

Berlin, 08.08.2010

Die Bundesrepublik Deutschland wird verändert und wir merken es nicht

Prof. Dr.-Ing. Hans-Peter Lühr

Einleitung

Der nachfolgende Beitrag kann aber auch anders überschrieben werden wie „Die Bundesrepublik Deutschland wird verändert und wir sind nicht informiert“ oder „Die heimliche Veränderung der Bundesrepublik Deutschland“ oder „Veränderungen der ordnungs- und gesellschaftspolitischen Grundlagen der Bundesrepublik Deutschland“. An den Tatsachen ändert sich jedoch nichts.

Mit dem Beitrag möchte ich eine Diskussion anregen, die schon lange hätte aufgegriffen werden müssen. Aber die Thematik passt nicht in die derzeitige politische Landschaft. Auch finden sich keine Talkshowprofis oder Journalisten für dieses Thema bereit. Ist etwa der politische Einfluss oder die Abhängigkeit von den „Größen“ der Politik und Wirtschaft zu groß?

In der Bundesrepublik Deutschland hat ein Paradigmenwechsel stattgefunden, ohne dass es auf breiter Front von den Betroffenen wahrgenommen worden ist. Und damit erhebt sich die Frage: „Wohin steuert das Land?“ Die Bundesrepublik Deutschland hat sich in ihren Grundlagen verändert. Dieses hat nichts mit der Wiedervereinigung zu tun. Es ist vielmehr dem europäischen Harmonisierungsprozess sowie dem Globalisierungsprozess geschuldet. Die Bundesrepublik Deutschland ist nicht mehr Herr des Verfahrens und musste bereits Abschied nehmen und wird es auch weiterhin tun müssen von bewährten und seit Jahrzehnten, wenn nicht gar seit Jahrhunderten gewachsenen, gesellschaftspolitischen Grundlagen.

Hierzu zählen u.a. drei Kernbereiche

- Bürokratieabbau oder Rückzug des Staates in ordnungspolitischen Fragen der Genehmigung und Überwachung von Anlagen,
- Akademische Ausbildung,
- Einschränkung des Ermessens von Behörden.

Nun muss nicht alles gut sein, was alt ist. Zeiten ändern sich und damit auch Randbedingungen. Wichtig ist nur bei Veränderungen, dass die Gesellschaft, die davon betroffen ist, von der Politik, die diese Veränderungen gesetzgeberisch gestaltet, umfassend über Inhalt und Konsequenzen informiert und damit von der „Politik mitgenommen“ wird. Und genau dieses geschieht nicht. Zugegebenermaßen sind dieses äußerst komplizierte Vorgänge und Zusammenhänge, aber man kommt um den Eindruck nicht herum, dass nur eine Handvoll „Auserwählter“ das Staatsschiff steuern. Der Rest der politischen Eliten wird nur als Stimmvieh unter Fraktionszwang missbraucht, die dem Vorgegebenen nachzulaufen haben.

Denn, wenn man bei Politikern diese Themen anspricht, dann stellt man nur Erstaunen über die Fragestellung fest. Man begreift nicht, was als Problemlage aufgerufen ist, da man von den Abläufen in dem Zusammenspiel von Behörde und Betreiber keine Ahnung hat, oder man

verweist auf Begrifflichkeiten wie „Bologna-Prozess“ und zuckt die Achseln, was so viel bedeutet, „*da können wir halt nichts mehr machen, das ist Europa geschuldet*“.

An Hand der oben aufgeführten Themenkomplexen wird erläutert, was sich grundlegend geändert hat und welche Konsequenzen sich daraus ergeben werden.

Bürokratieabbau oder Rückzug des Staates in ordnungspolitischen Fragen der Genehmigung und Überwachung von Anlagen

Weniger Staat, schlanker Staat, Deregulierung, Entbürokratisierung sind Synonyme für ein und dieselbe Stoßrichtung, nämlich „Entstaatlichung“ unserer Gesellschaft. Hierzu gibt es einen breiten Konsens. Die allgemeine Beamtenchelte „*Wieso brauchen wir so viele Sesseldrucker?*“ geht doch jedem leicht über die Lippen. Doch wo wird die Frage gestellt, geschweige denn ernsthaft diskutiert, wie viel Staat brauchen wir, um nicht auf das amerikanische Niveau abzusinken? Der Hurrikan Katrina 2005 über New Orleans lässt grüßen!

Betrachtet man die rechtliche Entwicklung etwa ab dem Jahr 2000, so macht ein Blick in die letzten Verordnungen deutlich, dass sich hier etwas grundlegend geändert hat. So formulieren u.a. die BetriebssicherheitVO, die ArbeitsstättenVO, die GefahrstoffVO „Der Arbeitgeber hat..., der Arbeitgeber muss..., der Arbeitgeber ist verpflichtet...“. Gleichzeitig wurde in die Verordnungen die Strafbewährung aufgenommen, so dass im Ernstfall sofort der Staatsanwalt und nicht mehr die Behörde auftreten wird/muss. Der Staatsanwalt prüft dann zunächst immer erst einmal, ob ein Organisationsverschulden vorliegt. Liegt dieses vor, dann kommt die Versicherung ins Spiel, die dann in der Regel im Kleingedruckten den Versicherungsschutz ausschließt, wenn ein Organisationsverschulden testiert wird. Dieses ist ein unwahrscheinlich scharfes Schwert, über das Unternehmen in den Ruin gehen können.

Diese Situation ist insbesondere dem breiten Bereich der „Kleineren und mittleren Unternehmen“ (KMU) nicht bekannt. Der Gesetzgeber/die Politik haben die Betroffenen nicht mitgenommen, es ihnen nicht erklärt. Das generelle Verhalten der Unternehmen ist, da sie merken, dass die Behörden nicht mehr vor Ort kommen und kontrollieren, nichts mehr zu tun. Die Grundhaltung der Unternehmen ist: „Ja, wenn unsere Auftragslage okay ist und die Preise auskömmlich sind, dann können wir uns auch diesen Themen widmen“.

Mit diesem Paradigmenwechsel, dass grundsätzlich der Betreiber für alles verantwortlich ist, kommt man den Forderungen der Industrie entgegen, die eine Unterordnung der Umweltpolitik unter privatwirtschaftliche Interessen sehen möchte. Es wird mehr Eigenverantwortung und weniger Bürokratie gefordert. Letztlich steht dahinter, den Staat vollständig zurückzudrängen. Dieses bedeutet, einen Weg in den „Amerikanismus“ zu beschreiten mit der Folge, dass man vergleichbare Zustände wie in der laufenden Bankenkrise bekommt.

Die Prognose ist eine Zunahme von Unfällen in Betrieben und auf Baustellen sowie von Umweltschäden. Verfolgt man die Fachliteratur, so stellt man in kleinen Notizen fest, dass die Arbeitsunfälle konstant im Steigen begriffen sind. Gleichzeitig gehen Meldungen über gewaltige, illegale Abfallentsorgungen in nach allen Seiten offenen Kiesgruben durch die Presse.

Ein weiteres Beispiel für den Paradigmenwechsel findet sich in der Göteborg Erklärung von 2001 des Europäischen Rates zur „Nachhaltigen Entwicklung in Europa für eine bessere Welt - Strategie der Europäischen Union für die nachhaltige Entwicklung“. Eines der Ziele beim Umgang mit Gefahren für die öffentliche Gesundheit, das bis zum Jahr 2020 sichergestellt werden soll, ist, dass Chemikalien nur so hergestellt und verwendet werden, dass sie keine wesentlichen Gefahren für die Gesundheit des Menschen und die Umwelt darstellen.

Dieses soll durch die so genannte REACH-Regelung erreicht werden, wonach Chemikalien registriert, geprüft und zugelassen werden sollen. Darunter fallen auch die sog. Altstoffe, allerdings nur diejenigen mit einer Jahresproduktion über einer Tonne. Auch hier ist die Verantwortung der herstellenden Industrie aufgebürdet worden und der Staat zieht sich auf ein Monitoring zurück. Eine Zulassung basiert somit zuerst einmal auf den Daten und Bewertungen der herstellenden Industrie. In der Begründung für den Paradigmenwechsel heißt es: "Während es bisher Aufgabe der Behörden war, kritische Stoffe zu identifizieren, Daten einzufordern und sie zu bewerten, soll dies mit dem REACH-System in der Verantwortung der Hersteller und Importeure liegen."

Weiter ist festzustellen, dass das europäische Recht eine strikte Trennung zwischen betrieblichen Anforderungen und Beschaffenheitsanforderungen eingeführt hat. Danach werden die Beschaffenheitsanforderungen europäisch geregelt, während die betrieblichen Anforderungen den einzelnen Mitgliedsländern zur eigenen Gestaltung überlassen bleiben. D.h., dass materielle Anforderungen an Technik und Sicherheit nicht mehr für Deutschland in Deutschland, sondern im Sinne der Harmonisierung in Brüssel geregelt werden.

Konkret bedeutet dieses, am Beispiel des Arbeitsschutzes dargestellt, dass die über Jahrzehnte gewachsenen und erfolgreichen Unfallverhütungsvorschriften (UVV) komplett verschwinden und in den neuen Technischen Regeln Betriebssicherheit (TRBS) aufgehen werden. Die neuen TRBS sind nicht mehr arbeitsmittelbezogen ausgerichtet, sondern folgen einem gefährdungsorientierten Ansatz. Dabei werden sie von sämtlichen konkreten Regelungen befreit, u.a. auch von Prüf Fristen, die nun der Arbeitgeber festlegen kann. Und damit die (bewährten) Regelungen nicht in Vergessenheit geraten, sollen sie unterhalb der Ebene der neuen Technischen Regeln in sog. Handlungshilfen, die aber keinerlei normkonkretisierende Wirkung entfalten, also in sog. Nonpapers erhalten bleiben. Denn Technische Regeln sind nur solche, die durch „Brüssel“ notifiziert sind.

Dieses wird als Flexibilisierung verstanden, wobei der Adressat ausschließlich der Betreiber ist. Diese neuen und schon eingeführten und praktizierten „Spielregeln“ sind die Grundlage für einen nicht mehr extra zu begründenden Rückzug des Staates und werden gefeiert als Entbürokratisierung, schlanker Staat und wie die Synonyme auch heißen mögen.

Wenn man diese Entwicklungen nüchtern analysiert, so lässt sich ein roter Faden wie folgt herauskristallisieren: Der Staat beschränkt sich auf eine mehr oder minder beobachtende Rolle. Die Verantwortung liegt ausschließlich bei der Industrie und dem einzelnen Individuum. Dieses bedeutet für die Bundesrepublik Deutschland Abschied nehmen zu müssen bzw. schon Abschied genommen zu haben von der Vorstellung, dass der Staat im Sinne antizipierter Sachverständigengutachten die Risikoabschätzungen vornimmt und darauf aufbauend die rechtlichen und technischen Regeln erlässt. Dieses bislang in Deutschland praktizierte System hatte für Sicherheit gesorgt und einen hohen Umweltstandard gewährleistet.

Parallel zu dieser inhaltlichen Seite der Problemlage kommt die personelle Seite bei den Behörden, wobei man sich fragen muss, was war zuerst und was bedingte das andere. Betrachtet man beide Seiten zusammen, so steckt Methode dahinter. Denn wenn Aufgaben vom Staat genommen werden, indem man alles in die Betreiberverantwortung übergibt, dann braucht man auch kein fachkompetentes Personal. Oder man rationalisiert zuerst angesichts der prekären Haushaltslage nach dem Motto „schlanker Staat“ das Personal weg, dann muss man im nächsten Schritt die Aufgaben verlagern. Im Ergebnis kommt beides auf den gleichen Nenner, nämlich kein Fachpersonal auf der Behördenseite.

Der Sachverständigenrat für Umweltfragen kommt in seinem Gutachten [SRU-07] zu den Schlussforderungen, dass die Umweltverwaltungen einen wesentlichen Beitrag zu dem hohen Umweltschutzniveau, zur Standortqualität, zur Investitionssicherheit und zu Innovationen in

Deutschland geleistet haben und somit Deutschland ins internationale Spitzenfeld im Umweltschutz geführt haben. Der Rat warnt vor einem erheblichen Substanz- und Qualitätsverlust, wenn die aktuellen Reformen und Reformpläne der Verlagerung von Aufgaben auf die kommunale Ebene ohne entsprechende finanzielle und personelle Ausstattung realisiert werden. Bürokratieabbau durch Personalabbau und Rückgang der Finanzausstattung beeinträchtigen die Qualität des Verwaltungshandelns. Ein Zuwachs an Aufgaben auf der kommunalen Ebene bedeutet Dezentralisierung der Aufgaben. Dieses erfordert aber mehr Personal und Finanzen statt weniger.

Und genau dieses erfahren die in der Praxis stehenden und handelnden Personen tagtäglich. Es gibt in weiten Bereichen keine kompetenten Gesprächspartner mehr auf der Behördenseite. Der Abbau von Fachverwaltungen (z.B. Wegrationalisierung der Wasserwirtschaftsverwaltungen) geht zügig voran. Man hat es immer mehr mit Generalisten als mit Fachleuten zu tun, die mit ihrem stereotypen Ausspruch „Von der Sache verstehe ich nichts, aber das Gesetz sagt“ komplizierte, fachliche Fragestellungen begleiten. Fachleute werden durch Verwaltungskräfte ersetzt, die rein formal an Hand von Checklisten vorgehen, so dass individuelle Lösungen insbesondere, wenn im Bestand gebaut/rekonstruiert werden muss, nicht mehr möglich sind. Es wird die „reine Lehre“ verlangt, die aber Betreiber zu gewaltigen Investitionen zwingen, die sie aber unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht meistern können.

Meine Prognose ist, dass es in 5 bis 10 Jahren keine Fachleute mehr in der Verwaltung gibt. Wie aber soll dann noch eine Genehmigung fachlich realisiert werden, wenn nicht auf beiden Seiten - Antragsteller und Verwaltung - gleich kompetente Fachleute sitzen? Diese Situation führt auch nicht zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren, was aber immer wieder von den Reformen behauptet wird.

Die Ingenieurkammer Baden-Württemberg kommt 2006 in einer Untersuchung [ING-06] zu folgenden Feststellungen: *„Die Verwaltungsreform im technisch-naturwissenschaftlichen Bereich ist falsch angelegt und muss für diesen Bereich als gescheitert betrachtet werden.“* Sie hat drei Verwaltungen analysiert, die Vermessungsverwaltung, die Straßenbauverwaltung und die Wasserwirtschaftsverwaltung und kommt zu folgenden Feststellungen:

Vermessungsverwaltung:

Die fehlende finanzielle Ausstattung der Landkreise führt dazu, dass die politischen Ziele nicht umgesetzt werden. Der gesetzlich vorgegebene Privatisierungsgrad lässt sich nicht erreichen. Gleichzeitig akquirieren die Vermessungsverwaltungen auf dem Markt der Vermessungsingenieure. Damit werden sie einerseits zur Konkurrenz und andererseits werden wichtige staatliche Aufgaben nicht erfüllt. Es kommt zu Fehlinvestitionen.

Straßenbauverwaltung:

Es herrscht Personalmangel. Es findet Personalabbau statt. Dies führt dazu, dass Investitionsmittel für den Straßenbau nicht zeitnah verplant und verbaut werden können. In der Fläche fehlt es an Kompetenz und Zuständigkeit.

Wasserwirtschaftsverwaltung:

Die Zerschlagung der unabhängigen Wasserwirtschaftsverwaltung Mitte der neunziger Jahre und die Reform der Reform 2005 führt zu zufälligen Allokationen von Sachverstand. Es ist eher dem Zufall überlassen, dass kompetente Ansprechpartner für Gemeinden, Ingenieurbüros und Investoren vorhanden sind, damit moderne und innovative wasserwirtschaftliche Ingenieur- und Bauleistungen realisiert werden können. Immer wieder kommt es auf Grund fehlender Ansprechpartner zu unnötigen Verzögerungen.

Das ordnungspolitisch ausgerichtete Rechtssystem der Bundesrepublik Deutschland folgte dem Prinzip: der Staat erlässt Gesetze/Verordnungen und überwacht/kontrolliert diese Regeln. Deshalb ist auch der Staat für das Vollzugsdefizit verantwortlich. Das Thema Vollzugsdefizit bestimmte in weiten Bereichen die politische Diskussion in den 70ziger und 80ziger Jahren. Wenn der Staat sich nun aus den Aufgaben der inhaltlichen Ausrichtung von Genehmigungen und Überwachung herauszieht, dann bedeutet das auch den Verlust des Vier-Augen-Prinzips.

Regelüberwachungen finden praktisch nicht mehr statt. Somit ist es unmöglich, die Einhaltung von für die Umwelt und Gesundheit wichtigen Auflagen im Genehmigungsbescheid vor Ort zu überprüfen. Der Staat läuft dabei Gefahr, die ihm obliegende Garantenpflicht zu verletzen. Dieses kann in konkreten Schadensfällen zu strafrechtlicher Verfolgung wegen Unterlassung der Aussichtspflicht führen. Der Staat vernachlässigt damit seine ordnungspolitischen Aufgaben. Er hinterlässt eine Lücke, die aber geschlossen werden muss. Und um das Ringen über die Schließung dieser Lücke gibt es im politischen Raum z. Zt. keinerlei Diskussionen. Aber Entbürokratisierung darf nicht zum Verlust an Ordnungspolitik führen.

Mit der ausschließlichen Verlagerung der Verantwortung auf den Betreiber einer Anlage ist der Staat nicht mehr für das Vollzugsdefizit verantwortlich. Und der Charme liegt noch darin, dass das Wort „Vollzugsdefizit“ restlos verschwinden wird und im Lexikon gestrichen werden kann. Denn man kann den Staat nicht mehr der Untätigkeit hinsichtlich des Vollzugs bezichtigen. Es erhebt sich aber die Frage, wie der Staat Anforderungen und Auflagen kontrollieren will, wenn keine hoheitlichen, fachlichen Prüfinstitutionen bzw. Prüfer mehr vorhanden sind.

Eine weitere Entwicklung ist feststellen, die in die gleiche Richtung zielt, nämlich die 1:1 Umsetzung der EU-Regelungen in nationales Recht. Die nationalen Gesetze stellen immer mehr nur noch einen Rahmen dar, den nichtfachkompetente Personen managen, aber nicht inhaltlich gestalten. Das bedeutet, dass immer mehr vage bleibt und dem Spiel der freien Kräfte überlassen ist.

Mit Sicherheit bejaht die Industrie diese Entwicklung, da sie sie ja seit Jahren gefordert und geschürt hat und noch weiter schürt (Stichwort: Ruf nach Schließung des Umweltbundesamtes). So schreibt der Bundesverband der Deutschen Industrie in seiner Position zum Umweltgesetzbuch (UGB) [BDI-05]:

Eine der zentralen Anforderungen ist eine stärkere Etablierung der eigenverantwortlichen Verwirklichung umweltpolitischer Ziele. Eigenverantwortung motiviert Unternehmen, sich der Probleme anzunehmen und sie einer umweltpolitisch tragfähigen Lösung zuzuführen. Leitprinzip eines wirtschaftsnahen Umweltrechts ist daher die Selbstverantwortung der Wirtschaft im Sinne von Selbstregulierung, Selbstverwaltung, Selbstüberwachung sowie von Selbstschlichtung. Die Eigenverantwortung für die Umwelt und die umweltrechtliche Eigenüberwachung sind Ausdruck der ökonomischen Unternehmerfreiheiten (Gewerbefreiheit, Produktionsfreiheit usw.) und des umweltrechtlichen Verursacherprinzips. Selbstregulierungspotenziale müssen gefördert werden, wobei ihnen gleichzeitig der notwendige Freiraum zu geben ist.

Darüber hinaus besitzt das Kooperationsprinzip die Fähigkeit, weit vor dem Entstehen möglicher Problemlagen zu Lösungen zu kommen. Denn das Kooperationsprinzip eröffnet die Möglichkeit von Zielfestlegungen durch die Bundesregierung, von Selbstverpflichtungen der Wirtschaft sowie von normersetzenden Verträgen zwischen Verbänden und Bundesregierung. Charakteristisch für diese Instrumente ist, dass auf die klassischen ordnungsrechtlichen Vorgaben zeitweise oder gänzlich verzichtet werden kann.

In die gleiche Richtung gehen die Äußerungen des DIHK-Präsidenten Braun, als er im September 2005 forderte, dass die Umweltpolitik sich vollständig den privatwirtschaftlichen Interessen unterzuordnen habe. Dieses geschah zum gleichen Zeitpunkt, als der Hurrikan Katrina New Orleans verwüstete.

Analysiert man das Anliegen der Industrie, so ist nicht schwer zu erraten, dahinter steckt neoliberales Denken im Sinne, der Markt wird es schon richten oder lass uns nur machen, wir wissen es besser.

Aber die Gesellschaft und die Umwelt werden die Leidtragenden sein, denn wenn die Verantwortlichkeiten in die Hände der Industrie und des Gewerbes gelegt werden und die staatliche Kontrolle entfällt, dann wird alles, was Kosten verursacht wegrationalisiert. So jedenfalls sieht es bereits schon jetzt in weiten Bereichen der gewerblichen Wirtschaft aus, insbesondere je kleiner die Unternehmen sind. Es wird die Gruppe der „Nadelstreifenjünglinge“, die nur Zahlen im Kopf haben, das Sagen haben, da sie nur ergebnisorientiert denken. Das Ergebnis wird sein, dass Arbeitsunfälle weiter ansteigen und Umweltschäden weiter zunehmen. Und wenn dann auch noch das qualifizierte Fachpersonal nicht mehr verfügbar ist, weil nicht mehr ausgebildet wird und weil u.a. die Universitäten 80% ihrer Studenten als halbausgebildete Bachelor ins Berufsleben entsenden (Stichwort: „McDonaldisierung der universitären Ausbildung“), dann wird auch noch die Qualität in die Knie gehen. Dann wird „Made in Germany“ zum Diskriminierungslabel, wie es bei Einführung dieses Labels auch gedacht war.

Was ist erreicht und geschaffen worden, wenn dieser Weg so weiter beschritten wird? Letztlich nur der formalisierte Weg des „american way of live“ in Deutschland, ohne dass es dazu eine grundsätzliche, öffentliche Diskussion und Auseinandersetzung über das „Ob“ in Deutschland gegeben hat. Die Frage, ob wir diesen Weg überhaupt gehen wollen, ist bislang nie öffentlich diskutiert worden. Angesichts der derzeit laufenden Bankenkrise sollte man in sich gehen und über Systeme und Strukturen nachdenken und auch darüber öffentlich diskutieren und darum ringen, wie ein ausgewogenes Verhältnis zwischen Staat, Betreiber und Öffentlichkeit unter Berücksichtigung der Kosten erreichbar ist. Dabei ist aber eine der Kernfragen und das ist eine gesellschaftspolitische: „Wie viel Staat ist erforderlich?“

Die Erkenntnis der heutigen Tage schlägt sich darin nieder, dass der hier diskutierte Bereich wie auch andere Bereiche (Sozialstaat, Krankenversicherungen, Renten etc.) auf Dauer nicht vom Staat finanzierbar ist. Dieses darf aber nicht dazu führen, dass einfach etwas wegfällt. Die entscheidende Frage ist, um nicht von einer Seite des Pferdes auf die andere Seite zu fallen, wie viel Staat ist erforderlich, um nicht in nicht hinnehmbare Risiken abzurutschen. Denn nach wie vor ist der Staat gemäß Art. 2 Abs. 2 Grundgesetz verpflichtet, für die Unversehrtheit des Lebens seiner Mitbürger zu sorgen.

Weiter ist Umweltschutz eine Staatsaufgabe gemäß Art. 20 a Grundgesetz. Sie darf nicht angesichts knapper, öffentlicher Kassen verloren gehen, in dem sie dem freien Spiel der Kräfte überantwortet wird. Der Staat darf seine „Gewährleistungsverantwortung“ [SRU-07] nicht zugunsten privater Eigenverantwortung abgeben. Seine Aufgabe ist es deshalb, Strukturen und Systeme zu finden, die unter seiner Obhut und seinen Randbedingungen die ehemals staatlichen Aufgaben wahrnehmen und damit das Vieraugenprinzip realisieren zum Wohle der Gesellschaft und der Umwelt. Hierzu gibt es Beispiele, wie öffentliche Aufgaben erfolgreich privatisiert worden sind. Die Diskussion dazu muss umgehend beginnen.

Was in unserem Lande darüber hinaus fehlt, ist eine ernsthafte und konkret belastbare Politikfolgenabschätzung analog der seit Jahrzehnten geführten Technologiefolgenabschätzung sowie eine breite und öffentliche Diskussion, auch wenn es sich um komplizierte Vorgänge handelt. Politikfolgenabschätzung ist unbedingt erforderlich, da Politiker durch Öffentlichkeit und Journalismus getrieben, weitgehend nur noch

Aktionismus betreiben. Denn gut und erfolgreich ist nur derjenige oder die Partei, die laufend etwas ändert oder Neues vorschlägt. Kaum ist es gemacht, wird sich dem nächsten Thema zugewandt, ohne die Betroffenen mitzunehmen, es ihnen zu erklären. Das Politikzusammenspiel verkommt zum „Hochgeschwindigkeitsleerlaufreaktor“.

Akademische Ausbildung

Eine stille Revolution hat die deutschen Hochschulen erfasst. Von der Öffentlichkeit nicht wahrgenommen, haben die Bildungspolitiker die Universitäten umgekrempelt. Grundlage dafür ist der 1999 ins Leben gerufene „Bologna-Prozess“, dem mittlerweile knapp 50 Staaten beigetreten sind. Ziel der Initiative ist die Schaffung eines einheitlichen europäischen Hochschulraums. Kernelemente sind dabei die Einführung eines gestuften Studiensystems mit europaweit vergleichbaren Abschlüssen in Form des Bachelors und Masters sowie die Verkürzung der Studienzeiten.

Folgende Ziele werden mit dem so genannten Bologna-Prozess verfolgt:

- Schaffung eines Systems leicht verständlicher und vergleichbarer Abschlüsse,
- Schaffung eines zweistufigen Systems von Studienabschlüssen (undergraduate/graduate),
- Einführung eines Leistungspunktesystems (ECTS),
- Förderung der Mobilität durch Beseitigung von Mobilitätshemmnissen,
- Förderung der europäischen Zusammenarbeit in der Qualitätssicherung,
- Förderung der europäischen Dimension in der Hochschulausbildung.

Dieses bedeutet für die deutschen Hochschulen eine totale Umgestaltung der Studienangebote und –inhalte. Für die Verwaltung und die Wirtschaft bedeutet es, passende Positionen und Weiterentwicklungsmöglichkeiten für die Bachelor- und Masterabsolventen zu definieren.

Insbesondere das Element der Studienzeitverkürzung hat durch das zweistufige System einen Abschluss, den Bachelor, geschaffen, mit dem 80 % der Studierenden (so das erklärte Ziel) nur noch als berufsqualifiziert ins Berufsleben entsendet werden. Alle weiteren Qualifizierungen sollen berufsbegleitend erfolgen. Dieses Konzept wird sowohl vom Staat, der damit viel Geld einspart und von der Wirtschaft, die billigere Arbeitskräfte einkaufen kann, begrüßt. Doch wie sieht die Realität aus? Die Wirtschaft ist nicht in der Lage, diesen Anspruch zu realisieren, insbesondere die kleineren und mittleren Unternehmen (KMU) können dieses nicht leisten, da die Leistungen der Unternehmen nicht mehr auskömmlich honoriert werden, um das Geld für die Weiterbildung zur Verfügung zu stellen. Denn die Mitarbeiter müssen für die Unternehmen in erster Linie Geld verdienen. Vieles, wenn nicht alles, was Geld für die Unternehmen kostet, wird wegrationalisiert. Das heißt, die Aus-, Fort- und Weiterbildung bleibt auf der Strecke. Aber die Wirtschaft kritisiert heftig, dass die Hochschulen den Bachelor lieblos gestalten und dass nicht genügend Ingenieure vorhanden sind und sein werden. Dieses ist jedoch falsch, denn der Bachelor ist berufsqualifizierend definiert. Das bedeutet, dass die Industrie etwas tun muss nach dem Bachelorabschluss.

Der deutsche Diplom-Ingenieur ist tot! Noch fällt es nicht auf, da noch genügend Mitarbeiter alter Ausbildungsherkunft vorhanden sind, die die Nichtqualifizierung kaschieren. Aber der Zeitpunkt wird kommen, wo dieselben Wirtschaftsverantwortlichen, die heute Hosiana rufen, dann laut beklagen werden, dass die Hochschulen nicht richtig ausbilden. Da gleichzeitig kein

Tag vergeht, an dem nicht seitens der Wirtschaft darüber geklagt wird, dass nicht genügend qualifiziertes Fachpersonal zur Verfügung steht, stellt sich die Frage, wie dieser Widerspruch erklärbar ist. Oder stehen doch trotz aller vollmundigen Erklärungen der Wirtschaft nur die kurzfristig angelegten Ziele der Gewinnmaximierung im Vordergrund?

Und wie sieht die Situation der Studierenden aus? Zunächst einmal war man früher als Eltern glücklich, wenn sich die Kinder überhaupt für ein Studienfach, obwohl die Auswahl überschaubar war, entschieden hatten (was schon schwer genug war!). Heute muss man sich zwischen 8.890 grundständigen Studiengängen (Bachelor-Studiengänge), 4.455 weiterführenden Studiengängen (Master-Studiengänge) an 355 Hochschulen in 165 Orten entscheiden (welch eine Flexibilität!). Dabei ist die Breite und Tiefe insbesondere der grundständigen Studiengänge sehr unterschiedlich. Sie reicht vom Dünn- bis zum Dickbrett. Und Dank unseres Föderalismus ist ein einzigartiger Fächerwirrwarr entstanden, den niemand mehr durchschaut. Aber alle werden mit den sog. Credit Points, nach dem ECTS (European Credit Transfer System) gleich bewertet und sind somit anhand der Credit Points vergleichbar. Hier ist ein formales System eingeführt worden, das aber über die Qualität und das Können eines Absolventen keine Aussage zulässt. Man muss als Personalchef erstens das Gesamtsystem der unüberschaubaren Studiengänge und zweitens über die Qualität der Hochschulen im Detail Bescheid wissen.

Der viel gepriesene Aspekt, dass die Studenten nach dem neuen System viel leichter auch die Hochschulen wechseln können, da die Anerkennung der abgeschlossenen Leistungen gegeben ist und auch die Abschlüsse anerkannt werden, erweist sich langsam als Mogelpackung. Erstens ist die Zeit für einen Wechsel zu einer anderen Hochschule praktisch überhaupt nicht gegeben, will man in den drei Jahren bis zum Bachelor fertig werden. Der suggerierte Automatismus bei der Anerkennung von Studienleistungen ist nicht vorhanden, da das ECTS-Kreditpunktesystem von Land zu Land unterschiedlich gehandhabt wird und Leistungen kaum noch vergleichbar sind. Und zweitens ist die Anerkennung des dreijährigen Bachelors z.B. in den USA und in Kanada nur prinzipiell möglich, aber nicht automatisch gewährleistet, wenn man einen Masterstudiengang aufnehmen will. Hier wird von Fall zu Fall entschieden, da u.a. in den USA der Bachelor eine vierjährige Studienzeit umfasst.

Parallel zu dieser Entwicklung wurde die Elitebildung der Hochschulen durchgeführt. Damit wurde der Weg zur Differenzierung der Qualität der Hochschulen geebnet. Während es früher gleichgültig war, wo man sein Studium z.B. des Bauingenieurwesens absolvierte, da alle Hochschulen gleichwertig waren, muss man jetzt genau wissen, wo der Absolvent sein Studium gemacht hat. Für die Hochschulsituation bedeutet das, dass alle Universitäten, die keinen Elitestatus erreicht haben, in die „2. Bundesliga oder sogar Regionalliga“ absteigen. Sie werden zu reinen Schulen. Es werden sich zwei Typen von Hochschulen herausbilden: einige Eliteuniversitäten werden allen übrigen Hochschulen gegenüberstehen. Wer etwas anderes behauptet, ist unrealistisch. Denn Universitäten sind als Schulen wesentlich preiswerter. D.h. sowohl der Staat als auch die Wirtschaft werden finanziell entlastet. Aber dafür bleiben die Qualität und die Innovation zugunsten von Discount-Akademikern auf der Strecke.

Über das Geld der Bundesländer wird alles geregelt. Arme Bundesländer können gar nicht anders, da der Bund für den Bologna-Prozess nicht zuständig ist und somit nichts mehr wie früher finanzieren darf. Bereits heute gibt es an den Universitäten, die im Elitewettbewerb zweite Sieger wurden, keinen Raum/kein Geld mehr für Lehrbeauftragte und Honorarprofessoren, um interessante Aufgabenbereiche aus der Praxis in den Lehrbetrieb einfließen zu lassen. Dieses wird dann auch noch damit begründet, dass die Studenten mit dem vollgepfropften, mit Credit Points versehenen Lehrplan ohnehin mehr als ausgelastet

sind. Das heißt, Studenten sammeln vom ersten Semester an nur noch Credit Points. Sie machen nur noch das Notwendigste! Sie haben keine Zeit, um auch einmal in Randgebiete und Spezialvorlesungen hinein zu schnuppern, ganz zu schweigen von einem Studium Generale, das auch zur Persönlichkeitsbildung notwendig ist.

Der wirtschaftsliberale Effektivitätswahn hat Einzug gehalten. Plastikwörter/-begriffe wie Benchmarking oder Studenten sind Kunden machen dieses kund. Bildungspolitik orientiert sich in erster Linie an wirtschaftlichen Effizienzansprüchen mit Leistungsstandards und Evaluationen. Die Formel „fit für die Zukunft“ umfasst nur verwertbare, auf den Einsatz in der Berufswelt abgerichtete Inhalte. Die Vorgaben und Bedingungen dafür werden von Politik und Interessengruppen gesetzt. Die Hochschulen sollen das entsprechende Humanpotenzial fabrikmäßig produzieren.

Es wäre schon mal gut, in dem ständigen Reformbemühen innezuhalten und zu fragen, was eigentlich das Ergebnis der zurückliegenden Reformen war. Das Ergebnis war meist ernüchternd. Deshalb sollte man umso skeptischer bei dieser neuen, von außen aufgezwungenen Heilslehre „Bologna-Prozess“ sein, die unter dem Mantel der Wissensgesellschaft und Harmonisierung im Zusammenhang mit der globalisierten Welt den Eindruck vermitteln will, alles sei mit der Elle der Ökonomie zu messen.

Selbstverständlich müssen Geld und andere Ressourcen verantwortungsbewusst und sparsam eingesetzt werden. Aber Maßstab für das, was Studierende als Rüstzeug zu vermitteln ist, darf nicht nur der Aspekt der Nützlichkeit und der unmittelbaren Umsetzbarkeit in die anschließende berufliche Praxis sein. Die Universität ist keine Berufsschule.

Im Ergebnis wurde das angelsächsische/amerikanische System ohne Beteiligung der Gesellschaft eingeführt. Wurde zu irgendeinem Zeitpunkt überhaupt gefragt, ob wir es wollen? Die breite Basis der Hochschullehrer hat sich erst viel zu spät und widerwillig damit auseinandergesetzt. Man hat das Problem ignoriert und die Strategie gefahren, dann winken wir alle Bachelor durch zum Master und es wird keinen großen Unterschied zum bisherigen System geben. Dieses war eine vollkommene Unterschätzung des Vorgangs. Über die Finanzen und über Brüssel wird es geregelt, denn das ist der Sinn des Bologna-Prozesses, kürzere Studienzeiten zu erzielen und damit die Studenten schneller dem Berufsleben zuzuführen. So diskutiert man z.B. in Berlin den Zugang zum Masterstudium über staatlich festgelegte Quoten.

Der Prozess ist noch nicht zu Ende, denn schon wird über die Doktorandenausbildung als dritter Zyklus des Bologna-Prozesses diskutiert, wie man die Promotion [HRK-04] verschulen kann.

Jetzt, wo kein Tag vergeht, an dem nicht über das „Bachelor-Master-System“ auch in der Presse geklagt wird, wird nur noch mit den Achseln gezuckt und bedauernd geäußert *„Bologna-Prozess, da kann man halt nichts machen!“* Aber es scheint so, dass man langsam aufwacht, denn der Ruf nach kritischer Überarbeitung Bachelor-Studiengänge wird lauter, da man erkennt, dass durch die Verschulung der universitären Ausbildung ein irrationaler Anwesenheits- und Leistungszwang herrscht. Und da auch die Juristen- und Medizinerbildung gemäß Bologna-Prozess noch aussteht, erhebt sich die Frage, wo und wie sollen hier die Bachelor eingesetzt werden.

Wieso werfen wir alles über Bord, was Deutschland groß und leistungsfähig gemacht hat, nur weil einige Studenten zu lang studiert haben? Es waren nicht die wenigen hoch qualifizierten „Eierköpfe“. Es war die breite Masse der Ingenieure, Meister und Facharbeiter und

qualifizierten Dienstleister in Schule und Verwaltung, die nach unserm bisherigen System (duales Ausbildungssystem und bisheriges universitäres Studium) die Leistungsfähigkeit Deutschlands hervorgebracht und gewährleistet haben.

Dieses war ordnungspolitisch durch den Staat organisiert. Doch an diese Stelle tritt nun auf breiter Front das System der geforderten Eigenverantwortung der Wirtschaft. Zertifiziertes Qualitätsmanagementsystem ist das Zauberwort. An die Stelle von Fachwissen Einzelner treten Verfahrens- und Arbeitsanweisungen, die auch Unausgebildeten einen Vorgang verrichten lassen. Dieses ist sicherlich ein notwendiger Vorgang in Ländern, die keine Facharbeiterausbildung, wie z.B. in Amerika, haben.

Es erhebt sich somit die Frage, ob hinter der gesamten Bildungsoffensive, die die Harmonisierung der Bildungssysteme zum Zwecke der besseren Austauschbarkeit in einer globalisierten Welt und der früheren Zuführung der Absolventen in den Arbeitsprozess vorgibt, nicht das Ziel von billigeren, weil weniger qualifizierten Arbeitskräften steht. **Harmonisierung ist Gleichmacherei auf niedrigerem Niveau.**

Und warum müssen wir in Deutschland dem Druck der OECD-Berichte nachgeben, alle Berufsbilder in das Korsett der akademischen Ausbildung gemäß dem Bologna-Prozess hineinzwängen, nur weil danach Deutschland zu wenig Studenten im Vergleich mit anderen Nationen hat? Warum brauchen wir jetzt akademisch ausgebildete Krankenschwestern, für die es eine bewährte Fachausbildung gab? An diesem Beispiel zeigt sich, dass es nicht auf Inhalte ankommt, sondern nur auf ein Beschönigen der Statistiken. Wenn wir unsere Facharbeiterebene und damit das duale Ausbildungssystem abschaffen und sie formal alle in die Hochschulausbildung schicken, werden wir sicherlich bald einen gewaltigen Sprung bei der Quote der Studierenden machen und eine hervorragende Position in der Statistik haben und alle Politiker sind sehr glücklich. Aber was ist damit gewonnen? Mit Sicherheit würde ein Ausbildungssystem beseitigt sein, um das man uns bislang beneidet hat, nämlich über das duale Ausbildungssystem qualifizierte Facharbeiter generiert zu haben.

Und es gibt noch eine weitere Baustelle, wenn die Reformen so weiter in alle Bereiche durchgeführt werden. So sind u.a. die Kammerzulassungen, die Planvorlageberechtigung und die Laufbahneinstufungen des Bundes und der Länder an die neuen Qualifikationen anzupassen. Auch die HAOI ist anzupassen, um Ingenieurleistungen angemessen zu honorieren.

Man sieht, dass das Umkrempeln des Bildungssystems weite Bereiche erfasst und zu einer grundlegenden Strukturveränderung in Deutschland führt. Dieses ist ein weiterer Beweis für eine solide Politikfolgenabschätzung mit breiter öffentlicher Beteiligung, um dann entscheiden zu können, ob wir es überhaupt wollen. Dieses Feld kann nicht einigen wenigen Bildungspolitikern und singulären Interessengruppen überlassen bleiben.

Einschränkung des Ermessens von Behörden

Mit dem Inkrafttreten des Umweltschadengesetzes (USchadG) am 27.11.2007 [USG-07], das der Umsetzung der Richtlinie 2004/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 21. April 2004 über Umwelthaftung zur Vermeidung und Sanierung von Umweltschäden dient, ist für das behördliche Verfahrensmanagement ein Paradigmenwechsel eingetreten. Dieser Wechsel ist durch den § 10 USchadG „Aufforderung zum Tätigwerden“ ausgelöst worden. Er berührt die traditionellen deutschen Grundsätze, insbesondere das althergebrachte, polizeirechtliche Entschließungsermessen [DOM-08].

Hinsichtlich der materiellen Inhalte wird dieses Gesetz wenig Neues für die Praxis bringen. Dafür sieht das Gesetz aber weit reichende Neuerungen und grundsätzliche Änderungen bei den verfahrensrechtlichen Regelungen vor. Gemäß § 10 USchadG ist die Behörde Regelungsadressat. Sie wird von Amts wegen tätig und wenn ein Betroffener oder eine Vereinigung im Zusammenhang mit § 11(2) ein behördliches Tätigwerden verlangen.

Wer Betroffener ist, ist dem Gesetz nicht eindeutig zu entnehmen. Folgt man der Begründung des Gesetzes, so soll eine mögliche Betroffenheit bereits ausreichend sein, um die Betroffenheit zu begründen und damit antragsberechtigt zu sein. Das bedeutet, dass vom Antragsteller kein Nachweis der Betroffenheit geführt werden muss. Es reicht also aus, dass nicht ausgeschlossen werden kann, dass die Betroffenheit individualrechtlich geschützter Rechtsgüter durch einen Umweltschaden möglich ist.

Nach dem Wortlaut des Gesetzes muss die Behörde zur Durchsetzung der Sanierungspflichten tätig werden, wenn Betroffener oder Vereinigung dies beantragen und die Begründung des Antrags den Eintritt eines Umweltschadens im Sinne des USchG glaubhaft erscheinen lassen. Dieses sind die einzigen materiellen Entscheidungsvoraussetzungen. Es ist also nicht erforderlich, dass ein Umweltschaden eingetreten und nachgewiesen ist.

Mit dieser Voraussetzung muss die Behörde tätig werden. Sie hat dem Wortlaut des Gesetzes folgend keine Möglichkeit, nach Abwägung nicht tätig zu werden. Mit dem „*Tätigwerden der Behörde auf Antrag eines Dritten*“ wird der Behörde das ihr bislang uneingeschränkt zugebilligte Entschließungsermessen aus der Hand genommen.

Dombert [DOM-08] weist in seinem Aufsatz darauf hin, dass diese weit reichenden Folgen noch zu untersuchen sind. Denn im Umweltrecht wie z.B. im Recht des Bodenschutzes oder des Gewässerschutzes haben Betroffene und Vereinigungen keine Befugnis auf eine vergleichbare Antragstellung. Hier kann die Behörde entscheiden, ob sie tätig wird oder nicht. Die Behörde kann also Einzelfall bezogen entscheiden und somit zu unterschiedlichem Vorgehen kommen.

Er kommt abschließend zu folgendem:

Die Vermutung liegt nahe, dass dem Gesetzgeber die besondere Problematik in diesem Fall, vor allem das Zusammenspiel und die Auswirkungen des §10 USchadG auf umweltrechtliche Ordnungsprinzipien vielleicht nicht klar vor Augen gestanden hat. Dies gilt umso mehr, dass bei jeder anderen Auslegung auch ein Paradigmenwechsel die Folge wäre. An die Stelle der demokratisch legitimierten Behörde tritt nämlich mit dem Umweltverband die „non governmental organisation“. Ob es dem Vorbild und der Vorstellung vom demokratisch legitimierten Rechtsstaat entspricht, dass an die Stelle behördlicher Entscheidungsbefugnis das mit Befolgungszwang versehene Initiativrecht eines Verbandes tritt, muss bezweifelt werden. Ein die Behörde ermessenslos bindendes Initiativrecht von Verbänden und Betroffenen stellt eine Durchbrechung des staatlichen Gewaltmonopols dar.

Sollte jedoch das Gesetz ihrem Wortlaut entsprechen, dann ist auch in diesem Bereich über die europäische Gesetzgebung und Harmonisierung ein Keil in gewohnte Denk- und Handlungsweisen unserer deutschen, staatlichen Grundordnung getrieben worden, ohne dass wir es bemerkt haben und ohne diskutiert zu haben, ob wir es wollen.

Zum Schluss

Man kann klüger werden. Doch dann soll man es offen sagen und austragen wie in den 1970iger und 1980iger Jahre, als sich vor allem am Umweltschutz die Geister schieden und als über den Übergang vom nachsorgenden zum vorsorgenden Umweltschutz in heftigen

Diskussionen in Arbeitsgremien und auf Fachtagungen zwischen Industrie, Verbänden und Staat gestritten wurde. Diese Diskussionen fehlen angesichts der zuvor aufgezeigten, gravierenden Paradigmenwechsel vollständig. Sie haben sich in aller Stille und nur im Kreise weniger Experten und solcher, die sich selbst ernannt haben dazu, vollzogen. Hierzu zählen auch die global agierenden Stiftungen und erlesenen Lobbyzirkel. Ich glaube, wenn man der Frage nachgeht, wie viele Externe, d.h. Lobbyisten, unsere Politik beeinflussen und gestalten, dann wird es sicherlich zu einem breiten Aufschrei kommen. Auch hierin hat sich unser Land verändert. Von einer Streitkultur, die das Ringen um die bessere Lösung zum Ziel hat, kann keine Rede mehr sein.

Und ich bin überzeugt, dass wenn sich der Staat zurückzieht, was ja beschlossene Sache ist und an seine Stelle keine adäquate Struktur geschaffen wird, dass dieselben, die jetzt nach weniger Staat rufen, wieder in wenigen Jahren lauthals dem Staat Versäumnisse vorwerfen. Der Bankenskandal ist ein lebender, aktueller Beleg dafür.

Literatur

- [BDI-05] „BDI-Position zum Umweltgesetzbuch (UGB)“
Bundesverband der Deutschen Industrie, 2005
- [DOM-08] Dombert, M.
„§ 10 USchadG: Abschied vom polizeirechtlichen
Entschließungsermessens?“
ZUR 9/2008
- [HRK-04] „Zur Zukunft der Promotion in Europa“
Gemeinsame Erklärung der Rektorenkonferenz Schweiz, Österreich und
Deutschland, Bonn, 27-03.2004
- [ING-06] „Die Verwaltungsreform bewährt sich nicht in den technischen
Verwaltungsbereichen“
ingkamm 4/06
- [SRU-07] „Umweltverwaltungen unter Reformdruck: Herausforderungen,
Strategien, Perspektiven“
Sondergutachten des Sachverständigenrats für Umweltfragen, Februar,
2007
- [USG-07] Umweltschadensgesetz Gesetz über die Vermeidung und Sanierung von
Umweltschäden - USchadG -
vom 10. Mai 2007 (BGBl. I Nr. 19 S. 1462)