

## Neue Muster der Verantwortungsverteilung zwischen aktiver Zivilgesellschaft und aktivierendem Staat

### 9 Thesen

1. Im Gegensatz zum Leitbild des Obrigkeitsstaates, der dem Staat und seiner Bürokratie das Monopol der Gemeinwohldefinition zuerkannte, ist für pluralistisch verfaßte Gemeinwesen die Einsicht maßgeblich, daß **Gemeinwohlverantwortung teilbar** ist. Daher haben wir es in der Verfassungs- und Verwaltungswirklichkeit mit einer **Pluralität von Gemeinwohlakteuren** zu tun, seien dies einzelne Bürger, organisierte Bürger, Unternehmen und Verbände, Organisationen des dritten Sektors oder auch die öffentliche Verwaltung selbst inklusive der sie umgebenden Verwaltungstrabanten.
2. Die unterschiedlichen Gemeinwohlakteure verfügen über eine **je spezifische Gemeinwohlkompetenz**, sei es über besonderen Sachverstand (z.B. Unternehmen und Verbände), sei es über ein besonderes Engagement (wie z.B. ehrenamtlich Tätige oder Organisationen des Voluntary Sector). Diese je spezifischen Kompetenzen und Fähigkeiten staatlicher, halbstaatlicher und privater **Akteure** gilt es zusammenzuführen, zu bündeln und füreinander fruchtbar zu machen. Dafür die entsprechenden **Rahmenbedingungen** und Anreize zu schaffen, ist **Aufgabe des aktivierenden Staates**.
3. Der **aktivierende Staat** ist – wie sein Name sagt – kein nur zuschauender oder sich überfordert fühlender, sich **zurückziehender** Staat, sondern ein **auf die Gesellschaft einwirkender Staat**. Aber statt von ihm für richtig gehaltene Gemeinwohlziele im Wege regulatorischer Politik einseitig durchzusetzen, bedient er sich anderer Steuerungstechniken, indem er im Wege **struktureller Steuerung** durch das Zurverfügungstellen von entsprechenden

Handlungs-, Organisations- und Verfahrensformen ein arbeitsteiliges, kooperatives Zusammenwirken staatlicher, halbstaatlicher und privater Gemeinwohlakteure ermöglicht. Eine solche arbeitsteilige, **kooperative Gemeinwohlverwirklichung** bedeutet, daß der aktivierende Staat eine **Politik der Verantwortungsteilung** betreiben muß, und zwar – und insoweit ist diese Politik zukunfts- und reformorientiert – durch einen Neuzuschnitt der Funktionsbereiche des **öffentlichen, privaten und dritten Sektors**.

4. Die Hauptaufgabe der Politik des aktivierenden Staates besteht darin, dem **Konzept der Verantwortungsteilung Konturen und Profil** zu verleihen und es damit aus der notwendigen Vagheit eines Leitbildes zum **Kompaß reformorientierter Aktivierungspolitik** zu machen, Politik als Begegnungsort von verantwortungsbereiter Zivilgesellschaft und aktivierendem Staat zu begreifen.
5. Kooperative Gemeinwohlverwirklichung verstanden als **praktizierte Verantwortungsteilung** bedarf, da sie sich nicht im Sinne des Wirkens einer „invisible hand“ von alleine einstellt, eines Organisation, Verfahren und Finanzierung der Kooperationsprozesse umfassenden **Regelungsgerüsts**. Es bedarf also einer **rechtlichen Rahmenordnung** verantwortungsteilender, kooperativer Gemeinwohlverwirklichung.  
Diese rechtliche Rahmenordnung besteht aus **drei Strukturelementen**, der **Ermöglichung, Strukturierung und Begrenzung kooperativer Gemeinwohlverwirklichung**. In all diesen drei Konkretisierungsfeldern praktizierter Verantwortungsteilung geht es um die Entwicklung neuer Handlungs-, Organisations- und Regelungsformen, um die Fortentwicklung einer auf den aktivierenden Staat zugeschnittenen und seine Bedürfnisse aufnehmenden Rechtsordnung, also – um drei Beispiele zu nennen – eines den aktivierenden Staat in das Steuerungsmedium des Rechts übersetzenden Stiftungsrechts, Verwaltungskooperationsrechts und Privatisierungs- folgenrechts.
6. Was zunächst die **Ermöglichung kooperativer Gemeinwohlverwirklichung** angeht, so geht es darum, durch entsprechende Rahmenbedingungen das **Gemeinwohlpotential der Zivilgesellschaft zu aktivieren** und ihm entsprechende Betätigungsfelder und -formen zur Verfügung zu stellen. Dies kann an zwei Beispielen verdeutlicht werden. Das erste Beispiel ist das **Stiftungsrecht**, das auf den potentiellen **Stifter als Gemeinwohlakteur** zielt. Durch ein aktivierendes Stiftungsrecht sind nicht nur die notwendigen steuerlichen Anreize zu schaffen, sondern auch der Stiftungsakt selbst zu erleichtern, vor allem aber auch durch eine entsprechende Stiftungsaufsicht, die bisher an Vorstellungen des 19.

Jahrhunderts orientiert ist, Verantwortungsteilung praktisch werden zu lassen. Das zweite Beispiel wäre die Ausgestaltung des Ehrenamtes, um so dem **einzelnen Bürger als Gemeinwohllakteur** ein rechtlich abgesichertes Forum seines Wirkens zur Verfügung zu stellen.

7. Zentrales Politikfeld des aktivierenden Staates hat die - vor allem **rechtliche - Strukturierung kooperativer Gemeinwohlverwirklichung** zu sein, wofür sich die folgenden Ansätze anbieten:

- **Rechtssetzungsreform im Sinne einer Umsetzung des Kooperationsprinzips.** Das Kooperationsprinzip ist aus seiner nur umweltrechtlichen Verengung zu lösen, und als allgemeines **normatives Leitprinzip des verantwortungsteilenden Staates** auszubauen. Soweit der aktivierende Staat in wirtschaftliche und gesellschaftliche Geschehensabläufe steuernd eingreift, ist zu prüfen, ob der jeweilige Gemeinwohlzweck auch durch **selbstregulative Maßnahmen** oder durch **Vereinbarungen mit den Betroffenen** erreicht werden kann. Dies erfordert die Entwicklung eines entsprechenden Prüf-fragenkatalogs und die Sicherung seiner Beachtung durch eine bei der Regierungszentrale ressortierende „Better Regulation Unit“.
- **Zurverfügungstellen kooperativer Organisations- und Verfahrenstypen.** Beispiele für kooperative Organisationsformen sind sogenannte **duale Verantwortungsstrukturen** wie sie etwa schon im Bereich der **dualen Entsorgung** und von dual-konstruierten **Audit-Verfahren** vorhanden sind. Diese Ansätze sind auszubauen und durch Bereitstellung **kooperativer Verwaltungsverfahren** zu ergänzen, mit denen der Bürger als Verfahrensbeiträge leistender Gemeinwohllakteur ernst genommen wird. Beispiele dafür sind das Planungs- und das Umweltrecht.
- **Fort- bzw. Neuentwicklung von kooperationspezifischen Handlungs- und Steuerungsinstrumenten.** Als Beispiel dafür ist zu nennen die
  - **Entwicklung eines Verwaltungskooperationsrechts**, mit dem das Arsenal der Handlungsformen des Obrigkeitsstaates verändert und auf den kooperativen Staat zugeschnitten wird.
  - **Entwicklung eines Privatisierungsfolgenrechts** mit dem im Sinne der Entwicklung zum Gewährleistungsstaat die stärkere Einbeziehung Privater in die Erfüllung öffentli-

cher Aufgaben mit der fortbestehenden staatlichen Gemeinwohlver-antwortung in Einklang gebracht wird.

8. Was die **Begrenzung kooperativer Gemeinwohlverwirklichung** angeht, so ist daran festzuhalten, dass nach wie vor der Staat die Verantwortung für die Gemeinwohlverträglichkeit von Kooperationsergebnissen trägt. Dies lässt das Schaffen von Vorkehrungen der Gemeinwohlsicherung als eine auch im Gewährleistungsstaat unverzichtbare Staatsaufgabe erscheinen. Das Instrument dazu besteht u.a. in der **Neubestimmung der Staatsaufsicht** im Sinne ihrer Fortentwicklung von einer repressiven Eingriffsaufsicht zu einer Gemeinwohlbeiträge Privater begleitenden Gewährleistungs- und Steuerungsaufsicht.
9. Ein so mit Konturen und Profil versehenes Konzept der Verantwortungsteilung stellt einer verantwortungsbereiten Zivilgesellschaft einen handlungs- und instrumentenstarken aktivierenden Staat zur Seite um so in gemeinsamer Verantwortung den **Anforderungen des 21. Jahrhunderts** gewachsen zu sein.