

Starke Bürger. Starker Staat

projekt:21

Zur Fortentwicklung
unserer gesellschaftlichen und
gesamtstaatlichen
Ordnung

Vorlage der Präsidiumskommission
„Spielraum für kleine Einheiten“

Als Diskussionspapier vom Bundesvorstand
am 9. Oktober beschlossen

DER BÜRGER

In den letzten Jahrzehnten hat sich immer mehr eine Schieflage zwischen der bestehenden Bereitschaft der Bürger entwickelt, sich in die Gesellschaft einzubringen und den Möglichkeiten, die ihnen dazu geboten werden. Dadurch werden die Kräfte des Einzelnen und der Gesellschaft geschwächt. Auf diesem Weg werden zu viele Erwartungen an den Staat provoziert. Der umgekehrte Weg ist richtig. Die Rangfolge der Fragen muss lauten: Was kann der Einzelne leisten?, Was muss der Staat ihm zutrauen?, Was leisten die verschiedenen Gemeinschaften der Gesellschaft, was die Allgemeinheit?. Erst eine Neuordnung entlang dieser Prioritäten führt dazu, dass die Bürgerschaft ihre eigenen, oft brach liegenden Potenziale entfaltet.

Für eine bürgerschaftliche Kultur

Die soziale und bürgerschaftliche Kultur, in der Ehrenamt und bürgerschaftliches Engagement eine zentrale Rolle spielen, soll aufbauen auf einer neuen Phase der sozialen Marktwirtschaft, in der Solidarität, Subsidiarität und verantwortete Freiheit die Pyramide der Werte und Ziele darstellen. Die CDU will keine Gesellschaft, die nur vom Staat oder von ökonomischen Interessen dominiert wird. Es gibt Tugenden (z. B. Engagement, Disziplin, Fleiß) und Werte (z. B. Freiheit, Gerechtigkeit, Nächstenliebe), die jenseits von Angebot und Nachfrage liegen, und es gibt Formen der sozialen Zuwendung und Aktivitäten, die vom Staat weder geschaffen noch verordnet werden können. Die CDU sieht es deshalb als eine zentrale politische Aufgabe an, jene Räume zu schaffen und zu schützen, in denen Menschen frei-

willig, aber nicht privat, öffentlich wirksam, aber nicht unter staatlicher Regie, tätig werden. Das 21. Jahrhundert braucht eine neue Balance zwischen Staat, Markt und Gesellschaft; es erfordert insgesamt eine neue soziale und bürgerschaftliche Kultur.

Die neue soziale und bürgerschaftliche Kultur braucht eine Ordnungspolitik, die ihre Aufgabe darin sieht, Hindernisse zu beseitigen und günstige Rahmenbedingungen (Anreize) zu schaffen, damit sich die Potenziale für ehrenamtliche und bürgerschaftliche Aktivitäten optimal entfalten können. Sowie eine gute wirtschaftliche Infrastruktur Voraussetzung dafür ist, dass Menschen in wirtschaftlicher Hinsicht etwas unternehmen und die Wirtschaft blüht und gedeiht, so ist eine gute soziale Infrastruktur Voraussetzung dafür, dass Menschen in sozialer Hinsicht etwas unternehmen und so auch das soziale Gemeinwesen blüht und gedeiht.

Die neue soziale und bürgerschaftliche Kultur braucht nicht zuletzt sozial aktive Bürger. Ehrenamtliche zu finden, zu mobilisieren und weiterzubilden und in ihrer Arbeit zu unterstützen, ist oft eine Aufgabe, die selbst nicht mehr ehrenamtlich erbracht werden kann, weil sie Kontinuität und Professionalität im Detail erfordert.

Wer mehr Ehrenamtliche haben will, darf diejenigen nicht vergessen, die in diesen Bereichen hauptberuflich tätig sind. Viele von ihnen haben die Sorge, dass durch ehrenamtliche Tätigkeit ihre Aufgabe entfällt. Die Sorge ist unbegründet. Die Wahrheit sieht anders aus. Die personenbezogenen sozialen Dienstleistungen werden zu den Wachstumsbranchen auf dem regulären Arbeitsmarkt gehören. Für die in diesem Feld Berufstätigen eröffnet sich ein zusätzliches Aufgabenfeld: die Rekrutierung, Organisation und Koordinierung der Aktivitäten von Ehrenamtlichen.

In jedem Fall erfordert die neue soziale Kultur eine neue Kooperation zwischen "Professionellen" und "Laien" auch in den Einrichtungen des Bildungs- und Sozialwesens (Schulen, Altersheimen, Kindergärten). Unterstützende Nachbarschaften können diese Einrichtungen zu sozial-lebendigen Orten machen, die Betroffene und Beteiligte sowohl entlasten als auch zum Mitmachen einladen. Voraussetzung dafür sind mehr Autonomie und Dezentralisierung. Die CDU sieht in diesen Aufgaben ein weites Feld für eine neue Politik der Subsidiarität.

Ehrenamt hat Zukunft

Das Ehrenamt ist ein unverzichtbares Element für den Zusammenhalt der Gesellschaft. Das ehrenamtliche Engagement ist auch in der heutigen Zeit Teil und Ausdruck einer Gesellschaft, für deren "Bestand und noch viel mehr für deren Gedeihen es von wesentlicher Bedeutung ist", wie Alexis de Tocqueville es einmal ausgedrückt hat, "dass die Gesinnung aller Bürger immer von einigen Leitideen zusammengehalten wird". Ohne ehrenamtliche Aktivitäten würde unsere Gesellschaft verarmen. In Deutschland sind Millionen von Bürgerinnen und Bürgern ehrenamtlich tätig: In Vereinen und Verbänden, in Initiativen und Selbsthilfegruppen, in Gewerkschaften und Parteien, in kulturellen und sozialen, kirchlichen und politischen Gemeinschaften und nicht zuletzt im sportlichen Bereich. Ohne dieses bürgerschaftliche Engagement wäre unser Land ärmer. Alltagsolidaritäten würden zusammenbrechen, die soziale Temperatur im Lande sinken.

Die CDU wird ehrenamtliches Engagement in allen Formen, den traditionellen wie den neu entstehenden, unterstützen und sich als Anlaufstelle anbieten. Sie versteht

sich als politischer Partner dieser Bewegung und sieht sich selbst als Teil dieser sozialen Infrastruktur.

Das Ehrenamt hat Tradition und Zukunft. Viele Potenziale für ehrenamtliches Engagement liegen noch brach. Die Bereitschaft (Motivation) der Menschen und die politisch-gesellschaftlichen Arrangements ("Gelegenheitsstrukturen") passen häufig nicht mehr zusammen. Das ehrenamtliche Engagement kennt vielfältige Formen. Die einen engagieren sich aus christlichen Motiven der Nächstenliebe und Barmherzigkeit. Religiöse Orientierungen und Verwurzelungen haben Caritas und Diakonie begründet und getragen und sind noch immer in unserer Gesellschaft lebendig.

Andere engagieren sich auch deshalb, weil sie aktiv teilhaben wollen am Leben der Gemeinde, weil sie Lebenssituationen gemeinsam besser bewältigen oder sich sozial einbringen und verwirklichen wollen, weil es Spaß macht, selber Dinge zu regeln. Die einen suchen nach wie vor das dauerhafte Engagement in Organisationen und Verbänden; eine wachsende Anzahl zieht die Mitarbeit in Projekten und Initiativen vor. Die 13. Jugendstudie von Shell dokumentiert dies deutlich. So verlieren traditionelle und formal geprägte Vereinigungen deutlich an jungen Mitgliedern. Aber auch die angeblich attraktiven Organisationen wie Umweltschutz- und Menschenrechtsgruppen kommen nicht voran. Der Rückgang in Vereinen und Organisationen ist aber nicht gleichzusetzen mit einer mangelnden Bereitschaft, sich zu engagieren. Viel mehr äußern die Jugendlichen den Wunsch, projektbezogen zu arbeiten und sich nicht langfristig festlegen zu müssen.

Helfen macht Freude! Aber: Vorschriften und Reglementierung dürfen die Menschen nicht entmutigen, wie das so oft der Fall ist.

Die CDU erkennt und anerkennt die ganze Breite ehrenamtlicher Motivationen und Tätigkeiten. Viele betrachten ihr Engagement mehr als "freiwillige Arbeit", denn als klassisches Ehrenamt. Auch dieses Selbstverständnis wird von der CDU anerkannt und gefördert. Soziales Engagement und Selbstverwirklichung als Person sind keine Gegensätze. Die CDU hat kein eindimensionales Menschenbild. Menschen können sich auch und gerade in sozialem Engagement selbst verwirklichen, indem sie gemeinsam mit anderen etwas für sich und andere tun. Wer sich selbst für andere engagiert, führt ein >reicheres< Leben. Die CDU ist willens und fähig, aus ihren Traditionen heraus eine nachhaltige Politik des Ehrenamtes für die Menschen und die Gesellschaft des 21. Jahrhunderts zu entwerfen.

Die Bürgergesellschaft als lebendige Demokratie

Ehrenamt und bürgerschaftliches Engagement leisten einen unverzichtbaren Beitrag zur Reform des Wohlfahrtsstaates und zur Erneuerung des Gemeinwesens durch eine aktive Bürgergesellschaft. Unser Menschen- und Gesellschaftsbild orientiert sich an sozialer Fairness und an sozialer Vielfalt, an dem Bild einer Gesellschaft der wechselseitigen Verpflichtungen und an der republikanischen Vorstellung eines auch in sozialer Hinsicht aktiven, verantwortlichen Menschen.

Ehrenamt und bürgerschaftliches Engagement können den Sozialstaat, die Familie und die Erwerbsarbeit nicht ersetzen. Aber sie bieten nicht nur den Menschen sinnvolle Tätigkeiten, sondern sie tragen auch bei zur Reform des Wohlfahrtsstaates und zur Erneuerung der Demokratie durch eine aktive Bürgergesellschaft. Eine "starke Demokratie" (Benjamin Barber) in den Städten und

Gemeinden drückt sich nicht nur in Wahlen und Abstimmungen, nicht nur in Rechten und Ansprüchen, sondern verstärkt in sozialer Teilnahme und Teilhabe am Gemeinwesen aus. Aktive Bürger realisieren den partizipativen Anspruch der Demokratie, indem sie die öffentlichen Dinge und die sozialen Angelegenheiten nicht einfach an andere, an den Staat oder die Kommune delegieren, sondern wieder verstärkt in Eigenverantwortung wahrnehmen. Die Zukunft der Freiwilligenarbeit liegt in einer lebendigen Demokratie, und eine lebendige Demokratie braucht sozial aktive Bürger.

Zur Sache – Wir fordern:

Ehrenamtliche Aktivitäten in Vereinen und Projekten des bürgerschaftlichen Engagements, wie Freiwilligenagenturen, Seniorengenossenschaften, Mütterzentren und Selbsthilfeinitiativen brauchen Unterstützung durch anerkannte staatliche Förderinstrumente, zum Beispiel:

- Der Staat soll soziale Aktivitäten der Bürger nicht ersetzen oder instrumentalisieren, sondern ermöglichen, evozieren und so die sozialen Ressourcen der Gesellschaft mobilisieren. Das einfachste Mittel ist, Engagement zuzulassen statt zu behindern. Wenn sich engagierte Bürgerinnen und Bürger zusammenschließen und lediglich nach einem Raum fragen (z. B. ungenutzte Schulräume am Nachmittag) darf es nicht an der Frage der Schlüsselgewalt oder des Versicherungsschutzes scheitern.
- Durch Einordnung als "besonders förderungswürdig im Sinne der Abgabenordnung", damit sie berechtigt sind, Spendenbescheinigungen auszustellen.
- Durch Einführung von "favor credits": Durch soziales Engagement können Berechtigungen zur kostenlosen Nutzung von spe-

zifischen Dienstleistungen erworben werden. Der Staat soll solche Gegenseigkeitsverhältnisse weder einer Steuerpflicht unterwerfen noch gewerberechtlich reglementieren. Eine Missbrauchskontrolle bleibt aber erlaubt und erwünscht. Dadurch soll die Idee des Realtausches gefördert werden.

- Zu einer sozialen Infrastruktur und Ordnungspolitik gehören Anreize und Instrumente zur Mobilisierung der "schlafenden Reserven" ehrenamtlichen und bürgerschaftlichen Engagements, etwa durch Fördertöpfe bei den Kommunen; durch Schaffung von kommunalen Unterstützungsstellen und durch soziale Büros ("Makler"), die das Angebot und die Nachfrage nach freiwilligen sozialen Diensten zusammenbringen; oder durch eine kleine soziale Task-Force in großen Einrichtungen (Krankenhäusern, Behörden, Unternehmen), deren doppelte Aufgabe darin besteht, Ehrenamtliche für die Mitarbeit zu gewinnen und ihren Einsatz sinnvoll zu gestalten.

- Zu einer solchen Ordnungspolitik gehören eine Reform des Gemeinnützigengesetzes und des Stiftungsrechtes; die Beseitigung zeitlicher Obergrenzen für ehrenamtliche Aktivitäten, zum Beispiel bei Arbeitslosen; Fragen nach der stärkeren Anerkennung von Tätigkeiten jenseits der Erwerbsarbeit in der Berufs- und Rentenbiographie und nicht zuletzt die Förderung einer entsprechenden sozialen Infrastruktur als einer kommunalen und damit öffentlich verantworteten Aufgabe.

Die CDU will eine neue Ordnungspolitik als Teil und Ausdruck eines anderen Verständnisses staatlicher und kommunaler Tätigkeit. Dieses neue Staatsverständnis ist die andere Seite des Menschenbildes der CDU: Alle Menschen, Junge wie Alte, Erwerbstätige wie Arbeitslose haben Fähigkeiten, die sie einbringen können und die das Gemeinwesen bereichern.

Die neue soziale Kultur braucht Wirtschaft und Unternehmen, die sich zu ihrer sozialen Verantwortung bekennen. Sie können auf vielfältige Weise zur sozialen Lebendigkeit der Gesellschaft und zur Förderung des Ehrenamtes beitragen:

- durch eine Organisations-, Personal- und Arbeitszeitpolitik, die Rücksicht nimmt auf ehrenamtliche Tätigkeiten,
- durch die Anerkennung von Ehrenamt und sozialem Engagement in der Personalakte und in der Berufsbiographie,
- durch Spenden und Sponsorship.

Wenn Unternehmen den sozialen Aktivitäten ihrer Mitarbeiter einen größeren Stellenwert einräumen und auch ganz konkret, US-amerikanischen Beispielen folgend, bezahlte Zeit für soziales Engagement zur Verfügung zu stellen, dann leisten sie nicht nur einen wichtigen Beitrag für eine bessere Gesellschaft, sondern sie erweisen sich auch selbst einen guten Dienst. Sie werden attraktiver im Wettbewerb um qualifizierte Mitarbeiter und Kunden. Die Mitarbeiter erwerben soziale Kompetenzen, die sie dann im Unternehmen gewinnbringend einsetzen können. Nicht zuletzt können Unternehmen so die Kritik widerlegen, es ginge ihnen nur um den Shareholder-Value, der Rest der Gesellschaft sei ihnen gleichgültig. Auf diese Weise können sie ihr Ansehen in der Öffentlichkeit verbessern.

Direkte Demokratie – Mitgestaltung durch Einbindung

Das Rückgrat einer lebendigen Bürgergesellschaft sind die Strukturen der demokratischen Mitwirkungsmöglichkeiten. Gerade unsere bundesstaatliche Ordnung mit ihren Städten, Kreisen, Kommunen und Ländern ist wie kein anderes Gesellschaftsmodell geeignet, die Bürgerinnen und Bürger einzuladen,

durch direkte Beteiligung an konkreten Projekten unsere Gesellschaft mitzugestalten.

Vielfach wird über die immer größere Distanz der Bürger zu den politischen Institutionen und Strukturen geklagt. Die Revitalisierung des Vertrauens in Politik und staatliche Strukturen ist allein von oben her nicht möglich. Wer mehr Bürgerbeteiligung ermöglichen möchte, muss deshalb verstärkt dort ansetzen, wo die Menschen den stärksten Bezug zu ihrem Umfeld erfahren. Dort werden die meisten Entscheidungen getroffen, die den Bürger konkret in seinem Lebensbereich betreffen. Auch deshalb halten wir die Einführung von Volksentscheiden auf Bundesebene für den falschen Weg.

Vielorts werden hervorragende Erfahrungen mit der Einbindung der Bürgerinnen und Bürger in konkrete Vorhaben gemacht. Die Möglichkeit auch eigenständige Anträge bzw. Petitionen einzubringen, bereichert das Gemeinwesen und gibt positive Anregungen.

Zur Sache – wir fordern:

Die CDU will den Beteiligungsformen der direkten Demokratie einen neuen Impuls geben. Deshalb fordern wir eine Weiterentwicklung der Beteiligungsformen auf kommunaler wie auf Landesebene.

ROLLE DES STAATES

Der Staat muss wieder überschaubar werden. Es muss wieder klar werden, wer oder welche Institution für die jeweiligen Entscheidungen der öffentlichen Hand verantwortlich ist. Wo die Verantwortung nicht klar definiert ist, da kann man auch von den Bürgern nicht erwarten, dass sie die Verantwortung selbst übernehmen.

Lokale Gemeinschaft

Die Kommunen sind der Seismograph gesellschaftlicher Entwicklung und Veränderung. Die Kommune stellt die unmittelbarste und häufigste Begegnungsebene des Bürgers mit Staat und Verwaltung dar. Hier erfährt und erlebt er Demokratie. Deswegen müssen die Spielräume für kommunales Gestalten ausgeweitet werden, das gilt insbesondere auch für eine größere finanzielle Handlungsfreiheit. Die CDU will der Kommune wieder mehr Aufgaben überlassen und sie besser vor dem reglementierten Zugriff der oberen staatlichen Stellen schützen. Sie akzeptiert das größere Maß an Unterschiedlichkeit, das sich daraus ergibt. Der Wettbewerb um die besten Ideen und Lösungen soll nicht nur geduldet, sondern bewusst gefördert werden. Wettbewerb ist kein Selbstzweck, er dient den Menschen.

■ Besinnen auf Kernkompetenzen

Grundidee der kommunalen Selbstverwaltung ist, dass die lokale Gemeinde ihren Bürgern eine gute Heimat ist und dass sowohl das für die Daseinsvorsorge der Bürger, wie auch das für die Zukunftssicherung der lokalen Gemeinde Erforderliche geschieht. Aber nicht alles, was der Bürger braucht, muss von der Gemeinde selber angeboten werden. Die Erfahrung zeigt: Ein fairer Wettbewerb zahlt sich für den Bürger aus (z. B. Telekommunikation, Energiewirtschaft). Das Angebot der Leistungen wächst und sie werden effizienter erbracht. Die CDU pocht dabei deshalb nicht auf bestimmte Rechtsformen, sondern auf Berücksichtigung dieser Erfahrung und auf die Rückbesinnung auf die Grundsätze von Subsidiarität und Selbstverantwortung. Die Wege dahin sind vielfältig, sie reichen von der völligen Privatisierung von Aufga-

ben über die Ausschreibung, an der sich Eigenbetriebe beteiligen können, bis zu transparenten Benchmarks (Leistungsvergleiche zwischen Kommunen).

Zur Sache – Wir fordern:

Die Wege dahin sind vielfältig, was wir aber nicht wollen sind Scheinprivatisierungen, was wir wollen ist tatsächlicher Wettbewerb. Bestimmte Bereiche verlangen den Schutz der öffentlich-rechtlichen Form. Dazu zählen die Kernbereiche öffentlichen Handelns, Eingriffe in Rechte und Freiheiten der Bürger, die sich aus dem staatlichem Gewaltmonopol ableiten. Die Frage, was auf Private verlagert werden kann und was nicht verlagert werden darf, führt dazu, zwei Kategorien zu unterscheiden:

- Die öffentliche Verantwortung für eine bestimmte Aufgabe verlangt, dass diese Aufgabe durch eigenes behördliches Tätigwerden wahrgenommen wird. (z. B. Entzug der Fahrerlaubnis, Entscheidung über die Einweisung in eine psychiatrische Anstalt, Abbruchverfügung im Baubereich).

- Die öffentliche Verantwortung für eine bestimmte Aufgabe verlangt ein behördliches Tätigwerden nur, soweit dies notwendig ist, um zu gewährleisten, dass die Aufgabe von Dritten im Sinne der öffentlichen Hand wahrgenommen wird. Danach bleiben die Grundsatzentscheidungen hoheitlich, die Vorbereitung, die Umsetzung, die Zulieferung oder die Kontrolle ist durch Private möglich (z. B. Straßenbau: eine Trassenfestlegung ist Aufgabe des öffentlichen Trägers. Nebenleistungen wie Detailplanung, Ingenieurleistung oder Vermessung können privat erbracht werden; ferner: Schornsteinfeger, ÖPNV, Fahr- und Fuhrleistungen, Druckereien, gärtnerische Leistungen, Reinigungsdienste, Gebäudemanagement).

Das bedeutet: Stärker als in den Bereichen der "Eingriffsverwaltung" eröffnen sich im Bereich der Infrastruktur in öffentlicher Verantwortung ("Daseinsvorsorge") Spielräume für privates und unternehmerisches Handeln, die wir in Deutschland häufig noch viel zu selten nutzen:

- Öffentliche Verantwortung im Bereich der Ver- und Entsorgung: Müllbeseitigung, Abwasserbeseitigung und Abwasserreinigung können grundsätzlich gewerbliche Tätigkeiten werden, genauso wie es die Frischwasserversorgung heute bereits ist. Manche Länder haben auf diesem Gebiet ihre Hausaufgaben gemacht. Angestrebt werden sollte, dass in ganz Deutschland die Kommunen und Landkreise das Recht erhalten, die Aufgabenerfüllung – auch wenn sie Länder- und Bundesgrenzen überschreiten – mit eigenen gewerblichen Unternehmen wahrzunehmen, wenn die flächendeckende Universalvorsorge für den Bürger weiterhin gewährleistet wird. Kritisch zu überprüfen sind vor allem auch kommunale Betriebe, wie etwa Freizeitanlagen, Golfplätze und Vergnügungsparks.

- Einen großen Raum für Privatisierung eröffnet die Vergabe von Neben- und Zulieferleistungen für öffentliche Einrichtungen (z. B. bei Gebäudereinigung, Druckaufträge, Grünpflege, Kantinenbetriebe).

- Auch die Spielräume für die Privatisierung von Hauptleistungen sind noch nicht ausgeschöpft.

Die Kommunen übernehmen bei Privatisierungen die besondere Gewährleistungsaufgabe, sicherzustellen, dass die Bürger vor den wichtigsten Risiken geschützt bleiben. Soweit kommunale Eigenbetriebe weiterhin an der Aufgabenerfüllung teilhaben und damit in Konkurrenz mit privaten Unternehmen stehen, muss der faire Wettbewerb und die steuerliche Gleichbehandlung gesichert sein. Angebot unter Wettbewerbsbedingungen

heißt, dass tatsächlich Vollkosten zum Ansatz gebracht werden. Dies gilt insbesondere unter dem Gesichtspunkt der betriebswirtschaftlichen Kostenermittlung der kommunalen Eigenbetriebe. Das schließt auch ein, dass keine Quersubventionierungen geleistet werden dürfen. Bei Ausschreibungen muss die Zuverlässigkeit der Auftragsbefristung durch Instrumente, wie z. B.: zeitliche Befristung der Aufträge oder eindeutig geklärte Haftungsfragen gewährleistet bleiben.

Wir erwarten, dass Kommunen diese Abwägung zwischen Kernkompetenzen und Überführung in andere Formen der Leistungserbringung in regelmäßigen Abständen vornehmen (Aufgabenkritik).

■ Verantwortung: Transparent und Bürgernah

In der Vergangenheit haben Bund und Länder die Spielräume der Kommunen kontinuierlich eingeengt, insbesondere durch Aushöhlung der finanziellen Ausstattung und umfangreicher Länderprogramme. Gleichzeitig haben sich die Kommunen selber Freiräume zugebaut, nicht zuletzt durch Vorfestlegungen der jeweiligen Fachverantwortlichen in Absprache mit den Fachverantwortlichen der höheren Ebenen, zulasten der politisch verantwortlichen Instanzen, der Bürgermeister und Räte. Diese Macht der sogenannten "Fachbruderschaften" sollen durch "Abweichungsregeln" für die Kreistage, Stadt- und Gemeinderäte überwunden werden. Durch Mindestgrößen von Städten und Gemeinden muss ein zu hoher Grad an fachlicher Spezialisierung vermieden werden: (Soweit nicht bereits vorhanden sollen Kommunen, die an die Grenzen ihrer Leistungsfähigkeit stoßen, Verwaltungsgemeinschaften bilden können.) Dies würde zudem die Gestaltungsspielräume der Bürger in kommunalen Gremien erhöhen und

dadurch verstärkt zum Mittun in Staat und Gesellschaft einladen.

Die Kommunen müssen wieder mehr Freiraum von Land und Bund erhalten und vor zu weitgehenden Eingriffen der europäischen Ebene geschützt werden. Ihrerseits müssen die Kommunen den Bürgern wieder mehr Eigenverantwortung zutrauen und sich als gewährende Kommune in den Dienst des bürgerschaftlichen Engagements stellen.

Zur Sache – Wir fordern:

Schulen – Zuständigkeit in einer Hand!

Der Dualismus zwischen Kommunen und den Ländern hat sich als nachteilig erwiesen. Die Kommunen sind meist die Schulträger, die Länder stellen das Lehrpersonal. Diese Kompetenzaufteilung zeichnet sich weder durch Transparenz, noch durch Bürgernähe aus. Der Dualismus sollte soweit wie möglich beseitigt werden:

■ Die Kommunen erhalten durch ein Landesgesetz die Möglichkeit, für ihre Schulen auch die Personalhoheit zu übernehmen (wie dies bei Privaten schon möglich ist) oder Trägerschaft und Personalhoheit Privaten zu übergeben. Um neuen Herausforderungen gerecht begegnen zu können, bedarf es flexibler Einstellungsbedingungen.

■ Die Sicherung des Qualitätsstandards bleibt dabei Aufgabe des Landes, wobei die Schulaufsicht zur Fachaufsicht wird, die stärker mit Leistungsvergleichen und Anreizen arbeitet und dadurch weniger den Charakter einer Eingriffsverwaltung aufweist.

Krankenhäuser – Management in einer Hand!

Ein wesentlicher Grund für die geringe wirtschaftliche Effizienz der meisten Krankenhäuser ist die besondere Finanzierungsform, nach der die Investitionsaufwendun-

gen vom Land, die laufenden Kosten vom Patienten bzw. dessen Kasse oder Versicherung bezahlt werden. Erfahrungen zeigen, dass der Verzicht auf diese Trennung zu Organisation und Abläufen führt, die erheblich rationeller sind, insbesondere weil Investitions- und betriebliche Erfordernisse besser aufeinander abgestimmt werden. Es wird aber nicht bezweckt, dass die Kommunen dadurch ganz aus der Verantwortung für die stationäre Versorgung verdrängt werden und jegliches Mitspracherecht dadurch verlieren, dass die Verantwortung in die Hände der Krankenkassen gelegt wird. Dies gilt es zu betonen zumal sich wettbewerbliche Strukturen erst allmählich entwickeln. Am Ende des Reformprozesses kann allerdings folgendes stehen:

- das Krankenhausfinanzierungsgesetz so erweitert wird, dass grundsätzlich auch Krankenhäuser in kommunaler Trägerschaft ihren Abrechnungen eine Finanzierung aus einer Hand zugrunde legen dürfen, wie es jetzt schon den erwerbswirtschaftlichen Krankenhäusern möglich ist.

Arbeits- und Sozialverwaltung

Zunehmende Dauerarbeitslosigkeit, steigende Ausgaben der Arbeitslosenversicherung und der Sozialhilfe sowie schrumpfende finanzielle Mittel lassen den Ruf nach einer Reform der Arbeitsmarktpolitik immer lauter werden. Tatsache ist, dass die Arbeitslosigkeit derzeit sowohl von Arbeitsämtern als auch von Sozialämtern "verwaltet" wird. Die Arbeitsämter betreuen den größten Teil der Arbeitslosen, während mehr als 700.000 insbesondere Langzeitarbeitslose Sozialhilfe erlangen; in vielen übrigen Fällen müssen die Sozialämter ergänzend Sozialhilfe zahlen. Dieses Vorgehen führt sowohl zu Ungleichbehandlung der Betroffenen (aufgrund unterschiedlicher Regelungen im Arbeitsförderungs-gesetz und im Bundessozialhilfe-

gesetz), als auch zu mehr Bürokratie für die Betroffenen (die Arbeitslosen müssen sich mit zwei Behörden auseinandersetzen).

Die Doppelarbeit der Behörden muss abgeschafft werden.

- Die Zusammenarbeit von Arbeitsamt und Sozialamt muss auf eine institutionelle Grundlage gestellt werden.

- Die gesetzlichen Regelungen über Anspruchsvoraussetzungen und Leistungshöhen für die Arbeitslosenhilfe- und Sozialhilfeempfänger müssen vereinheitlicht werden.

- Die Verantwortung für Langzeitarbeitslose und Sozialhilfeempfänger wird bei den Kommunen zusammengefasst.

- Arbeitslosenhilfeempfänger und arbeitslosen Sozialhilfeempfänger müssen die gleichen Qualifizierungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, um ihre Chancen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zu verbessern.

- Die Länder entscheiden, wie die Arbeitsmarktpolitik auf kommunaler Ebene geregelt wird. Auch hier dient der Wettbewerb um die besten Ideen zuallererst den Betroffenen. Innovationen werden nicht aus starren Systemen geboren.

- Die Umsetzung dieser Vorschläge darf nicht dazu führen, dass den Kommunen neue Aufgaben ohne ausreichenden finanziellen Ausgleich übertragen werden. Dies beinhaltet einen besonderen Ausgleich für strukturschwache Kommunen und ein finanzielles Anzelelement für die Kommunen auch im Bereich der Arbeitsmarktpolitik. Es muss ein Mechanismus entwickelt werden, wie die Finanzströme der Aufgabenentwicklung angepasst werden können.

- Das Denken in Sozialräumen muss gefördert werden. Wir benötigen eine ganzheitlich orientierte Sozialpolitik, deren Motiv der Mensch ist und nicht die Optimierung der Finanzfördermittel. Die gegenwärtigen För-

derbestimmungen machen ein übergreifendes Arbeiten, das die verschiedenen Sektoren wie Jugend, Senioren, Gesundheit, Pflege, Arbeitslosigkeit und Freizeit verbindet, nahezu unmöglich. Die Länder müssen die Möglichkeit schaffen, Förderprogramme für verschiedene soziale Einrichtungen miteinander zu verzahnen.

■ Eigenständigkeit stärken

Subsidiarität (Entscheidungen werden dezentral und basisnah getroffen) ernst zunehmen heißt, der kleinen Einheit mehr Verantwortung zuzutrauen. Die Kommunen und Kreise werden täglich mit den Anliegen und Sorgen der Bürger konfrontiert, sie kennen die Probleme und auch die Lösungsmöglichkeiten. Schließlich ist der Verweis auf andere Zuständigkeiten und komplizierte Verfahrensregeln für jeden Bürger eine Zumutung und letztlich eine Kapitulation vor dem gewachsenen Wildwuchs der Regelungs- und Gesetzesdichte. Der Bürger spürt nicht nur die Schwierigkeiten der politischen Strukturen, den Herausforderungen des Wandels begegnen zu können. Er weiß auch immer weniger, wem er für Erfolg und Versagen haftbar machen soll – sei es, weil der Verantwortliche viel zu viele Hierarchieebenen entfernt sitzt, sei es, weil die Verantwortlichkeit auf viel zu viele Gremien und Personen aufgespalten ist.

Dieses unüberschaubare Gestrüpp muss entflochten werden. Es muss durch klare Verantwortlichkeiten und für den Bürger nachvollziehbare Entscheidungen ersetzt werden. Ein klar abgegrenzter und eigenverantwortlicher Entscheidungsspielraum bedeutet, dass Ressort- und Schubladendenken zurückgedrängt werden können und erlaubt regionale Unterschiedlichkeit der Ergebnisse politischer Entscheidungen. Auf der Siegerseite steht der Bürger gemeinsam mit den Angestellten und Beamten der Städte, Kreise und

Kommunen, die so befähigt werden, wieder mehr Verantwortung zu übernehmen.

Transparente und bürgernahe Verantwortung sowie stärkere Eigenständigkeit der Kommunen sollte im Ergebnis auch dem gegenseitigen "Moralisieren", also dem Verhalten von Ratschlägen und Beschlüssen, die den jeweils anderen binden, zwischen Kommune und Land bzw. Land und Kommune ein Ende bereiten.

Zur Sache – Wir fordern:

Wir wollen, dass bei jeder Entscheidung eine konkret handelnde Person (Amtsleiter, Bürgermeister/Landrat bzw. ein Minister oder die Landesregierung) zuständig ist und als Verantwortlicher erkennbar wird:

■ Möglichst alle örtlichen Verwaltungsaufgaben sind den kommunalen Verwaltungsebenen zuzuordnen. Dies bietet ein weites Feld zur Rückgewinnung kommunalen Handlungsspielraumes z. B. beim Denkmalschutz, bei der Landwirtschaft und den Forsten, in der Gewerbeaufsicht oder der örtlichen Raumplanung. Konsequenz ist es dann auch die Sonderbehörden der Länder entweder zu kommunalisieren oder in die allgemeine Verwaltung der Länder einzugliedern. Für die Missbrauchsvermeidung bleibt die Kommunalaufsicht zuständig. Dies soll einhergehen mit einer verstärkten allgemeinen Kommunalaufsicht. Die Einhaltung der Fachbestimmungen soll im Rahmen von Kommunalprüfungen, die ohnehin stattfinden, erfolgen. Aufgrund der verbesserten Qualität der Verwaltungen infolge der Gebietsreformen kann die durchgehende Fachaufsicht erheblich zurückgenommen werden (Katalog der zu kommunalisierenden Verwaltungen: siehe Anhang). Großräumige Standards sind teurer als ortsangemessene Lösungen, weil sie die Ansprüche aller

Betroffenen befriedigen müssen, während bei dezentralen Maßstäben den unterschiedlichen Anforderungen besser Rechnung getragen werden kann.

■ Die Finanzverteilung muss zwischen allen staatlichen Ebenen durch Kompensation so erfolgen, dass die Finanzrelationen nicht zu Lasten der Kommunen verändert werden. Wir wollen ein differenziertes Konnexitätsprinzip einführen: Wo die Kosten überwiegend durch gesetzliche Regelungen verursacht werden, soll die gesetzgebende Ebene für die Finanzierung zuständig sein. Wo die Kosten überwiegend durch die Art des Vollzuges bestimmt werden, soll die ausführende Ebene Kostenträger sein.

Die Verankerung folgender Instrumente ermöglicht schnelles und effizientes Handeln der zuständigen Ebenen:

■ **Streichung aller Einvernehmensregelungen:** Die Landesbehörden haben in der Regel für sich eine doppelte Absicherung eingebaut: Zum einen haben sie – oft mehrstufige – Sonderbehörden mit umfassenden Zuständigkeiten für den jeweiligen sektoralen Politikbereich aufgebaut. Zum anderen haben sie ihre Einflussmöglichkeiten zusätzlich so abgesichert, dass Entscheidungen anderer Politikbereiche ihr Einverständnis benötigen. So braucht eine Baugenehmigung, für die an sich die örtliche Baugenehmigungsbehörde allein zuständig sein müsste, oft noch das Einvernehmen einer Umweltschutz- oder Denkmalbehörde, die dazu meist als Sonderbehörde des Landes ausgestaltet ist. Durch diese Einvernehmensregelungen entsteht ein komplexes Geflecht von Entscheidungsverantwortlichkeiten, das schnelle und transparente Entscheidungen erschwert. Deshalb sind in den Landesgesetzen alle Einvernehmensregelungen zu streichen und sonstige Formen kondominialer Mitwirkung abzubauen.

■ **Rückbau der Fachaufsicht:** Durch die Gebiets- und Verwaltungsreform sind die Kommunen so vergrößert worden, dass sie ausreichendes Fachpersonal für die Erfüllung öffentlicher Aufgaben vorhalten können und dies auch tun. Damit ist die bisher stark ausgebauten Fachaufsicht, die erforderlich war, um verwaltungsschwache Städte, Gemeinden und Landkreise in ihrer Aufgabenerfüllung zu unterstützen, überflüssig geworden. Durch die Bildung der von der jeweiligen politischen Führung unabhängigen "Fachbruderschaften" über alle Ebenen des Staates hinweg hat sich ein System der Perfektionierung der Aufgabenerfüllung entwickelt, das zu erheblichen Kostensteigerungen führt, und zwar unabhängig von politischen Mehrheiten und unabhängig vom politischen Willen der jeweils gegenüber dem Bürger verantwortlichen Führung. Diese Kette muss dadurch unterbrochen werden, dass die Fachaufsicht abgebaut und durch Geschäftsprüfungen im Rahmen der ohnehin stattfindenden Kommunalprüfung vergleichbar einer Innenrevision bei großen Konzernen ersetzt wird. Dies spart erhebliche Personalkosten auf allen Ebenen der Aufsicht, beschleunigt Verwaltungsverfahren und verhindert die Bildung von Standards außerhalb demokratisch legitimierter Normen. Durch diese Veränderung ist keine Fehlentwicklung zu erwarten, weil einerseits die allgemeine Kommunalaufsicht bleibt und andererseits die Fachkontrolle im Rahmen von regelmäßigen Prüfungen überwacht wird.

■ **Kommunen sollen über freie Mittel selbst verfügen dürfen:** In den Landeshaushalten finden sich eine Fülle von Haushaltstiteln, mit denen Fachressorts verschiedene Anliegen bei den Kommunen fördern. Die Vergabe von Kleinstförderungen ist in der Regel mit einer Komplementärfinanzierung verbunden, also der Bedingung des Landes, seine Gelder nur bei einem gleichzeitigen fi-

nanziellen Eigenengagement der Kommune bereitzustellen. So werden die wenigen freien Mittel der Kommunen zusätzlich verplant und gebunden. Deshalb sollen die Länder in ihren Haushaltsgesetzen und Kommunalverfassungen regeln, dass Kleinstförderungen an Kommunen durch die Landesregierungen untersagt werden, dies wäre ein erheblicher Beitrag zum Bürokratieabbau.

■ **In allen Bundesländern soll die Initiative in die Parlamente getragen werden, die Kommunen von überflüssigen landespolitischen Vorgaben zu befreien:** Es geht um die Formulierung eines **Standardanpassungs-Gesetzes**, das den Kommunen erlaubt, von landespolitischen Vorgaben dann abzuweichen, wenn vor Ort in den Gemeindeparlamenten andere Regelungen für sinnvoll gehalten werden. Den Ländern bleibt nach dieser Lösung ein "Rückholrecht", das bei missbräuchlicher Übertretung der gewährten Spielräume greift. Ein solches Gesetz würde z. B. bei der überflüssigen Vorgabe über den Abstand der Kleiderhaken in Kindergärten greifen. Bei Neuregelungen sollen die Länder möglichst von sich aus darauf verzichten, Leistungsstandards festzusetzen; dies gilt nicht, soweit EU- oder Bundesgesetze dazu zwingen.

■ **Flexible Aufgabenteilung zwischen Land und Kommune:** Die Länder sollen in einem Landesgesetz den Kommunen oder bestimmten Gruppen von Kommunen einen Anspruch einräumen, bestimmte Landesaufgaben selbst durchzuführen (wie z. B. in Baden-Württemberg praktiziert). Ein solches Gesetz kann zeitlich befristet sein und muss ein "Rückholrecht" des Landes vorsehen. Dieser Vorschlag zielt auf den Fall ab, dass eine generelle Übertragung von Zuständigkeiten auf die kommunale Ebene nicht gelingt oder nicht sinnvoll ist, weil z. B. die Verwaltung in einem Land teilweise zu schwach oder die Größenverhältnisse der Städte und Landkrei-

se zu unterschiedlich sind. In solchen Fällen könnte eine größere kommunale Körperschaft auf ihrem Gebiet eine Landesaufgabe durchführen. Wenn die Länder dieses Gesetz mit finanziellen Anreizen versehen, könnte dann langfristig ein Sog zur kommunalen Aufgabenerledigung ausgelöst werden.

■ **Rücksicht auf die Kommunen bei der Gesetzgebung:** Die Gesetzgebung wächst und gedeiht unverdrossen. Um zu einem "kontrollierten Anbau" zu gelangen, muss ein institutionalisiertes Kontrollverfahren geschaffen werden. Ein entsprechender Testkatalog für den Gesetzgeber muss als Prüfstandard auch die Frage enthalten, ob der kommunalen Ebene genügend Handlungs- und Gestaltungsspielraum eingeräumt wird. Die Gesetzesfolgenabschätzung muss wirksamer werden. Die Notwendigkeit eines Gesetzesvorhabens soll deswegen durch eine konsequente Gesetzesfolgenabschätzung untermauert werden. Dargestellt werden muss unter anderem, was ein Gesetz in seiner Auswirkung für Bund, Länder, Gemeinden, die Träger der freien Wohlfahrtspflege, die Wirtschaft und die Bürger kostet.

■ **Haltbarkeitsdatum für Verwaltungsvorschriften:** Es ist heute nicht bekannt, wie viele Verwaltungsvorschriften überhaupt existieren. Dem Dickicht der Vorschriften stehen die Bürger oft hilflos gegenüber. Deshalb ist es erforderlich, ein Gültigkeitsverzeichnis zu schaffen, um einen Überblick über Ausmaß und Abbaupotenziale zu erhalten. Außerdem sollen Verwaltungsvorschriften ein "Haltbarkeitsdatum" erhalten, so dass alle diese Vorschriften, die zu einem festgelegten Stichtag die Haltbarkeit überschritten haben bzw. diese nicht verlängert wurde, automatisch außer Kraft treten (in Baden-Württemberg verlieren Verwaltungsvorschriften nach sieben Jahren ihre Gültigkeit).

Die Länder und der Bund

Die Bundesrepublik Deutschland ist ein föderaler Staat und in dieser inneren Ordnung alles in allem sehr erfolgreich gewesen. Die föderale Struktur ist nicht nur eine Frage politischer Effektivität, sondern auch von kulturellem und geschichtlichem Selbstverständnis, von Heimat und Identität seiner Bürger. Deutschland bringt in den Prozess der Europäischen Integration seine föderalen Strukturen und die damit verbundenen Erfahrungen ein. Was wir aber auch einbringen, ist die Erfahrung, dass föderale Strukturen auf Dauer voraussetzen, dass Zuständigkeiten klar sind, damit Einheit in Vielfalt gelebt werden kann.

Während die Europäische Integration voran schreitet, wurden die Positionen der Länder vor dem Hintergrund eines ungeklärten Verhältnisses der Zentralinstanzen zu den Mitgliedsstaaten und den darunter liegenden staatlichen Ebenen geschwächt. Zunehmend gibt es Bereiche, die sich jenseits der Bundesgesetze entwickeln. Verflechtung, Unbeweglichkeit und Unübersichtlichkeit sind die Folge, politisches Engagement wird erstickt. Eine der eigentlichen Stärken einer föderalen Ordnung, ihre Vielfalt und Offenheit für verschiedene Wege, ist dadurch dramatisch bedroht.

■ Starker Föderalismus – klare Zuständigkeit

Föderalismus braucht Subsidiarität, Subsidiarität braucht eindeutig definierte Einheiten. Das heißt: Wenn wir den Föderalismus stärken wollen, müssen wir die Misch- oder Einheitsstrukturen, die sich gebildet haben, aufbrechen. Das gilt auch für die neuen Bundesländer, denn die Chance zu einem transparenten und gleichsam schnellen Staat

haben wir nach der Wiedervereinigung nicht genügend genutzt. Nur so wird es möglich sein, die Handlungsfähigkeit aller politischen Ebenen, auch die des Bundes, zu stärken bzw. wieder herzustellen. Leitidee für eine Stärkung des Föderalismus in Deutschlands ist daher Eigenständigkeit, klare Verantwortlichkeit und Transparenz. Das setzt eine umfassende Entflechtung der bisherigen Entscheidungsstrukturen voraus.

Ausreichender Spielraum alleine reicht nicht aus. Jede Einheit braucht eine ausreichende Leistungskraft, die sie in die Lage versetzt, den vorhandenen Raum nutzen zu können. Wo sie dies aus eigener Kraft nicht kann, bedarf es der "Hilfe zur Selbsthilfe". Und jede Einheit braucht Anreize, ihre Fähigkeiten und Potentiale einzusetzen. Sie muss die Folgen ihres Handelns wie Nicht-Handelns spüren. Effektivität und Kreativität setzen deshalb einen Wettbewerb um die beste politische Lösung voraus.

Wir wollen den Wettbewerb um bessere Lösungen auch zwischen den Ländern. Wir wollen zwischen den Ländern mehr Unterschiedlichkeiten eröffnen; wir sehen die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse nicht bedroht, wenn – je nach Entscheidung – Länder zu unterschiedlichen Ergebnissen gelangen! Zugleich machen wir deutlich, dass gewollte Vielfalt keine Absage an Ausgleich der unterschiedlichen Leistungskräfte bedeutet.

In Deutschland ist somit die föderale Struktur durch diese beiden Elemente gekennzeichnet: Wettbewerb zwischen den Ländern und die Bereitschaft, einen finanziellen Ausgleich solidarisch zu gestalten. Diese Erfahrung gilt es "zukunftsfest" zu machen. Denn insbesondere die in einer bundesstaatlichen Ordnung möglichen Vergleiche bieten auch die Chance frühzeitiger Fehlerkorrekturen. Dieser gewollte Prozess entwickelt sich allerdings nur dann, wenn die

Länder darauf verzichten, Verabredungen zu treffen, die den Wettbewerb von vorneherein ausschalten, wie dies z. B. die Kultusministerkonferenz in etlichen Fällen getan hat.

Die föderale Neuordnung im Sinne der Subsidiarität muss deshalb einem Dreiklang folgen: Kompetenzspielräume, solidarischer Ausgleich, wettbewerblicher Anreiz.

Zur Sache – Wir fordern:

Größere Freiräume, klare Zuständigkeiten und effiziente Entscheidungsstrukturen für die Länder und für den Bund können im Rahmen einer Föderalismusreform geschaffen werden. Dafür gibt es unterschiedliche Varianten, die sich für eine breite Diskussion anbieten:

■ Weitere Öffnung der konkurrierenden Gesetzgebung im Sinne von Art. 72 GG:

Ein tatsächlicher Wettbewerb der Länder um die besten Lösungen kann ermöglicht werden und Konflikte zwischen Bund und Länder können produktiv genutzt werden, wenn der Zugriff des Bundes im Rahmen des Art. 72 GG gelockert wird. Danach kann der Bund bisher gesetzgeberisch tätig werden, sobald es die Herstellung der "Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse" (Art. 72 GG) erforderlich macht. Eine Lockerung kann beispielsweise durch die Aufnahme einer Klausel erreicht werden, die auch die angemessene Berücksichtigung der "Unterschiedlichkeit und Vielfalt der Länder" fordert.

■ **Einführung der "realkonkurrierenden Gesetzgebung":** Die Länder und der Bund können abweichend von der bisherigen Regelung gleichgestellt werden beim Zugriff auf die konkurrierende Gesetzgebung. Vom Grundsatz "Bundesrecht bricht Landesrecht" würde insoweit Abschied genommen. Kollisionen werden als Einzelfälle nach Kriterien entschieden, die sich an den Maßstä-

ben des Art. 72 GG ("Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse") orientieren könnten.

■ **Einführung der "umgekehrten konkurrierenden Gesetzgebung":** Das heißt, dass jedes einzelne Land die Möglichkeit erhalte, bestimmte, dafür ausgesuchte Bundesgesetze entweder weitergelten zu lassen, komplett zu ersetzen, oder sie nach landesspezifischen Gesichtspunkten zu ändern. Die Wahrnehmung dieser Möglichkeit könnte damit von Land zu Land unterschiedlich ausfallen.

■ **Abschaffung der konkurrierenden Gesetzgebung:** In einer neuen Systematik können Bundes- und Landeskompetenzen neu und abschließend geordnet werden, die konkurrierende Gesetzgebung wäre danach überflüssig und könnte abgeschafft werden. (beispielhaft ist ein entsprechender Katalog im Anhang aufgeführt).

■ Wege aus der Erstarrung

In der Wirtschaft spricht man von "atmenden Unternehmen", womit im Kern gemeint ist, dass Unternehmen den Veränderungsprozessen der Märkte folgen müssen, wollen sie ihre Position im Markt nicht verlieren bzw. weiter ausbauen. Wir brauchen gleichsam eine "lernende Verfassung"!

Auf Veränderungen in unserer Gesellschaft muss auch unsere Verfassung reagieren. Deshalb müssen Reformprozesse ausgelöst und sorgfältig gesteuert werden.

Zur Sache – Wir fordern:

Unabhängig von der Entscheidung, welchem Weg zur klaren Zuständigkeit gefolgt wird, fordern wir folgende Reformen, um die Erstarrung aufzubrechen:

■ **Wesentliche Teile der Rahmengesetzgebung sollen zu ausschließlichen Kompetenzen des Bundes bzw. der Länder werden.** Für den Restbereich erfolgt nach

dieser Systematik eine Umwandlung in eine Grundsatzgesetzgebung.

■ **Entflechtung und klare Verantwortlichkeit im Bereich der Mischfinanzierung ist notwendig**, weil das Konnexitätsprinzip (wer bezahlt, darf auch entscheiden, wer bekommt) allzu häufig durchbrochen oder abgeschwächt worden ist. Dies bedeutet in diesem Bereich eine weitgehende Konzentration von Aufgabenwahrnehmung und Finanzierung bei den Ländern – unter der Voraussetzung, dass der Bund den Ländern einen dauerhaften und dynamischen Ausgleich bei den Finanzmitteln verschafft und dass die strukturschwächeren Länder, insbesondere die ostdeutschen Länder, über einen längeren Zeitraum hinweg noch Übergangshilfen erhalten.

■ **Länderfinanzausgleich – jetzt Chance nutzen**: Die CDU befürwortet nachdrücklich, die Chancen, die sich durch die Neuformulierung des Länderfinanzausgleiches bieten, zu nutzen statt bei einer minimalistischen Umsetzung der Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts zum Länderfinanzausgleich stehen zu bleiben. Das Ziel der Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland verstehen wir nicht als Streben nach größtmöglicher Einheitlichkeit. Die Vielfalt des Föderalismus ist gerade angesichts der dynamischen Entwicklung der Europäischen Integration eine seiner großen Stärken gegenüber zentral gesteuerten Gemeinwesen. Eine Neuordnung des Länderfinanzausgleichs muss auch eine neue Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern berücksichtigen.

■ **Derzeit bedürfen etwa 2/3 der Gesetze der Zustimmung durch den Bundesrat**. Es soll angestrebt werden, diesen Anteil auf ca. 1/3 zu senken. Soweit im Zuge der weiteren Reform Materien der bisherigen konkurrierenden Gesetzgebung als ausschließliche Kompetenzen auf Länder und Bund aufgeteilt werden, sollen die Länder auf Zustimmungserfordernisse bei den neuen Bundeskompetenzen verzichten.

Bereits jetzt können die Zustimmungserfordernisse für einzelne Sachgebiete, für die der Bund die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz besitzt, reduziert werden.

Außerdem bietet sich an, die allgemeine Zustimmungspflicht bei Eingriffen in Länderverwaltungsstrukturen oder Länderfinanzen nur noch dann vorzusehen, wenn diese Eingriffe ein erhebliches Maß überschreiten.

Alternativ oder ergänzend ist auch die Ablösung der geltenden "Einheitstheorie" zugunsten der "Trennungstheorie" denkbar (nach der Einheitstheorie ist ein Gesetz, in dem einzelne Regelungen zustimmungspflichtig sind, komplett zustimmungspflichtig. Nach der Trennungstheorie sollen nur diejenigen Teile zustimmungspflichtig sein, die tatsächlich die Kompetenzen oder Interessen der Länder betreffen, nicht aber das ganze Gesetz und auch nicht spätere Änderungsgesetze). Gegebenenfalls müsste dies verfassungsrechtlich verankert werden.

■ In Anlehnung an den Vorschlag zur lokalen Gemeinschaft soll der Bund "**Flexibilisierungsgesetze**" erlassen, die es den Ländern ermöglichen, zumindest bei der Erfüllung von Aufgaben des eigenen Wirkungskreises von bundesrechtlichen Standards abzuweichen, wenn die ordnungsgemäße Aufgabenerfüllung gewährleistet ist.

■ **Vielfalt nach innen – Handlungsfähigkeit in Europa**

Die Forderung nach Vielfalt entspricht unserem Verständnis von Subsidiarität, das fest in der Programmatik der CDU verankert ist. Aber der alleinige Ruf nach einer Stärkung der Länder entspricht einer eindimensionalen Betrachtung. Bei Verhandlungen mit den Instanzen der EU wird die Verhandlungspositi-

on der Bundesrepublik durch "Vielstimmigkeit" eher geschwächt. Die Summe der Einzelinteressen wird so oft zum Gegenteil des Gesamtinteresses.

Das zusätzliche Konfliktpotential, das durch eine neue Kompetenzverteilung hinsichtlich des Verhältnisses von Ländern und Bund in europäischen Entscheidungsprozessen entsteht, wird ausdrücklich anerkannt. Die Gefahr wird gesehen, dass ein Gerangel um Kompetenzen und Zuständigkeiten die Verhandlungsposition des Gesamtstaates schwächt und zudem die Meinungsbildung verkompliziert. Deshalb müssen im Rahmen einer Föderalismusreform und einer einhergehenden neuen Kompetenzzuordnung die bundesstaatlichen Entscheidungsmechanismen in Europaangelegenheiten überprüft und gegebenenfalls modifiziert werden.

Zur Sache – Wir fordern:

Alle staatlichen Ebenen tragen gemeinsam die Verantwortung gegenüber den Verpflichtungen des EG-Vertrages zur Haushaltsdisziplin. Daraus leiten wir ab:

- Die Verpflichtungen des EG-Vertrages zur Haushaltsdisziplin zwingen dazu, im Verhältnis von Bund und Ländern **verbindliche Quoten für Haushaltsdefizit und Schuldenstand in Bund und Ländern** festzulegen. Hierzu sollte eine klare verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen werden.

Der Nationalstaat in der Europäischen Union

Deutschland muss Motor der Europäischen Integration und Einigung bleiben. Die Erweiterung der EU, in Wahrheit die Wiedervereinigung Europas, bleibt unser vorrangiges Ziel. Nur durch die Aufnahme der

MOE-Staaten können wir Frieden und Freiheit auf unserem Kontinent erhalten. Die Überwindung der Teilung Europas ist nicht zuletzt im Interesse der Deutschen. Aber insbesondere durch die Verleihung des EU-Kandidatenstatus an die Türkei droht die Entgrenzung der EU. Die bevorstehende Erweiterung der Union stellt in jedem Fall eine gewaltige Herausforderung dar. Das wirft die Frage nach der Akzeptanz auf: Wie können wir die Bürger auf diesem Weg mitnehmen! Welche Weichen müssen gestellt werden, damit der Zug sicher vorankommt? Der bisherige Prozess hat gezeigt, dass wir im System der Europäischen Union darunter leiden, dass die langfristigen Ziele unklar sind und wir keinen echten Kompetenzkatalog haben. Wir treffen lediglich auf eine für den Bürger nicht mehr nachvollziehbare Regelungstiefe und -dichte. Ohne die Vorteile der Harmonisierung zu leugnen, besteht die Gefahr, dass die Maxime "Freiheit durch Harmonisierung" zu einem Bumerang wird, wenn wir unter Harmonisierung verstehen würden, alles gleich zu machen. Viel spricht dafür, den Weg der gegenseitigen Anerkennung an Stelle der Totalharmonisierung zu stärken.

- **Akzeptanz für Europa durch klare Zuständigkeiten**

Wir wollen nicht, dass die Bürger sich innerlich vom Einigungsprozess verabschieden. Die Tatsache, dass sich nur jeder zweite Bürger an der Europawahl 1999 beteiligt hat, ist ein Alarmsignal.

Das "Projekt Europa" geht alle an. In Europa spielen die Regionen zur Wahrung der gewachsenen Vielfalt und der Bürgernähe eine wichtige Rolle. Deswegen fordert die CDU auch hier die Durchsetzung des Subsidiaritätsprinzips: Wahrung der Eigenständigkeit der Mitgliedstaaten sowie deren Regionen (Länder und Kommunen), Wettbewerb,

klare Zuständigkeiten und Transparenz. In einem wachsenden Europa, muss die EU jene Aufgaben wahrnehmen, die nur gemeinschaftlich bewältigt werden können.

Zur Sache – Wir fordern:

Zwischen Lappland und Sizilien, zwischen Atlantik und Böhmerwald kann nicht alles gleich gemacht werden. Die Mitgliedsstaaten und Regionen müssen örtliche Angelegenheiten selbst regeln. Aus diesem Gedanken der Subsidiarität müssen den Ländern und Gemeinden ausreichende Kompetenzen bleiben.

Die Fortentwicklung des Systems der Europäischen Union soll im institutionellen Rahmen die Erweiterungsfähigkeit der Union sichern und zugleich die Integrationsfähigkeit gewährleisten.

■ Analog zur kommunalen- und zur Landesebene muss auch für das Verhältnis der Mitgliedstaaten zur Europäischen Union eine **klare Kompetenzzuweisung** erfolgen.

■ Die Europäische Union sollte sich **auf ihre Kernkompetenzen konzentrieren**.

■ Ein vielversprechender Weg ist die **Schaffung eines Kompetenzkataloges**, der einer überbordenden Inanspruchnahme von Regelungsfeldern der Europäischen Gemeinschaft entgegen wirkt und nationale, regionale und kommunale Gestaltungsspielräume erhält.

■ Die Berücksichtigung der bundesstaatlichen Ordnung Deutschlands ist unverzichtbar. Zum Kern dieser Ordnung gehört die **Zuständigkeit der Länder für die Kultur**.

Dieser Kernbereich soll nicht europäisiert werden und darf auch nicht durch die Anwendung des europäischen Wirtschafts- und Wettbewerbsrechts ausgehöhlt werden.

■ Mit der Ausweitung von Mehrheitsentscheidungen auf EU-Ebene wird die Definition eines der Kompetenzkataloges immer

dringlicher, da ansonsten jede mühsam reformierte Aufgabenverteilung innerhalb Deutschlands wieder unterlaufen werden.

■ Es bedarf einer unabhängigen effektiven und empirischen Kontrolle in allen Mitgliedstaaten der EU, ob die durch Gemeinschaftsrecht angestrebten Ziele auch tatsächlich erreicht werden. Die unterschiedliche Vollzugsintensität in den einzelnen EU-Staaten führt dazu, dass sich die Kosten durch Gemeinschaftsrecht in den einzelnen Ländern unterschiedlich entwickeln. Länder mit hoher Vollzugsdichte setzen EU-Normen um und sorgen dafür, dass die Kosten für die Herstellung von Dienstleistungen und Waren oder die Lebenshaltungskosten steigen, während in Ländern mit Vollzugsdefizit dieses nicht der Fall ist. So führen am Ende Regelungen, die Wettbewerbsgleichheit schaffen sollen, zu einer Verstärkung der Wettbewerbsverzerrung.

■ Die Europäische Union soll als Fundament einen Verfassungsvertrag der Mitgliedsstaaten erhalten. Es sollte die der Union zugrundeliegenden Wertentscheidungen, einschließlich einer Grundrechte-Charta, die Ziele und Grundsätze, den institutionellen Rahmen, das Subsidiaritätsprinzip und eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen europäischer und nationaler Ebene erhalten.

■ **Auf dem Weg zum Kompetenzkatalog**

Die Regelungstiefe und -dichte ist für die Bürger häufig nicht mehr nachvollziehbar und führt zu einer undurchsichtigen Gemengelage.

Die Schaffung eines Kompetenzkataloges kann diesen Knoten der Unübersichtlichkeit entflechten und eine schleichende Ausweitung der Regelungsfelder auf EU-Ebene stoppen. Das vom Kommissionspräsidenten angekündigte "European Governance"-Weißbuch verleiht dieser Forderung

Nachdruck, auch wenn sich die angedeutete Dezentralisierung primär auf die exekutiven Aufgaben der Kommission bezieht und legislative Verantwortlichkeiten weiter zu verwischen drohen.

Die Umsetzung dieses Vorschlages erfordert allerdings erheblich mehr Überzeugungsarbeit bei der Kommission und den anderen Mitgliedsstaaten, als bisher geleistet wird.

Zur Sache – Wir fordern:

Für die Zwischenzeit gilt es dem Ziel, einen klaren Kompetenzkatalog, zu schaffen, durch schrittweisen Reformen näher zu kommen. Deshalb empfiehlt die Kommission folgende Schritte:

- Im Rahmen der Regierungskonferenz von Nizza sollten bestimmte **Bereichsausnahmen** zugunsten nationaler Regelungsspielräume bei der Erbringung von kulturellen, sozialen und wirtschaftlichen Infrastrukturleistungen in öffentlichen Verantwortung vorgesehen werden. Nach den bisherigen Erfahrungen der Regelungs- und Rechtssprechungspraxis auf Gemeinschaftsebene lässt sich zumindest über Bereichsausnahmen für den Bereich Kultur, Organisation des Schul- und Hochschulwesens und die Organisation der Streitkräfte verhandeln.

Wird dieser "Weg" in Anspruch genommen, ergeben sich darüber hinaus folgende Forderungen:

- Im Zusammenhang mit dem Vertragswerk von Nizza sollte klargestellt werden, dass die "Querschnittsklauseln" des EG-Vertrages **keine Kompetenzerweiterung zugunsten der Europäischen Gemeinschaft** begründen können.

- **Wettbewerbsrechtliche Privilegien für öffentliche Unternehmen**, die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse erbringen, müssen im Hinblick auf Ge-

genstand und Tragweite hinreichend scharf beschrieben werden. Gleichzeitig benötigen die Mitgliedsstaaten genügend Spielräume für nationale Eigenheiten. Jeder Staat muss selber entscheiden dürfen, welchen Umfang und welche Qualität an Infrastruktur er seinen Bürgern bereitstellt. Die CDU will den fairen Wettbewerb auch in den Betrieben, die bisher in öffentlichem Eigentum standen oder zumindest in staatlich geschützten Bereichen tätig sind. Soweit davon politische und/oder wirtschaftliche Interessen der öffentlichen Hand betroffen sind, müssen Rechtsformen gefunden und gefördert werden, die den Wettbewerb nicht behindern.

- Bei der **Kulturförderung** sollte die Beihilfenaufsicht der Kommission auf eine Missbrauchskontrolle beschränkt werden.

- Die Aufsicht über Maßnahmen der **regionalen Wirtschaftsförderung** der Länder sollte sich von eigenständigen arbeitsmarktpolitischen Akzenten der Kommission im Wettbewerbsrecht, wonach regelmäßig ländergereigte Regionalförderungen ausgehebelt werden, lösen.

- **De-Minimis-Regeln** sollen ausgeweitet werden.

- Zugleich soll eine **neue Konferenz** vereinbart werden, um unmittelbar im Anschluss an den Gipfel von Nizza mit der Arbeiten an einem Kompetenzkatalog zu beginnen.

SPIELREGELN FÜR DEN „SCHNELLEN STAAT“

Diesen Vorschlägen zur Neubegründung des Verhältnisses der Bürger zu "ihrem" Staat und der staatlichen Ebenen untereinander liegt ein Menschen- und Gesellschaftsbild zugrunde, das sich an sozialer Fairness und Vielfalt, an dem Bild einer Gesellschaft

der wechselseitigen Verpflichtungen, am Prinzip der Gegenseitigkeit orientiert.

Es geht nicht alleine darum, wer was macht. Genauso entscheidend ist, wie es gemacht wird. Deswegen gilt es, sich auf "Spielregeln" zu verständigen.

Dabei ist wichtig: Wir brauchen Regeln, die näher an die Lebenswirklichkeit herantreten, sonst sucht sich das Leben einen Weg außerhalb der Normen. Steuerung ist überhaupt nicht mehr möglich, der Regelverstoß wird geradezu vorprogrammiert und auch die sinnvollen Normen werden delegitimiert.

Eine Gesellschaft braucht zu ihrem Gelingen verschiedene starke Elemente: Eine öffentliche Debatte darüber, was ihr wichtig und wertvoll ist und worauf sie sich verständigen kann; eine richtige Wirtschaftsordnung, da die falschen ökonomischen Anreize für niemanden einen sozialen Gewinn darstellen; und schließlich einen starken Staat, der Recht, Sicherheit und Ordnung für alle durchsetzt.

Zur Sache – Wir fordern:

■ **Widerspruchsverfahren:** Das Widerspruchsverfahren bei behördlichen Entscheidungen soll zeitlich und instanzial dahingehend verkürzt und vereinfacht werden, dass ein Widerspruch grundsätzlich von der selben Behörde bearbeitet und beschieden wird, die auch die Ausgangsentscheidung getroffen hat. Die nächsthöhere Ebene entfällt.

■ **Normen-Tüv:** Bereits vor parlamentarischer Beratung sollen regierungsinterne Filter eingebaut werden, die es von vornherein verhindern, unzureichend begründete Gesetzesgebungsvorhaben und Verordnungen in die parlamentarische Beratungen einzubringen (teilweise schon in unterschiedlichen Ausprägungen – z. B. in Baden-Württemberg – vorhanden). So könnte ein spezielles Gremium auf Kabinettsebene eingerichtet wer-

den, welches die Kompetenz hat, einem Gesetzesvorhaben in Fällen nicht gerechtfertigter Gesetzesbegründung die Kabinettsreife abzusprechen und zur Nachbesserung an das federführende Ressort zurückzugeben. Es muss überlegt werden, ob eine ähnliche Filterfunktion auf kommunaler- und Landesebene dazu dienen kann, Vorfestlegungen der sogenannten Fachbruderschaften abzufangen. (Beispiel: Sachsen wendet diese Instrument erfolgreich an, indem der Normen-Tüv federführend durch das Justizressort geprüft wird, bevor eine Kabinettsbefassung erfolgt.)

■ **Verwaltungsgerichtsordnung:** Alle Überlegungen zur Stärkung des Bürgers, seines Engagements und der Verlagerung von Zuständigkeiten zur jeweils kleineren staatlichen Einheit, werden ihre positiven Wirkungen oftmals nur dann entfalten, wenn bei Verwaltungsentscheidungen, die Ermessens- und Beurteilungsspielräume der öffentlichen Verwaltung durch Gerichte nicht auf Null reduziert werden. Dazu wird zusätzlich vorgeschlagen, dass künftig unbestimmte Rechtsbegriffe von den Gerichten nur noch auf missbräuchliche Auslegung und Anwendung hin überprüft werden können. Dies soll in einem neuen § 114 a Verwaltungsgerichtsordnung verankert werden.

■ **Vollzugscontrolling:** Im Zuge schneller werdender Entscheidungszyklen für Gesellschaft und Wirtschaft hängt der Fortschritt einer Volkswirtschaft heute auch von der Bereitschaft ab, die Verwaltungsstrukturen der neuen Zeit anzupassen. DV-Systeme stellen das technische Rüstzeug dar, um Prozesse einer Verwaltung zu steuern. Sie gestatten eine zentrale Behandlung von Querschnittsaufgaben über Ressortgrenzen hinweg. Controlling im Sinne von Steuerung hinsichtlich festgelegter politischer Ziele ist auch in der Verwaltung ohne derartige Hilfsmittel nicht möglich. Diejenigen Länder, die dieses Prinzip am ehe-

sten umsetzen, werden auf Dauer substantielle Vorteile in der Steuerung ihrer Ressourcen haben. Im Zuge der überall stattfindenden Einführung neuer Steuerungsinstrumente (Dezentrale Budgetverantwortung, Kosten- und Leistungsrechnung, Controlling) sollten verstärkt Zielvereinbarungen sowohl zwischen Parlamenten und Regierungen als auch zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen (Kontraktmanagement) an die Stelle herkömmlicher Steuerungsmechanismen treten, um die Effizienz und Effektivität staatlichen Handelns zu erhöhen. Langfristig brauchen wir einen "Haushalt neuen Typs", in dem die kleinteilige und unübersichtliche Abbildung des Ressourceneinsatzes in den Hintergrund tritt und stattdessen zusammenhängende Politikfelder mit den dazugehörigen Kennzahlen (Mittleinsatz, Ergebnisse, Wirkungen) dargestellt werden. Auf diese Weise kann Politik qualitativ besser steuern und sich auf die Kernpunkte konzentrieren, während die Verwaltung in die Lage versetzt wird, mit modernen Managementmethoden neue Entscheidungsspielräume zu nutzen.

■ Aber auch für den Bürger entsteht durch die Ausschöpfung der technischen Möglichkeiten (Internet) ein Mehrwert. Tätigkeiten und Entscheidungsprozesse der Regierungen werden transparent und daneben wird sichergestellt, dass Entscheidungen soweit wie möglich im Lichte der Öffentlichkeit getroffen werden. Dies betrifft nicht zuletzt die EU-Organe, deren Entscheidungen und Prozesse

am weitesten vom Bürger entfernt sind. Aber auch "alltägliche Behördengänge" wie z. B. KFZ-Anmeldung oder Ummeldung, Anmelden des Wohnsitzes oder Steuererklärung können durch den Internet-Einsatz problemlos erleichtert werden.

■ **Aufhebung vieler Genehmigungsvorbehalte:** Wir brauchen eine konsequente Überprüfung des Baurechtes, des Umweltrechtes, des Abfallrechtes und anderer Bereiche, in denen der Staat privates Handeln einer vorherigen behördlichen Genehmigungspflicht unterwirft. Meist führen Kombinationen der Selbstverpflichtung der Bürger, der Inanspruchnahme von nachgewiesener beruflicher Expertise und eines Versicherungsschutzes für die dazugehörige private Haftung dazu, dass Bürger und Kommune schneller, effizienter, kostengünstiger und kreativer ihr gemeinsames Ziel erreichen, ohne dass Qualität, Sicherheit und andere wichtige Belange darunter leiden müssen.

Wo bundes- oder landesgesetzliche Vorgaben einen solchen Weg ausschließen, sind Öffnungsklauseln für die jeweils kleineren Einheiten zu schaffen. Auch hier soll es der höheren Ebene vor allem auf das inhaltliche Ziel, nicht auf die behördlichen Verfahren ankommen.

<http://>

Den vollen Wortlaut des leicht gekürzten Papiers finden Sie unter:
www.cdu.de/infonet

UNION IN DEUTSCHLAND — Informationsdienst der Christlich Demokratischen Union Deutschlands. Für den Inhalt verantwortlich: Axel König, Redaktion: Ernst-Jörg Neuper, Klingelhöferstraße 8, 10785 Berlin, Telefon (030) 22070-370, e-mail: ernst.neuper@cdu.de, Verlag: Union Betriebs GmbH, Egermannstraße 2, 53359 Rheinbach, Tel. (02226) 802-0, Telefax (02226) 802-111/333, Vertrieb: Tel. (02226) 802-123, Verlagsleitung: Bernd Profitlich, Bankverbindung: Sparkasse Bonn, Konto Nr. 7510183 (BLZ 380 500 00), Postbank Köln Nr. 1937 95-504 (BLZ 370 100 50), Abonnementpreis jährlich 60,- DM, Einzelpreis 1,60 DM, Herstellung: Vereinigte Verlagsanstalten GmbH, Düsseldorf.