

Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht

Herausgegeben von
Professor Dr. Dr. h.c. Eberhard Schmidt-Aßmann
und Professor Dr. Friedrich Schoch

Band 58

HENNEKE (Hrsg.)

Funktionsfähigkeit des Bundesstaates und der Kreise auf dem Prüfstand

www.Gesetzbuch24.de

Textsammlungen nach Maß –
für Sie über Nacht gedruckt

www.boorberg.de

ISBN 978-3-415-07217-6



HENNEKE (Hrsg.)

Funktionsfähigkeit des Bundesstaates
und der Kreise auf dem Prüfstand

Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht
Band 58

Herausgegeben von

Prof. Dr. Dr. h. c. Eberhard Schmidt-Aßmann
Ruprecht-Karls-Universität, Heidelberg

Prof. Dr. Friedrich Schoch
Albert-Ludwigs-Universität, Freiburg

in Verbindung mit dem
Deutschen Landkreistag



DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Funktionsfähigkeit des Bundesstaates und der Kreise auf dem Prüfstand

Professorengespräch 2021
des Deutschen Landkreistages
am 24./25.8.2021
auf Burg Vischering in Lüdinghausen, Kreis Coesfeld

Herausgegeben von

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke

Geschäftsführendes Präsidialmitglied
des Deutschen Landkreistages, Berlin

Honorarprofessor an der Universität Osnabrück

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek | Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über www.dnb.de abrufbar.

ISBN 978-3-415-07217-6

© 2022 Richard Boorberg Verlag

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Satz: Thomas Schäfer, www.schaefer-buchsatz.de | Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe GmbH, Am Fliegerhorst 8, 99947 Bad Langensalza

Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG | Scharrstraße 2 | 70563 Stuttgart
Stuttgart | München | Hannover | Berlin | Weimar | Dresden
www.boorberg.de

Vorwort

Das war wirklich ein besonderes Professorenengespräch, das der Deutsche Landkreistag am 24./25.8.2021 auf Burg Vischering in Lüdinghausen im Kreis Coesfeld auf Einladung von Landrat Dr. *Christian Schulze Pellengahr* durchgeführt hat!

Mitten im Hochsommer mit einer Rekordteilnehmerzahl trotz kurzfristigen Bahnstreiks in einem hervorragenden Ambiente bei herrlichstem Wetter mit Themen, die es aufgrund von Aktualität und Relevanz in sich hatten, und einer so erstmals vorgenommenen Verknüpfung mit rechtspolitischen Erwartungen einer Bundestagsfraktion sowie einer abendlichen Öffnung der Veranstaltung nach außen mit einer – hier ebenfalls dokumentierten – Podiumsdiskussion, und das alles gut vier Wochen vor der Bundestagswahl.

Doch der Reihe nach: Das Professorenengespräch des Deutschen Landkreistages findet seit 1994 traditionell im März statt. Doch nach 2020 machte uns Corona auch 2021 erneut einen Strich durch die Rechnung. Während wir 2020 relativ kurzfristig von März auf Juli ausgewichen sind, haben wir den Ersatztermin im August 2021 frühzeitig ins Auge gefasst, so dass die Teilnehmer ihre Urlaubsplanungen danach richten konnten und gerichtet haben.

Die Funktionsfähigkeit der Kreise wie des Bundesstaates wird gegenwärtig vielfältig auf die Probe gestellt: Das gilt zunächst für das laufend erheblichen Änderungen ausgesetzte Recht zur Wahl der Landräte ebenso wie für die Finanzierungsbedingungen der Landkreise, insbesondere bei der Finanzierung der zahlreichen bundesseitig veränderten Aufgaben, die kraft landesrechtlicher Übertragung auf der Kreisebene ausgeführt werden, und bei der Sicherung der Mindestfinanzausstattung. Die diesbezüglichen drei Referate von *Mann*, *Hellermann* und *Kluth* waren daher aufgrund diverser, näher zu betrachtender aktueller Entwicklungen schnell als Beratungsgegenstände gesetzt. Schließlich erwies sich der rechtliche und verwaltungspraktische Umgang mit Corona immer mehr und unter immer mehr Facetten als erörterungsnotwendig zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Bundesstaates und der Kreise. Und weil eine Krise, die Pandemie, nicht allein kam, sondern im Juli 2021 sich die schreckliche Flut an Ahr und Erft mit einer erheblichen Zahl an Todesopfern und unermesslichen Sachschäden Bahn brach, war die Aufstellung des Staates in der

Katastrophe plötzlich nicht nur in aller Munde, sondern auch Gegenstand unserer Beratungen.

Hinzu kam, dass eine große Regierungsfraktion im Bundestag im Juni 2021 ein grundlegendes Papier zur Weiterentwicklung des Bundesstaates gerade auch vor dem Katastrophenschutzszenario vorgelegt und einen Neustart für die 20. Legislaturperiode angekündigt hatte, den es kritisch zu hinterfragen galt. *Ralph Brinkhaus* ist zu danken, dass er diese Positionierung engagiert vorgetragen und gegen zahlreiche kritische wie zustimmende Diskussionsbeiträge inhaltsreich verteidigt hat.

Zu Corona wurde detailliert aus Wissenschaft und Praxis referiert, was *Ferdinand Kirchhof* mit der Bewertung:

„Das war nicht nur erfrischend, das war auch sehr lehrreich“

treffend kommentiert hat, und ebenso detailliert und facettenreich diskutiert. Da die Diskussion mit den unterschiedlichsten Erfahrungen und Bewertungen „mitten im Geschehen“ stattfand, haben wir uns vor Ort spontan entschieden, ihr den nötigen Raum zu geben, weil diese Debatte so im Folgejahr nicht wiederholbar wäre.

Das hat faktisch dazu geführt, dass die Diskussionen zu den nicht krisenbedingten rechtlichen Kommunalverfassungs- und Finanzstrukturfragen knapp bzw. ganz ausgefallen sind. Diese dauerhaft äußerst bedeutsamen Fragestellungen laufen den Kreisen wie den Teilnehmern des Professorengesprächs aber nicht weg und können 2022 nicht nur ohne Aktualitätsverlust, sondern um neue Entwicklungen nach dem DLT-Professorengespräch bereichert, erneut aufgerufen werden.

Unser Dank gilt allen Referenten und Diskussionsteilnehmern, vor allem aber den bewährten Gesprächsleitern *Martin Burgi* und *Christian Waldhoff* und für den äußerst umsichtigen Gastgeber *Christian Schulze Pellengahr* und *Detlef Schütt*.

Berlin, den 27.12.2021

Hans-Günter Henneke

Inhaltsverzeichnis

Erster Abschnitt: Braucht die Bundesrepublik einen Neusta(r/a)t?	9
<i>Ralph Brinkhaus, MdB</i> Klarere und krisenfestere Verantwortungsteilung auf Bund, Länder und Kommunen?	11
<i>Hans-Günter Henneke</i> Ist es antijuristisches Denken, sich auf Prozesse und nicht auf Institutionen zu stützen?	20
Zweiter Abschnitt: Corona und die Folgen	47
<i>Christian Schulze Pellengahr</i> Corona und die Kreise	49
<i>Hubert Meyer</i> Coronabekämpfung als Managementaufgabe der Landkreise und Länder	52
<i>Klaus Ritgen</i> Die Entwicklung des Infektionsschutzrechts im bundesstaatlichen Kompetenzgefüge	76
<i>Stephan Rixen</i> Erkenntnisse aus der COVID-19-Pandemie für das gesundheitsbezogene Verwaltungsorganisationsrecht	92
<i>Hans-Günter Henneke</i> Lehren aus der Corona-Pandemie für Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung und den gegliederten Bundesstaat	116
<i>Christian Waldhoff</i> Pandemiebekämpfung im Bundesstaat	147
<i>Klaus Ritgen</i> Die Lehren aus der Corona-Pandemie für künftige Verantwortungen bei der Krisenbewältigung (Podiumsdiskussion)	155

Dritter Abschnitt: Die Wahl der Landräte	171
<i>Thomas Mann</i>	
Die Wahl von Landräten im Ländervergleich	173
<i>Hans-Günter Henneke</i>	
Viel politische Spielerei auf dem sehr sensiblen Feld des Kommunalwahlrechts	197
Vierter Abschnitt: Mehrbelastungsausgleichs- und Mindestausstattungspflicht der Länder	207
<i>Johannes Hellermann</i>	
Bundesrechtliche Ausweitung den Kommunen übertragener Aufgaben und ihre Finanzierungsfolgen im Lichte des BVerfG-Beschlusses vom 7.7.2020	209
<i>Winfried Kluth</i>	
Die interpretative Konkretisierung der kommunalen Mindestfinanzausstattung im bundesstaatlichen Verfassungsgefüge . . .	223
Teilnehmer am Professorenengespräch	253

Erster Abschnitt

Braucht die Bundesrepublik einen Neusta(r/a)t?

Ralph Brinkhaus

Klarere und krisenfestere Verantwortungsteilung auf Bund, Länder und Kommunen?

Einleitend will ich ausdrücken, dass ich sehr dankbar bin, hierher eingeladen worden zu sein. Prof. *Henneke* und ich kennen uns sehr lange und schätzen uns sehr, was nicht heißt, dass wir uns nicht auch manchmal streiten. Aber das geht Ihnen wahrscheinlich genauso. Ich schätze ihn sehr, nicht nur als profunden Vertreter des Landkreistages, sondern als Kenner des Kommunalrechts und des Finanzrechts in Deutschland. Und ich finde es richtig klasse, dass ich die Gelegenheit habe, mit Ihnen zu sprechen, weil wir eine große Aufgabe vor uns haben. Daher betrachte ich dieses Gespräch auch nicht so, dass ich Ihnen jetzt irgendwelche Fakten vorsetze, sondern ich betrachte es als den Anfang eines Prozesses, von dem ich mir erhoffe, dass Sie dort auch alle mitwirken werden.

I. Legitimation der Staatsordnung

Vorausschicken will ich, dass wir in der Unionsbundestagsfraktion alle der Meinung sind, dass wir in Deutschland eine gut funktionierende Verwaltung und in vielen Bereichen eine hohe Verlässlichkeit haben. Außerdem sind wir der Meinung, dass wir über gut ausgebildete Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter verfügen. Zudem haben wir auch eine sehr hoch ausgeprägte Rechtsstaatlichkeit. Wenn man all dies mit anderen Ländern vergleicht, ist das von ganz hohem Wert und ein wesentlicher Standortfaktor.

Aber wir sind auch der Meinung, dass sich, um es mit einem Sprichwort zu sagen, alles ändern muss, damit alles bleibt, wie es ist. Deshalb sage ich eher provokant am Anfang, dass wir die Leistungsfähigkeit unseres Staates immer wieder neu ordnen und verteidigen müssen. Dabei handelt es sich nicht um eine Frage, bei der sich irgendeine Partei profilieren will. Es geht nicht darum, ob SPD oder CDU/CSU hier etwas besser oder schlechter hinkriegen, sondern es handelt sich um eine grundlegende Frage der Legitimation dieser Demokratie. Darüber hinaus handelt es sich um eine Frage der grundlegenden Legitimation

unseres föderalen Systems und auch der kommunalen Selbstverwaltung. Warum? Wenn dieser Staat seine Leistungen nicht mehr effizient erbringt, sei es in der Krise oder in der Pandemie oder aber auch im ganz normalen Leben, in dem es um Planungsverfahren, Vergabeverfahren und viele andere Felder geht, besteht Nachsteuerungsbedarf. Wenn dieser Staat nicht mehr in der Lage ist, wirksam die Menschen zu schützen oder zumindest die Situation so ist, dass die Menschen bisweilen den Eindruck haben, dass ihre Bedürfnisse in autoritären oder teilautoritären Systemen besser gewahrt werden, dann stellt sich nicht nur die Frage nach einer zu treffenden Wahlentscheidung, sondern es stellt sich die Frage nach der Legitimation unserer Staatsordnung, wie wir sie gegenwärtig haben.

Und wenn Sie erwidern, dass sei jetzt in der Zuordnung irgendwie weit weg, dann entgegne ich: Nein, es ist nicht weit weg. Natürlich wollen wir nicht so werden wie China. Von China ist – wenngleich inzwischen widerlegt – behauptet worden, das Land sei besser mit der Pandemie klargekommen als wir in Deutschland. Wenn ich mit der Wirtschaft spreche, bekomme ich zu hören, in Planungs- und Genehmigungsverfahren klappt dort alles viel unkomplizierter. Ob das tatsächlich so ist, kann und will ich hier gar nicht bewerten. Wir müssen uns dem aber stellen. Und dabei brauchen wir gar nicht so weit wegzuschauen. Wenn wir den Blick nach Osteuropa richten, beobachten wir eine verhängnisvolle Tendenz hin zu einem „starken Mann“, der an der Spitze steht. Das gilt für Ungarn, für Polen, aber auch für andere Visegrád-Staaten. Dort haben die Menschen 1990 eine parlamentarische Demokratie nach unserem Muster mit all ihren Vorteilen bekommen, sich dann aber irgendwann anders entschieden, weil sie zu dem Befund gekommen sind, dass die gebotene Leistungsfähigkeit sonst nicht da ist. Man kommt nicht daran vorbei, zu erkennen, dass Orbán eine Vorgeschichte hat und nicht vom Himmel gefallen ist. Deshalb ist es für die nächsten zehn Jahre wirklich entscheidend, dass auch wir eine leistungsfähige Verwaltung und einen leistungsfähigen Staat haben als Legitimation für die parlamentarische Demokratie, für den Föderalismus und auch für die kommunale Selbstverwaltung. Ich glaube also, dass es sich dabei um eine fundamentale Frage für unser Land handelt.

II. Veränderungsbedarf

Nach dieser grundsätzlichen Vorbemerkung stellt sich die Frage, was insoweit die grundlegenden Analysen sind und wo wir Veränderungsbedarf haben.

1. Klare Verantwortungen im föderalen System

Erstens haben wir mittlerweile eine Übergriffigkeit der jeweiligen föderalen Ebenen auf die anderen Ebenen. Und da man immer sich selbst zuerst kritisieren soll, fange ich beim Bund an. Der Bund mischt sich mittlerweile in viele Dinge ein, bei denen er schlicht nichts zu suchen hat. Nehmen wir das Kita-Beispiel. Zuständig ist zunächst das Jugendamt auf der Kreisebene oder in der Gemeinde. Die Rahmenbedingungen werden vom Land gesetzt. Der Bund mischt sich ein über Investitionskostenzuschüsse und jetzt vielleicht sogar noch über Betriebskostenzuschüsse, über Sonderprogramme wie Sprachförderung und, und und. Insgesamt haben wir hier eine Situation, wo Sie etwa 20 verschiedene Stakeholder in einer Kita haben, wenn Sie Elternvereine, Fragen steuerlicher Absetzbarkeit und so weiter hinzunehmen. Das haben wir vor Jahren sorgfältig recherchiert.

Ich habe aber in meinem beruflichen Leben gelernt, dass eine Sache richtig ist: Man kann vieles teilen, nicht aber Verantwortung. Wenn wir vielfältige Zuständigkeiten haben, führt das am Ende des Tages nur dazu, dass jeder auf den anderen zeigt. Und deshalb sagt man bei uns im Westfälischen: Man muss das mal wieder auf den Stock setzen. Man muss also die Vermischungen ganz klar auseinanderziehen. Man muss zugrunde legen, dass das Geld der Aufgabe folgt und dann ist es auch gut so. Es ist nicht die Aufgabe des Bundes, sich in den Kita-Bereich einzumischen. Ich war auch – Prof. *Henneke* weiß das genau – nicht glücklich, dass *Peter Altmaier* es vor Jahren ins Wahlprogramm geschrieben hat, dass wir einen Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung bis zur 4. Klasse schaffen wollen. Das ist maximal Ländersache. Aber es ist keine Sache, die in irgendeiner Weise den Bund angeht. Diese Erkenntnis hat auch viel damit zu tun, dass man den Föderalismus mit seinen differenzierten Verantwortungen ernst nehmen muss. So habe ich im Jahrbuch für öffentliche Finanzen vor einigen Jahren versucht zu belegen, warum das Kooperationsverbot gut ist¹. Ich bin immer noch der Meinung, dass das Kooperationsverbot im Bildungsbe-

1 *Brinkhaus*, in: Jahrbuch für öffentliche Finanzen 1–2016, S. 87.

reich absolut richtig ist. Alles, was wir nach der Föderalismuskommission I mühsam auseinandergezogen haben, wird momentan wieder durcheinandergemixt. Da ich nur den Bund kritisieren kann, weil ich nur dort in Verantwortung bin, liegt dies auf dieser Ebene maßgeblich daran, dass Ministerien auch Institutionensicherung betreiben und dabei zu der Erkenntnis kommen, jetzt auch in Bereichen, in denen der Bund nicht zuständig ist, tätig zu sein, um das eigene Tun zu legitimieren. Das muss man knallhart ansprechen. Das kann man auch auf andere Bereiche übertragen. Kitas sind also nur ein Bereich. Ich bin auch der Meinung, dass wir eine unklare Aufgabenverteilung in der Pandemie und in vielen anderen Bereichen gehabt haben bzw. haben. Wir müssen also die Aufgaben konkret definieren und die Vermischungen auseinanderziehen.

2. Verfahrensbeschleunigung

Zum Zweiten sind wir unterhalb dieser Ebene der zu treffenden Aufgabenverteilung in Deutschland verfahrensmäßig nicht so gut aufgestellt, wie wir aufgestellt sein müssten. Das hat etwas mit der Art des Zusammenarbeitens, aber auch mit internen Arbeitsmechanismen zu tun. Ich kann schlicht nicht erklären, warum eine Elbvertiefung 20 Jahre benötigt oder die Planung und der Bau einer Autobahn 50 Jahre dauern. Ich kann auch Bürgermeistern nicht erklären, warum man bei der gleichzeitigen Ausschreibung der Vergabe für drei Kitas plötzlich im Europavergaberecht landet und dementsprechend viel Geld für Anwälte ausgeben muss. In Planungs- und Entscheidungsprozesse müssen wir also viel mehr Geschwindigkeit hineinbekommen. D. h. selbstverständlich nicht, dass alles unbesehen gemacht werden muss. Eine Entscheidung kann also auch durchaus einmal „nein“ lauten. Aber die Entscheidungen müssen bei uns viel schneller fallen. Und wenn die Entscheidungen gefallen sind, müssen wir auch schneller sein, die Maßnahmen entsprechend durchzusetzen.

Unser parlamentarisches System in der Bundesrepublik, beim Bund ebenso wie bei den Ländern, krankt daran, dass wir ein erhebliches Umsetzungsdefizit haben. Mit diesem Umsetzungsdefizit müssen wir uns massiv beschäftigen, weil wir kein Erkenntnisdefizit haben. Wir wissen ganz genau, was zu tun ist. Wir haben auch kein Defizit dabei, gute Gesetze machen zu können. Wir haben im Bund in dieser Legislaturperiode an 500 Gesetzen gearbeitet. Und wir haben vor der Pandemie auch genug Geld gehabt. Es besteht also schlichtweg ein Umsetzungsdefizit. Die Knöpfe, an denen man dabei drehen kann, sind

Legion. Allerdings gibt es nicht diesen einen grünen Knopf, der alles löst. Wir können beim Dienstrecht anfangen und können bei der Zusammenarbeit der Ebenen weitermachen. Da haben wir alles in allem sehr viel zu tun.

3. Krisenregime?

Schließlich müssen wir uns auch überlegen, wie wir nicht nur in Normalsituationen, sondern auch in Krisensituationen besser werden können. Schließlich haben wir in den letzten 70 Jahren geradezu unverschämt viel Glück gehabt. So etwas wie eine Pandemie hätte schon viel früher kommen können. Die Bevölkerung auf der Welt ist sehr stark gewachsen, die Welt ist schneller geworden und sie ist in jeder Hinsicht vernetzter geworden. Daher werden wir künftig Großschadensereignisse in einer viel kürzeren Zeitfolge bekommen. Es können Klimafolgeereignisse oder Cyberereignisse sein oder auch etwas anderes. Als Gesellschaft insgesamt und auch als Verwaltung und Politik sind wir keinesfalls resilient gegenüber solchen Großereignissen. Und wir sind auch nicht optimal aufgestellt.

Dabei will ich gar nicht auf die regionale Ebene herabgehen, sondern ich nehme nochmals den Bund als Beispiel: Wir haben uns im März letzten Jahres im Deutschen Bundestag angeschaut und gefragt: Wer bewilligt denn jetzt die Mittel? Wer verändert die Gesetze, wenn wir alle infiziert sind? Wir waren schlichtweg auf diese Fragen nicht vorbereitet. Wir haben eine Notstandsgesetzgebung, die im ganz überwiegenden Fall für den Verteidigungsfall greift, aber nicht für zivile Katastrophen. Wir müssen uns aber darauf vorbereiten und auch für zivile Katastrophen eine Notstandsgesetzgebung bekommen.

Außerdem bin ich der Meinung, dass wir eine Flexibilität in der Übergabe von Zuständigkeiten schaffen müssen. Ich halte es für absolut richtig, dass für den Katastrophenschutz die Landkreise zuständig und richtig aufgestellt sind. Das ist überhaupt keine Frage. Das funktioniert auch beim Flugzeugabsturz und beim Eisenbahnunglück, von denen wir hoffen, dass derartiges nicht passiert. Aber wir kommen in Situationen hinein – und spätestens dann wird es schwierig –, wenn diese Katastrophen eine überregionale Bedeutung haben und es um die Vernetzung nicht nur der Landkreise untereinander, sondern hin zum Land und hin zum Bund geht. Da sind wir gegenwärtig nicht gut aufgestellt. Daher sollten wir über die Kompetenzneuverteilung zwischen kleinen Katastrophen, großen Katastrophen, kleinen Schadensereignis-

sen und großen Schadensereignissen neu nachdenken. Ich bin ein großer Freund davon, dass Katastrophenschutzämter in den meisten Ländern bei den Landkreisen organisiert sind. Das ist für mich überhaupt keine Frage. Aber es kann nicht sein, dass im Falle einer nationalen Pandemie der Bundesgesundheitsminister darum betteln muss, eine einheitliche Organisation mit einheitlichen Schnittstellen und mit einem einheitlichen Datenfluss zu bekommen. Das schadet dem Land.

Ich sage daher sehr provokant: Es kann bei Gefahr für Leib und Leben nicht sein, dass der Einzelne davon abhängig ist, ob er einen guten oder schlechten Landrat hat. Wir haben viele sehr gute Landräte. Ich glaube aber auch, dass wir einige Landräte haben, die in Katastrophensituationen völlig überfordert sind. Die Folgen davon dann auf dem Rücken der Bürgerinnen und Bürger auszutragen, ist sehr schwierig und der Sache nach nicht vertretbar. Deshalb müssen wir über eine neue Kompetenzverteilung nachdenken und sehen, dass man zusätzliche Kompetenzen schafft und diese dann auch anwendet. Ich glaube, dass wir hier unglaublich viel zu tun haben.

Wir haben ein Bundesamt für Bevölkerungs- und Katastrophenschutz, das im Wesentlichen dafür geschaffen worden ist, um den Zivilschutz im Falle einer militärischen Intervention entsprechend zu beherrschen. Insofern war die Kritik an dem Kollegen *Schuster* bei zivilen Schadensereignissen in höchstem Maße unberechtigt. Aber diese Aufstellung wird nicht reichen, weil unser nächster Krisenfall nicht darin bestehen wird, dass russische Panzer an der Oder stehen. Es wird um ganz anderer Krisenfälle gehen. Und dafür müssen wir eine Neuordnung hinkriegen. Wir haben im Katastrophenbereich die Situation, dass die Landkreise super miteinander vernetzt sind und der Katastrophenschutz in den Landkreisen gut organisiert ist. Sie können ihren Kreisbrandmeister nachts um 2 Uhr wecken und ihm sagen: Flugzeugabsturz in Gütersloh. Ich sage vorher: Um fünf nach zwei wären alle relevanten Akteure am Start. Und wenn das Flugzeug in einen Teich reingefallen ist, dann ist auch die DLRG dabei. Das funktioniert von der Organisation her alles super, was nicht zuletzt daran liegt, dass die Beteiligten ihre Einsätze regelmäßig üben.

Wo aber sind die großen Übungen zur Katastrophenbekämpfung auf Bundesebene und auf Landesebene? Die Älteren von Ihnen, die noch bei der Bundeswehr waren, wissen: Es gab früher sogenannte Wintex-Übungen. Bei denen hat man nicht die Unteroffiziere in den Eifelbunker eingeschlossen, um Zusammenarbeit zu üben, sondern die jeweilige Führung. Es ist nämlich notwendig, dass auch die Entscheidungsträger, und das sind zumindest die Chefs der Staatskanzleien, wenn

nicht sogar die Ministerpräsidenten selbst, derartige Abläufe üben müssen. Es kann schlicht nicht sein, dass wir uns bei Eintritt einer Katastrophe jeweils neu überlegen müssen, wer da was zu tun hat.

4. Digitalisierung vom Bürger her denken

Zum dritten möchte ich einen Bereich ansprechen, der ebenfalls mit unserer Thematik zu tun hat, nämlich den Bereich der Digitalisierung. Dabei möchte ich nicht darüber sprechen, dass man sich auch einmal überlegen sollte, warum man sehr viel Geld per Bank überweisen kann, sein Auto aber immer noch physisch beim jeweils zuständigen Straßenverkehrsamt anmelden muss. Das soll hier überhaupt nicht mein Thema sein, sondern ich möchte darauf eingehen, dass wir in der Verwaltung ein System haben, welches nicht vom Bürger her gedacht ist, sondern von den Institutionen her, wie sie sich in den letzten 200 Jahren durch politische Zufälligkeiten wie Absichtlichkeiten aufgebaut haben. Ich glaube fest daran, dass wir insoweit mit Digitalisierung einiges ändern können.

Das möchte ich an einem Beispiel erläutern. Nehmen wir eine allein-erziehende Frau, für die der Vater nicht zahlt. Sie erhält Unterhaltsvorschuss, der in der Regel vom Jugendamt gezahlt wird, also bei uns im Kreis Gütersloh je nach Größe der Gemeinde durch ein eigenes Jugendamt der Stadt, ansonsten vom Kreis. Das ist die erste Schnittstelle. Diese Frau kann nicht den ganzen Tag über einer Arbeit nachgehen, weil sie sich um ihre Kinder kümmern muss. Also muss sie ihr Erwerbseinkommen aufstocken. Das macht in der Regel das Jobcenter. So bekommen wir die zweite Schnittstelle. Dann ist es häufig so, dass sie noch in irgendeiner Art und Weise ein Problem hat, weil sie etwa einen Arbeitsunfall gehabt hat oder ansonsten erwerbsgemindert ist. Dann streiten sich in der Regel Berufsgenossenschaften, Rentenversicherung, Krankenversicherung und wer sonst dafür zuständig ist. Ich bemerke übrigens, dass ein erheblicher Teil der Sozialgerichtsverfahren in Verfahren der Behörden untereinander über die Frage besteht, wer für was zuständig ist. Über diesen Umstand muss man auch einmal vertieft nachdenken. Wenn dann noch das Kind eine Behinderung aufweist, ist hier in Nordrhein-Westfalen auch noch der Landschaftsverband zuständig. In anderen Bundesländern gibt es dafür andere Zuständigkeiten.

Hinsichtlich dieses Beispiels sage ich immer, dieser Frau, die es in ihrem Leben wirklich schwer hat, sollte man als erstes raten, besser

einen Bachelor im Sozialrecht zu machen. Das liegt daran, dass wir irgendwann einmal Aufgaben definiert und entschieden haben: Das macht der Kreis, das macht der Landschaftsverband, das macht die Berufsgenossenschaft und das macht das Jobcenter. Dabei haben wir ja auch noch zwei verschiedene Formen, nämlich das Jobcenter in kommunaler Trägerschaft und das Jobcenter als gemeinsame Einrichtung von BA und Kreis.

Schließlich ist es ja auch nicht immer so, dass diese Institutionen alle aktiv miteinander kommunizieren. Es ist so, dass dann, wenn man an irgendeiner Stelle Geld bekommt, man dies händisch anderen Stellen wieder melden muss. Und wehe, man tut dies nicht!

Ich erzähle dieses Beispiel, weil die diskutierten Bürokratiebeispiele meistens nur von der Wirtschaft ausgehen. Das geht mir deutlich gegen den Strich, weil viele Menschen, die nicht die Wirtschaft repräsentieren, auch Probleme damit haben. Auch zeigt dieses Beispiel sehr exemplarisch, dass wir bestimmte Angelegenheiten neu aufsetzen müssen. Über meine Idee, wie man das machen kann, möchte ich mit Ihnen diskutieren. Ich meine, man braucht einen einzigen Anlaufpunkt für die im Beispiel geschilderte Bürgerin.

Nehmen wir einmal das Vergleichsbeispiel Amazon. Denn da haben Sie das Prinzip, an das ich denke. Amazon ist ja eine Plattform, auf der viele Unternehmen vertreten sind. Egal, welche Leistungen sie der Plattform abfordern, ob es ein chinesisches Unternehmen ist, ob es ein Unternehmen hier in Lüdinghausen ist oder ob es Amazon selbst ist: Sie haben einen einzigen Angebots- und Bestellweg, einen Verrechnungsweg, einen Retourweg und einen Garantieweg. Insoweit ist alles einheitlich. Alles andere wird dezentral abgewickelt. Ich glaube, dass wir auch in der öffentlichen Verwaltung dahinkommen müssen, und insoweit bietet die Digitalisierung eine große Chance. Hier brauchen wir eine Vision. Anders als *Helmut Schmidt* glaube ich, wer keine Visionen in der Politik hat, soll zu Hause bleiben.

Die Frage ist ganz einfach und lautet: Wie müssen wir Verwaltung künftig organisieren? Dafür müssen wir neu denken. Es reicht also in der Digitalisierung nicht, unsere analogen Prozesse 1 : 1 digital abzubilden, sondern wir müssen wirklich grundlegend neu denken. Und dieses grundlegend neu denken erweist sich als ein Projekt, das man „nicht nur einen Sommer tanzen lassen“ kann. Es ist ein Projekt, für das wir wirklich eine Dekade benötigen und das wissenschaftlich unterlegt werden muss. Außerdem ist es ein Projekt, bei dem wir ganz viele Praktiker einsetzen müssen. Daher habe ich die herzliche Bitte, dass wir dieses Projekt auch angehen, und zwar nicht in der Weise, dass jeder

sagt: Ich verteidige jetzt die Claims von meiner Institution. Stattdessen müssen wir versuchen, die Sache hinzukriegen, indem wir bereit sind, alles auf den Kopf zu stellen und jetzt nur noch vom Kunden und nicht von den Institutionen her zu denken. Das ist der Ansatz, den wir politisch vorantreiben möchten.

III. Neusta(a/r)t

Kolleginnen und Kollegen von mir haben dazu ein schönes Buch mit dem Titel „Neustaat“ geschrieben, das viele kleine Vorschläge enthält. Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion hat dazu ein ausführliches Positionspapier beschlossen und wir haben es auch in unser Wahlprogramm für die Bundestagswahl zumindest größtenteils hineinbekommen. Ich glaube, dass es sehr wichtig ist, dass wir an diese Fragestellungen ganzheitlich herangehen.

Zusammengefasst denke ich, dass wir einen Neusta(a/r)t benötigen, wobei ich überhaupt nicht diskreditieren will, was in irgendeiner Art und Weise vorhanden ist, weil daran vieles gut ist. Und wir müssen diesen Neusta(a/r)t grundlegend gestalten. Dabei ist es sehr wichtig, die jüngste Vergangenheit aufzuarbeiten. Sie haben das im Kreisbereich für die Flutkatastrophe, aber auch für die Pandemie schon weitgehend getan. Wir werden aber auch die Fragen der Pandemiebekämpfung umfassend ebenso aufarbeiten müssen wie andere Fragestellungen, von denen ich hier nur Afghanistan nennen will. Das ist überhaupt keine Frage. Wir dürfen es aber nicht so machen, dass es dabei vorrangig darum geht, Schuldige zu benennen. Sondern wir müssen anstreben, Verbesserungen zu erzielen. Nur wenn wir so vorgehen, wird jeder, der an diesem Prozess beteiligt ist, nicht erst einmal Eigensicherung betreiben, sondern auch bereit sein, das Bessere zu finden. Wenn wir also in den Aufarbeitungs- und Veränderungsprozess hineingehen, brauchen wir eine wirkliche Fehlerkultur. Wir müssen also das Ziel verfolgen, es nach vorn hin einfach besser machen zu wollen und niemanden in irgendeiner Weise an die Wand zu stellen oder zu diskreditieren. Das ist für uns ein Punkt von zentraler Wichtigkeit.

Hans-Günter Henneke

Ist es antijuristisches Denken, sich auf Prozesse und nicht auf Institutionen zu stützen?

Brinkhaus' Darlegungen für eine Staatsmodernisierung lösten eine sehr lebhafte und intensive Diskussion aus, die zum einen davon geprägt war, dass *Brinkhaus'* Grundannahme der Reformbedürftigkeit auf großen Zuspruch stieß; insbesondere erntete er größten Respekt und Anerkennung für die sehr engagierte und offensive Befeuerung der ihm relevant erscheinenden Fragestellungen. Andererseits stießen einzelne seiner Vorschläge auf grundlegenden und bei den Teilnehmern verbreiteten Widerspruch. Auf die meisten der in der Diskussion vorgebrachten Erwägungen erwiderte *Brinkhaus* ausführlich.

I. Legitimation der Staatsordnung

Kluth kritisierte *Brinkhaus'* Eingangsvergleich mit zum Teil totalitären Staaten. Deutschland gefährde seine demokratische und rechtsstaatliche Legitimation, wenn man insoweit reine Effizienzvergleiche bei der Bewältigung einzelner Aufgaben anstelle. Ein solcher Einstieg in die Reformdebatte sei gefährlich, weil damit suggeriert werde, dass wir auch unter Beachtung der vielfältigen Rechte Einzelner und der rechtsstaatlichen Sicherungsmechanismen mit totalitären Staaten in der Effizienz bei der Erfüllung einzelner Aufgaben gleichziehen könnten. Beispielhaft sei dafür die Errichtung der Tesla-Fabrik in Brandenburg. Der viel diskutierte Zeitfaktor bei der Errichtung des Werkes sei eng damit verbunden, dass wir bei derartigen Genehmigungsverfahren eine sehr komplexe Rechtslage hätten und über viele Rechtssubjekte verfügten, die Rechte geltend machen könnten, und dass die Abwägung und Durcharbeitung der für das Vorhaben relevanten Fragestellungen sehr anspruchsvoll sei.

Kluth konzedierte, dass man sicherlich zu Vereinfachungen bei einzelnen materiell-rechtlichen Fragestellungen kommen könne und sich auch verfahrensrechtliche Verbesserungen und Optimierungen vornehmen ließen. Dennoch seien die grundlegende Vorstellung und der Vergleichsansatz mit China und MOE-Staaten etwa hinsichtlich des

Zeitfaktors bei der Umsetzung von Investitionsprojekten und bei der Digitalisierung als Reformeinstiegsansatz gefährlich, weil damit die dienende Funktion des Faktors Zeit für die Geltendmachung und Wahrung von Rechten und für Abwägungsprozesse drohe verschüttet zu werden. In den Köpfen bleibe dann als Erkenntnis hängen: Die deutsche Verwaltung sei langsamer als die Verwaltung in anderen Systemen. *Kluth* riet deshalb dringend davon ab, mit einer solchen Sichtweise zu operieren, da dadurch der mit der Berücksichtigung von Rechten und Rechtsstaatlichkeit zwingend verbundene Zeitfaktor diskreditiert werde.

Er verdeutlichte sein Anliegen am Beispiel des (vermeintlichen) Digitalisierungsdesasters im Gesundheitswesen. Hier sei gerade in einer Dissertation jeder einzelne Schritt in seinen Hinderungsgründen untersucht worden. Letztlich bildeten nicht die föderalen Kompetenzebenen entscheidende Hemmnisse, sondern vielfältige Gruppen- und Singularinteressen, die kraftvolle Schritte nach vorn in der Umsetzung verhindert hätten. Bei näherer Betrachtung stelle sich also die Frage, ob es am Beispiel der Digitalisierungshemmnisse im Gesundheitswesen wirklich um die Problematik von Verwaltungsstrukturen gehe oder um ganz andere ökonomische und gesellschaftliche Mächte, die eine Weiterentwicklung verhinderten.

Deutschland sei nun einmal eine von vielen Zustimmungen abhängige Konkordanzdemokratie, die nicht nur innerstaatlich, sondern auch tief in den Bereichen der Wirtschaft und Gesellschaft verwurzelt sei. Gerade den Gesundheitsministern in Bund und Ländern stünden sehr mächtige Selbstverwaltungsorganisationen gegenüber, die vieles verhindern könnten.

Resümierend riet *Kluth* nachdrücklich dazu, den Einstieg in die zu führende Reformdebatte anders zu wählen, zumal man auch von *Wolfgang Schäuble* bereits Äußerungen mit dem Tenor vernommen habe: „Wir wollen das nicht, aber die anderen können manches besser und das dient in concreto den Menschen mehr.“

In der Reformdebatte müsse jede Argumentation vermieden werden, die bewirken könne, dass sich bei einigen der Gedanke festsetze, autoritäre Staaten seien bürger- und wirtschaftsfreundlicher.

Brinkhaus erwiderte, dass ein undifferenzierter Vergleich mit totalitären Staaten in der Tat gefährlich sei. Daher müsse man insoweit sehr vorsichtig sein, um nicht falsche Assoziationen hervorzurufen. Insoweit habe *Kluth* völlig Recht. Ihm gehe es nur darum, die in der Bevölkerung geführte Diskussion aufzunehmen, selbstverständlich ohne staatliche Grundstrukturen dabei zur Disposition zu stellen. Und in

der Bevölkerung sei zu Anfang der Corona-Pandemie etwa sehr intensiv die Frage diskutiert worden: „Wieso kommen die Chinesen damit besser klar als wir?“ Auf derartige Fragen müsse die verantwortliche Politik tragfähige Antworten geben und wissen, dass sich in einer solchen Situation viele in der Bevölkerung nicht mit hehren demokratischen Prinzipien befassen, sondern von der alten Fußballerweisheit ausgingen: „Entscheidend ist auf'm Platz – und da steht das Tor.“ Mit diesem Dilemma müsse Politik umgehen.

II. Veränderungsbedarf

Von Altenbockum fragte *Brinkhaus* hinsichtlich des von diesem ausgemachten Veränderungsbedarfs, woher dieser die Gewissheit nehme, dass jetzt die Zeit gekommen sei, etwas durchsetzen zu können, zumal die Unionsfraktion bis in die jüngste Zeit hinein (z. B. beim Ganztagsbetreuungsausbau) bei der Begründung neuer Vermischungen nicht unschuldig und unbeteiligt gewesen sei, und in welchem Format dies geschehen solle. Schließlich könne man meinen, dass all das Angemahnte etwa in der Föderalismusreform I schon einmal durchgesetzt worden sei.

Bei der Antwort holte *Brinkhaus* unter Bezugnahme auf die *Stein-Hardenberg'schen* Reformen etwas aus: Nach der schmachvollen Niederlage Preußens 1806 sei das Momentum für Reformen dagewesen, während ein Jahrzehnt zuvor an derartige Maßnahmen nicht einmal zu denken gewesen sei. So sei es auch jetzt. Aufgrund der Pandemie sei ein Momentum entstanden, weil jetzt wie unter einem Brennglas an vielen Stellen sichtbar geworden sei, was man alles hätte besser machen können. Es sei aber auch Gefahr im Verzug, denn wenn man jetzt aus der Pandemie herauskomme und sich alle wieder in herkömmlichen Gewohnheiten einrichteten, werde der Reformeifer schnell wieder erlöschen. Daher sei jetzt der richtige Zeitpunkt, an welchem man handeln müsse. Es handle sich bei dem vorgeschlagenen Neusta(a/r)t zwar um einen gewaltigen Reformansatz, es gebe aber keinen Grund, nicht anzufangen, es nicht zu versuchen, sondern stattdessen verzagt zu sein. Man dürfe sich nicht ständig selbst in scheinbar unveränderbare Realitäten einmauern, sondern müsse die Kraft finden, Neues zu wagen.

Brinkhaus fügte hinzu: Auch deshalb nehme er am Professorengespräch teil, schließlich gelte es, das Wissen von Tausenden Professoren in verschiedenen Fachrichtungen in Deutschland zu nutzen. Stattdes-

sen hole sich die Politik immer wieder den Rat von zum Teil erst 28-jährigen Unternehmensberatern. *Brinkhaus* beklagte, dass die Kommunikation zwischen Wissenschaft und Politik zu wenig ausgeprägt sei. Wissenschaftliche Politikberatung finde substanziell viel zu wenig statt. Das liege zum einen daran, dass die Politik oft nicht ernsthaft zuhöre, zum anderen aber auch daran, dass Wissenschaftler immer wieder völlig enttäuscht seien, wenn sie ihre Vorschläge nicht zu 100 % durchsetzen könnten.

Von der Form her riet *Brinkhaus* dazu, einen Konvent einzuberufen. Es reiche nicht, eine „Föderalismuskommission IV wieder mit den üblichen Verdächtigen zu besetzen“; stattdessen müsse man die zu lösenden Fragestellungen auf eine höhere Ebene heben.

Brockhaus griff *Brinkhaus'* Formulierung: „Man muss das mal wieder auf den Stock setzen“ als in Nordrhein-Westfalen ausgebildeter Förster bewusst auf und bezeichnete es für die zu führende Diskussion als gutes Bild, mit dem man arbeiten könne. Aber auch bei einem Kahl-schlag müssten die guten Wurzeln erhalten bleiben und die guten Stämme auch. Und man müsse den Blick nach unten richten, das seien in diesem Falle die Kreise, die die wichtigen Praxiserfahrungen hätten, die es bei Gesetzes-, erst recht aber bei strukturellen Reformvorhaben einzubeziehen gelte.

Brockhaus verdeutlichte aus Sicht eines Ministeriums, mit welchen Ablaufmechanismen man häufig zu kämpfen habe. Zunächst benötige man gute Rechtsgrundlagen. Dennoch laufe bei der Rechtsanwendung immer wieder manches aus dem Ruder. Wenn daraus dann eine konkrete Problemlage entstanden sei, gehe es um die Verantwortungszuordnung. Von der Öffentlichkeit werde dann immer wieder gefordert, dass in einer Pressekonferenz binnen zweier Tage eine endgültige Problemlösung geliefert werde. Das sei aber oft seriös nicht so rasch zu bewältigen; zwar müsse man zügig arbeiten, vor allem aber auf abgewogene Lösungen achten. Dafür benötige man einen stärkeren Common Sense von Rechtsetzung und Verwaltung in Entscheidungsfindungen, bei dem die Öffentlichkeit mitgenommen werde. Hier sei vieles zu verbessern und Raum für die von *Brinkhaus* vorgeschlagene Konventlösung. Das sei eine nicht zu große Gruppe, die eingesetzt werde, um Lösungen zu erarbeiten, von der Vorschläge unter Beteiligung aller Ebenen erörtert und verabschiedet würden.

Brinkhaus erwiderte, *Brockhaus* habe das Bild vom „auf den Stock setzen“ genau ausgemalt und fügte hinzu: „Wenn man zu tief abschneidet, dann wird es nichts mehr.“ Deshalb sei es wichtig, bei den zu führenden Diskussionen Maß und Mitte zu wahren.