



DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Schriften zum deutschen und
europäischen Kommunalrecht

Band 63

HENNEKE (Hrsg.)

**Wirkungsfelder der
kommunalen
Spitzenverbände im
handlungsfähig(er)en
Bundesstaat**



|BOORBERG

Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht

Band 63

Herausgegeben von

Prof. Dr. Martin Burgi
Ludwig-Maximilians-Universität München

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke
Universität Osnabrück

Prof. Dr. Christian Waldhoff
Humboldt-Universität zu Berlin

in Verbindung mit dem
Deutschen Landkreistag

Wirkungsfelder der kommunalen Spitzenverbände im handlungsfähig(er)en Bundesstaat

Professorengespräch 2025
des Deutschen Landkreistages
am 25./26.2.2025
im Landratsamt des Rhein-Neckar-Kreises

Herausgegeben von

Professor 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.

E-ISBN 978-3-415-07777-5

Print-ISBN 978-3-415-07776-8

© 2025 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. Die Nutzung sämtlicher Inhalte für das Text- und Data-Mining ist ausschließlich dem Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG vorbehalten. Der Verlag untersagt eine Vervielfältigung gemäß § 44b Abs. 2 UrhG ausdrücklich.

Anfragen gemäß EU-Verordnung über die allgemeine Produktsicherheit (EU) 2023/988 (General Product Safety Regulation – GPSR) richten Sie bitte an: Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Produktsicherheit, Scharrstraße 2, 70563 Stuttgart; E-Mail: produktsicherheit@boorberg.de

eBook-Umsetzung und Satz: Reemers Publishing, Luisenstr. 62, 47799 Krefeld

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

Vorwort

Das seit 1994 zum 32. Mal veranstaltete und jeweils in dieser Schriftenreihe dokumentierte DLT-Professorengespräch im Landratsamt des Rhein-Neckar-Kreises in Heidelberg war 2025 in mehrfacher Hinsicht etwas Besonderes:

Mit 39 Teilnehmern sind wir in personeller Hinsicht an die Grenzen des Formats, in dem jeder Beteiligte angemessen zu Wort kommen soll, gekommen. Aber der Ablauf hat erneut sehr gut funktioniert.

Erstmals waren unter den Referenten gleich zwei Bundesverfassungsgerichtspräsidenten, Stephan Harbarth, der gegenwärtige und in Heidelberg beheimatete, und mit Andreas Voßkuhle sein Amtsvorgänger, der jetzt wieder an der Universität Freiburg tätig ist. Beide haben den Rahmen für die in Deutschland vorzufindenden und in den nächsten Jahren zu bewältigenden Herausforderungen eindrucksvoll aufgezeigt und sich lebhaften Diskussionen gestellt.

Neu war auch, dass wir uns im 32. Jahr dieses Gesprächsformats erstmals mit den Wirkungsfeldern der kommunalen Spitzenverbände intensiv auseinandergesetzt haben, wobei sehr deutlich hervorgetreten ist, dass über die Einordnung der kommunalen Spitzenverbände in Rechts- und Politikwissenschaft eher zu wenig als zu viel geforscht wird. Selbstverständlich haben wir dabei nicht versucht, die Referenten und Diskutanten in irgendeiner Weise inhaltlich zu beeinflussen, sondern einen fruchtbaren Austausch zu diesem facettenreichen Themenfeld herbeizuführen, wie wir es auch in all den Jahren zuvor zu den Sachthemen unternommen haben.

Die von *Eberhard Schmidt-Aßmann* hervorgehobene Besonderheit dieses Gesprächsformats:

„Nicht blasse Theorie hier und distanzlose Realitätsschilderung dort“

hat sich auch hier wieder bewährt, sodass Gesprächsleiter *Christian Waldhoff* feststellen konnte, dass angesichts des

„heiklen Themas der kommunalen Spitzenverbände die wissenschaftliche Unabhängigkeit des Kreises nicht auf die Probe gestellt wurde“,

sondern,

„dass die ausgesprochen kritische und plurale Diskussion gezeigt hat, dass das Professorengespräch des Deutschen Landkreistages auch dann kritische Distanz wahrt, wenn es um Grundfragen des Einladenden selbst geht.“

So sollte es sein!

Mit Freude haben die Teilnehmer zu Beginn des Professorenengesprächs zur Kenntnis genommen, was *Stephan Rixen* über das in dieser Reihe als Band 60 dokumentierte Professorenengespräch 2023 in DVBl. 2024, S. 1409 f. bewertend ausgeführt hat:

„Die Beiträge des Professorenengesprächs des Deutschen Landkreistages sind gewissermaßen das vorab veröffentlichte Buch zum Film, also zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 15.11.2023 zur Umwidmung des Corona-Sondervermögens durch das Zweite Nachtragshaushaltsgesetz 2021. Was das Urteil des Bundesverfassungsgerichts thematisiert, wurde während des Professorenengesprächs im März 2023 vorgedacht. Wer das Urteil und die Brisanz des Themas verstehen will, kommt an diesem Buch nicht vorbei.

Abgerundet werden alle Beiträge durch von *Henneke* verantwortete Diskussionszusammenfassungen, die den dialogischen Charakter des Professorenengesprächs vor Augen führen. Diese Diskussionen – eine Mischung aus pointierten Schnelleindrücken, weiterführenden, aber nicht zu langen Co-Referaten, frei flottierendem Brainstorming und erkenntnissteigernden Fragen – sind eine wahre Fundgrube für verfassungsrechtswissenschaftliche Reflexionen und verfassungspolitisches Agenda-Setting.

Das Professorenengespräch des Deutschen Landkreistages ist seit gut 30 Jahren eine Miniatur-Staatsrechtslehrertagung mit dezidiert Praxisrelevanz. Kommunalpraktiker und Experten aus den kommunalen Spitzenverbänden sorgen für die nötige Erdung, also dafür, dass Real-World-Problems Bezugspunkt und Prüfstein der Plausibilität des Nachdenkens bleiben. Die Staatsrechtslehrertagung könnte vom Professorenengespräch manches lernen. Wer den Band liest, wird bestens für eine Thematik präpariert sein, die die Polykrise der Gegenwart symbolisiert wie kaum eine andere.“

Und mit Betrachtungen zu dieser Polykrise durch *Harbarth* beginnt dieser Band.

Besonders gefreut hat es mich, in welcher Weise *Rixen* die Diskussionszusammenfassungen, die ich über mehr als 30 Jahre mit doch erheblichem Aufwand im Bemühen, rote Fäden zu ziehen und aufzuzeigen, angefertigt habe, gewürdigt hat.

Eine hochkarätige, diskussionsfreudige Teilnehmerschaft, eine Bewertung der vielschichtigen Arbeit der kommunalen Spitzenverbände aus verschiedenen Perspektiven, eine anerkennende Würdigung von Außen – das alles ist für mich in einem Jahr, an dessen Ende meine hauptamtliche Tätigkeit im Deutschen Landkreistag und für die Gemeinschaft der Kreise, wie für die kommunale Selbstverwaltung überhaupt, endet, Anlass, allen Beteiligten in diesen 32 Jahren für ihre

Mitwirkung sehr herzlich Danke zu sagen. Dazu dient nicht zuletzt der Beitrag über nachzuweisende Entwicklungsimpulse aus dem Professorenengespräch für das Recht der kommunalen Selbstverwaltung auf S. 227 ff.

Insgesamt 207 Teilnehmer, von denen sechs von Anfang an bis heute mitgewirkt haben, haben 267 Referate, die diskutiert und in dieser Reihe abgedruckt worden sind, gehalten.

Ein herausgehobener Dank gebührt Dr. *Gernot Schlebusch*, der mich ab Sommer 1992 sehr ermuntert hat, das Professorenengespräch (wieder) zu etablieren und die Gespräche von Beginn an stets aktiv begleitet hat, sowie Prof. Dr. Dr. h.c. *Eberhard Schmidt-Aßmann* und Prof. Dr. *Friedrich Schoch*, ohne deren fürsorgliche dauerhafte Unterstützung und Begleitung die Begründung und Formung des Professorenengesprächs in dieser hochkarätigen Form gar nicht möglich gewesen wäre, und die neben *Helmuth Schulze-Fielitz*, *Martin Burgi* und *Christian Waldhoff* die Gesprächsleitung übernommen haben.

Neben dem Anlass zu großem Dank habe ich die von Landrat *Stefan Dallinger* in Heidelberg ausgerichtete Tagung zum Anlass genommen, von ihr mit den Worten *Hermann Hesses* Abschied zu nehmen:

„Es muss das Herz bei jedem Lebensrufe,
bereit zum Abschied sein und Neubeginne,
um sich in Tapferkeit und ohne Trauern,
in andre, neue Bindungen zu geben.
Nur wer bereit zu Aufbruch ist und Reise,
mag lähmender Gewöhnung sich entrafen“ –

natürlich nicht, ohne im Anschluss diese Dokumentation mit ganz besonderer Sorgfalt zu erstellen.

Berlin am 11. Mai 2025

Hans-Günter Henneke

Inhaltsverzeichnis

Erster Abschnitt: Auswege aus der Polykrise zur Verbesserung staatlicher Handlungsfähigkeit	11
<i>Klaus Ritgen</i>	
Demokratie und Rechtsstaat im Angesicht von Polykrise und komplexer Realität	13
<i>Hans-Günter Henneke</i>	
Die Polykrise und ihre Folgen	18
<i>Hans-Günter Henneke</i>	
Empfehlungen der „Initiative für einen handlungsfähigen Staat“ auf dem Prüfstand	22
 Zweiter Abschnitt: Finanzierung kommunaler Aufgabenerfüllung	 53
<i>Janbernd Oebbecke</i>	
Kommunale Finanzen und kommunale Aufgabenwahrnehmung . .	55
<i>Hans-Günter Henneke</i>	
Können sich Kommunen auf den Grundsatz „ultra posse nemo obligatur“ berufen oder unbeschränkt ihre Bürger belasten? . .	68
 Dritter Abschnitt: Wirkungsfelder kommunaler Spitzenverbände	 75
<i>Irene Vorholz</i>	
Wirkungsfelder der kommunalen Spitzenverbände außerhalb von Gesetzgebungsverfahren	77
<i>Nathalie Behnke</i>	
Ressourcen und Erfolg der deutschen kommunalen Spitzenverbände	108
<i>Thomas Mann</i>	
Beteiligungs- und Anhörungsrechte kommunaler Spitzenverbände – materiellrechtlicher und prozessualer Gehalt	134

<i>Dirk Ehlers</i>	
Verfassungsrechtliche Bindungen der kommunalen Spitzenverbände	162
<i>Hans-Günter Henneke</i>	
Das Spektrum des Agierens der kommunalen Spitzenverbände	178
Vierter Abschnitt: Fazit und Rückblick	215
<i>Christian Waldhoff</i>	
Gesprächsfazit	217
<i>Hans-Günter Henneke</i>	
Entwicklungsimpulse aus dem Professorengespräch für das Recht der kommunalen Selbstverwaltung	227
Teilnehmer am Professorengespräch	253

Erster Abschnitt

Auswege aus der Polykrise zur Verbesserung
staatlicher Handlungsfähigkeit

Klaus Ritgen

Demokratie und Rechtsstaat im Angesicht von Polykrise und komplexer Realität

Aus Anlass des diesjährigen Professorengesprächs des Deutschen Landkreistags vom 25./26.2.2025 hat sich auch der Präsident des Bundesverfassungsgerichts, *Stephan Harbarth*, an die im Kreishaus des Rhein-Neckar-Kreises versammelten Teilnehmer gewandt. Der nachfolgende Beitrag dokumentiert die wesentlichen Aussagen seines Vortrags über „Demokratie und Rechtsstaat im Angesicht von Polykrise und komplexer Realität“.

I. Der Begriff der Krise

Einleitend stellte *Harbarth* fest, dass dem Begriff „Krise“ keine einheitliche Definition zugrunde liege. Während einige ihn nutzten, um gesellschaftliche Debatten anzustoßen, diene er anderen dazu, den Ausnahmezustand herauszustellen. Er selbst griff eine politologische und soziologische Definition auf, nach der eine Krise als eine Bedrohung für die Gesellschaft verstanden werde, die schnelle politische Gegenmaßnahmen erfordere. Er wies darauf hin, dass Demokratien als besonders anfällig für Krisendiskurse beschrieben würden, da sie durch den ständigen öffentlichen Aushandlungsprozess geprägt seien: Während autoritäre Systeme ihre Probleme oft intern hielten, erfolge in Demokratien eine breite öffentliche Diskussion über aktuelle Herausforderungen.

Harbarth zitierte in diesem Zusammenhang auch US-amerikanische Forschungsergebnisse, die nahelegten, dass das weltweite demokratische Niveau in den 2000er-Jahren stabil geblieben sei. Der Eindruck eines Rückgangs resultiere eher aus überhöhten Erwartungen in der Zeit nach dem Kalten Krieg. Dennoch sei nicht zu leugnen, dass die Herausforderungen für liberale Demokratien zugenommen hätten und sich verschiedene Krisenphänomene zu einer „Polykrise“ verdichteten. Er verwies auf geopolitische Spannungen, darunter den Ukraine-Krieg, die wachsenden Konflikte zwischen den USA und China sowie demokratische Rückschritte innerhalb der EU. Gleichzeitig führten

technologische Entwicklungen, der Klimawandel und wirtschaftliche Probleme zu neuen Unsicherheiten. In diesem Kontext sinke das Vertrauen der Bürger in die Leistungsfähigkeit demokratischer Systeme, was eine ernsthafte Herausforderung darstelle.

Im weiteren Verlauf seines Vortrags beschäftigte sich *Harbarth* sodann vor allem mit drei Themen: Zunächst wandte er sich einem vielfach spürbaren Unbehagen im Hinblick auf die Funktionsfähigkeit der Demokratie zu. Dieses Unbehagen sei namentlich auf wachsende Zweifel an der Handlungsfähigkeit der Demokratie zurückzuführen, womit zugleich der zweite Schwerpunkt seiner Ausführungen benannt ist. Abschließend setzte er sich mit Sicherung und Selbstbehauptung von Verfassungsgerichtsbarkeit auseinander. Ein zuversichtlich stimmendes Fazit schloss den Vortrag ab.

II. Zum Unbehagen an der Funktionsfähigkeit der Demokratie

Harbarth beobachtete eine zunehmende Skepsis gegenüber der Problemlösungsfähigkeit demokratischer Staaten. Laut einer Studie des Deutschen Beamtenbundes hielten 70 % der Bundesbürger den Staat für überfordert. Häufig würden Defizite in der Asylpolitik, der Bildung und beim Klimaschutz genannt.

Auch internationale Studien zeigten eine wachsende Unzufriedenheit mit der Demokratie. Eine Untersuchung der Universität Cambridge bspw. habe für Europa den höchsten Unzufriedenheitswert seit 50 Jahren ermittelt. Während sich in früheren Krisenzeiten Erholungsphasen gezeigt hätten, halte die derzeitige negative Entwicklung bereits seit über einem Jahrzehnt an.

Besonders alarmierend sei die schwindende politische Beteiligung. Wahlbeteiligungen seien – blende man die jüngste Bundestagswahl aus – rückläufig, insbesondere auf kommunaler Ebene. Gleichzeitig nehme das Engagement in Parteien ab, was auf einen Rückzug aus dem politischen Raum oder öffentlichen Gemeinwesen hindeute. *Harbarth* verwies dazu auf das Konzept des „unsichtbaren Drittels“ – eine gesellschaftliche Gruppe, die sich politisch desorientiert fühle und vom System nicht mehr „abgeholt“ werde.

Er betonte, dass Vertrauen eine zentrale Rolle spiele. In einer immer komplexeren Welt sei Vertrauen in den Staat notwendig, um Unsicher-

heiten zu reduzieren. Der Rückgang der Bindekraft traditioneller Institutionen wie Kirchen oder Gewerkschaften erschwere dies zusätzlich. Eine funktionierende Demokratie benötige nicht nur faire Verfahren, sondern müsse auch Ergebnisse liefern, die von den Bürgern als zufriedenstellend wahrgenommen würden. Das gelte auch für die europäische Ebene. Es bedürfe stärkerer Erkennbarkeit, dass und weshalb das europäische Integrationsprojekt nicht um seiner selbst willen betrieben werde, sondern den Menschen greifbare Vorteile bringe.

III. Zur Handlungsfähigkeit demokratischer Staaten

Damit wandte sich *Harbarth* dem nächsten Schwerpunkt seines Vortrags zu, der Handlungsfähigkeit demokratischer Staaten. Er stellte fest, dass die Wahrnehmung einer nachlassenden Handlungsfähigkeit demokratischer Staaten eine der zentralen Ursachen für deren Krise sei. Diese Unsicherheit wirke sich nicht nur nach innen, sondern auch nach außen aus und könne die internationale Stellung demokratischer Systeme schwächen.

Moderne Staaten müssten immer schneller auf immer komplexere Herausforderungen reagieren. Technologische Entwicklungen, globale Krisen und gesellschaftlicher Wandel stellten hohe Anforderungen an politische Entscheidungsprozesse. Die traditionelle Vorstellung, dass ein Staat seine Angelegenheiten weitgehend autonom regeln könne, treffe nicht mehr zu. Probleme wie der Klimawandel erforderten internationale Zusammenarbeit, wodurch sich Verantwortungszusammenhänge lockerten und staatliche Kompetenzen infrage gestellt würden.

Sodann setzte sich *Harbarth* mit der Ambivalenz der Gewaltenteilung auseinander. Als Wesenselement freiheitlicher Demokratien sei sie nicht nur ideengeschichtliches Erbe und jedenfalls in Deutschland normativ unabänderbar vorgegeben, sondern nach allgemeiner Überzeugung auch unverzichtbar für eine gelingende Zukunft. Das Prinzip der Gewaltenteilung wirke einerseits als beständiger Treiber von Verbesserungs- und Anpassungsprozessen. Andererseits sei es machtbegrenzend; daher verbänden sich mit ihm auch spezifische Herausforderungen für die staatliche Handlungsfähigkeit. Während autoritäre Systeme schnelle Entscheidungen treffen könnten, erforderten demokratische Prozesse Diskurs und Kompromiss. Besonders in stark gewaltenteiligen Systemen wie Deutschland sei die Entscheidungsfindung oft lang-

wierig, was das Vertrauen in die Effizienz der Demokratie weiter zu schwächen drohe.

Harbarth betonte vor diesem Hintergrund, dass Demokratie nicht nur auf Diskurs basiere, sondern auch von der Bereitschaft zur Kompromissfindung abhängе. Wenn die Kompromissbereitschaft schwinde, drohe Handlungsunfähigkeit. Er stellte die Frage, ob strukturelle Reformen erforderlich seien, um Blockaden zu lösen – beispielsweise eine Lockerung der Fraktionsdisziplin, eine Anpassung der Abstimmungsregeln im Bundesrat oder eine Anreicherung des Systems der repräsentativen Demokratie um plebiszitäre Elemente. In den kommenden Jahren müsse verstärkt über solche Reformen diskutiert werden, um die Handlungsfähigkeit des Staates zu sichern.

IV. Sicherung der Verfassungsgerichtsbarkeit

Abschließend wandte sich *Harbarth* dem Thema der Sicherung der Verfassungsgerichtsbarkeit zu und hob hervor, dass eine unabhängige Verfassungsgerichtsbarkeit eine zentrale Voraussetzung für einen funktionierenden Rechtsstaat sei. Allerdings seien Verfassungsgerichte für politische Machthaber oft unbequem, da sie deren Macht begrenzen. In autoritären Systemen sei deshalb häufig zu beobachten, dass Regierungen versuchten, Verfassungsgerichte zu schwächen oder zu beeinflussen. Er verwies auf Entwicklungen in Polen, wo durch eine Kombination aus „Court Packing“, Kompetenzbeschränkungen und personalpolitischen Eingriffen die richterliche Unabhängigkeit untergraben worden sei. Diese Beispiele zeigten, wie fragil der Rechtsstaat sein könne, wenn politische Kräfte ihn gezielt aushöhlten.

Harbarth unterstrich, dass es in Deutschland und anderen EU-Staaten Bestrebungen gebe, Verfassungsgerichte institutionell zu stärken. Allerdings müsse darauf geachtet werden, dass Schutzmaßnahmen nicht als Zeichen der Schwäche interpretiert würden.

Er unterschied verschiedene Phasen der Bedrohung für Verfassungsgerichte: von der frühen Phase, in der es noch keine konkreten Angriffe gebe, bis hin zur völligen Abschaffung einer unabhängigen Justiz. In jeder Phase müssten unterschiedliche Maßnahmen ergriffen werden, um die Funktionsfähigkeit der Verfassungsgerichtsbarkeit zu sichern.

Harbarth ging auch auf die europäische Dimension der Rechtsstaatlichkeit ein. Er verwies auf den Europäischen Gerichtshof (EuGH) und den

Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), die eine wichtige Rolle beim Schutz demokratischer Grundsätze spielten. Allerdings seien auch diese Institutionen nicht immun gegen politische Einflussnahme.

Er wies zudem darauf hin, dass finanzielle Sanktionen, wie sie gegenüber Polen verhängt worden seien, ein effektives Druckmittel sein könnten. Allerdings sei nicht erprobt, ob diese Maßnahmen auch gegenüber wirtschaftlich stärkeren Staaten wirksam wären. Zudem stelle sich die Frage, was geschehe, wenn autoritäres Gedankengut nicht nur einzelne Mitgliedstaaten, sondern auch die Organe der EU selbst infiltriere.

Daher bleibe es entscheidend, dass nationale Verfassungsgerichte ihre Unabhängigkeit bewahrten. Die richterliche Unabhängigkeit sei ein grundlegendes Element rechtsstaatlicher Ordnung und dürfe auch durch Verfassungsänderungen nicht aufgeweicht werden.

V. Fazit

Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts beschloss seinen anregenden Vortrag mit der Feststellung, dass die Herausforderungen für liberale Demokratien groß seien. Dennoch gebe es Gründe zur Zuversicht. Krisen böten schließlich immer auch Chancen zur Weiterentwicklung. Zudem sei nicht nur die Demokratie, sondern auch der Autoritarismus mit eigenen Problemen konfrontiert. Deshalb plädierte er für mehr Optimismus in Debatten über die Zukunft der Demokratie. Als abschließendes Zitat verwies er auf *Franklin D. Roosevelt*: „The only thing we have to fear is fear itself.“

Hans-Günter Henneke

Die Polykrise und ihre Folgen

Dass die 2023 im DLT-Professorengespräch vertieft behandelte Schuldenbremse die Polykrise der Gegenwart symbolisiert wie kaum eine andere Thematik, hat *Rixen* (DVBl. 2024, 1409 [1410]) anschaulich dargestellt. *Harbarth* hat dies um Aspekte von Demokratie und Rechtsstaat erweitert. Zum Begriff der Krise wies *Becker* darauf hin, dass dies ein relativer Begriff sei. Es hänge von vielen objektiven und subjektiven Faktoren ab, ob ein Ereignis als Krise wahrgenommen werde. Während etwa die Coronapandemie nicht zuletzt durch entsprechende Berichterstattung in der Presse das Gepräge einer Krise getragen habe, habe es wenige Winter zuvor jedenfalls die breitere Öffentlichkeit nicht interessiert, dass 25.000 Menschen der Grippe zum Opfer gefallen seien. Wichtig sei, dass das Vertrauen in den Staat schwinde. Das gelte aber nicht für die kommunale Ebene, die sich gerade in der Krise als leistungsfähig erwiesen habe; eine Einschätzung, die von *Brötel* ausdrücklich geteilt wurde. Das sollte, so *Becker* weiter, zum Anlass genommen werden, um die Grundentscheidung unserer Verfassung für eine dezentral organisierte Verwaltung wieder ernster zu nehmen. Vor Ort könnten die Probleme der Menschen besser gelöst werden; das trage auch dazu bei, dass das Vertrauen der Menschen in den Staat wieder wachse.

Wissmann relativierte *Beckers* Befund mit der Bemerkung, Eltern, die vergeblich nach einem Kita-Platz für ihre Kinder suchten, würden diese Einschätzung kommunaler Selbstverwaltung vermutlich weniger teilen, räumte aber ein, dass die kommunale Handlungsfähigkeit durch staatliche Aufgabenübertragungen zunehmend unterminiert werde. Dem widersprechend meinte *Brötel*, keinen Kita-Platz zu bekommen, sei nicht Ausdruck einer Krise, sondern Folge einer letztlich nicht erfüllbaren Erwartungshaltung, die der Gesetzgeber „wider besseren Wissens oder ohne Wissen“ geweckt habe. Damit dergleichen in Zukunft nicht mehr passiere, müsse der Gesetzgeber wieder stärker auf die kommunalen Spitzenverbände hören.

Brüning lenkte den Blick darauf, dass Deutschland eine zunehmende Individualisierung erlebe. Das zeige sich z.B. darin, dass eine Partei mit dem Slogan „Besser für Dich und für Deutschland“ für sich Wahlwerbung gemacht habe. Die Frage müsse daher sein, wie dieser Trend zu brechen sei. Die auch von *Harbarth* angesprochenen neuen Beteiligungsformate – etwa Bürgerbegehren – hätten sich nach seiner Wahr-

nehmung auf kommunaler Ebene nicht bewährt. Auch die Ermöglichung von digitalen Ratssitzungen werde nicht die Frage lösen, wie man Menschen für das Gemeinwesen aktivieren wolle.

Zur Leistungsfähigkeit der kommunalen Ebene verwies *Harbarth* auf die Bewältigung der Flüchtlingssituation seit 2015, bei der die Kommunen eine zentrale Rolle gespielt hätten. Allerdings gebe es zahlreiche Themen, die nicht auf kommunaler Ebene gelöst werden könnten, etwa Fragen der europäischen Sicherheit oder der Migration. Die Vorstellung, dass allein durch dezentrale Maßnahmen Probleme bewältigt werden könnten, sei unrealistisch.

Auch *Ferdinand Kirchhof* mahnte zu Differenzierung. Der Staat sei im Sinne von *Rousseau* Schutzverband, aber auch Leistungsstaat. Komme es im letzteren Bereich zu Fehlleistungen, weil es z.B. zwar ein preisgünstiges Deutschland-Ticket gebe, die Züge aber nicht führen, handele es sich um „Leistungsenttäuschungen für die Gesellschaft“, aber nicht um eine Staatskrise. Diese trete erst dann ein, wenn der Staat seiner Funktion als Schutzverband nicht mehr nachkommen könne.

Huber schloss sich dem an, betonte allerdings auch, dass bei der Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung ebenfalls die Kommunen gefordert seien und es auch auf diesem Handlungsfeld nicht überall zum Besten stehe. Auch *Sager* sprach sich für eine Abschtichung aus. Eine echte Krise stelle aber jedenfalls die andauernde Überforderung Deutschlands durch eine ungesteuerte Fluchtmigration und deren Folgewirkungen etwa im Bereich der Kriminalität dar. *Wendt* sprach gar von „Staatsversagen“.

Huber setzte sich ferner mit dem um sich greifenden Vertrauensverlust auseinander. Dazu trage auch die zunehmende Verflechtung der staatlichen Ebenen bei, da sie eine klare Zuordnung von Verantwortlichkeiten erschwere. Ähnlich wie zuvor schon *Becker*, sprach er sich daher dafür aus, die grundgesetzliche Kompetenzordnung wieder stärker zu beachten, insoweit aber auch über Veränderungen nachzudenken. Wenn der Bund Aufgaben vermehrt selbst erfüllen müsste, statt die Erfüllung den Ländern bzw. den Kommunen zu überlassen, könne dies bei der „Erfindung“ neuer Aufgaben durchaus bremsend wirken.

Diskutiert wurde auch über die Rolle der Gerichtsbarkeit. *Wissmann* richtete an *Harbarth* die Frage, ob nicht gerade sein Gericht immer komplexere Anforderungen aus den Grundrechten entwickle, die praktisch kaum noch zu bewältigen seien. Sei also die aktuelle Krise ein Stück weit auch der „Erfolgslogik des freiheitlichen Verfassungsstaats“ geschuldet?

Ähnlich äußerte sich *Reimer* und sprach – die rechtlichen Auseinandersetzungen über die Kreisumlage als Beispiel anführend – von einer Neigung der Gerichte zur Betonung von Anhörungs-, Begründungs- und Dokumentationspflichten. Deshalb könne man die Gerichte nicht von dem Vorwurf ausnehmen, auch ihrerseits einen Beitrag zur weiteren Bürokratisierung geleistet zu haben. Dem schloss sich *Schmidt-Aßmann* an und verknüpfte das mit der Frage, wie man diese Entwicklung durchbrechen könne.

Schoch meinte, auch mangelnde Rechtsstreue staatlicher Repräsentanten auf allen Ebenen leiste einen Beitrag zur Krise. Er verwies beispielhaft auf die unzureichende Beachtung der Realisierung des Anspruchs auf Ganztagsbetreuung, die fehlende Durchsetzung der Schulpflicht im Zusammenhang mit den Fridays-for-Future-Demonstrationen, die häufig laxe Handhabung der Kommunalaufsicht oder die jüngste Ankündigung des nächsten Kanzlers, im Zusammenhang mit der möglichen Einreise des israelischen Ministerpräsidenten geltendes Völkerrecht zu missachten. *Schmidt-Aßmann* meinte dazu, dass es sich dabei mitunter auch um eine Reaktion auf eine „Überproduktion von Recht handeln“ könne.

Besorgt äußerte sich *Harbarth* zur Kompetenzverteilung in Deutschland. Das föderale System sei historisch gewachsen, führe jedoch in bestimmten Bereichen zu Schwierigkeiten. Der hohe Grad der Machtverteilung und das Verhältniswahlrecht bewirkten eine starke Zersplitterung der politischen Landschaft. Zudem stelle sich die Frage, ob Einzelne zunehmend davon profitierten, Probleme zu verschärfen, anstatt Lösungen zu suchen.

In diesem Zusammenhang kritisierte *Harbarth* ferner, dass der Staat seine Komplexität nicht ausreichend reduziere. In einer Ansprache zum Tag der Deutschen Einheit habe er gefordert, dass der Staat verstärkt private Potenziale mobilisieren müsse, um große Herausforderungen zu bewältigen. Dazu habe er zahlreiche Rückmeldungen aus verschiedenen Bereichen erhalten, die seine These bestätigten. So hätten Universitätsprofessoren über eine überbordende Bürokratie geklagt, Feuerwehrleute über zunehmende Regulierungen und Landwirte über ausufernde administrative Anforderungen. Er sehe in dieser Entwicklung eine Gefahr für das gesellschaftliche Engagement und für das Funktionieren vieler ehrenamtlicher Strukturen.

Der Staat müsse deshalb nicht nur seine eigenen Abläufe vereinfachen, sondern auch die Regulierung individuellen Handelns überdenken. Im Gegensatz zu den Beiträgen einiger Diskutanten sah *Harbarth* das Problem hier eher auf Seiten des Gesetzgebers als bei der Judikative. Auch die Rechtswissenschaft sei mit ihrem Hang zu ausufernder dogmati-

scher Verfeinerung allerdings nicht ganz „unschuldig“ an der kritisierten Entwicklung. Eine Bemerkung *Schmidt-Aßmanns* aufgreifend betonte *Harbarth*, dass eine zunehmende Regulierungsdichte auch dazu führen könne, dass Menschen sich nicht mehr an Gesetze hielten. Wenn sich Bürger durch übermäßige Vorschriften in ihrem Engagement eingeschränkt fühlten, könne dies langfristig die allgemeine Bereitschaft zur Einhaltung von Regeln untergraben. Zwar gebe es Bereiche, in denen die Rechtsanwendung in Deutschland exzellent funktioniere, daneben aber auch Felder, in denen sie erhebliche Defizite aufweise.

Burgi sprach sich dafür aus, nicht nur den Schutz des Bundesverfassungsgerichts, sondern vor allem auch denjenigen der Landesverfassungsgerichte im Blick zu behalten, zumal hier die Gefährdungslage angesichts der jüngsten Ergebnisse einiger Landtagswahlen u.U. noch größer sei. Auch den EuGH müsse man in dieser Hinsicht stärker in den Fokus rücken.

Harbarth erwiderte auf die von *Burgi* angesprochene Gefahr einer autoritären Einflussnahme auf den EuGH, diese sei erheblich. Er wundere sich darüber, wie wenig dieses Risiko in der Öffentlichkeit diskutiert werde. Der EuGH sei strukturell anfälliger als das BVerfG, da seine Richterwahlen einstimmig durch die Regierungen der Mitgliedsstaaten erfolgten und mithin einzelne Mitgliedsstaaten die Richterwahl blockieren könnten, was ihnen einen enormen Hebel zur Durchsetzung anderer Ziele einräume. Es sei eine naive Vorstellung, dass der EuGH Rechtsstaatlichkeitsprobleme innerhalb der EU problemlos lösen könne, da er selbst von innen heraus geschwächt werden könne.

Hinsichtlich des Krisenbegriffs vertrat *Harbarth* die Ansicht, dass die aktuelle Situation eine krisenhafte Zuspitzung darstelle. Er verwies insbesondere auf die globale Erderwärmung und die damit verbundenen Risiken für Migration, Landwirtschaft und extreme Wetterereignisse. Es sei besorgniserregend, dass einige große Akteure auf internationaler Ebene das Problem des Klimawandels schlichtweg leugneten. Prioritätensetzungen seien allerdings nachvollziehbar: Während das Thema Klimawandel für einige Länder von zentraler Bedeutung sei, könnten andere Staaten durch existenziellere Bedrohungen gezwungen sein, diesem Problem eine geringere Dringlichkeit beizumessen.

Am Ende schlug *Harbarth* dann wieder hoffnungsvollere Töne an. Es sei weiterhin möglich, durch kluge Entscheidungen positive Veränderungen herbeizuführen – sowohl auf der kommunalen Ebene als auch auf europäischer und internationaler Ebene. Er schloss mit dem eindringlichen Appell, sich den Herausforderungen mit Engagement und Tatkraft zu stellen.

Hans-Günter Henneke

Empfehlungen der „Initiative für einen handlungsfähigen Staat“ auf dem Prüfstand

Im Sommer 2024 haben *Andreas Voßkuhle*, *Thomas de Maizière*, *Peer Steinbrück* und *Julia Jäkel* mit Unterstützung der Stiftungen Hertie, Mercator, Thyssen und Zeit Bucerius eine „Initiative für einen handlungsfähigen Staat“ gegründet. Bundespräsident *Frank-Walter Steinmeier* hat die Schirmherrschaft übernommen. In der Folgezeit wurden mit gut 50 Experten Vorschläge und Wege zur Modernisierung des Gemeinwesens diskutiert.

An dieser Diskussion habe ich mich über Gespräche mit einem der Initiatoren und mit einzelnen Experten beteiligt, sodass es nahelag, für die Initiatoren den früheren Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts, *Prof. Dr. Andreas Voßkuhle*, zum DLT-Professorengespräch einzuladen und ihn zu bitten, über die Arbeit der Initiative zu berichten.

Er hat dieser Bitte sofort entsprochen, die Initiative und einen Teil ihrer Vorschläge vorgestellt und mit den Teilnehmern diskutiert, ohne dabei die nur zwei Wochen später, am 12.03.2025, erfolgende Präsentation des (Zwischen-)Berichts im Detail vorwegzunehmen. Im Zwischenbericht sind folgende, im Einzelnen näher begründete 30 Empfehlungen enthalten, wobei sich die Erörterung im DLT-Professorengespräch auf der Basis von *Voßkühles* Darlegungen auf die ersten acht Empfehlungen konzentriert hat:

Gesetzgebung

1. Gesetzgebungsverfahren werden gründlicher, integrativer, transparenter und vollzugsorientierter.
2. Gesetze werden innovationsoffen und ausnahmefreundlich gestaltet.
3. Der Aufwand für die Umsetzung und Erfüllung gesetzlicher Vorgaben wird minimiert.

Föderalismus

4. Die Aufgaben zwischen Bund, Ländern und Kommunen werden klar zugeordnet. Die Zuständigkeit für die Finanzierung muss dieser Aufgabenzuordnung folgen.

-
5. Die Länder erhalten die Befugnis, gemeinsame rechtsverbindliche Beschlüsse zu fassen.

Digitaler Staat & Verwaltung

6. Der Bund errichtet ein Ministerium für Digitales & Verwaltung.
7. Der Bund fördert eine neue Personalkultur innerhalb der Bundesverwaltung und reformiert die Behördenstruktur der gesamten Bundesverwaltung.
8. Es werden neue Regelungen für die digitale Bund-Länder-Zusammenarbeit geschaffen.

Sicherheit

9. Die sicherheitspolitische Verfassungs- und Rechtslage („Wehrverfassung“) wird an die neue Sicherheitslage angepasst.
10. Die Trennung von Katastrophenschutz und Zivilschutz wird aufgehoben. Der Bund erhält eine Zuständigkeit für den nationalen Katastrophenschutz.
11. Die Bundesregierung richtet einen Nationalen Sicherheitsrat, ein Nationales Lagezentrum und einen Nationalen Krisenstab (Krisenreaktionszentrum) ein.

Sicherheit und Migration

12. Die Zuständigkeiten für Abschiebungen werden beim Bund gebündelt.
13. Zwischen allen Polizeidienststellen und Staatsanwaltschaften wird ein umfassender Datenaustausch ermöglicht.

Wettbewerbsfähigkeit

14. Planen, Vergaben, Beschaffen: Der Staat erleichtert Investitionen.
15. Der Staat übernimmt die Rolle eines strategischen Auftraggebers und Investors.
16. Der Staat stärkt die Verknüpfung von Wissenschaft, Wirtschaft und Gesellschaft.

Datenschutz

17. Die Verantwortlichkeiten im Datenschutz werden gestrafft, der Anwendungsbereich reduziert, Regeln gelockert.

Klima & Energie

18. Das Klimakabinett wird institutionell verankert und erhält eine eigene Geschäftsstelle.
19. Bei jedem Gesetzgebungsverfahren werden ein Klima- & Energiecheck sowie ein Sozialcheck durchgeführt.

Soziales

20. Die Zuständigkeit für alle Leistungen der sozialen Sicherung wird innerhalb der Bundesregierung gebündelt – vorzugsweise in einem Bundesministerium, alternativ in zwei Bundesministerien.
21. Begriffe, die einer Anspruchsberechtigung von sozialen Leistungen zugrunde liegen, werden vereinheitlicht.
22. Alle Anspruchsberechtigten von sozialen Leistungen werden in drei Bedarfsgruppen aufgeteilt: Kinder und Jugendliche, Erwachsene, Haushalte.
23. Alle Regelleistungen unseres Sozialstaats werden über eine zentrale digitale Dienstleistungsplattform bereitgestellt.

Bildung

24. Die Zuständigkeiten für Bildung in Bund, Ländern und Kommunen werden eindeutig geordnet.
25. Zur Stärkung der Bildung und der Schulen wird ein Nationaler Bildungsrat gegründet.
26. Schulen erhalten mehr Selbstbestimmung.

Prinzipien

27. Ein starker Staat begegnet Bürgerinnen und Bürgern und Unternehmen mit einem Vertrauensvorschuss.
28. Reformen werden transparent erklärt und tragen dem Gerechtigkeitsempfinden der Bürgerinnen und Bürger Rechnung.
29. Eine allgemeine Dienstpflicht (Pflichtjahr) wird eingeführt.
30. Bürgerinnen und Bürger werden in Form von Bürgerräten stärker beteiligt.

Die zentralen Sätze zu diesen acht Empfehlungen lauten im Zwischenbericht:

„Gemeinsame Aufgabenerledigung führt zu gemeinsamer Finanzierung. Das ist schon kompliziert genug. Vor allem aber werden sog. Umwegfinanzierungen geschaffen, wenn für Mischfinanzierungen eine Rechtsgrundlage fehlt, aber gleichwohl Geld vom Bund in die Länder fließen soll. In diesem Wirrwarr lassen sich Finanzmittel kaum steuern, bleiben wichtige Aufgaben liegen. Bund und Länder bezichtigen einander, mit dem Geld zu knauserig zu sein und nach übergebührlicher Einflussnahme zu streben (S. 21).

Zwei Föderalismuskommissionen hatten sich bereits an eine Reform gewagt, nicht ganz ohne Erfolg. Heraus kam zum Beispiel das Verbot, neue Aufgaben auf die Gemeinden zu übertragen. Gleichwohl lancieren Bund und Länder immer wieder politische Initiativen, deren Umsetzung am Ende die Kommunen schultern müssen, oft mit einem enormen Verwaltungsaufwand. Der Bund versucht, den Gemeinden die Sache mit einer Anschubfinanzierung schmackhaft zu machen. Das ändert aber nichts daran, dass die kommunale Ebene auf den langfristigen Folgekosten sitzen bleibt und so gut wie keine eigene Steuerungsmöglichkeit hat. Die für viele Gemeinden bittere Konsequenz: Das unübersichtliche Geflecht aus Aufgabenübertragungen, Mischfinanzierung und ‚goldenem Zügel‘ schränkt den eigenen Gestaltungsspielraum weiter ein (S. 22).

Wie handlungsfähig ein Staat ist, erfahren viele Bürger in erster Linie dort, wo sie wohnen, auf der kommunalen Ebene. Eine häufig mit der Mischfinanzierung einhergehende Schwächung der Gemeinden beschädigt das Vertrauen der Menschen in den Staat und in die Demokratie (S. 23).

Verwaltungsprozesse werden von Anfang an digital entwickelt und vom Nutzer her gedacht. Für IT-Verfahren, die Bund, Länder und Kommunen betreffen, werden einheitliche Lösungen geschaffen. Deshalb plant der Bund in Zukunft die IT-Umsetzung mit und stellt allen Ländern und Kommunen zentrale Lösungen für folgende Aufgaben zur Verfügung:

- z.B. bei der Kfz-Zulassung, der Um- und Abmeldung,
- beim Führerscheinwesen,
- dem Meldewesen und
- dem Wohngeld.

Kommunen und Landkreise können sich so besser um ihre ureigenste Gestaltungsarbeit und die Beratung vor Ort kümmern (S. 31)“.

Parallel zur öffentlichen Präsentation erörterten die vier Autoren ihre Vorschläge mit den Repräsentanten von Union und SPD, die den Koalitionsvertrag vorbereiteten, sodass in den Koalitionsvertrag „Verantwortung für Deutschland“ vom 9.4.2025 diverse Empfehlungen eingegangen sind (TZ. 1755 ff., 1787 ff., 1865 ff., 1885 ff., 2133 ff., 2157 ff.).

Im Rahmen des Professorengesprächs erläuterte *Voßkuhle* zunächst die Zielsetzung und Arbeitsweise der Initiative, die von folgendem Befund ausgegangen sei:

“Wir stehen vor großen Herausforderungen. Unsere Infrastruktur ist im Eimer, wie es Herr *Oebbecke* klar und deutlich formuliert hat. Wir haben die Digitalisierung verschlafen. Wir sind nicht verteidigungsfähig. Wir haben eine Reihe von strukturellen Problemen in unseren Behörden aufgebaut. Der Föderalismus funktioniert nicht gut, und, und, und.

Ein zentraler Punkt in diesem Reformprozess ist sicherlich die Verwaltung zusammen mit der Digitalisierung. Das sind zwei Themen, die zusammengeführt und auch mit der Gestaltung von Gesetzen verbunden werden müssen.“

Die Gesprächsteilnehmer forderte *Voßkuhle* einleitend mit der von *Waldhoff* in seinem Fazit wieder aufgegriffenen Charakterisierung: „Erlauchter Kreis von Leuten, die etwas von der Sache verstehen“ zu dezidierten Beiträgen heraus.

I. Digitalisierung der Verwaltung

Um die Digitalisierung der Verwaltung und gleichzeitig Verwaltungsreformen durchzusetzen, sprach sich *Voßkuhle* für ein Ministerium für Digitalisierung und Verwaltungsmodernisierung auf der Bundesebene mit Budgethoheit und der Möglichkeit von Durchgriffskompetenzen bis auf die kommunale Ebene aus, um die gebotenen Vereinheitlichungsprozesse durchzuführen. Ansonsten werde die Digitalisierung, wie sich gezeigt habe, nicht stattfinden. Man sei seit zehn Jahren in sehr vielen Arbeitsgruppen mit vielen Akteuren, die sich bemüht hätten, dabei Lösungen zu finden. Die Koordination habe sich aber als zu komplex erwiesen.

So funktioniere es nicht. Man benötige einen Top-Down-Ansatz und brauche dafür eine starke Bundesbehörde, bei der die Fäden zusammengezogen werden müssten. Sie dürfe nicht nur die Digitalisierung im technischen Bereich, sondern müsse gleichzeitig auch die Verwaltungsreform und die Personalsteuerung im Blick haben. Dafür werde man komplementär die Zentralabteilungen in den Bundesministerien zurückfahren müssen und versuchen, an einer Stelle moderne Personalkonzepte zu entwickeln, die dann auf andere Bereiche übertragen werden könnten. Das sei zwar ein Vorschlag, mit dem man sich nicht