

DEREGULIERUNG UND ORGANISATORISCHER WANDEL

DER FALL

DER DEUTSCHEN FLUGSICHERUNG

Inauguraldissertation

zur Erlangung des akademischen Grades
eines Doktors der Wirtschaftswissenschaft

(doctor rerum oeconomicarum)

am Fachbereich Wirtschaftswissenschaft

der Bergischen Universität - Gesamthochschule Wuppertal

vorgelegt von

Dipl. Ök. Rainer Ewert

aus Erkrath

**DEREGULIERUNG
UND
ORGANISATORISCHER WANDEL**

DER FALL
DER DEUTSCHEN FLUGSICHERUNG

von

Rainer Ewert

Inhalt

Einleitung	7
I. Deregulierung in Deutschland	17
1. Deregulierung als wirtschaftspolitisches Konzept	17
2. Regulierung, Deregulierung und Privatisierung	20
3. Zur Privatisierung öffentlicher Güter	24
4. Vorstellung des Deregulierungsprojektes Flugsicherung	30
II. De-/Regulierung in der Theorie	34
1. Theoretische Grundlagen	34
1.1 Mikroökonomische Ansätze	34
1.2 Ansätze einer positiven politischen Ökonomie	46
1.3 Zusammenfassung und Kritik	52
2. Von der Organisation als »black box« zur Idee der Rekursivität	58
2.1 Denken in »black boxes«	58
2.2 Rekursivität als Ausweg	63
3. Strukturierung und Mikropolitik	68
3.1 Giddens´ Theorie der Strukturierung	68
3.1.1 Der Anspruch von Giddens Projekt einer Theorie der Strukturierung	68
3.1.2 Die wichtigsten Themen der Theorie der Strukturierung	70
3.1.2.1 Die Begriffe Struktur und Strukturierung	70
3.1.2.2 Die Dualität von Struktur als Medium und Produkt	75
3.1.2.3 Reflexivität und rekursive Regulierung	79
3.1.2.4 Praktisches Bewußtsein und Routinisierung	80
3.1.2.5 Die Bedeutung von Macht und Zwang	82
3.1.3 Die Bedeutung der Theorie der Strukturierung für die em- pirische Untersuchung von Reorganisationsprozessen	84
3.1.3.1 Die Theorie der Strukturierung und ihre Konsequenzen für die empirische Sozialforschung	84
3.1.3.2 Die Theorie der Strukturierung und ihre Bedeutung für eine Theorie des sozialen Wandels	89
3.2 Die Konzeption der Mikropolitik	93
3.2.1 Die politikorientierte Grundperspektive	93
3.2.2 Die mikropolitische Organisationstheorie	95
3.2.3 Zur Rationalität der Mikropolitik	101
3.2.4 Mikropolitik und Reorganisation	102
3.3. Strukturationstheoretische und mikropolitische Analysen	104

Inhaltsverzeichnis

III.	Flugsicherung, Reorganisation und Wandel	106
1.	Fallstudie	106
1.1	Die Deutsche Flugsicherung	106
1.1.1	Historischer Abriß	106
1.1.2	Personal, Aufgaben, Strukturen	110
1.1.3	Flugsicherungsdienstleistung und Interessen	115
1.2	Reorganisation zwischen gestern und heute	119
1.2.1	Der politische »Wille«	119
1.2.2	Die Flugsicherung wird organisationsprivatisiert	127
2.	Empirische Untersuchung zur Organisationsprivatisierung der deutschen Flugsicherung	137
2.1	Allgemeines zur empirischen Befragung	137
2.2	Wahrnehmungen zur Privatisierung und zur Effizienz	140
2.3	Wahrnehmungen zu Auswirkungen und Verlauf des Prozesses	147
2.4	Einschätzungen zur Privatisierung in Teilgruppen	150
2.4.1	Einschätzungen in Abhängigkeit von Funktionen	151
2.4.2	Einschätzungen in Abhängigkeit von der Beteiligung am Privatisierungsprozeß	156
3.	Analysen des Reformprozesses der deutschen Flugsicherung	161
3.1	Mikropolitische Analyse	161
3.2	Strukturierungstheoretische Analyse	184
4.	Die Flugsicherungsreform im Ergebnis	200
4.1	Die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH	200
4.1.1	Aus einer Behörde wird eine GmbH	200
4.1.2	Das neue »Denken«	204
4.2	Die Flugsicherung: ein Partner im »System Luftfahrt«	209
4.3	Die Organisationsprivatisierung als Erfolg	219
4.4	Der konstante Faktor »Flugsicherheit«	222
5.	Deregulierung und Wandel im Lichte der Theorie	234
5.1	Theoretischer Rekurs	234
5.2	Zu den Auswirkungen	239
IV.	De-/Regulierung und die Gesellschaft	247
1.	Theorien und ihr Erklärungsbeitrag für Deregulierung und Wandel	247
2.	Gesellschaftliche Perspektiven	253
3.	Schlußbemerkung und Ausblick	256
	Literaturverzeichnis	261
	Quellenverzeichnis	271
	Anhang I: Fragebogen DFS-Mitarbeiter	276
	Anhang II: Tabellen 1 - 4	281
	Anhang III: Grafiken	307
	Anhang IV: Befragung Luftraumnutzer	314

Abkürzungsverzeichnis

ACD	Air Cargo Club Deutschland
ADL	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrtunternehmen eV
ADV	Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen eV
AEA	Association of European Airlines
AFSBw	Amt für Flugsicherung der Bundeswehr
AIS	Aeronautical Information Service
APEG	Air Proximity Evaluation Group
ATMS	Air Traffic Management System
AVV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift
ÄndGLuftVG	Änderungs Gesetz zum Luft-Verkehrs-Gesetz
BA	Betriebsanweisung
BARIG	Board of Airline Representatives in Germany
BAT	Bundes Angestellten Tarif
BDI	Bund der Deutschen Industrie
BFA	Bundesanstalt für Angestellte
BFS	Bundesanstalt für Flugsicherung
BLV	Bundeslaufbahnverordnung
BMFD	Bundesverband der Militärischen Flugleiter in Deutschland eV
BMI	Bundesministerium des Inneren
BMJ	Bundesministerium der Justiz
BMV	Bundesministerium für Verkehr
BMVg	Bundesministerium der Verteidigung
BÜRO NFL	Büro der Nachrichten für Luftfahrer
CAB	Civil Aviation Board
CDU	Christlich Demokratische Union
CSU	Christlich Soziale Union
DAeC	Deutscher Aero Club eV
DAG	Deutsche Angestellten Gewerkschaft
DBB	Deutscher Beamten Bund
DBwV	Deutscher Bundeswehrverband
DESIM	Dezentraler Radarsimulator
DFS	DFS Deutsche Flugsicherung GmbH
DGB	Deutscher Gewerkschafts Bund
DGLR	Deutsche Gesellschaft für Luft- und Raumfahrt-Lilienthal-ObertheV
DGON	Deutsche Gesellschaft für Ortung und Navigation eV
DLR	Deutsche Versuchsanstalt für Luft- und Raumfahrt
DIHT	Deutscher Industrie und Handelstag
DLH	Deutsche Lufthansa AG

Abkürzungsverzeichnis

DRV	Deutscher Reisebüro Verband
DVO	Durchführungs Verordnung
DVZ	Deutsche Verkehrszeitung
ECAC	European Civil Aviation Organization
EST	Erprobungsstelle
FAA	Federal Aviation Association
FAG	Flughafen Frankfurt Main AG
FB	Flugberatungsdienst
FDP	Freie Demokratische Partei Deutschlands
FF	Flugfernmeldedienst
FSK	Flugsicherungskontrolldienst
FTI	Verband Deutscher Flugsicherungs-Techniker und -Ingenieure eV
GG	Grundgesetz
GhB	Gehobener Dienst Betrieb
GhT	Gehobener Dienst Technik
GPS	Global Positioning System
IATA	International Air Transport Association
ILA	Internationale Luftfahrtausstellung
ICAO	International Civil Aviation Organization
IQM	Integrated Quality Management
JANE	Joint Air Navigation Experiment
LBA	Luftfahrt Bundesamt
LTU	Luft Transport Unternehmen
LuftVG	Luft Verkehrs Gesetz
LuftVO	Luft Verkehrs Ordnung
MdB	Mitglied des Deutschen Bundestages
MiB	Mittlerer Dienst Betrieb
MiT	Mittlerer Dienst Technik
NFD	Nürnberger Flugdienst GmbH
ÖTV	Gewerkschaft Öffentliche Dienste Transport und Verkehr
SMS	Sicherheits-Management-System
SPD	Sozialdemokratische Partei Deutschlands
SRC	Safety Regulation Commission
StVO	Straßen Verkehrs Ordnung
TRA	Temporary Reserved Airspace
TWR	Tower
VC	Vereinigung Cockpit eV
VDF	Verband Deutscher Flugleiter eV

Einleitung

Wenn von Deregulierung die Rede ist, so legt dies schon semantisch die Aufhebung eines bestehenden Zustandes nahe, und zwar so, daß die Bestimmung von ökonomischen Verhältnissen durch gesetzliche oder ähnliche bindende Regelungen zurückgenommen wird und sich dadurch wieder die Verhältnisse herstellen, die zuvor bestanden haben oder die doch bestanden hätten, wären sie nicht durch regulierende Eingriffe verändert worden. Mit dem Begriff der Deregulierung verbindet sich deshalb die Assoziation an eine Bewegung von einem quasi natürlichen Zustand ausgehend über dessen Korrektur durch einen planenden Eingriff zurück zu den natürlichen Verhältnissen ohne Beengung durch menschliche und geplante Zwänge - als ob ein begradigter Fluß nach Beseitigung seiner betonierten Ufer wieder seinen vorherigen natürlichen Lauf annehmen würde. Eine solche Re-Naturalisierung von ökonomischen Prozessen, die durch politische Eingriffe an ihrem natürlichen Lauf gehindert worden waren, wird in weiten Bereichen der ökonomischen Literatur als funktional für ein kostengünstigeres Erbringen von Leistungen angesehen, und der überwiegende Teil der veröffentlichten Meinung folgt ihr in der Auffassung, daß sich die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen generell dann verbessert, wenn die Dinge nur ihren natürlichen Lauf nehmen.

Durch die Konnotation von Deregulierung mit der Rückkehr zu natürlichen Verhältnissen im Bereich der Ökonomie hat dieser Begriff in der Gegenwart eine eminente moralische Wertigkeit erhalten. Deregulierung erscheint als Befreiung der natürlichen und richtigen wirtschaftlichen Abläufe von sachfremden und durch egoistische Interessen geleiteten Eingriffen in den von Natur aus optimalen Lauf der Dinge. Die Natürlichkeit des Ökonomischen wird hier gegen seine Degenerierung aufgrund der Bemächtigung durch Interessengruppen gesetzt, und die moralische Verwerflichkeit solcher Maßnahmen ergibt sich dann daraus, daß die Denaturierung der Ökonomie sehr ungleich verteilte Vorteile und Nachteile in der Bevölkerung zur Folge hat. Aus dieser Perspektive sind die Nutznießer von staatlichen Regulierungen in erster Linie die Eigentümer und die Arbeitnehmer solcher Organisationen, die in einem regulierten Sektor tätig sind. Den Eigentümern fließen höhere Gewinne zu als in einer »natürlichen« Situation, und die Arbeitnehmer erhalten höhere Einkommen oder müssen eine geringere Arbeitsleistung erbringen als es in dem Naturzustand der Fall wäre, von dem der »Sündenfall« der Regulierung abgewichen ist. Dem entsprechen in eben dieser Perspektive höhere Aufwendungen durch die Nutzer der betreffenden Leistungen, so daß durch die Veränderung der natürlichen Einrichtung der Welt die zur Erstellung von Gütern und Dienstleistungen nutzbaren Ressourcen nicht optimal eingesetzt werden können.

Mit diesem Bild kann die Organisationsprivatisierung der Deutschen Flugsicherung zunächst schon deshalb nicht ganz zur Deckung gebracht werden, weil ein großer Teil der Organisationsmitglieder - und zwar vor allem in den zentralen Bereichen der Leistungserbringung - zu den treibenden Kräften des komplexen politischen Vorgangs gerechnet werden muß, der schließlich in der Überführung der Organisation der Flugsicherung in eine privatrechtliche Form resultierte. Die Vorstellung, die Arbeitnehmer regulierter Bereiche der Ökonomie profitierten von einer solchen unnatürlichen Situation und seien deshalb an ihrem Fortbestand interessiert, kann offensichtlich nicht ohne zusätzliche Erklärungen aufrechterhalten werden, die das abweichende Verhalten gerade der an der Aufgabenerfüllung der Flugsicherung zentral beteiligten Arbeitnehmer verständlich machen. Man könnte auch sagen: es muß erklärt werden, wieso die »unnatürliche« Situation der Regulierung aus sich selbst heraus - also aus dem Status der Denaturierung - Kräfte freigesetzt hat, die zu einem entscheidenden Faktor auf dem Weg »zurück zur Natur« werden konnten. Die Natur wehrt sich noch in ihrer pervertierten Form der Regulierung gegen die damit praktizierte Denaturierung, so etwa müßte die Interpretation dieses Phänomens durch die Vertreter jener Position lauten, die Regulierungen als Sündenfall gegen die Natur ökonomischer Abläufe aus gruppenegoistischen Motiven auffaßt.

Möglicherweise läßt sich dieses Phänomen jedoch auch als Hinweis für die Unangemessenheit jener Position interpretieren - nicht, indem daraus ein Plädoyer für oder gegen Regulierungen entnommen werden soll, sondern indem der Status von Regulierungen und im regulierten Bereich tätiger Organisationen anders bestimmt werden muß. Die traditionelle Auffassung schützt sich vor solchen Neubestimmungen entweder durch den Rekurs auf die ökonomische Lehre vom Naturzustand als der besten aller möglichen Welten, oder sie versucht die Abweichung vom Naturzustand selbst in ökonomischen Kategorien zu reformulieren und Regulierungen wie auch solche Umstrukturierungsphänomene generell als ökonomisch rationale Gestaltungen zur Bereitstellung von Gütern und Leistungen im weitesten Sinne zu verstehen. Wenn dies gelingt, so könnte letztlich die Regulierungsleistung als eine politisch gewollte und staatlich durchgesetzte Re-Strukturierung quasi »durchgestrichen« werden, indem sie als Fortsetzung des ökonomischen Naturzustands beschrieben wird, der sich darin nur etwas raffinierterer Mittel zur Erreichung seiner Ziele bedient, als dies in der atomistischen Verkehrswirtschaft der Fall ist. Dann erscheinen Organisationen als Verkörperungen ökonomischer Rationalität und Institutionen sind nicht mehr Rahmenbedingungen des »natürlichen« Wirtschaftens, sondern Teil der »Natur«, die dann auch Regulierungen umfassen kann - allerdings ebenso Deregulierungen.

Eine solche Auffassung blendet das Phänomen einer eigendynamischen intern motivierten Re-Strukturierung zumindest im Bereich der Güter- und Leistungserstellung als eine eigene Wirklichkeit aus und funktionalisiert Organisationen zu Epiphänomenen einer naturwüchsigen Wirklichkeit des optimalen Wirtschaftens. Es könnte aber auch von einer Flucht der Ökonomie vor dem eigenständigen Phänomen der Organisation und der Eigendynamik von Strukturierungsprozessen gesprochen werden. Eine Lösung könnte nunmehr darin bestehen, Restrukturierungen als Funktion sozialer Systeme aufzufassen, die nicht auf das Subsystem der Ökonomie zu reduzieren sind. Damit scheint der Ausweg verbaut, die durch den Organisationsprivatisierungsprozeß der Deutschen Flugsicherung nahegelegte These von einer Eigenbedeutung der betroffenen Organisation für Regulierungs- wie Deregulierungsprozesse durch den Verweis auf Gesetzmäßigkeiten einer naturwüchsigen Ökonomie in der Form von ökonomischen Erklärungen von Organisationsbildungen dementieren zu können. Regulierung wird damit als ein Strukturierungsgeschehen verstanden, deren eigene Funktionsgesetzmäßigkeiten den Weg von einer naturwüchsigen Ökonomie zu einem - zumindest in Teilbereichen - durch politischen Willen geregelten Geschehen mitbestimmen.

Daraus ergibt sich eine wichtige Folgerung. Wenn Regulierung als Strukturierung verstanden werden muß, so wird es schwer, Deregulierung als »De-« bzw. »Entstrukturierung« aufzufassen. Die eigene Macht und Dynamik der Organisation steht nun der Funktionalität der Regulierung gegenüber, und diese Eigendynamik endet nicht zusammen mit dem politischen Willen zu Deregulierungsmaßnahmen. Es ist deshalb zu vermuten, daß die Organisation als solche in ihrer eigenständigen Bedeutung fortbesteht und Deregulierungsprozesse folglich von Reorganisationsprozessen abhängig werden, deren Gesetzmäßigkeit nicht durch die gleichen Faktoren bestimmt wird wie die Prozesse der Deregulierung selbst. Daraus ergibt sich ein Verständnis für den Zusammenhang von Deregulierung und Strukturierung, der sich nicht einseitig verstehen läßt, sondern nur als eine dynamische Wechselwirkung zweier nicht unabhängig voneinander, aber doch mit jeweils eigenen Determinanten ablaufender Vorgänge.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die ökonomische Konzeptualisierung von Deregulierungsvorgängen dann von vornherein als Problem dar, wenn sie als Erklärungsstrategie für empirisch beobachtbare Vorgänge herangezogen werden soll. Dies gilt offensichtlich ebenso für die neoklassische Perspektive wie für deren Erweiterung zur Lehre des Neoinstitutionalismus. Von da her kann die Kritik an dieser Konzeptualisierung von Deregulierung sich an der Eigenständigkeit und Eigendynamik

von Organisationen und von Strukturierungsprozessen orientieren. Daß Regulierungen in der Form von Strukturierungsvorgängen stattfinden, verleiht ihnen eine gewisse Widerständigkeit gegen eindimensionale Erklärungen. Das gleiche gilt aber auch für Deregulierungen. Ihre interne Abhängigkeit von der Eigendynamik von Strukturierungsprozessen macht eine organisationale Perspektive notwendig, die in Kapitel II, auf der Grundlage mikroökonomischer Ansätze mit vorbereitenden und kritischen Bemerkungen begonnen wird und die von der Kritik am Denken von Organisationen als »black boxes« zu dem Gedanken der Rekursivität führt. Dieser Gedanke erscheint besonders geeignet, um den Zusammenhang der Eigendynamik von Organisationen mit politisch gewollten Prozessen wie etwa der Deregulierung der Deutschen Flugsicherung zu konzeptualisieren.

Würde dagegen ein Begriff von Organisation ohne interne Verbindung mit einem Begriff von Strukturierung verwendet, so könnte jenes bereits vorweg angedeutete Phänomen der Beteiligung der Organisation und wichtiger Teile der organisierten Mitglieder am Prozeß der Deregulierung der Deutschen Flugsicherung nicht angemessen konzeptualisiert werden. Der Begriff einer Organisation, die unabhängig von den Strukturierungsaktivitäten ihrer Mitglieder existiert, würde den Deregulierungsprozeß mit einer statischen Struktur und damit nur äußerlich zusammenkoppeln. Nur wenn die Organisation schon als solche als ein "lebendiger Organismus" aufgefaßt werden kann, ist es möglich zu verstehen, wie organisationsinterne Faktoren den Prozeß der Organisationsprivatisierung des mit dieser Organisation verbundenen Aufgabenzusammenhanges befördert, gehindert, in jedem Fall aber strukturiert haben. Der Begriff einer Organisation, die nicht als ausführendes Instrument für politisch gewollte und ökonomisch begründete Regulierungs- oder Deregulierungsvorhaben dient, sondern als Strukturierungsprozeß im Ergebnis nicht vom Prozeß der Regulierung bzw. Deregulierung subtrahiert werden kann, so daß sich das eine oder das andere Phänomen als solches und rein für sich zeigen kann, würde die Komplexität des zu beschreibenden und zu analysierenden Phänomens der Organisationsprivatisierung der Deutschen Flugsicherung beträchtlich unterbieten und zum größeren Teil unverständlich bleiben lassen.

Für die konzeptionelle Konkretisierung dieses Zusammenhangs von Organisation und Strukturierung wird die Theorie der Strukturierung von Anthony Giddens herangezogen, die durch Verbindungen zur Konzeption der Mikropolitik ergänzt wird. Eine solche Ergänzung erscheint für ein Verständnis der Organisationsprivatisierung der Deutschen Flugsicherung sinnvoll, weil Giddens' Theorie auf relativ hohem Abstraktionsniveau die in der Dualität von Struktur und Strukturierung stattfindende

Eigendynamik von Organisationen beschreibt, ohne genügend gedankliche Instrumente bereitzustellen, die die Vermittlung zwischen den beiden Polen dieser Dualität verständlich machen können. Mit Hilfe dieser begrifflichen Mittel kann das Verhältnis von Regulierungs- bzw. Deregulierungsprozessen - hier also der Deregulierung der Deutschen Flugsicherung - und ihrem organisationalen Substrat und dessen Eigendynamik aufgefaßt werden als die Resultante eines politisch gewollten und mit ökonomischen Begründungen theoretisch abgesicherten Vorhabens und einer internen Dynamik der mit dem betreffenden Aufgabenzusammenhang verbundenen Organisation, welche Dynamik sich als eine unter den Bedingungen einer Struktur ablaufende permanente Strukturierung und Restrukturierung darstellt, in der sich jene Struktur produziert und reproduziert.

Diese Dynamik wird durch die mikropolitisch beschreibbare Differenz zwischen der Beschreibung einer Organisation und der Wirklichkeit ihres Funktionierens in ihrer Produktion im Handeln der Organisationsmitglieder hergestellt. In dieser Differenz ist ebenso die Kreativität der Reproduktion der Struktur als innovatives Moment integriert. Eine Organisation besitzt deshalb die Fähigkeit zur endogenen Umgestaltung, weil sie nicht das ist, was sie nach einem weit verbreiteten Verständnis sein sollte: ein fester Rahmen für Aktivitäten, die zwar innerhalb eines Spielraums ablaufen, ohne daß dieser Spielraum jedoch selbst zur Disposition der Organisationsmitglieder stehen würde. Die Organisationsprivatisierung der Deutschen Flugsicherung ist ein gutes Beispiel dafür, daß durch mikropolitische Aktivitäten der Spielraum selbst neu definiert werden kann, der den Akteuren zur Gestaltung ihrer Rolle zur Verfügung steht. Wenn dieser Spielraum selbst jedoch prinzipiell disponibel ist, so gilt dies auch für die Organisation als ganze, die sich ja gerade als ein System von Handlungsspielräumen definiert. Die mikropolitische Differenz zwischen Struktur und Strukturierung bedeutet jedoch nicht, daß in einer Organisation *alles* möglich ist - dies bringt gerade der Begriff »Mikropolitik« zum Ausdruck. *Alles* ist schon deshalb nicht möglich, weil es in die Bedingungen eines mikropolitischen Handelns gehört, daß es die Struktur im Versuch der Restrukturierung reproduziert. Damit ist der Erfolg von Mikropolitik vom Gelingen eines innovatorischen Vorhabens abhängig, das eine prekäre Balance halten muß zwischen der identischen Reproduktion der handlungsermöglichenden Struktur, womit jede Innovation ausgeschlossen ist, und der strukturunabhängigen Wahl von Handlungsstrategien und -taktiken, die sich jeder Chance auf Erfolg von vornherein beraubt, weil sie gegen die Notwendigkeit einer Reproduktion der Struktur auch in kreativen und innovativen Restrukturierungsintentionen verstößt und deshalb ihre eigenen Handlungsbedingungen zerstört.

Auf dieser gedanklichen Grundlage und mit diesen begrifflichen Mitteln wird die Organisationsprivatisierung der Deutschen Flugsicherung beschrieben und analysiert. Dabei wird mit Hilfe einer Befragung der an diesem Prozeß in irgendeiner Form beteiligten Organisationsmitglieder das Augenmerk insbesondere auf die Wahrnehmung der Einflußchancen und der tatsächlichen eigenen Aktivität sowie auf die Beurteilung des Ergebnisses in Zusammenhang mit Position, Aktivitätsniveau und Beurteilung des Projektes vor seiner Realisierung gelegt. Die Wahrnehmung des mikropolitischen Elementes in einer Restrukturierung durch die Akteure innerhalb der dem betreffenden Aufgabenzusammenhang zugehörigen Organisation gehört selbst in die Struktur der mikropolitischen Vermittlung zwischen Struktur und Strukturierung, insofern die Wahrnehmung ein eigenes Element von Rekursivität enthält und deshalb den Prozeß in der Dualität von Struktur und Strukturierung isomorphisch abbildet: die Wahrnehmung der Situation gelingt nur, wenn sie die Situation ihrer Bedingungen reproduziert, und die Situation ist kein objektives Gebilde, sondern wird durch die bewerteten Wahrnehmungen und deren handlungsleitende Konsequenzen erst konstituiert.

Vorweggenommen werden kann jetzt schon ein sehr allgemeines Ergebnis, das dem gängigen Verständnis von Deregulierung in einer gewissen Hinsicht widerspricht und das auch nicht durch die Semantik des Ausdrucks Deregulierung gedeckt wird. Wenn von Deregulierung die Rede ist, so legt dieser Begriff die Übersetzung durch Ent-Regulierung nahe, also einen Prozeß, in dem von einem regulierten Zustand übergegangen wird in einen Zustand, der insofern als Naturzustand angesehen wird, als er frei von jeder Regulierung ist. Im Unterschied dazu zeigte sich der Prozeß der Organisationsprivatisierung der Deutschen Flugsicherung als ein Vorgang tiefgreifender Regulierungen des Systems der Erfüllung der Aufgabe »Flugsicherung«. Dieser Vorgang läßt sich nicht ausreichend beschreiben, wenn er nur negativ formuliert wird als Entfernung von einem regulierten Zustand und Annäherung an einen Zustand frei von Regulierung. Daß dies keine angemessene Beschreibung sein kann, ergibt sich schon daraus, daß der tatsächlich eingetretene neue Zustand das Ergebnis einer machtvormittelten Auseinandersetzung zwischen heterogenen Interessen bzw. deren Vertretern war. Wenn das Ergebnis aber nur zusammen mit dem Weg dorthin richtig verstanden werden kann, der in ihm aufgehoben ist, indem er das Ergebnis in seiner konkreten Ausgestaltung bestimmt, so stellt es zumindest die Regulierung dieser Auseinandersetzung dar, deren Strukturen, Konstellationen und Spielzüge in ihm aufbewahrt sind und es bestimmen. Die Organisationsprivatisierung der Deutschen Flugsicherung stellt also schon insofern zumindest *auch* eine Regulierung dar, als sie

anders ausgefallen wäre, wäre der Prozeß, der zu ihr führte, durch andere Strukturen, Konstellationen und Spielzüge bestimmt gewesen.

Damit muß der Begriff der Deregulierung offenbar so formuliert werden, daß er in seinen Bedeutungsgehalt auch ein Geschehen aufnehmen kann, das eigentlich als Re-Regulierung zu bezeichnen wäre. Das »De-« der Deregulierung muß dann so spezifiziert werden, daß es nicht mehr generell auf den Übergang von einem regulierten in einen von jeder Regulierung freien Zustand verweist, sondern auf den Übergang von einem bestimmt angebbaren Zustand der Regulierung zu einem anderen, aber ebenso bestimmt zu bezeichnenden Zustand der Regulierung. Dafür bietet sich offenbar zunächst die staatliche Bestimmung der Gestalt der Aufgabenerfüllung an, so daß Deregulierung heißen könnte: Übergang von einem Zustand staatlicher Regulierung in einen Zustand nicht-staatlicher Regulierung. Eine solche Spezifizierung vermeidet die Identifizierung des Akteurs des Prozesses und beschränkt sich auf die Angabe des Garanten eines einmal erreichten Zustands. Dies trägt dem Befund Rechnung, daß als Akteure der Organisationsprivatisierung der Deutschen Flugsicherung keineswegs nur solche aus dem staatlichen Bereich auftraten - geschweige denn »der Staat« als solcher.

Nichtsdestoweniger genügt eine solche Spezifizierung nicht in jeder Hinsicht den Anforderungen, die sich aus der Untersuchung der Organisationsprivatisierung der Deutschen Flugsicherung ergeben. Darauf weist bereits die Anwendbarkeit der Theorien der Strukturierung und der Mikropolitik auf diesen Prozeß. Wenn jede Organisation ein Geschehen ist, in dem sich eine Struktur permanent als Bedingung des Handelns reproduziert, und das deshalb als Strukturierung bezeichnet werden muß, so relativiert sich die Garantenstellung des Staates für die Gestalt einer Regulierung erheblich. Wenn darüber hinaus der Bereich staatlich verfaßter Politik als Bereich eines eigenen Geschehens permanenter Strukturierung aufgefaßt wird, so relativiert sich die Bedeutung einer Spezifizierung von Regulierungszuständen als staatlich garantiert noch einmal beträchtlich. Dann wird auch der Staat in seiner rechtlichen Verfassung, in der er bindende Entscheidungen als Vorgabe für andere gesellschaftliche Subsysteme setzt, zu einem Ort dynamischer Strukturierungsprozesse, in denen er als Resultante von Machtauseinandersetzungen nur zeitweise eine Stabilität gewinnt, deren regulierende Kraft von der Stabilität der Faktoren dieses Strukturierungsprozesses abhängt, in denen sich der Prozeß der Strukturierung reproduziert, so daß die regulierende Kraft von einem dynamischen Geschehen gesellschaftlicher Strukturierungen abhängig bleibt, in dem sie sich selbst reproduzieren muß, indem sie ihre Bedingungen neu produziert, aber darin eben auch re-produzierend im Sinne einer

Umgestaltung der eigenen Bedingungen wirkt. Insofern bleibt eine Spezifizierung von Deregulierung unter Bezugnahme auf die Garantenstellung des Staates grundsätzlich prekär.

Demnach muß die Spezifizierung des »De-« der Deregulierung noch niedriger angesetzt werden und weniger voraussetzen. Sie muß darüber hinaus berücksichtigen können, daß Strukturierungsvorgänge auf allen Ebenen der Gesellschaft stattfinden, und in die Spezifizierung aufnehmen, daß der Faktor, der es erlaubt, sinnvoll von einer *De*-Regulierung innerhalb einer *Re*-Regulierung zu sprechen, selbst Bestandteil des Prozesses ist, in dem die Veränderung der Organisationsform einer bestimmten Aufgabenerfüllung nur als Übergang von einem Zustand der Regulierung in einen anderen Zustand der Regulierung stattfinden kann, nicht aber als Befreiung der Organisation einer Aufgabenerfüllung von jedweder Regulierung. Damit legt sich nun die Strategie einer Minimaldefinition nahe, in der Deregulierung unter organisationalen Gesichtspunkten nur als Übergang von einer öffentlich-rechtlichen zu einer privatrechtlichen Rechtsform bestimmt wird, so daß das »De-« nur die Befreiung aus dem Status des öffentlichen Rechts meint. Die Schwierigkeit mit einer solchen Auffassung ist offensichtlich die problematische Anschlußfähigkeit an die gängige Verwendungsweise des Begriffs Deregulierung. Ein solcher Anschluß gelingt nur, wenn der Übergang von einer Regulierung zu einer anderen mit Hilfe der Reduktion des Begriffs auf den Übergang von einer bestimmten Rechtsform zu einer anderen Rechtsform wenigstens rudimentär den Sinngehalt des »De-« in Deregulierung beibehalten kann. Wenn sich jeder Deregulierungsvorgang jedoch als ein Prozeß zeigt, in dem eine neue Regulierung an die Stelle einer anderen tritt, so bleibt letztlich für die Konzeptualisierung von Deregulierung nur die Heranziehung der *opinio communis*: das »De-« der Deregulierung wird durch die gängige Auffassung bestimmt, der zufolge der Übergang von einer öffentlich-rechtlichen zu einer privatrechtlichen Verfassung eine Entstaatlichung der Organisation von Aufgabenzusammenhängen darstellt, welche Entstaatlichung wiederum als Übergang von einem relativ hohen Grad an Regulierung zu einem niedrigeren Grad angesehen wird.

Es könnte scheinen, als ob damit eine kollektive Selbsttäuschung zur Grundlage der Bestimmung des Phänomens der Deregulierung erklärt werden müßte. Aber indem eine jede Organisation in einem unauflösbaren dialektischen Verhältnis der Abhängigkeit von ihrer Repräsentation im Bewußtsein der Organisationsmitglieder und der Angehörigen der vielfältigen Organisationsumwelten steht, ist der Begriff der Selbsttäuschung insofern verfehlt, als dieses Bewußtsein gerade die Wirklichkeit der Organisation ausmacht, die völlig unabhängig von dem Status einer »Täuschung« in

eben diesem Bewußtsein besteht. Damit läßt sich der die folgende Untersuchung leitende Gedanke der Rekursivität auch auf die Definition des Gegenstandes dieser Untersuchung selbst anwenden. Deregulierung kann dann als eine Institution beschrieben werden, die sich in einem Prozeß der Strukturierung konstituiert, weil sie ein Handeln strukturiert, das diese Institution produziert, indem es sie als seine eigenen Bedingungen reproduziert. Insofern existiert Deregulierung als Übergang von einer öffentlich-rechtlichen zu einer privatrechtlichen Organisationsform in der Bedeutung einer Entregulierung, weil sich im Handeln politischer und gesellschaftlicher Akteure eine aus bestimmten Überzeugungen bestehende Struktur verfestigt hat, die sich selbst reproduziert, indem sie sich in einem Glauben und in Handlungen manifestiert, die die Identifizierung von Privatisierung mit Entregulierung zu ihren Bedingungen haben und diesen Bedingungen eben damit Realität verschaffen.

Von hier ist der Weg nicht weit bis zu einem Verständnis der Institution Deregulierung anhand der Codierung gut/böse, die sich über die angenommene Suboptimalität der Ressourcenallokation im Status der Regulierung im Bereich des Moralischen bewegt. Suboptimalität als moralische Kategorie gehört in die Strukturbedingungen der Reproduktion der Identifizierung von Privatisierung mit Entregulierung, und jene Codierung verfestigt sich mit dieser Identifizierung, deren Bedingung sie darstellt. Eine solche Codierung stellt generell ein Organisationssystem als Relationsstruktur von Unterschieden dar, die ein Ausdrucksmaterial so organisieren, daß es Bedeutung annimmt. Die Reproduktion von Deregulierung als einer im gesellschaftlichen Kontext stark mit normativen Konnotationen besetzten Kategorie ist deshalb eng mit der Identifizierung von Deregulierung mit Entregulierung verbunden, so daß der moralische Code sich in der Bedeutungszuschreibung eines »Ent-« im Sinne von Befreiung und Entschränkung realisiert. Diese moralische Konnotation stellt so etwas wie den Subtext der Debatte um Regulierung und Deregulierung dar, der in der folgenden Untersuchung zwar nicht eigens berücksichtigt wird, der aber doch als Strukturierung der Institution Deregulierung wirksam wurde. Ohne diese Codierung hätten die mikropolitischen Strategien unter den Bedingungen der Reproduktion ihrer Strukturvoraussetzungen nicht ihre umstrukturierende Kraft in reproduzierenden Prozessen durchsetzen können. Insofern kommt der moralischen Codierung eine profunde innovative Kraft zu.

Inwieweit die untersuchten Theorien der Deregulierung und Strukturierung einen Beitrag zum Verständnis des organisatorischen Wandels der Deutschen Flugsicherung leisten können, soll abschließend im Zusammenhang des Verhältnisses von Theorie und Gesellschaft resümiert werden. Der moralischen Codierung soll dabei ins-

besondere anhand des darin repräsentierten gesellschaftlichen Wertewandels Rechnung getragen werden. Theorie und Gesellschaft erscheinen darin beide bestimmt von Wertvorstellungen, die selbst in einem rekursiven Verhältnis von Theorie und Gesellschaft situiert sind. Die Gesellschaft setzt die Bedingungen für eine theoretische Analyse, von der sie gleichzeitig für ihre eigene Reproduktion abhängig ist, ohne daß die Theoriebildung dabei als determiniert durch gesellschaftliche Strukturen aufgefaßt werden könnte. Es handelt sich vielmehr um einen dynamischen Prozeß, in dem weder die Gesellschaft noch die Theorie unverändert bleiben. Die Gesellschaft restrukturiert sich genau durch die Theoriebildung, die innovative Kraft für eine Reorganisation und Restrukturierung impliziert.

I. DEREGULIERUNG IN DEUTSCHLAND

1. Deregulierung als wirtschaftspolitisches Konzept

Der Begriff der Deregulierung und die damit einhergehende sogenannte Deregulierungsdiskussion hat ihre Wurzeln in den USA der siebziger Jahre, wo sie konkret in der Liberalisierung des innerstaatlichen Luftverkehrs mündete. In deren Folge waren ausschließlich positive Effekte auf die Marktkräfte zu verzeichnen: die Zahl der Anbieter nahm zu, die Flugpreise sanken deutlich bei gleichzeitig explosionsartig steigendem Passagieraufkommen, und die Zahl der Beschäftigten im Luftverkehr nahm bei sinkenden Löhnen zu.¹ Ausgehend von dieser positiven Entwicklung sprang der Funke auch auf Deutschland über und hielt Einzug in die wirtschaftspolitische Diskussion². Es war die Einsicht herangereift, daß der Versuch einer makroökonomisch orientierten Nachfragepolitik zur Erreichung von Wirtschaftswachstum bei weniger Arbeitslosigkeit nicht nur als gescheitert anzusehen, sondern daß dadurch auch die Inflation verstärkt worden war.³ Die Arbeitslosenzahl war stetig angestiegen. So ging die Bundesregierung insbesondere seit 1982 der Frage nach, ob sich durch Marktöffnung und Wettbewerbsverstärkung Wachstumspotentiale erschließen lassen,⁴ zumal als ein Hauptproblem nicht eine einzelne Regulierung, vielmehr die Summe aller

¹ Hirsch, W., Zeppernick, R., Deregulierung - Argumente für eine Politik der Deregulierung, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Zeitschrift für Ausbildung und Hochschulkontakt, 17. Jahrgg. Heft 4, April 1988, Hrsg. Dichtl, Erwin, Issing, Otmar

² Symposium: Regulation - Analysis and the Experience in West Germany and the USA, mit Beiträgen von Blankart, Ch. B., Crandall, R., Kaufer, E., Knieps, G., Müller, J., Noll, R., v. Weizsäcker, C. Chr., u.a. in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 139 (1983), S. 375-597; Deregulierung als ordnungs- und prozeßpolitische Aufgabe, Bericht über den wissenschaftlichen Teil der 48. Mitgliederversammlung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V. in Bonn am 9. Und 10. Mai 1985, Beihefte zur Konjunkturpolitik, Heft 32, Berlin 1986

³ Held, A., Deregulierung in Deutschland-Ein Erfolg?, in: Wirtschaftsdienst 1993/IV S. 215-220

⁴ Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Horn, M., Knieps, G., Müller, J.), Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung von Deregulierungsmaßnahmen in den USA: Schlußfolgerungen für die Bundesrepublik Deutschland, Forschungsauftrag des Bundesministers für Wirtschaft, Berlin 1986; Institut für Weltwirtschaft (Busch, A., Groß, A., Laaser, C.-F., Soltwedel, R.) Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik Deutschland, Forschungsauftrag des Bundesministers für Wirtschaft, Kiel 1986.

Regulierungen identifiziert worden war. Demnach entstanden nur 53 % der Wertschöpfung der deutschen Wirtschaft im unverfälschten Wettbewerb.⁵ In der Regierungserklärung vom März 1987 wurde schließlich der politische Wille bekundet, die Deregulierung in der deutschen Wirtschaft voranzutreiben. Eine unabhängige Expertenkommission erhielt einen auf zwei Jahre befristeten Auftrag (1988/89), konkrete Deregulierungsvorschläge zu erarbeiten. Im Mai 1991 lagen die Ergebnisse vor.⁶ Eine Koalitionsarbeitsgruppe Deregulierung, bestehend aus sechs Abgeordneten der Koalitionsparteien, überprüften die 97 Vorschläge auf ihre politische Umsetzbarkeit. Durch europäische bzw. nationale Gesetzgebungsvorhaben waren zeitlich parallel bereits einige Maßnahmen in die Wege geleitet worden⁷, so auch durch die Gemeinschafts-Rechtsakte zum Straßengüterverkehr und zum Flugverkehr.⁸ Am 24.6.92 beschloß das Bundeskabinett auf der Grundlage der erarbeiteten Empfehlungen gesetzliche und administrative Maßnahmen, die geeignet erschienen, marktwidrige Regulierungen abzubauen. Von diesen Maßnahmen waren sehr unterschiedliche Bereiche betroffen, so z.B. die Verkehrsmärkte, das technische Prüfwesen, die Energiewirtschaft, die Rechtsberatung und das Versicherungswesen; in diesen Kontext von politischer Maßnahmen fallen ebenso Entscheidungen zur Reform von Bundesbahn und -post und anderen Unternehmen im Bundesbesitz.⁹ Die Reform der Bundes-eisenbahnen wurde in der Kabinettsitzung am 15.7.92 beschlossen. Auch eine Reform

⁵ Monopolkommission: Sechstes Hauptgutachten 1984/85, Ziffer 32

⁶ Deregulierungskommission: Marktöffnung und Wettbewerb, Unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen, Hrsg., Stuttgart 1991

⁷ Vgl. Richtlinie 92 / 49 / EWG des Rates vom 18.6.1992 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG und 88/357/EWG (Dritte Richtlinie Schadenversicherung, Abl. EG 1992 L 228/1

⁸ Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 881/92 vom 26.3.92 über den Zugang zum Güterkraftverkehrsmarkt in der Gemeinschaft für Beförderungen aus dem oder in das Gebiet eines Mitgliedstaates oder durch das Gebiet eines oder mehrerer Mitgliedstaaten, Abl. EG 1992 L 95/1; Vorschlag für eine Verordnung zur endgültigen Regelung der Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Güterkraftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaates, in dem sie nicht ansässig sind, Abl. EG 1991 C 317/10; Verordnung 2408/92 vom 23. 7.1992 über den Zugang von Luftverkehrsunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs Abl. EG 1992 L 240/8.

⁹ Held, A., Deregulierung in Deutschland - Ein Erfolg?, in: Wirtschaftsdienst 1993/IV S. 215

der bis dahin als Bundesoberbehörde institutionalisierten Deutschen Flugsicherung wurde in die Wege geleitet. So verkündete Bundesverkehrsminister Krause in einem Statement anlässlich der Pressekonferenz zur Organisationsprivatisierung der Flugsicherung am 30. April 1992 in Bonn: "Es ist politischer Wille, daß die Deutsche Flugsicherung unter marktwirtschaftlichen Aspekten reorganisiert und das Flugsicherungspersonal in das Angestelltenverhältnis zurücküberführt werden soll."¹⁰ Dieser politische Wille basiert allerdings nicht unmittelbar auf den Empfehlungen des Maßnahmenkataloges der Deregulierungskommission, sondern geht zurück auf einen Beschluß des Bundeskabinetts vom 20.12.1989. Mit anderen Worten, bereits ca. 2½ Jahre zuvor war es im Vorfeld zu den aktuellen Deregulierungsvorschlägen der Expertenkommission zu einer weichenstellenden politischen Entscheidung gekommen. Dies kann nun als Ausdruck einer überlegenen Einsicht und Weitblick staatlicher Organe interpretiert werden. Ein Ergebnis der vorliegenden Untersuchung relativiert jedoch diese Möglichkeit, wonach eine Reform der bis dahin in Staatseigentum und -verwaltung monopolistisch agierenden Flugsicherungsbehörde geradezu gegen den »Willen« von Staat und Gesellschaft durchgesetzt werden mußte, obwohl ein anti-regulatorischer Zeitgeist schon längst damit begonnen hatte, im Bewußtsein von Politik und Wirtschaft Gestalt anzunehmen. Ein erstaunliches Ergebnis aber auch, nachdem geradezu als Hauptthemnis für Deregulierungen und prinzipiell eine massive vordergründige und interessenbedingte Politik einzelner Gruppen ausgemacht worden war, deren erklärtes Ziel darin bestehe, in einem regulierten Markt zu agieren, da man dort "vor »lästiger« Konkurrenz geschützt" werde und der Staat häufig noch dafür Sorge, "daß überproportional hohe Renditen erzielt werden, was häufig ... auch der Arbeitsplatzsicherheit der Beschäftigten (nicht hingegen der Arbeitssuchenden!) und dem Lohnniveau zugute kommt".¹¹ Auch Alt-Bundeskanzler Ludwig Erhard hatte schon dazu Stellung bezogen: "Die Privilegierten, die drinnen sitzen, wollen allen anderen, die hereinwollen, das Leben sauer machen..."¹² Nachdem im Falle der Reform der Organisation Flugsicherung die Organisationsmitglieder selbst, und zwar durch eigene Aktivitäten

¹⁰ Statement von Bundesverkehrsminister Krause zur Pressekonferenz zur Privatisierung der Flugsicherung am 30. April 1992 in Bonn, veröffentlicht vom Pressedienst des Bundesministers für Verkehr, Bonn, den 30.4.1992

¹¹ Hirsch, W., Zeppernick, R., Deregulierung - Argumente für eine Politik der Deregulierung, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Zeitschrift für Ausbildung und Hochschulkontakt, Dichtl, E., Issing, O., Hrsg., 17. Jahrgg. Heft 4, April 1988

¹² Vgl. Erhard, L., in: Wohlstand für alle, Düsseldorf 1957, S. 149ff.

und in besonderem Maße eine organisatorische Umgestaltung initiiert und gefördert haben, scheint in einer retrospektiven Betrachtung die wirtschaftspolitische Konzeption der Deregulierung und ihrer Maßnahmen für diesen Reformprozeß als nur teilweise erklärungsfähig. Teilweise insofern, als hier möglicherweise nur auf der Basis eines damals in der Öffentlichkeit vorherrschenden wohlwollenden Deregulationsklimas und durch eine politische Großwetterlage geförderte Organisationsreform entstehen, sich entwickeln und vollziehen konnte, eine demgemäß u.U. zufällige Reform, die zudem nicht unbedingt in Gestalt einer Organisationsprivatisierung zu realisieren gewesen wäre.

2. Regulierung, Deregulierung und Privatisierung

Als «Deregulierung» kann ganz allgemein der Abbau staatlicher Eingriffe (Regulierungen) in den marktwirtschaftlichen Prozeß der Allokation von Gütern und Dienstleistungen an die wirtschaftenden Individuen und für deren individuelle Zwecke verstanden werden. Privatisierung und Deregulierung können dann als Spezialfall und Oberbegriff voneinander unterschieden werden. Deregulierung heißt in diesem Verständnis eine jede Aufhebung von staatlichen Handlungsbeschränkungen für den Umgang mit Produktivvermögen. Privatisierung dagegen ist der Rückzug des Staates aus einer im Prinzip auch durch private Unternehmen zu erbringenden Produktionstätigkeit.¹³ Deregulierung und Privatisierung stützen sich also generell auf eine Kritik am mangelnden Leistungsvermögen einer staatlichen oder direkt staatlich kontrollierten Güterbewirtschaftung. Dabei ist zu beachten, daß eine Änderung der Eigentumsverhältnisse durch Übertragung staatlichen Eigentums auf Privateigentümer noch nicht notwendig eine wettbewerbsfördernde Stärkung der unternehmerischen Freiheit bewirkt, wenn die Privatisierung nicht von einer Deregulierung begleitet wird.

Der Zweck von Maßnahmen zur Deregulierung der Wirtschaftstätigkeit wird von der von der Bundesregierung eingesetzten Deregulierungskommission in ihrem Bericht vom März 1991 so beschrieben: Deregulierung zielt auf "wirtschaftliche Freiheit, mehr Markt, mehr Wettbewerb, mehr Wohlstand"; der Wert dieser Ziele liege "in ihnen selbst und in besseren wirtschaftlichen Ergebnissen für alle"; demgemäß wird Deregulierung sehr weit definiert als "jede wohlbegründete Veränderung der Spielregeln,

¹³ Vgl. Grosseckler, H., Deregulierung aus ökonomischer Sicht, in: Stober, R., Hrsg., Deregulierung im Wirtschafts- und Umweltrecht, Köln u. a. 1990, S. 27 - 36.

die der wirtschaftlichen Freiheit dient."¹⁴ Hier muß jedoch unterschieden werden zwischen der ordnungspolitischen Setzung von Rahmenbedingungen des Wirtschaftens und solchen Eingriffen in die Wirtschaftstätigkeit, die sich nicht auf deren Rahmenbedingungen beschränken. In diesem Sinne ist unter Regulierung "jede Einschränkung der Gewerbe- und Vertragsfreiheit durch solche staatliche Eingriffe zu verstehen, die nicht die für alle geltenden Spielregeln der Marktwirtschaft festlegen."¹⁵

Des näheren können einige Regulierungsparameter angegeben werden, mit Hilfe derer der Regulierungsgrad auf einem Gebiet wirtschaftlicher Betätigung gemessen werden kann:¹⁶

- Marktzutritts- und Marktaustrittsbeschränkungen,
- Preiskontrollen,
- Qualitäts-, Kapazitäts- und Konditionenfestsetzung,
- Kontrahierungszwang.

Unter diesem Gesichtspunkt kann Deregulierung verstanden werden als die Wiederherstellung der Vertragsfreiheit in Bezug auf diese Parameter. Dies muß jedoch nicht mit der Befreiung spezieller Sicherheitsregulierungen verbunden werden; solche Regulierungen sind vielmehr auch mit dem Vorgang der Deregulierung grundsätzlich kompatibel und fallen unter die staatliche Aufgabe einer Setzung von Rahmenbedingungen für das Wirtschaften der Privatsubjekte. Es ist also notwendig, sowohl einen zu weiten als auch einen zu engen Regulierungsbegriff zu vermeiden.¹⁷ Von einem engen Regulierungsbegriff kann dann gesprochen werden, wenn darunter jede zielorientierte staatliche Markteinwirkung verstanden wird, die den Wettbewerb einschränkt. Ein weiter Regulierungsbegriff dagegen betrifft nicht nur wettbewerbssubstituierende Eingriffe, sondern umfaßt das gesamte lenkungsrechtliche und ordnungspolitische Handlungsinstrumentarium des Staates gegenüber dem Wirtschaftsbereich. Ein solcher Begriff umfaßt dann etwa auch die Maßnahmen der wirtschaftspolitischen Globalsteuerung und der indirekten Wirtschaftssteuerung. Er bleibt also hinter der notwendigen terminologischen Differenzierung zurück, indem er fast jedes staatliche

¹⁴ Vgl. Deregulierungskommission - Unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen, Hrsg., Marktöffnung und Wettbewerb, Stuttgart 1991, Ziff. 1 (1).

¹⁵ Müller, J., Vogelsang, I., Staatliche Regulierung, Baden-Baden 1979, Seite 19

¹⁶ Vgl. Kahn, A. E., The Economics of Regulation, New York 1970, S. 3

¹⁷ Vgl. Schmidt, R., Öffentliches Wirtschaftsrecht. Allgemeiner Teil, Berlin u. a. 1990, S. 48 f.

Handeln erfaßt, das direkt oder indirekt Auswirkungen auf die Wirtschaftstätigkeit zeigt.

Das grundsätzliche Problem des Phänomens der Regulierung liegt in einem sehr einfachen Zusammenhang. Aufgrund seiner Hoheitsbefugnisse nimmt der Staat seinen Bürgern die Verfügung über Ressourcen, um damit selbst als Wirtschaftssubjekt tätig zu werden. Auf ökonomisch rationaler Grundlage muß dafür eine Begründung gegeben werden, die nachweisen muß, daß der Staat mit einem öffentlichen Unternehmen die produzierten Güter und Dienstleistungen effizienter erbringen kann als dies einem privaten Unternehmer möglich wäre, der mit eigenen Mitteln und auf eigenes Risiko arbeitet.

Aber Regulierung und Deregulierung haben nicht nur eine ordnungs- bzw. wirtschaftspolitische Dimension, sondern sind auch unter dem Aspekt der Regelung der politischen Beziehungen in einer Gesellschaft zu verstehen. Dies kann wiederum in den drei Dimensionen des Politischen verstanden werden:

- unter der Perspektive der «polity» kann das Verhältnis von Regulierungen bzw. Deregulierungsprozessen zur Verfassungsordnung und ihren Normen, Gesetzen und Institutionen zum Thema werden;
- unter der Perspektive der «policy» dagegen kann das Verhältnis von Regulierung/Deregulierung zu den Politikgehalten, zu den Aufgaben und Zielen, Problemen und Werten der Gestaltung von Politik untersucht werden;
- unter der Perspektive der «politics» schließlich richtet sich das Interesse auf das Verhältnis von Regulierung bzw. Deregulierung zur Durchsetzung von Interessen durch die Akteure in der politischen Auseinandersetzung, also auf die im engeren Sinne politischen Prozesse der Konfliktaustragung und ihren Einfluß auf die Gestaltung des staatlichen Einflusses auf die Regulierung des Wirtschaftslebens.¹⁸

Die grundlegenden Probleme der Regulierung des Wirtschaftslebens lassen sich aus dieser politikwissenschaftlichen Perspektive in drei Begriffen formulieren, die

¹⁸ Vgl. Böhret, C., Innenpolitik und politische Theorie, Opladen 1980, Seite 48 ff. Die letztgenannte Unterscheidung kann auch so bestimmt werden: "´Policy` drückt ein Ergebnis aus und strukturiert einen Handlungsbereich im Prinzip; ´politics` bezieht sich auf den Prozeß der Herausbildung von generellen Regelungen in einem konflikthaften Prozeß zwischen nur begrenzt kompatiblen machtvollen Interessen." (H. Wächter, Forschungsaufgaben der Personalwirtschaftslehre, in: Zeitschrift für Personalforschung 4/1990, S. 55-60, S. 55)

von K. Türk ausgearbeitet worden sind:¹⁹

- Überkomplizierung, also eine übermäßige Vielfältigkeit, Mehrdeutigkeit oder sogar Gegensätzlichkeit staatlicher Eingriffe;
- Übersteuerung, also die Differenz zwischen gesellschaftlicher Vielfalt und mangelnder Komplexität der staatlichen Eingriffe, welche durch immer neue Regelsysteme kompensiert wird;
- Überstabilisierung, also eine organisationsstrukturell bedingte Inflexibilität der Organisationsmitglieder bzw. des Verhältnisses zwischen regulierten Bereichen und staatlichem Lenkungsapparat.

Grundsätzlich können zur Rechtfertigung einer Regulierung bzw. Deregulierung ökonomische oder politische Argumente angeführt werden; der Regelfall dürfte jedoch eine Kombination beider sein. Es sind hier grundsätzlich drei verschiedene Theorie-richtungen zu unterscheiden:

- eine normative Theorie, die auf der Grundlage wohlfahrtstheoretischer Überlegungen untersucht, ob in bestimmten Sektoren der Wirtschaftstätigkeit aufgrund von Besonderheiten der Wettbewerb zu suboptimalen Ergebnissen führt;
- eine «positive» Theorie, die das Entstehen oder das Vorhandensein von Regulierung durch das Verhalten der von der Regulierung betroffenen Akteure im politischen Prozeß zu erklären versucht;
- schließlich kann noch eine Rechtfertigungsstrategie angeführt werden, die politische Ziele aus den Bereichen der Sozial-, Verteilungs-, Regional- oder Infrastrukturpolitik anführt, welche diesen Argumentationen zufolge nur bei Ausschaltung des Wettbewerbs erreicht werden können.²⁰

¹⁹ Vgl. Türk, K., Grundlagen einer Pathologie der Organisation, Stuttgart 1976, S. 111 ff.

²⁰ Man könnte hier von dem Prinzip der Gemeinwirtschaftlichkeit sprechen; vgl. Thiemeyer, T., Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip. Grundlegung einer Theorie gemeinnütziger Unternehmen, Berlin 1970; sowie ders., Deregulation in the Perspective of the German Gemeinwirtschaftslehre, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 139/1983, S. 405-418.

3. Zur Privatisierung öffentlicher Güter

Öffentliche Güter oder auch Kollektivgüter sind im Gegensatz zu privaten Gütern solche, bei denen innerhalb der Kapazitätsgrenzen Nicht-Rivalität im Konsum besteht²¹. Sie sind demzufolge dadurch gekennzeichnet, daß eine produzierte Menge gleichzeitig von mehreren (im Extrem: von beliebig vielen) Wirtschaftssubjekten konsumiert werden kann. Der Konsum eines Individuums schließt den anderer nicht aus. Mit dem Merkmal der Nicht-Rivalität im Konsum steht ein zweites in engem Zusammenhang: das Versagen des Ausschlußprinzips. Während vom Gebrauch und dem Nutzen privater Güter jeder ausgeschlossen werden kann, der nicht den Marktpreis zu zahlen bereit ist, funktioniert dieser Ausschluß bei öffentlichen Gütern häufig aus technischen Gründen nicht oder ist nur schwer praktisch zu realisieren. So können einzelne Bürger auch dann in den Genuß dieser Güter kommen, wenn sie sich weigern, einen finanziellen Beitrag zu leisten. Soweit Nicht-Rivalität und Versagen des Ausschlußprinzips zusammenfallen, handelt es sich um sogenannte spezifisch öffentliche Güter. Es bleibt festzuhalten, daß allein die Eigenschaft der Nicht-Rivalität konstitutives Merkmal für ein öffentliches Gut ist. Obwohl sich zeigen läßt, daß oft die Bereitstellung dieser Güter durch den Staat geboten ist (spezifisch öffentliche Güter), ist die staatliche Bereitstellung selbst kein konstitutives Merkmal. Fernseh- und Rundfunkprogramme sind öffentliche Güter und werden - vor allem im Ausland - auch privat angeboten. Spezifisch öffentliche Güter²² (social good proper) sind durch zwei Eigenschaften gekennzeichnet: Nicht-Rivalität im Konsum und Versagen des Ausschlußprinzips. Soweit solche Güter (z.B. Polizei, Landesverteidigung, Justiz) von privaten Anbietern zur Verfügung gestellt werden, wäre wahrscheinlich niemand dafür zu zahlen bereit; unentgeltlich in den Genuß dieser Güter zu kommen wäre u.U. eine individuelle Strategie (Free-Rider-Verhalten). Die Nicht-Durchsetzbarkeit der Preisforderungen unterbindet trotz individueller Präferenzen bei den Konsumenten die Bereitschaft, solche Güter anzubieten. Insofern liegt ein Marktversagen vor, als die optimale Allokation der Ressourcen nicht erreicht wird. Aus diesen allokatonspolitischen Überlegungen sichert nun der Staat die Bereitstellung der spezifisch öffentli-

²¹ Musgrave, R.A., Finanztheorie, 2. Aufl., Tübingen 1969, S. 6 ff.; Sohmen, E., Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen 1976, S. 283 ff.

²² Musgrave, R. A. / Musgrave, P. B., Kultmer, L., Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 1, 3. Aufl., Tübingen 1984, S. 60 ff.

chen Güter. Aufgrund seiner Hoheitsfunktionen kann er die Finanzierung über Zwangseinnahmen (Steuern) gewährleisten. Nun heißt öffentliches Angebot nicht notwendigerweise öffentliche Produktion. Wo immer möglich sollte sich der Staat sowohl aus ordnungspolitischen als auch aus Effizienzgründen privater Vorleistungen bedienen. Der Umfang der Bereitstellung der spezifisch öffentlichen Güter sollte nun in Übereinstimmung mit den individuellen Präferenzen der Bürger erfolgen, die jedoch i.d.R. nicht offengelegt zu werden brauchen. Da der Umfang letztendlich politisch festgelegt werden muß, wird es stets zu Verstößen gegen die Präferenzen einzelner Bürger kommen, da sämtlichen Wirtschaftssubjekten die spezifisch öffentlichen Güter in gleichem Umfang zur Verfügung stehen (Staatsversagen).

Ziel von Privatisierungen ist es nun, öffentliche Unternehmen durch ordnungspolitische Maßnahmen effizienter zu gestalten²³. Hierbei wird zwischen drei Angebotsformen und zwei Eigentumsformen für Privatisierungsmaßnahmen unterschieden. Die nachfolgende Tabelle²⁴ soll dies verdeutlichen:

		Eigentum am Kapital	
		Öffentlich	privat
Angebot	öffentlich	städtische Straßen (1)	Müllabfuhr (2)
	reguliert	Mautstraße im öffentlichen Eigentum (3)	Mülldeponie (4)
	privat	Automobile (5)	Automobile (6)

In der ersten Zeile befindet sich der klassische Fall der öffentlichen, vom Staat angebotenen Leistungen. In diesem Fall sind Angebot und Kapitaleigentum staatlich (öffentliche Straßen; Feld 1). In der zweiten Zeile sind die Fälle des staatlich regu-

²³ Baumol, W.J., Panzar, I.C., Willing, R.D., Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, New York 1982; Blankart, Ch. B., Pommerehne, W.W., Zwei Wege zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen: Wettbewerb auf einem Markt und Wettbewerb um einen Markt - eine kritische Beurteilung, in: Monissen, H. G., Milde, H. (Hrsg.), Rationale Wirtschaftspolitik in komplexen Gesellschaften, München 1985, Finsinger, J., Die Ausschreibung, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Vol.36 (1985).

²⁴ Vgl. Vahlens großes Wirtschaftslexikon, Dichtl, E., Issing, O., (Hrsg.), 1987, S. 373

lierten Angebots angeführt. Darunter sind Mischformen von privatem, d. h. preislichem, Angebot zu verstehen, bei dem aber die Preise einer staatlichen Kontrolle unterliegen (Mautstraßen; Feld 3). Auf der dritten Zeile befindet sich das private Angebot, bei dem sich der Preis aus den Marktkräften ergibt. Liest man die Matrix von links nach rechts, so erscheinen die verschiedenen Formen des Eigentums an Produktionsmitteln. Das Eigentum kann staatlich oder privat sein. Wichtig ist es zu sehen, daß die Eigentumsform grundsätzlich unabhängig von der Form des Angebots ist. Das Problem besteht nun in der Beantwortung der Frage, wie weit eine an sich mögliche Privatisierung des Angebots oder des Eigentums auch durchgeführt werden soll.

Die Privatisierung des Eigentums am Kapital unterliegt ökonomischen Grenzen. Diese treten vor allem dort auf, wo auch nach erfolgter Privatisierung ein unentgeltliches oder reguliertes Angebot aufrechterhalten werden soll. In diesen Fällen greift der Staat als Nachfrager oder als Regulierer in die privaten Unternehmensentscheidungen ein. Die Divergenz der Ziele zwischen dem nach Gewinn strebenden Unternehmen und dem an einer bestimmten Leistung interessierten Staat können zu Konflikten zwischen den beiden führen und damit gegen eine Privatisierung sprechen. Die Produktion in einem staatlichen Unternehmen erscheint dann vergleichsweise vorteilhaft. Beispiele für solche Konflikte zwischen Staat und privaten Anbietern finden sich im öffentlichen Auftragswesen (bei der Rüstungsbeschaffung und bei Bauaufträgen). Im Falle des privaten Angebots von Gütern (Automobile, Kohle, Stahl, Schiffe) stellen sich die genannten Interessendivergenzen nicht. Hierbei greift der Staat nicht in die Produktionsentscheidungen ein. Das Angebot bildet sich auf dem Markt. Die Frage der Privatisierung kann dann vom Staat rein erwerbswirtschaftlich entschieden werden. Wahltaktische Gründe oder Überlegungen zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit, die im Falle der Privatisierung etwa eines staatlichen Stahlwerks eintreten könnten, gehen allerdings in die Entscheidungen mit ein.

Im Falle einer Privatisierung des Angebots ergeben sich Grenzen bei spezifisch öffentlichen Gütern, insbesondere weil diese nicht marktfähig sind. Es kann jedoch sein, daß eine Privatisierung des Angebots dann sinnvoll erscheint, wenn dafür ein Wettbewerb initiiert werden kann. Im Falle des Luftverkehrs in den USA ist es beispielsweise gelungen, die Preise von der staatlichen Regulierung zu befreien und dem Wettbewerb zu unterwerfen (Verschiebung von Feld (3) nach Feld (5) in der Matrix). Bei der vor wenigen Jahren durchgeführten Organisationsprivatisierung der Deutschen Flugsicherung handelt es sich ebenfalls um eine solche Privatisierung des Angebots einer öffentlichen Leistung, nämlich der Flugsicherheit. Der Staat als 100 %iger Eigner der Firma »DFS Deutsche Flugsicherung GmbH« hat damit dieses Produkt Flugsicher-

cherheit für einen sich derzeit entwickelnden europäischen Wettbewerb freigegeben (vgl. das nachfolgende Kapitel I.4).

Die besondere Bedeutung der Flugsicherung bzw. Flugsicherheit wird nach Herder-Dorneich durch 4 Merkmale charakterisiert:²⁵

- Flugsicherung sei ein Kollektivgut, d.h. öffentliches Gut, da die damit hervorbrachte Sicherheit allen zugute komme;
- Flugsicherung sei eine knappe Leistung, wodurch sie zu einem ökonomischen Problem werde;
- Flugsicherung müsse immer dann produziert werden, wenn sie gebraucht würde (Uno-actu-Prinzip = Produktion und Konsum geschehen im selben Akt); und sie könne auch nicht gelagert werden;
- schließlich sei die Arbeitsqualität der Flugsicherung durch ein außerordentlich großes Mißverhältnis zwischen Leistung und Fehlleistung geprägt, qualitätsbestimmendes Merkmal der Flugsicherungstätigkeit sei die Unterlassung von Fehlleistungen und eben nicht die Leistung als solche.

Die volkswirtschaftlich geistige Tradition der Industrieökonomik habe bisher versucht, Flugsicherungsleistungen mit dem Instrumentarium der Arbeitsmarktökonomik zu behandeln. Diese Denkweise werde jedoch diesen hochkomplexen Diensten im Kern nicht mehr gerecht und impliziere Probleme, die nur durch ein "neues Denken", durch eine "moderne Dienstleistungsökonomik" gelöst werden könnten, die Flugsicherung bzw. -sicherheit eben nicht mehr nur als Funktion der Personalmenge beschreibt und daher den in der Vergangenheit vielfach gezogenen Schluß, Flugsicherheit sei von Natur aus ein öffentliches Gut, das deshalb auch in öffentlicher Regie produziert werden müsse, relativiert.

Flugsicherheit könnte allerdings zu den Infrastrukturvorleistungen gezählt werden, die der Staat als Rahmenbedingung für eine effiziente Wirtschaftsleistung bereitzustellen hat. Eine leistungsfähige Infrastruktur aber gilt als unabdingbare Voraussetzung für Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und einen Abbau der hohen Arbeitslosigkeit. Eine Vielzahl von empirischen Untersuchungen - letztes prominentes Beispiel ist der Weltentwicklungsbericht der Weltbank 1994 - bestätigt die Hypothese, daß eine gute Infrastrukturausstattung eine notwendige, wenn auch keine hinreichende Bedingung für wirtschaftliche Entwicklung ist. Gerade bei Infrastrukturinvestitionen wird heute noch immer zuerst an eine Bereitstellung durch den Staat gedacht. Doch diese

²⁵ Herder - Dorneich war Direktor des Seminars für Sozialpolitik der Universität Köln und des Forschungsinstituts für Einkommenspolitik. Zitiert nach: o.V., Das Interview, in: Der Flugleiter, 21/1974, Heft 3.

staatliche Alleinverantwortlichkeit muß heute zunehmend in Frage gestellt werden - zumindest was die sachkapitalorientierte Infrastruktur wie Verkehr und Telekommunikation sowie die Ver- und Entsorgungseinrichtungen anbelangt. Insofern kann die Organisationsprivatisierung der Deutschen Flugsicherung als wichtiger Schritt eingeordnet werden. Theoretische Überlegungen, Zeitgeist und praktische Erfahrungen haben letztendlich das Umdenken möglich gemacht. So muß unter anderem das Argument, wegen des großen wirtschaftlichen Risikos sei an eine privatwirtschaftliche Bereitstellung von Großprojekten der Infrastruktur nicht zu denken, in seinem Anspruch auf allgemeine Gültigkeit in Zweifel gezogen werden. Auch hat die wirtschaftstheoretische Rechtfertigung für staatliche Infrastrukturaktivitäten in der Theorie der öffentlichen Güter erheblich an Tragfähigkeit eingebüßt. Schon der Begriff des Marktversagens ist umstritten. Die Diagnose des Marktversagens braucht eine Referenznorm, die Auskunft über die Marktergebnisse erteilt. Hier gibt es bei Marktprozessen, die das Ergebnis menschlichen Handelns, aber nicht menschlichen Entwurfs sind, und deren Ausgang daher grundsätzlich offen ist, erhebliche Probleme. Außerdem bergen staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen stets auch die Gefahr des Staatsversagens. Die ökonomische Theorie des Marktversagens nimmt diese politökonomische Restriktion nur unzureichend zur Kenntnis. Außerdem trifft in der Realität oft die Annahme nicht mehr zu, daß ein zusätzlicher Konsument den Nutzen der bisherigen Konsumenten nicht beeinträchtigt. Nichtrivalität im Konsum als Kriterium für ein öffentliches Gut ist daher in Zeiten vielfach überlasteter Infrastruktureinrichtungen - insbesondere im Verkehr - nicht mehr entscheidend. Wenn Verkehrsteilnehmer sich gegenseitig behindern, muß vielmehr darüber nachgedacht werden, wie die Nachfrage nach Infrastrukturangeboten durch Preise, also durch marktwirtschaftliche Instrumente, gesteuert werden kann.

In der institutionenökonomischen Theorie kann es mittlerweile als Mehrheitsmeinung gelten, daß es sich bei dem größten Teil der Infrastrukturgüter und -dienstleistungen keineswegs um "geborene", sondern vielmehr um "gekorene" öffentliche Güter handelt. Die gütertechnisch bedingten Kollektivguteigenschaften von Infrastrukturgütern werden von mindestens zwei Seiten her ganz erheblich eingeschränkt: Zum einen gibt es für die weit überwiegende Zahl der Infrastrukturleistungen, namentlich der Vorleistungsinfrastruktur, eine autonome Nachfrage und eine entsprechende Zahlungsbereitschaft der Nutzer. Da eine marktmäßige Äquivalenz vorliegt, sind folglich auch Marktpreise und in deren Gefolge wettbewerbliche Prozesse möglich. Zum anderen weist eine Vielzahl der Infrastrukturgüter ausgeprägte "Klubguteigenschaften" auf. Solche Klubgüter lassen eine klare Nutzerbegrenzung zu, so daß

zumindest nach Maßgabe einer kosten- und gruppenmäßigen Äquivalenz ein Preisausschluß herbeigeführt werden kann. Damit läßt sich der Bereich der öffentlich zu erstellenden und betriebenen Infrastrukturgüter und -leistungen auf die umwelt- und sicherheitsrelevante "Zwangs"-Infrastruktur eingrenzen, obwohl selbst in diesen Bereichen Private mit hoheitlichen Aufgaben beliehen werden können. Bei allen anderen Infrastrukturzweigen läßt sich hingegen bei einer veränderten Interpretation von Verteilungszielen das Preisausschlußprinzip als entscheidendes Kriterium für die Privatisierbarkeit von Infrastrukturleistungen sowohl in der Bau- als auch in der Betriebsphase anwenden. Auch Effizienz- und Anreizüberlegungen sprechen dafür, bei der Produktion von Infrastrukturleistungen verstärkt auf privatwirtschaftliche Lösungen zu setzen.

Auch bei einer Ausdehnung privatwirtschaftlicher Engagements in der Bereitstellung von Infrastruktur wird aber der Staat keinesfalls aus der Verantwortung für die Infrastruktur entlassen werden können. Zum einen läßt sich die historisch gewachsene und über einen sehr langen Zeitraum wahrgenommene Finanzierungsaufgabe nicht in kurzer Zeit abstreifen. Zum anderen hat der Staat im Infrastrukturbereich vielfältige Genehmigungs- und Ordnungsaufgaben wahrzunehmen. Es besteht außerdem die Gefahr, daß die Politik durch die Privatfinanzierung in die Lage versetzt wird, sich bestimmter Aufgaben zu entledigen, ohne daß dies auch zu Konsequenzen auf der Einnahmenseite des Haushaltes und damit zu einer Senkung der Abgabenbelastung für die vom Steuerstaat geforderten Bürger führte. Die Ratio der Einschaltung privaten Kapitals sollte nicht einfach die Substitution der öffentlichen durch eine private Finanzierung sein. Entscheidend ist vielmehr, ob sich mit einer unterschiedlichen Form der Leistungserstellung und Leistungsabgabe Managementbefugnisse und auch die Risikozuweisung eines Investitionsprojektes verändern.

Es kommt also letztlich auf die Übertragung von Verfügungsrechten in den Wirkungsbereich von Privaten und die Entfaltung potentiellen und aktuellen Wettbewerbs an. Die eigentliche ökonomische Rechtfertigung für privatwirtschaftliche Bereitstellungsformen ist daher die Effizienzsteigerung durch eine Öffnung bedrohbarer Märkte und nicht die Finanzierungsform. Dieses "Contestability"-Konzept erlaubt die Klassifizierung der verschiedenen Infrastrukturleistungen nach dem Grad der potentiellen Wettbewerbsöffnung und ihrer Marktgängigkeit. Generell sind die Möglichkeiten für eine stärker privatwirtschaftlich organisierte Infrastrukturbereitstellung um so größer, je weniger die Infrastrukturleistungen zu Unteilbarkeiten in der Produktion, zur Kostenüberlegenheit einer Alleinbieterschaft und zur Nichtausschließbarkeit bei der Nutzung der Leistungen neigen. Unter diesem Gesichtspunkt erweisen sich zum Bei-

spiel Flughäfen, die Güter- und Passagierbeförderung sowie die Flugsicherung, wie sich bereits gezeigt hat, als ausgesprochen marktgängig. Am anderen Ende des Privatisierbarkeitsspektrums befinden sich dagegen die Versorgung mit Land- und Stadtstraßen sowie einzelne Bereiche der öffentlichen Sicherheit. Für alle die Fälle, in denen ein hoher Öffentlichkeitsgrad herrscht, bietet sich eine "public-private partnership" als Kombination von privater und öffentlicher Erstellung an, um die Marktgängigkeit von Infrastrukturprojekten nachhaltig zu verbessern.

In diesem Zusammenhang werden inzwischen Leasing-, Misch-, Contracting-, Kooperations- und Betreibermodelle diskutiert und praktiziert. Sie lassen sich alle unter dem im angelsächsischen Sprachraum verbreiteten Terminus der sogenannten Concession Contracts (Konzessionsverträge) einordnen. Diese Vertragskonstruktion zeichnet sich dadurch aus, daß ein Träger hoheitlicher Befugnisse einem privaten Dritten vertraglich die Erfüllung einer Aufgabe überträgt. Die vielfältigen Modelle einer privaten Finanzierung bieten eine ausreichend große Palette für innovative Formen der Bereitstellung von Infrastruktur. Der Grundsatz, daß auch Infrastrukturleistungen substantiell und materiellrechtlich zu privatisieren sind, ist beim Betreibermodell am weitestgehenden erfüllt: Als einzige der Konzessionsvarianten läßt das Betreibermodell Private auf eigenen Namen und eigene Rechnung eine vormals öffentliche Aufgabe wahrnehmen. In der Privatisierungssubstanz am nächsten kommt ihm noch das Mischmodell, bei dem die Projektgesellschaft auch das wirtschaftliche Risiko trägt, aber nicht gleichzeitig auch Betreiber des Projekts ist. Die meisten Schwierigkeiten bei der Einschaltung Privater in die Infrastrukturversorgung sind grundsätzlich lösbar. Die Palette für innovative Formen der privatwirtschaftlichen Bereitstellung von Infrastruktur ist inzwischen so reichhaltig, daß es zur Umsetzung und Erprobung dieser Modelle in erster Linie nur noch des politischen Mutes bedarf.

4. Vorstellung des Deregulierungsprojektes Flugsicherung

Vor wenigen Jahren wurde in Deutschland ein Deregulierungsprojekt in der Form der Privatisierung einer zuvor in staatlicher Regie geführten Organisation zur Erbringung einer hoch spezifischen Leistung realisiert: die Organisationsprivatisierung der Deutschen Flugsicherung.

Dieses Deregulierungsprojekt wurde durch sehr heterogene Interessen- und Motivkonstellationen bestimmt, zu denen nicht nur externe Akteure beitrugen, sondern die auch in einem beträchtlichen Maß durch die Mitglieder der Organisation selbst in

den politischen Entscheidungsprozeß eingebracht wurden. Während Fallstudie und Analyse dieses Vorganges dem Kapitel III dieser Arbeit vorbehalten bleiben, wird an dieser Stelle das Ergebnis dargestellt und erläutert. Bei dem »Deregulierungsprojekt Deutsche Flugsicherung« wurde eine bis dahin gesetzlich mit der hoheitlichen Aufgabe der Sicherung des deutschen Luftraums beauftragte Bundesoberbehörde im Verantwortungsbereich des Bundesverkehrsministeriums in Gestalt der Bundesanstalt für Flugsicherung (BFS) aufgelöst und durch eine GmbH, der »DFS Deutsche Flugsicherung GmbH« (DFS) ersetzt. Die Aufgaben der DFS werden gemäß Abschnitt II § 3 der Neufassung der zwischen der BRD und der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH am 23. 12. 1992 getroffenen Rahmenvereinbarung gemäß Gesellschafterbeschuß vom 12. Mai 1995 wie folgt festgelegt: »Die DFS nimmt für den Bund die in § 27 c Abs. 2 des Luftverkehrsgesetzes aufgeführten Flugsicherungsaufgaben wahr, soweit sie nicht der Agentur EUROCONTROL oder nach § 31 b Abs. 2 Satz 2 des Luftverkehrsgesetzes geeigneten natürlichen Personen zur Wahrnehmung übertragen sind und soweit sie nicht nach § 30 Abs. 2 Satz 2 des Luftverkehrsgesetzes von militärischen Dienststellen wahrgenommen werden«. Der Begriff Organisationsprivatisierung bringt, wie im vorhergehenden Unterkapitel I.3 bereits erläutert, zum Ausdruck, daß es sich bei dem Privatisierungsergebnis »DFS Deutsche Flugsicherung GmbH« um eine solche privatrechtlich geführte Organisation in der Rechtsform einer GmbH handelt, die zu 100% im Eigentum des Bundes ist und weiterhin der Rechts- und Fachaufsicht des Bundesverkehrsministeriums (BMV) untersteht. Erklärtes Unternehmensziel der DFS ist es, den mit der Organisationsprivatisierung eingeschlagenen Weg zur sogenannten Vollprivatisierung fortzusetzen. Dies wird auch an dem vom Deutschen Bundestag an die Bundesregierung erteilten aktuellen Prüfauftrag, mögliche Beteiligungen "Privater" an der DFS rechtlich prüfen zu lassen, deutlich.²⁶ Unter diesem Aspekt einer Mischung von öffentlichem Auftrag²⁷ und gesetzlichen Beschränkungen in Gestalt einer privaten

²⁶ Am 22.4.98 hat sich der Verkehrsausschuß des Deutschen Bundestages für die 11. Novelle des Luftverkehrsgesetzes entschieden. Auch der Bundesrat hat einer Änderung am 29.5.98 zugestimmt. Damit wird es zukünftig der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH u.a. ermöglicht werden, sich mit Zustimmung des Bundes an anderen Unternehmen zu beteiligen bzw. Personen mit Zustimmung des BMV mit Aufgaben der Flugsicherungsdienste (§ 27 c Abs. 2 Luft VG) zu betrauen.

²⁷ Vgl. Rahmenvereinbarung BMV-DFS vom 23.12.92 §1 Grundlagen: Die DFS übt im Rahmen ihrer Beauftragung nach § 31 b Abs.1 und § 31 d Abs.1 Satz 1 des Luftverkehrsgesetzes bundeseigene Verwaltung im Sinne des Artikels 87 d Abs. 1 Grundgesetz aus. - Auf dieser Grundlage ist die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH in ihren Kernaufgaben hoheitlich tätig, um die sichere, geordnete und flüssige Abwick-

Rechtsform, erscheint die DFS als ein Wirtschaftsunternehmen mit Besonderheiten. Zu diesen Besonderheiten gehört, daß es sich bei der DFS um ein Monopol-Unternehmen handelt, nachdem das Luftverkehrsgesetz nur **ein** beauftragtes Flugsicherungsunternehmen in Deutschland vorsieht. Obwohl es einen wirklichen "Markt" mit Angebot und Nachfrage für Flugsicherungsdienstleistungen in Deutschland derzeit nicht gibt, verpflichtet dies - nicht nur aus kartellrechtlicher Sicht - zur Zurückhaltung bei den Gebühren. Nur im Bereich der Überflüge entwickelt sich derzeit Wettbewerb, nachdem in europäischen Lufträumen nicht mehr die Standardrouten abgerechnet werden, sondern die tatsächlich geflogenen Strecken. Zu hohe Flugsicherungsgebühren bedeuten demgemäß, daß die Fluggesellschaften zu teure Bereiche umfliegen.²⁸

Eine weitere Besonderheit ist dadurch gegeben, daß in Deutschland der Luftverkehr die von ihm verursachten Kosten vollständig tragen soll. Für die DFS bedeutet das, daß sie gebührenrechtlich ein "non-profit"-Unternehmen ist²⁹. Die Kosten werden mit einer Verzinsung des eingesetzten Kapitals über die Flugsicherungsgebühren an die Nutzer weitergegeben; weder Gewinn, d.h. Überdeckung, noch Verlust, d.h. Unterdeckung, sind anzustreben. Soweit Über- oder Unterdeckung entstehen, wird

lung des Luftverkehrs zu gewährleisten und Gefahren für die Sicherheit des Luftverkehrs sowie für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung durch die Luftfahrt abzuwehren.

²⁸ Grundlagen der Gebührenberechnung sind zum einen das erwartete Luftverkehrsaufkommen sowie die Kostenplanung der DFS für das Folgejahr. Hinzu kommt der deutsche Eurocontrol-Beitrag, die Kosten des deutschen Wetterdienstes und die im Bundesministerium für Verkehr Flugsicherungsbelangen zuzurechnende Kosten. Der Bundesminister für Verkehr legt die Preise im Rahmen einer Verordnung als Gebührensätze fest; diese müssen so bemessen sein, daß sie alle Kosten decken (§32 Abs. 4 Ziffer 6 Luftverkehrsgesetz). Errechnet wird der Gebührensatz als Quotient der Kosten des An- und Abflug- bzw. Streckenbereichs sowie der prognostizierten Dienstleistungseinheiten. Diese werden getrennt für den Strecken- sowie den An- und Abflugbereich bestimmt. Im An- und Abflugbereich beziehen sich die Dienstleistungseinheiten auf das maximale Startgewicht eines Luftfahrzeugs. Im Streckenbereich beziehen sich die Dienstleistungseinheiten zusätzlich noch auf die Strecken entlang standardisierter Flugwege von 100 km. (Quelle: Geschäftsbericht 1993 der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, S. 35)

²⁹ Vgl. Rahmenvereinbarung BMV-DFS vom 23.12.1992 §§ 7- 8; § 7 Einnahmen Die gesamten Aufwendungen (Kosten und Investitionsausgaben) der DFS sind über Einnahmen zu decken (Gebühren, Erstattungen und sonstige Einnahmen). § 8 Flugsicherungsgebühren: Die An- und Abfluggebühren werden vom BMV, die Streckengebühren werden unter Beteiligung des BMV von der Erweiterten Kommission EUROCONTROL jährlich neu festgesetzt.

dies an die Nutzer weitergegeben. Dadurch begründet können die Gebühren in den Folgejahren gesenkt oder erhöht werden. Das Risiko tragen in diesem Zusammenhang allein die Nutzer und nicht die DFS-Mitarbeiter. Die gebührenrechtliche Über- bzw. Unterdeckung wird im sogenannten Betriebsergebnis dargestellt. In 1994 erzielte die DFS beispielsweise eine Überdeckung von 34,6 Mio. DM, die bei der Kalkulation für 1996 gebührensenkend berücksichtigt werden mußte.

Des Weiteren unterliegt die DFS dem Handels- und Steuerrecht. Buchtechnisch erwirtschaftet sie ihren Bilanzgewinn (Jahresüberschuß nach Steuern, 1994 6,2 Mio. DM) aufgrund der handels- und steuerrechtlichen Rechnungslegung einschließlich der Abschreibungen. Dieser handels- und steuerrechtliche Gewinn steht grundsätzlich dem Eigentümer als Verzinsung seines Eigenkapitals zu. Der Eigentümer, in diesem Falle die Bundesrepublik Deutschland, trägt entsprechend auch das Verlustrisiko, d.h. das Risiko eines Verlustes, der sein in die DFS eingebrachtes Eigenkapital schmälern würde.

Die DFS sieht sich selbst als leistungsfähiges und kundenorientiertes Dienstleistungsunternehmen. Durch Professionalität und Effizienz wird versucht, die Zufriedenheit aller Kunden sicherzustellen³⁰. Die DFS-Geschäftsführung sieht sich gefordert, ihre ganze Kraft einzusetzen, um die Gebühren nicht nur stabil zu halten, sondern zu senken. In 1997 erwirtschaftete das Unternehmen mit knapp 5000 Mitarbeitern einen Umsatz von rund 1,7 Milliarden DM und einen Jahresüberschuß von 17,5 Millionen DM³¹.

³⁰ Vgl. Geschäftsbericht 1993 der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Unser Leitbild, S. 2: "Wir, die DFS, ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, verstehen uns als Garanten für Sicherheit im Luftverkehr. Zufriedenheit der Kunden und Partner ist Richtschnur unseres Handelns. Tag für Tag und rund um die Uhr stellen wir mit einem professionellen und effizienten Service unsere Kompetenz unter Beweis."

³¹ Vgl. o.V., Bonn will Ausbau von Flughäfen beschleunigen, in: Rheinische Post vom 4.7.98 - Nr. 152

II. DE-/REGULIERUNG IN DER THEORIE

1. Theoretische Grundlagen

Im Hinblick auf die Themenstellung der vorliegenden Arbeit werden zunächst die wichtigsten Theoriestationen im Kontext mikroökonomischer Begründungsstrategien pro und contra Regulierung erläutert. Aus der Perspektive und mit Hilfe der traditionellen mikroökonomischen Theorie und diese ergänzende neuere Ansätze einer positiven politischen Ökonomie, wird versucht werden, den Deregulierungsvorgang der Deutschen Flugsicherung theoretisch zu fundieren.

1.1 Mikroökonomische Ansätze

Die normative Theorie der Regulierung

Die normative Theorie der Regulierung beruft sich generell auf die neoklassische Theorie des Marktversagens. Hauptsächliche Erscheinungsformen eines Marktversagens sind die Existenz natürlicher Monopole, das Vorliegen externer Effekte sowie die Existenz ruinösen Wettbewerbs.³² Theoriegemäß führt der marktwirtschaftliche Wettbewerb im Falle eines natürlichen Monopols nicht zu einem optimalen Ergebnis im Sinne der allokativen Effizienz. Es sind Situationen denkbar, in denen der Preismechanismus nicht geeignet ist, eine pareto-optimale Allokation der Ressourcen herbeizuführen. Ein solches Pareto-Optimum ist dadurch gekennzeichnet, daß es durch weiteren Tausch oder einen alternativen Einsatz der knappen Produktionsfaktoren nicht möglich ist, ein Individuum besser zu stellen, ohne zugleich mindestens ein anderes zu benachteiligen.³³ Ein Pareto-Optimum wird bei Vorliegen eines Konkurrenzgleichgewichts verwirklicht.³⁴ Hier gilt jedoch eine ganze Reihe von Marginal-

³² Vgl. Müller, J., Vogelsang, I., Staatliche Regulierung, Baden-Baden 1979, S. 35 ff.

³³ Vgl. Boulding, K.E., Einführung in die Wohlfahrtsökonomik, in: Gäfgen, G., Hrsg., Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Köln 1966, S. 77-109, S. 86.

³⁴ Vgl. Sohmen, E., Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen 1976, S. 73.

und Totalbedingungen.³⁵ Eine Situation des Marktversagens, die staatliche Eingriffe in Form von Regulierungen insbesondere in den Preismechanismus rechtfertigen würde, könnte also dann gegeben sein, wenn die Produktions-, Kosten- und Nutzenfunktionen der auf diesem Markt agierenden Wirtschaftssubjekte so verlaufen, daß diese aufgrund ihrer autonomen Entscheidungen ein theoretisch mögliches Pareto-Optimum nicht verwirklichen können. Aufgrund der dezentralen Entscheidungen würde dann entweder zuviel oder zuwenig von dem betreffenden Gut produziert; eine alternative Verwendung der Ressourcen, bei der eine höhere Gesamtwohlfahrt verwirklicht werden könnte, wäre in diesem Falle also möglich.³⁶

Des weiteren sind für die Legitimierung staatlicher Regulierungen sogenannte externe Effekte herangezogen worden. Externe Effekte sind "bei Produktion oder Konsum auftretende Einwirkungen von einer Wirtschaftseinheit auf eine andere Wirtschaftseinheit, die nicht über Marktprozesse, sondern technologisch direkt erfolgen, so daß sie mindestens bei einer Wirtschaftseinheit nicht in den privaten Kosten- und Ertragsrechnungen erfaßt werden."³⁷ Externe Effekte treten insbesondere in der Form von Umweltbelastungen auf (z.B. Lärm- und Schadstoffemissionen). Durch staatliche Eingriffe sollen externe Effekte über die Ausbringungsintensität internalisiert werden, d.h. die externen Effekte bzw. die dadurch verursachten Kosten werden dem Verursacher zugerechnet und zum Bestandteil seiner Kostenrechnung.³⁸

Schließlich wurde zur Legitimierung von Regulierungen im Zusammenhang mit der Theorie natürlicher Monopole noch das Konzept des ruinösen Wettbewerbs herangezogen: "Mit ruinösem Wettbewerb wird eine Abweichung vom funktionierenden Wettbewerb umschrieben, gekennzeichnet durch Preisverfall, unterdurchschnittliche Gewinne bzw. Verluste, hohe Unternehmenssterblichkeit und niedrige Faktorentlohnung."³⁹

³⁵ Vgl. Sohmen, E., Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen 1976, S. 73

³⁶ Vgl. Donges, J.B., Schatz, K.-W., Staatliche Interventionen in der Bundesrepublik Deutschland, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 119/120, Kiel 1986, Seite 4.

³⁷ Vgl. Bartling, H., Luzius, F., Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, 4. Auflage, München 1983, Seite 99.

³⁸ Vgl. Aberle, G., Die ökonomischen Grundlagen der europäischen Verkehrspolitik, in: J. Basedow, Hrsg., Europäische Verkehrspolitik, Tübingen 1987, S. 29-59.

³⁹ Vgl. Aberle, G., Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik, Stuttgart 1980, S. 66.

Würde man den Begriff Marktversagen nun tatsächlich streng als Abweichen vom wohlfahrtstheoretischen Pareto-Optimum auslegen, so würde dies im Grunde voraussetzen, daß das Modell der vollkommenen Konkurrenz eine realistische Möglichkeit darstellen könnte. Nur unter dessen restriktiven Bedingungen könnte sich überhaupt ein Pareto-Optimum einstellen.⁴⁰ In der Praxis dürfte das aber kaum je der Fall sein. Folglich könnte behauptet werden, daß in der Realität immer ein Marktversagen vorliegt. Eine solche Definition des Marktversagens wäre dann aber trivial und tautologisch. Demnach kann das Modell des vollständigen Wettbewerbs nicht das Leitbild sein, wenn es darum geht, Fälle des Versagens von Marktmechanismen zu identifizieren. Die Allokations- und die Wettbewerbstheorie haben aus dieser Erkenntnis schon früh die Konsequenz gezogen, daß das Modell der vollkommenen Konkurrenz vorwiegend einen didaktischen Charakter hat.⁴¹ Beispiele für alternative Wettbewerbsmodelle mit mehr Realitätsgehalt sind z.B. das Konzept der «workable competition»⁴², das neoklassische Konzept des freien Wettbewerbs⁴³ oder das Konzept des Wettbewerbs als Entdeckungsverfahren oder als schöpferische Zerstörung.⁴⁴

Rent-seeking Theorie und Capture Theorie

Die Theorie des rent-seeking beschreibt das Verhalten ökonomischer Akteure als Streben nach einer Monopolsituation mit der im Vergleich zum Polypol entsprechend höheren Produzentenrente.⁴⁵ Als »Rente« ist dabei grundsätzlich der Anteil des Einkommens einer Ressource zu verstehen, der die Opportunitätskosten alternativer

⁴⁰ Vgl. Schmidt, I., Wettbewerbstheorie und -politik. Eine Einführung, Stuttgart 1981, Seite 6 ff.

⁴¹ Vgl. Sohmen, E., Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen 76, S.71

⁴² Vgl. Clarke, J.M., Competition as a Dynamic Process, Washington 1961.

⁴³ Vgl. Hoppmann, E., Das Konzept des wirksamen Preiswettbewerbs, Tübingen 1978.

⁴⁴ Vgl. Hayek, F.A.v. Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kieler Vorträge Nr. 56, Kiel 1968; bzw. J. Schumpeter, Capitalism, Socialism, and Democracy, London 1943.

⁴⁵ Die »klassische« Darstellung dieser Theorie findet sich bei Tollison, R.D., Rent Seeking: A Survey, in: Kyklos 35/1982, S. 575-602.

Verwendungen übersteigt: "Rent is receipt in excess of opportunity cost".⁴⁶ Es ist also der Anteil des Einkommens, der nicht durch allokativen Rationalität gerechtfertigt wird, da die Ressource auch ohne dieses Zusatzeinkommen auf gleiche Weise verwendet worden wäre. Es handelt sich in diesem Sinne um allokativ neutrale Zahlungen, die keine Funktion für die Reproduktion der Ressource oder für ihre optimale Verwendung besitzt.

Die Theorie des rent seeking beschreibt das Streben nach staatlich geschützten Machtrenten.⁴⁷ Solche Renteneinkommen können gesichert werden, wenn durch staatliche Regulierungen monopolähnliche Situationen geschaffen werden, oder aber wenn staatliche Maßnahmen Transfers als direkte Übertragungen garantieren. Marktmacht wird in diesem Fall auf dem Umweg über die Beeinflussung der politischen Entscheidungsträger erreicht. Zu der Theorie des rent-seeking-Verhaltens gehört deshalb auch eine Theorie der Beeinflussbarkeit der Regierungen, der administrativen Organe, der Parlamente und der Parteien als vorparlamentarischer politischer Institutionen durch die nach leistungslosem Einkommen strebenden Unternehmen. Ein solches Verhalten strebt nicht nach Gewinnen aus dem Wettbewerb auf Güter- und Faktormärkten, sondern nach solchen ökonomischen Vorteilen, die aus der Fähigkeit der politischen Administration stammen, den Marktzutritt potentieller Konkurrenten zu behindern. Es wird also eine Monopolstellung durch Aktivitäten auf einem politischen Wettbewerbsmarkt angestrebt.

Solche Aktivitäten verbrauchen jedoch selbst Ressourcen. Der Transfer vom Konsumenten zum Monopolisten aufgrund einer staatlich garantierten Position ist also nicht ein reiner Transfer ohne allokativen Verlust, sondern verursacht selbst Kosten. Zu den Wohlfahrtsverlusten eines staatlich geschaffenen Monopols gehören also diejenigen Ressourcen, die die nach Machtrenten strebenden Unternehmen für die Erreichung der Monopolposition aufwenden.

In einem weiteren Zusammenhang stellt sich die Theorie des rent seeking damit als Teil des neo-institutionalistischen Denkens dar, das vor allem die Theorie der property rights, die Public-Choice-Theorie und den Transaktionskostenansatz umfaßt. Bereits Commons hatte die Bedeutung von Eigentumsrechten und Transaktionsformen

⁴⁶ Vgl. Buchanan, J.M., Rent Seeking and Profit Seeking, in: ders. u. a., Hrsg., *Toward a Theory of the Rent-Seeking Society*, College Station (Texas) 1980, S. 3-15, S. 3

⁴⁷ Vgl. dazu die ausführliche Definition und Abgrenzung bei Buchanan, J.M., *Rent Seeking and Profit Seeking*, in: ders. u.a., Hrsg., *Toward a Theory of the Rent Seeking Society*, College Station (Texas) 1982, S. 3-15, S. 7 ff.

und damit das historisch entstandene institutionelle Umfeld wirtschaftlichen Handelns als konstitutiv für die Theoriebildung der Ökonomie bezeichnet.⁴⁸ Die Ausdehnung des marktwirtschaftlichen Prinzips von den Märkten für Güter, Dienstleistungen und Faktoren auf den Markt für politisch regulierte Positionen zur Erzielung von Machtrenten sollte jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, daß es sich dabei grundsätzlich nur um eine Modifizierung des neoklassischen Denkens handelt: " ... the foundation stones of the new institutional economics are the traditional ones of neoclassical theory - viz., methodological individualism and the self-interest principle."⁴⁹ Wenn die Kosten für das Streben nach rent seeking in einem weiten Sinn als Transaktionskosten aufgefaßt werden können, so steht im Zentrum der »Neuen institutionellen Ökonomie« damit die Frage, welche Bedeutung und welche Folgen Transaktionskosten für die Gestaltung institutioneller und organisatorischer Strukturen haben, wenn opportunistisches und partikular (»bounded«) rationalistisches Verhalten bei allen Individuen vorausgesetzt wird.⁵⁰

Auf dieser gedanklichen Grundlage kann die sog. »Capture Theory« eine Erklärung dafür liefern, daß staatliche Regulierungen des Wirtschaftslebens oft nicht zu den erwünschten Ergebnissen im Sinne einer Wohlfahrtssteigerung führt. Ausgehend von den Thesen der Public Choice Theorie erklärt diese positive Theorie der Regulierung das Entstehen und den Verlauf von Regulierungsprozessen als politischen Vorgang, in dessen Mittelpunkt nicht das öffentliche Interesse steht, sondern die Interessen der regulierten Unternehmen: "Regulation is acquired by the industry and is designed and operated primarily for its benefit."⁵¹ Die staatlichen Institutionen, die über Regulierung bzw. Deregulierung entscheiden, verhalten sich demnach "captured" - erobert und gefangen von den wirtschaftlichen Akteuren, deren Verhalten sie nach der traditionellen Wohlfahrtsökonomie im Sinne des Gemeinwohls steuern sollten. Die

⁴⁸ Vgl. Commons, J.R., *Legal Foundations of Capitalism*, Clifton 1974 (Erstveröffentlichung 1924); und ders., *Das anglo-amerikanische Recht und die Wirtschaftstheorie*, in: Mayer, H., Hrsg., *Die Wirtschaftstheorie der Gegenwart*, Bd. 3, Wien 1928, Seite 293-317.

⁴⁹ Vgl. Furubotn, E., Richter, R., *The New Institutional Economics*, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 140/1984, S. 1-6, S. 3

⁵⁰ Vgl. Richter, R., *Sichtweise und Fragestellungen der Neuen Institutionenökonomik*, in: *Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften* 110/1990, S. 571-591.

⁵¹ Vgl. Stigler, G.J., *The Theory of Economic Regulation*, in: *The Bell Journal of Economics and Management Science* 2/1971, S. 3-21, S. 3

politischen Akteure verfolgen demnach auch mit Regulierungsmaßnahmen ihr Ziel der Nutzenmaximierung, indem sie im Interesse der von bürokratischen Maßnahmen unmittelbar Betroffenen handeln.

Regulierung erscheint hier als ein ökonomisches Gut, für das zumindest ein Analogon zu einem Markt besteht, auf dem es von wirtschaftlichen Akteuren nachgefragt und von staatlichen Akteuren angeboten wird. Damit ist allerdings noch nicht die genuine Behauptung der Capture Theory erreicht. Als wirtschaftliche Akteure könnten ja auch Interessenverbände verstanden werden, die nicht dem Bereich der Unternehmensvertretung zugehören; und über das Prinzip der Wählerstimmenmaximierung könnten Regulierung und Deregulierung über die Konkurrenzverhältnisse der politischen Parteien am Markt für Wählerstimmen erklärt werden, wobei nach dem Prinzip »one man, one vote« die Konsumenten gegenüber den Vertretern der Unternehmensinteressen mit größerer »Kaufkraft« ausgestattet verstanden werden könnten.

Für die Capture Theory ist deshalb ein spezifisches Ungleichgewicht hinsichtlich Information und Interesse zwischen Wählerschaft und Interessen von Bedeutung für die »Einnahme« der regulierenden Institutionen durch die einer potentiellen Regulierung unterliegenden Unternehmen. Hier ist zunächst Olsons Theorie der systematischen Dominanz des politischen Einflusses kleiner Gruppen (wie etwa Wirtschafts- oder Branchenverbänden) gegenüber großen Gruppen von Bedeutung.⁵² Grundsätzlich ist der Zweck von Gruppen die Bereitstellung eines Kollektivgutes. Wenn von dessen Inanspruchnahme niemand ausgeschlossen werden kann, so tendiert die Motivation zu einem Gruppenengagement gegen Null (free-rider-Position). In kleinen Gruppen dagegen hat das Handeln eines jeden einen merklichen Einfluß auf die Handlungsweisen der anderen.⁵³ Darüber hinaus sind die Verhandlungskosten hier geringer. Des Weiteren ist der Nutzenanteil, der dem einzelnen durch sein Engagement zufällt, desto größer, je kleiner die Gruppe ist.⁵⁴ Ein gruppen-optimales Verhalten ist deshalb in kleinen Gruppen wahrscheinlicher als in großen Gruppen. Daraus ergibt sich, daß der Anreiz zu kollektivem Handeln mit der Größe von Gruppen abnimmt, so daß kleine Gruppen besser in ihrem gemeinsamen Interesse handeln können als große Gruppen.

⁵² Vgl. Olson, M., Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968, S. 21 ff.

⁵³ Vgl. Mayntz, R., Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: A. Héretier, Hrsg., Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen 1993 (= Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24), S. 39-56.

⁵⁴ Vgl. Olson, M., Aufstieg und Niedergang von Nationen, Tübingen 1985, S. 39

Anbieter von Gütern, Dienstleistungen und Faktoren können demnach ihre Interessen leichter im politischen Prozeß durchsetzen als dies für andere Akteure der Fall ist. Wenn angenommen werden kann, daß Regulierungsmaßnahmen meist nur marginale bzw. nicht wahrnehmbare Auswirkungen auf das Einkommen privater Haushalte haben, so wird das Interesse dieser Wähler an entsprechenden politischen Entscheidungen nur gering sein, und die politischen Akteure können nicht auf eine entsprechende Reaktion in Form von Wählerstimmen hoffen. Für die regulierten Unternehmen lohnt sich dagegen eine intensive Einflußnahme auf die politischen Akteure, da die geschaffenen Monopolsituationen ihre Einkommen erhöhen. Wenn eine relativ geringe Zahl von Unternehmen beteiligt ist, so wird außerdem die Durchsetzung der Interessen erleichtert. Die politischen Akteure können also Nutzenmaximierung betreiben, wenn sie dem Einfluß der stark interessierten Unternehmen folgen und die marginalen Auswirkungen auf die Wählerstimmenmaximierung unberücksichtigt lassen.⁵⁵

Darüber hinaus können die Anbieter von Gütern, Dienstleistungen und Faktoren auch besser die für politische Entscheidungsabläufe wichtigen Informationen kontrollieren als dies für breite Wählerschichten möglich ist. Aufgrund der geringen Auswirkungen durch Regulierungen wird das Interesse der meisten Wähler zur Weiterleitung von Informationen über ihre Präferenzen in diesen Fällen sehr gering sein. Im Gegensatz dazu können Interessengruppen hier ihren Informationsvorsprung ausnutzen und sich mangels Alternativen auch noch auf das öffentliche Interesse berufen. Des weiteren sind hier auch die engen kommunikativen Beziehungen zwischen den Eliten von Wirtschaft und Politik zu berücksichtigen, die eine bevorzugte Berücksichtigung der Informationen aus dem Unternehmensbereich fördern.⁵⁶ Es kann für die politischen Akteure, die über Regulierungen entscheiden, in solchen Netzwerkkonstellationen also auch unter ökonomischen Aspekten kostengünstiger sein, auf der Grundlage der von Interessenverbänden bereitgestellten Informationen zu handeln.⁵⁷

⁵⁵ Vgl. Noll, R., *The Political Foundations of Regulatory Policy*, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 139/1983, S. 377-404.

⁵⁶ Vgl. dazu Hutter, M., *Die Produktion von Recht. Eine selbstreferentielle Theorie der Wirtschaft*, Tübingen 1989, S. 90 ff.

⁵⁷ Vgl. Knoke, D., *Political Networks-The Structural Perspective*, Cambridge '90, Seite 156; sowie Pappi, F.U., *Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz ?*, in: Héretier, A., Hrsg., *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*, Opladen 1993 (= *Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24*), S. 84

Die Transaktionskostentheorie

In der angelsächsischen Literatur findet seit mehr als einem Jahrzehnt eine intensive Diskussion über einen neuen organisationstheoretischen Ansatz statt, der den Versuch unternimmt, Fragen und Probleme der Organisationsgestaltung und darüber hinaus die Grundlagen des Entstehens von Organisationen selbst mit Hilfe der Bestimmung und des Vergleichs von Transaktionskosten zu bearbeiten.⁵⁸ Es handelt sich dabei um einen Ansatz zur Erforschung organisatorischer Fragestellungen, der nicht direkt aus der Betriebswirtschaftslehre stammt, sondern den Anspruch erhebt, "eine allgemeine Theorie der Organisation darzustellen, die vorhandene verstreute Ansätze verbindet".⁵⁹ Darüber hinaus sollen damit nicht nur wirtschaftlich definierte Verhaltensweisen, sondern prinzipiell alle Verhaltensweisen von Individuen erklärt werden können.⁶⁰ Die Ursprünge dieser interdisziplinären Ausrichtung der Transaktionskostentheorie liegen in einem Defizit der neoklassischen Theorie, die aus konzeptionellen Gründen die Existenz und die internen Abläufe von Unternehmen selbst nicht erklären kann.⁶¹

Diese partielle Aufhebung von Disziplinengrenzen kann aus dem Gegenstand selbst gerechtfertigt werden: "Organisationen sind Regelmechanismen, die sich nicht an Disziplinengrenzen orientieren; hält man sie dennoch ein, dann geraten allzu leicht wesentliche Bestimmungsgründe zu Daten, Rahmenbedingungen, externen Effekten."⁶² Dies gilt umso mehr, wenn Organisationen unter dem Aspekt betrachtet

⁵⁸ Vgl. Tietzel, M., Der Neue Institutionalismus auf dem Hintergrund der alten Ordnungsdebatte, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 10/1991, S.3 -37.

⁵⁹ Vgl. Michaelis, E., Organisation unternehmerischer Aufgaben - Transaktionskosten als Beurteilungskriterium, Frankfurt/Main 1985, S. 1

⁶⁰ Vgl. Braun, W., Mikroökonomisches Argumentieren. Methodische Analysen zur Eigentumsrechtstheorie in der Betriebswirtschaftslehre, in: Budäus, D., Gerum, E., Zimmermann, G., Hrsg., Betriebswirtschaftslehre und Theorie der Verfügungsrechte, Wiesbaden 1988, S. 325 - 347, S. 332.

⁶¹ Vgl. Braun, W., Markt und Produktion. Zur neoricardianischen Kritik und betriebswirtschaftlichen Begründung der Theorie der Unternehmung, in: Schanz, G., Hrsg., Betriebswirtschaftslehre und Nationalökonomie, Wiesbaden 1984, S. 247 - 265, S. 248; Schumann, J., Die Unternehmung als ökonomische Institution, in: Das Wirtschaftsstudium 15/1987, S. 212 - 218, S.212; Braun, W., Die Ökonomik der Unternehmung, Wiesbaden 1988, S. 11 ff.

⁶² Vgl. Braun, W., Die Organisation ökonomischer Aktivitäten. Eine Einführung in die Theorie der Institutionen, Wiesbaden 1987, S. 1; vgl. dazu Francis, A., Turk, J.,

werden, bis zu welchem Grad sie staatlichen Regulierungen ihrer Tätigkeit unterliegen sollen bzw. ob und inwieweit sie besser von bestehenden Regulierungen befreit unter Marktbedingungen agieren sollten. Wenn der Transaktionskostenansatz tatsächlich die Existenz von unternehmensförmigen Handlungszusammenhängen im Bereich der Erzeugung von Gütern und Dienstleistungen in einer arbeitsteiligen Volkswirtschaft verständlich zu machen in der Lage ist, so bezieht er sich dabei notwendig auf die Rationalität, die eine Produktion in der Form von Unternehmen gegenüber anderen Produktionsweisen vorteilhaft erscheinen läßt. Damit steht zu vermuten, daß diese Theorie auch einige Beiträge zur Erklärung der Vorteile und Nachteile einer Leistungserbringung in staatlich geregelten Organisationen im Vergleich zu marktgesteuerten Unternehmen leisten kann.

Generell wird das Problem von Regulierung und Deregulierung damit in den Zusammenhang der Problematik von vertikaler versus horizontaler Koordination bei der Erstellung von Gütern und Dienstleistungen gestellt.⁶³ Jede Regulierung bedeutet grundsätzlich einen Zuwachs an vertikaler Koordination derjenigen Handlungszusammenhänge, die zur Leistungserstellung eingesetzt werden. Eine jede Maßnahme der Deregulierung - wie etwa eine Privatisierung - stellt demnach einen Abbau vertikaler Koordination und einen Zuwachs an horizontaler Koordination dar. Eine solche Verschiebung im Verhältnis von vertikaler zu horizontaler Koordination innerhalb der Summe der in einer arbeitsteiligen Volkswirtschaft aufzubringenden Koordinationsleistungen läßt sich zunächst auf der Makroebene identifizieren. Die Koordinationsweisen der Organisationen zur Leistungserbringung verschieben sich durch eine Deregulierung bzw. Privatisierung in Richtung der horizontalen Koordination, indem die in eine Deregulierung einbezogene Organisation ihre Leistungen nunmehr in einem erhöhten Maße - bzw. überhaupt erstmals - anderen Organisationen in der Form des freien Austausches nach den Gesetzen von Nachfrage und Angebot zur Verfügung stellen muß, ohne daß diese Zurverfügungstellung durch Direktion einer dritten und übergeordneten Instanz bestimmt wäre.

Der Begriff der Transaktion wurde bereits von J. R. Commons im Jahre 1931 in der Nationalökonomie gebraucht, der damit die Übertragung von Verfügungsrechten

Willman, P., Introduction, in: dies., Hrsg., *Power, Efficiency and Institutions*, London 1983, S. 1 -12, S. 1.

⁶³ Vgl. zum folgenden vor allem C.C. v. Weizsäcker, *Institutioneller Wandel im Prozeß der wirtschaftlichen Entwicklung: Weshalb wir heute soviel von Deregulierung sprechen*, in: E. Fulda, Hrsg., *Energieunternehmen in einem kritischen Umfeld*, Köln 1994, S. 11 - 24.

durch Verhandlung und Vertragsabschluß zwischen ihren Inhabern bezeichnete.⁶⁴ Im modernen Sinne wurde die Transaktionskostentheorie auf der Grundlage von Gedanken von R. H. Coase vor allem von O. E. Williamson entwickelt.⁶⁵ Von Williamson wurde auch die Definition geprägt, die bis heute einer Vielzahl von Arbeiten aus diesem Gebiet zugrundegelegt wird: "A transaction occurs when a good or service is transferred across a technologically separable interface. One stage of activity terminates and another begins."⁶⁶ Auf dem Hintergrund der Theorie der Property Rights ist darauf hinzuweisen, daß der Begriff einer Transaktion sich nicht nur auf den Transfer materieller Güter, sondern auch auf die Übertragung von Verfügungsrechten jeder Art durch Verträge bezieht.

Der Begriff der Transaktion und ihrer Kosten ist nun nicht ohne den Begriff der Koordination zu verstehen. In einer arbeitsteiligen Wirtschaft bedürfen die individuellen und dezentralen Entscheidungen der Wirtschaftssubjekte über die Vornahme von Transaktionen einer Koordination.⁶⁷ In der neoklassischen Betrachtung erfolgt eine solche Koordination über Märkte und mit Hilfe des Preismechanismus. Vorausgesetzt wird die vollständige Informiertheit aller Wirtschaftssubjekte über die Preise und die möglichen Kontraktpartner.⁶⁸ Die Koordination der individuellen Produktionsentscheidungen geschieht also durch Marktpreise, die die Knappheitsverhältnisse von Gütern reflektieren. Im Grunde entsteht dabei kein Problem: "Fragen des effizienten Organisations-

⁶⁴ Vgl. Elsner, W., *Ökonomische Institutionenanalyse. Paradigmatische Entwicklung der ökonomischen Theorie und der Sinn eines Rückgriffs auf die ökonomische Klassik am Beispiel der Institutionenanalyse ("Property Rights")*, Berlin 1986, S. 372 ff; sowie Fischer, M., *Die Theorie der Transaktionskosten*, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 1994, S. 582 - 584; und Kaas, K. P., Fischer, M., *Der Transaktionskostenansatz*, in: *Das Wirtschaftsstudium* 22/1993, S. 686 - 693.

⁶⁵ Vgl. dazu Hutter, M., *Die Produktion von Recht*, Tübingen 1989, S. 5 ff.

⁶⁶ Vgl. Williamson, O.E., *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York/London 1985, S. 1; vgl. dazu Picot, A., *Transaktionskosten*, in: *Die Betriebswirtschaft* 45/1985, S. 224 - 225, S. 224; Leblidici, H., *Transactions and Organizational Form: A Re-analysis*, in: *Organization Studies* 6/1985, S. 97 - 115, S. 101 ff.

⁶⁷ Vgl. Bössmann, E., *Weshalb gibt es Unternehmungen ? Der Erklärungsansatz von Ronald H. Coase*, in: *Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft* 137/1981, S. 667 - 674, S. 667.

⁶⁸ Vgl. dazu Henseler, P., Matzner, E., *Relevanz und Irrelevanz am Beispiel des »Coase-Theorems«*, in: Matzner, E., Novotny, E., Hrsg., *Was ist relevante Ökonomie heute ? Festschrift für K.W. Rothschild*, Marburg 1994, S. 251 - 264.

designs der Transaktionsbeziehungen sind in dieser Situation ausgeschlossen, weil aufgrund der vollkommenen Information der Wirtschaftssubjekte das Design der Transaktionsbeziehungen annahmegemäß effizient ist."⁶⁹ Für die weiteren Untersuchungen ist insbesondere von Bedeutung, daß die transaktionskostentheoretische Sichtweise impliziert, daß die Transaktionskosten mit der gewählten Organisationsform variieren.

Das sogenannte Coase-Theorem

Ronald Coase veröffentlichte im Jahre 1960 den Aufsatz "The Problem of Social Cost".⁷⁰ Hauptanliegen dieses Aufsatzes ist die Auseinandersetzung mit externen Effekten und ihrer Internalisierung. Externe Effekte können sich entweder als externe Kosten (social costs) oder als externer Nutzen (external economies) in einer Volkswirtschaft auswirken. Im allgemeinen werden damit die Einflüsse einer Wirtschaftseinheit auf eine oder mehrere andere bezeichnet, die nicht der Steuerung des Preismechanismus unterliegen. Sie können sowohl im Produktions-, im Konsum- sowie im Bereich staatlicher Wirtschaftsaktivität und zwischen diesen Bereichen auftreten.⁷¹ Kosten in diesem Sinne werden als »Transaktionskosten« bezeichnet. Der Begriff der Transaktionskosten war bereits in der mathematischen Ökonomik, der modernen Geldtheorie, der neueren Arbeitsmarkttheorie und der Theorie der Eigentumsrechte als Phänomen in der Literatur in Erscheinung getreten.⁷² Die Analyse von Transaktionskosten als soziale Kosten und ihre grundlegende Rolle bei Veränderungen von Rechten und Regeln war jedoch innerhalb der wirtschaftstheoretischen Literatur innovativ.

Im wesentlichen widersprach Coase der Meinung, das Problem externer Effekte sei eine einseitige Relation zwischen einem Verursacher und einem Geschädigten und bedürfe zur Internalisierung in jedem Falle staatlicher Intervention, also einer Besteuerung bzw. Subventionierung derjenigen Tätigkeit, die für die Entstehung externer Effekte verantwortlich ist. In seinem Aufsatz entwickelt Coase folgenden Gedanken: soweit in einem System einklagbare und mit Haftungsregeln verbundene Eigentums-

⁶⁹ Vgl. Windsperger, J., Transaktionskosten in der Theorie der Firma, in: Zeitschrift für Betriebswirtschaft 53/1983, S. 889 - 903, S. 895

⁷⁰ Vgl. Coase, R., The Problem of Social Cost, Journal of Law and Economics 2, 1-40, 1960

⁷¹ Vgl. Sohmen, E.: Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen, 1976

⁷² Vgl. Monissen, H.: Externalitäten und ökonomische Analyse. In: Zur Theorie marktwirtschaftlicher Ordnungen (Streißler, E. Und Watrin, Ch. Hrsg.) S. 342-377. Tübingen: Mohr, 1980

rechte etabliert sind, ist eine Pareto-effiziente Internalisierung durch direkte Verhandlungen zwischen den Beteiligten zu erreichen, soweit der Staat für ein funktionierendes System von Eigentumsrechten und Institutionen zu deren Überwachung gesorgt hat. Eine Internalisierung externer Effekte erfolgt dann aufgrund sozialer Arrangements, die die günstigsten Kosten-Relationen herbeiführen und dadurch den Gesamtproduktionswert der Volkswirtschaft maximieren. Anders ausgedrückt: positive oder negative externe Konsum- oder Produktionseffekte entstehen nicht als Resultat von Privateigentum, sondern sind in der ungenügenden Ausgestaltung von Eigentumsrechten begründet.⁷³ Bei den »sozialen Arrangements« und deren Struktur spielen bei Coase insbesondere die rechtlichen Regelungen und Entscheidungen von Legislative, Exekutive und Judikative eine fundamentale Rolle, gerade hinsichtlich deren Änderungsmöglichkeit. Diese Quintessenz der ersten 4 Abschnitte seines Aufsatzes wird gemeinhin als »Coase-Theorem« bezeichnet.

Die Gültigkeit des »Coase-Theorems« ist jedoch abhängig von der Bedingung, daß die sozialen Arrangements bzw. die Aufteilung der Vor- und Nachteile einer Schadensabwendung transaktionskostenfrei sind, d.h. daß keine Kosten entstehen, die mit den Verhandlungen selbst, mit der Informationsbeschaffung oder mit solchen, die zur Überwachung und Durchführung der Abmachung dienlich sind, in Verbindung stehen. Insofern bleibt das »Coase-Theorem« einer transaktionskostenlosen Welt vorbehalten, da nur dort rechtliche Strukturen keine Auswirkung auf die allokativen Effizienz der Ressourcen haben.⁷⁴ "Wie immer die Rechtslage bezüglich der Haftungsregeln ausgestattet sein mag, ob der Zivilrechtsweg einer Schadenersatzklage beschnitten wird, ob eine öffentlich-rechtliche Regelung im Wege der Hoheitsverwaltung eröffnet wird: die bilaterale Abmachung, der »Vergleich« - ein auch in unserer Gerichtspraxis häufig auf richterliche Anregung gegangener Weg - ist immer effizienter. Dies gilt allerdings nur insoweit, als durch die Annahme kostenloser Transaktionen ökonomische Anreize für eine bilaterale Lösung, ob man sie nun Kompensationen oder Bestechungen nennt, vorhanden sind."⁷⁵

⁷³ Vgl. Henseler, P., Matzner, E.: Relevanz und Irrelevanz am Beispiel des »Coase-Theorems« in: Matzner, E., Nowotny, E. (Hrsg.), Was ist relevante Ökonomie heute?, Marburg, 1994, S. 251-264

⁷⁴ Vgl. Coase, R. H.: Notes on the Problem of Social Cost, in: R. H. Coase, The Firm, the Market, and the Law, Chicago / London, 1988

⁷⁵ Vgl. Henseler, P., Matzner, E.: Relevanz und Irrelevanz am Beispiel des »Coase-Theorems« in: Matzner, E., Nowotny, E. (Hrsg.), Was ist relevante Ökonomie heute?, Marburg, 1994, S. 251-264

Coase selbst hat sich 1988 zum Problem der sozialen Kosten und insbesondere zu der nach ihm benannten transaktionskostenlosen »Coase-Welt« nochmals zu Wort gemeldet und sich ausdrücklich von dieser Art distanziert: "Nothing could be further from the truth."⁷⁶ Da die Welt eben nicht transaktionskostenfrei ist, wurden Existenz und Implikationen von Transaktionskosten im Abschnitt VI seines Aufsatzes von 1960 bearbeitet.⁷⁷ Fazit: Analyse und Implikationen von Transaktionskosten wurden sehr wohl von ihm bearbeitet. Anders als im Falle kostenloser Transaktionen spielen rechtliche Regelungen eine besondere Rolle bei der Ressourcenallokation bzw. -nutzung, m.a.W. legislative, judikative und exekutive Entscheidungen beeinflussen die Allokation und ökonomische Aktivitäten in ihrer Gesamtheit.

Nichtsdestotrotz dient das sogenannte Coase-Theorem neoklassischen Ökonomen als Begründungsstrategie für Deregulierung, für den Rückzug des Staates aus der Wirtschaft, wird damit doch nichts anderes als der klassisch-liberale "Nachwächterstaat" beschrieben.

1.2 Ansätze einer positiven politischen Ökonomie

Die positive Theorie

Im Rahmen einer positiven Theorie der Regulierung wird die bestehende und historisch gewachsene Regulierung durch das Verhalten der Akteure im politischen Prozeß erklärt. In diesem behavioristischen Ansatz wird das Verhältnis zwischen den Akteuren, die Regulierungen setzen, und den Subjekten, die Regulierungen unterworfen sind, explizit berücksichtigt und zur Erklärung staatlichen Handelns und damit der Regulierung herangezogen. Die Überlegung, daß die Annahme rationalen und nutzenmaximierenden Verhaltens aus der ökonomischen Theorie auch politische Prozesse erklären könne, wurde zuerst in der Public Choice Theory bzw. in der Ökonomischen Theorie der Politik oder Neuen Politischen Ökonomie entwickelt.⁷⁸ Die positive

⁷⁶ Vgl. Coase, R. H.: Notes on the Problem of Social Cost, in: R. H. Coase, *The Firm, the Market, and the Law*, Chicago/London, 1988, S. 174

⁷⁷ Vgl. Coase, R. H.: *The Problem of Social Cost*, *Journal of Law and Economics* 2, 1960, S.164 ff.

⁷⁸ Vgl. dazu Herder-Dorneich, P.H., Groser, M., *Ökonomische Theorie des politischen Wettbewerbs*, Göttingen 1977; sowie Bernholz, P., Breyer, F., *Grundlagen der Politischen Ökonomie*, Tübingen 1984.

Theorie der Regulierung basiert insofern auf der Politischen Ökonomie bzw. ist eine Anwendung dieser Ansätze auf die Frage der Regulierungsbegründung.

Hier wird berücksichtigt, daß Entscheidungen über Regulierung oder Deregulierung nicht aus reiner Vernunft getroffen werden, sondern in einem politischen Entscheidungsbildungsprozeß zustandekommen, in dem zahlreiche verschiedene Interessen von Akteuren wirksam werden. In diesem Zusammenhang besagt die Ökonomische Theorie der Politik, daß Politiker, Parteien und die Regierung nicht notwendigerweise das Allgemeinwohl fördern oder die gesellschaftliche Wohlfahrt maximieren, sondern ebenso wie andere Wirtschaftssubjekte ihre individuellen Ziele verfolgen und ihren eigenen Nutzen zu maximieren suchen.

Nach der Theorie der Interessengruppen wird Regulierung von organisierten Interessengruppen im politischen Prozeß erreicht. Bei den Interessen handelt es sich um spezielle, im Wettbewerb nicht erzielbare Vorteile, die von den regulierten Unternehmen und ihren Arbeitnehmern, Zulieferern und unter Umständen auch von Kunden oder bestimmten Kundengruppen angestrebt werden. Unterschiedliche Interessen in Regulierungsfragen finden sich bei den etablierten und den potentiellen Anbietern in den regulierten aber auch in vor- und nachgelagerten Sektoren oder Unternehmen, bei den Arbeitnehmern der jeweiligen Unternehmen, den Konsumenten sowie den Politikern und Mitarbeitern von Regierungsbehörden. Die eigene wirtschaftliche Position motiviert das Interesse an Umverteilung durch Regulierung; gerechtfertigt wird die Regulierung jedoch mit der Verfolgung allgemeiner Interessen, wie beispielsweise der Korrektur von Marktunvollkommenheiten oder gemeinwirtschaftlichen Aufgaben.⁷⁹

Speziell die sog. Capture Theory nimmt als Ausgangspunkt die Übereinstimmung der Interessen zwischen regulierender Behörde und regulierter Branche bzw. den regulierten Unternehmen.⁸⁰ Die Capture Theory führt die erfolgreiche Einflußnahme der einzelnen Interessengruppen zum einen auf die Gruppengröße und zum anderen auf einen Informationsvorsprung zurück, über den die Interessengruppen gegenüber Wählern oder Politikern verfügen.⁸¹ In diesem Ansatz wird einerseits davon

⁷⁹ Vgl. Noll, R.G., Owen, B.M., *The Political Economy of Deregulation*, Washington 1983, S. 53 ff.

⁸⁰ Vgl. Aberle, G., *Die ökonomischen Grundlagen der europäischen Verkehrspolitik*, in: J. Basedow, Hrsg., *Europäische Verkehrspolitik*, Tübingen 1987, Seite 29-59, Seite 43 f.

⁸¹ Vgl. Schmidt, I., Kirschner, U., *Capture Theory - Ein Erklärungsansatz für die mangelnde Effizienz der Regulierung*, in: *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 1987, S. 293-295.

ausgegangen, daß einzelne Interessengruppen den Wunsch nach Regulierung äußern, um z.B. einem zu starken Wettbewerbsdruck zu entgehen, andererseits besteht jedoch auch die Möglichkeit, daß sich die Regulierungskommission im Zeitablauf von der regulierten Branche und ihren Interessengruppen beeinflussen läßt, deren Anliegen zu ihren eigenen macht und diese auch gegenüber Außenstehenden verteidigt, um aus dieser Handlungsweise wiederum selbst Vorteile z.B. politischer Art in Form von Stimmengewinnen zu erzielen.⁸²

Einen weiteren Ansatz der positiven Regulierungstheorie stellt die Ökonomische Theorie der Bürokratie dar.⁸³ Im Vordergrund steht hier das Eigeninteresse der Regulierungsbehörden, die ihre Existenz und Bedeutung durch das Gewicht und die Größe der regulierten Industrien rechtfertigen. Die Budgetmaximierung liegt im Interesse der Behörde, da die politische Macht, das Einkommen und das Prestige der Bürokraten positiv damit korrelieren. Aus diesem Zusammenhang ergibt sich die Parallelität der Interessen von regulierender Instanz und regulierter Industrie, die etwa das Wachstum des Sektors oder das Ausdehnen der Regulierung auf Substitutionskonkurrenz betreffen können.⁸⁴ Regulierung kommt nach diesem Ansatz also grundsätzlich über ein komplexes Geflecht von Agency-Beziehungen zustande. In der Ökonomischen Theorie der Bürokratie wird besonders das Principal-Agent-Problem zwischen den gewählten Politikern und der Administration hervorgehoben, in der Interessengruppentheorie hingegen das Principal-Agent-Verhältnis zwischen Politikern und Wählern.

Regulierung erscheint in diesem Zusammenhang also vorwiegend als ein notwendiges Zusatz- oder Nebenprodukt bestimmter politischer Ziele. Die im engeren Sinne ökonomische Betrachtung setzt erst nach der Zielformulierung ein, wenn es um eine Überprüfung der Ziel-Mittel-Relation bzw. der effektiven und effizienten Zielverfolgung geht.

In der Realität sind es vermutlich weniger rein ökonomische Begründungen als vielmehr sozial-, verteilungs-, regional- und infrastrukturpolitische Argumente, mit

⁸² Vgl. Müller, J., Vogelsang, I., Staatliche Regulierung, Baden-Baden 1979, S. 112 f; sowie M. Werner, Regulierung und Deregulierung des Verkehrssektors in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion - Die Theorie der Regulierung, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 1988, S. 44-70.

⁸³ Vgl. insbesondere Niskanen, W.A., Bureaucracy and Representative Government, Chicago 1971; sowie Müller, J., Vogelsang, J., Staatliche Regulierung, Baden-Baden 1979, S. 109 ff.

⁸⁴ Vgl. Krakowski, M., Theoretische Grundlagen der Regulierung, in: Krakowski, M., Hrsg., Regulierung in der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 1988, S. 105 f.

denen Regulierung gerechtfertigt wird. Die Verfolgung solcher politischen Ziele scheint nur unter Inkaufnahme eines Wettbewerbsverzichts, also eines zumindest partiellen Verzichts auf die gleichzeitige Verfolgung und Realisierung ökonomischer Ziele möglich zu sein. Die politisch motivierten Regulierungsziele stammen hauptsächlich aus den Bereichen der Sozial-, Verteilungs-, Regional- und Infrastrukturpolitik; darüber hinaus gibt es jedoch auch kultur-, bildungs-, arbeitsmarkt-, struktur- und stabilisierungspolitische Ziele der Regulierung. Eine direkte und eindeutige Zuordnung zu den jeweiligen Politikbereichen ist allerdings nicht immer möglich. Solche Argumente können vor allem aus dem Bereich der Gemeinwirtschaftslehre entnommen werden.⁸⁵ Gemeinwirtschaftliche Unternehmen, denen altruistisches statt gewinnmaximierendes Verhalten unterstellt wird, sind Instrumente zur Erfüllung staatspolitischer, volkswirtschaftlicher und sozialer Aufgaben.⁸⁶ Ihre Aufgabe wird so durch Leistungen definiert, die von erwerbswirtschaftlich ausgerichteten Unternehmen nicht oder nicht in gleicher Weise erfüllt werden könnten, obwohl sie politisch erwünscht sind. Die verschiedenen gemeinwirtschaftlichen Auflagen, denen die regulierten Unternehmen oder Sektoren unterworfen sind, dienen mithin der Verfolgung des öffentlichen Interesses bzw. der Erfüllung öffentlicher Leistungen. Die Verwandtschaft mit der erwähnten Public Interest Theory ist offensichtlich. Daraus ergibt sich jedoch, daß die Zweifel an einer primär öffentliche Interessen verfolgenden Politik auch für die Gemeinwirtschaftslehre gelten. Mit gemeinwirtschaftlichen Auflagen bzw. gemeinwirtschaftlich motivierter Regulierung werden vielfach eher die Interessen bestimmter Gruppen und weniger die der Allgemeinheit gefördert.

Hutters Theorie der Produktion von Recht

Der Einfluß der Wirtschaft auf das Recht innerhalb der Wirtschaftstheorie wurde von Michael Hutter in seiner Arbeit »Die Produktion von Recht«⁸⁷ untersucht. Sein Anliegen war die Entwicklung einer Theorie, die die Gesetzmäßigkeiten der Beziehung zwischen Wirtschaft und Recht erklärt. Eine »systematische Untersuchung der wirtschaftlichen Aktivitäten zur Veränderung des Rechts« sowie eine Bewertung der »Not-

⁸⁵ Vgl. Thiemeyer, T., Deregulation in the Perspective of the German Gemeinwirtschaftslehre, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 139/1983, S. 405-418.

⁸⁶ Vgl. Oettle, K., Grundfragen öffentlicher Betriebe, Baden-Baden 1976, S. 99

⁸⁷ Hutter, M., Die Produktion von Recht, Tübingen, 1989, im Text zitiert mit "H" und Angabe der Seitenzahl.

wendigkeit, Wünschbarkeit oder Schädlichkeit solcher Aktivitäten« sei ansonsten unmöglich. Es geht also um eine Erklärung dafür, »wie es einer Volkswirtschaft gelingt, die äußeren Bedingungen des Wirtschaftens anzupassen, wenn innerhalb der Wirtschaft Veränderungen entstanden sind«. (H 1) Die von Hutter entwickelte Theorie geht von folgenden Annahmen aus:

- Es gebe von Eigeninteresse motivierte Personen, die Recht produzieren.
- Das Recht wie auch die Wirtschaft sei ein jeweils sich selbst reproduzierendes autonomes System von Handlungen.

Obwohl die Handlungssysteme annahmegemäß unabhängig voneinander sind, können die von den Wirtschaftsakteuren in ihr Kostenkalkül einzubeziehenden rechtlichen Randbedingungen von ihnen verändert werden, allerdings eben nicht i.S. einer Einverleibung, da internalisierte Randbedingungen ihrem Charakter nach ihren Wert verlieren. Der Gedanke an die Wirtschaftseinheiten umgebende statische Rechtsstrukturen bzw. unveränderliche Organisationsformen erfährt damit eine Revision. Hutter formuliert dies so: »Die Wirtschaftsakteure können ihre rechtlichen Randbedingungen verändern, indem sie bestimmte Problemfälle aus ihrer eigenen Logik in die Logik des Rechts übertragen. Gelingt die Übertragung, dann löst sie im Recht Reaktionen aus, die ihrerseits zu Veränderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen der Wirtschaft führen. Prinzipiell bleiben diese Veränderungen aber unvorhersehbar. So bedingen sich autonomes Recht und autonome Wirtschaft gegenseitig.« (H 2) M.a.W. wirkt eine Reihe von Faktoren aus dem System Wirtschaft auf das System Recht ein und werden in eine Kombination von Ereignissen transformiert, die auf das System Wirtschaft zurückwirken.

Als Ausgangspunkt seiner Theorie wählt Hutter das »Coase-Theorem« und die darauf aufbauende wirtschaftstheoretische Literatur. Der Begriff der Transaktionskosten ist hier von zentraler Bedeutung, also diejenigen Kosten, die nicht durch die Produktion von Gütern entstehen, sondern durch die Übertragung eines Aktivums von einem Wirtschaftssubjekt auf ein anderes. Gemäß Coase können bei eindeutiger Zuordnung von Eigentumsrechten externe Effekte internalisiert und damit knappe Ressourcen effizient eingesetzt werden. Die optimale Allokation erfolgt insofern unabhängig davon, ob die Internalisierung zu Lasten des Verursachers oder des Empfängers erfolgt, es sei denn, die Internalisierung selbst verursacht Transaktionskosten in Form von Informations-, Verhandlungs- und Kontrollkosten.⁸⁸ Eine frühe Folgerung lautete denn auch: "If transaction costs are zero the structure of the law

⁸⁸ Vgl. Schumann, J., Grundzüge der mikroökonomischen Theorie, 4. Auflage, Berlin u.a. 1984, S. 373ff.

does not matter because efficiency will result in any case.”⁸⁹ Gemäß Hutter beobachtete die wirtschaftstheoretische Literatur jedoch in den vergangenen Jahren zunehmend, daß »auch die Kosten der Unternehmensorganisation Transaktionskosten sind« (H 7) und »proportional immer weniger Ressourcen für die Handhabung von Materie und immer mehr Ressourcen für die Handhabung von Information aufgewendet werden« (H 2), so daß er zu dem Schluß kommt: »Die analytische Kraft des Coase-Theorems entfaltet sich erst, wenn wir die Implikationen der Existenz von Transaktionskosten studieren« (H 7) und »daß wir den Kosten der institutionellen Veränderung nur auf die Spur kommen können, wenn wir die Kosten der Transaktionen mit dem Recht als Kosten der Kommunikation mit dem Recht begreifen«. (H 2)

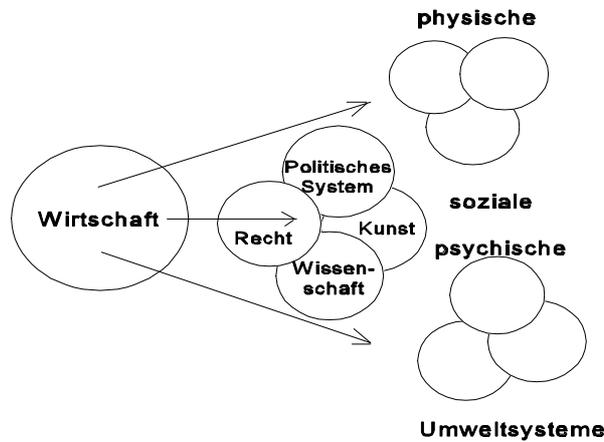
In Anlehnung an die Systemtheorie Luhmanns⁹⁰ entwickelt Hutter seine "Selbstreferentielle Theorie der Entwicklung von Wirtschaftsumwelten", die von den autopoietischen Systemen Recht und Wirtschaft ausgeht. Sowohl das System Wirtschaft als auch das System Recht werden dabei als Kommunikationen modelliert, die sich nur durch den Modus ihrer Selbstreproduktion unterscheiden. In jeder der beiden Konversationen handeln Personen mit Eigeninteresse. »Wirtschaftspersonen versuchen also, mit Rechtspersonen ins Gespräch zu kommen, um dadurch die Konversation innerhalb des Rechts zu beeinflussen, so daß sich die gewünschten Verhaltensänderungen ergeben.« (H 3) Zur Vermittlung zwischen den Systemen dienen die sogenannten Konversationskreise. Zusammengefaßt läßt sich der Vorgang so erläutern (H 43):

Veränderungen in der Wirtschaft -> Interferenz mit dem Recht -> Verständigung mit dem Recht -> Veränderung des Verhaltens von Handlungsträgern im Recht -> Veränderung der Umwelt der Wirtschaft -> Veränderung der Erwartungen von Handlungsträgern innerhalb der Wirtschaft -> neue Veränderungen in der Wirtschaft.

Folgende schematische Zeichnung soll diesen Zusammenhang verdeutlichen:

⁸⁹ Vgl. Polinsky, A. Mitchell: Economic Analysis as a Potentially Defective Product: A Buyer's Guide to Posner's Economic Analysis of Law, Harvard Law Review 87, 1974

⁹⁰ Vgl. Luhmann, N., Die Einheit des Rechtssystems, in: Rechtstheorie, 1983, 14, S. 129-154; Luhmann, N., Soziale Systeme, Frankfurt am Main, 1984; Luhmann, N., Die Wirtschaft der Gesellschaft als autopoietisches System, in: Zeitschrift für Soziologie, 1984, 13, S. 308-327; Luhmann, N., Einige Probleme mit 'reflexivem Recht', in: Zeitschrift für Rechtssoziologie, 1985, 6, S. 1-18



Quelle: Hutter, M. Die Produktion von Recht, Tübingen, 1989

Hutter erläutert: »Die Wirtschaft ist ein Mitteilungsstrom, den wir innerhalb des gesamten Mitteilungsstroms, den wir Gesellschaft nennen, identifizieren. Die Kommunikationshandlungen der Wirtschaft nennen wir Transaktionen. Umgeben ist die Wirtschaft von anderen sozialen, psychischen und physischen Systemen ... Die Konversationen von Wirtschaft, Recht und politischem System sind in unserer Gesellschaft so eng verwoben, daß eine Vernachlässigung des politischen Systems zu unbrauchbaren Schlußfolgerungen führen würde.« (H 42/43) Am Beispiel des Arzneimittelpatentrechts zeichnet Hutter die in mehrjährigen Feldstudien in der Bundesrepublik, in Italien und in den USA gemachten Beobachtungen über die Einflußnahme der Arzneimittelindustrie auf das Rechtssystem nach und zeigt, wie der Vorgang der Beeinflussung von rechtlichen Regelungen über die »Veränderung von Regeln durch Organisationsformen, die von der Wirtschaft unabhängig sind« (H 20) zustande kommt.

1.3 Zusammenfassung und Kritik

Im Zeitverlauf und analog zu den vorgestellten Theorien sind jeweils verschiedene Konsequenzen bezüglich Regulierung / Deregulierung gezogen worden. Nachfolgend die Kernaussagen nochmals in Kürze:

Im Zentrum der mikroökonomischen Theorie stehen die Marktkräfte, die Ermöglichung ihrer ungehinderten Entfaltung sowie die Bedingungen der Existenz, Eindeutigkeit und Stabilität eines allgemeinen Marktgleichgewichts. Theoretische Betrachtungen zur vollkommenen Konkurrenz, zu Monopolen im allgemeinen wie auch Theorien zur unvollständigen oder monopolistischen Konkurrenz ergänzen das neo-

klassische Theoriegebäude. In das theoretische Konzept fügt sich generell keine Notwendigkeit oder Einsicht einer Regulation von Märkten. Eher könnten Regulationen im Sinne der Theorie als moralisch verwerflich gelten. Erst die Kenntnisnahme der Existenz sogenannter natürlicher Monopole, die zu Marktversagen führen können, erweiterte und bereicherte die orthodoxe Perspektive um die Erkenntnis einer notwendigerweise zu akzeptierende Berechtigung von Regulierung. Die normative Theorie der Regulierung begründet demgemäß eine Korrektur von Marktversagen durch geeignet erscheinende marktähnliche Mechanismen in Gestalt von korrigierenden Eingriffen in das Marktgeschehen durch den Staat. Die Auseinandersetzung mit der Regulierungsthematik fokussiert seither in der Bestimmung, Analyse und Optimierung von Markt-Gleichgewichten und basiert im wesentlichen auf der Grundlage von Modellannahmen und Wahrscheinlichkeitsverteilungen, womit die Leistungsfähigkeit und Kosten von Unternehmungen eingeschätzt und die damit einhergehende Frage, ob Regulation oder Wettbewerb, welche Regulationspolitik also die (kosten)-günstigere sei, im neoklassischen Sinne beantwortet werden soll. Zu diesem Zwecke werden Marktunvollkommenheiten und Komplikationen (z.B. Unsicherheit der Information, Mehrdeutigkeiten bei der Zielauswahl und strategisches Verhalten) teils durch vereinfachte Annahmen minimiert, teils endogenisiert. Ambiguität würde die Möglichkeiten einer Berechnung von Gleichgewichten sprengen⁹¹. Eine Behandlung des Verhaltens der regulierten Unternehmungen wie auch der Regulationspolitik selbst findet sich nicht. Die Bemühungen, das Thema Regulierung durch weitere Hypothesen und Annahmen dem neoklassischen Paradigma einzuverleiben und damit die orthodoxe Logik durch einen "protective belt"⁹² unverwundbar zu machen, haben mittlerweile zu einer umfangreichen Literatur geführt⁹³. Fazit: In begründeten Ausnahmefällen sind gemäß der normativen Theorie der Regulierung regulierende Eingriffe in das freie Spiel der Marktkräfte, obwohl prinzipiell verpönt, legitim und geradezu notwendig.

Im Laufe der theoriegeschichtlichen Entwicklung gerieten als nächstes die Aktivitäten der zu regulierenden ökonomischen Akteure ins Blickfeld der Ökonomen.

⁹¹ Baron, D.,(1995): The economies and politics of regulation: perspectives, agenda, and approaches, in: Banks, Hanushek (1995a)

⁹² Lakatos, I., (1970): Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes, in: Lakatos, I., Musgrave, A. (Hrsg.): Criticism and the Growth of Knowledge, Cambridge, Mass., S. 91-192

⁹³ Vgl. Laffont, J.-J.,Tirole, J. (1993): A Theory of Incentives in Procurement and Regulation, Cambridge, Mass.

Die rent-seeking und capture Theorie nehmen explizit zur Kenntnis, daß diese nicht tatenlos zusehen, wenn sie reguliert werden (sollen), sondern daß diese eben versuchen, Einfluß zu nehmen, um sich mit regulierenden Eingriffen Wettbewerbsvorteile zu sichern. Dies läßt sich durch folgendes Schaubild verdeutlichen:

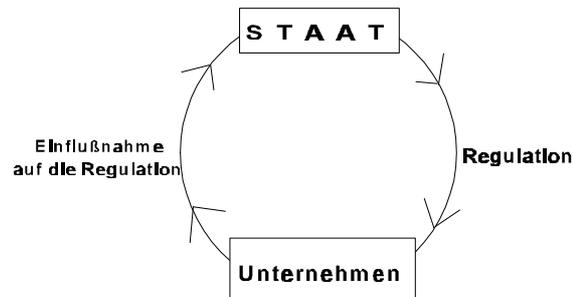


Abb. 1: Rekursive Regulation

Quelle: Ortmann, Zimmer (1997) Strategisches Management, Recht und Politik, Man., Wuppertal)

Theoriegemäß führt das Streben nach Regulationen durch Einwirken auf Politik und Recht allerdings zu unausgewogenen und nicht durch allokativer Rationalität zu rechtfertigende Einkommenssteigerungen verschiedener Akteure, sprich zu Renten. Das auf diesem Wege herbeigeführte Marktversagen aus Eigeninteresse bedingt Ressourcenverschwendung. Die Capture-Theorie thematisiert in Ergänzung der rent-seeking Theorie die Möglichkeit einer »Gefangennahme« der Akteure der Regulierungsinstanzen durch diejenigen Akteure, die sie regulieren sollen. Die mikroökonomische Konsequenz aus diesen Erkenntnissen lautete demzufolge, Regulationen seien gänzlich zu unterlassen.

Die Transaktionskostentheorie stellt darauf ab, daß der Koordinationsaufwand innerhalb einer Organisation maßgeblich für die Leistungserbringung und eine Funktion des Regulierungsgrades ist. Deshalb sei zu analysieren, bis zu welchem Grad Organisationen staatlichen Regulierungen ihrer Tätigkeit unterliegen bzw. ob und inwieweit sie besser von bestehenden Regulierungen befreit unter Marktbedingungen agieren sollten. Unter Zuhilfenahme der transaktionskostentheoretischen Grundlage wurde mit Hilfe des fälschlich in Anspruch genommenen sogenannten Coase-Theorems⁹⁴ schließlich begründet, daß der ökonomische Wettbewerb ohne Regulationen

⁹⁴ McCloskey, 1990, S. 147, "The theorem, as it happens, is due to Adam Smith, some years in advance of Coase (namely, that exchange free of trammels works well; Coase's point was the opposite, that in a world of trammels the particular trammels need to be examined one by one to decide about things like air pollution and property

auskommen könne, da sich effiziente Lösungen von selbst einstellen. Rechtliche Strukturen bzw. regulierende Eingriffe in das Marktgeschehen erschienen von daher überflüssig.

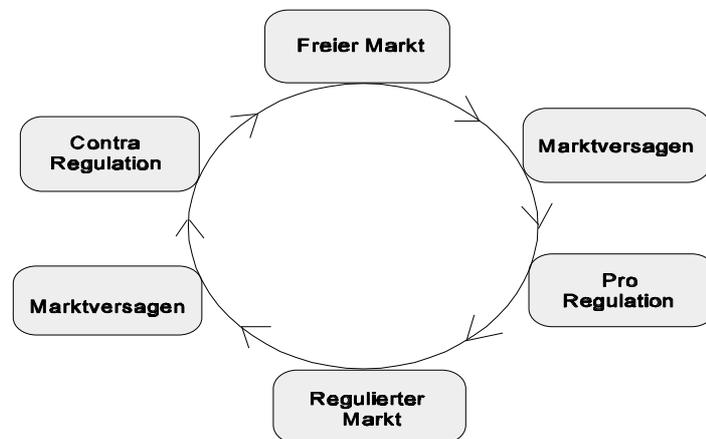


Abb. 2: Wechsel von Regulation und Deregulation in der mikroökonomischen Theorie.
Quelle: Ortmann/Zimmer, (1997), Strategisches Management, Recht und Politik, Man., Wuppertal

Folgt man den Kernaussagen der vorgestellten Theorien hinsichtlich Überlegungen zu Regulierung bzw. Deregulierung, so kommt man nicht umhin zu konstatieren, daß das Verhältnis des mainstreams der orthodoxen Mikroökonomie der vergangenen Jahrzehnte zu De-/Regulierungsfragen höchst ambivalent bis prekär war und eher einem gedanklichen »Kreisverkehr« ähnelt. Die umseitige Abbildung 2 soll diese Kreisbewegung verdeutlichen. An oberster Stelle und damit im Fokus mikroökonomischer Theoriebildung steht das Dogma eines freien und damit effizienten Marktes auf der Grundlage eines freien Spiels der Marktkräfte. Ein durch die Existenz natürlicher Monopole, Kartellbildung etc. verursachtes Marktversagen führt zu einer theoretischen pro-regulatorischen Einsicht, nämlich zu einem dem ursprünglichen Gedanken widerstrebenden regulierten Markt im Sinne der normativen Theorie der Regulierung. Das Marktversagen eines regulierten Marktes wiederum als Ergebnis von Phänomenen, wie sie sich durch die weitere Theorieentwicklung der rent-seeking bzw. capture Theorie nahegelegt werden, begründen wiederum eine anti-regulatorische Auffassung, die zu dem ursprünglich angestrebten freien Markt führt. Auch die parallel dazu verlaufenden theoretischen Entwicklungen der Transaktionskostentheorie bzw. der fälschlichen Inanspruchnahme des sogenannten Coase-Theorems als zunächst großer

rights.”

geistiger Quelle pro Deregulierungen, ergänzen diese Perspektive.

An dieser Stelle ist kritisch anzumerken, daß der neoklassische Umgang mit Deregulation bzw. Regulation eine Analogie zu Tugend und Sünde nahelegt und unberücksichtigt läßt, daß es einen Zustand regulatorischer Unschuld insofern nicht geben kann. Märkte schweben nicht frei in einem unregulierten Meta-Raum, sie befinden sich nicht in einem neutralen Vakuum und können ohne jedwede regulatorische Grundlage schlicht nicht funktionieren. Für diese Auffassung ist durchaus ein weiter Regulationsbegriff zu Grunde zu legen, so daß alle institutionellen Vorkehrungen, die explizit und formal über Recht und Politik in die Welt gesetzt worden sind, darin Platz finden können.

Des Weiteren basiert die neoklassische Begründungsstrategie der Deregulierung auf der Grundlage der Erkenntnisse der rent-seeking und capture Theorie auf der impliziten Unterscheidung von »legitimen« und »illegitimen« Gewinnen. Diese Unterscheidung als solche ist generell nicht durchführbar, da es in dem Sinne keine Gewinne gibt, die nicht in irgendeiner Weise auf Märkten zustande gekommen sind, die eben nicht durch staatliches Handeln - im weitesten Sinne - reguliert worden sind. Demzufolge ist dieser anti-regulatorische Impetus der rent-seeking und capture Theorie stark zu modifizieren, da diese ihre ganze Legitimationskraft aus dem Argument speisen »wenn nicht reguliert wird, dann sind die Gewinne legitim, während die Gewinne, die bei Regulation anfallen illegitim sind«. Eine Charakterisierung eines in der Literatur als "wasteful" beschriebenen rent-seeking, also als Ressourcenverschwendung im Gegensatz zu produktiver Ressourcennutzung kann damit entfallen: "There is simply no way of unambiguously determining which activities make up profit seeking and which make up rent-seeking - that is, which portion of net revenues is sent and which is legitimate profits"⁹⁵ Als Anmerkung sei an dieser Stelle darauf verwiesen, daß sich im Falle der Organisationsprivatisierung der Deutschen Flugsicherung, insbesondere die erfolgte Deregulierung einer bis dahin regulierten behördlichen Organisation geradezu gegen (!) den Staat vollzogen hat. Die Fallstudie im Kapitel III geht darauf näher ein.

Aus den vorgetragenen kritischen Betrachtungen kann gefolgert werden, daß weder eine glatte Verurteilung, sei es von Regulation, sei es von Deregulation nicht ohne Weiteres möglich ist. Die Alternative kann aus diesen Gründen nicht lauten "Alles wird durch den Staat reguliert" und "Es wird generell nichts reguliert", sondern muß

⁹⁵ Vgl. Samuels, W.J., Mercurio, N., (1984), A Critique of Rent-Seeking Theory, in: Colander, D.C., (Hrsg.): Neoclassical political economy. Cambridge, Mass., S. 55-70

vielmehr in einem "case-by-case" gesucht und gefunden werden. Auch ist zu berücksichtigen, daß möglicherweise gerade die Einflußnahme von Unternehmungen auf Regulationsversuche seitens des Staates u.U. eine Ressourcenverschwendung verhindern kann.⁹⁶

Regulationen wie auch Deregulationen stehen mikroökonomischen Theorien zufolge im Dienste ökonomischer Rationalität, sprich einer größtmöglichen Effizienz von Organisationen. Einen Erklärungsbeitrag für den Deregulierungsprozeß der Deutschen Flugsicherung können sie jedoch nicht liefern. Wie innerhalb einer Fallstudie zum Wandel der Organisation Flugsicherung im folgenden Kapitel III ausführlich dargestellt werden wird, wurde dieses Projekt durch sehr heterogene Interessen- und Motivkonstellationen bestimmt, zu denen nicht nur externe Akteure beitrugen, sondern die auch in einem beträchtlichen Maß durch die Mitglieder der Organisation Flugsicherung selbst in den politischen Entscheidungsprozeß eingebracht wurden. Gerade weil die Organisationsprivatisierung der Deutschen Flugsicherung zu einem bedeutenden Teil durch die Initiative und die organisationspolitischen Aktivitäten der Organisationsmitglieder bzw. deren Repräsentanten zustandekam, deshalb können ökonomische Theorien, die ausschließlich die mit De-/Regulationsvorgängen verknüpfte Effizienz im Auge haben, organisatorischen Wandel in Ermangelung eines adäquaten Instrumentariums nicht einmal ansatzweise erklären. Es bedarf offensichtlich einer Theorie, die komplexe, soziale Strukturen und Abläufe sowohl innerhalb einer Organisation als auch gesamtgesellschaftlich zu thematisieren in der Lage ist und Phänomene wie (Markt-)Macht und Politik im Kontext von De-/Regulierungsfragen mit einbezieht. Eine solche Perspektive wird zudem eine neue Betrachtung zu Effizienzfragen erfordern.

Einen theoriegeschichtlichen Fortschritt, der nun insbesondere einen Erklärungsbeitrag für den organisatorischen Wandel der Deutschen Flugsicherung zu liefern in der Lage ist, vollzieht sich erst durch die kurz dargestellte positive, politische Ökonomie und durch Hutter's Theorie der Produktion von Recht. Diese alternativen Ansätze lassen erklärtermaßen traditionelle Disziplinengrenzen hinter sich und betrachten Organisationen nicht mehr nur als »black box«. Während die positive Theorie auch den Staat als nicht neutral, sondern eben als (auch) interessengeleiteten Akteur thematisiert, basiert Hutter's Theorie auf der systemtheoretischen Annahme autopoietischer geschlossener gesellschaftlicher Teilsysteme, zu denen auch die Bereiche Ökonomie, Recht und Politik gehören. Diese stehen durch sogenannte Konversationskreise in einer viel komplexeren Austauschbeziehung zueinander als bis dahin an-

⁹⁶ Vgl. Ortmann, G., Zimmer, M., (1997), in: Strategisches Management, Recht und Politik, Man. Wuppertal

genommen. Unter Konversationskreisen im Hutter'schen Sinne sind alle Arten von Gesprächskreisen, Zirkeln, Arbeitsgemeinschaften bis hin zu Verbänden zu verstehen, die sich formell oder informell zu Kommunikationszwecken treffen. Wie im Kapitel III noch gezeigt werden wird, haben diese während des Deregulierungsprozesses der Deutschen Flugsicherung eine maßgebliche Rolle gespielt und auch danach. Für eine adäquate Analyse des Falles Flugsicherung sind in Ergänzung einer politischen Ökonomie und des Hutter'schen Konzepts weitere Theorien zu Rate zu ziehen, die geeignet und in der Lage erscheinen, das Konzept Deregulierung neu zu erfassen und organisatorischen Wandel verständlich werden zu lassen.

2. Von der Organisation als »black box« zur Idee der Rekursivität

2.1 Denken in »black boxes«

Die klassische Wirtschaftstheorie kannte zunächst nur eine Richtung von Regulierungsaktivitäten, nämlich von staatlichen Akteuren zu den wirtschaftlichen Organisationen der Gesellschaft. Deregulierung erscheint unter dieser Perspektive als eine rational begründete Strategie, mit der der Staat sich zum Zweck einer Effizienzsteigerung aus der Organisation der Wirtschaft zurückzieht und einen größeren Bereich dieser Dimension des gesellschaftlichen Lebens den organisierenden Kräften der Gesellschaft überläßt. Deregulierung müßte so als ein Vorgang der »Emanzipation« im Sinne der lateinischen Bedeutung von »emancipere« aufgefaßt werden, also als ein Freilassen und Freigeben. Gegen diese Sicht ist zunächst der dialektische Gedanke einzuwenden, daß auch eine Deregulierung ein Akt staatlicher Regulation ist, in dem eine bestimmte Art der Erstellung von Gütern und Dienstleistungen durch die Gestaltung staatlicher Rahmenbedingungen vorgeschrieben wird. So kann es weder als »natürlich« angesehen werden, daß die Aufgaben der Flugsicherung in staatlicher Regie durchgeführt werden, noch kann dies für die Aufgabenerfüllung in einer privatwirtschaftlichen Organisationsform gelten. In beiden Fällen wird die Organisation staatlich bestimmt, im einen Fall direkt, im anderen Fall durch die Setzung der Bedingungen für die Leistungserbringung in der »Emanzipation« von staatlicher Lenkung.

Im Verlaufe der Entwicklung der klassischen Wirtschaftstheorie wurde die erste Richtung von Regulierungsaktivitäten durch eine zweite Richtung ergänzt, der in Konzeptionen wie Rent-seeking, Capture theory oder Neoinstitutionalismus auch theoretisch Rechnung getragen wurde. Es wurde also das empirisch festgestellte Phänomen berücksichtigt, daß sowohl Regulierungen als auch Deregulierungen auf die Aktivitäten der potentiell oder aktuell von solchen Maßnahmen betroffenen Organi-

sationen zurückzuführen sind.⁹⁷ Die Richtung der Aktivitäten geht hier also nicht mehr von staatlichen Akteuren zu den wirtschaftlichen Organisationsbildungen der Gesellschaft, sondern von ökonomisch interessierten Organisationen zu den staatlichen Akteuren, die über das knappe Gut Regulierung verfügen und es - so die ökonomische Theorie der Politik - gemäß ihren eigenen Interessen gewinnmaximierend zur Verfügung stellen.⁹⁸ Gesellschaftliche Organisationen treten hier also in der Rolle von Nachfragern nach Regulierungen auf, während die staatlichen Akteure das entsprechende Angebot gemäß ihren Nutzenfunktionen bestimmen. Das Ausmaß an Regulierung müsste sich dieser Konzeption zufolge idealtypisch dort einpendeln, wo sich Angebots- und Nachfragekurven für Regulierungen auf der Grundlage von Nutzenfunktionen schneiden.

Man könnte in dem letzteren Paradigma der Regulierungstheorie den Versuch sehen, neue empirische Ergebnisse in die neoklassische Wirtschaftstheorie zu integrieren, indem auch das Phänomen der Regulierung mit Hilfe des Grenznutzen- bzw. Grenzkostenkalküls erklärt werden soll.⁹⁹ Eine solche Erklärungsstrategie setzt jedoch den im ökonomischen Sinn rationalen Akteur als eine Einheit voraus, die auf Preissignale reagiert und selbst nur aufgrund von Kostenrelationen und der Bestimmung daraus resultierender gewinnoptimaler Preis-Mengen-Kombinationen agiert. Die Akteure werden also auch in dieser Erklärungsrichtung nur durch eine bestimmte Relation von Informationsinput und -output strukturiert aufgefaßt, und diese Relation entspricht genau dem Gewinnoptimierungskalkül des homo oeconomicus. Es bleibt unbeachtet, daß die Akteure Organisationen sind, deren interne Strukturen nicht exakt das ökonomische Rationalmodell abbilden. Diese Differenz der Struktur zu einer rational kalkulierenden Informations-maschinerie bleibt in diesen Theorien eine weiter nicht aufklärbare »dunkle Seite« von Organisationen.¹⁰⁰

⁹⁷ Vgl. Michaelis, P., Regulate us, please ! On Strategic Lobbying in Cournot - Nash Oligopoly, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics 159/1994, S. 693-709.

⁹⁸ Vgl. Alemann, U.v., Heinze, R.G., Kooperativer Staat und Korporatismus. Dimensionen der Neo-Korporatismusdiskussion, in: U.v. Alemann, Hrsg., Neokorporatismus, Frankfurt/Main 1981, S. 43-61.

⁹⁹ Vgl. Lazonick, W., O'Sullivan, M., Organization, Finance and International Competition, in: Industrial and Corporate Change 5/1995, S. 1-49.

¹⁰⁰ Vgl. Mahnkopf, B., Markt, Hierarchie und soziale Beziehungen. Zur Bedeutung reziproker Beziehungsnetzwerke in modernen Marktgesellschaften, in: N. Beckenbach/W.v. Treek, Hrsg., Umbrüche gesellschaftlicher Arbeit, Soziale Welt - Sonder-

Es stellt sich dann jedoch die Frage, ob hier eine Abstraktion vorliegt, die durch das Erklärungsziel gerechtfertigt werden kann, oder ob diese Abstraktion nicht gerade eine Erklärung von Regulierungs- und Deregulierungsprozessen unmöglich macht. Die Frage ist also, ob Organisationen staatlicher wie gesellschaftlicher Art als Akteure in solchen Prozessen als »black boxes« aufgefaßt werden können, ohne das Erklärungsziel zu gefährden. Ein erster Einwand kann hier ja lauten, daß auch das black-box-Modell nicht völlig von der Strukturiertheit von Organisationen absieht, sondern eine solche Organisationsstruktur annimmt, die einem gemäß dem Grenznutzen- bzw. Grenzkostenkalkül rationalen Informationsverarbeitungsprozeß angemessen ist und ihn reibungsfrei und ohne Verarbeitungskosten durchzuführen erlaubt - man könnte auch sagen, das Programm setzt eine entsprechende Hardwarekonfiguration voraus, um ablaufen zu können. Damit wird jedoch eine apriorisch angebbare Organisationsstruktur postuliert, die nur durch ihre Eignung für den im Denkbereich der klassischen Wirtschaftstheorie geforderten Rationalkalkül bestimmt ist.¹⁰¹

Der Annahme einer solchen aus Theorieanforderungen abgeleiteten Organisationsstruktur stehen nun organisationstheoretische Befunde entgegen, die Organisationen als Medium und Ergebnis sozialen Handelns zeigen.¹⁰² Das Innere von Organisationen ist demnach keine Sphäre rationaler Transformation von Input- in Outputinformationen, sondern weist ein Eigenleben auf, das nicht der Rationalität der Organisation als ganzer entspricht, sondern bestenfalls die Resultante der Rationalitäten von Suborganisationen bzw. individueller Akteure darstellt. Damit kommt aber auch die Politikhaltigkeit organisationalen Entscheidens und Handelns in den Blick. Logik, Wirkung und Grenzen organisationalen Handelns sind danach nur unter Berücksichtigung mikropolitischen Aktivitäten zu verstehen, durch die die interne Umwelt des

band 9, Göttingen 1994.

¹⁰¹ So wird etwa davon abstrahiert, daß die Ratio von Organisationen vorwiegend durch »Viabilität« statt durch Effizienz bestimmt wird, also durch das Streben nach »Durchkommen« im Sinne einer lebensfähigen Anpassung an die Umweltbedingungen. Vgl. dazu E.v. Glasersfeld, Fiktion und Realität aus der Perspektive des radikalen Konstruktivismus, in: F. Rötter/P. Weibel, Hrsg., Strategien des Scheins, München 1991, S. 165 ff.

¹⁰² Vgl. Mayntz, R., Scharpf, F.W., Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: dies., Hrsg., Gesellschaftliche Regelung und politische Steuerung, Frankfurt/Main 1995, S. 39-72.

Systems in die Struktur des Systems selbst eingreift.¹⁰³ Dies relativiert die Vorstellung, Organisationen könnten als ausschließlich oder doch primär an ökonomischer Rationalität ausgerichtete Personen-verbände aufgefaßt werden. Allerdings ist damit ein ökonomisch orientiertes Organisationshandeln keineswegs ausgeschlossen. Die Aufmerksamkeit wird aber auf Bedingungen einer solchen Ausrichtung gelenkt, die in bestimmt geformten Machtbeziehungen gesucht werden müssen, ohne die das Handeln von Organisationen nicht verstanden werden kann.¹⁰⁴

Darüber hinaus erlaubt es der Blick auf das Innere von Organisationen auch, die vom Standpunkt des ökonomischen Rationalkalküls suboptimale Gestaltung von Organisationen und ihrer Handlungsorientierungen als Ergebnis rationaler sozialer Prozesse zu verstehen, also solcher Prozesse, in denen die Akteure *in* Organisationen ihre von ihrem Standpunkt aus gesehen rationalen Interessen so zur Geltung bringen, daß ein unter ökonomischen Gesichtspunkten suboptimales Verhalten der Organisation resultiert.¹⁰⁵ Wird dies berücksichtigt, so wird die rein ökonomische Rationalität als Optimalitätskriterium jedoch selbst zweifelhaft. Die Optimalität des Verhaltens muß dann aufgrund neuer Bedingungen neu definiert werden.¹⁰⁶ Das Agieren einer Organisation ist demnach nicht durch die Identität mit ökonomischen Rationalitätskriterien optimiert, sondern durch die Erfüllung der Organisationsziele unter den restringierenden Randbedingungen der partikularen Rationalitäten der Organisationsmitglieder. Solche Partikularitäten können sich auch als informelle Institutionen in der Organisation ausbilden, ohne auf einzelne Organisationsmitglieder als ihre personale Substrate angewiesen zu sein.¹⁰⁷

Würde jedoch das Organisationshandeln sich nur als Resultante der Intentionen der Organisationsmitglieder darstellen lassen, so wäre das Phänomen der Organisa-

¹⁰³ Vgl. Marin, B., Mayntz, R., Introduction: Studying Policy Networks, in: dies., Hrsg., *Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Consideration*, Frankfurt/Main 1991, S. 11-23.

¹⁰⁴ Vgl. Narayanan, V.K., Fahey, L., *The Micro-politics of Strategy Formulation*, in: *Academy of Management Review* 7/1982, S. 25-34.

¹⁰⁵ Vgl. Bosetzky, H., *Machiavellismus, Machtkumulation und Mikropolitik*, in: *Zeitschrift für Organisation* 46/1977.

¹⁰⁶ Vgl. dazu die Konzeption von Effizienz als sozialer Konstruktion bei Fligstein, N., *The Transformation of Corporate Control*, Cambridge 1990, S. 304 ff.

¹⁰⁷ Vgl. Türk, K., *Politische Ökonomie der Organisation*, in: A. Kieser, Hrsg., *Organisationstheorien*, Stuttgart 1993.

tion im Grunde als solches in das Prinzip des methodologischen Individualismus verflüchtigt und sozialwissenschaftlich nicht mehr relevant. Sollte dies konsequent durchgeführt werden, so wären darüber hinaus alle sozialen Institutionen undenkbar, also die primären Gegenstände der Sozialwissenschaften generell. Es muß also einen Unterschied in den Handlungsergebnissen machen, ob Individuen in Organisationen oder isoliert bzw. nur in nicht verfestigten Interessenaggregaten handeln. Wenn die Organisation *nur* als Funktion solcher individueller Interessen aufgefaßt wird, so kann ihre Eigenbedeutung offenbar nicht mehr aufrechterhalten werden. Andererseits muß die Einsicht bewahrt werden, daß das Organisations-handeln nicht als »black box« aufgefaßt werden kann, sondern daß in Organisationen komplexe machtorientierte und von partikularen Rationalitäten geleitete Prozesse ablaufen, ohne die das tatsächliche Organisationshandeln nicht zureichend verstanden werden kann.

Eine Auflösung dieser Problematik bietet die Konzeption der Rekursivität sozialer Prozesse und Institutionen.¹⁰⁸ Grundsätzlich wird damit behauptet, eine Theorie, die nur *eine* Richtung sozialer Prozesse - vom Individuum zur Organisation *oder* von der Organisation zum Individuum - berücksichtige, nehme eine unzulässige Abstraktion vor, die notwendig zu verfälschenden Ergebnissen bezüglich der Rationalität und der Determination von Organisationshandeln führt. Es wird aber vermieden, ein solches Handeln aus zwei Handlungsrichtungen zusammenzustücken, was dann der Fall wäre, wenn die beiden Richtungen als relevant angesehen würden, ohne daß sie miteinander vermittelt werden könnten. Rekursivität heißt also nicht Additivität von Wirkungsrichtungen, sondern stellt eine Konzeption dar, die die Determination der Organisationsmitglieder in ihrer Rollenbeteiligung durch die Organisation und die Abhängigkeit der Organisation von den in sie investierten Interessenbestandteilen der Individuen in einen einheitlichen Zusammenhang einordnet, aus dem die beiden Handlungsrichtungen nur abstraktiv herauszulösen sind. Von der einseitigen Betrachtung handlungsrestringierender sozialer Strukturen will das Konzept der Rekursivität dagegen ebenso absehen wie von der entsprechenden Einseitigkeit des theoretischen Blicks auf strukturrestringierende soziale Handlungen. Es soll vielmehr sowohl die Emergenz sozialer Strukturen aus sozialem Handeln wie die Ermöglichung und Restringierung sozialen Handelns durch soziale Strukturen in einem einheitlichen Gedanken verständlich gemacht werden.

¹⁰⁸ Vgl. dazu Ortmann, G., *Formen der Produktion*, Opladen 1995, S.81 ff.

2.2 Rekursivität als Ausweg

In der Mathematik wird unter Rekursion generell die iterative Anwendung einer Operation oder Transformation auf ihr eigenes Resultat verstanden. Soziale Prozesse können nach diesem Modell aufgefaßt werden, wenn bewußt bleibt, daß damit nicht beansprucht wird, das Soziale in präzisen mathematischen Kalkülen beschreiben zu können. von Rekursivität kann also in Bezug auf Reproduktionsprozesse gesprochen werden, wenn gilt: "Sie sind zirkulär gebaut in der Weise, daß die *Resultate* der Prozesse in die iterativen Runden der Reproduktion als *Grundlage* eingehen"; und rekursive Konstitutions- oder Reproduktionsverhältnisse liegen dann vor, "wenn die zwei Seiten eines Verhältnisses einander *wechselseitig* Grundlage und Resultat sind."¹⁰⁹ Solche rekursiven Strukturen gewinnen in der sozialen Dimension Realität im Handeln und sind in ihrer Potentialität in Erinnerungen und Erwartungen repräsentiert. Was Struktur heißt, kann dann allerdings nicht mehr als eine ontologisch abgrenzbare Realität aufgefaßt werden, sondern ist nur noch in Gestalt strukturierter Prozesse denkbar: "Struktur läßt sich also in diesem Modell von Prozeß gar nicht mehr unterscheiden oder dazu in Gegensatz bringen, denn Struktur zeigt sich nur als Strukturiertheit von konkreten Gebilden, und diese wiederum läßt sich nur nachweisen als Verlauf, d.h. als Prozeß ihrer Reproduktion."¹¹⁰ Diese Prozesse sind dann in einem der Ort, an dem Organisation »geschieht«, und sie sind die Bewegungsgestalt von Organisationen, in der sie soziales Handeln bestimmen, von dem sie ihrerseits bestimmend verändert werden. Der letztere Aspekt kann auch so zusammengefaßt werden: "Handelnde rekurren in praxi auf soziale Strukturen, und zwar indem sie sich bestimmter Handlungsmodalitäten - interpretativer Schemata, Normen und Machtmittel - bedienen, die sie einer kognitiven, legitimatorischen und Herrschaftsordnung entlehnen, und indem sie das tun, wird ihr soziales Handeln ermöglicht und restringiert - und werden eben diese strukturellen Ordnungen reproduziert."¹¹¹

Dazu ist also zunächst die Dialektik von Restringierung *und* Ermöglichung von Handlungen durch Strukturbildungen zu berücksichtigen. Soziale Strukturen restringie-

¹⁰⁹ Vgl. Ortmann, G., Formen der Produktion, Opladen 1995, S.82

¹¹⁰ Vgl. Oevermann, U., Genetischer Strukturalismus und das sozialwissenschaftliche Problem der Erklärung der Entstehung des Neuen, in: S. Müller-Doohm, Hrsg., Jenseits der Utopie. Theoriekritik der Gegenwart, Frankfurt/Main 1991, S. 274

¹¹¹ Vgl. Ortmann, G., Formen der Produktion, Opladen 1995, S. 92

ren zwar einerseits die Möglichkeiten, die Richtung und den Verlauf von Handlungsprojekten individueller Akteure, gerade deshalb ermöglichen sie jedoch auch, daß überhaupt gehandelt werden kann. Folglich können Strukturen und Handlungen in der soziologischen Erklärung sozialer Handlungsverläufe grundsätzlich nicht voneinander getrennt werden. Organisationales Handeln wirkt als solches nie nur *in* der Organisation, sondern es wirkt auch auf die Organisation; es bildet Strukturen, indem es sie bestätigt oder verändert. Die so bestätigten oder veränderten Strukturen wirken dann jedoch auf das organisationale Handeln zurück, indem sie neue Bedingungen setzen, unter denen das soziale Handeln in Organisationen dann stattfinden kann. Das Modell für das Verhältnis von Handeln und Struktur bzw. Organisation ist also nicht in der Form einer Linie zu sehen, sondern in der Form eines Kreises oder besser der einer Spirale. Das letztere Modell veranschaulicht insbesondere sehr gut, wie jedes soziale Handeln in Organisationen die Struktur verändert, die daraufhin zu einem neuen Ausgangspunkt für soziales Handeln wird, das wiederum die Struktur tangiert und über die Strukturveränderung neue Bedingungen für seine eigene Kontinuierung unter neuen Struktur determinanten setzt, woraus ein verändertes Handeln resultiert, dem Strukturveränderungen folgen, die ein neues soziales Handeln hervorrufen, usw. - ein Vorgang, der prinzipiell unabschließbar ist und erst mit dem Untergehen einer Organisation zum Stillstand kommt.

Allerdings gewinnt mit der Konzeption der Rekursivität auch die Frage des »Todes« von Organisationen eine neue Bedeutung. Wenn soziales Handeln gerade und erst durch die ermöglichende Restringierung von Struktur zustandekommt, so würde mit der Organisation auch das soziale Handeln an ein Ende kommen. Da dies keine sinnvolle Annahme darstellt, könnte es sich nahelegen, das Ende von Organisationen als einen »Sprung« innerhalb eines Kontinuums von Strukturierungsaktivitäten zu verstehen. Auch dies ist aber ein rekursiver Prozeß, in dem soziale Handlungen zu veränderten Strukturen führen, von denen sie wiederum bedingt werden, indem die neuen Strukturen die restringierenden und damit ermöglichenden Bedingungen für dasjenige Handeln bereitstellen, das sie selbst hervorbringt und verändert. Organisationsneubildungen stellen unter dieser Perspektive die Überwindung von Schwellenwerten dar, die aber die Rekursivität von Struktur und strukturierendem Handeln nicht beeinträchtigen.

Das Konzept der Rekursivität sozialer Handlungen und Strukturen ist nun nicht nur auf Prozesse innerorganisatorischer Strukturierung anwendbar, sondern kann auch das Verhältnis von Organisationen zu ihrer organisationalen und insbesondere ihrer staatlichen Umwelt aufzuklären helfen. Bereits auf systemtheoretischer Grundlage ist der Unterschied zwischen interner und externer Umwelt eines Systems ja keine

feststehende Differenz zwischen kategorial gegen einander abzugrenzender Entitäten. Interne und externe Umwelt können sogar ineinander übergehen, je nachdem, aus welcher Perspektive des Organisationshandelns die Systemumwelt zum Thema werden muß. Rekursivität im Verhältnis von Organisationen liegt generell dann vor, wenn Organisationen ihre Umwelt so mitproduzieren, daß sie selbst von dieser produzierten Welt wieder (zumindest mit-) produziert werden, was offensichtlich ihre eigene Tätigkeit des Produzierens einer Umwelt nicht unbeeinflusst läßt. Man könnte also auch sagen: sie reproduzieren sich, indem sie sich über die Rückwirkungen ihrer produzierten Umwelt als so produzierend reproduzieren.

Zwei Beispiele aus der Theoriebildung können diesen rekursiven Ansatz in Bezug auf die Beziehungen ökonomischer Organisationen auf ihre äußere Umwelt verdeutlichen. Als »stakeholder« können generell diejenigen natürlichen und juristischen Personen bezeichnet werden, die von der Unternehmenstätigkeit in einem Ausmaß betroffen werden, das sie zu Reaktionen veranlaßt, die vom Unternehmen berücksichtigt werden müssen, da sonst Friktionen oder gar existenzbedrohende Konflikte zu befürchten sind. Es kann sich dabei ebenso um Aktionäre, Kunden, Lieferanten, Arbeitnehmer, Konkurrenten wie auch um organisierte Interessengruppen oder Verbände handeln, aber auch Akteure aus dem politischen und gesellschaftlichen Bereich bis hin zur öffentlichen Meinung sind hier von Bedeutung. Entscheidend ist nur, daß unternehmensexterne Akteure durch das Unternehmenshandeln so tangiert werden, daß sie ihrerseits auf das Unternehmen als Verursacher dieser Wirkungen Einfluß nehmen können und wollen.¹¹² Diese Einflußnahme muß auf das Unternehmen jedoch nicht im Sinne eines Datums einwirken, sondern das Unternehmen kann im Sinne strategischen Managements selbst auf die stakeholders Einfluß zu nehmen versuchen, um sich von Beeinträchtigungen aus der Umwelt frei zu halten. In Bezug auf die politischen Akteure kann dies etwa die Form des Lobbying oder einer offensiven Öffentlichkeitsarbeit annehmen. Von Rekursivität kann allerdings erst dann gesprochen werden, wenn auf diese Weise Bedingungen erzeugt werden, die auf das Unternehmen zurückwirken und damit die Umstände verändern, die zu diesen Aktivitäten geführt haben. Das Unternehmen steht dann in einer Umwelt, die es zumindest zum Teil selbst geschaffen hat, und diese produzierten Bedingungen wirken zurück auf die Möglichkeiten des Unternehmenshandelns, das auf dieser Grundlage wiederum zu neuen und veränderten Formen des Umgangs mit den stakeholders finden muß.

Des Weiteren kann auf den »resource-dependence approach« verwiesen

¹¹² Vgl. Freeman, R.E., Strategic Management. A Stakeholder Approach, Marshfield 1984, bes. S. 46 ff.

werden, der die Lebensfähigkeit von Organisationen innerhalb einer Welt von Organisationen in das Zentrum der Aufmerksamkeit rückt.¹¹³ Die Umweltorganisationen sind eine Voraussetzung für den Erfolg der ökonomischen Organisation, der jedoch nur gegeben ist, wenn es gelingt, jene Organisationen so zu beeinflussen, daß sie keine externe Kontrolle über das Unternehmen ausüben können. Methoden dafür können etwa sein die Übernahme von Zulieferern, der Aufbau von Abhängigkeitsbeziehungen bei Kunden oder Lieferanten, der Aufbau stabiler interorganisationaler Beziehungen, aber ebenso die Beeinflussung der Gesetzgebungsprozesse bereits im Vorfeld oder der Aufbau eines positiven Unternehmensbildes mit Hilfe von Public Relations oder der Selbstdarstellung als sozial verantwortungsvolles und umweltbewußt handelndes Unternehmen.

Für die Problematik von Regulierung/Deregulierung ergibt sich aus diesen Ansätzen, organisationales Verhalten mit Hilfe rekursiver Theoriemodelle zu verstehen, sowohl ein verändertes normatives Verständnis als auch ein anderes empirisches Untersuchungsprogramm. Was das normative Verständnis angeht, so ergibt sich eine Relativierung der einseitigen Verteilung von gut und böse bzw. von richtig oder falsch an die Befürworter bzw. die Gegner von Regulierung *und* Deregulierung. *Beide* Positionen werden rekursiv verständlich vor dem Hintergrund der Dialektik von Organisation und Individuum bzw. von Struktur und Handeln zum einen, und nachvollziehbar aus den Bedingungen der Dialektik von Organisationen und ihrer organisationaler Umwelt zum anderen. Die normative Qualität von Regulierungs- bzw. Deregulierungsforderungen wird dann gerade als integraler Bestandteil der *Politik* der Regulierung/Deregulierung verständlich, die sich dialektisch zwischen Struktur und Prozeß bzw. Organisation und Handeln bewegt, ohne daß einer der beiden Seiten eine Priorität zukommen könnte.

Regulierungs- wie Deregulierungsmaßnahmen können dann verstanden werden als Teil des dynamischen Prozesses, in dem - mikro-politisch - individuelle Akteure ihre Interessen in Organisationen durchzusetzen versuchen, welche Interessen umgekehrt der Organisation zu ihrer Artikulation und Realisierung bedürfen, und in dem - meso- bzw. makropolitisch - Organisationen ihre Handlungsbedingungen gegenüber ihrer organisationalen Umwelt zu verbessern suchen, indem sie diese Umwelt reorganisieren, welche Reorganisation umgekehrt als ermöglichende Handlungsrestriktionen auf das Agieren der Organisation zurückwirkt. Regulierung wie Deregulierung sind also als Vorgänge zu verstehen, in denen Akteure die Bedingungen ihres

¹¹³ Vgl. Pfeffer, J., Salancik, G.R., *The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective*, New York 1978.

eigenen Handelns zu verändern streben, das sich aufgrund der so veränderten Bedingungen selbst wieder verändert, um auf neuem Niveau wiederum Veränderungen zu initiieren, die das erreichte Handlungsniveau rekursiv neu strukturieren - ein Prozeß, der prinzipiell endlos stattfinden kann.

Es ergibt sich also der Ansatz eines rekursiven Konstitutionsverhältnisses zwischen Subjekten und Objekten von Regulations- ebenso wie von Deregulierungsmaßnahmen. Unternehmen bzw. Unternehmensverbände wirken in Richtung einer politischen Vorgabe von Regulierungen, die dann jedoch die Handlungsbedingungen der Unternehmen so verändern, daß die ursprüngliche Richtung der Einflußnahme auf die »Anbieter« von Regulationsmaßnahmen umgekehrt werden kann, um neue Strukturen zu setzen, in denen dann ein verändertes Handeln möglich wird, das umgekehrt wiederum die Strukturen nicht unbeeinflusst läßt. Die rekursive Regulation gehört damit in den Bereich der strategischen Institutionalisierung, ohne daß jedoch noch eine einzige Handlungsrichtung als dominant angesehen werden könnte.¹¹⁴ Die Frage lautet dann also nicht mehr allein, "how do observed differences among institutions affect political and economic outcomes in various social, economic, and political systems", sondern ebenso, "how are institutions themselves affected by individual and collective believes, preferences, and strategies ?"¹¹⁵

¹¹⁴ Vgl. Hollingsworth, R.-J., Die Logik der Koordination des verarbeitenden Gewerbes in Amerika, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 43/1991, S. 18-43.

¹¹⁵ Vgl. Alt, J.E., Shepsle, K.A., Hrsg., Perspectives on Positive Political Economy, Cambridge 1990, S. 2

3. Strukturierung und Mikropolitik

3.1 Giddens' Theorie der Strukturierung

3.1.1 Der Anspruch von Giddens' Projekt einer Theorie der Strukturierung

Giddens sieht seine Theorie als Teil von Bemühungen, in der Sozialtheorie nach dem Verlust des orthodoxen Konsenses und angesichts der dadurch entstandenen «hoffnungslosen Verwirrung» (K 29)¹¹⁶ wieder zu gemeinsamen Themen und Ansätzen zu gelangen. Er identifiziert hier insbesondere drei Bereiche, die zentrale Problemfelder darstellen, mit denen - und deren Verbindungen - sich seine Theorie der Strukturierung befaßt. Zunächst weist er darauf hin, daß mit wichtigen Ausnahmen die meisten Theorieansätze den aktiven und reflexiven Charakter menschlichen Verhaltens betonen und damit die Tendenz zurückweisen, "das menschliche Verhalten als ein Ergebnis von Kräften zu betrachten, welche die Handelnden weder kontrollieren noch verstehen." (K 29) Zum zweiten besteht diese Einigkeit darüber, daß der Sprache und den kognitiven Fähigkeiten bei der Erklärung des gesellschaftlichen Lebens eine fundamentale Bedeutung zukommt. Schließlich identifiziert er in der schwindenden Bedeutung empiristischer Positionen die Erkenntnis einer größeren Distanz zwischen Natur- und Sozialwissenschaften, als dies bisher zugegeben wurde. Dazu gehört jedoch andererseits auch, "daß eine Wissenschaftstheorie der Naturwissenschaften gerade solche Phänomene in Rechnung stellen muß, für die sich die neuen Richtungen der Sozialtheorie interessieren - insbesondere die Sprache und das Sinnverstehen." (K 29)

Giddens unterscheidet seine Theorie als «Sozialtheorie» von dem Begriff der «Soziologie». In das Gebiet einer Sozialtheorie fallen demnach Problemfelder, die das Anliegen aller Sozialwissenschaften darstellen: "Bei diesen Problemen geht es um das Wesen menschlichen Handelns und der handelnden Person; um die Frage der Konzeptualisierung von Interaktion und ihrer Beziehung zu Institutionen; und schließlich um die praktische Bedeutung sozialwissenschaftlicher Analysen." (K 30) Soziologie soll dagegen nur die Untersuchung heißen, die sich spezifisch auf die fortgeschrittenen oder modernen Gesellschaften konzentriert. Die Aufgabe der Sozialtheorie ist es also, "Konzepte des Wesens menschlichen sozialen Handelns und des

¹¹⁶ Vgl. Giddens, A., Die Konstitution der Gesellschaft. Grundzüge einer Theorie der Strukturierung, Frankfurt/New York 1988; im Text zitiert mit "K" und Angabe der Seitenzahl.

menschlichen Akteurs zu erarbeiten, die für die empirische Forschung fruchtbar gemacht werden können." (K 31)

Gegen die Konzentration auf erkenntnistheoretische Fragestellungen wendet Giddens ein, daß dadurch ein Defizit bezüglich der eher «ontologischen» Fragestellungen der Sozialtheorie entstehe. Die Unterschiede zwischen den verschiedenen Sichtweisen der Sozialwissenschaften sind also nicht nur als bloß erkenntnistheoretische zu begreifen, sondern sie sind in Wirklichkeit auch ontologische (K 52). Die Theorie der Strukturierung dagegen stellt demgemäß eher die «ontologischen» Fragestellungen in das Zentrum ihres Interesses. Giddens schlägt deshalb vor, die Sozialtheorie sollte sich zuerst "der Neufassung der Vorstellungen vom menschlichen Sein und menschlichen Handeln, von der gesellschaftlichen Reproduktion und der gesellschaftlichen Veränderung zuwenden." (K 34)

Als Grundlage dieser Problemfelder sieht Giddens den Dualismus von Subjektivismus und Objektivismus. Die interpretativen Soziologien gründen sich demnach vorwiegend auf einen «Imperialismus des Subjekts» und die Theorien des Funktionalismus und der Strukturalismus haben einen «Imperialismus des gesellschaftlichen Objekts» zur Grundlage (K 52). In diesem Zusammenhang erkennt Giddens die Forderung nach einer Dezentrierung des Subjekts an und hält sie für einen Ausgangspunkt für eine Grundlage der Theorie der Strukturierung. Er setzt allerdings dagegen: "Allerdings akzeptiere ich nicht, daß dies die Auflösung von Subjektivität in ein leeres Universum von Zeichen bedeutet. Vielmehr liegen meines Erachtens soziale Praktiken, die in Raum und Zeit hineingreifen, sowohl der Konstitution des Subjekts als auch der des sozialen Objekts zugrunde." (K 35) Seine eigene Theorie läßt sich allgemein gerade von diesem Dualismus her charakterisieren: "Die Theorie der Strukturierung basiert auf der Prämisse, daß dieser Dualismus begrifflich neu als eine Dualität gefaßt werden muß - die Dualität von Struktur." (K 34) Das Ziel ist also dies: "Mit der Formulierung der Theorie der Strukturierung möchte ich den Dualismus von Objektivismus und Subjektivismus überwinden." (K 41) Diese Überwindung würde dann auch eine Überwindung des «Imperialismus» von entweder Subjekt oder Objekt bedeuten.

3.1.2 Die wichtigsten Themen der Theorie der Strukturierung

3.1.2.1 Die Begriffe Struktur und Strukturierung

Die fundamentale Frage der Soziologie ist das Problem der Ordnung. Struktur bezeichnet dann die dauerhafteren Aspekte sozialer Systeme. Giddens formuliert dieses Problem so: "zu erklären, wie die Grenzen individueller «Präsenz» durch die «Ausdehnung» sozialer Beziehungen über Raum und Zeit hinweg überwunden werden." (K 88)¹¹⁷ Er erhebt nun den Anspruch, die Konstruktion des gesellschaftlichen Lebens als Produktion durch aktive Subjekte konzeptualisieren zu können, indem er den Begriff der Strukturierung als übergreifenden Erklärungsansatz struktureller Analyse einführt. Die Untersuchung von Strukturierung konzentriert sich demnach nicht auf die Analyse von Strukturen, sondern es wird damit der Versuch bezeichnet, die Bedingungen zu bestimmen, die die Kontinuität und die Auflösung von Strukturen oder Strukturtypen beherrschen: "Den Prozeß der Reproduktion zu untersuchen bedeutet, die Verbindungen zwischen «Strukturierung» und «Struktur» zu bestimmen." (IS 147)¹¹⁸

Mit dem Begriff der Struktur verweist Giddens nun auf Systeme von generativen Regeln und Ressourcen. «Struktur» bezieht sich also nicht nur auf Regeln, die in die Produktion und Reproduktion sozialer Systeme eingehen, sondern auch auf Ressourcen. Giddens' Strukturbegriff geht auf die Einsicht zurück, daß Strukturen nur als das reproduzierte Verhalten situativ Handelnder existieren. Strukturen erscheinen in der Theorie der Strukturierung nun sowohl als Bedingung als auch als Folgen der Produktion von Interaktion. Obwohl alle Organisationen aus Interaktionssystemen bestehen und als Strukturen analysiert werden können, so hängt die Existenz ihrer Strukturen gerade von der Art und Weise der Strukturierung ab, durch die sie reproduziert werden: "Strukturen können im Prinzip immer im Sinne ihrer Strukturierung untersucht werden. Die Untersuchung der Strukturierung sozialen Handelns bedeutet den Ver-

¹¹⁷ Giddens kann deshalb auch von dem Problem der «durée» des täglichen Lebens sprechen. Unter diesem Aspekt kann die soziale Reproduktion mit Hilfe des repetitiven Charakters des Alltagslebens beschrieben werden, in dem Zeit nur als Phänomen des Sich-Wiederholens konstituiert wird. Im Gegensatz zum individuellen Leben ist die Zeit der Institutionen deshalb «reversibel». Genau diese reversible Zeit "ist sowohl die Bedingung als auch das Ergebnis der Praktiken, die in der Kontinuität des täglichen Lebens organisiert sind - die wesentliche substantielle Form der Dualität von Struktur." (89)

¹¹⁸ Vgl. Giddens, A., Interpretative Soziologie. Eine kritische Einführung, Frankfurt/New York 1984; im Text zitiert als "IS" mit Angabe der Seitenzahl.

such einer Erklärung, wie Strukturen durch Handeln konstituiert werden, und umgekehrt, wie Handeln strukturell konstituiert wird." (IS 198)

Die Strukturmomente sozialer Systeme werden von Giddens also aufgefaßt als institutionalisierte Charakteristika, die die kontinuierliche Existenz von Systemen über Raum- und Zeitspannen hinweg sicherstellen: "Ich gebrauche das Konzept der «Strukturen», um die Transformations- und Vermittlungsbeziehungen erfassen zu können, welche die «Schaltkreise» sind, die den beobachteten Bedingungen der Systemreproduktion zugrunde liegen." (K 76) Strukturierungsprozesse verbinden damit die strukturelle Integration bzw. Umwandlung von Organisationen als System mit der sozialen Integration bzw. Umwandlung der Interaktionen auf der Ebene der Lebenswelt (vgl. IS 151).

Sozialintegration bedeutet nun zunächst Systemhaftigkeit unter der Bedingung von Kopräsenz (K 125). Als Sozialintegration ist eine Systemhaftigkeit auf der Ebene von face-to-face-Interaktionen zu verstehen. Der Begriff der Systemintegration dagegen bezieht sich auf die Verbindung zu denjenigen, die physisch in Raum und Zeit abwesend sind. Sozialintegration bedeutet also Reziprozität zwischen Akteuren in Kontexten von Kopräsenz. Systemintegration dagegen bezeichnet die Reziprozität zwischen Akteuren oder Kollektiven über größere Raum- und Zeitspannen (vgl. K80).

Die Regeln des gesellschaftlichen Lebens können demnach als Techniken oder verallgemeinerbare Verfahren betrachtet werden, die in der Ausführung und damit Reproduktion sozialer Praktiken angewendet werden. Die Hauptmerkmale solcher Regeln können mit Hilfe folgender Begriffspaare beschrieben werden:

intensiv - oberflächlich

stillschweigend - diskursiv

informell - formalisiert

schwach sanktioniert - stark sanktioniert.

Die größte Relevanz für die Sozialwissenschaften kommt solchen Regeln zu, die in die Reproduktion institutionalisierter Praktiken eingelassen sind, also solcher Praktiken, die am weitesten in Raum und Zeit ausgreifen. Diese Regeln sind nun dadurch ausgezeichnet, daß sie intensiv (also dauernd in den Prozeß des Alltagshandelns eingebunden) sind, von den Akteuren nur stillschweigend verstanden werden, und außerdem informell und schwach sanktioniert sind (vgl. K 74).

Die Strukturmomente sozialer Systeme ermöglichen also die Einbindung von Raum und Zeit in soziale Systeme. Dadurch können soziale Praktiken über längere Zeit- und Raumspannen hinweg als identische reproduziert werden und erhalten damit systemische Form. Giddens bezieht den Strukturbegriff auf Regeln, die die Matrix

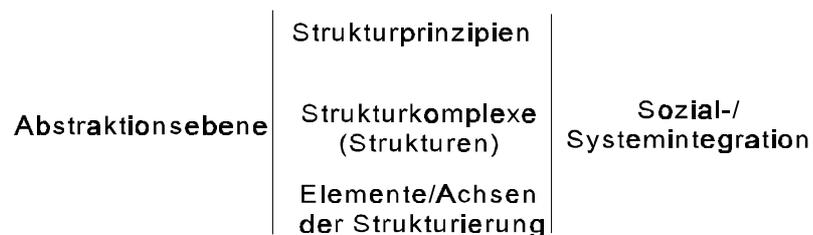
zulässiger Transformationen innerhalb einer Menge beherrschen. Demnach ist also zwischen Struktur und System zu unterscheiden. Giddens formuliert diese Unterscheidung so: "Wenn wir soziale Beziehungen analysieren, müssen wir eine syntagmatische Dimension der Strukturierung sozialer Beziehungen in Raum und Zeit, die die Reproduktion situierter Praktiken beinhaltet, von einer paradigmatischen Dimension unterscheiden, welche eine virtuelle Ordnung von «Strukturierungsmodi» involviert, die in diese Reproduktion rekursiv eingreift." (K 68) Soziale Systeme sind auch als reproduzierte soziale Praktiken. Deshalb «haben» sie nicht einfach Strukturen, sondern weisen Strukturmomente auf. Struktur existiert also nur insofern, als sie sich in solchen Praktiken realisiert. Strukturen können so auch als «Erinnerungsspuren» bezeichnet werden, die das Verhalten bewußt handelnder Subjekte orientieren (vgl. K 69). Als «Strukturprinzipien» bezeichnet Giddens nun die am weitesten in Raum und Zeit ausgreifenden Strukturmomente, die in die Reproduktion gesellschaftlicher Totalitäten einbegriffen sind. «Institutionen» schließlich sind solche Praktiken, die in diesen Totalitäten die größte Ausdehnung in Raum und Zeit besitzen.

Struktur ist also eine Eigenschaft sozialer Systeme, die sich - in Zeit und Raum eingebettet - in reproduzierten Praktiken vollzieht. Da Struktur nicht ohne Strukturierung ist, kann auch gesagt werden, daß es menschliche Gesellschaften oder soziale Systeme ohne menschliches Handeln überhaupt nicht gäbe. Deshalb kann jedoch nicht von einem Erschaffen sozialer Systeme durch die Handelnden gesprochen werden: "sie reproduzieren und verändern sie, indem sie immer wieder neu schaffen, was in der Kontinuität von Praxis bereits existiert." (K 224) Je größer allerdings die Raum-Zeit-Ausdehnung sozialer Systeme ist, desto größer ist ihre Widerstandskraft gegen die Einwirkung oder Veränderung seitens individueller Akteure. Auch hier aber sieht Giddens eine Dualität: "So wie die Raum-Zeit-Ausdehnung einige Möglichkeiten für das menschliche Erleben verschließt, so öffnet sie gleichzeitig andere." (K 224)

Wenn die Soziologie sich nun auf die Untersuchung der *Strukturmomente* sozialer Systeme konzentriert, so sieht Giddens dies als durchaus legitim an. Es sollte jedoch bewußt bleiben, daß eine solche Untersuchung nur mit Hilfe einer «Epoché» durchgeführt werden kann, also einer einstweiligen Einklammerung des reflexiv gesteuerten sozialen Verhaltens als solchen. Wird die Perspektive einer solchen «Epoché» eingenommen, so können als strukturelle Dimensionen sozialer Systeme Signifikation, Herrschaft und Legitimation unterschieden werden. In der theoretischen Sphäre und in der institutionellen Ordnung entsprechen diesen Dimensionen die folgenden Konzepte (K 84):

Strukturen	Theoretische Sphäre	Institutionelle Ordnung
Signifikation	Theorie des Codierens	Symbolische Ordnungen/Diskursformen
Herrschaft	Theorie der Autorisierung Theorie der Allokation	Ökonomische Institutionen
Legitimation	Theorie der normativen Regulierung	Rechtliche Institutionen

Wie die Bestimmung von Strukturen eine Abstraktion voraussetzt, so geschieht auch die Kennzeichnung von Elementen der *Strukturierung* in einer «Epoché», hier allerdings gerade in einer «Einklammerung» der institutionellen Analyse. Die verschiedenen Ebenen der Abstraktion können also auf folgende Weise dargestellt werden (K 243):



Als niedrigste Abstraktionsebene kann also die Bestimmung der Elemente oder Achsen der Strukturierung aufgefaßt werden: "Die Kennzeichnung von Elementen der Strukturierung geschieht in der epoché der institutionellen Analyse, aber die Untersuchungsebene nähert sich so bereits der direkten Untersuchung von Situationen der Kopräsenz an." (K 243) «Struktur» wird damit in der Giddens'schen Theorie zu einem Oberbegriff, der in verschiedenen Strukturkonzepten zum Tragen kommt:

- in Strukturprinzipien als den Prinzipien der Organisation gesellschaftlicher Totalitäten;
- in Strukturen im engeren Sinne als den Regeln-Ressourcen-Komplexen, die an der institutionellen Vernetzung sozialer Systeme beteiligt sind;
- in Strukturmomenten als den institutionalisierten Aspekten sozialer Systeme, die sich über Raum und Zeit hinweg erstrecken.

Der Begriff der Struktur wird in der Theorie der Strukturierung also gefaßt als Regeln und Ressourcen, die an der sozialen Reproduktion rekursiv mitwirken; institutionalisierte Aspekte sozialer Systeme besitzen Strukturmomente in dem Sinne, daß Beziehungen über Zeit und Raum hinweg stabilisiert werden. Abstrakt läßt sich «Struktur» im Sinne zweier Aspekte von Regeln fassen - normativen Elementen und

Signifikationscodes. Von den Ressourcen gibt es ebenfalls zwei Typen: autoritative Ressourcen, die der Koordination des Handelns von Menschen entspringen, und allokativen Ressourcen, die der Kontrolle über materielle Produkte oder bestimmte Aspekte der materiellen Welt entstammen. Von ganz besonderem Nutzen für die Anleitung der Forschung ist zum einen die Untersuchung der routinisierten Überschneidungen von Praktiken, die in Strukturbeziehungen die «Transformationspunkte» bilden, und zum zweiten die Art und Weise, wie institutionalisierte Praktiken die Sozial- mit der Systemintegration verbinden." (K 45/46)

Organisationen und soziale Bewegungen sind nun als Kollektive aufzufassen, in denen die reflexive Steuerung der Bedingungen der Systemreproduktion in der Kontinuität des Alltagshandelns von großer Bedeutung ist (vgl. K 256). Es sind also Entscheidungen treffende Einheiten, "die sich innerhalb diskursiv mobilisierter Formen von Informationsflüssen bestimmter typischer Formen von Ressourcen (autoritativen und allokativen) bedienen." (K 259)

«Gesellschaften» sind auf dieser Grundlage zu verstehen als soziale Systeme, die sich aufgrund ganz bestimmter Strukturprinzipien vor dem Hintergrund anderer systemischer Beziehungen «relieffartig herausheben». Dies geschieht, indem sie mit Hilfe dieser Strukturprinzipien raum- und zeitübergreifend ein umfassendes Gefüge von Institutionen konstituieren. Zusätzlich zu diesem Institutionengefüge muß eine Gesellschaft auch noch durch die folgenden Identifikationsmerkmale bestimmt werden (K 218):

- eine Verbindung zwischen dem sozialen System und einem bestimmten Ort oder Territorium;
- die Existenz normativer Muster, die einen Anspruch auf die legitime Besetzung des Ortes geltend machen;
- zwischen den Gesellschaftsmitgliedern müssen Gefühle bestehen, die eine auf irgendeine Art ausgedrückte Identität betreffen.

Gegen «strukturelle Erklärungen» wendet Giddens demgemäß ein, daß es in den Sozialwissenschaften nicht so etwas wie einen eigenständigen Typus «struktureller Erklärung» geben könne: "Erklärungen setzen unbedingt einen zumindest impliziten Bezug auf das zweckgerichtete, vernünftige Verhalten von Akteuren sowie auf dessen Verknüpfung mit den ermöglichenden und einschränkenden Aspekten der sozialen und materiellen Kontexte, in denen dieses Verhalten stattfindet, voraus." (K 233)

Darüber hinaus sieht Giddens es als eines der Hauptkennzeichen der Theorie der Strukturierung an, daß die Ausdehnung und die Geschlossenheit von Gesellschaften über Raum und Zeit hinweg als grundlegend kontingent angesehen werden muß. Wichtig für seine Theorie ist demnach, daß der Grad der Systemhaftigkeit in

sozialen Systemen äußerst variabel sein kann (vgl. 40).

Das eingangs genannte Problem der Ordnung besteht für die Theorie der Strukturierung also in der Frage, "wie es kommt, daß soziale Systeme Zeit und Raum «binden», indem sie Gegenwärtiges und Abwesendes aufeinander beziehen und integrieren." Strukturprinzipien können demnach im Rahmen der Giddens' schen Sozialtheorie bestimmt werden als die Organisationsprinzipien, "die auf der Grundlage bestimmter Mechanismen der gesellschaftlichen Integration für die Existenz erkennbar konsistenter Formen von Raum-Zeit-Ausdehnung verantwortlich sind." (K 235)

3.1.2.2 Die Dualität von Struktur als Medium und Produkt

Die Theorie der Strukturierung "rekonzeptualisiert einige für andere sozialtheoretische Schulen grundlegenden Dualismen oder Gegensätze als Dualitäten. Insbesondere ersetzt sie den Dualismus von «Individuum» und «Gesellschaft» durch die Dualität von Handlung und Struktur." (K 215) Die Dualität von Struktur erscheint dabei als der wesentlichste Grundzug des gesellschaftlichen Reproduktionsprozesses. Dieser Prozeß läßt sich nicht durch eine rein strukturtheoretische Begrifflichkeit beschreiben. Er muß vielmehr als ein dynamischer Prozeß der Strukturierung betrachtet werden. Mit dem Begriff der Strukturierung wird jedoch nicht nur diese Dynamik bezeichnet. Er soll auch ausdrücken, daß die Produktion von Gesellschaft immer und überall eine auf Fertigkeiten ihrer Mitglieder beruhende Leistung ist (vgl. IS 154). Das bedeutet jedoch nicht, daß die Erzeugung von Gesellschaft unter Bedingungen stattfindet, die Menschen wählen könnten. Giddens weist deshalb darauf hin, daß es grundlegend sei, "die Idee der Produktion des gesellschaftlichen Lebens mit der der gesellschaftlichen Reproduktion von Strukturen zu vervollständigen." (IS 154)

Dabei kann die Sprache als Exemplifikation gesellschaftlicher Prozesse dienen. Auch Sprechen setzt ein Subjekt voraus und findet in einem Kontext statt: "Als Struktur betrachtet - ... - ist die (natürliche) Sprache eine Bedingung für die Erzeugung von Sprechakten und das Zustandebringen des Dialogs, aber auch unbeabsichtigte Konsequenz der Produktion des Sprechens und der Durchführung des Dialogs." (IS 155) Sprache existiert als syntaktische und semantische Struktur demnach also nur, insofern in Sprechakten nachweisbare Übereinstimmungen hergestellt werden.

Der Theorie der Strukturierung zufolge besteht das zentrale Forschungsfeld der Sozialwissenschaften also "weder in der Erfahrung des individuellen Akteurs noch in der Existenz irgendeiner gesellschaftlichen Totalität, sondern in den über Zeit und

Raum geregelten gesellschaftlichen Praktiken." Dies geht von der Überlegung aus, daß menschliche soziale Handlungen rekursiv sind. Das bedeutet, "daß sie nicht durch die sozialen Akteure hervorgebracht werden, sondern von ihnen mit Hilfe eben jener Mittel fortwährend reproduziert werden, durch die sie sich als Akteure ausdrücken. In und durch ihre Handlungen reproduzieren die Handelnden die Bedingungen, die ihr Handeln ermöglichen." (K 52) Eine der Hauptaussagen der Theorie der Strukturierung ist es folglich, "daß die Regeln und Ressourcen, die in die Produktion und Reproduktion sozialen Handelns einbezogen sind, gleichzeitig die Mittel der Systemreproduktion darstellen (der Strukturdualität)." (K 70) Giddens erkennt also das Wesen und die Bedeutung des strukturellen Zwangs an, er will jedoch die einseitige Sicht der strukturalistischen Soziologie vermeiden. Andererseits will er auch verdeutlichen, daß damit kein Standpunkt akzeptiert ist, der dem methodologischen Individualismus nahesteht (K 41).

Der Begriff der Strukturierung bezieht sich also auf dynamische Prozesse, durch die Strukturen erzeugt und Handlungsweisen reproduziert werden. Unter dem Begriff einer Dualität von Struktur ist zu verstehen, "daß gesellschaftliche Strukturen sowohl durch das menschliche Handeln konstituiert werden, als auch zur gleichen Zeit das Medium dieser Konstitution sind." (IS 148) Deshalb kann gesellschaftliche Reproduktion nur im unmittelbaren Prozeß des Konstituierens von Interaktion untersucht werden.

Giddens untersucht als Beispiel die Analyse der Klassenstruktur in kapitalistischen Gesellschaften (vgl. IS 149 f). Für die Reproduktion von Klassenbeziehungen können zwei Strukturierungsquellen herangezogen werden. Eine indirekte Strukturierung kann durch Faktoren untersucht werden, die die Reproduktion von Klassen von Generation zu Generation betreffen, also z. B. Besitz und Erziehung. Herrschaftsverhältnisse in Unternehmen dagegen können als indirekte Strukturierungsquellen angesehen werden. Diese und andere Strukturierungsquellen fungieren nun so, daß sie als Interaktionsmodalitäten benutzt werden und gerade dadurch als Struktur reproduziert werden. Die Klassenstruktur ist demnach sowohl Medium als auch Ergebnis gesellschaftlicher Reproduktion.

Ebenso wird etwa das Rechtssystem als institutionelle Ordnung dadurch reproduziert, daß sich Interaktionsteilnehmer auf eben diese Ordnung berufen. Gerade und nur darin aber besteht die Chance für die Interaktionsteilnehmer, verständlich und kohärent zu handeln. Indem sie so die institutionelle Ordnung reproduzieren, reproduzieren sie jedoch auch ihre eigene «Faktizität» als eine Quelle strukturellen Zwanges: "Sie behandeln das Rechtssystem als eine «reale» Ordnung von Beziehungen, in der ihre eigene Interaktion situiert ist und durch die sie zum Ausdruck gebracht

wird. Sie ist eine «reale» (d. h. strukturell stabile) Ordnung von Beziehungen genau deshalb, weil sie, und andere in verwandten und ähnlichen Kontexten ebenso, diese als solche anerkennen - und zwar nicht notwendig in ihrem diskursiven Bewußtsein, sondern vielmehr im praktischen Bewußtsein, das in ihr Handeln eingelassen ist." (K 388)

Für die Analyse der Dualität von Struktur zieht Giddens nun die folgenden Konzepte heran. Als Eigenschaften von Interaktion können Kommunikation, Macht und Moral bezeichnet werden. Struktur dagegen läßt sich durch die Konzepte Bedeutung, Herrschaft und Legitimation beschreiben. Zur Beschreibung der Vermittlung von Interaktion und Struktur in Prozessen der gesellschaftlichen Reproduktion zieht Giddens nun Begriffe heran, die er als «Modalitäten» bezeichnet: Deutungsschemata, Mittel und Norm. Er charakterisiert sie allgemein folgendermaßen: "Mit dem Begriff der «Strukturierungsmodalitäten» ziele ich auf die grundlegenden Dimensionen der Dualität von Struktur, wie sie in Interaktionen zur Geltung kommen; es geht darum, die Bewußtheit der Akteure mit den strukturellen Momenten sozialer Systeme zu vermitteln. Akteure beziehen sich auf diese Modalitäten in der Reproduktion der Interaktionssysteme, und im selben Zug rekonstituieren sie deren Strukturmomente." (K 81)

Mit Hilfe von *Deutungsschemata* kann in der Interaktion eine Kommunikation von Sinn stattfinden. Mit ihrer Hilfe begreifen die Akteure also, was sie sagen und tun. Von der Struktur her gesehen sind diese Deutungsschemata jedoch von der kognitiven Ordnung abhängig, die eine Gesellschaft besitzt. Eine Analyse nur auf der Ebene der Interaktion oder nur auf der Ebene der Struktur würde jedoch eine Abstraktion darstellen. Von Strukturierung kann also nur dann die Rede sein, wenn berücksichtigt wird, daß die Anwendung der Deutungsschemata in Interaktionen gleichzeitig die Ordnung der Struktur rekonstituiert.

Das gleiche gilt für die Modalität der *Mittel*, durch die Macht (auf der Ebene der Interaktion) und Herrschaft (auf der Ebene der Struktur) miteinander vermittelt werden. In der Interaktion werden zur Machtausübung Mittel eingesetzt, durch die das Verhalten anderer beeinflußt werden kann. Diese Mittel sind jedoch nicht ausschließlich von den Machtausübenden erzeugt, sondern entstammen strukturell der Herrschaftsordnung, durch sie erst möglich werden. Die Anwendung von Machtmitteln reproduziert jedoch gerade die Herrschaftsordnung, aus der diese Mittel stammen, obwohl diese Mittel nicht aus anderen Quellen bezogen werden können als gerade aus der Herrschaftsordnung, die sie rekursiv wieder herstellen.

Unter der Perspektive der *Moral* benutzt die Interaktion Normen, die aus einer legitimierten Ordnung stammen. Nur durch diese Anwendung der aus der Legitimationsordnung stammenden Normen wird jedoch eben diese Ordnung rekonstituiert.

Die Dualität von Struktur kann demnach so dargestellt werden (IS 148 + K 81):

Interaktion:	Kommunikation	Macht (Sanktion)	Moral
Modalität:	Deutungsschemata (Fazilität)	Mittel	Norm
Struktur:	Bedeutung (Signifikation)	Herrschaft	Legitimation

Daraus ergibt sich auch, daß jede Interaktion von der gesamten Gesellschaft geprägt wird, wie ebenso jede Interaktion durch sich selbst Gesellschaft reproduziert. Folglich kann Giddens auch der Analyse des Alltagslebens als einer Erscheinungsform der Totalität Sinn für die Erforschung sozialer Wirklichkeit insgesamt zuschreiben.

Strukturbeziehungen können einerseits also mit Recht als Bedingungen der Systemreproduktion aufgefaßt werden. Sie machen bestimmte Aspekte von Reproduktionskreisläufen deutlich, die für die Ausdehnung von Institutionen über Raum und Zeit und damit für die Konstitution sozialer Systeme verantwortlich sind. Diese institutionelle Analyse findet jedoch in einer «virtuellen Raum-Zeit-Sphäre» statt (K 245). Der Eintritt in die wirkliche Geschichte verlangt die Beachtung der Dualität von Struktur, die dazu führt, daß alle Strukturmomente sozialer Systeme als Mittel *und* Ergebnis der kontingent ausgeführten Handlungen von Akteuren aufgefaßt werden müssen. Struktur als solche dagegen ist außerhalb der Geschichte, d. h. außerhalb von Raum und Zeit und ihre Analyse abstrahiert von der Bedeutung des Subjektiven bei der Erhaltung von Struktur.

Das Theorem der Dualität von Struktur ist also entscheidend für die Theorie der Strukturierung. Zum einen betrifft die Konstitution von Handelnden *und* Strukturen "nicht zwei unabhängig voneinander gegebene Mengen von Phänomenen - einen Dualismus -, sondern beide Momente stellen eine Dualität dar." Zum anderen bedeutet die Analyse der Strukturierung sozialer Systeme, "zu untersuchen, wie diese in Interaktionszusammenhängen produziert und reproduziert werden; solche Systeme gründen in den bewußt vollzogenen Handlungen situierter Akteure, die sich in den verschiedenen Handlungskontexten jeweils auf Regeln und Ressourcen beziehen." (K 77) Deshalb ist Struktur auch den Individuen nicht äußerlich: "in der Form von Erinnerungsspuren und als in sozialen Praktiken verwirklicht, ist sie in gewissem Sinne ihren Aktivitäten eher «inwendig»" (K 77 f).

Gesellschaft kann also nicht als eine beliebig formbare Schöpfung von Sub-

jekten betrachtet werden, sie kann jedoch auch nicht als unabhängig von dem Bewußtsein der Subjekte beschrieben werden: "Es ist nicht richtig, die strukturellen Momente sozialer Systeme als «gesellschaftliche Produkte» zu betrachten, weil dies die Implikation nahelegt, daß vorkonstituierte Akteure irgendwie zusammenkommen, um sie zu erzeugen. Bei der Reproduktion von Strukturmomenten, ... , reproduzieren die Akteure auch die Bedingungen, die ein entsprechendes Handeln ermöglichen." (K 79)

3.1.2.3 Reflexivität und rekursive Regulierung

Ein Hauptthema der Theorie der Strukturierung ist die Untersuchung von Raum-Zeit-Beziehungen. Dies geht davon aus, daß die Strukturmomente sozialer Systeme nur insofern existieren, "als Formen sozialen Verhaltens über Raum und Zeit hinweg permanent reproduziert werden", so daß man an das Problem der Strukturierung von Institutionen am besten über die Frage herankommt, wie soziale Tätigkeiten über weite Raum- und Zeitspannen «ausgedehnt» werden können. Deshalb ist eine Ontologie von Raum und Zeit als konstitutives Prinzip sozialer Praktiken grundlegend für die Theorie der Strukturierung, die von der Temporalität und so gewissermaßen von der Geschichte ausgeht (vgl. K 53). Zweckgerichtetes Handeln ist also zwar eine Auszeichnung menschlicher Wesen, aber es kann nicht aus der Kontextualität von Raum und Zeit herausgelöst werden. Es vollzieht sich vielmehr als eine «durée», als ein kontinuierlicher Verhaltensstrom.

Giddens versucht diese Gedanken in einem «Stratifikationsmodell» des Handelns zusammenzufassen. Darunter versteht er ein Verständnis des menschlichen Akteurs, das drei «Schichten» der Kognition bzw. Motivation akzentuiert: diskursives Bewußtsein, praktisches Bewußtsein und das Unbewußte. Die reflexive Steuerung des Handelns seitens des Akteurs ist demnach ein integraler Charakterzug des Alltagshandelns. Diese Steuerung bezieht sich jedoch nicht nur auf den Fluß der eigenen Aktivitäten und auf die Erwartungen bezüglich der Handlungen anderer Akteure. Die Akteure "kontrollieren routinemäßig ebenso die sozialen und physischen Aspekte des Kontextes, in dem sie sich bewegen." (K 55) Unter Rationalisierung ist also das Verständnis der Akteure für die Gründe ihres Handelns zu verstehen.

Reflexivität sieht Giddens demzufolge in der ständigen Steuerung des Handelns verankert, die menschliche Wesen entwickeln und die sie von anderen erwarten: "Die reflexive Steuerung des Handelns hängt von einer Rationalisierung ab, die hier mehr als ein Prozeß, denn als ein Zustand und als Kompetenz der Handelnden verstanden

wird." (K 53) Die Dualität von Struktur setzt also ihrerseits die reflexive Steuerung in der «durée» des Alltagshandelns seitens der Akteure voraus.

Zu unterscheiden ist die reflexive Steuerung und Rationalisierung des Handelns von seiner Motivation: "Gründe beziehen sich auf die Ursachen des Handelns, während Motive sich auf die Bedürfnisse beziehen, die es veranlassen." (K 56) "Während kompetente Akteure die Absichten ihres Handelns und dessen Gründe fast immer diskursiv darlegen können, trifft dies für ihre Motive nicht notwendig zu." (K 57) Giddens weist darauf hin, daß dieser Begriff des praktischen Bewußtseins, der fundamental für die Theorie der Strukturierung ist, eine Eigenschaft des handelnden Menschen bezeichnet, für die der Strukturalismus besonders blind ist (K 57).

Es ist also die spezifisch reflexive Form der Bewußtheit menschlicher Akteure, die am tiefsten in die rekursive Regulierung sozialer Praktiken eingebunden ist: "Die Kontinuität von Praktiken setzt Reflexivität voraus, aber Reflexivität ist umgekehrt nur aufgrund der Kontinuität von Praktiken möglich, wodurch eben diese über Raum und Zeit hinweg als identische reproduziert werden. Deshalb sollte man «Reflexivität» nicht bloß als «Selbstbewußtsein» verstehen; vielmehr ist damit der Umstand gemeint, daß die Handelnden auf den fortlaufenden Prozeß des gesellschaftlichen Lebens steuernden Einfluß nehmen."(K 53)

3.1.2.4 Praktisches Bewußtsein und Routinisierung

Ein zentrales Thema von Giddens' Theorie ist die Bedeutung des praktischen Bewußtseins für die Konstitution des Alltagslebens. In Analogie zu der Einteilung des psychischen Apparats durch Freud unterscheidet Giddens zwischen grundlegendem Sicherheitssystem (dies wird identifiziert mit dem Komplex unbewußte Motive/Wahrnehmung - K 57), praktischem und diskursivem Bewußtsein (vgl. K 92). Die Trennungslinie zwischen dem diskursiven und dem praktischen Bewußtsein ist jedoch sowohl in der Erfahrung des handelnden Individuums als auch hinsichtlich von Vergleichen zwischen Akteuren in verschiedenen Kontexten sozialer Aktivität gleitend und durchlässig (K 55). Da die reflexive Steuerung des Handelns beschränkt ist, können nichtsdestoweniger kausale Faktoren angenommen werden, die das Handeln beeinflussen, ohne durch seine Rationalisierung hindurch zu wirken.¹¹⁹

¹¹⁹ Die Bedeutung der Bewußtheit menschlicher Akteure basiert also weniger auf dem diskursiven als auf dem praktischen Bewußtsein: "Alle kompetenten Gesellschaftsmitglieder sind in der praktischen Durchführung sozialer Aktivitäten beträchtlich

Das praktische Bewußtsein "umfaßt all das, was Handelnde stillschweigend darüber wissen, wie in den Kontexten des gesellschaftlichen Lebens zu verfahren ist, ohne daß sie in der Lage sein müßten, all dem einen direkten diskursiven Ausdruck zu verleihen." Dazu gehört, daß die Handelnden als integralen Teil dessen, was sie tun, die Fähigkeit besitzen, zu verstehen, was sie tun, während sie es tun: "Die reflexiven Fähigkeiten des menschlichen Akteurs sind auf charakteristische Weise kontinuierlich mit dem Strom des Alltagslebens in den Kontexten sozialen Handelns verbunden. Was die Handelnden über ihr Handeln und die entsprechenden Handlungsgründe wissen - ihre Bewußtheit (knowledgeability) als Handelnde - ist ihnen weitgehend in der Form des praktischen Bewußtseins präsent." (K 36)

Das praktische Wissen gründet nun in dem Vermögen der Akteure, sich innerhalb der Routinen des gesellschaftlichen Lebens zurechtzufinden. Giddens verbindet die Theorie des praktischen Bewußtseins deshalb mit dem für die Theorie der Strukturierung grundlegenden Begriff der Routinisierung: "Der Wiederholungscharakter von Handlungen, die in gleicher Weise Tag für Tag vollzogen werden, ist die materiale Grundlage für das, was ich das rekursive Wesen des gesellschaftlichen Lebens nenne. (Unter rekursivem Wesen verstehe ich, daß die Strukturmomente des sozialen Handelns - mittels der Dualität von Struktur - aus eben den Ressourcen, die sie konstituieren, fortwährend neu geschaffen werden.) Die Routinisierung ist notwendig für die psychologischen Mechanismen, mit deren Hilfe in den täglichen Handlungen des gesellschaftlichen Lebens ein Gefühl des Vertrauens bzw. der Seinsgewißheit aufrechterhalten wird. In erster Linie vom praktischen Bewußtsein getragen, treibt die Routine einen Keil zwischen den potentiell explosiven Inhalt des Unbewußten und die reflexive Steuerung des Handelns, die Handelnde entwickeln." (K 37)

Wenn das Subjekt nur mit Bezug auf die reflexive Konstitution des Alltagshandelns als solches dargestellt werden kann, dann können die Bewegungsgesetze der Persönlichkeit nicht unabhängig von den Routinen des Alltagslebens, durch die der Körper sich bewegt und die der Handelnde produziert und reproduziert, verstanden werden. Dem im praktischen Bewußtsein fundierten Konzept der Routinisierung kommt also in der Theorie der Strukturierung eine zentrale Rolle zu. Routinen sind konstitutiv sowohl für die kontinuierliche Reproduktion der Persönlichkeitsstrukturen der Akteure in ihrem Alltagshandeln, wie auch für die sozialen Institutionen; Institutionen sind solche nämlich nur kraft ihrer fortwährenden Reproduktion." (K 111/112)

qualifiziert und «soziologische» Experten. Ihr Wissen bleibt der fortwährenden Strukturierung des sozialen Lebens nicht äußerlich, sondern fließt integral darin ein." (K 78)

3.1.2.5 Die Bedeutung von Macht und Zwang

Handlungen als solche "werden nur durch ein diskursives Moment der Aufmerksamkeit auf die *durée* durchlebter Erfahrung konstituiert." (K 54) Handeln bezieht sich jedoch nicht primär auf die Intentionen, die Menschen beim Tun haben, sondern auf ihre Vermögen, Dinge überhaupt zu tun, weshalb Handeln stets Macht impliziert: "Handeln betrifft Ereignisse, bei denen ein Individuum Akteur in dem Sinne ist, daß es in jeder Phase einer gegebenen Verhaltenssequenz anders hätte handeln können." (K 60) Eine intentionale Handlung ist nun eine Handlung, "von der der entsprechende Akteur weiß oder glaubt, daß sie eine besondere Eigenschaft oder Wirkung hat und wo solches Wissen von ihm in Anschlag gebracht wird, um eben diese Eigenschaft oder Wirkung hervorzubringen." (K 61)

Die logische Verbindung von Handeln und Macht besteht also aufgrund einer einfachen Beziehung: ein Handelnder zu sein setzt die Fähigkeit voraus, "eine Reihe von Kausalkräften (dauerhaft im Strome des Alltagslebens) zu entfalten, einschließlich derjenigen, die der Beeinflussung der von anderen entfalteten Kräften dienen" (K 66). Handeln schließt also Macht im Sinne eines umgestaltenden Vermögens logisch ein. In diesem Sinne ist Macht logisch der Subjektivität als der Konstitution der reflexiven Steuerung des Verhaltens vorausgesetzt.

Die Dualität von Struktur zeigt sich in Bezug auf Macht nun auf folgende Weise: "Ressourcen (die mit den Signifikations- und Legitimationsaspekten sozialer Systeme verbunden sind) sind Strukturmomente, auf die sich die bewußt handelnden Subjekte in der Produktion ihres Handelns beziehen und die sie auch reproduzieren. Macht ist nicht wesensmäßig mit der Erreichung von partikularen Interessen verbunden. Nach dieser Auffassung charakterisiert der Gebrauch von Macht nicht spezifische Verhaltensweisen, sondern ist vielmehr für jegliches Handeln typisch. Macht selbst ist keine Ressource. Ressourcen sind Medien, durch die Macht als ein Routineelement der Realisierung von Verhalten in der gesellschaftlichen Reproduktion ausgeübt wird. Wir sollten die in soziale Institutionen eingebauten Herrschaftsstrukturen nicht so begreifen, als brächten sie «fügsame Körper» hervor, die sich, wie die objektivistischen Sozialwissenschaften behaupten, wie Automaten verhalten. Macht innerhalb sozialer Systeme, die sich einer gewissen Kontinuität über Raum und Zeit hinweg erfreuen, setzt geregelte Beziehungen von Autonomie und Abhängigkeit zwischen Akteuren oder Kollektiven in sozialen Interaktionskontexten voraus. Aber alle Formen von Abhängigkeit stellen gewisse Ressourcen zur Verfügung, mit denen die Unterworfenen die Aktivitäten der ihnen Überlegenen beeinflussen können. Dies nenne ich die in soziale

Systeme eingelassene Dialektik der Herrschaft." (K 67)

Nun haben alle Strukturmomente sozialer Systeme sowohl ermöglichenden als auch einschränkenden Charakter. Aufgrund der in Machtbeziehungen eingelassenen Dualität von Struktur sind alle Formen von Zwang auch Formen von Ermöglichung: "So gut wie sie bestimmte Handlungsmöglichkeiten einschränken oder negieren, dienen sie dazu, andere zu eröffnen." (K 227) Auch Sanktionen, "wie gewaltsam und total sie auch immer sein mögen, setzen seitens jener, die ihnen unterworfen sind, irgendeine Art von Einwilligung voraus - dies ist der Grund, warum wir mehr oder weniger überall auf die Dialektik der Kontrolle stoßen." (K 229) Wendet man sich der Macht als einer Quelle des Zwanges zu, so muß betont werden, "daß Macht das Mittel ist, Dinge zu verwirklichen; Macht ist ganz entschieden Ermöglichung und Zwang zugleich." (K 229) Deshalb kann Macht auch nicht in einer Zukunftsgesellschaft überwunden werden; sie ist auch nicht ein an sich schädliches Phänomen.

Macht ist auf allokativen und autoritativen Ressourcen angewiesen. Beide Arten von Ressourcen müssen gespeichert werden können, wenn eine Erweiterung der Macht möglich sein soll. Eine solche Speicherung beinhaltet die Bewahrung und die Kontrolle von Informationen und Kenntnissen, mit deren Hilfe soziale Beziehungen eine Kontinuität über Raum und Zeit hinweg erhalten. Eine solche Speicherung "setzt Medien der Informationsdarstellung, Formen der Wiederauffindung oder Erinnerung von Informationen und - wie bei allen Machtressourcen - Formen der Verbreitung voraus." (K 319) Diese «Behälter», in denen autoritative und allokativen Ressourcen gespeichert werden, bringen nun die Haupttypen der bei der Konstitution von Gesellschaften wirksamen Strukturprinzipien hervor. Im einzelnen können allokativen Ressourcen in folgenden Formen auftreten (vgl. K 316):

- materielle Aspekte der Umwelt (Rohmaterialien, materielle Machtquellen);
- materielle Produktions-/Reproduktionsmittel (Produktionsinstrumente, Technologie);
- produzierte Güter (Erzeugnisse, die durch das Zusammenwirken der beiden ersten Faktoren entstanden sind).

Autoritative Ressourcen können folgendermaßen klassifiziert werden:

- Organisation von Raum und Zeit (raum-zeitliche Konstitution von Wegen und Regionen);
- Produktion und Reproduktion des Körpers (Organisation und Beziehung von 89 Menschen in gegenseitiger Gemeinschaft);
- Organisation von Lebenschancen (Konstitution von Chancen der Entwicklung und des Ausdrucks des Selbst).

3.1.3 Die Bedeutung der Theorie der Strukturierung für die empirische Untersuchung von Reorganisationsprozessen

3.1.3.1 Die Theorie der Strukturierung und ihre Konsequenzen für die empirische Sozialforschung

Auch Giddens räumt ein, daß die Theorie der Strukturierung keinen besonderen Wert besäße, wenn sie nicht imstande wäre, Probleme der empirischen Sozialforschung zu erhellen. Diese Verknüpfungspunkte von Theorie der Strukturierung und empirischer Forschung "liegen in der Herausarbeitung der logischen Implikationen der Untersuchung eines «Gegenstandes», von dem der Forscher immer schon ein Teil ist, sowie in der Erhellung des Sachgehaltes der Kernbegriffe Handlung und Struktur." (K 44)

Eine durch die Theorie der Strukturierung informierte Sozialforschung ist also vor bestimmte Aufgaben gestellt und hat bestimmte Konsequenzen zu berücksichtigen, die sich aus dieser Theorie ergeben. Ein methodologisches Eindringen des Forschers in das Material beliebiger Forschungsgegenstände kann demnach auf folgenden Ebenen geschehen (K 384):

- hermeneutische Rekonstruktion von Bedeutungsrahmen;
- Untersuchung von Kontext und Form praktischen Bewußtseins;
- Bestimmung der Grenzen der Bewußtheit;
- Bestimmung institutioneller Ordnungen.

Zwar schließt jede Sozialforschung immer ein hermeneutisches Moment ein, diese Annahme kann jedoch dort latent bleiben, wo die Forschung sich auf ein gemeinsames Wissen beziehen kann, weil der Forscher und sein Gegenstand in einem gemeinsamen kulturellen Milieu zu Hause sind.

Grundsätzlich ergibt sich aus Giddens' Sozialtheorie jedoch, daß die Begriffsschemata der Sozialwissenschaften eine «doppelte Hermeneutik» ausdrücken, "die sich sowohl auf das Begreifen der Bedeutungsrahmen, die die Produktion des gesellschaftlichen Lebens durch die handelnden Laien enthält, als auch auf deren Nachbildung in den neuen Bedeutungsrahmen der wissenschaftlichen Begriffsschemata bezieht." (IS 95) Dies ist eine Konsequenz der Dualität von Struktur, dergemäß das gesellschaftliche Leben in dem gleichen Sinn durch die einzelnen Handelnden produziert wird wie sie die Bezugsrahmen, durch die sie ihre Erfahrungen organisieren, aktiv konstituieren und rekonstruieren. Die «doppelte Hermeneutik» der Sozialwissenschaften bedeutet auch, daß es hier keine theoriefreien Beobachtungen oder Daten gibt.

Diese Hermeneutik schließt auch ein, daß die Soziologie nicht in einer Subjekt-Objekt-Beziehung zu ihrem Forschungsgegenstand steht, sondern in einer Subjekt-Subjekt-Beziehung: "sie hat es mit einer vor-interpretierten Welt zu tun, in der die Bedeutungen, die von aktiven Subjekten entwickelt werden, tatsächlich in die reale Konstitution oder Produktion jener Welt Eingang finden." (IS 179)

Darüber hinaus muß in den Sozialwissenschaften die Reziprozitätsbeziehung zwischen Alltags- und wissenschaftlichen Theorien berücksichtigt werden. Im Gegenstandsbereich der Sozialwissenschaften werden die von Sozialwissenschaftlern erfundenen Begriffe und Theorien so rezipiert, daß sie selbst zu konstituierenden Elementen eben dieses Gegenstandes werden, zu dessen Beschreibung sie ursprünglich geprägt wurden. Auf diese Weise verändern sie jedoch ihren Verwendungskontext und schaffen der Sozialwissenschaft eine neue Wirklichkeit in ihrem Gegenstandsbereich.

Deshalb ist für die Bewertung empirischer Untersuchungen zunächst das Potential an Bewußtheit zu berücksichtigen, das die zugrunde liegenden Ansätze der Sozialtheorie dem Akteur zubilligen: "Man kann keine Analyse der Strukturmomente sozialer Systeme erfolgreich durchführen oder deren Ergebnisse interpretieren, ohne den Bezug auf die Bewußtheit der relevanten Handelnden herzustellen." (K 385) Eine Begriffsstrategie, die dem Akteur ein geringeres Potential an Bewußtheit zuschreibt, als diesem tatsächlich zukommt, hat Folgen in den empirischen Arbeiten: "In zumindest zwei Hinsichten gelingt es diesen oft nicht, sich einen angemessenen Zugang zur Bewußtheit der Akteure, in der Fülle ihrer Bezüge, zu eröffnen. Was Handelnde über die Umstände ihres und des Handelns anderer zu sagen vermögen, wird verkürzt, wenn Forscher die mögliche Bedeutung einer Reihe von diskursiven Phänomenen verkennen, denen sie als Akteure selbst sicherlich beträchtliche Aufmerksamkeit widmeten, die aber von der Sozialforschung oft einfach übersehen werden." (K 44)

Darüber hinaus hat es Folgen für empirische Arbeiten, wenn die Notwendigkeit, die Bedeutung des praktischen Bewußtseins in Rechnung zu stellen, nicht berücksichtigt wird: "Dort, wo das Wissen von Handelnden über das, was sie tun, auf das beschränkt wird, was sie, in welcher diskursiven Form auch immer, darüber sagen können, wird ein äußerst weiter Bereich ihrer Bewußtheit einfach außer acht gelassen." (K 44) Daraus folgt: "Die Untersuchung des praktischen Bewußtseins muß in die Forschungsarbeit einbezogen werden. Es wäre ein Irrtum anzunehmen, nicht-diskursive Komponenten des Bewußtseins seien der empirischen Forschung schwerer zugänglich als diskursive, auch wenn definitionsgemäß die Handelnden selbst direkt nichts darüber aussagen können." (K 44/45) Allerdings ist auch zu berücksichtigen: "Auf der anderen Seite bringt das Unbewußte eine ganz andere Ordnung von Proble-

men mit sich, die sicherlich Techniken der Befragung erforderlich machen, die sich von den in der beschreibenden Sozialforschung angewandten unterscheiden." (K 45)

Auch deshalb kann es auf der Grundlage der Theorie der Strukturierung bezüglich der Methoden der empirischen Sozialforschung keinen Gegensatz zwischen qualitativen und quantitativen Methoden geben: "Qualitative und quantitative Methoden sollte man eher als komplementär denn als gegensätzliche Aspekte der Sozialforschung betrachten. Jede ist für die andere notwendig, wenn die eigentliche Natur der Dualität der Struktur mit Bezug auf Formen institutioneller Vernetzung «skizziert» werden soll, durch die Interaktionskontexte innerhalb umfassenderer sozialer Systeme koordiniert werden." (K 390) Allerdings sind quantitative Techniken normalerweise dann erforderlich, wenn eine große Zahl von Fällen eines Phänomens auf eine beschränkte Anzahl bestimmter Merkmale untersucht werden soll. Auch hier ist jedoch zu beachten: "sowohl die Sammlung als auch die Interpretation quantitativen Materials hängt von Verfahren ab, die methodisch mit dem Sammeln von Daten einer intensiveren «qualitativen» Art identisch ist." (K 390)

Schließlich ergibt sich aus Giddens' Sozialtheorie, daß Verallgemeinerungen in den Sozialwissenschaften ihrem Wesen nach stets historisch zu verstehen sind. Dies ist dadurch begründet, daß alle abstrakten Verallgemeinerungen in den Sozialwissenschaften explizit oder implizit kausale Urteile sind. Diese Kausalbeziehungen sind jedoch ihrem Wesen nach instabil: "der Grad der Instabilität hängt davon ab, inwieweit die Individuen, auf die sich die Verallgemeinerung bezieht, voraussichtlich Standardmuster des Urteilens entfalten, so daß Standardformen unbeabsichtigter Folgen produziert werden." (K 404). Die Bedingungen, unter denen Verallgemeinerungen gelten, sind also räumlich und zeitlich begrenzt und hängen von bestimmten Mischungen beabsichtigter und unbeabsichtigter Handlungsfolgen ab: "Der Inhalt der Bewußtheit der Handelnden, die Frage, wie «situert» diese ist, und die Gültigkeit des propositionalen Gehalts des entsprechenden Wissens - all dies wird die Umstände beeinflussen, in denen diese Verallgemeinerungen gelten." (K 403) Giddens schlägt deshalb vor, den Begriff des Gesetzes in den Sozialwissenschaften nicht zu gebrauchen (vgl. K 405).

Aus Giddens' Sozialtheorie folgt also grundsätzlich, daß soziales Handeln sich nicht angemessen beschreiben läßt, wenn nicht berücksichtigt wird, was die konstituierenden Akteure stillschweigend wie diskursiv wissen. Damit scheint die Aufgabe der Sozialwissenschaften allerdings auf die hermeneutische Anstrengung einer «Horizontverschmelzung» beschränkt zu sein. Giddens schlägt als Weg aus dieser Sackgasse die Unterscheidung des gemeinsamen Wissens vom «gesunden Menschenverstand» vor. Das erstere bezieht sich darauf, daß die Achtung vor der Authentizität von

Überzeugungen der «Laien» notwendiger Bestandteil aller ethnographischen Arbeit in den Sozialwissenschaften ist. Der Begriff des «gesunden Menschenverstandes» soll sich nur auf die propositionalen Überzeugungen beziehen, die in die Ausführung alltäglicher Aktivitäten eingeschlossen sind: "der gesunde Menschenverstand ist gemeinsames Wissen, das nicht als Wissen, sondern als fehlbare Überzeugung behandelt wird." (K 394)

Damit hat die Sozialwissenschaft jedoch auch stets die Aufgabe der «Kritik»: "Die Sozialwissenschaft kann - so will ich behaupten - in zwei Richtungen von Bedeutung sein für die Kritik von Überzeugungen der Laien, die als gesunder Menschenverstand aufgefaßt werden (was die Ideologiekritik einschließt, ihr aber keine besondere Vorrangstellung gibt). Das kritische Engagement der Sozialwissenschaftler, das den Kern ihrer Arbeit ausmacht, hat direkte Auswirkungen auf die Überzeugungen der Handelnden, insofern gezeigt werden kann, daß diese Überzeugungen ungültig oder unangemessen begründet sind. Aber diese Auswirkungen sind insbesondere da wichtig, wo die fraglichen Überzeugungen mit den Gründen verbunden sind, die Akteure für ihr Tun haben. Nur einige Überzeugungen, die Akteure haben bzw. bekennen, sind Teil der Gründe, die sie für ihr Verhalten haben. Wenn diese im Licht der Behauptungen oder Forschungsergebnisse der Sozialwissenschaften der Kritik unterworfen werden, versucht der sozialwissenschaftliche Beobachter zu zeigen, daß diese Gründe keine guten Gründe sind." (K 395)

In Hinsicht auf die Kritik des «gesunden Menschenverstandes» besteht die grundlegende Aufgabe der Sozialwissenschaften also in der Bewertung der Gründe als guter Gründe im Rahmen eines Wissens, "das entweder handelnden Laien nicht zur Verfügung steht oder von ihnen in einer Weise gedeutet wird, die sich von der in den Metasprachen der Sozialtheorie formulierten unterscheidet." (K 396 f) Die Standards der internen Kritik in den Sozialwissenschaften führen also direkt zur externen Kritik. Da die Überzeugungen der Akteure aber Teil der Konstitution der sozialen Wirklichkeit sind, ist die sozialwissenschaftliche Kritik falscher Überzeugungen stets ein praktischer Eingriff in die Gesellschaft, der nach Giddens also bereits in der Grundstruktur von Sozialwissenschaft angelegt ist.

Aus der Theorie der Strukturierung leitet Giddens schließlich drei *Leitlinien* für eine umfassende Orientierung der Sozialforschung ab.

(1) Da jede Sozialforschung mit Phänomenen umgeht, die bereits sinnhaft konstituiert sind, stellt es eine Bedingung für den Zugang zu diesem Forschungsgebiet dar, sich das anzueignen, "was Akteure schon wissen und wissen müssen, um sich in den täglichen Aktivitäten des gesellschaftlichen Lebens «zurechtfinden» zu können." (K

338) Die in der Sozialforschung verwendeten Konzepte sind deshalb Konzepte zweiter Ordnung, können jedoch selbst zu Konzepten erster Ordnung werden, wenn sie in das Selbstverständnis der gesellschaftlichen Akteure eingehen. Alle Sozialforschung besitzt damit einen kulturellen, ethnographischen bzw. «kulturanthropologischen» Aspekt. Aufgrund der die Sozialwissenschaften charakterisierenden «doppelten Hermeneutik» leitet sich die Angemessenheit der Termini von dem doppelten Prozeß der Übersetzung bzw. Interpretation ab, der in ihnen enthalten ist: "Soziologische Beschreibungen haben die Aufgabe, die Bedeutungssysteme zu vermitteln, an denen die Akteure ihr Verhalten ausrichten. Diese Beschreibungen aber sind interpretative Kategorien, die ebenfalls Übersetzungsanstrengungen verlangen, um sie in das in soziologischen Theorien enthaltene Bedeutungssystem und wieder zurück zu transferieren." (K 338)

(2) In rein institutionellen Analysen wird ein «Einklammern» methodologischer Natur vorausgesetzt, so daß darin keine erschöpfende Darstellung des Gegenstandsbereichs der Soziologie geleistet werden kann. Deshalb ist es für die Sozialforschung wichtig, "sensibel für die komplexen Fertigkeiten zu sein, die Akteure in der Koordination der Kontexte ihres alltäglichen Verhaltens haben." (K 339)

(3) Schließlich weist Giddens darauf hin, daß der sozialwissenschaftliche Analytiker auch für die Raum-Zeit-Konstitution des sozialen Lebens sensibel sein müsse: "Analyse der Raum-Zeit-Koordination sozialer Aktivitäten meint Untersuchung der kontextuellen Aspekte von Orten, durch welche sich Akteure auf ihren täglichen Wegen bewegen, und Untersuchung der Regionalisierung von Orten über Raum und Zeit hinweg." (K 340)

Für die Analyse *strategischen* Verhaltens schließlich ergibt sich aus der Theorie der Strukturierung zunächst, daß sowohl eine solche Analyserichtung als auch eine institutionelle Analyse nur aufgrund einer methodologischen Einklammerung möglich ist. Während in der strategischen Analyse das Schwergewicht auf die Weisen gelegt wird, in denen sich Akteure bei der Konstitution sozialer Beziehungen auf Strukturmomente beziehen, werden in der institutionellen Analyse die Strukturmomente als fortwährend reproduzierte Aspekte sozialer Systeme behandelt. Giddens betont jedoch: "Da es hier um Unterschiede in der Akzentsetzung geht, gibt es keine klare Trennung, die zwischen diesen beiden Formen der Analyse gezogen werden könnte, und - das ist entscheidend - die eine wie die andere muß im Prinzip durch eine Konzentration auf die Dualität von Struktur abgerundet werden." (K 343)

Bei der Analyse strategischen Verhaltens wird also dem diskursiven und praktischen Bewußtsein und den Kontrollstrategien innerhalb bestimmter kontextueller Grenzen die bevorzugte Aufmerksamkeit gewidmet und die Strukturmomente werden

methodologisch als gegeben angesehen. Giddens schlägt auf der Grundlage dieser Statusbestimmung einer strategischen Analyse folgende Grundsätze für eine solche Analyserichtung vor (K 343):

- reduktionistische Beschreibungen der Bewußtheit der Handelnden sind zu vermeiden;
- die Darstellung der Motivation muß ausreichend anspruchsvoll sein;
- die Analyse muß eine Interpretation der Dialektik der Herrschaft umfassen.

3.1.3.2 Die Theorie der Strukturierung und ihre Bedeutung für eine Theorie des sozialen Wandels

Giddens wendet sich zunächst gegen den evolutionären Ansatz in den Sozialwissenschaften. Zu diesem Zweck charakterisiert er solche Ansätze durch vier Positionen:

- "Als erstes muß zumindest eine ungefähre begriffliche Kontinuität mit der biologischen Evolution unterstellt sein." (K 286)
- "Zum zweiten muß der sozialwissenschaftliche Evolutionismus schon etwas mehr deutlich machen als nur - mit Blick auf eine Reihe ausgewählter Kriterien - einen bloßen Wandlungsverlauf; er muß einen Mechanismus des Wandels benennen." (K 287)
- "Drittens muß eine Folge von Stadien der sozialen Entwicklung angegeben werden, in welcher der Mechanismus des Wandels mit der Verdrängung bestimmter Typen oder Aspekte der sozialen Organisation durch andere verbunden wird." (K 287)
- "Viertens bedeutet die Identifikation eines Mechanismus des sozialen Wandels, daß dieser Wandel so erklärt wird, daß man sich auf das gesamte Spektrum der Menschheitsgeschichte bezieht; dieser Mechanismus muß nicht als der alleinig, wohl aber als der dominant wirksame eingeschätzt werden. Über den bevorzugten Kandidaten dürften hier kaum Zweifel bestehen, denn auf irgendeine Art spielt er in allen Evolutionstheorien eine Rolle." Es handelt sich um den Begriff der Anpassung, der sich normalerweise auf die Anpassung an die materielle Umwelt bezieht (K 288).

Giddens kritisiert insbesondere den Begriff der Anpassung: "Es läßt sich zeigen, daß der in einem sozialwissenschaftlichen Kontext verwendete Begriff der Anpassung entweder 1) leer, d. h. in seiner Bedeutung derart weit und unscharf ist, daß er mehr

verwirrend wirkt, als daß er Erklärungskraft entfalten könnte, oder 2) Teil eines spezifischen und logisch unzureichenden funktionalistischen Erklärungsanspruches ist oder schließlich 3) mit Behauptungen über dynamische Tendenzen innerhalb menschlicher Gesellschaften verknüpft ist, die nachweislich falsch sind." (K 288/289)

Insbesondere setzt sich evolutionäres Denken vier Gefahren aus (K 295): 1) der unilinearen Verkürzung (= die Neigung, ganz bestimmte Evolutionsverläufe als schlechthin allgemeine auszugeben), 2) der homologen Verkürzung (= die Tendenz, eine Homologie zwischen den Stadien der sozialen Evolution und der Entwicklung der individuellen Persönlichkeit zu konstruieren), 3) der Illusion moralischer Überlegenheit (= die Neigung, überlegene Macht, sei sie nun ökonomisch, politisch oder militärisch begründet, mit eben moralischer Überlegenheit auf einer evolutionären Rangskala gleichzusetzen (K 298)), 4) der Zeitkonfusion (= die Tendenz anzunehmen, die Geschichte lasse sich nur in Begriffen des sozialen Wandels schreiben und das Dahinschwinden der Zeit sei identisch mit Wandel, d. h. es wird Geschichte und Historizität durcheinandergebracht (K 298)). Giddens setzt dagegen: "Die menschliche Geschichte hat keine evolutionäre «Gestalt», und wenn man sie in eine solche hineinzupressen versucht, tut man ihr ausgesprochenes Unrecht an." (K 292) Der Grund dafür liegt vor allem darin, daß die Menschen ihre Geschichte in Kenntnis eben dieser Geschichte machen, d. h. "als reflexive Wesen eignen sie sich die Zeit mehr denkend an, als daß sie einfach in ihr «lebten»." (K 292)

Giddens kritisiert jedoch nicht nur den evolutionären Ansatz, sondern sieht jede Suche nach einer allgemeinen Theorie des sozialen Wandels als vergebens an. Eine solche Suche leidet "an derselben Art logischer Unzulänglichkeit, wie die in einem allgemeineren Kontext angesiedelte Annahme, die Sozialwissenschaften könnten universale Gesetze menschlichen Verhaltens aufdecken." (K 42) Giddens zufolge gibt es in den Sozialwissenschaften keine allgemeingültigen Gesetze und es wird nie welche geben - nicht in erster Linie deshalb, weil die Methoden der empirischen Überprüfung und Validierung irgendwie unzulänglich wären, sondern weil "die in Verallgemeinerungen über menschliches Sozialverhalten steckenden kausalen Bedingungen in bezug eben auf das Wissen (oder die Überzeugungen), das die Akteure über die Umstände ihres eigenen Handelns besitzen, einen instabilen Charakter aufweisen." (K 46)

Dies hängt vor allem damit zusammen, daß die Theorien und Befunde der Sozialwissenschaften sich nicht völlig von dem Bedeutungs- und Handlungsuniversum, von dem sie handeln, getrennt halten lassen. In diesem Sinne ist das Phänomen der self-fulfilling prophecy nur der Spezialfall eines Phänomens, das die Sozialwissenschaften allgemein kennzeichnet: "Es handelt sich dabei um das gegenseitige interpre-

tative Zusammenspiel zwischen der Sozialwissenschaft und denen, deren Handlungen ihren Gegenstand bilden - eine «doppelte Hermeneutik». Auch die handelnden Laien ihrerseits sind Sozialtheoretiker, deren Theorien jene Handlungen und Institutionen zu konstituieren helfen, die den Gegenstand der Untersuchungen von spezialisierten Beobachtern bzw. Sozialwissenschaftlern bilden. Es läßt sich also keine klare Trennungslinie zwischen den von handelnden Laien angestellten informierten soziologischen Reflexionen und ähnlichen Bemühungen von seiten der Spezialisten ziehen (K 47).

Der zentrale Punkt ist also, "daß die Reflexion über soziale Prozesse (Theorien und Prozeßbeobachtungen) in das Universum der Ereignisse, die sie beschreibt, fortwährend eintritt, sich wieder löst und erneut eintritt." (K 47) Deshalb sind die besten und interessantesten Ideen in den Sozialwissenschaften "a) an der Begünstigung des Meinungsklimas und der sozialen Prozesse, die sie hervorgebracht haben, beteiligt, b) in höherem oder geringerem Ausmaß mit Gebrauchstheorien verquickt, die diese Prozesse zu konstituieren helfen, und c) somit kaum klar von den Reflexionen zu unterscheiden, die handelnde Laien zur Geltung bringen, wenn sie Gebrauchstheorien diskursiv artikulieren oder verbessern." (K 48) In diesem Sinne wird deshalb in der Theorie der Strukturierung ein hermeneutischer Ausgangspunkt eingenommen, "als anerkannt wird, daß die Beschreibung menschlicher Handlungen eine Vertrautheit mit den in solchen Handlungen ausgedrückten Lebensformen verlangt." (K 53).

Giddens' Zweifel an der Möglichkeit einer allgemeinen Theorie des sozialen Wandels ist darüber hinaus dadurch begründet, daß die Verständnisweisen und das Wissen, das Menschen über ihre eigene Geschichte besitzen, partiell dafür konstitutiv ist, was diese Geschichte ist und auch für die Einflüsse, die auf ihre Veränderung hinwirken (vgl. K 42). Daraus folgt auch, daß der reflexive Charakter des sozialen Lebens von Menschen die Erklärung des sozialen Wandels mittels eines Satzes einiger einfacher und allgemeingültiger kausaler Mechanismen nicht erlaubt: "Zu wissen, was «in» der Geschichte geschieht, wird nicht nur zum integralen Bestandteil dessen, was «Geschichte» ist, sondern auch zu einem Mittel, diese «Geschichte» zu verändern." (K 293)

Darstellungen des sozialen Wandels müssen deshalb eine völlig andere Gestalt haben, als der Evolutionismus vorgibt. So läßt sich alles gesellschaftliche Leben als eine Aneinanderreihung von Episoden darstellen. Ein Vergleich solcher Episoden untereinander kann fruchtbar sein, man darf sie jedoch nicht vollständig aus dem Kontext ihrer Entstehung herauslösen. Für die Frage ihrer Vergleichbarkeit ist der Einfluß der «Weltzeit» von Bedeutung: "Der Begriff der «Weltzeit» bezieht sich auf das geschichtlich

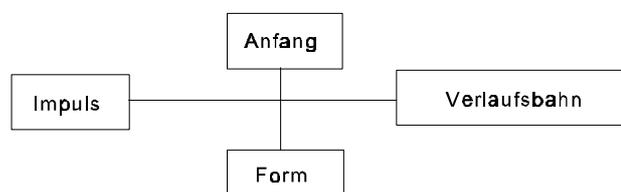
variierende Zusammentreffen von Umständen, wodurch die Bedingungen und Ergebnisse scheinbar ähnlicher Episoden und der Einfluß dessen, was die Handelnden selbst über diese Bedingungen und Ergebnisse wissen, affiziert werden." (K 43)

Für die Analyse des sozialen Wandels sieht Giddens nun fünf Begriffe als grundlegend an, denen bestimmte Aufgaben zugeordnet werden können (K 300):

<u>Begriff:</u>	<u>Aufgaben:</u>
Strukturprinzipien	Analyse von Formen institutioneller Vernetzung;
Episodenbeschreibungen	Skizze vergleichbarer institutioneller Formen des Wandels;
Zwischengesellschaftliche Systeme	Kennzeichnung der Beziehungen zwischen gesellschaftlichen Gesamtheiten;
Raum-Zeit-Schwellen	Aufweis der Verbindungen zwischen Gesellschaften unterschiedlicher struktureller Form;
Weltzeit	Untersuchung von Koinzidenz im Licht reflexiv gesteuerter «Geschichte».

Wird ein Aspekt des sozialen Lebens als Episode charakterisiert, so wird er als eine Reihe von Handlungen oder Ereignissen mit einem angebbaren Anfang und Ende und folglich mit einer ihm eigenen Sequenz betrachtet: "Wenn ich von umfassenden Episoden spreche, meine ich identifizierbare Sequenzen des Wandels, welche die Hauptinstitutionen innerhalb einer gesellschaftlichen Gesamtheit betreffen oder zu Übergängen zwischen gesamtgesellschaftlichen Formen führen." (301) Der Begriff «Weltzeit» dient schließlich dazu, den Einfluß sich wandelnder Formen zwischengesellschaftlicher Systeme auf episodische Übergänge hervorzuheben: "Wenn alles soziale Leben kontingent ist, dann besteht jedweder soziale Wandel aus Koinzidenzen. Dies heißt, daß er von der Koinzidenz von Umständen und Ereignissen abhängt, die, den Veränderungen des Kontextes entsprechend, ganz verschieden sein können, wobei Kontext (immer) die von den Handelnden bewußt betriebene Steuerung der Bedingungen, unter denen sie «Geschichte machen», beinhaltet." (K 301)

Für die Kategorisierung der Formen sozialen Wandels schlägt Giddens vier verschiedene Dimensionen vor, die auch kombiniert werden können (K 302):



In der Dimension der Form sollen Intensität und Extension des sich vollziehenden sozialen Wandels bestimmt werden; es soll also begriffen werden, "wie tiefgreifend eine Reihe von Veränderungen ein bestehendes Institutionengefüge aufbricht oder umformt und welches Ausmaß diese Veränderungen annehmen." (K 302) Die Dimension der Verlaufsbahn gibt die Richtung des Wandels an. Mit der Dimension des Impulses hingegen soll die Geschwindigkeit begriffen werden, mit der sich der Wandel in Beziehung zu spezifischen Formen der episodischen Charakterisierung vollzieht.

In diesem Zusammenhang ist insbesondere von Bedeutung, daß Strukturen von Giddens nicht so aufgefaßt werden, daß sie ohne innere Geschichte oder Evolution wirksam wären. Strukturen sind zwar in gewissem Sinne außerhalb von Zeit und Raum, dies soll jedoch nur sagen, daß sie sich analytisch von dem situativen Handeln konkreter Subjekte unterscheiden lassen. Der Begriff der Reproduktion von Strukturen läßt sich deshalb auch auf die Untersuchung von sozialem Wandel beziehen: "Jede Handlung, die zur Reproduktion einer Struktur beiträgt, ist auch eine Handlung der Produktion, ein jeweils neues Unternehmen, und kann so einen Wandel initiieren, indem sie diese Struktur gleichzeitig mit ihrer Reproduktion verändert." (IS 156)

3.2 Die Konzeption der Mikropolitik

3.2.1 Die politikorientierte Grundperspektive

Für die Konzeption der Mikropolitik ist eine Auffassung von Politik grundlegend, die bereits von Max Weber benutzt wurde, und von Politik dann sprechen will, wenn "Machtverteilungs-, Machterhaltungs- oder Machtverschiebungsinteressen" maßgebend sind: "Wer Politik treibt, erstrebt Macht, Macht entweder als Mittel im Dienst anderer Ziele - idealer oder egoistischer - oder Macht «um ihrer selbst willen»: um das Prestigegefühl, das sie umgibt, zu genießen".¹²⁰ Von einem politischen Handeln kann demzufolge dann gesprochen werden, wenn es darauf abzielt, "Zustimmung von einem Zweiten zu erlangen dazu, seinen Willen auch gegen das Widerstreben eines Dritten durchzusetzen".¹²¹

¹²⁰ Vgl. Weber, M., Politik als Beruf, in: Schriften zur theoretischen Soziologie und zur Soziologie der Politik und Verfassung, Frankfurt, 1947, S. 145 - 205, S. 146.

¹²¹ Vgl. Hitzler, R., Der Goffmensch. Überlegungen zu einer dramatologischen Anthropologie, in: Soziale Welt 43/1992, S. 449 - 461, S. 455 (der Ausdruck «Goffmensch» bezieht sich hier auf die Auseinandersetzung mit der Theorie von Erving Goffman).

Im Mikrobereich kommt das politische Element nun schon deshalb in neuer Bedeutung zum Tragen, weil steigende Komplexität in Unternehmen die Gehorsamsstrukturen eines hierarchisch aufgebauten Managements schwächen und zersetzen muß.¹²² Wenn der einzelne Akteur im Unternehmen notwendig ein größeres Maß an Handlungsfreiheit zugestanden erhalten muß, um flexibel genug auf neue Anforderungen aus der internen und externen Umwelt des Unternehmens reagieren zu können, so kann er diese Handlungsfreiheit auch zur Gestaltung seiner eigenen Interessen im Unternehmen zu benutzen suchen, er kann also versuchen, andere Akteure im Unternehmen für seine Zwecke zu benutzen. Die Organisation kann nicht mehr straff gekoppelt strukturiert sein, sondern muß soweit flexibel sein, daß stets die Gefahr besteht, daß einzelne Akteure oder Gruppen von Akteuren sich nicht mehr demselben Programm oder Ziel verpflichtet fühlen, sondern zur Erreichung ihrer privaten Ziele kooperieren und konkurrieren.

Man könnte also allgemein unter Mikropolitik die alltägliche und machtgegründete Interessendurchsetzung in Unternehmen verstehen.¹²³ Nun ist es keine neue Entdeckung, daß Menschen auch als Akteure im Unternehmen ihre Interessen durchzusetzen suchen und dafür Machtressourcen einsetzen bzw. solche Ressourcen in Zusammenhang mit ihrer Tätigkeit bzw. Funktion erwerben wollen. Unter motivationalen Gesichtspunkten könnte der Erwerb von Machtpotentialen sogar als wichtiger Bestandteil der Gesamtgratifikation neben den finanziellen Anreizen gesehen werden, die Menschen dazu bringt, ihre Arbeitskraft einem Unternehmen zur Verfügung zu stellen.

Die wissenschaftliche Bedeutung des Konzepts der Mikropolitik liegt daher mehr in der neuen Sicht auf die Dynamik von Organisationen, die dieses Konzept vermittelt. Der entscheidende Gedanke hierfür kann so beschrieben werden: Mikropolitik bedeutet nicht die Ausübung von Macht innerhalb gegebener und unveränderter organisatorischer Strukturen, sondern Mikropolitik verändert die organisatorischen Strukturen selbst, so daß die Organisation nur noch als ein dynamisches Gebilde gesehen werden kann, das durch eine permanente Wechselwirkung zwischen Struktur und Strukturierung durch das durch ihre eigenen Interessen geleitete und machtunter-

¹²² Vgl. Crozier, M., Entsteht eine neue Managementlogik ?, in: Journal für Sozialforschung 32/1992, S. 131-140.

¹²³ Vgl. dazu die bisher umfassendste deutschsprachige Monographie von O. Neuberger, Mikropolitik. Der alltägliche Aufbau und Einsatz von Macht in Organisationen, Stuttgart 1995, sowie die Aufsatzsammlung von Küpper, W./Ortmann, G., Hrsg., Mikropolitik: Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen, Opladen, 1992.

stützte Agieren seiner Mitglieder geformt wird. Mikropolitik geschieht also nicht in einer Organisation, die in einem einmaligen Akt zu einem bestimmten Zeitpunkt geschaffen wurde, sondern sie führt von der Organisation zur Organisierung, die in einem permanenten Wechselverhältnis von primärer und sekundärer Organisierung das erschafft, was nur unter dem Gesichtspunkt einer abstrahierenden statischen Analyse als «Organisation» betrachtet werden kann und in Wirklichkeit ein Prozeß permanenter Organisierung ist.

Mikropolitik stellt also einen neuen gedanklichen Zugang zu dem Phänomen der Organisation dar. Dies könnte so formuliert werden:

"Ein politisches Modell der Organisation verweist auf einen grundsätzlichen Wandel in der Art, wie Wissenschaftler Organisationen sehen und analysieren, nämlich unter anderem (1) einen Wechsel in der Analyseeinheit von der Gesamtorganisation zu Akteuren innerhalb der Organisation; (2) die begriffliche Fassung der Organisationsstruktur als zugleich ein Resultat des Machtkampfs und ein Satz von Bedingungen oder Parametern, die künftigem Machtkampf zugrundeliegen; und (3) eine Behandlung von Koalitionen als wichtigsten taktischen Mechanismen zum Gewinn, Erhalt und Einsatz von Macht in Organisationen."¹²⁴

3.2.2 Die mikropolitische Organisationstheorie

Im Jahre 1962 faßte Burns¹²⁵ die mikropolitische Perspektive organisationalen Geschehens wie folgt zusammen:

"Unternehmungen sind kooperative Systeme nützlicher Eigenschaften von Menschen. Sie sind aber auch soziale Systeme, in denen die Menschen um ihre Karriere wetteifern. Indem sie dies tun, machen sie Gebrauch voneinander. Das Verhalten kann man politisch nennen, wenn die Individuen voneinander in Konkurrenzsituationen Gebrauch machen. Materiale oder außermenschliche Ressourcen sind ebenfalls sozial organisiert. Wenn neue Ressourcen materieller oder personeller Art auftauchen, wird das existierende Gleichgewicht gestört; dies führt dazu, daß bestimmte neue politische Aktionen angereizt

¹²⁴ Vgl. Lawler, E.J., Bacharach, S.B., Political Action and Alignment in Organizations, in: S.B. Bacharach, Hrsg., Research in the Sociology of Organizations, Vol. 2, Greenwich (Conn.) 1983, S. 83-107.

¹²⁵ Vgl. Burns, T., Micropolitics: Mechanisms of Institutional Change, in: Administrative Science Quarterly Vol. 6, 1961/62, S. 257

werden, auf ältere muß verzichtet werden. Solche Verhaltensweisen sind Mechanismen sozialen Wandels."

Burns bezeichnet demnach jedes Verhalten als (mikro-)politisch, soweit es sich anderer Menschen in Verfolgung eigener Ziele *bedient*. Er unterscheidet Karriere- und Machtinteressen der Organisationsmitglieder und dementsprechend auch eine "career structure" und ein "political system"; beide Elemente ermöglichen und erhalten die Funktionsfähigkeit einer Organisation, werden aber vom organisationsimmanenten Belohnungssystem, von Beförderungsregeln, durch die Verteilung von Rechten und Pflichten etc. bedingt. Insofern werden vorhandene Strukturen nicht in Frage gestellt¹²⁶; diese schränken zwar ein, andererseits ermöglichen sie überhaupt erst das Verhalten und Handeln an sich¹²⁷.

Die Idee, einen Menschen als ein Subjekt zu begreifen und ihn im organisatorischen Kontext zu erforschen, spielte bereits bei den Hawthorne Experimenten eine Rolle. Das von Burns gemalte Bild wirft jedoch ein anderes Licht auf eine Organisation: die innerorganisatorische Funktion der Menschen, ja die Organisation selbst wird neu definiert. Im analytischen Fokus steht die Wechselwirkung zwischen vorhandenen Formalstrukturen und dem eigenständigen, fast schon eigenwillig unterstellten Handeln des einzelnen Akteurs im allgemeinen. Im weiteren Verlauf der Ausarbeitung dieses politischen Gedankens sind unterschiedliche Konzepte entstanden, die die Abhängigkeit solcher Verhaltensweisen von Organisationsstrukturen und gesellschaftlichem Kontext in unterschiedlicher Weise in den Vordergrund stellen und herausarbeiten¹²⁸.

Küpper/Ortmann haben die Politikhaltigkeit des betrieblichen Geschehens aufgegriffen und für diese Art »organisationale Innenpolitik« den Begriff "Mikropolitik" vorgeschlagen¹²⁹. Darüber hinaus empfehlen sie, das Konzept der Mikropolitik zwecks

¹²⁶ Vgl. Türk, K., Neuere Entwicklungen in der Organisationsforschung, Ein Trendreport, Stuttgart, 1979, S.137

¹²⁷ Vgl. Perrow, C., The Organizational Context of Human Factors Engineering, in: Administrative Science Quarterly, 28, 1983; In seinen empirischen Untersuchungen von 1981 und 1983 zeigt Perrow, daß und wie Unfälle in komplexen technischen Unternehmen, auf Schiffen und in Flugzeugen induziert sind durch eine Technik, deren Gestaltung den Zwängen einer Macht-, Belohnungs- und Organisationsstruktur folgt, die sich so verfestigt.

¹²⁸ Vgl. Türk 1979, S.126: "Mikropolitik als Spiel" (Bosetzky 1977, Neuberger 1984, S.146/147 und 1986, S.33 ff.) bzw. "Mikropolitik als Kampf" (Hoffmann 1981)

¹²⁹ Vgl. Küpper, W./Ortmann, G. (1986): Mikropolitik in Organisationen, in: Die Betriebswirtschaft 46, 1986

Ergänzung und Fortführung des Burns'schen Gedankengutes im Crozier/Friedberg'schen Sinne zu verstehen. Crozier/Friedberg sind Hauptvertreter einer Theorie, die Organisationen als Gesamtkonstrukt von miteinander und ineinander verzahnter Spiele beschreiben. In dem Bemühen, das tatsächliche Geschehen in Organisationen zu erklären bzw. Effizienz und Rationalität realistischer zu analysieren, haben sie den Forschungsansatz der »Strategischen Organisationsanalyse« entwickelt¹³⁰. Sie unterstellen, daß man das Geschehen und auch die Rationalität in Organisationen nicht anhand des Musters von Zweck-Mittel Rationalitäten erklären bzw. verstehen kann. Sie gehen vielmehr davon aus,

- > daß es generell "keine völlig geregelten und kontrollierten sozialen Systeme" gibt,
- > daß kollektives Handeln im Grunde nichts anderes ist als alltägliche Politik, deren Rohstoff "Macht" ist,
- > daß die "Rationalität der Funktionsweise von Organisationen" gemeinhin überbewertet wird und
- > daß Organisationsstrukturen "Produkt früherer Kräfteverhältnisse und Feilschbeziehungen" sind.

Kurz: alles sei Politik, alles Handeln beruhe auf Macht und Herrschaft und diene der Machterweiterung bzw. der Machtsicherung; Macht sei jedoch ungleich verteilt. Daraus ergibt sich ihre *strategische* Sicht der Dinge. M.a.W.: Ihre »Strategische Organisationsanalyse« meint die Analyse menschlichen Verhaltens in Organisationen als Ausdruck einer Strategie. Es wird unterstellt, daß das Organisationsmitglied als fiktiver Akteur unter Bezugnahme auf bestehende Organisationsstrukturen einzelrational, i.e. strategisch handelt. Dieser *strategische Bezug* bedeutet, daß die Akteure einen wie auch immer begrenzten Freiraum haben, in dem sie agieren können bzw. müssen. In diesem Freiraum ist die zentrale Grundannahme des Ansatzes zu sehen. Er impliziert, daß Akteure von Organisationsstrukturen zwar eingeengt werden, da diese ihnen Aufgaben, Rechte, Pflichten, spezifische Kompetenzen und damit Sichtweisen und Interessen zuordnen, ihnen durch diese Strukturen gleichzeitig jedoch ein Freiraum garantiert wird.¹³¹ Die Handlungsweisen der Akteure unterliegen insofern ausschließ-

¹³⁰ Vgl. Crozier, M., Friedberg, E., Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns, 1979, S.14-69

¹³¹ Gemäß Crozier, M., Friedberg, E., Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns, 1979, S.14-69, ist alles Handeln und Entscheiden in Organisationen kontingent, angesiedelt irgendwo *zwischen absolutem Zwang und grenzenloser Freiheit*, womit offensichtlich auch die begrenzte Freiheit zur Unvernunft eingeschlos-

lich einer subjektiven Rationalität, die insgesamt allerdings begrenzt wird von individuellen Möglichkeiten und persönlichen Fähigkeiten, die aber auch Einflüssen unterliegt, die sich aus Machtbeziehungen innerhalb der Organisation ergeben. Das daraus resultierende Verhalten, welches *strategisch* genannt wird, ist dann ein von strukturellen Kontexten restringiertes aber gleichzeitig auch unabhängiges Verhalten, aus dem sich die »potentielle Instabilität organisatorischer Prozesse«¹³² herleiten läßt.

Aus dieser dynamischen Konstellation von Handlungszwang und Wahlhandlung resultieren (Macht-) "Spiele", in deren Mittelpunkt das stets knappe Ressourcensystem der Organisation steht und der Kampf um seine Verteilung¹³³. Unter organisatorischen Ressourcen werden dabei nicht nur monetäre Ressourcen verstanden, sondern auch Elemente wie Information, Aufstieg, Repräsentation, Zahl der unterstellten Mitarbeiter, Verantwortung usw. Insofern geht es um Ressourcen, die vorher bereits asymmetrisch verteilt waren, es geht um Macht und Erweiterung der Einflußsphäre. Spezifische Interessen finden ihren Niederschlag in individuellen Spielstrategien, d.h. rationalen Strategien, die Art und Ausmaß temporärer Kooperationen mit anderen bestimmen, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Das Konzept also, mit dessen Hilfe nun sowohl die gesamte Funktionsweise einer Organisation, die innerorganisatorische Koordination von Handlungen bzw. die "Produktion" von Entscheidungen, wie auch die Beziehungen zur Organisationsumwelt erfaßt werden soll entwickeln sie anhand des wie folgt beschriebenen Spielkonzepts¹³⁴:

"Das Spiel ist das Instrument, das die Menschen entwickelt haben, um ihre Zusammenarbeit zu regeln. Es ist das wesentliche Instrument organisierten Handelns. Es vereint Freiheit und Zwang. Der Spieler bleibt frei, muß aber, wenn er gewinnen will, eine rationale Strategie verfolgen, die der Beschaffenheit des Spiels entspricht, und muß diese Regeln beachten. D.h., daß er zur Durchsetzung seiner Interessen die ihm auferlegten Zwänge zumindest zeitwei-

sen wird.

¹³² Vgl. Küpper, W./Ortmann, G.: Mikropolitik in Organisationen, in: Die Betriebswirtschaft 46, 1986, S.593

¹³³ Vgl. Crozier, M./Friedberg, E.: Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns, Königstein/Ts. 1979; Pettigrew, A.M.: The politics of organizational decision-making, London 1973; MacMillan, C.J./Jones, P. (1986): Strategy formulation: Power and politics, St. Paul 1986

¹³⁴ Vgl. Crozier, M., Friedberg, E., Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns, 1979, S.68

lig akzeptieren muß. Handelt es sich, wie immer bei einer Organisation, um ein Kooperationsspiel, so wird das Produkt des Spiels das von der Organisation gesuchte gemeinsame Ergebnis sein. Dieses Ergebnis wird aber nicht durch die direkte Steuerung der Teilnehmer erreicht, sondern durch ihre Orientierung, die ihnen Beschaffenheit und Regeln des Spiels auferlegen, das jeder von ihnen spielt und in denen sie ihr eigenes Interesse suchen. So definiert, ist das Spiel ein menschliches Konstrukt. Es ist an die kulturellen Muster einer Gesellschaft und an die spezifischen Fähigkeiten der Spieler gebunden, bleibt aber kontingent wie jedes Konstrukt. Die Struktur ist im Grunde nur eine Gesamtheit von Spielen. Die Strategien jedes der Teilnehmer sind nur Spielweisen, und es ist die Beschaffenheit des Spiels, die ihnen ihre Rationalität verleiht."

Zusammenfassend wird damit dreierlei zum Ausdruck gebracht: zum einen müssen Akteure in gewisser Weise frei agieren können, sie benötigen einen Handlungsspielraum, zum anderen gibt es Spielregeln, die diesem Ansatz nach die Varianz der Ergebnisse in Grenzen und die Organisation grundsätzlich leistungsfähig halten.¹³⁵ Auch wird damit angedeutet, daß der Ausgang in gewisser Weise offen ist bzw. abhängig von Spielstrategien und Verhandlungstaktiken der beteiligten Mitspieler¹³⁶. Die Teilnehmer an diesen "Spiele" sind konkrete Menschen oder Gruppen. Die Meinungen und Haltungen, die ein Spieler vertritt, sind ganz wesentlich durch seine organisatorische Position und die Zugehörigkeit zu einem Subsystem geprägt. Diese legen mehr oder weniger umfänglich die Erwartungen, Verpflichtungen und Verhaltensmuster fest. Organisatorische Positionen und Strukturen zentrieren die Aufmerksamkeit auf bestimmte Probleme, Umweltausschnitte, Informationen usw.¹³⁷ Das zugehörige Subsystem legt darüber hinaus spezifische Wertvorstellungen und Standards fest. Aber nicht nur Personen und Gruppen aus der organisatorischen Hierarchie, auch solche aus dem Umsystem der Organisation *spielen* mit. Alle versuchen,

¹³⁵ Vgl. Schreyögg, G.: Unternehmensstrategie - Grundlagen einer Theorie strategischer Unternehmensführung, Berlin/New York 1984

¹³⁶ Vgl. Schelling, T.C.: The strategy of conflict, Cambridge/Mass. 1963; Kirsch, W.: Einführung in die Theorie der Entscheidungsprozesse, 2. Auflage, Wiesbaden 1977

¹³⁷ Vgl. Lawrence, P.R./Lorsch, J.W.: Organization and Environment. Managing Differentiation and Integration, Cambridge/Mass., 1967

ihre Interessen einzubringen und eigene erhobene Ansprüche¹³⁸ durchzusetzen. Dazu bedarf es aber eines kalkulierten Einsatzes von Macht.¹³⁹ Machtquellen, auf die sich die potentielle Durchsetzbarkeit von Ansprüchen in politischen Prozessen gründet, ist sowohl die formale Positionsmacht als auch die informale Macht, die sich aus Quellen speist wie z.B.¹⁴⁰:

- Substituierbarkeit,
- Vermögen, bestandskritische Unsicherheiten zu absorbieren,
- Zugang zu exklusiven Informationsquellen,
- Fähigkeit, bestandskritische Ressourcen zu beschaffen

Die rationalen Strategien bestimmen auch die Art und das Ausmaß temporärer Kooperationen mit anderen Akteuren, um das angestrebte Ziel zu erreichen.¹⁴¹ Das bedeutet gleichzeitig, daß u.U. auch Teilziele oder Kompromisse akzeptiert werden. Dies bedeutet aber nichts anderes, als daß sich aus solchen (politischen) kollektiven Entscheidungsprozessen Resultate ergeben können, die nicht mehr das Ergebnis einer rationalen Wahl sind, sondern vielmehr ein solches äußerst verwickelter und auf mehreren Ebenen ausgetragener politischer Verhandlungen, Kompromisse und Taktiken, durch Einzelrationalitäten und Eigensinn der Organisationssubjekte bedingt. Macht und Ökonomie, die bis dahin in Organisationstheorien keinen übergeordneten Stellenwert hatten, erhalten damit eine eigene Bedeutung.

Der Spielbegriff in diesem Sinne impliziert Ungewißheit hinsichtlich des Spiel- ausgangs. Es wird versucht, Unterstützung für die jeweils eigenen Interessen zu mobilisieren, indem Koalitionen und Bündnisse gebildet werden. Spiele sind demnach kontingente menschliche Konstrukte und solange nicht etwa absolute Macht einen derart beschriebenen mikropolitischen Prozeß ausschließt, können Kooperations- und

¹³⁸ Vgl. Burns, T., *Micropolitics: Mechanisms of Institutional Change*, in: *Administrative Science Quarterly* Vol. 6, 1961; Pettigrew, A.M., *The Politics of Organizational Decision-making*, London, 1973

¹³⁹ Vgl. Crozier, M., Friedberg, E., *Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns*, 1979

¹⁴⁰ Vgl. Hickson., D.J. et al., *A Strategic Contingencies' Theory of Intraorganizational Power*, in: *Administrative Science Quarterly* 16, 1971, S. 216-229

¹⁴¹ Vgl. Cobb, A.T.: *Political diagnosis: Applications in organizational development*, in: *Academy of Management Review* 11, 1986, S. 482-496

Kompromißbereitschaft u.U. zu Resultaten führen, die zwar möglicherweise in der endgültigen Form dann von keinem abgestrebt worden waren (unintendiertes Handlungsergebnis), letztendlich aber doch bestehende Machtverhältnisse widerspiegeln.

Zusammenfassend bleibt festzuhalten: die mikropolitische Organisationstheorie zielt im wesentlichen ab auf die Analyse des innerorganisatorischen Interaktionszusammenhangs von in gewisser Weise autonomen Akteuren, auf Interdependenzen ihrer Verhaltensmuster sowie deren gesamtorganisatorischen Auswirkungen im Rahmen bestehender Formalstrukturen, die dadurch selbst verändert werden können. Die organisationale Vernunft schließt eine mögliche Unvernunft (!) mit ein. Aus diesem Grunde erscheint ein kurzer Blick auf die dem mikropolitischen Ansatz innewohnende Rationalität angebracht.

3.2.3 Zur Rationalität der Mikropolitik

Die mikropolitische Perspektive von Organisationen weicht von dem herkömmlich gezeichneten Bild eines zweckrationalen Gebildes von Organisationen mit sehr zweckmäßigen Hierarchien, mit klar geschnittenen Organisationszielen usw. sehr stark ab. Von Levi-Strauß¹⁴² wird der Vorschlag gemacht, die den organisationalen Entscheidungs-(findungs)-prozessen innewohnende Vernunft als "bricolage", also als Bastelei, zu betrachten und in der darin möglicherweise dominierenden Vernünftigkeit eher diejenige eines Bastlers, als die eines großen Strategen zu sehen, der in der herkömmlichen Reorganisationsliteratur in der Regel vorkommt. »Bricolage« - Bastelei hat mit nicht vorgezeichneten Bewegungen zu tun, mit Nicht-Planbarem, also mit Elementen und Aspekten, die auch in Organisationen auftreten können. Der »Bastler-Manager« arbeitet mit einer bestehenden Struktur. Er benutzt sie und im Zuge des Benutzens wird sie reorganisiert bzw. reproduziert. Die Rationalität eines Bastlers, der eher rekursive Schleifen von Versuch und Irrtum durchläuft und damit einer etwas merkwürdigen, nicht so scharf definierbaren, nicht so harten, eher etwas weichen Rationalität folgt, kann der starren Ableitungslogik einer analytisch rationalen Entscheidungslogik nicht folgen und muß daher aus ihrer Perspektive als irrational deklariert werden. Die Freiheit des Bastlers findet allerdings ihre Beschränkung dort, wo andere mitbasteln wollen, wo andere Interessen bzw. Vorstellungen dessen was überhaupt zu basteln sei, auftauchen, vor allem aber endet sie dort, wo Macht ins Spiel

¹⁴² Vgl. Lévi-Strauss, C., Das wilde Denken, Frankfurt/M., 1973

der Organisation kommt. Der Kampf der Rationalitäten läuft in machtvoll geprägten Aushandlungsprozessen ab, die durchaus zu unintendierten Resultaten führen können; zu Resultaten, die **so** keiner gewollt hat, die einen Kompromiß darstellen, als Ausdruck asymmetrischer (Macht) Ressourcenverteilungen insgesamt und die eben nicht gleich immer und nicht in jedem Falle in Rationalität, Effizienz und Erfolg münden.

Organisationale Gesamtrationalität kommt aus mikropolitische(r) Perspektive dennoch zustande. Externe Notwendigkeiten und ökonomischer Druck finden durch eine soziale Konstruktion der Überlebenserfordernisse Eingang in die Organisation. Diese soziale Konstruktion geschieht auf dem Wege von innerorganisatorischer Wahrnehmung, Verstehen, Interpretation, Kommunikation bis hin zu einer mikropolitischen Auseinandersetzung. Einer mikropolitischen Analyse zufolge sind es demnach Einzelrationalitäten und die Regulation mikropolitischer Aktivitäten durch Spielregeln, die die Spielmöglichkeiten der Akteure prinzipiell darüber begrenzen, daß ihre Gewinnmöglichkeiten am Bestand des Systems insgesamt hängen, die sich zu einem Anpassungsmechanismus verdichten, der die Organisation zusammenhält und die in Richtung Effizienz und organisationaler Rationalität wirken. Die Grenzen des Systems hängen mit den immer vagen Erfordernissen ökonomischer Art des Überlebens einer Organisation zusammen.

3.2.4 Mikropolitik und Reorganisation

Bei einer mikropolitischen Analyse geht es immer um die Frage: wie weit und wie gut können wir das Verhalten von Akteuren verstehen, wenn wir es verstehen als *strategischen Bezug* auf bestehende Organisationsstrukturen wie z.B. Beförderungs-, Gratifikations- und Bestrafungsregeln? Das Spielkonzept impliziert einen Handlungsspielraum der Akteure, aber auch Spielregeln, die die Varianz der Ergebnisse in Grenzen und damit die Organisation grundsätzlich leistungsfähig halten¹⁴³, aber auch, daß der Ausgang in gewisser Weise offen ist, und zwar abhängig von den Strategien und Taktiken der beteiligten Mitspieler. Spiele sind demnach kontingente menschliche Konstrukte und solange nicht etwa absolute Macht einen derart beschriebenen mikropolitischen Prozeß ausschließt, können Kooperations- und Kompromißbereitschaft u.U. zu Resultaten führen, die zwar möglicherweise in der end-

¹⁴³ Vgl. Schreyögg, G.: Unternehmensstrategie - Grundlagen einer Theorie strategischer Unternehmensführung, Berlin/New York, 1984

gültigen Form dann von keinem abgestrebt worden waren (unintendiertes Handlungsergebnis), letztendlich aber doch bestehende Machtverhältnisse widerspiegeln.

Im Lichte einer mikropolitischen Analyse bekommt man sehr viel mehr Zweifel an einem Modell rationaler Entscheidungsfindung. Er wird dann viel eher zu einem unintendierten Prozeß, der der Rationalität durchaus mangeln kann, wo durchaus auch Nachahmung eine Rolle spielen kann. Kontingenz im Sinne eines »so und auch anders möglich Seins« bildet damit den Gegensatz zu den von der traditionellen Betriebswirtschaftslehre bereitgestellten Instrumenten, mit deren Hilfe Entscheidungssituationen analysiert und zwingende Begründungsketten bereitgestellt werden sollen. Ihre Objektivität und Kritikfähigkeit wird relativiert: sie sind perspektivisch, denn je nach Blickwinkel und je nach Interessenlage kann schon die Definition von Entscheidungsproblemen, ihre Gewichtung und dann auch erst recht ihre Bewertung unterschiedlich ausfallen. Wirtschaftlichkeitsanalysen z.B. werden aber nicht verworfen, sondern in der Theorie vereinnahmt, worin eine Erweiterung gesehen werden kann: obwohl nicht objektiv, sind sie mit einem Schein von Neutralität und Objektivität ausgestattet. In jeweiligen Auseinandersetzungsprozessen werden sie instrumentalisiert und damit zu einer "optimalen machtpolitischen Waffe"¹⁴⁴. Ihr Sinn ist mikropolitischer Natur: sie üben Druck aus und bewirken Effizienz. Hinter einem betriebswirtschaftlichen Argument verbergen sich i.d.R. handfeste betriebliche Interessen, die mit Macht durchgesetzt werden. Insofern werden Abbildungen von Unternehmungsrealitäten in Geldgrößen zu Verdinglichungen wie z.B. zu »den ökonomischen Zwängen« bzw. »dem Markt«, denen Menschen ausgeliefert sind und dann nicht anders handeln können: Kontingenz steht da eher für die gegenteilige Versicherung. Der Theorie entsprechend haben Strukturen einen hohen Erklärungsanteil für das Verhalten von Akteuren. Insbesondere wird vermutet, daß Machtstrukturen ein außerordentliches Beharrungsvermögen aufweisen. Indem der Machtaspekt thematisiert wird, wird er enttabuisiert und damit ein möglicher Ansatzpunkt für die Praxis geschaffen.

Das zentrale forschungstechnische Problem dieses Ansatzes läßt sich wie folgt zusammenfassen: die realen "Restriktionen und Ressourcen der sozialen und innerorganisatorischen Situation eines Akteurs" sind nicht direkt beobachtbar und können nur "indirekt" erschlossen werden¹⁴⁵. Insbesondere sind auch die in diesem Kontext

¹⁴⁴ Vgl. Ortmann, G./Windeler, A./Becker, A./Schulz, H.-J.: Computer und Macht in Organisationen. Mikropolitische Analysen, Opladen, 1990

¹⁴⁵ Vgl. Küpper, W./Ortmann, G.: Mikropolitik in Organisationen, in: Die Betriebswirtschaft 46, 1986, S.592-593

wesentlichen Machtbeziehungen (wenn überhaupt) nur schwer auszumachen, da sie in aller Regel "außerhalb der offiziellen hierarchischen Strukturen angesiedelt" sind, die aber diesem Ansatz zufolge als "zentrale Stabilisierungs- und Regulierungsmechanismen" der sozialen Interaktion verstanden werden.

Für die (Re-)Organisations- bzw. Entscheidungspraxis erscheint von Bedeutung, daß politische Prozesse zwar als selbstverständlicher Bestandteil einer jeden sozialen Beziehung betrachtet werden, jedoch individuelle Assoziationen dessen, was Politik sei, nicht selten mit Attributen wie z.B. *illegal* oder *schmutzig* vorbelastet sind. Da die soziale Akzeptanz des Begriffes nicht eindeutig ist, ist die Akzeptanz der mikropolitischen Theorie in Frage gestellt: Organisationen wollen einfach nicht in den Ruch kommen, Entscheidungen politisch zu treffen. Und dennoch kann es von Vorteil sein, wenn die Unternehmensführung, soweit sie die politischen Prozesse dem Ansatz entsprechend als Ausdruck stets vorhandener unterschiedlicher Interessen potentiell als gegeben ansieht, diese aktiv in ihre Maßnahmen mit einbezieht. Ansatzpunkt z.B. für ein Konfliktmanagement, das auf dieser Grundlage die jeweilige Situationsdynamik, die Machtstrukturen, die Interessenlagen usw. analysiert und dementsprechende Lösungsmöglichkeiten erarbeitet. Dazu gehört neben dem Wissen um diese Strömungen auch Sozialkompetenz und Aufgeschlossenheit, Ehrlichkeit und vielleicht auch die Bereitschaft zur Preisgabe innerorganisatorisch angeeigneter Pfründe.

3.3 Strukturierungstheoretische und mikropolitische Analysen

Im Zentrum der mikropolitischen Organisationstheorie steht der Akteur und seine Interessen, stehen Spiele, Macht und Strukturen. Die Auseinandersetzung der vorhandenen Interessenlagen, die Aushandlung und ihr Abgleich wird theoretisch durch das Spielkonzept gefaßt. Für die Durchsetzung der individuellen Ansprüche im Rahmen dieser *Spiele* sind alle Akteure gezwungen, auch temporäre Koalitionen untereinander zu bilden, was schließlich auch Resultate mit einschließt, die Kompromisse, d.h. nur Teilerfolge sind. Die mikropolitische Analyse eines innerorganisatorischen Prozesses setzt daher die Identifizierung der daran mitwirkenden Akteure mitsamt ihren strukturell im Sinne von aufgabenspezifisch vorgegebenen Interessen voraus, aber auch von solchen, die sich indirekt aus einer Einbindung in vorgegebene Karriere- und Belohnungsstrukturen ergeben könnten.

Die Fallstudie zur Organisationsprivatisierung der Deutschen Flugsicherung schließt eine strukturierungstheoretische Betrachtung der Reformvorgänge auf dieser gedanklichen Grundlage ein. Im folgenden Kapitel werden daher nach einem kurzen

historischen Abriß die Funktionen und die Problemstellungen einer Deutschen Flugsicherungsorganisation vorgestellt, um deren Bedeutung und komplexe Einbindung im wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Kontext zu charakterisieren. Im Hinblick auf die Reform selbst interessieren Fragen wie z.B.: Wer waren die am Prozeß beteiligten Akteure? - Welche Ziele wurden von ihnen verfolgt? - Welche Strategien, Taktiken und Mittel wurden zur Zielerreichung in Anschlag gebracht? - Gab es Kompromisse und Zugeständnisse? - Haben sich Interessenlagen bzw. Zielvorstellungen im Prozeßverlauf gewandelt? - Wer hat mit wem koalitiert? - Welches sind die Resultate des Prozesses? - Wer hat *gewonnen* bzw. *verloren*? - Wie schätzen die Akteure den Prozeß abschließend ein? Aussagen und interessengeleitete Verhaltensweisen von Akteuren werden auf diese Weise verständlich und Zwischenresultate, Kompromisse und taktische Angriffe bzw. Rückzüge bei Verhandlungen werden u.a. zu Indizien, die Rückschlüsse auf (mikro-)politische Machtverteilungen zulassen. Verbindungen zwischen Politik, Recht und Ökonomie werden thematisiert; Macht wird enttabuisiert und es ergeben sich alternative Ansatzpunkte zur Erklärung von Entscheidungsprozessen, von Reformvorgängen innewohnender Dynamik und damit von organisatorischem Wandel.

III. FLUGSICHERUNG, REORGANISATION UND WANDEL

1. Fallstudie

1.1 Die Deutsche Flugsicherung

Die Regierungsverantwortlichen der Bundesrepublik Deutschland betrieben nach Beendigung des 2. Weltkriegs eine Politik mit dem Ziele, das Land auf schnellstem Wege in die Völkergemeinschaft zu reintegrieren. Ein Teil dieser Bestrebungen galt insbesondere dem Anschluß an die sich rasch entwickelnde Weltluftfahrt, um an dem damit einhergehenden wirtschaftlichen Aufschwung teilhaben zu können. Parallel und im Schatten einer wachsenden Luftfahrt entwickelte sich die Funktion »Flugsicherung«. Die Bedeutung dieser Funktion wuchs in gleichem Maße, in dem das Flugzeug seinen Platz neben Land- und Wasserfahrzeugen als Transportmittel behaupten konnte. In ihren Anfängen für die Fliegerei zunächst entbehrlich und funktional unterbewertet, ist längst schon keine sichere Luftfahrt mehr ohne die Flugsicherung möglich. Ihre herausragende Bedeutung als Teil des *Systems Luftfahrt* steht heute ebenso außer Frage wie die Institution »Deutsche Flugsicherung« selbst, nämlich als Garant für Sicherheit im Luftverkehr schlechthin. Die Skizzierung der Entwicklung dieser für die deutsche Volkswirtschaft inzwischen so vitalen Sparte erfolgt vor dem Hintergrund der jeweiligen Entscheidungen und Einschätzungen der politisch und fachlich Verantwortlichen im Zeitablauf und bildet die Grundlage für ein Verständnis dafür, daß die Deutsche Flugsicherung vor wenigen Jahren erst als Objekt von Reorganisationsbestrebungen ins Zentrum der öffentlichen Debatte um Regulierung und Deregulierung geraten konnte.

1.1.1 Historischer Abriss

Neben diversen Verbänden, Abkommen und Regelungen, die vor dem 2. Weltkrieg weltweit vereinbart bzw. gegründet wurden, bildet das Chicagoer Abkommen über die »International Civil Aviation Organization« (ICAO), was soviel heißt wie »Internationale zivile Luftfahrt-Organisation«, das am 5. März 1947 in Kraft trat, die zentrale Grundlage der supranationalen Regulierung des Luftverkehrs. Heute ist die ICAO eine Sonderorganisation der Vereinten Nationen, die insgesamt 150 Mitgliedstaaten umfaßt. Zu ihren Hauptaufgaben zählen die Vereinheitlichung luftverkehrs-

rechtlicher Vorschriften und Bestimmungen sowie die Unterstützung der internationalen Zusammenarbeit in allen Belangen der Abwicklung des Luftverkehrs.

Das im Artikel 1 der ICAO-Konvention verankerte Prinzip der Lufthoheit eines jeden Staates, also die Deklaration des jeweiligen Luftraumes als zugehörig zu dem unter ihm befindlichen Staatsgebiet, ermöglichte jedem Vertragsstaat die Schaffung eigener Organisationen und die Aufstellung von das eigene Gebiet betreffenden Flug- und Luftverkehrsregeln/-vorschriften nach nationalen Gesichtspunkten. Allerdings haben sich gemäß Artikel 12 derselben Konvention alle Vertragsstaaten gleichzeitig verpflichtet, ihre eigenen diesbezüglichen Vorschriften so weit wie möglich denjenigen anzugleichen, die jeweils aufgrund dieses Abkommens erlassen werden.

Den Anschluß an den Weltluftverkehr konnte die Bundesrepublik Deutschland nach dem 2. Weltkrieg nur über eine Mitgliedschaft in der Weltorganisation ICAO wiedergewinnen. Dies war jedoch nicht unmittelbar möglich. So war zunächst einmal allen Deutschen der Betrieb von Luftfahrzeugen jeder Art untersagt; alle Rechte sowie die volle Verantwortung für die Luftfahrt lagen bei den Alliierten. Als schließlich 1946 ausländische Luftverkehrsgesellschaften beabsichtigten, ihre Flugstrecken wieder über deutsches Gebiet zu führen, wurde von den Alliierten in ihren jeweiligen Zonen eigene Flugsicherungsdienste eingerichtet. Im Jahre 1949 wurden sowohl die Aufgaben der Luftfahrtverwaltung als auch die Verantwortung für die Flugsicherung im Luftraum über der neu gegründeten Bundesrepublik Deutschland von den drei westlichen Verbündeten dem »Alliierten Luftamt« (CAB - Civil Aviation Board) übertragen. Im Jahre 1951 entstand schließlich die Abteilung Luftfahrt im Bundesministerium für Verkehr. Auf der Grundlage des Grundgesetzes wurde nach und nach das gesamte deutsche Luftrecht entwickelt. Dieses wurde allerdings erst voll anwendbar, nachdem aufgrund des Vertrages über die Beziehungen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den Drei Mächten vom 5. Mai 1955 (sog. Deutschlandvertrag) die volle Souveränität und damit die Lufthoheit zurückgewonnen war. Bereits im Jahre 1956 wurde die Bundesrepublik 67. Mitglied der ICAO. Darüber hinaus war sie Gründungsmitglied der »European Civil Aviation Conference« (ECAC)¹⁴⁶ im Jahre 1955 und gehört seit 1960 als einer von insgesamt 6 europäischen Staaten der internationalen Luftfahrtorganisation EUROCON-

¹⁴⁶ »Europäische zivile Luftfahrtkonferenz«; zu den Aufgaben gehören die Abstimmung der europäischen Luftverkehrspolitik und Luftverkehrspraxis, die Vereinfachung der technischen Abwicklung des Luftverkehrs und die Ausarbeitung von Erleichterungen für den Luftverkehr.

TROL¹⁴⁷ an. Das ICAO-Abkommen (die »Convention«) wird durch 17 Anhänge (- »Annexes«) ergänzt; diese enthalten Richtlinien und Empfehlungen für die Vertragsstaaten. Mit ihrer ICAO-Mitgliedschaft verpflichtete sich die Bundesrepublik, die Richtlinien *in jedem Fall* bzw. die Empfehlungen *möglichst* zu befolgen. M.a.W., Richtlinien und Empfehlungen dienen den Mitgliedstaaten als Grundlage für die jeweils eigene nationale Gesetzgebung.

Eine Vielzahl von Einzelgesetzen und Verordnungen zeugten inzwischen von dem Bemühen der Bundesrepublik Deutschland, ICAO-Richtlinien in nationales Recht umzusetzen, um den vertraglichen Verpflichtungen zu genügen und einen Beitrag zur Sicherheit bei der internationalen Luftverkehrsabwicklung zu erbringen.

Gemäß Artikel 73 Nr.6 GG regeln Bundesgesetze den Luftverkehr, so z.B. das zu den elementaren Gesetzen des Luftrechts gehörende Luftverkehrsgesetz (LuftVG), das grundlegende Vorschriften für das gesamte Gebiet des Luftrechts enthält.¹⁴⁸ Die Gesetze ermächtigen den Bundesverkehrsminister, mit Zustimmung des Bundesrates Rechtsverordnungen und die zur Durchführung dieser Gesetze notwendigen Ausführungsvorschriften in Form von Allgemeinen Verwaltungsvorschriften (AVV) zu erlassen. Diese wiederum bilden die rechtliche Grundlage für die internen Betriebsanweisungen der Flugsicherungsbetriebsdienste.

Um den Erfordernissen, die sich jeweils aus Art und Umfang des Flugverkehrs ergeben, einzelfallbezogen und flexibel gerecht werden zu können, machte der Bund von Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG Gebrauch und schuf eine dezentrale Luftverkehrsverwaltung in Form von selbständigen Bundesoberbehörden und bundesunmittelbaren Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts. Durch Gesetz vom 23.3.1953 wurde die Bundesanstalt für Flugsicherung (BFS)¹⁴⁹ und durch Gesetz vom 30.11.1954 das Luftfahrtbundesamt (LBA)¹⁵⁰ errichtet und diesen gleichzeitig das Recht übertragen, Vorschriften in Form von Durchführungsverordnungen (DVO's) zu erlassen.

¹⁴⁷ Belgien, Niederlande, Luxemburg, Frankreich, Großbritannien und die Bundesrepublik. Ziel der Organisation EUROCONTROL war und ist eine Anpassung der Flugsicherung im europäischen oberen Luftraum, d.h. oberhalb von 24.500 Fuß (etwa 7.500 m).

¹⁴⁸ Vgl. LuftVG, BGBl I S. 1113 i.d.F. vom 14.1.1981

¹⁴⁹ Gesetz über die Bundesanstalt für Flugsicherung (BFS-Gesetz); BGBl I S. 70 vom 23.3.1953

¹⁵⁰ Gesetz über das Luftfahrt Bundesamt (LBA-Gesetz); BGBl I S. 354 vom 30.11.1954

Während die Bundesoberbehörde BFS zur Sicherung der Luftfahrt, insbesondere zur Flugverkehrskontrolle, Flugsicherungsberatung, Luftnavigationshilfe, Luftnachrichtenübermittlung und Alarmdienst errichtet wurde, ist die Bundesoberbehörde LBA Prüf-, Überwachungs-, Zulassungs- und Erlaubnisbehörde für Luftfahrtgerät und insbesondere zuständig für die Untersuchung von Luftfahrzeugunfällen. Daneben hat der Bund gemäß Art. 87 d GG Aufgaben der Luftverkehrsverwaltung den Ländern als Auftragsverwaltung übertragen.¹⁵¹ Die vom Bundesverkehrsminister, dem Luftfahrtbundesamt, der Bundesanstalt für Flugsicherung und den Verkehrsbehörden der Länder wahrzunehmenden Aufgaben sind hoheitlicher Natur. In Durchführung dieser Aufgaben wird öffentliche Gewalt ausgeübt.

Die Bundesanstalt für Flugsicherung (BFS) war bis zum 31.12.92 diejenige staatliche Institution, der gemäß BFS-Gesetz die Verantwortung für die Durchführung des Flugsicherungsdienstes über dem Gebiet der Bundesrepublik Deutschland übertragen worden war. Die Fachbehörde BFS verstand sich als Servicebetrieb im Dienste der Luftfahrt. Die Organisation der BFS ergab sich aus § 1 Abs. 2 und 3, sowie den §§ 3 bis 7 des BFS-Gesetzes und der aufgrund von § 3 Abs. 4 ergangenen Verwaltungsordnung für die Flugsicherung vom 24. Dezember 1953. Als bundesunmittelbare Anstalt des öffentlichen Rechts gehörte sie zur bundeseigenen Luftverkehrsverwaltung¹⁵² und unterstand dem Bundesverkehrsminister, wurde aber eigenständig von einem Präsidenten geleitet.

Institutionell bestand die Behörde BFS aus einer Zentralstelle, den Betriebs- bzw. Außenstellen und den Sonderstellen. Während die Zentralstelle für die Bearbeitung aller einheitlich zu regelnden Angelegenheiten mit grundsätzlicher Bedeutung und für die Überwachung des gesamten Dienstbetriebs der Anstalt zuständig war, führten die unmittelbar an den internationalen Flughäfen der Bundesrepublik Deutschland gelegenen Außenstellen die Flugsicherungsbetriebsdienste durch. Als Sonderstellen bezeichnete man sowohl die Flugsicherungsschule, das Büro der Nachrichten für Luftfahrer (Büro NfL), die Erprobungsstelle (ESt) sowie die Flugvermessungsstelle (FMS bzw. GFMS). Zur Erfüllung des aus der Mitgliedschaft der Bundesrepublik Deutschland in der Internationalen-Zivilluftfahrt-Organisation ICAO klar umrissenen Aufgabenbereiches waren insgesamt 6 Dienstzweige beauftragt: der Flugverkehrskontrolldienst, der Fluginformationsdienst, der Flugalarmdienst, der Flugberatungsdienst,

¹⁵¹ Vgl. § 31 Abs. 2 LuftVG.

¹⁵² Die BFS war nicht rechtsfähig; es handelte sich um eine Mischform zwischen Bundesoberbehörde und rechtsfähiger Anstalt.

der Flugfernmeldedienst und der Flugnavigationsdienst.

Eine Besonderheit in der Luftverwaltungsstruktur lag allerdings darin, daß für den Bereich des militärischen Luftverkehrs alle Verwaltungszuständigkeiten vom Bundesministerium für Verteidigung selbst wahrgenommen wurden. Eigens zu diesem Zweck bestand das Amt für Flugsicherung der Bundeswehr (AFSBw), das als Fachbehörde dem Verteidigungsministerium direkt unterstellt war und bei der zivilen Flugsicherungsbehörde BFS eine Verbindungsstelle unterhielt. Auch wurde das militärische Flugsicherungspersonal an eigenen Bundesweherschulungseinrichtungen nach eigenen Kriterien ausgebildet, d.h. nach solchen, die spezifisch militärischen Erfordernissen genügen.

Ende der 80er bzw. zu Beginn der 90er Jahre wurde die Deutsche Flugsicherung organisationsprivatisiert. In diesem Zusammenhang wurde die Integration von Teilen der militärischen Flugsicherungskomponenten unter dem Dach einer einheitlichen Deutschen Flugsicherung realisiert, nachdem die Verfassung und das Luftverkehrsgesetz geändert worden waren. Mehr zu diesem Prozeß unter Punkt 1.2.2 dieses Kapitels.

Seit dem 1.1.1993 werden die Aufgaben der bundesdeutschen Flugsicherung von der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH wahrgenommen.¹⁵³

1.1.2 Personal, Aufgaben, Strukturen

Das Flugsicherungspersonal der BFS bestand aus Beamten, Angestellten und Arbeitern, die ihren Dienst bzw. ihre Arbeit in den Bereichen Management, Verwaltung, Betrieb und Technik verrichteten. Der Gesamtpersonalbestand der BFS belief sich am 1.1.1992 auf insgesamt 4.435, davon waren 76% Beamte, 21% Angestellte und 3% Lohnempfänger, von denen alle für sich in Anspruch nehmen konnten, zur »Flugsicherung« zu gehören. Obwohl Bezeichnungen wie z.B. »Techniker«, »Berater« oder »Sachbearbeiter« gebräuchlich waren, um branchenintern das Arbeitsfeld einer Mitarbeiterin oder eines Mitarbeiters zu beschreiben, wurde innerhalb der Personalstatistik nicht weiter nach arbeitsspezifischen Tätigkeiten differenziert. Dementsprechend zählten auch die mit der Durchführung der Luftverkehrskontrolle betrauten Fluglotsen zur Kategorie der »Verwaltungsbeamten im gehobenen Dienst«. Die Neueinstellung von Personal erfolgte nach Bedarfsfeststellung durch Ausschreibungen und war u.a.

¹⁵³ DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, gemäß Verordnung vom 11.11.1992, BGBl I S. 1928

abhängig von den durch das Bundesverkehrsministerium vorgegebenen haushaltsrechtlichen Beschränkungen (Planstellen). Angestellte und Arbeiter bekamen nach erfolgter Auswahl befristete Arbeitsverträge; die Entlohnung erfolgte im Rahmen des Bundesangestelltentarifes (BAT). Während für die Bewerber des höheren Verwaltungsdienstes bei der Bundesoberbehörde BFS ein eigener Ausbildungsgang vorgesehen war, wurden die Bewerber für den gehobenen und mittleren Dienst der Beamtenlaufbahn nach bestandener Auswahlprüfung an der bundeseigenen Flugsicherungsschule in den entsprechenden Tätigkeitsfeldern ausgebildet und nach erfolgreicher Ablegung der sog. Laufbahnprüfung in das Beamtenverhältnis auf Probe übernommen. Laufbahnprüfung, Besoldung, Gratifikationen, Pensionierung etc. waren einheitlich durch die relevanten Bundesgesetze geregelt; Beförderungen waren abhängig von im öffentlichen Verwaltungsbereich im Beamtenbereich üblichen *Regelbeurteilungen* und den durch das Bundesministerium für Verkehr bereitgestellten Planstellen. Personalmanagement vollzog sich gemäß gesetzlicher Regelungen; die Mitarbeitermotivation bezog Impulse aus Dienst- und Loyalitätsverpflichtung der Beamten, das Leistungsprinzip war in der Bundeslaufbahnverordnung verankert.¹⁵⁴

Die Vielfalt der vom Flugsicherungspersonal zu erfüllenden Aufgaben war und ist groß. Neben den Aufgaben, die von der BFS zentral wahrgenommen wurden, ab dem 1.1.1993 von ihrer Nachfolgerin DFS, werden unter dem Sammelbegriff der sogenannten »Flugsicherungsdienste« bereitgestellt. Dieser Begriff umfaßt dem Sicherheitsleitbild der Deutschen Flugsicherung GmbH zufolge "die Gesamtheit aller von der DFS angebotenen Dienstleistungen zur Gewährleistung einer sicheren, geordneten und flüssigen Abwicklung des Flugverkehrs sowie das reibungslose Zusammenwirken der Elemente des Systems Flugsicherung"¹⁵⁵. In der Zeit vor dem 1.1.93 war darunter im einzelnen zu verstehen:¹⁵⁶

- die Kontrolle von Luftfahrzeugen erfolgt durch den Flugverkehrskontrolldienst;
- Informationen an Luftfahrzeuge im Fluge werden vom Fluginformationsdienst übermittelt;
- der Flugalarmdienst hat die Aufgabe, bei Luftnotfällen den Such- und Rettungs-

¹⁵⁴ Vgl. Bundeslaufbahnverordnung (BLV) für die Laufbahn des mittleren, gehobenen und höheren Dienstes § 1 in: Deutsches Beamtenjahrbuch

¹⁵⁵ Vgl. Mitarbeiterhandbuch der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Sicherheitsleitbild

¹⁵⁶ Vgl. Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministers für Verkehr zum Gesetz über die BFS vom 8.4.1968 (AVV/BFS) bzw. § 27c und § 29 LuftVG.

dienst zu benachrichtigen;

- die Beratung der Luftfahrer erfolgt durch den Flugberatungsdienst;
- das Nachrichtenwesen wird vom Flugfernmeldedienst wahrgenommen;
- Betrieb und Wartung von Funknavigationsanlagen sind Aufgaben des Flugnavigationsdienstes.

Zur Erfüllung aller Aufgaben werden technische Mittel eingesetzt. Die wichtigsten sind das Fernsprechsysteem zur Koordination von Flugbewegungen am Boden, das Sprechfunksystem zum schnellen Austausch von Informationen zwischen Luftfahrzeugen und Bodenstationen und vor allem auch Radar zur aktuellen Luftlagedarstellung. Am Radararbeitsplatz laufen nahezu alle relevanten Informationen zusammen. Von hier aus wird direkt in den Flugverkehr eingegriffen und die sogenannte Flugverkehrskontrolle durchgeführt.

Die Flugverkehrskontrolle findet in einer ganz bestimmten Luftraumstruktur statt und basiert auf einem komplizierten und umfangreichen Regelwerk. So werden z.B. kontrollierter und unkontrollierter oder auch unterer und oberer Luftraum unterschieden. Die Vielfalt der Regeln und Lufträume eröffnet allen Luftfahrzeugen die unterschiedlichsten Nutzungsmöglichkeiten. Das Verhalten der Luftraumnutzer wird von einer der Straßenverkehrsordnung (StVO) vergleichbaren Luftverkehrsordnung¹⁵⁷ (LuftVO) geregelt. Der § 1 LuftVO lautet:

„Jeder Teilnehmer am Luftverkehr hat sich so zu verhalten, daß Sicherheit und Ordnung im Luftverkehr gewährleistet sind und kein anderer gefährdet, geschädigt oder mehr als nach den Umständen unvermeidbar behindert oder belästigt wird.“

Daneben enthält die LuftVO Ausweichregeln, Überholregeln, Regeln für die Einhaltung von Mindestabständen usw. Allen genannten Regeln liegt das Prinzip »*Sehen und Gesehenwerden*« aus den Anfängen der Luftfahrt zugrunde. Die Anwendung basiert auf der Voraussetzung guten Wetters. Der Gesetzgeber hat dementsprechend Wettermindestbedingungen in Form von Sichtflugregeln bzw. Visual Flight Rules (VFR) vorgeschrieben.¹⁵⁸ Sie legen die Mindestwerte fest und sollen ein sicheres Flugverhalten gerade noch ermöglichen. Werden diese Mindestwerte unterschritten, muß ein Wechsel der Flugregeln stattfinden und die Sichtflugregeln werden durch Instrumentenflugregeln bzw. Instrument Flight Rules (IFR) ersetzt.¹⁵⁹ Ein Instrumenten-

¹⁵⁷ LuftVO vom 14.11.1969 (BGBl. I S. 2117)

¹⁵⁸ Vgl. §§ 28-34 LuftVO vom 14.11.1969 (BGBl. I S. 2117).

¹⁵⁹ Vgl. §§ 35-42 LuftVO vom 14.11.1969 (BGBl. I S. 2117).

flug (IFR-Flug) ist so gesehen eng mit schlechtem Wetter verknüpft und bedarf zu seiner Durchführung verschiedener Instrumente an Bord, die eine sichere Orientierung im Luftraum sowie die eindeutige Navigation zum Zielort technisch sicherstellen. Im Gegensatz zu VFR-Flügen, die unter Beachtung der genannten Vorschriften von den Piloten eigenverantwortlich durchgeführt werden, unterliegen IFR-Flüge im kontrollierten Luftraum der Flugverkehrskontrolle und werden von Fluglotsen so geleitet und separiert, daß Kollisionen untereinander praktisch ausgeschlossen sind. Jedem kontrollierten Flug muß und wird demnach sein »eigener« gesicherter Luftraum garantiert. In der Fachsprache werden i.d.R. IFR-Flüge als »kontrollierte Flüge« bezeichnet¹⁶⁰. Diesen IFR-Flügen untereinander wird damit ein Höchstmaß an Sicherheit zuteil, das dem Interesse der kommerziellen Luftfahrt bzw. der gesamten Öffentlichkeit voll entspricht. Übrigens werden IFR-Flüge im Sinne »kontrollierter Flüge« auch bei gutem Wetter durchgeführt. Gerade dann verdichtet sich nämlich i.d.R. der Luftverkehr, weil eine Vielzahl von VFR-Flügen hinzukommt, die den Fluglotsen eben nicht bekannt sind und die sich nur nach dem Prinzip des *Sehens und Gesehenwerdens* bewegen. Alle Flüge der gewerblichen Luftfahrt werden daher bei gutem wie auch bei schlechtem Wetter nach Instrumenten durchgeführt.

Im Rahmen des Luftfahrt-Gesamtsystems hat die Flugverkehrskontrolle folgende Aufgaben zu erfüllen:¹⁶¹

- Zusammenstöße von Luftfahrzeugen in der Luft und auf dem Boden zu verhindern;
- Zusammenstöße zwischen Luftfahrzeugen und anderen Fahrzeugen sowie sonstigen Hindernissen zu verhindern;
- den Verkehr ökonomisch abzuwickeln;
- allzu großen Fluglärm zu vermeiden.

Die Durchführung dieser Aufgaben obliegt den Fluglotsen, an deren RADAR-Arbeitsplatz sich die gesammelte Vielfalt aller Informationen, bestehend aus dem gesprochenen und geschriebenen Wort sowie aus der Übertragung und Darstellung von Signalen, Symbolen und Zeichen der unterschiedlichsten Art konzentriert und durch

¹⁶⁰ Auch VFR-Flüge können unter bestimmten Voraussetzungen »kontrolliert« werden (C-VFR: controlled VFR-flight bzw. kontrollierter Sichtflug). Die Durchführung solcher Flüge ist mit Auflagen verbunden und bedarf einer besonderen technischen Ausrüstung des Flugzeugs, Qualifikation des Piloten und der Genehmigung durch die zuständigen Flugsicherungskontrollstellen.

¹⁶¹ Vgl. Betriebsanweisung für den Flugverkehrskontrolldienst, BFS, Selbstverlag, Frankfurt am Main/Offenbach.

diese in Kontrollanweisungen umgesetzt wird. Zu den Einstellungsvoraussetzungen von Fluglotsen gehören Zuverlässigkeit, Umsicht, Streßresistenz, gute Reaktions-, Merk- und Urteilsfähigkeit, zeitliches und räumliches Vorstellungsvermögen, Entscheidungsfreudigkeit und eine rasche Auffassungsgabe; daneben sind Kenntnisse der englischen Sprache in Wort und Schrift zwingend erforderlich. Fluglotsen der BFS waren Bundesbeamte in der gehobenen Bundesbeamten-Laufbahn. Als Pensionsgrenze war das 53. Lebensjahr gesetzlich vorgesehen, was mit der hohen Belastung und Beanspruchung gerechtfertigt wurde.¹⁶² Als Verwaltungsbeamte des Bundes im gehobenen Dienst (bis zur Organisationsprivatisierung 1993) stellten sie in den jeweils spezifischen Aufgaben- bzw. Arbeitsbereichen sicher, daß Gesetze und Vorschriften im Interesse der Flugsicherheit, Wirtschaftlichkeit und unter Vermeidung einer allzu großen Lärmbelastung für die Bevölkerung befolgt wurden. Der Anteil der Lotsen am Gesamtpersonal der BFS betrug 1991 knapp 40%.

Bei der Ausübung der Flugverkehrskontrolle wird jede Phase eines *kontrollierten Fluges* im *kontrollierten Luftraum* erfaßt und kontrolliert. Diese Kontrolle erfolgt durch Eingreifen in die jeweiligen Flugverläufe der Luftraumnutzer. Zu diesem Zweck stehen Fluglotsen und Piloten in ständiger Sprechfunkverbindung miteinander. Durch Anweisungen, Freigaben und Hinweise steuern die Lotsen den Luftverkehr und staffeln ihn nach konkret vorgegebenen Mindestkriterien. Diesen gesetzlichen Vorgaben entsprechend werden Flugzeuge grundsätzlich durch zeitliche Abstände, durch Zuweisung unterschiedlicher Flughöhen oder in festgelegten seitlichen Abständen teils in Sekundenschnelle voneinander gestaffelt. Mit Hilfe der durch Sprechfunkverkehr ausgetauschten Daten und der Luftlagedarstellung auf dem Radarschirm müssen die verantwortlichen Fluglotsen unzulässige Annäherungen erkennen; Unterschreitungen der Mindestsicherheitsabstände müssen sie durch unverzügliche Anweisungen an die Luftfahrzeugführer vermeiden helfen. Dabei kommen den einzelnen Flugverkehrskontrollstellen durchaus verschiedene Aufgaben zu. Die Fluglotsen im Tower überwachen den Luftverkehr in der unmittelbaren Umgebung des Flugplatzes sowie auf den Start-, Lande- und Rollbahnen. Diejenigen in der An- und Abflugkontrolle überwachen die an- und abfliegenden Luftfahrzeuge, die Lotsen in den Bezirkskontrollstellen sind für den Luftverkehr auf Strecke zuständig.

Die systematische Einbindung von Fluglotsen in diesem Überwachungs- und

¹⁶² Gemäß Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die BFS vom 15.8.74, BGBl I S.1969, i.V.m. dem Haushaltsstrukturgesetz vom 18.12.75, BGBl I S.3091, war die Altersgrenze für die Beamten des gehobenen Flugverkehrskontrolldienstes das 53. Lebensjahr.

Kontrollsystem könnte, technisch gesprochen, mit einem Regler in einem Regelkreissystem verglichen werden. In diesem Mensch-Maschine-Regelkreis, in dem die menschlichen und technischen Faktoren der Flugsicherheit am Boden und in der Luft eine optimierte funktionelle Einheit bilden sollen, agieren diese als persönlich verantwortliche Kontrollinstanzen. Bei dem »Regler-Menschen« Fluglotse wird prinzipiell von einem (möglichst) fehlerfreien Funktionieren ausgegangen. Der Gedanke an den *homo oeconomicus* taucht unwillkürlich auf, der als vereinfachtes Modell des wirklichen Menschen zum Zwecke der wirtschaftswissenschaftlichen Theorie entworfen wurde.¹⁶³ Dieses vereinfachte Modell eines Menschen geht aus von »konsistenten, rational geordneten, konstanten Bedürfnisstrukturen, stetiger Anpassungsgeschwindigkeit« aufgrund »vollkommener Information bei unendlicher Reaktionsgeschwindigkeit«, von »berechenbaren Handlungen«, die sich »unter Abwesenheit physischer oder psychischer Zwangs, leidenschaftlicher Affekte und zufälliger Trübungen der Klarheit des Urteils« vollziehen.

1.1.3 Flugsicherungsdienstleistung und Interessen

Die Geschichte der Deutschen Flugsicherung ist aufs Engste mit einem stetigen Ansteigen der Nachfrage nach Flugsicherungsdienstleistungen verknüpft, deren Befriedigung seitens der Bundesanstalt für Flugsicherung aufgrund der haushaltsrechtlichen Einbindung in das Budget des Bundesministeriums für Verkehr und wegen bürokratischer Organisationsstrukturen in der Regel nur rückwirkend nachgekommen werden konnte. Eine an ein solches Nachfragewachstum gekoppelte notwendige Effizienzerhöhung war damit stets in einem Dilemma befangen: dem erforderlichen Zwang zu Anpassung und Optimierung des Flugsicherungssystems im allgemeinen einerseits bei gleichzeitiger Sicherstellung eines unverzichtbar hohen Flugsicherheitsniveaus andererseits. Das Problem für die Flugsicherungsorganisation bestand auf dieser Grundlage aus der gesetzlich¹⁶⁴ festgelegten Aufgabe bzw. Notwendigkeit, daß eine für die deutsche Flugsicherheit zuständige Organisation, ihr Dienstleistungsangebot primär an den Luftraumnutzerinteressen zu orientieren und diese bei der

¹⁶³ Vgl. Tietzel, M., (1981), Die Rationalitätsannahme in den Wirtschaftswissenschaften oder der *homo oeconomicus* und seine Verwandten, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 32. Jahrgang 1981, S. 115-138.

¹⁶⁴ Vgl. Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministers für Verkehr zum Gesetz über die BFS vom 8.4.1968 (AVV/BFS) bzw. § 27 c und § 29 LuftVG

optimalen Ausschöpfung der Ressource Luftraum adäquat zu berücksichtigen hat:

- Die gewerbliche Luftfahrt legt neben einer sicheren Flugdurchführung unter ständiger Kontrolle der Flugsicherung besonderen Wert auf Pünktlichkeit und Wirtschaftlichkeit.
- Flugzeugen in Notsituationen, Ambulanz-, Rettungs- und Einsatzflügen, sowie sonstigen Flügen mit Sonderstatus erwarten zu Recht Prioritäten bei der Verkehrsabwicklung.
- Für den militärischen Flugverkehr geht es insbesondere um alle zur Aufrechterhaltung der Verteidigungsbereitschaft erforderlichen notwendigen Verfahren und deren flexiblen Anwendung in der Praxis, aber auch um die adäquate Berücksichtigung der besonderen Erfordernisse, unter denen militärische Flugzeugmuster generell operieren.
- Der allgemeinen Luftfahrt, der Sportfliegerei, geht es prinzipiell um eine möglichst uneingeschränkte Bewegungsfreiheit im Luftraum.

Und zu alledem kommt noch hinzu, daß

- die zentrale geographische Lage Deutschlands in Europa und die Einbindung der Deutschen Flugsicherung als vollintegriertes Mitglied in die internationale Luftfahrtorganisation ICAO erhöhte Beiträge für eine gefahr- und reibungslose Abwicklung des internationalen zivilen und militärischen Luftverkehrs erfordern.

Wie oben bereits ausgeführt lagen die Geschicke der Sicherung des bundesdeutschen Luftraums vom 7.7.53 bis zum 31.12.1992 in den Händen der Bundesanstalt für Flugsicherung (BFS)¹⁶⁵. In diesen Zeitraum fällt die Überführung des Personals vom Angestellten zum Beamten (1962-64) aus rechtlichen, fachlichen und personalwirtschaftlichen Überlegungen.¹⁶⁶ Die Interessenwahrnehmung und -sicherstellung in staatlicher Eigenregie durch die Organisationsform »Bundesoberbehörde« bis zum Jahre 1992 mit einer beamteten Mitarbeiterschar hatte gewisse Vorteile, aber auch Nachteile. Zu den Vorteilen gehört zweifelsohne die allgemein einer staatlichen Instanz und deren beamteten Vertretern zugeschriebene Unterstellung einer vorurteilsfreien und objektiven Abwägung der Nutzerinteressen, zudem auch der Glaube an eine unbestechliche, neutrale und optimale Verkehrslenkung. In dieses Bild eines neutralen Staates paßt durchaus die Vorstellung und das Bild von beamteten Mitarbeitern, die die hoheitlichen Flugsicherungsaufgaben

¹⁶⁵ Gesetz über die Bundesanstalt für Flugsicherung vom 23.3.53 (BGBl I S. 70)

¹⁶⁶ Zehn Jahre Bundesanstalt für Flugsicherung 1953-1962, Selbstverlag der BFS, Frankfurt am Main, 1963, S.14

in Management, Verwaltung und Betriebsdienst wahrzunehmen haben. Das Zugeständnis einer gewissen Schwerfälligkeit bei der Abwicklung von Flugsicherungsangelegenheiten im Verwaltungsablauf wird dabei kompensiert durch die gemeinhin verbreitete und plausible Vorstellung einer soliden und stets gleichbleibenden hohen Qualität des Outputs in Form von Effizienz und Flugsicherheit. Doch gehört die Annahme loyaler und dem Leistungsgrundsatz des § 1 der Bundeslaufbahnverordnung (BLV) entsprechender Flugsicherungsbeamten wohl mehr in den Bereich idealtypischen Denkens. Immerhin geriet die Flugsicherungsbehörde in den 60er und Anfang der 70er Jahre u.a. deswegen in die Schlagzeilen, weil die beamteten Flugsicherungsmitarbeiter sich eben nicht als Beamte fühlten (!); der Leistungsgedanke eines Beamten gemäß § 1 BLV schien hier nicht kompatibel zu sein. Dieses Gefühl und damit einhergehende Denken hatte Auswirkungen weniger auf die Flugsicherheit als auf die Effizienz¹⁶⁷ der Aufgabenerfüllung. Die in diesem Geiste bewußte Anwendung von Kontrollanweisungen als dem Charakter nach Verwaltungsakte, bei denen es weniger um Effizienz als um bürokratische Korrektheit ging und mehr oder weniger große Ermessensspielräume eröffnete, führte letztendlich immer wieder zu unwirtschaftlichen Situationen bei der Flugverkehrsabwicklung. Obwohl Ausdruck einer nachvollziehbaren und formaljuristisch korrekten Staatssouveränität¹⁶⁸, führte diese der Kontrolle zu Grunde liegende Philosophie zur Inflexibilität des Flugsicherungssystems und damit zu Ineffizienzen, m.a.W. Flugzeuge blieben stehen, mußten Umwege fliegen oder in die Warteschleifen etc. Ähnliche systematische Ineffizienzen, die ihre Wurzeln in dem Nebeneinander von militärischer/ziviler Flugsicherung und in einer rigiden Behördenstruktur und Kameralistik haben, waren im Management und in der Verwaltung auszumachen. So führte insbesondere die Abhängigkeit vom Budget des Bundesministeriums für Verkehr zu dauerhaften Defiziten hinsichtlich einer adäquaten Personalplanung, Aus- und Weiterbildung des vorhandenen Personals und fachlich bedingter notwendiger Investitionen in moderne Technik, Material und Systeme¹⁶⁹. In diesem institutionell bedingten investorischen Hinterherhinken kann ein systemimmanentes Dilemma einer Flugsicherungsorganisation in Staatsregie identifiziert werden.

¹⁶⁷ Vgl. hierzu Kapitel III.4.4 "Der konstante Faktor: Flugsicherheit"

¹⁶⁸ Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse im Flugsicherungsdienst als ständige Aufgabe folgt aus § 2 des BFS-Gesetzes.

¹⁶⁹ Vgl. Träbert, M., BMV, Referat 16 (Flugsicherung), in einem Interview »Fragen an...« in: Transition Transparent, Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Nr. 1 - Juni 1992, Seite 2-3

Nun hat die Verkehrsdichte insbesondere in den vergangenen 10-15 Jahren rapide zugenommen und die Bereitstellung von Flugsicherheit zu einem immer schwierigeren Unterfangen werden lassen. Waren es im Jahre 1981 noch insgesamt 922.000 kontrollierte Flüge, die das Flugsicherungsangebot im Luftraum der Bundesrepublik Deutschland nachfragten, so waren es 1986 bereits 1.083.000 und 1995 immerhin 2.033.826.¹⁷⁰ Personal und Gerät, so kann pauschal festgehalten werden, waren nicht für diese Kapazitäten ausgelegt und führte zu Ausfällen. Konsequenterweise kamen vielfach Verkehrsflußsteuerungsmaßnahmen¹⁷¹ zur Anwendung. Die Sicherheit konnte dementsprechend nur noch durch Wartezeiten am Boden und in der Luft aufrechterhalten werden. Aus ökonomischer Perspektive eine zwar sicherheitspraktisch wirksame, wirtschaftlich jedoch höchst unbefriedigende Maßnahme. Mehr und mehr begann das ökonomische Interesse die anderen zu dominieren und gaben Anlaß zu Überlegungen hinsichtlich einer Reform der Organisation Flugsicherung. Aus der Perspektive des BMV ein relativ unproblematischer Vorgang: "Als im Jahr 1986 ein unvorhergesehenes explosionsartiges Wachstum des Luftverkehrs einsetzte, zeigte sich deutlich, daß es der BFS wegen dieses öffentlich-rechtlichen Korsetts nicht mehr gelang, den steigenden Anforderungen zeitgerecht zu entsprechen. Zwar konnte sie die Sicherheit noch uneingeschränkt gewährleisten. Im personellen wie im investiven Bereich taten sich jedoch Engpässe auf. Untersuchungen des BMV ergaben, daß Voraussetzung für eine voll funktionsfähige Flugsicherung die Überführung der Behörde in eine privatrechtliche Organisation ist..."¹⁷² Daß dieser Vorgang nicht unproblematisch war und daß die Reform auch hätte scheitern können, zeigt insbesondere die weiter hinten folgende mikropolitische Analyse des Reformgeschehens.

¹⁷⁰ Statistische Jahresberichte, DFS Geschäftsbereich FS-Dienste, Bereichssteuerung FCG Statistik,

¹⁷¹ System, das Startintervalle vergibt und Flugzeuge z.B. nur in 10-Minutenabständen abfliegen läßt, um sicherzustellen, daß die Kapazitäten im Luftraum nicht überlastet werden. (Anm. d. Verf.)

¹⁷² Vgl. Träbert, M., BMV, Referat 16 (Flugsicherung), in einem Interview »Fragen an...« in: Transition Transparent, Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Nr. 1 - Juni 1992, Seite 2-3

1.2 Reorganisation zwischen gestern und heute

1.2.1 Der politische Wille

Der politische Wille I

Vom 7.7.1953 bis zum 31.12.1992 zeichnete die Behörde BFS für die Sicherheit der Luftfahrt innerhalb der Bundesrepublik Deutschland verantwortlich. Ihre Einbindung im System der bundeseigenen Verwaltung war von Gesetzes wegen vorgegeben und blieb im wesentlichen unverändert. Eine allen Bereichen der Luftfahrt innewohnende Fortschrittsdynamik erforderte hingegen immer wieder reaktive sachbezogene Reformen, so daß die organisatorische Entwicklungsgeschichte der Flugsicherung unabhängig von der äußeren Organisationsgestalt eng mit innerstrukturellem Wandel, Veränderung oder Anpassung verknüpft war. Ursächliche Bedeutung kam dabei dem bis heute andauernden kontinuierlichen Wachstum des Luftverkehrs zu und dem gesetzlichen Auftrag einer prinzipiell adäquaten Bereitstellung von Serviceleistungen und Sicherheit. Die Bemühungen schlugen sich z.B. in Änderungen der Luftraumstruktur, Neuaufteilungen der Zuständigkeitsbereiche und räumlichen Umorganisationen der Kontrolldienststellen zum Zwecke einer besseren Betriebsabwicklung nieder; aber auch die moderne Technik hielt Einzug, insbesondere in Gestalt von Radar und elektronischer Datenverarbeitung als Antwort auf den Einsatz von Düsenverkehrsflugzeugen mit immer höher werdenden Geschwindigkeiten, Transportkapazitäten und benutzbaren Höhen. Reformmaßnahmen im Personalbereich waren ebenso zu verzeichnen. Ihre direkten und indirekten Auswirkungen haben unverkennbare strukturelle Spuren hinterlassen. Vielleicht sogar mehr noch als alle anderen Maßnahmen haben sie die Organisation BFS hinsichtlich Image, Flexibilität und Effizienz geprägt.¹⁷³

Der Personalkörper der BFS bestand im Jahre 1953 aus 3 Beamten, 600 Angestellten im öffentlichen Dienst und 20 Lohnempfängern. Dieser Personenkreis rekrutierte sich aus engagierten Angehörigen der ehemaligen deutschen Reichsflugsicherung und aus Mitarbeitern, die bereits bei den Alliierten nach dem Kriege in Flugsicherungsdiensten eingesetzt worden waren. Überlegungen rechtlicher, fachlicher und personalwirtschaftlicher Art führten schließlich im Jahr 1961 den Gesetzgeber zu dem Entschluß, für den Flugsicherungskontrolldienst und den flugsicherungstechnischen Dienst Beamtenlaufbahnen einzurichten. Die rechtlichen Überlegungen gründeten sich auf den Artikel 33 Abs. 4 des Grundgesetzes, wonach die Ausübung

¹⁷³ Vgl. hierzu insbesondere Kapitel III.4.4 "Der konstante Faktor: »Flugsicherheit«"

hoheitsrechtlicher Befugnisse als ständige Aufgabe i.d.R. Beamten zu übertragen ist.¹⁷⁴ Die anderen Gesichtspunkte der Begründung ergaben sich seinerzeit aus der vermuteten Notwendigkeit, durch eine breitere Ausbildung eine vielseitigere Verwendungsmöglichkeit des Personals zu schaffen, da vermutet wurde, daß die ständige Arbeitsbelastung dazu führe, daß mindestens ein Teil der Bediensteten vor Erreichen der Altersgrenze für diesen Dienst untauglich werden würde. In einem Rundschreiben vom 21.5.1962 teilte das BMV den Angestellten des Flugsicherungsbetriebsdienstes diese Absicht mit. Der Statuswechsel sollte in Form eines einmaligen Übernahme-Angebotes den Betroffenen unterbreitet werden. Die Überführung war auf den 15.2.1963 befristet und ist später bis zum 30.6.1964 verlängert worden.¹⁷⁵

Die Überführung des Personals in das Beamtenverhältnis war zwar politisch gewollt, doch sollte die Freiwilligkeit des Übertritts durch das Personal gewährleistet werden, indem garantiert wurde, daß berufliche und finanzielle Benachteiligungen für den Fall gegenteiliger Entscheidungen ausgeschlossen würden. Das einstimmig negative Votum von 250 Delegierten einer Sondertagung des Verbandes deutscher Flugleiter e.V. (VDF) am 12.3.62 in Frankfurt/Main zu einer Übernahme mit den vorgesehenen Bedingungen wurde von Bundesverkehrsminister Seebohm in der 24. Sitzung des Deutschen Bundestages am 6.4.1962 mit den Worten kommentiert, er habe schon viele einstimmige Beschlüsse erlebt, bei denen diejenigen, die abgestimmt haben, nicht der Meinung waren, die sie durch ihre Abstimmung zum Ausdruck gebracht haben; auch "übersähen die Herren die Konsequenzen".¹⁷⁶ Der Antrag des Abgeordneten Iven (SPD) in der 25. Sitzung des Deutschen Bundestages vom 10.4.1962, die Verbeamtung doch nicht durchzuführen, da sich bei den im Haushaltsplan ausgeworfenen Stellen für fast alle Betroffenen Verschlechterungen ergäben, wurde vom Parlament abgelehnt.

Ablauf und Durchführung der Verbeamtung wurden von folgenden Umständen

¹⁷⁴ Die Ausübung hoheitsrechtlicher Befugnisse im Flugsicherungsdienst als ständige Aufgabe folgt aus § 2 des BFS-Gesetzes.

¹⁷⁵ Vgl. § 26 der Laufbahn-, Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den gehobenen FS-Kontrolldienst, veröffentlicht im Verkehrsblatt des BMV, Heft 6 vom 3.3.1964.

¹⁷⁶ Verkehrsminister Seebohm in der 24. Sitzung des Deutschen Bundestages, zitiert nach: o.V., Eine Dokumentation des VDF, in: Der Flugleiter, 17/1970, Heft 4, S. 12.

begleitet:¹⁷⁷

- Die Angestellten der Flugsicherung führten am 4.6.1962 einen 36-stündigen Streik durch.
- Mit Verweis auf eine Soll-Stärke von 820 zu einer Ist-Stärke wurde die BFS vom BMV zu einem Ausbildungsstop für angestellte Lotsen angewiesen.¹⁷⁸ Diese Einschränkung der Aus- und Weiterbildung wurde offiziell als unabhängig von einer Verbeamtung und als nur kurzfristige Maßnahme deklariert.
- Eine vom Bundesverkehrsministerium durchgeführte "Personalwirtschaftliche Bestandsaufnahme" ergab 3 Monate nach Verhängung des Ausbildungsstops, daß aufgrund des vorgegebenen Dienstpostensolls kein Grund bestand, diese Bediensteten in eine weitergehende praktische Ausbildung zu nehmen.
- Die Gewerkschaften ÖTV/DAG hatten ihren Mitgliedern zunächst empfohlen, Verbeamtungsangebote abzulehnen. Doch während die ÖTV dies schließlich "unter Berücksichtigung aller Gesichtspunkte" zurücknahm, wollte die DAG die "Verträglichkeit der Maßnahmen des BMV mit den rechtsstaatlichen Grundsätzen arbeitsgerichtlich klären" lassen. Doch dazu kam es nur noch auf individueller Ebene, denn nach Ablauf der Übernahmefrist am 15.2.1963 traten noch zahlreiche Bedienstete an die BFS mit dem Wunsch heran, nachträglich in das Beamtenverhältnis übernommen zu werden. Hierbei spielten fundamentale Existenzsorgen die Hauptrolle. Dem Wunsche wurde mit einer Verlängerung der Frist bis zum 30.6.64 entsprochen.

Mit dem Tage des Inkrafttretens der Laufbahn-, Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den gehobenen Flugverkehrskontrolldienst¹⁷⁹ am 1.7.1964 wurde die Überführung von Angestellten in das Beamtenverhältnis als abgeschlossen betrachtet. Die Mehrheit des Personals hatte das Übernahmeangebot akzeptiert. Die Bedingungen des Übergangs, der Statuswechsel selbst, aber auch der ca. 2 Jahre währende Zeitraum des Übergangs hatten fachliche, aber insbesondere soziale Konsequenzen, die in den Folgejahren das Verhältnis zwischen Bediensteten und Dienstherrn bestimmen sollten. So hatten die Übertritte in Verbindung mit den Übergangsbestimmungen unmittelbar zur Folge, daß

¹⁷⁷ Vgl. o.V., Eine Dokumentation des VDF, in: Der Flugleiter, 17/1970, Heft 4, S. 12-16.

¹⁷⁸ Vgl. Erlaß BMV L6 623/3-2301 Vm/62.

¹⁷⁹ Vgl. Laufbahn-, Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den gehobenen Flugsicherungskontrolldienst vom 3.3.64, Z2, Pwa 9/348 In/63.

- die Einstellungsvoraussetzungen herabgesetzt und nur noch verbeamtungswillige Bewerber eingestellt wurden,
- sich der Erholungsurlaub für die Mehrzahl der Bediensteten verkürzte,
- das Prinzip der grundsätzlichen Koppelung von Tätigkeit und Eingruppierung wegfiel,
- eklatante Gehaltsunterschiede bei gleicher Qualifikation akzeptiert werden mußten,
- sich die Personalsituation verschlechterte, da aufgrund allgemeiner Unruhe und Unsicherheit eine größere Anzahl befähigter Nachwuchskräfte den Dienst quittierte.

Darüber hinaus hatte der Ausbildungsstopp für Angestellte zur Folge, daß oftmals ein beamteter Lotse 2 Positionen übernehmen mußte. Bei gleichzeitigem Anstieg des Luftverkehrsvolumens stieg damit die individuelle Arbeitsbelastung.

Die weitaus größten Auswirkungen machten sich jedoch im sozialen Bereich bemerkbar und äußerten sich als erstes in einer Verschlechterung des Betriebsklimas und in einem Sinken der Motivation, da weder verbeamtete noch angestellte Lotsen sich optimal eingesetzt, geschweige denn gerecht behandelt oder bezahlt fühlten. So wurde z.B. der verfügte Ausbildungsstopp für Angestellte nie aufgehoben; dies bedeutete keine Aufstiegsmöglichkeiten und demzufolge praktisch ein Ende der Angestelltenlaufbahn. Damit wurde den Angestellten nicht nur die Möglichkeit versagt, diejenige berufliche Laufbahn zu absolvieren, die ihnen bei Eintritt in die BFS zugesagt worden war, sie erlitten gleichzeitig Einbußen in ihrer sozialen Stellung und erhebliche Einkommensverluste.¹⁸⁰ Diese waren umso größer, als festgestellt wurde, daß die Zulagengewährung für Angestellte haushaltsrechtliche Fragen mit sich brachte, was dazu führte, daß man Angestellte nicht mehr im zulageberechtigten Wechseldienst oder an zulageberechtigten Radar-Arbeitsplätzen einsetzte, da tarifrechtliche oder arbeitsvertragliche Ansprüche auf eine Beschäftigung, für die eine monatliche Zulage zu gewähren war, nicht in den Angestellentarifverträgen verankert worden waren.

Aber auch die verbeamteten Lotsen verrichteten fortan ihre Tätigkeit in dem Bewußtsein, daß sie nun zu Verwaltungsbeamten zählten, die den Luftverkehr vorschriftenkonform planen und verwalten sollten. Diese neue offizielle Einschätzung ihrer Tätigkeit korrespondierte jedoch nicht mit ihrem Berufsbild und ihrer praktischen Kenntnis davon, daß die notwendige Flexibilität des Kontrollsystems nur durch dafür geeignete und ausgebildete Menschen erreicht werden könne; so, wie es übrigens bis

¹⁸⁰ Vgl. Denkschrift zur Situation Im FS-Betriebsdienst der Bundesanstalt für Flugsicherung, 4.10.1968, VDF, Frankfurt am Main.

kurz zuvor noch in einem offiziellen Merkblatt niedergelegt und erwartet worden war.¹⁸¹ Die Gesamtheit des Personals sah in der Verbeamtung eine Abwertung des Berufsstandes.¹⁸²

Nachdem die Gewerkschaften die Verbeamtung mit den genannten Konsequenzen nicht hatte verhindern können, reorganisierte sich der größte Teil des Flugsicherungspersonals im Verband Deutscher Flugleiter e.V. (VDF), der bis dahin nur eine untergeordnete Rolle gespielt hatte. Seine Aktivitäten kennzeichneten in den Folgejahren das Bemühen um die Rücküberführung des Flugsicherungspersonals in den Angestelltenstatus und einer damit verbundenen Reaktivierung des Leistungsprinzips. Diese beiden Ziele konnten trotz eines im Jahre 1968 durchgeführten sogenannten Bummelstreiks, trotz einer »Denkschrift«¹⁸³, in der umfassend Sicherheitsmängel und Systemdefizite erläutert wurden und trotz der Aktion "Dienst nach Vorschrift" des Jahres 1973 nicht erreicht werden¹⁸⁴. Die Regierung sah die Vorwürfe der Fluglotsen als unbegründet an.¹⁸⁵ Als Bestrafung und zur Abgeltung von daraus entstandenen Schadenersatzforderungen der gewerblichen Luftfahrt erklärte sich der Verband der Fluglotsen VDF in einem Vergleich mit einer Zahlung von ca. 2 Millionen DM einverstanden. Mit einer unter diesen Verwaltungsbeamten überwältigenden Solidarität wurde der Schuldenberg gemeinsam abgetragen. Der politische Wille hatte sich durchgesetzt.

Der politische Wille II

“Es ist politischer Wille, daß die Deutsche Flugsicherung unter marktwirtschaftli-

¹⁸¹ Merkblatt für Bewerber für den Flugsicherungskontrolldienst vom 10.1.61, BFS, Frankfurt/Main, III 3 Az.: 8332.

¹⁸² Vgl. Denkschrift zur Situation im FS-Betriebsdienst der Bundesanstalt für Flugsicherung, 4.10.1968, VDF, Frankfurt am Main.

¹⁸³ Vgl. Denkschrift zur Situation im FS-Betriebsdienst der Bundesanstalt für Flugsicherung, 4.10.1968, VDF, Frankfurt am Main.

¹⁸⁴ Vgl. o.V., Vielen Dank Herr Minister!?, in: Der Flugleiter, Frankfurt a. M., 3/74, Jahrgang 21, die am 14.6.1972 eingesetzte interministerielle Arbeitsgruppe zur Erarbeitung eines Konzepts mit Lösungsvorschlägen für eine Rückführung der Fluglotsen in das Angestelltenverhältnis stellte nach 3 Monaten fest, daß eine Statusänderung nicht möglich sei.

¹⁸⁵ Vgl. o.V., Regierung: Vorwürfe der Fluglotsen sind unbegründet, in: Die Welt, 14.8.1973

chen Aspekten reorganisiert und das Flugsicherungs-personal in das Angestelltenverhältnis zurücküberführt werden soll.“¹⁸⁷ Diese Worte des damaligen Bundesverkehrsministers Krause, gesprochen am 30.4.92 anlässlich einer Pressekonferenz zur Privatisierung der Flugsicherung in Bonn, bedeuteten den Startschuß für die Organisationsprivatisierung der Deutschen Flugsicherung zu einer nach marktwirtschaftlichen Prinzipien agierenden Wirtschaftsorganisation. Krause äußerte seine Zuversicht, daß es mit dem neuen Gesetz¹⁸⁸ gelingen wird “eine attraktive Deutsche Flugsicherung GmbH zu schaffen - ein Unternehmen, das nicht nur den Wünschen der Luftraumnutzer entspricht, sondern auch der Forderung vieler Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Flugsicherung nach einem Arbeitsumfeld, in dem Leistung, für den, der sie erbringt, auch lohnt”.

Der Gedanke, das verbeamtete Flugsicherungspersonal wieder in den Angestelltenstatus zurückzuüberführen und darüber hinaus sogar die gesamte Institution BFS aufzulösen, entstand und entwickelte sich im Verlauf der 80er Jahre. Wer ihn als zukunftsweisende Reformmaßnahme für sich alleine in Anspruch nehmen darf, ist heute nicht mehr eindeutig zu klären. Die Gewährleistung einer ausreichenden, d.h. 100%igen Flugsicherheit wurde mehr und mehr in Zweifel gezogen¹⁸⁹. Die im nachfolgenden Abschnitt wiedergegebenen Gedanken und Zitate charakterisieren die in jenen Tagen weit verbreitete Stimmungslage¹⁹⁰: “Es gibt keine logische Begründung dafür” sagt John Meredith, Senior Director der IATA Infrastructure Action Group, “daß Fluglotsen Beamte sein müssen und Detlef Winter, Vorstandsmitglied Flughafen Frankfurt/Main AG, meinte: “Die Überführung der BFS in eine privatrechtliche Organisationsform ist unverzichtbar. Auch Vertreter der großen politischen Parteien schlossen sich an. So betonte Dionys Jobst (CDU): “Wir Parlamentarier haben ja zu einem sehr frühen Zeitpunkt die Notwendigkeit erkannt, daß in der Flugsicherung andere Problemlösungen zur Anwendung kommen müssen. (...) Ich bin überzeugt, daß die Flugsicherung ihre Probleme außerhalb des öffentlichen Dienstes (...) weitaus besser lösen kann.” Auch Klaus Daubertshäuser, verkehrspolitischer Sprecher der SPD forderte “seit langem eine Flugsicherung aus einer Hand”, auch sei das öffentliche

¹⁸⁷ Statement von Bundesverkehrsminister Krause zur Pressekonferenz zur Privatisierung der Flugsicherung am 30. April 1992 in Bonn, veröffentlicht vom Pressedienst des Bundesministers für Verkehr, Bonn, den 30.4.19 92

¹⁸⁸ Vgl. 10.ÄndGLuftVG, veröffentlicht am 23.7.92 BGBl I S.1370

¹⁸⁹ Vgl. Piepgras, I., Kieker, B., Die Hölle am Himmel, in: Die ZEIT, vom 10.6. 88

¹⁹⁰ Vgl. o.V., Verspätung, in: Der Flugleiter, 38/1991, Heft 4, S. 4.

Dienst- und Haushaltsrecht, dem die BFS unterlag, zu wenig flexibel. Ein flexibles Management wurde demzufolge ebenso gefordert wie auch die Einsicht kund getan, eine behördliche Struktur reagiere zu langsam. Eine doch herausragende Rolle spielten bei diesen neuerlichen Einschätzungen allerdings die Luftverkehrsprognosen, die von einer Verdoppelung des Luftverkehrs bis zum Jahre 2000 ausgingen, und die in besonderem Maße Problemlösungen für das stark überlastete Flugsicherungssystem, auch europäisch gesehen, erforderlich machten.

Luftverkehrswachstum, Personaldefizite, Planungsmängel und veraltete Ausrüstung kennzeichneten nun allerdings immer schon die Flugsicherung in Deutschland und entwickelte sich sozusagen zu ihrem Markenzeichen - so gab es überproportionales Wachstum bereits in den 60er Jahren, und die aus einem öffentlich rechtlichen Korsett für das Flugsicherungssystem resultierenden Mängel waren auch schon 1967 bekannt.¹⁹¹ Doch erst ca. 20 Jahre später kommt es zu mehr oder weniger Reorganisationsforderungen, und zwar, so will es zumindest scheinen, unisono von Politikern, Ministerialbürokraten, zivilen und militärischen Luftraumnutzern, den unterschiedlichsten Interessenverbänden, Gewerkschaften sowie Flugsicherungspersonal inklusive des eigenen Managements.

Am 20.12.1989 faßte die Bundesregierung den Entschluß, einen Gesetzentwurf für eine privatrechtliche Flugsicherungsorganisation im Parlament einzubringen. Aufgrund dieses Entschlusses wurde der Bundesverkehrsminister beauftragt, die erforderlichen Gesetzgebungsverfahren einzuleiten und eine Verhandlung mit dem Bundesjustizminister über die Notwendigkeiten einer Grundgesetzänderung zu vereinbaren.¹⁹² Auch sollten die Voraussetzungen für eine militärische Integration geschaffen und innerhalb des Gesetzgebungsverfahrens verwirklicht werden. Noch im Sommer 1990 wurde die 10. Novelle des LuftVG vom Parlament verabschiedet und passierte den Bundesrat. Sie konnte jedoch nicht in Kraft treten, da der Bundespräsident aufgrund anhaltender Diskussionen im Rechtsausschuß des Deutschen Bundestages die Gesetzesvorlage nicht unterschrieb und um nochmalige Stellungnahme der zuständigen Ressorts bat. Erst nach einer Ressortvereinbarung vom 6.11.91 zwischen dem Bundesverkehrs- und dem Bundesverteidigungsminister, mit der die Integration der militärischen Flugsicherung in die zivile neu geregelt wurde, passierte dasselbe

¹⁹¹ Vgl. o.V., Eine Dokumentation des VDF, in: Der Flugleiter, 17/ 1970, Heft 4, Seite 17.

¹⁹² Dabei ging es um die Verträglichkeit des Vorhabens mit Art. 33,4 GG, wonach hoheitsrechtliche Aufgaben i.d.R. Beamten zu übertragen sind.

Gesetz bei gleichzeitiger Änderung des Grundgesetzes die Gesetzgebungsinstanzen und konnte am 23.7.1992 in Kraft treten.¹⁹³ Damit waren die Weichen für die neue Organisationsform, die den Namen Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS) tragen sollte, gestellt. Mit Zustimmung des Parlaments konnte der Vorsitzende der Geschäftsführung bereits am 1.3.92 unter festen Vertrag genommen werden.

Für ein Vorbereitungsteam suchte und verpflichtete er Führungskräfte für das Finanz-, Rechnungs- und Personalwesen aus der Privatwirtschaft, um gemeinsam mit der BFS, dem Verkehrsminister und externer Unterstützung die für die Gründung und Betriebsaufnahme der DFS erforderlichen Grundlagen zu erarbeiten. Noch im Herbst des Jahres 1992 wurde die DFS-GmbH-Gründung¹⁹⁴ vollzogen und bereits im November begannen die Manteltarifgespräche mit Vertretern der Gewerkschaften ÖTV, DAG und Interessenvertretern des Personals.¹⁹⁵

Die Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS) gehört als Kapitalgesellschaft in die Gruppe der Gesellschaften im engeren Sinne, basierend auf dem GmbH-Gesetz vom 20.4.1892. Danach ist die GmbH eine juristische Person des Privatrechts, die die Rechtsfähigkeit mit der Eintragung im Handelsregister erlangt. Alleiniger Kapitalgeber ist im Falle der DFS der Bund, der sie gleichzeitig mit der hoheitlichen Aufgabe Flugsicherung versehen hat.¹⁹⁶ Als Kapitalausstattung wurde der DFS das gesamte Anlagevermögen der BFS übertragen. Auf eine Gewinnausschüttung hat der Bund verzichtet. Organe der DFS sind die Geschäftsführer, der Alleingesellschafter Bund als juristische Person (vertreten durch den Verkehrsminister), sowie der Aufsichtsrat. Die Geschäftsführer vertreten die Gesellschaft gerichtlich und außergerichtlich gegenüber Dritten und dem Personal, gegenüber dem Aufsichtsrat sind sie rechtlich unabhängig, gegenüber dem Gesellschafter weisungsgebunden. Insofern hat der Bund Eingriffsmöglichkeiten in die Geschäftspolitik der GmbH. Daß sich der Staat allerdings zu sehr in die Firmenpolitik der GmbH einmischen will, glaubt der Hauptgeschäftsführer nicht, denn immerhin seien "die Rechte und Pflichten der Geschäftsführung weiter gefaßt als bei allen derzeit vom Bund oder den Kommunen gehaltenen Gesellschaften".¹⁹⁷ Auch stellt

¹⁹³ Vgl. 10. ÄndGLuftVG veröffentlicht am 23.7.92 (BGBl I S. 1370)

¹⁹⁴ Vgl. Handelsregistereintrag DFS GmbH vom 19.10.92 5 HRB 8533

¹⁹⁵ Vgl. Kooperationsvertrag des VDF mit der DAG vom 31.5.1990 Darin wird vereinbart, daß berufs-/tarifpolitische Interessen vom VDF/DAG wahrzunehmen sind.

¹⁹⁶ Vgl. § 31 b 10. ÄndGLuftVG.

¹⁹⁷ Vgl. Kaden, D., Interview vom 4.11.92, zitiert in: Der Flugleiter, 39/1992, S.4

er fest: "Wir haben zur Zeit mehr Entscheidungsfreiheiten als jede andere dieser Unternehmensgruppen."

1.2.2 Die Flugsicherung wird organisationsprivatisiert

Genese

Die Aktion *Dienst nach Vorschrift*, mit der das beamtete Flugsicherungspersonal im Jahre 1973 öffentlich in Erscheinung getreten war, wurde mit dem »Kanzlerwort« beendet. Es handelte sich dabei um die Zusage des damaligen Bundeskanzlers Willy Brandt, sich für eine faire und gerechte Lösung der Probleme in der Flugsicherung einzusetzen. Diese Zusage bzw. Vereinbarung zwischen Regierungsvertretern und den Vertretern des Verbandes Deutscher Flugleiter war nicht öffentlich, denn die im Flugleiterverband VDF organisierten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Flugsicherung wurden seiner Zeit als *Kriminelle* angesehen und auch so behandelt. Mit ihnen brauchte offiziell nicht verhandelt zu werden. Der Staat hatte Stärke gezeigt.

In den Folgejahren wurde vom Bundesminister für Verkehr gemeinsam mit anderen Bundesressorts sowie Vertretern der Luftraumnutzer und der Gewerkschaften wiederholt die Frage geprüft, ob sich die Schwierigkeiten im Bereich der Flugsicherung durch eine stärkere Verselbständigung lösen lassen. So wurden u.a. die Modelle *rechtsfähige Anstalt* oder *privatrechtliche Gesellschaft* überprüft und im "Hinblick auf schwierige rechtliche und politische Bewertungsfragen"¹⁹⁸ wieder verworfen. Die Haupthemmnisse, die nationalen und supranationalen Flugsicherungsbelange der 70er Jahre bereits in diesem sehr frühen Stadium zukunftsorientiert einer sachadäquaten Lösung zuzuführen, waren demzufolge nicht in der Sache fundiert, vielmehr in subjektiven Bewertungen der politisch Verantwortlichen, die aus der gleichzeitigen Zuständigkeit bei unterschiedlicher Interessenverteilung des Verkehrs-, Verteidigungs-, Finanz- und Innenministeriums resultierten. Hinzu kam ein neues Verständnis des Bundesministers für Verteidigung, das sich in den 70er Jahren hinsichtlich der von den Streitkräften im Verteidigungsfall auf dem Gebiet der Flugsicherung wahrzunehmenden Aufgaben entwickelte. Demnach wurde eine überörtliche militärische Flugsicherung auch in Friedenszeiten zur Erfüllung des Verteidigungsauftrags für unverzichtbar gehalten. Die Bemühungen um eine prinzipiell anzustrebende Abwicklung des ge-

¹⁹⁸ Vgl. "Wege zur Lösung der aktuellen Probleme der Flugsicherung", Bericht des Bundesministeriums für Verkehr an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages, Bonn, 15.9.1988, S.15

samten zivilen und militärischen Flugverkehrs im unteren Luftraum ausschließlich durch die Bundesanstalt für Flugsicherung wurden verworfen.

An dieser Stelle scheint es wichtig, darauf hinzuweisen, daß im Laufe der Jahre seit 1973 eine generelle perspektivische Verschiebung bei der Beurteilung der Flugsicherungsprobleme und ihrer Lösungen vonstatten gegangen war. Fast unmerklich betraf der den Gesprächen und Überlegungen zu Grunde liegende Gedanke immer seltener eine Neuordnung/Reorganisation der Flugsicherung als solches. Das nach wie vor ungelöste Hauptproblem der Flugsicherung schien mehr und mehr in der ungelösten Problematik eines Nebeneinanders von ziviler und militärischer Ressourcennutzung identifiziert werden zu können. Auch eine von 1979-1982 dauernde, d.h. dreijährige Diskussion über die Neuordnung der Flugsicherung, die unter der Vorgabe geführt worden war, ein gemeinsames zivil-militärisches, paritätisch besetztes »*Bundesamt Flugsicherung*« zu schaffen, wurde mit der abschließenden Feststellung verworfen: "Weder BMV noch BMVg sehen einen Bedarf in einer Neuregelung der Organisationsform der Flugsicherung"¹⁹⁹. Basierend auf einem Selbstverständnis, das aus dem in der Verfassung verankerten Verteidigungsauftrag der militärischen Flugsicherung resultierte, wurde unter Federführung des Verteidigungsministers ab ca. 1983 das sogenannte *Sobernheimer Konzept* entwickelt. Integraler Bestandteil dieser Flugsicherungsphilosophie war es, den militärischen Flugverkehr (OAT=Operational Air Traffic) dieselben Lufträume nutzen zu lassen wie der zivile Flugverkehr (GAT=General Air Traffic). Dabei sollte OAT von militärischen und GAT von zivilen Fluglotsen kontrolliert werden. Ein zunächst einmal plausibler Gedanke, so will es scheinen. Als problematisch und sicherheitsrelevant muß hierbei allerdings die Tatsache Berücksichtigung finden, daß diese *Kontrolle* teils ohne Koordinationsverpflichtung zwischen den für denselben Luftraum verantwortlichen zivilen und zugleich militärischen Fluglotsen durchgeführt werden sollte. Bedenkt man darüber hinaus, daß in Teilen dieser Lufträume Abkürzungen für zivilen Luftverkehr von der Genehmigung der militärischen Fluglotsen abhängig gemacht worden wären, so wird die angestrebte Dominanz des militärischen Flugverkehrs und die damit einhergehende Ausweitung der militärischen Einflußsphäre unübersehbar. Aus der Sicht der Experten vor Ort eine nicht akzeptable Konzeption. Der Bundesminister für Verkehr und die zivile Fachbehörde Bundesanstalt für Flugsicherung hatten diesem Konzept weder politisch noch sachlich Alternativen entgegengesetzt. Trotz mehrerer Realzeitsimulationen dieser Verfahren, die system- und verfahrensimmanente Sicherheitsaspekte bei der praktischen Verkehrslenkung auf-

¹⁹⁹ Riedle, R., damaliger Vorstandsvorsitzender des VDF eV, gemäß Interview mit dem Verfasser am 25.4.1996

deckten, hielten die Verantwortlichen zunächst an diesem Konzept fest. Die Überzeugungsarbeit beim Personal sollte intensiviert werden. Lediglich der VDF als Berufsfachverband hatte und artikulierte seine Sicherheitsbedenken. Inwieweit das generelle zivil-militärische Flugsicherungsproblem durch Substitution der zivilen durch die militärische Dominanz gelöst worden wäre, kann nicht abschließend beantwortet werden, da diese Entwicklung jäh unterbrochen wurde: der Luftverkehr boomte und brachte damit eine andere Entwicklung in Gang.

Ausgangssituation zur Mitte der 80er Jahre

Im Jahre 1987 lag die Zahl der zu kontrollierenden Flugbewegungen um etwa 14% über dem Vorjahresergebnis²⁰⁰, was ein vereinzelt Luftfahrtwachstum von bis zu 20% bedeutete. Während der Hauptreisezeit war es insbesondere an den Verkehrsflughäfen München und Frankfurt zu katastrophalen Verspätungen und sicherheitsbeeinträchtigenden Situationen bei der Abwicklung des Luftverkehrs gekommen.²⁰¹ Einer Prognose der Association of European Airlines AEA zufolge wurde das mittlere erwartete jährliche Luftfahrtwachstum von 2,6% auf 5% korrigiert. Darüber hinaus warnte die AEA "vor möglicher Überfüllung in der Luft und am Boden", da sich der "Flugverkehr in Europa" bis "zum Jahre 2000 verdoppeln" werde.²⁰² Heinz Ruhnau, Vorstandsvorsitzender der Deutschen Lufthansa AG von 1982-1987, faßte die Ursachen stichwortartig zusammen: "Das Flugzeug wandelt sich vom Luxus- zum Massenträger; Fliegen wird gemessen an der Kaufkraft immer preiswerter; die Internationalisierung der Märkte schreitet fort."²⁰³

Begünstigt wurden diese Entwicklungen durch die Öffnung Osteuropas und der Sowjetunion zum Westen hin, aber auch durch eine weltweit einsetzende politische

²⁰⁰ Vgl. Statistischer Jahresbericht 1991 Luftverkehr, Bundesanstalt für Flugsicherung, Erprobungsstelle, Offenbach am Main

²⁰¹ Vgl. Schrötter, G., Der deutsche Himmel ist bald dicht, in: Südwest Presse vom 28.8.1987; O.V., Lotsen und Piloten sind sich einig: So geht es am Himmel nicht weiter, in: Höchster Kreisblatt vom 11.5.1988

²⁰² Verkehrserwartungen bis zum Jahr 2000, Auszugsweise Übersetzung eines Informationsblattes der AEA vom 24.11.1987, in: Die aktuellen Probleme der Flugsicherung und der übrigen Dienste des Bundes auf dem Gebiet der Luftfahrt, Bericht des Bundesministers für Verkehr an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages, Bonn im Februar 1988, Anlage 2

²⁰³ Vgl. Ruhnau, H., Für das Wachstum "weißer Industrien" wird die Luftfahrt immer unentbehrlicher, in: Handelsblatt Nr. 251 v. 30. / 31.12.88

und wirtschaftliche Liberalisierung, die u.a. in der deutschen Wiedervereinigung einen konkreten Ausdruck fand. Daneben rief der für 1993 geplante europäische Binnenmarkt mehr und mehr auch kleinere Lufttransportanbieter auf den Plan.

Demgegenüber stand eine Deutsche Flugsicherungsorganisation, die personell und strukturell den wachsenden Bedürfnissen nicht nachkommen konnte, da sie aufgrund der Prognosen nicht dafür konzipiert worden war.²⁰⁴ Darüber hinaus erwies sich immer mehr die in nationale Einheiten zersplitterte europäische Flugsicherung als zusätzliches gravierendes Hemmnis. Das ehemals als zukunftsweisend verstandene europäische Integrationsmodell EUROCONTROL war dafür der schlagende Beweis. Während in Europa 44 Flugsicherungszentralen mit 22 unterschiedlichen Flugsicherungssystemen Anwendung fanden, waren es zum Vergleich in den USA lediglich 20 Zentralen, die nur ein System hatten. Die Verspätungen im Luftverkehr nahmen zu. Fluggäste, die nicht unbedingt auf das Flugzeug angewiesen waren, wichen mehr und mehr auf andere Verkehrssysteme aus oder änderten ihre Urlaubspläne. Die Lufttransportanbieter begannen rote Zahlen zu schreiben; allen voran die Deutsche Lufthansa. Eine kurze Zeit lang war es noch für Anbieter mit kleinerem Fluggerät möglich gewesen, dennoch Abflugs- und Ankunftszeiten zu garantieren. Dies wurde ermöglicht durch Umgehen der offiziellen Flugsicherung durch »Fliegen nach Sicht«²⁰⁵, zum anderen durch ein Ausweichen in zeitliche und räumliche Nischen, d.h. Starten und Landen zu besonders ungünstigen Zeiten, etwa nachts, und zu und für die flugwilligen Gäste von verkehrsunünstig gelegenen Flugplätzen. Doch bald schon schützten auch hier gesetzliche Regelungen den Bürger vor unzumutbarem Fluglärm, vor allem nachts; damit wurden schließlich auch diese Nischen verschlossen.

Die Diskussionen um eine Reorganisation der Flugsicherungsorganisation nahmen zu. So wurde der BFS u.a. vorgeworfen, sie sei "nicht flexibel genug" und sie würde erst funktionieren, wenn die Privatwirtschaft "den Laden" übernehme.²⁰⁶

Chronologie der Ereignisse

Herbst 1987: Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages fordert einen Bericht vom Bundesministerium für Verkehr über den Stand und die Probleme bei der Flugsicherung.

²⁰⁴ Vgl. o.V., Die zivile Flugsicherung stößt an ihre Grenzen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 171 vom 26.7.1991, S.10

²⁰⁵ Vgl. Kapitel III.1.1.2 "Personal, Aufgaben, Strukturen"

²⁰⁶ Vgl. Ruhnau, H., Eindeutig museumsreif, in: DER SPIEGEL Nr. 46 / 88

Am 17.12.1987 findet unter Leitung des Staatssekretärs im Bundesverkehrsministerium Knittel eine Besprechung statt, die die Verspätungen im Luftverkehr an den Flughäfen München und Frankfurt zum Gegenstand hat. Neben Vertretern des Bundeswirtschafts- und Bundesverteidigungsministeriums, des Hessischen Ministeriums für Wirtschaft und Verkehr, des Bayerischen Staatsministeriums für Wirtschaft und Verkehr, Präsident und Vizepräsident der Bundesanstalt für Flugsicherung, waren auch Vertreter der verschiedenen Wirtschafts-, Luftfahrt- und Interessenverbände eingeladen worden. In der vorliegenden Analyse des Bundesministeriums für Verkehr²⁰⁷ wird festgestellt, daß "das Flugsicherungssystem der Bundesrepublik Deutschland kein Engpaß für die Abwicklung des Luftverkehrs" sei. "Allerdings arbeiten Fluglotsen an den Spitzentagen an der Grenze ihrer Belastbarkeit..." Es wird des Weiteren festgestellt, daß "die Ursachen der Verspätung nicht im mangelnden Einsatz der Fluglotsen zu suchen sind." Es wird u.a. angeregt, die Überführung der Bundesanstalt für Flugsicherung in eine andere Organisations- bzw. Rechtsform zu prüfen.

Dezember 1987/Januar 1988: Gründung des »Planungsbüros Luftraumnutzer« in Zusammenarbeit mit der Deutschen Lufthansa (DLH), den Deutschen Verkehrsflughäfen (ADV) und den Chartergesellschaften als »Denkfabrik« zur Analyse von Ursachen und Schwachstellen im Luftverkehrssystem. Im Frühjahr 1988 wird eine offizielle Übernahmeofferte der deutschen Flugsicherungsorganisation dem Bundesministerium für Verkehr vorgelegt.

13.4.1988: Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages. Der Bericht des Bundesministeriums für Verkehr an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages wird vorgelegt und behandelt: "Die aktuellen Probleme der Flugsicherung und der übrigen Dienste des Bundes auf dem Gebiet der Luftfahrt"²⁰⁸. Bei den »Maßnahmen zur Erhöhung der Kontrollkapazität« (S.10) wird ausdrücklich auf die "Leistungsbereitschaft der Fluglotsen" hingewiesen als ein "entscheidender Faktor für die aktuell verfügbare Kapazität". Auch findet unter dem Punkt »Erschwernisse bei der Kontrolle des Luftverkehrs...« (S.14) die Einschätzung der Fluglotsen Erwähnung, daß die Umsetzung des *Sobernheimer Konzeptes* durch die Existenz zweier Organisationen zu einer "zunehmend kritischen, kapazitätseinschränkenden Verstärkung der

²⁰⁷ Vgl. Protokoll der Besprechung vom 17.12.87 im Bundesministerium für Verkehr, LR13/22.23.70-02, Bonn, den 14.1.1988, Betr. Verspätungen im Luftverkehr an den Flughäfen München und Frankfurt

²⁰⁸ Vgl. hierzu "Die aktuellen Probleme der Flugsicherung und der übrigen Dienste des Bundes auf dem Gebiet der Luftfahrt", Bericht des Bundesministers für Verkehr an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages, Bonn im Februar 88

Koordination führe". Weitere Fragen zur Situation der Flugsicherung werden gestellt und können teilweise nicht beantwortet werden. Der Bundesminister für Verkehr wird gebeten, einen vorrangig auf den Haushalt 1989 bezogenen abgestimmten Bericht der Bundesregierung zur Flugsicherung vorzulegen, in dem auch offengebliebene Fragen beantwortet werden sollen.

Frühjahr/Sommer 1988: Der Bundesminister für Verkehr beauftragt die Professoren Ossenbühl und Lutter der juristischen Fakultät der Universität Bonn mit der Erstellung eines Rechtsgutachtens über die Möglichkeiten für eine Privatisierung der Deutschen Flugsicherung und um Erarbeitung von Überleitungsmodellen für eine Organisationsreform. Auch wird eine hausinterne Arbeitsgruppe damit beauftragt, nach Lösungswegen für eine neue Organisationsreform zu suchen; der Vorschlag des "Planungsbüros Luftraumnutzer" (vgl. oben) soll ausdrücklich in die Prüfung einbezogen werden.

22.6.1988: Aktuelle Stunde im Bundestag am 22.6.1988 zur "Haltung der Bundesregierung zu den drastischen Verspätungen im Luftverkehr".²⁰⁹ Auch die parlamentarische Opposition SPD und DIE GRÜNEN wollen sich einer Reform der Deutschen Flugsicherung nicht gänzlich verschließen.

28.7.1988: Bundesverkehrsminister Warncke und Bundesverteidigungsminister Scholz vereinbaren Entlastungen im Luftraum.²¹⁰ Im Rahmen dieser Vereinbarung werden bis dahin ausschließlich für den militärischen Flugbetrieb vorgehaltene Lufträume für den Durchflug ziviler Flüge freigegeben bzw. verkleinert. Beide Minister würdigen diese Ergebnisse "als einen Beweis der guten Zusammenarbeit der zivilen und militärischen Flugsicherung in Deutschland...". Auch sei, so Minister Warncke, "die Bundeswehr in Europa vorbildlich in ihrer Bereitschaft, militärisch genutzten Luftraum der Zivilluftfahrt zur Verfügung zu stellen".

28.9.1988: Sitzung des Haushaltsausschusses des Deutschen Bundestages. Der Bericht "Wege zur Lösung der aktuellen Probleme der Flugsicherung" vom 15.9.88 wird behandelt. Neben einem explosionsartigen Luftverkehrswachstum, das "alle überraschend traf" und weiterhin anhält wird festgestellt, daß "die Bundesanstalt für Flugsicherung vor allem im personellen und im technischen Bereich ernsthafte Probleme hat" und sich damit "die Frage nach einer Organisationsreform" stellt. Es wird um

²⁰⁹ Vgl. Protokoll des Deutschen Bundestages zur "Aktuellen Stunde im Deutschen Bundestag am 22.6.1988", Deutscher Bundestag, 11. Wahlperiode, 86. Sitzung, Bonn, den 22.6.1988

²¹⁰ Vgl. Warncke und Scholz vereinbaren Entlastungen im Luftraum, Pressestelle des Bundesministers für Verkehr, Kennedyallee 72, 53113 Bonn

einen weiteren ergänzenden Bericht "Wege zur Lösung der aktuellen Probleme der Flugsicherung" gebeten, in dem auf die Anträge zur Neuorganisation der Flugsicherung und zur Vereinheitlichung der zivil-militärischen Flugsicherung eingegangen werden soll.

7.12.1988: Der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages. faßt folgenden Beschluß: Die Bundesregierung wird gebeten, im Rahmen der Prüfung der Organisationsreform der Bundesanstalt für Flugsicherung die Gewährung einer allgemeinen Flugsicherungszulage einzubeziehen. Zugleich ist die Verbesserung der Zusammenarbeit, wenn möglich eine Vereinheitlichung, von ziviler und militärischer Flugsicherung zu gewährleisten. Der Bericht der Bundesregierung soll bis Ende Mai 1989 vorgelegt werden.

8.3.1989: Beschlußempfehlung des Verkehrsausschusses des Deutschen Bundestages.²¹¹ In dieser auf Antrag der Fraktionen CDU/CSU, FDP und SPD am 8.3.1989 verabschiedeten Beschlußempfehlung wird unter anderem ausgeführt: "Der Bundestag wolle beschließen:

- I. Der Bundestag stellt fest: Die gegenwärtige Lage zwingt zum sofortigen Handeln und
- II. Der Deutsche Bundestag hält folgende Maßnahmen für erforderlich:
 1. Bis zum 31. Mai 1989 ist der Entwurf für ein Gesetz zur Bildung einer "Deutschen Agentur für Flugsicherung" auf den Weg zu bringen. Diese Agentur ist als Gesellschaft privaten Rechts im öffentlichen Eigentum auszugestalten und kostendeckend eigenwirtschaftlich zu betreiben. Die Mitarbeiter unterliegen nicht dem öffentlichen Dienstrecht. Auf diese Weise sollen personelle Engpässe durch Einführung attraktiverer Beschäftigungsbedingungen beseitigt und die notwendigen Investitionen frei von den Zwängen des Bundeshaushalts realisiert werden. Die "Deutsche Agentur für Flugsicherung" ist als Baustein eines zukünftigen einheitlichen, mindestens aber kompatiblen europäischen Flugsicherungssystems auszugestalten. Die "Deutsche Agentur für Flugsicherung" muß eine integrierte zivil-militärische Zusammenarbeit ermöglichen.
 2. Bis zum 31. Mai 1989 ist ein Gesetzentwurf zur Straffung der Ausbildung von Mitarbeitern in der Flugsicherung auf den Weg zu bringen mit dem Ziel, die Ausbildung bis zum selbstverantwortlichen Einsatz auf 3 Jahre zu verkürzen. Dieser Beschlußentwurf unterstützt die Bemühungen der Bundesregierung um eine Neugestaltung der Flugsicherungsorganisation und weist in die in diesem Bericht aufgezeigte Richtung."

²¹¹ Vgl. Deutscher Bundestag, 11. Wahlperiode, Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr, Drucksache 11/4249 vom 8.3.1989

Mai 1989: Bericht der Bundesregierung an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages zur Neugestaltung der Flugsicherungsorganisation. In diesem Bericht werden die für die Problemlösung »Organisationsreform Flugsicherung« im Frühjahr/Sommer 1988 vom Verkehrsminister zur Prüfung in Auftrag gegebenen Gestaltungsmodelle vorgestellt. Vier davon werden näher in Betracht gezogen:

1. EUROCONTROL-Regionaldienst, 2. Eingetragener Verein des bürgerlichen Rechts, 3. Gesellschaft mit beschränkter Haftung, 4. Rechtsfähige Anstalt des öffentlichen Rechts.

17.5.1989: Das Kabinett stellt fest, daß die Probleme der Deutschen Flugsicherung nur in einer neuen Organisationsform zu lösen sind und beabsichtigt, nach einer vertiefenden Untersuchung im Herbst 1989 eine Entscheidung über die für die künftige Flugsicherungsorganisation vorzusehende Organisationsform zu treffen.

21.8.1989: Eine gutachterliche Prüfung der Rechtsformen Gesellschaft mit beschränkter Haftung und eingetragener Verein für die Flugsicherungsorganisation des Bundes präferiert das GmbH-Modell.²¹²

20.12.1989: Beschluß der Bundesregierung zur Überführung der Flugsicherung in eine private Organisationsform. Eine entsprechende Gesetzesvorlage wird eingebracht. Einem Änderungsantrag der SPD mit der Forderung, eine militärische Flugsicherung im Gesetz festzuschreiben, wird nicht gefolgt. Im Bundesministerium für Verkehr wird eine Projektgruppe »Neuorganisation der Flugsicherung« gebildet, um alle mit der angestrebten Privatisierung zusammenhängenden Überleitungsmechanismen zu definieren.

Januar 1990: Die Fraktionen CDU/CSU und FDP bringen im Parlament einen eigenen Gesetzesentwurf aus der Mitte des Deutschen Bundestages zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG) ein.²¹³ Ein vom BMV erstellter Referentenentwurf wird kurz darauf ebenfalls als Gesetzentwurf auf den Weg gebracht.²¹⁴

Februar 1990: Die Bundesregierung legt dem Parlament die 10. Novelle zur

²¹² Vgl. Roland Berger & Partner GmbH, Gutachterliche Prüfung der Rechtsformen Gesellschaft mit beschränkter Haftung und eingetragener Verein für die Flugsicherungsorganisation des Bundes, München, 21.8.1989

²¹³ Vgl. Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes vom 18.1.1990, Deutscher Bundestag, 11. Wahlperiode, Bundesdrucksache 11/6261, Sachgebiet 96

²¹⁴ Vgl. Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 11/6745

Änderung des LuftVG vor.²¹⁵

31.5.1990: Die Gesetzesvorlage hat die zweite und dritte Lesung im Parlament noch vor der parlamentarischen Sommerpause passiert.

22.6.1990: Die Gesetzesvorlage passiert den Bundesrat und liegt zur Unterschrift beim Bundespräsidenten bereit.

Dezember 1990 / Januar 1991: Nach den Bundestagswahlen wird die Organisationsprivatisierung der Flugsicherung in der Koalitionsvereinbarung zwischen CDU/CSU und FDP verankert. Der Punkt 6 »Organisationsprivatisierung der Flugsicherung« lautet: Die Organisationsprivatisierung der Flugsicherung ist unerlässlich. Am 1.1.93 sollen diese Aufgaben von einer GmbH übernommen werden. Die Bundesregierung wird sich für eine Änderung des Grundgesetzes einsetzen, sollte dies für das Inkrafttreten der 10. Novelle des Luftverkehrsgesetzes noch erforderlich werden. Unabhängig davon wird die Bundesregierung die Integration der militärischen Flugsicherung in die zivile Organisation anstreben.²¹⁶

22.1.1991: Der Bundespräsident verweigert seine Unterschrift wegen verfassungsrechtlicher Bedenken bzgl. des Artikels 87d Abs. 1 GG, demzufolge die Luftverkehrsverwaltung in bundeseigener Verwaltung geführt wird.²¹⁷

Februar/Mai 1991: Gemäß Koalitionsvereinbarung wird von der Koalition CDU/CSU und FDP erneut die Notwendigkeit einer Neuorganisation bekräftigt. Ausschlaggebend ist dabei, daß der Bundespräsident "gewichtige Gründe für die Privatisierung der Flugsicherung" anerkannt hat. Eine überarbeitete Novelle zum LuftVG wird vorbereitet. Für die notwendig gewordene Änderung des Grundgesetzes wird die Zustimmung der parlamentarischen Opposition benötigt. Diese wird abhängig gemacht von einer adäquaten Berücksichtigung des militärischen Flugsicherungspersonals. Eine entsprechende *Ressortvereinbarung* soll von dem Bundesminister für Verkehr und dem Bundesminister für Verteidigung unverzüglich ausgehandelt werden. Der Bundesminister für Verkehr beruft den Gründungsgeschäftsführer, der Vorschläge zur Überführung der Behörde BFS in die neue Organisationsform erarbeiten soll.

²¹⁵ Vgl. Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes vom 7.2.1990, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundesdrucksache 80/90, 121 (323) - 950 01 - Lu 78/90

²¹⁶ Vgl. CDU-Dokumentation 2/1991: Koalitionsvereinbarung für die 12. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages

²¹⁷ Vgl. Unterrichtung durch den Bundespräsidenten, Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/67 vom 05.02.91

30.8.1991: Appell des DIHT an die Bundesregierung, die Gesetzesreform weiterzuverfolgen.

12.9.1991: Gemeinsame Erklärung und Appell an Parteien und Öffentlichkeit durch die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrtunternehmen (ADL), dem Büro der Luftraumnutzer, dem Bund der deutschen Industrie (BDI), die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV), des Deutschen Industrie und Handelstages (DIHT), der Deutschen Lufthansa (DLH), der Hapag Lloyd Fluggesellschaft mbH und dem Lufttransportunternehmen LTU GmbH & Co KG in einem »*Aide mémoire zur Reform der Flugsicherung*« die Reform Flugsicherung nicht zu vergessen. Darin heißt es: "Nach allen politischen Absichtserklärungen würde nicht mehr verstanden, wenn diese Entscheidung noch länger hinausgezögert würde".

16.9.1991: Der Fraktionsvorstand der CDU/CSU befaßt sich mit dem Stand des Gesetzgebungsverfahrens. Das Verfahren stagniert. Die Fraktionsspitze legt einen verbindlichen Zeitplan fest, wonach dem Verkehrs- und dem Verteidigungsminister auferlegt wird, sich bis Oktober 1991 in der Sache zu verständigen.²¹⁸

September 1991: Anlässlich einer Veranstaltung des Deutschen Bundeswehr Verbandes (DBwV) und des Bundesverbandes der Militärischen Flugsicherung Deutschlands (BMFD) in Bonn werden die versammelten militärischen Lotsen von den maßgeblichen Mitgliedern des Deutschen Bundestages in Gegenwart der militärischen Führung befragt, ob die Kontrolle militärischen Flugverkehrs aus einer privaten Flugsicherungsgesellschaft möglich sei. Die Antwort lautete "JA".²¹⁹

6.11.1991: Der Bundesminister für Verkehr und der Bundesminister der Verteidigung schließen eine Ressortvereinbarung über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Flugsicherung und ebnen damit politisch den Weg für eine Grundgesetzänderung und für ein integriertes Flugsicherungskonzept in Deutschland.²²⁰

12.11.1991: Die Koalitionsrunde aus CDU/CSU und FDP stimmt der Ressortvereinbarung zu. Die Voraussetzung für eine Grundgesetzänderung unter Mitwirkung der SPD für eine Novellierung des Luftverkehrsgesetzes waren damit geschaffen.

11.12.1991 bis April 1992: Die beiden Entwürfe zur Änderung des Grundge-

²¹⁸ Vgl. Riedle, R., Verbandsmitteilungen des Verbandes Deutscher Flugleiter, VM 9/91

²¹⁹ Quelle: Schriftliche Stellungnahme des Bundesverbandes der Militärischen Flugsicherung Deutschlands vom 24.6.1996

²²⁰ Vgl. "Vereinbarung für die Neuordnung der Flugsicherung im zivil-militärischen Bereich" vom 6.11.1991

setzes und des Luftverkehrsgesetzes werden eingebracht.²²¹

30. April 1992: Verabschiedung des 10. Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes durch das Parlament.

5. Juni 1992: Zustimmung des Bundesrates

im Juli 1992: Unterschrift des Bundespräsidenten

23. Juli 1992: Veröffentlichung der 10. Novelle des Luftverkehrsgesetzes im Bundesanzeiger.²²²

16.10.1992: Gründung der Deutschen Flugsicherung GmbH mit der Bundesrepublik Deutschland als Alleingesellschafter vertreten durch den Bundesminister für Verkehr.²²³

1. Januar 1993: Die DFS-GmbH wird die für die Flugsicherungsdienste in Deutschland verantwortlich zeichnende Organisation.

2. Empirische Untersuchung zur Organisationsprivatisierung der Deutschen Flugsicherung

2.1 Allgemeines zur empirischen Befragung

Die empirische Untersuchung wurde mit Hilfe eines Fragebogens durchgeführt, der insgesamt 22 Fragen enthielt, davon 15 geschlossene Fragen, bei denen die Probanden vorgegebene Antworten ankreuzen sollten, sowie 7 offene Fragen, bei denen im Anschluß an eine geschlossene Frage um ergänzende Auskünfte gebeten wurde. Die Probanden wurden vorweg gebeten, den Fragebogen nur dann zu beantworten, wenn Sie vor dem 30. September 1992 in die Flugsicherung eingetreten waren. Damit sollte sichergestellt werden, daß die erhaltenen Informationen auf einer Mindest Erfahrung in der Flugsicherung von 3 Monaten vor Inkrafttreten der Privatisierung beruhen. Die Probanden wurden auf dem Deckblatt des Fragebogens darüber

²²¹ Vgl. Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, Drucksache 12/1800 (Sachgebiet 100), v.11.12.91; Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes, Drucksache 12/1801 (Sachgebiet 96), v. 11.12.1991

²²² Vgl. Zehntes Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes v. 23.7.1992 Bundesgesetzblatt Jahrgang 1992, Teil I, BGBl I S. 1370-1378

²²³ Vgl. Handelsregister-Eintrag am 19.10.1992 unter 5 HRB 8533 in Frankfurt

informiert, daß es sich dabei um eine Erhebung der Universität Wuppertal im Rahmen eines Forschungsprojekts zum Thema der Privatisierung öffentlicher Unternehmen handelt, in dessen Zusammenhang der aktuelle Privatisierungsprozeß der BFS/DFS im Mittelpunkt der Forschungsarbeit eines Promovenden steht. Darüber hinaus wurden die Probanden wie folgt über die Absichten informiert, die mit diesem Fragebogen verfolgt werden: "Der Fragebogen befaßt sich damit, wie Sie die Privatisierung der Flugsicherung (also den Übergang in die neue Organisationsform einer GmbH) sehen und wie Sie diesen Übergang und seine Folgen beurteilen."

Den Probanden wurde strikte Anonymität zugesichert, die auch dadurch gesichert werden sollte, daß gebeten wurde, die ausgefüllten Fragebögen in einen Behälter zu werfen, der in der jeweiligen Dienststelle beim Betriebsrat aufgestellt wurde. Auf diese Weise konnten die Probanden sicher sein, daß keine Zuordnung von Fragebögen zu einzelnen Personen möglich war. Gerade durch die Mitwirkung des Betriebsrats war sichergestellt, daß keine diesbezüglichen Informationen mit möglicherweise nachteiligen Folgen an die Geschäftsleitung gelangen konnten.

Auf die Probanden wurde weder Druck in irgendeiner Form ausgeübt, um sie zur Abgabe der Fragebögen zu bewegen (etwa durch Nachfrage durch Vorgesetzte oder auch durch Betriebsratsmitglieder oder durch Beteiligte an dem Forschungsprojekt), noch wurde ihnen eine spezielle Motivation vermittelt, etwa durch eine mit der Abgabe des Fragebogens verbundene Teilnahme an einem Preisausschreiben, einer Verlosung oder durch ähnliche Mittel.

Da mit einer relativ geringen Rücklaufquote gerechnet wurde, und die Rücklaufquote auch nicht durch entsprechende Maßnahmen erhöhte werden konnte, wurde eine Gesamterhebung durchgeführt. Es wurden Fragebögen an alle Beschäftigten bei der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH ausgegeben, so daß insgesamt 4.288 Fragebögen verteilt wurden. Bis zum Schlußtermin am 31.10.1995 wurden davon 640 Fragebögen ausgefüllt zurückgegeben. Dies entspricht einer Beteiligungsquote von ca. 14,9 %, die sich durch den Wegfall von 2 Fragebögen nur minimal verändert, die von Beschäftigten abgegeben worden waren, die erst nach dem 30.9.1992 in die Flugsicherung eingetreten waren. Nun waren am 1.1.1993 jedoch noch erheblich mehr, nämlich insgesamt 5.090 Personen bei der Bundesanstalt für Flugsicherung beschäftigt. Bezogen auf diese Anzahl ergibt sich durch die 638 zu berücksichtigenden Fragebögen eine Quote von 12,53 %, d.h. von den zum Zeitpunkt der Privatisierung bei der Flugsicherung mindestens 3 Monate lang Beschäftigten hatten sich 12,53 % an der Befragung beteiligt.

Eine solch hohe Beteiligung geht weit über den in solchen Fällen zu erwarten-

den Wert hinaus. Dazu sind jedoch noch zwei weitere Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Von den verwendbaren 638 Fragebögen wurden in der übergroßen Zahl der Fälle alle Fragen beantwortet, bei denen Antwortmöglichkeiten vorgegeben waren. Bei 3 Fragen waren jeweils in 4 Fällen keine Antwort angekreuzt worden, bei weiteren 6 Fragen in 5 Fällen, bei 2 Fragen wurde in 13 Fällen keine Antwort gegeben, und bei jeweils einer Frage gaben 15 bzw. 21 Probanden keine Antwort (die 15. geschlossene Frage war konditioniert, so daß die Tatsache, daß hier in 125 Fällen keine Antwort zu verzeichnen ist, sich aus der Anlage des Fragebogens selbst ergibt). Diese hohe Quote nicht nur beim Rücklauf der Fragebögen sondern auch bei den Antworten auf die einzelnen Fragen ist sehr bemerkenswert.

Zum zweiten ist jedoch ein weiteres überraschendes Ergebnis zu verzeichnen. Zusätzlich zu den 15 geschlossenen Fragen waren noch 7 offene Fragen aufgenommen worden. Solche Fragen erfordern vom Probanden offensichtlich einen erheblich größeren Arbeitsaufwand als das Ankreuzen vorgegebener Antwortmöglichkeiten und werden in der Regel deshalb nur von einem geringen Prozentsatz der an einer Umfrage Beteiligten beantwortet. Zwar war die Antwortquote bei den einzelnen Fragen sehr unterschiedlich und reichte von nahezu 100 % (bei Frage 3b) bis zu etwa 60-70 % bei den übrigen Fragen (die konditionierte Frage 11c kann hier außer Betracht bleiben). Daß sich ca. 60 % der Befragten der Mühe unterzogen haben, mindestens die Hälfte der offenen Fragen zu beantworten, ist ein weiteres bemerkenswertes Resultat. Noch bemerkenswerter wird dies, wenn die Fragebögen im einzelnen studiert werden. Die meisten Antworten auf die offenen Fragen beschränken sich nicht auf Stichworte, sondern geben detailliert Auskunft über die Einschätzung zur jeweiligen Frage; teilweise wurde der im Fragebogen vorgesehene Raum weit überschritten und Ränder und Rückseiten des Fragebogens zusätzlich für handschriftliche Bemerkungen benutzt. Viele Probanden hatten sich der Mühe unterzogen und diese Fragen maschinenschriftlich beantwortet, was bei einem kleineren Teil möglicherweise durch die Sicherstellung der Anonymität motiviert war, beim größeren Teil aber sicherlich als Ausdruck des Engagements und des Interesses an den gestellten Fragen gewertet werden kann.

Durch diese hohe und intensive Beteiligung an der Befragung läßt sich schon vor der Auswertung der einzelnen Fragen ein allgemeines Ergebnis formulieren. Offensichtlich handelt es sich bei den Beschäftigten der Flugsicherung um Personen, die für ihre Tätigkeit und deren Beurteilung auch durch wissenschaftliche Institutionen ein überaus hohes Interesse zeigen, auch wenn Sie wissen, daß ihre Auskünfte ihnen unmittelbar keine Vorteile einbringen werden. Die Funktion Flugsicherung wird also im

Vergleich zu anderen Tätigkeiten von Personen ausgeübt, die sich ihrer Tätigkeit besonders intensiv verbunden wissen und diese Verbundenheit auch zum Ausdruck zu bringen bereit sind - wobei es zweitrangig ist, ob die Privatisierung positiv oder eher negativ gesehen wurde.

Dieses Ergebnis wird nicht dadurch verändert, daß es nicht anders zu erwarten ist, daß ein solch relativ umfangreicher Fragebogen gerade von den engagierten und interessierten Mitarbeitern beantwortet wird - vor allem dann, wenn weder Druck ausgeübt wird noch eine besondere Motivation angeboten werden kann. Bei der Beurteilung des Ergebnisses einer solchen Befragung muß die daraus resultierende Verzerrung stets in Rechnung gestellt werden. Das Ergebnis ist nie die Meinung der Mitarbeiter bzw. einer repräsentativen Gruppe der Mitarbeiter, sondern das Ergebnis bringt - pointiert formuliert - die Meinung des Teils der Mitarbeiter zum Ausdruck, der an seiner Tätigkeit und den Umständen, unter denen sie verrichtet wird, interessiert ist und sich für seine Funktion in besonderem Ausmaß engagiert. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung braucht jedoch gerade dies nicht als Mangel betrachtet zu werden. Im Zusammenhang einer mikropolitischen Untersuchung, die das Verhältnis von Struktur und Strukturierung in den Mittelpunkt stellt, kommt es eben gerade auf die Meinung der engagierten und interessierten Mitarbeiter an - sie sind in erster Linie als Akteure in mikropolitischen Strukturierungsprozessen anzusehen. In diesem Sinne ist die Auswahl an Personen, die durch das Engagement zur Beantwortung des Fragebogens gegeben ist, durchaus ein zweckgerichtetes Mittel, um die Wahrnehmung mikropolitischer Prozesse zu untersuchen.

2.2 Wahrnehmungen zur Privatisierung und zur Effizienz

Die Häufigkeitsverteilungen bei den Fragen, bei denen aus vorgegebenen Antwortmöglichkeiten ausgewählt werden sollte, sind im Detail aus Anhang II Tabelle 1 zu entnehmen. Einige Ergebnisse sollten jedoch besonders hervorgehoben werden.

Bei der Frage nach der Funktion vor dem 1.1.1993 antworten 74,0 % mit «operativer Flugsicherungsdienst». Dies muß bei den übrigen Fragen insofern berücksichtigt werden, da diese ganz offensichtlich überwiegend die Meinungen der Personen wiedergeben, die in dieser Funktion tätig sind. Die 64 Personen, die im Management tätig sind, sowie die 97 Personen, die sich als in sonstigen Funktionen beschäftigt bezeichnen, fallen gegenüber den 472 Personen aus dem operativen Flugsicherungsdienst weniger ins Gewicht. Im Vergleich zwischen der Situation vor und der Situation

nach dem 1.1.1993 ist bemerkenswert, daß sich die Verteilung auf die verschiedenen Funktionen geändert hat. «Heute», also im Oktober 1995, geben nur noch 66,6 % an, im operativen Dienst tätig zu sein, dagegen hat sich der Anteil des Managements auf 13,5 % und der der sonstigen Funktionen auf 19,1 % erhöht.

Hinsichtlich der Beschäftigungsdauer vor Inkrafttreten der Privatisierung ist die relativ lange Tätigkeit der Befragten bemerkenswert: 64,4 % waren damals bereits länger als 10 Jahre bei der Flugsicherung, insgesamt 78,7 % der Befragten immerhin länger als 5 Jahre, und insgesamt 90,1 % der Befragten doch schon länger als 3 Jahre. Hier muß natürlich der hohe Anteil des operativen Dienstes berücksichtigt werden, wie er aus den Antworten auf die Fragen 0a und 0b deutlich wurde. Hier handelt es sich um eine hochspezialisierte Tätigkeit, die so gut wie ausschließlich bei der früheren Bundesanstalt für Flugsicherung ausgeübt werden konnte, weshalb ein Wechsel des Arbeitgebers so gut wie überhaupt nicht infrage kommen konnte, bzw. nur bei Inkaufnahme einer Umschulung. Darüber hinaus kann aus diesem hohen Anteil der Befragten mit langer Beschäftigungszeit auch wieder geschlossen werden, daß gerade die engagierteren und interessierteren Mitarbeiter sich an dieser Befragung beteiligt haben. Gerade bei Personen mit längerer Bindung an ein Unternehmen findet sich üblicherweise auch eine höhere Identifizierung mit der Tätigkeit und dem Unternehmen und entsprechend ein höheres Engagement, das sich beispielsweise in einer höheren Bereitschaft zur ausführlichen Beantwortung eines relativ umfangreichen Fragebogens niederschlägt.

Bei der Frage nach der ersten Reaktion auf die Privatisierungspläne fällt auf, daß sich nur relativ kleine Gruppen an eindeutig positive oder eindeutig negative Reaktionen erinnern. In der retrospektiven Beurteilung war die Reaktion nur bei 17,6 % uneingeschränkt positiv, 14,3 % dagegen erinnern sich, strikt dagegen oder doch wenigstens sehr skeptisch gewesen zu sein. Bei den meisten Befragten überwog ganz offensichtlich eine Haltung unsicherer Erwartung auf sie zu kommender Veränderungen, was sich insbesondere in dem Wert von 50,7 % bei «erwartungsvoll» niederschlägt. Wenn hier die Antworten «unsicher» addiert werden, so ergibt sich immerhin ein Wert von 67,5 %. Darüber hinaus sollte der Unterschied in den Werten für «uneingeschränkt positiv» und «strikt dagegen» Aufmerksamkeit finden: 17,6 % stehen hier lediglich 1,9 % gegenüber.

Eine Modifikation und Ergänzung zu diesem Ergebnis läßt sich aus den Antworten auf Frage 3a entnehmen. Eine eher negative Beurteilung wird retrospektiv nur von 13,2 % zu Protokoll gegeben, was in etwa den 14,3 % mit Antworten «strikt dagegen» bzw. «sehr skeptisch» aus Frage 2 entspricht. Ein sehr hoher Anteil von 62,2 %

der Befragten beantworten die Frage nach ihrem anfänglichen Urteil über die möglichen Folgen für sie selbst und ihre Arbeitssituation mit «eher positiv». Dies läßt Rückschlüsse auf den näheren Charakter der 50,7 % zu, die in Frage 2 «erwartungsvoll» geantwortet hatten, bzw. auf die 67,5 %, die «erwartungsvoll» oder «unsicher» geantwortet hatten. Die Unsicherheit bzw. die Erwartungshaltung scheinen danach überwiegend ins Positive geneigt gewesen zu sein, der hohe Wert von 62,2 % spricht hier eine eindeutige Sprache. Immerhin aber erwarteten 13,2 % der Befragten für sich und ihre Arbeitssituation eher negative Folgen.

Diese Einschätzung ändert sich signifikant, wenn nach der damaligen Beurteilung der Folgen für die Effizienz der Flugsicherung gefragt wird. Eher negative Folgen befürchteten hier nur 2,8 %, während es in Bezug auf sich selbst und die Arbeitssituation immerhin 13,2 % waren. Der Anteil der mit «neutral» antwortenden Personen war bei den Fragen 3a und 4 nahezu identisch (24 % im Vergleich zu 23,5 %). Ganz in Entsprechung zu den negativen Einschätzungen zeigen sich auch die Werte für «eher positiv»: die Folgen für die Arbeitssituation wurden von 62,2 % zu Beginn des Privatisierungsprozesses so beurteilt, hingegen waren es immerhin 72,9 % der Befragten, die bereits von Anfang an positive Folgen für die Effizienz der Flugsicherung erwarteten.

Die nächsten beiden Fragen (5 und 6) beschäftigten sich zum einen mit der retrospektiv erinnerten Intensität der Wahrnehmung und zum anderen mit der Intensität der Beteiligung am Privatisierungsprozeß. Da 42,9 % angeben, sie hätten die Diskussionen und Auseinandersetzungen intensiv verfolgt, und zudem noch 48,4 % nach ihrer Erinnerung versucht haben, auf dem Laufenden zu bleiben, kann man von einem Anteil von 91,3 % der Befragten ausgehen, die den Privatisierungsprozeß mit einem Interesse verfolgten, das immerhin so groß war, daß sie sich regelmäßig über diesen Prozeß informierten. Wiederum muß berücksichtigt werden, daß die Personen, die den Fragebogen beantwortet haben, mit großer Wahrscheinlichkeit weitgehend identisch sind mit jenen, die an ihrer Tätigkeit ein großes Interesse nehmen und dementsprechend auch einschneidende Veränderungen in der Organisation dieser Tätigkeit mit großem Interesse zur Kenntnis nehmen. Demnach kann behauptet werden, daß dieses Ergebnis (91,3 % mit regelmäßigen Aktivitäten zur Informiertheit) nicht einer gewissen Trivialität entbehrt, m.a.W.: es ist durch die Beantwortung des Fragebogens schon begründet, daß hier ein so hoher Wert erwartet werden kann und auch tatsächlich festgestellt wird.

Dies wird jedoch bis zu einem gewissen Grade relativiert durch die Antworten auf Frage 6 - also nach der Beteiligung an den Diskussionen und Auseinandersetzungen

zungen. Hier geben nur 22,9 % an, sie hätten sich «aktiv beteiligt», und weitere 39,2 %, sie hätten sich «in Maßen aktiv beteiligt», zusammen ergibt das eine Quote der Personen mit aktiver Beteiligung von 62,1 %, also wesentlich weniger als die 91,3 % mit laufender Informationsaktivität. Dagegen geben immerhin 35,9 % der befragten Personen an, sie hätten die Diskussionen und Auseinandersetzungen «eigentlich nur beobachtet und verfolgt». Daß hingegen lediglich 1,2 % der antwortenden Beschäftigten ein Desinteresse angeben, dies kann vor dem Hintergrund der Tatsache, daß von vornherein zu erwarten ist, daß nur Interessierte den Fragebogen beantwortet haben, nicht verwundern.

Interessant ist nun die Antwortstruktur auf Frage 7, also nach dem generellen Urteil über die Privatisierung, wie es retrospektiv gesehen wird. Diese Frage war bewußt nicht an den Anfang gestellt worden, sondern möglichst unauffällig von anderen Fragen umgeben worden, um mögliche Diskrepanzen auffinden zu können bzw. um Kongruenzen feststellen zu können. Auf die Frage nach dem generellen Urteil am Anfang der Privatisierungsdiskussion antworten 72,2 % mit «dafür» und lediglich 11,4 % mit «dagegen». Zum Vergleich: nur 17,6 % gaben an, ihre erste Reaktion auf die Privatisierungspläne seien «uneingeschränkt positiv» gewesen, 62,2 % gaben an, ihr erstes Urteil über die Folgen für sie selbst und ihre Arbeitssituation sei «eher positiv» gewesen, und 72,9 % waren in Bezug auf die möglichen Folgen für die Effizienz zu dem Urteil «eher positiv» gekommen. Dies bestätigt die bisherige Stellungnahme zu dem Ergebnis von Frage 2, also nach den ersten Reaktionen auf die Privatisierungspläne. Auf diese Frage hatten 67,5 % mit «unsicher» oder «erwartungsvoll» geantwortet. Die Antwort auf Frage 7 bestätigt nun die Einschätzung, daß diese Unsicherheit und diese Erwartungshaltung von einem positiven Grundton getragen waren. M.a.W.: man war sich nicht sicher, was auf einen zukommen würde, aber die Erwartungen waren doch eher positiv gefärbt. Darüber hinaus ist das allgemeine Ergebnis hier dies: die Privatisierung konnte sich auf eine breite Zustimmung der unmittelbar Betroffenen stützen, sie war also in diesem Sinne demokratisch legitimiert.

Nun wurde mit den folgenden Fragen (8a, 9a, 10a, 10c, 11a) der Versuch unternommen, eine Differenzierung zwischen der Einschätzung der Situation unmittelbar nach der Privatisierung (also unmittelbar nach dem 1.1.1993) und der Einschätzung der Situation heute (d.h. im Oktober 1995) zu eruieren. Diese Fragen gingen von der faktischen Lage aus, daß sich unmittelbar nach der Privatisierung in der Tat für die Beschäftigten so gut wie nichts geändert hatte. Mit Wirkung vom 1.1.1993 hatte die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH die Bundesoberbehörde Bundesanstalt für Flugsicherung nur formell abgelöst. Die tarifvertraglichen Verhandlungen etwa dauerten bis

zum Sommer 1993. Die ersten Übernahmeanträge seitens der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, die zum Ziel hatten, die beamteten Mitarbeiter zu einem freiwilligen Ausscheiden aus dem Bundesbeamtenverhältnis zu bewegen, um als Angestellte für die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH tätig zu werden, wurden erst August/September 1993 an die Beschäftigten verteilt. Neue Arbeitsverträge wurden von den meisten Mitarbeitern erst zwischen Oktober und Dezember 1993 abgeschlossen. Spürbare Veränderungen in Form von Entgeltstrukturen, tarifvertraglichen Einstufungen, Veränderungen von Kompetenzen usw. fanden daher frühestens ab Herbst 1993 statt.

Nichtsdestoweniger findet sich bei 45,3 % der antwortenden Personen die Auskunft, unmittelbar nach der Privatisierung habe sich «viel» für sie persönlich in ihrem beruflichen Umfeld geändert, welche Änderungen sie auf die Privatisierung zurückführen. Immerhin noch bei 26 % der antwortenden Personen findet sich die Auskunft, unmittelbar nach der Privatisierung habe sich «viel» bezüglich der Effizienz geändert, mit der die Flugsicherung ihre Aufgaben erfüllt. Hinsichtlich der Änderungen im beruflichen Umfeld, die sie persönlich betreffen, ist hier kein großer Unterschied zu der Auskunft, die für die Situation im Oktober 1995 gegeben wurde. Hier stellen 56,6 % «viele» Änderungen fest; der Anteil der Personen, die mit «wenig» antworten, hat sich nur minimal geändert (33,2 % im Vergleich zu 31,1 %); dagegen sinkt der Anteil der Antwort «nein» von 27,1 % auf 7,8 %.

Die Interpretation dieser Antworten ist nicht ganz einfach. Auf der einen Seite steht die Tatsache, daß sich unmittelbar nach der Privatisierung in der Tat so gut wie nichts geändert hat, auf der anderen Seite steht die Auskunft von 45,3 % der Befragten, für sie persönlich in ihrer Arbeitssituation habe sich unmittelbar nach der Privatisierung viel geändert, und von 26 % der Befragten, bezüglich der Effizienz habe sich unmittelbar nach der Privatisierung viel geändert. Um Mißverständnisse auszuschließen war die Frage eigens zweimal formuliert worden; einmal mit Betonung auf «unmittelbar nach der Privatisierung, also nach dem 1.1.1993», und einmal mit der - durch Unterstreichung im Text hervorgehobenen - Betonung auf «heute». Grundsätzlich stehen hier zwei Möglichkeiten zur Interpretation zur Verfügung. Zum einen kann ein Mißverständnis unterstellt werden; in diesem Fall muß angenommen werden, die Befragten hätten die Fragen nicht genau genug zur Kenntnis genommen, und die Antworten beziehen sich in Wahrheit nicht auf die Lage unmittelbar nach der Privatisierung, sondern auf die Folgen der Privatisierung generell, also bis heute (d.h. bis zum Oktober 1995). Diese Interpretation wird dadurch erschwert, daß die Fragen eigens doppelt formuliert worden waren, und außerdem muß hier das gerade aufgrund des

hohen Anteils des im operativen Bereich tätigen Personals an den Befragten zu unterstellende relativ hohe Bildungsniveau berücksichtigt werden. Gerade im operativen Dienst der Flugsicherung mit seinen speziellen Anforderungen an die Fähigkeit, rasch zu verstehen und schnell komplexe Zusammenhänge auffassen zu können, ist die Annahme eines Mißverständnisses deshalb zumindest wenig naheliegend; es scheint unwahrscheinlich, daß die Befragten die Differenz zwischen den beiden Fragen (jeweils bezüglich persönlicher Arbeitssituation und Effizienz) nicht verstanden haben.

Dann aber ergibt sich nur noch die Interpretationsmöglichkeit, derzufolge ein relativ großer Anteil der Befragten (45,3 % bzw. 26 %) im Oktober 1995 der Meinung war, «viele» Veränderungen in ihrer persönlichen Arbeitssituation bzw. in der Effizienz der Flugsicherung wären bereits unmittelbar nach der Privatisierung, also unmittelbar nach dem 1.1.19 93 mit dem formellen Übergang von der Bundesanstalt für Flugsicherung zur DFS Deutsche Flugsicherung GmbH eingetreten. Hier ist auch zu berücksichtigen, daß nur 23 % angeben, unmittelbar nach der Privatisierung seien keine Veränderungen für sie persönlich in ihrem beruflichen Umfeld aufgetreten, und daß nur 27,1 % der Meinung sind, unmittelbar nach der Privatisierung hätten sich keine Änderungen in der Effizienz ergeben. Es ergibt sich die Schlußfolgerung, daß ein großer Teil der Befragten retrospektiv der Meinung ist, daß Veränderungen einerseits in ihrer persönlichen Arbeitssituation und andererseits in der Effizienz der Flugsicherung bereits unmittelbar nach dem Vollzug der Privatisierung eingetreten seien, obwohl dies durch die Tatsachen widerlegt wird. Für die mikropolitische Untersuchung ist auch dies ein positives Ergebnis, da gerade hier die realitätsgestaltende Bedeutung von Wahrnehmungen unabhängig von Tatsachen in die Analyse einzubeziehen versucht wird.

Abgesehen von diesen Überlegungen bleibt es ein wichtiges Ergebnis, daß 56,6 % der antwortenden Personen für sich persönlich in ihrer Arbeitssituation im Oktober 1995, also ca. 2 1/2 Jahre nach der Privatisierung, viele Änderungen sehen und nur 7,8 % diese Frage verneinen. Wenn man die Antworten «wenige Veränderungen» adiert, so nehmen immerhin 97,6 % Veränderungen wahr. In der Beurteilung dieser Veränderungen divergieren die Ansichten allerdings erheblich; grob gesagt scheint der Anteil der negativ Urteilenden in etwa dem Anteil der positiv Urteilenden zu entsprechen: 37,3 % beurteilen die Folgen «eher negativ» und 34,6 % sehen sie «eher positiv».

Ganz anders ist jedoch die Verteilung der Antworten, wenn nach den Veränderungen hinsichtlich der Effizienz der Flugsicherung gefragt wird, so wie sie im Oktober 1995 gesehen wird. Eine effizientere Arbeit der Flugsicherung wird von 9,4 %

mit dem Prädikat «ja, uneingeschränkt» bejaht, und 60,3 % sehen ein effizienteres Arbeiten «in der Tendenz». Zusammen ergibt dies einen Anteil von 69,7 %, die eine Steigerung in der Effizienz wahrnehmen. Dies ist im Vergleich zu den nur 34,6 % zu sehen, die die Veränderungen in der persönlichen Arbeitssituation positiv beurteilen. Danach erscheinen die Veränderungen in der Effizienz nicht gleichzeitig auch als positive Veränderungen in der persönlichen Arbeitssituation wahrgenommen zu werden. Dazu geben die im folgenden wiedergegebenen Antworten aus den offenen Fragen noch genauere Auskünfte, die diese Divergenz bestätigen. Zunächst muß jedoch berücksichtigt werden, daß von den 445 Antwortenden, die eine Effizienzsteigerung bejahen, in Frage 11b immerhin 72 angeben, diese effizientere Arbeit gehe auf ganz andere Ursachen als die Privatisierung zurück (= 16,2 %), und sogar 129 der Meinung sind, die Verbesserungen gingen nur zum kleineren Teil auf die Privatisierung zurück. Bei Addition kommt man auf diese Weise zu dem Ergebnis, daß 45,2 % der Antwortenden, die eine Effizienzsteigerung sehen, die Ursachen dafür nicht oder höchstens zum kleineren Teil in der Privatisierung sehen. Dann aber würde sich der Anteil der Antwortenden, die eine Effizienzsteigerung sehen und diese Effizienzsteigerung ausschließlich oder zumindest zum größeren Teil auf die Privatisierung zurückführen, von 71,2 % auf 39 % reduzieren. Dies würde die Differenz zu der Einschätzung bezüglich der Folgen für die persönliche Arbeitssituation fast vollständig einebnen: während 35,4 % diese Folgen positiv sehen, schreiben 39 % der Privatisierung einen ausschließlichen Anteil als Ursache der Effizienzsteigerung oder wenigstens einen größeren Anteil zu. Nach dieser Differenzierung erscheint das Urteil über die Folgen der Privatisierung also nicht mehr so divergent zwischen den persönlichen Veränderungen und den Folgen für die Effizienz, wie es zunächst den Anschein hatte.

Es muß hier jedoch vorgreifend auf die Antworten auf die offene Frage 11c eingegangen werden. In dieser Frage wurde gebeten, die Ursachen zu nennen, falls der Proband der Meinung ist, die Effizienzsteigerung gehe auf andere Ursachen zurück als die Privatisierung. Es ergab sich dabei, daß von den insgesamt 134 Nennungen auf diese Frage 70 (52,2 %) die Effizienzsteigerung auf eine höhere Motivation durch finanzielle Anreize zurückgeführt wurde. Nun kann man sich natürlich die Frage stellen, inwieweit die bessere Entlohnung mit der Privatisierung zusammenhängt. Da die Probanden, die diese Auskunft gaben, explizit die Effizienzsteigerung nicht auf die Privatisierung zurückgeführt wissen wollten, ist es kaum möglich, hier eine Entscheidung zu treffen. Auf jeden Fall ist die Zahl der Fälle hier nicht so groß, daß das grundsätzliche Ergebnis des vorangegangenen Absatzes in Frage gestellt werden müßte.

2.3 Wahrnehmungen zu Auswirkungen und Verlauf des Prozesses

Bei den Fragen, bei denen gebeten wurde, die Antwort selbst zu formulieren, lassen sich hinsichtlich der Auswertung zwei Fälle unterscheiden. Zum einen ergaben sich bei fünf Fragen immer wiederkehrende Antworten, die sich so wenig voneinander unterschieden, daß sie unter einer Formulierung zusammengefaßt werden konnten. Zum anderen war bei zwei Fragen ein solches Vorgehen nicht möglich. Diese beiden Fragen bezogen sich auf die Situation, wie sie *unmittelbar* nach der Privatisierung wahrgenommen worden war. Bei der Durchsicht der Antworten wurde deutlich, daß die zeitliche Differenzierung zwischen »unmittelbar nach der Privatisierung« und »heute« (also zum Zeitpunkt der Befragung) nicht berücksichtigt worden war. Auf eine Standardisierung und damit auch auf die Erstellung von Häufigkeitsverteilungen mußte hier verzichtet werden.

Bei den fünf offenen Fragen, deren Antworten schematisiert und in Häufigkeitsverteilungen durch %-Werte angegeben werden konnten, lassen sich die folgenden Ergebnisse hervorheben. Die Details finden sich in Anhang II Tabelle 2.

Bei der Frage nach den wichtigsten Folgen für die persönliche Arbeitssituation, die zu Beginn des Privatisierungsprozesses erwartet wurden, findet sich ein eindeutiger Schwerpunkt bei der Antwort «besseres Gehalt» mit 30,4 % der Nennungen insgesamt. Darüber hinaus lassen sich nur noch drei Folgen angeben, die mindestens 10 % der Nennungen ausmachen: bessere Technik, weniger Verwaltung bzw. Bürokratie, bessere Karrieremöglichkeiten, worunter Aufstiegsmöglichkeiten, Fortbildungschancen sowie die Anerkennung von Leistung zusammengefaßt wurden. Auffallend ist insbesondere, daß nur sehr wenige Nennungen zu verzeichnen sind, die negative Folgen angeben, wie Wegfall sozialer Leistungen (2,1 %), Abbau bzw. Unsicherheit von Arbeitsplätzen (5,8 %), höherer Leistungsdruck (3,7 %). Dies entspricht durchaus den Antworten auf Frage 3a, in der nur von 13,2 % die möglichen Folgen für die persönliche Arbeitssituation retrospektiv am Beginn des Privatisierungsprozesses als «eher negativ» beurteilt wurden.

Die Erwartungen scheinen allerdings nicht erfüllt worden zu sein, jedenfalls ist so die Wahrnehmung der Probanden, wie sie sich aus den Antworten auf Frage 10ba ergibt, die sich auf die Veränderungen heute, also im Oktober 1995, in der persönlichen Arbeitssituation bezieht. Allerdings ist hier zu beachten, daß stets nur Nennungen berücksichtigt werden, nicht aber Fälle. Im Gegensatz zu den meist positiven Erwartungen überwiegen hier die negativen Befunde. Während 30,4 % ein besseres

Gehalt erwartet hatten, geben im Oktober 1995 nur 13,0 % eine finanzielle Verbesserung an. Während 11,2 % weniger Verwaltung bzw. Bürokratie erwartet hatten, beklagen nun 10,0 % ein Mehr an Verwaltungstätigkeit. Während nur 3,7 % mehr Leistungsdruck bzw. Mehrarbeit erwartet hatten, geben nun immerhin 18,2 % Mehrarbeit an, etwa auch in Form von kürzeren Pausen oder ungünstigeren Dienstzeiten. Während 3,3 % ein besseres Arbeitsklima erwartet hatten, wird nun in 12,6 % aller Nennungen ein schlechteres Betriebsklima angegeben. Eine bessere Führungsstruktur bzw. ein neues Managementkonzept hatten 6,3 % erwartet, nun werden bei 10,8 % der Nennungen Managementprobleme angegeben. Mehr Leistungsdruck hatten 3,7 % erwartet, nunmehr macht höherer Leistungsdruck 9,3 % der Nennungen aus. Ein Mehr an Motivation wird dagegen nur verschwindend selten genannt (1,5 % der Nennungen), das gleiche gilt für bessere Entscheidungsabläufe (3,3 %). Mehr Verantwortung wird immerhin in 6,7 % aller Nennungen angegeben, ob dies positiv oder negativ gesehen wird, dies muß allerdings offenbleiben.

Die folgenden beiden Fragen beschäftigen sich mit der Wahrnehmung der Akteure im Verlaufe des Privatisierungsprozesses. In Frage 12 wurde erfragt, welche Organisation oder welche Personengruppe den größten Anteil am Zustandekommen der Privatisierung hatte, und in Frage 13 wurde nach der Organisation oder der Personengruppe gefragt, die am intensivsten gegen die Privatisierung gewirkt hatte. Wenn die Antworten «VDF» und «Fluglotsen» zusammengenommen werden, so ergibt sich ein Anteil von 65,5 % der Nennungen. Nun ist diese Einschätzung nicht ganz falsch. Andererseits läßt sich doch eine - fast schon als systematisch zu bezeichnende - Unterschätzung anderer Akteure feststellen. So werden die Luftraumnutzer (zusammen mit der Nennung «Lufthansa») nur in 5,6 % der Nennungen erwähnt, die «Politik» allein wird in 7,3 % der Nennungen genannt, auch in Addition mit der Nennung «BMV» ergibt sich nur ein Anteil von 9,6 %; «Gewerkschaften» werden in 5,3 % genannt, zusammen mit der Nennung «DAG» ergibt sich ein Anteil von 10,6 %. Hier ist an die Überrepräsentanz der Angehörigen des operativen Dienstes zu erinnern, wie sie sich aus Frage 0 ergeben hatte: vor dem 1.1.1993 waren 74,6 und im Oktober 1995 67,1 % der Antwortenden im operativen Dienst tätig. Es ergibt sich die Schlußfolgerung, daß die unmittelbar Betroffenen - also die Beschäftigten der Flugsicherung und hier speziell die im operativen Dienst Tätigen - ihren eigenen Anteil am Zustandekommen der Privatisierung beträchtlich höher einschätzen, als er nach den Erörterungen der vorangegangenen Kapitel tatsächlich der Fall war.

Auch bei der Frage, wer am intensivsten gegen die Privatisierung gewirkt habe, ergibt sich eine eindeutige Gewichtung der Antworten. Immerhin 39,6 % der Nennun-

gen geben an «Beamtenbund» bzw. «Beamte». Daneben sind von Bedeutung nur noch «HV» (10,0 %), Techniker (10,4 %) sowie Bundeswehr bzw. Verteidigungsministerium (9,6 %). Es ergibt sich daraus insgesamt der Eindruck, daß der Privatisierungsprozeß in der Wahrnehmung der Beteiligten weit einfacher und undifferenzierter verlief als dies in Wirklichkeit der Fall war, insbesondere betrifft dies die Einschätzung der Akteure, die für die Privatisierung gewirkt haben. Daß die Fluglotsen in der Mehrzahl sich aktiv für die Privatisierung eingesetzt haben, ist zwar richtig, aber dies gibt die tatsächlichen Verhältnisse in dem mikropolitischen Spiel «Privatisierung» doch nicht angemessen wieder. Die Komplexität der Entscheidungsprozesse und die Vielzahl der Mitspieler wird offenbar von den Beteiligten nicht wahrgenommen.

Die beiden Fragen, bei denen die Antworten nicht die Möglichkeit ergaben, sie soweit auf einen Nenner zu bringen, daß Häufigkeitsverteilungen errechnet werden könnten, betrafen die Angaben über die Veränderungen *unmittelbar* nach der Privatisierung zum einen persönlich im beruflichen Umfeld und zum anderen in Bezug auf die Effizienz der Aufgabenerfüllung durch die Flugsicherung.

(1) Geschlossene Ausgangsfrage: Unmittelbar nach der Privatisierung, also nach dem 1.1.1993, hat sich da etwas für Sie persönlich in Ihrem beruflichen Umfeld geändert, das Sie auf die Privatisierung zurückführen?

Anschlußfrage: Es wäre eine große Hilfe, wenn Sie kurz und in Stichworten angeben könnten, was sich für Sie geändert hat.

Es ergibt sich zunächst in Ergänzung zu Frage 8a (vgl. oben (9)), daß offenbar tatsächlich die Veränderungen im Gefolge der Privatisierung von einem Teil der Betroffenen in der Wahrnehmung *unmittelbar* auf die Zeit nach der Privatisierung zurückdatiert werden. Es ergibt sich jedoch auch, daß offenbar ein großer Teil der Befragten die Frage in der Tat nicht verstanden hat, wie sie formuliert war, und statt die Situation unmittelbar nach der Privatisierung zu beschreiben die Situation zum Zeitpunkt der Befragung, also im bzw. bis zum Oktober 1995 zu Protokoll gegeben hat. Darüber hinaus vermitteln die Antworten einen Eindruck von der Vielzahl der individuellen Veränderungen, die sich durch die Privatisierung für die einzelnen Beschäftigten ergeben haben. Eine Schematisierung und die Berechnung von Häufigkeiten verbieten sich hier von selbst. Die Lektüre zeigt jedoch auch sehr gut, woraus Organisationen bestehen und worauf Strukturierungsleistungen sich gründen: auf die individuellen Wahrnehmungen der Betroffenen und die ebenso individuellen Reaktionen darauf, die in ihrer Gesamtheit ein Spiel konstituieren, dessen Ausgang sich a priori nicht vorher-sagen läßt.

(2) Geschlossene Ausgangsfrage: Bezüglich der Effizienz, mit der die Flugsicherung

cherung ihre Aufgaben erfüllt, hat sich da unmittelbar nach der Privatisierung etwas geändert ?

Anschlußfrage: Es wäre auch hier eine große Hilfe, wenn Sie kurz angeben könnten, wie diese Veränderungen aussahen.

Auch diese Frage bezog sich im Anschluß an Frage 9a auf die Effizienzveränderungen *unmittelbar* nach der Privatisierung. Es kann deshalb zunächst das gleiche gesagt werden wie hinsichtlich der offenen Frage im Anschluß an Frage 8a. Es zeigt sich die gleiche Erscheinung, daß Veränderungen, die erst viel später stattgefunden haben können, retrospektiv auf die Zeit unmittelbar nach der Privatisierung zurückdatiert werden, ebenso wie das Mißverstehen der Frage selbst. Darüber hinaus bestätigt sich durch die Lektüre wieder das Ergebnis von Frage 8b: die Wahrnehmungsweisen sind so vielfältig wie die Betroffenen selbst, und die Prozesse der Organisierung und der Strukturierung finden statt auf der Grundlage äußerst divergenter Wahrnehmungsweisen von in der Außenbetrachtung identischen Vorgängen. Diese Differenz zwischen Innenbetrachtung und Außenbetrachtung ist aber gerade eines der Merkmale, die die Theorien der Strukturierung und der Mikropolitik in die Theorie der Organisation einzufügen versuchen. Insofern bieten die Antworten auf die beiden letzteren Fragen eine anschauliche Verifikation der Richtigkeit des Ansatzes dieser Theorien.

2.4 Einschätzungen zur Privatisierung in Teilgruppen

Bisher waren die Häufigkeitsverteilungen der Antworten auf die einzelnen Fragen nur für die gesamte Gruppe der Personen untersucht worden, die sich an der Befragung beteiligt hatten. Darüber hinaus kann es jedoch von Interesse sein, ob und inwieweit sich die Ergebnisse für einzelne Teilgruppen der Befragten unterscheiden, bzw., wenn dies nicht der Fall sein sollte, so könnte dies unter Umständen ebenfalls ein interessantes Ergebnis darstellen. Für eine solche Differenzierung bieten sich von der Anlage der vorgelegten Untersuchung zwei Kriterien an. Zum einen könnte es für die Beschreibung des mikropolitischen Prozesses von Bedeutung sein, die Probanden nach ihrer Funktion zu unterscheiden und die Antworten auf die verschiedenen geschlossenen Fragen miteinander zu vergleichen. Zum anderen kann es von Interesse sein, die Probanden nach ihrer Teilnahme am mikropolitischen Prozeß zu differenzieren und die Antworten nach dem Kriterium zu vergleichen, in welcher Weise und mit welcher Intensität sich die Befragten am Prozeß der Privatisierung beteiligt hatten.

2.4.1 Einschätzungen in Abhängigkeit von Funktionen

In Frage 0 war den Fragebogen einleitend nach der Funktion gefragt worden, die der Befragte vor dem 1.1.1993 und «heute», d.h. im Oktober 1995, ausübt. Im folgenden werden die Häufigkeitsverteilungen der Antworten für die Gesamtgruppe mit den Häufigkeitsverteilungen der Antworten der Teilgruppen verglichen, die aus den Personen bestehen, die vor und nach dem 1.1.1993 zum einen im operativen Flugsicherungsdienst, zum zweiten im Management und zum dritten in «sonstigen» Funktionen tätig waren. Die Details sind in Anhang II Tabelle 3 zu finden.

Die wichtigsten Ergebnisse der Differenzierung der Antworten nach Funktionen stellen sich wie folgt dar. In der retrospektiven Betrachtung der ersten Reaktion auf die Pläne für eine Privatisierung der Flugsicherung verändert sich in Bezug auf die Antwort «strikt dagegen» der fast zu vernachlässigende Wert von 1,9 % für die Gesamtgruppe auf immerhin 17,6 % bei der Gruppe der Personen, die dem Management zuzurechnen sind; auch beim sonstigen Personal scheint die Skepsis größer gewesen zu sein als bei den Fluglotsen, die mit 1,7 % ziemlich genau den Werten für die Gesamtgruppe entsprechen, was bei einem Anteil an den antwortenden Personen von 74,6 % vor dem 1.1.1993 und 67,1 % im Oktober 1995 allerdings schon aus Gewichtungsründen zu erwarten war. Wenn die Reaktionen «strikt dagegen» und «sehr skeptisch» addiert werden, so ergibt sich für das Management ein Wert von 41,1 % im Vergleich von nur 12,7 % bei den Personen im operativen Dienst. Frappierend ist auch der Unterschied bei den Antworten «unsicher» bzw. «erwartungsvoll». Hier steht der Wert von 14,8 % (operativer Dienst) dem Wert von 45,1 % (Management) bzw. der Wert von 55,3 % (operativer Dienst) dem Wert von 13,7 % (Management) gegenüber. Es war zuvor schon ausgeführt worden, daß für die Gesamtgruppe die Einschätzung «erwartungsvoll» (Wert: 51,1 %) aufgrund der weiteren Befragungsergebnisse eher von einem positiven Unterton bestimmt zu sein scheint. Auf dieser Grundlage dürfte der Wert von nur 13,7 % im Management auf eine weit weniger positive Einschätzung der Privatisierungspläne hindeuten, wie sich dies bereits bei den Antworten «strikt dagegen» und «sehr skeptisch» gezeigt hatte. Die Personen in sonstigen Funktionen folgen hier eher der Tendenz in der Gesamtgruppe, wenn auch abgeschwächt (Wert 42,2 %). Noch deutlicher wird der Unterschied zwischen operativem Dienst und Management bei der Antwort «uneingeschränkt positiv» als erste Reaktion: der operative Dienst entspricht hier mit 17,2 % ziemlich exakt der Gesamtgruppe, in der Gruppe des Managements ließ sich dagegen nicht einmal ein Häufigkeitswert in % ermitteln. Bei der

Frage nach der ersten Reaktion auf die Pläne für eine Privatisierung der Flugsicherung läßt sich also ein signifikanter Unterschied vor allem zwischen den Angehörigen des operativen Dienstes und dem Management erkennen.

Mit diesem Ergebnis kontrastiert der relative geringe Unterschied in der Frage nach der Einschätzung der möglichen Folgen für die persönliche Arbeitssituation ebenso wie in der Frage nach der Einschätzung für die Effizienz der Flugsicherung. Die erinnerten Einschätzungen unterscheiden sich in Bezug auf die persönliche Arbeitssituation zwar, aber bei einer Differenz zwischen 11,7 % versus 11,8 (operativer Dienst versus Management in Bezug auf die persönliche Arbeitssituation: «eher negativ»), von 21,5 % versus 29,4 % (dito: «neutral») sowie von 66,7 % versus 58,8 % (dito: «eher positiv») kann kaum von einer signifikanten Differenz gesprochen werden. In Bezug auf die Folgen der Privatisierung für die Effizienz der Flugsicherung sind die Ergebnisse sogar so wenig voneinander abweichend, daß die Differenz schon durch die verschiedene Anzahl der Probanden in den verschiedenen Gruppen nicht von Gewicht genommen werden kann.

Dieses Ergebnis wird durch die Frage nach dem generellen Urteil für oder gegen die Privatisierung bestätigt. Im operativen Dienst waren 78,5 % «dafür» (was den Wert für die Gesamtgruppe von 72,2 % noch übertrifft - wobei allerdings wiederum berücksichtigt werden muß, daß der operative Dienst durch seinen hohen Anteil an den antwortenden Personen diese Ergebnisse weitgehend selbst bestimmt hatte), im Management dagegen nur 60,8 %; hingegen waren im Management 15,7 % «dagegen» im Vergleich zu nur 8,6 % im operativen Dienst. Es ergibt sich also zunächst das Resultat, daß beide Gruppen, operativer Dienst und Management, sich in der Einschätzung der Folgen für die persönliche Arbeitssituation und für die Effizienz im großen und ganzen einig waren, daß aber dennoch das Management in einem signifikant höheren Ausmaß eine ablehnende erste Reaktion zeigte als die Personen im operativen Dienst. Abgeschwächt gilt dieses Ergebnis auch für die Personen in sonstigen Funktionen.

Möglicherweise ist die Differenz in der Einstellung zwischen den beiden Gruppen retrospektiv durch die Veränderungen zu verstehen, die sich jeweils durch die Privatisierung ergaben. Hier ist in der Tat ein signifikanter Unterschied zwischen den Angehörigen der Funktion «operativer Dienst» und «Management» zu erkennen. Die Problematik der retrospektiven Protokollierung von Wahrnehmung von Folgen der Privatisierung unmittelbar nach der Privatisierung, also unmittelbar nach dem 1.1.1993, ist oben bereits angesprochen worden. Als Interpretationsmöglichkeiten boten sich nur die Zurückdatierung von Veränderungen bis zum Oktober 1995 auf den Zeitpunkt der

Privatisierung sowie das Mißverständnis der Frage als Frage nach der Situation im Oktober 1995 an. Dies wird auch im Vergleich zwischen den Funktionsgruppen deutlich. Auf die Frage nach Folgen für das persönliche berufliche Umfeld unmittelbar nach der Privatisierung antworten 26,3 % der Angehörigen des operativen Dienstes negativ, jedoch nur 7,8 % der Angehörigen des Managements; die Angehörigen der Gruppe der sonstigen Funktionen antworten entsprechend der Gesamtgruppe. Daß sich «wenig» unmittelbar nach der Privatisierung geändert habe, dies geben nur 21,6 % der Befragten aus dem Management zu Protokoll versus 36,6 % aus dem operativen Dienst. Besonders interessant ist jedoch der Unterschied in der Antwort, «viel» habe sich unmittelbar nach der Privatisierung in der persönlichen Arbeitssituation geändert: 37,1 % der Angehörigen des operativen Dienstes antworten in diesem Sinne (im Vergleich zu 45,3 % der Gesamtgruppe), diese Antwort geben jedoch 70,6 % der Angehörigen des Managements. Für die in sonstigen Funktionen Beschäftigten bewegt sich das Ergebnis etwa in der Mitte zwischen diesen Extremen: wenige Änderungen haben 22,5 % wahrgenommen (30,9 % in der Gesamtgruppe), viele dagegen 55,1 % (Vergleichswert: 45,3 %). Das Ergebnis lautet also: die Angehörigen des Managements haben in ihrer retrospektiven Wahrnehmung signifikant häufiger eine Änderung in ihren persönlichen Arbeitsumständen unmittelbar nach der Privatisierung zu Protokoll gegeben als dies bei den Angehörigen des operativen Dienstes der Fall war. Es kann hier nur vermutet werden, daß diese Differenz in der Wahrnehmung ursächlich mit der Differenz in der ersten Reaktion bzw. im ersten generellen Urteil in Zusammenhang steht.

Das Bild wird weiter differenziert, wenn die Einschätzung der Folgen der Privatisierung «heute», also im Oktober 1995, berücksichtigt wird. Auch hier zeigen sich durchaus signifikante Unterschiede zwischen den Funktionsgruppen, und diese Unterschiede unterscheiden sich von der betont negativen Einschätzung bei der ersten Reaktion bzw. beim generellen Urteil nach Bekanntwerden der Privatisierungspläne. «Heute», also im Oktober 1995, sehen in der persönlichen Arbeitssituation nur 4,0 % der Angehörigen des Managements keine Veränderungen im Vergleich zu 9,0 % bei den Angehörigen des operativen Dienstes und sogar 12,5 % der in sonstigen Funktionen Beschäftigten. «Wenige» Unterschiede sehen im Management nur 22,0 % der Befragten im Vergleich zu 39,2 % der im operativen Dienst tätigen Personen und zu 28,4 % der in sonstigen Funktionen Beschäftigten. Hingegen geben im Management 74 % zu Protokoll, sie sähen «viele» Veränderungen in ihrer persönlichen Arbeitssituation, während dieser Wert bei den Beschäftigten des operativen Dienstes mit 51,8 % sogar noch unter dem Wert der Gesamtgruppe (57,9 %) liegt. Die Gruppe der sonstigen Beschäftigten entspricht hier weitgehend den Werten bei der Gesamt-

gruppe. Das Management hat also klar signifikant stärker Veränderungen in der persönlichen Arbeitssituation wahrgenommen als die Beschäftigten in anderen Funktionen.

Weiter verfeinert wird diese Differenzierung durch die verschiedene Bewertung der Veränderungen in der persönlichen Arbeitssituation. Die Angehörigen des Management - die doch zu Protokoll geben, zu Anfang besonders negativ auf die Privatisierungspläne reagiert zu haben - beurteilen diese Veränderungen weit positiver als die Angehörigen der beiden anderen Funktionsgruppen. «Eher negativ» sehen die Veränderungen im Management nur 31,4 % im Vergleich zu 41,6 % bei den Angehörigen im operativen Dienst und 38,6 % bei den in sonstigen Funktionen Beschäftigten. «Neutral» beurteilen im Management nur 11,8 % die Veränderungen, während die Werte im operativen Dienst hier bei 26,6 % und bei den sonstigen Funktionen bei 36,4 liegen. Vollends deutlich wird dieses Bild, wenn die Beurteilung «eher positiv» betrachtet wird: hier kommen 56,9 % im Management zu dieser Einschätzung im Vergleich zu nur 30,2 % im operativen Dienst und sogar nur 25,0 % bei den in sonstigen Funktionen Beschäftigten. Das Ergebnis läßt sich also so zusammenfassen: die im Management tätigen Beschäftigten sahen die Privatisierungspläne zunächst deutlich skeptischer bis negativer als die Beschäftigten in anderen Funktionen, erlebten dann jedoch eine erhebliche stärkere Veränderung in ihrer persönlichen Arbeitssituation, und diese Veränderung wird in einem signifikanten Ausmaß positiver bewertet als dies bei den anderen Funktionsgruppen der Fall ist.

Ein auffallendes Ergebnis zeigt sich nun in Bezug auf die Beurteilung der Folgen der Privatisierung für die Effizienz der Flugsicherung. In der retrospektiven Einschätzung schreiben nur 12,0 % der Angehörigen des Managements der Privatisierung keine unmittelbare Auswirkung auf die Effizienz der Flugsicherung zu im Vergleich zu immerhin 32,0 % im operativen Dienst und 21,0 % bei den in sonstigen Funktionen Beschäftigten. Die Unterschiede bei der Beurteilung «wenige» Auswirkungen unmittelbar nach der Privatisierung zwischen den Funktionsgruppen sind relativ gering. Jedoch glauben immerhin 38,0 % der im Management Tätigen, unmittelbar nach der Privatisierung habe sich «viel» bezüglich der Effizienz geändert, im Vergleich zu nur 24,5 % im operativen Dienst und 25,9 % bei den in sonstigen Funktionen Beschäftigten. Das Ergebnis ist also, daß die im Management Tätigen in signifikant höheren Maße eine Veränderung in der Effizienz schon unmittelbar nach der Privatisierung zur Protokoll als dies bei den Angehörigen der anderen Funktionsgruppen der Fall ist.

Dieser Neigung zur retrospektiven Wahrnehmung größerer Veränderungen in

der Effizienz im Vergleich zu den anderen Gruppen entspricht nun eine etwas höhere Einschätzung der Veränderung der Effizienz «heute», also im Oktober 1995. Daß die Flugsicherung zu diesem Zeitpunkt effizienter arbeite als vor der Privatisierung, dies nehmen «uneingeschränkt» 13,7 % im Management an im Vergleich zu 8,5 % im operativen Dienst. Wenn die Antworten «ja, uneingeschränkt» und «in der Tendenz ja» addiert werden, so ergeben sich Werte von 82,3 % (Management) versus 70,3 % (operativer Dienst) bzw. 62,8 % (sonstige Funktionen). Dieses Ergebnis wird ergänzt durch die Differenz zwischen den verschiedenen Gruppen in der Antwort auf die Frage, inwieweit die Effizienzsteigerung - sofern wahrgenommen - auf die Privatisierung zurückgeht. Daß dies «ausschließlich» der Fall ist, dies glauben 30,4 % der Angehörigen des Managements, jedoch nur 11,2 % des operativen Dienstes. Bei der Antwort «zum größeren Teil» ergibt sich ein nahezu identisches Resultat. Daß die Effizienzsteigerung nur «zum kleineren Teil» auf die Tatsache der Privatisierung zurückzuführen ist, dies nehmen jedoch lediglich 13,0 % im Management an, während der Wert im operativen Dienst hier bei 29,0 % liegt. Allerdings gleichen sich die Werte dann wieder an, wenn die Antwort vorgegeben wird «die Verbesserungen sind auf ganz andere Ursachen zurückzuführen»: 13,0 % im Management und 14,5 % im operativen Dienst antworten in diesem Sinne. Das Ergebnis lautet also hier: die im Management Tätigen glauben weit häufiger als die im operativen Dienst Beschäftigten, daß gerade die Privatisierung zu einer Effizienzsteigerung geführt hat, und sie schreiben diese Veränderung der Privatisierung in höherem Maße als unmittelbare Wirkung nach dem 1.1.1993 zu als dies die anderen Funktionsgruppen tun.

Wenn die Angehörigen des Managements also die Privatisierung erst signifikant stärker abgelehnt haben als andere Funktionsgruppen, und wenn sie doch weit stärker Veränderungen in der persönlichen Arbeitssituation aufgrund der Privatisierung sehen, und diese Veränderungen auch noch positiver beurteilen als andere Funktionsgruppen, und wenn die Angehörigen des Managements darüber hinaus in höherem Maße Effizienzsteigerungen nach der Privatisierung sehen, die sie gerade als Folge dieser Organisationsveränderung sehen, so gewinnt die Frage verstärktes Interesse, ob und inwieweit sich auch eine Differenz in der Wahrnehmung der und in der Beteiligung an den Diskussionsprozessen und Auseinandersetzungen um die Privatisierung zeigt. Bezüglich der Wahrnehmung zeigt sich in der Tat ein höherer Wert für die Angehörigen des Managements als für die anderen Gruppen. «Intensiv verfolgt» haben immerhin 58,8 % des Managements den Privatisierungsprozeß, während dies nur 40,7 % der Angehörigen des operativen Dienstes zu Protokoll geben und 31,1 % der in sonstigen Funktionen Beschäftigten. Auf der Grundlage dieses Wertes kann die Auskunft von

39,2 % des Managements, man habe versucht, «auf dem Laufenden zu bleiben», gerade als Ausdruck des hohen Interesses und einer intensiven Wahrnehmung verstanden werden (Vergleichswerte: 51,9 % für den operativen Dienst und 53,3 % für die in sonstigen Funktionen Beschäftigten). Die Addition der Auskünfte «eher sporadisch und zufällig wahrgenommen» und «mit geringem Interesse und beiläufig» wahrgenommen ergibt für das Management nur einen Wert von 2,0 % im Vergleich zu immerhin 7,4 % im operativen Dienst und 15,5 % bei den sonstigen Funktionen.

Tendenziell bestätigt sich dieses Ergebnis mit Bezug auf die Beteiligung am Privatisierungsprozeß bzw. an den Diskussionen und Auseinandersetzungen zu diesem Thema. Im Management geben 29,4 % zu Protokoll, so hätten sich «aktiv beteiligt», im operativen Dienst hingegen 22,1 %. Auffallend ist hier insbesondere der Unterschied zu den Beschäftigten in sonstigen Funktionen, hier liegt der entsprechende Wert bei lediglich 6,7 %. Bei der Auskunft «in Maßen aktiv beteiligt» stimmen die drei Funktionsgruppen dagegen weitgehend überein (41,2 % Management, 41,0 % operativer Dienst, 41,1 % sonstige Funktionen). Das Desinteresse an einer Beteiligung ist im Management allerdings deutlich geringer als bei den Angehörigen des operativen Dienstes und hier wiederum noch einmal deutlich geringer im Vergleich zu den in sonstigen Funktionen Beschäftigten (bei Addition der Antworten «eigentlich nur beobachtet und verfolgt» und «hat mich wenig bis überhaupt nicht interessiert» ergeben sich Werte von 29,4 % versus 37,0 % versus 52,2 %). Das Ergebnis lautet also allgemein, das Management stand zunächst dem Privatisierungsvorhaben deutlich negativer gegenüber als der operative Dienst und die in sonstigen Funktionen Beschäftigten, es nahm die Diskussionen um die Privatisierung jedoch stärker wahr und beteiligte sich auch stärker daran; es nahm - retrospektiv - schneller Veränderungen in der persönlichen Arbeitssituation wahr und beurteilte diese deutlich positiver als die anderen Funktionsgruppen; es schreibt darüber hinaus der Privatisierung eine stärkere Wirkung auf die Effizienz der Flugsicherung zu als die anderen Gruppen.

2.4.2 Einschätzungen in Abhängigkeit von der Beteiligung am Privatisierungsprozeß

Eine weitere Differenzierung in den Häufigkeitsverteilungen der Antworten auf die Fragen wurde in Abhängigkeit von der Beteiligung am Privatisierungsprozeß vorgenommen. Dazu wurde die Frage 6 herangezogen und die Probanden in drei Gruppen eingeteilt:

- (1) Personen, die zu Protokoll gaben, sie hätten sich an den Diskussionen und Auseinandersetzungen um die Privatisierung «aktiv beteiligt»,
- (2) Personen, die angaben, sie hätten sich «in Maßen aktiv beteiligt», und
- (3) Personen, die entweder angaben, sie hätten die Auseinandersetzungen «eigentlich nur beobachtet und verfolgt» oder diese hätten sie «wenig bis überhaupt nicht interessiert».

Man könnte Gruppe (1) als Aktivisten bezeichnen, Gruppe (2) als Beteiligte, und Gruppe (3) als nicht Beteiligte. Die Details sind im Anhang II Tabelle 4 zu finden.

Als allgemeine Ergebnisse können vor allem folgende festgehalten werden. Unter den Aktivisten sind die Angehörigen der Flugsicherung mit längerer Beschäftigungsdauer vor der Privatisierung überrepräsentiert. Dies zeigt sich vor allem daran, daß in der Gruppe der Aktivisten 82,9 % über 10 Jahre bei der Flugsicherung beschäftigt waren, während der Wert für die Gesamtgruppe hier bei 64,9 % liegt. Man kann geradezu sagen: je länger jemand bei der Flugsicherung beschäftigt war, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, daß er sich aktiv am Privatisierungsprozeß beteiligt hat. Unter den Aktivisten waren etwa nur 1,4 % 1 - 3 Jahre bei der Flugsicherung (die Beschäftigten mit noch kürzerer Tätigkeit waren statistisch nicht einmal erfaßbar), in der Gesamtgruppe dagegen waren es 7,4 %. Des weiteren waren unter den Aktivisten nur 4,1 % 3 - 5 bei der Flugsicherung, in der Gesamtgruppe dagegen 11,4 %. In der Gruppe der «Beteiligten» am Prozeß der Flugsicherung entsprechen die Werte weitgehend denen der Gesamtgruppe. In der Gruppe der nicht Beteiligten dagegen verhält es sich umgekehrt wie bei den Aktivisten: je kürzer die Beschäftigungsdauer, desto größer die Wahrscheinlichkeit, daß eine Person zu dieser Gruppe gehört. An der Privatisierung als einem mikropolitischen Prozeß waren demnach vor allem diejenigen Beschäftigten beteiligt, die sich aufgrund ihrer langen Zugehörigkeit zur Organisation in einem erheblichen Maße mit ihr identifizieren konnten.

Ein weiteres Ergebnis zeigt, daß die Aktivisten in ihrer übergroßen Zahl für die Privatisierung waren; diejenigen, die die Privatisierungspläne ablehnten, haben sich offensichtlich nicht im gleichen Maße intensiv an den Diskussionen und Auseinandersetzungen beteiligt. Zwar waren auch von den Aktivisten 2,7 % «strikt dagegen» im Vergleich zu 1,9 % in der Gesamtgruppe; dieses Ergebnis relativiert sich jedoch schon wieder, wenn «strikt dagegen» und «sehr skeptisch» addiert werden: zu dieser Antwortgruppe gehören von den Aktivisten 12,3 %, aber doch 14,3 % in der Gesamtgruppe und 19,4 % bei den nicht Beteiligten. «Unsicher» waren sich die Aktivisten nur zu 6,2 % im Vergleich zu 16,8 % in der Gesamtgruppe und 18,0 % bei den Beteiligten und 22,4 % bei den nicht Beteiligten. Deutlicher wird dieser Zusammenhang jedoch bei der

Antwort «uneingeschränkt positiv» als erste Reaktion: 33,6 % der Aktivisten geben diese Einschätzung zu Protokoll im Vergleich zu 17,6 % in der Gesamtgruppe, 16,0 % bei den Beteiligten und nur 9,7 % bei den nicht Beteiligten.

Dieser Zusammenhang verdeutlicht sich durch die Antworten auf die Fragen nach der Einstellung zur Privatisierung und insbesondere bezüglich der persönlichen Arbeitssituation. Bei Bekanntwerden der Privatisierungspläne haben nur 8,9 % der Aktivisten dieses Vorhaben «eher negativ» beurteilt (Gesamtgruppe: 13,2 %), dagegen waren 77,4 % der Aktivisten «eher positiv» gestimmt (Gesamtgruppe: 62,2 %). Bei den Beteiligten gleichen die Werte wiederum weitgehend denen der Gesamtgruppe. Bei den nicht Beteiligten jedoch waren 16,5 % «eher negativ» gestimmt und nur 49,8 % «eher positiv» eingestellt. Ein ähnliches Ergebnis zeigt sich bei der Frage nach der damaligen generellen Beurteilung des Privatisierungsvorhabens. Von den Aktivisten waren 88,4 % «dafür», von den Beteiligten dagegen nur 77,6 % und von den nicht Beteiligten sogar nur 57,4 % (Gesamtgruppe 72,2 %). «Dagegen» waren von den Aktivisten nur 6,8 %, bei den Beteiligten dagegen 8,4 % und bei den nicht Beteiligten sogar 17,7 % (Gesamtgruppe: 11,4 %). Naturgemäß ist der Wert «unentschieden» bei den Aktivisten weit geringer (4,8 %) als bei den Beteiligten (14,0 %) und bei den nicht Beteiligten (24,9 %) (Gesamtgruppe: 15,8 %). Das allgemeine Ergebnis lautet also hier: die Privatisierung als mikropolitische Prozeß kam von Seiten der Beschäftigten der Flugsicherung weitgehend als Ergebnis von Aktivitäten solcher Beschäftigter zustande, die dieser organisationellen Veränderung positiv gegenüber eingestellt waren. Mit anderen Worten: an dem mikropolitischen Prozeß waren überdurchschnittlich häufig und intensiv solche Organisationsmitglieder beteiligt, die für die Privatisierung waren, hingegen beteiligten sich solche Organisationsmitglieder, die dagegen waren, signifikant seltener an dem mikropolitischen Prozeß. Unter diesem Aspekt kann das Ergebnis auch als Resultat des höheren Aktivitätsniveaus der Befürworter im Vergleich zu dem der Ablehnungsfraktion gesehen werden.

Es verwundert auf der Grundlage dieses Ergebnisses natürlich nicht, daß die Aktivisten - die ja mehrheitlich für die Privatisierung waren - auch die Folgen der Privatisierung bei Bekanntwerden der Pläne für ihre persönliche Arbeitssituation positiver einschätzten als die nur Beteiligten bzw. die nicht Beteiligten. Retrospektiv geben nur 8,9 % der Aktivisten zu Protokoll, sie hätten die Folgen «eher negativ» eingeschätzt, von den Beteiligten waren es dagegen 12,8 % und bei den nicht Beteiligten sogar 16,5 %. Daß die Aktivisten nur zu einem geringen Prozentsatz (13,7 %) neutral eingestellt waren, verwundert natürlich nicht (bei den nicht Beteiligten war dieser Wert 33,8 %). Insbesondere wird das genannte Ergebnis deutlich aus dem

Anteil von 77,4 % bei den Aktivisten, die die Folgen für ihre persönliche Arbeitssituation «eher positiv» beurteilten, im Vergleich zu 66,0 % bei den Beteiligten und nur 49,8 % bei den nicht Beteiligten (Gesamtgruppe: 62,2 %).

Nun ist es jedoch noch nicht selbstverständlich, wie die Aktivisten die Situation retrospektiv unmittelbar nach dem 1.1.1993 und «heute», also im Oktober 1995, beurteilen. Es zeigt sich jedoch auch hier, daß die Aktivisten zu einer positiveren Einschätzung kommen als die Beteiligten bzw. die nicht Beteiligten. Unmittelbar nach der Privatisierung, also nach dem 1.1.1993, hat sich für nur 13,0 % der Aktivisten nichts geändert, im Vergleich zu 23,7 % bei den Beteiligten und sogar 29,1 % bei den nicht Beteiligten (Gesamtgruppe: 23%). Wenig geändert hat sich nur für 27,4 % der Aktivisten, jedoch für 35,3 % der Beteiligten und immerhin 29,1 der nicht Beteiligten. Bedeutender ist jedoch die Antwort, es habe sich «viel» geändert: 59,6 % der Aktivisten geben dies zu Protokoll, im Vergleich zu nur 41,0 % bzw. 41,8 % bei den Beteiligten bzw. bei den nicht Beteiligten. Ganz entsprechende Werte ergeben sich für die Antworten auf die Frage nach den Veränderungen «heute», also im Oktober 1995. Nur 2,8 % der Aktivisten sehen «heute» keine Veränderungen, im Vergleich zu 7,3 % bzw. 12,1 % bei den Beteiligten bzw. den nicht Beteiligten. Bei der Antwort «wenige Veränderungen» zeigen sich nur geringe Unterschiede zwischen den Aktivitätsniveaus. Deutlicher wird die Differenz dagegen bei der Antwort «viele Veränderungen». Die Aktivisten geben diese Antwort zu 68,1 %, die Beteiligten dagegen zu 59,1 % und die nicht Beteiligten sogar nur zu 50,9 %. Das Ergebnis lautet also: die Aktivisten nehmen sowohl retrospektiv unmittelbar nach der Privatisierung in stärkerem Maße Veränderungen wahr als die bloß Beteiligten oder gar die nicht Beteiligten, das gleiche gilt jedoch auch für die Situation zum Zeitpunkt der Befragung, also im Oktober 1995. Sie waren also nicht bloß von vornherein positiver eingestellt als die weniger Beteiligten, sondern sie nehmen retrospektiv und in der Gegenwart auch deutlicher Veränderungen wahr.

Stellen sich diese Veränderungen für die Aktivisten aber auch positiver dar als für die nur Beteiligten oder für die nicht Beteiligten ? Hier ist das Ergebnis nicht mehr so deutlich wie bei der Wahrnehmung von Veränderungen. Es zeigt sich zwar noch ein größerer Anteil bei den Aktivisten, der die Veränderungen positiv beurteilt, aber sehr stark scheint dieser Zusammenhang doch nicht zu sein. «Heute», also im Oktober 1995, zeigen sich so gut wie keine Unterschiede in den hier betrachteten Gruppen in der Beurteilung «eher negativ». Die Beurteilung «neutral» gibt in der Gruppe der Aktivisten allerdings ein geringerer Anteil an im Vergleich zu den Beteiligten bzw. zu den nicht Beteiligten (17,9 % versus 24,9 % versus 33,9 %). Die Beurteilung «eher positiv»

findet sich bei den Aktivisten zu 42,8 % im Vergleich zu den Beteiligten mit 36,5 % und den nicht Beteiligten mit 29,1 %. Das Ergebnis lautet also: die Aktivisten nehmen zwar stärker Veränderungen wahr als die anderen Gruppen, sie beurteilen sie auch etwas positiver als die anderen Gruppen, aber die Unterschiede ebnen sich in der Beurteilung doch ein im Vergleich zur Wahrnehmung bzw. zur ersten Reaktion auf die Privatisierungspläne bzw. auf das generelle Urteil über das Privatisierungsvorhaben.

Etwas anders sieht die Lage aus, wenn die Situation bezüglich der Effizienzsteigerungen aufgrund der Privatisierung untersucht wird. Generell gesagt finden sich hier nur wenige Unterschiede in der Einschätzung zwischen den Aktivisten und den Beteiligten bzw. den nicht Beteiligten. Zwar zeigen sich in der Antwort auf die Frage, wie zu Beginn des Privatisierungsvorhabens die Wirkungen auf die Effizienz beurteilt worden sind, leichte Unterschiede. So haben damals 83,6 % der Aktivisten die möglichen Folgen für die Effizienz der Flugsicherung positiv beurteilt im Vergleich zu 77,1 % der Beteiligten und 63,3 % der nicht Beteiligten. Damit weichen sie aber nicht so sehr von der Gesamtgruppe mit dem Wert 73,5 % ab. Unmittelbar nach der Privatisierung hat sich für die Aktivisten bei 23,6 % nichts geändert (Gesamtgruppe: 28,0 %), bei den nicht Beteiligten lag dieser Wert allerdings bei 34,2 %. Viel geändert hat sich bezüglich der Effizienz unmittelbar nach der Privatisierung bei 36,1 % der Aktivisten im Vergleich zu 24,7 % (Beteiligte) bzw. 23,6 % (nicht Beteiligte) und 26,9 % (Gesamtgruppe). Ähnlich zeigen sich nur wenig Unterschiede bei der Frage nach den Veränderungen in der Effizienz «heute»: die Aktivisten sehen zu 13,1 % «uneingeschränkt» eine effizientere Arbeit, bei den Beteiligten sind es 9,7 %, bei den nicht Beteiligten 7,4 % und in der Gesamtgruppe 9,6 %. Auch wenn die Antwort «in der Tendenz ja» hinzugenommen wird, ändert sich das Bild kaum. Das gleiche gilt für die Auskunft, es würden keine Veränderungen in der Effizienz wahrgenommen. Es kann allerdings festgestellt werden, daß die Aktivisten eher dazu neigen, die Verbesserungen in der Effizienz allein auf die Privatisierung zurückzuführen als dies bei den anderen Gruppen der Fall ist: 21,1 % der Aktivisten sind dieser Meinung, aber nur 14,7 % der Beteiligten und 13,5 % der nicht Beteiligten (Gesamtgruppe: 12,7 %). Bei den anderen Antworten auf die Frage nach dem Anteil der Privatisierung an der Effizienzsteigerung ist kaum eine Differenz zwischen den Gruppen festzustellen.

3. Analysen des Reformprozesses der Deutschen Flugsicherung

3.1 Mikropolitische Analyse

Akteure und ihre Interessen

Die nachfolgende Abbildung 3 zeigt die am Organisationsprivatisierungsprozeß der Deutschen Flugsicherung beteiligten zentralen Akteure:



Abb. 3: Akteure Organisationsprivatisierungsprozeß Flugsicherung

Der Bundespräsident, die Repräsentanten von Regierung und Gesetzgebungsinstanzen waren als politische Entscheidungsträger dem Wohlstand des Landes verpflichtet und trugen die politische und moralische Verantwortung für das Deutsche Flugsicherungssystem. Ihre Interessen an der Mitwirkung einer organisatorischen Umgestaltung könnten insofern zunächst weniger als in der Sache motiviert, als vielmehr in politischen Beweggründen angenommen und gefunden werden. Auch der Gedanke an die Übernahme einer Vorbildfunktion bzw. einer Vorreiterrolle für die europäischen Nachbarn als Ausdruck einer modernen und aufgeschlossenen Europapolitik liegt nahe; die politischen "Baumeister eines vereinten Europas" wohnen immerhin in Deutschland. Auch wollen Parteivertreter u. a. durch Wiederwahl belohnt bzw. bestätigt werden, was den sensiblen Umgang mit den Kosten von Reformmaßnahmen

mit einschließt. Die Repräsentanten der Gesetzgebungsinstanzen stehen innerhalb der Staatshierarchie ganz oben und haben legitime, jedoch nicht absolute Macht. Ein direkter Handlungszwang war für sie nicht gegeben, solange der Auftrag der Luftsicherheitsorganisation erfüllt zu sein schien. Dies änderte sich jedoch, nachdem im Jahre 1987 die deutsche Öffentlichkeit mit den Auswirkungen von Strukturmängeln und Problemen im Flugsicherungssystem spürbar konfrontiert worden war²²⁴ und sich die Medien dieses Themas annahmen. Auf der Grundlage ihrer Interessen ergab sich nicht zuletzt auf Grund des so entfachten öffentlichen Druckes die Notwendigkeit, sich des Problems anzunehmen.

Wie das Problem der Flugsicherung im Verkehrsausschuß des Deutschen Bundestages schließlich gesehen und welche Lösung angestrebt wurde, läßt sich aus dem Bericht²²⁵ des Abgeordneten Ibrügger²²⁶ ersehen. Darin wird festgestellt, daß das Luftverkehrsaufkommen "weltweit und besonders im Bundesgebiet in den zurückliegenden Jahren unverhältnismäßig stark angestiegen" ist und "bis zum Jahre 2000" mit einer "weiteren Verdoppelung auf der Basis von 1986 gerechnet" wird. In der Folge dieser Entwicklung solle "das Luftverkehrsgesetz durch den vorliegenden Gesetzentwurf angepaßt werden". Im einzelnen wurde darin u.a. folgendes vorgesehen:

1. Die Neuorganisation der zivilen Flugsicherung durch Anpassung des Luftverkehrsgesetzes und damit Schaffung der Voraussetzungen für die "Auflösung der Bundesanstalt für Flugsicherung" und Beauftragung dieser Tätigkeit durch eine "noch zu gründende GmbH, deren Geschäftsanteile voll im Besitz des Bundes sind"; auch solle die bisherige "organisatorischen Trennung von ziviler und militärischer Flugsicherung" beseitigt werden.
2. Das Gesetz über die Bundesanstalt für Flugsicherung solle aufgehoben und die Bundesanstalt somit zum 31. 12. 1992, 24°°Uhr aufgelöst" werden.

Der Gesetzentwurf wurde im Verkehrsausschuß des Deutschen Bundestages Ausschuß einmütig begrüßt. Die Überführung der Flugsicherung in die Rechtsform einer GmbH mit gleichzeitiger Zusammenführung der zivilen und der militärischen

²²⁴ Vgl. Marholdt, J., Der Himmel duldet keinen Aufschub, in: Süd Kurier v. 27.9.89; Vorholz, F., In der Warteschleife, in: DIE ZEIT, Nr.40 v. 29.9.89

²²⁵ Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/2411.

²²⁶ Ibrügger, Lothar, Dipl. Ing., Abgeordneter des Wahlkreises Minden-Lübbecke, SPD-Mitglied seit 1969, MdB seit 1976, Mitglied des Europaparlaments von 1977-1979, derzeit stellvertretender Vorsitzender des Verkehrsausschusses des Deutschen Bundestages. (Anm. d. Verf.)

Flugsicherung" wurde sowohl als eine "zwingende Notwendigkeit" angesehen, um die "vorhandenen Engpässe in der Luftfahrt zu beseitigen", wie auch die neue Organisationsform als Baustein für "eine künftige einheitliche europäische Flugsicherung".

Der parlamentarischen Opposition war den Aussagen ihrer Mitglieder gemäß zu unterstellen, daß auch sie an einer Reform der Flugsicherungsorganisation interessiert waren. Andererseits verpflichtete und gebot ihre parlamentarische Funktion oppositionelle Verhaltensweisen. Neben einer allgemeinen Verpflichtung, die sich aus der politischen Verantwortung innerhalb des Gesetzgebungsprozesses ergab, galt es auch, auf Fehler der Regierungsverantwortlichen hinzuweisen, um möglichst daraus politisches Kapital zu schlagen; immerhin wollten auch sie vom Wähler "belohnt", d.h. wiedergewählt werden.

Der Bundespräsident ist zum einen politisch autonom; er ist aber auch im demokratischen Gesetzgebungsprozeß eine Institution und hat die Funktion eines Regulativs. Beide Aspekte machen ihn zu einem Akteur, der ebenfalls Interessen haben kann. Diese Interessen dürften sich aus einem mit dem Amt verbundenen hohen Verpflichtungsempfinden dem Allgemeinwohl gegenüber ergeben, aber auch aus formalen Vorgaben der mit dem Amt verknüpften Obliegenheiten. Persönliche und politische Unabhängigkeit lassen ihn neutral erscheinen, obwohl prinzipiell nie ausgeschlossen werden kann, daß ein zugestandener Ermessensspielraum auch interesseliebet benutzt werden kann.

Der Bundesminister für Verteidigung bildete zusammen mit dem militärischen Stabs- und Führungspersonal im Bundesministerium für Verteidigung (BMVg) sowie im Amt für Flugsicherung der Bundeswehr (AFSBw) einen Akteur mit großem Einfluß, da sie unübersehbar selbst einen großen Teil der Luftraumnutzer stellten, den Luftverkehr verwalteten und Teile des bundesdeutschen Luftraums in Eigenregie und in eigener Verantwortung sicherten. Ihre diesbezügliche Legitimation war aus dem § 30 des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG vor der 10.Änderung) abgeleitet und hatte in Ressortvereinbarungen zwischen dem BMV und dem BMVg ihren konkreten Niederschlag gefunden. Ihre primären Interessen umfaßten insofern die unbeschränkte und ungehinderte Ausführung ihres verteidigungspolitischen Auftrags, Besitzstandswahrung, also Kompetenzerhalt für den militärischen Teil des Flugsicherungsgesamt, sowie Mitsprache- und Entscheidungsrechte auf allen Ebenen. Darüber hinaus wurde die Ausweitung der Einflußsphäre angestrebt. denn ihre Situation war tendenziell von einer immer größeren Kompetenz- und Zuständigkeitenbeschneidung durch die zivile Konkurrenz bedroht. Während noch in den 60er Jahren der überwiegende Teil des

gesamten deutschen Luftraums für militärische Sichtflüge zur Verfügung stand, wurden diese 1976 über 3.000 m grundsätzlich untersagt. Auch wurden in Verbindung mit dem stark steigenden zivilen Verkehrsaufkommen die für den militärischen Flugbetrieb nutzbaren Lufträume ständig kleiner (Einführung der *Temporary Reserved Areas*, i.e. TRAs). 1983 war es der militärischen Führung gerade erst gelungen, politisch durchzusetzen, daß neben einer zivilen eine militärische Flugsicherung als gleichwertig akzeptiert wurde. Vor diesem Hintergrund drücken sich prinzipielle Vorbehalte gegenüber einer Organisationsprivatisierung der Flugsicherungsorganisation aus. Es wäre eben ein politischer Rückschlag gewesen, den es zu »bekämpfen« galt, so gut es ging.²²⁷ Daneben hätte allerdings auch das militärische Selbstverständnis gelitten, wenn der vom Staat selbst erteilte hoheitliche Auftrag nach deren Dafürhalten auf diese Weise in Frage gestellt worden wäre. Die Zwiespältigkeit spiegelt sich in den Worten eines im militärischen überörtlichen Flugsicherungsdienst in Düsseldorf eingesetzten Hauptmanns wider, der vom Verfasser zu dieser Thematik im Januar 1993 interviewt wurde. Er sagte: "Ich verstehe mein Volk nicht mehr: einerseits zeigt doch das hohe Budget, welche Bedeutung der Verteidigung in diesem Lande beigemessen wird, und gleichzeitig soll der militärische Luftverkehr sozusagen verboten werden !?"

Der Bundesverband der Militärischen Flugsicherung Deutschlands (BMFD) faßt in einer schriftlichen Stellungnahme zu Fragen der Organisationsprivatisierung der Flugsicherung in Deutschland zusammen²²⁸: "Das BMVg, fachlich beraten durch das AFSBw, vertrat eine zurückhaltende bis ablehnende Haltung"..."Eine Integration der militärischen Flugsicherung schloß man über lange Zeit aus, somit wurden keine »Vorarbeiten« geleistet". Weiter wird ausgeführt: "Es gab nach Überzeugung dieser Gruppe, rechtlich begründet, zwei Flugsicherungsorganisationen in Deutschland, die sich aus den FS-Stellen der Alliierten entwickelt hatten" ... "Vor allem aber verfassungsrechtliche Bedenken würden", ... , "eine Privatisierung hoheitlicher Aufgaben nicht zulassen." Auch könnten "die Belange der Landesverteidigung von einer GmbH nicht genügend berücksichtigt werden."

Vorbehalte und Aversionen dieser offiziellen militärischen Interessenvertreter gegenüber der Organisationsprivatisierung Flugsicherung ergaben sich demzufolge

²²⁷ Vgl. dazu Michels, H., Die Flugsicherung darf nicht privatisiert werden, in: Die Bundeswehr 10/1991, S. 34.

²²⁸ Gemäß schriftlicher Erklärung des BMFD vom 24.6.1996 wurden "die Fragen und die Antworten einem größeren Personenkreis zur Stellungnahme und Korrektur vorgelegt, um in den Aussagen möglichst treffend zu sein".

aus Gründen der Interpretation des verfassungspolitischen Auftrags, des institutionellen und persönlichen Machtverlustes und aus solchen einer fundamentalen Erschütterung des militärischen Selbstverständnisses und Selbstwertgefühls. Latente Befürchtungen im Zusammenhang mit sozialen Unruhen und Spannungen, die sich auf Grund unterschiedlicher Entlohnungen des militärischen Flugsicherungspersonals hätten entwickeln können, müssen in diesem Kontext allerdings auch berücksichtigt werden. Es kursierten Gerüchte, wonach Zeitsoldaten ihre Kündigung bei der Deutschen Luftwaffe für den Fall in Aussicht gestellt hätten, wenn es bei einer zivilen Flugsicherungsorganisation mehr zu verdienen gebe. Auswirkungen dieser Art, die die Disziplin und Bestand der Deutschen Luftwaffe hätten gefährden können, galt es mit geschlossener Front im Ansatz zu begegnen. Doch diese Front zeigte Auflösungserscheinungen, die ihre Wurzeln in einer mehr in der Sache begründeten Flugsicherungsrationale hatten. Auf diese Weise muß bei der Frage nach der *militärischen Interessengruppe* differenziert und die Interessen der *Gruppe des militärischen Betriebspersonals*, vertreten durch den Bundesverband der Militärischen Flugsicherung in Deutschland (BMFD), gesondert betrachtet werden.

“Das militärische Betriebspersonal stand”, so der BMFD, “der Privatisierung eher positiv gegenüber” und “war die ständigen, bis in die Arbeitsebenen getragenen, politischen Auseinandersetzungen leid.” Man war ganz im Gegensatz zur eigenen Führung für eine “einheitliche Organisation” und erhoffte sich “effektivere Verfahren und eine deutliche Verbesserung der Technik”. Daneben wurde die Erwartung gehegt, “die neue Organisation würde die Soldaten von den in den Medien immer wieder aufgebrauchten ... Vorwürfen befreien, die militärische Flugsicherung sei der Haupthinderungsgrund für eine effizientere Flugsicherung in Deutschland ... Der Widerstand gegen diese Vorwürfe trug wesentlich zur Gründung des Bundesverbandes der Militärischen Flugsicherung Deutschlands (BMFD) bei.”

Die beamteten Ministerialbürokraten des Verkehrs-, Verteidigungs-, Innen- und Justizministeriums, wie auch das beamtete höhere Management der militärischen Fachbehörde Amt für Flugsicherung der Bundeswehr (AFSBw) bilden einvernehmlich mit dem Deutschen Beamtenbund (DBB) einen Akteur, dessen Interessen sich am Erhalt bestehender Bürokratie- und Beamtenstrukturen orientierten. “Bewährte Verwaltungs- und Personalstrukturen”, so der Deutsche Beamtenbund, dürften nicht durch Verfassungsänderung in Frage gestellt werden. Mit derartigen Vorhaben sei doch in Wirklichkeit beabsichtigt, die Personalprobleme der zivilen Flugsicherung auf

den "Knochen der militärischen Flugsicherungsdienste" abzuladen.²²⁹ In der Retrospektive lassen sich die Bedenken des Deutschen Beamtenbundes wie folgt zusammenfassen:²³⁰

- Hinweis auf verfassungsrechtliche Probleme, "die mit einer derartigen Organisationsprivatisierung verbunden sind".
- "Ohne den Einsatz von Beamten" kann "eine verlässliche Erfüllung der anfallenden Aufgaben in dieser Schlüsselfunktion des Luftverkehrs nicht sichergestellt werden".
- "Die Notwendigkeit einer den Anforderungen gerecht werdenden Bezahlung wird anerkannt", jedoch kann die "Attraktivität des Flugsicherungsdienstes auch auf dienstrechtskonformen Weg hergestellt" werden.

Zur Lösung der akuten Probleme der Flugsicherung wurde daher vorgeschlagen: "Nach Überzeugung des Deutschen Beamtenbundes bietet das geltende Beamtenrecht eine genügend flexible Grundlage zur Lösung der anstehenden Probleme, so daß sich eine Organisationsprivatisierung erübrigt."²³¹

Bei den Luftraumnutzern²³², den Verbänden der deutschen Wirtschaft²³³ und den Interessenverbänden war schon längst Unmut darüber aufgekommen, daß aus ihrer Sicht Strukturen des Flugsicherungs-Systems, die optimierungsfähig waren, aus ihnen unverständlichen Gründen nicht reformiert wurden. Ihre Organisationen waren daher an zügigen Reformmaßnahmen interessiert, die jederzeitige Starts und Landun-

²²⁹ Vgl. Hagedorn, in: DBB-Magazin, Ausgabe August 1990; vgl. auch Schuster, A., Ausgedient ? - Die Neuordnung der BFS in der Diskussion, in: Aerokurier 10/89; in diesem Beitrag kommentiert der Autor auch seinen Eindruck, daß hoheitliche Aufgaben immer dann vermutet werden, wenn es um die Sicherung von Privilegien geht.

²³⁰ Schriftliche Stellungnahme der Bundesgeschäftsstelle des DBB v. 27.10.95 zur Privatisierung der Deutschen Flugsicherung, Abt. I-Gp/de

²³¹ Vgl. Schreiben der DBB-Bundesleitung vom 14.5.91 an den Bundesminister des Innern zu den dienstrechtlichen Regelungen für Beamte des Flugsicherungsdienstes.

²³² Deutsche Lufthansa AG (DLH), Verband der allgemeinen Luftfahrt eV (AO-PA), Board Of Airline Representatives In Germany eV (BARIG), European Regional Airlines Organization (ERA), Berufsverband Luftfahrtpersonal in Deutschland (BLD), Deutscher AeroClub (DAeC), Vereinigung Cockpit eV (Anm. d. Verf.)

²³³ Deutscher Industrie und Handelstag (DIHT), Bund der Deutschen Industrie (BDI), Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrtunternehmen (ADL), Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen eV (ADV), Deutscher Reisebüro-Verband (DRV)

gen an allen beliebigen geeigneten Flugplätzen bei höchstmöglicher Sicherheit garantierten und Wartezeiten jedweder Art minimierten. Es ging ihnen sowohl um Verdienst- und Gewinnmöglichkeiten, aber auch um die Gewährung größerer Freiheiten ohne Restriktionen. Allen voran übte die Deutsche Lufthansa AG als nationaler Carrier Druck aus. Unter ihrer Federführung und in Zusammenarbeit mit den Deutschen Verkehrsflughäfen (ADV) und Chartergesellschaften wurde das »Planungsbüro Luft-raumnutzer« gegründet, gedacht und konzipiert als *Denkfabrik* zur Analyse von Ursachen und Schwachstellen im Luftverkehrssystem. Folgende "10 Forderungen zur umgehenden Behebung der Mängel in der Infrastruktur des Luftverkehrs"²³⁴ wurden gestellt:

1. Die Effizienz der Flugsicherung muß deutlich gesteigert werden
 - Holdingfliegen und Warten auf Starfreigabe müssen auf ein erträgliches Maß reduziert werden
 - Der Standort Bundesrepublik erleidet sonst großen Schaden
2. Die Deutschen Flughäfen müssen ausgebaut werden
 - Leistungsfähige deutsche Flughäfen sind die Basis für die künftige Unternehmensexistenz
3. Der Luftraum muß neu geordnet werden
 - Ziviler Luftverkehr aus Deutschland und den Nachbarstaaten braucht mehr Raum im Zentrum Europas
4. Es muß eine Integration von militärischer und ziviler Flugsicherung erreicht werden.
 - Weniger interne Reibung führt zu besserer Ressourcennutzung
5. Für Europa ist *eine* einheitliche Flugsicherung zu schaffen
 - Einheitliche Standards, Schnittstellen und Betriebsverfahren zu den Nachbarn sind unabdingbar für eine reibungslose Ablauforganisation
6. Die flugsicherungstechnische Ausrüstung muß auf den neuesten Stand gebracht werden
 - Die europäischen Ausbauprogramme sind gemessen an den Vorhaben in den USA unzureichend. Ein zukünftiges ATC-System kommt für das absehbare Verkehrswachstum schon zu spät.
7. Qualifizierte Mitarbeiter der Flugsicherung sind entscheidend für die Effizienz des Flugsicherungssystems
 - Nur eine leistungsgerechte Bezahlung bei gestraffter Ausbildung kann den Nachwuchs sichern.
8. Für die Flugsicherung ist eine anforderungsgerechte Organisationsform einzuführen
 - Als moderner Dienstleistungsbetrieb muß sie von einem handlungsfähigen, unternehmerisch denkenden und entscheidungsfreudigen Management geführt werden.
9. Durch eine sinnvolle Verknüpfung von Luftverkehr und Schiene müssen die Flughäfen entlastet werden
 - Nur mit der Anbindung der wichtigsten Flughäfen an das Schienennetz wird die Substitution der Verkehrsträger möglich

²³⁴ Quelle: Deutsche Lufthansa CGN, CA vom 17.4.89, Folie 2000.45-47

10. Die Systemproduktivität muß gesteigert werden
 - Leistungsfähigere Systeme mit Kapazitätsreserven lassen Potential für Kostensenkung erwarten.

Der Verband Deutscher Flugleiter eV (VDF), in dem der größte Teil des zivilen Flugsicherungspersonals vertreten war, hatte sich zwar seit seiner Gründung als Fach- bzw. Interessenverband beständig und kompetent immer wieder zu Wort gemeldet²³⁵, doch nach der Beendigung der Aktion »*Dienst nach Vorschrift*« des Jahres 1973 und seit der Annahme des außergerichtlichen Vergleichs zur Zahlung von ca. 2 Millionen DM als Abgeltung für den durch die Aktion entstandenen wirtschaftlichen Schaden, war das Hauptziel, das in der Rückführung des Betriebspersonals in den Angestelltenstatus bestand, über viele Jahre zurückgestellt worden. Der größte Teil der Verbandsarbeit beschränkte sich bis in die 80er Jahre darauf, im innerorganisationalen sozialen und fachlichen Bereich ratgebend mitzuwirken. Auch wurden die fachspezifischen Probleme der Flugsicherung und Interessen durch den Vorstand insbesondere auf externen Veranstaltungen, Tagungen etc. vertreten²³⁶. Es wurde Öffentlichkeitsarbeit geleistet, der insbesondere durch die Zunahme der Luftfahrtprobleme in den 80er Jahren eine wachsende Bedeutung zukam.

Bei internen Überlegungen war der Verband Deutscher Flugleiter immer wieder zu der Überzeugung gelangt, daß die anstehenden Probleme der Deutschen Flugsicherung nur durch eine Organisationsreform zukunftsorientiert bewältigt werden können. Insbesondere erhoffte man sich dadurch die Zurückführung der individuellen Arbeitslast auf ein erträgliches Maß, eine Verbesserung des Betriebsklimas, einen Motivationsschub und insbesondere mit der Etablierung des Leistungsprinzips eine adäquate Entlohnung. Diesen Wünschen allerdings mit einem neuerlichen »*Dienst nach Vorschrift*« Nachdruck zu verleihen wurde geschlossen abgelehnt; Systemmängel brauchten sie weder bewußt zu verstärken noch zu produzieren, da diese immanent vorhanden und bekannt waren.

Die Deutsche Angestellten-Gewerkschaft (DAG) ist eine Arbeitnehmerorganisation für Beschäftigte im Angestelltenverhältnis aller Branchen in Deutschland. Sie ist eine vom Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB) unabhängige Gewerkschaft, zu der

²³⁵ Vgl. insbesondere die umfassende Dokumentation des VDF: Denkschrift zur Situation im FS-Betriebsdienst der Bundesanstalt für Flugsicherung vom 4.10.1968, Verband Deutscher Flugleiter, Frankfurt am Main, 1968

²³⁶ Vgl. z.B. Riedle, R., Referat zum Thema "Zukunftsperspektiven der Flugsicherung", in: "Gerüstet für das nächste Jahrzehnt?", in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e.V. Reihe B 111, Kurs III/88 vom 5.-6-Mai 1988, S. 106-115

schon seit längerem verschiedene Berufsgruppenverbände gehörten: so z.B. die Berufsgruppe Kunst und Medien der DAG, der Verband Deutscher Fußball-Lehrer e.V. (BDFL), der Berufsverband Deutscher Psychologinnen und Psychologen e.V. (BDP) und die Vereinigung Cockpit e.V. (VC) . Im Verlaufe der zahlreicher werdenden Diskussionen um eine Reform der Deutschen Flugsicherung schloß sich die DAG der Argumentation des VDF in der Sache an. Nachdem die DAG im Jahre 1987 allerdings noch eine Beschlußlage hatte, wonach Privatisierungen im öffentlichen Dienst ablehnend begegnet wurde, führte erst ein Kurswechsel bezogen auf die Flugsicherung und herbeigeführt durch u.a. vom VDF vorgetragene Sachargumente zu der Möglichkeit einer Allianz zwischen DAG und VDF. Im Rahmen eines Kooperationsabkommens wurde im Jahre 1990 diese Allianz bekräftigt.²³⁷ Die DAG als Spitzenverband und der VDF als Berufsfachverband bündelten damit Tariffähigkeit und Fachkompetenz. Eine einvernehmliche Bündelung der Interessen um eine Organisationsreform der Deutschen Flugsicherung ging damit einher, so daß neben den bereits genannten Verbänden heute auch der Verband Deutscher Flugsicherungs-Techniker und -Ingenieure e.V. (FTI) und der Verband Deutscher Flugleiter e.V. (VDF) als Berufsgruppenverbände der DAG angehören.

Die Gewerkschaft Öffentliche Dienste Transport und Verkehr (ÖTV) gehört als eine von insgesamt 13 Einzelgewerkschaften zum Deutschen Gewerkschaftsbund (DGB). Diese Arbeitnehmerorganisation für Beschäftigte in staatlichen Betrieben und Behörden auf allen staatlichen Verwaltungsebenen in Deutschland war zunächst auf Grund der allgemeinen Beschlußlage gebunden und gegen Privatisierungen jedweder Art im öffentlichen Dienst und vertrat demzufolge eine abwartende bis zurückhaltende Position. Entgegen der DAG vertrat die ÖTV zumindest zunächst andere Standpunkte in Fragen um eine Reform der Flugsicherungsorganisation. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß die betroffenen Fachleute der Flugsicherung zum größten Teil nicht in der ÖTV sondern im Berufsfachverband VDF organisiert waren. Eine Sachgegenargumentation konnte insofern selbst nach vollzogenem Kurswechsel zunächst nur eine Verbandsgegenargumentation darstellen.

Meinungen

Nachdem im vorausgegangenen Abschnitt die Akteure selbst, ihre Interessen und damit auch im wesentlichen ihre Ziele erläutert worden sind, kommt nunmehr eine Auswahl derjenigen Akteure zu Wort, die an zentraler Stelle den Organisationspri-

²³⁷ Vgl. Kooperationsvertrag DAG/VDF vom 31.5.1990

vatisierungsprozeß der Deutschen Flugsicherung begleitet, getragen und beeinflusst haben. Zu diesem Zweck wurden sowohl mündliche als auch schriftliche Befragungen zum Prozeß der Organisationsprivatisierung der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH durchgeführt. Im einzelnen stellten sich folgende Herren für ein Interview zur Verfügung:

1. Lothar Ibrügger, SPD, MdB, stellvertretender Vorsitzender des Verkehrsausschusses des Deutschen Bundestages
2. Heinz Ruhnau, Staatssekretär a.D., von 1982 bis 1987 im Vorstand der Deutschen Lufthansa
3. Joachim Lischka, Ministerialdirigent und stellvertretender Abteilungsleiter im Bundesministerium für Verkehr, letzter Präsident der Bundesanstalt für Flugsicherung
4. Christian Zahn, Mitglied des Bundesvorstandes der Deutschen Angestellten Gewerkschaft
5. Werner Merz, Generalsekretär des Board of Airline Representatives in Germany (BARIG), a.D.
6. Ralph Riedle, Geschäftsführer der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH und während des Organisationsprivatisierungsprozesses Vorsitzender des Verbandes Deutscher Flugleiter

Schriftliche Stellungnahmen liegen von nachfolgend aufgelisteten Verbänden und Vereinigungen vor:

- vom Deutschen Beamtenbund (DBB)
- vom Bundesverband der Militärischen Flugsicherung in Deutschland (BMFD)
- vom Verband der Allgemeinen Luftfahrt eV (AOPA)
- vom Deutschen AeroClub eV (DAeC)
- von der Vereinigung Cockpit eV
- von der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV)

So war unabhängig von den chaotischen Verspätungssituationen im Luftverkehr des Jahres 1987 Ruhnau "schon immer der Überzeugung", daß "die Flugsicherung insgesamt nicht als ein Teil des Staates geführt zu werden brauchte" und er war bereits weit vor 1982 der Meinung, daß "man die Flugsicherung in eine andere Organisationsform bringen müßte". Die Bemühungen um eine "*Flugsicherung aus einer Hand*" scheiterten nach seinem Dafürhalten seit 1975 immer wieder am Widerstand der Generale, die "aus nicht sachlichen Gründen" dagegen waren, denn "von der Sache her war die Trennung immer Unfug". Ähnliche Probleme sah auch Ibrügger: "Die

politische Zielrichtung der SPD war die Flugsicherung aus einer Hand.“ Bereits vor 1976 seien jedoch schon alle Versuche einer Reorganisation der Aufgaben der Flugsicherung “an Fragen des Statusrechts zwischen militärischem und zivilem Personal” gescheitert, denn “keiner war bereit, auch nur irgendeine Zuständigkeit abzugeben. Zwischen der zivilen und der militärischen Flugsicherung war eine Animosität hinsichtlich Aufgaben und Zuständigkeiten festzustellen wie man das aus anderen Berufsgruppen kaum kennt”. Davon weiß auch Lischka zu berichten: “Ende der 70er Jahre war ich Verkehrsreferent im Bundeskanzleramt und dort war diese Problematik ständiges Gesprächsthema. Ich habe so manche Sitzung gehabt als Moderator, wo immer abwechselnd erst der militärische und dann der zivile Interessenvertreter an die Decke ging und meine Aufgabe bestand dann darin, beide wieder herunterzuholen. ... Wir waren immer überzeugt von der zivilen Seite, daß wir eine einheitliche Flugsicherung brauchten, aber weil der Kanzler hier keine abschließende Entscheidung getroffen hat zwischen den streitenden Ministerien für Verkehr und der Verteidigung, wurde das Problem nicht gelöst”. Ibrügger: “Die Regierung zog sich zurück... “ Und Ruhnau weiß in diesem Kontext zu berichten: “Anfang der 80er Jahre kam eine Regierung, die glaubte, für ihre Mehrheit benötige sie die Beamtenstimmen. Wer ans Berufsbeamtentum ging, war ein erklärter Feind... In der damaligen Koalition war es schwierig diesen Organisationsprivatisierungsweg zu gehen. Wir hatten allerdings bei der Zusammenführung der Bus- und Bahndienste einen Erfolg, alles ist in eine private Rechtsform gebracht worden. Aber das war Ende der 70er Jahre alles neu und die Regierung glaubte, wenn es in der Flugsicherung keine Berufsbeamte mehr gibt, dann bricht die Welt zusammen, alles 19. Jahrhundert!”

Diese Problematik auf nationaler Ebene wurde überlagert durch Bemühungen im europäischen Parlament, das Flugsicherungssystem europaweit zu reorganisieren. Ende der 70er Anfang der 80er Jahre bestand die im europäischen Parlament abgestimmte politische Zielrichtung im Ausbau der supranationalen Flugsicherungsbehörde Eurocontrol. Allerdings, so Ibrügger, “wurde dieses Bemühen um eine echte europäische Flugsicherung durch die nationalen Flugsicherungsbehörden hintertrieben. Keiner der Mitgliedstaaten, vor allem Belgien und die Niederlande war zu diesem Zeitpunkt bereit, Flugsicherungsaufgaben an die Eurocontrol-Zentrale abzugeben. Dazu zählte bei uns hier die BFS genauso wie auch die militärische Flugsicherung; sie alle haben Europa den Parlamentariern gegenüber mit im Munde geführt... Das ist 20 Jahre hintertrieben worden und jetzt erst im Jahre 1996 fangen wir wieder an, europäischer zu denken.”

Was in den Jahren bis ca. 1986/87 folgte war die Vertagung einer konkreten

europäischen Lösung, war die Renationalisierung von Karlsruhe und Maastricht und auf nationaler Ebene der Versuch, die Flugsicherungsprobleme durch ein von zivilem und militärischem Personal paritätisch besetztes Amt für Flugsicherung bzw. durch die Realisierung des *Sobernheimer Konzepts* zu lösen. Eine grundlegende Organisationsreform der Deutschen Flugsicherung war bis zur Mitte der 80er Jahre kein politisch relevantes Thema. Dies weiß auch Riedle zu bestätigen, der im Jahre 1981 mit der Vorstandsarbeit im VDF begann. Alle folgenden Gesprächsrunden mit Vertretern aus den Ministerien, die eine praktikable Optimierung bzw. Lösung des zivil-militärischen Problems zum Ziele hatten, waren im Laufe der Jahre stets an unüberwindbare rechtliche und prinzipielle Grenzen gestoßen. Im Vorstand des VDF kam man daher, so Riedle, zu der Überzeugung man müsse eine Möglichkeit außerhalb des Beamtentums im weitesten Sinne *öffentlich-rechtlich* oder *privatrechtlich* finden. "Es war schon ein Schritt damals, so etwas zu denken. Da hat einen jeder für verrückt erklärt." Für die dazu notwendige Änderung der Rahmenbedingungen war allerdings "politisch keine Resonanz" vorhanden.

Dabei hat es "Handlungsbedarf", so Ruhнау, "eigentlich immer gegeben. Der Luftverkehr rutschte Anfang der 80er Jahre in eine große Krise. Es gab deshalb wenig Verspätungen, weil die Kapazität der Flugsicherung ausreichte. Als der Luftverkehr zunahm wurde die Ineffizienz der deutschen und der europäischen Flugsicherung plötzlich deutlich. Und nun gab es große Konferenzen... Die Verspätungen kosteten der Deutschen Lufthansa viel Geld. Wir sahen jeden Tag wie das Geld sozusagen aus der Kasse floß."

Berechtigte Beschwerden der Luftverkehrsgesellschaften über enorme Verluste oder Aufwendungen wegen zunehmender Verspätungen führte die Politik dann dazu, so Ibrügger zu reagieren. "Als wir merkten, die Regierung ist nicht in der Lage, diese grundsätzlichen Widersprüche aufzulösen, mußten wir das Parlament in die Lage versetzen, sich des Umfangs dieser Probleme bewußt zu werden. Zu diesem Zweck gab es öffentliche Anhörungen und am Ende stand die Organisationsprivatisierung der Flugsicherung; diese ist in Wahrheit aufgegriffen, befördert und durchgesetzt worden durch das Parlament als Baustein in einer künftigen europäischen Flugsicherung."²³⁸

Initialzündung und Offenbarungseid

Die Besprechung vom 17.12.1987 im Bundesverkehrsministerium über die Verspätungen im Luftverkehr, geht zurück auf eine Initiative von Ruhнау: "Ja, ich hatte

²³⁸ Vgl. o.V., Kohls Bedenken, in: DER SPIEGEL, vom 22.5.1989

dem BMV in der Sache einen Brief geschrieben und den Vorschlag gemacht, mal alle Parteien an einen Tisch zu holen.“ Lischka allerdings vertritt die Meinung: “Es war einfach eine Tagesdiskussion und man suchte nach Wegen, wie man die Probleme lösen konnte ... Also das Ganze ist nicht erst 1987 erfunden worden, sondern es war schon vorher in der Diskussion.”

Konkrete Entscheidungen als Ergebnis eines unmittelbar auf die Vorschläge und Diskussionen zurückgehenden Erkenntnisfortschrittes wurden zunächst nicht getroffen. Das Gespräch endete mit dem Verlesen eines im Vorfeld von den beamteten Experten des BMV vorbereiteten 14-Punkte-Programmes. Die teils innovativen Reform- und Lösungsvorschläge des unmittelbar vorangegangenen Gespräches waren hierbei nicht berücksichtigt. Merz kommentiert: “Ruhnau war dafür, daß die Bundesanstalt für Flugsicherung ein privatrechtliches Kleid bekäme und wir haben das auch unterstützt. Wir haben jede Maßnahme unterstützt, die dazu beitragen würde, die Verspätungen wieder deutlich zu reduzieren.” Und Riedle stellt fest: “Man meinte, mit den 14 Punkten sei alles abgedeckt.“ Als Ergebnis dieser Besprechung faßt Ruhnau zusammen: “Diese 14-Punkte-Erklärung nahm auf die Diskussion, die dort stattgefunden hatte, keine Rücksicht. Also das war eine abenteuerliche Veranstaltung. Das war eine Veranstaltung mit einer verkrusteten Bürokratie!” Ruhnau gemäß sind damit im wesentlichen *eingefahrene Denkschemata* und rigide Verwaltungsabläufe gemeint, die unternehmerisches Handeln schlicht unmöglich gemacht hätten. Mit Beamten in Spitzenpositionen des BMV zu diskutieren bzw. diese von innovativen pragmatischen Konzepten zu überzeugen sei aufgrund deren mangelnder Bereitschaft u.U. auch Fähigkeit zu betriebswirtschaftlichem Denken schwierig bis unmöglich gewesen.

Notwendigkeit und Intention der Verantwortlichen, die Probleme im Bereich Flugsicherung mit dem in den zuständigen Ministerien und Teilbereichen der öffentlichen Verwaltung zur Verfügung stehenden Know-how und Instrumentarium aufzugreifen und einer Lösung zuführen zu wollen, kann nicht in Abrede gestellt werden. An der durch den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages im Herbst 1987 vom Bundesminister für Verkehr angeforderten Analyse über den *Stand und die Probleme bei der Flugsicherung* wurde immerhin von den beamteten Experten im BMV während der oben erwähnten Konferenz intensiv und mit Hochdruck gearbeitet. In gleichem Maße war jedoch zu diesem Zeitpunkt und vor Fertigstellung des Abschlußberichtes eben nicht vorgesehen, den Denkraum zu sprengen und Lösungswege auch außerhalb der öffentlichen Verwaltung und der darin vorgegebenen Strukturen in Erwägung zu ziehen. Riedle, der einige wenige Tage nach jener Konferenz vom 17.12.87 anläßlich eines Gesprächstermins im Bundesministerium für Verkehr an den ebendort

vorgetragenen neuen, auch privatrechtlichen Wegen anknüpft, erfährt den Standpunkt, daß dieses Ansinnen gleichbedeutend sei mit dem »Offenbarungseid« der öffentlichen Verwaltung, der nicht geleistet werden könne. Dieser Standpunkt entspricht dem Leistungsgrundsatz des § 1 Abs. 4 der Bundeslaufbahnverordnung für Beamte: "Die fachliche Leistung besteht in den nach den dienstlichen Anforderungen bewerteten Arbeitsergebnissen" und atmet damit den Geist loyaler Ignoranz und souveräner Beharrlichkeit. Die *dienstlichen Anforderungen* wurden im folgenden allerdings aufgrund anderer Perspektiven und machtvoller Vorstellungen neu definiert.

Aufgrund einer Initiative des Vorstandes der Deutschen Lufthansa, der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen und der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Luftfahrtunternehmen wurde noch im Dezember 1987 das »Planungsbüro Luftraumnutzer« gegründet, durch das "ständig die *richtigen* Zahlen in die Welt gebracht wurden", so Ruhnau, und das "ärgerte die Verantwortlichen im Ministerium. Nein, es war keine »Kampfansage« an die Verwaltung, es war notwendig ... Wenn Sie etwas realisieren wollen, dann brauchen Sie gute Ideen, aber auch eine soziale Akzeptanz und Verbündete, das gehört alles dazu." Und Zahn ergänzt: "Es kam eine ganze Menge zusammen, man kann auch sagen, die Zeit wurde reif; es muß eben nicht nur die Sache selbst reif werden, es müssen dann auch die Personen da sein, die bereit und willens sind, es umzusetzen."

Koalitionen und Koalitionsbildung

Die sichtbaren Auswirkungen einer defizitären Organisation Flugsicherung wurden nicht zuletzt durch das »Planungsbüro Luftraumnutzer« von den Medien ab 1987 aufgenommen und kommentiert. Das öffentliche Interesse erwachte und damit wurde ein bis dahin latentes Problem zu einem öffentlich anerkannten Problem, und zwar verbunden mit einem in die Öffentlichkeit getragenen Anspruch auf Lösung. Die öffentliche Meinung, vermittelt durch die Medien, wurde zu einem indirekten und wachsamem Akteur. Es entstand öffentlicher Problemlösungsdruck, der Wirkungen zeigte: Befürworter und Gegner einer *Organisationsreform Flugsicherung* bezogen Standpunkte, erläuterten ihre Perspektiven, orientierten sich und suchten Koalitionspartner zum Zwecke der Kräftebündelung, um damit die jeweiligen Interessen in der bevorstehenden Auseinandersetzung nachdrücklicher durchsetzen zu können. *Fronten* entstanden und verhärteten sich, um noch verbliebene vermeintlich *neutrale Akteure* wurde geworben. Der Veränderungsprozeß war in Gang gekommen. Wandel lag *in der Luft*.

Koalitionspartnerschaften ergaben sich im wesentlichen aus der bereits erläu-

terten Interessenlage. So können zu den aktiven Protagonisten einer Organisationsreform Flugsicherung die meisten Luftraumnutzer und Wirtschaftsverbände, der in den Fachausschüssen repräsentierte Deutsche Bundestag, die Gewerkschaft DAG und der Berufsfachverband VDF gezählt werden. Zu den Antagonisten müssen die politisch Verantwortlichen aller zuständigen Ministerien, die jeweils dazugehörige Ministerialbürokratie, die militärische Fachbehörde AFSBw, der Deutsche Beamtenbund und die Gewerkschaft Öffentliche Dienste Transport und Verkehr gezählt werden. Als zunächst neutral bis abwartend einzuordnende Akteure verbleiben insofern der Bundespräsident, Teile der Regierungskoalition und der parlamentarischen Opposition, die zivile Fachbehörde BFS sowie das anfangs noch nicht verbandsmäßig organisierte militärische Flugsicherungspersonal.

Eine differenzierte Betrachtung der Akteure *Luftraumnutzer und Wirtschaftsverbände* zeigt, daß diese einem Organisationsprivatisierungsvorhaben von »aufgeschlossen positiv« bis eher »skeptisch abwartend« gegenüber standen; allerdings nicht prinzipiell ablehnend, sondern eher erwartungsvoll. Hinter denjenigen, die eine erste aktive Rolle übernommen hatten (DLH, ADL, ADV) stand mit voller Überzeugung die BARIG. Merz: "Wir haben uns aktiv für die Privatisierung eingesetzt. Es konnte einfach alles nur besser werden." Während es der Vereinigung Cockpit eher darauf ankam, "daß die Arbeit getan wird ... in welcher Organisationsform" auch immer; so hatte denn auch der Verband AOPA ursprünglich eher Bedenken, weil er befürchtete, daß eine Organisationsprivatisierung die Dienste für die Nutzer verteuere. Ähnliche Befürchtungen wurden vom DAeC geteilt, der die Organisationsprivatisierung daher "zunächst mit Skepsis" aufnahm. Auch gab es keine geschlossene Gruppe militärischer Interessenvertreter wie bereits an anderer Stelle erläutert. Insbesondere kann die Gründung des BMFD und die damit einhergehende Aufspaltung des militärischen Akteurs innerhalb eines Subprozesses als Indiz für die dem gesamten Prozeß innewohnende Dynamik angesehen werden.

Die Urzelle für eine aktiv und offensiv betriebene Koalitionsbildung stellt die Gründung des bereits mehrfach erwähnten »Planungsbüro Luftraumnutzer« dar. Stellvertretend für die DLH erklärt Ruhnau: "Ich habe dann überall für diese Idee geworben. Das war durchgängig". Als weitere verbündete Partner bezeichnete er persönlich bekannte Freunde in Politik und Wirtschaft, aber insbesondere den Fluglotsenverband VDF.

Der Fluglotsenverband VDF hatte in der Tat eine zentrale und aktive Rolle im Rahmen der Öffentlichkeitsarbeit übernommen und betrieb fachliche Aufklärung, wo immer dies möglich war und notwendig erschien. Nachdem bereits vielfältige Bemü-

hungen des VDF im politischen Bereich in den Jahren vor 1987 Reformen des Flugsicherungssystems in auch nur irgendeiner Weise anzuregen, ergebnislos geblieben waren, beschloß der Vorstand zeitlich parallel zu den Aktivitäten der Luftraumnutzerverbände Lobbyarbeit in Eigenregie zu betreiben. Eigens zu diesem Zweck wurde das FORUM FLUGSICHERUNG ins Leben gerufen und sollte den Verband als Außenstelle vor Ort repräsentieren. Ein Büro in unmittelbarer Nähe der Bundestagsabgeordneten wurde eingerichtet, unterhalten und mit Hilfe von Sonderumlagen durch die Verbandsmitglieder freiwillig finanziert.²³⁹ Aber es wurden auch eigene und für den damaligen Zeitpunkt überaus innovative Konzepte entwickelt, wie z.B. ein »Beurlaubungskonzept«, das für den Fall einer möglichen Organisationsprivatisierung ein pragmatisches Modell zur Integration der militärischen Komponente innerhalb der Flugsicherung darstellte. Auch suchte und fand die in der Sache begründete Argumentation des VDF bei der Gewerkschaft DAG Gehör. Durch Personalwechsel in verschiedenen Ressorts der DAG und auch im VDF hatten sich im Laufe der Jahre die persönlichen und fachlichen Kontakte verbessert. So wurden u.a. bereits Mitte der 80er Jahre gemeinsam darüber nachgedacht, wie sich eine mögliche Zusammenarbeit langfristig im Rahmen einer privatisierten Flugsicherungs-GmbH entwickeln könnte. "Die vielen Diskussionen mit den Kolleginnen und Kollegen im VDF", so erläutert Zahn, "überzeugten uns, daß es nicht zu leugnende sachliche Gründe für eine Organisationsprivatisierung der Flugsicherung gab." Sinngemäß führt er weiter aus, daß es im Jahre 1987 schließlich zu einem Kurswechsel der DAG gekommen sei, und zwar insofern, als erstmals eine Ausnahme von einer bis dahin prinzipiell ablehnenden Haltung gegenüber Privatisierungen zugelassen wurde, allerdings einzelfallbezogen. Für die Flugsicherung schien sich in der Tat eine Organisationsprivatisierung als optimale Lösung zu empfehlen. Zusammen mit dem Berufsverband VDF stand demzufolge zu diesem Zeitpunkt nur die DAG auf Arbeitnehmerseite, und zwar gegen die Intentionen der ÖTV und des Deutschen Beamtenbundes. Die Deutsche Lufthansa gesellte sich als einer der ersten

²³⁹ Vgl. Wagner, E.: "Im Frühjahr 1989 gründeten BFS-Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter aus dem Kreis des Flugleiterverbandes das "Forum Flugsicherung". Ziel der Vereinsgründung war es, den damals gerade in Gang kommenden Prozeß zur Schaffung der gesetzlichen Rahmenbedingungen der Privatisierung zu unterstützen... Seitdem gehört der inzwischen rund 500 Mitglieder zählende Verein .. zu jenen Kräften, die den Stein in Richtung DFS immer wieder ins Rollen brachten, wenn er an irgendeinem Hindernis festzuhängen drohte. So führten die Vorstände des Forums ungezählte Gespräche mit Politikern, um beispielsweise neue Mitglieder in den betroffenen Ausschüssen auf den aktuellen Stand zu bringen..." zitiert in Transition Transparent Nr.1, Juni 92, BFS, Offenbach

Verbündeten dieser Interessengemeinschaft hinzu. Zu ihren politischen Verbündeten konnte diese Koalition immerhin von Anfang an auch die Bayrische Staatsregierung und den damaligen CSU-Vorsitzenden zählen. Zur prinzipiellen Frage einer übergeordneten zivilen Flugsicherungsorganisation mit einer integrierten militärischen Komponente gab es keine Auffassungsunterschiede.

Auf der Seite der Antagonisten boten sich Koalitionspartnerschaften zwischen den Akteuren Ministerialbürokratie, Vertretern des AFSBw und den Gewerkschaften ÖTV und DBB an. Ein diesbezüglicher Nachweis kann nicht geführt werden, jedoch liegt der Gedanke nahe, daß es wegen einer unter Beamten per se vorhandenen Geistesverwandtschaft und eines darauf basierenden prinzipiellen Konsenses keiner expliziten Koalition bedurfte. Nach Einschätzung von Zahn "sind das alles Dinge, die in diesem politischen Geschäft sehr subtil laufen; das ist eben so, daß diese Lobby sehr mächtig ist und niemand weiß, wer sie eigentlich ist." Nach seinem Dafürhalten hat sich übrigens auch die Bundeswehr, die stets ihren verfassungsmäßigen Auftrag als Argument gegen eine privatrechtliche Reform der Flugsicherung vertreten hatte, lediglich »vor den Karren des DBB« spannen lassen.

Strategien, Taktiken, Argumente

Nachdem die Organisationsreform der Deutschen Flugsicherung als Problem von allen Beteiligten identifiziert worden war, und nachdem sich die ersten Koalitionen gebildet hatten, wurden seitens Befürwortern und Kritikern unterschiedliche Strategien und Taktiken zur Erreichung ihrer Ziele angewendet.

Der Verkehrsausschuß des Deutschen Bundestages war willens gewesen, die Probleme der Deutschen Flugsicherung durch eine Gesetzesreform zunächst auf nationaler Ebene *als Baustein für eine europäische Gesamtflugsicherung* zu lösen. Zu diesem Zweck hatte er im Frühjahr des Jahres 1989 einen Selbstbindungsbeschluß gefaßt, nachdem sich innerhalb des Ausschusses eine fraktionsübergreifende Einigkeit und Überzeugung herausgebildet hatte, daß nur mit Hilfe einer Gesetzesinitiative als Grundlage einer Organisationsreform die Flugsicherungsprobleme sachadäquat gelöst werden könnten. Mit dem Selbstbindungsbeschluß sollte die Regierung zum Handeln gezwungen werden. Hierzu erläutert der Abgeordnete Ibrügger: "Wir haben bewußt Termine gesetzt, um damit Druck innerhalb der Bundesregierung zu erzeugen, ... , weil wir nämlich merkten, die fangen wieder an, sich zu verhärten." Ruhnau kommentierte später: "Das war wie ein Akt aus einer außerparlamentarischen Bewegung, wie die Regierung über das Parlament gezwungen wurde, etwas zu tun." Besondere Bedeutung erfuhr die Tatsache, daß auf Betreiben der FDP bei den Koalitionsverhandlungen

mit der CDU/CSU nach den Bundestagswahlen am 2.12.90 der Wortlaut "Die Organisationsprivatisierung der Flugsicherung ist unerlässlich" aufgenommen wurde. Dies insbesondere deswegen, weil der Bundespräsident das Gesetz im Januar 1991 aus verfassungsrechtlichen Bedenken an die Ressorts zurückverwiesen hatte. Auch war dem Verkehrs- und Verteidigungsminister auferlegt worden, eine Vereinbarung über die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Flugsicherung auszuarbeiten.

Die Luftraumnutzer hatten unter der Leitung des Nationalen Carriers DLH aktiv und offensiv die Reforminteressen gegenüber Öffentlichkeit, Politik und Ministerialbürokratie gebündelt und vertreten. Mit dem Instrument »Planungsbüro Luftraumnutzer« als konkrete Institution wurden neue Modelle zu einer Organisationsreform Flugsicherung entwickelt und vorgeschlagen. Die DAG unterhielt auf Spitzenverbandsebene Kontakte mit dem Deutschen Bundestag und insbesondere mit der Regierung. Der VDF als Repräsentant der Betroffenen erinnerte durch das FORUM FLUGSICHERUNG ständig vor Ort an die ungelöste Problematik; und diese Aufgabenteilung erwies sich als vorteilhaft, denn der DAG hätte man immer vorhalten können, daß sie aus egoistischen, strategischen Interessen einer Angestelltenorganisation heraus eine Auseinandersetzung mit dem DBB betreibt.

Auch die taktische Marschrouten war abgesteckt: den Ausführungen von Zahn zufolge galt es, sich beim Austausch der Argumente ausschließlich auf die Sachpunkte zu beziehen und das ökonomische Interesse sowohl des Staates als auch der wirtschaftlich agierenden Unternehmen in den Vordergrund zu rücken. Für beide wurde neben einer infrastrukturellen Ausgestaltung der Flughäfen die Bedeutung einer funktionierenden Flugsicherung als Grundlage erfolgreichen Wirtschaftens herausgestellt und betont, wodurch diese plötzlich zu einer nachvollziehbaren ökonomischen Größe avancierte. Mit Verweis darauf wurde das ökonomische Eigeninteresse insbesondere der Bundesländer Hamburg und Nordrhein-Westfalen in persönlichen Gesprächen zu wecken versucht. Hamburg war z.B. gerade im Ausbau von Fuhlsbüttel engagiert und in Nordrhein-Westfalen liegen gleich zwei internationale Verkehrsflughäfen mit einer speziellen Interessen- und Problemlage. Auch galt es in jedem Falle, Vorwürfen und Unterstellungen im Zusammenhang mit einem verdecktem Arbeitskampf durch das Flugsicherungspersonal entschlossen entgegenzutreten, denn das Hauptargument der Verbeamtung des Flugsicherungsbereichs Anfang der 60er Jahre war ja die Streikunfähigkeit als einem tragenden Pfeiler und unabdingbarer Notwendigkeit für eine funktionierende Flugsicherung in Staatsregie gewesen und nachhaltig stets vom DBB verfochten worden. Verdächtigungen dieser Art wurden von der DAG mit Verweis auf ihren verantwortungsbewußten Umgang als Monopolist im

Bereich Cockpit beantwortet. Hier waren in der jüngeren Vergangenheit im Bereich Lufthansa schließlich sogar Gehaltsreduzierungen zur Rettung der Firma akzeptiert worden. Hinsichtlich der Rolle der militärischen Flugsicherung wurde argumentiert, daß sie im Grunde nur sehr begrenzt benötigt würde, wofür es internationale Beispiele gebe. Letztendlich konnte den mit einer Privatisierung assoziierten Bedenken bei der intellektuellen Auseinandersetzung mit der ÖTV stets entgegengehalten werden, daß die vermuteten Nachteile in Gestalt einer ungeheuren Benachteiligung der Beschäftigten bei nur sehr wenigen Gewinnern und nicht kalkulierbarer Erhöhung der Effizienz, für die Flugsicherung allesamt ungültig waren. Die lange Zeit ablehnende Haltung der ÖTV zur Organisationsprivatisierung der Organisation Flugsicherung reduzierte sich in diesem Punkt zu einer grundsätzlich prinzipiellen. Die Auseinandersetzung führte letztendlich aber auch bei der ÖTV dazu, die Entwicklung zu akzeptieren.

Die Strategie der Gegenseite bestand in der grundsätzlichen Infragestellung einer aus ihrer Perspektive unzulässigen und unnötigen Reform und einer aus diesem Verständnis resultierenden Blockierung und Verzögerung aller abweichenden Vorschläge. So war die *Trumpfkarte* und das Hauptargument des militärischen Stabs- und Führungspersonals gegen die Reform Flugsicherung stets die Unantastbarkeit ihres verfassungsmäßigen Auftrags geblieben. In dieser Folge trachteten sie alles zu unterbinden, was ihn in Frage stellen könnte, insbesondere eine Grundgesetzänderung. Der DBB vertrat den gleichen Standpunkt und setzte sich in unzähligen Kontakten mit der Bundesregierung und den Fraktionen für eine dienstrechtliche Lösung ein. Auch wurde ein Rückschritt im Hinblick auf die auf europäischer Ebene diskutierte EUROCONTROL-Lösung befürchtet. Was nun Strategie und Taktik eines Teils der Ministerialbürokratie betrifft, so kann nur aufgrund des zeitlichen Verlaufs und der Geschehnisse, die den gesamten Reformvorgang begleitet haben indirekt geschlossen werden, daß die einzige Strategie in Verzögerung bestand, und zwar "bis an die Grenze der beamtenrechtlichen Illoyalität, die Entwicklung zu behindern", wie es Zahn formulierte.

Die exemplarische Bedeutung dieser Fallstudie bei der vorliegenden Untersuchung liegt gerade in dem bedeutsamen Aspekt eines von der Mikroebene ausgelösten organisatorischen Wandels und in der weiteren eigendynamischen Entwicklung hin zu einer deregulierten Unternehmung. Nachfolgend sei daher an einigen wenigen Beispielen erläutert, auf welche Weise von den Akteuren *in concreto* »gebremst« bzw. »getrieben« worden war:

1. Die Tatsache, daß der Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages im Herbst 1987 vom BMV einen Bericht über den Stand und die Probleme bei der

Flugsicherung anforderte und sich damit erstmalig offiziell über Probleme in der Flugsicherung auch hinsichtlich der zivil-militärischen Zusammenarbeit informieren wollte, war zurückzuführen auf eine informelle Anhörung mit Vertretern des VDF am Rande einer Sitzung. Im Verlaufe dieser Anhörung konnte den Ausschußvertretern durch den Vorstand des VDF erstmals die Tragweite der in diesem Bereich ungelösten Probleme bewußt gemacht werden.

2. Zu dem offiziellen Gespräch am 17.12.87 im BMV über Verspätungen im Luftverkehr, zu dem das BMV auf Initiative von Ruhnau in seiner Funktion als Vorstandsvorsitzender der Deutschen Lufthansa eingeladen hatte, waren Vertreter des Berufsfachverbands VDF zunächst nicht eingeladen worden. Erst eine telefonische Rückfrage bei Ruhnau führte zu einer offiziellen Einladung durch das BMV genau zwei Tage später.
3. Die durch das BMV beauftragte Firma Roland Berger & Partner GmbH zur Durchführung einer gutachterlichen Prüfung der Rechtsformen »GmbH« und »eingetragener Verein« für die Flugsicherungsorganisation des Bundes stand u.a. auch in Gedankenaustausch mit Vertretern des VDF, die das GmbH-Modell favorisierten.
4. Das vom VDF bereits in den Jahren weit vor 1987 erarbeitete »*Beurlaubungsmodell*«, demgemäß das militärische Betriebspersonal von seinem Arbeitgeber BMVg *beurlaubt* werden sollte, um in den Reihen der zivilen Fluglotsen Flugsicherung zu betreiben, wurde zur gutachterlichen Prüfung der Verfassungskonformität der Bayerischen Staatskanzlei übergeben. Es war bekannt, daß der CSU-Vorsitzende Franz-Josef Strauss tendenziell eine zivile Flugsicherungsorganisation befürwortete. Entsprechend wurde diesem Modell Verfassungskonformität bescheinigt.
5. Nachdem der erste Gesetzentwurf vom Bundespräsidenten zurückgewiesen und damit eine Verfassungsänderung notwendig geworden war, mußte die Zustimmung der Opposition sichergestellt werden. Zu diesem Zweck begann die DAG in direkten Gesprächen mit Regierungsvertretern insbesondere mit denjenigen der SPD-regierten Bundesländer, deren ökonomisches Eigeninteresse mit Verweis auf die optimale Kapazitätsauslastungen ihrer Flughäfen zu wecken. Diese gehe einher mit einer effizient arbeitenden Flugsicherungsorganisation, die nur mit einer Flugsicherungsreform zu erreichen sei.
6. Die Verfassungs- und Gesetzesänderung als Grundlage einer Organisationsreform Flugsicherung wird vom Januar bis November 1991 verzögert. Erst auf öffentlichen Druck hin (Appelle der Wirtschafts- und Luftraumnutzerverbände)

befäßt sich der Fraktionsvorstand der CDU/CSU am 16.9.91 mit dem Stand des Gesetzgebungsverfahrens und legt den zuständigen Ministern (BMV und BMVg) einen verbindlichen Termin auf, sich bis Oktober 1991 in der Sache zu verständigen.

Von Bremsern und Treibern

Aus der Sicht des Verkehrsausschusses des Deutschen Bundestages führt Ibrügger die größten Hemmnisse bei der Realisierung der Gesetzes- und Organisationsreform prinzipiell auf gegenläufige Überzeugungen bei den parlamentarischen Entscheidungsträgern zurück, die mit sehr viel Nachdruck vertreten worden waren. So hätte es z.B. seitens der Verantwortlichen im BMV bei der Einschätzung dieses Sachverhalts irgendwann eine "diametrale Richtungsänderung" gegeben. Diese sei jedoch ausschließlich auf die fraktionsübergreifende Überzeugung und Entschlossenheit in Parlament und später auch Regierung zurückzuführen, so daß plötzlich oppositionelle und damit konkurrierende Perspektiven von den jeweiligen Vertretern als realistischere nicht mehr durchsetzungsfähig aufgegeben wurden.

"Die größten Bremsen saßen hier in der Verwaltung", weiß Lischka zu berichten. Seiner Meinung nach wurde allgemein in den Ministerien der sachunabhängige prinzipielle Standpunkt vertreten, daß "eine Verwaltung eine Verwaltung bleiben müsse und keine Extrawürste gebraten" werden sollten. Bei der Debatte um Zulagen für die Flugsicherung war stets auf den »Zulagenschubel« verwiesen worden und auf die Präzedenzwirkung für andere Bereiche. "Darin", so Lischka, "bestand eine große Auseinandersetzung, übrigens auch im Innen- und Finanzministerium. In dem Bestreben, die Argumentationsbasis des Hauses sauber zu halten, wurde gegen jede Veränderung angegangen." Zahn merkt an: "Das Bundesverkehrsministerium erlitt doch ein Stück Machtverlust ... Die leitenden Beamten wären nicht und sind sie ja auch heute nicht mehr, nämlich verantwortlich für diesen Bereich. Die eigentliche Opposition war die ordnungspolitische natürlich ... Das war ja für uns der Widerspruch, auf der Spezialistenseite im Bundestag hatten wir überhaupt keine Opposition in dieser Frage". Verständlicher Widerstand aus der Sicht von Zahn auch seitens des DBB. Hier sei zu berücksichtigen, daß die Auseinandersetzung der Privatisierung von Bahn und Post in etwa zeitlich parallel verlief. Der Deutsche Beamtenbund würde zunehmend geschwächt, wenn ständig Bereiche des öffentlichen Dienstes hätten nachweisen können, daß sie keines Berufsbeamtentums bedurften. Insofern ein organisationspolitischer Machtverlust. Zahn begründet: "Wenn eine Organisation, die im wesentlichen keine Mitglieder bei den Betroffenen hat, so argumentiert, dann ist ganz offen-

kundig, was für die Organisation auf dem Spiel stand.”

Ruhnau gemäß gab es “Widerstand gegen die Organisationsprivatisierung und die Schaffung einer einheitlichen Flugsicherung ... z.B. bei den »Generalen«. Sie waren dagegen, weil das den Wegfall von Beförderungsstellen von Staboffizieren und auch einer ganzen Organisationseinheit bedeutet hätte”. Dieser Meinung schließt sich Merz an. Lischka hingegen ist der Meinung, daß die militärischen Vertreter “hinsichtlich der Organisationsveränderung nur im Anfang” gebremst haben, “als sie aber merkten, daß sie Nutznießer sein könnten, waren sie in ihrem Widerstand dann verhaltener.”

Und Riedle schließlich hat neben allen sachlichen Perspektiven und mehr oder weniger emotional geführten Diskussionen und Anhörungen die Überzeugung gewonnen, daß wirklich “einer der Gründe war, daß ein Ministerialrat schlicht und einfach befürchtet hat, ein Lotse im nachgeordneten Bereich könne so viel verdienen wie ein Ministerialrat.” So unsachlich diese Einschätzungen auf den ersten Blick wirken mögen, so besitzen sie doch als Ausdruck der Gesamtheit aller Aktivitäten und Unterlassungen der verschiedenen Akteure Erklärungskraft im mikropolitischen Spiel der Organisationsreform Flugsicherung. Die interessengeprägte Auseinandersetzung während des Prozesses läßt erkennen, daß vernünftige und scheinbar unvernünftige, legale und scheinbar illegale, berechtigte und scheinbar unberechtigte Aktionen, Taktiken und Strategien von Akteuren aufgrund unterschiedlicher Perspektiven verständlich und allesamt berechtigt und zu einem wie auch immer gearteten Endergebnis einer Reorganisationsepisode beigetragen haben, ja sogar je nach Perspektive geradezu notwendig waren. Notwendig in dem Sinne, was später dann als *Erfolg*, *Mißerfolg* oder *gangbarer Kompromiß* bezeichnet werden kann. So entfaltete im vorliegenden Falle die Zurückweisung der ersten Ausfertigung des Reformgesetzes durch den Bundespräsidenten im Februar 1991 wegen verfassungsrechtlicher Bedenken geradezu katalysatorische Wirkungen hinsichtlich einer noch viel umfassenderen Lösung. Diese von den Verfechtern der Organisationsprivatisierung zunächst als ein schwerer Rückschlag empfundene Entscheidung, führte, da nunmehr die erforderliche Grundgesetzänderung notwendig wurde, die nur mit den Stimmen der parlamentarischen Opposition zu ermöglichen war, in der weiteren politischen Auseinandersetzung zur zivil-militärischen Integration der überörtlichen militärischen Flugsicherung. Hierbei spielt auch der Aspekt eine Rolle, daß der Bundespräsident bei seiner Beurteilung der relevanten Gesetzesvorlage interessenbedingt beraten worden war.²⁴⁰ Selbstver-

²⁴⁰ In Interviews wurde dem Verfasser von dem Gerücht berichtet, daß ein Interessenvertreter des DBB in diesem Zusammenhang »rechtzeitig« vom Justizministerium ins Bundespräsidialamt versetzt worden sein soll.

ständig spielt auch eine Rolle, daß individuelle Qualifikationen und Kompetenzen wie z.B. geschicktes politisches Taktieren oder persönliche Freundschaften und Ressentiments bei der Überzeugungsarbeit durch die Reformbefürworter ausschlaggebend waren. Letztendlich hatten sie *die besseren Karten* bzw. die *mächtigeren Akteure* im Spiel um die Reform. Und auch wenn Ibrügger mit den Worten "natürlich, so ist das nun mal" bestätigt, daß es ein stark personenbezogener Vorgang war, eines weiß er denn doch aufgrund der vielen Konflikte nur zu genau, nämlich, daß man nicht einfach behaupten könne, »*die Zeit war reif*«. Der Ausgang des Prozesses war offen. Mehrmals stand man am organisatorischen Scheidewege. Mehrmals war das Schicksal der Deutschen Flugsicherung so unsicher und kontingent wie sonst nur die Zukunft selbst zu sein vermag. Doch unvermittelt setzte sie ein, die "uncertainty of the past"²⁴¹. Die Vergangenheit ist deswegen unsicher, weil sie interessenbedingt wahrgenommen und in diesem Lichte gedeutet bzw. umgedeutet wird. Und: "Da die Folgen einer Entscheidung des weiteren häufig erst lange nach der Entscheidung selbst auftreten, ist es für die Mitglieder schwierig, die Spuren dieser störenden Folgen zurückzuverfolgen und genau auszumachen, was sie verursacht hat. Die Mitglieder können eine derartige Untersuchung einfach deswegen nicht anstellen, weil es zuviele konkurrierende Erklärungen gibt".²⁴²

Auswirkungen und Beurteilungen

Unmittelbar nachdem die zur Organisationsprivatisierung notwendigen Reformgesetze in Kraft getreten waren, war eine spürbare Veränderung bei der Entwicklung der Verspätungssituation im Luftverkehr zu vermerken. Lischka führt diese Entwicklung, bei der praktisch derselbe Personalstamm den steigenden Luftverkehr bei gleichzeitiger Reduzierung der Verspätungen abgewickelt hat, ursächlich auf die mit der Organisationsprivatisierung in Aussicht gestellte höhere Dotierung des Flugsicherungspersonals zurück. Immerhin hätten sich in diesem Zeitpunkt die in die technische Ausstattung in verstärktem Umfang investierten Mittel zeitlich noch nicht unmittelbar auswirken können. Die Vereinigung Cockpit stellt fest: "Unmittelbar nach der Privatisierung ging ein Ruck durch den Personalkörper der Fluglotsen ... Einzig die Motivationssteigerung bewirkte eine enorme Steigerung der Flugsicherungskapazität ... Der jüngste Geschäftsbericht der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH betreibt hingegen reine Schönfärberei und ignoriert die seit Jahren immer wieder vorgebrach-

²⁴¹ Vgl. March, J.G., Olsen, J.P., *Ambiguity and Choice*, Bergen, 1976

²⁴² Vgl. Weick, K.E., *Der Prozeß des Organisierens*, Frankfurt a.M., 86, S. 37

ten Forderungen nach einer bedarfsgerechten Luftraumstruktur ... Generell bewerten wir den Vorgang der Privatisierung positiv." Positiv sieht es auch der Verband der allgemeinen Luftfahrt AOPA und der Deutsche AeroClub schließt sich an, da sich die Kostenbelastung der allgemeinen Luftfahrt in Grenzen halte. Merz, als Vertreter der BARIG, begrüßt die Organisationsprivatisierung, "da sie den Wettbewerb anspricht" und auch Ruhnau ist "mit dem Erfolg sehr zufrieden".

Seitens der Politik stellt Ibrügger fest, daß die Entwicklung "überfällig" war. "Wir haben viel zu lange gezögert, aber es muß jetzt auf die europäische Ebene ... Meine Erwartung ist voll eingetreten. Die Integration ist viel schneller vorangekommen, nachdem der Verteidigungsminister auch begriffen hatte, daß es viel effizienter ist, so zu arbeiten. Aber es sind Sorgen nachgeblieben: die militärische Luftverkehrskontrolle an den Plätzen ist außen vor geblieben." Dies sieht auch der BMFD: "Die Flugsicherung arbeitet heute in den Betriebsräumen effizienter ... Es zahlt sich aus, wenn Entscheidungen nicht weitgehend von politischen Überlegungen beeinflusst werden, sondern von Fakten der Wirtschaftlichkeit und der Effizienz." Dennoch gebe es insbesondere bei der Nachwuchsgewinnung ein großes Problem.

Die neue Geschäftsführung der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH verweist nicht ohne Stolz auf die Tatsache, daß im ersten Jahr der Organisationsprivatisierung die Verspätungen um ca. 30% zurückgegangen sind, und zwar bei einem Luftverkehrswachstum von ca. 6%. Man sei sich darüber im klaren, daß das, was seit Beginn der Organisationsprivatisierung an Effizienz und Dienstleistungsqualitätsverbesserung erreicht worden sei, zum größten Teil auf die Motivation und die Einsatzbereitschaft der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zurückzuführen ist.²⁴³

3.2 Strukturierungstheoretische Analyse

Der Prozeß der Organisationsprivatisierung der Deutschen Flugsicherung kann als Beispiel dafür gelten, daß Deregulierungs- ebenso wie Regulierungsvorgänge offenbar eine Eigendynamik enthalten, die im Giddens'schen Sinne²⁴⁴ als ein Strukturierungsgeschehen zu charakterisieren ist. Ein solches Geschehen führte schließlich im Falle der Organisationsreform der Deutschen Flugsicherung zu einem

²⁴³ Vgl. hierzu insbesondere den nachfolgenden Abschnitt 4 "Die Flugsicherungsreform im Ergebnis"

²⁴⁴ Vgl. Kapitel II.3.1 "Giddens Theorie der Strukturierung"

Ergebnis der Organisationsbildung bzw. -neubildung, das in der letztendlich realisierten Gestalt ursprünglich von keinem Akteur oder doch zumindest gerade von den am stärksten engagierten zunächst nicht - angestrebt worden war.²⁴⁵ Wenn Giddens seine Theorie auf der Grundlage der fundamentalen Annahme über die Bildung von Strukturen im Prozeß der sozialen Organisation aufbaut, der zufolge sich Organisationen als Ergebnis von Kräften bilden, die von den Handelnden weder kontrolliert noch verstanden werden können, so kann gerade das Deregulierungsergebnis im Bereich der Flugsicherung auf dieser gedanklichen Grundlage und mit Hilfe der »Sozialtheorie« im Sinne von Giddens ein gutes Stück weit erklärt werden. Dies betrifft zunächst den Prozeß selbst, der weder mit den gedanklichen Mitteln einer Theorie der Organisationsgestaltung aus ökonomischer Rationalität ganz verstanden werden kann, noch in seinem Ergebnis vollständig erklärbar ist durch eine ergänzende mikropolitische Analyse.

Was durch den Prozeß der Deregulierung als organisatorische Neugestaltung entstanden ist, ist weder ökonomisch rational im Sinne der neoklassischen ökonomischen Theorie der Deregulierung, noch optimal im Sinne einer an rationalem Handeln der Organisationsmitglieder orientierten Organisationstheorie, noch individuell ökonomisch rational in Bezug auf die intendierten mikropolitischen Strategien und Taktiken der beteiligten Akteure. Es ist eine Gestalt der Organisation des sozialen Zusammenhangs entstanden, die strukturiert ist, ohne intentional strukturiert worden zu sein, die aber rekursiv wieder strukturierend wirkt, indem sie die Bedingungen mit-/bestimmt, unter denen die internen ebenso wie die externen Akteure die Organisation wahrnehmen und beurteilen, und unter denen sie aktiv wie passiv - durch Handeln oder Unterlassen dazu beitragen, daß die neue Organisation in ihrem Bestand gesichert wird oder durch erneute Reorganisationsintentionen wiederum neue Bedingungen der rekursiven Strukturierung geschaffen werden.

Diese durch die Strukturierung geschaffenen neuen Restrukturierungsbedingungen konkretisieren sich auf der Ebene der individuellen Akteure in den neuen Bedingungen, unter denen die Organisationsmitglieder nun ihre persönlichen Ziele innerhalb der Organisation verfolgen können. Die neue Organisationsform scheint solche Akteure, die sich stärker dem Konzept ökonomischer Effektivität verpflichtet fühlen eher zu

²⁴⁵ Vgl. auch Kapitel III.3.1 "Mikropolitische Analyse"; insbesondere, daß zunächst in einem mikropolitischen Prozeß zu klären war, ob überhaupt eine Organisationsreform vonnöten sei und, nachdem sich diese Einsicht als Ergebnis durchgesetzt hatte, in welcher Gestalt diese dann zu realisieren sei - immerhin waren verschiedene Modelle für eine Reform in der Diskussion.

begünstigen als solche, die sich z.B. dem Gemeinwohl verpflichtet sehen und dementsprechend motiviert nun ihre Aktivitäten ausrichten. In der Befragung zeigte sich diese Konstellation bereits an dem starken Zusammenhang zwischen der intendierten Verbesserung der Effizienz als Motivation für die individuellen Restrukturierungsbemühungen und der Wahrnehmung neuer Effizienzstrukturen nach der Reorganisation. Im gleichen Maße sinken die Einflußchancen von intraorganisatorischen Akteuren, die in erster Linie an technischer Rationalität bzw. an Kriterien einer als »objektiv« wahrgenommenen Aufgabenerfüllung orientiert handeln. Insofern die primär an ökonomischer Effizienz ausgerichteten Organisationsmitglieder aber gerade die am stärksten an der Reorganisation interessierten individuellen Akteure waren, haben sich Akteure in der Organisation durch ihre Aktivitäten zur Umgestaltung der Organisation diejenigen Bedingungen geschaffen, die für ihre Interessenlage zunächst optimal erscheinen, weil sie den Handlungsrahmen darstellen, der ein Verhalten nach diesen Interessen positiv sanktioniert.

Aus der Befragung läßt sich jedoch auch ablesen, daß und wie sich diese Bedingungen sehr rasch zu einer neuen organisatorischen Struktur verfestigt haben, in der ein nicht zu vernachlässigender Teil der ursprünglich mit der Motivation zur Steigerung der ökonomischen Effizienz engagierten Akteure ihre Interessen nicht mehr verwirklicht sieht. Die neue Organisation erscheint insofern bereits als ein Gebilde mit einem Eigenleben, das sich auch gegen die Akteure richtet, die ursprünglich als die Mitschöpfer dieser Struktur aufgetreten waren. Auch hier zeigt sich wieder, daß die Restrukturierung zwar in einem mikropolitisch zu erklärenden Sinn durch zielgerichtete Aktionen von Organisationsmitgliedern maßgeblich beeinflusst wurde, daß ihr Ergebnis aber nichtsdestoweniger nicht als Funktion der leitenden Interessen verstanden werden kann. Darin läßt sich insbesondere die interne Dynamik von Strukturierungsprozessen erkennen, die in der Eigendynamik von Organisationsbildungsprozessen die intentionalen Aktivitäten der Akteure zwar als Inputs aufnehmen, sie im Output jedoch nur in einer so verwandelten Gestalt enthalten, daß sie sich zwar zum einen dem Akteur mit eigenen Intentionen entgegensetzen können, zum anderen jedoch gleichzeitig als Rahmenbedingungen für die Entstehung und Wahrnehmung realisierbarer Intentionen bei den Akteuren wiederum in Erscheinung treten und damit die Aktivitätsbereitschaft und die Strategien der Akteure neu präfigurieren.

In dieser Eigendynamik der Strukturierung bzw. Restrukturierung manifestiert sich die Bedeutung der Selektivität von Wahrnehmungsprozessen für die handlungsstrukturierende Rückwirkung von Organisationsbildungen als Ergebnis von Strukturierungsaktivitäten. Dieser Zusammenhang ist insbesondere in der Befragung

sehr deutlich geworden, wenn die hohen Erwartungen an eine Steigerung der ökonomischen Effizienz durch die Organisationsprivatisierung der Deutschen Flugsicherung einerseits mit einer hohen Zufriedenheit hinsichtlich dieses Faktors und andererseits mit einer hohen Bewertung der Unzufriedenheit über das Ergebnis unter diesem Aspekt korrelieren. Selektion von Wahrnehmung kann aber gerade als der Mechanismus angesehen werden, über den Organisationen ihre Stabilität in den Aktivitätsmustern der Organisationsmitglieder produzieren und reproduzieren. Die Organisation entfaltet sich als Struktur, indem sie sich für den potentiellen Akteur in der Organisation als ein präselektierter Bereich von Wahrnehmungen darstellt, in dem zunächst bestimmte Wahrnehmungsmöglichkeiten von vornherein ausgeschlossen sind. Solche Wahrnehmungen betreffen etwa die Handlungsmöglichkeiten des einzelnen in der Organisation oder auch die Möglichkeiten einer Umgestaltung der Organisation zu einem Gebilde mit völlig anderen Aktivitätsfeldern. Andere Wahrnehmungen werden durch die stabile Verbindung mit positiven oder negativen Bewertungen zwar nicht ausgeschlossen, aber doch insoweit selektiert, als sie in eine Rangfolge gebracht werden, in der höher bewertete Wahrnehmungen solche mit niedrigerer Wertigkeit in ihrer Handlungsbedeutung aufheben oder zumindest stark einschränken können.

Unter diesem Aspekt stellt sich die Organisation der Flugsicherung nun den Organisationsmitgliedern als ein vorrangig an ökonomischen Effizienzzielen orientierter Funktionsapparat dar. Die Befragung hat diese Einschätzung an vielen Stellen deutlich zum Ausdruck gebracht. Rein technisch ausgerichtete Effizienzziele wie die Ausrichtung an einer »objektiv« vorgegebenen Aufgabe werden dagegen als eher zweitrangig wahrgenommen und eingeschätzt. Dies verstärkt die bereits erwähnte Vorherrschaft der an ökonomischer Effizienz orientierten Mentalität und damit derjenigen Organisationsmitglieder mit einer hohen Bereitschaft zur Identifikation mit solchen Zielen. Andere mögliche Organisationsziele werden damit entweder ausgeblendet oder mit einer geringeren Bewertung versehen. Die Organisation stabilisiert sich in diesen Wahrnehmungen und Bewertungen und erhält sich in einer inneren Bestimmtheit gegenüber ihrer inneren Umwelt. Allerdings sollte dies nicht den Blick darauf verstellen, daß diese Stabilität keineswegs monolithisch die Fixierung auf bestimmte Wahrnehmungen und Bewertungen und damit auf eine bestimmte Identität bedeutet. Gerade die Ergebnisse der Befragung haben gezeigt, daß andere Orientierungen bei den Organisationsmitgliedern vorhanden bleiben, etwa die Priorität der technischen Rationalität im Sinne eines internalisierten Professionalismus.

Der Prozeß der Organisationsprivatisierung der Deutschen Flugsicherung und sein Ergebnis, wie es sich aufgrund der Befragung für die Organisationsmitglieder

darstellt, erlauben es demnach nicht, das Modell eines Subjekt-Objekt-Dualismus für eine Erklärung dieser Deregulierung heranzuziehen. Dies gilt zunächst für die Deregulierung der Organisation Flugsicherung als »Gegenstand« politischer Maßnahmen, die von der Überzeugungskraft der ökonomischen Rationalität in ihrer neoklassischen Ausformulierung geleitet zu sein scheinen. Das gesellschaftliche Subsystem der Politik hat zwar die bindenden Regeln gesetzt, die die Organisationsprivatisierung der Deutschen Flugsicherung verwirklichten, aber es war nicht das Subjekt, das den neuen Gegenstand »privatwirtschaftlich organisierte Flugsicherung« konstruiert hat. Ein solches Subjekt existierte im Grunde überhaupt nicht. Das sollte jedoch nicht den Gedanken nahelegen, die Politik habe im Prozeß der Organisationsprivatisierung nur eine notarielle Funktion übernommen. Der Entscheidungsprozeß, dem die Politik schließlich in dem abschließenden Akt der Verrechtlichung die bindende Wirkung seines Ergebnisses zugesprochen hat, war vielmehr die Resultante eines höchst komplexen Vorgangs, in dem sich eine klare Entscheidung zwischen Akteuren als Subjekten der Gegenstandskonstitution, vermittelnden Instanzen, die von verschiedenen Seiten zur Durchsetzung ihrer Pläne in Anspruch genommen wurden, und Adressaten der Einflußnahme als Objekten nicht treffen läßt. Die Akteure waren in ihren Aktionen stets auch Objekte der Einflußnahme anderer Akteure und die Adressaten der Forderungen waren schon durch die Selektivität ihres Status als Organisationen stets selbst Akteure. Das »Subjekt« des Organisationsprivatisierungsprozesses atomisiert sich auf diese Weise nicht nur, sondern es löst sich in eine Dynamik von Wechselwirkungen auf, die sich nicht auf die einheitliche Richtung einer subjektgeleiteten Aktion reduzieren lassen.

Der Organisationsprivatisierungsprozeß der Deutschen Flugsicherung demontiert ein Verstehen nach dem Subjekt-Objekt-Schema jedoch nicht nur unter der Perspektive einer Unterscheidung zwischen aktiven und passiven Teilnehmern - zwischen Akteuren und »Passanten« gewissermaßen. Ein solches Schema paßt auch nicht zur Erklärung des konstituierten »Gegenstandes« - also des Übergangs der Organisation der Flugsicherung in eine privatwirtschaftliche Form. Ein solches Modell paßt auch dann nicht, wenn wir die dynamischen Wechselwirkungen zwischen den beteiligten Organisationen, Fraktionen und Personen als Substitut für ein Subjekt anerkennen wollten. Die Organisationsprivatisierung würde dann immer noch als konstituierter »Gegenstand« eines spontanen, also selbsttätigen Subjekts angesehen. Damit wäre die Rekursivität des Strukturierungs- bzw. Reorganisierungsvorgangs jedoch gerade unmöglich. Einen Gegenstand »Organisationsprivatisierung« gibt es in diesem Sinne nicht.

Der Vorgang selbst setzte vielmehr Potenzen frei, die als »subjektiv« angesprochen werden könnten, wenn denn dieses Modell überhaupt noch herangezogen werden könnte. Insofern kann das Konzept der Rekursivität als Alternative zu der Dichotomie von Subjekt und Objekt aufgefaßt werden. Der Vorgang wirkte als Struktur- bildung zurück auf die Faktoren, von denen er ausgegangen war und veränderte damit laufend seine eigenen Bedingungen, indem er den Handlungsrahmen der Akteure laufend neu definierte, so daß auch in diesem Sinne von einer endlosen Dynamik von Wechselwirkungen gesprochen werden kann.

Damit kann der Organisationsprivatisierungsprozeß der Deutschen Flugsicherung jedoch auch nicht in einen Objektivismus funktionalistischer oder strukturalistischer Prägung eingestellt werden. Abgesehen davon, daß ein solches Verständnis das Subjekt-Objekt-Schema sozusagen positivistisch halbiert wiederherstellen würde, hat sich durch die Analyse des Prozesses auch kein Anzeichen für einen Prozeß ergeben, der losgelöst und unabhängig von den personalen individuellen und kollektiven Akteuren abgelaufen sein könnte. Die Annahme einer sich durch diese Akteure hindurch realisierenden objektiven Gesetzmäßigkeit bleibt zwar möglich, aber sie bleibt eine Spekulation, die dann ideologischen Charakter zumindest im formalen Sinn annimmt, wenn jede Handlung personaler Akteure als Manifestation sachgesetzlicher Notwendigkeiten aufgefaßt wird, so daß entgegenstehende Evidenzen wie etwa aus der Analyse der Organisationsprivatisierung der Deutschen Flugsicherung nicht mehr als Einwände anerkannt werden können.

Wenn das Subjekt-Objekt-Schema abgelehnt wird, so bedeutet dies jedoch nicht den Ausschluß personaler Akteure aus dem Zusammenhang dieses komplexen Prozesses. Es bedeutet nur die Heranziehung des Gedankens, daß diese Akteure durch die Ergebnisse ihres eigenen Tuns veränderte Bedingungen für ihre weiteren Handlungen vorfanden, so daß sie sich aufgrund ihrer eigenen Handlungsfolgen zu Veränderungen ihrer Strategien veranlaßt sahen, um ihre ursprünglichen Ziele weiter verfolgen zu können. Der »Gegenstand«, als den man den Organisationsprivatisierungsprozeß ansprechen könnte, bestand also nicht unabhängig von personalen und auf individueller Ebene auch mikropolitisch beschreibbarer Faktoren.

Durch seine Strukturiertheit gewann er jedoch eine eigene Bestimmtheit, die auf die strukturierenden Kräfte so zurückwirkte, daß diese ihre Aktionen permanent an die veränderte Lage anpassen mußten, um ihren Einfluß auch unter veränderten Umständen aufrechterhalten zu können. Gerade in dieser Fähigkeit zur permanenten Anpassung an neue und rekursiv wirkende Handlungsfolgen könnte man die Kraft des Subjektiven im dynamischen Prozeß von rekursiven Wechselwirkungen am Werke

sehen, wie ihm auch in der Organisationsprivatisierung der Deutschen Flugsicherung noch als ein komplexes Interaktionsgeschehen Bedeutung zukam.

Giddens' Theorie kann als ein Ansatz verstanden werden, der eine Reformulierung bzw. Rekonstruktion des Subjektiven gerade aus dem Prozeß solcher Interaktionen plausibel machen will. Damit soll jedoch kein neuer *Dualismus* eingeführt werden, sondern das Subjektive soll aus der *Dualität* von Struktur und Strukturierung begriffen werden, ohne daß diese beiden Begriffe das Subjekt-Objekt-Schema reproduzieren. Struktur ist nichts Objektives, sondern existiert nur im Handeln von Akteuren, und Strukturierung ist nicht als subjektive Spontaneität zu verstehen, sondern vielmehr als ein Interaktionsprozeß. Es ist eher an eine dialektische Reformulierung dieses Zusammenhangs zu denken, so daß die Struktur ebenso strukturierend wirkt wie die Strukturierungsleistung auf der Grundlage handelnder Akteure selbst schon durch diese Leistung zur Struktur wird. Diese Dualität zeigte sich im Prozeß um die Reform der Deutschen Flugsicherung ebenso wie in der Auswertung der Befragung der personalen Akteure - speziell in der Wahrnehmung und Bewertung der Ergebnisse der Organisationsprivatisierung.

Der Prozeß zeigt sich in seinem Verlauf als eine Strukturierung, in der personale Akteure unter den gegebenen ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen ihre Interessen verfolgen, wie sie sie in einem Wechselverhältnis von persönlichen und sozialen Handlungsbedingungen definieren konnten. In diesem Prozeß wurden durch eben diese Interessenverfolgung die Rahmenbedingungen selbst verändert, ohne daß sie damit zu Funktionen persönlicher Interessen wurden. Schon damit liegt ein Element von Strukturierung vor, indem Strukturen verändert wurden, ohne daß die veränderten Strukturen als disponible Funktionen der verändernden Akteure aufgefaßt werden könnten, ein Geschehen, das durch die Aktivitäten personaler Akteure vor sich geht, das ihnen aber nicht zur Disposition steht und das auch nicht »für sie« wird, sondern quasi hinter ihrem Rücken abläuft.

Mit Hilfe der Konzeption einer Dualität von Struktur und Strukturierung, in die das Subjektive gleichsam eingelassen ist, und die insofern den Dualismus von Subjekt und Objekt aufhebt, läßt sich dann aber auch das Verhältnis von persönlicher Aktivität und un- oder überpersonalem Ergebnis besser verstehen, also der Befund, daß die Organisationsprivatisierung der Deutschen Flugsicherung weder durch eine ökonomische bzw. sachgesetzliche Notwendigkeit zustandekam, noch das Organisationsprivatisierungsergebnis die Intentionen der Akteure in der Organisation reflektiert, und daß darüber hinaus die neue Struktur die Wahrnehmungs- und Handlungsmöglichkeiten der Akteure selektiert, so daß eine Situation entstanden ist, in der eine produ-

zierte rechtliche Organisationsform sich selbst reproduziert. Diese Selbstreproduktion - und nicht die politisch gesetzte rechtliche Gestalt - erhält die neue Organisation am Leben. Insofern zeigt sich auch eine Reformulierung des Subjektiven auf der Seite des - in den Begriffen des Subjekt-Objekt-Schemas gesprochen - objektiven Ergebnisses des Organisationsprivatisierungsprozesses.

Diese Subjektivität des Objektiven beweist sich jedoch nicht in einer spontanen Leistung der Struktur als einer selbsttätigen Entität gegenüber den in ihr agierenden Personen bzw. - struktur-funktionalistisch formuliert - personalen Systemen. Das Subjektive der Struktur besteht vielmehr darin, daß das Ergebnis der Strukturierungsaktivitäten so auf die Akteure zurückwirkt, daß sie darin nicht die Verwirklichung der ursprünglich intendierten Pläne erkennen können, und darüber hinaus darin, daß die Struktur Handlungsbedingungen und -begrenzungen setzt, die die erfolgreichen Strategien des weiteren Strukturierungsverhaltens präselektieren.

In engem Zusammenhang mit der Reformulierung des Dualismus von Subjekt und Objekt durch die Dualität von Strukturierung und Struktur steht bei Giddens die Rekonzeptualisierung des Dualismus von Individuum und Gesellschaft durch die Dualität von Handlung und Struktur. Im Unterschied zur strukturfunktionalistischen Theorie verschwindet das Individuum darin jedoch nicht in der Reduzierung auf Rollen bzw. Rollenkomplexe, so daß es in die Theorie nur als Teil der inneren Umwelt des Systems eingehen könnte. Wenn Giddens die Handlung im Kontext der Strukturierungstheorie als »Statthalter« für Individualität einführt, so kann sie einerseits als individuell durch die persönlichen Interessen des Akteurs bestimmt aufgefaßt werden, andererseits ist ihre Wirklichkeit jedoch ebenso bestimmt als Reproduktion der gesellschaftlichen Handlungszusammenhänge, aufgrund derer sie überhaupt erst als Handlung möglich wird. Die Handlung ist also wohl das Produkt von Individualität, aber indem sie ihre eigene Möglichkeit reproduziert, ist sie ebenso Produkt einer vorgetanen Strukturierungsleistung. Indem die Struktur jedoch nicht als eine objektive Wirklichkeit außerhalb ihrer permanenten Reproduktion in Strukturierungsleistungen existiert, behält die Handlung ihre Individualität gerade aufgrund ihres reproduktiven Zusammenhangs mit der sie ermöglichenden Struktur.

Die Analyse des Prozesses der Organisationsprivatisierung der Deutschen Flugsicherung in Verbindung mit den Ergebnissen der Befragung zur Wahrnehmung durch die Organisationsmitglieder konnte diese Reformulierung des Dualismus von Individuum und Gesellschaft durch die Dualität von Handlung und Struktur zwar naturgemäß nicht bestätigen oder falsifizieren, was schon aufgrund des Theoriestatus einer solchen Reformulierung theorieleitender Begriffe nicht möglich sein kann. Nichts-

destoweniger kann das von Giddens beschriebene Verhältnis von Handlung und Struktur mit seiner impliziten Konzeptualisierung der Beziehung Individuum - Gesellschaft doch als ein gutes Instrument angesehen werden, um die Beziehungen zwischen den beteiligten Individuen und der Gesellschaft, in der sie zur Verwirklichung ihrer persönlichen Ziele agierten, zu beschreiben.

Dies betrifft zunächst die Ausgangssituation, in der Organisationsmitglieder eine Umgestaltung einer Organisation sozusagen »von innen« heraus wünschten und aktiv betrieben. Diese Handlungsintentionen waren einerseits individuell motiviert durch die Konstellation des psychischen Systems der Akteure. Indem sie sich jedoch in konkrete Handlungspläne und -strategien umsetzten, mußten sie zur Reproduktion der Struktur insofern beitragen, als sie nur innerhalb des Gefüges von Bedingungen zur Geltung gebracht werden konnten, das eben diese Organisation durch ihre Struktur zur Wahrnehmung und zur Artikulation von Handlungsintentionen voraussetzt. Daraus ließe sich etwa die zu Protokoll gegebene starke Orientierung an der technischen Effizienz als Motivation für Aktivitäten zur Veränderung der Organisationsform verständlich machen. In einer Organisation mit einem sehr hohen Professionalisierungsgrad und entsprechend hohem Commitment-Niveau treffen Forderungen mit einer dementsprechenden Begründung auf eine besonders hohe Akzeptanzbereitschaft; die Selektivität der Organisation, in der sich ihre Struktur reflektiert, sorgt über die Setzung von Bedingungen für Restrukturierungsintentionen für die Reproduktion der Struktur auch über starke Innovationsbestrebungen hinweg.

Aus der mikropolitischen Analyse des Prozesses der Organisationsprivatisierung der Deutschen Flugsicherung und der Wahrnehmungen der Organisationsmitglieder bezüglich ihrer eigenen Situierung im Prozeß und hinsichtlich der Ergebnisse der Organisationsprivatisierung läßt sich entnehmen, daß Giddens' Konzepte für die Analyse der Dualität von Struktur und Strukturierung gut geeignet erscheinen, um das Verständnis der inneren Dynamik sozialer Veränderungen im Wechselverhältnis von individueller Handlungsintention und die Wirklichkeit der Handlung bestimmender sozialer Strukturierungsprozesse zu befördern. Als solche Konzepte sind vor allem die Eigenschaften von Interaktion und Struktur zu nennen, sowie die sie vermittelnden Dimensionen, die Giddens unter den Titel »Modalität« stellt. Für die Interaktion als solche kommen hier die Konzepte Kommunikation, Macht und Moral zum Tragen. Anhand der nachfolgenden Abbildung 4 wird dieser Zusammenhang deutlich.

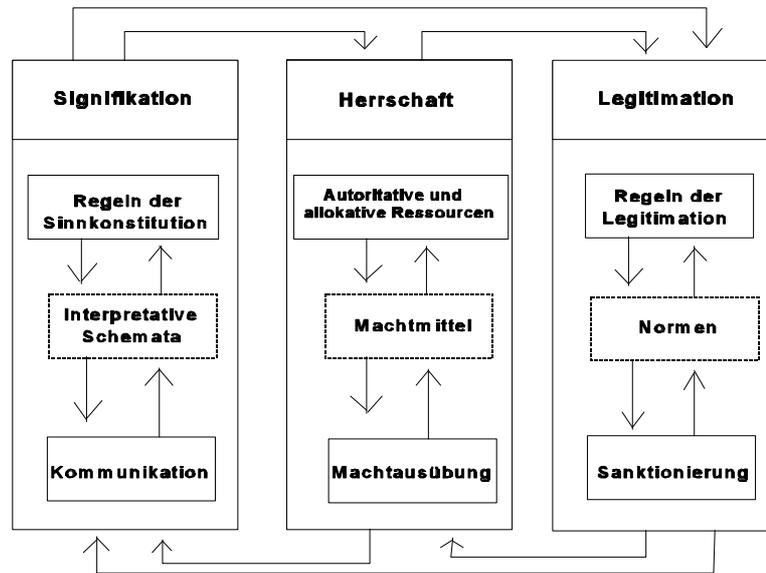


Abb. 4: Rekursivität zwischen den Dimensionen des Sozialen
(Quelle: Ortmann, Sydow, Windeler, 1997)

Unter der Perspektive der Kommunikation stellt sich die Dualität von Struktur und Strukturierung als ein durch kommunikative Akte vermittelter und durch interpretative Schemata (Deutungsmuster) generierter Zusammenhang von Bedeutung dar. Auf den untersuchten Fall angewandt, konnte sehr gut verfolgt werden, wie die kommunikativen Akte der Akteure in Abhängigkeit von der durch Deutungsschemata repräsentierten Bedeutung der Struktur sich verwandelten, um als Akte überhaupt für den Prozeß Bedeutung gewinnen zu können. Ein gutes Beispiel dafür ist die Notwendigkeit, Interessen als professionell motivierte Sachnotwendigkeiten formulieren zu müssen, die durch die technischen Effizianzforderungen aus der Sicherstellung der Aufgabe Flugsicherung resultierten.²⁴⁶ Es handelt sich hier um eine der Formen, in denen die Akteure den Bedingungen der Struktur folgen müssen, um überhaupt zu sinnvollen Aktionen bzw. Strategien gelangen zu können, und in denen die Akteure die Struktur reproduzieren, indem sie in ihr zu ihrer Veränderung agieren. Die Kommunikation über Veränderung steht demnach, und dies hat die Analyse der Organisationspri-

²⁴⁶ Vgl. o.V., Lotsen und Piloten sind sich einig: So geht es am Himmel nicht weiter, in: Höchster Kreisblatt vom 11.5.1988; o.V., Luftfahrt - Eindeutig museumsreif, in: Der Spiegel, 46/1988; Schäffer, W., Die Flugsicherung hinkt rasantem Wachstum des Luftverkehrs hinterher, in: Westfalen Blatt vom 12.6.1991; o.V., Die zivile Flugsicherung stößt an ihre Grenzen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 171 v. 26.7.91, S. 10

vatisierung der Deutschen Flugsicherung sehr deutlich gezeigt, unter den Bedingungen der spezifischen Signifikation der Organisation, in der sich ihre Struktur gerade in den Strukturierungsleistungen der Organisationsmitglieder reproduziert, indem sie als Bedingung für solche Äußerungen fungiert, die überhaupt als sinnvolle Kommunikation in den Strukturierungsprozeß eingehen können.

Ähnlich ließ sich zeigen, daß unter der Perspektive der Macht die mikropolitisch zu beschreibenden Versuche zur Beeinflussung des Verhaltens anderer und der Organisation selbst durch der Ebene der Moralität zugehörige Mittel bestimmt werden, die weder »objektiv« vorliegen und in Gebrauch genommen werden können, noch einseitig auf der Ebene der mikropolitischen Interaktionspartner oder auf der Ebene der Struktur erzeugt werden können. Die mikropolitischen Mittel zur Machtausübung sind vielmehr nur aus der Dialektik von Struktur und Strukturierung zu verstehen. Nicht alle Machtmittel waren in den Auseinandersetzungen um die Organisationsprivatisierung der Deutschen Flugsicherung einsetzbar, sondern nur solche, die den Selektivitätskriterien der Organisation und der sie stützenden gesellschaftlichen Rahmenbedingungen entsprechen. Mit der Anwendung gerade solcher Mittel wurden die mikropolitischen Aktivitäten der Organisationsmitglieder mit der Intention einer Veränderung der Organisationsform der Flugsicherung jedoch von den durch die gegebene Organisation und deren Rahmenbedingungen gesetzten Mittel-Zweck-Verhältnissen abhängig, was zur Folge hatte, daß durch die Präselektion der Mittel nicht mehr alle Aktivitäten möglich waren und nicht mehr alle Veränderungen intendierbar sein konnten²⁴⁷. Auch unter diesem Aspekt zeigt sich der regulierte Charakter von Deregulierungsvorgängen.

Dies bedeutet jedoch nicht, daß die Organisation sich darin in ihrer Form notwendig hat reproduzieren müssen. Das Ergebnis der Veränderungsintentionen in der durchgeführten Organisationsprivatisierung zeigt, daß auch bei gegebener Selektivität der Mittel die mikropolitischen Aktionen der Organisationsmitglieder nicht so bedingt sind, daß Veränderungen durch bewußte Intentionen ausgeschlossen wären. Die Dialektik von Struktur und Strukturierung wirkt auch auf der Ebene der (Macht-)Mittel in beiden Richtungen. Die Herrschaftsstruktur der Organisation reproduziert sich zwar nur durch die und in den Mitteln der Machtausübung im mikropolitischen Spiel der Organisationsmitglieder, deren mögliche Aktionen sie selektiert, aber sie

²⁴⁷ Macht manifestierte sich im Rekurs der Akteure auf organisatorische Strukturen (im Giddens'schen Sinne Regeln und (!) Ressourcen), jedoch nicht in der Weise, daß die Funktion der Organisation als solche beeinträchtigt gewesen wäre; Streik als Mittel schied insofern aus.

besteht auch nur in dieser Reproduktion und wird in dieser Dualität selbst dialektisch verändert und umstrukturiert. Man könnte insofern von einer doppelten Selektivität im Prozeß der Strukturierung sprechen. Der Selektivität der überhaupt chancenreichen Machtmittel auf seiten der Struktur entspricht eine Selektivität der akzeptabel erscheinenden Beschränkung der einzusetzenden Machtmittel auf seiten der strukturierenden Organisationsmitglieder in ihrem mikropolitischen Machtspiel.

Unter der Perspektive des von Giddens verwendeten Konzeptes der Moral, wie sie auf der Ebene der Interaktion als Orientierungs- und Bezugspunkt in Erscheinung tritt, stellt sich das Verhältnis von Struktur und Strukturierung als ein über Normen vermitteltes Beziehungsgefüge von Legitimation und Moral dar. Man könnte auch von einer spezifischen Form von Selektivität sprechen, die allerdings, im Unterschied zu den Beziehungen Bedeutung - Kommunikation und Herrschaft - Macht, über wertende Stellungnahmen zu Handlungen bzw. Handlungsintentionen und Strukturen abläuft. Indem die Organisation über eine bestimmte Legitimation verfügt, sind nicht mehr alle Rechtfertigungen und nicht mehr alle Zweifel an Rechtfertigungen möglich, insofern besteht eine Selektivität für Stabilisierungs- wie für Veränderungsintentionen.

Im Falle der Organisationsprivatisierung zeigte sich diese Dimension insbesondere an der großen Bedeutung der Berufung auf die technische Effizienz der Aufgabenerfüllung, womit sowohl Legitimierungs- als auch Delegitimierungsversuche in einen weitreichenden Zusammenhang gestellt waren, der sich um das Gut Flugsicherheit drehte und darüber hinaus auf den noch weiteren Zusammenhang der Sicherheit des Lebens in einer technischen Zivilisation verwies. Insofern konnte die Perspektive der Moral in den Debatten um die richtige Organisationsform der Flugsicherung einen im Vergleich zu anderen Deregulierungsvorhaben besonders bedeutenden Stellenwert gewinnen.

Diese Debatten zeigten die Dialektik der Strukturierung in der Form einer legitimationsabhängigen Verwendung moralischer Argumente auf seiten der Akteure auf der Ebene der Interaktion und einer moralabhängigen Strategie der Legitimationsbeschaffung auf der Ebene der Struktur²⁴⁸. Insofern die Akteure auf die Legitimation der Struktur Bezug nehmen mußten, um ihre Argumente überhaupt sinnvoll formulieren und mit Aussicht auf Gehör vorbringen zu können, waren sie von den Bedingungen der gegebenen Legitimationsstruktur abhängig und mußten die Struktur in der Gestalt der dazugehörigen Legitimation reproduzieren, um überhaupt Fragen der Legitimation für

²⁴⁸ So wurde neben den wirtschaftlichen Aspekten stets das Argument der "Flugsicherheit" in Anschlag gebracht. Auch sei insbesondere an die Mitarbeit der Akteure bei den Gutachten zur Organisationsreform erinnert. (Anm. d.Verf.)

ihre Veränderungsintentionen einsetzen zu können. Um ihre Intentionen aber als solche der Veränderung darstellen zu können, mußten sie die gegebene Legitimationsstruktur in der Inanspruchnahme so variieren können, daß durch die Moral auf der Ebene der Interaktion sozusagen ein Überschuß über die Legitimation der Struktur erzeugt werden konnte. Diese Vermittlung von Moral und Legitimation beschreibt Giddens mit dem Konzept der Norm. Auf der Ebene der Norm bzw. der Normen mußten demnach die Prozesse zu verstehen sein, in denen eine gegebene Legitimation durch die Moral von Interaktionen sich so reproduziert hat, daß darin über die Dialektik der Strukturierung eine »Aufhebung« der Legitimation stattfinden konnte.

Diese Vermittlung durch die Norm bedeutet einerseits eine Realisierung der Legitimation der Struktur, in der diese Legitimation für die Akteure in Erscheinung tritt und eine Widerständigkeit entwickelt, an der sich alle Veränderungsintentionen bewähren müssen. Es hat sich aber auch gezeigt, daß gerade der Anschluß an legitimierende Normen es war, der es den Akteuren ermöglichte, ihre Interessen so zu formulieren, daß sie die Struktur nicht nur reproduzieren, sondern auch verändern konnten. Die mikropolitisch überaus geschickte Inanspruchnahme der legitimatorischen Grundlage der Flugsicherung für die eigenen Zwecke vor allem durch die Organisation der Fluglotsen (VDF) stellte einen der wichtigsten Faktoren dar, die dem Anliegen der an zentraler Funktion tätigen Organisationsmitglieder breites Gehör verschafften - dies insbesondere durch die Bezugnahme auf normativ besetzte Orientierungen in der Öffentlichkeit im weitesten Sinne. Die Reproduktion legitimatorischer Grundlagen durch die Moral auf der Ebene der Interaktion schließt also die Möglichkeit der Restrukturierung im dialektischen Verhältnis von Struktur und Strukturierung nicht aus, sondern ein.

Mit den Dimensionen Kommunikation und Moral, indirekt aber auch mit der Dimension der Macht, wurde bereits eine für die empirische Anwendung der Kategorien und Konzepte von Giddens zentrale Thematik angesprochen, die einer jeden Bezugnahme auf Empirie zugrunde liegt: die doppelte Hermeneutik der Begriffsschemata der Sozialwissenschaften. Die Bedeutung dieses Gedankens ist sowohl in der Analyse des Prozesses der Organisationsprivatisierung als auch bei der Auswertung der Befragung zur Wahrnehmung der Prozesses und seiner Folgen deutlich zu Tage getreten.

Die Dialektik von Struktur und Strukturierung enthält zunächst eine Hermeneutik, weil sie in der Dimension von Kommunikation und Signifikation auf vermittelnde Deutungsschemata angewiesen ist, die interpretiert und verstanden werden müssen, damit jene Dialektik überhaupt wirksam werden kann. Weniger explizit, aber doch

ebenso unverzichtbar ist die Leistung des Verstehens und Interpretierens in der Dimension von Moral und Legitimation. Die der Struktur zugehörige Legitimation muß zwar nicht in ausformulierten Texten niedergelegt sein, aber sie geschieht prinzipiell doch in der Form sprachlicher Darstellungen, die zu ihrem Verständnis der Interpretation bedürfen. Das gleiche gilt auch für das Element der Moral auf der Ebene der Interaktion. Solche Verstehensleistungen müssen nicht stets textbezogen sein, aber es muß möglich sein, die Beziehung Moral - Legitimation in sprachlichen Formulierungen zu verdeutlichen und damit der interpretativen und diskursiven Auseinandersetzung zugänglich zu machen. Dies gilt insbesondere für Phasen im Leben einer Organisation, in denen der permanente Strukturierungsprozeß die Gestalt der Restrukturierung annimmt und damit die routinisierten Kommunikation-Signifikation-Beziehungen problematisch werden, indem in den Selektivitätsdifferenzen Brüche entstehen, die im Strukturierungsprozeß in eigener und kommunikativer Thematisierung neu zusammengefügt werden müssen. Ganz entsprechend ist die Lage im Verhältnis von Moral und Legitimation. In Phasen der routinisierten Strukturierung wird die Hermeneutik dieses Verhältnisses störungsfrei ablaufen, während Restrukturierungsperioden einen erhöhten Aufwand zur Herstellung gelingender Verständigungsverhältnisse sowohl in der Dimension Kommunikation - Signifikation als auch in der Dimension Moral - Legitimation erfordern.

Die Bedeutung der Hermeneutik für die Dialektik von Struktur und Strukturierung ist jedoch nicht auf diese Dimensionen beschränkt. Auch das Macht-Herrschaft-Verhältnis kann nicht ohne interpretative Leistungen auskommen, auch wenn hier die Beziehung zum Textverstehen bzw. zur Texthermeneutik nicht so offen zu Tage liegt wie in den anderen Dimensionen. Legitimation und Macht sind auf der Ebene der Struktur bzw. der Interaktion zwar von Ressourcen abhängig, aber sie sind nicht damit identisch. Die tatsächliche Macht hängt ebenso wie die tatsächliche Legitimation von dem Verständnis der Adressaten über die Einsatzfähigkeit und die Einsatzbereitschaft der Mittel der Legitimation bzw. der Macht ab. Insofern ist auch in das Verhältnis von Interaktion und Struktur auch unter der Perspektive von Macht und Legitimation eine Hermeneutik eingelassen, die sowohl die laufende Strukturierung wie auch die Prozesse der Restrukturierung in allen Dimensionen mitbestimmt.

Der Akteur besitzt nach Giddens auf der Grundlage der in die Dialektik von Struktur und Strukturierung eingelassenen Hermeneutik ein praktisches Bewußtsein, das ihm zwar nicht »richtige« Beschreibungen seiner Handlungssituation und seiner Handlungsintentionen zu geben erlaubt und das deshalb auch nicht die Wahl technisch-rationaler und effizienter Strategien erlaubt, das in sein soziales Handeln

aber doch ein reflexives Moment einbaut, und dieses Moment ist nicht bloß eine formale Struktur, sondern bestimmt das Verhältnis von Struktur und Strukturierung an entscheidender Stelle mit. Kommunikation, Macht und Moral sind damit nicht als vorhanden beschreibbare Faktoren mit dem gleichen Status wie Gegenstände in der Welt. Die Theorie der Strukturierung enthält damit einen Faktor, der sich gerade durch seine Eigenart einer näheren theoretischen Bestimmung entzieht und deshalb Untersuchungen auf der Grundlage des theoretischen und begrifflichen Rahmens von Giddens mit einem besonderen Schwierigkeitsgrad versieht. Wenn ein Verständnis für soziales Handeln nur unter Einbeziehung des Bewußtseins der Akteure über ihr Tun und ihre Situation erreicht werden kann, in welchem Bewußtsein ihre Situations- und Intentionsinterpretation als ein entscheidender Faktor in das tatsächliche Handeln eingeht, so kann der Zugang zu der Dialektik von Struktur und Strukturierung selbst nur mit den Mitteln einer Hermeneutik gelingen. Die Begriffsschemata der Sozialwissenschaften enthalten also deshalb eine »doppelte« Hermeneutik, weil sie sich auf eine Wirklichkeit beziehen, die in sich durch Interpretationen und damit hermeneutisch strukturiert ist, und weil eine solche Wirklichkeit selbst nur interpretativ beschrieben werden kann, also in einem »Nach-verstehen« der von den Akteuren durch ihre Interpretationsleistungen vor-verstandenen sozialen Wirklichkeit, unabhängig davon, ob es sich dabei um die Wirklichkeit der Handlungssituation oder die Wirklichkeit der Handlungsintentionen handelt.

Der Forscher muß sich also auf die Ebene der Wissensformen seiner Untersuchungsobjekte bringen, die aufgrund ihrer eigenen Bestimmung ihres Wissens im interpretierenden Verstehen darin gerade nicht mehr als Objekte aufgefaßt werden können, sondern als interpretierende und damit die Wirklichkeit der Welt und ihrer selbst mitbestimmende Subjekte auftreten können müssen. Damit befindet sich der Forscher nicht in einem Subjekt-Objekt-Verhältnis zu seinem Untersuchungsgegenstand, sondern in einem Kontinuum der Interpretation, in dem er selbst interpretierend die wirklichkeitskonstituierenden Interpretationen der sozialen Akteure nachzuerstehen versucht.

Für die Theorie der Strukturierung und ihre Anwendung in empirischen Studien ergibt sich daraus die Schwierigkeit, nicht nur die Struktur als Bedingung und Ergebnis permanenter Strukturierungsprozesse auffassen zu müssen, so daß sich soziale Prozesse in einer Dynamik von Wechselverhältnissen darstellen. Diese Dynamik wird noch überlagert durch ein Verhältnis von interpretativen Situationsdefinitionen, die Handlungssituationen bestimmen, in denen Akteure Strukturen reproduzieren, die als Sinnbedingungen in die Situationsdefinitionen eingehen, obwohl die Strukturen selbst

nur durch sinnkonstituierende Interpretationen Wirklichkeit für die Akteure gewinnen. Die Dialektik von Struktur und Strukturierung wird dadurch noch erheblich komplizierter und tendiert dazu, sich dem Zugang der empirischen Sozialforschung durch ihre innere Dynamik zu entziehen.

Gerade in dieser Schwierigkeit findet die Theorie der Strukturierung jedoch ihren angemessenen Ausdruck. Das zugrundeliegende Problem wurde bereits oben mit der Differenz der Selektivitäten zwischen den Ebenen der Interaktion und der Struktur angesprochen. Die Hermeneutik der Situationsdefinition bringt diese Selektivität nun zu einem in die Theorie integrierbaren Ausdruck. Indem die Struktur für die strukturierenden Akteure nicht ein Datum ist, sondern ein durch konstruktive Leistungen des Interpretierens sinnhaft konstruiertes Sinngebilde, wird die Differenz zu denken möglich, die von der Reproduktion der Struktur zu Prozessen der Strukturierung und Restrukturierung führt. Indem der Akteur die Dimensionen der Struktur in Signifikation, Herrschaft und Legitimation interpretierend vergegenwärtigt, bleibt die Struktur zwar die Bedingung sinnvollen Agierens, aber dieser Sinn wird in Interpretationen zugänglich, die ihn so deuten, daß Handlungssituationen entstehen, in denen restrukturiert statt reproduziert werden kann.

In der Untersuchung der Organisationsprivatisierung der Deutschen Flugsicherung hat sich das Problem der Interpretativität der Restrukturierung nahezu ständig gezeigt. Dies gilt für die Ebene der Wahrnehmungen der Akteure über ihre Handlungsbedingungen und ihre Handlungsintentionen ebenso wie für die Ebene der Interpretation der Vorgänge bzw. der Interpretationen dieser Interpretationen. Allerdings handelt es sich dabei um eine Schwierigkeit, die aufgrund ihrer eigenen Struktur nicht durch Integration in das Forschungsprogramm aufgelöst und neutralisiert werden kann. Für den Verfasser dieser Untersuchung ergab sich darüber hinaus eine ebenso problematische wie chancenreiche Lage daraus, daß er am Prozeß der Organisationsprivatisierung der Deutschen Flugsicherung sowohl als Akteur als auch als Beobachter dieser Restrukturierung beteiligt war. Insofern ergab sich für ihn nicht nur eine doppelte, sondern eine dreifache Hermeneutik: in der Situationsinterpretation als Akteur, in der Interpretation dieses Interpretationsgeschehens als Beobachter, und in der Interpretation der Interpretation dieses Interpretationsgeschehens als mit dem begrifflichen Instrumentarium der Giddens'schen Sozialtheorie ausgestatteter Analytiker. Es wird gebeten, diese komplizierte Konstellation bei der Feststellung von Unzulänglichkeiten der vorgelegten Untersuchung angemessen zu berücksichtigen.

4. Die Flugsicherungsreform im Ergebnis

4.1 Die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH

4.1.1 Aus einer Behörde wird eine GmbH

Die Gründung der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH wurde von insgesamt drei Arbeitsgruppen vorbereitet²⁴⁹:

- von der Projektgruppe »Neuorganisation der Flugsicherung« im Bundesministerium für Verkehr, gegründet im Frühjahr 1990,²⁵⁰
- von der sogenannten Strukturkommission, die Anfang des Jahres 1992 vom Präsidenten der Bundesanstalt für Flugsicherung (BFS) einberufen wurde,²⁵¹
- von einem sogenannten Vorbereitungsteam.²⁵²

Die Grafik 4 im Anhang III "Die Überleitungsgremien" veranschaulicht den Zusammenhang zwischen den drei Arbeitsgruppen, deren Aufgabenstellung letztendlich in der rechtzeitigen Schaffung aller rechtlichen und organisatorischen Voraussetzungen für den zum 1.1.93 geplanten Übergang eines bis dahin in der deutschen Verwaltung noch nicht vorgekommenen Vorgangs bestand, nämlich in der Überführung einer unselbständigen Anstalt des öffentlichen Rechts in eine privatrechtliche Organisation.

Mit dem Begriff "Organisationsprivatisierung" sollte verdeutlicht werden, daß der deutsche Staat die Aufgabe Flugsicherung mit dem Instrumentarium des GmbH-Rechts erfüllen würde. Zu den Teilnehmern der Projektgruppe »Neuorganisation« zählten Vertreter des Bundesministeriums für Verkehr aus den zuständigen Bereichen für Personalangelegenheiten und Organisationsfragen wie auch aus der Abteilung für Luft- und Raumfahrt, der Präsident der BFS sowie Vertreter des Bundesministeriums der Verteidigung und des Luftfahrt-Bundesamtes. Die Projektgruppe ging arbeitsteilig vor, d.h. nach einem genauen Zeitplan wurden Teilfragen geklärt und in regelmäßig

²⁴⁹ Vgl. Transition Transparent, Bundesanstalt für Flugsicherung (Hrsg.), Offenbach a. M.; die folgende Darstellung der Überleitungsgremien erfolgt in enger Anlehnung an die Register 2.1, 2.1.1, 2.1.2, und 2.1.3

²⁵⁰ Vgl. Grafik 1 im Anhang III: Projektgruppe "Neuorganisation Flugsicherung"

²⁵¹ Vgl. Grafik 2 im Anhang III: "Die Strukturkommission"

²⁵² Vgl. Grafik 3 im Anhang III: "Das Vorbereitungsteam"

stattfindenden Vollversammlungen abgestimmt. Zunächst lagen die Arbeitsschwerpunkte bei der Begleitung der Gesetzesvorhaben als notwendige Voraussetzungen, und zwar zum einen die Änderung des Grundgesetzes und zum anderen die des Luftverkehrsgesetzes²⁵³. Nach der Verabschiedung der beiden Gesetze im Bundestag erwies sich der 1.1.1993 als Übergangsdatum für einen formellen Übergang von der Flugsicherungs-Behörde zu einer Flugsicherungs-GmbH als realistisch. Im Detail wurde sodann an der Klärung von Fragen gearbeitet, die z.B. mit der Zusammenfassung der zivilen und militärischen Flugsicherungsdienste in Friedenszeiten und den Rahmenbedingungen für die GmbH-Gründung selbst zu tun hatten, d.h. konkret die Ausarbeitung des Gesellschaftsvertrages. Ein Hauptgeschäftsführer wurde ausgewählt und angestellt und mit Hilfe einer Beraterfirma BFS-externe Führungskräfte für die Bereiche Finanz-, Rechnungs- und für das Personalwesen gesucht und angestellt. Ein weiterer Arbeitsschwerpunkt ergab sich aus der Notwendigkeit, Entbeamtungsangebote und zivilrechtlich gültige Arbeitsverträge für die BFS-Beamten bzw. Angebote für die BFS-Angestellten auszuarbeiten. Auch galt es, alle sich aus dieser Überleitung ergebenden sozialen, organisatorischen und rechtlichen Fragen zu lösen.

Die Strukturkommission wurde vom Präsidenten der BFS einberufen und erhielt den Auftrag, eine Organisationsstruktur für die DFS GmbH zu erarbeiten²⁵⁴. Dazu gehörte ebenso die Entwicklung von Ausgestaltung und Umsetzungsmöglichkeiten des so erarbeiteten Modells, d.h. auf welche Weise und in welcher Reihenfolge einzelne Punkte umgesetzt werden können. Im Detail beschäftigte sich diese Kommission demzufolge mit der Vereinfachung und Vereinheitlichung der organisatorischen Abläufe, der Schaffung überschaubarer Verantwortungsbereiche, effizientere Arbeitsabläufe und Zusammenführungsmöglichkeiten von Aufgaben, Kompetenz und Verantwortung.

Das sogenannte Vorbereitungsteam schließlich hatte den Zweck, den Geschäftsführer bei der Schaffung der rechtlichen und organisatorischen Grundlagen für die GmbH-Gründung zu unterstützen²⁵⁵. Die Grafik 3 im Anhang III veranschaulicht die Zusammensetzung aus dem Führungspersonal für die Bereiche Personal, Tarifwesen, zentrale Dienste, Rechnungswesen und Finanzwesen. Das Team wurde ergänzt durch zwei Koordinatoren und zwei Sekretärinnen.

Nachdem der Prozeß des Überganges der BFS zur DFS GmbH aus der Bearbeitung und Bewältigung überaus komplexer und interdependenter Einzelaufgaben

²⁵³ Vgl. Kapitel III.1.2.2: Die Flugsicherung wird organisationsprivatisiert.

²⁵⁴ Vgl. Grafik 2 im Anhang III: "Die Strukturkommission"

²⁵⁵ Vgl. Grafik 3 im Anhang III: "Das Vorbereitungsteam"

bestand, wurde das Gesamtprojekt einer DFS-Neuorganisation in insgesamt 15 Einzelprojekte aufgeteilt und ein "Fahrplan Überleitung 1992" erarbeitet.²⁵⁶ Die Bewerkstelligung der vielfältigen Koordinationen machte die Einsetzung eines übergeordneten Projektmanagements erforderlich, das durch die Beraterfirma Roland Berger und Partner gestellt wurde. Zur Information werden die relevanten Grafiken und Übersichten im Anhang III beigefügt. Detailliertere Betrachtungen scheinen an dieser Stelle eines Übergangsaufnisses nicht sinnvoll zu sein, geht es doch eher um die Bewußtmachung der Vielzahl notwendiger organisatorischer und praktischer Aktivitäten im Rahmen dieses Überleitungsvorgangs. Die folgenden Schritte und Meilensteine auf dem Wege von der Behörde zur GmbH erscheinen noch bemerkenswert und sollen der Vollständigkeit halber Erwähnung finden:

- Eintrag der neuen Firma im Handelsregister und Einberufung der ersten Gesellschafterversammlung²⁵⁷
- Berufung des Geschäftsführers
- Berufung eines Prokuristen
- Ablösung des Präsidenten der Bundesanstalt für Flugsicherung durch den designierten Geschäftsführer
- Entsendung und Beurlaubung militärischer Flugsicherungsfachleute zur DFS durch den Bundesminister für Verteidigung
- Entwicklung von Corporate Design und eines neuen Firmenlogos
- eine DFS-Geburtstagsparty.

Zu diesen Punkten ist folgendes anzumerken: Der Wechsel an der Flugsicherungs-Organisationsspitze vom Präsidenten der Bundesanstalt für Flugsicherung zum Geschäftsführer der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH wurde durch einen Erlaß des Bundesministers für Verkehr ermöglicht, der zum 12.10.1992 Gültigkeit erlangte. Für den ehemaligen Präsidenten war fortan die Leitung des Referates LR 13, Luftverkehr / Luftfahrtpolitik, im Bundesministerium für Verkehr vorgesehen. Rückblickend stellte er anlässlich seiner Verabschiedung Ende Oktober 1992 fest: "Wir haben überwiegend wie ein Fels in der Brandung gestanden." Zwar sei man teilweise auch naß geworden, doch .. die Wolken beginnen aufzureißen und .. der ein oder

²⁵⁶ Vgl. hierzu die Grafiken 5 und 6 im Anhang III: Fahrplan Überleitung 92 Teil 1 und Teil 2

²⁵⁷ Vgl. Eintrag der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH am 19.10.92 im Handelsregister unter 5 HRB 8533

andere Sonnenstrahl ist zu entdecken.²⁵⁸

Die systematische Zusammenführung des zivilen und militärischen Flugsicherungspersonals und der überörtlichen Flugsicherungsdienste unter dem Dach einer einzigen privatrechtlich organisierten Firma, kurz als »Flugsicherung aus einer Hand« bezeichnet, war für Europa ein bis dahin einmaliges Modell. Damit verbundene positive Auswirkungen für die Flugsicherungskunden wurden insbesondere in der Minimierung von Reibungsverlusten, die immer schon durch zwei bis dahin konkurrierende Flugsicherungsorganisationen auszumachen waren, gesehen und damit als Nährboden für eine Steigerung von Effizienz und Wirtschaftlichkeit, nicht zuletzt "verursacht" durch eine flexiblere Nutzung der Lufträume.

Was nun das visuelle Erscheinungsbild der DFS, das Corporate Design angeht, so entschied sich die Geschäftsführung den "Übergang der Behörde in eine privatrechtliche GmbH auch durch die Etablierung eines neuen Erscheinungsbildes²⁵⁹ zu dokumentieren"²⁶⁰, da der selbsterklärliche Eindruck vermieden werden sollte, der durch das Auswechseln des einen Buchstabens, nämlich ersetzen des "B"´s in BFS durch ein "D" zu DFS, entstanden wäre. Vielmehr sollte die Deutsche Flugsicherung auch ein neues »Image« verpaßt bekommen²⁶¹ bzw. eine neue Identität. Insofern wurde die Frankfurter PR-Agentur Leipziger & Partner (L&P) mit der Entwicklung eines neuen Corporate Design und des zentralen Bestandteils, nämlich des Firmenlogos für die DFS beauftragt. Es sollte ein Logo sein, das den mit der Organisationsprivatisierung einhergehenden Wandel nach innen und außen bildhaft darstellt. Dieser Entscheidung lag die Erkenntnis zugrunde, daß mit Beginn der 80er Jahre die Bedeutung von Firmen-Logos hinsichtlich ihrer Associationen zur Firma und ihrer Dienstleistungen und Produkte, stark angestiegen war. In der Umsetzung ist Corporate Design daher ein "minutiös geplantes Designprogramm, das alle Objekte, Dienstleistungen und Einrichtungen, sowie die gesamte Geschäftsausstattung einheitlich mit prägnanten Gestaltungsmerkmalen kennzeichnet. Hierdurch gewinnt das Unternehmen ein un-

²⁵⁸ Vgl. Transition Transparent, Bundesanstalt für Flugsicherung, (Hrsg.), Offenbach a.M., Nr. 5 - Dezember 1992, S. 4

²⁵⁹ Vgl. die Grafiken 7 und 8 im Anhang III: Firmenlogo der BFS und DFS

²⁶⁰ Vgl. Riedle, R., in: Transition Transparent, Bundesanstalt für Flugsicherung, (Hrsg.), Offenbach a.M., Vorwort zum Faltblatt im letzten Register

²⁶¹ Vgl. Luft, Chr., in: Transmission - Das Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Ausgabe März 1998, Seite 10-11

verwechselbares Profil...".²⁶² Als typische über das Corporate Design zu kommunizierende Attribute der DFS-Dienstleistung gelten: "professionell, leistungsstark, kundenorientiert, dynamisch, dialogbereit / offen, zukunftsorientiert / progressiv und kostenbewußt." Geeignetes Mittel, um diese Attribute anschaulich umzusetzen, ist unter anderem die Schrift: kreatives Schriftbild; "Klarheit" und "positive" Spannung soll der farbliche Auftritt der DFS vermitteln. Hausfarbe: Pantone 288 C im Kontrast zur Farbe weiß. Als belebende Schmuckfarbe können zwei Grautöne eingesetzt werden.²⁶³

Last but not least lud die Geschäftsführung zum Silvesterabend des Jahres 1992 alle Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Flugsicherung zu einem großen Geburtstagsfest ein: die Parole lautete "Communicate", also »redet alle miteinander« und »freut euch«!

4.1.2 Das neue »Denken«

Noch im Vorfeld zur offiziellen Übernahme der Flugsicherungsaufgaben durch die neue Flugsicherungsfirma, die zum 1.1.1993 geplant war, wurde eine Mitarbeiterzeitung mit dem Namen »Transition Transparent« ins Leben gerufen. Diese Mitarbeiterzeitung sollte allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern den Übergang der Organisation Flugsicherung transparent machen. Neben ihrer Hauptaufgabe zu informieren, sollte sie darüber hinaus als "Vorbote der neuen Unternehmenskultur dienen, die nach dem Prinzip »Kreativ gestalten statt verwalten« entstehen"²⁶⁴ sollte. In der Erstausgabe vom Juni 1992 stellte der designierte Vorsitzende der Geschäftsführung Dieter Kaden²⁶⁵ demgemäß fest: "... Wenn die Behörde BFS zu teuer, ineffizient und ineffektiv gewor-

²⁶² Vgl. Conrad, C., Das DFS-Logo: Mit Perspektive und Dynamik in die Zukunft, in: Transition Transparent, Bundesanstalt für Flugsicherung, (Hrsg.), Offenbach a.M., Nr. 5 - Dezember 1992, Seite 1

²⁶³ Vgl. Luft, Chr., in: DFS-Auftritt - Zweiter Akt, Transmission, Das Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, VK (Hrsg.), Offenbach a. M., Ausgabe März 1998, S. 10-11

²⁶⁴ Vgl. Kaden, D., Gestalten statt verwalten, in: Transition Transparent, DFS Mitarbeitermagazin, Nr. 1 - Juni 1992, Seite 2

²⁶⁵ Um den Übergang der Behörde BFS in eine privatrechtliche GmbH zu erleichtern, hat der Bundesverkehrsminister für Verkehr dem designierten DFS Geschäftsführer der GmbH, Dieter Kaden, mit Wirkung zum 12.10.92 die Leitung der Behörde BFS übertragen.

den ist, so liegt das ... nicht an den Beamten, Angestellten und Arbeitern, die hier ihre Pflicht tun, sondern an den Konstruktionsfehlern des Systems »Behörde«. Um mit dem gleichen Betrieb mehr Effizienz und Effektivität zu erreichen, muß es neben einer neuen inneren Struktur eine moderne Menschenführung geben, die ein innovatives Klima erzeugt und das kreative Potential freisetzt, welches im Übermaß vorhanden ist, aber nur unzureichend gefordert wurde. Es gilt ein Klima zu schaffen, in dem sich jeder als Teil des Ganzen für seinen Arbeitsbereich verantwortlich fühlt, in dem die Produktivität des einzelnen wächst und damit auch seine persönliche Zufriedenheit ... das, was man ein »gutes Betriebsklima« nennt - spielt hier eine wichtige Rolle.“²⁶⁶ Noch im Spätsommer 1992 wurde daher von der Geschäftsleitung das Projekt Unternehmenskultur²⁶⁷ gestartet, das von einem Mitarbeiter der Unternehmensberatung Roland Berger & Partner moderiert wurde. Im Rahmen dieser Projektarbeit²⁶⁸ wurde eine “Wunsch-Unternehmenskultur” ausgearbeitet. Zusätzliche Informationen hierzu konnten durch eine repräsentative Stichprobe von Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in einer Umfrage gesammelt werden. Zeitlich parallel entwickelte die Geschäftsleitung ihre Vorstellung zum Selbstverständnis einer DFS GmbH. Auf dieser Basis erfolgte schließlich eine Abstimmung, die zu den für alle Firmenangehörigen gültigen Unternehmensgrundsätzen²⁶⁹ dieser (auch damit) neuen Firma führten. Hierbei wurde insbesondere zwischen Zweck und Selbstverständnis der DFS unterschieden. Während der Zweck

²⁶⁶ Vgl. Kaden, D., Gestalten statt verwalten, in: Transition Transparent, DFS Mitarbeitermagazin, Nr. 1 - Juni 1992, Seite 2

²⁶⁷ Vgl. Kern, H., Auf dem Weg hin zu einer motivierenden DFS-Unternehmenskultur, in: Transition Transparent, DFS-Mitarbeitermagazin Nr. 4 - Oktober 1992, S.5; Ziel der Projektgruppe 13 GmbH Unternehmenskultur war es demnach, “auf der Basis der (noch) BFS-Kultur eine konsensfähige unternehmerische Vision für die DFS zu erarbeiten. .. Veränderungsbedarf” sollte überall dort präzisiert werden, “wo die aktuellen Entwicklungen bisherige Denkweisen und Gepflogenheiten in Frage stellen oder bereits überholt haben”. - Darüber hinaus sollte ebenfalls “eine Konzeption für eine moderne Personalpolitik...” erarbeitet werden, so daß die Gesamtergebnisse des Projekts “als Grundlage für die Entwicklung einer sinn- und identitätsstiftenden Unternehmenspersönlichkeit (Corporate Identity) in der Innen- und Außenwahrnehmung” zu verstehen waren.

²⁶⁸ Vgl. Kern, H., Informationen zu den Workshops und zur Mitarbeiterbefragung, in: Transition Transparent, DFS-Mitarbeitermagazin Nr. 4 - Oktober 1992, S.5; von Ende Oktober bis Mitte November 1992 wurden fünf Workshops mit je 12 Teilnehmern unter Leitung von Moderatoren der Firma Roland Berger & Partner durchgeführt. Alle wichtigen Berufsgruppen und Führungsebenen waren darin vertreten.

²⁶⁹ Vgl. Das Mitarbeiterhandbuch der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH

im wesentlichen aus dem gesetzlichen Auftrag vorgegeben ist, gründet das Selbstverständnis auf dem professionellen Anspruch und einer Wertehierarchie, die die Sicherheit des Luftverkehrs mit oberster Priorität versieht. Daneben wird dem Denken und Handeln nach Wirtschaftlichkeitskriterien unter angemessener Berücksichtigung des Umweltgedankens gleiche Bedeutung zuerkannt und die Kundenzufriedenheit für das unternehmerische Handeln unterstrichen. Auch wird es als wichtige Aufgabe des Managements angesehen, die hohe Motivation und Zufriedenheit der Mitarbeiter dauerhaft zu erhalten, denen ein hoher Anteil am Erfolg des Unternehmens beigemessen wird.²⁷⁰

Anfang April 1993 konnten die Unternehmensgrundsätze mit überwältigender Mehrheit von einem Plenum sämtlicher Workshop-Teilnehmer und in Anwesenheit der Mitglieder der Geschäftsleitung verabschiedet werden. Den Grundgedanken der Geschäftsführung "ohne Wenn und Aber ... die Unternehmensphilosophie nicht top-down zu entwickeln"²⁷¹ unterstreicht der Hauptgeschäftsführer anlässlich eines Interviews: "Es ist natürlich wichtig, daß die Theorie nun auch mit Leben erfüllt wird", ...wobei "den Führungskräften sicherlich eine Vorbildfunktion" zukommt, "es sollte jedoch allen bewußt sein, daß dies nicht ausreicht. Hier ist wirklich jeder gefordert"²⁷². Bei der Umsetzung müsse auch berücksichtigt werden, daß Unternehmensleitlinien "immer auch Ziele" sind, die geradezu "Diskrepanzen enthalten" müssen zwischen dem »Geist« dieser Unternehmensverfassung und dem praktischen Arbeitsalltag. Sie seien jedoch "keineswegs als Absichtserklärungen einzustufen, die sowieso nicht verwirklicht werden können", und ist damit der festen Überzeugung, daß "unsere Grundsätze... in der Praxis zweifellos ihre Wirkung entfalten" werden, denn schon "in der Art, in der über Unternehmensgrundsätze nachgedacht werde" manifestieren sich diese: Der Prozeß der Identitätsfindung wird damit zum Teil der Unternehmenskultur".²⁷³

Aus den Workshops zur Unternehmenskultur ging schließlich ein Gremium hervor, das künftig eine "Brainstorming-Funktion" erfüllen sollte. Dabei handelte es

²⁷⁰ Vgl. Mitarbeiterhandbuch der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Die Unternehmensgrundsätze der DFS, Vorwort

²⁷¹ Vgl. Wagner, E., Markenzeichen Sicherheit, in: Transition Transparent, DFS-Mitarbeitermagazin Nr. 10 - April 1993, Seite 1

²⁷² Vgl. Kaden, D., in: Bei der Umsetzung ist jeder gefordert, in: Transition Transparent, DFS-Mitarbeitermagazin Nr. 11-Mai 1993, S. 3

²⁷³ Vgl. Wagner, E., Markenzeichen Sicherheit, in: Transition Transparent, DFS-Mitarbeitermagazin Nr. 10 - April 1993, Seite 1

sich um die Einführung von bis dahin unbekanntem sogenannten Mitarbeiterkonferenzen. Diese sollten fortan in regelmäßigen zeitlichen Abständen nicht nur die Stimmungen der Belegschaft wiedergeben, sondern auch die Plattform bilden, auf der neue Phantasien entwickelt und innovative Denkanstöße vorgeschlagen und diskutiert werden konnten. Als festen Bestandteil sah die Geschäftsführung aktuelle Informationen für die Belegschaft vor. Die Teilnehmer an diesen eintägig konzipierten Veranstaltungen sollten aus allen Bereichen kommen und von Mal zu Mal wechseln und waren aufgefordert, die Erkenntnisse und Sachinhalte der Kollegenschaft vor Ort weiterzugeben. Auf diese Weise sollte neben dem bereits vorgestellten Medium Transition Transparent auf Dauer die organisationsinternen Kommunikation gefördert und Verständnis für andere Bereiche und Entscheidungen geweckt werden.²⁷⁴

Neben dem auf dieser breiten Basis beruhende und angeregte »neue Denken« als Plattform für eine sich neu entwickelnde DFS-spezifische Organisationskultur, mit dem Schwerpunkt auf das organisationsinterne Miteinander, sollte ein weiteres Denken treten, das eine gleiche, wenn nicht sogar noch größerer Bedeutung erfahren sollte. Eine breit angelegte Qualitätsoffensive sollte die neue Firma "kraftvoll in Richtung bessere Qualität, mehr Wirtschaftlichkeit, mehr Zielstrebigkeit bewegen".²⁷⁵ Mit der Abkürzung IQM (Integrated Quality Management) wurde das Instrument bezeichnet, mit dessen Hilfe die DFS "das ehrgeizige Ziel" verfolgen wollte, "das führende Flugsicherungsunternehmen in Europa zu werden".²⁷⁶ Alle Organisationseinheiten der DFS sollten demgemäß durch die Philosophie des IQM zu besserer Wirtschaftlichkeit und Effizienz, sprich Bestleistung, geführt werden, indem sie dafür sensibilisiert werden sollten, daß der Maßstab allen Organisationshandelns der optimalen Bedürfnisbefriedigung aller interner und externer Kunden der DFS sein müsse: optimale Qualität des Outputs einer jeden Organisationseinheit als Grundlage für zufriedene Kunden - so könnte in etwa dieses neue Denken umschrieben werden. In diesem Kontext erfuhr der Kundenbegriff mithin eine bis dahin nicht bekannte Bedeutung und Erweiterung: unter Kunden waren demnach nicht nur organisationsfremde, sondern ebenso organisationsinterne Akteure zu verstehen. Die Zufriedenheit also auch der

²⁷⁴ Vgl. Leive, H., Brainstorming auf der Mitarbeiterkonferenz, in: Transition Transparent, DFS-Mitarbeitermagazin Nr.14- September 1993

²⁷⁵ Vgl. Wagner, E., Zorbach, M., Von der BFS zur DFS: Nach der Pflicht die Kür, in: Transition Transparent, DFS-Mitarbeitermagazin, Ausgabe 3/1994, Seite 7

²⁷⁶ Vgl. Wagner, E., Zorbach, M., Von der BFS zur DFS: Nach der Pflicht die Kür, in: Transition Transparent, DFS-Mitarbeitermagazin, Ausgabe 3/1994, Seite 7

internen Kundschaft galt es zu erhalten. So kann denn auch der Ausgangspunkt für IQM in der Unzufriedenheit der Mitarbeiter an den Zeiten vor der Organisationsprivatisierung festgemacht werden. Hier war einer Mitarbeiterbefragung entsprechend eine große "Unzufriedenheit mit den internen Strukturen und dem Umgang miteinander" festgestellt worden. So stellt denn der Vorsitzende der Geschäftsführung fest: "Wenn sich das ändert und mehr Leute gerne an ihren Arbeitsplatz gehen und sich dort wohlfühlen, hat IQM eines seiner wichtigsten Ziele erreicht".²⁷⁷

Erst kürzlich wurde die Kunst als ein weiterer wichtiger Mosaikstein der DFS-spezifischen Unternehmenskultur hinzugefügt.²⁷⁸ Nachdem mit der Organisationsprivatisierung der DFS auch die Bauherrenfunktion vom Bund übertragen worden war, ist die DFS hinsichtlich einer Gestaltung und künstlerischen Ausstattung ihrer Gebäude frei. Sie hat demzufolge eine sogenannte zentrale Kunstkommission gegründet, die aus zwei Geschäftsführern, einer externen Kunstsachverständigen und einer kunstsachverständigen Mitarbeiterin besteht. Der zur Zentralen Kunstkommission gehörende Geschäftsführer Riedle erklärte in diesem Zusammenhang: "Wir wollen keine Sammlung Luftfahrt, sondern eine Auseinandersetzung mit unserer Zeit. Kunst ist Nachschaffen der Geschichte unserer Welt. Reale Abbildung unserer komplexen Welt reicht heute nicht mehr aus".²⁷⁹ Und Martina Detterer, DFS-Kunstsachverständige erklärte während einer Einführungsveranstaltung zum Thema »Kunst in der DFS«, daß sich immer mehr Unternehmen für Kunst engagierten, weil Kunst ein wichtiger Bestandteil ihrer Unternehmenskultur geworden sei. So soll bei der Auswahl von Kunstwerken für die DFS Werte wie Professionalität, Dynamik und Kundenorientierung Berücksichtigung finden, so daß durch eine Einbeziehung von Kunst in die Arbeitswelt der DFS-Mitarbeiter letztendlich adäquate, anregende und interessante Arbeitsperspektiven geschaffen werden können.

²⁷⁷ Vgl. Wagner, E., Zorbach, M., Von der BFS zur DFS: Nach der Pflicht die Kür, in: Transition Transparent, DFS-Mitarbeitermagazin, Ausgabe 3/1994, Seite 9

²⁷⁸ Vgl. Jung, S., DFS und Kunst, in: Transmission - Das Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, VK (Hrsg.), Offenbach a. M., Ausgabe März 1998, Seite 21

²⁷⁹ Vgl. Riedle, R., zitiert nach Jung, S., DFS und Kunst, in: Transmission - Das Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, VK (Hrsg.), Offenbach a. M., Ausgabe März 1998, Seite 21

4.2 Die Flugsicherung: ein Partner im »System Luftfahrt«

Luftraumnutzer, Flughäfen und Flugsicherung bilden das »System Luftfahrt«. Daß die "Flugsicherung nicht isoliert betrachtet werden kann, weil es sie ohne ihre Kunden, die den Luftverkehr ausmachen, und ohne die Flughäfen, auf denen dieser Luftverkehr startet und landet, gar nicht gäbe", stellte Ralph Riedle, der Vorsitzende des Verbandes Deutscher Fluglotsen e.V. (VDF), im Jahre 1988 fest.²⁸⁰ Insbesondere aber müsse man "über die Verknüpfungen im sogenannten System Luftfahrt wissen, muß Informationen über die anderen haben und die Planungen der Partner kennen...", um neue Perspektiven aufzeigen zu können. Warum die Bundesoberbehörde BFS kein Partner sein konnte faßt Werner Merz, Generalsekretär des Board of Airline Representatives in Germany (BARIG), a.D. so zusammen: "Nun schauen Sie mal: da haben Sie Hierarchien, Eifersüchteleien, das Intrigenfeld, das spielt natürlich auch in Privatbetrieben eine Rolle, dennoch ist man in der freien Wirtschaft entscheidungs- und risikofreudiger. In einer Behörde wird ... nuanciert abgestimmt." Und weiter: "Wenn ein Unternehmen privatrechtlich organisiert ist, entsteht damit schon ein stärkerer Druck, das ist auch parallel in anderen Bereichen so...".²⁸¹ Anders ausgedrückt konnte die Behörde Bundesanstalt für Flugsicherung "...anders als die privatwirtschaftlich operierenden Fluggesellschaften und Flughäfen ... auf die enormen Marktanforderungen nicht mit der erforderlichen Flexibilität reagieren."²⁸² Und von daher hat eine Partnerschaft in diesem Sinne offenbar etwas mit Einschätzung, mit Akzeptanz, mit Vergleichbarkeit zu tun. Eine Vergleichbarkeit, die auch auf eine Sprache gründet, in der eine eindeutige Terminologie vorherrscht und keinen Raum für Zweifel an der Bedeutung von Begriffen wie z.B. Markt, Wettbewerb, Effizienz, Kosten und Leistungsdruck im Denken der verantwortlich unternehmerisch Handelnden läßt. Die DFS, von Gesetzes wegen als non-profit Unternehmen konzipiert, ist verpflichtet, kostendeckend zu wirtschaften bei gleichzeitiger Beachtung der durch die Einbindung in internationale Übereinkommen von der internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) und von

²⁸⁰ Vgl. Riedle, R., Gerüstet für das nächste Jahrzehnt ?- Zukunftsperspektiven der Flugsicherung, in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e.V. -DVWG-, Bergisch Gladbach, B 111, Kurs III/88, S. 106-115

²⁸¹ Gemäß Interview vom 7.3.1996 mit dem Verfasser.

²⁸² Vgl. o.V., Das neue Flugsicherungsunternehmen DFS, in: Geschäftsbericht 1993 der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, S. 12

Eurocontrol vorgegebenen Gebühregrundsätze.²⁸³ Die Tatsache, daß die Gebühren für Flugsicherungsdienste für jeweils ein volles Jahr Gültigkeit behalten, bildet eine sichere Kalkulationsbasis für die Kunden und macht das Unternehmen DFS Deutsche Flugsicherung GmbH zu einer Firma, die damit verlässlich erscheint und auf Akzeptanz durch andere Wirtschaftsunternehmen trifft. In diesem Sinne äußerte sich auch Jürgen Weber, Vorsitzender des Vorstands der Deutschen Lufthansa AG: "Eine leistungsfähige DFS ist ein tragender Pfeiler eines verlässlichen Systems Luftverkehr. Das Fundament ist gegossen."²⁸⁴ Die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH hat die Gelegenheit genutzt und sich im Laufe ihres nunmehr 5jährigen Bestehens zu einem unentbehrlichen sprich Partner im »System Luftfahrt« entwickelt.

Die DFS aus der Sicht von Kunden und Partnern

Im Rahmen dieser Arbeit wurden potentielle Kunden und Partner der DFS im System Luftfahrt gleichlautend schriftlich befragt. Die gestellten Fragen bezogen sich im einzelnen auf die jeweilige vertretene Position zur Organisationsprivatisierung der Deutschen Flugsicherung, auf deren Resultate, auf ein mögliches Engagement während des Organisationsprivatisierungsprozesses selbst und auf die jeweiligen Erwartungen hinsichtlich der Effizienz einer reformierten Deutschen Flugsicherung. Der genaue Wortlaut befindet sich im Anhang IV. Im einzelnen liegen die Ergebnisse folgender Verbände und Vereinigungen vor:

- vom Verband der Allgemeinen Luftfahrt eV (AOPA-Germany)
- vom Deutschen AeroClub eV (DAeC)
- von der Vereinigung Cockpit eV
- von der Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV)

Die nachfolgend dargestellten Ergebnisse erheben zwar keinen Anspruch auf Vollständigkeit, erscheinen jedoch gut geeignet, eine Grundstimmung zu charakterisieren, deren Orientierung in den Aktivitäten während des Reformprozesses zu suchen ist.²⁸⁵ Zusammengefaßt kann folgendes festgehalten werden:

Der Verband der Allgemeinen Luftfahrt e.V. "war ursprünglich gegen eine Privatisierung der Flugsicherung". Es wurde die Ansicht vertreten, "eine Privatisierung verteuere die Dienste für die Nutzer", was sich zunächst auch bewahrheitete. Dennoch

²⁸³ Vgl. Kapitel I.1.4 "Das Deregulierungsprojekt Flugsicherung"

²⁸⁴ Vgl. Geschäftsbericht 1993 der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Zwischenblatt zu S.8/9

²⁸⁵ Vgl. Kapitel III.3.1 "Mikropolitische Analyse"

wird die Ansicht geteilt, die DFS arbeite "heute effizienter als zuvor die BFS". Die Entwicklung habe sich "sehr zum positiven verändert". Im Ganzen wird die "Privatisierung heute für gelungen und gut" gehalten. Es wird ausdrücklich betont, daß eine mit der DFS gewährte Gebührenstabilität der ersten Jahre von der Luftfahrt dringend benötigt wird. Auch ist man inzwischen "davon überzeugt, daß die Privatisierung der Deutschen Flugsicherung ein beispielhafter Vorgang für Europa werden kann".²⁸⁶

Der Deutsche AeroClub e. V. stellt zusammengefaßt fest, daß wegen der zu erwartenden Verteuerung der Flugsicherungsdienste die Privatisierung der Flugsicherung zunächst "mit Skepsis" aufgenommen wurde. Es zeige sich inzwischen jedoch "ein größeres Bemühen um den Kunden, mehr Mitbestimmung, gute Arbeitsgruppen, besseres Klima, mehr Engagement, mehr Kundendienst". Eine Effizienzerhöhung bei der DFS wird eindeutig wahrgenommen.

Grundsätzlich positiv auch die Stellungnahme der Vereinigung Cockpit. Hier wird insbesondere allerdings der Eindruck betont, daß unmittelbare Effizienzsteigerungen und damit "eine spürbare Entspannung der teilweise unerträglichen Lage" weniger auf die Reform zurückzuführen gewesen seien, als vielmehr auf die "Motivation der Fluglotsen", da "die technischen Mittel der Flugsicherung" ja unverändert geblieben waren. Auch sei "der Planungsapparat der DFS ... nur unwesentlich oder gar nicht besser geworden" und "die seit Jahren immer wieder vorgebrachten Forderungen nach einer bedarfsgerechten Luftraumstruktur" werde ignoriert.

Durchgängig positiv bewertet die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV) die Ergebnisse der Organisationsprivatisierung. So konnten Verspätungen reduziert und Lufträume seither effizienter genutzt werden. Insgesamt wird betont, daß sich die ADV durch Öffentlichkeitsarbeit, Resolutionen und bei der Gründung des "Planungsbüros Luftraumnutzer"²⁸⁷ mitgewirkt habe und auch für die Besoldung des heutigen DFS-Geschäftsführers auch finanziell in Vorlage trat, "bis die Gründung der DFS rechtswirksam wurde".

Dieses Bild wird durch folgende Aussagen ergänzt²⁸⁸: "Die Effizienz und wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Frankfurter Flughafens ist unmittelbar abhängig von einer reibungslosen Kooperation mit unseren Partnern. Mit ihrer Schlüsselrolle für Sicherheit, Zuverlässigkeit und Wachstum hat die DFS zum Erfolg des großen euro-

²⁸⁶ Vgl. AOPA-Letter Juli/August 4/95, Seite 10

²⁸⁷ Vgl. Kapitel III.3.1 "Mikropolitische Analyse"

²⁸⁸ Die folgenden Zitate wurden dem Geschäftsbericht 1993 der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Offenbach a. M. (Hrsg.) entnommen.

päischen Luftkreuzes 1993 maßgeblich beigetragen." (Wilhelm Bender, Vorsitzender des Vorstands der Flughafen Frankfurt/Main AG.) - "Als ständige Benutzer des kontrollierten Luftraumes über Deutschland haben wir Piloten im letzten Jahr eine deutliche Steigerung der Motivation und damit der Flexibilität bei der Flugsicherung festgestellt, ohne die das derzeitige Verkehrsaufkommen nicht mehr zu handhaben wäre." (Jürgen Dörrie, Präsident der Vereinigung Cockpit eV) - "Die DFS ist nach ihrem Selbstverständnis ein kostenbewußtes und kundenorientiertes Dienstleistungsunternehmen. Die Airlines wünschen und werden das ihrerseits Mögliche dazu beitragen, daß die DFS ihre gesteckten Ziele erreicht." (Horst Bittlinger, BARIG-Generalsekretär) - "Die am 6. November 1991 zwischen dem Bundesministerium für Verkehr und dem Bundesministerium der Verteidigung vereinbarte Zusammenführung der überörtlichen Flugsicherung hat sich bewährt. ... Einsatzbereitschaft, Flugsicherheit und Flexibilität des militärischen Flugbetriebs sind gewährleistet." (Rolf H. Portz, Inspekteur der Luftwaffe)

Die DFS im Spiegel ihrer Jahresbilanzen

Bereits zur ersten Bilanzpressekonferenz im Oktober 1994 konnte die DFS-Geschäftsführung für ihr erstes Geschäftsjahr (1993) mit einem Bilanzgewinn aufwarten.²⁸⁹ Erfolgreiche Bilanzen wurden ebenso in den Folgejahren vorgelegt.²⁹⁰ Zu den Meßgrößen "Sicherheit", "Pünktlichkeit" und "Finanzen" konnte darüber hinaus ein positives Ergebnis vermerkt werden, was schließlich den Bundesverkehrsminister Wissmann anlässlich der Bilanzpressekonferenz für das Jahr 1997 von einer "Erfolgsstory" der Deutschen Flugsicherung sprechen ließ.²⁹¹ Der Himmel über Deutschland, so Wissmann weiter, sei seit der Privatisierung der DFS vor fünf Jahren voller, aber sicherer, die Flüge seien pünktlicher geworden. Im Jahre 1997 erwirtschaftete die DFS mit ca. 5000 Mitarbeitern bei einem Umsatz von ca. 1,7 Milliarden DM einen Jahresüberschuß von 17,5 Millionen DM. Zum dritten Mal in Folge konnten daraufhin die

²⁸⁹ Vgl. O.V., Ziele erreicht - Bilanz des ersten Geschäftsjahres, in: Transmission - Das Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Ausgabe 6/1994, S. 7-12; O.V., Die wirtschaftliche Lage der DFS, in: Transmission-Das Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Ausgabe 1/1994, S. 14; Geschäftsbericht 1993 der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Offenbach a.M. (Hrsg.)

²⁹⁰ Vgl. Geschäftsberichte 1993-97 der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Offenbach a. M. (Hrsg.)

²⁹¹ Vgl. o.V. Bonn will Ausbau von Flughäfen beschleunigen, in: Rheinische Post vom 4.7.98, Nr. 152

Flugsicherungsgebühren auch für das Jahr 1999 gesenkt werden, so daß diese bereits wieder unter dem Niveau von 1993 liegen.²⁹² Und dies vor dem Hintergrund einer positiven Verkehrsentwicklung. So erfuhr der Luftverkehr in Deutschland im Jahre 1997 eine Steigerung von 5% (2.214.628 Flüge) gegenüber 1996 (2.109 Millionen), während in den Vorjahren noch die Steigerungsquoten bei 2,4 (1995) und 3,7% (1994 und 1996) lagen.²⁹³

*Die DFS im aktiven Dialog*²⁹⁴

Die DFS hat sich unmittelbar mit Beginn der Übernahme der Verantwortung für die Deutschen Flugsicherungsdienste intensiv um einen engagierten Dialog mit Kunden und Partnern bemüht. Eine konsequente Presse- und Öffentlichkeitsarbeit unter Anwendung aller Public Relations Instrumente und die Mitgliedschaft im Luftfahrt-Presse-Club e.V. waren notwendige Voraussetzungen. Informationsgewinn als Selbstzweck war jedoch weniger auslösendes Moment als vielmehr die wohlüberlegte Firmenstrategie einer konsequenten und aktiven Einbeziehung der Kundenvorstellungen in Planungen und Unternehmensentscheidungen zur Optimierung des DFS-Dienstleistungsangebotes. Eine Vielzahl von Kontakten zu Luftverkehrsgesellschaften und Flughäfen, Behörden, Verbänden und Interessengemeinschaften wurden aufgebaut, soweit solche nicht schon vorhanden waren²⁹⁵ und werden seither gepflegt. Zu diesem Zweck hat die DFS in Brüssel ein Verbindungsbüro eröffnet, und zwar unter demselben Dach wie die Association of European Airlines (AEA), die International Air Transport Association (IATA) und die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV). Entscheidungen eine europäische Flugsicherung betreffend werden im

²⁹² Vgl. Möller, Th., Gebühren weiter im Sinkflug, in: Transmission aktuell, Transmission - Das Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Offenbach a. M. (Hrsg.), Ausgabe Februar 1998, Seite 1

²⁹³ Vgl. Luft, Chr., Neuer Rekord, in: Transmission aktuell, DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Offenbach a. M. (Hrsg.), Ausgabe Februar 1998, Seite 1

²⁹⁴ Die folgenden Informationen wurden dem Geschäftsbericht 1993 der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Offenbach a.M.(Hrsg.) entnommen.

²⁹⁵ Das Board of Airline Representatives in Germany (B.A.R.I.G.), die International Air Transport Association (IATA), die Association of European Airlines (AEA) sowie die Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV). Vgl. hierzu Kapitel III.1.3 und III.3.2 - Bei diesen Kontakten handelt es sich in erster Linie um diejenigen Partner und Kunden, mit denen bereits während des Reformvorgangs gute und teils enge Kontakte gepflegt worden sind. (Anm.d.Verf.)

Zusammenwirken der Gremien der Europäischen Union, der Organisation EUROCONTROL und der Europäischen Zivilen Luftfahrtkonferenz (ECAC) und im Brennpunkt von nationaler Politik und flugsicherungsbetrieblichen Notwendigkeiten getroffen. Die Möglichkeiten einer aktiven und konstruktiven Mitgestaltung ergeben sich demgemäß durch "Präsenz vor Ort und gute persönliche Kontakte"²⁹⁶, die einen intensiven Informationsaustausch erleichtern. Daneben ist Ziel des Verbindungsbüros, "die sachliche und politische Arbeit mit eigenen Arbeitsergebnissen zu bereichern, umgekehrt ... alle guten Ideen für die DFS nutzbar zu machen."²⁹⁷

Der vielfältige Dialog mit Kunden und Partnern wird seitens der DFS auch realisiert durch die Einrichtung von jährlich regelmäßig stattfindenden Kundenforen, anlaßbezogenen Kundenseminaren, regelmäßig stattfindenden Neujahrsempfängen²⁹⁸, und durch die Teilnahme der DFS am "Air Cargo Club Deutschland" (ACD), eines sogenannten Stammtisches, der vom Flughafen Frankfurt Main AG (FAG), Deutsche Verkehrszeitung (DVZ) und der DFS getragen wird und zu dem u.a. Gastredner aus Wirtschaft und Politik eingeladen werden²⁹⁹. Präsenz zeigt die DFS regelmäßig auch auf Fachmessen, so z.B. zuletzt auf der Internationalen Luftfahrt Ausstellung (ILA) vom 18.-24. Mai 1998 in Berlin, wo sie in unmittelbarer Nähe zur Deutschen Lufthansa und der Vereinigung Cockpit (VC) ihren Messestand in Gestalt einer Towerkanzel unterhielt. Durch einen Simulationsverbund eines dezentralen Radarsimulators (DESIM) der DFS und eines Lufthansa Cockpitsimulators (A 340) konnte hier erstmalig ein fiktiver Flug auf der Showbühne dargestellt werden und parallel sowohl aus Piloten- wie auch aus Flugsicherungsperspektive von Fachleuten kommentiert werden. Der gemeinsame optische Auftritt beteiligter Luftfahrtunternehmen erweckte und verstärkte

²⁹⁶ Vgl. Rathgeber, E., Kontakte zu Kunden und Institutionen, Interview G. Hufenbach, in: Transmission - Das Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Mai 1998, S. 8

²⁹⁷ Vgl. Rathgeber, E., Veränderungen hautnah miterleben, in: Transmission - Das Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Mai 1998, S. 8

²⁹⁸ Vgl. Jung, S., DFS rief und alle kamen, in: Transmission - Das Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, S.33

²⁹⁹ Vgl. Luft, Chr., "Stammtisch mit prominenter Besetzung, in: Transmission - aktuell, Das Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Ausgabe Februar 1998, S.3; als Gastredner waren anwesend: Hans-Jochen Henke, Staatssekretär im Bundesministerium für Verkehr sowie der Vorsitzende der Frankfurter Flughafen AG Bender

den Eindruck einer "Luftfahrtfamilie"³⁰⁰. Die enge und kundenorientierte Grundausrichtung der DFS hat daneben noch zu einer weiteren bedeutenden Zusammenarbeit mit dem nationalen Carrier, der Deutschen Lufthansa AG geführt. So hat das Projekt mit der Bezeichnung "Joint Air Navigation Experiments" (JANE)³⁰¹, das von der Deutschen Lufthansa initiiert und von der DFS durchgeführt wird, die Aufgabenstellung, alle an der Flugdurchführung beteiligte Partner zusammenzuführen, um gemeinsam ein neues Air Traffic Management System (ATMS) zu analysieren und zu gestalten. Hauptanliegen ist dabei die Anpassung der Bodeninfrastruktur an die mittlerweile sehr moderne Technologie in Flugzeugen, um insbesondere die Flugsicherung in der Erwartung steigenden Luftverkehrsaufkommens zu einem kapazitätslimitierenden Faktor werden zu lassen.³⁰²

Vertreter der DFS wirken des Weiteren in Arbeitsgruppen der Deutschen Gesellschaft für Ortung und Navigation e.V. (DGON) zur Erarbeitung von Fachbeiträgen mit. So konnte beispielsweise der Statusbericht "DGON Report - Aeronautical Data Communication" schon im Jahre 1993 erstellt werden. Präsent und aktiv ist die DFS aber auch als Mitglied in Fachausschüssen Luftfahrtsysteme und Flugsicherungsdienste der Deutschen Gesellschaft für Luft- und Raumfahrt-Lilienthal-Oberth e.V. (DGLR). Hier nahmen ihre Vertreter an luftfahrtbezogenen Symposien teil. In gleicher Weise arbeitet die DFS mit Instituten deutscher Universitäten zusammen und erhält über die Vergabe flugsicherungsbezogener Studien- und Diplomarbeiten den Bezug und die Nähe zu neuen wissenschaftlichen Methoden.

In dieses Bild einer engagierten und im stetigen Dialog befindlichen Flugsicherungsfirma DFS Deutsche Flugsicherung GmbH gehört auch die Erwähnung der Gründung eines Beirates am 24.5.97. Zu den Mitgliedern gehören namhafte Vertreter aus Wirtschaft und Politik, die der DFS-Geschäftsführung seither zu allgemeinen wirtschaftspolitischen aber auch luftfahrtspezifischen Fragen beratend zur Seite stehen.

³⁰⁰ Vgl. Rathgeber, E., Messe-Kanzel als Publikumsmagnet, in: Transmission-aktuell, Das Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Juni 1998

³⁰¹ Hauptpartner bei JANE sind die Fluglinien und die Allgemeine Luftfahrt (Flugvorbereitung, Piloten, Flugzeuge), die Flughäfen und die Flugsicherungsorganisationen (Anm. d. Verf.)

³⁰² Vgl. Heil, V., Poppe, M., Durch des Kunden Brille geblickt, in: Transmission - Das Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Ausgabe Mai 1998, S. 12

Die DFS gilt als kompetent

Zeitlich parallel zu dem Prozeß der Organisationsprivatisierung der Deutschen Flugsicherung hat sich ein Privatisierungstrend weltweit bemerkbar gemacht. Neben Neuseeland (bereits privatisiert) über Kanada (im Wandel) und Tschechien (interessiert), gewinnt die Frage einer Flugsicherungsreform auch in den Vereinigten Staaten von Amerika zunehmend an Bedeutung und drängt nach einer Lösung. Nachdem sich die US-Luftfahrtbehörde Federal Aviation Association (FAA) bereits seit einigen Jahren mit diesem Anliegen beschäftigt hatte, waren deren Repräsentanten im Jahre 1994 offizielle Gäste der Deutschen Flugsicherung. Im Zentrum des Erfahrungsaustauschs standen zum einen die Möglichkeiten der Nutzung des satellitengestützten Navigationssystems GPS (Global Positioning System) und zum anderen Fragen im Zusammenhang mit der damals erst vor etwas mehr als einem Jahr abgeschlossenen Organisationsprivatisierung der Deutschen Flugsicherung.³⁰³ Nur ein Jahr später wurde der Vorsitzende der Geschäftsführung der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH nochmals zu einem Gastvortrag vor dem Unterausschuß Luftverkehr des amerikanischen Repräsentantenhauses eingeladen und konnte hier über die in Deutschland gemachten Erfahrungen mit einer Flugsicherungsneuorganisation referieren und insbesondere über deren Auswirkungen auf die Flugsicherheit, Wirtschaftlichkeit und weitere Implikationen mit den Anwesenden diskutieren.³⁰⁴

Unabhängig von diesen Aktivitäten entstand und etablierte sich innerhalb der DFS im Jahre 1995 der Bereich "DFS Consulting". Anliegen dieses Bereiches ist die Beratung ausländischer Flugsicherungsorganisationen. Die DFS Consulting kooperiert und agiert teils im Verbund mit anderen Consultingfirmen, so z.B. mit der Lufthansa Consulting bzw. der FAG Airconsult, um Anschluß an die Exportmärkte zu bekommen.³⁰⁵ Zu Beginn standen zunächst nur Beratungsleistungen in Rußland und der Ukraine, in deren Zusammenhang Leistungen vor Ort zu erbringen waren. Doch dies hat sich in den Folgejahren grundlegend verändert. Inzwischen reichen die Aktivitäten und Aufträge fast weltweit. So gibt es diverse Projekte, Schulungs- und Beratungs-

³⁰³ Vgl. Bollinger, C., Besuch aus Amerika, in: Transition Transparent, Das Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Ausgabe 1/1994, S. 4

³⁰⁴ Vgl. Kleisny, H., Deutsche Erfahrung gefragt, in: Transition Transparent, Das Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Ausgabe 2/1995, S. 5

³⁰⁵ Vgl. Lehr, E., Schmidt, R., DFS Consulting - Auf Expansionskurs, in: Transition Transparent, Das Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Ausgabe 4/1996, Seite 27

verträge mit Rumänien, Griechenland, den GUS-Staaten, Tajikistan, China, Malaysia und Kuwait.³⁰⁶

Die DFS hat Visionen

“Die Zeiten, in denen die Flugsicherung der limitierende Faktor im System Luftverkehr war, sind lange vorbei. Die von den Fluglotsen der DFS kontrollierten Flüge erreichen ... ihre Ziele fast immer pünktlich.”³⁰⁷ Damit dies auch in Zukunft bei zu erwartenden steigenden Flugverkehrszahlen so bleibt bzw. optimiert werden kann, hat die DFS vor dem Hintergrund und auf der Grundlage ihres gesetzlichen Auftrags in vielfältiger Weise und konsequent die Initiative übernommen. Auf einer Tagung im Jahre 1995, die unter dem Motto “Betrieb und Technik auf dem Weg ins Jahr 2000 - Strategien und Strukturen” stand, stellte der Vorsitzende der DFS-Geschäftsführung, Dieter Kaden, seine Vision der DFS der Zukunft vor: “... die DFS als bester ATC-Service-Anbieter in Europa für Sicherheit, Qualität und Preis-Leistungs-Verhältnis. High-Tech und hohe Motivation, Kundenorientierung und Effizienz durch täglich praktiziertes IQM sollen dabei helfen.”³⁰⁸ Und Peter Waldinger, der DFS-Geschäftsführer Operationelle Systeme stellte anlässlich derselben Veranstaltung fest: “Rund um die DFS ist alles im Wandel. Schon deshalb kann die DFS nicht stehenbleiben. Aufgabe der Führungskräfte ist es, die Entwicklung zu antizipieren und Maßnahmen rechtzeitig einzuleiten.”³⁰⁸ Die Ausgestaltung dieser Visionen wird primär auf interdisziplinären Workshops realisiert, bei denen die DFS die Initiative übernommen hat. Stellvertretend für viele Aktivitäten sind hier insbesondere die bisher durchgeführten Experten-Workshops der Jahre 1996 und 1997 zu nennen, die neben Fachleuten der DFS mit Vertretern aus Wissenschaft, Forschung und Industrie besetzt waren. So stand der Workshop des Jahres 1996 unter der Themenstellung »Die zukünftige

³⁰⁶ Vgl. o.V., Wo steht die DFS Consulting ?, in: Das Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Ausgabe 9 / 1997, Seite 18

³⁰⁷ Vgl. Kaden, D., Hartwig, J., Riedle, R., Waldinger, P., Vorwort der Geschäftsführung - Konsolidiert zu neuem Aufbruch, in: Bericht zum Geschäftsjahr 1997 der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Offenbach a. M. (Hrsg.), Seite 4

³⁰⁸ Vgl. Bollinger, C., Winterberg: Vision 2000 - Die Strategie für die Zukunft, in: Transmission-Das Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Offenbach a. M. (Hrsg.), Ausgabe 3/1995, S. 6-10

³⁰⁸ Vgl. Bollinger, C., Winterberg: Vision 2000 - Die Strategie für die Zukunft, in: Transmission-Das Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Offenbach a. M. (Hrsg.), Ausgabe 3/1995, S. 6-10

Entwicklung des Luftverkehrs im Einflußbereich eines komplexen Umfeldes«. „Konsultation und Diskussion“ dieses interdisziplinären Expertenkreises „sollen auf primär qualitativer Ebene andere ... Arbeiten der DFS und ihrer Partner zum Thema der langfristigen Entwicklung des Luftverkehrs unterstützen“ und sind damit zu einer „wesentlichen Komponente der Analysephase des Strategischen Prozesses der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH“ geworden.³⁰⁹ Neben diesen Experten-Workshops lud die DFS im März 1998 zu einem sogenannten »Szenario-Workshop« ein. Es folgten ca. 45 Teilnehmer aus dem Bereich Luftfahrt, der Industrie, den Streitkräften und der Europäischen Union der DFS Einladung, um „über weitere Entwicklungen im Flugsicherungsgeschäft nachzudenken und Zukunfts-Szenarien zu erarbeiten“.³¹⁰ Der Hauptauftrag lautete „sich von allen politischen Rahmenbedingungen befreien und den Blick über den Tellerrand der Flugsicherung wagen“.

In Ergänzung dieser Aktivitäten ist eine weitere Maßnahme zu erwähnen, die mittel- bis langfristig primär gravierende innerorganisatorische Veränderungen mit sich bringt, jedoch jetzt schon europaweit eine Signalwirkung hat. Nach einer mehrjährigen Analyse hat die Deutsche Flugsicherung entschieden, ihre Kontrollzentralen auf insgesamt drei zu reduzieren. Der Vorsitzende der DFS-Geschäftsführung, Dieter Kaden, weist darauf hin, daß das Betriebsstättenkonzept „auf keinen Fall als Einzelmaßnahme isoliert betrachtet werden“ darf, da „der Sinn dieser Unternehmensreform“ sich „erst richtig“ erschließt, „wenn man sie mit der Optimierung des Luftraums und seiner Verfahren verknüpft“.³¹¹ Nachdem es über 60 Kontrollzentralen in den ECAC-Staaten gibt, will die DFS mit dieser Straffung zum Nutzen der Kunden aber auch eine Vorreiterrolle einnehmen. Ziel ist dabei, den Luftverkehr noch wirtschaftlicher abzuwickeln als bisher. Dieser Entscheidung liegen im wesentlichen die Ergebnisse einer Arbeitsgruppe zu Grunde, die „Alternativen zur Optimierung von Luftraumstruktur und Flugsicherungsverfahren gemeinsam mit Rationalisierungsverfahren“

³⁰⁹ Vgl. DFS-Experten-Workshop, Langen, 26./27. August 1996, DFS Deutsche Flugsicherung GmbH - Zentralbereich Unternehmensentwicklung, Offenbach a. M. (Hrsg.); DFS-Experten Workshop 1997 - Wachstum ohne Grenzen ?, DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Offenbach a. M. (Hrsg.)

³¹⁰ Vgl. Luft, Chr., Visionen für Europa, in: Transmission, Das Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Offenbach a. M. (Hrsg.), März 1998, Seite 14

³¹¹ Vgl. Kaden, D., Wettbewerbsfähigkeit und Arbeitsplätze sichern, in: Transmission aktuell - Mitarbeiterinformation der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Sonderdruck 4, 12.02.1997

untersuchen sollte.³¹²

4.3 Die Organisationsprivatisierung als Erfolg

Die noch junge Geschichte der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, deren formelle Verantwortlichkeit in der Neujahrsnacht der Jahreswende 1992/1993 mit einem großen Feuerwerk begann, liest sich aus der vereinigten Perspektive von Presse, Politik, Wirtschaftsvertretern und der DFS-Geschäftsführung als eine Geschichte, die von Anbeginn von Erfolgen geprägt ist. Erfolge, die mit Hilfe von Wirtschaftlichkeitskennziffern, sprich, Sicherheit, Pünktlichkeit und Effizienz belegt werden können.³¹³ Erfolge aber auch dieses relativ kleinen Unternehmens, die durch gezielte Öffentlichkeitsarbeit, Publikumsnähe und Kundenorientierung jeden Tag aufs neue unterstrichen wird. Ungewöhnlich einmütig werden in internen wie externen Pressemitteilungen, Bilanzpressekonferenzen, Statements seitens Politiker und Wirtschaftsmanager, aber auch seitens der Luftraumnutzerverbände und Vertretern der allgemeinen Zivilluftfahrt immer wieder die positiven Auswirkungen und Erfolge einer privatisierten Deutschen Flugsicherung betont und als beispielhaft für weitere Privatisierungsvorhaben angeführt. Stellvertretend für die vielfältigen Erfolgsbelege sollen folgende Beispiele Erwähnung finden:

Schon im ersten Jahr nach erfolgter Organisationsprivatisierung (1994) stellte der Vorsitzende der Geschäftsführung anlässlich der Bilanzpressekonferenz für das vergangene Jahr in seiner Rede u.a. fest, daß es ein Hauptanliegen der Bundesregierung sei, "als Teil einer europäischen Gesamtentwicklung die Leistungsfähigkeit des Luftfahrtssystems weiter zu verbessern. Mit großem politischem Weitblick wurden in einem wichtigen Teilbereich dafür bereits Ende der 80er Jahre die Weichen gestellt, indem Deutschland sich für die Organisationsprivatisierung der Flugsicherung entschied." Seither stehe die "DFS und ihre Mitarbeiter in der Öffentlichkeit blendend da".³¹⁴ Anlässlich des ersten Kundenforums am 30. September 1993 äußerten sich die

³¹² Vgl. Riedle, R., Transmission Spezial - Informationen zum Betriebsstättenkonzept, Das Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Presse und Kommunikation, Offenbach a. M. (Hrsg.), Seite 3

³¹³ Vgl. Kapitel III. 4.2: Die Flugsicherung: ein Partner im »System Luftfahrt«

³¹⁴ Vgl. o.V., Ziele erreicht - Bilanz des ersten Geschäftsjahres, in: Transmission - Das Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, ZVK (Hrsg.),

Vertreter der Airlines "einheitlich erfreut über die positive Entwicklung der Pünktlichkeitsraten, über das dahinterstehende Engagement der Mitarbeiter und die bisherigen Leistungen beim Aufbau der GmbH".³¹⁵ Unter dem Titel "Ordnung im Chaos" wird in einer Zeitungsveröffentlichung zwei Jahre nach der Organisationsprivatisierung festgestellt: "Fundament des Erfolgs war die Einsicht, daß es angesichts immer dichteren Luftverkehrs nicht mehr weiterging wie bisher" und Ekkehard Gries, FDP-Verkehrspolitiker und ehemaliger Bundestagsabgeordneter führt dazu weiter aus: »Da waren sich alle einig«. Das eben unterscheidet, so Gries weiter, das »leuchtende Privatisierungsbeispiel DFS« von Bahn und Post..." Einspareffekt, laut Gries: 35 Millionen Mark und weitere 200 Millionen Mark spare der Staat jedes Jahr, weil die DFS keine Zuschüsse mehr brauche.³¹⁶ Die unter dem Stichwort »Flugsicherung aus einer Hand« bezeichnete Zusammenführung ziviler und überörtlicher militärischer Flugsicherungsdienste unter das Dach der DFS-Verantwortlichkeit, wurde auch auf "das Ergebnis einer allgemein entspannten politischen Großwetterlage" zurückgeführt, in dessen Klima sich "die richtige Erkenntnis" durchsetzte, "daß in einem nicht erweiterbaren Luftraum eine Organisation für die Sicherheit des Luftverkehrs verantwortlich sein sollte" und daß sich "diese Entwicklung auf dem Gebiet der Luftfahrt ... harmonisch in einen politischen Rahmen fügt, der in Mitteleuropa seit dem Ende des Kalten Krieges von partnerschaftlichem Denken und Zusammenarbeit geprägt ist."³¹⁷

Anläßlich der fünften Bilanzpressekonferenz der DFS konstatierte Verkehrsminister Wissmann in seiner Rede an die Geschäftsführung der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH gewandt: "Sie sind das gelungene Beispiel für die Privatisierung einer Behörde". Auch sprach er in diesem Kontext von einer "Erfolgsstory" der Deutschen Flugsicherung.³¹⁸ Im Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH ist

Offenbach a. M., Seite 8

³¹⁵ Vgl. Hillebrand, H., Das verflixte erste Jahr, in: Luftfahrt 1993, Ausgabe 12/93, Seite 28-29; Wagner, E., in: Komplimente und Sparappelle auf dem ersten DFS-Kundenforum, in: Transition Transparent - Das Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Offenbach a. M. (Hrsg.)

³¹⁶ Vgl. Creutzburg, D., Fluglotsen - Ordnung im Chaos, in: Focus 10/1995

³¹⁷ Vgl. Ditz, L., Flugsicherung aus einer Hand, in: Transmission aktuell, Mitarbeiterinformationen der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, (Hrsg.), Offenbach a. M., Ausgabe 1/1994 vom 28.2.94

³¹⁸ Vgl. Transmission-aktuell, Das Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, VK, Offenbach a. M., (Hrsg.), Ausgabe August 1998, Seite 1-2; o.V.,

des Weiteren zu lesen: »Kaden wies anhand der Meßgrößen Sicherheit, Pünktlichkeit und Finanzen nach, daß das ministerielle Lob den Tatsachen entspricht. So sei nicht nur die Zahl der von den DFS-Mitarbeitern verursachten Luftfahrzeugannäherungen zwischen 1993 und 1997 deutlich zurückgegangen, sondern auch bei der Pünktlichkeit eines jeden Fluges sehe man gut aus.³¹⁹ Kaden: "In dem am dichtesten beflogenen Luftraum Europas sind flugsicherungsbedingte Verspätungen kein Thema." Das Verkehrsaufkommen sei zwar in den letzten fünf Jahren um ein Viertel gestiegen, die Mitarbeiterzahl jedoch zurückgegangen, woraus sich eine starke Steigerung der Produktivität ablesen lasse. Auch konnten die Flugsicherungsgebühren 1998 zum dritten Mal in Folge gesenkt werden.«

Vor diesem Hintergrund einer erfolgreichen 5jährigen Organisationsgeschichte wurden anlässlich des Neujahrsempfangs 1998, zu dem die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH Kunden und Partner eingeladen hatte, folgende Ziele für das sechste Jahr der Privatisierung formuliert:³²⁰ unternehmerische Weiterentwicklung der DFS, der Einsatz neuer Technologie für FS-Systeme und die Ausweitung von Nebengeschäften. In seiner Rede stellte Norbert Lammert, parlamentarischer Staatssekretär im Bundesministerium für Verkehr fest, das Beispiel Flugsicherung zeige, daß Politik viel erreichen könne, wenn sie sich zurückziehe. Privatisierung und Liberalisierung seien notwendige Wege und Bedingungen für eine Wachstumssteigerung in Deutschland gewesen. Diese Auffassung unterstützt Dionys Jobst, Vorsitzender des Verkehrsausschusses des Deutschen Bundestages: "Der Wirtschaftsstandort Deutschland ist auf funktionierende, sichere und preisgünstige Luftverkehrsverbindungen angewiesen. Der Luftverkehr spielt in der Verkehrspolitik eine wichtige Rolle, und die Politik ist aufgerufen, für die entsprechenden Rahmenbedingungen zu sorgen. Ein bedeutsamer Schritt war die Privatisierung der Flugsicherung, die in den fünf Jahren ihres Bestehens ihre hohe Leistungsfähigkeit unter Beweis gestellt hat und einen entscheidenden Beitrag

Bonn will Ausbau von Flughäfen beschleunigen, in: Rheinische Post vom 4.7.98-Nr. 152

³¹⁹ Vgl. hierzu Transmission-aktuell, Das Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, VK, Offenbach a. M., (Hrsg.), Ausgabe August 1998, Seite 1-2

³²⁰ Vgl. Jung, S., DFS rief und alle kamen, in: Transmission, Das Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Offenbach a. M. (Hrsg.), Ausgabe März 1998, Seite 33

zur Sicherheit im deutschen Luftraum leistet.“³²¹

4.4 Der konstante Faktor »Flugsicherheit«

Nachdem sich die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH u.a. dem Kundenservice aber vor allem und in besonderem Maße der ökonomischen Effizienz im Interesse ihrer Kunden verschrieben hat, gewinnt die Frage nach der Art der Beziehung zwischen Ökonomie und Flugsicherheit zunehmend an Bedeutung. Haben sich insbesondere die Qualität der angebotenen Flugsicherungsdienstleistungen oder der Umgang mit dem öffentlichen Gut Flugsicherheit durch die Organisationsreform in irgendeiner Weise verändert? Zentrale Fragen in einer Zeit, in der sich Konkurrenz und Wettbewerb bei Flugsicherungsdienstleistungen am Horizont abzuzeichnen beginnen, wie innerhalb des unmittelbar nachfolgenden Kapitels noch ausgeführt werden wird. Um sich der Beantwortung der Fragen zu nähern, scheint ein Blick in die Interna der reformierten Flugsicherungsorganisation angebracht - ein Blick nicht nur auf die alle Mitarbeiter und alle Aktivitäten dominierende Betriebs-, d.h. Flugsicherheitsphilosophie, sondern auch ein Blick hinein in die komplexen und hochspezifischen praktischen Abläufe der Flugsicherheits*produktion* selbst. Begonnen werden die Ausführungen mit einigen Erläuterungen, die den Flugsicherheitsbegriff als solchen betreffen, als notwendige Voraussetzung und zur Entwicklung eines vielleicht etwas anderen Verständnisses zur Thematik Flugsicherheit als konstanter Faktor.

Bedeutung und Entwicklung der Flugsicherheit

Eine Organisation oder Institution »Flugsicherung« gilt als Garant für »Flugsicherheit«. Beide Begriffe werden umgangssprachlich jedoch ohne nennenswerte Differenzierung in ähnlichem Sinne angewendet, zumal das Wort "sicher" in beiden Begriffen enthalten ist. Während allerdings die »Flugsicherung« die Institution als solche inklusive des Gesamtes eines anonymen Kontrollapparates meint, wird die »Flugsicherheit« in einem aktiven Vorgang nachfragegemäß 24 Stunden pro Tag und in fast jeder Sekunde unentwegt und immer wieder aufs neue von den am Prozeß unmittelbar und mittelbar Beteiligten generiert. Insofern wird die »Flugsicherheit« durch die »Flugsicherung« produziert. Dieses Produkt einer Institution »Flugsicherung« in

³²¹ Vgl. Jobst, D., Fit für die Zukunft, in: DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Meilensteine 1993-1997, Beilage zum Bericht zum Geschäftsjahr 1997, Offenbach a. M. (Hrsg.), Seite 18

Deutschland hatte schon immer einen sehr guten Ruf, und zwar unabhängig von ihrer genauen Organisationsbezeichnung oder -gestalt. Die Öffentlichkeit allgemein wie auch alle Luftraumnutzer erwarten und unterstellen ein konstantes hohes Sicherheitsniveau und sie vertrauen darauf; es geht um nicht mehr und weniger als um Menschenleben. Die Erwartung eines gleichmäßigen, hochqualitativen Outputs bezüglich der Verlässlichkeit erinnert sinngemäß an eine gut gewartete Maschine mit einer Fehlerquote von null Prozent. Die Bauteile der »Maschine« in diesem Falle aber sind Menschen, die im Zusammenwirken und im Einvernehmen mit Menschen »funktioniert« bzw. »funktionieren« soll.³²² Die Analogie zur Technik einer Maschine scheint abwegig und ist dennoch gedanklich naheliegend, leben wir doch in einer von der Technik dominierten Welt, der insbesondere im Detail, wo es also insbesondere um Effizienz und einen konstanten 100 prozentigen Output geht eine größere Akkuratessse zugeschrieben wird. Und dennoch, Maschinen können ausfallen, sie dürfen es dem menschlichen Verständnis gemäß sogar; »Bauteile« Menschen bei der Produktion von Flugsicherheit dürfen es allerdings nicht.

Aus historischem Blickwinkel ist anzumerken, daß die von der Institution »Flugsicherung« ausgeübte Funktion zunächst keinen *aktiven Kontrollcharakter* hatte, sondern eher einen *passiv informativen*. Noch in den 30er Jahren dieses Jahrhunderts beschränkten sich die Aktivitäten der mit Flugsicherungsleistungen Betrauten in der Tat auf die eher *passive* Bereitstellung und Funktionssicherung aller technischen bzw. infrastrukturellen Mittel für die Ermöglichung und Durchführung von Flügen. In jenen Tagen liegen die Wurzeln für ein öffentliches Verständnis, das die Funktionen einer Flugsicherungsorganisation in unabdingbare Nähe zur Technik rückt und alle daran Beteiligten gedanklich zu Technikern macht. Richtig ist, daß ohne moderne Radar-, Nachrichten- und Satellitentechnik heute keine komfortable Navigation seitens der Luftraumnutzer und keine qualitativ hochwertige Funktion Flugsicherung mehr möglich wäre, richtig ist jedoch auch, daß unterschieden werden muß zwischen dem technischen und dem operativen Personal im Flugsicherungsbetrieb. Während die Techniker Flugsicherungsanlagen warten, prüfen und funktionsfähig halten und in diesem passiven Sinne durch ihre hohe Qualifikation ihren spezifischen Beitrag zur Flugsicherung

³²² Den schriftlich niedergelegten Leitsätzen der Deutschen Flugsicherung GmbH zufolge ist es "Oberstes Sicherheitsgebot"... "bei effizienter Durchführung der Flugsicherungsdienste den Anteil der Flugsicherung am Risiko eines Luftfahrzeugunfalls unter Einsatz aller vertretbaren Mittel so gering wie möglich zu halten." Dies schließt die Erkenntnis der Unmöglichkeit einer absoluten Sicherheit ein. (Anm. d. Verf.)

cherheit erbringen, muß das Betriebspersonal in besonderem Maße andere Fähigkeiten und Qualifikationen haben. Weder muß sich ein Autofahrer in der detaillierten Antriebstechnik des von ihm betriebenen Kraftfahrzeugs genauestens auskennen, um es dennoch betreiben zu können, noch ist es zwingend erforderlich, daß ein Motorenspezialist, der das technisch kleinste Bauteil des Automotors kennt, selbst einen Kfz.-Führerschein hat. Das Flugsicherungspersonal unterscheidet sich insofern von den Technikern im Flugsicherungsdienst durch die ihm obliegende *aktive* Kontrollfunktion; und um die Ausführung dieser so charakterisierten aktiven Kontrollfunktion wird es nachfolgend in erster Linie gehen.

Der Übergang von einer eher passiven zu einer aktiven Kontrollfunktion Flugsicherung erfolgte erst in den 50er und 60er Jahren. Diese Entwicklung wurde ausgelöst durch eine kontinuierliche quantitative Zunahme der Flugbewegungen auf der Grundlage einer technischen Optimierung des Fluggeräts und machten eine Anpassung des Sicherheitsstandards notwendig. Immer mehr und immer schneller werdende Luftfahrzeuge erforderten nicht nur einen adäquaten Datenaustausch zwischen den Bodenkontrollstellen sondern auch die Einführung innovativer Techniken zum Zwecke einer aktiven Einflußnahme seitens der Kontrollinstanzen. In diesem Zusammenhang kam insbesondere der Einführung des Sprechfunkverkehrs eine besondere Bedeutung zu. Die aktive Sicherheitsverantwortung wechselte damit grob gesagt endgültig von den Luftfahrzeugführern zu den Bodenkontrollstellen und damit zur Etablierung einer hochspezialisierten Berufsgruppe, nämlich den sogenannten Fluglotsen. Diese wurden mittels Sprechfunk in die Lage versetzt, Piloten Anweisungen zu erteilen, d.h. den Luftverkehr zu lotsen.

Innerhalb der letzten 35 Jahre ist der im Luftraum der Bundesrepublik Deutschland kontrolliert durchgeführte Gesamtverkehr stetig angestiegen. Von 581.189 Flugbewegungen des Jahres '61 stieg die Zahl über 922.000 im Jahre 1981 auf 1.872.623 (1993) bzw. 2.215.000 (1997)³²³. Mit einer quantitativen Zunahme der denselben Luftraum nutzenden Luftfahrzeuge steigt prinzipiell das Unfallrisiko, und zwar weitaus mehr, als dies bei Straßen oder Schiffsverkehr der Fall ist. Luftfahrzeuge fliegen mit teils sehr hohen und sehr unterschiedlichen Geschwindigkeiten, können nicht bei Bedarf wie landgebundene Kraftfahrzeuge einfach stehen bleiben und befinden sich unmittelbar in einer Notsituation, wenn der Treibstoff eine kritische Restmenge erreicht hat. Zwar gibt es standardisierte Flugstreckenführungen, doch kommt es aus naheliegenden Gründen in unmittelbarer Nähe von Flugplätzen stets zu höheren Verkehrs-

³²³ Vgl. Statistischer Jahresbericht 1993 der Deutschen Flugsicherung GmbH, DFS Geschäftsführungsbereich FS-Dienste.

dichten. Dies ist aber auch immer dann der Fall, wenn z.B. Luftraumnutzer aus Wirtschaftlichkeitsüberlegungen (Abkürzungen), aus Gründen des Passagierkomforts oder aus sicherheitsrelevanten Anlässen, z.B. zum Umfliegen von Schlechtwettergebieten, dieselben kürzeren bzw. unwetterfreien Routen bevorzugen. Die permanent sichere, pünktliche und dennoch reibungslose Abwicklung des Luftverkehrs mit steigenden Verkehrszahlen basiert auf dem Gut Flugsicherheit.

Flugsicherheit: Probleme und Kritik

Noch in den 50er Jahren wurde primär nach Möglichkeiten und Neuerungen gesucht, das Fliegen selbst sicherer zu gestalten, d.h. zu automatisieren. Im Verlauf der 60er Jahre sah man neben den technischen Verbesserungen der bord- und bodenseitigen Ausrüstungen die wachsende Bedeutung von organisatorischen Regeln und Vorschriften. Man sah aber auch die Gefahr einer zu schnellen technischen Entwicklung, die besondere Qualifikationen des fliegenden Personals erfordere³²⁴. Ab Mitte der 60er Jahre begann schließlich die gedankliche Einbeziehung einer Automatisierung der bodenseitigen Geräte für Flugsicherungszwecke. Erst ab 1968 kam, ausgelöst durch einen Warnstreik, schließlich als letzte Komponente das »Produktions«, d.h. das Betriebspersonal der Flugsicherheit ins Gespräch.³²⁵ Bis dahin war das System zur Produktion von Flugsicherheit in allen Bereichen weiterentwickelt worden und funktionierte offensichtlich. Einzig der Verband Deutscher Flugleiter eV (VDF), in dem sich die meisten Angehörigen des Flugsicherungspersonals seit ihrer Zwangsverbeamtung³²⁶ organisiert hatten, sah dies anders. Die Angehörigen dieser Organisation bemühten sich um die Einführung einer Sonderlaufbahn bzw. um die Rücküberführung des Flugsicherungspersonals in den Angestelltenstatus, denn nur mit einer "tätigkeitsmerkmalbezogenen Eingruppierung" und einer "Reaktivierung des Leistungsprinzips", so wurde in der Hauptsache argumentiert, könne den "besonderen Anforderungen" der Funktionen des Kontrollpersonals Rechnung getragen werden und nur so sei die notwendige und als absolut vorrangig einzustufende "Flexibilität des Systems" zu gewährleisten.³²⁷ Die Flugsicherheit wurde daneben auch als abhängige Variable in

³²⁴ Vgl. Jahrbuch der Luftwaffe 1970; Einführung des Düsenkampfflugzeuges vom Typ Starfighter F 104.

³²⁵ Vgl. o.V., Flugsicherer drohen Bonn, in: Rheinische Post vom 13.8.68

³²⁶ Vgl. Kapitel III.1.2 "Reorganisation zwischen gestern und heute"

³²⁷ Vgl. Denkschrift zur Situation im FS-Betriebsdienst der Bundesanstalt für Flugsicherung, 4.10.1968, VDF, Frankfurt am Main

die Nähe des Betriebsklimas gerückt.³²⁸ Wie oben bereits näher ausgeführt, wurde das beamtete Betriebspersonal in diesem Kontext bis dahin jedoch als einen konstanten Faktor angenommen. In diesem Denken schien die Flugsicherheit durch Bereitstellung von Institutionen, Gesetzen und Regelungen in ausreichendem Maße gewährleistet zu sein. Auch war die bei den politisch für Flugsicherheit verantwortlich Zeichnenden und die in der Öffentlichkeit vorherrschende Meinung nach wie vor von einer 100 %igen Technikgläubigkeit geprägt. Im Jahre 1962 wurde von der Technischen Universität Berlin sogar festgestellt, „daß alles das, was sich unter »menschlichem Versagen« zusammenfassen läßt, selten Kollisionen im Luftverkehr verursacht“³²⁹! Sogenannte Fast-Zusammenstöße wurden von Bundesverkehrsminister Seehofer im Jahre 1962 als *Fast-Berührung* eingeordnet; sie stellten „ungefähr das gleiche dar, als wenn man auf der Straße einem anderen begegnet; dann tritt auch eine Fast-Berührung ein“.³³⁰ Das Flugsicherheitssystem wurde nichtsdestotrotz des öfteren in der Vergangenheit als lückenhaft kritisiert. So wurden bei der Flugsicherheit z.B. bereits im Jahre 1964 „organisatorische, technische und personalpolitische“ Defizite festgestellt und publiziert.³³¹ In einem Gutachten, das im Jahre 1972 von einer durch das Bundesverkehrsministerium selbst eingesetzten Kommission erstellt worden war, wurden „Schwächen im Management der BFS und ein mangelhaftes Kosten-Nutzen-Denken“³³² moniert und weiter: „Personelle und technische Einrichtungsmängel haben dazu geführt, daß mit dem stetig wachsenden Verkehrsumfang nicht Schritt gehalten werden konnte.“ Die Vorschläge dieses Gutachtens „zur Erhöhung der Sicherheit im Luftraum“ wurden seinerzeit nicht aufgegriffen, obwohl der Luftverkehr weiter zunahm. Trotz aller Kritik sollte an dieser Stelle festgehalten werden: im Vergleich zu anderen Transportmitteln und mit Blick auf das Unfallrisiko gehörte das Flugzeug dennoch und immer schon zu den sichersten Transportmitteln überhaupt. Die Flugsicherheit als solche scheint von

³²⁸ Vgl. Kassebohm, W., Betriebsklima und Flugsicherheit, Der Flugleiter, Frankfurt am Main, 3/68 15. Jahrgang, S. 4-6

³²⁹ Dietrich, Dieter: Die Flugsicherheit hat Vorrang, in: Tagesspiegel vom 20.6.19 62

³³⁰ O.V.: Flugsicherung auf dem neuesten Stand, in: Frankfurter Neue Presse vom 25.1.1962

³³¹ Vgl. O.V., Ist Fliegen bei uns gefährlich ? Die Ursachen der mangelhaften Flugsicherung über der Bundesrepublik, Frankfurter Rundschau vom 22.4.1964.

³³² Vgl. Schlieker, W.H., zitiert nach Ute Lieske, Sicher Fliegen, in: Frankfurter Rundschau vom 8.5.1973, S. 3

daher in der Tat über Jahrzehnte, und zwar unabhängig von einer Organisationsform Flugsicherung, eine Konstante (geblieben) zu sein.

Flugsicherheit als Meßproblem

Um Flugsicherheit zu messen, liegt zunächst der Gedanke einer statistischen Erfassung von Luftfahrzeugannäherungen nahe. Es handelt sich dabei generell um solche Annäherungen, bei denen die offiziell vorgesehenen horizontalen und vertikalen Mindestabstände während des Betriebs von Luftfahrzeugen nicht in ausreichendem Maße eingehalten worden sind bzw. nicht eingehalten werden konnten³³³. Eine Unterschreitung kann dem Verantwortungsbereich der Luftraumnutzer selbst, sie kann aber auch demjenigen der Flugsicherungsdienste zugeordnet werden. Luftfahrzeugannäherungen werden i.d.R. von einer unabhängigen Expertenkommission, der APEG³³⁴ (Air Proximity Evaluation Group), ausgewertet und in Kategorien eingestuft. Dies geschieht zum einen, um ggf. Haftungsfragen zu klären, zum anderen aber, um Erfahrungen zu sammeln, die als Feedback für alle Beteiligten Akteure nutzbar zu machen sind.

Gemäß Presseinfo der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH vom Februar 1998 ist die Zahl der Luftfahrzeugannäherungen im deutschen Luftraum im Jahre 1997³³⁵ "trotz erneut gestiegenen Luftverkehrs weiter gesunken. Insgesamt 15 Vorfälle" wurden registriert, "von denen acht der Kategorie A (akute Zusammenstoßgefahr) und sieben der Kategorie B (Sicherheit nicht gewährleistet) zugerechnet wurden. 1996 waren es 24, davon acht A- und 16 B-Fälle. Nur in einem Fall (Kategorie A) trug die Flugsicherung die Verantwortung. Im Vorjahr waren es noch vier (zwei A- und zwei B-Fälle), die von der Flugsicherung verursacht wurden".

Es wäre allerdings eine relativ einseitige Sicht, würde man sich ausschließlich

³³³ Vgl. §§ 28-34 LuftVO vom 14.11.1969 (BGBl. I S. 2117); siehe auch Kapitel III.1.1.2 "Personal, Aufgaben, Strukturen"

³³⁴ Die APEG (Air Proximity Evaluation Group) besteht aus Vertretern der Luftfahrtgesellschaften, der Luftwaffe, der Allgemeinen Luftfahrt, des Luftfahrt-Bundesamtes und der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH. (Anm. d. Verf.)

³³⁵ Presseinfo der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Presse und Kommunikation, Offenbach, 25. Februar 1998: "1997 wurden 2,215 Millionen Flüge von deutschen Fluglotsen kontrolliert, eine Steigerung von fünf Prozent gegenüber dem Vorjahr. Hinzukommen rund 1,8 Millionen Sichtflüge, die nicht der Kontrolle durch die Flugsicherung unterliegen. Damit zählt der deutsche Luftraum zu den dicht beflogenen in Europa."

auf jene Perspektive beschränken. Weitere Möglichkeiten, das vorherrschende Flugsicherheitsniveau zu bestimmen bzw. zu messen, ergeben sich aus der Annahme der Flugsicherheit als Produkt eines Prozesses, in dem diverse Komponenten zusammenwirken. Diese Komponenten könnten demnach mit unterschiedlichen Prioritäten versehen und ihr Beitrag am Gesamtprodukt sodann quantitativ und qualitativ erfaßt werden. Diese könnten wie folgt angenommen werden:

- Tauglichkeit und Verlässlichkeit technischen Geräts und Materials, das direkt oder indirekt mit dem praktischen Fliegen in Zusammenhang steht, aber auch solches, das bodenbezogen Kontroll- und Sicherungszwecken dient incl. aller Wartungs- und Prüfgeräte;
- die Gesamtheit aller offiziellen Regeln und Vorschriften, die sich auf die Bereiche Prüfung, Wartung, Durchführung und Kontrolle von Flügen beziehen.
- Fachspezifische Qualifikationen der Menschen, die jedwedes Fluggerät auch solches zum Zwecke der Sicherung des Luftverkehrs warten, prüfen und bedienen;
- Fachspezifische Qualifikationen der Menschen, die als Luftraumnutzer am Luftverkehr teilnehmen bzw. das gesamte Flugsicherungspersonal und alle direkt oder indirekt für die Flugsicherheit Verantwortlichen.

Vor diesem Hintergrund entsteht derzeit bei der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH der Bereich "Sicherheitsmanagement", dessen Hauptanliegen eben jene Sicherheit ist, die als Unternehmensziel alle anderen dominiert. Dieser Bereich hat als Aufgabe den Auf- und Ausbau eines integrierten "Sicherheitsmanagement-Systems" (SMS). Hintergrund dafür ist die Verabschiedung einer von den Verkehrsministern der European Civil Aviation Conference (ECAC) im Februar 1997 verabschiedete Strategie, wonach eine neue Kommission, nämlich die "Safety Regulation Commission" (SRC), "das neue Council bei EUROCONTROL hinsichtlich der Verabschiedung europäischer Sicherheitsstandards und -vorgaben beraten" wird³³⁶. In diesem Kontext ist daran gedacht, künftig auch "Grundlagen für Zertifizierungen von Flugsicherungssystemen und -personal europäisch einheitlich zu erteilen"³³⁷. In dieser SRC wird das Bundesministerium für Verkehr vertreten sein, fachlich unterstützt durch die Vertreter

³³⁶ Vgl. Rathgeber, E., Geballte Kraft für die Sicherheit, in: Transmission - Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Ausgabe März 1998, Seite 13

³³⁷ Vgl. Rathgeber, E., SMS als Dach für alle Aktivitäten - Geballte Kraft für die Sicherheit, in: Transmission - Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Ausgabe März 1998, Seite 13

jenes noch im Aufbau befindlichen Sicherheitsmanagement-Bereiches (SMS) der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH. Zu den weiteren Aufgaben von SMS gehört die Umsetzung des sogenannten Sicherheitsleitbildes, das im September 1996 von der DFS-Geschäftsführung als verbindlich für alle Mitarbeiter erklärt wurde³³⁸. Unter Punkt 3.1 Sicherheitsgebot wird insbesondere ausgeführt: "Oberstes Sicherheitsgebot ist es, bei effizienter Durchführung der Flugsicherungsdienste den Anteil der Flugsicherung am Risiko eines Luftfahrzeugunfalls unter Einsatz aller vertretbaren Mittel so gering wie möglich zu halten" und Punkt 3.2 (Sicherheitsvorrang) lautet: " Ein hohes Sicherheitsniveau der Flugsicherungsdienste hat Priorität gegenüber wirtschaftlichen, organisatorischen, umweltbedingten oder sozialen Zwängen³³⁹." Die Frage nach der Meßbarkeit von Sicherheit beantworten die Mitarbeiter von SMS positiv und sind sehr zuversichtlich, alle mit der "DFS-Dienstleistung verbundenen" Risiken und "sicherheitsrelevanten Prozesse" erfassen und analysieren zu können, um nach einer "Abschätzung ihrer potentiellen Auswirkungen und der Wahrscheinlichkeit ihres Eintretens" zu einem "Bild der vorhandenen Risiken" als Ausdruck für das vorhandene Sicherheitsniveau zu kommen; weitere Meßgrößen liefere die Praxis, leider könne "keine Unfallstatistik herangezogen werden, denn noch nie wurden Unfälle durch die Deutsche Flugsicherung verursacht."³⁴⁰ Der Leiter des Bereiches SMS stellt demgemäß klar, daß "die Verantwortung für die Sicherheit ... weiterhin draußen »vor Ort« bleiben" wird.³⁴¹

Flugsicherheit: eine etwas andere Perspektive

Der sogenannte Fluglotsenstreik des Jahres 1973 stellte die Gültigkeit und Anwendbarkeit aller Regelungen mit Auswirkungen auf die Kontrolle und Sicherheit des Luftverkehrs in Frage. Einen "Dienst nach Vorschrift", bei dem jene Vorschriften zwar eng, jedoch beamtenmäßig korrekt angewendet wurden, nannten es die einen, "Streik"

³³⁸ Vgl. Rathgeber, E., Erklärtes Ziel von VY "Nicht am grünen Tisch planen", in: Transmission - Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Ausgabe März 98, Seite 14

³³⁹ Vgl. Mitarbeiterhandbuch der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Unternehmensgrundsätze - Sicherheitsleitbild vom November '96

³⁴⁰ Vgl. Rathgeber, E., SMS als Dach für alle Aktivitäten - Geballte Kraft für die Sicherheit, in: Transmission - Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Ausgabe März 1998, Seite 13

³⁴¹ Vgl. Morschek, H.-J., zitiert in Rathgeber, E., Geballte Kraft, in: Transmission - Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Ausgabe März 1998, Seite 13

die anderen. "Dienst nach Vorschrift" nannten es diejenigen, die damit im wesentlichen eine Arbeitsweise bezeichnen wollten, die zwar einerseits das Risiko eines Flugunfalls zu minimieren versuchte³⁴², andererseits jedoch das persönliche Risiko mindern half, das mit einer Übernahme der Verantwortung während der praktischen Kontrolldurchführung einhergeht. Dieses konnte aus einem überhöhten und nicht durch die Vorschriften abgesicherten persönlichen Engagement erwachsen, berücksichtigt u.a. aber auch die Möglichkeit von Ausfällen technischen Geräts, d.h. des Sprechfunks, der Radarsichtgeräte und vieles mehr. Die Vertreter jener Position, die diese Verfahrensweise demgegenüber als "Streik" bezeichneten, nahmen ausschließlich die ökonomisch meßbaren Defizite in Form von Verzögerungen bei der Abwicklung des Luftverkehrs wahr und betrieben aus unterschiedlichen Gründen Schuldzuweisung. Doch wie konnte es überhaupt sein, daß sicherheitsrelevante Vorschriften ein solches Geschehen zuließen ?

Über Sinn und Unsinn von Vorschriften, über die Anwendbarkeit von Regeln, über disziplinarische Maßnahmen gegenüber »unloyalen« Beamten und darüber, daß auch "Dienst nach Vorschrift" eine Streikform sein kann, wurde in jenen Jahren sehr viel nachgedacht und geschrieben³⁴³. Zusammengefaßt kann festgehalten werden:

1. Die Flugsicherheit im Sinne der Minimierung des Anteils der von der Flugsicherung ausgeübten Dienste am Risiko eines Flugzeugunfalls, war gewährleistet.
2. Flugsicherheitsrelevante Regeln und Vorschriften erwiesen sich als kontingent.
3. Fast keinem Mitglied des Flugsicherungspersonals konnten gravierende Regelverstöße, etwa gegen die Flugsicherheit, nachgewiesen werden.
4. Den Bedürfnissen des Flugsicherungspersonals wurde in den Folgejahren mehr Beachtung geschenkt.³⁴⁴

Die Erkenntnis, daß die Flugsicherheit gewährleistet ist, wenn die meisten Flugzeuge am Boden stehen bleiben müssen, ist trivial. Die Tatsache allerdings, daß

³⁴² Vgl. hierzu das oben erwähnte Sicherheitsgebot (Punkt 3.1) des Sicherheitsleitbildes der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH (Anm. d. Verf.)

³⁴³ Vgl. DBB Dokumente 4, Die Beamten und das Streikrecht, Verlagsanstalt des DBB, hrsgg. von der Bundesleitung des Deutschen Beamtenbundes, Bonn-Bad Godesberg, S. 39-51

³⁴⁴ So z.B. durch Schaffung weiterer Planstellen, Einführung von Pflichtkuren für das Betriebspersonal, Herabsetzung der Pensionsgrenze aus Sicherheitsgründen, Planung eines modernen Schulungszentrums

Vorschriften und Regeln kontingent sind und Ermessensspielräume gewähren, die sich geradezu funktions- und sinnverdreht, also theoretisch auch ggf. mit negativen Auswirkungen auf den Sicherheitsstandard anwenden lassen, ist in diesem Bereich, dem eben doch hohe Sicherheitsstandards zu unterstellen sind, bemerkenswert. Hängt etwa die Flugsicherheit im Detail an der Kompetenz und Qualifikation, womöglich gar am "good-will" des Individuums vor Ort, das offizielle, bis in viele Details explizierte Regeln durch informelle praxisgerechte Regeln ergänzt, die jene vervollständigen oder überhaupt erst im Sinne einer Flugsicherheit anwendbar machen, vielleicht gar unter Inkaufnahme der Regelverletzungen?

Daß in Organisationen vieles "unter der Hand" läuft, "unsagbar" jedoch im Sinne eines offenen Geheimnisses bleibt, wurde in der organisationstheoretischen Literatur bereits zur Kenntnis genommen³⁴⁵. Demgemäß ist in Organisationen die Verletzung der Regeln innerhalb der Regeln in Grenzen nicht nur möglich, die offizielle Regelverletzung wird geradezu geduldet bzw. erwartet³⁴⁶, um in einer Art mikropolitischen Tausch, Gegenleistungen zu erhalten³⁴⁷. In diesem Lichte erscheinen die von einer Organisation in die Welt gesetzten formalen Regeln als nicht nur doppelbödig, sondern als scheinheilig, weil sie nur deswegen ihre Wirkung entfalten können, weil sie eben nicht (!) wirken, aber an ihre Wirkung geglaubt (!) wird. Auch wurde der Gedanke stark gemacht, daß in Organisationen ein "doppeltes, ja, dreifaches Spiel gespielt" wird, "in welchem die formalen Regeln durch informelle ersetzt / ergänzt, ge-/erfüllt, unterlaufen/ unterminiert werden" und "daß die Kunst des organisationalen Handelns darin besteht, selbst diese informellen, unterlaufenen Regeln noch zu unterlaufen"; dabei sei "einer der besonders hübschen Winkelzüge", während der Verletzung informeller Regeln, "plötzlich auf Einhaltung jener formeller Regeln zu pochen, die im Rahmen der informellen Organisation vielleicht schon seit Jahren verletzt wurden,

³⁴⁵ Vgl. Ortmann, G. (1995), Unter der Hand. Zur Virulenz verpönter Interaktion. In: Volmerg, B., Leithäuser, T., Neuberger, O., Ortmann, G., Sievers, B., (Hrsg.): Nach allen Regeln der Kunst. Macht und Geschlecht in Organisationen. Freiburg; Sievers, B. (1974): Geheimnis und Geheimhaltung in sozialen Systemen, Opladen; Feldmann, S.P. (1988): Secrecy, Information, and Politics: An Essay on Organizational Decision Making, in: Human Relations 4, 1

³⁴⁶ Vgl. Crozier, M., Friedberg, E., (1979), Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns, Königstein/Ts. S. 36 ff., S. 63 ff, S.73

³⁴⁷ Vgl. Ortmann, G., (1995), Organisation und Psyche. In: Volmerg, B., Leithäuser, T., Neuberger, O., Ortmann, G., Sievers, B., (Hrsg.): Nach allen Regeln der Kunst. Macht und Geschlecht in Organisationen. Freiburg

verletzt werden durften, womöglich sogar verletzt werden sollten oder mußten." - "Im Lichte der informellen Organisation" erweist sich "die offizielle Wahrheit" als "Lüge..."³⁴⁸.

Soweit man diese Gedanken berücksichtigt, könnten die bereits genannten Komponenten der Flugsicherheitsproduktion ergänzt werden durch:

- Die Gesamtheit aller informeller Regeln und aller geduldeten und (geradezu) erwarteten Regelverletzungen, die vom praktischen Flugsicherungspersonal bei der aktiven Verkehrslenkung in Anschlag gebracht wird.
- Die Gesamtheit aller Routinen und Erfahrungen bei Ausübung der Flugsicherungstätigkeit und im Umgang mit offiziellen Regeln.
- Motivation und Engagement des mit der aktiven "Produktion" der Flugsicherheit beauftragten und dafür persönlich verantwortlich zeichnenden Personals.

Die Flugsicherheit basiert insofern nach wie vor im wesentlichen auf dem reibungslosen Zusammenwirken der Teilkomponenten Mensch und Technik. Das vereinfachte Bild eines Menschen als Regler im Mensch-Maschine-Regelkreis bzw. eines konstanten Faktors greift allerdings zu kurz. Ein komplexerer Produktionsbegriff für Flugsicherheit ist vonnöten, der Qualität und Niveau der Flugsicherheit eher zu beschreiben und zu erklären geeignet erscheint. Es bedarf eines solchen, der den Menschen und dessen sowohl fachliche als auch eben menschliche Qualifikation als Erklärung und Begründung für die Flugsicherheit annimmt. Auf dieser Grundlage ist möglicherweise eher zu erklären, wie offizielle Regeln unter Einschluß ihrer Verletzungen im Dienste von Effizienz und Sicherheit und im Interesse der Luftfahrt sich optimal realisieren können. Auf dieser gedanklichen Basis gehören damit zur Produktion von Flugsicherheit aber auch Begriffe wie Glück und Zufall, sowie die häufig von »Fachleuten« tabuisierte manchmal dementierte Möglichkeit eines fatalen menschlichen Versagens mit entsprechenden Konsequenzen.

Es ergibt sich alles in allem eine etwas andere Perspektive des Produktionsbegriffes der Flugsicherheit: immer dann, wenn die Technik versagt, auf geduldigem Papier verfaßte Vorschriften nicht weiterhelfen und Piloten irren, müssen die »Produzenten« der Flugsicherheit flexibel genug sein, so richtig, so schnell und so fehlerfrei zu reagieren, daß Konsequenzen mit tödlichem Ausgang möglichst vermieden werden - dazu gehört neben Kreativität und Spontaneität ab und zu auch ein wenig Glück und mitunter der Mut, sich u.U. im Interesse der Sicherheit über eine allzu starre Vorschrift

³⁴⁸ Vgl. Ortmann, G. (1995), Unter der Hand. Zur Virulenz verpönter Interaktion. In: Volmerg, B., Leithäuser, T., Neuberger, O., Ortmann, G., Sievers, B., (Hrsg.): Nach allen Regeln der Kunst. Macht und Geschlecht in Organisationen. Freiburg

hinwegzusetzen und dafür ggf. persönlich zu haften: eine Gratwanderung zwischen Effizienz und Gefängnis, zwischen Risiko und persönlichem Erfolgserlebnis. Interessanterweise werden in kontrollrelevanten betrieblichen Vorschriften sogar Abweichungen nicht mehr nur dem Ermessensspielraum der Fluglotsen überlassen, sondern geradezu erwartet und angeordnet.³⁴⁹ Die Übernahme zusätzlichen persönlichen Risikos wird damit aber zu einem integralen Bestandteil der sicheren Kontrolle des Luftverkehrs. Die Überbrückung formaljuristischer Vorgaben mit informellen Regeln im Sinne einer sicheren und effizienten Verkehrsabwicklung, ist sicherlich eine Frage sowohl der Fach- als auch der Sozialkompetenz des Personals, das zweifelsfrei bei der Deutschen Flugsicherung im Herzen Europas derzeit ein sehr hohes Niveau hat, aber eben nicht nur das. Es ist wohl unter diesen Aspekten auch eine Frage des Betriebsklimas, der Motivation und dem damit einhergehenden Engagement des Personals, sicherlich auch eine Frage der Dotierung, die mit einer gesellschaftlichen Wertigkeit einhergeht. Vielleicht ist es aber auch eine Frage der innerbetrieblichen Anerkennung und des Prestiges, der Wert- und (objektiven) Einschätzung dieser »praktisch kreativen«, dieser stressenden und verantwortungsvollen Spezialistentätigkeit. Im Jahre 1986 noch wurde das BFS-Personal von dem damaligen Pressesprecher der Behörde BFS so gesehen: "Wir brauchen keine hochintelligenten, kreativen Leute, die wären in diesem Beruf unterfordert und würden sich deshalb nicht wohlfühlen."³⁵⁰ Im Jahre 1988 forderte der Verband Deutscher Flugleiter (VDF) u.a. "... Darüber hinaus muß endlich der Beruf Fluglotse anerkannt werden. Das Land mit dem dichtesten Luftverkehr darf sich nicht Fluglotsen halten, von denen professionelle Spitzenleistungen verlangt werden, die aber andererseits wie ärmelschonerbewährte Beamte behandelt werden. ... Es ist .. an der Zeit, Verständnis und Verantwortung für die Menschen zu zeigen, von denen man in diesem System täglich Leistungen erwartet,

³⁴⁹ In internen sogenannten "Betriebsabsprachen" werden detailliert und kontrollsektorbezogen die Zuständigkeiten, Verfahrensweisen und Verantwortlichkeiten beteiligter Flugsicherungsstellen untereinander bei der Verkehrslenkung und Kontrolle des Luftverkehrs vereinbart. Meistens wird folgender Wortlaut der eigentlichen Vereinbarung vorausgeschickt: "Bei der Betriebsdurchführung können Situationen auftreten, die eine Abweichung von dieser Betriebsabsprache notwendig machen. In diesen Fällen sind die beteiligten Mitarbeiter aufgefordert, in gegenseitigem Einvernehmen nach bestem Ermessen zu handeln, um die Sicherheit und die zügige Abwicklung des Luftverkehrs zu gewährleisten."

³⁵⁰ Vgl. Ohl, H.-U., in: o.V., Gefahr durch Lotsen, DER SPIEGEL, 25/1986

die weit über das Selbstverständliche hinausgehen.“³⁵¹ Mit der Organisationsprivatisierung der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH wurde ein erster Schritt getan, dieser Forderung Rechnung zu tragen. Den Unternehmensgrundsätzen der DFS GmbH ist demgemäß fast wie selbstverständlich zu entnehmen “Die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter sind die wichtigsten Garanten für Qualität und Effizienz der DFS-Dienstleistung.“³⁵² Dennoch gilt es, wachsam zu sein. Das öffentliche Gut Flugsicherheit ist zu kostbar, als daß es auf dem Altar einer fehlinterpretierten und falsch geleiteten ökonomistischen Wirtschaftlichkeit geopfert werden dürfte.

5. Deregulierung und Wandel im Lichte der Theorie

5.1 Theoretischer Rekurs

Die der Reform der Deutschen Flugsicherung zugrundeliegenden auslösenden Faktoren wie auch das Reformergebnis selbst in Gestalt einer sogenannten Organisationsprivatisierung, ist mit dem theoretischen Instrumentarium mikroökonomischer Ansätze nicht zu erklären. Wie im Kapitel II dargestellt und erläutert, sind die verschiedenen variierenden mikroökonomischen Ansätze in einem Zirkel befangen: ausgehend von einem fiktiven unregulierten Markt begründet die normative Theorie der Regulierung die Notwendigkeit zu regulatorischen Eingriffen in das Marktgeschehen durch das Vorkommen sogenannter natürlicher Monopole, die annahmegemäß zu einer Suboptimalität der Ressourcenallokation im Güter- und Leistungsbereich führen. Die Erkenntnisse der Rent-seeking und Capture Theorie begründen in der Fortführung dieses Gedankens demgegenüber eine radikale und vollständige Deregulierung. Ähnliche mikroökonomische Begründungsstrategien zur Deregulierung liefern die Transaktionskostentheorie und das mißbräuchlich, verdinglicht und einseitig als theoretischer Kronzeuge gegen Regulation verwendete sogenannte Coase-Theorem. Mit seiner Kernaussage, daß nämlich alle Vorgänge in einer transaktionskostenfreien Welt durch den freien Markt geregelt werden, wollte Coase gerade nicht den Akzent

³⁵¹ Vgl. Riedle, R., Gerüstet für das nächste Jahrzehnt ?- Zukunftsperspektiven der Flugsicherung, in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e. V. (DVWG), (Hrsg.) Reihe B, Seminar vom 5.-6.Mai 1988 in München, Seite 114

³⁵² Vgl. Mitarbeiterhandbuch der DFS Deutsche Flugsicherung, Unternehmensgrundsätze

auf der Transaktionskostenfreiheit der Welt gelegt haben; und genau deswegen ist es völlig verfehlt, aus diesem Ansatz eine Deregulationseuphorie zu beziehen.

Zusammenfassend sei festgehalten: Regulation als solche stand schon immer im Dienste des Funktionierens des freien Wettbewerbs, aber eben auch im Dienste des Wettbewerbsversagens durch natürliche Monopole. Die Erkenntnisse der Rent-seeking und Capture Theorie dürfen nicht unbedingt zur politisch vielfach gezogenen einzigen Schlußfolgerung "Deregulation" führen, nachdem mit diesen Theorien zunächst einmal nur die Einsicht entsteht, daß Regulationsbehörden immer in Gefahr sein können "industry-minded" zu sein, d.h. gefangen zu sein von der Industrie, die sie doch kontrollieren sollen. Daraus also folgt eben nicht per se Deregulation, sondern vielmehr zunächst einmal nur die Frage, wie geht man damit um; mit anderen Worten geht es eher um eine fallweise Betrachtung und situationsbedingte Entscheidung.³⁵³

Doch handelt es sich bei den Reformvorgängen bei der Deutschen Flugsicherung überhaupt um solche, die den Gegenstandsbereich der mikroökonomischen De-/Regulationstheorie tangieren? Die weiter oben in Teil III.1.2.1 gemachten Ausführungen zu Reorganisationen bei der Deutschen Flugsicherung lassen bei oberflächlicher Betrachtung den Eindruck entstehen, daß die erste Reform in Gestalt einer Verbeamtung zu Beginn der 60er Jahre dem Charakter nach eine Regulation im neoklassischen Sinne darstellt, während die zweite als eine Organisationsprivatisierung einer Deregulation entspricht. In der Tat hat eine Organisation, die für die Aufgabenstellung Flugsicherung zuständig ist, der Natur ihres Produktes Flugsicherheit gemäß, das zudem ein öffentliches Gut ist, ein natürliches Monopol inne. Ein natürliches Monopol deshalb, weil mehrere Flugsicherungsdienstleistungen anbietende und auf dem nationalen Markt konkurrierende Organisationen negative Auswirkungen auf Effizienz und Sicherheit, d.h. insofern ausschließlich kontraproduktive Effekte hätten. Das begrenzte Gesamtvolumen des deutschen Luftraums würde unter Berücksichtigung der gegenwärtigen Wachstumsraten im Luftverkehr und Luftfahrzeugspezifika bei seiner Zersplitterung in verschiedene Verantwortungsbereiche, die zudem um Kundenschaft konkurrieren, zu einer derartigen Belastung einzelner Sektoren bzw. Erhöhung der Koordination der jeweils zuständigen Kontrollstellen untereinander führen, daß ausschließlich die Alternativen »Inkaufnahme von Sicherheitsdefiziten« oder »Reduzierung der Flugbewegungen« blieben. Die mit der Aufgabe Flugsicherungsdienstleistung beauftragte Bundesanstalt für Flugsicherung war jedoch als Bundesoberbehörde eine staatliche Organisation, die insofern nicht reguliert zu werden brauchte. Was könnte in

³⁵³ Vgl. McClosky, D.N., Hersh, G.K., A Bibliography of Historical Economics to 1980, Cambridge University Press 1990, Seite 147

diesem Falle also Regulierung heißen, wenn diese Vokabel überhaupt in diesem Zusammenhang noch zu verwenden ist? Ursächlich für den Reformvorgang in der Form der sogenannten Verbeamtung des Flugsicherungspersonals Anfang der 60er Jahre war nicht die Tatsache einer durch mikroökonomische Erkenntnisse notwendig gewordenen Regulierung durch die Politik in der Folge ausufernder Gebührensätze und daraus resultierenden Marktverzerrungen, denn das Monopol war und blieb beim Staat und die Gebühren blieben unverändert. Das Reformziel bestand weniger in einer Regulation der Flugsicherungsorganisation selbst als vielmehr nur in einer "Regulation" des Flugsicherungspersonals aus politischen Gründen.³⁵⁴ In diesem Sinne ist unter Regulation dann eher an eine mit der Verbeamtung einhergehende Reduzierung der arbeitsvertraglichen Freiheiten bzw. einer größeren vermeintlichen Kontrolle des bis dahin angestellten und zumeist gewerkschaftlich organisierten Flugsicherungspersonals zu denken.

Ähnlich verhält es sich mit dem Reformvorgang der Organisationsprivatisierung als einer Deregulierung, die gerade nicht mikroökonomisch zu fundieren ist, weil sie ihrem Wesen nach keine Aufhebung von Regulierungen beinhaltet auf der Grundlage von Erkenntnissen durch die oben beschriebenen deregulierungsbegründenden mikroökonomischen Theorieergänzungen. So heißt es in einer Arbeit, die sich mit der Reform der Flugsicherung aus rechtlicher Perspektive befaßt hat: "Die BFS-Privatisierung bezweckt insbesondere nicht die Auflösung eines obsolet gewordenen staatlichen Monopols. Das Monopol der BFS und der Benutzungszwang wird nicht einem Dienstleistungsmarkt 'Flugsicherung' geöffnet..."³⁵⁵ Die Organisationsprivatisierung könnte insofern unter Beibehaltung des staatlichen Flugsicherungsmonopols als Re-Regulierung in dem neuen Gewand einer GmbH erscheinen. Die Geschäftsführung dieser GmbH unterliegt zum einen den gesetzlichen Bestimmungen des Gesellschaftsrechts bei gleichzeitiger Kontrolle durch den Aufsichtsrat und der Weisungsbefugnis des deutschen Staates als alleinigem Gesellschafter. Andererseits entläßt diese De-

³⁵⁴ So konnte sich Heinz Ruhnau, ehemals Vorstandsvorsitzender der Deutschen Lufthansa AG und zum damaligen Zeitpunkt Staatssekretär im Bundesministerium für Verkehr anlässlich des Interviews gemäß Kapitel III.3.1 Mikropolitische Analysen nach den diesbezüglichen Gründen befragt noch erinnern, daß der damalige Bundesverkehrsminister Seeböhm nach dem Kurzstreik des Flugsicherungspersonals im Jahre 1962 lediglich die Verbeamtungsidee aufbrachte, um künftige Streiks zu verhindern. (Anm. d. Verf.)

³⁵⁵ Vgl. Trampler, H.-P., Verfassungs- und unternehmensrechtliche Probleme der bundesdeutschen Flugsicherung, Duncker und Humblot, Berlin 1993, Schriften zum öffentlichen Recht; Bd. 626, S. 170

regulierung der Flugsicherungsorganisation in Gestalt einer Re-Regulierung den Staat aus der finanziellen Verantwortung für ein sich nunmehr an wirtschaftlichen Maximen orientierenden Unternehmens.

Wenn nun aber schon der erste Reformvorgang die Flugsicherungsorganisation betreffend nur mit Hilfe der Erkenntnisse einer positiven Theorie eher zu erklären ist, der zufolge der Staat als ein offensichtlich mit Eigeninteressen versehener Akteur in Gestalt des Bundesverkehrsministers in diesem Fall zu verstehen ist, dann umso mehr der zweite, also die Organisationsprivatisierung der Flugsicherung. Ein Indiz für ein offensichtlich vorhandenes Eigeninteresse des Staates, das in den unterschiedlichsten Handlungen und Aktionen der Akteure im mikropolitischen Reformprozeß seine Ausgestaltung erfuhr, könnte übrigens darin gesehen werden, daß erst nachdem die öffentlichen Medien strukturelle Schwächen im Flugsicherungssystem mit identifiziert hatten und die Öffentlichkeit auf Sicherheits- und Effizienzdefizite aufmerksam wurden, sich insbesondere politische Akteure mehr und mehr aufgefordert sahen und sich demgemäß zu engagieren begannen, da sie durch Wiederwahl belohnt zu werden trachteten. Dies kann und soll selbstverständlich nicht generell bedeuten, daß sich nicht doch schon vorher Politiker vereinzelt engagiert hätten. Aber es bedurfte, so liegt ein Gedanke nahe, einer politischen Mehrheitseinschätzung der politisch Verantwortlichen, die erst durch einen mikropolitischen Prozeß zu initiieren war. Auf diese Weise wird möglicherweise eher verständlich, wieso trotz vorhandener und gemäß mikropolitischer Analyse oft angeführter Sachzwänge lange Zeit politisch einfach keine greifbaren Ergebnisse gezeitigt wurden und sich erst dadurch die Situation in diese Richtung ausweiten konnte. Andererseits aber ist auch als mögliche Ursache und Auslöser für diesen Reformprozeß Flugsicherung weniger ein vom Bundesverkehrsministerium selbst erkannter "Handlungsbedarf zur Neustrukturierung der Luftverkehrsverwaltung" identifiziert worden, als vielmehr "die Initiative der Fluglotsen", die, "wie kaum eine Beamtengruppe... über ... eine so wirksame Interessenvertretung und subtile Streitmittel ..., die nicht nur private Luftverkehrsreisende, sondern unmittelbar auch die häufig luftreisenden politischen Handlungsträger direkt 'treffen'" verfügt.³⁵⁶ Interessanterweise werden Sachzwänge bei diesen Erklärungen zu einem Vehikel reduziert, das lediglich Interessen transportierte, und zwar auslösend für und schließlich den gesamten Reformprozeß begleitend. Ein Prozeß, bei dem Interessen und Interessengegensätze von mehr oder weniger mächtigen Akteuren, Strategien, Takti-

³⁵⁶ Vgl. Trampler, H.-P., Verfassungs- und unternehmensrechtliche Probleme der bundesdeutschen Flugsicherung, Duncker und Humblot, Berlin 1993, Schriften zum öffentlichen Recht; Bd. 626, S. 120-121

ken und Koalitionen im Vordergrund standen. Die Argumente der verschiedenen Akteure waren immer schon kontingent und, wie aufgrund der mikropolitischen Analyse weiter oben nachvollzogen werden kann, hätte sich das Reformergebnis auch leicht anders ausgestalten können. Nur mit dem theoretischen Instrumentarium der mikropolitischen Theorie und Giddens Theorie der Strukturierung, mit deren Hilfe eine Einbeziehung und Berücksichtigung sozialer, politischer, rechtlicher und kultureller Aspekte in die mikropolitische und strukturationstheoretische Analyse um die Reformvorgänge bei der Deutschen Flugsicherung gelang, konnten nachvollziehbare und plausible Erklärungen gefunden werden.

Die Rede, daß »nichts so praktisch wie eine gute Theorie«³⁵⁷ sei, läßt im übrigen auch Hutters Theorie nochmals ins Gedächtnis rufen. Daß die Hutter'schen sogenannten Konversationszirkel eine Rolle bei dem Reformprozeß Flugsicherung gespielt haben, ist der mikropolitischen Analyse gemäß nicht von der Hand zu weisen. Die gemäß Hutter geschlossenen gesellschaftlichen Teilsysteme Politik und Ökonomie mit den doch unterschiedlichen Medien Macht und Geld traten durch diese Zirkel in auch bzw. insbesondere kommunikative Austauschbeziehungen. Wirtschaftsinteressen hielten damit Einzug in die gesellschaftlichen Teilsysteme Politik und Recht und konnten damit ihre mikropolitische Wirkung entfalten. Erinnerung sei an dieser Stelle an das eigens von Wirtschaftsunternehmen und -verbänden gegründete "Planungsbüro Luftraumnutzer" oder die Aktivitäten des Verbandes Deutscher Flugleiter, die Lobbyarbeit geleistet und damit für Input in das politische Teilsystem Politik gesorgt haben. Was Hutters Theorie in diesem Kontext zu leisten vermag wird auch noch durch eine aktuelle Pressemeldung deutlich, wonach die Deutsche Lufthansa AG ein neu geschaffenes Ressort »Wirtschaft und Politik« in Berlin geschaffen und besetzt hat. Der Meldung zufolge will das Unternehmen mit dem neuen Vorstandsressort "den wachsenden Anforderungen der Bundeshauptstadt mehr Aufmerksamkeit schenken und sich übergreifenden gesellschaftlichen Schlüsselthemen auf höchster Ebene widmen".³⁵⁸ Daß es zumindest auch Überschneidungen zwischen Politik und Jurisdiktion gibt, die auf unterschiedliche Weise mit Leben erfüllt werden können, wird darüber hinaus an einer Pressenotiz ablesbar, der zufolge sich die frühere SPD-Justizsenatorin Jutta Limbach in ihrer Funktion als Bundesverfassungsrichterin zu einem Appell veranlaßt

³⁵⁷ Vgl. Vahlens großes Wirtschaftslexikon, Dichtl, E., Issing, O, (Hrsg.), München 1987, Band 2, S. 710

³⁵⁸ Vgl. o.V., Neues Ressort, in: Transmission, Das Mitarbeitermagazin der DFS, DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, VK, (Hrsg.), Offenbach a. M., S. 5

sieht, wonach Bundesverfassungsrichter doch "für die Dauer ihrer Amtszeit auf ein Parteibuch verzichten" sollen³⁵⁹. Vorausgegangen war der von SPD-Parteigenossen an sie herangetragene Wunsch, sich für sie im Bundestagswahlkampf einzusetzen.

Die Deregulierung der Deutschen Flugsicherung in Gestalt einer Organisationsprivatisierung hat, wie mit der wirkmächtigen mikropolitischen und strukturations-theoretischen Analyse eindrucksvoll beschrieben und erklärt werden konnte, als Ergebnis, was sich aus der Dynamik und Wechselwirkung verschiedener, teils diametraler Interessen in einem zunächst vollkommen kontingenten Prozeß ergab, nämlich "ein System organisierten Handelns ... ein soziales System, innerhalb" dessen "Herrschaft ihre Legitimation in erster Linie aus der tatsächlichen oder vermeintlichen oder fingierten Zweckrationalität der Ressourcennutzung bezieht ... Und es sind daher Systeme, innerhalb derer die kognitive Ordnung der Welt - der Sinn sozialen Handelns und sozialer Strukturen - in erster Linie mittels des Deutungsmusters eben dieser instrumentellen Rationalität konstituiert wird - ohne allzuviel Rücksicht auf die immanente Stimmigkeit und die Ausblendungen dieser Interpretation."³⁶⁰

Bisher unbeantwortet bleibt die Frage nach den Veränderungen, die jene Reform der Flugsicherungsorganisation mit sich gebracht und wie sich der organisatorische Wandel letztendlich niedergebrochen hat. Dazu mehr im nachfolgenden Abschnitt.

5.2 Zu den Auswirkungen

Nachdem in den vorausgegangenen Abschnitten der prozessuale Wandel der deutschen Flugsicherungsorganisation von einer Behörde zu einer GmbH dargestellt und analysiert worden ist, soll das wissenschaftliche Interesse nunmehr auf einen ergänzenden Aspekt gelenkt werden. Es wird im folgenden die Frage untersucht, in welcher Weise sich der durch die Reform ausgelöste Wandel ausgewirkt hat und ob bzw. in wie weit sich diejenigen positiven Effekte eingestellt haben, die von Gesetzgebungsinstanzen und Befürwortern der Deregulierung im vorhinein von der Reorganisation der Deutschen Flugsicherung erwartet worden waren.

³⁵⁹ Vgl. o.V., Parteibuch tabu, in: Focus Nr. 39 vom 21.9.98

³⁶⁰ Vgl. Ortmann, G., Lean - Zur Rekursiven Stabilisierung von Kooperation, in: Formen der Produktion, Westdeutscher Verlag, Opladen, 1995, S. 291-337

Durch Reorganisation ausgelöster Wandel bewirkt Strukturveränderungen. Unter Zugrundelegung des Giddens'schen Konzeptes der Dualität von Struktur und Strukturierung³⁶¹ wird nunmehr versucht, diese Veränderungen analytisch präzise nachzuvollziehen und zu erläutern. Zur Erinnerung: die Grundidee dieses Konzeptes war, daß Struktur sowohl Medium des Handelns ist als auch dessen Produkt, wobei Struktur und Handlungsdimension durch sogenannte Modalitäten vermittelt sind. Zur Verdeutlichung nachfolgende Abbildung 5:

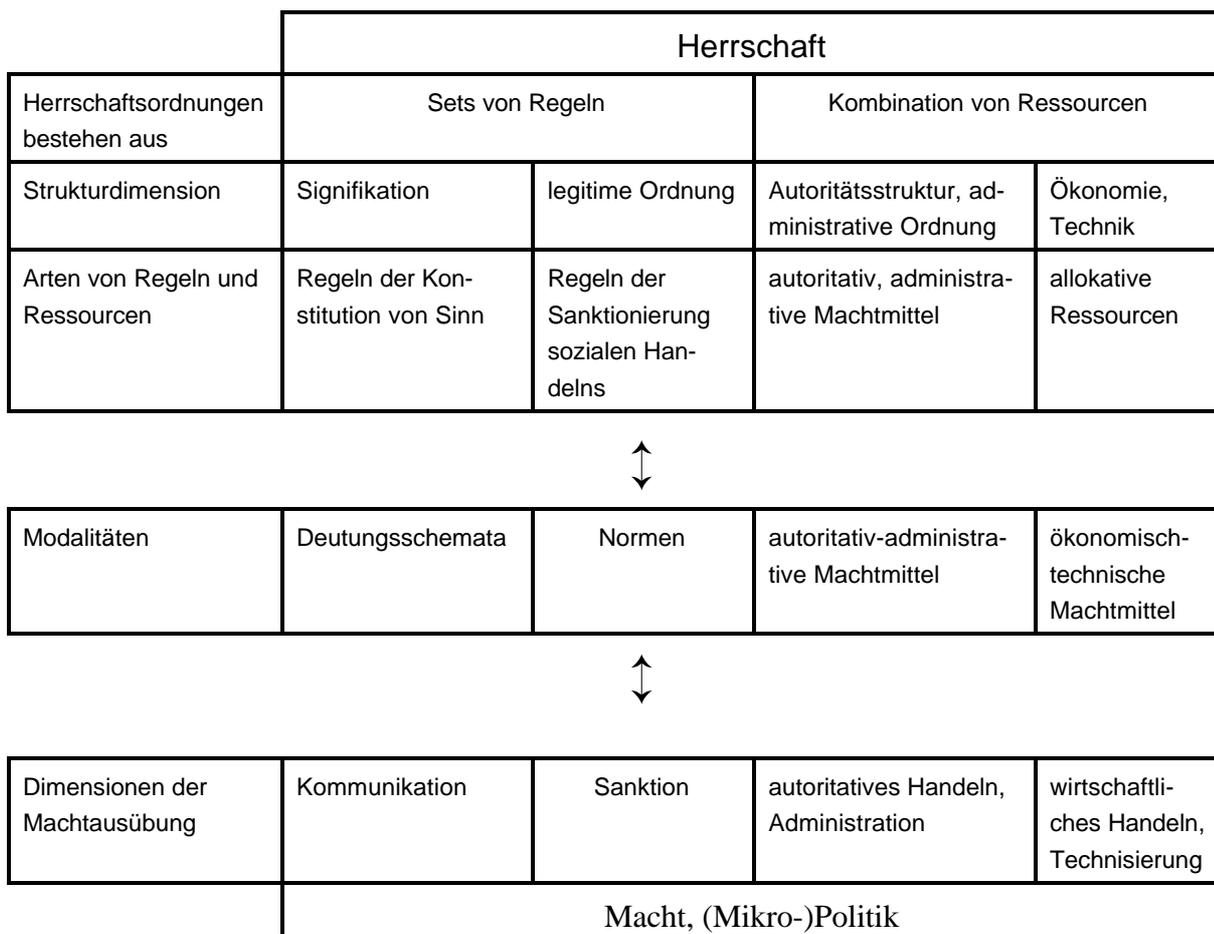


Abb. 5: Dualität von Struktur und mikropolitische Analyse

Quelle: Ortmann et al. 1990, 27, 30, modifiziert

Indem sich Akteure in einem sozialen System auf allen gemeinsame Regeln der Sinnkonstitution und Legitimation sowie auf allokativen und autoritativen Ressourcen beziehen, orientieren sie einerseits ihr Handeln eben an denjenigen Strukturen, die sie gerade dadurch auch erhalten, ohne die andererseits aber ihr Handeln gar nicht erst

³⁶¹ Vgl. hierzu insbesondere Kapitel II.3.1.2 "Giddens Theorie der Strukturierung"

möglich wäre. Durch diesen rekursiven Bezug gewinnt ein soziales System Stabilität. Struktur in diesem Sinne ermöglicht also die Kontinuität einer sozialen Ordnung in Form sozialer Praktiken über Raum und Zeit hinweg. Für die Analyse der Auswirkungen der Reorganisation der Flugsicherung steht daher im Mittelpunkt des Interesses, ob und wie sich im Detail durch die Reform die Regeln der Konstitution von Sinn, die Regeln der Sanktionierung von Handeln, autoritativ-administrative und allokativen Ressourcen verändert und dadurch ihre handlungsleitende Wirkung neu entfalten konnten.

Hinweise auf Veränderungen ergeben sich aus den Informationen, die in den vorhergehenden Abschnitten als Ergebnis der Flugsicherungsreform zusammengetragen worden sind. Dabei ist an erster Stelle das erhöhte Engagement der neuen Geschäftsführung zu nennen, das zielgerichtet an einer grundsätzlichen Veränderung des Images einer »Organisation Flugsicherung« in der Öffentlichkeit interessiert war und ein übriges dafür getan hat, daß sich dieses neue Image im Bewußtsein aller, d.h. sowohl bei den Organisationsmitgliedern selbst als auch bei Kunden, Partnern, Politikern etc. stabilisieren konnte, um sich dann als Synonym für ein mit möglichst positiven Attributen versehenes gewandeltes Unternehmen darin niederzuschlagen.³⁶² Diese Aktivitäten werden verständlich vor dem gedanklichen Hintergrund Giddens'scher Signifikationsstrukturen. Durch andere Wahrnehmungsmuster innerhalb und außerhalb der Organisation wird auf mikropolitischer Ebene das kommunikative Handeln von Akteuren miteinander bzw. untereinander insofern geändert. Intern wurde dies z.B. durch Initiierung einer neuen Organisationskultur angeregt und in der weiteren Ausgestaltung und Praxis geprägt von einem organisatorischen Selbstverständnis, das da innovativ und beständig wiederholt lautete »wir sind ein kundenorientiertes Dienstleistungsunternehmen«. Auch eine neue Firmensprache entwickelte sich. Es wurden neue Bezeichnungen und Abkürzungen für Abteilungen und Organisationseinheiten eingeführt und auch ein neues Vokabular mit vorher nicht verwendeten Begriffen wie z.B. Management, Controlling, Budget, Projektarbeit, Personalführung, das den Organisationsmitgliedern *bewußt* machen sollte »es hat sich etwas verändert«. Und in der Tat hat die Mitarbeiterbefragung gezeigt, daß 45,3 % der antwortenden Personen der Überzeugung waren, unmittelbar nach der Privatisierung habe sich »viel« für sie persönlich in ihrem beruflichen Umfeld geändert, was sie auf die Organisationsprivatisierung zurückführen. In diesem Zusammenhang ist auch die neue eigene Presseabteilung zu nennen, die sowohl für die firmeninterne Kommunikation in Form von

³⁶² Vgl. auch die Erläuterungen zu "corporate identity" in Kapitel III.4.1.2 "Das neue »Denken«"

journalistisch einwandfrei aufbereiteten Mitarbeitermagazinen sorgt, als auch dafür, daß an der kommunikativen Schnittstelle zu Kunden und Öffentlichkeit das Bild eines modernen Dienstleistungsunternehmens, das stets auf Service und Kundenorientierung bedacht ist, ankommt. Die Zuhilfenahme moderner Informationsmedien wie Computer, CD-Roms und einer eigenen Homepage im Internet ist dabei fast selbstverständlich. In diesen Kontext der Giddens'schen Signifikationsdimension gehören ebenso Zeichen, wie z.B. das neue Firmenlogo, das auf Werbemitteln aller Art, einschließlich Briefpapier, Kugelschreibern, Regenschirmen und Dienstfahrzeugen von internen wie externen Akteuren wahrgenommen werden kann, bis hin zu Werbegummibärchen in Form eines Flugsicherungskontrollturms, genauso wie die aktive Teilnahme an Luftfahrtausstellungen und diversen Werbeveranstaltungen zur Nachwuchsgewinnung. Dieses Bild wird abgerundet durch die vielfältigen Bemühungen, um zielgerichtet eine partnerschaftliche Plazierung der Flugsicherungs GmbH im »System Luftfahrt« zu erzeugen, und zwar dergestalt, wie vorher von Reformbefürwortern und Verbandsvertretern einmütig gefordert.³⁶³ Eigens zu diesem Zweck wurde neben dem Geschäftsbereich Personal mit all den bei einer Behörde bis dahin zum größten Teil entbehrlichen Bereichen wie z.B. Finanzwesen, Rechnungswesen, Gebührenrechnung, kommerzielle Informatik und Recht, auch ein Geschäftsbereich mit der Bezeichnung »Unternehmensverbindungen« eingerichtet. Zum explizierten Ziel dieses Bereiches gehörte "die Entwicklung einer Unternehmens*identität*, die auch unter Zuhilfenahme des vollständigen Instrumentariums von Presse- und Öffentlichkeitsarbeit zu einem neuen Erscheinungsbild der DFS GmbH nach innen und außen"³⁶⁴ führen und aller Welt signalisieren sollte »hier ist ein neues Wirtschaftsunternehmen, hier ist die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH !«.

Die Bemühungen in diesem Sinne scheinen bisher von Erfolg gekrönt, denn wie die Ausführungen des vorangegangenen Abschnitts belegen, sprechen die Auswirkungen der Organisationsprivatisierung so, wie sie sich in Meinungen, Statements und Geschäftsberichten niedergeschlagen haben, eine eindeutige Sprache: das positive Image der Flugsicherung scheint sich bei Kunden, Partnern, der Öffentlichkeit allgemein, aber auch bei Wirtschaftsverbänden und der Politik einzustellen, so daß durchgängig von einem "Privatisierungserfolg" gesprochen wird. Zum Fundament dieses sogenannten Privatisierungserfolgs wird auch die im fachlichen Bereich voll-

³⁶³ Vgl. hierzu insbesondere Kapitel III.3.1 "Mikropolitische Analyse"

³⁶⁴ Vgl. Transition Transparent, Ausgabe Juni 1992, Organisation und Ziele 1.1, Seite 4

zogene Integration der überörtlichen militärischen Flugsicherung in den Vordergrund gestellt.³⁶⁵

Darüber hinaus hat sich die normative Ordnung der Organisation verändert. So wurden nicht nur mit der Übernahme der vormals beamteten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter individuelle Angestellten-Arbeitsverträge ausgehandelt, die die Rechte und Pflichten neu festlegten, es wurden im Verlauf der privatrechtlichen Ausgestaltung der neuen Firma die gesamten organisationalen Regeln angepaßt, so z.B. auch die Karriereschritte, Dotierungen, Auswahlverfahren; sichtbarer und spürbarer Ausdruck dafür waren u.a. nicht zuletzt die Einführung neuer Formblätter und damit einhergehender neuer Zuständigkeiten. Mit der Umgestaltung der organisationsinternen Verwaltung, z.B. durch die Neuzuweisung von Zuständigkeiten und Schichtplänen (autoritativ-administrative Ressourcen) und Budget-Verantwortlichkeiten (allokative Ressourcen) wurden eben auch die Ressourcen verändert.

Faßt man die bisherigen Ausführungen zusammen, so kommt man zu dem vorläufigen und oberflächlichen Gesamteindruck: Es hatte sich fast alles verändert. Und diese Veränderungen wurden von 97,6 % der befragten Personen wahrgenommen. Interessanterweise wurden Veränderungen als solche von fast jedem zweiten Antwortenden bereits unmittelbar nach dem 1.1.1993 wahrgenommen (45,3%), als sich faktisch zunächst noch gar nichts verändert hatte.³⁶⁶

Und dabei gab bzw. gibt es einen sozusagen rückständigen, fast könnte man sagen einen *konservativen* Bereich. Dabei handelt es sich um den Flugsicherungsbetriebsdienst, dessen Regeln und Ressourcen bisher kaum eine Änderung erfahren haben. Damit sind insbesondere diejenigen Regeln gemeint, nach denen der Fluglotse

³⁶⁵ Vgl. Gerhardt, W.: "Die privatrechtliche Organisationsform bei der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH hat sich bewährt", sowie Hintze, P.: "Aus Sicht des BMVg, der DFS und des BMV ist die Integration der beurlaubten Bundeswehrangehörigen in die DFS gelungen.", zitiert nach: Reflection 2/98, Bundesverband der Militärischen Flugsicherung Deutschlands (BMFD), Interessengemeinschaft im DBwV e.V. seit 1989, Betreuungsgesellschaft der Militärischen Flugsicherung Deutschlands e.V. (Hrsg.), Seite 5 und 6

³⁶⁶ Mit Wirkung vom 1.1.93 hatte die DFS Deutsche Flugsicherung GmbH die Bundesoberbehörde Bundesanstalt für Flugsicherung nur formell abgelöst. Die tarifvertraglichen Verhandlungen dauerten etwa bis Mitte 1993. Die ersten Übernahmeanträge seitens der DFS, die die beamteten Mitarbeiter zu einem freiwilligen Ausscheiden aus dem Bundesbeamtenverhältnis bewegen sollten, um als Angestellte für die DFS tätig zu werden, wurden erst August/September 1993 verteilt. Spürbare Veränderungen in Form von Entgeltstrukturen, tarifvertraglichen Einstufungen, Veränderungen von Kompetenzen usw. fanden daher frühestens ab Herbst 1993 statt. (Anm. d. Verf.)

an vorderster Front Tag für Tag Flugsicherheit produziert, so z.B. unter Berücksichtigung der horizontalen und vertikalen Mindestabstände bei der aktiven Flugverkehrslenkung und es sind eben Ressourcen in Form von Technik, Qualifikation und Ausbildung, die ihm bei dieser Tätigkeit zur Verfügung stehen und die ihn in Ausübung unterstützen sollen. Es will scheinen, als ob der Flugsicherungsbetriebsdienst in der Tat zu dem Bereich gehört, der unabhängig von einer Organisationsform und unberührt von den unterschiedlichsten organisatorischen Veränderungen, die ihn umgeben, und zwar als ein »konstanter Faktor« eben, seine volle Wirkung entfaltet. Und in der Tat konnte bisher nicht zwingend nachgewiesen werden, inwieweit die Funktion Flugsicherung im engeren Sinne, d.h. im Sinne einer aktiven, praktischen Verkehrslenkung nicht doch genauso von Beamten auch weiterhin hätte ausgeführt werden können. Insofern als sich die Argumente für und gegen eine Organisationsreform bereits während des Reformprozesses und insbesondere in deren mikropolitisch machtdurchsetzter Ausgestaltung als durchaus kontingent erwiesen haben scheint ein kritischer Hinweis insofern angebracht, als die "Personal- und Haushaltsführungsprobleme der BFS" keine "spezifischen Flugsicherungsprobleme, sondern Engpässe" waren, die durch "eine Reform des Haushaltsrechts und des Beamtenrechts" hätten gelöst werden können.³⁶⁷

Hinsichtlich der Auswirkungen der Organisationsreform Flugsicherung auf die Effizienz sprechen die stets in diesem Kontext angeführten Kennziffern in Gestalt von Einsparungen für den Staat als einzigem Gesellschafter, Pünktlichkeit, Sicherheit bei steigendem Luftverkehrswachstum einerseits und gleichzeitigen Gebührensenkungen in Folge andererseits eine eindeutige Sprache und belegen eine Effizienzsteigerung.³⁶⁸ Die Frage, worin genau innerhalb der Reform die auslösenden Faktoren dafür zu suchen sind, lassen sich nicht eindeutig ausmachen. Während der ersten Jahre der Firma DFS Deutsche Flugsicherung GmbH kamen, wie bereits weiter oben festgestellt, keine gravierenden Veränderungen hinsichtlich Luftraumstruktur, einem qualitativ höherwertigeren Technikeinsatz, Vorschriften zur Kontrollausübung u.ä. zur Anwendung bzw. zum Einsatz. Auch Synergieeffekte, die durch das sogenannte Betriebs-

³⁶⁷ Vgl. Trampler, H.-P., Verfassungs- und unternehmensrechtliche Probleme der bundesdeutschen Flugsicherung, Duncker und Humblot, Berlin 1993, Schriften zum öffentlichen Recht; Bd. 626, S. 188

³⁶⁸ Vgl. Kapitel III.4.3 "Die Organisationsprivatisierung als Erfolg"

stättenkonzept³⁶⁹ angestrebt werden, konnten sich bis zur Mitte des Jahres 1998 noch nicht auswirken. Einen Hinweis dazu eröffnet die durchgeführte Mitarbeiterbefragung. Zur Erinnerung: es hatte sich gezeigt, daß insgesamt 69,7 % der Befragten eine Steigerung in der Effizienz zwar wahrnahmen, davon jedoch sah fast jeder zweite (45,2%) die Ursachen dafür nicht oder höchstens zum kleineren Teil in der Organisationsprivatisierung selbst und des Weiteren war ebenfalls jeder zweite (52,2%) der Meinung, die Effizienzsteigerung gehe in besonderem Maße auf eine höhere Motivation durch finanzielle Anreize zurück. Sicherlich sind dies Aspekte, die aber als Nebeneffekte der Organisationsprivatisierung nicht überbewertet werden sollten. Vielmehr wird die Zukunft zeigen, ob die vermerkte Effizienzsteigerung mehr ein Strohfeder war oder ob es sich bei diesem Feder nicht doch um die Initialzündung für eine bis dahin nicht vermutete grenzenlose Effizienzsteigerung handelt. Es wird daher interessant und spannend bleiben, wie sich die künftige Entwicklung darstellt und ob eine maximal zu realisierende Effizienz unter Beibehaltung des Sicherheitsniveaus nicht gegebenenfalls doch an eine natürliche Grenze stößt.

Zum Abschluß dieser Erörterungen nun noch die Frage: wo steht die Deutsche Flugsicherung heute ? Eine diesbezügliche Einschätzung läßt sich mit folgenden Worten zusammenfassen: "Obwohl noch ein sehr junges Unternehmen, sind erste Anzeichen einer sich bildenden Unternehmensidentität der DFS erkennbar. Diese sind gekennzeichnet durch tradierte Prägungen der Vergangenheit in der starren Organisationsform einer Behörde, aber auch durch sich entwickelnde neue Aspekte. Zu dem ausgeprägten Verantwortungs- und Sicherheitsbewußtsein, das sich mit der Kundenleistung verbindet, entwickelt sich ein Selbstverständnis als Dienstleister, das von einer aktiven Beteiligung vieler Mitarbeiter am Unternehmensgeschehen und einer großen Offenheit der Kommunikation getragen wird. Im Zusammenspiel von Strategien, Strukturen und Kulturen bildet sich dabei zunehmend eine spezifische DFS-Identität heraus. Sie ist Garant dafür, daß die erreichte Qualität der Leistung Anerkennung und Unterstützung von Kunden, Marktpartnern und der breiteren Öffentlichkeit findet. ... Eine qualifizierte Unternehmensidentität bedeutet, daß die Mitarbeiter stolz darauf sein können, diesem Unternehmen anzugehören. Identität bedeutet damit immer Identifikation mit den Zielen, der Arbeitsweise, der Leistung und der Qualität

³⁶⁹ Mit dem sogenannten Betriebsstättenkonzept werden die Pläne der Geschäftsführung bezeichnet, mit der Maßgabe, die Unternehmensstruktur zu straffen und zukünftig nur noch drei Flugsicherungszentralen in Bremen, Langen und München oder Karlsruhe zu betreiben. Dieses Vorhaben wurde im Laufe des Jahres 1997 vom Aufsichtsrat abgesegnet. (Anm. d. Verf.)

des Unternehmens, dem man angehört. Als langfristig wirkender "weicher" Erfolgsfaktor trägt sie schließlich ein Unternehmen aus der Vergangenheit heraus über die Gegenwart in die Zukunft. Beachtliches ist auf diesem Weg erreicht worden, nur der Weg in die Zukunft hat nie ein Ende."³⁷⁰

³⁷⁰ Vgl. Bleicher, K., Gesellschaftliche Strukturumbrüche schaffen Verunsicherung, in: Geschäftsbericht der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH 1995, S. 11, DFS Deutsche Flugsicherung GmbH (Hrsg.), Offenbach a. M.

IV. DE-/REGULIERUNG UND DIE GESELLSCHAFT

1. Theorien und ihr Erklärungsbeitrag für Deregulierung und Wandel

Die neoklassische Theorie kann das Thema Regulierung / Deregulierung nur durch Heranziehung der klassischen Theoriebestandteile der ökonomischen Analyse behandeln. Sie muß deshalb alle Faktoren ausblenden, die nicht in diesen Zusammenhang passen. Das muß jedoch nicht ausschließen, daß sie selbst durch die Behandlung dieses Themas eine Ausweitung erfahren muß, die es ihr erlaubt, weitere gesellschaftliche Phänomene in den Gedankenzusammenhang der strikt ökonomischen Analyse einzubeziehen. Dabei ist insbesondere an das Phänomen der Institutionen und Organisationen zu denken. Im Unterschied zur klassischen Theorie erscheinen Institutionen nun nicht mehr als Datum, das für die ökonomische Analyse nur den Rahmen abgibt, der selbst nicht mehr ökonomisch untersucht werden kann und deshalb anderen Disziplinen wie Soziologie, Politikwissenschaft oder Organisationstheorie überlassen bleiben muß. Insofern kann die neoklassische Theorie als eine Verfeinerung des Analyseinstruments der Ökonomie aufgefaßt werden, die ihr gleichzeitig eine Ausweitung des eigenen Gegenstandsbereichs erlaubt.

Diese Erweiterung der ökonomischen Analysefähigkeit wird jedoch mit einer neuen »Blindheit« in Bezug auf die Phänomene erkaufte, die nun in die Analyse einbezogen werden können. Grundsätzlich hat sich ja der Zugang zu den Gegenstandsbereichen nicht geändert, auch wenn der Gegenstandsbereich selbst beträchtlich erweitert werden konnte. Auch die Rahmenbedingungen des ökonomischen Handelns, die nun selbst in die ökonomische Analyse einbezogen werden, werden mit den Mitteln der klassischen Ökonomie untersucht, die sich nach Meinung der neoklassischen Ökonomie vortrefflich zur Analyse grundsätzlich aller Phänomene des gesellschaftlichen Verkehrs eignen, von Paar- und Familienbeziehungen über die Akkumulation von Wissen bis hin zur Ausbildung gesellschaftlicher Strukturen und Substrukturen. Demnach könnte die neoklassische Theorie als die Universalisierung des ökonomischen Denkens in der gesellschaftlichen Analyse aufgefaßt werden.

Dagegen kann solange wenig Kritik geübt werden, als die Theorie sich der Abstraktionen bewußt bleibt, die bereits durch die Grundstruktur ihres Denkens notwendig erhalten werden. Wenn gesellschaftliche Phänomene nach ihrer ökonomischen Seite analysiert werden, so handelt es sich letztlich um ökonomische Konstrukte, die an die Stelle der »Wirklichkeit« gesellschaftlicher Zusammenhänge gesetzt werden, und die neoklassische Analyse ist erfolgreich bei der Analyse dieser Konstrukte,

solange sie sie als Hervorbringungen ihres eigenen gedanklichen Zugangs ansieht. Diese Konstrukte werden jedoch dann zu Abstraktionen, wenn vergessen wird, daß es sich um theoretisch erzeugte Gebilde handelt, die nur zu Analysezwecken ausgebildet und eingesetzt werden können. Dann wird die zu Zwecken der theoretischen Analyse hervorgebrachte rein theoretische Wirklichkeit als Teil der Wirklichkeit im Sinne der Lebenswelt ausgegeben, die zu analysieren mit Hilfe dieser Konstrukte gerade nicht beansprucht werden kann.

Genau dies geschieht aber in Bezug auf die Probleme des Bereichs Deregulierung/Reorganisierung, wenn sie ausschließlich als ökonomisch zu analysierende Vorgänge im Rahmenwerk des ökonomischen Handelns aufgefaßt werden. Zunächst zeigt sich eine solche Abstraktion schon, wenn Regulierung/Deregulierung ausschließlich unter normativen Aspekten betrachtet werden. Sie werden dann zu einem theoretischen Konstrukt, indem sie als Verstöße gegen die Verhaltensannahmen der im Grunde klassischen Ökonomie gewertet werden. Die Theorie versucht sich damit im Grunde selbst zu stabilisieren, indem sie Phänomene, die ihrem eigenen theoretischen Ansatz in einer rein ökonomischen Rationalität nicht entsprechen, durch negative normative Bewertung aussondert und sie nicht mehr der Analyse unterzieht, sondern als Verstöße gegen die Konstruktionsbedingungen rationaler ökonomischer Analyse brandmarkt. Das Phänomen der Regulierung erscheint dann als im moralischen Sinne schlecht, weil es nach den gedanklichen Linien der ökonomischen Analyse gegen die eigene und den Gegenstandsbereich strukturierende Annahme einer bestimmt vorgegebenen Optimalität des Produktionsbereichs verstößt. Entsprechend müssen Bestrebungen zu Deregulierungsprozessen dann von vornherein als moralisch höher zu bewerten ausgezeichnet werden, da sie durch politische Handlung die fundamentalen Annahmen der ökonomischen Analyse in der Wirklichkeit herstellen wollen. Man könnte auch sagen, die ökonomische Analyse erschafft sich durch diese normative Auszeichnung die Wirklichkeit, die sie für das Gelingen ihrer eigenen Analyseanstrengungen auf der Grundlage ihrer engen theoretischen Prämissen braucht.

Es erscheint als fraglich, ob die Theorie des rent-seeking und die capture theory grundsätzlich der neoklassischen Ökonomie einen anderen Status gewinnen können. Beide Theorien stabilisieren den Ansatz der ökonomischen Analyse, indem sie sie einerseits erweitern und andererseits den Zugang zu den Phänomenen einengen. Sie sind zwar in der Lage, Regulierungsprozesse mit den Mitteln der ökonomischen Analyse anzugehen, indem sie die Regulierung selbst mit den ökonomischen Interessen der regulierten Unternehmen verbinden und dabei ein Stück mehr Realität in die Ökonomie einfließen lassen, als dies in der klassischen Theorie mit ihren weltfremden

Annahmen möglich war. Die klassische Theorie konnte bzw. mußte jedoch den Bereich des Rahmenwerks ihrer Analysen als terra incognita für ihre eigenen Methoden betrachten. Damit waren die Rahmenbedingungen frei für einen Zugang aus der politischen Ökonomie, der Soziologie bzw. der Organisationstheorie. Indem die neoklassische Theorie nun jedoch auch die Rahmenbedingungen des ökonomischen Handelns selbst mit ihren Analyseinstrumenten behandeln zu können beansprucht, werden diese selbst zu Konstrukten der Theorie und entsprechend aus einer verengten Perspektive betrachtet. Die Komplexität von Regulierungs- und Deregulierungsprozessen wird auf die ökonomische Rationalität solcher Prozesse für einen eng umgrenzten Bereich von Akteuren reduziert. Wiederum ist ein solches Konstrukt geeignet, die Zugangsweisen der Ökonomie selbst zu bestätigen, wenn daraus normative Forderungen abgeleitet werden, die der Ökonomie mit politischen Mitteln die Bedingungen und Voraussetzungen für die eigene Gültigkeit herstellen sollen.

Dabei vernachlässigt insbesondere die Theorie des rent seeking, daß das beschriebene Verhalten von Firmen nicht unbedingt suboptimal sein muß, wenn nicht sehr restriktive Annahmen über Optimalität getroffen werden. Die Verhaltensannahmen der Theorie führen zu der Behauptung, gerade das Streben nach Optimalität führe zu Suboptimalität betreffend die Allokation von Ressourcen. Dieser Zusammenhang wird aber abgeleitet von der Differenz zwischen Optimalität auf der Firmenebene und Optimalität auf der volkswirtschaftlichen Ebene, also von einer Unterscheidung, die für die traditionelle Ökonomie Geltung hatte, in der konkurrierende Unternehmen nach Profit strebten, der nicht unbedingt das optimale Ressourcenverhältnis in der Gesamtwirtschaft implizieren mußte. Gerade durch die Ausweitung der ökonomischen Analyse auf die Untersuchung der Rahmenbedingungen ökonomischen Verhaltens wird diese Unterscheidung jedoch infrage gestellt. In diesem Sinne arbeitet die Theorie des rent seeking mit Annahmen, die für eine Analyseebene gelten, die zu verlassen ihr explizites Ziel ist. Auf der Ebene einer Interaktion von Firmen und politischen Akteuren kann nicht in gleicher Weise zwischen Optimalität auf Unternehmensebene und Optimalität auf volkswirtschaftlicher Ebene unterschieden werden. Insofern nimmt die Theorie des rent seeking in ihrer normativen Auswirkung auf die Beurteilung von Regulierung und Deregulierung die Annahmen und Voraussetzungen wieder zurück, die sie gerade für die normative Auswertung ihrer Ergebnisse braucht.

Die neoklassische Theorie hat Erfolg also nur, indem sie ihre eigenen Voraussetzungen schafft bzw. zu schaffen die normativen Anweisungen gibt. Ihr Abstraktionsproblem kehrt damit auf der Ebene der Normativität auch in der Erweiterung der Analyse auf die Rahmenbedingungen des unternehmerischen Wirtschaftens wieder.

Konzepte wie Optimalität oder Suboptimalität betreffen nur das Konstrukt, das die Theorie ihren Erörterungen und Analysen zugrunde legen muß. Sie sind insofern die Resultate einer Folge von Abstraktionen auf theoretischer und normativer Ebene. Die normative Ebene läßt sich genausowenig auf die Grundlagen der neoklassischen Ökonomie einschränken wie die theoretische Ebene. Dies gilt insbesondere für die Abstraktion von den durch die Strukturierungsleistungen dokumentierten Interessen der an Regulierungs- bzw. Deregulierungsprozessen beteiligten Akteure, die die Normativität des Geschehens ebenso beeinflussen wie die mögliche Optimalität oder Suboptimalität der entsprechenden ökonomischen Vorgänge. Die Normativität der Regulierung ebenso wie die der Deregulierung wird im hohen Maße durch die Akteure selbst gesetzt, die darin zwar die Strukturen reproduzieren, in denen allein sie agieren können, die aber andererseits nicht durch eben diese Strukturen determiniert sind, da Strukturen nicht als feste und unwandelbare Bestände der objektiven Welt aufgefaßt werden können, sondern selbst ein dynamisches Geschehen darstellen, das in gesellschaftlichen Interaktionen die Strukturen nur reproduziert, indem es sie verändert, und sie nur verändern kann, indem es sie in diesem dynamischen Sinn als die Voraussetzungen der eigenen Aktivitäten reproduziert.

Für eine adäquate Konzeptualisierung dieser Eigendynamik wurde im Rahmen dieser Arbeit Giddens' Theorie der Strukturierung gewählt. Diese Theorie stellt einen eingehend explizierten Ansatz für ein Verständnis jener Dualität bereit, in der die organisationelle Struktur zum Ausgangspunkt für aktive Strukturierungsleistungen der in ihr agierenden Personen wird, durch welches Agieren die Struktur umgekehrt erst zu dem wird, was sie ist. Im Kern wird damit zum Ausdruck gebracht, daß Strukturen ausschließlich im Handeln aktualisiert werden, jenseits des Handelns von Akteuren haben sie nur theoretische Existenz. Struktur enthält demnach stets ein konstruktivistisches Element, indem sie nur als Medium *und* Produkt angemessen zu verstehen ist, wobei die Handlungs- und Strukturebene im Giddens'schen Sinne eben durch die Ebene der Modalitäten vermittelt wird.³⁷¹ In neueren Entwicklungen zur Organisationstheorie wird dieses dynamische Geschehen zudem als eine realitätsnähere Beschreibung des Phänomens der Organisation vorgestellt. Diesen Gedankengängen zufolge kann von Organisation überhaupt nicht im Sinne einer fixierten Struktur gesprochen werden. Eine solche abstrakte und statische Betrachtungsweise würde weder dem Entwicklungs- noch dem Geschehenscharakter von Organisationen gerecht. Statt von Struktur muß mit Bezug auf Organisationen demzufolge von *Strukturierung* gesprochen

³⁷¹ Vgl. hierzu Kapitel II.3.1 Giddens' Theorie der Strukturierung

werden, worin der dynamische Charakter des organisationellen Geschehens zum Ausdruck gebracht wird. Organisation ist danach niemals statisch, sondern vielmehr das Ergebnis einer Wechselwirkung zwischen einer sozusagen augenblicklich bestehenden Struktur, die jedoch unmittelbar danach schon nicht in der ursprünglichen Weise vorhanden ist, sondern durch die Organisationsmitglieder bzw. durch deren über ihr Rollenengagement überschießende personale Beteiligung permanent verändert und neu strukturiert wird. Eine Organisation ist deshalb vor allem nicht ein Gebilde, das von einem rationalen Akteur gestaltet wird und nach ebenso rationalen wie sachgerechten Plänen handelt. Ihr Agieren wird vielmehr mindestens ebenso von den Interessen der Mitglieder und deren machtorientierter Beteiligung über das Organisationsziel hinaus bestimmt. Allerdings ist dabei auch zu berücksichtigen, daß die bestehende Organisation deshalb noch nicht als Resultante zielgerichteter Machtinteressen verstanden werden kann; hier sind vielmehr kompliziertere Prozesse der Machtbalance und der Machtsubstitution zu berücksichtigen, die im Sinne nichtintendierter Folgen dazu führen, daß das organisatorische Gebilde, das zu einem gegebenen Zeitpunkt realisiert ist, durchaus nicht den Erwartungen und Wünschen der strukturierenden und restrukturierenden Mitglieder entsprechen muß.

Auf der Grundlage von Giddens' Theorie der Strukturierung stellte sich zudem explizit die Frage nach der Bedeutung des individuellen Akteurs bzw. von Kollektiven individueller Akteure für die Organisation als Ergebnis von Strukturierungs- und Restrukturierungsprozessen. Die Untersuchung der Eigendynamik in Deregulierungsprozessen wie sie sich im Falle der Organisationsprivatisierung der Deutschen Flugsicherung dargestellt hat, konnte in diesem Kontext durch die Theorie der Mikropolitik eine positive Ergänzung erfahren. Der Begriff der Politik auf der Mikroebene bringt generell zum Ausdruck, daß Struktur und Strukturierung keineswegs nur objektiv und auf Organisationsebene ablaufende Geschehnisse und Prozesse darstellen, sondern angemessen nur zu verstehen sind, wenn die individuellen Interessen der Organisationsmitglieder Berücksichtigung finden, die im Begriff der Macht und ihrer mikropolitischen Durchsetzung zusammengefaßt werden können. Mikropolitik wird dabei jedoch nicht als isolierte Determinante von Strukturierungsprozessen aufgefaßt, sondern als Ergänzung und Präzisierung der in Giddens' Theorie ausgeführten Dualität von Struktur als Medium und Produkt verstanden. In ihnen aber ist eine fundamentale Bewegung der sozialen Wirklichkeit latent enthalten, die als eine Grundströmung die aktuellen Tendenzen zu Deregulierungen trägt, wie auch der konzeptionelle und theoretische Rahmen, der die Deregulierungstendenzen auf breiter theoretischer Basis verständlich werden läßt und, wie die Fallstudie gezeigt hat, eher als die neoklassi-

sche Theorie geeignet und in der Lage war, das vor wenigen Jahren in Deutschland realisierte Deregulierungsprojekt in der Form der Organisationsprivatisierung einer zuvor in staatlicher Regie geführten Organisation zur Erbringung einer hoch spezifischen Leistung zu erklären. Dieses Deregulierungsprojekt war für die Untersuchung von Deregulierungsprozessen deshalb von besonderem Interesse, weil dieses Vorhaben durch sehr heterogene Interessen- und Motivkonstellationen bestimmt wurde, zu denen nicht nur externe Akteure beitrugen, sondern die auch in einem beträchtlichen Maß durch die Mitglieder der Organisation selbst in den politischen Entscheidungsprozeß eingebracht wurden.

Die Giddens'sche Strukturierungstheorie in Verbindung mit der mikropolitischen Theorie bot daher m.E. gute Denkansätze für eine Erklärung um die Vorgänge im Zusammenhang mit der Reform der Flugsicherungsorganisation in Deutschland wie sie sich vor wenigen Jahren und jenseits einer ökonomischen Rationalität im Stile orthodoxer Mikroökonomie vollzogen hat. Ursächlich dafür war, so könnte man in diesem Falle sagen, der "solide Beitrag", den die "negativen Erfahrungen der Flugsicherungs-Gründerzeit ... zur Demotivierung des Flugsicherungspersonals von Anbeginn ihrer BFS-Tätigkeit" geliefert haben, indem diese von "einer Fluglotsengeneration an die folgende weitergegeben" wurden.³⁷² Dieser Demotivierungsbeitrag wurde letztlich zu einem Keim, zu einer wirkmächtigen geistigen Quelle für Veränderung und Wandel innerhalb unserer Gesellschaft, von der Organisationen selbst ein Teil sind, und läßt damit ökonomisch motivierte Effizienz- und Zweckmäßigkeitaspekte hinter sich. - Organisationen sind soziale Systeme, Handlungssysteme, wie auch unsere Gesellschaft selbst im Sinne der Giddens'schen Sozialtheorie ein soziales Handlungssystem ist. Auf dieser gedanklichen Grundlage wird Wandel nicht nur zu einem konstruktiven Element der Gesellschaft, sondern gewährt einen anderen Blick auf die einer Deregulierung oder auch Organisationsprivatisierung unterstellte Zweckrationalität, indem der damit einhergehende Wandel als kontingentes Ergebnis eines sozialen Prozesses entlarvt wird, der zu einem in der Irrationalität bzw. Rationalität menschlicher Wahrnehmungsmuster wurzelt und in seiner Ausgestaltung vielfach in Ermangelung rationaler Begründungsstrategien als Phänomen zu erfassen versucht wird als die Gesamtheit der Meinungen, die für eine Epoche typisch sind und für die es genau so viele Erklärungen geben kann, wie gleichzeitig keine davon alleine unbedingt richtig sein muß. Für dieses Phänomen findet sich im Sprachgebrauch die Umschreibung »Zeitgeist«.

³⁷² Vgl. Trampler, H.-P., in: Verfassungs- und unternehmensrechtliche Probleme der bundesdeutschen Flugsicherung, Duncker und Humblot, Berlin, 1993, Fußnote 194, Seite 50

2. Gesellschaftliche Perspektiven

Das Thema der Deregulierung wird gegenwärtig fast ausschließlich unter ordnungspolitischen Vorzeichen diskutiert. Im Vordergrund stehen also Fragen nach dem Stellenwert einer staatlichen Regulierung der Wirtschaftstätigkeit im allgemeinen und nach der Berechtigung einer staatlich verfaßten Erstellung von Leistungen und Gütern in öffentlichen Unternehmen bzw. durch staatliche und/oder bürokratische Instanzen. Diese ordnungspolitische Auseinandersetzung geht von grundlegenden Zweifeln an der Vorstellung aus, daß eine staatlich gelenkte Güter- und Leistungserstellung in den Kontext einer marktwirtschaftlich organisierten Wirtschaft passen könnte. Solche Organisationsformen der Wirtschaftstätigkeit werden mehr und mehr als Fremdkörper gesehen, die das reibungslose Funktionieren der Marktwirtschaft durch abweichende Funktionsprinzipien und eine andere Rationalität der Leistungserbringung gefährden könnten.

Hier hat sich das liberale Gedankengut weit über alle Parteigrenzen hinaus durchgesetzt, das dem Staat nur eine subsidiäre Rolle zugesteht, so daß der Staat generell nur dann tätig werden sollte, wenn eine notwendige Aufgabe nicht von den Bürgern selbst in Eigeninitiative erfüllt werden kann. Der liberale Gedanke ist hier also weitgehend identisch mit Zweifeln an der Vorstellung, der Staat und seine Institutionen könnten stets besser wissen, was für den Bürger gut ist und wie dieses Gute dem Bürger zur Verfügung gestellt werden muß. Deregulierung entsteht auf dieser gedanklichen Grundlage aus der Überprüfung aller nicht genuin hoheitlichen Tätigkeiten des Staates auf ihre Vereinbarkeit mit dem Prinzip der Subsidiarität, das unter diesem Aspekt gleichbedeutend mit dem liberalen Prinzip ist.

Unter diesem Vorzeichen wird allerdings auch der Bereich der genuin hoheitlichen Aufgaben des Staates neu gesehen und definiert. Das Prinzip der Subsidiarität ist es gerade, das bisher als selbstverständlich dem hoheitlichen Gebiet zugerechnete Aufgabenfelder dahingehend zu überprüfen zwingt, ob in jedem einzelnen Fall eine begründete genuine Staatsfunktion ausgeübt wird oder vielleicht nur einer unbefragten Tradition gefolgt wird. Dies hat bereits zu zahlreichen Veränderungen und Initiativen zu Deregulierungen geführt, von den Aufgaben der kommunalen Leistungen bis zu den Tätigkeiten der Arbeitsvermittlung und der Privatisierung öffentlicher Unternehmen.

Gerade im zuletzt genannten Beispiel von Deregulierung - also der Spezialform der Privatisierung zuvor in staatlicher Regie erbrachter Leistungen - zeigt sich ein über die ordnungspolitische Motivation und über die Zweifel an der tatsächlich notwendigen

Größe des der hoheitlichen Tätigkeit unterliegenden Bereichs hinausgehender Gedanke, der für die gegenwärtige Deregulierungsdebatte mindestens so wichtig ist wie die beiden zuvor genannten. Einer Leistungserbringung in staatlich gelenkter Form wird generell nicht mehr die Fähigkeit zugeschrieben, einen unter den gegenwärtigen Bedingungen der internationalen Wirtschaftstätigkeit ausreichenden Effizienzstandard garantieren zu können. Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht erscheint das Kosten-Nutzen-Verhältnis der unter staatlicher Lenkung erbrachten Güter und Leistungen als ungenügend, weil es zu einer suboptimalen Allokation der verfügbaren Ressourcen führt und damit nicht das auf dem Stand der Produktivkräfte mögliche Wohlfahrtsniveau zu realisieren erlaubt.

In diesen fundamentalen Zweifeln an der Berechtigung und an der Rationalität regulierender Eingriffe des Staates in die Wirtschaft bzw. an der Übernahme von Teilen der Produktion von Gütern und Dienstleistungen durch staatliche oder halbstaatliche Organisationen offenbart sich ein gewandeltes Denken über das Verhältnis des Staates zu seinen Bürgern. Es ist der Daseinsvorsorgestaat selbst, der nun kritischer betrachtet wird als früher, weil die kontraproduktiven Folgen der Ausweitung der Staatstätigkeit den Gedanken nahegelegt haben, die quantitative und qualitative Zunahme der Vorsorge des Staates für das Leben seiner Bürger könnte gerade für das Leben dieser Bürger zu einer Abnahme der tatsächlichen Sicherheit für die Beibehaltung des erreichten Lebensstandards geführt haben.

Man könnte hier eine Dialektik der Staatstätigkeit am Werke sehen, derzufolge eine zunehmende Inanspruchnahme des Sozialprodukts durch den Staat bzw. eine zunehmende Überlagerung der am Markt orientierten Primärverteilung durch die staatliche Sekundärverteilung den Nutzen dieser Staatstätigkeit zunehmend verringert, bis eine weitere Zunahme statt zu einem Mehr an Wohlfahrt zu einer Verringerung des Lebensstandards für die Mehrzahl der Bürger und nur noch zu einer Erhöhung für einen sehr kleinen Anteil der Bürger führt. Dieser grundsätzliche Zusammenhang scheint heute weitgehende Zustimmung zu finden. Die Debatten drehen sich demgemäß mehr über die Bestimmung jenes Punktes, an dem der Umschlag von der wohl-tätigen Wirkung der regulierenden Staatstätigkeit zu wohlstandsmindernden Effekten der Regulierungen stattfindet.

Auch über die Natur des theoretischen Zusammenhanges, der diesen Umschlag erklärt, besteht eine relativ große Einmütigkeit unter den politisch wirksamen Kräften. Es herrscht weitgehende Einstimmung darüber, daß der marktwirtschaftliche Sektor der Güter- und Leistungsproduktion nur dann jene Voraussetzungen für die staatliche und nicht gewinnorientierte Erstellung und Verteilung des Sozialprodukts erbringen

kann, wenn der staatliche Sektor ihn nicht mit einem Übermaß an Regulierung daran hindert, die erforderliche Effizienz zu entwickeln, die den letzteren Sektor erst in die Lage versetzt, Teile des Sozialprodukts in Abänderung des Markresultats zu verwenden und zu verteilen. Auch hier steht im Zentrum der Debatten deshalb, wo die Grenzen genau sind, von denen ab der staatlichen Wohlfahrtsverteilung die Grundlagen in der Produktion der Voraussetzungen für diese Verteilung entzogen werden.

Das durchgeführte Beispiel einer Organisationsprivatisierung, in diesem Falle der Deutschen Flugsicherung, wird gerne als Beispiel und Begründung für einen wichtigen Schritt in die richtige Richtung einer Wettbewerbsöffnung angeführt, und es wird dabei vielfach zu berücksichtigen versäumt, daß es einen echten Markt für Flugsicherungsdienstleistungen derzeit noch nicht gibt. Doch hat sich in einem Subtext um Regulierung und Deregulierung schon längst die moralische Konnotation eines Entregulierens im Sinne eines Entschränkens oder auch *Befreiens* von unnötigen Fesseln festgesetzt und entfaltet in den offiziell geführten Debatten seine profunde innovative Kraft in nahezu allen Bereichen unserer Gesellschaft. So hat erst kürzlich die Monopolkommission der Bundesregierung "umfassende Reformen im Gesundheitswesen und im Handwerk hin zu mehr Wettbewerb angemahnt".³⁷³ Es wurde insbesondere die hohe Regulierungsdichte im Handwerk, die in "keinem anderen Staat der Europäischen Union" erreicht werde, kritisiert; auch erwartet der Vorsitzende der Monopolkommission, Carl-Christian von Weizsäcker von einer solchen Reform "mehr Wettbewerb und deutliche Kostensenkungen im Gesundheitssektor." Und schon nimmt der Privatisierungsgedanke weitere Formen an. Die Deutsche Bundesbank hält eine Reform des öffentlichen Dienstes für dringend geboten und plädiert für eine noch stärkere Konzentration des Staates auf den "Kern öffentlicher Aufgaben".³⁷⁴ Auch die Universitäten sollten sich der Herausforderung des Wettbewerbs annehmen. So wurde bereits der Vorschlag gemacht, Hochschulen für den symbolischen Kaufpreis von nur einer Mark zu privatisieren. Der ehemalige FDP-Bildungsminister Möllemann stellte fest, daß durch jahrelanges falsches Sparen am Bildungsetat bei den Hochschulen ein Riesendefizit entstanden sei und er fügt hinzu "Wir brauchen private Investoren, die

³⁷³ Vgl. o.V., Monopolkommission will umfangreiche Marktöffnung, in: Rheinische Post vom 8.7.98

³⁷⁴ Vgl. o.V. Gehälter und Pensionen explodieren, in: Rheinische Post vom 19.8.98

die deutsche Hochschullandschaft wieder fit machen".³⁷⁵ Vor dem Hintergrund der Organisationsprivatisierung der Deutschen Flugsicherung konstatierte der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesministerium für Verkehr: Das Beispiel Flugsicherung zeige, daß Politik viel erreichen könne, wenn sie sich zurückziehe. Privatisierung und Liberalisierung seien notwendige Wege und Bedingungen für eine Wachstumssteigerung in Deutschland gewesen.³⁷⁶ So will denn auch die derzeitige CDU/CSU-FDP Regierungskoalition den wirtschaftspolitisch eingeschlagenen Deregulierungsweg im Rahmen des "Luftfahrtkonzepts 2000" weiter begehen und konsequent die Beteiligungen des Bundes am Luftverkehr vorantreiben, d.h. auch die Flughäfen privatisieren.³⁷⁷ Denn "Für die Bundesregierung geht es darum, ein leistungsfähiges deutsches Luftverkehrssystem mit wettbewerbsfähigen Flughäfen zu erhalten. Deshalb muß es durch Privatisierung mehr Spielraum für den Wettbewerb zwischen den europäischen Flughäfen geben".³⁷⁸

3. Schlußbemerkung und Ausblick

Wie an verschiedenen Stellen der vorliegenden Arbeit bereits näher ausgeführt, wird die Organisationsprivatisierung der Deutschen Flugsicherung von Politikern, Wirtschaftsvertretern, Luftfahrtverbänden und von DFS-Geschäftsführern immer wieder und gerne als Beispiel für eine erfolgreiche Deregulierung angeführt. Dies geschieht nicht nur mit Verweis auf die ökonomischen Kennziffern Produktivität, Wirtschaftlichkeit und Effizienz, sondern unter anderem auch hinsichtlich eines gestie-

³⁷⁵ Vgl. o.V. Möllemann für Hochschul-Verkauf, in: Rheinische Post vom 22.6.98, Jahrgg. 53 Nr. 141

³⁷⁶ Vgl. Jung, S., DFS rief und alle kamen, in: Transmission, Das Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Offenbach a. M. (Hrsg.), Ausgabe März 1998, Seite 33

³⁷⁷ Vgl. o.V., Auch Flughäfen privatisieren, in: Handelsblatt, vom 27.7.94

³⁷⁸ Vgl. Staatssekretär Henke, zitiert in: "Stammtisch" mit prominenter Besetzung, in: Transmission aktuell, Das Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Februar 1998, DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Offenbach a. M. (Hrsg.)

genen Sicherheitsniveaus und eines nunmehr sehr guten Betriebsklimas.³⁷⁹ Darüber hinaus wird durch die Medien gerne aufgenommen und propagiert, daß die organisationsprivatisierte Organisation "DFS Deutsche Flugsicherung GmbH" auch zunehmend neue Arbeitsplätze schaffe.³⁸⁰ Besonders bemerkenswert und als überaus sinnvoller Effekt hat sich die (ehemals durch einen mikropolitischen Kompromiß !) ergebene Integration von ziviler und militärischer Flugsicherungskomponenten unter demselben organisatorischen Dach herausgestellt und scheint sich unter fachlichen Gesichtspunkten zu bewähren.³⁸¹ Zweifelsohne sind von dieser Organisationsreform Flugsicherung auch positive Effekte auf die Weiterentwicklung des nationalen Luftfahrtsystems und einer Europäisierung desselben insgesamt ausgegangen. Die beschriebenen Aktivitäten zusammen mit allen Innovationen sprechen insofern für sich.

Dennoch bleibt festzuhalten, daß die Organisationsreform der Deutschen Flugsicherung - den Erkenntnissen und Ergebnissen der Fallstudie zufolge - keineswegs ausschließlich das Ergebnis einer politischen Deregulierungsstrategie war, sondern daß sich diese vielmehr in einem mikropolitisch und von unterschiedlich interessierten Akteuren mit Macht geführten Prozeß geradezu gegen (!) eine Regierung durchgesetzt hat, dessen Ausgang darüber hinaus in jeder Hinsicht kontingent war. Als selbst kontingent hat sich der »politische Wille« dargestellt und mit ihm die jeweils angeführten Argumente, die für die Flugsicherungsorganisation nacheinander sowohl die Gestalt einer Behörde, als auch die einer GmbH begründeten. Insbesondere hinsichtlich der zu den Hauptaufgaben der Flugsicherungsorganisation gehörenden Bereitstellung bzw. »Produktion« von Flugsicherheit ließ sich nicht zwingend nachweisen, daß diese weder in der einen noch in der anderen Organisationsgestalt bzw. weder von beamtetem oder angestelltem Personal effizienter zu bewerkstelligen sei. Erklärungen für einen Produktivitätsschub können, so haben die vorliegenden Aus-

³⁷⁹ Vgl. Ziegler, H., Und jetzt ?, in: Der Flugleiter, Nr. 4, März 1998, 45. Jahrgang, Seite 3-4; in diesem Beitrag bezweifelt der Autor als Geschäftsführer des Verbandes Deutscher Flugleiter (VDF) "ob die internen Probleme der DFS im zur Zeit herrschenden Klima gelöst werden können". Er bedauert, daß der "Geist von '93, als man noch gemeinsam mit Verbänden und Gewerkschaften am Haus Flugsicherung bastelte" nicht mehr existiert und daß "Fachliches, speziell wenn es mit Kosten verbunden ist ... schon mal gern unter den Tisch" falle.

³⁸⁰ Vgl. o.V., Bonn will Ausbau von Flughäfen beschleunigen, in: Rheinische Post, vom 4.7.98, Nr. 152; demgemäß will "die DFS künftig pro Jahr rund 100 Arbeitsplätze schaffen und die Gebühren ... erneut senken".

³⁸¹ Vgl. hierzu Kapitel III.3.1 "Mikropolitische Analysen"; ansonsten handelt es sich in diesem Falle um eine fachliche Einschätzung des Verfassers.

führungen teilweise gezeigt, eher im motivationalen Bereich des Personals gesucht und gefunden werden.³⁸² Der Reformprozeß und das Reformergebnis der Deutschen Flugsicherung kann insofern nur eingeschränkt als Beispiel für andere Deregulierungsvorhaben Gültigkeit haben, wie auch die in Aussicht gestellte Schaffung von ca. 100 neuen Arbeitsplätzen pro Jahr unter dem Gesichtspunkt und in der Folge einer in der Vergangenheit problematischen und mangelhaften Nachwuchsgewinnung für den Flugsicherungsdienst durch die Behörde BFS gesehen werden muß; in diesem Zusammenhang gilt es auch zu berücksichtigen, daß ein Großteil des aktiven Flugsicherungspersonals Mitte der 90er Jahre das Ruhestandsalter erreicht hatte.

Was im Laufe der 80er Jahre in Deutschland als neues Konzept zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in die wirtschaftspolitische Diskussion Einzug gehalten und als politisches Konzept zur Bekämpfung dieses Problems in der Regierungserklärung vom März 1987 aufgenommen worden war³⁸³, nämlich die Deregulierung der deutschen Wirtschaft voranzutreiben, hat das angestrebte Ziel gesamtwirtschaftlich gesehen im wesentlichen verfehlt. Die Arbeitslosigkeit hat in Deutschland zur Mitte des Jahres 1998 ein Niveau von ca. 4 Millionen erreicht und damit die ökonomische und insbesondere die politische Diskussion vor dem Hintergrund des Bundestagswahlkampfes im Herbst 1998 erneut entfacht. Vor diesem Hintergrund polarisieren sich die Positionen. So sehr die politischen Protagonisten der Deregulierung von einem Rückzug des Staates aus Unternehmen überzeugt sind, soweit diese nicht genuin hoheitlicher Natur sind, so sehr sind die Antagonisten für eine Abkehr einer weiteren konsequenten Verfolgung des Deregulierungskonzeptes. Sie bejahen zwar den Markt als Ordnungsprinzip, plädieren aber auch dafür, daß die sozialen Aspekte unserer »sozialen Marktwirtschaft« nicht noch weiter den scheinbar ökonomischen Notwendigkeiten geopfert werden sollen, was bereits zu Veränderungen der Gesellschaft geführt habe.

So konstatierte erst kürzlich Rudolf Dressler³⁸⁴ (SPD) eine "Durchökonomisie-

³⁸² Vgl. hierzu auch: Mackensen, W., Dreiste Flugsicherung, in: FAZ v. 7.8.93; Hier vertritt der Autor die Meinung, daß die Verbesserung der Verspätungssituation im innerdeutschen Flugverkehr im wesentlichen auf "geänderte Flugzeugumläufe" und "Ausdünnung des Luftverkehrs" zurückzuführen sei. Die Flugsicherung bleibe zumindest in Frankfurt "ein Manko".

³⁸³ Vgl. Hirsch, W., Zeppernick, R., Deregulierung, in: WiSt Wirtschafts-wissenschaftliches Studium, Dichtl, E., Issing, O. (Hrsg.), 17. Jahrgang, Heft 4, April 1988, Seite 163

³⁸⁴ Rudolf Dressler, SPD, Bundesvorsitzender der Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen der SPD anlässlich seiner Rede auf der Bundeskonferenz vom 13.-15. März 1998 in Magdeburg

rung aller Lebensbereiche" mit "schlimmen Veränderungen im gesellschaftspolitischen Denken" und unternehmerischer Verhaltensweisen. Er äußerte die Vermutung, die Ökonomie habe sich "zur eigentlichen Herrscherin über die Politik aufgeschwungen." Zwar sei der Markt, so Dressler weiter, "unverzichtbares Organisationsprinzip für das wirtschaftliche Geschehen. Ordnungsprinzip für unsere Gesellschaft aber" könne er nicht sein, denn diese würde "nicht von Rentabilitäten oder Zinsfüßen, von Angebot oder Nachfrage zusammengehalten, sondern von Werten, von Moral, Humanität und Mitmenschlichkeit." - "Unternehmer und Unternehmen", so Dressler weiter, "haben nicht nur eine ökonomische, sie haben eine gesellschaftliche Funktion, die nicht ... an der Garderobe betriebswirtschaftlicher Rentabilität ... abgelegt werden kann". Auch definiere "die betriebswirtschaftliche Notwendigkeit, Arbeitnehmer entlassen zu müssen", nicht "einen erfolgreichen Unternehmer ...," sondern sei "Ausdruck unternehmerischer Fehlleistungen".

Demgegenüber versprechen die Verfasser in einem Papier um Zukunftskonzepte, das der CDU als Wahlkampfgrundlage für die Bundestagswahl im Herbst 1998 dienen soll und kürzlich von CDU-Fraktionschef Wolfgang Schäuble vorgestellt wurde³⁸⁵, "daß wir an unserem Ziel >Arbeit für alle< festhalten". Es werden insbesondere Antworten auf die Frage gesucht, so Schäuble weiter, "wo wir mit weniger Bürokratie und weniger Regulierung effektivere, bessere und auch freiheitlichere Lösungen erreichen können". Die Union will demgemäß in Zukunft eine Reihe weiterer staatlicher Kompetenzen an die Bürger zurückgeben. Schäuble: " ... deswegen ist für uns Dezentralisierung, Subsidiarität, wie immer wir es nennen, eine entscheidende Antwort auf die Frage wie wir unsere Chancen nutzen." - "Das muß wohl ein Irrtum sein", so Dressler. "Nein, was wir brauchen ist Re-Regulierung. Wir wollen doch nicht die Regeln abschaffen, sondern wir wollen alte, hinderliche, unzeitgemäße und inflexible ersetzen durch zeitgemäße, zukunftsfähige, flexible und neue." Privatisierung sei der "ideologische Fetisch einer ganzen Generation von Politikern und Wissenschaftlern"; damit einher gehe "der Versuch einer Neudefinition von Subsidiarität, der die Legitimation staatlichen Handelns bis auf einen kümmerlichen, unverzichtbaren Rest weitgehend minimieren will".

An diesen Positionen läßt sich ablesen, daß der Bundestagswahlkampf des Jahres 1998 weniger ein Lagerwahlkampf sein wird als vielmehr eine Auseinandersetzung über den rechten Weg zu Zielen, über die noch erhebliche parteipolitische bzw. öffentliche Meinungsunterschiede bestehen. Die Ergebnisse der Bundestagswahl 1998 werden zwar weder die eine noch die andere Position bestätigen können, doch ist mit

³⁸⁵ Quelle: Deutsche Tagesschau am 2.4.98

der Stimmabgabe eines jeden Wahlberechtigten auch eine grundsätzliche Entscheidung bezüglich der weiteren wirtschaftspolitischen Philosophie verbunden, und es bleibt demgemäß abzuwarten, wie sich die Gesellschaft auf der Grundlage dieser Entscheidung weiterentwickelt.

Literaturverzeichnis

- Aberle, G., Die ökonomischen Grundlagen der europäischen Verkehrspolitik, in: J. Basedow, Hrsg., Europäische Verkehrspolitik, Tübingen 1987
- Aberle, G., Wettbewerbstheorie und Wettbewerbspolitik, Stuttgart 1980
- Aberle, G., Die ökonomischen Grundlagen der europäischen Verkehrspolitik, in: J. Basedow, Hrsg., Europäische Verkehrspolitik, Tübingen 1987
- Alemann, U. v., Heinze, R. G., Kooperativer Staat und Korporatismus. Dimensionen der Neo-Korporatismusdiskussion, in: Alemann, U.v. Hrsg., Neokorporatismus, Frankfurt/Main 1981
- Alt, J.E., Shepsle, K.A., Hrsg., Perspectives on Positive Political Economy, Cambridge 1990
- Baron, D.P.,(1995): The economies and politics of regulation: perspectives, agenda, and approaches, in: Banks, Hanushek (1995)
- Bartling, H., Luzius, F., Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, 4. Auflage, München 1983
- Baumol, W.J., Panzar, I.C., Willing, R.D., Contestable Markets and the Theory of Industry Structure, New York 1982
- Bernholz, P., Breyer, F., Grundlagen der Politischen Ökonomie, Tübingen 1984
- Blankart, Ch.B., Crandall, et. al., Regulation - Analysis and Experience in West Germany and the U.S.A., in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, Bd. 139 (1983)
- Blankart, Ch. B., Pommerehne, W.W., Zwei Wege zur Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen: Wettbewerb auf einem Markt und Wettbewerb um einen Markt - eine kritische Beurteilung, in: Monissen, H. G., Milde, H. (Hrsg.), Rationale Wirtschaftspolitik in komplexen Gesellschaften, München 1985
- Bosetzky, H., Machiavellismus, Machtkumulation und Mikropolitik, in: Zeitschrift für Organisation 46/1977
- Boulding, K. E., Einführung in die Wohlfahrtsökonomik, in: G. Gäfgen, Hrsg., Grundlagen der Wirtschaftspolitik, Köln 1966
- Böhret, C., Innenpolitik und politische Theorie, Opladen 1980
- Buchanan, J. M., Rent Seeking and Profit Seeking, in: ders. u.a., Hrsg., Toward a Theory of the Rent-Seeking Society, College Station (Texas) 1980

Bössmann, E., Weshalb gibt es Unternehmungen ? Der Erklärungsansatz von Ronald H. Coase, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 137/1981

Braun, W., Mikroökonomisches Argumentieren. Methodische Analysen zur Eigentumsrechtstheorie in der Betriebswirtschaftslehre, in: D. Budäus/E. Gerum/G. Zimmermann, Hrsg., Betriebswirtschaftslehre und Theorie der Verfügungsrechte, Wiesbaden 1988

Braun, W., Markt und Produktion. Zur neoricardianischen Kritik und betriebswirtschaftlichen Begründung der Theorie der Unternehmung, in: G. Schanz, Hrsg., Betriebswirtschaftslehre und Nationalökonomie, Wiesbaden 1984

Braun, W., Die Ökonomik der Unternehmung, Wiesbaden 1988

Braun, W., Die Organisation ökonomischer Aktivitäten. Eine Einführung in die Theorie der Institutionen, Wiesbaden 1987

Burns, T., Micropolitics: Mechanisms of Institutional Change, in: Administrative Science Quarterly Vol. 6, 1961/62

Clarke, J. M., Competition as a Dynamic Process, Washington 1961

Coase, R.H.: Notes on the Problem of Social Cost, in: R.H.Coase, The Firm, the Market, and the Law, Chicago/London, 1988

Coase, R. H.: The Problem of Social Cost, Journal of Law Economics 2, 1960

Cobb, A.T.: Political diagnosis: Applications in organizational development, in: Academy of Management Review 11, 1986

Commons, J.R., Das anglo-amerikanische Recht und die Wirtschaftstheorie, in: H. Mayer, Hrsg., Die Wirtschaftstheorie der Gegenwart, Bd. 3, Wien 1928

Commons, J.R., Legal Foundations of Capitalism, Clifton 1974 (Erstveröffentlichung 1924)

Creutzburg, D., Fluglotsen - Ordnung im Chaos, in: Focus 10/1995

Crozier, M., Entsteht eine neue Managementlogik ?, in: Journal für Sozialforschung 32/1992

Crozier, M./Friedberg, E.: Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns, Königstein/Ts. 1979

Dietrich, D., Die Flugsicherheit hat Vorrang, in: Tagesspiegel vom 20.6.1962

Donges, J.B., Schatz, K.-W., Staatliche Interventionen in der Bundesrepublik Deutschland, Kieler Diskussionsbeiträge Nr. 119/120, Kiel 1986

- Dressler, R., Mut zur Verantwortung, Rede als Bundesvorsitzender der Arbeitsgemeinschaft für Arbeitnehmerfragen der SPD auf der Bundeskonferenz vom 13.-15. März 1998 in Magdeburg
- Erhard, L., in: Wohlstand für alle, Düsseldorf 1957
- Elsner, W., Ökonomische Institutionenanalyse. Paradigmatische Entwicklung der ökonomischen Theorie und der Sinn eines Rückgriffs auf die ökonomische Klassik am Beispiel der Institutionenanalyse ("Property Rights"), Berlin 1986
- Feldmann, S.P. (1988): Secrecy, Information, and Politics: An Essay on Organizational Decision Making, in: Human Relations 4
- Finsinger, J., Die Ausschreibung, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, Vol.36 (1985)
- Fischer, M., Die Theorie der Transaktionskosten, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium 1994
- Fligstein, N., The Transformation of Corporate Control, Cambridge 1990
- Francis, A., Turk, J., Willman, P., Introduction, in: dies., Hrsg., Power, Efficiency and Institutions, London 1983
- Freeman, R.E., Strategic Management. A Stakeholder Approach, Marshfield 1984
- Furubotn, E.G., Richter, R., The New Institutional Economics, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 140/1984
- Giddens, A., The Constitution of Society, Outline of the Theory of Structuration, Cambridge, Reprinted 1993
- Giddens, A., Die Konstitution der Gesellschaft, Grundzüge einer Theorie der Strukturierung, Frankfurt/New York 1988
- Giddens, A., Interpretative Soziologie. Eine kritische Einführung, Frankfurt/New York 1984
- Glaserfeld, E.v., Fiktion und Realität aus der Perspektive des radikalen Konstruktivismus, in: F. Rötter/P. Weibel, Hrsg., Strategien des Scheins, München 1991
- Grossekettler, H., Deregulierung aus ökonomischer Sicht, in: R. Stober, Hrsg., Deregulierung im Wirtschafts- und Umweltrecht, Köln u. a. 1990
- Hoppmann, E., Das Konzept des wirksamen Preiswettbewerbs, Tübingen 1978
- Hayek, F.A.v., Der Wettbewerb als Entdeckungsverfahren, Kieler Vorträge Nr. 56, Kiel 1968

Held, A., Deregulierung in Deutschland-Ein Erfolg?, in: Wirtschaftsdienst 1993/IV

Henseler, P., Matzner, E.: Relevanz und Irrelevanz am Beispiel des »Coase-Theorems«
in: Matzner, E., Nowotny, E. (Hrsg.), Was ist relevante Ökonomie heute ?, Marburg,
1994

Herder-Dorneich, Ph., Groser, M., Ökonomische Theorie des politischen Wettbewerbs,
Göttingen 1977

Hickson., D.J. et al., A Strategic Contingencies´ Theory of Intraorganizational Power,
in: Administrative Science Quarterly 16, 1971

Hillebrand, H., Das verflixte erste Jahr, in: Luftfahrt 1993, Ausgabe 12/93

Hirsch, W., Zeppernick, R., Deregulierung - Argumente für eine Politik der Deregulie-
rung, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium, Zeitschrift für Ausbildung und Hoch-
schulkontakt, Dichtl, E., Issing, O., (Hrsg.) 17. Jahrgg. Heft 4, April 1988

Hitzler, R., Der Goffmensch. Überlegungen zu einer dramatologischen Anthropologie,
in: Soziale Welt 43/1992

Hollingsworth, R.-J., Die Logik der Koordination des verarbeitenden Gewerbes in
Amerika, in: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 43/1991

Hutter, M., Die Produktion von Recht. Eine selbstreferentielle Theorie der Wirtschaft,
Tübingen 1989

Kaas, K.P., Fischer, M., Der Transaktionskostenansatz, in: Das Wirtschaftsstudium
22/1993

Kaden, D., Interview vom 4.11.1992, zitiert in: Der Flugleiter, 39/1992

Kahn, A.E., The Economics of Regulation, New York 1970

Kassebohm, W., Betriebsklima und Flugsicherheit, Der Flugleiter, Frankfurt am Main,
3/68 15. Jahrgang

Kirsch, W.: Einführung in die Theorie der Entscheidungsprozesse, 2.Auflage, Wiesba-
den 1977

Knoke, D., Political Networks. The Structural Perspective, Cambridge 1990, S. 156

M. Krakowski, (1988), Theoretische Grundlagen der Regulierung, in: M. Krakowski,
Hrsg., Regulierung in der Bundesrepublik Deutschland, Hamburg 1988

Küpper, W./Ortmann, G. (1986): Mikropolitik in Organisationen, in: Die Betriebswirt-
schaft 46, 1986

Küpper, W., Ort mann, G., Hrsg., Mikropolitik: Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen, Opladen, 1992.

Laffont, J.-J., Tirole, J. (1993): A Theory of Incentives in Procurement and Regulation, Cambridge, Mass.

Lakatos, I., (1970): Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes, in: Lakatos, I., Musgrave, A. (Hrsg.): Criticism and the Growth of Knowledge, Cambridge, Mass.

Lawler. E.J., Bacharach, S.B., Political Action and Alignment in Organizations, in: S.B. Bacharach, Hrsg., Research in the Sociology of Organizations, Vol. 2, Greenwich (Conn.) 1983

Lawrence, P.R., Lorsch, J.W.: Organization and Environment. Managing Differentiation and Integration, Cambridge/Mass., 1967

Lazonick, W., O'Sullivan, M., Organization, Finance, and International Competition, in: Industrial and Corporate Change 5/1995

Leblicici, H., Transactions and Organizational Form: A Re-analysis, in: Organization Studies 6/1985

Lévi-Strauss, C., Das wilde Denken, Frankfurt/M., 1973

Lieske, U., Sicher Fliegen, in: Frankfurter Rundschau vom 8.5.1973

Mahnkopf, B., Markt, Hierarchie und soziale Beziehungen. Zur Bedeutung reziproker Beziehungsnetzwerke in modernen Marktgesellschaften, in: N. Beckenbach/W.v. Treek, Hrsg., Umbrüche gesellschaftlicher Arbeit, Soziale Welt - Sonderband 9, Göttingen 1994

March, J.G., Olsen, J.P., Ambiguity and Choice, Bergen, 1976

Marholdt, J., Der Himmel duldet keinen Aufschub, in: Süd Kurier v. 27.9.89; Vorholz, F., In der Warteschleife, in: DIE ZEIT, Nr.40 v. 29.9.89

Marin, B., Mayntz, R., Introduction: Studying Policy Networks, in: dies., Hrsg., Policy Networks. Empirical Evidence and Theoretical Consideration, Frankfurt/Main 1991

Mayntz, R., Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen, in: A. Héretier, Hrsg., Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen 1993 (= Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24)

Mayntz, R., Scharpf, F.W., Der Ansatz des akteurzentrierten Institutionalismus, in: dies., Hrsg., Gesellschaftliche Regelung und politische Steuerung, Frankfurt/Main 1995

McCloskey, D.N., Hersh, G.K., A Bibliography of Historical Economics to 1980, Cambridge University Press 1990

Michaelis, E., Organisation unternehmerischer Aufgaben - Transaktionskosten als Beurteilungskriterium, Frankfurt/Main 1985

Michaelis, P., Regulate us, please ! On Strategic Lobbying in Cournot-Nash Oligopoly, in: Journal of Institutional and Theoretical Economics 159/1994

Michels, H., Die Flugsicherung darf nicht privatisiert werden, in: Die Bundeswehr 10/1991

Müller, J., Vogelsang, I., Staatliche Regulierung, Baden-Baden 1979

Musgrave, R.A., Finanztheorie, 2. Aufl., Tübingen 1969

Musgrave, R.A., Musgrave, P.B., Kultmer, L., Die öffentlichen Finanzen in Theorie und Praxis, Bd. 1, 3. Aufl., Tübingen 1984

Narayanan, V.K., Fahey, L., The Micro-politics of Strategy Formulation, in: Academy of Management Review 7/1982

Neuberger, O., Mikropolitik. Der alltägliche Aufbau und Einsatz von Macht in Organisationen, Stuttgart 1995

Niskanen, W.A., Bureaucracy and Representative Government, Chicago 1971

Noll, R.G., Owen, B.M., The Political Economy of Deregulation, Washington 1983

Noll, R., The Political Foundations of Regulatory Policy, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 139/1983

Oettle, K., Grundfragen öffentlicher Betriebe, Baden-Baden 1976

Oevermann, U., Genetischer Strukturalismus und das sozialwissenschaftliche Problem der Erklärung der Entstehung des Neuen, in: S. Müller-Doohm (Hrsg.), Jenseits der Utopie. Theoriekritik der Gegenwart, Frankfurt/Main 1991

Olson, M., Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen 1968

Olson, M., Aufstieg und Niedergang von Nationen, Tübingen 1985

Ortmann, G. (1990), Computer und Macht in Organisationen: mikropolitische Analysen, Opladen 1990

Ortmann, G., (1995), Formen der Produktion, Opladen

Ortmann, G., (1995), Organisation und Psyche. In: Volmerg, B., Leithäuser, T., Neuberger, O., Ortmann, G., Sievers, B., (Hrsg.): Nach allen Regeln der Kunst. Macht und Geschlecht in Organisationen. Freiburg

Ortmann, G. (1995), Unter der Hand. Zur Virulenz verpönter Interaktion. In: Volmerg, B., Leithäuser, T., Neuberger, O., Ortmann, G., Sievers, B., (Hrsg.): Nach allen Regeln der Kunst. Macht und Geschlecht in Organisationen. Freiburg

Ortmann, G., (1995), Lean - Zur Rekursiven Stabilisierung von Kooperation, in: Formen der Produktion, Westdeutscher Verlag, Opladen

O.V., Kohls Bedenken, in: DER SPIEGEL, vom 22.5.1989

O.V., Bonn will Ausbau von Flughäfen beschleunigen, in: Rheinische Post vom 4.7.98, Nr. 152

O.V., Die zivile Flugsicherung stößt an ihre Grenzen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung Nr. 171 vom 26.7.1991

O.V., Bonn will Ausbau von Flughäfen beschleunigen, in: Rheinische Post, vom 4.7.98, Nr. 152

O.V., Auch Flughäfen privatisieren, in: Handelsblatt, vom 27.7.94

O.V., Möllemann für Hochschul-Verkauf, in: Rheinische Post vom 22.6.98, Jahrgg. 53 Nr. 141

O.V., Gehälter und Pensionen explodieren, in: Rheinische Post vom 19.8.98

O.V., Monopolkommission will umfangreiche Marktöffnung, in: Rheinische Post vom 8.7.98

O.V., Parteibuch tabu, in: Focus Nr. 39 vom 21.9.98

O.V., Gefahr durch Lotsen, DER SPIEGEL, 25/1986

O.V., Ist Fliegen bei uns gefährlich ? Die Ursachen der mangelhaften Flugsicherung über der Bundesrepublik, Frankfurter Rundschau vom 22.4.1964.

O.V., Flugsicherung auf dem neuesten Stand, in: Frankfurter Neue Presse v. 25.1. 62

O.V., Flugsicherer drohen Bonn, in: Rheinische Post vom 13.8.68

O.V., Das Interview, in: Der Flugleiter, 21/1974, Heft 3

O.V., Bonn will Ausbau von Flughäfen beschleunigen, in: Rheinische Post vom 4.7.98 - Nr. 152

- O.V., Eine Dokumentation des VDF, in: Der Flugleiter, 17/1970, Heft 4
- O.V., Vielen Dank Herr Minister!?, in: Der Flugleiter, Frankfurt a. M., 3/74, 21
- O.V., Regierung: Vorwürfe der Fluglotsen sind unbegründet, in: Die Welt, 14.8.73
- O.V., Verspätung, in: Der Flugleiter, 38/1991, Heft 4
- O.V., Eine Dokumentation des VDF, in: Der Flugleiter, 17/1970, Heft 4
- O.V., Lotsen und Piloten sind sich einig: So geht es am Himmel nicht weiter, in: Höchster Kreisblatt vom 11.5.1988
- Pappi, F.U., Policy-Netze: Erscheinungsform moderner Politiksteuerung oder methodischer Ansatz ?, in: A. Héretier, Hrsg., Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung, Opladen 1993 (= Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 24)
- Perrow, Ch., The Organizational Context of Human Factors Engineering, in: Administrative Science Quarterly, 28, 1983
- Perrow, Ch., Economic Theories of Organization, in: Theory and Society 15/1986
- Perrow, Ch. Markets, Hierarchies and Hegemony, in: A.H. van de Ven / W.F. Joyce, Hrsg., Perspectives on Organization Design and Behavior, New York 1981
- Pettigrew, A.M., The Politics of Organizational Decision-making, London, 1973
- Pettigrew, A.M.: The politics of organizational decision-making, London 1973; MacMillan, C.J./Jones, P. (1986): Strategy formulation: Power and politics, St. Paul 1986
- Pfeffer, J., Salancik, G.R., The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective, New York 1978.
- Picot, A., Transaktionskosten, in: Die Betriebswirtschaft 45/1985
- Piepgras, I., Kieker, B., Die Hölle am Himmel, in: Die ZEIT, vom 10.6.88
- Polinsky, A. Mitchell (1974), Economic Analysis as a Potentially Defective Product: A Buyer's Guide to Posner's Economic Analysis of Law, Harvard Law Review 87
- Richter, R., Sichtweise und Fragestellungen der Neuen Institutionenökonomik, in: Zeitschrift für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften 110/1990
- Riedle, R., Gerüstet für das nächste Jahrzehnt ? - Zukunftsperspektiven der Flugsicherung, in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e.V. -DVWG-, Bergisch Gladbach, B 111, Kurs III/88

-
- Ruhnau, H., Für das Wachstum "weißer Industrien" wird die Luftfahrt immer unentbehrlicher, in: Handelsblatt Nr. 251 v. 30. / 31.12.88
- Ruhnau, H., Eindeutig museumsreif, in: DER SPIEGEL Nr.46/88
- Samuels, W.J., Mercurio, N., (1984), A Critique of Rent-Seeking Theory, in: Colander, D.C., (Hrsg.): Neoclassical political economy. Cambridge, Mass.
- Sievers, B.(1974):Geheimnis und Geheimhaltung in sozialen Systemen, Opladen
- Sohmen, E., Allokationstheorie und Wirtschaftspolitik, Tübingen 1976
- Schelling,T.C.: The strategy of conflict, Cambridge/Mass. 1963
- Schmidt, I., Wettbewerbstheorie und -politik. Eine Einführung, Stuttgart 1981
- Schmidt, I., Kirschner, U., Capture Theory - Ein Erklärungsansatz für die mangelnde Effizienz der Regulierung, in: Wirtschaftswissenschaftliches Studium 1987
- Schmidt, R., Öffentliches Wirtschaftsrecht. Allgemeiner Teil, Berlin u. a. 1990
- Schreyögg, G.: Unternehmensstrategie - Grundlagen einer Theorie strategischer Unternehmensführung, Berlin/New York 1984
- Schrötter, G., Der deutsche Himmel ist bald dicht, in: Südwest Presse vom 28.8.87
- Schumann, J., (1984), Grundzüge der mikroökonomischen Theorie, 4. Auflage, Berlin u.a.
- Schumann, J., Die Unternehmung als ökonomische Institution, in: Das Wirtschaftstudium 15/1987
- Schreyögg, G.: Unternehmensstrategie - Grundlagen einer Theorie strategischer Unternehmensführung, Berlin/New York, 1984
- Schumpeter, J., Capitalism, Socialism, and Democracy, London 1943
- Schuster, A., Ausgedient ? - Die Neuordnung der BFS in der Diskussion, in: Aerokurier 10/89
- Stigler, G.J., The Theory of Economic Regulation, in: The Bell Journal of Economics and Management Science 2/1971
- Thiemeyer, T., (1983), Deregulation in the Perspective of the German Gemeinwirtschaftslehre, in: Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft 139/1983
- Thiemeyer, T., Gemeinwirtschaftlichkeit als Ordnungsprinzip. Grundlegung einer Theorie gemeinnütziger Unternehmen, Berlin 1970

Tietzel, M., (1981), Die Rationalitätsannahme in den Wirtschaftswissenschaften oder der homo oeconomicus und seine Verwandten, in: Jahrbuch für Sozialwissenschaft, 32. Jahrgang 1981

Tietzel, M., Der Neue Institutionalismus auf dem Hintergrund der alten Ordnungsdebatte, in: Jahrbuch für Neue Politische Ökonomie 10/1991

Tollison, R.D., Rent Seeking: A Survey, in: Kyklos 35/1982

Trampler, H.-P., Verfassungs- und unternehmensrechtliche Probleme der bundesdeutschen Flugsicherung, Duncker und Humblot, Berlin 1993, Schriften zum öffentlichen Recht; Bd. 626

Türk, K., Grundlagen einer Pathologie der Organisation, Stuttgart 1976

Türk, K., Neuere Entwicklungen in der Organisationsforschung, Ein Trendreport, Stuttgart, 1979

Türk, K., Politische Ökonomie der Organisation, in: A. Kieser, Hrsg., Organisations-theorien, Stuttgart 1993

Wächter, H., Forschungsaufgaben der Personalwirtschaftslehre, in: Zeitschrift für Personalforschung 4/1990

Weber, M., Politik als Beruf, in: Schriften zur theoretischen Soziologie und zur Soziologie der Politik und Verfassung, Frankfurt, 1947

Weick, K.E., Der Prozeß des Organisierens, Frankfurt a.M., 1986

Weizsäcker, C.C.v., Institutioneller Wandel im Prozeß der wirtschaftlichen Entwicklung: Weshalb wir heute soviel von Deregulierung sprechen, in: E. Fulda, Hrsg., Energieunternehmen in einem kritischen Umfeld, Köln 1994

Werner, M., Regulierung und Deregulierung des Verkehrssektors in der wirtschaftswissenschaftlichen Diskussion - Die Theorie der Regulierung, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 1988

Williamson, O.E., The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting, New York/London 1985

Quellenverzeichnis

Allgemeine Verwaltungsvorschrift des Bundesministers für Verkehr zum Gesetz über die BFS vom 8.4.1968 (AVV/BFS) bzw. § 27c und § 29 LuftVG

AOPA-Letter Juli/August 4/95, herausgegeben von AOPA-Germany, Verband der Allgemeinen Luftfahrt e.V., Egelsbach, 1995

Bericht des Bundesministers für Verkehr an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages, Bonn im Februar 1988

Bericht des Bundesministeriums für Verkehr an den Haushaltsausschuß des Deutschen Bundestages, "Wege zur Lösung der aktuellen Probleme der Flugsicherung", Bonn, 15.9.1988

CDU-Dokumentation 2/1991: Koalitionsvereinbarung für die 12. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages

DBB (Deutscher Beamtenbund) - Dokumente 4, Die Beamten und das Streikrecht, Verlagsanstalt des DBB, herausgegeben von der Bundesleitung des Deutschen Beamtenbundes, Bonn-Bad Godesberg, S. 39-51

Denkschrift zur Situation im FS-Betriebsdienst der Bundesanstalt für Flugsicherung vom 4.10.1968, Verband Deutscher Flugleiter, Frankfurt am Main, 1968

Deregulierungskommission: Marktöffnung und Wettbewerb, Unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen, Hrsg., Stuttgart 1991

Deregulierungskommission. Unabhängige Expertenkommission zum Abbau marktwidriger Regulierungen, Hrsg., Marktöffnung und Wettbewerb, Stuttgart 1991, Ziff. 1 (1).

Deregulierung als ordnungs- und prozeßpolitische Aufgabe, Bericht über den wissenschaftlichen Teil der 48.Mitgliederversammlung der Arbeitsgemeinschaft deutscher wirtschaftswissenschaftlicher Forschungsinstitute e.V. in Bonn am 9. und 10. Mai 1985, Beihefte zur Konjunkturpolitik, Heft 32, Berlin 1986

Deutsche Lufthansa CGN, CA vom 17.4.89, Folie 2000.45-47

Deutscher Bundestag, 11. Wahlperiode, Beschlußempfehlung und Bericht des Ausschusses für Verkehr, Drucksache 11/4249 vom 8.3.1989
Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/2411

Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes, Drucksache 12/1800 (Sachgebiet 100), v.11.12.91

Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes, Drucksache 12/1801 (Sachgebiet 96), v. 11.12.1991

Deutsches Beamtenjahrbuch, Walhalla und Praetoria Verlag GmbH & Co KG, Regensburg

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Horn, M., Knieps, G., Müller, J.), Die gesamtwirtschaftliche Bedeutung von Deregulierungsmaßnahmen in den USA: Schlußfolgerungen für die Bundesrepublik Deutschland, Forschungsauftrag des Bundesministers für Wirtschaft, Berlin 1986;

DFS-Experten-Workshop, Langen, 26./27. August 1996, DFS Deutsche Flugsicherung GmbH - Zentralbereich Unternehmensentwicklung, Offenbach a. M. (Hrsg.)

DFS-Experten Workshop 1997 - Wachstum ohne Grenzen ?, DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Offenbach a. M. (Hrsg.)

Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes vom 18.1.1990, Deutscher Bundestag, 11. Wahlperiode, Bundesdrucksache 11/6261, Sachgebiet 96

Entwurf eines Zehnten Gesetzes zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes vom 7.2.1990, Gesetzentwurf der Bundesregierung, Bundesdrucksache 80/90, 121 (323) - 950 01 - Lu 78/90

Erlaß des Bundesministers für Verkehr L6 - 623/3-2301 Vm/62

Geschäftsberichte 1993-97 der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, Offenbach a. M. (Hrsg.)

Gesetzentwurf der Bundesregierung, Drucksache 11/6745

Gesetz über die Bundesanstalt für Flugsicherung (BFS-Gesetz); BGBl I S. 70 vom 23.3.1953

Gesetz über das Luftfahrt Bundesamt (LBA-Gesetz); BGBl I S. 354 vom 30.11.54

Gesetz zur Änderung des Gesetzes über die BFS vom 15.8.74, BGBl I S.1969, i.V.m. dem Haushaltsstrukturgesetz vom 18.12.75, BGBl I

10. ÄndGLuftVG, veröffentlicht am 23.7.92 BGBl I S. 1370

Institut für Weltwirtschaft (Busch, A., Groß, A., Laaser, C.-F., Soltwedel, R.) Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik Deutschland, Forschungsauftrag des Bundesministers für Wirtschaft, Kiel 1986.

Jahrbuch der Luftwaffe 1970; Einführung des Düsenkampfflugzeuges vom Typ Starfighter F 104

Laufbahn-, Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den gehobenen Flugsicherungskontrolldienst, veröffentlicht im Verkehrsblatt des BMV, Heft 6 vom 3.3.1964

Laufbahn-, Ausbildungs- und Prüfungsordnung für den gehobenen Flugsicherungskontrolldienst vom 3.3.64, Z2, Pwa 9/348 In/63

Luft Verkehrs Ordnung (LuftVO) vom 14.11.1969 (BGBl. I S. 2117)

Luft Verkehrs Gesetz (LuftVG), BGBl I S. 1113 i.d.F. vom 14.1.1981

Manual of Operation for the Air Traffic Control Service (ATC), Edition 1996, English

Merkblatt für Bewerber für den Flugsicherungskontrolldienst vom 10.1.1961, BFS, Frankfurt/Main, III 3 Az.: 833 2

Mitarbeiterhandbuch der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH

Monopolkommission: Sechstes Hauptgutachten 1984/85, Zff. 32

Protokoll der Besprechung vom 17.12.87 im Bundesministerium für Verkehr, LR13/22.23.70-02, Bonn, den 14.1.1988, Betr. Verspätungen im Luftverkehr an den Flughäfen München und Frankfurt

Protokoll des Deutschen Bundestages zur "Aktuellen Stunde im Deutschen Bundestag am 22.6.1988", Deutscher Bundestag, 11. Wahlperiode, 86. Sitzung, Bonn, den 22.6.1988

Rahmenvereinbarung BMV-DFS vom 23.12.92 §1

Richtlinie 92/49/EWG des Rates vom 18.6.92 zur Koordinierung der Rechts- und Verwaltungsvorschriften für die Direktversicherung (mit Ausnahme der Lebensversicherung) sowie zur Änderung der Richtlinien 73/239/EWG und 88/357/EWG (Dritte Richtlinie Schadenversicherung, Abl. EG 1992 L 228/1)

Roland Berger & Partner GmbH, »Gutachterliche Prüfung der Rechtsformen Gesellschaft mit beschränkter Haftung und eingetragener Verein für die Flugsicherungsorganisation des Bundes«, München, 21.8.1989

Statement von Bundesverkehrsminister Krause zur Pressekonferenz zur Privatisierung der Flugsicherung am 30. April 1992 in Bonn, veröffentlicht vom Pressedienst des Bundesministers für Verkehr, Bonn, den 30.4.1992

Statistischer Jahresbericht 1991 Luftverkehr, Bundesanstalt für Flugsicherung, Erprobungsstelle, Offenbach am Main

Statistische Jahresberichte, DFS Geschäftsbereich FS-Dienste, Bereichssteuerung FCG Statistik,

Transmission, Das Mitarbeitermagazin der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH, alle Ausgaben

Unterrichtung durch den Bundespräsidenten, Deutscher Bundestag, 12. Wahlperiode, Drucksache 12/67 vom 05.02.91

Vahlens großes Wirtschaftslexikon, Dichtl, E., Issing, O, (Hrsg.), Verlag C. H. Beck, Verlag Vahlen, München 1987, Band 2

Verordnung (EWG) Nr. 881/92 vom 26.3.1992 über den Zugang zum Güterkraftverkehrsmarkt in der Gemeinschaft für Beförderungen aus dem oder in das Gebiet eines Mitgliedstaates oder durch das Gebiet eines oder mehrerer Mitgliedstaaten, Abl. EG 1992 L 95/1

Verordnung 2408/92 vom 23. 7.1992 über den Zugang von Luftverkehrsunternehmen der Gemeinschaft zu Strecken des innergemeinschaftlichen Flugverkehrs Abl. EG 1992 L 240/8.

Vorschlag für eine Verordnung zur endgültigen Regelung der Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Güterkraftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaates, in dem sie nicht ansässig sind, Abl. EG 1991 C 317/10;

Warncke und Scholz vereinbaren Entlastungen im Luftraum, Pressestelle des Bundesministers für Verkehr, Kennedyallee 72, 53113 Bonn

Zehn Jahre Bundesanstalt für Flugsicherung 1953-1962, Selbstverlag der BFS, Frankfurt am Main, 1963

Zehntes Gesetz zur Änderung des Luftverkehrsgesetzes vom 23.7.1992 Bundesgesetzblatt Jahrgang 1992, Teil I, BGBl I S. 1370-1378

ANHANG

Fragebogen

BITTE NUR BEANTWORTEN, WENN SIE
VOR DEM 30. SEPTEMBER 1992
IN DIE FLUGSICHERUNG EINGETRETEN SIND !

VORWEG BEREITS HERZLICHEN DANK FÜR IHRE BEREITSCHAFT,
DIE FOLGENDEN FRAGEN ZU BEANTWORTEN !

Bei dem Ihnen vorliegenden Fragebogen handelt es sich um eine Erhebung der Universität Wuppertal im Rahmen eines Forschungsprojektes zum Thema der Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Der aktuelle Privatisierungsprozeß der BFS/DFS steht hier im Mittelpunkt der Forschungsarbeit eines Promovenden.

Strikte Anonymität wird ausdrücklich zugesichert.

Bitte werfen Sie den Fragebogen nach dem Ausfüllen bis zum 31.10.1995
in den vorgesehenen Behälter beim Betriebsrat.

Der Fragebogen befaßt sich damit, wie Sie die Privatisierung der Flugsicherung (also den Übergang in die neue Organisationsform einer GmbH) sehen und wie Sie diesen Übergang und seine Folgen beurteilen.

Zu den meisten Fragen sind einige Antwortmöglichkeiten vorgegeben, die Sie nur anzu-
kreuzen brauchen. Bei einigen Fragen sind jedoch keine Antworten vorgegeben; hier wäre
ich Ihnen sehr dankbar, wenn Sie stichwortartig Ihre Ansicht zu dem Thema
skizzieren würden.

-
- 0) In welcher Funktion sind Sie bei der Flugsicherung tätig?
- | | vor dem
1.1.1993 | heute |
|--|-----------------------|-----------------------|
| Operativer Flugsicherungsdienst
(Fluglotse/Flugdatenbearbeiter) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| oberes/mittleres Management | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| sonstige Funktionen | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
- 1) Wie lange waren Sie vor Inkrafttreten der Privatisierung (also vor dem 1.1.1 99 3) schon bei der Flugsicherung beschäftigt?
- | | |
|---------------------|-----------------------|
| 3 Monate bis 1 Jahr | <input type="radio"/> |
| 1 - 3 Jahre | <input type="radio"/> |
| 3 - 5 Jahre | <input type="radio"/> |
| 5 - 10 Jahre | <input type="radio"/> |
| über 10 Jahre | <input type="radio"/> |
- 2) Als Sie das erstmal von den Plänen für eine Privatisierung der Flugsicherung hörten, wie war da ganz allgemein Ihre erste Reaktion?
- | | |
|-------------------------|-----------------------|
| strikt dagegen | <input type="radio"/> |
| sehr skeptisch | <input type="radio"/> |
| unsicher | <input type="radio"/> |
| erwartungsvoll | <input type="radio"/> |
| uneingeschränkt positiv | <input type="radio"/> |
- 3 a) Wie haben Sie damals die möglichen Folgen der Privatisierung für Sie selbst und ihre Arbeitssituation beurteilt ?
- | | |
|--------------|-----------------------|
| eher negativ | <input type="radio"/> |
| neutral | <input type="radio"/> |
| eher positiv | <input type="radio"/> |
- 3 b) Es wäre eine große Hilfe, wenn Sie in Stichworten zwei oder drei der wichtigsten Folgen für Sie selbst angeben würden, die Sie damals erwartet haben:

- 4) Wie haben Sie damals die möglichen Folgen der Privatisierung für die Effizienz der Flugsicherung beurteilt?
- eher negativ
- neutral
- eher positiv
- 5) Haben Sie die der Privatisierung vorangegangenen Diskussionen und Auseinandersetzungen intensiv verfolgt oder eher am Rande und zufällig wahrgenommen?
- intensiv verfolgt
- habe versucht, auf dem Laufenden zu bleiben
- eher sporadisch und zufällig wahrgenommen
- mit geringem Interesse und beiläufig
- 6) Haben Sie sich an diesen Diskussionen und Auseinandersetzungen aktiv beteiligt oder sie nur verfolgt?
- aktiv beteiligt
- in Maßen aktiv beteiligt
- eigentlich nur beobachtet und verfolgt
- hat mich wenig bis überhaupt nicht interessiert
- 7) Wenn Sie alles in allem nehmen und einmal ganz generell urteilen, waren Sie für oder gegen eine Privatisierung?
- dafür
- dagegen
- unentschieden
- 8 a) Unmittelbar nach der Privatisierung, also nach dem 1.1.1993, hat sich da etwas für Sie persönlich in Ihrem beruflichen Umfeld geändert, das Sie auf die Privatisierung zurückführen?
- nein
- wenig
- viel

8 b) Es wäre eine große Hilfe, wenn Sie kurz und in Stichworten angeben könnten, was sich für Sie geändert hat:

9 a) Und bezüglich der Effizienz, mit der die Flugsicherung ihre Aufgaben erfüllt, hat sich da unmittelbar nach der Privatisierung etwas geändert ?

nein

wenig

viel

9 b) Es wäre auch hier eine große Hilfe, wenn Sie kurz angeben könnten, wie diese Veränderungen aussahen:

10 a) Wenn Sie die Lage betrachten, wie sie heute ist, sehen Sie inzwischen für Sie persönlich in ihrer Arbeitssituation Veränderungen aufgrund der Privatisierung?

nein

wenige

viele

10 b) Es wäre wiederum eine große Hilfe, wenn Sie stichwortartig angeben könnten, wie diese Veränderungen aussehen:

10 c) Und wie beurteilen Sie heute die Folgen der Privatisierung für sich selbst und ihre Arbeitssituation?

eher negativ

neutral

eher positiv

11 a) Teilen Sie die Ansicht, die Flugsicherung arbeite heute effizienter als vor der Privatisierung?

- ja, uneingeschränkt
- in der Tendenz ja
- sehe keine Veränderungen
- nein, die Flugsicherung arbeitet heute weniger effizient als vor der Privatisierung

11 b) Wenn Sie Verbesserungen in der Effizienz der Flugsicherung sehen, inwieweit geht dies Ihrer Meinung nach tatsächlich auf die Privatisierung zurück?

- ausschließlich
- zum größeren Teil
- zum kleineren Teil
- die Verbesserungen sind auf ganz andere Ursachen zurückzuführen

11 c) Wenn Sie annehmen, daß die Verbesserungen auf ganz andere Ursachen zurückzuführen sind als auf die Privatisierung, könnten Sie bitte diese Ursachen nennen:

12) Welche Organisation oder welche Personengruppe hat ihrer Ansicht nach den größten Anteil am Zustandekommen der Privatisierung gehabt?

13) Und welche Organisation oder welche Personengruppe hat ihrer Ansicht nach am intensivsten gegen die Privatisierung gewirkt?

 ICH BEDANKE MICH GANZ HERZLICH FÜR DIE BEANTWORTUNG DIESER
 FRAGEN.

Tabellen

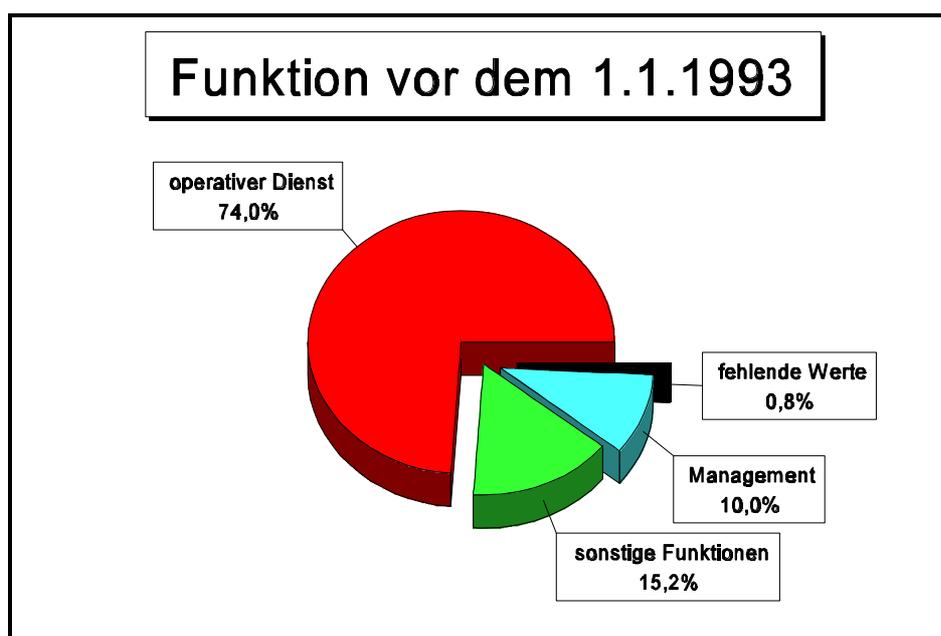
Tabelle 1

zu Kap. III.2.2: Wahrnehmungen zur Privatisierung und zur Effizienz

(1) Frage: In welcher Funktion sind bzw. waren Sie bei der Flugsicherung tätig - heute bzw. vor dem 1.1.1993 ?

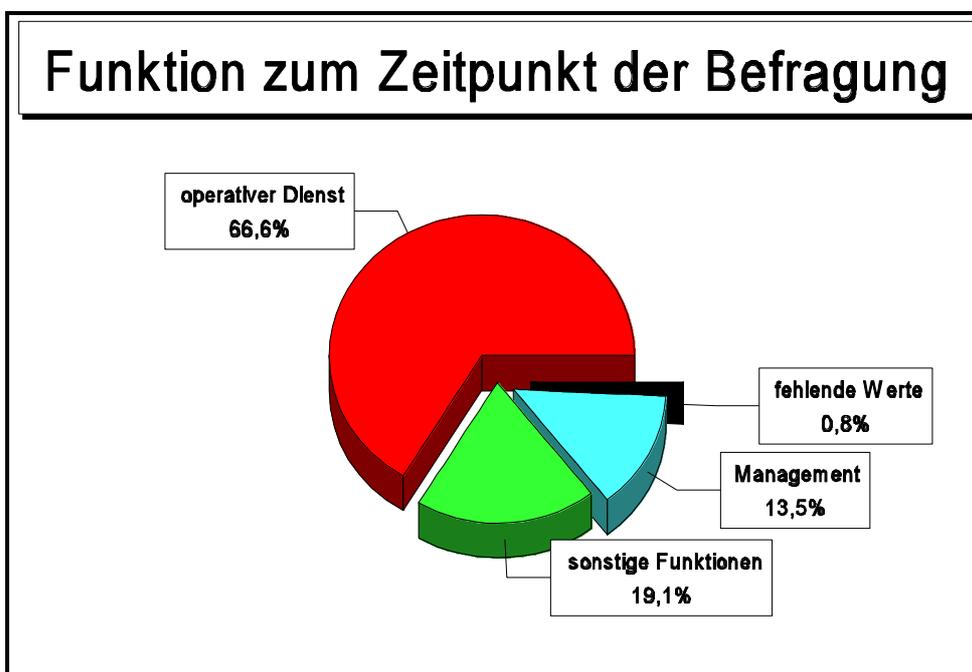
Funktion vor dem 1.1.1993

Kumulierte	Häufigkeit	%-Werte	%-Werte
operativer Flugsicherungsdienst	472	74,0	74,0
oberes/mittleres Management	64	10,0	84,0
sonstige Funktionen	97	15,2	99,2
keine Antwort	5	0,8	100,0
Summe	638	100,0	100,0



Funktion heute

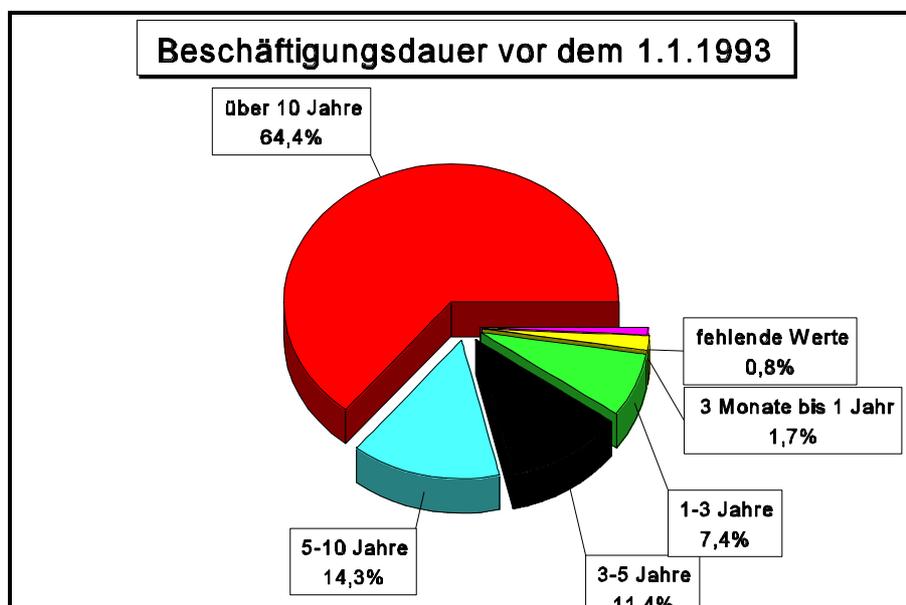
	Häufigkeit	%-Werte	Kumulierte %-Werte
operativer Flugsicherungsdienst	425	66,6	66,6
oberes/mittleres Management	86	13,5	80,1
sonstige Funktionen	122	19,1	99,2
keine Antwort	5	0,8	100,0
	-----	-----	-----
Summe	638	100,0	100,0



(2) Frage: Wie lange waren Sie vor Inkrafttreten der Privatisierung (also vor dem 1.1.1993) schon bei der Flugsicherung beschäftigt ?

Beschäftigungsdauer vor dem 1.1.1993

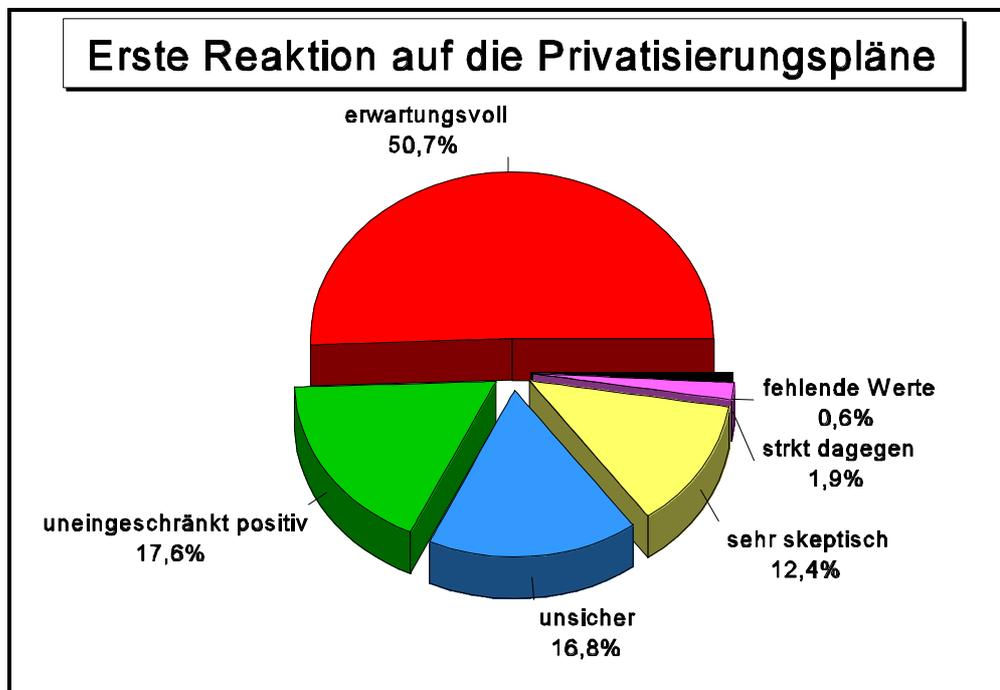
	Häufigkeit	%-Werte	Kumulierte %-Werte
3 Monate bis 1 Jahr	11	1,7	1,7
1 - 3 Jahre	47	7,4	9,1
3 - 5 Jahre	73	11,4	20,5
5 - 10 Jahre	91	14,3	34,8
über 10 Jahre	411	64,4	99,2
keine Antwort	5	0,8	100,0
Summe	638	100,0	100,0



(3) Frage: Als Sie das erstmal von den Plänen für eine Privatisierung der Flugsicherung hörten, wie war da ganz allgemein Ihre erste Reaktion ?

Erste Reaktion auf die Privatisierungspläne

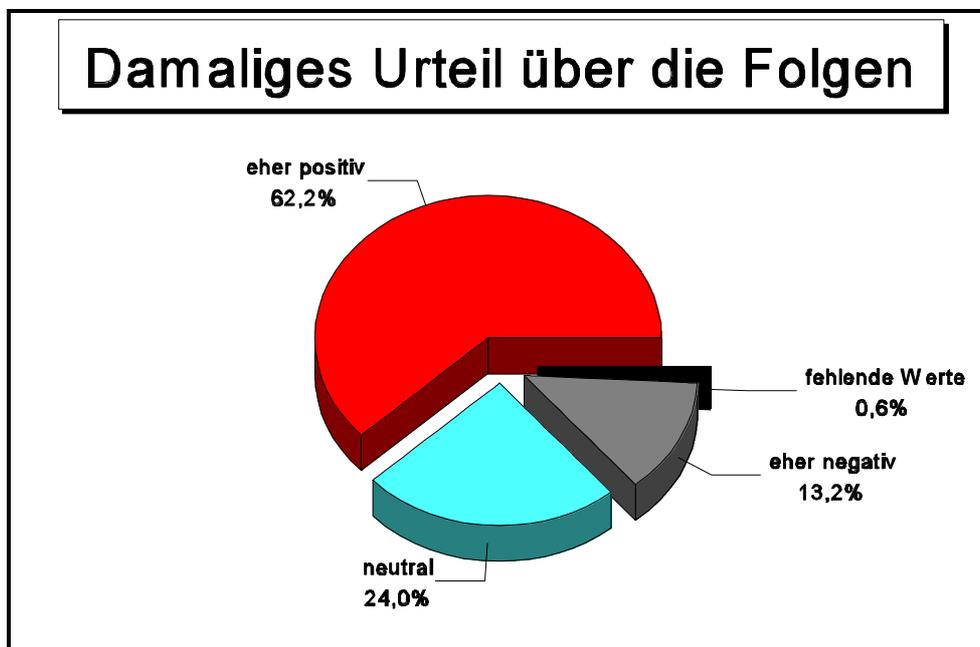
	Häufigkeit	%-Werte	Kumulierte %-Werte
strikt dagegen	12	1,9	1,9
sehr skeptisch	79	12,4	14,3
unsicher	107	16,8	31,1
erwartungsvoll	324	50,7	81,8
uneingeschränkt positiv	112	17,6	99,4
keine Antwort	4	0,6	100,0
Summe	638	100,0	100,0



(4) Frage: Wie haben Sie damals die möglichen Folgen der Privatisierung für Sie selbst und ihre Arbeitssituation beurteilt ?

Damaliges Urteil über die möglichen Folgen für den Mitarbeiter selbst und seine Arbeitssituation

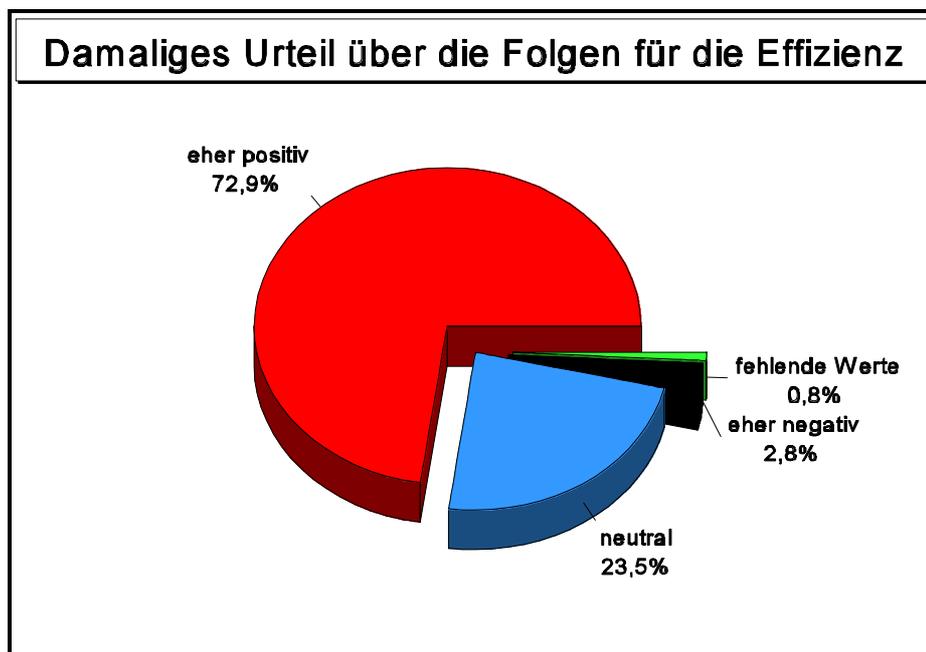
	Häufigkeit	%-Werte	Kumulierte %-Werte
eher negativ	84	13,2	13,2
neutral	153	24,0	37,2
eher positiv	397	62,2	99,4
keine Antwort	4	0,6	100,0
Summe	638	100,0	100,0



(5) Frage: Wie haben Sie damals die möglichen Folgen der Privatisierung für die Effizienz der Flugsicherung beurteilt ?

Damaliges Urteil über die möglichen Folgen für die Effizienz der Flugsicherung

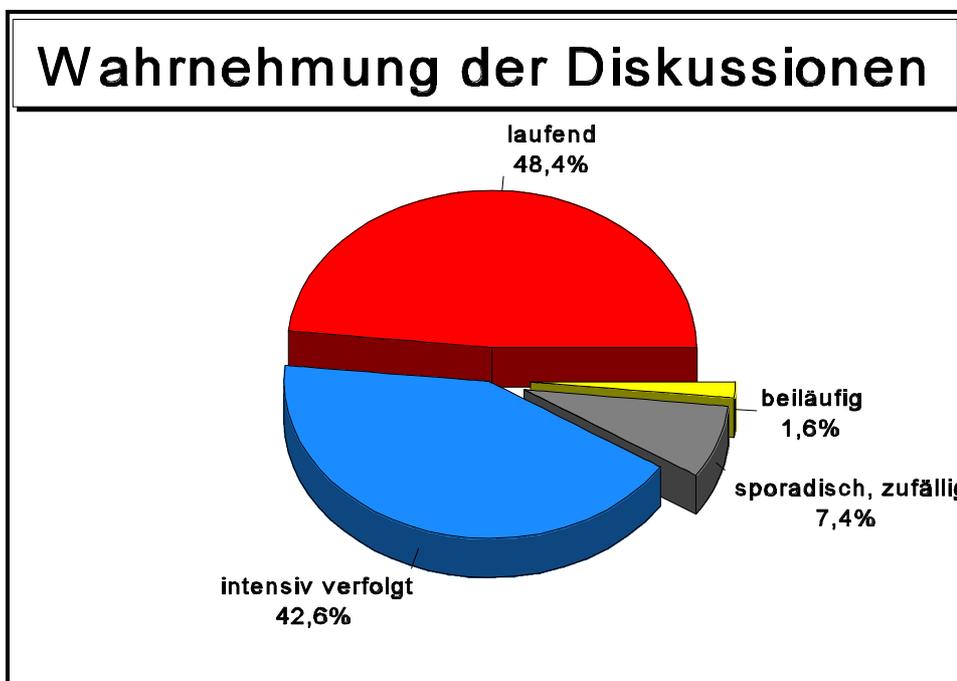
	Häufigkeit	%-Werte	Kumulierte %-Werte
eher negativ	18	2,8	2,8
neutral	150	23,5	26,3
eher positiv	465	72,9	99,2
keine Antwort	5	0,8	100,0
Summe	638	100,0	100,0



(6) Frage: Haben Sie die der Privatisierung vorangegangenen Diskussionen und Auseinandersetzungen intensiv verfolgt oder eher am Rande und zufällig wahrgenommen ?

Wahrnehmung der Diskussionen und Auseinandersetzungen

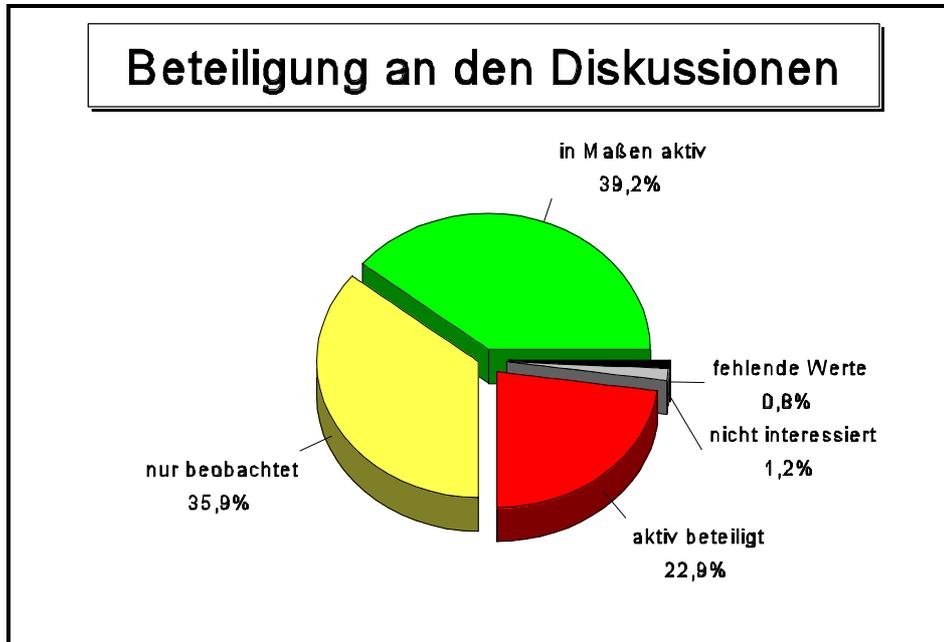
	Häufigkeit	%-Werte	Kumulierte %-Werte
intensiv verfolgt	272	42,6	42,6
habe versucht, auf dem Laufenden zu bleiben	309	48,4	91,0
eher sporadisch und zufällig wahrgenommen	47	7,4	98,4
mit geringem Interesse und beiläufig	8	1,6	100,0
Summe	636	100,0	100,0



(7) Frage: Haben Sie sich an diesen Diskussionen und Auseinandersetzungen aktiv beteiligt oder sie nur verfolgt ?

Beteiligung an den Diskussionen und Auseinandersetzungen

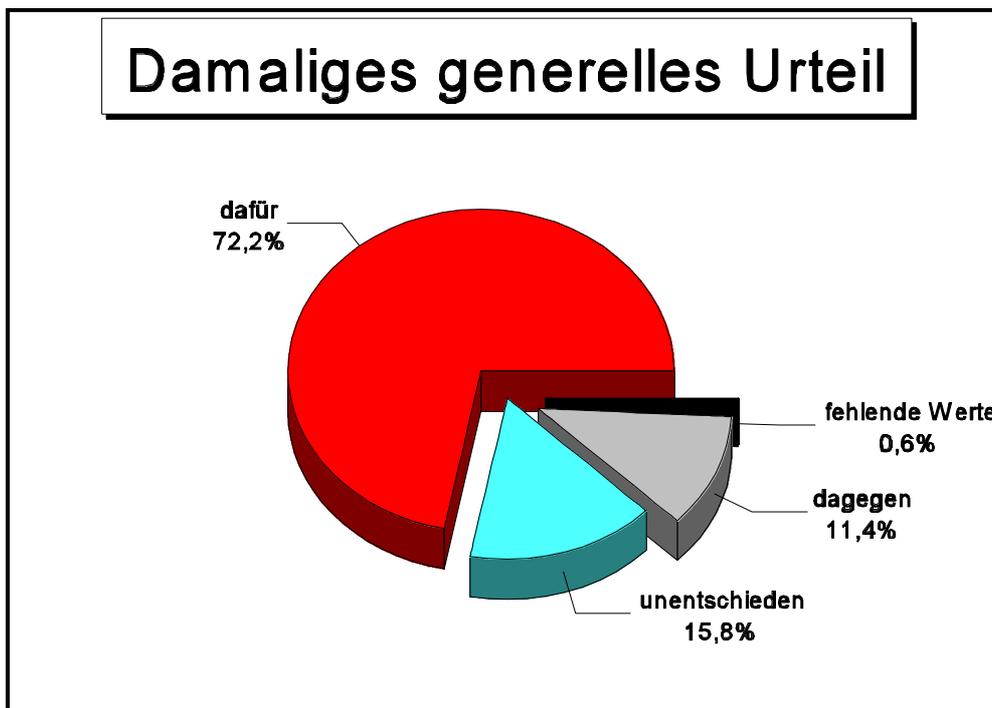
	Häufigkeit	%-Werte	Kumulierte %-Werte
aktiv beteiligt	146	22,9	22,9
in Maßen aktiv beteiligt	250	39,2	62,1
eigentlich nur beobachtet und verfolgt	229	35,9	98,0
hat mich wenig bis überhaupt nicht interessiert	8	1,2	99,2
keine Antwort	5	0,8	100,0
Summe	638	100,0	100,0



(8) Frage: Wenn Sie alles in allem nehmen und einmal ganz generell urteilen, waren Sie für oder gegen eine Privatisierung ?

Damaliges generelles Urteil

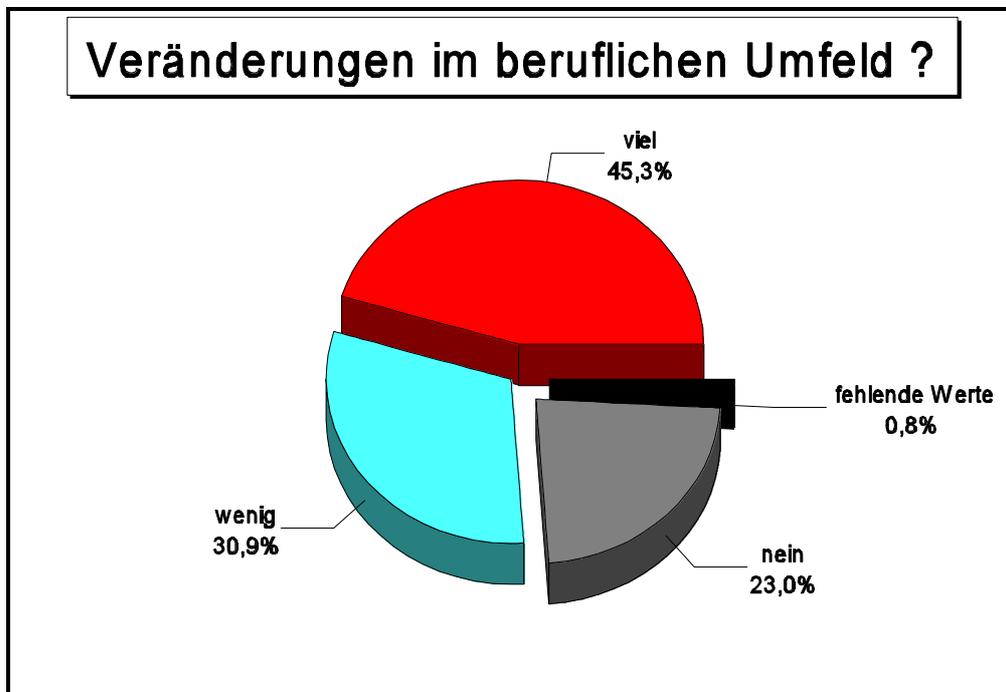
	Häufigkeit	%-Werte	Kumulierte %-Werte
dafür	460	72,2	72,2
dagegen	73	11,4	83,6
unentschieden	101	15,8	99,4
keine Antwort	4	0,6	100,0
Summe	638	100,0	100,0



(9) Frage: Unmittelbar nach der Privatisierung, also nach dem 1.1.1993, hat sich da etwas für Sie persönlich in Ihrem beruflichen Umfeld geändert, das Sie auf die Privatisierung zurückführen ?

Änderungen im persönlichen beruflichen Umfeld aufgrund der Privatisierung unmittelbar danach ?

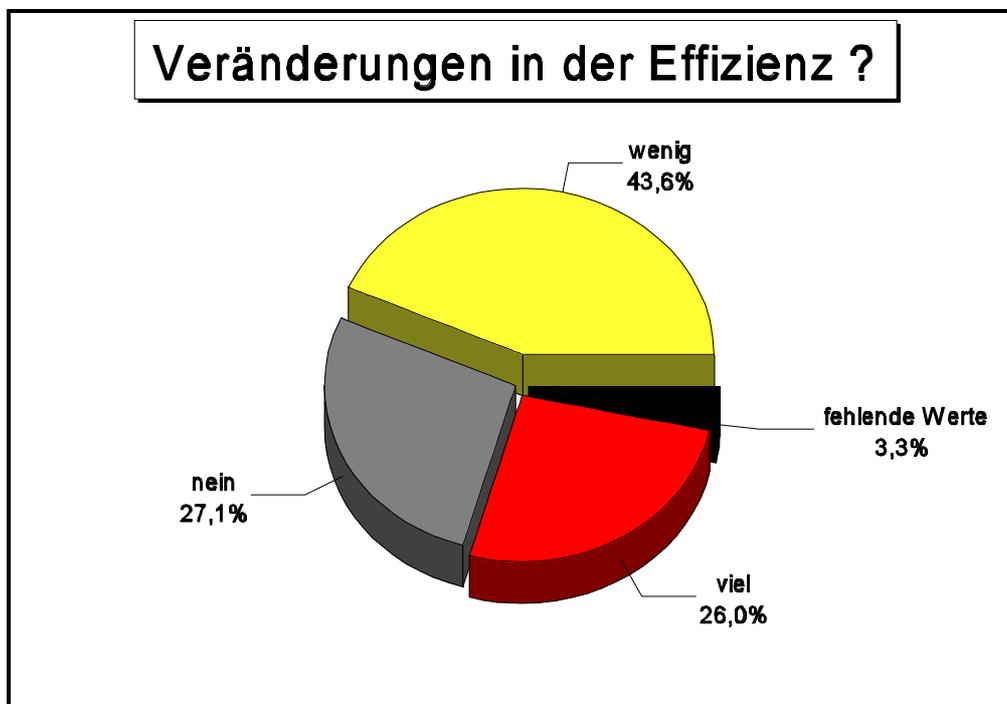
	Häufigkeit	%-Werte	Kumulierte %-Werte
nein	147	23,0	23,0
wenig	197	30,9	53,9
viel	289	45,3	99,2
keine Antwort	5	0,8	100,0
Summe	638	100,0	100,0



(10) Frage: Bezüglich der Effizienz, mit der die Flugsicherung ihre Aufgaben erfüllt, hat sich da unmittelbar nach der Privatisierung etwas geändert ?

Veränderungen in der Effizienz der Flugsicherung unmittelbar nach der Privatisierung ?

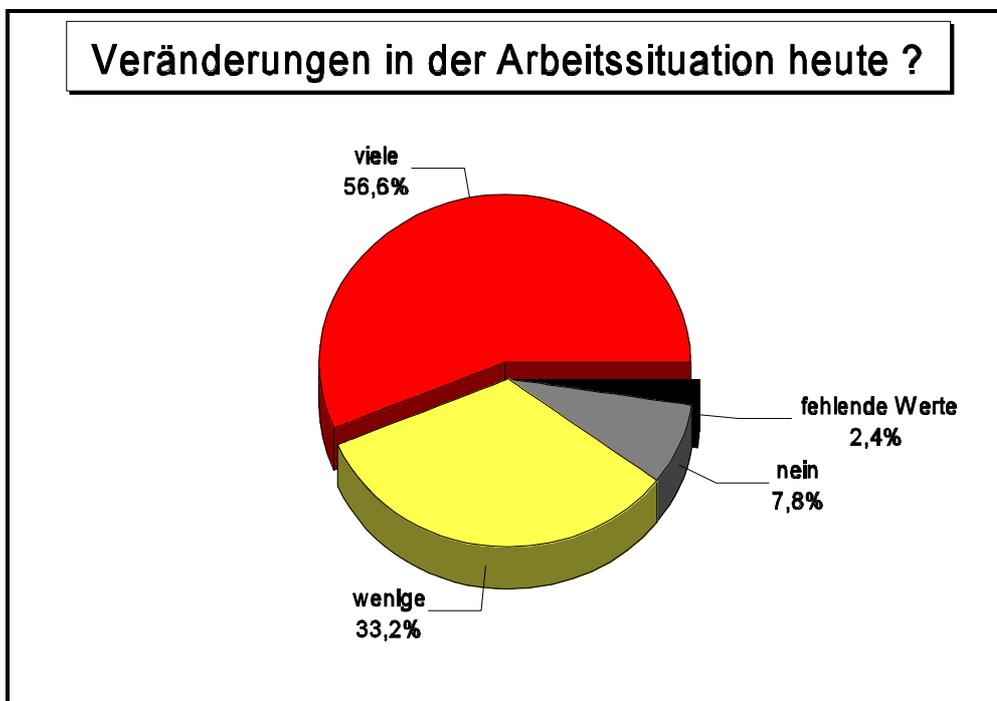
	Häufigkeit	%-Werte	Kumulierte %-Werte
nein	173	27,1	27,1
wenig	278	43,6	70,7
viel	166	26,0	96,7
keine Antwort	21	3,3	100,0
Summe	638	100,0	100,0



(11) Frage: Wenn Sie die Lage betrachten, wie sie heute ist, sehen Sie inzwischen für Sie persönlich in ihrer Arbeitssituation Veränderungen in der Privatisierung ?

Heute Veränderungen in der persönlichen Arbeitssituation aufgrund der Privatisierung ?

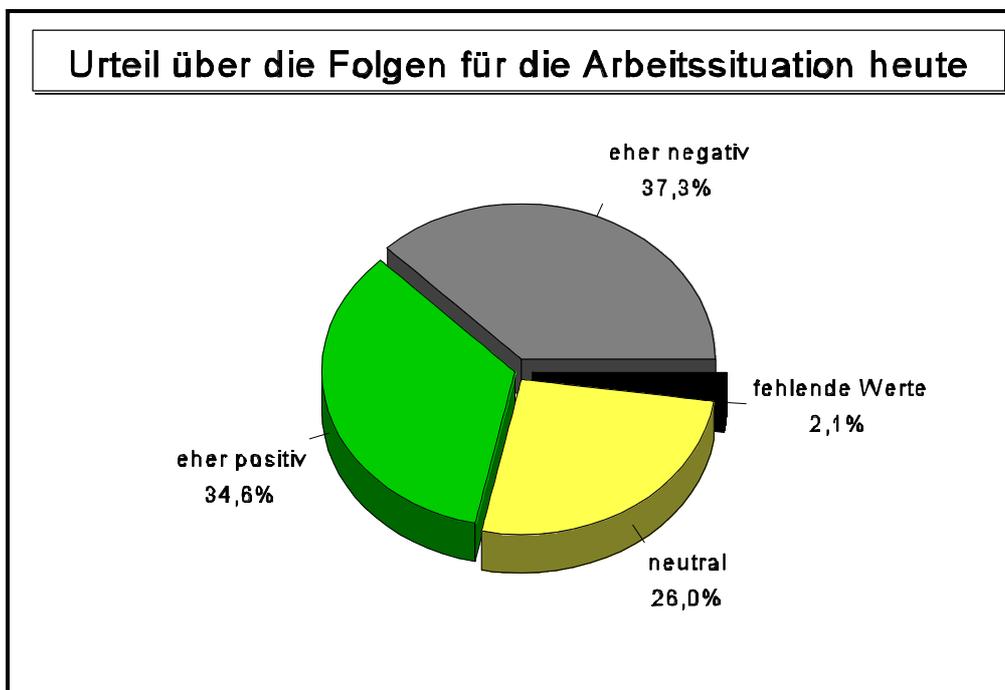
	Häufigkeit	%-Werte	Kumulierte %-Werte
nein	50	7,8	7,8
wenige	212	33,2	41,0
viele	361	56,6	97,6
keine Antwort	15	2,4	100,0
Summe	638	100,0	100,0



(12) Frage: Wie beurteilen Sie heute die Folgen der Privatisierung für sich selbst und ihre Arbeitssituation ?

Heutiges Urteil über die Folgen der Privatisierung persönlich und für die Arbeitssituation

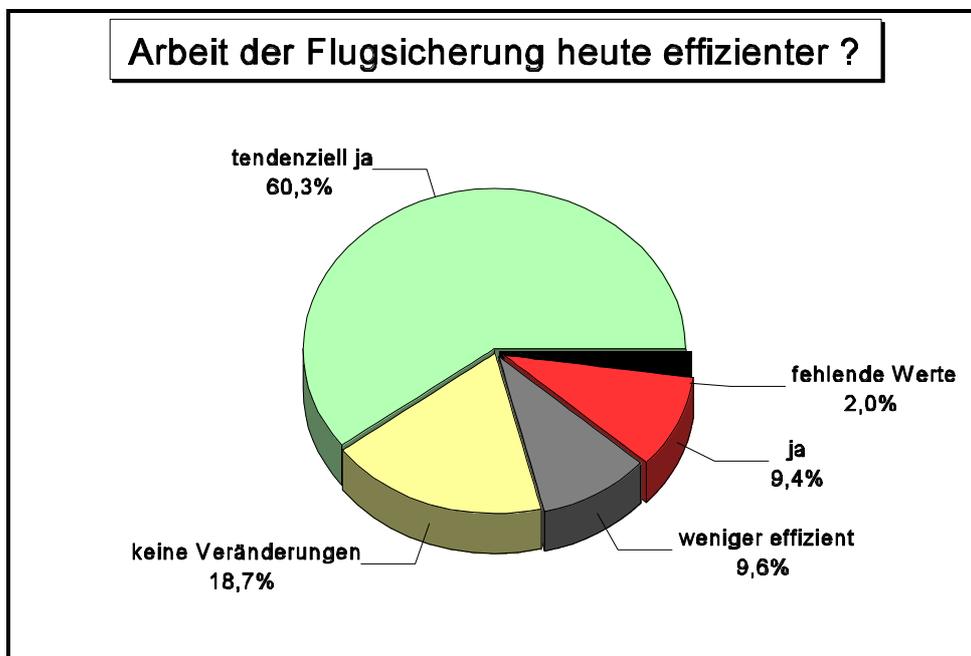
	Häufigkeit	%-Werte	Kumulierte %-Werte
eher negativ	238	37,3	37,3
neutral	166	26,0	63,3
eher positiv	221	34,6	97,9
keine Antwort	13	2,1	100,0
Summe	638	100,0	100,0



(13) Frage: Teilen Sie die Ansicht, die Flugsicherung arbeite heute effizienter als vor der Privatisierung?

Arbeitet die Flugsicherung heute effizienter als vor der Privatisierung ?

	Häufigkeit	%-Werte	Kumulierte %-Werte
ja, uneingeschränkt	60	9,4	9,4
in der Tendenz ja	385	60,3	69,7
sehe keine Veränderungen	119	18,7	88,4
nein, die Flugsicherung arbeitet heute weniger effizient als vor der Privatisierung	61	9,6	98,0
keine Antwort	13	2,0	100,0
Summe	638	100,0	100,0



(14) Frage: Wenn Sie Verbesserungen in der Effizienz der Flugsicherung sehen, inwieweit geht dies Ihrer Meinung nach tatsächlich auf die Privatisierung zurück ?

Privatisierung als Ursache der Effizienzsteigerung ?

	Häufigkeit	%-Werte	Kumulierte %-Werte
ausschließlich	81	12,7	12,7
zum größeren Teil	231	36,2	48,9
zum kleineren Teil	129	20,2	69,1
die Verbesserungen sind auf ganz andere Ursachen zurückzuführen	72	11,3	80,4
keine Antwort	125	19,6	100,0
Summe	638	100,0	100,0

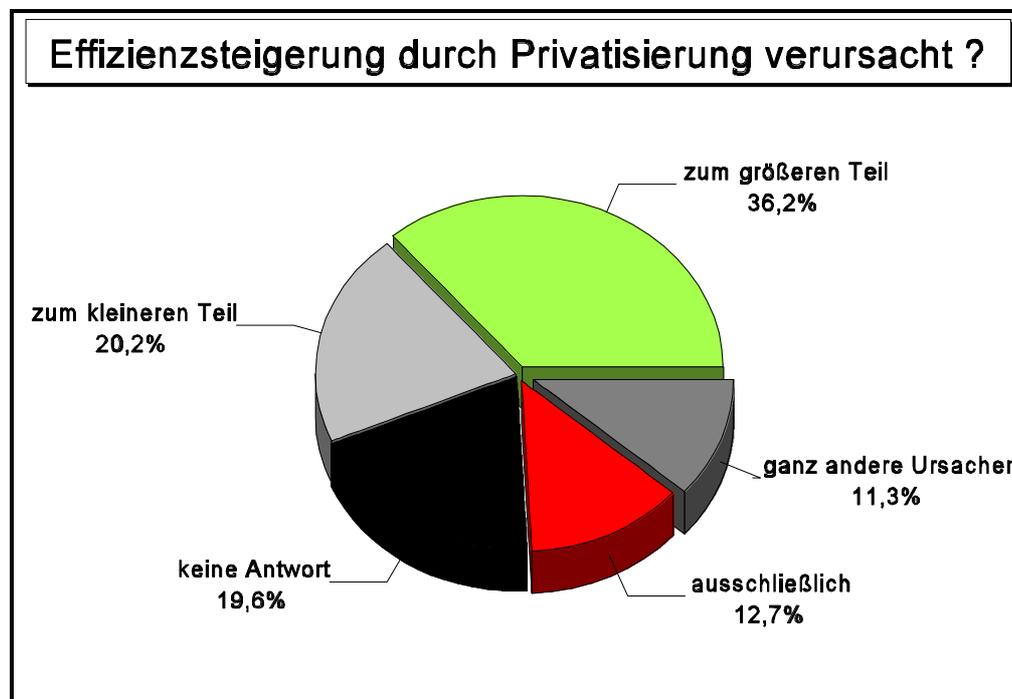


Tabelle 2(zu Kap. III.2.3): Häufigkeitsverteilungen bei den offenen Fragen³⁸⁶

(1) Geschlossene Ausgangsfrage: Wie haben Sie damals die möglichen Folgen der Privatisierung für Sie selbst und ihre Arbeitssituation beurteilt ?

Anschlußfrage: Es wäre eine große Hilfe, wenn Sie in Stichworten zwei oder drei der wichtigsten Folgen für Sie selbst angeben würden, die Sie damals erwartet haben:

Die wichtigsten Folgen, die vorher von der Privatisierung erwartet worden waren

	Häufigkeit	%-Werte	Kumulierte %-Werte
bessere Technik	138	12,1	12,1
besseres Arbeitsklima	38	3,3	15,4
weniger Verwaltung/Bürokratie	128	11,2	26,6
verbessertes Gehalt	348	30,4	57,0
bessere Aufstiegsmöglichkeiten, Fortbildung, Anerkennung von Leistung	130	11,4	68,4
Wegfall sozialer Leistungen	24	2,1	70,5
Verbesserung sozialer Leistungen	2	0,1	70,6
Abbau/Unsicherheit von Arbeits- plätzen (auch Versetzung)	66	5,8	76,4
bessere Führungsstruktur, Managementkonzept	72	6,3	82,7
sicherer Arbeitsplatz	12	1,0	83,7
mehr Flexibilität bei der Tätigkeit	76	6,7	90,4
rationelleres Arbeiten	26	2,3	92,7
mehr Leistungsdruck (Mehrarbeit)	42	3,6	96,3
mehr Selbstverantwortung, Entfaltungsmöglichkeiten	42	3,7	100,0
	-----	-----	-----
		100,0	100,0
Nennungen insgesamt: 1144			

Die %-Werte sind hier jeweils auf die Gesamtzahl der Nennungen bezogen, nicht auf die Fälle.

(2) Geschlossene Ausgangsfrage: Wenn Sie die Lage betrachten, wie sie heute ist, sehen Sie inzwischen für Sie persönlich in ihrer Arbeitssituation Veränderungen aufgrund der Privatisierung ?

Anschlußfrage: Es wäre eine große Hilfe, wenn Sie stichwortartig angeben könnten, wie diese Veränderungen aussehen.

Welche Veränderungen persönlich in der Arbeitssituation heute ?

	Häufigkeit	%-Werte	Kumulierte %-Werte
schlechteres Betriebsklima	68	12,6	12,6
Mehrarbeit (kürzere Pausen, Dienstplan ungünstiger)	98	18,3	30,9
mehr Verwaltungstätigkeit, mehr Bürokratie	54	10,0	40,9
finanzielle Verbesserung	70	13,0	53,9
Karriereprobleme, Arbeitsplatzunsicherheit	72	13,4	67,3
Managementprobleme	58	10,8	78,1
mehr Motivation	8	1,5	79,6
Leistungsdruck	50	9,2	88,8
bessere Entscheidungsabläufe	18	3,4	92,2
mehr Verantwortung	36	6,7	98,9
mehr Risikobereitschaft	6	1,1	100,0
	-----	-----	-----
		100,0	100,0

Nennungen insgesamt: 538

(3) Geschlossene Ausgangsfrage: Wenn Sie Verbesserungen in der Effizienz der Flugsicherung sehen, inwieweit geht dies Ihrer Meinung nach tatsächlich auf die Privatisierung zurück ?

Anschlußfrage: Wenn Sie annehmen, daß die Verbesserungen auf ganz andere Ursachen zurückzuführen sind als auf die Privatisierung, könnten Sie bitte diese Ursachen nennen. - Wenn Verbesserungen in der Effizienz auf andere Ursachen als die Privatisierung zurückgehen, auf welche?

	Häufigkeit	%-Werte	Kumulierte %-Werte
höhere Motivation durch finanzielle Anreize	70	52,2	52,2
Neuordnung des Luftraums (auch zivil-militärische Integration)	50	37,4	89,6
neue Technologie als Zeiterscheinung	14	10,4	100,0
	-----	-----	-----
		100,0	100,0
Nennungen insgesamt: 134			

(4) Frage: Welche Organisation oder welche Personengruppe hat ihrer Ansicht nach den größten Anteil am Zustandekommen der Privatisierung gehabt ?

	Häufigkeit	%-Werte	Kumulierte %-Werte
VDF	256	37,4	37,4
Fluglotsen	192	28,1	65,5
FVK	26	3,8	69,3
Gewerkschaften	36	5,3	74,6
IVF	4	0,6	75,2
Politik	50	7,3	82,5
DAG	36	5,2	87,7
ÖTV	6	0,9	88,6
Luftraumnutzer	34	5,0	93,6
FTI	22	3,2	96,8
BMV	16	2,3	99,1
Lufthansa	4	0,6	99,7
FST	2	0,3	100,0
	-----	-----	-----
		100,0	100,0
Nennungen insgesamt: 684			

(5) Frage: Welche Organisation oder welche Personengruppe hat Ihrer Ansicht nach am intensivsten gegen die Privatisierung gewirkt ?

Wer hat am intensivsten gegen die Privatisierung gewirkt ?

	Häufigkeit	%-Werte	Kumulierte %-Werte
Beamtenbund	152	31,7	31,7
Beamte	38	7,9	39,6
Politiker	18	3,7	43,3
HV	48	10,0	53,3
Techniker	50	10,5	63,8
Bundeswehr/Verteidigungsministerium	46	9,5	73,3
ÖTV	30	6,3	79,6
Richard von Weizsäcker	10	2,1	81,7
BFS - Z	28	5,8	87,5
Ministerialbürokratie	20	4,2	91,7
Beamte im Verkehrsministerium	40	8,3	100,0
	-----	-----	-----
		100,0	100,0

Nennungen insgesamt: 480

Tabelle 3

(zu Kap. III.2.4.1): Häufigkeitsverteilungen der Antworten in Abhängigkeit von Funktionen

Häufigkeitsverteilung in % für Frage: Als Sie das erstmal von den Plänen für eine Privatisierung der Flugsicherung hörten, wie war da ganz allgemein Ihre erste Reaktion ?				
Antworten	alle Fälle	operativer Dienst	Management	sonstige Funktionen
strikt dagegen	1,8	1,7	17,6	3,3
sehr skeptisch	12,5	11,0	23,5	21,1
unsicher	16,9	14,8	45,1	24,4
erwartungsvoll	51,1	55,3	13,7	42,2
uneingeschränkt positiv	17,7	17,2		8,9

Häufigkeitsverteilung in % für Frage: Wie haben Sie <u>damals</u> die möglichen Folgen der Privatisierung für Sie selbst und ihre Arbeitssituation beurteilt ?				
Antworten	alle Fälle	operativer Dienst	Management	sonstige Funktionen
eher negativ	13,2	11,7	11,8	22,2
neutral	24,2	21,5	29,4	36,7
eher positiv	62,6	66,7	58,8	41,1

Häufigkeitsverteilung in % für Frage: Wie haben Sie <u>damals</u> die möglichen Folgen der Privatisierung für die Effizienz der Flugsicherung beurteilt ?				
Antworten	alle Fälle	operativer Dienst	Management	sonstige Funktionen
eher negativ	2,8	2,9	2,0	4,5
neutral	23,7	22,9	25,5	36,0
eher positiv	73,5	74,9	72,5	59,6

Häufigkeitsverteilung in % für Frage: Haben Sie die der Privatisierung vorangegangenen Diskussionen und Auseinandersetzungen intensiv verfolgt oder eher am Rande und zufällig wahrgenommen ?				
Antworten	alle Fälle	operativer Dienst	Management	sonstige Funktionen
intensiv verfolgt	42,9	40,7	58,8	31,1
habe versucht, auf dem Laufenden zu bleiben	48,8	51,9	39,2	53,3
eher sporadisch und zufällig wahrgenommen	7,4	6,7	2,0	13,3
mit geringem Interesse und beiläufig	0,9	0,7	-	2,2

Häufigkeitsverteilung in % für Frage: Haben Sie sich an diesen Diskussionen und Auseinandersetzungen aktiv beteiligt oder sie nur verfolgt ?				
Antworten	alle Fälle	operativer Dienst	Management	sonstige Funktionen
aktiv beteiligt	23,1	22,1	29,4	6,7
in Maßen aktiv beteiligt	39,5	41,0	41,2	41,1
eigentlich nur beobachtet und verfolgt	36,2	36,0	29,4	47,8
hat mich wenig bis überhaupt nicht interessiert	1,2	1,0	-	4,4

Häufigkeitsverteilung in % für Frage: Wenn Sie alles in allem nehmen und einmal ganz generell urteilen, waren Sie für oder gegen eine Privatisierung ?				
Antworten	alle Fälle	operativer Dienst	Management	sonstige Funktionen
dafür	72,6	78,5	60,8	47,8
dagegen	11,5	8,6	15,7	26,7
unentschieden	15,9	12,9	23,5	25,6

Häufigkeitsverteilung in % für Frage: Unmittelbar nach der Privatisierung, also nach dem 1.1.1993, hat sich da etwas für Sie persönlich in Ihrem beruflichen Umfeld geändert, das Sie auf die Privatisierung zurückführen ?				
Antworten	alle Fälle	operativer Dienst	Management	sonstige Funktionen
nein	23,2	26,3	7,8	22,5
wenig	31,1	36,6	21,6	22,5
viel	45,7	37,1	70,6	55,1

Häufigkeitsverteilung in % für Frage: Und bezüglich der Effizienz, mit der die Flugsicherung ihre Aufgaben erfüllt, hat sich da unmittelbar nach der Privatisierung etwas geändert ?				
Antworten	alle Fälle	operativer Dienst	Management	sonstige Funktionen
nein	28,0	32,0	12,0	21,0
wenig	45,1	43,6	50,0	53,1
viel	26,9	24,5	38,0	25,9

Häufigkeitsverteilung in % für Frage: Wenn Sie die Lage betrachten, wie sie <u>heute</u> ist, sehen Sie inzwischen für Sie persönlich in ihrer Arbeitssituation Veränderungen aufgrund der Privatisierung ?				
Antworten	alle Fälle	operativer Dienst	Management	sonstige Funktionen
nein	8,1	9,0	4,0	12,5
wenige	34,0	39,2	22,0	28,4
viele	57,9	51,8	74,0	59,1

Häufigkeitsverteilung in % für Frage: Wie beurteilen Sie <u>heute</u> die Folgen der Privatisierung für sich selbst und ihre Arbeitssituation ?				
Antworten	alle Fälle	operativer Dienst	Management	sonstige Funktionen
eher negativ	38,0	41,6	31,4	38,6
neutral	26,6	28,2	11,8	36,4
eher positiv	35,4	30,2	56,9	25,0

Häufigkeitsverteilung in % für Frage: Teilen Sie die Ansicht, die Flugsicherung arbeite heute effizienter als vor der Privatisierung ?				
Antworten	alle Fälle	operativer Dienst	Management	sonstige Funktionen
ja, uneingeschränkt	9,6	8,5	13,7	5,8
in der Tendenz ja	61,6	61,8	68,6	57,0
sehe keine Veränderungen	19,0	20,8	15,7	20,9
nein, die Flugsicherung arbeitet heute weniger effizient als vor der Privatisierung	9,8	8,9	2,0	16,3

Häufigkeitsverteilung in % für Frage: Wenn Sie Verbesserungen in der Effizienz der Flugsicherung sehen, inwieweit geht dies Ihrer Meinung nach tatsächlich auf die Privatisierung zurück ?				
Antworten	alle Fälle	operativer Dienst	Management	sonstige Funktionen
ausschließlich	15,8	11,2	30,4	20,3
zum größeren Teil	45,0	45,3	43,5	36,2
zum kleineren Teil	25,1	29,0	13,0	24,6
die Verbesserungen sind auf ganz andere Ursachen zurückzuführen	14,1	14,5	13,0	18,8

Tabelle 4

(zu Kap. III.2.4.2): Häufigkeitsverteilungen der Antworten in Abhängigkeit von der Beteiligung am Privatisierungsprozeß

Häufigkeitsverteilung in % für Frage: Wie lange waren Sie vor Inkrafttreten der Privatisierung (also vor dem 1.1.1993) schon bei der Flugsicherung beschäftigt ?				
Antworten	alle Fälle	bei Antwort: aktiv beteiligt	bei Antwort: in Maßen aktiv beteiligt	bei Antwort: nur beobachtet und verfolgt, oder: wenig bis überhaupt nicht interessiert
3 Monate bis 1 Jahr	1,7	-	0,8	3,8
1 - 3 Jahre	7,4	1,4	5,6	13,1
3 - 5 Jahre	11,5	4,1	10,4	17,3
5 - 10 Jahre	14,5	11,6	15,7	14,8
über 10 Jahre	64,9	82,9	67,5	51,1

Häufigkeitsverteilung in % für Frage: Als Sie das erstmal von den Plänen für eine Privatisierung der Flugsicherung hörten, wie war da ganz allgemein Ihre erste Reaktion ?				
Antworten	alle Fälle	bei Antwort: aktiv beteiligt	bei Antwort: in Maßen aktiv beteiligt	bei Antwort: nur beobachtet und verfolgt, oder: wenig bis überhaupt nicht interessiert
strikt dagegen	1,9	2,7	1,2	2,1
sehr skeptisch	12,5	9,6	9,6	17,3
unsicher	16,9	6,2	18,0	22,4
erwartungsvoll	51,1	47,9	55,2	48,5
uneingeschränkt positiv	17,6	33,6	16,0	9,7

Häufigkeitsverteilung in % für Frage: Wie haben Sie <u>damals</u> die möglichen Folgen der Privatisierung für Sie selbst und ihre Arbeitssituation beurteilt ?				
Antworten	alle Fälle	bei Antwort: aktiv beteiligt	bei Antwort: in Maßen aktiv beteiligt	bei Antwort: nur beobachtet und verfolgt, oder: wenig bis überhaupt nicht interessiert
eher negativ	13,2	8,9	12,8	16,5
neutral	24,1	13,7	21,2	33,8
eher positiv	62,7	77,4	66,0	49,8

Häufigkeitsverteilung in % für Frage: Wie haben Sie <u>damals</u> die möglichen Folgen der Privatisierung für die Effizienz der Flugsicherung beurteilt ?				
Antworten	alle Fälle	bei Antwort: aktiv beteiligt	bei Antwort: in Maßen aktiv beteiligt	bei Antwort: nur beobachtet und verfolgt, oder: wenig bis überhaupt nicht interessiert
eher negativ	2,8	2,7	2,4	3,4
neutral	23,7	13,7	20,5	33,3
eher positiv	73,5	83,6	77,1	63,3

Häufigkeitsverteilung in % für Frage: Haben Sie die der Privatisierung vorangegangenen Diskussionen und Auseinandersetzungen intensiv verfolgt oder eher am Rande und zufällig wahrgenommen ?				
Antworten	alle Fälle	bei Antwort: aktiv beteiligt	bei Antwort: in Maßen aktiv beteiligt	bei Antwort: nur beobachtet und verfolgt, oder: wenig bis überhaupt nicht interessiert
intensiv verfolgt	42,9	86,3	45,2	13,9
habe versucht, auf dem Laufenden zu bleiben	48,7	13,7	52,4	66,2
eher sporadisch und zufällig wahrgenommen	7,5	-	2,4	17,3
mit geringem Interesse und beiläufig	0,9	-	-	2,5

Häufigkeitsverteilung in % für Frage: Wenn Sie alles in allem nehmen und einmal ganz generell urteilen, waren Sie für oder gegen eine Privatisierung ?				
Antworten	alle Fälle	bei Antwort: aktiv beteiligt	bei Antwort: in Maßen aktiv beteiligt	bei Antwort: nur beobachtet und verfolgt, oder: wenig bis überhaupt nicht interessiert
dafür	72,6	88,4	77,6	57,4
dagegen	11,5	6,8	8,4	17,7
unentschieden	15,9	4,8	14,0	24,9

Häufigkeitsverteilung in % für Frage: Unmittelbar nach der Privatisierung, also nach dem 1.1.1993, hat sich da etwas für Sie persönlich in Ihrem beruflichen Umfeld geändert, das Sie auf die Privatisierung zurückführen ?				
Antworten	alle Fälle	bei Antwort: aktiv beteiligt	bei Antwort: in Maßen aktiv beteiligt	bei Antwort: nur beobachtet und verfolgt, oder: wenig bis überhaupt nicht interessiert
nein	23,2	13,0	23,7	29,1
wenig	31,1	27,4	35,3	29,1
viel	45,7	59,6	41,0	41,8

Häufigkeitsverteilung in % für Frage: Und bezüglich der Effizienz, mit der die Flugsicherung ihre Aufgaben erfüllt, hat sich da unmittelbar nach der Privatisierung etwas geändert ?				
Antworten	alle Fälle	bei Antwort: aktiv beteiligt	bei Antwort: in Maßen aktiv beteiligt	bei Antwort: nur beobachtet und verfolgt, oder: wenig bis überhaupt nicht interessiert
nein	28,0	23,6	25,1	34,2
wenig	45,1	40,3	50,2	42,2
viel	26,9	36,1	24,7	23,6

Häufigkeitsverteilung in % für Frage: Wenn Sie die Lage betrachten, wie sie <u>heute</u> ist, sehen Sie inzwischen für Sie persönlich in ihrer Arbeitssituation Veränderungen aufgrund der Privatisierung ?				
Antworten	alle Fälle	bei Antwort: aktiv beteiligt	bei Antwort: in Maßen aktiv beteiligt	bei Antwort: nur beobachtet und verfolgt, oder: wenig bis überhaupt nicht interessiert
nein	8,1	2,8	7,3	12,1
wenige	34,0	29,2	33,6	37,2
viele	57,9	68,1	59,1	50,6

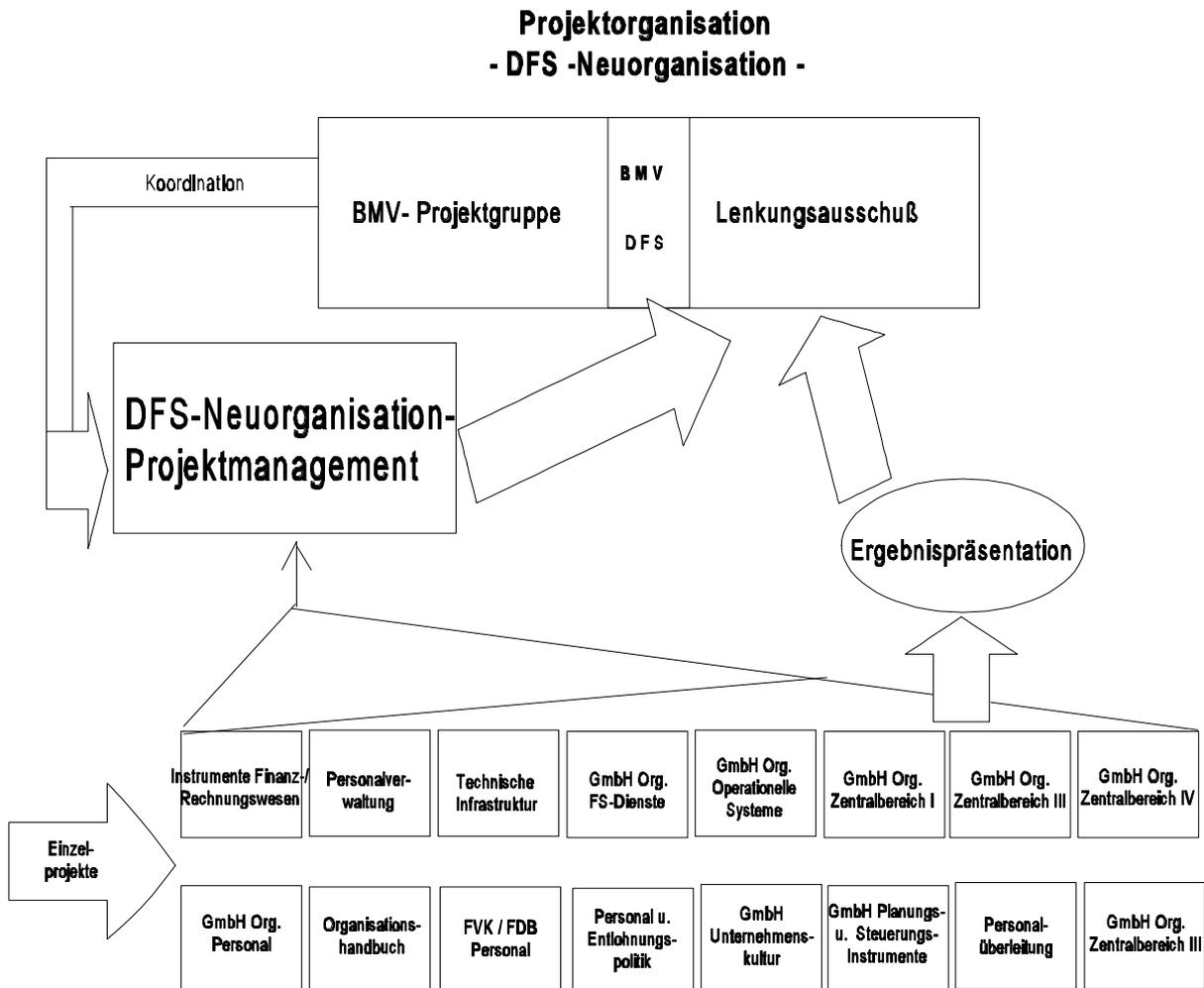
Häufigkeitsverteilung in % für Frage: Und wie beurteilen Sie <u>heute</u> die Folgen der Privatisierung für sich selbst und ihre Arbeitssituation ?				
Antworten	alle Fälle	bei Antwort: aktiv beteiligt	bei Antwort: in Maßen aktiv beteiligt	bei Antwort: nur beobachtet und verfolgt, oder: wenig bis überhaupt nicht interessiert
eher negativ	38,1	39,3	38,6	37,0
neutral	26,6	17,9	24,9	33,9
eher positiv	35,3	42,8	36,5	29,1

Häufigkeitsverteilung in % für Frage: Teilen Sie die Ansicht, die Flugsicherung arbeite heute effizienter als vor der Privatisierung ?				
Antworten	alle Fälle	bei Antwort: aktiv beteiligt	bei Antwort: in Maßen aktiv beteiligt	bei Antwort: nur beobachtet und ver- folgt, oder: wenig bis über- haupt nicht interessiert
ja, uneingeschränkt	9,6	13,1	9,7	7,4
in der Tendenz ja	61,6	63,4	65,3	56,3
sehe keine Verände- rungen	19,0	13,8	16,1	25,5
nein, die Flugsiche- rung arbeitet heute weniger effizient als vor der Privatisierung	9,8	9,7	8,9	10,8

Häufigkeitsverteilung in % für Frage: Wenn Sie Verbesserungen in der Effizienz der Flugsicherung sehen, inwieweit geht dies Ihrer Meinung nach tatsächlich auf die Privatisierung zurück ?				
Antworten	alle Fälle	bei Antwort: aktiv beteiligt	bei Antwort: in Maßen aktiv beteiligt	bei Antwort: nur beobachtet und ver- folgt, oder: wenig bis über- haupt nicht interessiert
ausschließlich	15,8	21,1	14,7	13,5
zum größeren Teil	45,0	42,3	48,8	42,7
zum kleineren Teil	25,1	23,6	23,7	28,1
die Verbesserungen sind auf ganz andere Ursachen zurückzu- führen	14,1	13,0	12,8	15,7

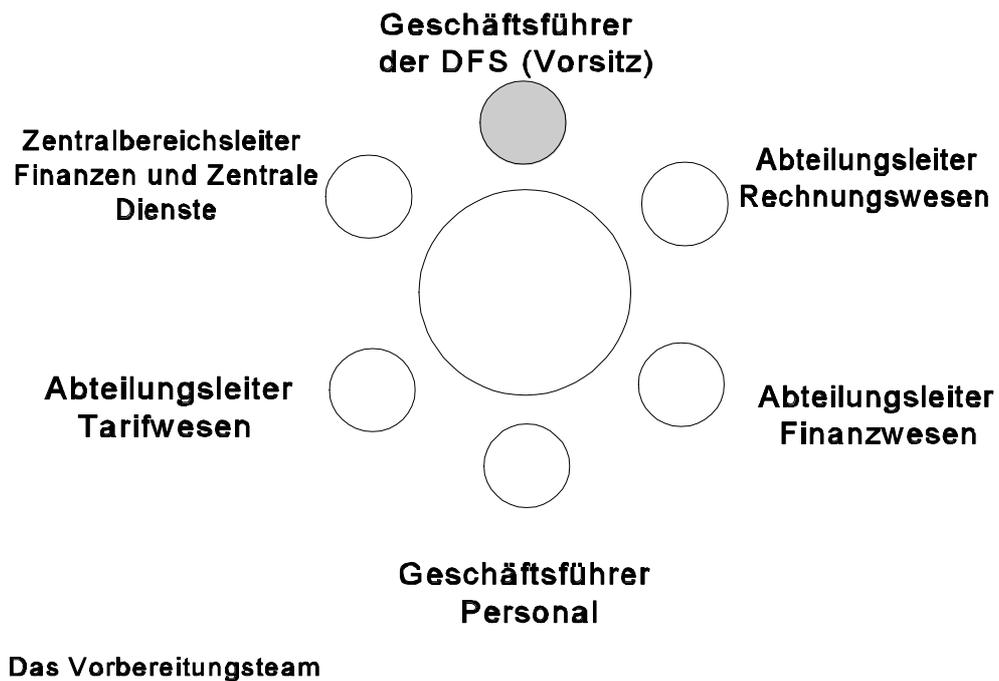
Grafiken

Grafik 1: Projektgruppe "Neuorganisation der Flugsicherung"



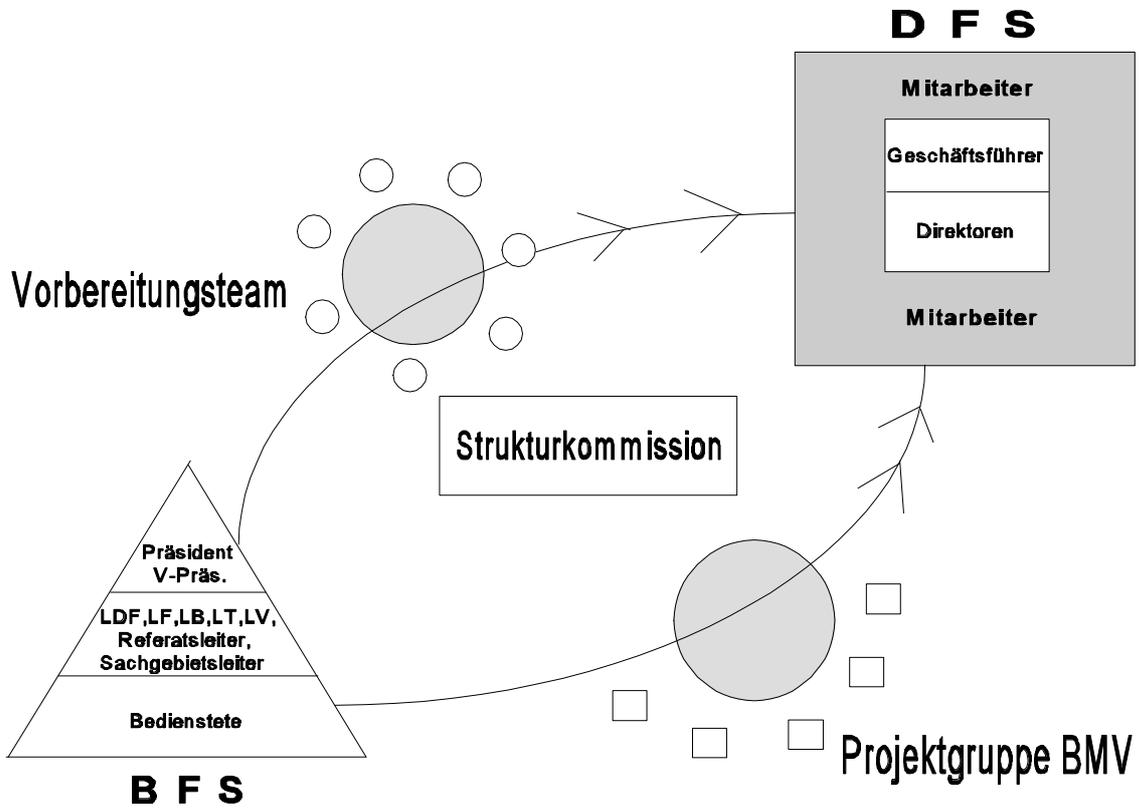
Quelle: Transition Transparent, BFS/DFS, Bundesanstalt für Flugsicherung, Presse-
referat (Hrsg.), Offenbach a. M.

Grafik 3: Das Vorbereitungsteam



Quelle: Transition Transparent, BFS/DFS, Bundesanstalt für Flugsicherung, Presseferat (Hrsg.), Offenbach a. M.

Grafik 4: Die Überleitungsgremien



Quelle: Transition Transparent, BFS/DFS, Bundesanleihe für Flugsicherung, Presseferat (Hrsg.), Offenbach a. M.

Grafik 5: Fahrplan Überleitung 1992, Teil 1

Fahrplan Überleitung 1992										
Gesamtübersicht über Tätigkeiten zur Umsetzung des GmbH-Modells										
Laufende Tätigkeiten	noch zu erledigen	.	.	7	8	9	10	11	12	
1. Schaffung der Rechtgrundlagen a) Grundgesetzänderung b) Luftverkehrsgesetzänderung	Ausfertigung der beschlossenen Gesetze durch den Bundespräsidenten Bekanntmachung im Bundesgesetzblatt			⇒						
2.a) Einsetzen eines Vorbereitungsteams während Gesellschaft in Gründung b) Ausarbeitung der Rahmenvereinbarung	a) Vorstellung geeigneter Kandidaten durch eine Beratungsfirma; Auswahl und Anstellung b) Ausarbeitung des Referententwurfs und Ressortabstimmung					⇒				
3. Klärung der steuerrechtlichen Fragen der DFS	Schaffung der Voraussetzungen für das Ausbringen der Mehrwertsteuer bei den FS-Gebührenbescheiden a) national b) im Rahmen von Eurocontrol									⇒
4. DFS-Gründung	Ausarbeitung des Gesellschaftsvertrages Einberufung der Gesellschafterversammlung Bestellung des Geschäftsführers in GV Bereitstellung und Einzahlung des Stammkapitals			⇒						
5. Kapitalerhöhung der DFS	Übertragung des vorhandenen (BFS-) Anlagevermögens nach Bewertung									⇒
6. Besetzung der DFS-Organe	Bestimmung des Bundes/BMV-Verehrers in der GV ; Bestimmung der Vertreter im Aufsichtsrat der DFS				⇒					
7. Beleihungsverordnung	Ressortabstimmung				⇒					
8.a) Befähigungsverordnung gem. § 32 Abs. 4 LuftVG b) Ausbildungsverordnung gem. § 32 Abs. 4 Nr.5 LuftVG	Festlegung der subjektiven und objektiven Anforderungen an das Flugsicherungspersonal Ausarbeitung und Erlass der Verordnung Entwicklung und Ausarbeitung des Bildungskonzeptes für FS-Betriebsdienste und FS-Techniker mit BMI und BMBW Festlegung der Anforderungen an Lehrpersonal und Bildungsstätten			⇒						⇒
9. a) Flugsicherungsbetriebsverordnung gem. § 32 Abs. 4 Nr. 2 LuftVG b) Flugsicherungsdurchführungsverordnung gem. § 32 Abs. 4 Nr. 3 LuftVG c) Vorbereitung und Erlass von Folgeänderungen	Festlegung der technischen Anforderungen; Ausarbeitung und Erlass der Verordnung Ausarbeitung und Erlass der Verordnung Ausarbeitung und Erlass der Verordnung			⇒						⇒

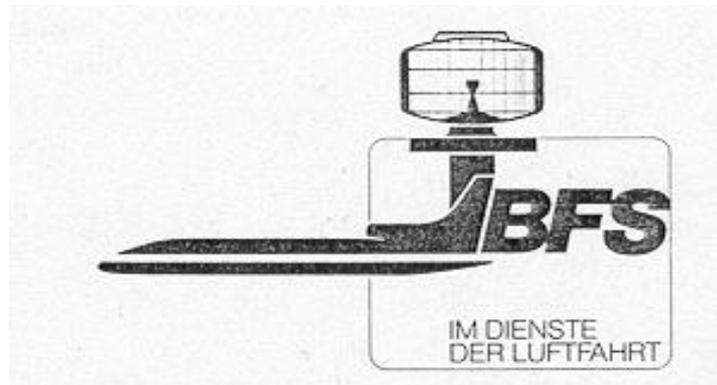
Quelle: Transition Transparent, BFS/DFS, Bundesanstalt für Flugsicherung, Presseferat (Hrsg.), Offenbach a. M.

Grafik 6: Fahrplan Überleitung 1992, Teil 2

Fahrplan Überleitung 1992 (Fortsetzung)		Gesamtübersicht über Tätigkeiten zur Umsetzung des GmbH-Modells										
Laufende Tätigkeiten	noch zu erledigen	.	7	8	9	10	11	12				
10. Regelung der Aufgaben und Zuständigkeiten auf dem Gebiet der Flugsicherung, Organisation der Aufgabenwahrnehmung durch BMV und LBA	Festlegung der: - staatlichen Aufgaben - vorübergehenden Aufgaben von BMV/L BA - gesellschaftsrechtliche Aufgaben des BMV Organisatorische Umsetzung der Aufgabenwahrnehmung - Erlaß - Festlegung der Organisationseinheiten - Zuständigkeiten - personalwirtschaftliches Auswirken Klärung von Fragen der Personalvertretung Anpassung der Aufbauorganisation im BMV - Aufgabenzuordnung zu den Organisationseinheiten - Mengenabschätzung und Stellenbedarf - Organisationsverfügung		→									
11. Schaffung der Aufbauorganisation der BFS	Festlegung der Aufbau- und Ablauforganisation der DFS, insbesondere Beschreibung und Bestimmung von - Zahl/Aufgaben der Führungsebenen - Außen- und Sonderstellen der DFS Abstimmung des Konzeptes mit BMV und organisatorische Umsetzung		→									→
12. Schaffung personalpolitischer Grundlagen	Ausarbeitung der DFS-Tarifstruktur durch einen externen Gutachter											nach DFS-Gründung (vgl Nr.4)
13. Unterrichtung des angehenden DFS-Personals	Laufende Unterrichtung nach Sachstand											→
14. Schaffung der Grundlagen für die Überleitung des BFS-Personals und der BMVg-Mitarbeiter (einschließlich Regiepersonal)	Erarbeiten von Entbeamtungsangeboten und Angeboten für BAT-Kräfte / e.g. Altersversorgung, Kündigungsschutz, VBL, zusätzliche Anreize unter Berücksichtigung der Finanzierbarkeit Unterbreitung der Angebote auf der Grundlage des DFS-Tarifes und Abschluß der Anstellungsverträge											Sobald wie möglich nach Plandatum 1.12.1992
15. Klärung von Fragen der Beschäftigung von Beamten und Arbeitnehmern der BFS, a) beim BMV b) beim LBA c) bei der DFS	Ermittlung des zusätzlichen Bedarfs haushaltsrechtlicher Voraussetzungen Schaffung von dienst-, personalvertretungs-, und haushaltsrechtlichen Voraussetzungen Klärung der rechtlichen Voraussetzungen für eine Tätigkeit von Beamten bei der DFS Ausarbeitung der Mantelanweisung				→							→

Quelle: Transition Transparent, BFS/DFS, Bundesanstalt für Flugsicherung, Presseferat (Hrsg.), Offenbach a. M.

Grafik 7: Firmenlogo der Bundesanstalt für Flugsicherung (BFS)



Quelle: Transition Transparent, BFS/DFS, Bundesanstalt für Flugsicherung, Presseferat (Hrsg.), Offenbach a. M.

Grafik 8: Firmenlogo der DFS Deutsche Flugsicherung GmbH (DFS)



Quelle: Transition Transparent, BFS/DFS, Bundesanstalt für Flugsicherung, Presseferat (Hrsg.), Offenbach a. M.

Schriftliche Befragung der Luftraumnutzer

1. Waren Sie ursprünglich für oder gegen eine Privatisierung der Flugsicherung in Deutschland ?
2. Wie haben Sie vor der Privatisierung der BFS die möglichen Folgen einer solchen Aktion für die Effizienz der Flugsicherung beurteilt ?
3. Was ganz allgemein hat sich aus Ihrer Perspektive unmittelbar nach der Privatisierung, also nach dem 1.1.93, in der Flugsicherung geändert, das Sie unmittelbar auf die Privatisierung zurückführen ?
4. Hat sich hinsichtlich der Effizienz, mit der die Flugsicherung ihre Aufgaben erfüllt, unmittelbar nach der Privatisierung etwas geändert bzw. teilen Sie die Ansicht, die Flugsicherung arbeite heute effizienter als vor der Privatisierung ?
5. Wie beurteilen Sie heute die Folgen der Privatisierung für die Luftfahrt generell ?
6. Halten Sie eine Privatisierung auch in anderen Bereichen der Luftfahrt für künftig unabdingbar ?
7. Welche Organisation oder Personengruppe hat Ihrer Ansicht nach den größten Anteil am Zustandekommen der Privatisierung der Deutschen Flugsicherung gehabt ?
8. Welche Organisation oder Personengruppe hat Ihrer Ansicht nach am meisten gegen die Privatisierung der Deutschen Flugsicherung gewirkt ?