

ES GILT DAS GESPROCHENE WORT!

41. Landkreisversammlung am 24. Oktober 2021 in Fellbach

Rede von Herrn Präsident Landrat Joachim Walter

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

„Landkreise – stark und verlässlich, auch in schweren Zeiten“. Mit dieser Kernbotschaft haben wir Sie zu unserer diesjährigen 41.

Landkreisversammlung eingeladen.

Und in der Tat: Infolge des verbrecherischen Angriffskriegs Putins auf die Ukraine sind die Zeiten hierzulande so schwer wie noch nie seit der unmittelbaren Nachkriegszeit. Frieden und Freiheit sind auch für uns brüchig geworden, die massiven Gefahren für Wohlstand und sozialen Zusammenhalt mit Händen zu greifen.

Auch in dieser Zeitenwende wollen die Landkreise das sein, was sie in den vergangenen Krisen gewesen sind: stark und verlässlich.

Die Ausgangsvoraussetzungen dafür sind an sich gut. Durch die Kreisgebietsreform, deren 50-jähriges Jubiläum wir im kommenden Jahr feiern, sowie durch die Verwaltungsreformen von 1995 und vor allem von 2005 ist auf Landkreisebene eine hochgradig leistungsfähige Verwaltungseinheit geschaffen worden, die in einer im Bundesvergleich mustergültigen Weise Verwaltungsstärke und Professionalität mit Ortskunde sowie Kommunal- und Bürgernähe verbindet.

So belegen nicht zuletzt die Erfahrungen der Migrationskrise 2015/2016 und die der Corona-Krise seit dem Frühjahr 2020 wie richtig es war, die behördlichen Kompetenzen der unteren Verwaltungsebene in 35 Landratsämtern zu bündeln.

Nur weil die Landratsämter so leistungsstark aufgestellt sind, wie dies in Baden-Württemberg nun einmal der Fall ist, war es den Landratsämtern im Sommer 2015 aus dem Stand heraus möglich, eine große Zahl von Geflüchteten kurzerhand unterzubringen, auch wenn ihnen die Ankunft der Schutzsuchenden jeweils nur kurz zuvor angekündigt worden war.

Und stellen wir uns nur einen Moment vor, wie wir zu Hochzeiten von Corona dagestanden wären, wenn es noch die eigenständigen Gesundheitsämter als staatliche Sonderbehörden gegeben hätte. Die Kontaktpersonennachverfolgung war nur möglich, weil so gut wie alle Organisationseinheiten des Landratsamts für das Gesundheitsamt mitgearbeitet haben.

Und als Ende des Jahres 2021 die zuvor geschlossenen Impfzentren plötzlich wieder geöffnet werden mussten, weil eine Überlastungsanzeige der Ärzteschaft vorlag, konnte der Neustart nur klappen, weil die Landratsämter die nötige Verwaltungs-Power dazu aufgebracht hatten. Eine rein staatliche Gesundheitsverwaltung wäre hier heillos überfordert gewesen.

Die Landkreise in Baden-Württemberg sind nach allem eigentlich so konfiguriert und aufgestellt, dass sie auch in schweren Zeiten Stärke und Verlässlichkeit bieten können. Dessen sind wir uns bewusst, darauf sind wir stolz und darauf konnten sich sowohl das Land als auch die Bürgerinnen und Bürger bisher immer verlassen.

Umso ernster und alarmierender ist dann allerdings die Lage, wenn ich Ihnen heute in aller Deutlichkeit und mit hoher Dringlichkeit sagen muss, dass wir uns aktuell als Landkreise bei aller Stärke und Verlässlichkeit auf einer abschüssigen Bahn bewegen. Die Landkreisverwaltungen drohen in eine Überforderungssituation hineinzurutschen, wenn nicht entschieden gegengesteuert wird.

Zu dieser Besorgnis erregenden Lage trägt aktuell in besonderer Weise die Herausforderung der Geflüchtetenaufnahme bei. Es gibt aber darüber hinaus auch tiefer liegende, strukturelle Gründe für diese drohende Überforderung der unteren Verwaltungsebene.

Auf beides will ich im Folgenden näher eingehen.

Bei der Geflüchtetenaufnahme sind vielerorts die Aufnahmekapazitäten nahezu erschöpft – und auch in bislang noch aufnahmefähigen Raumschaften wird man in absehbarer Zeit an die Grenzen des Leistbaren stoßen. Dabei liegt die Herausforderung für die Landkreise nicht nur darin, Aufnahmekapazitäten zu schaffen. Es braucht auch Personal, um Unterbringung, Versorgung und Betreuung zu organisieren. Da sich der Personalaufwuchs angesichts eines quasi leer gefegten Arbeitsmarktes äußerst schwer gestaltet, fällt bei der Stammebelegschaft Mehrarbeit an. Die Stammebelegschaft freilich ist nach Jahren der Dauerkrise nur noch begrenzt zusätzlich belastbar.

Hinzu kommt, dass die Akzeptanz in der Bevölkerung erodiert. Aufgabe der Landkreise als Teil des Staates ist es, dieses verloren gehende Vertrauen der Bevölkerung zurückzugewinnen. Schließlich werden die Städte, Gemeinden und Landkreise vor Ort als „der Staat“ wahrgenommen. Dies fällt aber zunehmend schwerer, wenn man als Landkreis, von dem die Bürgerschaft

zurecht pragmatische Lösungen erwartet, keine solchen Lösungen präsentieren kann. Denn der Schlüssel zu Lösungen liegt nicht auf der Kreisebene.

Allein schon diese knappe Schilderung wirft ein Schlaglicht auf die immense Herausforderung, vor denen die Landkreise im Kontext der Flüchtlingsaufnahme stehen – eine Herausforderung wohlgermerkt, die, schneller als uns allen lieb sein kann, in eine *Über*-forderung umschlagen könnte.

Vor diesem Hintergrund habe ich die dringende Bitte an Sie, sehr geehrter Herr Ministerpräsident, dass die von Ihnen geführte Landesregierung alles, und wirklich alles, unternimmt, um die Landkreise bei der humanitären Aufgabe der Geflüchtetenaufnahme nach Kräften zu unterstützen, in tatsächlicher wie auch in finanzieller Hinsicht.

Wir erwarten erstens, dass die ungesteuerte Sekundäremigration von Menschen aus der Ukraine, die bereits in anderen Ländern der EU Schutz erhalten haben, wirksam unterbunden wird. Hier muss das Land den Bund in ganz anderer Weise als bisher in die Pflicht nehmen und insbesondere auch ein anderes Auftreten des Bundes auf europäischer Ebene einfordern. Es kann nicht sein, dass allein Baden-Württemberg deutlich mehr Ukraine-Geflüchtete beherbergt als ganz Frankreich, das Mutterland der Menschenrechte.

Wir erwarten zweitens, dass Baden-Württemberg eine Bundesratsinitiative startet, um den Rechtskreiswechsel der Ukraine-Geflüchteten aus dem Asylbewerberleistungsgesetz ins SGB II unverzüglich rückgängig zu machen. Gleichzeitig soll im Bundesrat ein Beschluss herbeigeführt werden, wonach die Länder sich dezidiert gegen eine Ausweitung des Rechtskreiswechsels auf

andere Gruppen von Schutzsuchenden aussprechen. Denn durch den Rechtskreiswechsel und die damit verbundenen höheren Sozialleistungen wird bei den flüchtenden Menschen der Anreiz gesetzt, statt in anderen EU-Ländern gerade in Deutschland Schutz zu suchen. Dadurch wiederum rückt eine europaweit faire Verteilung der Schutzsuchenden in immer weitere Ferne. Dabei ist doch genau diese faire Verteilung der Geflüchteten innerhalb der Europäischen Union das Ziel sowohl der Landes- als auch der Bundesregierung. Zudem bieten die im Vergleich zu anderen europäischen Staaten hohen Sozialleistungen auch nicht den erhofften Anreiz Arbeit aufzunehmen. Teilweise lassen die Flüchtlinge ein Erstaunen darüber erkennen, dass man in Deutschland „so viel Geld und eine Wohnung bekommt, ohne dafür arbeiten zu müssen“.

Wir erwarten drittens, dass Bund und Land die Kreise bei der Flüchtlingsaufnahme zum einen durch die Zurverfügungstellung eigener Liegenschaften unterstützen und sie zum anderen bei Verwaltungsaufgaben entlasten, jedenfalls aber nicht noch zusätzlich belasten. Hier muss ich offen sagen, dass die 4.000 zusätzlichen Plätze, die auf dem jüngsten Flüchtlingsgipfel von der Bundesinnenministerin in Aussicht gestellt wurden, nicht mehr sind als ein Tropfen auf den heißen Stein. Heruntergebrochen auf Baden-Württemberg reicht das gerade einmal für zwei bis vier Tage.

Bei der angesprochenen Verwaltungsunterstützung geht es beispielsweise um die Entgegennahme des Asylantrags. Diese Aufgabe wurde dem Vernehmen nach kurzerhand an die unteren Ausländerbehörden durchgereicht, weil sich das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge hierzu plötzlich nicht mehr in der Lage sieht. Zuvor war schon die erkenntnisdienliche Behandlung der ukrainischen Flüchtlinge auf die unteren Ausländerbehörden delegiert worden. Lassen Sie mich dies nur wie folgt kommentieren: Dass den Letzten

die Hunde beißen, ist eine geläufige Redensart, aber sicher kein taugliches Prinzip guter Verwaltung. Und weil wir schon bei Sprichwörtern sind. Auch für die kommunalen Verwaltungen gilt, dass der Krug nur so lange zum Brunnen geht, bis er bricht.

Viertens – und last but not least – erwarten wir, dass das Land die Nettomehrbelastungen der Kreise umfassend ausgleicht, die auf Sozialleistungen für ukrainische Kriegsflüchtlinge zurückzuführen sind. Andernfalls provoziert man in den Kreistagen und Gemeinderäten Debatten über die Flüchtlingskostenfinanzierung, also unheilvolle Diskussionen darüber, weshalb ein bestimmtes Bauprojekt, eine bestimmte soziale Maßnahme, eine bestimmte Vereinsförderung gerade wegen der finanziellen Belastung durch die Geflüchtetenaufnahme eingestellt werden muss. Solche kommunalpolitischen Auseinandersetzungen tunlichst zu vermeiden, war bis Sommer dieses Jahres stets die gemeinsame Leitschnur von Land und Kommunalen Landesverbänden bei den Verhandlungen zur Flüchtlingskostenerstattung gewesen. Und dies aus gutem Grund. Daher sollte das Land rasch zur Vollkostenerstattung für die Flüchtlingsaufnahme zurückkehren. Alles andere wäre gerade auch mit Blick auf die aktuelle Stimmungslage ein politischer Fehler. Denn der soziale Zusammenhalt ist auch so gefährdet genug.

Meine sehr verehrten Damen und Herren,

ich hatte es bereits angesprochen. Die Überforderungssituation, in die die Landkreisverwaltungen abzugleiten drohen, ist nicht nur der aktuellen Situation geschuldet. Es gibt hierfür auch tiefer liegende, nämlich strukturelle Gründe. Und das macht das Ganze nur noch gefährlicher.

Auf zwei dieser strukturellen Ursachen für die drohende Überforderung der kommunalen Ebene will ich kurz eingehen.

Die Überforderungstendenz ergibt sich erstens daraus, dass auf den übergeordneten Staatsebenen ständig neue Aufgaben, Rechtsansprüche und Standards definiert werden, die anschließend von der kommunalen Ebene bewältigt werden müssen, ohne dass dafür die notwendigen finanziellen Ressourcen bereitgestellt werden – und im Übrigen auch ohne Rücksicht auf den leergefegten Arbeitsmarkt.

Die Beispiele hierfür sind Legion: Datenschutz, § 2b Umsatzsteuergesetz, Antidiskriminierungsgesetz, Dokumentationspflichten in KiTa und Pflege, Förderdschungel, Bundesteilhabegesetz etcetera etcetera.

Exemplarisch will ich hier den Rechtsanspruch auf Ganztagsbetreuung für Grundschulkindern herausgreifen. Dieser Anspruch richtet sich – dies geht in der öffentlichen Diskussion bisweilen unter – unmittelbar gegen die Kreise.

Die kommunale Familie hatte bekanntlich eindringlich davor gewarnt, einen entsprechenden Rechtsanspruch zu fixieren. Dies nicht etwa deshalb, weil man gegen den Auf- und Ausbau einer bedarfsgerechten Ganztagsbetreuung an Grundschulen wäre. Das genaue Gegenteil ist der Fall: Die Kommunen wissen, dass die Ganztagsbetreuung an Grundschulen nicht nur der Vereinbarkeit von Familie und Beruf und - damit zusammenhängend - der Milderung des Arbeitskräftemangels dient; sie ist zugleich elementar für eine chancengleiche Bildungsteilhabe aller Kinder.

Allerdings war uns Kommunen – und nicht nur uns – von Beginn an klar, dass es allein schon wegen des Mangels an pädagogischem Fachpersonal ein Ding der Unmöglichkeit sein würde, die mit dem Rechtsanspruch verbundenen Erwartungen ab 2026 vollends zu erfüllen. Dennoch hat dieser

Rechtsanspruch seinen Weg ins Bundesgesetzblatt gefunden, und zwar mit Zustimmung des Landes Baden-Württemberg, Herr Ministerpräsident!

Genau nach diesem Muster freilich entstehen Überforderungssituationen: Die Landkreise sehen sich einem Rechtsanspruch ausgesetzt, der schon an sich schwerlich zu erfüllen ist. Hinzu kommt, dass die Landkreise nicht einmal Träger der allgemeinen Grundschulen sind und daher auch nicht Anbieter der an Grundschulen bereits existierenden Ganztagsbetreuungsangebote. Auch in dieser Hinsicht ist es nachgerade unsinnig, allein die Landkreise für die Ganztagsbetreuung an Grundschulen verantwortlich zu machen, und dies auch noch qua Rechtsanspruch. Trotzdem hat man es gemacht.

Warum? Weil Symbolpolitik inzwischen offenbar wichtiger ist als das Bohren dicker Bretter. Und weil es Bund und Ländern in kollusivem Zusammenspiel darum gegangen ist, der kommunalen Ebene das Ganze vor die Füße zu kippen, ohne einen Konnexitätsfall auszulösen.

Was tun? Am besten wäre es natürlich, wenn der Rechtsanspruch revidiert würde und mit der kommunalen Ebene sorgsam abgestimmt würde, wie sich der schulische Ganztag bedarfsgerecht, aber eben auch im Rahmen des Leistbaren fortentwickeln lässt. Zumindest aber muss das Betreuungssystem landesrechtlich so geordnet werden, dass durch Einbindung von Vereinen, Musikschulen und weiteren Playern der Betreuungsanspruch faktisch eingelöst werden kann und die kommunalen Schulträger mit den notwendigen Zuständigkeiten und Finanzen ausgestattet werden.

Meine Damen und Herren,

außer aus der eben diskutierten Überregulierung erwächst die zunehmende Überforderung der Landkreise in struktureller Hinsicht zweitens daraus, dass

diese immer häufiger als Ausfallbürgen einspringen müssen, weil die gesetzlich vorgesehenen Regelsysteme nicht mehr richtig funktionieren.

So müssen beispielsweise die Kreise in immer größerem Umfang Krankenhausdefizite abdecken. Dabei gibt es regulär gar keine kommunale Finanzierungszuständigkeit im Krankenhausbereich. Wie kommt es zu dieser faktischen Ausfallbürgschaft der Landkreise? Nehmen wir das Beispiel der sogenannten Pauschalförderung. Das ist die pauschale Förderung von Wieder- und Ergänzungsbeschaffungen etwa im Bereich der medizinischen Geräte – und diese Pauschalförderung ist natürlich ungemein wichtig, damit Krankenhäuser mit den medizinischen Entwicklungen Schritt halten können. Das Landeskrankenhausgesetz verpflichtet das Land an sich ausdrücklich dazu, diese Pauschalförderung regelmäßig an die Kostenentwicklung anzupassen. Das Land freilich kommt dieser gesetzlichen Verpflichtung einfach nicht nach. Und dies schon seit 10 Jahren. Anders formuliert: Weil das System Krankenhausinvestitionsförderung nicht regelkonform funktioniert, müssen die Kommunen regelwidrig in die Bresche springen und den ungedeckten Scheck des Landes übernehmen. Dieser beläuft sich aktuell auf 50 Millionen Euro pro Jahr.

Ein weiteres Beispiel: Die Landkreise müssen Schülerinnen und Schüler mit Handicaps selbst dann eine Schulbegleitung an die Seite stellen, wenn diese ein Sonderpädagogisches Bildungs- und Beratungszentrum, also eine früher so genannte Sonderschule, besuchen. Dabei handelt es sich hierbei doch um einen Schultyp, der extra für die Beschulung von Schülerinnen und Schüler mit Behinderung geschaffen worden ist. Dennoch muss der Kreis von außen mit einem ambulanten Angebot unterstützen. Warum? Weil das Regelsystem Schule defizitär ist und das Land nur unzureichend Fachkräfte bereitstellt.

Diese Ausfallbürgschaft kostet die Kreise Jahr für Jahr einen hohen zweistelligen Millionenbetrag.

Meine Damen und Herren,

die Überforderungssituation, in die die untere, kommunale Verwaltungsebene immer mehr verstrickt wird, droht unsere Staatlichkeit an der Wurzel zu beschädigen.

Dies dürfen wir nicht zulassen. Daher will ich hier noch einmal drei zentrale Erwartungen formulieren, von denen ich weiß, dass sie nicht nur den Landkreisen, sondern auch den Städten und Gemeinden am Herzen liegen.

Erstens: Wir brauchen dringend eine ehrliche Debatte und vor allem auch schnelle Entscheidungen zu den politischen Prioritäten und Posterioritäten. Nicht alles, was wünschenswert ist, kann auch geleistet werden. Mehr noch: Manches von dem, was wir vor der Zeitenwende noch als zwingend erforderlich und unverzichtbar angesehen haben, lässt sich heute schlichtweg nicht mehr realisieren und umsetzen. Wenn vor diesem Hintergrund im Zuge landespolitischer Posteriorisierungen bestimmte Vorhaben zurückgestellt oder aufgegeben werden, kann das Land davon ausgehen, dass wir dies nicht nur loyal mittragen, sondern ausdrücklich befürworten, unterstützen und in der Öffentlichkeit offensiv vertreten werden. Dies gilt ausdrücklich auch für Entscheidungen, die uns als Landkreisen weh tun würden, wie etwa die Abkehr von einer gesetzlich verankerten Mobilitätsgarantie.

Zweitens: Sollen vom Land priorisierte Aufgaben von den Kommunen umgesetzt werden, so müssen sie auskömmlich finanziert sein. In diesem Zusammenhang sollte das Konnexitätsprinzip der Landesverfassung nachgeschärft werden. Denn dieses enthält noch etliche sogenannte „Schutzlücken“. Das ist der vornehme Ausdruck dafür, dass sich das Land eine

Reihe von Schlupflöchern offengehalten hat. Das Konnexitätsprinzip kann aber nur dann funktionieren und seine disziplinierende Wirkung entfalten, wenn es ernst genommen wird und rechtlich nachhaltig verankert ist: Wenn Kommunen neue Aufgaben schultern sollen, dann müssen sie mit den dafür erforderlichen Ressourcen ausgestattet werden. Hier darf es auch verfassungsseitig kein Vertun geben. Ansonsten kommt es zu Überforderungen und in der Folge auf Bürgerinnen- und Bürgerseite zu Vertrauensverlusten, die auf Dauer an der Substanz von Staat und Demokratie zehren.

Drittens: Es muss dringend zu Standardabbau, Verfahrensvereinfachung und Entbürokratisierung kommen. Ohne Reduzierung von Komplexität werden die kommunalen Verwaltungen nicht mehr aus der Überforderungsfalle herauskommen. Dabei darf man die Themen Standardabbau, Verfahrensvereinfachung und Entbürokratisierung keinesfalls den Ressorts überlassen. Wer einen Sumpf trocken legen will, darf nicht die Frösche fragen. Es bedarf daher eines Formats, in dem tabufrei ein Entfesselungspaket auf den Weg gebracht werden kann, das diesen Namen tatsächlich verdient. Ob dies am Ende des Tages eine Regierungskommission ist oder eine Arbeitsgruppe, in der Staatsministerium, Kommunalministerium, Finanzministerium und kommunale Familie zusammenwirken, ist zweitrangig. Entscheidend ist nur, dass in diesem Format, um es wissenschaftlich gepflegt auszudrücken, die Anzahl der Vetospieler gegen Null tendiert. Die Ressorts können dann immer noch in einer zweiten Runde eingebunden werden, wenn es um die Details geht.

Meine Damen und Herren,

die Landkreise aus der Überforderungsspirale zu befreien, ist umso wichtiger, als wir – davon bin ich überzeugt – starke und verlässliche Landkreise dringend benötigen, um die Zukunftsherausforderungen zu bewältigen. Ich nenne hier nur die drei großen D: Dekarbonisierung, Digitalisierung und Demografie. Auf allen diesen drei Zukunftsfeldern müssen wir als Land Baden-Württemberg noch besser werden.

Denn fünf im ersten Halbjahr 2022 in Baden-Württemberg neu errichtete Windkraftanlagen sind eindeutig zu wenig.

Dass wir bei der Digitalisierung und beim E-Government im internationalen Vergleich nicht wirklich gut dastehen, ist ebenfalls sattem bekannt.

Und auch der demografische Zangengriff aus schrumpfendem Arbeitskräfteangebot und alternder Gesellschaft lockert sich keineswegs, ganz im Gegenteil.

Die Landkreise wollen hier unbedingt Teil der Lösung sein. Denn wir sind nicht nur Krisenmanager. Wir verstehen uns auch als Zukunftsmacher.

Kommunaler Klimaschutz und kommunale Verkehrswende, Breitbandengagement und end-to-end-Verwaltungsdigitalisierung, präventive Sozialpolitik und sektorenübergreifende Gesundheitsversorgung – all dies haben wir auf der Agenda.

Man muss uns aber auch lassen. Und das ist gar nicht so schwer: Ein erster Anfang wäre schon gemacht, wenn man die vielen bürokratischen Förderprogramme durch Regelfinanzierungen ablösen würde. Dies gilt umso mehr, als viele Förderprogramme, weil sie eine bloße Anschubfinanzierung beinhalten, nicht nachhaltig sind – weder in der Sache noch volkswirtschaftlich.

Herr Ministerpräsident, Sie sind u. a. mit folgender Einsicht aus den Vereinigten Staaten zurückgekehrt. Ich zitiere: „Wir brauchen mehr Liebe zum Föderalismus“. Dies deckt sich eins zu eins mit der Einschätzung, die der große französische Staatsdenker de Tocqueville – ebenfalls nach einer Reise in die Staaten – in seiner berühmten Schrift „Über die Demokratie in Amerika“ festgehalten hat.

Doch mindestens so sehr wie den Föderalismus lobt de Tocqueville in diesem epochemachenden Werk die untere Verwaltungsebene in Neuengland und die kommunale Selbstverwaltung dort.

Daher erlaube ich mir, Ihre Aussage zu ergänzen: „Wir brauchen mehr Liebe zum Föderalismus *und* zur kommunalen Selbstverwaltung“. Liebe freilich hat viel mit Vertrauen und Zutrauen zu tun. Und in der Tat: Mehr denn je brauchen die Landkreise, Städte und Gemeinden genügend Gestaltungsfreiheit und dafür umso weniger Regulierung, es bedarf weder des eisernen noch eines goldenen Zügels – und unter Bewährung braucht man die Gemeinde- und Landkreisverwaltungen erst recht nicht zu stellen.

Denn eines ist gewiss: Die multiplen Krisen unserer Tage wie auch die anspruchsvollen Transformationsprozesse, in denen wir uns befinden – sie werden sich nur mit gestaltungsstarken und leistungsfähigen Kommunen, mit gestaltungsstarken und leistungsfähigen Landkreisen meistern lassen.

Und deswegen müssen wir in bewährter Partnerschaft dafür sorgen und uns dafür einsetzen, dass die Kernbotschaft dieser 41. Landkreisversammlung dauerhaft Bestand hat:

Landkreise – stark und verlässlich, auch in schweren Zeiten.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit.