

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 ist<sup>1</sup>. 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.