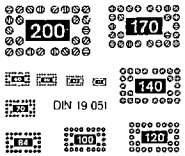

POLITIK

Reform des Staates und Modernisierung der Verwaltung und der öffentlichen Dienste

Für eine bürgernahe moderne Justiz

Leitlinien für eine moderne Integrationspolitik

SPD

C 96 - 00031

Inhaltsverzeichnis

Seite

Reform des Staates und Modernisierung der Verwaltung und der Öffentlichen Dienste 3

I. **Grundlagen einer neuen Reformpolitik für Staat und Gesellschaft** 3

II. **Moderner Staat** 5

III. **Moderne Verwaltung** 7

Für eine bürgernahe und moderne Justiz 10

Leitlinien für eine moderne Integrationspolitik 13

Reform des Staates und Modernisierung der Verwaltung und der Öffentlichen Dienste

I. Grundlagen einer neuen Reformpolitik für Staat und Gesellschaft

Der Staat ist für die Menschen da, nicht um seiner selbst willen. Durch ihn organisiert sich die Gesellschaft zum politischen Gemeinwesen für bestimmte und begrenzte Zwecke. Der Staat ist ein Produkt der Gesellschaft und nicht ihr Vorgesetzter; er hat ihr zu dienen und nicht zu befehlen. Die Tendenz zu hoheitsvollem Gebaren und bürokratischer Verkrustung muß gebrochen werden. Die Würde des Staates ist nicht Voraussetzung, sondern Ergebnis glaubwürdiger Politik.

Der Staat soll Demokratie und soziale Gerechtigkeit in Gesellschaft und Wirtschaft verwirklichen und die dafür notwendige Offenheit der Entscheidungsabläufe gewährleisten. Das setzt ein konstruktives und kooperatives Verhältnis zwischen Staat und Verwaltung einerseits und der Zivilgesellschaft andererseits voraus. Denn ohne, oder gar gegen die Bürgerinnen und Bürger ist kein Staat zu machen. Deshalb müssen die Möglichkeiten unmittelbarer Teilhabe des Volkes an staatlichen Entscheidungen verstärkt und erweitert werden.

In Grundfragen des gesellschaftlichen Zusammenlebens sind Formen und Verfahren öffentlicher Konsensbildung der Mehrheitsentscheidung und ihrer Durchsetzung mit Hilfe öffentlicher Gewalt vorzuziehen. Der moderne Staat ist weder Obrigkeits- noch Nachtwächterstaat, sondern Bürgerstaat, der sich deshalb auch stärker als bisher als Erbringer von Dienstleistungen für Bürgerinnen und Bürger und für die Gesellschaft verstehen muß.

Die Konzepte neoliberaler und konservativer Positionen, die versuchen, den öffentlichen Sektor abzubauen und den Staat auf eher minimalistische Funktionen der Erstellung von Rahmenbedingungen und auf seine klassischen hoheitlichen Aufgaben zu reduzieren, führen in die Spaltung der Gesellschaft und sind untauglich zur Lösung der sozialen und ökologischen Fragen. Sie haben in Staaten, in denen sie angewandt wurden, wie beispielsweise Großbritannien, Ergebnisse gebracht, die eher abschrecken.

Es besteht aber in Deutschland die Gefahr, daß eine zu spät, oder nur halbherzig begonnene Modernisierungsoffensive aus Finanzgründen in einem völlig ungesteuerten Prozeß den drastischen Abbau staatlicher Leistungen zur Folge haben kann.

1. Der demokratische Staat

Der demokratische Staat beruht auf den gleichen Rechten und Pflichten aller seiner Bürgerinnen und Bürger. Die Grundrechte und ihre Verwirklichung sind ihm als Freiheits- und Teilhaberechte aufgegeben und begründen eine wertgebundene Gemeinschaftsordnung. Wahrung und Förderung der Grundrechte sowie Abwehr von Gefahren sind vornehmste Aufgaben des demokratischen Staates. Der demokratische Staat muß gewährleisten, daß jeder einzelne seiner Bürgerinnen und Bürger sich unabhängig von Einkommen und Einfluß entfalten kann und daß wir gemeinsam unsere Zukunft gestalten.

Freiheit braucht soziale Sicherheit

Der moderne, demokratische und soziale Rechtsstaat ermöglicht die Wahrnehmung wachsender individueller Freiheitschancen durch staatlich garantierte Sicherheit. Er befähigt die Bürgerinnen und Bürger zu mehr Eigeninitiative und Mitgestaltung, aber er bleibt in der Verantwortung für soziale Gerechtigkeit, nachhaltige Entwicklung und lebendige Demokratie. Dauerhafter Schutz demokratischer Institutionen und Verfahren bedarf ziviler Tugenden und sozialer Kompetenz. Die drängenden Probleme können nicht vom Staat allein, sondern nur im aktiven Zusammenwirken zwischen Staat und Gesellschaft gelöst werden.

2. Rascher Wandel der Anforderungen und der Rahmenbedingungen für staatliches Handeln

Die Modernisierung von Staat und Verwaltung ist eine entscheidende politische Gestaltungsaufgabe der kommenden Jahre. Die gesellschaftlichen, ökonomischen, ökologischen und sozialen Rahmenbedingungen unter

C 96 - 00031
Friedrich-Ebert-Stiftung Bonn Bibliothek

denen sich die Tätigkeit von Staat und Verwaltung vollzieht, ändern sich kontinuierlich und mit wachsender Dynamik. Politik und Verwaltung haben sich in immer kürzeren Zeiträumen auf veränderte Rahmenbedingungen einzustellen, die nicht mehr nur national beeinflußt werden. Der Umfang der an den Staat gerichteten Erwartungen und die Komplexität nehmen zu: Die wachsende Konkurrenz in der Weltwirtschaft verlangt neue Anstrengungen zur Sicherung der ökonomischen Entwicklungsbedingungen Deutschlands. Enge finanzielle Handlungsspielräume und anhaltende Massenarbeitslosigkeit erfordern kooperative Instrumente und Lösungen, um eine fortschreitende Spaltung unserer Gesellschaft zu verhindern. Die Beherrschbarkeit des wissenschaftlichen Fortschritts wirft immer neue Fragen auf.

Aktiver Staat und intelligente Lösungen sind gefragt

Die Sicherung unserer natürlichen Lebensgrundlagen verlangt aktives staatliches Handeln und intelligente politische Lösungen, die zugleich effizient und effektiv sein müssen. Eine aktive Gesellschaft wünscht sich eine Verwaltung, die als leistungsfähiger und zuverlässiger Partner die Voraussetzungen für gute Lebensbedingungen und Entwicklungsmöglichkeiten schafft.

3. Handlungsspielräume vergrößern – Abgabenbelastungen senken

In den 90er Jahren haben sich die Rahmenbedingungen staatlicher Tätigkeit stärker als in früheren Perioden verändert. Die Globalisierung der Ökonomie, die Auflösung der militärischen Blöcke, die Vertiefung der europäischen Einigung, die Vereinigung Deutschlands und neuartige gesellschaftliche Problemanforderungen durchdringen die gesamte Gesellschaftsstruktur und erfordern weitreichende Anpassungsreaktionen des Staates.

Den gewachsenen und komplexer gewordenen Anforderungen an staatliches Handeln steht gegenüber, daß der öffentliche Sektor in seinen vielfältigen Einrichtungen schwerer steuerbar geworden ist und beständig mit neuen Aufgabenstellungen konfrontiert wird, ohne daß er sich in vergleichbarem Maßstab von überkommen Aufgaben trennt und dadurch Ressourcen für neue Prioritäten frei macht. Zugleich sind die finanziellen Handlungsspielräume angesichts einer heute bereits für viele Bürger erreichten Belastungsgrenze bei Steuern und Abgaben enger geworden.

Staat und Verwaltung müssen hierauf reagieren und Steuerungsfähigkeit zurückgewinnen sowie durch verstärktes Kostenbewußtsein und erhöhte Wirtschaftlichkeit die Effizienz und Effektivität ihres Handelns steigern. Dabei sind die Folgen für den Bestand von Arbeitsplätzen mit zu bedenken.

4. Flexibilität und Innovationsfähigkeit erhöhen, Verantwortungsbereitschaft stärken

Angesichts der Dynamik der gesellschaftlichen und ökonomischen Veränderungen kann es keine endgültige Grenzziehung aller Staatsaufgaben geben, auch nicht als Kanon vermeintlicher Hoheits- oder Kernaufgaben. Was die öffentliche Hand tun und was sie lassen soll, muß im politischen Prozeß konkretisiert werden. Hohe Flexibilität und Innovationsfähigkeit sind entscheidend. Die Politik muß daher unterschiedliche Interessen moderieren, zu innovativen Lösungen aktivieren, neue gesellschaftlich akzeptierte Regulierungen schaffen und Verantwortung für Entscheidungen übernehmen.

Pauschale Kritik, die Staatsquote sei zu hoch und der Staat müsse sich auf den „Kern" seiner Aufgaben zurückziehen, führt in die Irre. Ein „schlanker Staat" ist für Sozialdemokraten kein Ziel an sich. Die als notwendig erkannten Leistungen des Staates für seine Bürgerinnen und Bürger sind ebensowenig umsonst zu haben wie der Schutz der individuellen Freiheit durch staatliche Einrichtungen und Maßnahmen. Nur Reiche können sich einen „billigen", weil schwachen Staat leisten.

5. Aktive Zukunftsvorsorge in dezentralen Strukturen

Der moderne, demokratische Wirtschafts- und Sozialstaat braucht mehr aktiv-vorausschauende Staatstätigkeit. Die innovative Anpassung öffentlicher Strukturen und Aufgaben an gesellschaftlichen Wandel kann sowohl die Einstellung oder Abgabe überkommener, als auch die gezielte Übernahme neuer Staatsaufgaben bedeuten.

Der modernisierte Staat muß stärker auf dezentralen Kooperationsnetzen aufbauen. Neben dem Erhalt und Ausbau der kommunalen Selbstverwaltung gilt es, neue Kooperationsverbünde zwischen Staat und Gesellschaft zu schaffen.

Transparenz der öffentlichen Leistung für Lebensqualität und Wirtschaft Öffentliche Dienste und staatliche Infrastruktur sind Garanten der Lebensqualität und der wirtschaftlichen Entwicklung. Um sinnvoll die Effizienz und Effektivität staatlicher Tätigkeit steigern zu können, müssen rasch

Meßmethoden und Parameter zu ihrer Messung entwickelt werden. Ein vernünftiger Vergleich der Produktivität des öffentlichen und privaten Sektors ist kaum möglich, solange die sozialen und ökologischen Beiträge der öffentlichen Hand zur Mehrung des gesellschaftlichen Reichtums und zur Vergrößerung gesamtgesellschaftlicher Wohlfahrt nicht eingerechnet werden.

II. Moderner Staat

1. Klare Rahmenvorgaben anstelle ausufernder Detailreglementierungen

Der moderne Staat sollte auf unnötige Reglementierungen und gesetzliche Detailregelungen verzichten. Seine Aufgabe liegt in der Vorgabe klarer, gesellschaftlich akzeptierter Regulierungen und einer entschiedenen Rahmengesetzgebung. Hierzu gehört vor allem das Steuer- und Abgabenrecht.

Selbstverwaltung und Selbstorganisation stärken

Diese Neuorientierung, hin zu zeitgemäßeren Regelungsformen öffentlicher Aufgabenstellung und Aufgabenerledigung, erfordert eine Reform unseres Staates. Der Staatsaufbau muß sich in Zukunft stärker nach den Prinzipien der Dezentralisierung und des Föderalismus richten. Die Selbstverwaltungsstrukturen und Selbstregulierungsmechanismen müssen gestärkt werden. Pilotprojekte und Experimentierklauseln haben dabei große Bedeutung für den schrittweisen Reformeinstieg.

Gemeinschaftliche Verantwortung und öffentlichen Gestaltungsauftrag nicht preisgeben

Die koordinierende und steuernde öffentliche Hand ist unverzichtbar, um die Lebensbedingungen in unserem Land gestalten zu können. Öffentlicher Auftrag, gemeinschaftlicher Gestaltungsraum und öffentliche Kontrolle müssen gewahrt bleiben. Staatliche und öffentliche Verwaltungen produzieren öffentliche Güter und gleichen so Mängel des Marktes aus. Eine Kommerzialisierung der Daseinsfürsorge würde daher das System der sozialen Gerechtigkeit insgesamt gefährden. Um langfristig sichere Daseinsvorsorge bereitstellen zu können, muß es Bereiche geben, deren Gewinne genutzt werden können, um Defizite, die z. B. sozial- und umweltpolitisch begründet sind, ausgleichen zu können. Auch müssen Gebühren und Abgaben sozial gestaltbar sein.

2. Verbesserung der Effizienz und Qualitätsinnovation bei öffentlichen Diensten gefordert

Die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands muß gesichert werden. Der Bedarf an sozialen und ökologischen Dienstleistungen wächst. Deshalb können sich Innovationen im öffentlichen Bereich nicht nur auf eine Verbesserung der Effizienz konzentrieren. Darüber hinaus müssen die strategischen Funktionen öffentlicher Dienste und die gesamtwirtschaftliche Verantwortung des Staates angesichts der neuen Herausforderungen gestärkt werden.

Der Staat muß den Reformprozeß unterstützen, nicht blockieren

Der Staat muß hierfür seine Moderatorenrolle ausbauen und innovative Lenkungs- und Vernetzungsansätze entwickeln, um seitens des Staates integrative Lösungen in komplexen Handlungsgeflechten zu ermöglichen. Ein Teil der Ursachen für den großen Nachholbedarf liegt im mangelnden Mut der Politik, die zu einer Reformblockade bei der Modernisierung des öffentlichen Sektors und zu großen Defiziten beim Management staatlicher Verwaltung geführt haben. Die Politik muß hier aktiv Pilotprojekte und Experimente einfordern und unterstützen.

3. Entscheidungskompetenz und Finanzverantwortung gehören zusammen – Politik der goldenen Zügel beenden

In den Verwaltungen müssen Aufgaben- und Ausgabenverantwortung zusammengeführt werden. Die Instrumente dafür sind Kosten- und Leistungsrechnung, Budgetierung und Controlling, das Ziel ist eine möglichst dezentrale Ressourcenverantwortung.

Im Verhältnis zwischen Bund und Ländern ist der Abbau von Mischfinanzierungen notwendig, um im föderalen System wieder zu klareren Zuordnungen von Entscheidungskompetenz und Verantwortlichkeit auf der jeweiligen Ebene zu gelangen. Er muß von einer Neuordnung des Steuersystems und der Finanzausgleichssysteme begleitet werden. Die Zuordnung von Finanzverantwortung muß der Entscheidungsverantwortung folgen. Die laufenden Projekte zur Gestaltung der Deutschen Einheit bleiben davon unberührt.

4. Mehr Wettbewerb für öffentliche Dienstleistungen

Die Aufgabenteilung zwischen hoheitlich tätigen und dienstleistenden Einrichtungen der öffentlichen Hand muß ebenfalls deutlicher vorgenommen werden. Soweit öffentliche Einrichtungen Dienstleistungsfunktionen wahrnehmen, muß im Einzelfall entschieden werden, inwieweit auf Mark-

tangebote zurückgegriffen werden kann und Aufgaben oder Einzelleistungen an Private übertragen werden. Der öffentliche Dienst muß sich auf diese neue Situation des Wettbewerbs einstellen und hierfür konkurrenzfähig gemacht werden. Wir wollen ein höheres Maß an Flexibilität und mehr Wettbewerb, auch zwischen öffentlichen, und privatwirtschaftlich erbrachten Dienstleistungen bei verbindlichen Standards.

Neue Wege einschlagen statt in ideologischen Privatisierungsdiskussionen zu verharren

Rein ideologisch begründete Privatisierungen öffentlicher Dienstleistungen und Einrichtungen stellen hierbei keine überzeugenden Lösungen dar. Eine Privatisierung der Gewinne bei Sozialisierung der Verluste ist nicht akzeptabel. Auf dem Weg zu mehr Bürgernähe, effizienten und vielfältigen Dienstleistungsangeboten soll der öffentliche Dienst auch von der Möglichkeit Gebrauch machen, selbst als Anbieter im Marktgeschehen oder gegenüber anderen öffentlichen Institutionen und Verwaltungen aufzutreten, wenn dies unter betriebs- und volkswirtschaftlichen Gesichtspunkten sinnvoll ist.

Neue Formen von öffentlich-privaten Mischstrukturen (public-private-partnership) sollten erprobt werden. Dabei gilt es Wege zu finden, um die Durchsetzung des öffentlichen Auftrages mit Gemeinwohlverpflichtung zu gewährleisten. Die Wahl der jeweils günstigsten Rechtsform kann dabei kein Dogma sein, sondern muß von Fall zu Fall entschieden werden. Öffentliche Monopole dürfen dabei allerdings keinesfalls in private Monopole umgewandelt werden.

5. Politische Ebene für Entscheidungsfunktionen und Innovationsmanagement frei machen

Es kommt maßgeblich darauf an, die politischen Leitungsebenen in ihrer Aufgabenstellung zu verändern und auf ihren eigentlichen Kern zu konzentrieren. Ziel sollte ein dynamisches Spitzenmanagement sein, bei dem die Ministerien auf die Vorbereitung der Gesetzgebung, Gesetzeskontrolle, politische Leitungs- und Weisungsfunktionen sowie ein Innovationsmanagement beschränkt werden, während ausführende Tätigkeiten an nachgeordnete Behörden abgegeben werden sollen. Gleichzeitig müssen die verwaltungsinternen Kontrollinstrumente überprüft und die Aufsichtsintensität abgebaut werden. Vertrauen und nicht Mißtrauen muß das Verhältnis zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen prägen.

6. Kommunale Selbstverwaltung ausbauen – die Städte und Gemeinden stärken

Demokratie hat ihren Ursprung in Stadt und Gemeinde. Kommunale Selbstverwaltung ist ihre Grundlage. Die Stadt ist der Ort gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und kultureller Innovation. In der Stadt, in der Gemeinde entstehende Fortschritte sind die Entwicklungspotentiale für Gesellschaft, Wirtschaft und Kultur des Ganzen. Starke Städte sind das ökonomische Rückgrat von Staat und Gesellschaft.

Im Wissen um die Bedeutung lokaler Demokratie ist die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung im Artikel 28 Absatz 2 im Grundgesetz verankert. Selbstorganisation und Selbsthilfe gehören zum Kern der kommunalen Selbstverwaltung. Hier lebt die Bereitschaft der Menschen, sich in Vereinen und Bürgerprojekten zu beteiligen und als Bürger ehrenamtlich für Bürger tätig zu werden.

Bürgerschaftliches Engagement und Professionalität

Kommunale Selbstverwaltung braucht sowohl das auf Solidarität, Gemeinsinn und Verantwortung für die örtlichen Angelegenheiten beruhende bürgerschaftliche Engagement, wie auch eine mit den Bürgern kooperierende professionelle Fachverwaltung, die im Interesse der Gemeinschaft neben der Dienstleistungs- auch als Eingriffsbehörde tätig werden muß.

Städte und Gemeinden werden unmittelbar mit neuen Anforderungen konfrontiert

Verwaltungsreformen sind dringlich. Angesichts der drückenden Finanzkrise werden auf seiten der Kommunal- und Kreisverwaltungen zunehmend bestehende Mängel in den Organisationsstrukturen und Steuerungsdefizite thematisiert. In den letzten Jahren ist deutlich geworden, daß auf kommunaler Ebene eine Grenze erreicht wurde und Aufgabenzuwächse nicht stets mit organisatorischen und personellen Erweiterungen beantwortet werden konnten.

Manche neuen Problemlagen, die ganz wesentlich mit gesellschaftlichen Veränderungsprozessen zusammenhängen, verspürt gerade der kommunale Bereich als bürgernächste Verwaltungsebene sehr direkt. Hier wird der immer größere Bedarf bei Leistungs- und Betreuungsaufgaben, die steigenden Ansprüche an kundenorientiertes und flexibles Verwaltungshandeln, aber auch der zunehmende Handlungsbedarf im Bereich Umweltschutz geltend gemacht.

7. Sozialdemokratisch geführte Kommunen gehen Reformschritte entschlossen an

Viele Städte und Gemeinden stellen sich zunehmend diesem Veränderungsprozeß, zeigen hohe Innovationsbereitschaft und geben vorzeigbare Antworten auf bestehende Effizienz- und Effektivitätsdefizite.

Mit der Veränderung der Verwaltungsstrukturen durch Einführung dezentraler Steuerungsinstrumente mit klaren Verantwortungsstrukturen wird die Ressourcenverantwortung auf die Fachbereiche übertragen. Durch Ausgliederung und Verselbständigung kommunaler Einrichtungen kann Flexibilität gewonnen werden, ohne die kommunalen Steuerungsinstrumente aufzugeben. Mit arbeitsorganisatorischen Veränderungen hin zu produkt- und ergebnisbezogenen Organisationseinheiten werden funktionelle Zusammenhänge gestrafft und für die Beschäftigten die Möglichkeiten zur Teamarbeit und ganzheitlichen Sachbearbeitung verbessert. Damit soll zugleich das Dienstleistungsbewußtsein der kommunalen Verwaltung gestärkt, und veränderten – auch qualitativen Erwartungen der Bürgerinnen und Bürger Rechnung getragen werden. Mit der Einführung moderner Formen in der Personalführungspolitik und Personalentwicklungspolitik geht es darum, die Beschäftigten als wichtigsten Teil der Verwaltung wahrzunehmen und dem mit Fortbildung, leistungsorientierten Aufstiegschancen und Bezahlung Rechnung zu tragen.

Finanzielle Handlungsgrundlage sichern

Gute Kommunalpolitik wird nur dann möglich bleiben, wenn die kommunale Finanzsituation wieder auf ein belastbares Fundament gestellt wird. Die enormen Haushaltsdefizite zeigen auch, wie konjunkturabhängig die kommunalen Finanzen sind, und daß Aufgabenzuweisungen ohne Kostenausgleich, explodierende Sozialhilfeausgaben und die Beteiligung an der Finanzierung der Lasten der deutschen Einheit die kommunale Selbstverwaltung in Frage stellen. Für die ostdeutschen Kommunen ist dabei die Startsituation durch die Altschuldenbelastung unnötig erschwert worden.

Die Neustrukturierung der gesamtstaatlichen Finanzbeziehungen ist eines der drängendsten Probleme bei der Neuordnung der Beziehungen zwischen den drei Staatsebenen. Insbesondere im Verhältnis der Verwaltungsorganisation zwischen Ländern und den Kommunen müssen neue Überlegungen in der Richtung angestellt werden, daß die lokale Verwaltungskompetenz verstärkt wird. Dies spart Kosten und garantiert ein direkteres Verhältnis zwischen dem Gemeinwesen und seinen Bürgern.

III. Moderne Verwaltung

1. Bürgernähe, Leistungsorientierung, Wirtschaftlichkeit und Eigenverantwortung im Team stärken

Eine moderne Verwaltung zeichnet sich durch ein hohen Maß an Bürgernähe, Leistungsorientierung, Wirtschaftlichkeit und Flexibilität aus. Sie verzichtet auf unnötige Hierarchien, stützt die Eigenverantwortung und fördert die Zusammenarbeit im Team.

Sie entwickelt sich im kreativen Zusammenwirken von politisch verantwortlicher administrativer Leitung und den Beschäftigten, ihren Gewerkschaften und Personalvertretungen. Demokratisierung und Mitbestimmung sind deshalb unverzichtbarer Bestandteil einer modernen Verwaltung.

2. Leitbild einer modernen Verwaltung

Mit der Modernisierung der Verwaltung wollen wir einen Reformprozeß auslösen, der zu tiefgreifenden und dauerhaften Veränderungen führt. Im Leitbild einer modernen Verwaltung verankern wir eine langfristig angelegte Handlungsmaxime. Durch eine Reform der Verwaltung, die sich an diesem Leitbild orientiert, wird die Politik Handlungsspielräume zurückgewinnen und Ressourcen für die Lösung von gesellschaftlichen Problemen frei machen. Als tragende Pfeiler eines verwaltungspolitischen Leitbildes sollen folgende wesentlichen Strukturelemente angestrebt werden:

- Eine effiziente, zur ständigen Selbstinnovation fähige Verwaltung, die durch eine möglichst weitgehende Integration von Aufgaben und Verantwortung gekennzeichnet ist.
- Eine stärkere Orientierung auf die Bürgerinnen und Bürger, sie sind als Adressaten von Verwaltungsleistungen eine Quelle von Innovation. Bürgerinnen und Bürger, Institutionen und Unternehmen, die konkrete Anliegen an die öffentliche Verwaltung haben, sollen auf einen Ansprechpartner (Bürgerbeauftragten, Projektmanagerin) treffen, der für sie die verwaltungsinternen Entscheidungsabläufe zusammenführt.
- Wir wollen das gewandelte Verständnis der im öffentlichen Dienst Beschäftigten zur Innovation nutzen; mit ihrer Kreativität sind sie die wichtigste Ressource für die Modernisierung der Verwaltung – sie sind notwendige Partner bei der Durchführung des Modernisierungsprozesses.

- Durch eine gezielte Strategie der Kooperation und entsprechende Kooperationsstrukturen wollen wir die Zusammenarbeit zwischen Anbietern und Abnehmern sowie zwischen den Produzenten komplementärer Leistungen bedarfsgerechter gestalten.
- Innovation durch Wettbewerb. Dazu ist es notwendig bei öffentlichen Dienstleistungen Leistungsvergleiche zwischen gleichartigen Organisationseinheiten herzustellen. Dies setzt eine weitgehend dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung voraus.
- Dekonzentration, Dezentralisation und Delegation von Verantwortung können zu einer neuen Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung führen. Sie erfordert eine leistungsfähige Steuerung durch erneuerte Planungs-, Koordinations- und Kontrollsysteme.
- Das setzt ein neues, an die Betriebswirtschaft angelehntes Rechnungswesen voraus, das zugleich eine Basis für eine dezentrale Ressourcenverwaltung (Budgetierung) und für das Führen durch Zielvereinbarungen darstellt.

3. Beamtenstatus auf hoheitliche Kernbereiche konzentrieren

Der Beamtenstatus soll in der Regel dem hoheitlichen Kernbereich der Staatstätigkeit vorbehalten bleiben. Lehrer und Hochschullehrer sollen bundeseinheitlich im Angestelltenverhältnis beschäftigt werden.

4. Personalentwicklungsplanung und Partizipation der Beschäftigten sind Eckpfeiler einer modernen Verwaltung

Personalentwicklung und Weiterbildung sind Schwerpunkte einer Modernisierung. Dazu gehören die flexible Gestaltung des Laufbahnrechts, leistungs- und aufgabengerechte Einkommen und Aufstiegsmöglichkeiten und der Ausbau von Fort- und Weiterbildung. Es ist dabei eindeutig, daß die erforderlichen Reformschritte und Umstrukturierungen gemeinsam mit den Beschäftigten erfolgreich gelingen können und dabei einvernehmliche Lösungen ermöglicht werden sollen. Daher müssen auch die gegenwärtigen Beteiligungsverfahren und die Möglichkeiten zur Mitgestaltung verbessert werden und sind die Mitbestimmungsrechte entsprechend auszugestalten.

Die Beschlußfassung des Bundesverfassungsgerichts zum Mitbestimmungsgesetz Schleswig-Holstein zementiert ein überkommenes, hierarchisches Über- und Unterordnungsverhältnis. Gleichwohl wird nicht ausgeschlossen, daß die Beschäftigten nach demokratischen und partizipatorischen Grundsätzen arbeiten können. Deshalb sollen vertragliche Vereinbarungen und partnerschaftliche Regelungen mit den Spitzenorganisationen der Beschäftigten abgeschlossen werden, mit denen allgemeine Angelegenheiten, die der Mitbestimmung unterliegen, und Beteiligungsrechte festgeschrieben werden können.

5. Motivation durch Berufsaufstieg nach fachlicher Eignung und Leistung

Das Dienstrecht muß so gestaltet werden, daß Befähigung, fachliche Eignung und Leistung über den beruflichen Lebensweg entscheiden. Bei der längst überfälligen Reform des Beamtenrechts müssen die bislang an Bildungsabschlüssen orientierten Laufbahngruppen durch ein flexibles und durchlässiges Laufbahnsystem ersetzt werden, bei dem konkrete Tätigkeiten und Funktionen bewertet werden. Das Beurteilungswesen ist hierbei grundlegend zu reformieren und mit Maßnahmen der Fort- und Weiterbildung und Personalplanung zu verkoppeln.

Durch eine anforderungsgerechte Dienstpostenbewertung soll das Leistungsprinzip und die Motivation der Beamten gestärkt, mehr Besoldungsgerechtigkeit und größere Transparenz bei Personalentscheidungen erreicht werden.

6. Stärkung des Leistungsprinzip bei der Bezahlung

Da die Dienstaltersstufen das Leistungsprinzip nur pauschal berücksichtigen, sollen sie vermindert werden. Zugleich muß damit eine Anhebung der Anfangseinkommen in jungen Berufsjahren und eine leistungsbezogene, kostenneutrale Gehaltsgestaltung verbunden sein. Das heutige Prinzip der Stellenobergrenzen ist zu beseitigen, soweit es mit modernen Organisationsgrundsätzen nicht mehr in Einklang zu bringen ist und sich bei funktionsgerechter Bezahlung erübrigt.

Unter Wahrung der Tarifautonomie haben Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen zu prüfen, inwieweit die Regelungen des BAT den Erfordernissen einer modernen und leistungsfähigen Verwaltung Rechnung tragen.

7. Führungspositionen auf Zeit vergeben

Weitere wichtige Ziele zur Reform des öffentlichen Dienstes sind die Vergabe von Führungspositionen auf Zeit. Qualifiziertes Führungspersonal ist für eine effiziente Verwaltung von herausragender Bedeutung. Um die Leistungs- und Innovationsfähigkeit der Verwaltung durch optimale Besetzung mit Führungskräften zu gewährleisten, muß die Möglichkeit bestehen, Führungsfunktionen und bewußt ausgewählte Funktionen auf Zeit zu besetzen.

8. Möglichkeiten zu Teilzeitbeschäftigung und flexiblen Arbeitszeitmodellen ausbauen

Notwendig ist eine wesentliche Ausweitung von Teilzeitbeschäftigung einschließlich einer Einstellungszeit für Beamte und die Unterstützung aller Bestrebungen, die darauf ausgerichtet sind, die Flexibilisierung der Arbeitszeit einschließlich der Lebensarbeitszeit zu ermöglichen.

9. Beamtenrecht grundlegend reformieren

Soweit für diese Reformen Änderungen des Grundgesetzes notwendig sind, streben wir sie an.

Für eine bürgernahe und moderne Justiz

1.

Die Justiz als dritte Säule unseres demokratischen und sozialen Rechtsstaats verlangt größte Aufmerksamkeit. Ihre Aufgabe erschöpft sich nicht in der Entscheidung von Streitfragen und damit in der Lösung von Konflikten und Erhaltung von Rechtsfrieden, sondern dient vor allem auch dem Schutz der sozial Schwächeren.

Die Richterinnen und Richter, wie auch die übrigen Justizangehörigen und Organe der Rechtspflege haben die Bundesrepublik Deutschland als demokratischen und sozialen Rechtsstaat mit geprägt. Trotzdem sind Mängel und Schwächen aufzuarbeiten und neue Aufgaben zu bewältigen. Gerade auch die Folgen der deutschen Einigung und der zunehmenden europäischen Integration bringen neue Aufgaben für die Justiz mit sich. Nur eine moderne, leistungsfähige und bürgernahe Justiz kann diesen wachsenden Aufgaben eines modernen sozialen Rechtsstaats gerecht werden und zugleich wichtige Voraussetzungen für den Inneren Frieden und die soziale und wirtschaftliche Stabilität garantieren.

2.

Wir brauchen eine gründliche Justizreform mit dem Ziel einer klar gegliederten, bürgernahen und überschaubaren, sozial engagierten und besser qualifizierten Justiz mit effizienten rechtsstaatlichen Verfahren; Optimierung von Verfahrensabläufen und großflächige Entlastung der Gerichte durch weniger Verfahren allein reichen als Ziel nicht aus.

3.

Rechtsstaatliche und zugleich effiziente Justiz ist in hohem Maße abhängig von der Qualität der Gesetze, die sie auszulegen und auf den Einzelfall anzuwenden hat. In dem Maße, in dem der Gesetzgeber nicht oder nicht eindeutig entscheidet, sondern wesentliche Fragen offen oder den Gerichten zur Entscheidung überläßt, werden Gerichte diese Lücke füllen müssen, wenn sie angerufen werden. Notwendige gesetzgeberische Entscheidungen können aber nicht auf Dauer durch noch so gute richterliche Einzelfallentscheidungen ersetzt werden, ohne daß der rechtsstaatliche Grundsatz der Gewaltenteilung Schaden leidet.

Auch dieses Problem muß Modernisierung der Justiz im Auge haben.

4.

Die Justizreform muß sicherstellen, daß moderne Justiz ihre wichtigen und wachsenden Aufgaben auf rechtsstaatliche Weise mit hervorragend qualifizierten Richterinnen und Richtern und anderen Justizbediensteten ohne ständige Stellenvermehrung bewältigen kann.

Dazu müssen die Gerichtsverfassung und die Verfahrensordnungen, sowie die Arbeitsabläufe und Arbeitsweise in den Gerichten reformiert werden. Dabei geht es nicht in erster Linie um Entlastung im Sinne von weniger Streitentscheidungen, obwohl auch das erforderlich ist, sondern um bessere Arbeitsstrukturen. Es darf keine Rede sein von Einschränkungen des Rechtsschutzes, vielmehr muß der Rechtsschutz wirkungsvoller werden. Außergerichtliche Streitschlichtung ist zur Ergänzung des Rechtsschutzes nötig.

Moderne Justiz braucht angemessene Räume und Arbeitsmittel. Auch hier sind manche Mängel zu überwinden.

Moderne Justiz muß schließlich deutlich bürgernäher und bürgerfreundlicher arbeiten, als dies bisher vielfach möglich ist. Sie muß ihre Servicefunktionen in vielen Bereichen ausbauen und verbessern: Gerichtssprechtage, verständliche Verfahrensabläufe und Sprache, sowie der angemessene Umgang mit Zeugen und Rechtsuchenden gehören dazu.

5.

Eine moderne leistungsfähige Justiz braucht hervorragend qualifizierte Richterinnen und Richter, Staatsanwältinnen und Staatsanwälte, Rechtspflegerinnen und Rechtspfleger, Vollstreckungspersonal, Sozial- und Folgedienste.

Sie müssen nicht nur über breite Rechtskenntnisse und weitere spezifisch fachliche Qualifikationen verfügen, sondern auch über ein darüber hinausreichendes breitgefächertes sonstiges Wissen und über menschliche Erfahrungen. Soziales Verantwortungsbewußtsein in unserer rechtsstaatlichen Demokratie und das Verständnis für wirtschaftliche und gesellschaftliche Zusammenhänge sind unerläßlich. Sie müssen bereits in der Ausbildung verstärkt vorbereitet werden.

Auch die Weiterbildungsmaßnahmen müssen ausgebaut und verbessert werden. Richterinnen und Richter sammeln heute berufliche Erfahrungen meist nur in der Justiz und dort meist auch nur in einer Gerichtsbarkeit. Eine moderne Justiz braucht mehr. Sie kann durch Erfahrungen in anderen Lebensbereiche und durch die Durchlässigkeit zwischen den verschiedenen Gerichtsbarkeiten und zu qualifizierten Tätigkeiten in juristischen Berufen außerhalb der Gerichte nur gewinnen. Allgemein muß richterliche Qualifikation über die bloße Streitentscheidung hinaus auf Streitmanagement und Streitschlichtung erweitert werden.

Moderne bürgernahe Justiz braucht erfahrene, engagierte und fachkundige Laienrichterinnen und Laienrichter. Wir wollen ihre wichtige Rolle weiter ausbauen.

6.

Justizreform heißt: Gerichtsverfassung und Verfahren bürgernäher, transparenter, einfacher und effizienter gestalten. Wir werden deshalb die Gerichte, Verfahren und Verfahrensordnungen nach dem Ziel der Einheitlichkeit reorganisieren. Die historisch gewachsene Unübersichtlichkeit der verschiedenen Gerichtszweige, Instanzen, Verfahrenszugänge und -abläufe bis hin zu den Formen und Fristen stellt heute eine wesentliche Quelle für Unsicherheit der rechtssuchenden Bürgerinnen und Bürger dar und ist ein wesentlicher Grund für die Verdrossenheit an der Justiz bis hin zur Ablehnung und oft genug sogar des Rechtsverlustes durch Prozeßparteien. Für die Justizangehörigen und Rechtsanwälte bedeutet sie eine Menge überflüssiger Arbeit.

Wir wollen die Verfahren vereinheitlichen und unnötige Formalien abschaffen. Dabei können wir aus den Erfahrungen unserer Nachbarstaaten lernen und damit auch in insoweit zum Aufbau eines einheitlichen europäischen Rechtsraums beitragen.

Wir wollen die gerichtlichen Instanzenzüge grundlegend bereinigen und die nichtstreitige Bereinigung von Konflikten umfassend ausbauen. Gerade hier liegt eine der Hauptaufgaben der Justizreform.

Wir werden den herkömmlichen viergliedrigen Unterteilung der ordentlichen Gerichtsbarkeit in Amts-, Land-, Oberlandesgericht und Bundesgerichtshof zugunsten eines dreigliedrigen Aufbaus mit einheitlichem Eingangsgericht, Mittelinstanz und Bundesgerichtshof umwandeln.

7.

Wir werden die Verfahren zur nichtstreitigen Bereinigung von Konflikten und Auseinandersetzungen so umfassend wie möglich ausbauen. Dabei können das behördliche Vorverfahren in den öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten, das Güteverfahren im Arbeitsgerichtsprozeß wie auch die unterschiedlichen gut funktionierenden Schieds- und Schlichtungsverfahren wertvolles Anschauungsmaterial für die Gestaltung zivilrechtlicher Vorverfahren dienen. Auch das anwaltliche Gebührenrecht kann noch stärker auf dieses Ziel ausgerichtet werden.

Überlegungen zur außergerichtlichen Streitschlichtung sind als Ergänzung des Rechtsschutzes zu verstehen, nicht als Ansatz zu dessen Verkürzung.

8.

Die Aufteilung der Eingangsgerichte in der Zivil- und Strafgerichtsbarkeit in Amts- und Landgerichte ist überholt und für eine moderne rechtsstaatliche Justiz eher hinderlich. Wir werden sie aufheben und damit einen Beitrag zu Vereinfachung und Transparenz leisten.

Heute wird die Eingangsinstanz häufig fälschlicherweise als Durchlaufinstanz mißverstanden. Ziel der modernen Justizreform ist es, in allen Gerichtsbarkeiten die Eingangsinstanz so auszubauen und auszugestalten, daß hier der Streit verhandelt wird und die Entscheidung fällt – tatsächlich ebenso wie im Bewußtsein der Bevölkerung.

Die Eingangsgerichte müssen deshalb so gestärkt werden, daß eine umfassende tatsächliche und rechtliche Behandlung und Beurteilung der Streitfälle auch stattfindet. Dabei wollen wir dem originären Einzelrichter in der Eingangsinstanz absoluten Vorrang einräumen und die besonders qualifizierten und erfahrenen Richterpersönlichkeiten für die Arbeit bei den Eingangsgerichten gewinnen. Das stärkt die Verantwortlichkeit der Richter, erhöht die Akzeptanz der Rechtsprechung, verlangt aber zugleich auch Umdenken bei der Aus- und Fortbildung, sowie bei der Personalplanung und im Besoldungsrecht.

9.

Wir wollen den dreigliedrigen Gerichtsaufbau und damit eine stimmige

Funktionsdifferenzierung für die einzelnen Instanzen.

Dabei soll

- in der ersten Instanz der zu entscheidende Fall tatsächlich und rechtlich umfassend beurteilt und entschieden werden.
- im Anschluß an diese geänderte und gestärkte Eingangsinstanz ist eine umfassende zweite Tatsacheninstanz aus Rechtsstaatsgründen nicht mehr erforderlich. Die zweite Instanz kann und soll sich vielmehr auf die Fehlerkontrolle und -behebung konzentrieren und nur in begründeten Ausnahmefällen zum vollständigen Neuaufrollen des Verfahrens führen. Danach erübrigen sich jedoch auch die Diskussion um Zugangsbeschränkungen zur zweiten Instanz; sie sind nicht mehr nötig.
- Das Revisionsverfahren soll der bundeseinheitlichen Verfahrensaufsicht, der Behebung von Divergenzen, sowie der Rechtsfortbildung dienen. Wir werden die heutige Streitwertrevision im Zivilprozeß abschaffen, weil sie ungerecht und systemwidrig ist. Vorbild für die einheitliche Ausgestaltung der Revisionsinstanz kann das Verfahren in der Verwaltungsgerichtsbarkeit sein. Die Revisionsgerichte sollen zudem zukünftig über alle Besetzungs- und Anhörungsrügen, also über Art. 101 und 103 GG – Rügen vorab – entscheiden und auf diese Weise das Bundesverfassungsgericht entlasten.

10.

Wir wollen die Modernisierung der Justiz. Um das zu erreichen soll die Justizreform zusätzlich absichern, daß durch Veränderung der Organisation im Gericht

- Hierarchien soweit wie möglich abgebaut, Leitungsfunktionen auf Zeit vergeben und moderne Grundsätze von Prozeßmanagement und Leitungsfähigkeiten berücksichtigt werden.
- die Unterstützung durch wissenschaftliche Mitarbeiter und weitere Hilfskräfte soll ausgeweitet und arbeits- und funktionsbezogen, nicht nach Rang und Prestige zugeteilt werden.
- Richterinnen und Richter sollen sich ausschließlich auf spezifisch richterliche Tätigkeiten konzentrieren. Die übrigen Aufgaben sollen zukünftig vom nichtrichterlichen Dienst erledigt werden, der damit mehr Verantwortung, Entscheidungsmöglichkeiten und Qualifikation erhält. Die Zuständigkeiten zwischen Richtern und Rechtspflegern sollen verändert werden, um den Rechtspflegerinnen und Rechtspflegern mit ihrer qualifizierten Ausbildung möglichst mehr Aufgaben anzuvertrauen. Entsprechendes gilt für die Zuständigkeitsabgrenzung zwischen Rechtspflegern und mittlerem Dienst.

Funktionsfähigkeit der Justiz einerseits und Bürgernähe andererseits erfordern es auch, daß die Sozialen Dienste der Justiz – Bewährungshilfe, Gerichtshilfe und Führungsaufsicht – zusammengefaßt werden, um eine bestmögliche Aufgabenwahrnehmung (ohne Reibungsverluste) auch als Frühhilfe und Entlassenenhilfe durch die Sozialen Dienste der Justiz zu gewährleisten. Auch der Täter-Opfer-Ausgleich soll, wenn andere Träger nicht vorhanden sind, den Sozialen Diensten der Justiz übertragen werden.

In anderen Bereichen – wie z. B. beim Betreuungsrecht oder dem Insolvenzenrecht – muß die Tätigkeit der Justiz durch ausreichende und effektive soziale Einrichtungen ergänzt werden.

Leitlinien für eine moderne Integrationspolitik

I.

Seit ihrer Gründung vor mehr als 130 Jahren verfolgt die SPD das Ziel, eine solidarische und gerechte Gesellschaft zu schaffen, in der Menschen in guter Nachbarschaft friedlich miteinander leben können

Um dieses Ziel zu erreichen muß die staatliche Politik allen Bürgerinnen und Bürgern auch unter schwierigen Umständen und in Umbruchzeiten gleiche Rechte und Pflichten garantieren, Zugang zu Arbeits-, Wohnungs- und Bildungschancen eröffnen und Mitbestimmung ermöglichen, Integration statt Isolierung, gerechte Beteiligung statt Ausgrenzung, Partnerschaft anstelle von Gruppenrivalitäten fördern.

Gerade in den letzten Jahren hat die konservative Gesellschaftspolitik diese Grundsätze stark vernachlässigt. Spaltung der Gesellschaft und soziale Gegensätze, Arbeitslosigkeit, Obdachlosigkeit, soziale Kälte, und Ausgrenzung prägen in lange nicht mehr gekanntem Ausmaß das Leben in Deutschland: Hoffnungslosigkeit und steigende Kriminalität, Anfälligkeit für extremistische Parolen, Ellenbogenmentalität und steigende Rücksichtslosigkeit sind nur einige der bedrohlichen Hinweise auf den Zerfall der Gesellschaft.

Wir wollen und werden diese Politik ablösen. Wir setzen gerade in Umbruchzeiten verstärkt auf Integration.

II.

Die Bundesrepublik Deutschland ist seit der Regierungszeit Konrad Adenauers, in der vor jetzt 40 Jahren mit den Anrainer-Staaten des Mittelmeeres die ersten Anwerbevereinbarungen abgeschlossen wurden, Einwanderungsland gewesen. Max Frisch's bekannte Worte bezeichnen, was seit dieser Zeit vor sich ging: Es wurden Arbeitskräfte gerufen, es kamen Menschen. Sie haben zusammen mit den Einheimischen die Grundlage für den wirtschaftlichen Erfolg in der Bundesrepublik gelegt.

In den Folgejahren hat sich die Zuwanderung durch den Zuzug von Familienangehörigen der angeworbenen Arbeitsimmigranten, von EU-Bürgerinnen und Bürgern, Aussiedlern, Asylbewerbern, Kriegs- und Bürgerkriegsflüchtlingen stark verändert. Inzwischen leben nahezu sieben Millionen Zuwanderer ausländischer Abstammung auf Dauer in der Bundesrepublik.

Die Attraktivität unseres Landes und sein im internationalen Vergleich hoher ökonomischer und sozialer Standard werden dazu führen, daß auch in Zukunft Zuwanderer nach Deutschland kommen wollen und werden.

III.

Die SPD setzt auf Integration der Zuwanderer in die Gesellschaft der Bundesrepublik Deutschland. Gerade auf diesem Gebiet rächen sich heute die Fehler und Versäumnisse der konservativen Gesellschaftspolitik der vergangenen Jahre:

Die Einheimischen fürchten die Konkurrenz und Andersartigkeit der Zugewanderten. Diese wiederum reagieren auf verstärkte Ausgrenzung mit abgrenzender Gruppenbildung. Moderne Kommunikationsmittel fördern und beschleunigen solche Prozesse.

Diese gefährliche Entwicklung muß durch verstärkte Integrationsanstrengungen gestoppt und korrigiert werden.

Politik der Integration in diesem Bereich bedeutet einerseits, den Zuwanderern gleiche Chancen und Rechte zu garantieren, andererseits aber auch, die Bereitschaft der Zuwanderer zu fördern, selbst z. B. durch Sprachkenntnisse und kulturelle Offenheit gutnachbarschaftliches Zusammenleben zu erleichtern. Sie setzt zudem eine Politik voraus, die Einheimischen und Zuwanderern gleichermaßen Chancen einräumt und somit Angst und Abgrenzung entgegenarbeitet; vor allem aber ist nötig, daß Einheimische und Zuwanderer gemeinsam einen verbindlichen Katalog von Grundwerten akzeptieren und einhalten. Dazu gehören die Verfassungsprinzipien der rechtsstaatlichen Demokratie, Teilhabe und Mitbestimmung, Gleichberechtigung, religiöser und weltanschaulicher Toleranz und Chancengleichheit. Das Bekenntnis zu diesen Grundsätzen und ihre Einhaltung werden umso wichtiger, als die heute vorhandenen Kommunikationsmöglichkeiten anders als früher Informationen, Werte und Verhaltensmuster aus anderen Regionen und Kulturen über die Grenzen auch in unseren Raum transportieren und Einheimische, vor allem aber auch Zuwanderer beeinflussen können.

Herausgeber: Vorstand der SPD, Referat Öffentlichkeitsarbeit, Bonn
Druck: Hildesheimer Druck GmbH, Hildesheim 11-95-A1-15 Bestell-Nr.: 200 037 4

Vernünftiger Umgang mit wertvollen Rohstoffen 100 % Recycling-Papier