bei

den Prioritäten der Forschungspolitik neue Schwerpunkte gesetzt werden müssen. Damit macht der Bericht selbst deutlich, daß er seine Forderung nach einem öffentlichen Dialog über die Forschungspolitik ernst nimmt.

### INHALT

- I. Vorbemerkung
- II. Kriterien für die Beurteilung der Ziel- und Prioritätensetzung
- III. Die Ziele der Forschungspolitik nach dem V. Forschungsbericht
  - 1. Die Problematik der Folgen technologischer Entwicklung
  - 2. Die Bevorzugung der wirtschaftsorientierten Forschung
  - 3. Zur Methode der Zielbestimmung
- IV. Forschungspolitik und öffentlicher Dialog
  - 1. Zur „Öffentlichkeit“ der Forschungspolitik
  - 2. Der Beitrag des Forschungsberichts zum öffentlichen Dialog
- V. Kritik an Einzelaspekten der Forschungsförderung
  - 1. Förderung der Industrieforschung
  - 2. Industrielle Großforschung und Gesellschaftspolitik (Technologiekontrolle)
  - 2. Industrielle Großforschung und Gesellschaftspolitik (Technologiekontrolle)
  - 3. Internationale Zusammenarbeit und Beziehungen zu den Entwicklungsländern
  - 4. Verteilung der Aufwendungen im Energiebereich
  - 5. Gesundheitswesen
  - 6. Humanisierung des Arbeitslebens
  - 7. Zum Schwerpunkt Raum- und Stadtentwicklung

\*) Der forschungspolitische Teil des Forschungsberichts wird im folgenden durch Angabe der Teilziffern (Tz.), der Faktenteil durch Angabe der Seiten (S.) zitiert.



Wenn im folgenden die Prioritäten der Forschungspolitik kritisiert werden, dann richtet sich diese Kritik vor allem auf das Übergewicht an naturwissenschaftlich-technischer Forschung und einer gleichzeitig vorherrschenden Orientierung der Forschungspolitik an ökonomisch-materiellen Wertsetzungen. In welchem Maß Forschungsprojekte gefördert werden, die auf andere als die materiellen Be-

dürfnisse des Menschen gerichtet sind, läßt der Forschungsbericht im einzelnen kaum erkennen. Sein Tenor setzt deutlich andere Akzente, die sich auch aus dem Faktenteil nicht widerlegen lassen. Eine Fehleinschätzung der Forschungsprioritäten im Einzelfall wäre daher als Hinweis auf formale Mängel im Forschungsbericht zu bewerten.

## II. Kriterien für die Beurteilung der Ziel- und Prioritätensetzung

Die Auseinandersetzung mit dem Forschungsbericht geht davon aus, daß wissenschaftlicher und technischer Fortschritt den Menschen insgesamt große Vorteile eingebracht haben. Schon früher aber verlief dieser Prozeß nicht ohne nachteilige Folgen. Erst recht heute — unter den Bedingungen einer hochdifferenzierten und aufwendigen Wissenschaft und Technologie — muß daher nach den Zielen für menschlichen Fortschritt gefragt werden. Für eine zukunftsweisende Forschungspolitik folgt daraus, daß sie daran gemessen werden muß, ob und inwieweit sie die wissenschaftliche und technologische Entwicklung an Zielen orientiert, die einer humanen Fortentwicklung der Industriegesellschaft dienen. Sie betreffen die gesamten, nicht nur materiellen Lebensbedingungen der Menschen, und zwar als Produzenten wie als Konsumenten wie auch als Mitglieder verschiedener sozialer Gruppierungen.

Das generelle Ziel der Forschungspolitik besteht also darin, die Probleme lösen zu helfen, die die physischen und psychischen, ökonomischen, politischen und sozialen Lebensbedingungen der Bürger beeinträchtigen oder gefährden. Diese Aufgaben sind nicht ausschließlich oder vorwiegend durch den Zuwachs an materiellen Gütern und Dienstleistungen zu lösen. Gerade die moderne Industriegesellschaft zeigt immer deutlicher, daß Fortschritte in diesem Bereich häufig mit erheblichen sozialen und „menschlichen“ Kosten verbunden sind. Diese werden sichtbar als Belastungen und Zerstörungen der natürlichen und sozialen Umwelt, als Beeinträchtigungen des sozialen Gefüges der Gesellschaft sowie als Minderung geistiger und kultureller Bezüge des Daseins. Der Rückgang der Lebenserwartung der Männer in der Bundesrepublik seit 1962 und die besorgniserregende Zunahme sozialpatholo-

schiger Erscheinungen<sup>1)</sup> insbesondere auch in der jungen Generation können als Beleg dafür gewertet werden, daß die Überbetonung der materiellen Aspekte offenbar nicht ohne Folgen für Gesundheit, Zufriedenheit und Sinngewinn menschlichen Lebens geblieben ist.

Hinsichtlich der globalen Zusammenhänge gilt zwar zunächst noch, daß der derzeit festzustellende Mangel an natürlichen Ressourcen in erster Linie politisch bedingt ist, also keine physischen Verknappungen anzeigt. Langfristig müssen jedoch die von der ökologischen Wachstumstheorie prognostizierten Bedrohungen der natürlichen und sozialen Umwelt und die damit verbundenen (regionalen) Wachstumsgrenzen ernst genommen werden. Die Industrieländer müssen sich also für die Zukunft auf eine ökologisch vertretbare Entwicklung der Wirtschaft mit geringeren, vor allem aber kontrollierten Wachstumsraten in wichtigen Bereichen einstellen, um die lebenserhaltenden Ressourcen zu schonen und global gerecht zu verteilen.

Bei der Beurteilung des *Inhalts* der Forschungsziele ist zu berücksichtigen, daß sich gesellschaftlicher Fortschritt offenkundig nicht länger nur an den Zuwachsraten des Sozialprodukts messen läßt. Die materielle Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen wird zwar auch künftig einen hohen Stellenwert behalten. Daneben wird aber gleichgewichtig, in manchen Bereichen sogar vorrangig dafür zu sorgen sein, daß die nichtmateriellen Aspekte des Daseins — die sozialen Beziehungen, vor al-

<sup>1)</sup> Erscheinungen, die auf ein gestörtes oder zumindest problematisches Verhältnis von Gesellschaftsmitgliedern zu ihrer sozialen Umwelt schließen lassen. Indikatoren sind u. a.: Selbstmordrate, Anzahl der Süchtigen (Alkohol, Arzneimittel, Drogen, Nikotin), Zunahme von Kriminalität und Gewaltverbrechen, Auflösung sozialer Bindungen und Verantwortlichkeiten, Scheidungsrate.



lem die Bedingungen für Kommunikation, Solidarität und soziale Gerechtigkeit, die kulturellen Werte und die geistig-seelischen Bedürfnisse des Menschen — die weitere Entwicklung wesentlich mitbestimmen. (So wäre beispielsweise bei der Gestaltung eines menschengerechten Gesundheitswesens angemessen zu berücksichtigen, daß auch die vollkommenste Technik nicht die mitmenschliche Zuwendung ersetzen kann, die für den therapeutischen Erfolg von erheblicher Bedeutung ist.)

Für die Forschungspolitik in einer Industriegesellschaft stellt sich, wenn dabei ethisch-humane Wertsetzungen bestimmend sein sollen, als generelle Richtschnur die Frage: „Welches sind die ‚wahren‘ Bedürfnisse der Gesellschaft und wie lassen sie sich befriedigen ohne untragbare Nebenwirkungen für die Gesamtbevölkerung, für andere Weltregionen und für künftige Generationen?“ Da es auf diese Frage weder eine bündige noch eine unmittelbar gesellschaftlich verbindliche Antwort gibt, wird unter dem Leitbegriff der Lebensqualität die Zielbestimmung der Forschungspolitik selbst zum Gegenstand der Forschung. Konkrete Ergebnisse sind dabei freilich nicht gleichsam objektiv erhebbare oder quantitativ fixierbar, sondern sie resultieren aus einem politischen Prozeß, in den die wissenschaftlichen Expertisen ebenso einfließen wie die Bedürfnisse und Interessen der Gesellschaft.

Im Hinblick auf die *Form* der Ziel- und Prioritätensetzung lautet daher die Schlußfolgerung, daß der Gesamtbereich von Forschung und Ent-

wicklung mit den Interessen der Gesellschaft verbunden werden muß. Über konkrete Wachstumsbereiche, verantwortbare Wachstumsausmaße und unvermeidliche oder unbedingt zu vermeidende Nebenfolgen muß alternativ diskutiert und entschieden werden. Dies läßt sich sowohl durch die Formen parlamentarischer Repräsentation vollziehen als auch durch die schon bestehenden und noch zu erweiternden Formen unmittelbarer Beteiligung von einzelnen und Gruppen an der forschungsbezogenen Willensbildung und Entscheidung.

Auf komplexe Technologien, auch mit potentiell gefährlichen Auswirkungen physischer und psychischer Art, wird unsere Gesellschaft nicht völlig verzichten können. Vor Romantisierung ist also zu warnen. Ohne sorgfältige, kritische Überprüfung jedoch können solche Technologien nicht mehr hingenommen werden. Sie müssen vielmehr grundsätzlich ressourcen-, umwelt- und lebensschonend ausgerichtet und nicht zuletzt den menschlichen Bedingungen „angepaßt“ sein, d. h. trotz Komplexität in allen Lebensbereichen soweit wie möglich Sinnentleerung aufheben, Verantwortung ermöglichen und Partizipation verlangen. Dieser grundsätzlichen Zielvorgabe wird die Technologie oft nicht entsprechen können. In jedem Fall aber kann und muß überprüft werden, welche Folge- und Nebenwirkungen eine technologische Entwicklung mit sich bringt, wie sie sich auf andere, nicht unmittelbar betroffene Bereiche auswirkt und wie weit ihre Folgen noch kontrollierbar sind.

### III. Die Ziele der Forschungspolitik nach dem V. Forschungsbericht

#### 1. Die Problematik der Folgen technologischer Entwicklung

Betrachtet man unter dem Kriterium der Lebensqualität die im Forschungsbericht vorgestellten Ziele der Forschungspolitik, dann fällt zunächst auf, daß Forschung und Technologie vorwiegend als problemlösend, dagegen kaum als problemverursachend begriffen werden. Aufgabe der Forschungsförderung ist es zweifellos, komplexe und spezialisierte Technologien entwickeln zu helfen, die zur ökonomischen und sozialen Bewältigung gegenwärtiger und zukünftiger Probleme beitragen. Der Forschungsbericht berücksichtigt aber unzureichend, daß Forschung und Technologie nicht nur „helfen, gesellschaftliche Probleme zu lö-

sen“ (Tz. 1), sondern im Gegenteil eine Vielzahl von Problemen durch ihre Anwendung selbst verursachen. Das gilt beispielsweise für die Auswirkungen auf den Menschen, der seine nahtlose Einfügung in zweckrational geplante Umweltbedingungen immer stärker als Identitätsbedrohung erlebt.

Weite Teile des Forschungsberichts sind dadurch gekennzeichnet, daß ihnen ein Verständnis von Forschung und Technologie zugrunde liegt, das auf naturwissenschaftlich-technologische Fragestellungen verengt ist. Zwar weist der Bericht selbst darauf hin, daß Natur- und Ingenieurwissenschaften bei ihrem Beitrag zur Lösung wirtschaftlicher und technischer Probleme soziale und gesellschaftliche Aspekte stärker als bisher berücksichtigen



müssen (Tz. 4). Er nimmt aber diesen Hinweis — ausgenommen im Schwerpunkt „Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen“ — nicht auf und zeigt auch weder inhaltliche noch organisatorische Ansätze, die dies für die Zukunft gewährleisten könnten.

Das Ziel der Technologieförderung darf aber nicht isoliert gesehen werden; mit ihm sind andere Zielsetzungen verbunden, die der Forschungsbericht nicht thematisiert, die jedoch implizit der gesamten Forschungspolitik zugrunde liegen: quantitatives Wirtschaftswachstum mit steigendem Energie- und Rohstoffverbrauch und wachsende Differenzierung der Gesellschaft und ihrer Teilsysteme. Die in dem Bericht dem zweiten Schwerpunkt (Verbesserung der Lebens- und Arbeitsbedingungen) zugeordneten Probleme sind daher in vielen Bereichen tatsächlich als Folge der verschiedenen, nicht in Frage gestellten Wachstumsziele zu begreifen und müßten der Sache nach als kritische Anfragen an den ersten Schwerpunktbereich (Modernisierung der Wirtschaft) aufgenommen werden.

Hinzu kommen weitere Grundfragen, die der Forschungsbericht nicht thematisiert: Die Steigerung der Technisierung und der Komplexität des Gesellschaftssystems ist mit erheblichen Risiken verbunden, denn

- schon jetzt wächst die Technologie in manchen Bereichen der Produktion schneller als die Fähigkeit zum Erkennen und zur Beherrschung ihrer Folgen;
- Festlegungen und Entscheidungen, die heute gefällt werden müssen, können wegen der Höhe des Kapitaleinsatzes später auch dann kaum revidiert werden, wenn negative Nebenwirkungen oder Fehlentwicklungen erkennbar werden;
- mit der Komplexität und Spezialisierung wächst bei sozialen, politischen oder ökonomischen Krisen die Gefahr, daß das Gesamtsystem funktionsunfähig wird.

Die Ausklammerung dieser Fragen entspricht einem optimistischen Technologieverständnis, das von der Erwartung einer technischen Lösbarkeit aller durch die technische Entwicklung entstandenen Probleme ausgeht, wenn nur ein hinreichender Einsatz für Forschung geleistet wird. Es muß aber bezweifelt werden, daß dieser Optimismus im gegenwärtigen Entwicklungsstadium realistisch ist. Das Ausmaß von Problemzunahme, Komplexität und steigenden Forschungsaufwendungen läßt es als unabdingbar erscheinen, auch Fragen der Beschrän-

kung von Forschungsaktivitäten und der Anwendung technologischer Entwicklungen sowohl zum Inhalt als auch zum Kriterium von Forschungspolitik zu machen.

## 2. Die Bevorzugung der wirtschaftsorientierten Forschung

Aus den Zielentscheidungen, die der Forschungspolitik zugrunde liegen, ergibt sich ein problematisches Übergewicht des Teilsystems „Wirtschaft“ und die vergleichsweise Zweitrangigkeit der „Lebens- und Arbeitsbedingungen der Bürger“ unter den Zielen der Forschungspolitik. Hier scheint sich die bisherige einseitige Betonung der materiellen Lebensgrundlagen und die Engführung des Fortschrittsbegriffs fortzusetzen. Sowohl die Ergebnisse der Umweltdiskussion als auch die unter politischen und ethischen Aspekten formulierte Frage, was denn inhaltlich unter Fortschritt zu verstehen sei, haben jedoch das Übergewicht des Ökonomisch-Materiellen in Frage gestellt.

Daß der Forschungsbericht die Reihenfolge der Forschungsziele unter Teilziffer 1 als Rangfolge wertet, läßt sich aus den Daten über die Ausgaben für Forschung und Entwicklung belegen. Zunächst ist dabei zu berücksichtigen, daß der Anteil der ökonomisch relevanten Forschung an der Gesamtforschung beträchtlich ist. Nach Tabelle 1<sup>2)</sup> werden 42 % aller Ausgaben für Wissenschaft, Forschung und Entwicklung in Wirtschaftsunternehmen (Industrie) ausgegeben. Wenn man berücksichtigt, daß in den verbleibenden 58 % z. B. auch die Aufwendungen für die akademische Lehre, für Bibliotheken und für die Studentenförderung enthalten sind, dann ist der forschungsbezogene, d. h. für die Zukunftsgestaltung entscheidende Anteil an den Ausgaben der Industrie erheblich höher, als der bloße Prozentsatz ausweist. Dies bestätigt etwa die Übersicht über das in Forschung und Entwicklung tätige Personal. Sie weist aus, daß dieses zu rund 70 % im Unternehmenssektor beschäftigt ist<sup>3)</sup>.

Das Schwergewicht der wirtschaftsorientierten Forschung wird durch die Maßnahmen der Forschungspolitik noch beträchtlich erhöht. Dies gilt nicht nur insoweit, als die Wirtschaft sowohl durch die Investitionszulage von 7,5 % für Forschungs- und Entwicklungsinvestitionen (Tz. 12) als auch durch die steuerliche Begün-

<sup>2)</sup> Vgl. Forschungsbericht S. 11.

<sup>3)</sup> Vgl. Forschungsbericht S. 66.



stigung der gesamten Aufwendungen für diese Aufgaben eine nicht unwesentliche mittelbare Unterstützung durch den Staat erfährt<sup>4)</sup>. Auch die tatsächlichen Ausgaben aufgrund der staatlichen Forschungsförderung weisen ein eindeutiges Übergewicht bei der produktions- und verbrauchsorientierten Forschung und Entwicklung auf. Auf sie entfallen nach der Übersicht 1<sup>5)</sup> im Jahr 1973 fast 80 % der Ausgaben der Bundesressorts für Forschungs- und Entwicklungsvorhaben (ohne institutionelle Förderung). In der Förderung von Einzelvorhaben zeigen sich wohl am deutlichsten die Prioritäten, die der Forschungspolitik der Bundesregierung zugrunde liegen. Denn in diesem Bereich besteht für die Politik noch am ehesten die Möglichkeit, für die wissenschaftliche Forschung und Entwicklung gesellschaftlich notwendige Schwerpunkte zu setzen.

Daß die Forschungspolitik sich so eindeutig für das Schwergewicht der produktions- und verbrauchsorientierten Forschung entschieden hat, muß kritisiert werden. Kaum jemand wird bezweifeln, daß eine Industriegesellschaft wie die der Bundesrepublik daran interessiert sein muß, die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit ihrer Wirtschaft zu erhalten und auszubauen. Es ist aber nachdrücklich zu fragen, ob die staatliche Forschungspolitik dieser Notwendigkeit in dem gegenwärtigen Umfang Priorität einräumen darf. Daß immerhin in der durch den Forschungsbericht aufgezeigten Gewichtung ein Problem gesehen werden kann, machen auch die Ausführungen in diesem Bericht selbst an verschiedenen Stellen deutlich. So wird ausdrücklich darauf hingewiesen, daß sich in den geförderten Forschungszielen seit 1969 eine Verschiebung zugunsten des Schutzes und der Förderung der menschlichen Gesundheit, der Erforschung und Gestaltung der Umwelt sowie der Datenverarbeitung ergeben habe<sup>6)</sup>.

Auch aus den im Bericht genannten Forschungsdefiziten läßt sich entnehmen, daß die bisherige Prioritätensetzung als nicht unproblematisch gewertet wird. Dies gilt nicht nur für die Feststellung, daß die Forschungsaktivitäten im Bereich der Toxikologie und der Ernährungsmedizin und -physiologie verstärkt werden müssen (Tz. 76), sondern insbesondere hinsichtlich der Sozial- und Humanwissenschaften, die vor allem in bezug auf die interdisziplinäre und interinstitutionelle Zusammenarbeit als besonders förderungsbedürftig

herausgestellt werden (Tz. 111). Es ist freilich zu vermuten — eine Aussage darüber läßt sich aus dem Bericht nicht belegen —, daß dieser Wissenschaftsbereich nicht nur auf dem genannten Gebiet gefördert werden müßte. Die Forschungen über die Lebensbedingungen und Integrationsprobleme von gesellschaftlichen Randgruppen sind bislang ebensowenig ausreichend wie etwa die materielle Förderung von Modellversuchen, die auf die besonderen Probleme von Behinderten oder von Heimkindern eingehen. Gerade dort, wo es um die so notwendige Entwicklung humaner Sozialstrukturen geht, läßt der Forschungsbericht viele Fragen unbeantwortet.

### 3. Zur Methode der Zielbestimmung

Die aufgezeigten Einseitigkeiten und Defizite in der Forschungspolitik der Bundesregierung führen dazu, daß solche Bedürfnisse gar nicht oder kaum berücksichtigt werden, die entweder mit gut organisierten Interessen in Konflikt stehen oder nicht dem vorherrschenden naturwissenschaftlich-technologischen Forschungsbegriff entsprechen. So wird beispielsweise die Zunahme sozialpathologischer Erscheinungen in der allgemeinen Forschung kaum berücksichtigt; im Forschungsbericht wird nicht einmal das Problem erwähnt. In diesem Zusammenhang ist vor allem zu fragen, in welchem Umfang die vielfältigen sozialen Krisenerscheinungen darauf zurückzuführen sind, daß unter den Bedingungen fortschreitender Technisierung und gesellschaftlicher Differenzierung in allen Lebensbereichen fundamentale Kommunikationsbedürfnisse unbefriedigt bleiben. Insbesondere im Bereich des Wohnens muß die Erforschung der Grundbedürfnisse menschlichen Zusammenseins und der Bedingungen eines positiven sozialen Milieus intensiviert werden. Grundsätzlich ist darauf hinzuweisen, daß das Bedürfnis nach Sinn und Sinnerfüllung menschlichen Lebens in unserer Zivilisation zum entscheidenden Maßstab für die Erforschung der Arbeits- und Lebensbedingungen werden muß.

Solange die Forschungspolitik der Bundesregierung aufgrund ökonomisch-materiell orientierter Zielprioritäten vorwiegend bestehende Entwicklungstrends fördert, ergeben sich unausweichlich solche Zieldefizite. Daher müssen die Zielfindungsprozesse daraufhin untersucht werden, welche Bedürfnisse überhaupt in sie eingehen können. Um Fortschritt „im Interesse der Bevölkerung zu gestalten“, reichen offenbar Diskussion und Dialog mit „be-

<sup>4)</sup> Vgl. Forschungsbericht S. 61.

<sup>5)</sup> Vgl. Forschungsbericht S. 56/57.

<sup>6)</sup> Vgl. Forschungsbericht S. 52.



troffenen Bürgern“ ergänzend zur Zusammenarbeit mit Wissenschaft und Wirtschaft (Tz. 5) nicht aus. Zielbestimmung, Bedarfsermittlung, Prioritätensetzung und Lösungsbewertung „im Interesse der Bevölkerung“ sind nur in einem Willensbildungs- und Entscheidungsprozeß möglich, in dem Fragen und Antworten der Bevölkerung öffentlich zur Sprache kommen. Er muß gewährleisten, daß künftig gesellschaftliche Bedürfnisse, die nicht in den vorhandenen Forschungsförderungsprogrammen schon verankert sind, aufgenommen werden können und daß der Zielkonflikt zwischen wirtschaftlicher Effizienz und Rentabilität

einerseits und damit unverbundenen oder gegenläufigen gesellschaftlichen Bedürfnissen andererseits gelöst werden kann.

Auf die Dauer können Ziele der Forschungsförderung wohl nur so bestimmt werden, daß sowohl ihr Eingehen auf gesellschaftliche Bedürfnisse als auch ihr optimaler Erfüllungsgrad Gegenstand der Forschung werden. Gleiches gilt für die politischen Methoden der Zielbestimmung. Hier muß etwa die Frage der Partizipation der „betroffenen Bürger“ von der Forschung selbst stärker aufgenommen werden.

## IV. Forschungspolitik und öffentlicher Dialog

### 1. Zur „Öffentlichkeit“ der Forschungspolitik

Die Bedeutung der Forschungspolitik für die künftige gesellschaftliche Entwicklung, nicht zuletzt aber auch die vom Forschungsbericht aufgezeigten Forschungsdefizite unterstreichen die aktuelle Notwendigkeit des vom Bundesminister für Forschung und Technologie angestrebten öffentlichen Dialogs. Leider enthält der Bericht keinen Hinweis darauf, wie ein solcher Dialog organisiert werden muß. Wenn die „Ermittlung und Bewertung alternativer Lösungsvorschläge für den Einsatz von Forschung und Entwicklung ... im Rahmen eines breiten kritischen öffentlichen Dialogs mit den betroffenen Bürgern durchgeführt werden“ soll (Tz. 5), dann reicht dazu die bloße Veröffentlichung eines Forschungsberichts kaum aus. Welcher der „betroffenen Bürger“ gelangt schon in den Besitz des Forschungsberichts — ganz abgesehen von der Frage, ob er, selbst wenn er ihn liest, erkennt, an welcher Stelle er betroffen ist? Zu fragen wäre also, was die repräsentativen Formen der Willensbildung durch Verbände und Parteien für den öffentlichen Dialog leisten und in welchem Umfang bestehende oder neuzuentwickelnde Formen einer unmittelbaren Beteiligung der Bürger an Willensbildung und Entscheidung im forschungspolitischen Bereich hinzukommen müßten.

Ein erster wichtiger Schritt zu einem öffentlichen Dialog ist sicher der vom Bundesminister für Forschung und Technologie unternommene Versuch, mit den gesellschaftlich relevanten Gruppen und Verbänden über den Forschungsbericht in ein Gespräch zu kommen. Dabei sollten freilich nicht nur die üblicherweise angesprochenen Großorganisationen der

Wirtschaft Adressaten dieses Versuches sein, sondern neben den Kirchen etwa auch die Verbraucherverbände, die verschiedenen Organisationen im Bereich des Natur- und Umweltschutzes oder die Zusammenschlüsse von Gruppen und Bürgerinitiativen, die in den Problembereichen der sozialen und der natürlichen Umwelt tätig sind.

Wenn aber mehr als eine kleine Zahl von forschungspolitisch Interessierten und Eingeweihten für eine öffentliche Diskussion gewonnen werden soll, dann müssen die Massenmedien auf die politische Problematik der Forschungsförderung eingehen. Dies ist in der Vergangenheit kaum geschehen, und es wäre daher zu untersuchen, worauf das weitgehende journalistische Desinteresse — abgesehen von wenigen Fachjournalisten — zurückzuführen ist. Hier kann nur die Vermutung geäußert werden, daß die Forschungspolitik für die Massenmedien vielleicht dann interessant wird, wenn sie die gesellschaftlichen und politischen Perspektiven benennt, die in alternativen Zielen enthalten sind. Auf diese Weise kann zudem die Forschungspolitik eher in die parteipolitische Auseinandersetzung gelangen, was ja offenbar eine wesentliche Voraussetzung dafür ist, daß ein bestimmtes Thema gesellschaftspolitisch relevant wird.

Eine stärkere Behandlung der Forschungspolitik durch die Massenmedien und durch die Parteipolitik ist vor allem dann erforderlich, wenn die Bundesregierung eine breite „öffentliche Meinungs- und Willensbildung in der Forschungspolitik“ (Tz. 30) anstrebt. Zur Zeit ist nicht zu erkennen, daß und wie sie diesem Ziel erfolversprechend näherzukommen



sucht. Die in dem zitierten Abschnitt genannten Mittel und Wege erreichen wohl wiederum nur einen begrenzten Kreis von ohnehin Interessierten, wenn nicht über die Fachinformation hinaus die gesellschaftspolitische Dimension der Forschungsvorhaben sichtbar gemacht wird.

Die angestrebte öffentliche Meinungs- und Willensbildung muß zudem im Hinblick auf die personelle Besetzung des Beratenden Ausschusses sowie der rund 130 Diskussionskreise, Fachausschüsse, ad-hoc-Ausschüsse und Sachverständigenkreise problematisiert werden. Diese Beratungsgremien, insbesondere der forschungspolitisch wichtige „Beratende Ausschuß für Forschung und Technologie“ sowie der „Diskussionskreis für Analyse und Prognose des Forschungsbedarfs“, sind — soweit es der „Beratungsplan 1975“ erkennen läßt — überwiegend mit Vertretern der Wirtschaft und der Naturwissenschaft besetzt. Dadurch wird das forschungspolitisch wirksame Spektrum der öffentlichen Meinung erheblich eingeengt, auch wenn man unterstellen kann, daß die Beratung nicht ausschließlich unter dem Aspekt eigener Interessen erfolgt. Eine an sozialen Problemen orientierte Forschung hat angesichts der persönlichen Einsichten, des Erfahrungshorizontes wie auch der Forschungsinteressen der Ausschußmitglieder wohl von vornherein einen geringeren Stellenwert als etwa die Technologieforschung. Wie finden gesellschaftliche Probleme, etwa die der Randgruppen oder der sozialen Unterschicht, Eingang in die Beratung dieser Ausschüsse, wenn daran niemand beteiligt ist, der mit jenen Problemen in seiner täglichen Existenz konfrontiert ist? Jedenfalls sollte gerade im Blick auf das Ziel einer breiten öffentlichen Meinungs- und Willensbildung eine breitere Beteiligung von gesellschaftlichen Gruppen an den Beratungsgremien des Bundesministers für Forschung und Technologie erwogen werden.

## 2. Der Beitrag des Forschungsberichts zum öffentlichen Dialog

Der Forschungsbericht kann insgesamt gesehen als ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einem öffentlichen Dialog über die Forschungspolitik gewertet werden. Gleichwohl weist er

noch einige formale Mängel auf, die die öffentliche Auseinandersetzung mit seinem Inhalt unnötig erschweren bzw. ihn dafür nicht so attraktiv machen, wie er sein könnte. Dazu nur einige Hinweise:

- Der Forschungsbericht selbst sollte Angaben über die verschiedenen Formen und Inhalte des öffentlichen Dialogs mit den betroffenen Bürgern enthalten und zur kritischen Auseinandersetzung über die politische Gewichtung und die Erfolgsaussichten repräsentativer und unmittelbarer Formen der Willensbildung und Interessenartikulation anregen.
- Für den öffentlichen Dialog mit den Bürgern sollte der Forschungsbericht eine Übersicht über die Entscheidungsstrukturen in der Forschungspolitik enthalten, um deutlich zu machen, wie die Interessen der Bürger in den Entscheidungsprozeß eingehen können.
- Alternative Forschungsziele sollten wenigstens exemplarisch problematisiert und in ihrem jeweiligen politischen Stellenwert gewichtet werden.
- Es wird — insbesondere im Hinblick auf die Förderung der Datenverarbeitung<sup>7)</sup> — der Verdacht geäußert, daß die Industrie manche Forschungsvorhaben nur vorlegt, um staatliche Mittel zu erhalten. Der Forschungsbericht sollte daher eingehend über die Formen und Resultate der Erfolgskontrolle informieren.
- Die Entwicklung sozialer Indikatoren (Tz. 5) ist für die Zielbestimmung der Forschungspolitik von entscheidender Bedeutung. Der Forschungsbericht sollte über den Stand dieser Entwicklung informieren und gegebenenfalls deutlich machen, ob und wie sie die Forschungspolitik beeinflussen.
- Der Übersicht über die lt. Tz. 47—115 geförderten Sachthemen sollten im Fakten teil konkrete Angaben über die für diese Themen jeweils aufgewendeten Finanzmittel entsprechen.
- Das Sachverzeichnis sollte — soweit erforderlich und sinnvoll — auch den Fakten teil erfassen.

<sup>7)</sup> Vgl. FAZ vom 13. 12. 1975.



## V. Kritik an Einzelaspekten der Forschungsförderung

### 1. Förderung der Industrieforschung

Staatliche Förderung der Wirtschaft ist an die Bedingungen geknüpft, daß marktwirtschaftliche Mechanismen nicht ausreichen, die forschungspolitischen Ziele zu verwirklichen (Tz. 6), und daß privatwirtschaftliche Kräfte die erforderlichen Maßnahmen nicht oder nicht rechtzeitig einleiten (Tz. 8). Damit wird deutlich die Priorität gesellschaftspolitischer Zielsetzungen gegenüber den Funktionsbedingungen des Marktes und den privatwirtschaftlichen Interessen gesetzt. Dennoch sollen aber offenbar vor allem marktorientierte Projekte gefördert werden, deren schnelle wirtschaftliche Durchsetzung gewährleistet ist (Tz. 10, 15).

Unter diesen Gesichtspunkten entsteht aber wohl ein Konflikt zwischen den vorgegebenen Zielen der Forschungspolitik und den Kriterien wirtschaftlicher Effizienz. Das Eigeninteresse der Unternehmen richtet sich vor allem auf die Erzielung von kurzfristigen ökonomischen Erfolgen. Eine relativ schnelle Marktverwertung steht im Vordergrund. Auf sie wird nur dann vorübergehend verzichtet, wenn sich absehen läßt, daß später entsprechend größere Gewinne erzielt werden können. Demgegenüber muß die staatliche Forschungsförderung geltend machen können, daß sie für den technologischen und gesellschaftlichen Fortschritt nicht in erster Linie die Gewinnerwartung, sondern die wünschenswerten Lebensbedingungen der Menschen zum Maßstab nimmt. Vor allem die Forschungsvorhaben hohen öffentlichen Interesses (z. B. Umweltschutz, Humanisierung der Arbeitswelt) dürfen nicht ausschließlich und auch nicht überwiegend den Kriterien einzelwirtschaftlicher Effizienz, Produktivität und Rentabilität (Tz. 6) unterworfen werden, obwohl sie notwendig auch dort durchzuführen sind, wo ihre Ergebnisse angewendet werden sollen.

Der Forschungsbericht macht nicht deutlich, wo die Grenzen marktorientierter Forschung und wirtschaftlicher Umsetzung von Entwicklungen gesehen werden müssen, wo also darüber hinaus oder statt dessen eine z. B. an arbeitsorientierten Interessen, an den Bedürfnissen der Betroffenen ausgerichtete Forschung notwendig wird. Insbesondere in den Vorhaben hohen öffentlichen Interesses sollte die Forschungspolitik offenlegen, wie die Förderung im außerwirtschaftlichen Bereich die marktorientierte Forschung und Entwicklung ergänzt und korrigiert.

### 2. Industrielle Großforschung und Gesellschaftspolitik (Technologiekontrolle)

Angesichts der Tatsache, daß die forschungsbezogenen Ausgaben des Bundes schwerpunktmäßig durch das Bundesministerium für Forschung und Technologie erfolgen<sup>8)</sup>, erscheint es als nicht unbedenklich, daß die Mittel dieses Ministeriums für die Entwicklung neuer Technologien in der Wirtschaft zu fast 85 % an Großunternehmen fließen (Tz. 14). Auf der einen Seite kann dadurch deren ohnehin meist beträchtliche Marktmacht und auch ihr politischer Einfluß auf Kosten der Konkurrenz und der demokratischen Transparenz noch weiter erhöht werden. Gleichzeitig kann damit auf der anderen Seite eine Entwicklung in Gang gebracht werden, die die Politik in eine gewisse Abhängigkeit von den geförderten Großunternehmen führt. Wenn beispielsweise die technologische Forschung über ein gesellschaftlich wichtiges Problemfeld in einer industriellen Großforschungseinrichtung konzentriert wird, kann der Politiker kaum überprüfen, ob die von der Industrie angebotenen Problemlösungen dem letzten Stand der Technik entsprechen. Da er keine alternativen Informationsmöglichkeiten hat, muß er — etwa bei gesetzlich zu fixierenden Grenzwerten im Umweltschutz — das akzeptieren, was ihm eine vor allem an rentablen Lösungen interessierte Industrie vorschlägt.

Diese Abhängigkeit besteht zumindest tendenziell schon heute. Im Forschungsbericht der Bundesregierung fehlt jeder Hinweis auf diese Problematik und auf ihre weitere Entwicklung, deren Gefahren wohl im gleichen Maß zunehmen wie die technologischen Kapazitäten der industriellen Forschung.

Ein zukünftiger Forschungsbericht sollte wenigstens die Frage aufnehmen, in welchem Maße die gesellschaftliche Entwicklung durch eine staatlich subventionierte industrielle Forschung bestimmt wird, ohne daß politische Optionen überhaupt möglich wären. Wieweit setzen die Großforschungseinrichtungen der multinationalen Konzerne entscheidende Bedingungen für die Zukunft einer Industriegesellschaft? Ist durch die staatliche Beteiligung an der Forschungsfinanzierung eine ausreichende Kontrolle sichergestellt oder müßte der Staat trotz der hohen Kosten eine eigenständige und gegebenenfalls alternative Forschung

<sup>8)</sup> Vgl. Forschungsbericht S. 54.



betreiben? Wie entwickeln sich Freiheit und Vielfalt der Technologieforschung bei einer weiterhin auf Großunternehmen konzentrierten Forschungspolitik? Was leisten die staatlichen Forschungsinstitute auf dem Gebiet der Technologiekontrolle?

### 3. Internationale Zusammenarbeit und Beziehungen zu den Entwicklungsländern

#### a) Wirtschaftlicher Strukturwandel

Im Rahmen der auf die Umstrukturierung der Wirtschaft der Bundesrepublik gerichteten staatlichen Forschungspolitik werden die Bedürfnisse, Interessen und Erwartungen der Entwicklungsländer offensichtlich vernachlässigt (Tz. 40 ff.).

Einerseits macht ein langsames Wirtschaftswachstum (Tz. 31) bei gleichzeitig hohen Umstrukturierungsanforderungen an die Wirtschaft (Ressourcen- und Umweltschutz, veränderte weltwirtschaftliche Arbeitsteilung, künftige Bedürfnisse, Interessen der Allgemeinheit) die Förderung zukunftsorientierter Industrie- und Dienstleistungsbereiche (Tz. 2) notwendig, was nicht länger nur Unterstützung wachstumsorientierter Produktionen heißen sollte. Andererseits verlangen aber die Interessen der Entwicklungsländer an einer gerechteren internationalen Arbeitsteilung — d. h. an einem wesentlich höheren Anteil an der Weltindustrieproduktion und an hohen und stetigen Außenhandelsgewinnen — eine Strukturanpassungs- und Importförderungs politik, welche Umstrukturierungen im nationalen Interesse, Produktionsverlagerungen in die Dritte Welt und Marktöffnung für Entwicklungsländerprodukte miteinander in Einklang bringt.

In diesem Bereich sind Forschungsvorhaben einzusetzen, die die Anpassungsnotwendigkeiten und -möglichkeiten untersuchen sowie auch die Modalitäten eines integrierten Anpassungsprozesses und die Bedingungen einer internationalen Koordination, insbesondere im Rahmen der sich erweiternden EG.

#### b) Technologietransfer

Weder die Entwicklungshilfe (technische Hilfe) noch der internationale Handel und die kommerziellen Privatinvestitionen haben zu einem ausreichenden Transfer anwendbarer technischer Forschung und Entwicklung in die Entwicklungsländer geführt. Der Einsatz von Forschung und Entwicklung für die Entwicklungsländer muß also neu überdacht werden. Die im Forschungsbericht genannten „angepaßten

Technologien“ (Tz. 45) scheinen weniger an den spezifischen Bedürfnissen der Entwicklungsländer ausgerichtet zu sein als vielmehr an den aktuellen Möglichkeiten bestehender Forschungsprogramme und an Exportinteressen der Wirtschaft.

In der internationalen Diskussion über die Verbesserung der Situation der Entwicklungsländer wird seit einiger Zeit gefordert, auf die spezifischen Bedürfnisse der Entwicklungsländer durch die Entwicklung solcher Technologien einzugehen, die deren jeweiliger Situation (wirtschaftliches Entwicklungsniveau, soziale Infrastruktur, ökologische Bedingungen, verfügbare Ressourcen, Arbeitsmarkt) entsprechen.

Zweifellos ist auch eine weit fortgeschrittene Technologie (sophisticated technology) für Entwicklungsländer prinzipiell unentbehrlich. Dennoch sollte der Einsatz von Forschung und Entwicklung für die Entwicklungsländer sein besonderes Schwergewicht zunächst vor allem in einer technologischen Entwicklung sehen, für die eine umweltschonende, arbeitsintensive, kosten- und kapitalsparende landwirtschaftliche Technik und Industrietechnik erster Stufe (Einfachtechnik) von wesentlicher Bedeutung sind.

„Angepaßte Technologien“ müssen in vielen der am wenigsten entwickelten Länder insbesondere der landwirtschaftlichen Entwicklung und den unterbeschäftigten Regionen dienen. Forschungsprobleme besonderer Art ergeben sich dadurch, daß „Anpassung“ sowohl an die Situation der Unterentwicklung als auch an das Ziel der weltwirtschaftlichen Integration (Wettbewerbsfähigkeit) erfolgen muß.

Anpassung ist also nicht nur ein „technisches“ Problem. Neue Technologien sollen auch an die Wirtschafts- und Sozialformen angepaßt sein und den sozialen und politischen Zielen der Länder der Dritten Welt dienen. Unter partizipatorischen Gesichtspunkten muß es eine Technologie sein, die der Masse der Bevölkerung einsichtig zu werden vermag und ihr Beteiligung ermöglicht.

In der Marktwirtschaft sind einer offiziellen Kooperation zum Technologie-Transfer Grenzen gesetzt. Soweit also die Kooperation im privatwirtschaftlich-kommerziellen Bereich von ausschlaggebender Bedeutung bleibt, sollten zumindest flankierend Forschungs- und Entwicklungsförderungsprogramme sowie die Technische Hilfe Mittel für notwendige Forschungskapazitäten bereitstellen. Information und Dokumentation über angepaßte Technolo-



gien müßten zugunsten der Entwicklungsländer organisiert, staatliche und private Forschungsgruppen in Industrie- und Entwicklungsländern mit entsprechender Technologieforschung beauftragt werden. Der notwendige Zugang der Entwicklungsländer zu den Ergebnissen der internationalen Forschung verlangt darüber hinaus nach einem internationalen Verhaltenskodex für den Technologietransfer über Privatinvestitionen und nach einem zugunsten der Entwicklungsländer differenzierten internationalen Patentschutz.

#### 4. Verteilung der Aufwendungen im Energiebereich

Der eindeutige Vorrang ökonomischer Gesichtspunkte etwa vor ökologischen Erfordernissen läßt sich auch im Bereich der Energieversorgung nachweisen (Tz. 47 ff.). Bis zu dem Beginn der Ölkrise im Herbst 1973, der auch im Forschungsbericht als einschneidendes Datum erwähnt wird, dominierten sowohl in der Energiepolitik als auch in der entsprechenden Forschungspolitik die Interessen der Kraftwerksbetreiber. Sie waren zum einen an einem möglichst hohen Energieverbrauch und also einer hohen Energieproduktion interessiert und zum anderen an einer zügigen Weiterentwicklung der Kernenergie. Die unter ökologischen Aspekten schon länger gebotene Notwendigkeit der Energieeinsparung wurde dagegen kaum berücksichtigt. Noch im Energieprogramm der Bundesregierung vom 26. September 1973 stehen unter den Zielen der Energiepolitik „die Einführung und Anwendung von Maßnahmen, Methoden und Verfahren, die zur rationellen Verwendung von Energie führen“, wohl nicht zufällig an letzter Stelle.

Hier ist nicht zuletzt durch die Ölkrise, aber wohl auch durch ein größeres Umweltbewußtsein eine Neuorientierung erfolgt. Es ist zu begrüßen, daß der Forschungsbericht dem Rechnung trägt und unter dem Stichwort „Energieversorgung“ die Aufgabe, „die vorhandene Energie rationeller und sparsamer zu nutzen“, an den Anfang stellt und damit eine Gewichtsverlagerung anzeigt (Tz. 47). Was für diesen Zweck konkret aufgewendet wird, ist freilich den im Forschungsbericht enthaltenen Daten nicht zweifelsfrei zu entnehmen. Hinweise darauf gibt allenfalls die Tabelle 9<sup>9)</sup>, in welcher die Ausgaben des Staates nach Forschungszielen aufgeschlüsselt sind. Hier fällt

<sup>9)</sup> Vgl. Forschungsbericht S. 80 f.

zunächst auf, daß unter der Rubrik „Förderung der industriellen Produktivität und Technologie“ erst ab 1974 Ausgaben für „Erzeugnisse der nichtnuklearen Energieindustrie“ genannt sind. Ob mit dem ausgewiesenen Betrag von 150 Millionen DM die Entwicklung von Technologien zur Energieeinsparung und/oder die von alternativen Energieträgern gefördert wird, kann auch im Vergleich mit weiteren Angaben im Forschungsbericht nicht nachgeprüft werden.

Konkrete Angaben macht dazu das am 9. Januar 1974 vom Bundeskabinett verabschiedete „Rahmenprogramm Energieforschung 1974 bis 1977“. Es belegt, daß erst ab 1974 die Entwicklung neuer Technologien für die traditionellen Energieträger und die Erschließung neuer Energiequellen, wie der Sonnenenergie, durch die Bundesregierung gefördert wird. Im Jahr 1974 waren dafür 160 Millionen DM vorgesehen.

Vergleicht man damit die Ausgaben für die Forschung im Bereich der Kernenergieerzeugung in Höhe von mindestens 1,3 Milliarden DM, dann kann man dem mit der Verabschiedung des „Rahmenprogramms“ gezogenen Schluß, daß im Energiebereich die Gewichte neu verteilt werden müssen, nur zustimmen. Die hier zu setzenden Schwerpunkte betreffen einmal die zu verstärkenden Bemühungen um rationellere und sparsamere Energienutzung, zum anderen aber auch die Entwicklung von nichtnuklearen Energiequellen. Die Angaben in der bereits zitierten Tabelle 9, die die Kernforschung noch vor der Verteidigung als das am stärksten geförderte Einzelziel ausweisen, legen die Vermutung nahe, daß die Kernenergie bisher auf Kosten anderer Energiequellen erheblich bevorzugt worden ist. Die vielfältigen Warnungen vor einer übereilten Neuorientierung an der Kernenergie scheinen in dem Vergleich der Aufwendungen für die verschiedenen Energieträger eine zahlenmäßig belegbare Grundlage zu erhalten.

#### 5. Gesundheitswesen

In Ziffer 71 ff. werden die neuralgischen Punkte in der Gesundheitssicherung genannt. Positiv muß vermerkt werden, daß in Zukunft den krankheitsfördernden Lebens- und Arbeitsbedingungen sowie Lebensweisen größere Aufmerksamkeit bei der Gesundheitsforschung zukommen soll. Es genügt heute in der Tat nicht mehr, verbesserte Leistungen im Gesundheitswesen anzubieten, wenn sie durch Gegenfaktoren wie falsche Ernährung, Um-



weltverschmutzung oder beruflichen Leistungsdruck kompensiert werden. Deshalb muß das Schwergewicht der Forschung auf der Verhütung von Krankheiten, auf der Abwehr von Gesundheitsgefahren und auf der Erforschung der psychosomatischen Erkrankungen liegen. Dies wird im Forschungsbericht als Aufgabe weitgehend erkannt. Es ist allerdings aus den Zahlenangaben nicht ersichtlich, in welchem Maße die sozialen Ursachen verschiedener Krankheiten erforscht werden. Die Tabelle<sup>10)</sup> läßt nicht erkennen, wieviel von den bereitgestellten Mitteln für die institutionelle Förderung und für medizinisch-technische Einrichtungen bereits ausgegeben werden. Keine Mittel sind anscheinend für die Erforschung der langfristigen Nebenwirkungen von Medikamenten vorgesehen; diese werden als Problem nicht einmal erwähnt.

## 6. Humanisierung des Arbeitslebens

### a) Zielkonflikte

Im Forschungsbericht werden die Ziele der Humanisierung umfassend gesetzt: Veränderung technischer und sozialer Strukturen zur Entfaltung des Menschen (Fähigkeiten, Verantwortung, Mitwirkung). Diesen Zielen entgegenstehende Hemmnisse sind mit dem aufgewiesenen Konflikt zwischen „Humanisierung und Produktionssteigerung“ (Tz. 80) allerdings nur ungenau und im Widerspruch zu der Feststellung formuliert, daß menschengerechte Arbeitsbedingungen im Interesse der Arbeitnehmer und der Leistungsfähigkeit der Wirtschaft lägen (Tz. 78).

Der entscheidende Zielkonflikt besteht dagegen zwischen den Zielen der Produktivität und Rentabilität der einzelnen Unternehmen (Tz. 6) und der Humanisierung als einem Ziel hohen öffentlichen Interesses. Daneben ist außerdem der allerdings „abgeleitete“ Konflikt zwischen Humanisierung und Lohninteressen der Arbeitnehmer zu sehen, wobei das Übergewicht dieser Interessen als Ausdruck falscher Bedürfnisse, als Widerspiegelung der allgemeinen hohen Wert-Schätzungen von persönlichen Vorteilen im Einkommens- und Konsumbereich verstanden werden kann.

Faktisch können diese möglichen Zielkonflikte zweifellos nur „in jedem Einzelfall gelöst werden“ (Tz. 80). Ohne übergreifendes Entscheidungskriterium bleiben solche Lösungen dann aber entweder an die Bewegungsgesetze des Marktes gebunden oder willkürlich. Sozial-

ethisch müssen die (physisch-psychischen) Bedürfnisse des arbeitenden Menschen jedenfalls höher gewertet werden als wirtschaftliche oder technische Erfordernisse.

Soll Humanisierung nicht vorwiegend instrumentell als Mittel zur Produktivitäts- und Rentabilitätssteigerung verstanden werden, sondern als eigenständiges Ziel der Gesellschaftspolitik, dann müßten die Forschung und ihre Förderung verstärkt darauf gerichtet werden, wie dieses Ziel mittels neuer Erfolgsindikatoren in die unternehmerische Erfolgsrechnung mit einbezogen werden kann.

### b) Zielbestimmung

Konkrete Maßnahmen der Humanisierung sind im Konflikt zwischen unternehmens- und arbeitsorientierten Interessen vor allem an gesellschaftliche Fortschrittsvorstellungen und Machtstrukturen gebunden. Die Darstellung der Forschungsziele im Forschungsbericht könnte allerdings den Eindruck hervorrufen, als seien die festzulegenden Normen vor allem als quantifizierbare Daten objektiv zu erheben. Dagegen ist zu betonen, daß alle relevanten „Grenzwerte“, seien sie technischer oder sozialer Art, einen unaufhebbaren „qualitativen Rest“ enthalten.

Jede Maßnahme zur Humanisierung der Arbeit ist deshalb an zwei Kriterien zu messen: an der naturwissenschaftlich-medizinischen Berechnung der „Erträglichkeit“ und an der gesellschaftlich-politischen Wertung der „Zumutbarkeit“ bzw. der „Wünschbarkeit“. Quantifizierende Rechnung und qualifizierende Wertung sind allerdings kaum deutlich abgrenzbar, wenn ein umfassender Begriff der Gesundheit, welcher körperliches, geistiges und seelisches Wohlbefinden — also auch den Faktor „Arbeitszufriedenheit“ — einschließt, Norm werden soll. Statt durch wertneutrale und rein quantitative Kriterien wird jede Grenzwertfestsetzung von unterschiedlichen ethischen Grundhaltungen bestimmt.

Soweit Sachzwänge bestehen (Stand wissenschaftlicher Erkenntnis auf naturwissenschaftlich-medizinischem wie ökonomisch-sozialem Gebiet und technische wie wirtschaftliche Bedingungen der Durchführbarkeit), sind sie ihrerseits wertbestimmt, d. h., jede Maßnahme der Humanisierung der Arbeit wird in einem partiell interdependenten Wechselspiel von physischen und ökonomischen „Fakten“ einerseits und subjektivem Bewußtsein, schichtenspezifischen Normen und gesellschaftlichen Wertungen andererseits entschieden. Der For-

<sup>10)</sup> Vgl. Forschungsbericht S. 31.



schungsbericht sollte deshalb künftig deutlicher machen, welche Indikatoren zur inhaltlichen Bestimmung der Ziele der Humanisierung angewendet werden, wie sie der Abstimmung im demokratischen Prozeß (Tz. 82) unterworfen werden und wie dieser Prozeß organisiert ist.

## 7. Zum Schwerpunkt Raum- und Stadtentwicklung

Der Forschungsschwerpunkt Raum- und Stadtentwicklung ist ein Beispiel für die nicht gelöste Zielproblematik. Die Negativbilanz von Bevölkerungsballung und Verstädterung wird drastisch dargelegt: Einerseits erreichen „die Umweltbedingungen in einigen Ballungsgebieten bereits die kritische Belastungsgrenze“, andererseits „fehlen in weiten Teilen des ländlichen Raumes funktionsfähige Siedlungsstrukturen“ (Tz. 84).

Dennoch werden die Raumordnungsprobleme verharmlosend als „Folgeprobleme des wirtschaftlichen, technischen und sozialen Wandels“ (Tz. 93) bezeichnet, ohne daß aufgezeigt würde, auf welchen Zielentscheidungen dieser Wandel beruht. Dem entsprechen die Forschungsziele für Raum- und Stadtentwicklung. Es sollen untersucht werden:

- „Frühzeitige Problemerkennung und Bereitstellung von Instrumenten“ (Tz. 93).
- „Bedeutung und Auswirkungen von Verkehrssystemen, von Infrastrukturausstattung, von Freizeit, von Flächenansprüchen und Nutzungskonflikten sowie der Umweltqualität auf die Raum- und Siedlungsentwicklung“ (Tz. 93).
- „Ziele, Entscheidungsprozesse, Entwicklungstrends und die Probleme der benachteiligten Bevölkerungsgruppen“ (Tz. 93).
- „Quantitative wie qualitative Verbesserung der Freizeitmöglichkeiten“ (Tz. 94).
- „Bau- und Wohnforschung sowie Forschungen zur technischen und wohnwirtschaftlichen Weiterentwicklung im Bauwesen“ (Tz. 95).
- „Probleme der Siedlungs- und Bautechnologien, des Wohnungswesens, der Ver- und Entsorgung, Verkehrs- und Kommunikationsprobleme sowie technologische Probleme kommunaler Gemeinschaftseinrichtungen“ (Tz. 96).
- „Weiterentwicklung der bestehenden Systeme des Nahverkehrs“, „Erweiterung des Spektrums der unterschiedlichen technischen Nahverkehrsmittel“ (Tz. 97).

Überblickt man diese Zielsetzungen, dann fällt dreierlei auf:

1. Es handelt sich ganz überwiegend um Forschungen zur Erweiterung, Verbesserung und Verfeinerung der Technologie.
2. Begriffe wie Entwicklung, Trends, Prozesse, Wandel etc. lassen die passive Hinnahme der weiteren Verstädterung und Technisierung erkennen. Es wird nicht deutlich, inwieweit die Prozesse auf Entscheidungen beruhen und steuerbar sind.
3. Die Forschung konzentriert sich auf die Erkennung von Problemen als Auswirkung von „Wandel“ und auf die Bereitstellung von „Instrumenten“, die in aller Regel technologisch sind.

Die Forschungspolitik befindet sich dergestalt in einem Teufelskreis und trägt zu dessen Bestehen bei:

Mehr Technologie erfordert mehr Energie und ein Wirtschaftswachstum, mit dem beides bezahlt werden kann. Mehr Wachstum, Energieverbrauch und Technologie verursachen mehr Verstädterung und mehr „Folgeprobleme“, zu deren Beseitigung wiederum mehr Energie, Technologie und Wachstum sowie ein wachsender Anteil der Forschung notwendig sind. Es kann nicht verwundern, daß die Eigendynamik von Energie-, Wirtschafts- und Technologie-wachstum im Problembereich Raum- und Stadtentwicklung bereits an einen Punkt geführt hat, wo Wohlstand und Lebensqualität rapide abnehmen. Zur Beseitigung dieses Teufelskreises trägt die vorliegende Forschungspolitik kaum etwas bei.

Zielsetzung förderungswürdiger Forschungsprojekte müßte es demgegenüber sein,

- Modelle alternativer Besiedlungsstrukturen unter den Bedingungen gedrosselten Wachstums und einer „stabilen“ Gesellschaft zu erforschen,
- Modelle für die Entballung von Verstädterungszonen und für die Wiederbesiedlung von Entleerungsräumen zu untersuchen,
- Konzepte für eine Raumordnung unter dem Gesichtspunkt der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Dezentralisierung zu erarbeiten und
- Instrumente für vermehrte Partizipation als Grundlage für die demokratische Legitimierung der notwendigen Zielentscheidungen an der gesellschaftlichen Basis zu entwickeln.



## Hans-Joachim Seeler: Haushaltsdefizite und Anspruchsgesellschaft. Erläutert am Beispiel der Hamburger Haushaltsentwicklung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/76, S. 3—14

Die gegenwärtige Haushaltslage des Bundes, der Länder und Gemeinden ist gekennzeichnet durch eine Entwicklung, deren Hauptmerkmal eine ständig zunehmende Differenz zwischen den Einnahmen und den Ausgaben ist. Während die Ausgaben, hier sowohl die Personal- wie die Sachausgaben, ständig weiter steigen, stagnieren die Einnahmen vor allem aus Steuern und sind z. T. rückläufig. Die Differenz muß zunehmend durch Kredite überbrückt werden. Die Investitionen der öffentlichen Hände werden seit 1975 fast völlig aus Kreditmitteln finanziert. Überschüsse der Betriebshaushalte der öffentlichen Hände für die Investitionsfinanzierung stehen nicht mehr zur Verfügung. Diese Entwicklung hat vielfältige Gründe, u. a.: die weltweite Wirtschaftsrezession, die auch infolge der erheblichen Erhöhung der Energiepreise zu einem Rückgang der Binnennachfrage und gleichzeitig einem Rückgang des Welthandels geführt hat, und strukturelle Veränderungen, die sich insbesondere wegen der Gleichzeitigkeit mit der wirtschaftlichen Rezession besonders bemerkbar machen. Die Folge dieser wirtschaftlichen Entwicklung sind stark rückläufige Steuerzuwächse der öffentlichen Hände. Daneben aber sind die Ansprüche an die öffentlichen Hände weiter gestiegen, und zwar quantitativ wie qualitativ. Hinzu treten weitere Einnahmeausfälle der öffentlichen Hand als Folge der Steuerreform und der Neuregelung des Kindergeldes.

Da die Einnahmen der Betriebshaushalte vielfach die laufenden Ausgaben nicht decken, müssen die Investitionen voll auf dem Kreditmarkt finanziert werden. Dazu müssen die Defizite der Betriebshaushalte vorübergehend durch Kredite überbrückt werden. Dies führt wegen der besonderen Bedingungen des Kreditmarktes zu einer steil ansteigenden Kurve der bevorstehenden Tilgungsverpflichtungen, wodurch die Betriebshaushalte der kommenden Jahre überproportional belastet werden.

Diese Entwicklung ist nur durch erhebliche Einsparungen sowohl im personellen wie im Sachkostenbereich zu beeinflussen. Es gibt aber öffentliche Aufgaben, die nicht über ein vertretbares Maß hinaus eingeschränkt oder gar eingestellt werden können. Durch Sparmaßnahmen allein wird daher die dargelegte Finanzlage der öffentlichen Hände nicht saniert werden können. Notwendig ist eine Erhöhung der Einnahmen aus Steuern und eine ständige Anpassung der Gebühren für öffentliche Leistungen an die Kosten.

Eine derartige Sanierung der öffentlichen Haushalte ist die Voraussetzung nicht nur für eine solide Wirtschafts- und Finanzpolitik, sondern auch zur Bewältigung der bevorstehenden erheblichen Strukturveränderungen, die sich z. B. aus dem Rückgang der Bevölkerung bei gleichzeitiger relativer und absoluter Zunahme der im arbeitsfähigen Alter befindlichen Menschen ergibt.

## Michael Lorbacher: Kommunale Planung und Bürgermitwirkung

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/76, S. 15—25

1. In den ersten Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg begriff man Tätigkeit in der Gemeinde weniger als *Kommunalverwaltung* denn als *Kommunalpolitik*. Kommunalpolitik, verstanden als „staatliche Politik im kleinen“, diente — auch ganz im Sinne der Westalliierten — dem Aufbau der Demokratie von unten nach oben.

2. Nach der Gründung der Bundesrepublik Deutschland folgte eine erhebliche Einschränkung kommunalen Handlungsspielraums aus der Einführung der sozialen Marktwirtschaft, die grundsätzlich privater Initiative den Vorrang einräumt. Auf der anderen Seite zeigen Beispiele gerade der jüngeren Zeit, daß kommunale Handlungsfreiheit zunehmend auch durch staatliche Interventions- und Lenkungsmaßnahmen, insbesondere im finanziellen und im planenden Bereich, eingeengt wird.

3. Jedoch lassen sich Ansatzpunkte für eine Aktivierung der kommunalen Ebene aufzeigen. Zu erwähnen sind Gebiets- und Funktionalreform und die Diskussion über die Fortführung der im Jahre 1969 begonnenen Reform der Finanzverfassung. Eine vermehrte Mitsprache der Kommunen auf staatlicher Ebene wird z. Z. debattiert.

4. Die Vergegenwärtigung gemeindlichen Handlungsspielraums ist unerläßlich, will man den Stellenwert kommunaler Planung und Bürgermitwirkung richtig einschätzen. Vermehrte Planung vermag kommunale Freiräume auszuschöpfen, erfordert aber auch ver-



stärkte demokratische Kontrolle, die vor allem durch frühzeitige Einschaltung der Bürger in den Planungsprozeß zu verwirklichen ist.

5. Neben Mitwirkung innerhalb des repräsentativen Gemeindeverfassungssystems kommen darüber hinaus direkte Beteiligungsformen in Betracht, nicht zuletzt auch deshalb, um ein demokratisches Defizit des repräsentativen Systems auszugleichen. — Die kommunalpolitischen Programme von SPD, CDU/CSU und FDP werden auf ihre Aussagen zur Bürgermitwirkung hin untersucht, wobei sich einerseits ein mehr formales Verständnis (CDU/CSU), andererseits ein mehr materielles Verständnis von Bürgerbeteiligung (SPD und FDP) feststellen läßt.

6. Gesetzestechisch perfekte Beteiligungsregelungen gewährleisten noch nicht ein erhöhtes Maß an demokratischer Entscheidung. Die Aktivierung des Bürgers für kommunale Belange ist in erster Linie ein politisch-strategisches Problem.

7. Bürgerinitiativen und Parteien bilden kein Gegensatzpaar; ersteren kommt im repräsentativen System vor allem dann eine Komplementäraufgabe zu, wenn eine Partei dort vertretene Standpunkte bewußt nicht in ihr Programm aufnimmt. Jedoch macht demokratische Planung Bürgerinitiativen insoweit überflüssig, als diese gerade aus der Verärgerung über bereits im Innenbereich der Verwaltung getroffene, dann meist unabänderliche Entscheidungen entstehen.

**Michael Bartelt, Kurt Kaiser, Karl Ernst Wenke, Horst Westmüller, Horst Zilleßen:  
Forschungspolitik und gesellschaftliche Entwicklung. Stellungnahme zum V. Forschungsbericht der Bundesregierung**

Aus Politik und Zeitgeschichte, B 27/76, S. 26—37

Der Beitrag ist Teil des vom Bundesminister für Forschung und Technologie angestrebten breiten, kritischen und öffentlichen Dialogs über Ziele und Instrumente der staatlichen Forschungsförderung. Gemeinsamer kritischer Ausgangspunkt der Autoren ist die Auffassung, daß eine zukunftsweisende Forschungspolitik auf das Ziel einer humanen Fortentwicklung der Industriegesellschaft gerichtet sein muß. Dies wird einerseits in der Forderung konkretisiert, daß die Diskussion über Wissenschaft und Forschung und deren Förderung von der Frage nach den wünschenswerten Lebens- und Arbeitsbedingungen der Menschen ihren Ausgang nehmen muß. Um dies zu erreichen, sollte ein offener Dialog mit den betroffenen Bürgern nicht allein über Formen parlamentarischer Repräsentation organisiert werden, sondern auch über erweiterte Formen der Meinungs- und Willensbildung sowie der Entscheidungsfindung — einschließlich des Bereichs der Forschungspolitik.

Andererseits kann gesellschaftlicher Fortschritt, wenn er auf humane Fortentwicklung zielt, nicht in erster Linie an wirtschaftlichen Erfolgsgrößen gemessen werden. Er muß darüber hinaus verstärkt auch die nichtmateriellen Aspekte des menschlichen Daseins berücksichtigen. Deshalb wird die Vorrangstellung bezweifelt, die der an wirtschaftlicher Verwertung orientierten naturwissenschaftlich-technischen Großforschung eingeräumt wird, zumal sie vorwiegend als problemlösend, kaum dagegen als problemverursachend begriffen wird. Die Autoren stellen die Vernachlässigung der Sozial- und Humanwissenschaften als ein schwerwiegendes Defizit gegenwärtiger staatlicher Forschungsförderung heraus. Sie kritisieren, daß das Ziel, humane Sozialstrukturen zu schaffen, lediglich als Folgeprobleme der wachsenden Technisierung angegangen wird.

Diese grundsätzlichen Überlegungen bestimmen sowohl die Auseinandersetzung mit den grundlegenden Zielen der Forschungspolitik nach dem V. Forschungsbericht als auch die kritischen Anmerkungen zu einzelnen Schwerpunkten der Forschungsförderung.