

# 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](http://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 Argument<sup>1</sup>

*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.<sup>2</sup> In einer Reihe von Fällen ging es aber um mehr als die Erfüllung derselben Aufgabe an einem anderen Ort.

---

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 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 Bundeswehr<sup>3</sup> 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 Zuständigkeiten<sup>4</sup> 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 Kurzarbeitergeld<sup>5</sup> oder auch die Subventionen<sup>6</sup> 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.<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

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

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

<sup>5</sup> 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).

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> BT-Drs. 19/26320, S. 3.

<sup>8</sup> 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,