

Leitsätze über:

Zeithorizonte von Verwaltung – Krisenmanagement, langfristige Planung und Systemkohärenz

Markus Ludwigs

I. Einführung

1. (In-)Visibilität der Zeit im Verwaltungsrecht

(1) Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft haben die Zeit nie vergessen.

2. Zeit als Formalkategorie und temporale Aspekte der Gewaltenteilung

(2) Die reduzierte Bedeutung der Zeit im Rahmen der Systembildung ist dem Charakter als Formalkategorie geschuldet. Rechtlich relevant wird die Zeit erst im Falle einer Bewertung von Zeitabläufen durch die Rechtsordnung.

(3) Die temporale Variante der Gewaltenteilung anhand von Menschentypen ist zwar holzschnittartig, beinhaltet aber eine treffende Akzentuierung, die sich in Krisenzeiten für die Verwaltung als „Gegenwartsmensch“ bestätigt.

3. Bedeutung der Zeit für die Beurteilung „guter Verwaltung“

(4) Der Zeitfaktor bildet auf nationaler und europäischer Ebene ein zentrales Element „guter Verwaltung“. Dabei steht die geforderte zügige Sachbehandlung in Relation zur Bedeutung und Komplexität des Entscheidungsgegenstandes.

II. Begriffliche und konzeptionelle Grundlagen

1. Begriff der Krise

(5) Der nicht als allgemeiner Rechtsbegriff etablierte Ausdruck „Krise“ ist Gegenstand multidisziplinärer Betrachtungen. Er zeichnet sich durch eine doppelte zeitliche Prägung aus, die in der Kombination eines Zwangs zu schnellem Handeln mit dem Charakter als temporäre Abweichung vom Normalzustand besteht.

2. Krise – Katastrophe – Ausnahmezustand

(6) Während Krisen als „Kipp-Punkte“ durch die Unentschiedenheit einer zuge-spitzten Situation gekennzeichnet sind, prägt Katastrophen die bereits eingetretene

„Wendung zum Schlechten“. In phänomenologischer Hinsicht weisen Krisen und Katastrophen gleichwohl Koinzidenzen auf.

(7) Die Figur des Ausnahmezustands ist zur Erfassung krisenbezogenen Handelns unter dem Grundgesetz ungeeignet. Ihre Rezeption in Beiträgen zur Finanz-, Flüchtlings- und Coronakrise entbehrt der verfassungsrechtlichen Substanz.

3. Zyklusmodell als Analyserahmen

(8) Zur holistischen Erfassung des Krisenmanagements wurde in den Sozialwissenschaften der rechtswissenschaftlich bisher nur bruchstückhaft rezipierte Crisis Management Cycle entwickelt. Als theoretischer Rahmen adressiert er die unterschiedlichen Stufen vor, während und nach einer Krise.

III. Responsives Krisenmanagement in der Akutphase

1. Krisenbewältigung im Gewaltenschema

a) Entparlamentarisierung und „Stunde der Exekutive“

(9) Eine Qualifizierung der Krise als „Stunde der Exekutive“ ist unterkomplex. Zwar besteht ein „interimistischer Entscheidungsvorsprung“ in akuten Krisen, ohne dass hieraus aber notwendig eine Entparlamentarisierung folgt.

b) Entjustizialisierung im Zustand der Ungewissheit und Unsicherheit

(10) Die Garantie effektiven Rechtsschutzes gilt auch in Krisen uneingeschränkt. Zugleich können Gerichte an ihre Funktionsgrenzen stoßen, ohne dass hiermit eine Entjustizialisierung verbunden wäre.

c) Disbalance vertikaler Kompetenzsysteme

(11) Krisen haben auch Auswirkungen auf die Balance vertikaler Kompetenzsysteme. Besondere Herausforderungen sind mit Zentralisierungsprozessen verbunden. Eine Aushebelung der föderalen Verwaltungsordnung vermag die Gegenwartsnähe von Krisen nicht zu legitimieren.

2. Krisenbedingter Wandel staatlicher Verantwortung

(12) Krisensituationen bedingen einen bidirektionalen Wandel staatlicher Verantwortung. Dabei steht dem Phänomen einer krisenbedingten Verstaatlichung von Unternehmen die erweiterte Einbeziehung Privater bei der Gemeinwohlverwirklichung gegenüber.

3. Typisierung hoheitlicher Mangelverwaltung

(13) Die Bewältigung akuter Krisen wird durch das System hoheitlicher Mangelverwaltung geprägt. Zum einen ist eine Schonung knapper Ressourcen mit Eingriffen

in Freiheitsrechte zum Zwecke ihrer Verteidigung verbunden. Zum anderen wirft die Verteilung vorhandener Ressourcen gleichheitsrechtliche Fragen auf.

4. Folgenbewältigung und Evaluation

(14) Das responsive Krisenmanagement umfasst eine Verarbeitung der Folgen staatlicher Krisenbekämpfungsmaßnahmen. Die Grenzen zwischen den Stufen einer Antwort auf die akute Krise (Response) und der Wiederherstellung (Recovery) sind fließend. Evaluationen ermöglichen als Bindeglieder übergreifendes Lernen.

IV. Langfristige Planung als prospektives Krisenmanagement

1. Staatliche Resilienzverantwortung

(15) Die der Resilienz immanente „Logik der Bewältigung“ fordert neben einer Antwort auf akute Krisen und der Wiederherstellung eines Normalzustands auch die Vorbereitung auf künftige Krisenlagen. Verfassungsrechtlich unterfüttert wird der Dreiklang aus Responsivität, Recovery und Preparedness durch die Resilienzverantwortung des Staates.

2. Resilienz durch Planung

(16) Zentrales Instrument zur Wahrnehmung der staatlichen Resilienzverantwortung ist die langfristige Planung als „Tochter der Krise“. Im Sinne eines erfahrungsbasierten Lernens werden Weichenstellungen getroffen, um Krisen künftig besser erkennen, abmildern, bewältigen und die Folgen beseitigen zu können.

3. Preparedness als Bezugspunkt

(17) Bezugspunkt der langfristigen Krisenplanung ist eine umfassende Preparedness. Das Themenspektrum reicht von der Behördenorganisation über die Verfahrensbeschleunigung und Infrastruktursicherung sowie die Informationsgewinnung und Krisenkommunikation bis hin zu Verteilschlüsseln und Fragen der Zuständigkeitsordnung.

a) Empirische Bestandsaufnahme und Behebung von Datenmangel

(18) Fundierte Empfehlungen für langfristige Planungen setzen hochqualitative empirische Bestandsaufnahmen voraus, an denen es bisweilen fehlt. Ein Grund hierfür ist der oft beklagte Datenmangel, zu dessen Behebung in aktuellen Studien eine Vielzahl an Optimierungsmaßnahmen vorgeschlagen wird.

b) Anpassungsfähigkeit als Bestandteil von Preparedness

(19) Preparedness umfasst eine Vorbereitung auf Krisenfolgen, die nicht mehr verhindert oder rückgängig gemacht werden können. Paradigmatisch hierfür steht das sich formierende neue Teilrechtsgebiet des Klimawandelanpassungsrechts.

c) *Revisibilität und Situativität krisenbezogenen Verwaltungsrechts*

(20) *Das krisenbezogene Verwaltungsrecht muss flexibel änderbar konzipiert sein. Neben Befristungs- und Evaluierungsklauseln ist auch an die Aufnahme spezieller Krisenregelungen zu denken, die der Aktivierung durch Feststellung eines qualifizierten Notfalls bedürfen.*

d) *Ventilfunktion „zeitoffener“ Generalklauseln*

(21) *„Zeitoffene“ Generalklauseln stehen im Spannungsfeld behördlicher Flexibilität und rechtsstaatlicher Bestimmtheit. Zwar setzt die Gegenwartsverantwortlichkeit des Verwaltens eine anpassungsfähige Gesetzesauslegung voraus, ohne damit aber Verdichtungen des normativen Rahmens auszuschließen.*

e) *Administrative Konzepte als Zwischenschritte der Normkonkretisierung*

(22) *Einem erhöhten Rationalisierungsbedarf bei der Anwendung „zeitoffener“ Rechtsgrundlagen kann die Verwaltung im Wege der „Eigenprogrammierung“ durch administrative Konzepte begegnen.*

V. *Herstellung von Systemkohärenz*

1. *Begriffliche und (verfassungs-)rechtliche Fundierung*

(23) *Der Systembegriff umfasst bei einem materiellen Verständnis die Kohärenz. Verhandelt wird das Konzept auf nationaler Ebene unter dem Gebot der Folgerichtigkeit. Für die Verwaltung impliziert das Postulat grundsätzlich keine strikte „Pfadabhängigkeit“, sondern zeigt Bedarf nach Reflexion und Begründung an.*

2. *Ord nende Kraft allgemeiner Rechtsinstitute*

(24) *Von den allgemeinen Rechtsinstituten geht auch in Krisenzeiten eine ordnende Kraft zur Gewährleistung von Folgerichtigkeit und Einsehbarkeit des Verwaltungshandelns aus.*

a) *Handlungsformenlehre als Baustein eines resilienten Verwaltungsrechts*

(25) *Die ausdifferenzierte Handlungsformenlehre erlaubt ein zeitlich gestuftes Krisenmanagement nach dem Prinzip von trial and error und erweist sich dergestalt als „unverzichtbarer Baustein“ eines resilienten Verwaltungsrechts.*

b) *Typologie der Privatisierung und Verstaatlichung*

(26) *Die Typologie der Privatisierung und Verstaatlichung ist rezeptionsfähig für den bidirektionalen Wandel staatlicher Verantwortung. Reflexionsbedürftig erscheinen neben dem Verschwimmen von Indienstnahme und Beleihung vor allem die Maßstäbe einer Pflicht zur Reprivatisierung nach erfolgter Krisenbewältigung.*

c) *Dogmatik behördlicher Entscheidungsspielräume*

(27) *Verschiebungen der gerichtlichen Kontrolldichte sind auf Grundlage der allgemeinen Dogmatik erklärbar. Die Figur der außerrechtlichen tatsächlichen Erkenntnisdefizite trägt dazu bei, Änderungen der epistemischen Situation im Zeitverlauf systemkohärent zu erfassen.*

3. *Temporalisierung als Instrument systematischer Erfassung*

a) *Verzeitlichung des Anforderungsprofils*

(28) *Die Temporalisierung bildet ein zentrales Instrument zur systematischen Erfassung von sich im Krisenverlauf wandelnden Vorgaben. Sie bringt zum Ausdruck, dass die rechtliche Beurteilung ein und desselben Maßnahmentyps in Abhängigkeit vom Zeitpunkt im Krisenverlauf, der Bedrohungslage und dem Stand fachwissenschaftlicher Erkenntnis unterschiedlich ausfallen kann.*

b) *Anwendungsfelder einer veränderten Bewertung „in der Zeit“*

(29) *Eine veränderte Bewertung „in der Zeit“ kann sich namentlich mit Blick auf die Verhältnismäßigkeit, den Parlamentsvorbehalt und das Bestimmtheitsgebot sowie die Einräumung behördlicher Entscheidungsspielräume und die Handlungsformwahl ergeben. Auslöser für Veränderungen des Anforderungsprofils sind neben dem reinen Zeitablauf gerade die gewonnenen Erkenntnisse und die Eigenart der jeweiligen Krisenlage.*

VI. *Zeitgerechtigkeit als Bestimmungsfaktor „guter Krisenverwaltung“*

(30) *Zeitgerechtigkeit ist ein zentraler Bestimmungsfaktor „guter Krisenverwaltung“. Sie nimmt die sich im Krisenverlauf wandelnden Anforderungen auf und verdeutlicht, dass Verwalten in der Zeit zu bewerten ist. Eine systemkohärente Verarbeitung wird durch die Figur der Temporalisierung im Rahmen der ordnenden Kraft allgemeiner Rechtsinstitute gewährleistet.*