

Der öffentliche Dienst »nach Corona«

Herausgegeben von
MARGRIT SECKELMANN
und VEITH MEHDE

Mohr Siebeck

Der öffentliche Dienst „nach Corona“



Der öffentliche Dienst „nach Corona“

Beiträge zum Festkolloquium für Hans Peter Bull
am 25. März 2022 an der Universität Hamburg

Herausgegeben von
Margrit Seckelmann und Veith Mehde

Mohr Siebeck

Margrit Seckelmann, geboren 1970, ist Professorin für Öffentliches Recht und das Recht der digitalen Gesellschaft an der Juristischen Fakultät der Leibniz Universität Hannover.

Veith Mehde, geboren 1969, ist Professor für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft an der Juristischen Fakultät der Leibniz Universität Hannover.

ISBN 978-3-16-163292-1 / eISBN 978-3-16-163293-8
DOI 10.1628/978-3-16-163293-8

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliographie; detaillierte bibliographische Daten sind über <https://dnb.dnb.de> abrufbar.

© 2023 Mohr Siebeck Tübingen. www.mohrsiebeck.com

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für die Verbreitung, Vervielfältigung, Übersetzung und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Das Buch wurde von Gulde-Druck in Tübingen aus der Times gesetzt, auf alterungsbeständiges Werkdruckpapier gedruckt und gebunden.

Printed in Germany.

Vorwort der Herausgeber

Hans Peter Bull hat am 17. Oktober 2021 das 85. Lebensjahr vollendet. Wie so viele Veranstaltungen in jener Zeit fand auch das Kolloquium zu seinen Ehren erst mit einiger zeitlicher Verzögerung statt, am 25. März 2022 im Gästehaus der Universität Hamburg.

Die Erfahrungen mit der Pandemie waren frisch, ja wurden zum Teil weiterhin gemacht. Masken und regelmäßige Tests gehörten nach wie vor zum Alltag. So hatte auch die Veranstaltung selbst ein Hygienekonzept zu beachten. Gleichzeitig waren die Lockerungen jener Beschränkungen deutlich wahrnehmbar, die zur Eindämmung des Virus verfügt worden waren. Was lag da näher, als auch diesen runden Geburtstag eines Verwaltungsrechtlers, -wissenschaftlers und -praktikers zum Anlass zu nehmen, über den öffentlichen Dienst in jenen Zeiten nachzudenken? „Nach Corona“ – eine Formulierung, die in jener Zeit keiner weiteren Erläuterung bedurfte, zugleich Hoffnung auf einen Neuanfang beschrieb wie eine Rückkehr zu einer zuvor selbstverständlichen Normalität möglich erscheinen ließ. Dass auf die eine oder andere Weise die Zeit in eine „davor“ und eine „danach“ geteilt sein würde, dies schien seinerzeit offensichtlich. Eine gerichtliche Aufarbeitung der Geschehnisse hatte gerade erst eingesetzt. So erging die vieldiskutierte Entscheidung des Ersten Senats vom 27. April 2022 zur einrichtungs- und unternehmensbezogenen Impfpflicht (1 BvR 2649/21, BVerfGE 161, 299) erst nach der Veranstaltung.

Themen für Vorträge ergaben sich in dieser spezifischen Situation zuhauf, die Begrenzungen eines Kolloquiums führten zur Auswahl auf einige besonders zentral erscheinende, verwaltungsbezogene Aspekte. Es schien (und scheint) immer noch nicht absehbar zu sein, was von den „pandemiebedingten“ Erleichterungen im Verfahrensrecht und den neuen Formen der Verwaltungsorganisation „aus dem Homeoffice“ nachhaltig ist und was nur unter den Bedingungen einer Ausnahmesituation geleistet werden konnte. Genau diese Frage aber wird wegweisend sein für den öffentlichen Dienst „nach“ Corona.

Der vorliegende Band dokumentiert die schriftlichen Fassungen der Vorträge, die auf dem Kolloquium gehalten wurden. Verzichtet wurde darauf, sich im Nachhinein als weitsichtiger darzustellen, als man es in der konkreten Situation gewesen ist. Daher wurden später ergangene Entscheidungen bzw. später vorgelegte Gesetzentwürfe (wie derjenige zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften zur Digitalisierung der Verwaltung, der am 26. Mai

2023 dem Bundesrat zugeleitet wurde, BR-Drs. 226/23) allenfalls kurz angesprochen, nicht jedoch weiter vertieft.

Das Nachwort gebührte selbstverständlich dem Jubilar selbst. Es ist Ausweis seiner erfreulich ungebrochenen Schaffensfreude und -kraft.

Der Freundeskreis des Seminars für Verwaltungslehre hat wiederum für die Unterstützung gesorgt, ohne die eine solche Veranstaltung nicht stattfinden könnte. Ihm und namentlich Konstanze Wagner und Dr. Andreas Dressel sei herzlich gedankt. Sie hatten kurz zuvor die Koordination des Freundeskreises von Dr. Hans-Hermann Zahn übernommen, der den Freundeskreis lange mit großem Engagement geleitet hatte. Er verstarb am 6. Februar 2022, durfte also das Kolloquium, das ihm zweifellos sehr gefallen hätte, leider nicht mehr erleben. Die von großer Herzlichkeit geprägte Veranstaltung erhielt so auch eine sehr traurige Seite.

Veith Mehde und Margrit Seckelmann

Inhaltsverzeichnis

Vorwort der Herausgeber	V
<i>Veith Mehde</i> „Corona“ als verwaltungspolitisches Argument	1
<i>Andreas Dressel</i> Die Hamburgische Verwaltung in der Corona-Krise	19
<i>Margrit Seckelmann</i> „Digitalisierung als Antwort?“ – Was folgt aus der COVID-19-Pandemie für die öffentliche Verwaltung?	33
<i>Hans-Heinrich Trute</i> Follow the Science? Zum Verhältnis von Wissenschaft und Politik/Verwaltung in der COVID-19-Pandemie	49
<i>Hans Peter Bull</i> Nachwort: Erfolge und Defizite der Corona-Bekämpfung durch Politik und Verwaltung	85
Autorenverzeichnis	97

„Corona“ als verwaltungspolitisches Argument¹

Veith Mehde

I. Einleitung

„Corona hat gezeigt“ lautet eine Formulierung, mit der, wie es scheint, in ganz unterschiedlichen Zusammenhängen die Erfahrung einer Pandemie in die Bekräftigung einer politischen Aussage umgemünzt werden kann. In der Tat hat der Umgang mit der Pandemie vieles gezeigt, das als mehr oder minder unstrittig gelten kann. Dazu gehört jedenfalls auch der Wert eines handlungsfähigen Staates, wengleich manche Kritik an den Maßnahmen der Pandemiebekämpfung sich eher gegen die Intensität der getroffenen Maßnahmen richtet und damit die Feststellung einer eher übergroßen Handlungsfähigkeit einschließt. Immer wieder geht es in solchen Diskussionen auch um die Einschätzung, ob eine bestimmte Maßnahme und damit ein besser oder anders organisierter Staat zu einer Situation geführt hätte, in der bestimmte beschränkende Maßnahmen nicht mehr nötig gewesen wären. Viele der Aussagen zum Umgang mit der Pandemie betreffen dabei nicht den Staat insgesamt, sondern ausschließlich die Verwaltung.

II. Art und Maß der Betroffenheit von Verwaltungen

„Corona“ betraf in einer Dimension die öffentliche Verwaltung in gleicher Weise wie die Wirtschaft. Unabhängig von einer rechtlichen Ausgestaltung wurde die Arbeitsweise vieler Organisationen angepasst – auch jener der Verwaltungen, soweit dies denn möglich war. Innerhalb von kurzer Zeit arbeitete ein erheblicher Teil der Beschäftigten von zu Hause aus – in vielen Fällen, ohne dass es zuvor Erfahrungen mit dieser Arbeitsweise gegeben hatte.² In einer Reihe von Fällen ging es aber um mehr als die Erfüllung derselben Aufgabe an einem anderen Ort.

¹ Der Text wurde vor dem Symposium erstellt und der Vortrag auf dieser Grundlage gehalten. Die Angaben zu offiziellen Dokumenten, Rechtsprechung und Literatur befinden sich auf dem damaligen Stand. Wegen der großen Zahl danach erschienener Literatur und wegen der besonderen Zeitabhängigkeit des Vortrags wurde auf eine nachträgliche Ergänzung verzichtet. Zitierte Internetquellen wurden zuletzt am 28.8.2023 besucht.

² Zahlen bei *Köppel/Fulde*, VM 27 (2021), 179 (179 f.).

Dies betraf in erster Linie jene Teile der Verwaltung mit Zuständigkeiten, die speziell mit der Pandemie zusammenhingen. Zu nennen sind hier natürlich in erster Linie die Gesundheitsämter, die in einem in der Geschichte der Bundesrepublik nie dagewesenen Ausmaß gefordert waren und in einem ebenfalls nie dagewesenen Ausmaß durch Einzelakte konkrete Grundrechte einschränkten, um Schutzpflichten zu erfüllen. Damit die Ämter diese Aufgaben erfüllen konnten, mussten in erheblichem Umfang Personen aus anderen Teilen des öffentlichen Sektors bis hin zur Bundeswehr³ abgeordnet werden. Die Personalaufstockung ist ein eindrucksvoller Beleg für eine gleichermaßen qualitative wie quantitative Veränderung der Aufgaben.

Ganz generell ist zu differenzieren zwischen Behörden, die im Wesentlichen im Rahmen ihrer auch sonst bestehenden Zuständigkeiten⁴ in einer neuen Quantität gefordert waren und solchen, deren Arbeit gerade oder jedenfalls auch qualitativ verändert wurde. Eine quantitative Veränderung geradezu unbekanntem Ausmaßes erlebten etwa die Stellen, die das Kurzarbeitergeld⁵ oder auch die Subventionen⁶ auszahlten, die den verschiedenen, von Schließungen oder sonstigen Corona-bedingten Einschränkungen berührten Teilen der Wirtschaft gewährt wurden. Allein bis Ende Mai 2020 wurden gut 2,2 Millionen Anträge auf Corona-Soforthilfen des Bundes gestellt und bis zum Ende des Jahres fast 1,8 Millionen Bewilligungen erteilt.⁷ In beiden Fällen – Kurzarbeitergeld wie Corona-Hilfen – konnte im Grundsatz auf Strukturen zurückgegriffen werden – waren es die Bundesagentur für Arbeit mit ihren Außenstellen, die Förderbanken oder sonstige vom Staat zur Erfüllung von Dienstleistungen oder zur Bereitstellung finanzieller Mittel gegründete Stellen. Sie alle mussten aber natürlich schon wegen der Vielzahl der Verfahren, zum Teil aber auch wegen der mit ihnen verbundenen Besonderheiten neu ausgerichtet bzw. verstärkt werden. Unmittelbar im Zusammenhang damit las man dann später von möglichen Betrugsfällen, die von Polizei und Staatsanwaltschaft zu ermitteln waren.⁸

³ Zur schnell angelaufenen Unterstützung durch die Bundeswehr siehe Antwort PStS Tauber auf die Frage des Abgeordneten Klein, BT-Drs. 19/25435, S. 130 f.

⁴ „Zur Zuständigkeitsordnung in der Pandemiebekämpfung“ vgl. Mehde, VM 27 (2021), 161 ff.

⁵ Der zuständige Bundesminister, Heil, sprach im Februar 2022 von bis dahin acht Millionen Anträgen auf Kurzarbeitergeld (BT-Plenarprotokoll, 20.WP, 18. Sitzung am 18.2.2022, S. 1295).

⁶ Nach der Aufstellung in BT-Drs. 20/331, S. 3 sind 1,775 Millionen Auszahlungen bei Corona-Soforthilfen erfolgt, die sich insgesamt auf rund 13,5 Mrd. € belaufen.

⁷ BT-Drs. 19/26320, S. 3.

⁸ Das seinerzeitige Bundesministerium für Wirtschaft und Energie berichtete über ihm mitgeteilte 15.300 Strafanzeigen und Ermittlungsverfahren im Zusammenhang mit den Corona-Soforthilfen bis Ende 2020, hielt die tatsächliche Zahl aber sogar für höher, BT-Drs. 19/26320,

Daneben gab es Bereiche des öffentlichen Sektors, in denen sich die Aufgabe nicht in erster Linie quantitativ veränderte. Hierbei ist an die Schulen zu denken, die jenen Teil des öffentlichen Sektors bildeten, der ebenfalls zeitweise geschlossen war⁹ und auch ansonsten mit besonderen Herausforderungen zu kämpfen hatte. Die eigentliche Tätigkeit der in diesem System Beschäftigten – das Unterrichten einer Klasse in einem Klassenraum, die Betreuung und mittlerweile ja auch partiell die Verpflegung der Schülerinnen und Schüler – war in dieser Zeit schlicht unzulässig. Auch die Lehre an Hochschulen wurde für unzulässig erklärt, Lehrveranstaltungen, aber auch Prüfungen nur noch online durchgeführt.

III. Verwaltungspolitische Akteure

Zu den genannten Themen, zu möglichen Konsequenzen sowie mit Verbesserungsvorschlägen aus Anlass der Pandemie haben sich viele Akteure zu Wort gemeldet. Die entsprechenden Ausführungen sind die Grundlage der weiteren Analyse in diesem Beitrag.

In den offiziellen Dokumenten des Deutschen Bundestags finden sich zahlreiche Aussagen, die auch als verwaltungspolitisch angesehen werden können. Aber auch sonst hat es im politischen Raum solche Überlegungen gegeben. Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion nahm in einem Positionspapier aus dem Juni 2021 die Pandemie zum Anlass, umfassende Reformen der staatlichen Strukturen zu fordern – markant unter der Überschrift „Neustaat“¹⁰ zusammengefasst.¹¹ Das – im Folgenden auch mit Blick auf die Verwaltung weiter ausdeklinierte – Reformziel bestand ausdrücklich darin, das Land „einfacher, agiler, digitaler und krisenfester“ zu machen.¹² Allerdings sind die Vorschläge so fundamental, dass der spezielle Pandemiebezug sehr in den Hintergrund tritt – zumal man der Verwaltung bescheinigt, „– alles in allem – auch in der Krise gut funktioniert“¹³ zu haben. In der Tat hatten die Arbeiten an den Reformvorschlägen, die in einem von zwei Abgeordneten herausgegebenen, unter Mitwirkung von 64 Abgeordne-

S. 5; vgl. auch die Antwort StS *Nußbaum* auf Frage des Abgeordneten *Hemmelgarn*, BT-Drs. 19/27704, S. 49 f.; BT-Drs. 20/331, S. 3 spricht von 6.765 Ermittlungsverfahren – eine Zahl in der die Angaben von insgesamt fünf Bundesländern (darunter NRW und BW) noch fehlten.

⁹ Zur Verfassungskonformität der Schulschließungen vgl. BVerfG, NJW 2022, 167 ff.

¹⁰ Vgl. dazu schon *Heilmann/Schön*, Neustaat, 2. Aufl. 2020.

¹¹ https://www.cdusu.de/sites/default/files/2021-06/Positionspapier_Neustaat.pdf; vgl. auch Interview mit dem Fraktionsvorsitzenden, Ralph Brinkhaus, in FAZ vom 19.6.2021, (<https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/brinkhaus-eine-gewisse-uebergreifigkeit-des-bundes-17395685.html?premium>)

¹² CDU/CSU-Bundestagsfraktion (Fn. 11), S. 2.

¹³ CDU/CSU-Bundestagsfraktion (Fn. 11), S. 6.

ten und Experten entstandenen Buch gleichen Titels mündeten, schon im Jahr 2019 begonnen.¹⁴

Auch im Koalitionsvertrag im Vorfeld der Regierungsbildung 2021 findet sich das Bekenntnis, dass die Verwaltung nicht nur digitaler, sondern auch „agiler“ werden solle.¹⁵ Sucht man in dem Dokument nach dem Begriff „schnell“, so finden sich nicht weniger als 40 Treffer – der erste im Rahmen der Aussage „(u)m Deutschland zügig zu modernisieren“ seien „schnelle Verwaltungs-, Planungs- und Genehmigungsverfahren zentrale Voraussetzung“.¹⁶ Allerdings wird vermeiden, diese Aussage in einen unmittelbaren Bezug zur Pandemie zu bringen, wie auch sonst die verwaltungspolitischen Reformvorhaben des Koalitionsvertrags typischerweise nicht speziell darauf bezogen werden.

Die Pandemie hat auch regelrecht ein neues Genre an Büchern und Studien – wenn man so will: „Corona-Literatur“ – herausgebracht. Neben zeitgeschichtlich angelegten Darstellungen¹⁷ und Texten, die sich vor allem mit den Grundrechtseinschränkungen¹⁸, dem Notstand bzw. Ausnahmezustand,¹⁹ psychologischen bzw. Mentalitätsfragen im weitesten Sinn²⁰ oder möglichen zukünftigen Entwicklungen²¹ befassen, spielen auch Organisationsfragen und dabei insbesondere die staatlichen Handlungsweisen eine Rolle: So ist die Rede vom „entzauberte(n) Staat“²².

Einer Vielzahl von wissenschaftlichen Analysen und reflektierten Stellungnahmen von an der öffentlichen Diskussion des Pandemiegeschehens beteiligten Akteuren ist eine spezifisch verwaltungspolitische Seite zu eigen. Natürlich haben sich offizielle Stellen und Beratungsgremien mit den „Lehren aus der Corona-Krise“²³ beschäftigt und Analysen sowie Forderungen vorgelegt. Hinzu kom-

¹⁴ Vgl. *Heilmann/Schön* (Fn. 10), S. 19.

¹⁵ <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1990812/04221173eef9a6720059cc353d759a2b/2021-12-10-koav2021-data.pdf?download=1>, S. 9.

¹⁶ *Bundesregierung* (Fn. 15), S. 12.

¹⁷ *Gloger/Mascolo*, Ausbruch – Innenansichten einer Pandemie, 2021; *Hickmann/Knobbe/Medick* (Hrsg.) Lockdown – Wie Deutschland in der Coronakrise knapp der Katastrophe entkam, 2020; vgl. auch *Lemke*, Deutschland im Notstand Politik und Recht während der Corona-Krise, 2021 S. 121 ff.

¹⁸ *Kubicki*, Die erdrückte Freiheit, 2021; siehe auch die Bezüge zur Pandemie in *Baum*, Freiheit – Ein Appell, 2021, insbes. S. 76 ff.; *Papier*, Freiheit in Gefahr – Warum unsere Freiheitsrechte bedroht sind und wie wir sie schützen können, 2021, S. 21 ff.

¹⁹ *Lemke* (Fn. 17).

²⁰ Vgl. etwa *Eichel*, Der Corona-Effekt – Zwischen Shutdown und Neubeginn: Was wir jetzt über uns lernen können, 2020; *Spitzer*, Pandemie – Was die Krise mit uns macht und was wir aus ihr machen, 2. Aufl. 2020.

²¹ Vgl. *Horx*, Die Zukunft nach Corona, 2020.

²² *Schularick*, Der entzauberte Staat, 2021.

²³ *Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesministerium für Wirtschaft und Energie*, Digitali-

men einzelne – zum Teil sehr detailgenaue – Analysen mit ihren Schlussfolgerungen seitens des Bundesrechnungshofes und der Rechnungshöfe der Länder.

IV. Verwaltungspolitische Analysen

Ausgangspunkt der Auseinandersetzung mit den Lehren aus der Pandemie sollte natürlich eine fundierte Analyse sein. Dabei kreisen verschiedene Diskussionen um die Verwaltungsorganisation insgesamt, allerdings fällt dabei mitunter der sehr abstrakte Charakter auf. So heißt es mit Blick auf die „zweite Phase der Krise ab dem November“ 2020, „den Verwaltungen und Ämtern“ habe es „an Ausstattung und Organisationskraft“ gefehlt.²⁴ Die Organisation in dem für die Pandemiebekämpfung federführenden Bundesministerium war am Rande ein Thema. Seitens einer Ministeriumsvertreterin wurde auf „zeitlich befristete Maßnahmen“ zur „Erfüllung von akuten Aufgaben“ verwiesen.²⁵ Die zentrale Rolle der Landkreise bei der Pandemiebekämpfung wurde auch mit dem Argument für sinnvoll gehalten, dass durch die Eigenschaft als Einheitsbehörde schnell und unkompliziert Personal aus anderen Bereichen der Verwaltung den Gesundheitsämtern zugewiesen werden konnte.²⁶ Eine Art verwaltungspolitische Analyse stellte es auch dar, dass der Gesetzgeber sich im Rahmen der „Bundesnotbremse“ entschied, erhebliche Grundrechtseinschränkungen in einer großen Zahl von Lebensbereichen ohne Notwendigkeit eines Vollzugs durch die Verwaltung vorzusehen. Aus verfassungsrechtlicher Sicht stellt sich die Frage der Erforderlichkeit der Eingriffe durch Gesetz, aber auch jene nach den eingeschränkten Rechtsschutzmöglichkeiten.²⁷ Und in der Tat war die Entscheidung wohl eher Ausdruck der Unzufriedenheit mit den Maßnahmen der Ordnungsgeber in der Ländern als mit den Vollzugsmaßnahmen der dafür zuständigen Behörden.²⁸ Als auffällig an der Situation in Deutschland kann auch die Tatsache gelten, dass

sierung in Deutschland – Lehren aus der Corona-Krise, 2021, https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Ministerium/Veroeffentlichung-Wissenschaftlicher-Beirat/gutachten-digitalisierung-in-deutschland.pdf?__blob=publicationFile.

²⁴ *Schularick* (Fn. 22), S. 13.

²⁵ Antwort Parl. StS *Weiss* auf die Frage der Abgeordneten *Lötzs*, BT-Drs. 19/32627, S. 39.

²⁶ *Meyer*, VM 27 (2021), 210 (213).

²⁷ Vgl. dazu BVerfG, NJW 2022, 139 ff.

²⁸ Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur „Bundesnotbremse“ spricht davon „(f)estzustellen“ sei „gegenwärtig eine bundesuneinheitliche Auslegung der gemeinsam von den Ländern in der regelmäßig stattfindenden Ministerpräsidentenkonferenz beschlossenen Maßnahmen. Die dadurch entstehende Lücke im Schutz vor weiteren Infektionen mit COVID-19“ solle „durch diesen Gesetzentwurf geschlossen werden“ (BT-Drs. 19/28444, S. 8f.). Es geht

Informationstechnologien kaum wirksam zur Pandemiebekämpfung eingesetzt wurden.²⁹

Ein ganz wesentlicher Aspekt der Pandemie ist die in unterschiedlichen Lebensbereichen zu bemerkende Eilbedürftigkeit.³⁰ Bei einigen Hilfsprogrammen wurde zur Vermeidung von Schäden durch nichtberechtigte Antragssteller die Auszahlung vorübergehend ausgesetzt.³¹ Berichtet wird von fehlenden Kontrollen der Soforthilfen. Die Verfahren wurden von den Ländern – offenbar mit sehr unterschiedlichen Prüfungsintensitäten – eigenverantwortlich³² ausgestaltet.³³ Dabei ist der Umfang der Herausforderung zu berücksichtigen. Der Niedersächsische Landesrechnungshof „befürwortet“ im Zusammenhang mit der Prüfung der COVID-19-Zuwendungen ausdrücklich „schlanke Verwaltungsverfahren“, stellt dann aber klar, dass „(d)as Ziel der Entbürokratisierung (...) aber nicht über den Anforderungen des Haushaltsrechts“ stehe und „Bürokratieabbau nicht den Verzicht auf notwendige Angaben und Prüfungen, sondern eine möglichst unaufwendige Beschaffung der Daten und Bearbeitung der Anträge“ bedeute.³⁴ Der Hamburgische Rechnungshof kritisierte, dass die unbürokratische Auszahlung der Corona-Soforthilfen „nicht dazu führen“ dürfe, „dass keine Überprüfung des Vorliegens der Fördervoraussetzungen und der Förderhöhe stattfinde“³⁵. Ein „Mehr“ an Kontrollen gehört bei staatlichen Ausgaben zu den klassischen Forderungen, für die aufgrund der staatlich bedingten und finanziell kompensierten Schließung von Teilen der Wirtschaft schlicht besonders viel Anlass bestand. Bemerkenswert ist an diesen Aussagen jedenfalls die offene Gegenüberstellung von regulärer Kontrolldichte und Anpassungen aufgrund der Eilbedürftigkeit. Über das Ausmaß der zulässigen Anpassungen dieser Art bestand demnach kein

dabei also um die „Auslegungen“ durch die Länder als Normgeber, nicht die einzelnen Gesundheitsämter.

²⁹ *Schularick* (Fn. 22), S. 45.

³⁰ Vgl. allgemein zur Notwendigkeit schnellen Handelns in der Krise *Schularick* (Fn. 21), S. 94 f.

³¹ Vgl. Antwort StS *Nußbaum* auf die Frage der Abgeordneten *Kluckert*, BT-Drs. 19/27704, S. 53 f.

³² Die CDU/CSU-Bundestagsfraktion spricht in ihrem Positionspapier (Fn. 11, S. 11) davon, dass zunächst für die Corona-Soforthilfen außer in NRW ein „durchgängiger Online-Antrag“ gefehlt habe.

³³ BT-Drs. 19/26320, S. 2.

³⁴ *Niedersächsischer Landesrechnungshof*, Jahresbericht 2021, zu laden über https://www.lrh.niedersachsen.de/startseite/veroeffentlichungen/jahresberichte/jahresbericht_2021/jahresbericht-2021-200746.html, S. 3.

³⁵ *Rechnungshof der Freien und Hansestadt Hamburg*, Jahresbericht 2022, <https://www.hamburg.de/contentblob/15856764/66c0e014978d48b94ef028b9d99550da/data/jahresbericht-2022.pdf>, Rn. 852.

Konsens. Auch Rückforderungen verursachten dabei einen erheblichen Aufwand.³⁶

Ein wichtiges Handlungsfeld war das Vergabeverfahren bei öffentlichen Beschaffungen. Die Pandemie brachte eine Reihe von Erkenntnissen über das Beschaffungswesen mit sich. Zentral beschafft wurde etwa Impfstoff, Tests für die Schulen, wie auch Masken. Hier lag die Eilbedürftigkeit besonders deutlich auf der Hand, gleichzeitig fordert das Vergabeverfahren notwendigerweise bei allen Flexibilisierungsmöglichkeiten einen gewissen Zeitraum, den abzuwarten man nicht immer bereit war. So stieß die Nichteinhaltung gewisser haushalts- und vergaberechtlicher Vorgaben bei der Beschaffung von Schutzausrüstung durch das Bundesministerium für Gesundheit grundsätzlich auf die ausdrücklich Billigung des Bundesrechnungshofes.³⁷ Allerdings wurde die fehlende Mengensteuerung wie auch die ungenaue Dokumentation sehr kritisch vermerkt.³⁸ Demgegenüber hat der nordrhein-westfälische Landesrechnungshof zum Ausdruck gebracht, er sehe „die mehrfache undifferenzierte Verlängerung der Regelungen zur Aufweichung des Vergaberechts weiterhin kritisch“, was „(e)rst recht (...) für eine mögliche dauerhafte Erhöhung der vergaberechtlichen Wertgrenzen“ gelte.³⁹ In allen Fällen schwankte die Analyse zwischen einer zu sparsamen und damit zu langsamen Beschaffung⁴⁰ und der zu umfangreichen mit dem damit einhergehenden Vorwurf der Verschwendung.

Die schier unglaubliche Schnelligkeit, mit der Rechtsnormen – insbesondere die Verordnungen der Landesregierungen – beraten, beschlossen, verändert und veröffentlicht wurden, wie auch die nicht zuletzt durch manche Unterschiedlichkeit zwischen den Ländern verursachte Unübersichtlichkeit ließ auch die Frage der Kommunikation der umzusetzenden Beschlüsse immer drängender werden.⁴¹ So wird berichtet, dass die Kommunen, die Weisungen der Fachaufsicht umzu-

³⁶ Von den Corona-Soforthilfen wurden nach Informationen des zuständigen Ministeriums bis zum 30.9.2021 nicht weniger als 55.000 zurückgefordert (StS *Giegold* auf Frage des Abgeordneten *Schattner*, BT-Drs. 19/368, S. 8).

³⁷ *Bundesrechnungshofs* (Bericht vom 16.6.2020, Gz. IX 1 – 2020 – 0946, zu laden über <https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/produkte/beratungsberichte/2021/schutzmasken-beschaffung-weit-ueber-festgestelltem-bedarf>, S. 32).

³⁸ Vgl. die Kritik des *Bundesrechnungshofs* (Fn. 37), S. 19 ff., Kritik insbesondere S. 32 ff. an der Beschaffung von persönlicher Schutzausrüstung, insbesondere Masken durch das Bundesministerium für Gesundheit.

³⁹ *Landesrechnungshof Nordrhein-Westfalen*, Beratungsbericht vom 27.4.2021, https://lrh.nrw.de/wp-content/uploads/2023/02/LRH_NRW_Abschliessender_Bericht_P88A2_LHO_Vergaberechtliche_Massnahmen_Corona_Pandemie.pdf, S. 14.

⁴⁰ Vgl. etwa die Frage des Abgeordneten *Schinnenburg* über „deutlich verbindlichere Verträge zum Impfstoffbeschaffung“ des Vereinigten Königreichs, BT-Drs. 19/28338, S. 100.

⁴¹ Vgl. *Lemke* (Fn. 17), S. 222; *Schularick* (Fn. 22), S. 67.

setzen hatten, dazu übergangen, Pressekonferenzen im Livestream zu verfolgen, um auf diese Weise zu erfahren, was sie am nächsten Tag umzusetzen haben würden.⁴²

Eher in eine – allerdings recht leicht zu begründende – Prognose gehen die Analysen über, die sich auf die Arbeitsweise in Organisationen beziehen. Dazu gehört die Aussage, dass sich auch in Zukunft das Arbeitsleben verändern,⁴³ insbesondere eine größere Flexibilität beim Arbeitsort – ob im Büro oder aber zu Hause – selbstverständlich und von den Beschäftigten auch eingefordert werden wird.⁴⁴ Hierbei handelt es sich aber natürlich nicht um eine spezifisch veraltungspolitische Forderung, sondern einen Ausblick auf das Arbeitsleben im Allgemeinen, wobei allerdings ein wesentlicher Teil des öffentlichen Dienstes wegen der Art der Tätigkeit (z. B. Bundeswehr, Polizei, Schule) von vornherein keine Option auf ein Arbeiten von zu Hause haben dürfte.⁴⁵

V. Verwaltungspolitische Vorschläge und Forderungen

„Corona“ bot Anlass für ganz unterschiedliche Vorschläge, welche die Veränderung bisheriger Organisationsprinzipien im öffentlichen Sektor betrafen. Eng mit den Forderungen zur Digitalisierung sind auch solche zu organisatorischen Konsequenzen verknüpft. Schon lange ist aus verschiedenen Diskussionszusammenhängen bekannt, dass damit auch Veränderungen der Arbeitsweise einhergehen müssen.⁴⁶ Der wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Wirtschaft und Energie hat dies im März 2021 noch einmal mit Blick auf die andauernde Pandemie bekräftigt: „Gerade die Entwicklung in Schulen und der öffentlichen Verwaltung in Deutschland hat gezeigt, dass der nachhaltige Einsatz digitaler, datenbasierter Prozesse und Verfahren ein Neudenken der bisherigen Abläufe und neue Führungsansätze erfordert. Digitale Transformation muss mit einer Reform von Organisationen und Prozessen einhergehen“.⁴⁷

Die stärkere Digitalisierung in den Schulen beruht als Forderung nicht zuletzt auf den Erfahrungen mit den Schließungen, die Fernunterricht erforderlich machten.⁴⁸ Diese Forderung muss allerdings von vornherein einbeziehen, dass es

⁴² Meyer, VM 27 (2021), 210 (211).

⁴³ Vgl. etwa die Ausführungen zur „Matrix für mobilen Erfolg“ und speziell zu Hybridmodellen bei Gratton, Harvard Business Manager, September 2021, S. 54 ff.

⁴⁴ Vgl. Köppl/Fulde, VM 27 (2021), 179 (190); Wissenschaftlicher Beirat (Fn. 23), S. 6 f.

⁴⁵ Allgemein zu den branchenbezogenen unterschiedlichen Möglichkeiten *Wissenschaftlicher Beirat* (Fn. 22), S. 6.

⁴⁶ Vgl. etwa Hill, VM 27 (2021), 179 (181 f.).

⁴⁷ *Wissenschaftlicher Beirat* (Fn. 23), S. 24.

⁴⁸ Vgl. *Wissenschaftlicher Beirat* (Fn. 23), S. 10.

letztlich nur um die Planungen für einen Zustand geht, der an sich unwillkommen ist. Es hat sich sehr schnell die Erkenntnis durchgesetzt, dass Schulschließungen mit vielen negativen Effekten verbunden sind. Flächendeckende Schulschließungen waren dann auch nach Reform des Infektionsschutzgesetzes aus dem Oktober 2021 gar nicht mehr zulässig.

Im Hochschulbereich wurde die rasche Umstellung auf Online-Lehre im Sommersemester 2020 durchaus positiv gewürdigt,⁴⁹ und es mag mitunter das Ausmaß des Wunsches zur Rückkehr in die Präsenzlehre umstritten gewesen sein,⁵⁰ jedenfalls wurde aber auch für eine Zeit nach den Hochschulschließungen die Forderung erhoben, die Präsenzlehre auch immer durch online-Angebote zu ergänzen.⁵¹ Damit wird das Ideal eines von Präsenz unabhängigen Studiums beschrieben. Sollte sich diese Tendenz durchsetzen, so würde das in einem Ausmaß neue Perspektiven eröffnen, die weit über die Modifikation des bisherigen Studiums hinausgehen.⁵² Insbesondere würde sich in letzter Konsequenz die Frage stellen, warum überhaupt noch die Teilnahme an Lehrveranstaltungen an nur einer Hochschule der Regelfall sein und warum Lehrveranstaltungen mit gleichem oder jedenfalls sehr ähnlichem Thema an so vielen Hochschulen in Deutschland angeboten werden müssen. Man kann sehr gespannt sein, wann die Diskussion so weit gereift ist, dass die Analyse der Potenziale nicht mehr von den Studierendenvertretungen und den Wissenschaftsministerien, sondern von den Finanzministerien federführend durchgeführt werden wird.⁵³ Zu den Vorschlägen gehörte etwa auch die Verschiebung der Semestertermine an den Hochschulen, um so die Lehrveranstaltungen außerhalb der – nach den bis dahin gemachten Erfahrungen – von hohen Inzidenzen besonders betroffenen Wintermonate abzuschließen.⁵⁴

Anders als bei vielen anderen Themen gibt es einen klaren inhaltlichen Zusammenhang zwischen dem verwaltungsseitigen Umgang mit der Pandemie, der diesbezüglichen konkreten Defizitanalyse und konkreten Reformvorschlägen im Bereich des Bevölkerungsschutzes. Das „Neustaat“-Papier der CDU/CSU-Bundstagsfraktion schlug eine Neuverteilung der Zuständigkeiten im Katastrophenschutz vor, wobei der zentrale Ansatzpunkt der Umfang des jeweiligen Ereignis-

⁴⁹ Vgl. etwa *Heilmann/Schön* (Fn. 10), S. 42.

⁵⁰ Vgl. die Aussage von *Gärditz*, FAZ Nr. 40 vom 17.2.2022, S. 6: „Erfahrungen mit Hybridveranstaltungen an Universitäten haben gezeigt, dass die in der Professorenszene selbstgefällig beschworene Rückkehr zur Präsenzvorlesung von einer breiten Mehrheit vernünftiger und pragmatisch abwägender Studierender gar nicht gewünscht wird und man lieber zoomt“.

⁵¹ Vgl. etwa Pressemitteilung LandesAStenKonferenz Rheinland-Pfalz <https://www.lak-rlp.org/category/pressemitteilung/>.

⁵² Ausführlich dazu *Mehde*, ZDR 2020, 312 ff.

⁵³ *Mehde*, ZDR 2020, 312, S. 316.

⁵⁴ Vgl. den Vorschlag von *Heinig*, dargestellt in *Rundblick – Politikjournal für Niedersachsen* Nr. 030 vom 16.2.2022, S. 1 f.

ses sein sollte.⁵⁵ Zusammen mit den Ländern sollte danach ein Gemeinsames Kompetenzzentrum Bevölkerungsschutz etabliert werden.⁵⁶ Ein Abbau von Bürokratie wurde mit Blick auf das ehrenamtliche Engagement im Bereich des Bevölkerungsschutzes gefordert.⁵⁷ Die Ausführungen sprechen dafür, dass die vielfach recht positive Wahrnehmung⁵⁸ der föderalen Zuständigkeitsverteilung jedenfalls nicht überall geteilt wurde.

Eine ganz unvorhergesehene Relevanz des Verwaltungsvollzugs ergab sich im Zusammenhang mit der Debatte um die „einrichtungsbezogene Impfpflicht“. Anders als dies das politische Alltagswissen nahegelegt hätte, war nicht der Bundesrat der Ort, an dem die Erfahrungen der Länder mit ihrer in Art. 83 ff. GG vorgesehenen Rolle beim Verwaltungsvollzug in das Gesetzgebungsverfahren eingebracht wurden. Vielmehr entstanden die Bedenken gegen die administrative Umsetzbarkeit offenbar erst im Nachgang der Entscheidung.⁵⁹ Dass es wenig Möglichkeiten gab, bei der Rechtsetzung Vollzugserfahrung einzubringen, wurde unabhängig von der konkreten Frage der einrichtungsbezogenen Impfpflicht auch aus der kommunalen Interessenvertretung vernehmbar, deren Anhörungsrecht bei der Verordnungsgebung ganz offenbar unter dem Zeitdruck litt, mit dem die Verfahren betrieben wurden.⁶⁰

VI. Verwaltungspolitische Beschlüsse

Die Frage nach den Beschlüssen setzt voraus, dass die dargestellten Forderungen entsprechend umsetzbar sind und sich schon ein politischer Wille herauskristallisiert hat, dies entsprechend umzusetzen. Ein naheliegender Ansatzpunkt war dabei die Koalitionsvereinbarung im Vorfeld der Bildung der neuen Bundesregierung Ende 2021.⁶¹ Tatsächlich finden sich darin verschiedene spezifisch verwaltungspolitisch interessante Ankündigungen,⁶² die allerdings auf eine Herleitung aus pademiebezogenen Überlegungen weitgehend verzichten.

⁵⁵ CDU/CSU-Bundestagsfraktion (Fn. 11), S. 15.

⁵⁶ CDU/CSU-Bundestagsfraktion (Fn. 11), S. 16.

⁵⁷ CDU/CSU-Bundestagsfraktion (Fn. 11), S. 16.

⁵⁸ Vgl. etwa die dezidiert positiven Bewertungen bei *Behnke*, APUZ 35–37/2020, 09 (15); *Dreier*, DÖV 2021, 229 (238); *Kloepfer*, VerwArch 112 (2021) 2021, 169 (198 f.); *Lemke* (Fn. 17), S. 220 ff.

⁵⁹ Vgl. dazu die Aussagen des bayerischen Ministerpräsidenten, Söder, zitiert bei <https://www.br.de/nachrichten/bayern/bayern-will-einrichtungsbezogene-corona-impfpflicht-vorerst-aussetzen,Swk780T>.

⁶⁰ Vgl. *Meyer*, VM 27 (2021), 210 (212).

⁶¹ Fn. 15.

⁶² Fn. 15; vgl. dort insbesondere die Ausführungen zur Verwaltungsmodernisierung (S. 9),

Autorenverzeichnis

Prof. Dr. *Hans Peter Bull* war Professor für Öffentliches Recht an der Universität Hamburg. Von 1978 bis 1983 war er der erste Bundesbeauftragte für den Datenschutz und von 1988 bis 1995 Innenminister in Schleswig-Holstein.

Dr. *Andreas Dressel* ist Senator der Freien und Hansestadt Hamburg und Präses der Finanzbehörde.

Prof. Dr. *Veith Mehde*, Mag. rer. publ., ist Professor für Öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft an der Leibniz Universität Hannover.

Prof. Dr. *Margrit Seckelmann*, M.A., ist Professorin für Öffentliches Recht und das Recht der digitalen Gesellschaft an der Leibniz Universität Hannover.

Prof. Dr. *Hans-Heinrich Trute* ist Professor für Öffentliches Recht, Medien- und Telekommunikationsrecht an der Universität Hamburg und Direktor des Zentrums für Recht in der digitalen Transformation.

