

Weniger Staat – mehr Freiheit des Bürgers



Rede des Parteivorsitzen-
den und Vorsitzenden
der CDU/CSU-Bundestags-
fraktion, Wolfgang Schäuble,
auf dem rechtspolitischen
Zukunftsforum der CDU in
Dresden am 27. August
1999

**Mit den Dresdener
Thesen zur
Deregulierung**

Der wirksamste Weg, dem Bürger wieder mehr Freiheit zurückzugeben, bleibt natürlich, wenn möglich, der weitgehende Rückzug des Staates aus einem bestimmten Bereich. Insbesondere dort, wo der Staat bisher selber wirtschaftlich tätig ist, kann es meines Erachtens kaum eine andere Lösung geben. Die Regierung Kohl hat diesen Kurs bei der Post und der Telekom, der Bahn, der Lufthansa, den Autobahnraststätten und bei vielen anderen Unternehmen in Staatshand konsequent umgesetzt und damit, das muss immer wieder gesagt werden, eine ungeheure wirtschaftliche und technologische Dynamik freigesetzt.

Wolfgang Schäuble

Wolfgang Schäuble:

Weniger Staat – mehr Freiheit des Bürgers

Meine Bemerkungen stehen unter der Überschrift „Weniger Staat – mehr Freiheit des Bürgers“. Ich will gleich zu Beginn einem Missverständnis entgegenreten. Staat und Freiheit sind keine grundsätzlichen Gegensätze, wie der Titel suggerieren mag. „Freiheit von Staat ist noch nicht Freiheit im Staat“, sagt ein bekanntes Wort. Ich spreche deshalb lieber von einem Spannungsverhältnis. Uns allen ist klar, dass ein Zuwenig an Staat Freiheit genauso gefährden kann wie ein Zuviel an Staat. Wenn der Staat mitreden will bei der privaten Lebensführung, der Meinungsbildung, der elterlichen Erziehung, der Sexualmoral, dann kann bereits eine geringe Intensität der Eingriffe freiheitsgefährdend wirken. Auf der anderen Seite muss der Staat bei der inneren Sicherheit nicht nur mitreden wollen, sondern ein Regelungs- und Durchsetzungsmonopol beanspruchen, um erfolgreich Freiheit zu sichern.

Entscheidend ist also die Frage, inwieweit das richtige Maß an Staat gegeben ist. Ich denke, bei genauem Hinsehen können wir zwei gegenläufige Tendenzen entdecken:

Einerseits ist unsere Gesellschaft von einer ungeheuren Vielfalt der Lebensstile geprägt. Viele Werte haben nur noch geringe Verbindlichkeit. Der gesellschaftliche Druck zu einem bestimmten sozialen Verhalten, die soziale Normierung der Gesellschaft ist nur noch schwach vorhanden. Insoweit können wir uns über zu geringe individuelle Freiheit nicht beschweren. Allerdings geht diese individuelle Freiheit mit einem Rückzug ins Private einher. Die Bereitschaft zum Engagement in den öffentlichen Angelegenheiten hat deutlich abgenommen. Amerikanische Soziologen nennen das „cocooning“ und gehen davon aus, dass so auch der Trend des nächsten Jahrzehnts aussehen wird. Es scheint, als ob dieses große Maß an Freiheit eher das Gemeinwesen gefährdet. Die Normen, Regeln und Bindungen, die zurückgewichen sind, waren zwar gesellschaftlicher Natur, aber nicht so sehr unmittelbar von Staatsorganen gesetzte Grenzen. Es waren die Bindungen, die von anderen Institutionen wie der Kirche, von Tradition und kultureller Überlieferung, von der Familie geprägt wurden. Der Staat

hat sich auf ihre Wirksamkeit ein gutes Stück verlassen. Er kann nun nicht einfach sagen, dies ginge ihn nichts an. Aber er kann sich auch nicht einfach an ihre Stelle setzen.

Die CDU diskutiert ihre Antworten auf die Schwäche dieser gesellschaftlichen Kräfte u.a. unter den Stichworten „wertgebundene Freiheit“, „Mut zur Erziehung“, „Eigenverantwortung des Bürgers“, „Vorrang für kleine Einheiten“.

Ich will einige Bemerkungen zur anderen Seite der Medaille machen, die auf diesem Kongress im Mittelpunkt steht – zu der Überwucherung insbesondere des wirtschaftlichen und beruflichen Handelns des Bürgers durch staatliche Regulierung und Normierung:

Unbestritten ist, dass Innovation und Erneuerung nur noch mühsam erkämpft werden können. Die Selbständigenquote ist z.B. inakzeptabel niedrig, die Staatsquote inakzeptabel hoch. Soweit die Lebensrisiken materiell verwaltbar sind, ist der Handlungsspielraum des einzelnen gefährlich klein geworden. Kein Wunder, dass der Bürger da die Verantwortung für die Risiken auf den regelnden Staat abschiebt. Jedes „Restrisiko“ soll durch den Staat zum „Null-Risiko“ hinwegminimiert werden. Das muss den Staat überfordern. Der Bürger wird unvorbereitet damit konfrontiert, dass Alter, Arbeitsplatzverlust, Krankheit und

Unfälle doch nicht verlässlich von ihm fern gehalten werden können. Die Situation ist ernster, als viele bisher realisiert haben.

Ich muss es deshalb in aller Deutlichkeit sagen. Wir können uns weitere 50 Jahre mit der bisher eingeübten Gesetzgebung und Verwaltungspraxis nicht mehr leisten. Es droht sonst der politische Erstickungstod.

Immerhin ist diese Erkenntnis in den letzten Jahren stark gewachsen. Es ist auch durchaus schon einiges passiert. Sie alle kennen die Vorstöße der Regierung Kohl, die Zuständigkeiten des Staates zu beschneiden, staatliche Unternehmen zu privatisieren, die Genehmigungsverfahren zu verkürzen, die Eigenverantwortung und Selbstbeteiligung zu stärken. Aber wir waren noch nicht weit genug gekommen und mit dem Regierungswechsel vor 10 Monaten steht der Kampf um mehr Freiheit und weniger Staat wieder auf des Messers Schneide. Wir dürfen uns nicht durch flotte Papiere und lockere Worte täuschen lassen.

Was die rot-grüne Regierung zur Zeit in Wirklichkeit unternimmt, ist ein Zangenangriff auf alle Versuche der Deregulierung und Staatsverschlinkung.

Die Regelungen zur sogenannten Scheinselbständigkeit bieten ein schönes Beispiel für die Denkweise der rot-grünen Regierung. Minister

Riester hat die Regelung u.a. damit verteidigt, sie sei doch nur eine „Umkehr der Beweislast“. Schon die Wortwahl ist verräterisch. Für Herrn Riester muss also der Bürger dem Staat beweisen, daß er ausnahmsweise nicht unter dessen Normierung zu fallen habe! Solange wir einen solchen gedanklichen Ansatz nicht verändern, werden wir in Deutschland keinen Erfolg haben können! Anders herum wird ein Schuh daraus: Der Staat muss dem Bürger nachweisen, warum er in seine Freiheit eingreift.

Auch von anderer Seite her feiert die Regulierungslust des Staates wieder fröhliche Urstände. Ich rufe kurz in Erinnerung: 630-DM-Jobs; Neuregelung des Schlechtwettergeldes trotz bestehender Tarifabreden; Allgemeinverbindlichkeitserklärungen auch ohne Zustimmung der Tarifpartner; Überlegungen, die öffentliche Auftragsvergabe an „soziale Kriterien“, insbesondere die Frauenförderung zu knüpfen; die neue Ökosteuern mit dem Versuch, zwischen gutem und schlechtem Energieverbrauch zu differenzieren; eine neue Steuergesetzgebung mit steuerrechtlichen Monstern wie der „dauerhaften Wertminderung bei Teilwertabschreibungen“; eine erweiterte Wirtschaftstätigkeit der Kommunen in NRW zulasten des Handwerks und Mittelstandes; die Pläne zur Verschärfung des Mietrechtes zulasten des Eigentums – das alles sei nur exemplarisch genannt.

„Und ist dies schon Tollheit, so hat es doch Methode“, würde Shakespeare wohl dazu sagen.

Was können wir dem entgegenzusetzen? Ich denke, wir kommen nicht darum herum: Am Anfang muss die Erkenntnis und Überzeugung des Bürgers stehen, jedes einzelnen von uns, daß es hinzunehmen ist, wenn sich der Staat um bestimmte Dinge nicht mehr oder nur noch subsidiär kümmert. Es muss die Einsicht wachsen, dass wenn etwas in der Lebensplanung schief läuft, zuerst Selbsthilfe angesagt ist – dass der Staat zur Seite springt, aber nur dem, der sich selbst helfen will; dass der Staat unterstützt, aber nur den, der auch selber etwas zur Vorsorge tut. Für diese Einsicht müssen wir mit allen Kräften werben, auch wenn die derzeitige Regierung mit der Rentenlüge mehr als nur ihre eigene Glaubwürdigkeit untergräbt, nämlich das Vertrauen des Bürgers in die Politik schlechthin.

Um glaubwürdig zu sein, bedarf es bestimmter Signale, die von allen Bürgern verstanden werden. Die wichtigste Signalwirkung kommt, daran kann keine Debatte um den schlanken Staat vorbeigehen, der Steuer- und Abgabenlast zu. An ihr misst der Bürger, wieviel Verantwortung der Staat ihm belassen bzw. zurückgeben will. Sie ist für ihn quasi die Fieberkurve, an der er abliest, wie es um den Zustand der Freiheit

im Staate bestellt ist. Der Versuch eines schlanken Staates mit hoher Steuerbelastung wäre deshalb bereits aus Gründen der Glaubwürdigkeit zum Scheitern verurteilt.

Zur Signalwirkung gehören auch so praktische Dinge wie die Einfachheit der Steuererklärung. Die Entmündigung des Bürgers beginnt am häuslichen Schreibtisch.

Warum sollten wir uns nicht zum Ziel setzen, daß die normale Durchschnittssteuererklärung in maximal 15 Minuten erledigt werden kann? Das kann kein Ding der Unmöglichkeit sein. Es geht in anderen Reformstaaten bereits.

Die Kompliziertheit der Steuererklärung ist Ausdruck der hinter ihr stehenden Steuergesetzgebung. Diese wiederum ist das Paradebeispiel für bürokratische Gesetzgebungssubtilität einerseits, staatlichen Gerechtigkeitswahn andererseits. Wir alle wissen im Grunde genau: Ab einem bestimmten Komplexitätsgrad schafft jede neue Regelung zwei weitere Umgehungsmöglichkeiten und damit mehr Ungerechtigkeit als zuvor.

Was in der Eingriffsverwaltung, bei der Gefahrenabwehr sich manches Mal noch auf die dahinterstehende Schutzwirkung der Grundrechte und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes berufen kann, gerät anderswo, spätestens beim Planungsrecht und bei der

Leistungsverwaltung oftmals zu echten Schildbürgerstreichen. Sie alle kennen die berühmt-berüchtigten Beispiele der Kleiderhakenverordnung, die minutiösen Ausstattungsvorschriften so manches Kindertagesstättengesetzes oder die Vorschrift, ab wieviel Grad Treppenneigung die Mülleimer von zwei Straßenreinigern zu tragen seien. Es hilft wenig, alle Vorschriften nach solchen Unsinnigkeiten zu durchforsten. Die Versuche, überflüssige Gesetze, Rechtsverordnungen und Verwaltungsvorschriften aufzuspüren und aufzuheben, in allen Ehren. Ich will das nicht als nutzlos darstellen. Aber allzuoft wachsen der Hydra zwei Köpfe nach, wo man ihr einen abgeschlagen hat.

Wir müssen tiefer schürfen, das Problem dichter bei der Wurzel packen. Der wirksamste Weg, dem Bürger wieder mehr Freiheit zurückzugeben, bleibt natürlich, wenn möglich, der weitgehende Rückzug des Staates aus einem bestimmten Bereich. Insbesondere dort, wo der Staat bisher selber wirtschaftlich tätig ist, kann es meines Erachtens kaum eine andere Lösung geben. Die Regierung Kohl hat diesen Kurs bei der Post und der Telekom, der Bahn, der Luft Hansa, den Autobahnraststätten und bei vielen anderen Unternehmen in Staatshand konsequent umgesetzt und damit, das muss immer wieder gesagt werden, eine ungeheure wirtschaftliche und technologische Dynamik freigesetzt.

Wir haben manchmal fast schon vergessen, wie die Post als Telefonbehörde oder die Bahn vor wenigen Jahren noch als langsame, unmoderne Bürokratieapparate galten.

Ich sagte vorhin, es komme auf das richtige Maß an Staat an. Vieles wird auch weiterhin der Staat leisten müssen, weil es sonst gerade um die Freiheitschancen der Schwächeren schlecht bestellt wäre. Wie aber schaffen wir es, in den originären Staatsbereichen Teilhabegerechtigkeit mit Handlungsfähigkeit zu verbinden ?

Ich meine, wir brauchen wieder eine gestaltende Verwaltung, nicht nur eine vollziehende Bürokratie. Die Verwaltung soll den Einzelfall erkennen und ihn als Einzelfall behandeln können und wollen. Gesetzliche und rechtliche Normierungen müssen zuvorderst das Ziel des Verwaltungshandelns benennen und dürfen bei der Frage der Mittel nur den Rahmen des schlechthin Unzulässigen setzen. Das übrige muss von der Verwaltung, und zwar möglichst von derjenigen unmittelbar vor Ort entschieden werden.

Bisher ist es doch so: Ein perfektes Gesetz lächelt den Juristen gleich auf den ersten Seiten mit schöner, feinziseliertter Begriffsdefinition an. „Kann-Bestimmungen“ sind verpönt, „Soll-Bestimmungen“ gelten als laienhaft, vielmehr heißt es klar und logisch: „Wenn a und b gegeben

sind, folgt c, es sei denn, es liegt d vor“. Und das geht so weiter, bis zu x und y.

Sehen wir die eisernen Klauen hinter dem Lächeln nicht, die die Wirklichkeit fesseln wollen ? Der unbestimmte Rechtsbegriff war einmal im Rechtsgebäude des Staates als Dehnungsfuge, das Verwaltungsermessens als die Maßarbeit für Fenster und Türen gedacht. Aber die Juristerei sieht in der Dehnungsfuge nur Doppeldeutigkeit und unbrauchbares, weiches Material, in der Maßarbeit nur Willkür und Ineffizienz. Die Instrumente, mit denen die Juristen den vermeintlichen Pusch am Bau austreiben, heißen Artikel 3 GG, Wesentlichkeitstheorie, Bestimmtheitsgrundsatz, Selbstbindung der Verwaltung. Man kann dem auch nicht jede Berechtigung absprechen, denn jedes normierte Recht drängt nach dauerhafter Gültigkeit, nach Eindeutigkeit, nach Vergleichbarkeit der Lebenssachverhalte.

Aber die Temperaturen im Staatsgebäude schwanken stärker, die Jahreszeiten wechseln heftiger als früher. Übersetzt heißt das: Die Wirklichkeit wird vielgestaltiger, sie verändert sich schneller. Globalisierung, technologische Revolution, Individualisierung der Lebensentwürfe heißen die Stichworte.

Wir sehen, dass heutzutage z.B. im Telekommunikations- und Computer-Bereich eine Verzögerung

zung einer Betriebsgenehmigung um einige Monate bereits das „Aus“ für eine eigentlich erfolgreiche Geschäftsidee bedeuten kann.

Ich fürchte, Rechtsetzung und Normierung des Verwaltungshandelns werden, wenn sie weiterhin Bestimmtheit und Gerechtigkeit in jedem Detail festhalten wollen, die Wirklichkeit immer weniger in den Griff bekommen. Die Verhaltensmöglichkeiten des Menschen werden ja nicht nur anders, sie werden immer vielfältiger. Früher ging man zu Fuß oder ritt zu Pferde. Das tut man heute immer noch, aber die Eisenbahn, das Auto, das Flugzeug sind hinzu getreten, bald auch die Magnetschwebbahn – wenn nicht im rot-grünen Deutschland, dann woanders. Die Gesetzgebung denkt dann sofort an neue Probleme der Haftung, der Betriebssicherheit, der technischen Standards, der Verkehrsregeln, der Verkehrswegeplanung und der Beförderungsbedingungen. Ergebnis sind hunderte von neuen Normen. Wir können uns das in diesem umfassenden Ausmaß nicht mehr leisten. Der Versuch, die Welt in Gesetz und Verordnung zu fassen, ist verloren – wenn er denn je Aussicht auf Erfolg hatte.

Die Gesetzestechniken für eine wieder stärker gestaltende Verwaltung sind teilweise schon bekannt. Der Sachverständigenrat „Schlanker Staat“ und andere haben in den letz-

ten Jahren dankenswerte Arbeit geleistet: Die sogenannte „sunset legislation“, also Gesetzesbefristung; eine wirksame Gesetzesfolgenabschätzung; Öffnungs- und Experimentierklauseln; gesetzliche Vermutungen bei entsprechender beruflicher Qualifikation; Genehmigungsfiktionen bei Nicht-Einspruch der Behörde in einer bestimmten Zeit; generell der Versuch, mehr mit Erlaubnis unter Verbotsvorbehalt statt umgekehrt mit Verbot unter Erlaubnisvorbehalt zu arbeiten – dies alles sind die Mittel, mit denen die staatlichen Institutionen zu arbeiten lernen müssen. Beim Nachdenken über die Lösung eines Problems muss der erste Blick auf die Stichworte „Deregulierung“ und „Vereinfachung“ fallen und dann auf das dazu bereitliegende gesetzestechnische Werkzeug.

Und vielleicht sollte man wirklich – ganz handfest und gut sichtbar – in allen Referaten der Ministerien den alten Leitspruch von Montesquieu aufhängen: „Wenn es nicht notwendig ist, ein Gesetz zu machen, dann ist es notwendig, keines zu machen!“

Es ist eben nicht alles so neu, wie es scheint. Gerade Öffnungsklauseln und Optionsbestimmungen sind – bei Lichte gesehen – ja zum guten Teil der gesetzestechnische Ersatz für das klassische Ermessen, das unter der Einwirkung des Bestimmtheits-

grundsatzes, der Ermessensfehlerlehre und der „Selbstbindung der Verwaltung“ oft nur noch minimale Bewegungsmöglichkeiten zulässt. Der Begriff der „Selbstbindung der Verwaltung“ enthüllt ungewollt das Problem, in dem die Verwaltung steckt. Erstens ist es natürlich nicht die Verwaltung, die sich selbst gebunden hat, sondern die Rechtslehre und die Rechtsprechung, die die Behörden an ein Vorverhalten kettet und es unendlich schwer macht, nachzuweisen, dass der nachfolgende Fall anders gelagert sei. Zweitens kann es gerade nicht Zweck einer der Wirklichkeit und Sachnähe verpflichteten Verwaltung sein, dass sie sich ohne zwingenden Grund selbst binden lässt. Im Zweifel müsste doch deshalb angenommen werden, dass sie im Vorverhalten gerade keine Festlegungen für spätere Fälle treffen wollte.

Der allgemeine Gleichheitsgrundsatz, mit dem die Selbstbindung der Verwaltung nur allzuschnell über das untergesetzliche Recht und die einfachen Gesetze hinaus in Verfassungsnähe gehoben wird, besagt eben nicht nur, dass Gleiches gleich, sondern auch, daß Ungleiches ungleich zu behandeln sei.

Zwei weitere Schwierigkeiten treten hinzu: Zum einen ist es leider oftmals so, daß Behörden auch dort bestimmte Verhaltensweisen tradieren, wo die einschlägigen Normen

dies nicht zwingend vorschreiben. Wie jeder große Mechanismus neigt die Verwaltung zur Selbstverengung ihrer Möglichkeiten nach dem Motto: „Das haben wir schon immer so gemacht“. Hier finde ich, dürfen die Verwaltungsgerichte in ihren Urteilen ruhig etwas stärker erzieherisch wirken mit dem Hinweis, die Gründe der Verwaltung mögen nachvollziehbar sein, allein im Gesetz stehe davon nichts.

Zum anderen ist oft zu erleben, insbesondere bei Genehmigungsverfahren, daß die Behörden meinen, sich nicht als Dienstleister verstehen zu dürfen, die es frühzeitig dem Antragsteller erleichtern, die notwendigen Unterlagen zusammenzustellen und die Planungen genehmigungsfähig zu machen. Aus Sorge, man könne ihnen Voreingenommenheit oder ein unfares Verfahren vorwerfen, warten die Genehmigungsbehörden lieber ab, lassen erst am Ende der förmlichen Prüfung erkennen, wenn das Vorhaben so nicht genehmigungsfähig ist und verzögern damit die Investition unnötig. Hier müsste meines Erachtens über eine Änderung bzw. Klarstellung der Verwaltungsverfahrensgesetze erreicht werden, dass eine stärkere Ausrichtung am Dienstleistungscharakter nicht ohne weiteres eine gerichtliche Angreifbarkeit mit sich bringt.

In vielen Verwaltungen werden zur Zeit neue Steuerungsmodelle

erprobt, die den Blick stärker auf die gewünschten Ergebnisse und weg von den Mitteln und bisherigen Arbeitsweisen lenken sollen. Von der „Input“- zur „Output“-Steuerung, so heißt es im Fachjargon. Wie dieser gedankliche Ansatz auch stärker auf die Gesetzgebung übertragen werden kann, muß m.E. noch intensiver untersucht werden. Vor allem bei staatlichen Leistungen sollten sich Gesetze mehr auf die Zielsetzung konzentrieren und dazu den finanziellen Rahmen definieren. Welche konkreten Wege dann eingeschlagen werden, wie die Förderkriterien formuliert werden, wie die Mittel auf Verwaltungspersonal und Sachleistungen, auf direkte Zuwendungen oder Beauftragung von Dritten verteilt werden, bliebe der Verwaltung überlassen.

An die Stelle der gesetzlichen Festlegung der Einzelheiten müsste dann ein periodisches, aussagekräftiges Berichtswesen gegenüber dem Gesetzgeber treten, damit dieser gegebenenfalls nachsteuern oder umsteuern kann. Die Parlamente würden dadurch nicht unbedingt an Macht verlieren, aber sie wären gezwungen, sich mehr auf die wesentlichen Richtungsentscheidungen zu konzentrieren.

Die Erfahrung lehrt, dass dennoch jede Gesetzgebung zu einer immer größeren Detaillierung, jede Bürokratie

zu einer immer stärkeren Verfestigung ihrer Verhaltensweisen und beide zu einer beständigen Ausweitung ihrer Zugriffsmöglichkeiten neigen. Wirksamer als Einzelkorrekturen sind daher Struktur- und Zuständigkeitsveränderungen. Zweierlei möchte betonen, weil ich mir davon einen spürbaren Erfolg verspreche.

Zum einen müssen wir die Beweglichkeit und Anpassungsfähigkeit der verschiedenen staatlichen Ebenen erhöhen. Das geht nur über eine striktere vertikale Abgrenzung der verschiedenen Zuständigkeitsebenen. Deutschland besitzt mit der Bundes-, der Länder- und der Kommunalebene sowieso schon eine gewisse Anfälligkeit für Kompetenzvermischung. Im globalen Erneuerungswettbewerb kommt mir das heutige föderale Deutschland immer mehr vor wie ein Rennläufer-Team, das man an den Beinen zusammengebunden hat und das nun mühsam hinterherhinkt. Um so dringender brauchen wir für Deutschland das Gegenmodell eines föderalen Wettbewerbes. Ein Bundesland, das meint, eine bessere Idee als die anderen zu haben, soll diese auch umsetzen können. Hat es Erfolg, ist nichts überzeugender als das. Hat es Mißerfolg, kann man die Diskussion über diesen Weg ad acta legen. Die neue Bundesregierung scheint aber entschlossen, eine Entzerrung schon im Kleinsten verhindern zu wollen. Der Bundesrat hat z.B. mit

dem Entwurf eines „Zuständigkeitslockerungsgesetzes“ versucht, bundesgesetzliche Zuständigkeitsfestlegungen in den Länderverwaltungen abzuschwächen. Die Bundesregierung hat sich in ihrer Stellungnahme geweigert, selbst bei Nichtigkeiten wie der „Rasenmäher-Lärmverordnung“ den Ländern zu erlauben, statt den obersten Landesbehörden auch andere Stellen für zuständig zu erklären. So kann es mit der Erneuerung Deutschlands nichts werden.

Zur deutschen Kompetenzproblematik tritt die Ebene der Europäischen Union, deren Wirkung auf die Gesetzgebungstätigkeit der Mitgliedstaaten immer noch weit unterschätzt wird und Regulierungsprobleme besonderer Art aufwirft.

Wir müssen in nächster Zeit unbedingt zu einer klareren Zuständigkeitsregelung für die EU kommen – eine Charta der Zuständigkeiten, wie sie die Union fordert. Die Sozialdemokraten haben davon weder während der deutschen Präsidentschaft noch jetzt gesprochen. Ihre verbalen Bekenntnisse zu einem wirklich schlanken, zugleich handlungsfähigen Staat sind auch aus diesem Grunde nicht viel wert.

Auf der horizontalen Ebene brauchen wir hingegen dringend eine Bündelung der Zuständigkeiten. Das widerspricht nicht dem Subsidiaritätsprin-

zip, wie vielleicht einige von Ihnen jetzt denken mögen. Zuerst muss die Zuständigkeitsebene möglichst bürgernah festgelegt werden. Aber innerhalb der jeweiligen Ebene müssen dann Effizienz und Entscheidungsstärke das Leitbild sein. Um die Partikularinteressen der einzelnen Fachressorts, Ämter und Anstalten zu bändigen, um eine einheitliche Sichtweise durchzusetzen, bedarf es einer politischen Führungsstruktur der großen Einheiten. Sie kennen das Beispiel, dass in Deutschland ca. 150 verschiedene Sozialleistungen von über 35 verschiedenen Sozialbürokratien gewährt werden. Das führt dann zwangsläufig zu Hunderten von verschiedenen, sich teilweise widersprechenden Vorschriften und Regulierungen. Die Bundesregierung hat kürzlich mit der Vorlage von zwei divergierenden Jahreswirtschaftsberichten, dem Eichel- und dem Müller-Bericht, vorgemacht, dass der Virus der aufgesplitteten Zuständigkeiten bis ins Kabinett vorgedrungen ist. Auch so wird es mit der Vereinfachung und Durchschaubarkeit staatlichen Handelns in Deutschland nichts werden.

Wenn die Gesetzgebung in Zukunft eher die Richtung und das Ziel statt die Wegesstrecke und die Größe der Wanderschuhe vorgeben soll, wenn die Verwaltung in Zukunft den Weg und das Marschtempo an der Beschaffenheit in der Wirklichkeit und nicht nach irgend-

welchen Einzeichnungen in veralteten Karten ausrichten soll, dann bedarf es allerdings mehr als nur einer reformierten Gesetzes- und Verordnungstechnik. Wir brauchen einen Sinneswandel, einen Wandel der Rechtskultur bei allen, die an staatlicher Gestaltung beteiligt sind.

In der Exekutive liegt es insbesondere in der Verantwortung der politischen Führung, ein entsprechendes Klima bei allen Beteiligten zu schaffen, vom Staatssekretär angefangen bis hinunter zum einfachen Amtmann. Weil große Personalkörper sich nur langsam wandeln, muss die politische Führung dabei Geduld, langen Atem und Hartnäckigkeit zeigen. Weil die Jungen noch besonders offen für Veränderungen sind, muss die entsprechende Ausbildung einen ganz anderen Stellenwert als bisher bekommen. Weil die Jungen von den Alten lernen, müssen alle Ebenen in diesen geistigen Strukturwandel einbezogen werden, auch und gerade, wenn es für die oberen Ränge mühsam ist, sich noch einmal umzustellen.

Und weil Führung nur bei Glaubwürdigkeit gelingen kann, muss die jeweilige politische Leitung als Vorbild vorangehen. Sie kann sich die wenigsten Ausrutscher leisten.

Ein Wort zur Aus- und Weiterbildung: Gerade hier geht noch unendlich viel verloren oder kommt erst gar nicht an, was von den Fachleuten auf dem

Papier schon richtig entworfen worden ist. Eine reformorientierte Aus- und Weiterbildung muss m.E. viel stärker Erfahrungen vermitteln, wie sich das Verwaltungshandeln bei dessen Adressaten, d.h. insbesondere bei der Wirtschaft, den Selbständigen, den Freien Trägern auswirkt. Ich denke, es sollte der Normalfall werden, dass jeder Amtsträger ab einer bestimmten Ebene zumindest durch Praktika und zeitweise Abordnung den Gegenstand seiner Arbeit von der anderen Seite her kennenlernt. Er wird dabei z.B. die Erfahrung machen, dass man häufig genug schon nicht die gleiche Sprache spricht und beim Gegenüber ganz andere Gedankengänge ablaufen, als man das vermutet hat. Das nutzt übrigens auch der Wirtschaft, die sich umgekehrt schwer tut, sich in die Zwänge der öffentlichen Verwaltung hineinzudenken.

Wie der Elefant vor der Maus, so fürchten sich die mächtigen Verwaltungsapparate davor, ein noch so kleines Risiko einzugehen. Entschieden wird nur, wenn es gar nicht anders geht, und nur nach Mitzeichnung aller irgendwie ausdenkbaren Beteiligten. Diese Beteiligten drücken sich dann am liebsten um eine klare Antwort herum. Aber wenn sie einmal nicht gefragt werden, beklagen sie sich bitter über die Mißachtung ihrer Zuständigkeiten. Ich denke, wir werden im Dienst- und Organisationsrecht in dieser Hinsicht mit neuen Verantwortungsbegriffen

arbeiten müssen. Wir werden allerdings auf lange Sicht auch nicht um ein deutlich verbessertes Anreizsystem für diejenigen herumkommen, die eine solche erweiterte Verantwortung mit mehr Mut zum Risiko tragen sollen.

Das Projekt „Schlanker Staat“ und die Sicherung der Freiheit des Bürgers können nicht funktionieren, wenn nur die Verwaltung die Zeichen der Zeit erkannt hat. Auch die anderen Beteiligten müssen mitspielen. Das gilt insbesondere für die Parlamente.

Der Sinneswandel muss alle erfassen, vom Fraktionsvorsitzenden im Bundestag bis zum Hinterbänkler in den Kommunalparlamenten. Seit Jahren wird über eine wirksame Abschätzung der Gesetzesfolgen diskutiert, gerade auch außerhalb des unmittelbaren Staatsbereiches, für die Wirtschaft, für private Träger, für gesellschaftliche Institutionen. Wenn Gesetze wie diejenigen zu den 630,-DM-Jobs oder der Scheinselbständigkeit von der Parlamentsmehrheit beschlossen werden, obwohl ihnen ein Rattenschwanz von Folgebürokratie und Zusatzbelastung geradezu auf die Stirne geschrieben steht, dann wird auch einer reformorientierter Verwaltung bald die Lust zu weiterer Anstrengung vergehen. Ich hege den starken Verdacht, dass diese beiden Gesetze wohl kaum als Ergebnisse der ordentlichen Ministe-

rialverwaltung, sondern hauptsächlich als Beschlüsse ideologieträchtiger Küchenkabinette entstanden sind.

Zuletzt will ich zu den Beteiligten auch die Gerichte, insbesondere die Verwaltungsgerichtsbarkeit zählen. In den meisten Bundesländern werden die Nachwuchskräfte Verwaltungsrichter, ohne eigene berufliche Erfahrung gesammelt zu haben, wie es in der Welt, über die sie richten, zugeht. Ich bin nicht sicher, ob immer im vollen Umfang erkannt wird, welche Folgen die jeweilige richterliche Auslegung der umstrittenen Normen für das Verwaltungshandeln einerseits, die Belange des wirtschaftlich Tätigen, des Unternehmens, des Selbständigen andererseits mit sich bringt. Die indirekte Macht, die von der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf die Verwaltung ausgeht, indem diese bereits aus Unsicherheit über eine etwaige gerichtliche Überprüfung Dinge lieber unterlässt, sollte nicht unterschätzt werden. Das bringt besondere Verantwortung für den Verwaltungsrichter mit sich. Wir müssen prüfen, wie wir Ausbildung und Erfahrungshorizont, insbesondere in wirtschaftlichen Dingen, verbessern können. Vielleicht täte es gut, wenn wir mehr Verwaltungsrichter hätten, die bereits in anderen Tätigkeiten Lebenserfahrung gesammelt haben.

Sie sehen, worum es mir bei meinem Plädoyer für einen Wandel in der

Rechts- und Verwaltungskultur geht. Ich will die Debatte aus den engen Zirkeln der Fachleute für Verwaltungsreform herausholen und insbesondere die Juristen in den verschiedensten beruflichen Sparten anregen, sich öffentlich Gedanken über die Sicherung der Freiheit in unserem Staatswesen zu machen. Es ist auffällig, dass die Reformdiskussionen vor allem von Verwaltungswissenschaftlern geführt werden. Die Juristen sitzen aber meist an den Stellen, an denen die Rechtsetzung tatsächlich organisiert wird. Ohne sie wird die Bewahrung des Rechtes als Mittel zur Freiheitssiche-

rung misslingen und als erstickende Verrechtlichung enden. Ohne die notwendige Freiheit des Einzelnen wie der Gesellschaft werden wir unser Gemeinwesen im Wandel der Welt um uns herum nicht rechtzeitig erneuern können.

Die Bundesrepublik ist in den vergangenen 50 Jahren ohne Zweifel erfolgreich gewesen. Noch einmal 50 Jahre ohne grundlegende Erneuerung werden wir uns jedoch nicht leisten können. Helfen Sie mit, dass uns diese Erneuerung gelingt!

Weniger Staat – mehr Freiheit des Bürgers

Dresdener Thesen zur Deregulierung

Wir leben heute in einer Zeit des Aufbruchs und der Erneuerung. Unsere Welt ist nicht nur in technischer und wirtschaftlicher Hinsicht dynamischer geworden. Auch in unserer Gesellschaft vollzieht sich ein grundlegender Wandel. Die Veränderung der Welt im Zeichen der Globalisierung bietet neue große Chancen und Herausforderungen zugleich. So stehen wir vor der zentralen Aufgabe, unseren freiheitlichen Rechtsstaat für das 21. Jahrhundert modern und zukunftsfähig zu gestalten. Unser wertebezogenes Fundament werden wir dabei nicht aufgeben.

Statt auf bürokratische Großorganisationen, Kontrolle und Dirigismus setzen wir auf kleine, selbständige und innovative Einheiten, auf Dezentralisierung, Flexibilisierung und auf mehr Spielräume für den einzelnen und seine Lebenspläne. Wir brauchen weniger Gesetze und mehr Freiraum, damit sich Eigenverantwortung, Leistungskraft und Wettbewerb entfalten können. Was uns fehlt, ist eine Kultur der Selbständigkeit, wieder mehr Mut zum Risiko und die Zuversicht, aus unserem Leben etwas machen zu können. Wir sind

der Überzeugung, dass wir mit insgesamt weniger Staat besser fahren als mit zuviel Staat. Was wir wollen, das ist mehr Selbstbeschränkung des Staates zugunsten der Bürger. Der Bürger und seine Leistungsbereitschaft bilden die Grundlage für die Erneuerung unserer Gesellschaft. Die Freiheit des Bürgers muß im Zentrum unserer freiheitlichen Demokratie stehen. Sie zu sichern, ist auch zukünftig Aufgabe des Rechts und christlich-demokratischer Politik.

I. Konzentration auf staatliche Kernaufgaben

Staatliche Aufgaben müssen weiterhin grundsätzlich reduziert und begrenzt werden. Die Wahrnehmung bisher staatlich durchgeführter Aufgaben ist Privaten zu überlassen oder zu übertragen, wenn sie dort besser oder ebenso gut für den Bürger ausgeführt werden können. Unternehmerische Tätigkeiten sollte der Staat – soweit wie irgend möglich – Privaten überlassen. Um die Leistungskraft der sozialen Sicherungssysteme zu erhalten, wollen wir die Elemente der Selbstverantwortlichkeit und Eigenbeteiligung stärken.

Jede Verschlinkung des Staates kann allerdings nur dann glaubwürdig sein, wenn zugleich die Bürger in ihrer Steuer- und Abgabepflicht deutlich entlastet werden.

II. Gesetzgebung

1. Freiheitssicherung braucht klare Kompetenzverteilung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen. Dies gilt genauso für den föderal aufgebauten Staat Deutschland wie für die EU in einem sich immer stärker integrierenden Europa. Wir fordern eine EU-Charta der Zuständigkeiten.

2. Die seit langem andauernde und schädliche Entwicklung zu einem unitarischen Föderalismus muss durch einen Wandel zu einem konkurrierenden Föderalismus abgelöst werden. Dabei sind die Ausgangspositionen der ostdeutschen Länder angemessen zu sichern. Das Ziel muß vor allem eine Innovationsförderung auf Grund eines politischen Wettbewerbs der Länder untereinander und gegenüber dem Bund sein.

3. Der Bund verfügt heute über das absolute Schwergewicht der Gesetzgebungszuständigkeiten. Hingegen haben die Länder an materieller Regelungs- und Steuerungssubstanz verloren. Der Bund muss zur Stärkung des Charakters der Staatlichkeit der Länder in vielfältiger Weise das Subsidiaritätsprinzip ernster nehmen und in einer Großzahl regionalspezifischer

Fragestellungen den Ländern die Zuständigkeiten zurückgeben oder dort belassen. Gleiches gilt für die Länder gegenüber den Kommunen.

Der Katalog der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes muss gekürzt werden. So könnten die Länder insbesondere die bisher in Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG geregelte Gesetzgebungskompetenz (konkurrierende Gesetzgebungskompetenz) für das Versammlungsrecht zurückerlangen.

Ein anderer Weg der Rückführung der Kompetenzen des Bundes muss die Überleitung von konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeiten in eine bloße Rahmengesetzgebungskompetenz sein.

Gemäß Art. 72 Abs. 3 GG kann eine bundesstaatliche Regelung durch Landesrecht ersetzt werden, wenn die Voraussetzungen der Erforderlichkeit i.S.v. Art. 72 Abs. 2 GG nicht mehr vorliegen (Rückholklausel).

4. Auf jeder einzelnen staatlichen Ebene muß das Leitbild von Effizienz und Entscheidungsfreudigkeit erreicht werden. Die Konkurrenz verschiedener Ressorts auf einer gleichen Ebene darf nicht zu einem lähmenden Egoismus führen. Statt dessen sollte eine effektive Aufgabenbündelung erfolgen. Vor diesem Hintergrund muss auch über eine Überprüfung und Straffung der Strukturen der Bundesbehörden nachgedacht werden.

5. Nicht das Bedürfnis, jeden einzelnen Sachverhalt regeln zu wollen, muss im Vordergrund gesetzlichen Bemühens stehen. Die Regelung des Einzelfalls ist Sache der Verwaltung. Gesetze müssen vielmehr einen Rahmen vorgeben, den die öffentliche Verwaltung – nicht nur durchführend, sondern wieder stärker gestaltend – ausfüllt. Zur Stärkung der behördlichen Eigenverantwortung und Erhöhung der Entscheidungsprärogative sollte überlegt werden, den behördlichen Beurteilungsspielraum im Licht einer ausgewogenen Gewaltenteilung durch eine Regelung in der Verwaltungsgerichtsordnung zu erweitern: In einem § 114a VwGO könnte deshalb bestimmt werden, dass die behördliche Anwendung unbestimmter Rechtsbegriffe keiner verwaltungsgerichtlichen Kontrolle unterliegt.

6. Für eine Reduzierung und Verbesserung der Rechtssetzung ist eine institutionalisierte Bedarfs- und zugleich Qualitätskontrolle notwendig. Ehe ein Gesetz erlassen wird, müssen die Erforderlichkeit der Regelung (Gesetzesvermeidung) und die inhaltliche Qualität einer Regelung, insbesondere ihre wirtschaftlichen Folgen für Staat, Kommunen und Bürger (Gesetzesfolgenabschätzung) sowie ihre formale Qualität geprüft werden. Insbesondere zur konsequenten Gesetzesfolgenabschätzung sollte eine Normprüfstelle

eingerrichtet werden. Die Möglichkeit der Befristung von Rechtsvorschriften sollte verstärkt in Betracht gezogen werden; jedenfalls dann, wenn die Regelung erkennbar auf zeit- bzw. situationsbezogenen Anlässen beruht.

Im Planungs- und Genehmigungsrecht sollte von den Instrumentarien der fiktiven Genehmigung sowie des Verbotsvorbehalts stärkerer Gebrauch gemacht werden. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass grundsätzlich der Staat verpflichtet wird, die Notwendigkeit des Eingriffs in die Freiheitsrechte des Bürgers nachzuweisen und zu begründen

III. Verwaltung

1. Dezentralisierung und Vorrang von Eigenverantwortung lassen sich nicht ohne Modernisierung der öffentlichen Verwaltung verwirklichen. Die Verantwortung von Verwaltung und Bürger muss kooperativer werden. Unsere Verwaltung ist weiterhin sowohl im Verhältnis zum Bürger als auch intern zu vereinfachen.

Die Verwaltung muss sich im Verhältnis zum Bürger mehr als Dienstleistungsunternehmen verstehen. Von einer erfolgreichen Verwaltung profitieren der Bürger sowohl als „Kunde“ der Verwaltung wie auch als derjenige, der die Verwaltung bezahlt sowie die Mitarbeiter der Verwaltung selbst. Verwaltungsvereinfachung innerhalb der Verwaltung bedeutet, dass das Arbeits-

ergebnis mit möglichst wenigen Verfahrensschritten erreicht und ein möglichst geringer und konzentrierter interner Schriftverkehr erzeugt wird.

Die Mitarbeiter der Verwaltung wissen in der Regel selbst am besten, was und wie etwas zu verbessern oder zu vereinfachen ist. Dieses Wissen gilt es freizusetzen und zu fördern („selbstlernende Verwaltung“). Den Mitarbeitern nachgeordneter Hierarchiestufen ist durch interne Weisungen eine größere Verantwortung und Selbständigkeit zu übertragen.

2. Das derzeitige Verfahren der Haushaltsbewirtschaftung führt zu einem erheblichen Verwaltungsaufwand. Die Reform des Haushaltswesens ist einer der wichtigsten Bestandteile der Verwaltungsmodernisierung. Gerade die Einführung von Budgets mit einem fest vereinbarten Finanzrahmen von mehrjähriger Laufzeit eröffnet völlig neue Perspektiven für die Finanzwirtschaft.

Die zielgerichtete Vereinfachung und Modernisierung der Verwaltung erfordert eine höhere Kostentransparenz. Diese ist durch die flächendeckende Einführung der Kosten-Leistungsrechnung und den Aufbau eines entsprechenden Informations- und Controlling-Systems sicherzustellen.

Die Verwaltung der Ressourcen (Personal, Haushalt) ist noch viel zu umständlich und zu arbeitsaufwendig.

Verbesserungen sind insbesondere durch eine Dezentralisierung der Ressourcenverantwortung möglich.

Budgetierung, Kosten-Leistungsrechnung und Controlling führen nicht nur zu einem sparsamen Umgang mit Haushaltsmitteln. Sie ermöglichen durch eine schnellere und genauere Steuerung von Personal- und Sachmitteln, Schwerpunkte wirkungsvoller zu setzen und ergebnisorientierter zu arbeiten.

3. Mit der Dienstrechtsreform und der Versorgungsreform hat die CDU zwei wichtige Bausteine für einen modernen und kostenbewussten öffentlichen Dienst geschaffen. Das eigenständige Alterssicherungssystem im öffentlichen Dienst haben wir mit der im Versorgungsreformgesetz geregelten Rücklagenbildung aus Einkommensverzicht der Beamten zukunftsicher gemacht.

Mit der Stärkung des Leistungsgedankens, der Verbesserung der Mobilität und der Intensivierung von Führungskraft hat die CDU moderne Maßstäbe gesetzt. Die öffentliche Verwaltung der Zukunft braucht die Bereitschaft ihrer Mitarbeiter zur Übernahme von Verantwortung, Wettbewerb und Leistungskriterien.

4. Das Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsrechtlicher Genehmigungsverfahren hat den Weg für eine grundlegende Neugestaltung der öffentli-

chen Verwaltung geöffnet. Die unkomplizierte und unverzügliche Genehmigung muss zur Aufgabe der Genehmigungsbehörde werden, um den Wirtschaftsstandort Deutschland insgesamt zu verbessern. Ihre Unparteilichkeit darf die Behörde als Teil der öffentlichen Verwaltung dabei nicht verlieren. Im Vordergrund ihres Bemühens muss eine Verfahrensbegleitung und -beschleunigung stehen, die letztendlich der Sicherung der Freiheit des Bürgers dient.

5. Der begonnene Reformprozeß „Neue Steuerungsmodelle“ ist konsequent fortzusetzen. Als Beispiel der Reform seien neben der Budgetierung und dezentralen Ressourcenverantwortung weiterhin die Einführung der Kosten-Leistungsrechnung sowie die Optimierung der Verwaltungsabläufe bis hin zu einer intensiven Aufgabenkritik genannt. Das Land Berlin regelt beispielsweise mit den Organisationsgrundsätzen des Dritten Gesetzes zur Reform der Berliner Verwaltung die Bürgerorientierung einschließlich der Ausrichtung auf die besonderen Belange der Wirtschaft, den behördeninternen Wettbewerb um bessere Verwaltungsleistungen, die Einführung von erweiterten Leistungs- und Verantwortungszentren sowie ein reformiertes Personalmanagement der Verwaltung.

IV. Justiz

1. Der zukunftsfähige Rechtsstaat ist ohne eine leistungsfähige Rechtspflege nicht denkbar. Der Staat kann auf eine effektive Justizgewährung durch eine für ihre Aufgaben personell und mit Sachmitteln gut ausgestattete und gut organisierte Justiz nicht verzichten. Die Justiz ist durch einen kontinuierlichen Anstieg der Geschäftszahlen stark beansprucht und arbeitet zunehmend am Rand ihrer Belastbarkeit. Reformen mit dem Ziel einer Entlastung der Rechtspflege sowie eine Effektivitätssteigerung sind dringend notwendig.

2. Wesentliche Gründe sprechen auch dafür, die Juristenausbildung zu reformieren. Mit einer durchschnittlichen Dauer von 8 bis 10 Jahren ist die Ausbildung zu lang. Darüber hinaus ist sie zu sehr staatsdienstorientiert. Im Hinblick auf die in der Praxis immer häufiger zu beobachtende Spezialisierung, die damit verbundene von der Praxis schon heute selbst getragene Zusatzausbildung, sowie die neuen Möglichkeiten postuniversitärer Ausbildungen und Studiengänge muss erwogen werden, ob nicht die Ausbildungsziele, für die das Referendariat gedacht ist, in das Studium integriert werden können. Bei der Aus- und Weiterbildung, insbesondere von Verwaltungsrichtern, sollten in anderen Fachgebieten gewonnene Berufserfahrungen stärker einfließen.

Statt auf bürokratische Großorganisationen, Kontrolle und Dirigismus setzen wir auf kleine, selbständige und innovative Einheiten, auf Dezentralisierung, Flexibilisierung und auf mehr Spielräume für den einzelnen und seine Lebenspläne. Wir brauchen weniger Gesetze und mehr Freiraum, damit sich Eigenverantwortung, Leistungskraft und Wettbewerb entfalten können. Was uns fehlt, ist eine Kultur der Selbständigkeit, wieder mehr Mut zum Risiko und die Zuversicht, aus unserem Leben etwas machen zu können. Wir sind der Überzeugung, dass wir mit insgesamt weniger Staat besser fahren als mit zuviel Staat. Was wir wollen, das ist mehr Selbstbeschränkung des Staates zugunsten der Bürger. Der Bürger und seine Leistungsbereitschaft bilden die Grundlage für die Erneuerung unserer Gesellschaft. Die Freiheit des Bürgers muß im Zentrum unserer freiheitlichen Demokratie stehen. Sie zu sichern, ist auch zukünftig Aufgabe des Rechts und christlich-demokratischer Politik.

Dresdener Thesen