

10. Regulierung, Verwaltung, Digitalisierung – Update für Deutschland

Wenn man die Corona-Pandemie und ihren Verlauf aus der Sicht von Tagespresse und abendlichen Talkshows nachverfolgt, wird man unwillkürlich an eine Achterbahn erinnert, mit anspruchsvollen, gelegentlich rasanten Berg- und Talfahrten. Am Anfang funktionierte nichts oder viel zu wenig so, wie es sollte, als Gesundheitsämter und fax-basierte Meldeverfahren im Frühjahr 2020 sozusagen ‚aus dem Stand‘ hinter den öffentlichen Informationserwartungen zurückblieben, und dann in umgekehrter Richtung, als im Frühsommer die Lockerungen mit der Rückkehr in ein fast wieder normales Leben beinahe vergessen ließen, dass die Pandemie mit all ihren Gefahren durchaus noch präsent war. Es folgte der Stimmungs-Absturz im Herbst und Winter, als Testen und Impfen in den Vordergrund rückten und die zu erwartenden Anlaufschwierigkeiten von Testbeschaffung und Impfkampagne – wohlgemerkt mit einem völlig neuen, in Rekordtempo entwickelten Impfstoff - die Stimmung in einem sich hinziehenden Lock-down in den Keller beförderten.

Aus diesem ‚Tief‘ ging es dann im Frühjahr 2021 wiederum im Eiltempo nach oben in ein von wachsender Zuversicht geprägtes ‚Hoch‘, als Impfstofflieferungen und Impfkampagne zunehmend Fahrt aufnahmen, gefolgt von rückläufigen Inzidenzwerten und zurückgehender Intensiv-Betten-Belegung¹²⁴. Diese unruhigen Schwankungen von Stimmungen und Einschätzungen, mal oberhalb, mal unterhalb des vorherrschenden Trends, mal im Tages-, mal im Wochenrhythmus, erinnerten eher an eine „Aufgeregte Republik“¹²⁵, der es vielleicht gelegentlich ein wenig an Abstand, an unaufgeregter Gelassenheit und an Selbstvertrauen in die eigenen Fähigkeiten zur Krisenbewältigung mangelte, als an eine Industrienation, die von vielen in der Welt um ihre Erfolge beneidet wird. Und Grund für Selbstvertrauen gab es durchaus. Immerhin war der erste, nachprüfbar wirksame Impfstoff gegen Covid-19 in Deutschland entwickelt, getestet, für Europa zugelassen und für die Produktion, auch in anderen Ländern, freigegeben worden.

124 Allerdings begleitet von wenig hilfreichen Diskussionen über Impfreiheitenfolgen und angebliche Verschwendung bei der Maskenbeschaffung im Frühjahr 2020.

125 Vgl. z.B. Jasper von Altenbockum, Die Republik leidet unter Massenpsychose“, FAZ, 26.2.2021 <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/corona-versagen-deutschland-leidet-unter-massenpsychose-17216264.html?premium>.

Tritt man als Beobachter einen Schritt zurück und nimmt das Ganze in den Blick, dann stellt sich die Frage, ob diese Entwicklung in ihrem Auf und Ab nicht eigentlich so oder so ähnlich zu erwarten gewesen war¹²⁶ oder ob sie tatsächlich in ihrem Verlauf spürbar günstiger hätte ausfallen, ja sogar kontrolliert und gesteuert werden können. Wie dem auch sei, in jedem Fall ist festzuhalten, dass Deutschland – bei durchaus vermeidbaren Einzelproblemen und teilweise erstaunlichen Schwachpunkten¹²⁷ – bisher im Vergleich zu vielen anderen Ländern eher gut als schlecht durch die Krise gekommen ist, weil für alle schwer am Covid-19-Virus erkrankten Menschen die nach den Umständen beste Krankenhausbetreuung gewährleistet war oder auch wenn die aktuell verabreichten Impfungen im Verhältnis zur Bevölkerung als Maßstab genommen werden¹²⁸. Gleichzeitig hat die breite Öffentlichkeit fast schon als selbstverständlich registriert, dass Wirtschaft und Unternehmen zwar ebenfalls von Lockdown-Maßnahmen betroffen waren, es aber immer wieder trotz internationaler Liefer- und Transportprobleme erstaunlich schnell geschafft haben, ihr Geschäft wieder in Gang zu bringen, wann immer sich die Möglichkeit dazu bot. Immerhin haben sie dafür gesorgt, dass Industrieproduktion, Absatz und Dienstleistungen nicht abgerissen sind, Arbeitsplätze damit gesichert werden konnten. So blieb die wirtschaftliche Grundlage stabil, auf der die Krisenbekämpfung kontinuierlich stattfinden konnte, und die Perspektive zur umfassenden Wiederbelebung der Wirtschaft ging zu keinem Zeitpunkt verloren. Das war in diesen Zeiten nicht wenig.

Daran gilt es jetzt anzuknüpfen – an die über Jahrzehnte hinweg immer wieder bestätigte Erfahrung, dass es in Deutschland Wirtschaft und Unternehmen sowie Politik und Verwaltung stets gemeinsam waren, die den Ausweg aus Krisen gefunden und geschafft haben. Das war so, als der traditionelle Verbund von Kohle und Stahl an Rhein, Ruhr und Saar in den 1960er Jahren begann, seine prägende wirtschaftliche Bedeutung zu verlieren, als in den 1970er Jahren zwei Ölkrisen mit rasanten Preissteigerungen

126 Vielleicht mit den Ausnahmen Oktober 2020 und März 2021. Im Oktober 2020 gab es einen deutlichen Anstieg der Inzidenzwerte, auf den die Bundeskanzlerin mit Gegenmaßnahmen reagieren wollte, was wiederum die Ministerpräsidenten erst zwei Wochen später für notwendig hielten. Im März 2021 votierten die Ministerpräsidenten für Lockerungen, obwohl der Trend von Inzidenzzahlen und Intensiv-Betten-Belegung dies zu diesem Zeitpunkt nicht als krisengerecht erscheinen ließ.

127 Insbesondere die geringe Reaktionsgeschwindigkeit und Improvisationsfähigkeit staatlicher Schulverwaltungen und die nicht funktionierende Auszahlung von Hilfgeldern an Unternehmen und Selbstständige haben sich eingepreßt.

128 Vgl. Mathieu, E., Ritchie, H., Ortiz-Ospina, E. et al., A global database of Covid-19 vaccinations, Nat Hum Behav (2021) – Last updated 13 June 2021.

die Unternehmen zu schnellen Anpassungen von Absatz, Produktion und Arbeitsplätzen zwangen, dann als zu Beginn der 1980er Jahre Inflation, Globalisierung und Automatisierung die deutsche Industrie vor ganz neue Herausforderungen stellten¹²⁹, später in den 1990er Jahren, als mit der Wiedervereinigung die Integration der gesamten ostdeutschen Wirtschaft in Marktwirtschaft und Welthandel auf der Tagesordnung stand, dann Ende der 1990er Jahre die ‚Sozialstaatskrise‘ mit den daraus entstandenen Hartz-Reformen und erneut weniger als 10 Jahre später, als in der Finanz- und Euro-Krise einmal mehr Arbeit, Beschäftigung und Wohlstand in Gefahr gerieten.

In diesen kritischen Situationen waren Staat und Wirtschaft noch mehr als sonst aufeinander angewiesen, und sie haben jeweils alles darangesetzt, in einer Art ‚Konzertierter Aktion‘¹³⁰ gemeinsam aus der Krise herauszukommen. So hat es nach Ausbruch der Finanzkrise 2008 denn auch nur 2 Jahre gedauert, bis das Bruttoinlandsprodukt in Deutschland wieder den Vorkrisenstand erreicht und überschritten hatte, während dafür in anderen Ländern bis zu 7 Jahre notwendig waren¹³¹. Möglich wurde dies, weil Wirtschaft und Politik, Unternehmen und Verwaltung – jeder für sich – so aufgestellt waren, dass die gewollte Unterstützung auch effizient geleistet werden konnte und letztlich im Ergebnis wirksam wurde – auch das keine Selbstverständlichkeit, wie der Blick über Grenzen hinweg zeigt. Flüchtlingskrise und Corona-Pandemie haben allerdings auch erkennen lassen, dass die Verwaltung in Deutschland zuletzt in ihrer Leistungsfähigkeit nicht mehr auf der Höhe der Zeit war¹³². Ersichtlich ist Deutschland bei der Digitalisierung seiner öffentlichen Verwaltungen sowie in relevanten Bereichen der öffentlichen Infrastruktur gegenüber anderen westlichen Demokratien und Asien deutlich im Rückstand. Die Dringlichkeit, sich hier nicht länger in föderalen Zuständigkeiten, inkompatiblen Einzellösungen oder langwie-

129 Man denke z.B. an das zu Beginn der 1980er Jahre aufkommende Schlagwort von den ‚leeren Fabriken‘ (gemeint waren Fabriken mit voll-automatisierten Maschinen und Anlagen ohne Bedienungspersonal).

130 Dieser Begriff wurde geprägt vom früheren Bundeswirtschafts- und später auch -finanzminister Karl Schiller im Zusammenhang mit dem im Mai 1967 verabschiedeten ‚Wachstums- und Stabilitätsgesetz‘ und bezeichnete „ein gleichzeitiges aufeinander abgestimmtes Verhalten der Gebietskörperschaften, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände“.

131 Dies trifft insbesondere für Italien zu, das Land mit der zweitgrößten Industrie in Europa, wo dies erst in 2015 der Fall war. Hier war die Industrie am stärksten von den Folgen der Finanzkrise betroffen. In Deutschland war die Industrieproduktion 2014 wieder auf Vorkrisenstand, in Italien ist der Stand von 2007 bis heute nicht mehr erreicht worden!

132 Vgl. dazu Kapitel 7 und 8.

rigen Planungs- und Genehmigungsverfahren selbst zu behindern, wurde schonungslos offengelegt.

Eilige Abhilfe ist um so mehr geboten, als neben der Pandemie bereits neue Herausforderungen nach vorn drängen bzw. dort schon angekommen sind: die Digitalisierung unserer kompletten Infrastruktur sowie der Klimaschutz in all seinen Facetten. Wirtschaft, Infrastruktur und Gesellschaft müssen umfassend umgebaut werden, und zwar im ‚laufenden Betrieb‘, damit bei diesem Umbau Wachstum, Arbeitsplätze, Sozialstaat und Wohlstand keinen irreparablen Schaden nehmen. Dass diese historische Herausforderung enorme Anstrengungen erfordert wird, zeigt schon der hierfür verbleibende Zeitraum von gerade einmal 20 bis 25, maximal 30 Jahren¹³³. Dieses - an der Aufgabe gemessene - klein gewordene Zeitfenster macht deutlich, was auf Politik und Verwaltung zukommt. Denn sie müssen die Rahmenbedingungen schaffen, d.h. die ‚Leitplanken‘ festlegen, entlang derer dieser geradezu gigantische Umbau in einem so knapp bemessenen Zeitraum gelingt, und zwar in einer Weise, dass die Akteure in Unternehmen, Wirtschaft und Gesellschaft diesen Weg auch schaffen können – aus heutiger Sicht vielleicht so etwas wie die Quadratur des Kreises.

Politik und Verwaltung werden diese Herausforderung nur bestehen können, wenn sie dafür bestmöglich aufgestellt sind. Die Krisenerfahrungen der letzten Jahre haben aber einer breiteren Öffentlichkeit das Gefühl vermittelt, dass dies derzeit nicht der Fall ist. Mehr noch: Über viele Jahre des politischen Wegschauens, des Weiter-So und des Nicht-Handelns ist im Vergleich zu anderen Ländern ein großer Modernisierungs-Rückstand entstanden, der nur mit überhöhtem, kostspieligem Ressourceneinsatz verdeckt werden konnte – ein Weg, der sicher so nicht fortgesetzt werden kann. Was also muss die Politik in Bund, Ländern und Gemeinden tun, damit unbequeme Entscheidungen doch noch getroffen, Versäumtes aufgeholt und Neues entschlossen in Angriff genommen wird, um den Standort Deutschland wieder auf die Erfolgspur zu bringen?

Fünf Punkte erscheinen mir dafür unabdingbar:

1. Planungs- und Genehmigungsverfahren – damit Investitionen und Klimaschutz sich nicht blockieren, sondern ‚ermöglichen‘

133 Der Strukturwandel an Rhein, Ruhr und Saar hat erkennbar mehr Zeit in Anspruch genommen. Auch in Ostdeutschland ist der Strukturumbuch – 30 Jahre nach der Wiedervereinigung – noch nicht abgeschlossen.

Was haben zügige Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung gemeinsam? Beide sind für eine große Industrienation wie Deutschland und deren Zukunftsfähigkeit von größter Bedeutung und jedermann in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft ist grundsätzlich dafür - dennoch geschieht wenig, und das meist noch zu spät. Das hat sicher damit zu tun, dass wenn etwas, das grundsätzlich und abstrakt positiv wahrgenommen, auf einmal konkret und in seinen Auswirkungen unmittelbar spürbar wird, die Reaktionen doch sehr unterschiedlich ausfallen. So ist jeder für erneuerbare Energien, aber ein Windrad im Vorgarten, das möglicherweise noch den Rotmilan und damit den Artenschutz gefährdet - das geht gar nicht.

Von daher waren die Planungs- und Genehmigungsverfahren in Deutschland in den zurückliegenden Jahrzehnten weniger eine Erfolgs- sondern eher eine Leidensgeschichte steckengebliebener Gestaltungsversuche¹³⁴. Verfahren von scheinbar ‚endloser‘ Dauer wie die Hamburger Elbvertiefung¹³⁵, die Sanierung bzw. der Neubau der Leverkusener Autobahn-Rheinbrücke¹³⁶ und die Planung des Fehmarnbelt-Tunnels¹³⁷ haben traurige Berühmtheit erlangt, aber auch ‚normale‘ Genehmigungsverfahren nehmen – von Ausnahmen abgesehen – beachtliche Zeit in Anspruch¹³⁸. Allen Versuchen, diese Verfahren zu beschleunigen und zu straffen, war eines gemeinsam: die Frage, wie lange denn ein normales Genehmigungsverfahren für eine normale Industrieanlage oder eine normale Straßen- bzw. Bahninfrastruktur dauern soll oder darf, wurde nicht einmal gestellt, geschweige denn beantwortet.

134 Vgl. zur längerfristigen Entwicklung z.B. Annette Guckelberger, Maßnahmen zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren – eine Zwischenbilanz, in: Jan Ziekow (Hrsg.), Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren, Berlin 1998, Seite 17ff; Thomas Kramer, Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren im Verkehrsbereich, Wiesbaden 2021.

135 2002 Antrag Hamburgs beim Bundesverkehrsministerium, 2019 Beginn Vertiefungsarbeiten.

136 2012 Erteilung Planungsauftrag, 2020 Kündigung Bauvertrag wegen Baumängeln, 2023 bzw. 2027 erwartete Fertigstellung Fahrtrichtungen Trier bzw. Dortmund.

137 1999 Kabinettsbeschluss Schleswig-Holstein, 2008 Staatsvertrag Dänemark/Deutschland, 2029 Fertigstellung.

138 vgl. etwa die Aussagen des Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts im Handelsblatt, 18.5.2021 (Seite 6) zur Dauer von Genehmigungsverfahren für größere Infrastrukturvorhaben: „nicht selten 10, 15 oder 20 Jahre(n)“ sowie „ein weiteres Jahr“ für einen eventuell folgenden Gerichtsprozess. Weitere Einzel- und Zeitangaben finden sich in der Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage Der Grünen zur „Situation der Infrastrukturplanung in Deutschland“: Bundestagsdrucksache 19/29971, 20.5.2021.

Nur ein einziges Mal hat es eine entschlossene Herangehensweise mit dem Blick ‚vom Ende her‘ gegeben: Nach der Wiedervereinigung kam der damalige Bundesverkehrsminister Günther Krause zu dem Schluss, dass mit den aus den ‚alten‘ Bundesländern kommenden Planungs- und Genehmigungsverfahren die Instandsetzung der ostdeutschen Verkehrsinfrastruktur einfach nicht zu machen sei. Ergebnis war sein Vorschlag für ein ‚Verkehrswegeplanungsbeschleunigungs-Gesetz‘ (1991), das nicht nur durch die Länge seines Namens aus dem Rahmen fiel, sondern auch durch seine klare Zielsetzung - die Dauer der herkömmlichen Verfahren spürbar zu verkürzen, ja zu halbieren¹³⁹ Dies funktionierte so gut, dass wesentliche Teile bereits 1993 mit dem Planungsvereinfachungs-Gesetz¹⁴⁰ auf das gesamte Bundesgebiet übertragen wurden.¹⁴¹ Einer der wenigen Fälle, in denen der Westen Deutschlands sich dazu durchrang, vom Osten zu lernen! Keine der vielen ‚Beschleunigungsanläufe‘ in den folgenden Jahren hat auch nur annähernd eine vergleichbar durchschlagende Wirkung erzielt.

Einen besonderen Platz in dieser ‚unendlichen Geschichte‘ von Versuchen zur Verfahrensbeschleunigung verdient der Beschluss des Koalitionsausschusses vom 8. März 2020, mit dem sich die Spitzen von CDU/CSU und SPD nicht nur für ein Investitionsbeschleunigungs-Gesetz aussprachen, sondern darüber hinaus auf immerhin sieben Seiten inhaltliche „Eckpunkte zur Planungsbeschleunigung“ festlegten. Bemerkenswerterweise wurden dann allerdings im Juli 2020 mit dem Entwurf zum Investitionsbeschleunigungsgesetz¹⁴² drei zentrale Punkte aus dem Koalitionspapier nicht aufgegriffen: Standardisierung im Natur- und Artenschutz, Wissensplattform für Fragen des Umwelt-, Natur- und Artenschutzes sowie Sicherstellung digitalisierter Verwaltungsverfahren – Punkte, die gerade wegen ihrer besonderen Relevanz den Weg in den Koalitionsbeschluss gefunden hatten. Obwohl der

139 U.a. durch die Möglichkeit für die Länder, auf die Durchführung von Raumordnungsverfahren zu verzichten. Vgl. hierzu auch den Gesetzentwurf, Bundestags-Drucksache 12/1092, v.a. Seite 1,2 und 8 sowie die Debatte im Deutschen Bundestag: 1. Lesung am 6.9.1991 (Bundestags-Plenarprotokoll 12/39, S. 3287B-3297D) sowie 2. und 3. Lesung am 7.11.1991 (Bundestags-Plenarprotokoll 12/54, S. 4545B-4558C).

140 Gesetz zur Vereinfachung der Planungsverfahren für Verkehrswege vom 17.12.1993, BGBl I (1993), Seite 2123-2135.

141 Ich hatte damals als Beauftragter der Bundesregierung für Ostdeutschland die Gelegenheit zu erleben, warum diese Initiative im bundesdeutschen Regierungssystem in kurzer Zeit gegen viele Widerstände durchgesetzt werden konnte - im Wesentlichen, weil Bundeskanzler und zuständiger Bundesminister sich persönlich voll hinter diese herausfordernde Gesetzgebungsinitiative stellten.

142 Gesetz zur Beschleunigung von Investitionen vom 3.12.2020, BGBl I (2020), Seite 2694-2701.

Normenkontrollrat mehrfach auf das ‚Vergessen‘ dieser durchaus relevanten Vorgaben des Koalitionsausschusses hingewiesen hat, hat die Bundesregierung es dabei belassen.

Der Normenkontrollrat hat daraufhin im November 2020 und noch einmal im Mai/Juni 2021 – im Zusammenhang mit der Verabschiedung der Klimaschutzziele für 2030 und 2045 - Vorschläge zur zusätzlichen Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren entwickelt, der Bundesregierung zugeleitet und veröffentlicht¹⁴³. Er wollte damit ein Zeichen setzen, dass die verabschiedeten Klimaziele nur erreicht werden können, wenn die in wichtigen Punkten weiterhin unerledigten Hausaufgaben in Sachen Planungs- und Genehmigungsverfahren von der Bundesregierung energischer, entschlossener und konsequenter als bisher angegangen werden. Hier fehlt es an öffentlicher und politischer Aufmerksamkeit!¹⁴⁴

Damit bleibt die grundsätzliche Frage ungelöst, ob die in Deutschland übliche Dauer von Genehmigungsverfahren vereinbar ist mit den enormen Investitionen und Umbauten unserer Infrastruktur, vor denen wir jetzt und in den kommenden Jahren stehen, um Klimaneutralität in allen Bereichen von Wirtschaft und Gesellschaft zu erreichen. Konkret lautet die Frage: Wenn bei Infrastrukturvorhaben (z.B. überregionale Stromtrassen, Ausbau von Eisenbahn und Wasserstraßen) und großen Industrieanlagen (z.B. Umbau von Chemie- und Stahlunternehmen zur Klimaneutralität) mit Genehmigungsverfahren von 8 bis 10 Jahren Dauer oder mehr gerechnet werden muss, ggf. noch mit 1 oder 2 weiteren Jahren für gerichtliche Auseinandersetzungen, wie können dann die für 2030/2040/2045 festgelegten Klimaschutz-Ziele (noch) erreicht werden? Hier wird deutlich: Klimaneutralität lässt sich nicht mit der ‚angezogenen Handbremse‘ unserer geltenden Planungs- und Genehmigungsverfahren erreichen. Die Zukunftsfähigkeit des Standorts Deutschland steht auf dem Spiel, wenn wir hier nicht besser werden.

143 Am 24. Juni 2021, abrufbar unter www.normenkontrollrat.bund.de. Die drei von der Bundesregierung ‚vergessenen‘ Punkte aus dem Koalitionsbeschluss vom 8. März 2020 wurden wegen ihrer Bedeutung in das NKR Konzept „Planungs-, Genehmigungs- und Gerichtsverfahren für einen effektiven Klimaschutz“ integriert.

144 Diese Aufmerksamkeit hat demgegenüber die neue Tesla-Autofabrik im brandenburgischen Grünheide östlich von Berlin erhalten. Dieser Fall dürfte aber eher untypisch sein, weil hier im Wesentlichen auf der Grundlage des „§ 8a Zulassung des vorzeitigen Baubeginns“ des Bundes-Immissionsschutzgesetzes gearbeitet wird, der an ganz bestimmte Bedingungen gebunden ist, vor allem die Pflicht zur Herstellung des ursprünglichen Zustands im Fall der Nicht-Genehmigung einschl. der Stellung entsprechender Sicherheiten. Das dürfte für die allermeisten Unternehmen nicht darstellbar sein.

Deshalb sehe ich die nächste Bundesregierung vor folgenden Aufgaben:

- Ausgehend von den beschlossenen Klimaschutz-Zielen – politische Festlegung von beispielsweise 5 Jahren als ‚Normalfall‘ für Planungs- und Genehmigungsverfahren von Infrastruktur- und größeren Industrieprojekten einschließlich eventuell nachfolgender Gerichtsverfahren¹⁴⁵.
- Festlegung inhaltlicher Vorgaben sowie eines Fahrplans für die Anpassung von Planungs- und Genehmigungsverfahren an die Erfordernisse des Klimaschutzes.
- Zuordnung der Gesamtverantwortung für Planungs- und Genehmigungsverfahren zu einem Ressort, beispielsweise dem Bundeswirtschaftsministerium – über die fachlichen Zuständigkeiten einzelner Bundesministerien hinweg.
- Klare Regelungen mit verbindlichen Fristen für die Abstimmung zwischen Bund, Ländern und Gemeinden, um festgelegte Verfahrensfristen für Genehmigungsverfahren ebenen-übergreifend zu gewährleisten – gerade bei Vorhaben von überregionaler Bedeutung.
- Stellungnahme zu den bisher unbeantworteten Vorschlägen des Normenkontrollrats zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren sowie der damit verbundenen Gerichtsverfahren.

Planungs- und Genehmigungsverfahren sollten (hoffentlich) nach der Bundestagswahl im September 2021 die politische Aufmerksamkeit gewinnen, an der es bisher immer wieder gefehlt hat.

2. Digitalisierung – Ausstieg aus der Komplexitätsfalle, Gesamtkonzept für Bund, Länder und Gemeinden, Standardisierung und Verbindlichkeit im Mittelpunkt¹⁴⁶

Damit die Digitalisierung hierzulande zu nachhaltigen Erfolgen führt, muss die neue Bundesregierung ab Herbst 2021 folgende Punkte zügig abarbeiten:

145 Bei Gerichtsverfahren ist zur Beschleunigung – neben eventueller Verkürzungen des Klageweges und der Schaffung zusätzlicher, geeigneter Kammern - vor allem ein obligatorischer früher Erörterungstermin notwendig, um eine Konzentration auf entscheidungserhebliche Fragestellungen und die Festlegung eines frühzeitig erstellten Verfahrensfahrplans zu erreichen; siehe hierzu im Einzelnen: Möglichkeiten zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren über Vorhaben zur Errichtung von Infrastruktureinrichtungen und Industrieanlagen, Gutachten für den Nationalen Normenkontrollrat, erstellt von Prof. Dr. Wolfgang Ewer, 2019; abrufbar unter www.normenkontrollrat.bund.de.

146 Siehe dazu im Einzelnen Kapitel 7.

- Konsequenter Vorrang für Standardisierung und Verbindlichkeit bei allen Digitalisierungsschritten – damit wir aus der ‚Komplexitätsfalle‘ herauskommen.
- Umsetzung dieses Vorrangs durch den IT-Planungsrat. Konzentration seines Auftrags auf die strategischen Fragen der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland und deren Umsetzung – mit Verbindlichkeit für Bund, Länder und Kommunen. Für Entscheidungen ist nur die Zustimmung des Bundes sowie der Mehrheit der Länder erforderlich¹⁴⁷.
- Entlastung des IT-Planungsrats von kurzfristigen operativen Aufgaben, die auf die FITKO übergehen. Diese wird dafür schnellstmöglich zur Digitalisierungs-Agentur für die selbständige Wahrnehmung aller operativen Aufgaben ausgebaut.
- Übertragung der Umsetzung der Registermodernisierung sowie des Unternehmensbasisregisters auf IT-Planungsrat und FITKO (wie beim OZG); Definition und Monitoring verbindlicher Meilensteine, insbesondere für die Einführung einer einheitlichen Wirtschaftsidentifikationsnummer (Voraussetzung für ein gelingendes Unternehmensbasisregister); Gewährleistung anhaltender politischer Unterstützung durch Bund, Länder und Gemeinden für beide Vorhaben.
- Datenschutzvertreter werden frühzeitig in die Erarbeitung von Digitalisierungskonzepten einbezogen; bei Einwänden müssen sie alternative, inhaltlich gleichwertige Lösungen sowie den damit verbundenen zusätzlichen Aufwand darstellen.

An der Klärung dieser zentralen, letztlich politisch zu entscheidenden Fragen hängen Erfolg bzw. Nicht-Erfolg der Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland - und nicht daran, ob wir nun ein Bundesdigital-Ministerium haben oder nicht.

147 Die viel zu komplizierten Anforderungen an Entscheidungen im IT-Planungsrat (§ 1 und 2 des Vertrags zur Ausführung von Artikel 91c GG) sind mit der Eilbedürftigkeit der Digitalisierung nicht vereinbar. Gegenwärtig sind Beschlüsse an die Zustimmung des Bundes sowie einer Mehrheit von 11 Ländern gebunden, „welche mindestens zwei Drittel ihrer Finanzierungsanteile nach dem Königsteiner Schlüssel abbildet“. Dies muss geändert werden in „Zustimmung des Bundes sowie einer Mehrheit der Länder“. Dass dies erreichbar ist, zeigen die wesentlich weitergehenden Befugnisse des Bundes bzw. Bundesinnenministers nach dem OZG, denen der Bundesrat 2017 bei der Verabschiedung des OZG zugestimmt hat.

3. Verwaltung – mit Stresstest, Vernetzung und Kunden-Service-Kultur¹⁴⁸

Der Normenkontrollrat hat seine Reformüberlegungen vom November 2017¹⁴⁹ aktualisiert und die Erfahrungen der Corona-Pandemie mit einbezogen. Ergebnis war die Initiative „Leistungsfähige Verwaltung - Zukunftsfester Staat. Empfehlungen für eine nachhaltige Modernisierung – in der Krise, wie im Alltag“¹⁵⁰ mit den Kernpunkten:

- Audits – Leistungsfähigkeit und Modernisierungsgrad einer Behörde bestimmen.
- Stresstests – Handlungsfähigkeit einer Behörde in einer Überlastsituation prüfen.
- Unabhängiger Expertenrat – Audits und Stresstests nachhalten und auswerten, permanente Lobby für Staats- und Verwaltungsmodernisierung unabhängig vom politischen Tagesgeschäft.

Wenn wir ernsthaft an die Umsetzung dieser Punkte gehen, stellen sich weitergehende Reformfragen, wie z.B.: Bedeutet Subsidiarität heute noch das Gleiche wie vor 70 Jahren? Verlangt die stark gestiegene Komplexität des Vier-Ebenen-System von Kommunen, Ländern, Bund und EU nicht neue Aufgabenabgrenzungen? Braucht es hier nicht durchgehende, ebenen-übergreifende Standards z.B. für Daten, Prozesse, Digitalisierung, Plattformen, und Nutzerorientierung, um bürger- und unternehmensnahe Dienstleistungen zeitgemäß anbieten zu können? Kann das im Grundgesetz (Art. 65 Satz 2) festgeschriebene Ressortprinzip so bestehen bleiben oder werden nicht auch hier Standards für Kommunikation, Arbeitsweisen, gemeinsame Prozesse zur Vorbereitung gesetzlicher Regelungen mit Praxistauglichkeit benötigt? Kommt der ‚Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers‘¹⁵¹ nicht heute eine andere Bedeutung zu - angesichts sich weiter ausdifferenzierender Fachgebiete und gleichzeitig wachsender Interdependenzen politischer Aufgabenbereiche? Wie kann Dienstleistungsorientierung zu einem tatsächlich gelebten Leitmotiv der Verwaltung werden? Wie legt die öffentliche Hand Rechenschaft über Leistungen und Leistungsfähigkeit ab, wenn Leistungsvergleiche zwischen öffentlichen Akteuren weiterhin als Tabu behan-

148 Siehe dazu auch Kapitel 8.

149 Nationaler Normenkontrollrat, Anmerkungen zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung: Schlussfolgerungen aus der Flüchtlingskrise für die Handlungs- und Zukunftsfähigkeit von Staat und Verwaltung, November 2017; abrufbar unter www.normenkontrollrat.bund.de.

150 Siehe zu den Einzelheiten Kapitel 8, Seite 108ff.

151 Art. 65 Satz 1 GG.

delt werden, obwohl Art. 91d des Grundgesetzes dies ausdrücklich vorsieht? Es wird spannend sein zu sehen, welche Dynamik die Modernisierung von Staat und Verwaltung gewinnt und entfaltet, wenn sie einmal Fahrt aufgenommen hat.

Eine solch umfassende und weitreichende Modernisierung steht im engsten Zusammenhang mit dem Einsatz von IT, Automatisierung und künstlicher Intelligenz (KI), kurz der Digitalisierungs-Agenda. Digitalisierung macht es möglich, dass Routineaufgaben digital-automatisch ablaufen und so Personal verfügbar wird, das sich um Problemlösungen für anspruchsvollere Fragen kümmert, um Bürger und Unternehmen nicht mit Textbausteinen, sondern individualisierten Lösungen zu ‚bedienen‘. Dabei ermöglicht die Registermodernisierung eine Service-orientierte Vernetzung der verschiedenen Behörden und stellt den Verwaltungen vor Ort alle Daten und Informationen zur Verfügung, die für die jeweilige ‚Problem-Lösung‘ gebraucht werden (Once-Only)¹⁵².

Damit solche Vorstellungen nicht nur auf dem Papier bleiben, müssen sie in den Koalitionsverhandlungen nach der Bundestagswahl im Herbst 2021 abgesprochen und von der neuen Bundesregierung dann entschlossen angepackt werden.

4. Gesetzgebung – nur mit Praxistauglichkeit und Digitalisierungs-TÜV¹⁵³

Gesetzliche Regelungen sind der wesentliche Transmissionsriemen, mit dem die durch Wahlen legitimierte, politische Willensbildung in den Alltag von Bürgern, Unternehmen und Gesellschaft übersetzt wird. Daraus ergeben sich die Anforderungen, die an die Gesetzgebung und an den Prozess, mit dem sie vorbereitet wird, gestellt werden: Legitimation und Praxistauglichkeit.

An dieser Stelle geht es um den zweiten Punkt – die Praxistauglichkeit. Es liegt auf der Hand, dass für deren Beurteilung sowohl der Einschätzung der Vollzugsbehörden als auch der Erfahrung der Betroffenen eine besondere Bedeutung zukommt – Erfahrungen, die in den Bundesministerien üblicherweise nicht verfügbar sind. Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) sieht deswegen entsprechende Anhörungen vor, die sich in den letzten Jahren allerdings dadurch ausgezeichnet haben, dass sie immer häufiger unter sehr knappen Zeitvorgaben stattgefunden

152 Dafür muss die gesetzliche Ermächtigung für die jeweilige Registerverknüpfung vorliegen, womit das Registermodernisierungsgesetz begonnen hat.

153 Siehe dazu im Einzelnen Kapitel 9.

haben, die eine sinnvolle Durchführung und vor allem Auswertung stark eingeschränkt oder in nicht wenigen Fällen praktisch unmöglich gemacht haben.¹⁵⁴ Im Ergebnis ist festzustellen, dass die Einhaltung der vorgesehenen Fristen bei relevanten Gesetzesvorlagen inzwischen zur Ausnahme geworden ist, während Kürzungen oder völliger Ausfall von Anhörungen mittlerweile die Regel darstellen. Dass diese Entwicklung der Qualität der Gesetzesvorbereitung nicht dienlich gewesen ist, braucht keine weitere Begründung.

Mit Abstand wichtigster Nachteil des derzeit üblichen Vorbereitungsprozesses für Gesetzesvorhaben – selbst wenn alle vorgesehenen Fristen und Beteiligungen beachtet werden – besteht darin, dass die Beteiligung von Vollzugsbehörden und Betroffenen in aller Regel zu spät erfolgt – nämlich erst dann, wenn die Arbeiten am Gesetzestext selbst ganz oder weitgehend abgeschlossen sind. Das bringt die Gefahr mit sich, dass Beteiligungen von Vollzugsbehörden und Betroffenen sehr schnell Alibi-Charakter annehmen können, weil das federführende Ressort verständlicherweise nicht gern die Arbeit am mehr oder weniger mühsam fertiggestellten Gesetzestext, der die Ressortabstimmung meist schon durchlaufen hat, wieder neu eröffnen möchte.

Diese ernüchternden Erfahrungen der letzten Jahre haben den Normenkontrollrat veranlasst, sich eingehend mit der Frage auseinanderzusetzen, ‚wie werden auf der Bundesebene eigentlich Gesetze gemacht?‘ Und wie können dabei Praxis- und Digitalisierungstauglichkeit einen relevanten Stellenwert erhalten?¹⁵⁵ Im Ergebnis hält er folgende grundlegende Veränderungen für erforderlich:

- Festlegung der politischen Ziele für ein Gesetzgebungsvorhaben in einem „Zielepapier“¹⁵⁶ – noch ohne Vorgaben bestimmter Maßnahmen und Instrumente für die Umsetzung; so kann sich die Ministerialebene zunächst ein tiefergehendes Verständnis der Wirkungszusammenhänge verschaffen, *bevor* ein geeignetes Steuerungs- und Regelkonzept entwickelt wird.

154 Siehe hierzu im Einzelnen Kapitel 9, Seite 119ff.

155 Siehe hierzu auch das Gutachten ‚Erst der Inhalt, dann die Paragraphen‘ im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats (Hrsg.), erstellt durch McKinsey & Company, Oktober 2019, abrufbar unter www.normenkontrollrat.bund.de.

156 Das „Zielepapier“ soll folgende 5 Fragen beantworten: 1. Was ist das Ziel? 2. Warum ist das Ziel aktuell relevant? 3. Wie sieht Erfolg aus? 4. Welche Indikatoren messen den Fortschritt? 5. Was ist der Zeithorizont? Vgl. dazu im Einzelnen: Gutachten (voranstehende Fußnote), a.a.O., Seite 35ff. Hinzu kommen sollte noch die Frage, ob ein Gesetz überhaupt notwendig ist.

- Frühzeitige Einbindung von Expertise aus der Praxis – konsequente Nutzerorientierung durch obligatorische ‚Gesetzgebungslabore‘¹⁵⁷ mit Adressaten, Vollzugsbehörden und sonstigen Experten.
- Systematische Prüfung der Digitalisierungstauglichkeit – Digitalisierungs-TÜV.
- Eingehende und zeitlich ausreichende fachliche und politische Erörterung des vorgesehenen Gesetzesinhalts *vor* juristischer Ausformulierung - Abstimmung eines allgemeinverständlichen Eckpunktepapiers mit Betroffenen und Sachkundigen *vor* Erstellung des Rechtstextes/Referentenentwurfs.
- Übersetzung dieser Schritte in einen modifizierten standardisierten Ablauf der Gesetzesvorbereitung - entsprechende Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO).
- Abhängigkeit der Kabinettsreife einer Gesetzesvorlage von dem Nachweis der oben aufgeführten Einzelschritte und Beteiligungen nach verbesserter GGO – Ausnahmen nur durch den Chef des Kanzleramtes mit Begründung.
- Einführung eines – möglichst öffentlichen – Monitorings zu den Vorbereitungsschritten eines Regelungsvorhabens und den dabei realisierten Fristen.

Die Umsetzung dieser Punkte würde die Gesetzesvorbereitung des Bundes tiefgreifend umgestalten, der zu erwartende Widerstand aus Politik und Bundesministerien dürfte dementsprechend massiv sein. Denn die weitgehende Eigenständigkeit der Ressorts und die immer wieder anzutreffende Neigung zu politischen ‚Deals‘ verbunden mit ‚zielführenden Verfahrensabkürzungen‘ würden einem neuen Verfahren unterworfen, das anderen Akteuren mehr Raum und Geltung verschafft. Betroffene, Vollzug vor Ort und Praxis erhielten – zusammen mit und integriert in die Durchsetzung politischer Ziele – tatsächlich einen relevanten Stellenwert, noch dazu verbunden mit mehr Transparenz über den realen Ablauf der Gesetzesvorbereitung. Eine solche ‚Kulturrevolution‘ könnte sich als hilfreich erweisen – für die Qualität der Gesetzesinhalte, aber auch, wenn es darum geht, die Glaubwürdigkeit des Handelns von Politik und Verwaltung nachhaltig zu stärken.

157 Damit wird an die erfolgreiche Arbeit der sog. ‚Digital-Labore‘ bei der OZG-Umsetzung angeknüpft.

5. Ziviler Krisenmechanismus – mit wirksamer Gesamtsteuerung und Flexibilität in der Umsetzung

Als Deutschland 1968 über die sog. ‚Notstandsgesetze‘ diskutierte, ging es um die Sicherung der staatlichen Handlungsfähigkeit im Verteidigungsfall und bei Naturkatastrophen¹⁵⁸. Niemand hat damals daran gedacht, es könnte auch noch andere Krisensituationen geben, für deren Bewältigung unsere komplizierte föderale Ordnung mit ihrer breiten Verteilung von Zuständigkeiten und Verantwortung vielleicht nicht oder nur bedingt geeignet sein könnte.

Das hat sich spätestens mit der Corona-Pandemie verändert. Schon in der Flüchtlingskrise 2015/2016 stand in den ersten Wochen und Monaten die Frage im Raum, ob Bund, Länder und Gemeinden mit ihren abgegrenzten Zuständigkeiten und Kompetenzen in der Lage seien, über diese fest gefügten ‚Binnen-Grenzen‘ hinweg schnell und effizient Kräfte zu bündeln, um mit überregionalen Herausforderungen wie Flüchtlingsströmen erfolgreich umzugehen. Diese Zweifel meldeten sich in der Corona-Pandemie zurück, hier allerdings nicht zu Beginn, sondern erst, als mit der Dauer der Krise die anfängliche ‚Schockwirkung‘ nachließ und die Schwächen des ‚unverbindlichen Miteinanders‘ von Bundesregierung und Ministerpräsidenten deutlicher zutage traten. Besonders sichtbar wurde das, als Bundeskanzlerin und Ministerpräsidenten an Wendepunkten der Pandemie im Oktober 2020 und dann erneut im März 2021¹⁵⁹ zu unterschiedlichen Beurteilungen der aktuellen Pandemieentwicklung und zu divergierenden Schlussfolgerungen kamen, die ihrerseits zu abweichenden Empfehlungen für Folgemaßnahmen führten. Gerade in der kritischen Situation der Pandemie wirkte das nicht vertrauensstiftend, sondern trug zu Verunsicherung und Irritationen in der Bevölkerung bei.

Die Ursache hierfür sehe ich in der fehlenden Verbindlichkeit dieser Art von ‚freibleibender Krisensteuerung‘. Der Umstand, dass sich in dieser vom Grundgesetz nicht vorgesehenen, daher letztlich unverbindlichen

158 Mit einer Reihe von Grundgesetzänderungen wurde eine ‚Notstandsverfassung‘ in das Grundgesetz eingefügt. Begleitet wurde dies von einer heftigen öffentlichen Diskussion und vielen, teilweise gewalttätigen Demonstrationen, in deren Verlauf wiederholt Erwartungen geäußert wurden, dass diese ‚Notstandsgesetze‘ nach ihrem Inkrafttreten sehr schnell zum Ende der Demokratie in der Bundesrepublik führen würden. Es kam anders: Nach dem Tag des Inkrafttretens am 28. Juni 1968 ist dieses Thema sozusagen über Nacht bis heute vollständig aus der Öffentlichkeit verschwunden, beinahe als ob es diese Diskussion nie gegeben hätte!

159 Siehe hierzu Seite 134, Fußnote 126.

„Führungsrunde“ eine Bundeskanzlerin und 16 Ministerpräsidenten treffen, führt zu der Frage nach der Wahrscheinlichkeit, dass es hier zu einer einvernehmlichen Lagebeurteilung mit ebenso einheitlichen Schlussfolgerungen kommt. Konsens in einer solchen Runde dürfte um so unwahrscheinlicher werden, je facettenreicher und regional unterschiedlicher sich eine Krise entwickelt – eine Tendenz, die sich mit dem Andauern einer Krise verstärkt. Gleichzeitig wächst vor Ort in den Regionen mit der Zeit der Druck, den unterschiedlichen Gegebenheiten und Interessen so weit wie möglich entgegenzukommen – zunehmend unabhängig davon, welche Rückwirkungen sich daraus jenseits der Tagesaktualität möglicherweise für die Entwicklung im jeweiligen Land sowie in Deutschland insgesamt ergeben könnten.

Zugleich hat Corona gezeigt, dass eine einheitliche Strategie für Gesamtdeutschland sehr wohl mit einer Flexibilität bei der Umsetzung dieser Strategie vor Ort vereinbar ist. Die Nachverfolgung von Infektionsketten stellt sich für Gesundheitsämter in einer Großstadt mit großer Bevölkerungsdichte sicher anders dar als in ländlichen Gebieten abseits der großen Ballungsräume. Gleiches dürfte für die Logistik von Teststellen, Impfkampagnen und die Bereitstellung von Krankenhaus-Betten mit Intensiv-Pflege gelten. Außerdem existieren in den Regionen bewährte Strukturen für Katastrophenfälle wie Feuerwehr, Technisches Hilfswerk und viele ehrenamtlich tätige Hilfsdienste etwa vom Roten Kreuz, den Maltesern, etc., die wichtige Beiträge leisten können. Das Krisenmanagement muss also so organisiert werden, dass die Stringenz der Gesamtstrategie mit der flexiblen Umsetzung in den Regionen und vor Ort effizient zusammengeführt werden. Nur eine Kombination von beidem gewährleistet überzeugende Krisenbewältigung in der Praxis und damit die so wichtige Akzeptanz.

Für eine erfolgreiche Krisenstrategie spielt noch etwas eine zentrale Rolle: Strategie-Entscheidungen müssen sorgfältig vorbereitet, eingeübt, umgesetzt und konsequent gesteuert - gewissermaßen generalstabsmäßig gehandhabt werden. Das denkwürdige Treffen von Bundeskanzlerin und Ministerpräsidenten am 22. März 2021, das in eine stundenlange Nachtsitzung mündete und zu letztlich nicht umsetzbaren Verabredungen führte, machte mehr als deutlich, dass es auch in unserem föderalen Staat eine Stelle mit „Profis“ für Krisenlagen geben muss, welche die Vorbereitung und Durchführung von Beschlüssen der obersten Regierungsstellen unserer Republik in der Hand hat. Die Pointe liegt darin, dass diese Stelle eigentlich in Gestalt des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) durchaus vorhanden war, aber aus Gründen, die einen eigenständigen Forschungsauftrag rechtfertigen würden, in der Corona-Krise nicht zum Einsatz kam.

Aus diesen Krisenerfahrungen ergeben sich für mich folgende ‚Hausaufgaben‘ für eine neue Bundesregierung nach der Bundestagswahl im September 2021:

- Die Gesamtsteuerung einer zivilen Krise in Deutschland bedarf einer besseren Stringenz: Spitzentreffen ohne die Möglichkeit von Mehrheitsbeschlüssen und ohne Verbindlichkeit dieser Beschlüsse sind dafür kaum geeignet.
- Bund und Länder müssen zu dieser Gesamtsteuerung in einem zivilen Krisenfall eine Vereinbarung treffen; Artikel 35 GG (Rechts- und Amtshilfe; Katastrophenhilfe) könnte als Anknüpfungspunkt dienen.
- In dieser Vereinbarung zwischen Bund und Ländern müssen Definition und Ausrufung eines bundes- oder landesweiten zivilen Krisenfalls geregelt werden.
- Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) wird zur zentralen Schaltstelle für die Vorbereitung und Umsetzung von Maßnahmen zur Krisensteuerung ausgebaut.
- BBK und die zuständigen Stellen der Länder üben regelmäßig die Bekämpfung von zivilen Krisen. Denn was nicht geübt wird, funktioniert nicht, wenn es darauf ankommt. Die diesen Übungen zugrundeliegenden Krisenszenarien werden von einer unabhängigen Stelle vorgegeben, die diese Übungen überwacht und auswertet. Die entsprechenden Berichte werden veröffentlicht.

In den letzten 12 Jahren ist die Bundesrepublik durch vier Krisen gegangen: Finanz-, Euro-, Flüchtlings- und Corona-Krise. Daraus lässt sich unschwer ableiten, dass die nächste Herausforderung ähnlicher Art nicht lange auf sich warten lassen wird. Deutschland hat es verdient, dass wir auf die nächste Krise besser vorbereitet sind.

Und: Deutschland muss darüber hinaus den Anspruch an sich selbst haben, in Sachen Verwaltung wieder Weltmeister und nicht Absteiger zu werden. In dieser Hinsicht besteht kein Erkenntnis-, sondern ein Umsetzungsproblem. Die Chance zur Umsetzung der längst als notwendig erkannten Reformen bietet sich nach der Bundestagswahl 2021. Es gilt, sie zu nutzen – daran werden wir gemessen!