

Die Landkreise.

Eine Standortbestimmung zu Aufgabenkritik und Standardabbau

A. Selbstverständnis und Herausforderungen

Die Landkreise gewährleisten ein funktionierendes Gemeinwesen vor Ort für Bürger und Betriebe. Umso alarmierender ist es, dass die kommunale Ebene aufgrund von stetig wachsenden Aufgaben und zusätzlichen Standards sowie erweiterten Leistungs- und Rechtsansprüchen zunehmend in ihrer Handlungsfähigkeit eingeschränkt ist. Dies betrifft den Sozialbereich ebenso wie das Ausländerwesen, die Bau- und Umweltämter, ebenso wie den öffentlichen Gesundheitsdienst und die Kinder- und Jugendhilfe. Hinzu kommen „neue“ Querschnittsthemen wie Klimaschutz und Digitalisierung. Während Politik und Gesellschaft angesichts von Corona-Pandemie, Flüchtlings- und Klimakrise sowie Ukraine-Krieg eine „Zeitenwende“ spüren, ist es seit Jahren, wenn nicht Jahrzehnten, insbesondere die kommunale Ebene, welche die damit verbundene stete Aufgabenmehrung bei zunehmend deutlich spürbarem Fachkräftemangel bisher maßgeblich bewältigt hat. Dies stößt nunmehr zusehends an Grenzen.

Ein weiterer Personalaufwuchs ist allein mit Blick auf nicht mehr ausreichend vorhandene und gewinnbare Fachkräfte in vielen Bereichen unmöglich. Eine überlastete kommunale Verwaltung hat aber erhebliche Auswirkungen auf die Lebensqualität der Menschen vor Ort und den Wirtschaftsstandort Deutschland. Dieser weithin geteilte Ausgangsbefund befördert im Hinblick auf weiterhin hohe (bundes-)politische Erwartungshaltungen eine Diskussion um Grenzen und Perspektiven des Föderalismus. Die Kreisebene ist daher aufgerufen, eine Standortbestimmung vorzunehmen.

Ausgangspunkt aller Reformüberlegungen ist jenseits der klaren verfassungsrechtlichen Ausgestaltung die fundierte Erkenntnis, dass sich Dezentralität als Aufgaben- und Organisationsmodell in Deutschland bewährt und seine Schlagkraft auch jüngst in der Corona-Pandemie und in anderen Krisensituationen unter Beweis gestellt hat. Damit scheidet einfache, häufig reflexartig formulierte politische Lösungsvorschläge aus der Bundespolitik zur Zentralisierung (einzelner) Aufgaben auf Landes- oder Bundesebene aus. Verfolgt wird vielmehr ein positiver, wirksamkeitsorientierter Ansatz, der nach Instrumenten sucht, die kommunale Ebene in ihrer Aufgabenwahrnehmung zu stärken und von nicht zwingend Notwendigem zu entlasten. Dies bedeutet auf der anderen Seite auch, dass sich die Landkreise ihrer eigenen Verwaltungskraft versichern und gemeinsame Effizienz- und Skalierungspotentiale heben.

F flankiert wird dieser auf eine Stärkung der Handlungsfähigkeit setzende Ansatz von dem verfassungsrechtlichen Prinzip eigenverantwortlicher Aufgabenwahrnehmung, wonach jede öffentliche Stelle auf Bundes-, Landes- oder kommunaler Ebene berechtigt und verpflichtet ist, die ihr zugewiesenen Aufgaben in eigener Verantwortung zu erledigen. Aus diesem anerkannten Verfassungsgrundsatz lassen sich das sog. Gebot eigener Aufgaben-, Finanz- und Kontrollverantwortung der Landkreise und das Verbot der Mischverwaltung ableiten. Die Verfassung weist den Landkreisen ebenso wie allen anderen staatlichen und kommunalen Aufgabenträgern das Recht und die Pflicht zu, die ihnen übertragenen Aufgaben selbst, umfassend und wirksam wahrzunehmen. Das Zielbild einer in ihrer Gesamtheit handlungsfähigen Kreisebene ist ein Leitgedanke der Verfassung. Es geht damit von vornherein nicht um eine Verkürzung der kreiskommunalen Aufgabenwahrnehmung,

sondern um die Ertüchtigung der wirksamen und eigenverantwortlichen Kreisebene.

B. Fehleranalyse und Lösungsansätze

Angesichts der Komplexität dieser Aufgabenstellung muss für den vorliegenden Rahmen eine an den Bedarfen der Kreisebene ausgerichtete Auswahl an Handlungsfeldern vorgenommen werden. Diese betreffen neben einer stetig einzufordernden angemessenen finanziellen Ausstattung der Landkreise eine allgemeine Aufgabenkritik (B.I.), bessere Rechtsetzung (B.II.), Beschleunigung und Bürokratieabbau (B.III.) sowie mehr Kooperation, Bündelung und Flexibilisierung (B.IV.).

I. Aufgabenkritik

Staatsmodernisierung und Aufgabenkritik gehen Hand in Hand, sind aufeinander bezogen und lassen sich auf dieselben staatstheoretischen Grundannahmen zurückführen. Die umfangreichen Diskussionen der vergangenen Jahrzehnte um Staatsaufgaben und Staatsmodernisierung kreisen dementsprechend zwischen den Polen Zentralität und Dezentralität, staatlicher Regulierung und gesellschaftlicher Selbstregulierung und nicht zuletzt zwischen staatlicher Kontrolle und der Freiheit Privater. Eine aus kommunaler Sicht formulierte Aufgabenkritik wählt stets einen größtmöglich pragmatischen Ansatz. Zwei Punkte sollen daher im Besonderen betrachtet werden. Dies sind zum einen die als Hilferuf zu verstehenden Zentralisierungswünsche von Teilen der kommunalen Ebene und zum anderen das Erfordernis der Priorisierung von Aufgaben.

1. Zentralisierung keine Lösung

Die vorstehend geschilderte Überlastung wird auf kommunaler Ebene teils als derart dramatisch empfunden, dass verschiedentlich auch aus der Verwaltung selbst heraus der Ruf nach Entlastung mit einer Bitte um Wegnahme von Aufgabenlast verbunden wird. Hier setzen beispielsweise die sog. Dresdner Forderungen an, die eine „Rückübertragung“ von den Kommunen übertragenen Aufgaben an den Bund fordern. Man will dem Bestellenden raten, seine Aufgaben doch in Zukunft selbst wahrzunehmen. Die kommunale Ebene sei dann frei, sich dem Bereich freiwilliger kommunaler Selbstverwaltung zu widmen. Angesichts der erheblichen Belastungen mit der Flüchtlingszuwanderung wird auch aus der kreislichen Praxis vereinzelt der

Wunsch bspw. nach einer Bundesunterbringungs- oder einer Rückführungsinstitution geäußert.

Diese Forderungen vereinfachen unzulässig und sind gesamtstaatlich nicht weiterführend. Eine „Rückgabe“ von Aufgaben an den Bund zu fordern, geht bereits von der irrigen Annahme aus, die entsprechenden Vollzugsaufgaben seien jemals Aufgaben des Bundes gewesen. Dies ist falsch. Das im Grundgesetz in seinen Art. 30, 83 ff. GG niedergelegte föderale Vollzugssystem geht von einer grundsätzlichen Zuständigkeit der Länder für den Aufgabenvollzug aus. Diese können und müssen sich jeweils entscheiden, ob sie die jeweilige Aufgabe im Landesvollzug erbringen oder an die Kommunen delegieren. Lediglich der enumerativ im Grundgesetz normierte Bereich der bundeseigenen Verwaltung sieht echten Aufgabenvollzug durch Bundesbehörden vor. Dies bedeutet: Eine Re-Delegation von kommunalen Aufgaben auf die Landesebene für einen dann landeseigenen Vollzug ist rechtlich möglich und bleibt der Entscheidung des jeweiligen Landesgesetzgebers vorbehalten. Eine Aufgabenwahrnehmung durch den Bund ist nur im Wege einer Änderung der staatsorganisationsrechtlichen Regelungen des Grundgesetzes über die bundeseigene Verwaltung (Art. 86 ff. GG) möglich. Diese Veränderung der bisherigen Staatsorganisation zu Lasten der Länder wäre in der Sache eine echte Föderalismusreform.

Auch gesamtstaatlich führen diese Forderungen nicht weiter. Nicht zuletzt lösen Aufgabenverschiebungen innerhalb der föderalen Ebenen nicht das grundsätzliche Problem einer allgemeinen Aufgabenüberlastung aller öffentlicher Stellen.

Zudem befreit dieser Ansatz auch nicht von dem grundlegenden Erfordernis, Aufgabenerledigung vor Ort sicherstellen. Die Idee, statt dezentraler kommunaler Verwaltung ein dezentrales Netz dislozierter Bundes- oder Landesverwaltungen aufbauen zu wollen, erscheint unreal und lässt keinen gesamtstaatlichen Entlastungseffekt erkennen.

2. Priorisierung von Aufgaben

Eine wirksame Entlastung der kommunalen Ebene muss also über einen umfangreichen Aufgaben- und Standardabbau und eine Konsolidierung der staatlichen und kommunalen Verwaltung sowohl im Ausgaben- als auch im Einnahmenbereich erfolgen. Dies bedeutet zuerst eine konsequente Priori-

sierung von Aufgaben im politischen Prozess. Aufgabenkritik bedeutet aus Sicht der Landkreise also Aufgabenpriorisierung. Dies betrifft sowohl die Eingriffs-, aber insbesondere auch die Leistungsverwaltung. Unerlässlich ist eine gesamtstaatliche politische Diskussion um die Frage, was Staat (zukünftig) leisten soll und welche bislang staatlichen und kommunalen Aufgaben gegebenenfalls in die gesellschaftliche Eigenverantwortung zu übertragen sind.

Welches Maß an staatlicher Regulierung erforderlich ist und wieviel gesellschaftliche Selbstregulierung gewünscht wird, ist im politischen Prozess zu ermitteln. Hierzu könnten – ggf. zunächst auf Ebene der Landkreise selbst – in einem ersten Antritt, verzichtbare und prioritäre staatliche Aufgaben identifiziert und voneinander geschieden werden, ohne den Primat der Politik und das Mandat der Parlamente in Frage zu stellen.

Die Landkreise fordern einen konsequenten Aufgaben- und Standardabbau im Staat. Es bedarf einer konsequenten Priorisierung staatlicher und kommunaler Aufgaben mit dem Ziel, die Eigenverantwortung zu stärken und die kommunale Ebene von überflüssigem Ballast zu befreien.

II. Bessere Rechtsetzung

Neben einer grundlegenden politischen Auseinandersetzung über Inhalt und Umfang staatlicher Aufgaben kommt es aus Sicht der Landkreise maßgeblich auf eine Verschlankung und Effektivierung des bestehenden Rechts an. Recht darf Vollzug nicht durch immer neue, detailreiche und in Teilen auch widersprüchliche Vorgaben behindern, sondern muss einen einfachen und schlanken Vollzug gewährleisten. Ziel muss es sein, Rechtsvorschriften zu schaffen, die ihre Ziele erreichen und gleichzeitig einfach einzuhalten und mit möglichst geringem Aufwand umzusetzen sind. Dies lässt sich durch verschiedene Instrumente gewährleisten, die mehr Praxistauglichkeit mit einer geringeren Regelungsdichte verbinden. Letztlich muss die bisherige, auf die Herstellung von Einzelfallgerechtigkeit ausgegerichtete stark konditionale Rechtsetzungslogik reformiert werden.

1. Mehr Praxistauglichkeit

Rechtsetzung muss umsetzungsfähig und praxistauglich sein. Gerade die Landkreise als Bundeslandsbehörden mit vielfältigen Aufgaben bei der

Sozialverwaltung (Sozialhilfe, Jobcenter, Kinder- und Jugendamt, Wohngeldstelle), im Umwelt- und Naturschutz, (u. a. untere Naturschutz-, Immissions- und Wasserbehörden), in der Bauverwaltung (Baugenehmigungsbehörden), im Katastrophenschutz, in der Gesundheitsverwaltung, bei der Frage des Migrationsrechts sowie der Integration (Ausländerbehörden, Asylbewerberleistungsgesetz), bei der Digitalisierung der Verwaltung wie der Daseinsvorsorge sind auf umsetzungsfähige, praxistaugliche gesetzgeberische Grundlagen angewiesen. Nur so lassen sich einerseits Pandemien und Katastrophen bewältigen, andererseits auch für Unternehmen und Bürger schnell und ordnungsgemäß Genehmigungsverfahren realisieren. Innerhalb der Bündelungsbehörde Landkreis bestehen deshalb bereits jetzt in vielfältiger Weise auch Erfahrungen bei der Arbeit in fachübergreifenden Teams und einer engen Zusammenarbeit mit den unterschiedlichen Akteuren.

Dieses kommunale Vollzugswissen muss strukturiert und institutionalisiert in das Standardverfahren der Gesetzgebung integriert werden. Die Diskussion über Einbindung von Fachwissen über Expertenkommissionen, Experimentierräume, Digitalisierungslabore und jetzt Digitalisierungschecks oder Reallabore hat in Deutschland lange Tradition, ohne dass sich der Rechtsetzungsprozess bisher institutionell maßgeblich weiterentwickelt hätte. Die deutsche Gesetzgebung beginnt erst langsam, diese Instrumente der Beteiligung strukturierter zu nutzen. Auch das Bundesverfassungsgericht betont in seinen Entscheidungen zur Bundesnotbremse I und II sowie zum Bundes-Klimaschutzgesetz das Erfordernis partizipativer Einbindung Dritter in den Gesetzgebungsprozess, ohne dass allerdings ein einheitliches, über die bisherige Gesetzgebungspraxis hinausgreifendes Konzept für eine Einbindung externer Sachkunde zu erkennen ist. So hat sich das Bundesverfassungsgericht bei der Beurteilung der sog. Bundesnotbremse auf eine Einbindung virologischer Expertise festgelegt. Beim Klimaschutzgesetz wurde vom Bundesgesetzgeber hingegen eine deutlich umfassendere Sachverhaltsermittlung verlangt. Das alles muss erst recht für die nach Art. 28 Abs. 2 GG besonders geschützte kommunale Ebene gelten. Aktuell mangelt es allerdings bereits an der simplen Beachtung bereits bestehender, wenn auch deutlich zu schwach ausgestalteter kommunaler Beteiligungsrechte.

Eine rechtlich und verfahrensmäßig abgesicherte und sachangemessene Einbindung der kommunalen Expertise in den Rechtsetzungsprozess setzt klare, detaillierte und verpflichtende Regelungen voraus. Die bisherigen in den Geschäftsordnungen von Bundestag und Bundesregierung und teils in den Landesverfassungen verankerten Beteiligungsrechte der kommunalen Spitzenverbände sind zu stärken und deutlich verbindlicher auszugestalten. Dazu können bspw. eine verpflichtende Einbindung von über die kommunalen Spitzenverbände zu entsendenden kommunalen Experten und verbindlich festgelegte angemessene Stellungnahmefristen vorgesehen werden. Darüber hinaus ist auch die Einführung einer - die Bedeutung des Souveräns angemessen berücksichtigende - Darlegungs- und Begründungslast des Gesetzgebers und/oder der jeweiligen initiiierenden Bundes- oder Landesregierung denkbar, soweit konkrete Vorschläge der Vollzugsebene im Gesetzgebungsverfahren nicht aufgegriffen werden.

Eine derart ernst gemeinte Beteiligung der Kommunen im Verfahren der Gesetzgebung hätte auch positive Effekte auf die bislang nicht zielführenden gesetzgeberischen Folgenabschätzungen, die sich mit den anzugehenden Problemen, den zu erreichenden Zielen und zu berücksichtigenden Zielkonflikten, den Handlungsoptionen und ihre potenziellen Auswirkungen befassen sollen, in der Praxis aber regelmäßig unzureichend ausfallen.

Neben dem Thema der Beteiligung von Interessenträgern und Expertengruppen muss auch das Instrument der Evaluation stärker in den Fokus der deutschen Gesetzgebung treten. Das Bundesverfassungsgericht hat sich in seiner Entscheidung zum Sozialgesetzbuch II (SGB II) aus dem Jahr 2010 erstmals zur sog. Evidenzbasierten Gesetzgebung geäußert: Der Gesetzgeber habe Vorkehrungen zu treffen, auf Änderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen, wie zum Beispiel Preissteigerungen oder Erhöhungen von Verbrauchsteuern, zeitnah zu reagieren, um zu jeder Zeit die Erfüllung des aktuellen Bedarfs sicherzustellen. Insoweit bildet die SGB II-Gesetzgebung eine Zäsur in der deutschen Gesetzgebungstechnik, indem sie die Gesetzgebungsevaluation zum ersten Mal gesetzlich verankert. Im Anschluss daran hat das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber in vielen Rechtsbereichen – vom Telekommunikationssektor bis zum Strafrecht – eine Beobachtungs- und Nachbesserungspflicht auferlegt. Viele Fachgesetze, die sich

mit Informationstechnik und Datenschutz beschäftigen, enthalten inzwischen Evaluationspflichten. Hier gilt: Der Gesetzgeber muss seine Evaluationspflichten erfüllen, auch wenn ein nachträglicher kritischer Blick auf das eigene Werk psychologischen und anderen Hürden unterliegen mag.

2. Weniger Regelungsdichte

Neben einer Verbesserung der Qualität der Rechtsetzung kommt es auch auf eine Verschlankung des Rechts insgesamt an. Kommunen, Bürger und Wirtschaft sind sich inzwischen in dem Befund einer zunehmenden, nicht selten als Gängelung empfundenen Über-Steuerung durch den Gesetzgeber einig.

Mit Blick auf das bestehende Recht stellt sich die schwierige Frage, wie ein solcher Rückbau verfahrensmäßig umgesetzt werden kann. Ohne das Problem banalisieren zu wollen, lohnt ein Vergleich mit dem privaten Kleiderschrank. Hier hat der Aufräumwillige zumindest zwei Optionen: Er kann entweder jedes Kleidungsstück einzeln einer kritischen Prüfung unterwerfen, oder er entwickelt ein Verfahren, mit dem sich eine Reduzierung über die Zeit fast automatisch ergibt.

Ein solches Verfahren hat unter dem Titel „**one in, one out**“ bzw. besser, um tatsächlich zu einer Reduzierung zu gelangen, „one in, two out“ bereits Eingang in die verwaltungswissenschaftliche Diskussion, rechtliche Ausgestaltung sowohl auf EU-Ebene wie in einzelnen Mitgliedstaaten gefunden. Der Ansatz eines solchen Ordnungsprinzips besteht darin, keine abstrakten Kriterien zu entwickeln, um zu einer allgemeinen Mengenreduzierung zu gelangen, sondern das Überfüllungsproblem schrittweise und niederschwelliger angegangen wird.

Ein weiterer Ansatz, der die Gefahr materieller Überfrachtung ebenfalls vermeidet, ist die in der internationalen und insbesondere anglo-amerikanischen Praxis häufiger, im nationalen Recht auf Landesebene regelhafter, auf Bundesebene bspw. zu Corona-Zeiten angewendete Regelungstechnik der „**sunset clauses**“, d.h. des in seiner Gültigkeit befristeten Rechts, welches seine Gültigkeit automatisch mit Zeitablauf verliert.

Darüber hinaus lohnt es sich mit Blick auf die neuen potenten **generativen Sprachmodelle**, den Einsatz von Künstlicher Intelligenz zum Abbau von Standarddichte zu erproben. Auch die technische

Unterstützung des Rechtsetzungsverfahrens mit Hilfe von Automation und Künstlicher Intelligenz wird inzwischen zu Recht vermehrt diskutiert.

3. Neue Regelungslogik

Für eine bessere Rechtsetzung bedarf es angesichts der beschriebenen Über-Steuerung einer sehr viel stärkeren Selbstdisziplin des Souveräns. In der politischen Diskussion und verwaltungswissenschaftlichen Literatur werden dementsprechend **„Belastungsmoratorien“** gefordert sowie die Orientierung am **„Ansatz der ruhigen Hand“** angeregt. Dies ist eine Frage der politischen Kultur und Sorgfalt. Bundes- und Landesgesetzgeber müssen den Mut und die Disziplin aufbringen, Gesetzgebungsverfahren sorgfältiger und überlegter zu betreiben und politische Schnellschüsse zu vermeiden.

Unabhängig davon bedarf es angesichts überaus komplexer und teils krisengetriebener sowie querschnittsartiger Regelungsgegenstände wie Klimaschutz und Digitalisierung einer grundlegend neuen Regelungslogik. Die Zeit abstrakt-genereller, auf Veränderungsfestigkeit angelegter Kodifikationen scheint in Bezug auf die äußerst dynamisch sich entwickelnden Regelungssachverhalte der Gegenwart vorbei zu sein. An die Stelle von Vollregelungen tritt dementsprechend zunehmend eine Regelungsstrategie, die Gesetze im Zusammenspiel mit untergesetzlichen Normen als eine Form arbeitsteiliger Rechtserzeugung einsetzt und andere Normerzeuger - Regierung, Behörden und Gerichte - einbezieht. Für die Rechtstechnik bedeutet dies zudem eine stärkere **Differenzierung zwischen finaler und konditionaler Programmierung** mit einer Betonung final orientierter, ergebnisbezogener Rechtsetzung. Der Gesetzgeber muss sich zukünftig stärker als bisher darauf beschränken zu formulieren, was und wohin er will, anstatt zugleich den Weg dorthin im Einzelnen vorgeben zu wollen.

Weiterhin wird das Verhältnis von staatlicher Regelung und privater Normungsarbeit gerade in technologiegetriebenen Regelungsbereichen neu ausgelotet werden müssen. Dies betrifft mögliche Kooperationen öffentlicher und privater Standardisierungsgremien, so z.B. des IT-Planungsrates und des Deutschen Instituts für Normung (DIN), ebenso wie die Bindungswirkung privater Normen und Standards sowie Haftungsfragen. Nicht-staatlich gesetzte Standards, die über die Rechtsprechung und Haftungsrisiken zu de-facto Regelungen werden,

sind in erheblichem Maße in ihren Rechtswirkungen kritisch zu hinterfragen und zu begrenzen.

Im Ergebnis ist es auch eine Frage der Rechtskultur, ob Rechtsetzer zu abstrakt-generellen Normierungsansätzen oder prozeduraler und dynamischer Regulierung neigen, und ob sie bereit sind, sich auf eine finale Programmierung, also reine Zielvorgaben ohne Detailsteuerung zu beschränken. Letztlich setzt dies immer auch eine Abwägung zwischen dem Prinzip formaler, abstrakter Gerechtigkeit und dem Prinzip der Einzelfallgerechtigkeit voraus. Bislang dominiert in der deutschen Rechtskultur das Prinzip der Einzelfallgerechtigkeit mit dem Anspruch der Detailsteuerung. Davon muss man sich um der Funktionsfähigkeit von Staat und Verwaltung willen ein gutes Stück weit lösen.

Die Landkreise fordern eine Reform des Rechtsetzungsprozesses. Recht muss seine Ziele erreichen und gleichzeitig einfach einzuhalten und mit möglichst geringem Aufwand umzusetzen sein. Die kommunale Vollzugsebene muss institutionell stärker in den Rechtsetzungsprozess eingebunden sein.

III. Beschleunigung und Bürokratieabbau

Eine im vorstehend beschriebenen Sinne bessere Rechtsetzung ermöglicht Verfahrensbeschleunigung und funktionierende Bürokratie. Das Handlungsfeld Beschleunigung und Bürokratieabbau ist obsolet, soweit es dem Bundes- und Landesgesetzgeber gelingt, vollzugsfähiges und praxistaugliches Recht zu setzen. In der politischen und wissenschaftlichen Diskussion werden unter den Stichworten Beschleunigung und Bürokratieabbau typischerweise bestimmte dysfunktionale Regelungen zu Lasten von Wirtschaft und Gesellschaft betrachtet. Hier geht es zum einen um rechtliche Überfrachtungen von Verwaltungsverfahren insbesondere in der Gewährleistungsverwaltung und zum anderen um überkommene Verwaltungsapparate.

1. Gute Praxisbeispiele

In diesem Handlungsfeld herrscht kein Erkenntnis-, sondern ein Umsetzungsdefizit. Die kommunale Ebene hat seit jeher Abfragen des Normenkontrollrates oder anderer Kommissionen zum Bürokratieabbau mit detailreichen Vorschlägen beantwortet, ohne dass diese je zur Umsetzung gelangt sind. Dieser Befund lässt daran zweifeln, dass der gordische Knoten der Überbürokratisierung mit einem

kraftvollen Schwertschlag durchtrennt werden kann. Auch die mühsame und über Jahrzehnte immer wieder vollzogene Auflistung einzelner Bürokratieentlastungsvorschläge im Detail scheint angesichts der Fülle und Komplexität der Regelungen nicht der richtige Angang zu sein.

Zielführender erscheint es, vereinzelt zu findende Ausnahmebeispiele schneller, scheinbar unbürokratischer Aufgabenerledigung und Verfahrensabwicklung näher zu betrachten, und aus diesen gegebenenfalls Ableitungen für eine allgemeine Beschleunigung staatlicher Entscheidungsfindung zu treffen. Hier bieten sich in Teilen wie der Reduktion der Geltung des Vergaberechts zum einen die Genehmigungsverfahren rund um die Genehmigung der LNG-Terminals (Niedersachsen, Schleswig-Holstein, Mecklenburg-Vorpommern) ebenso an wie die Generalisierung der Verfahrensvereinfachungen für wichtige Verkehrsprojekte und solche für den Ausbau erneuerbarer Energien. Daraus gilt es allgemeingültige Verfahrensverbesserungen für alle (infrastrukturellen) Genehmigungen abzuleiten.

Darüber hinaus gilt es, die Effizienzpotentiale insbesondere der Digitalisierung und der Automation von Verfahren konsequent zu nutzen. So muss die interne Informationstechnik der Landkreise ertüchtigt und aufnahmefähig für moderne digitale Anwendungen gemacht werden, welche zumindest perspektivisch Personal entlasten und Verfahren beschleunigen können. Nicht hinwegtäuschen darf das Effizienzversprechen der Digitalisierung allerdings darüber, dass eine Digitalisierung der Verwaltung zunächst und auch längere Zeit ein Mehr an personellem und finanziellem Aufwand erfordert. Zudem muss der Anteil der allein digital abzuwickelnden Verfahren durch entsprechende Verpflichtungen der Bürgerinnen wie insbesondere der Betreiber deutlich erhöht werden. Die regelhafte Parallelität zwischen analogen und digitalen Verfahren muss zu einem Ausnahme-Regelverhältnis zugunsten der allein digitalen Abwicklung werden.

2. Exkurs: Verkürzung des Rechtsschutzes

Die Beschleunigung von (Verwaltungs-)Verfahren wie der Abbau von Standards und bürokratischen Hemmnissen betrifft immer auch den Rechtsschutz und damit das Verwaltungsverfahren- und insbesondere auch das Verwaltungsprozessrecht. Letzteres steht hier nicht im Zentrum der Betrachtung und soll nur

der Vollständigkeit halber erwähnt und mit wenigen Aspekten angesprochen werden. Zuallererst ist insoweit die seit Jahren diskutierte und z.T. bereits realisierte Reduzierung von Widerspruchsverfahren zu erwähnen. Änderungen beim Widerspruchsverfahren werden seit längerem kontrovers diskutiert. Die Bundesländer haben unterschiedliche Neuregelungen vorgenommen, mehrere Bundesländer ermöglichen derzeit das Widerspruchsverfahren, ohne es vorzuschreiben. In Bayern kann der Betroffene in bestimmten, in Art. 15 des Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (AGVwGO) benannten Bereichen gegen einen an ihn gerichteten Verwaltungsakt entweder Widerspruch einlegen oder unmittelbar Klage erheben. Ein solches Optionsmodell hat mit Blick sowohl auf Rechtsschutzgewährung als auch Entlastung der Verwaltung viele Vorzüge. Mit dieser Art der Regelung bleibt das Widerspruchsverfahren zulässig und kann nach wie vor in denjenigen Fällen genutzt werden, in denen eine außergerichtliche Klärung Kosten vermeidet. Daneben bestehen Bereiche, in denen das Widerspruchsverfahren seine Funktion nicht erfüllt, weil der Klageweg in der weit überwiegenden Mehrzahl der Fälle trotz vorhergehender Widerspruchsverfahren beschritten wird. Neben einem Optionsmodell, bei dem der Widerspruchsberechtigte zwischen dem Vorverfahren und der sofortigen Klage wählen kann, sollte deshalb auch die Abschaffung von Widerspruchsverfahren stetig und in Abstimmung mit der kommunalen Ebene geprüft werden.

Weitere Themenbereiche, in denen eine Entlastung und Verschlinkung verwaltungsgerichtlicher Verfahren in Betracht kommen, sind zum einen der subjektive Rechtsschutz und die kritisch zu hinterfragende stete Ausweitung der Klagebefugnis auf Dritte insbesondere im Umwelt-, Verbraucherschutz- und Wettbewerbsrecht. Die Verbandsklagerechte sind gerade angesichts der oftmals von Kleinstverbänden zuletzt insbesondere beim Ausbau der erneuerbaren Energien zu verzeichnenden zahlreichen Klagen zu beschränken. Ein Lösungsansatz dazu ist eine Reform der Aarhus-Konvention und der ihr nachfolgenden europäischen Rechtsakte wie bspw. die gleichnamig Verordnung und die Umweltinformationsrichtlinie. Zum anderen ist auch das deutsche Instrument der Präklusion, welches unionsrechtlich unter Druck geraten ist, soweit wie möglich beizubehalten und zu befördern. Schließlich müssen auch die Rechtsmittel gegen gerichtliche Entscheidungen auf Ihre Funktionalität hin überprüft werden. Dies gilt insbesondere, aber

nicht nur, im Bereich des Eilrechtsschutzes. Hier sind das Interesse an einer Vereinheitlichung der Rechtsprechung im Wege der Selbstkontrolle und das rechtsstaatliche und freiheitliche Interesse an einer Verkürzung der Verfahrensdauer sorgfältig gegeneinander abzuwägen.

3. Experimentierraum Landkreis

Das Handlungsfeld Beschleunigung und Bürokratieabbau verlangt neben guten Praxisbeispielen auch nach mehr Mut zum Experiment. Hier bieten sich die Landkreise als kommunale Ebene mit hoher Verwaltungskraft und potenzieller Einbindung des kreisangehörigen gemeindlichen Bereichs in besonderer Weise an. So könnten einzelne Landkreise in Abstimmung und mit finanzieller Unterstützung von Bund und Ländern Experimentierräume für Bürokratieabbau werden. Auch wenn all dies in der Vergangenheit bereits versucht und oftmals gescheitert ist, lohnt ein neuer, ehrlicher Anlauf, der konsequent umgesetzt werden muss. Hierfür bedarf es eines klar definierten Verwaltungsbereichs, in dem für eine vorab festgelegte Zeitspanne keine „bürokratischen“, d.h. von Wirtschaft und Gesellschaft als übermäßig empfundenen, Rechtsvorschriften gelten.

Ein solcher Experimentierraum Landkreis muss bundes- und landesrechtlich begleitet werden. So müssen u.a. verfahrensrechtliche und haftungsrechtliche Fragen geklärt werden. Diese betreffen u.a. die Wirkung von Verwaltungsentscheidungen im Experimentierraum und die Frage der Haftung im Schadensfall.

Die Landkreise fordern die Einrichtung von Experimentierräumen zum Bürokratieabbau. Diese Experimentierräume sollten auf Kreisebene angesiedelt werden, um in einzelnen Handlungsfeldern pilothaft zu erproben, welche Regelungen für eine sachangemessene Aufgabenwahrnehmung zwingend erforderlich sind und welche nicht.

IV. Kooperation, Bündelung und weitere Flexibilisierung

Das letzte Handlungsfeld „Kooperation, Bündelung und Flexibilisierung“ lenkt den Blick auf die Effizienzpotentiale innerhalb der öffentlichen Verwaltung selbst, die sich im Einzelfall aus einem stärker kooperativen und auch arbeitsteiligen Verwaltungshandeln ergeben können. Zudem lohnt es

sich, die bestehenden Organisationsstrukturen innerhalb der Kreisverwaltung auf neue Organisations- und Personalführungsansätze hin zu überprüfen – für viele Landkreise ohnehin eine geübte Daueraufgabe.

1. Kooperation der föderalen Verwaltungsebenen

Das Handlungsfeld der Kooperation zwischen Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltung ist das bislang am wenigsten untersuchte und praktisch am unausgeprägteste Handlungsfeld. Obwohl das Grundgesetz Verwaltungskooperationen zwischen Bund, Ländern und Kommunen in großem Umfang zulässt, bestehen in der Praxis immer noch erhebliche Unsicherheiten sowohl in rechtlicher als auch organisatorischer und technischer Hinsicht. Hier besteht Nachholbedarf. Sowohl in der Corona-Pandemie als auch im Rahmen der Flutkatastrophe im Ahrtal sowie allgemein im Katastrophenschutz hängt der Erfolg der Krisenbewältigung ganz maßgeblich von einer funktionierenden ebenenübergreifenden Information und Koordination ab.

Hier ist zum einen auf die bereits vorstehend beschriebenen Kooperationsbedarfe im Gesetzgebungsverfahren zu verweisen.

Darüber hinaus verlangt aber auch der zunehmende Querschnittscharakter und Projektbezug im Verwaltungsvollzug insbesondere in Querschnittsbereichen wie Klimaschutz und Digitalisierung eine stärker institutionalisierte Kooperation der Vollzugsbehörden auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene. Der in Art. 91c GG normierte und für die Kooperation in Digitalisierungsfragen eingerichtete IT-Planungsrat ist ein immerhin erster, wenn auch nicht vollumfänglich gelungener Versuch institutionalisierter Zusammenarbeit von Bundes- und Landesministerien mit der kommunalen Ebene. Im Katastrophenschutz ist die kommunale Einbindung im neu geschaffenen Gemeinsamen Kompetenzzentrum von Bund und Ländern nicht ausreichend, bei der IT-Sicherheit ist demgegenüber die ebenenübergreifende Kompetenzstärkung des Bundes – so dabei auch kommunale Interessen ausreichend abgebildet werden – ein ausnahmsweise sinnvoll erscheinender Weg.

Welcher Umfang an Kooperation, Koordination oder Information zwischen den Verwaltungsebenen im Einzelfall sinnvoll ist, hängt maßgeblich von der jeweiligen Aufgabe ab. Ob Kooperations- und

Koordinierungspotentiale im jeweiligen Aufgabenfeld auf Bundes- und Landesebene zusammen mit den Kommunen erschlossen werden, ist abhängig vom jeweiligen politischen Willen. Liegt dieser vor, bieten digitale Instrumente (Austausch- und Vernetzungsplattformen, Cloud) ein vielfältiges Angebot für die Umsetzung von Kooperationsstrukturen.

2. Bündelung auf kreislicher Ebene

Neben einer Kooperation kommunaler Verwaltung mit Landes- und Bundesverwaltung kommt insbesondere einem stärker gebündelten und koordinierten sowie auch arbeitsteiligem Handeln der Kommunen eine immer größer werdende Bedeutung zu. Flüchtlingskrise, Klimaschutz und Digitalisierung verlangen nach einer stärkeren Bündelung kommunaler Verwaltungskraft. Hier kommen eine Zusammenarbeit insbesondere im Bereich von Personal und Infrastruktur, bei der Beschaffung und im Bereich von Wissenstransfer und Vernetzung in Betracht. Trotz des Grundsatzes der Aufgabentrennung bieten Strategieentwicklung, Erfahrungsaustausch, Basisinfrastrukturen und Beschaffung ein bislang zu wenig genutztes Bündelungspotential, je nach Ausgangslage im jeweiligen Landkreis unter Einbeziehung des kreisangehörigen Bereichs.

Anschaulich lassen sich die Vorteile der Bündelung von Verwaltungskraft auf kommunaler Ebene am Beispiel der Digitalisierung beschreiben. Entsprechendes gilt aber auch für weitere übergreifend relevante Aufgaben z.B. im Bereich von Katastrophenschutz, Rettungsdienst, Wirtschaftsförderung und Klimafolgenanpassung. So führt die deutliche Zunahme von IT-Projekten in den Landkreisen die bestehenden Organisations- und Betriebsstrukturen vor dem Hintergrund des in den Kreisverwaltungen bereits jetzt spürbaren demografischen Wandels und des Fachkräftemangels nicht selten an ihre Grenzen. Nicht zuletzt die Anforderungen an eine resiliente, informations- und datensichere Landkreisverwaltung verlangen eine stärkere Bündelung der kreislichen IT durch gemeinsame Beschaffung, Konsolidierung und arbeitsteilige Infrastrukturen. Die Landkreisebene muss digital zu einem kohärenten, interoperablen System aufwachsen, das in der Lage ist, sich dort, wo es sinnvoll ist, IT-Infrastruktur und digitale Anwendungen zu teilen bzw. einheitlich zu beschaffen, um Skaleneffekte zu erzielen und Anpassungsaufwände zu reduzieren.

3. Weitere Flexibilisierung kommunaler Organisationen

Die Kreisverwaltung ist als Bündelungsbehörde mit eigener Personal- und Organisationshoheit in hohem Maße flexibel. Die Landkreise können über vorhandene personelle wie sächliche Ressourcen disponieren und ihren Einsatz – im Rahmen des geltenden Rechts – priorisieren. So konnte während der Pandemie zur Stärkung der Leistungsfähigkeit der Gesundheitsämter auf Personal und Ausstattung anderer Abteilungen der Kommunalverwaltung zurückgegriffen werden. Ähnlich flexibel und unkonventionell haben die Landkreise im Rahmen der Flüchtlingskrise reagiert und durch Mobilisierung aller vor Ort verfügbaren Reserven die Versorgung der Flüchtlinge mit angemessenen Unterkünften, mit Kleidung und Lebensmitteln zu jeder Zeit sicherstellen.

Trotz dieser Grundflexibilität besteht auch auf Kreisebene ein Interesse daran, neuere Formen von Führung und Arbeit, sog. agile Methoden und stärker vernetztes Arbeiten in interdisziplinären Teams zu erproben bzw. breiter umzusetzen. Im Gegensatz zur Diskussion um Flexibilisierung von Bundes- und Landesbehörden wird dies allerdings mit einem etwas weniger dramatischen Zungenschlag formuliert. Die Kreisverwaltung ist seit jeher kaum von Ressort-Eigengesetzlichkeiten abhängig. Sie ist von vornherein agiler und teamgeleiteter als die traditionelle Ministerialbürokratie in Bundes- und Landesministerien. Hinzu treten zwei Aspekte, welche im Wesentlichen die kommunale Vollzugsebene betreffen: Dies ist zum einen die Bündelung der kommunalen Verwaltungskraft durch die vorstehend beschriebene horizontale Kooperation und zum anderen das klassische, überaus wirksame Instrument der Amtshilfe.

Die Landkreise haben mehrfach von der Amtshilfe durch Einsatz der Bundeswehr und auch THW sowohl in den Flüchtlingskrisen als auch in der Corona-Pandemie und im Rahmen der von Naturkatastrophen wie dem Oderhochwasser oder der Flutkatastrophe 2021 Gebrauch gemacht. Art. 35 GG ermöglicht dem jeweiligen betroffenen Landkreis, die krisenbedingte Zunahme von Personalbedarf zu bewältigen. Es macht keinen Sinn, diese auch im Normalzustand aufrechtzuerhalten, es bedarf vielmehr zeitlich begrenzter und insoweit flexibler Personalaufwuchskonzepte. Die öffentliche Verwaltung erscheint vor dem Hintergrund des Art. 35 GG als ein atmendes System. Die Amtshilfe stellt

sich damit aus Sicht der kommunalen Praxis als ein bewährtes, etabliertes Instrument dar, welches nicht überreguliert und flexibel einsetzbar ist. Um dieses Instrument zu stärken, bedarf es einer Flexibilisierung und Weiterentwicklung der Kostentragsregelungen insbesondere mit Blick auf die Personalkosten. Bislang können Personalkosten

In Ergänzung dazu erscheint es lohnend, das Handlungsfeld „Flexibilisierung der Organisation“ für das vorliegende Anliegen einer Stärkung der kreislichen Verwaltungskraft stärker nutzbar zu machen. Die Landkreise haben sich diesem klassischen verwaltungswissenschaftlichen Thema seit jeher angenommen. Zu nennen sind hier das auf kommunaler Ebene eingeführte Neue Steuerungsmodell sowie Ansätze des New Public Management und die Untersuchungen zu Good Governance oder kooperativen Handlungsformen der Verwaltung.

In der verwaltungswissenschaftlichen und betriebswirtschaftlichen Literatur werden verschiedene Instrumente bzw. Aspekte für eine flexible Organisation diskutiert: Flexibler Organisationsaufbau, gemeinsame Kultur und Vision, Arbeiten in vernetzten Teams, übergreifendes Systemdenken, Umdenken im Führungsstil, agiles Vorgehen, Talent- bzw. Mitarbeiterentwicklung. Es zeigt sich bereits auf den ersten Blick, dass neben einem – im Einzelnen näher zu untersuchenden – „flexiblen Organisationsaufbau“ für Flexibilisierung in erster Linie am Mitarbeiter und dessen Entscheidungsfindung angesetzt wird. Entscheidungen sollen vernetzt, übergreifend und agil getroffen werden, der Mitarbeiter soll regelmäßig seinen Begabungen entsprechend weitergebildet und angemessen geführt werden.

Insbesondere die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung ist maßgeblicher Treiber aktueller Flexibilisierungsansätze. Auch der angloamerikanische Ansatz „Government as a Platform“ ist in das Blickfeld der deutschen Verwaltung getreten. Dieser auf die Schaffung gemeinsamer, übergreifender Datenplattformen ausgerichtete Organisations- und Aufgabenansatz hat maßgeblichen Einfluss auf die Verwaltungsreformen in den Vereinigten Staaten und in Großbritannien sowie auf weitere Verwaltungsreformen z.B. in Estland genommen.

Aus Sicht der Landkreise können diese verschiedenen Ansätze im Einzelfall einen Mehrwert für die Verbesserung der eigenen Handlungsfähigkeit bie-

ten. Insbesondere die Schaffung auch selbst verantworteter und beeinflussbarer digitaler Datenaustausch- und Vernetzungsplattformen für die kreisliche Ebene, gegebenenfalls unter Mitnahme des kreisangehörigen Bereichs, verspricht hohe Effizienz- und Skaleneffekte.

Die Landkreise fordern die Beibehaltung und Weiterentwicklung des in Krisenzeiten bewährten Amtshilfesystems. Darüber hinaus gilt es, die Kommunen bei der Einführung digitaler Infrastrukturen als Basis für mehr Koordination und Kooperation auf kommunaler Ebene angemessen finanziell zu unterstützen.

C. Zusammenfassung

Dezentrale Aufgabenwahrnehmung durch die Landkreise hat sich bewährt. Die Bündelung von Verwaltungsaufgaben auf der Ebene der Landkreise gewährleistet eine funktionsfähige und krisenresiliente Aufgabenwahrnehmung vor Ort. Dementsprechend übertragen die Landesgesetzgeber der kommunalen Ebene immer mehr und immer häufiger – eigene oder bundesgesetzlich vorgeschriebene – Aufgaben zur Erledigung übertragen.

Dieser stete Bestellvorgang bei den Landkreisen, der vom Landes- und Bundesgesetzgeber nicht oder nicht ausreichend finanziell unterlegt wird, hat zu einer völligen Überfrachtung der kommunalen Ebene geführt, welche durch Personalmangel und unzureichende insbesondere digitale Infrastruktur noch verschärft wird. Der Weg aus dieser krisenhaften Situation führt neben einer zwingend erforderlichen angemessenen finanziellen Ausstattung der kommunalen Ebene über einen Abbau der Aufgabenlast. Letzteres betrifft alle staatlichen und kommunalen Ebenen im föderalen Staat und muss daher gesamtstaatlich angegangen werden. Singuläre Aufgabenverschiebungen zwischen den Ebenen scheiden bereits mit Blick auf die allseits angespannte Haushaltslage und einen alarmierenden Personalmangel in der öffentlichen Verwaltung insgesamt aus.

Eine Verringerung der staatlichen und letztlich überwiegend kommunalen Aufgabenlast muss bei einer grundsätzlichen Aufgabenkritik ansetzen. Hier kommt es maßgeblich auf eine Priorisierung staatlicher Aufgaben und eine Konsolidierung der staatlichen Aufgabenwahrnehmung mit Blick auf

die Einnahmen und insbesondere Ausgabenseite an.

Zudem muss die Qualität der Rechtsetzung verbessert werden. Ziel muss es sein, Rechtsvorschriften zu schaffen, die ihre Ziele erreichen und gleichzeitig einfach einzuhalten und mit möglichst geringem Aufwand umzusetzen sind. Dies setzt mehr Praxisnähe, weniger Regelungsdichte und letztlich eine stärker final ausgerichtete Rechtstechnik mit deutlicher reduzierter Detaildichte voraus.

Staatliche und kommunale Verwaltung leiden an überlangen Entscheidungsverfahren und einer schwerfälligen Bürokratie. Die mühsame und über Jahrzehnte immer wieder vollzogene Auflistung einzelner Bürokratieentlastungsvorschläge im Detail scheint angesichts der Fülle und Komplexität der Regelungen nicht der richtige Angang zu sein. Zielführender erscheint es, vereinzelt zu findende Ausnahmebeispiele schneller, scheinbar unbürokratischer Aufgabenerledigung und Verfahrensabwicklung näher zu betrachten, und aus diesen gegebenenfalls Ableitungen für eine allgemeine Beschleunigung staatlicher Entscheidungsfindung zu treffen. Darüber hinaus gilt es, die Effizienzpotentiale insbesondere der Digitalisierung und der Automation von Verfahren konsequent zu nutzen.

Das Handlungsfeld Beschleunigung und Bürokratieabbau verlangt neben guten Praxisbeispielen auch nach mehr Mut zum Experiment. Hier bieten sich die Landkreise als kommunale Ebene mit hoher Verwaltungskraft und potenzieller Einbindung des kreisangehörigen gemeindlichen Bereichs in besonderer Weise an. So könnten einzelne Landkreise in Abstimmung und mit finanzieller Unterstützung von Bund und Ländern Experimentierräume für Bürokratieabbau werden.

Ergänzend zu den genannten Handlungsfeldern gilt es, die Potentiale, die sich im Einzelfall aus einer stärkeren Koordination und Kooperation der föderalen Ebenen und insbesondere auch innerhalb der kommunalen Ebene ergeben, zu fördern. Hierzu bedarf es zum einen der Beibehaltung des in Krisensituationen bewährten Amtshilfesystems. Zum anderen müssen die digitalen und infrastrukturellen Voraussetzungen geschaffen werden, um Informationen und Daten schneller und zuverlässig untereinander auszutauschen.

Wir fordern eine stärkere Beteiligung des Europäischen Ausschusses der Regionen am Europäischen

Gesetzgebungsverfahren. Die Übermittlung von Stellungnahmen an die Institutionen ist zwar sinnvoll, wird aber als nicht ausreichend erachtet. Vielmehr sollten der AdR und seine Mitglieder aktiv in den Gesetzgebungsprozess einbezogen werden. Hierzu wäre es u. a. erforderlich, dass die Ausschussvorsitzenden des Europäischen Parlaments die Berichterstatter des AdR zu den Sitzungen des Ausschusses einladen und ihnen Gelegenheit zu geben, ihre Forderungen darzulegen. Darüber hinaus sprechen wir uns erneut für eine Erhöhung der Zahl der Sitze für die kommunalen Spitzenverbände in der deutschen Delegation aus.

Berlin, 30.1.2024