



DEUTSCHER
LANDKREISTAG

Hans-Günter Henneke

von 1993 bis 2025
im Dienst des DLT



spezial
Die Geldnot
der Kommunen

Schriften des Deutschen Landkreistages

Band 160

der Veröffentlichungen des Vereins für Geschichte
der deutschen Landkreise e.V.

Herausgeber: Deutscher Landkreistag, Berlin
Redaktion: DLT-Pressestelle

Herstellung:
Satz&mehr, Besigheim
Gödecke+Gut, Templin

ISSN 0503-9185

Hans-Günter Henneke: Ein leidenschaftlicher Kämpfer für die Landkreise

Der Deutsche Landkreistag ohne Prof. Dr. *Hans-Günter Henneke*? Eigentlich ist das undenkbar. Trotzdem werden wir uns aber mit dieser für uns alle noch ganz und gar ungewohnten Vorstellung vertraut machen müssen. Mit dem 31. Dezember 2025 beendet er nämlich seine berufliche Tätigkeit und geht in den wohlverdienten Ruhestand.

Jeder, der *Hans-Günter Henneke* kennt, weiß aber auch, dass es eher ein Unruhestand sein wird. Sein hellwacher Geist, sein rast- und ruheloses Kämpferherz, vor allem aber seine außergewöhnliche Persönlichkeit – alles das verträgt sich einfach nicht mit dem geradezu sprichwörtlichen Müßiggang eines Pensionärs im Schaukelstuhl.

„Tue was du sollst, komme was da wolle!“ Diese berühmten Worte des Freiherrn vom *Stein* könnten auch so etwas wie das Lebensmotto von *Hans-Günter Henneke* sein. Deshalb war sein Weg in die kommunale Familie auch nicht zufällig, sondern nur folgerichtig. 1957 im niedersächsischen Bassum geboren, ist er nach dem Studium der Rechtswissenschaften in Kiel und wissenschaftlichen Jahren an der Universität genau dorthin zurückgekehrt und 1989 mit gerade einmal 31 Jahren zunächst Kreisrat seines Heimatlandkreises Diepholz geworden. Diese Jahre kommunaler Praxis waren für ihn prägend und haben ihm insbesondere auch das Rüstzeug für alles das gegeben, was später dann noch folgen sollte.

Als *Hans-Günter Henneke* 1993 als Beigeordneter zum Deutschen Landkreistag – damals noch nach Bonn – gekommen ist, brachte er deshalb nicht nur juristische Brillanz mit, sondern auch das unschätzbar wertvolle und wichtige Verständnis für die täglichen Herausforderungen vor Ort. Schon 1995 wurde er zum Stellvertreter des Hauptgeschäftsführers gewählt. 2002 übernahm er als Geschäftsführendes Präsidialmitglied schließlich die Leitung der Geschäftsstelle. Eine Tätigkeit, die ihm quasi auf den Leib geschneidert war. Nicht Beruf, sondern Berufung. Nicht Job, sondern Leidenschaft. Er hat diese verantwortungsvolle Position deshalb ein Vierteljahrhundert lang auch in einer Art und Weise ausgefüllt wie kein anderer vor ihm. So gesehen endet jetzt nach mehr als drei Jahrzehnten in den Diensten des Deutschen Landkreistags zweifelsohne eine ganz außergewöhnliche Ära.

Meine eigene Zusammenarbeit mit *Hans-Günter Henneke* war zwar nur verhältnismäßig kurz, dafür aber sehr intensiv. Ich habe ihn als jemanden kennen- und vor allem auch schätzen lernen dürfen, der unseren kommunalen Spitzenverband quasi rund um die Uhr geprägt und die Landkreise mit seinem unermüdlichen Einsatz zu einer starken Stimme im föderalen Gefüge gemacht hat. Ein Universalgelehrter im besten Sinne des Wortes. Mit einem unglaublichen Wissen, aber auch mit der nötigen Bodenhaftung. Jemand, für den Aufgaben immer ein Fremdwort gewesen ist. Der Freiherr vom *Stein* hat es einmal so formuliert: „Durch Mut und Unerschrockenheit erreicht man mit kleinen Mitteln große Zwecke“. Mit seiner, von den einen bewunderten, von den anderen hingegen gefürchteten Hartnäckigkeit, ja manchmal auch mit seiner regelrechten Penetranz hat *Hans-Günter Henneke* für die deutschen



Dr. Achim Brötel.

„Tue was du sollst,
komme was da wolle!“
(Heinrich Friedrich Karl Reichsfreiherr
vom und zum Stein)

Landkreise auf diese Weise vieles erreicht, was vorher undenkbar erschien. Dafür sind und bleiben wir ihm zu tiefem Dank verpflichtet.

Man kann sicher mit Fug und Recht sagen: *Hans-Günter Henneke* hat den Deutschen Landkreistag nicht nur verwaltet, sondern ihn vielmehr zu einer der einflussreichsten kommunalen Stimmen geformt. Seine besonderen Erfolge sprechen dabei für sich. Ich will hier beispielhaft nur das Vorantreiben der Konnexitätsregeln in den Landesverfassungen, die Etablierung des grundgesetzlichen Aufgabenübertragungsverbots für den Bund, die Errichtung der kommunalen Jobcenter oder das beständige Eintreten für eine Verbesserung unserer Finanzausstattung erwähnen.

In zahllosen Verfahren vor hohen und höchsten Gerichten hat *Hans-Günter Henneke* sich mit Verve dafür eingesetzt, dass die Landkreise als das wahrgenommen werden, was sie nun einmal sind, nämlich eine leistungsstarke, ortsnahe Verwaltung, Garanten der bürgerrechtlichen Selbstverantwortung und

eigenständige kommunale Gebietskörperschaften. Ob bei der Finanzierung der örtlichen Bildungsinfrastruktur, der Bekämpfung der Pandemie, der Ausgestaltung des Katastrophenschutzes oder der Neujustierung einzelner Kompetenzen im föderalen Bundesstaat – seine Expertise war und ist einfach immer gefragt.

Sein Wirken hat sich aber nie auf die Grenzen des Landkreistags allein beschränkt. Deshalb hat er die kommunale Perspektive auch stets in zahlreichen anderen Gremien eingebracht. Stellvertretend sollen hier nur der Unabhängige Beirat des Stabilitätsrates, der Konjunkturrat der Bundesregierung oder die langjährige Mitgliedschaft in den Gremien des ZDF genannt werden. Seit Ende der 1990er Jahre vertritt er zudem die Landkreise im Gesamtvorstand des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes, davon acht Jahre lang auch als Vizepräsident.

Was *Hans-Günter Henneke* neben seinem beispiellosen verbandspolitischen Wirken ebenfalls in ganz besonderer Weise auszeichnet, ist seine geradezu unerschöpfliche wissenschaftliche Produktivität. Mit zahlreichen Veröffentlichungen zum öffentlichen Recht, zu den kommunalen Finanzen und zur Verwaltungslehre hat er echte Maßstäbe gesetzt. Man kann ihn ohne Übertreibung sicher als einen der profiliertesten Kommunal- und Verfassungsrechtler unserer Zeit bezeichnen. Es ist deshalb auch kein Zufall, dass der große Grundgesetz-Kommentar, den wir als Studenten noch ehrfürchtig mit „Schmidt-Bleibtreu“ zitiert haben, seit der 16. Auflage jetzt „Hofmann/Henneke“ heißt. Der Verlag schreibt dazu: „Damit bilden wir nach außen sichtbar ab, was schon lange Realität ist“. Das ist nicht nur eine rundum zutreffende Feststellung, sondern auch ein schönes Kompliment. Als Herausgeber und Kommentator führender Grundgesetz- und Verwaltungsverfahrenskommentare, als (Mit-)Herausgeber der Staatshandbücher der Bundesrepublik Deutschland, Schriftleiter mehrerer Fachzeitschriften sowie Herausgeber und (Mit-)Autor von derzeit 35 Bänden der Schriften zum deutschen und europäischen Kommunal-



DLT-Jahrestagung 2024: Wechsel an der Verbandsspitze.



Unermüdlicher Einsatz für Verbesserung der Finanzausstattung der Kommunen.



Sparkassentag 2025.

recht hat *Hans-Günter Henneke* das kommunalrechtliche Schrifttum jedenfalls zweifelsohne entscheidend mitgeprägt.

Es ist gerade diese eher seltene, deshalb aber umso wertvollere Verbindung von Theorie und Praxis, man könnte auch sagen, von wissenschaftlicher Durchdringung und politischer Umsetzung, die sein großes Lebenswerk so außergewöhnlich macht. *Hans-Günter Henneke* war eben nie nur Verbandsmanager, sondern immer

zugleich auch Wissenschaftler – und umgekehrt, nie nur detailverliebter Jurist, sondern immer auch Praktiker mit einem ausgeprägten Gespür für das politisch Machbare. Seine messerscharfen Analysen, seine klaren Positionen und nicht zuletzt sein Mut, unbequeme Wahrheiten auch einmal deutlich beim Namen zu nennen, haben den Deutschen Landkreistag zu einer wichtigen Stimme im politischen Berlin gemacht.

Dabei ist ihm und uns seine ausgeprägte Begabung als Redner immer wieder in besonderer Weise zugutegekommen. Wer *Hans-Günter Henneke* dabei in seinem Element erleben durfte, weiß, was ich meine. Ein wandelndes Lexikon mit einem aus dem Stegreif abrufbaren phänomenalen Detailwissen vom Finanzverfassungsrecht über politische Zusammenhänge der letzten Jahrzehnte bis hin zum großen Einmaleins des Fußballs, oft auch mit taggenauen Einzelheiten, die allen anderen schon längst nicht mehr Erinnerlich waren. *Hans-Günter Henneke* kann vor allem in kleiner Runde aber auch ein ausgesprochen liebenswürdiger Plauderer mit einem feinen, manchmal sogar regelrecht verschmitzten Humor sein.

Man spürt einfach: Er ist jemand, der mit seiner ganzen Persönlichkeit auf einem festen Fundament steht. Ein Fundament aus grundlegenden Tugenden wie Prinzipienfestigkeit, Bodenständigkeit, Pflichtbewusstsein, Verlässlichkeit und Fleiß. Aber auch ein Fundament, das die Wurzeln seiner ländlichen Herkunft nie verleugnet hat. Im Gegenteil: Das ist ihm sogar stets Kompass und Antrieb für sein gesamtes Wirken gewesen.

Dass er sein Ausscheiden aus dem aktiven Dienst zum 31. Dezember 2025 von langer Hand vorbereitet und dann auch das Datum selbst festgelegt hat, fügt sich deshalb absolut in ein ganz und gar stimmiges Gesamtbild ein. An dieser Stelle könnte der unbefangene Beobachter mit Blick auf den Freiherrn *zum Stein* allerdings vielleicht die falschen Rückschlüsse ziehen. Dem Freiherrn wird nämlich ja auch der Satz zugeschrieben: „Ihre, meine und jedes redlichen Mannes Pflicht ist es, der Wahrheit getreu zu bleiben, diese mit Mäßigung, Ernst und Festigkeit zu sagen, und wenn man sieht, dass alles vergeblich ist, so zieht man sich vom Geschäft zurück“. Dieses Gefühl, dass alles vergeblich ist, beschleicht uns offen gesagt zwar manchmal auch. *Hans-Günter Henneke* würde das aber nie und nimmer zum Anlass seines Rückzugs machen. Für ihn wäre das vielmehr allenfalls ein zusätzlicher Ansporn zur weiteren Steigerung seiner Aktivitäten: Jetzt erst recht!

Hans-Günter Henneke war so gesehen eindeutig mehr als „nur“ unser Geschäftsführendes Präsidialmitglied. Er ist im Deutschen Landkreistag vielmehr eine echte Institution, die Maßstäbe gesetzt und viele seiner Wegbegleiter in der kommunalen Familie nachhaltig geprägt hat. Auch ich selbst habe ihm vieles zu verdanken. So etwas vergisst man nicht.

Wir alle wünschen ihm für seinen neuen Lebensabschnitt deshalb von Herzen alles Gute, beste Gesundheit und nicht zuletzt vor allem auch die zufriedene Gewissheit, auf ein berufliches Lebenswerk im Dienst der 294 deutschen Landkreise zurückblicken zu können, das seinesgleichen sucht.

In diesem Sinne: Danke, *Hans-Günter Henneke*!

Landrat Dr. Achim Brötzel, Präsident des Deutschen Landkreistages

„Konnexitätsprinzip“ – Mein erstes Wort? Fabian Henneke	6
Hans-Günter Henneke hat Maßstäbe gesetzt – Weit über die kommunale Ebene hinaus Staatsminister beim Bundeskanzler Dr. Michael Meister, MdB	7
Pragmatisch mit dem richtigen Kompass Werner Gatzert, Staatssekretär a.D.	8
Vom Wurstvorrat zum Sondervermögen Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof, Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts a.D.	9
Dysfunktionalitäten der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks Prof. em. Dr. Friedrich Schoch, Universität Freiburg	10
Hans-Günter Henneke und die Rechtswissenschaft Prof. Dr. Martin Burgi, Ludwig-Maximilians-Universität München, und Prof. Dr. Christian Waldhoff, Humboldt-Universität zu Berlin	12
Hans-Günter Henneke – Eine Institution der Vertretung kommunaler Interessen beim Bund Prof. Dr. Hans Hofmann, Ministerialdirektor a.D., Honorarprofessor an der Humboldt-Universität zu Berlin	13
Eine persönliche Würdigung, ein Verbesserungsvorschlag und ein Desiderat Staatssekretär a.D. Prof. Dr. Horst Risse, vorm. Direktor beim Deutschen Bundestag, Humboldt-Universität zu Berlin	14
Ein (Viertel-)Jahrhundert-Mann – Das dienstälteste Gremienmitglied beim ZDF hört auf Prof. Markus Schächter, ZDF-Intendant a.D.	15
Verlässlicher Partner in bewegten Zeiten Gerda Hasselfeldt, DRK-Präsidentin und Vorsitzende des ZDF-Fernsehrats	17
Hans-Günter Henneke – Versuch einer Annäherung Helmut Schleweis, DSGVO-Präsident a.D.	18
Danke Hans-Günter Henneke Gunter Czisch, Oberbürgermeister a.D. und KGSt-Verwaltungsratsvorsitzender	19
Annäherung Hans-Jörg Duppré, Landrat a.D., Präsident des Deutschen Landkreistages von 2002 bis 2014 und DLT-Ehrenmitglied	20
Ein (Arbeits-)Leben für den Deutschen Landkreistag Reinhard Sager, Landrat a.D., Präsident des Deutschen Landkreistages von 2014 bis 2024	21
Ein politischer Strategie mit Bodenhaftung Joachim Walter, Landrat a.D. und von 2014 bis 2024 Vizepräsident des Deutschen Landkreistages	22
Ein Weggefährte blickt zurück – Würdigung für Hans-Günter Henneke Roland Schäfer, Bürgermeister a.D. und Ehrenpräsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes	23
Ein Syker prägt die deutsche Kreispolitik Prof. Dr. Hubert Meyer, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Niedersächsischen Landkreistages a.D.	24
Ein Dauerkämpfer für die kreisliche Selbstverwaltung und den ländlichen Raum Heinz-Lothar Theel, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Landkreistages Sachsen-Anhalt a.D.	26
Volles Vertrauen Dr. Kay Ruge, Stellvertreter des DLT-Hauptgeschäftsführers	27
„Hat doch Spaß gemacht!“ Dr. Irene Vorholz, Stellvertreterin des DLT-Hauptgeschäftsführers	27
30 Jahre vertrauensvolle Zusammenarbeit Matthias Wohltmann, Beigeordneter beim Deutschen Landkreistag	28
40 Jahre Verbundenheit Jörg Freese, Beigeordneter beim Deutschen Landkreistag	29
Hans-Günter Henneke als Mentor Dr. Klaus Ritgen, des. Beigeordneter beim Deutschen Landkreistag	30
„Das ist doch was!“ Ein Rückblick auf viele Jahre Verbandsarbeit DLT-Pressesprecher Dr. Markus Mempel interviewt Prof. Dr. Hans-Günter Henneke	31

Fotos: DLT-Archiv

„Konnexitätsprinzip“ – Mein erstes Wort?

„Konnexitätsprinzip“ – das hätte laut *Hubert Meyer* eigentlich mein erstes Wort werden sollen. So kam es dann doch nicht, aber wer meinen Vater kennt, kann diese Idee sicherlich nachvollziehen. Schließlich war dieses Wort wohl nur eins der vielen Fachwörter, die ich in meinen ersten Jahren vernahm, wenn er wie gewohnt im Arbeitszimmer diktierte.

Als es im Februar 1999 in Reaktion auf die Verhaftung des PKK-Führers *Öcalan* zur kurzzeitigen Besetzung der griechischen Botschaft kam, in deren unmittelbarer Nähe wir im sonst sehr beschaulichen Bad Godesberg wohnten, erlebte ich erstmals die oft ernststen Konsequenzen und gesellschaftlichen Auswirkungen von Politik. Der Konflikt zwischen dem Staat und den „Denstranten“, wie ich sie nannte, hatte mich als kleines Kind damals stark beschäftigt.

Auf die Frage, was mein Vater denn so machen würde, sparte ich mir meistens die durchaus etwas sperrige Bezeichnung des „Geschäftsführenden Präsidialmitglieds“ und erklärte stattdessen, er leite die Vertretung der Landkreise auf Bundesebene. Erstaunlich oft erlebte ich dabei echtes Interesse an diesem Beruf. Besonders in Erinnerung geblieben ist mir dabei die sehr wohlwollende Gegenfrage: „Also ein Lobbyist für was Gutes?“ – ja, so kann man es doch ausdrücken.

Die Tätigkeit meines Vaters beim DLT legte auch mit einem Grundstein für meine spätere berufliche Entwicklung – allerdings in eine ganz andere Richtung, als man zuerst denken könnte. Als mein grundsätzliches Interesse für Computer aufkam, erhielt ich vom damaligen IT-Verantwortlichen des DLT wertvolle Tipps für den Kauf eines ersten PCs. Da meine Eltern zu diesem Zeitpunkt noch keine Erfahrung mit Computern hatten, bot sich mir die einmalige Gelegenheit, diesen frei von elterlichen Bedenken („Aber keine neuen Programme installieren!“) zu erkunden. So habe ich früh meine Begeisterung für das Programmieren entwickelt. Aber auch mein Vater profitierte davon, denn die Funktionen des dienstlich genutzten Faxgeräts bei uns zu Hause kannte ich in- und auswendig und konnte es aus jedem erdenklichen Fehlerzustand befreien.

Spätestens mit meinem Mathematikstudium konnte ich dann auch mit der Juristik „gleichziehen“, was die Verwendung von Fachbegriffen anging – neben das Konnexitätsprinzip auf der einen Seite trat nun das Homotopieprinzip auf der anderen. War es lange Zeit für mich eine Herausforderung gewesen, den Beruf meines Vaters zu erklären, so hatte nun er Schwierigkeiten, die Tätigkeit seines Sohnes im Detail nachzuvollziehen. Die stichhaltige Argumentation, zurückgeführt auf Rechtsgrundsätze oder eben „Axiome“, liegt aber beiden Wissenschaften zugrunde. Sind sie sich vielleicht

also doch, zumindest im Kern, ähnlicher, als man es auf den ersten Blick glauben mag?

Unsere gemeinsamen Reisen, die oft an Bahnhofsbuchhandlungen als Treffpunkt begannen, haben meine starke Vorliebe für das Bahnfahren geprägt. Noch heute halte ich es, genau wie mein Vater, für einen großen Vorteil, in der Bahn Zeit sinnvoll nutzen zu können und mit wenigen Einschränkungen arbeiten zu können. Zugleich gibt es wohl kaum eine andere Person, die so viele mitunter sehr skurrile Geschichten über das Bahnfahren erzählen kann.

Mit meinem Vater zusammen nahm ich dabei auch an einigen Veranstaltungen im weiteren Sinne teil, die für viele sehr ungewöhnlich sein mögen, sich für mich in der Rückschau aber ganz alltäglich anfühlen. So erinnere mich noch gut an den Satz „Vielleicht ist Berlin auch deshalb so sexy, weil es so arm gar nicht ist“ aus der Urteilsverkündung des Bundesverfassungsgerichts in der Klage Berlins, die ich 2006 als einziges Kind in Karlsruhe verfolgte. Bei der Einweihung der neuen Illumination des Reichstagsgebäudes zum Tag des Grundgesetzes 2009 konnte ich mich bei und nach einem Abendessen im Adlon mit allerlei Berliner Politprominenz unterhalten. Nach einem Gespräch mit *Peer Steinbrück* kam dieser schließlich zu der Einschätzung, dass mein Vater „diesen Vaterschaftstest ganz klar bestehen würde“.

Trotz der so unterschiedlichen Tätigkeiten und Wirkungsbereiche konnten und können wir so immer wieder auf humorvolle Art interessante Erlebnisse und Erfahrungen teilen – gelegentlich auch mit unerwarteten Überschneidungen. Als ich zusammen mit anderen Schülern im Rahmen der Siegerehrung eines Mathematikwettbewerbs von Bundespräsident *Christian Wulff* im Schloss Bellevue empfangen wurde, war mein Vater gerade zur Besprechung im Bundespräsidialamt und konnte so überraschend zu einem Gespräch zwischen dem Bundespräsidenten und mir dazustoßen.

Auch in jüngerer Zeit kommt dies noch vor. Während mein Vater in Neuhausen mit *Dörte Hansen* die Vorführung der Verfilmung ihres Romans „Mittagsstunde“ begleitete, konnte ich den Film auf dem Rückflug von einer IT-Konferenz in New York im Bordprogramm anschauen – leider nicht in der plattdeutschen Fassung, für deren Entstehung er sich eingesetzt hat.

Ob sein Engagement für den ländlichen Raum oder sein Faible für Geschichte: Ich bin mir sicher, dass mein Vater auch im Ruhestand Wege finden wird, sich entsprechend seiner Interessen zu betätigen und einzubringen. Dass dann weniger Reisen, Interviews und Sitzungen anstehen, ist nach sehr geschäftigen Jahrzehnten sicher eine willkommene Abwechslung. ■

Fabian Henneke



Fabian Henneke während eines Auslandsaufenthalts im Studium.



Vater und Sohn 2011 im Bundespräsidialamt.

Hans-Günter Henneke hat Maßstäbe gesetzt – weit über die kommunale Ebene hinaus

Mit dem Jahreswechsel 2025 endet eine Ära: Prof. Dr. *Hans-Günter Henneke*, seit über drei Jahrzehnten prägende Figur des Deutschen Landkreistages, verabschiedet sich aus seinem Amt als Geschäftsführendes Präsidialmitglied. Sein Wirken für die kommunale Selbstverwaltung, sein überragender juristischer Sachverstand und seine Fähigkeit zum strukturellen und verfassungsrechtlichen Denken haben Maßstäbe gesetzt – weit über die kommunale Ebene hinaus.



7. Hauptstadtsprache der Freiherr vom Stein-Gesellschaft im Jahr 2014 zum Thema „Bund, Länder, Kommunen – für einen neuen Finanzausgleich“: Diskussionsrunde mit Prof. Dr. Hans-Günter Henneke, Dr. Wolfgang Voß (seinerzeit Finanzminister in Thüringen), Dr. Michael Meister (seinerzeit Parlamentarischer Staatssekretär beim Bundesminister der Finanzen), Dr. Carsten Kühl (seinerzeit rheinland-pfälzischer Finanzminister) unter Moderation von T. Alsleben (v.r.n.l.).

Ich kenne Professor *Henneke* seit vielen Jahren und habe den fachlichen wie auch persönlichen Austausch mit ihm stets sehr geschätzt. Wer mit ihm ins Gespräch kam, begegnete einem leidenschaftlichen Verfechter kommunaler Interessen. Ich habe viel von ihm gelernt – und wünsche mir, dass dieser Sachverstand künftig noch stärker Gehör findet. Unser föderaler Staat, unser demokratisches Gemeinwesen insgesamt, würde davon profitieren.

Untrennbar verbunden mit seiner Amtszeit ist das beharrliche Eintreten für die Rechte und die angemessene finanzielle Ausstattung der kommunalen Ebene. Dabei hat Professor *Henneke* sich nicht gescheut, Grundsatzfragen vor das Bundesverfassungsgericht zu bringen. Besonders das Urteil aus dem Jahr 2017 zur kommunalen Selbstverwaltung gilt als Meilenstein: Nicht nur wurde die Zuständigkeit der Landkreise für die Planung der Kinderbetreuung bestätigt – das Gericht hat zudem klargestellt, dass Kommunen selbst das Bundesverfassungsgericht anrufen können, wenn sie sich durch landesrechtliche Regelungen in ihrer durch das Grundgesetz garantierten Selbstverwaltung verletzt sehen. Professor *Henneke* selbst hat dieses Urteil zu Recht als „gehöriges Mehr an Rechtsschutz“ gewürdigt.

Er wusste stets: Die Kommunen sind mehr als nur Verwaltungsebene – sie sind Wirtschaftsstandort und Heimat. Etwa die Hälfte der Menschen in Deutschland leben weniger als 25 km von dem Ort entfernt, an dem sie geboren wurden.

Der Deutsche Landkreistag und mit ihm Professor *Henneke* haben immer wieder zu Recht auf die finanzielle Schieflage der Kommunen hingewiesen: Konnten 2022 durch die erheblichen Unterstützungsleistungen des Bundes während der Corona-Pandemie noch Finanzierungsüberschüsse verzeichnet werden, erwirtschafteten die Kommunen 2023 erstmals ein Defizit, das sich 2024 mehr als verdreifachte. Grund sind vor allem gestiegene Ausgaben in den Bereichen Personal und Soziales bei gleichzeitig schwacher Konjunktur.

Vor diesem Hintergrund ist eine der zentralen Forderungen des Deutschen Landkreistages, den kommunalen Umsatzsteueranteil auf 6 % anzuheben und damit zu verdreifachen. Daneben betont der Landkreistag das Erfordernis einer strukturellen Reform des Sozialstaates und der Vereinfachung der Transferleistungssysteme.

Diese und andere Forderungen sprechen unmittelbar das Verhältnis Bund-Kommunen an. Zuständig für die Finanzausstattung der Kommunen sind allerdings zuvörderst die Länder. Deren finanzielle Spielräume wurden durch die jüngsten Grundgesetzänderungen erheblich erweitert. So wird der bisher nur für den Bund eröffnete strukturelle Verschuldungsspielraum von 0,35 % des BIP künftig auch der Ländergesamtheit zugestanden. Im Jahr 2025 bedeutet dies mehr als 15 Mrd. €, die den Ländern zusätzlich zur Verfügung stehen und die es ihnen ermöglichen, ihre Zuweisungen an die Kommunen für Zukunftsinvestitionen zu erhöhen.

Zu diesem Zweck stellt der Bund den Ländern überdies 100 Mrd. € aus dem neuen Sondervermögen Infrastruktur und Klimaneutralität bereit. Ziel dieser Regelung war auch eine spürbare Verbesserung der Lage in den Kommunen, die mehr als die Hälfte der öffentlichen Investitionstätigkeit stemmen. Eine moderne und leistungsfähige Infrastruktur stärkt wiederum den Wirtschaftsstandort und die Wettbewerbsfähigkeit – und schafft so das Fundament für eine nachhaltige Finanzausstattung bei Bund, Ländern und Kommunen.

Bei der Suche nach strukturellen Lösungen für die Herausforderungen im Bereich der Kommunalfinanzen muss die verfassungsrechtliche Aufgaben- und Ausgabenverteilung zwischen Bund, Ländern und Kommunen im Blick behalten werden. Dem Bund ist es in den vergangenen Jahrzehnten dennoch gelungen, die Kommunen immer wieder unmittelbar und strukturell zu entlasten, nicht zuletzt im Sozialbereich oder bei der Bewältigung der Flüchtlingsintegration. *Hans-Günter Henneke* hat als Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistags viele dieser Entlastungen mit begleitet.

Lieber Herr Professor *Henneke*: Für Ihren unermüdlichen Einsatz, Ihre kluge Stimme in unübersichtlichen Zeiten und Ihr leidenschaftliches Eintreten für die kommunale Selbstverwaltung danke ich Ihnen von Herzen. Möge der Abschied vom Amt kein Abschied vom Diskurs sein. Unser Gemeinwesen wird Ihre Stimme auch in Zukunft dringend brauchen. ■

Staatsminister beim Bundeskanzler
Dr. Michael Meister, MdB

Pragmatisch mit dem richtigen Kompass

Zum 31. Dezember 2025 verabschiedet sich der langjährige Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages, Prof. Dr. *Hans-Günter Henneke*, aus dem Amt und in den Ruhestand. Er stand dann 25 Jahre an der Spitze des Deutschen Landkreistages, der neben dem Deutschen Städtetag und dem Deutschen Städte- und Gemeindebund für die Belange der Kommunen eintritt. Ich hatte die Ehre, mit *Hans-Günter Henneke* über viele Jahre zusammenarbeiten zu dürfen und habe mit ihm einen interessanten Menschen und Weggefährten kennengelernt.

Mit meiner Berufung zum Staatssekretär im Bundesministerium der Finanzen Ende 2005 und der Zuständigkeit für die Bund-Länder-Finanzbeziehungen begann unser gemeinsamer Weg. Während ich auf der Seite des Bundes als Haushaltsstaatssekretär versuchte, die finanziellen Herausforderungen des Bundes zu lösen, hat er dies für die kommunale Ebene

und insbesondere für die Landkreise getan. Die intensiven Gespräche im Rahmen von Föderalismuskommissionen und in den regelmäßigen Treffen mit ihm in seiner Funktion als Beiratsmitglied des Stabilitätsrats haben mir schnell gezeigt, dass ich es mit einem ausgewiesenen Fachmann zu tun hatte, der nicht nur finanzpolitisch, sondern auch als ausgezeichnete Jurist mit politischem Gespür glänzte. Und er konnte sich auch in meine Denklöge versetzen, was die Diskussionen ergiebiger und ergebnisorientierter machte.

Die Sicherstellung der kommunalen Selbstverwaltung gemäß Art. 28 des Grundgesetzes, Finanzkrise, Flüchtlingskrise, Coronakrise, Deutschlandticket und immer wieder die steigenden finanziellen Belastungen für die Kommunen, insbesondere aufgrund der steigenden Sozialausgaben, waren Themen, denen wir uns neben vielen anderen Punkten intensiv gewidmet haben. Dabei hat *Hans-Günter Henneke* sich nicht nur als Interessenvertreter der Kommunen gesehen, sondern als Lobbyist für das Gemeinwohl. Fast zwei Jahrzehnte haben wir zusammen um Lösungen gerungen, die sowohl für die kommunale Ebene als auch für den Bund politisch machbar und finanziell tragbar sein mussten. Dass aus meiner Sicht die kommunale Ebene oftmals als Gewinner aus den Diskussionen hervorging, war auch dem Einsatz und insbesondere der Argumentationsstärke von *Hans-Günter Henneke* zu verdanken.

Bis heute beschäftigt ihn das Thema des Erhalts der finanziellen Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen im Lichte der enormen gesellschaftspolitischen Herausforderungen für Bund, Länder und Kommunen. Wie können wir den stetigen Anstieg der Sozialausgaben stoppen? Wie schaffen wir es, dass in Deutschland mehr investiert wird, zum Beispiel in Schulen, Kindertagesstätten und auch Straßen? Wie schaffen wir die Energiewende? Themen,

die vom Bund stark beeinflusst werden, aber sehr oft vor Ort durch Städte, Gemeinden und Landkreise finanziert und erledigt werden müssen. Oft war ich in den Gesprächen mit *Hans-Günter Henneke* dem Vorwurf ausgesetzt, dass in Berlin Entscheidungen getroffen werden, ohne die Belange, insbesondere die finanziellen und personellen Möglichkeiten der kommunalen Ebene, zu berücksichtigen. Ich habe dem zwar widersprochen, konnte den Vorwurf aber manchmal nachvollziehen. Er hat sich immer wieder darüber geärgert, dass der Bund über Sonderprogramme Aufgaben der

Kommunen finanziert hat. Ihn störte nicht die finanzielle Unterstützung des Bundes, sondern vielmehr, dass der Bund dann bei Aufgaben der Kommunen immer wieder mitreden wollte. Für ihn war klar, dass die finanzielle Ausstattung der Kommunen über die Steuerverteilung geregelt werden muss und nicht über Einzelmaßnahmen.

Als Herausgeber eines Kommentars zum Grundgesetz und Verfasser zahlreicher einschlägiger

Bücher und Schriften zum öffentlichen Recht und insbesondere zum Finanzverfassungsrecht hat er sich große Verdienste erworben. Dabei hat er sich auch nicht gescheut, unbequeme Aussagen zu treffen, die nicht immer von der Politik geteilt wurden. Er war der Sache verbunden und hat dies immer klar herausgestellt. Ich bin sicher, dass er in seinem neuen Lebensabschnitt noch viele weitere Beiträge zu aktuellen politischen Themen liefern wird, die Einzug in die politischen Diskussionen finden werden. Man wird sich daher weiter auf politisch unbequeme, aber sachlich gebotene Diskussionsbeiträge von *Hans-Günter Henneke* einstellen müssen. Das ist gut so und darauf freuen wir uns.

Wer nun glaubt, dass *Hans-Günter Henneke* und ich uns nur über Finanzpolitik und die finanzielle Situation der Städte, Landkreise und Gemeinden sowie über juristische Fragen ausgetauscht hätten, der liegt falsch. Nicht selten haben wir unsere Gespräche mit unser beider Lieblingsthema beendet, und zwar dem Fußball. Seine Leidenschaft für Werder Bremen war stets spürbar. Ich war immer wieder erstaunt, mit welcher Sachkenntnis er auch auf diesem Gebiet ausgestattet war. Er war in der Lage, die Aufstellung der deutschen Nationalmannschaft zu benennen, selbst wenn das Ereignis bereits lange zurück lag. Auch auf diesem Feld war ich dann von ihm sehr beeindruckt.

Ich freue mich auf die Fortsetzung unseres Austausches in allen Bereichen. ■



Werner Gatzert (r.) und Hans-Günter Henneke hoch oben in der DLT-Hauptgeschäftsstelle im Herzen Berlins.

Werner Gatzert, Staatssekretär a.D.

Vom Wurstvorrat zum Sondervermögen

Staaten haben drei Optionen zur Finanzierung: Sie können sich selbst unternehmerisch im Wirtschaftsleben betätigen. Ihr Risiko ist der ökonomische Erfolg. Auch sprudeln die Einnahmen nicht entsprechend den notwendigen Ausgaben. Sie können Abgaben erheben. Das geht nur bis zu einer bestimmten Grenze gut, sonst protestieren Wähler und verschwinden Unternehmen und Arbeitsplätze. Es ist dem Staat aber auch möglich, auf Pump zu leben. Staatsanleihen bringen dem Staat Geld, ohne dass der Wähler sogleich dafür büßen muss; der Etat ist rechnerisch ausgeglichen, weil nur die aktuelle Einnahme im Haushalt erscheint, die späteren Zins- und Rückzahlungspflichten aber nicht. Diese dritte Option wird deshalb von der Politik häufig eingesetzt. Spätere Belastungen kommender Generationen, teure Staatsfinanzierung wegen zusätzlicher Zinslasten oder die Bonität des Staates werden vorerst ausgeklammert.

Gewiss gibt es gute Argumente zur Schuldenaufnahme. Ein vorübergehendes Steuertief soll geglättet werden, Wirtschaftsgüter sollen erst bei ihrer Nutzung bezahlt werden und der Haushalt soll außergewöhnlichen Notsituationen begegnen können. Das geht so lange gut, wie der Staat kreditwürdig bleibt und die Belastungen in der Zukunft nicht Staat und Bürger erdrücken und künftige Politik unmöglich machen. Die Begehrlichkeit des Finanzstaates tendiert aber zu einer Kreditaufnahme ohne Rücksicht auf diese natürlichen Limits und schätzt den Vorzug rascher und geräuschter Finanzierung.

Auch die deutsche Demokratie erliegt der Versuchung, die laufenden Ausgaben über Kredite zu finanzieren. Dabei hatte sie in den 1950er Jahren den entgegengesetzten Weg eingeschlagen, finanzielle Vorsorge für künftige Aufgaben zu treffen. Im berühmten „Julius-Turm“ hatte die Bundesregierung bis 1956 7 Mrd. DM aus dem Bundeshaushalt bei der Bundesbank geparkt, um die Aufstellung der Bundeswehr zu finanzieren. Das Bonmot von *Joseph Schumpeter* „Eher legt ein Hund sich einen Wurstvorrat an als eine demokratische Regierung eine Budgetreserve“ wurde widerlegt. Dann folgte eine Phase – noch zurückhaltender – Kreditaufnahme. Bis 1970 ging die Verschuldung des Staates nicht über 70 Mrd. DM hinaus. Das änderte sich mit der Einführung der Kreditlimitierung in Art. 115 Abs. 2 GG im Jahr 1969 erheblich. Durch geschickte Auslegung der Vorschrift gelang es, die Verschuldung des Staates auf etwa 1,5 Bio. € anzuheben. Sodann wurde die dadurch verursachte Bedrohung für die Staatsfinanzen erkannt, eine Kehrtwende in Richtung Netto-Nullverschuldung beschlossen und das konstitutionelle Kreditlimit im Jahr 2009 geändert. Künftig sollten nach Art. 115 Abs. 2 GG im Bundeshaushalt nur noch Staatsanleihen in Höhe von 0,35 % des BIP, geringe Kredite synchron zum Auf und Ab der Konjunktur sowie Überschreitungen des Limits bei Naturkatastrophen und außergewöhnlichen Notsituationen möglich sein.¹ In der Tat ging die Staatsverschuldung danach zurück; von 2014 bis 2019 warf der Bundeshaushalt sogar Überschüsse ab.² Der Finanzhunger des Staates blieb indessen, obwohl seine Steuereinnahmen erheblich anstiegen.³ Man sann auf Umwege. Zuerst wurde die außergewöhnliche Notsituation ausgedehnt und es wurden einfachgesetzliche Sondervermögen für angebliche Sonderfälle des Finanzbedarfs eingeführt. Für die Energiekrise wurden z. B. 200 Mrd.€ reserviert, für Corona-Maßnahmen 150 Mrd.€ vorgesehen, der Finanzmarkt mit 100 Mrd.€



Ferdinand Kirchhof anlässlich der 100-Jahr-Feier des Deutschen Landkreistages während seines Vortrages ...



... und im Auditorium neben dem damaligen Ministerpräsidenten des Freistaates Sachsen, Stanislaw Tillich (l.), Hans-Günter Henneke und der damaligen Bundeskanzlerin Angela Merkel.

stabilisiert. Geschickt geänderte Buchungsverfahren ließen eine Bildung von Reserven aus unbenutzten Kreditermächtigungen für künftige Haushaltsjahre zu.⁴ Eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts beendete diese Option.⁵ Um Karlsruher Einwände künftig auszuschließen, griff der Bund zur verfassungsrechtlichen Fundierung von Sondervermögen. In Art. 87a Abs. 1a GG reservierte er auf diese Weise im Jahr 2022 100 Mrd.€ für die Bundeswehr, im Mai 2025 in Art. 143h Abs. 1 GG weitere 500 Mrd. € für Investitionen in Infrastruktur und für den Klimaschutz. Zugleich stellte er mit Art. 115 Abs. 2 S. 4 GG sogar alle Ausgaben für die Verteidigung, die über 1 % des BIP hinausgehen, gänzlich von der Kreditobergrenze frei. Im Ergebnis gibt es jetzt im Bund Sondervermögen in Höhe von 869 Mrd.€; davon können 780 Mrd. € kreditfinanziert werden.

Der Bund hat sich tief verschuldet. Im Jahr 2024 beliefen sich die Schulden des Bundes auf 1,732 Bio. €. Die Länder wiesen an Krediten zusätzliche 607 Mrd. €, die Kommunen 170 Mrd. € auf.⁶ Einheit und Jährlichkeit des Haushalts werden von Sondervermögen gesprengt, die in Wirklichkeit Sonderschulden sind.⁸ Das gefährdet das parlamentarische Budgetrecht⁹ und belastet den Generationenvertrag enorm mit Zins- und Rückzahlungspflichten. Und dennoch geht der Bund daran, die vermeintlich Investitionen gefährdende¹⁰ Kreditbremse des Art. 115 Abs. 2 GG zu lockern.¹¹ Wir brauchen in der Tat eine Reform der Staatsverschuldung. Sie sollte aber entgegen der Zielsetzung der Politik die Schuldenbremse verstärken¹², die Kredite der Sondervermögen einbeziehen und einen Tilgungsplan für laufende Anleihen vorsehen. ■

Prof. Dr. Ferdinand Kirchhof, Vizepräsident des Bundesverfassungsgerichts a.D.

¹ Zu den Details und zum verzögerten Eintreten der Kreditbremse s. BMF, Kompendium zur Schuldenregel des Bundes (Kreditbremse) v. 25.2.2022, S. 5 ff.

² NZZ v. 23.7.2025, S. 21.

³ Die Gesamtsteuereinnahmen sind von 673 Mrd. € im Jahr 2015 auf 948 Mrd. € im Jahr 2024 angestiegen; Destatis, Statistik über das Steueraufkommen. Die Steuereinnahmen des Bundes stiegen im 1. Halbjahr 2025 um 8,1 %, des Gesamtstaates von Juni 2024 bis Juni 2025 um 7,3 % (= 98,45 Mrd. €) an; welt-online v. 22.7.2025.

⁴ BRH, Bericht nach § 88 Abs. 2 BHO v. 25.8.2023, S. 7.

⁵ BVerfGE 167, S. 86.

⁶ Statistisches Bundesamt, Pressemitteilung Nr. 275 v. 29.7.2025.

⁷ FAZ v. 30.7.2025, S. 17.

⁸ BRH, a.a.O., S. 6.

⁹ BRH, a.a.O., S. 29.

¹⁰ Vgl. Wissenschaftlicher Beirat beim Finanzministerium, FAZ v. 9.8.2025, S. 17.

¹¹ Vgl. NZZ v. 11.8.2025, S. 17.

¹² So auch der Wiss. Beirat; NZZ v. 11.8.2025, S. 17.

Dysfunktionalitäten der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks

Diese Publikation in den „Schriften des Deutschen Landkreistages“ ist der Verabschiedung von *Hans-Günter Henneke* aus dem Amt des DLT-Hauptgeschäftsführers gewidmet. Den Bezug zum Wirken *Hennekes* stellt dieser Beitrag über das Rundfunkrecht¹ her.² Analysiert wird das Spannungsverhältnis zwischen Rundfunkpolitik und Verfassungsrecht.

I. Rundfunkfinanzierung nach Maßgabe von Richterrecht

Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Deutschland ist durch Richterrecht geprägt. Das betrifft sowohl die Art der Finanzierung (Finanzierungsquelle) als auch das Verfahren zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten. Das BVerfG qualifiziert die Rundfunkabgabe³ als verfassungsrechtlich zulässigen Beitrag,⁴ der EuGH sieht in dem deutschen Rundfunkbeitrag keine unionsrechtlich unzulässige staatliche Beihilfe.⁵ Die Ermittlung des Finanzbedarfs ist einem dreistufigen Verfahren zugewiesen: (1) Der Bedarfsanmeldung der Rundfunkanstalten folgt (2) die fachliche Überprüfung durch die KEF, deren Empfehlung (3) Grundlage für die Entscheidung der Landesregierungen und Landesparlamente ist.⁶ Das *Procedere* ist staatsvertraglich festgeschrieben.⁷

Elementar für die Gestaltung des Rundfunkrechts ist das vom BVerfG statuierte Gebot der Trennung zwischen der allgemeinen Rundfunkgesetzgebung und der Festsetzung des Rundfunkbeitrags.⁸ Dadurch soll die Programmfreiheit der Rundfunkanstalten gesichert werden, ausgeschlossen wird eine mittelbare Einflussnahme der Politik auf den Programmauftrag der Sender mittels Regulierung der Finanzen.⁹ Es gilt: kein „goldener Zügel“ für eine politische Programmsteuerung.

II. Macht der Experten

Dem Beitragsvorschlag der KEF weist das BVerfG eine hohe Bindungswirkung zu. Abweichungen von der Bedarfsfeststellung der Experten sind dem Rundfunkgesetzgeber zwar nicht verwehrt, dabei dürfen jedoch programmliche und medienpolitische Zwecke nicht verfolgt werden.¹⁰ Als Abweichungsgrund (an)erkennt das BVerfG gegenwärtig nur die – nachprüfbar begründete – Wahrung einer angemessenen Belastung der Rundfunkteilnehmer.¹¹ Gleichwohl wird dem (Landes-)Gesetzgeber die politische Verantwortung für die Festsetzung der Beitragshöhe zugewiesen.¹²

Kommt demnach einer Empfehlung der KEF de facto grundsätzlich Gesetzeskraft zu, stellen sich Fragen zur demokratischen Legitimation der Entscheidung(sfindung). Dazu sagt das BVerfG nichts.¹³ Es stellt vielmehr die These auf, eine Abweichung von der Bedarfsfeststellung der KEF sei „nur durch alle Länder einvernehmlich möglich“.¹⁴ Damit ist das Problem nicht gelöst.¹⁵ Eine unabhängige Kommission von Experten¹⁶ ist für verbindliche Entscheidungen zulasten der Bürger nicht etwa per se demokratisch legitimiert, kann also nicht Recht setzen.¹⁷

III. Privilegien öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten

Die Rundfunkanstalten sind – ungeachtet ihrer durch Art. 5 Abs. 1, S. 2 GG geschützten Programmautonomie – Subjekte mittelbarer Staatsverwaltung.¹⁸ Das Gebot der Staatsferne stellt den öffentlich-rechtlichen Rundfunk nicht außerhalb des staatlichen Verantwortungsbereichs.¹⁹ Dennoch wird den ARD-Anstalten, dem ZDF und dem DLR das Privileg zuerkannt, ihren Finanzbedarf selbst zu beziffern und anzumelden (§ 1 RFinstV). Andere Selbstverwaltungsträger verfügen über ein solches Recht nicht. Zwar wird der Finanzbedarf in der gemeldeten Höhe von der KEF regelmäßig nicht anerkannt,²⁰ dennoch hat sich der öffentlich-rechtliche Rundfunk in Deutschland europaweit zum Spitzenreiter bei der Finanzierung und beim Programmangebot entwickelt. Eine von der Österreichischen Akademie der Wissenschaften und der Uni-

versität Klagenfurt 2019 veröffentlichte Studie zu 17 europäischen Ländern zeigt folgende Ergebnisse: Einnahmen der Sender aus öffentlichen Mitteln pro Kopf der Bevölkerung von 52 € im europäischen Schnitt und von 102 € in Deutschland; Betrieb von knapp 28 Programmen (7,6 Fernseh- und 20,2 Radioprogramme) mit gut 243.000 Programmstunden pro Jahr im Durchschnitt der untersuchten Länder, 90 Programme mit rund 800.000 Programmstunden in Deutschland; Kosten pro Sendestunde durchschnittlich etwa 6.000 €, in Deutschland ca. 12.380 €.²¹

Derartige Resultate werfen Fragen auf. Antworten stehen weitgehend aus. Der Forderung nach mehr Kostentransparenz²² kommen die Rundfunkanstalten nur zögerlich nach.²³ Zeigt die KEF Einsparpotenziale im öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf,²⁴ sehen Vertreter der Rundfunkanstalten gleichwohl keinen Spielraum für Sparmaßnahmen;²⁵ der KEF wird sogar vorgeworfen, unzulässig in die Programmautonomie der Sender einzugreifen.²⁶ Landespolitiker kritisieren seit geraumer Zeit die fehlende Reformbereitschaft der Rundfunkanstalten;²⁷ Reformüberlegungen aus den eigenen Reihen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks²⁸ werden kritisch kommentiert.²⁹ Die Vorschläge des von den Ländern eingesetzten „Zukunftsrates“³⁰ werden – obgleich moderat³¹ – vom Reform-

¹ Zuletzt *Henneke*, NVwZ 2025, 302 zu den MPK-Beschlüssen zur Auftrags- und Finanzierungsreform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Dort ist die Mitgliedschaft von *Henneke* im Fernsehrat bzw. Verwaltungsrat des ZDF zwischen 2002 und 2024 offengelegt.

² Zum Wirken von Hans-Günter Henneke im Verfassungsrecht, Allgemeinen Verwaltungsrecht, Kommunalrecht und Sparkassenrecht *Schoch* in Festschrift *Henneke* 2022, S. 1 ff.

³ Nach § 35 MStV ist der Rundfunkbeitrag vorrangige Finanzierungsquelle (daneben: Einnahmen aus Werbung und sonstige Einnahmen).

⁴ BVerfGE 149, 222 Rn. 58 ff. = DVBl 2018, 1217 (m. Anm. *Henneke*); krit. *Schiedermaier*, ZUM 2018, 701 f.; *Hain*, JZ 2018, 1050 f.; *Kämmerer*, NJW 2018, 3209.

⁵ EuGH NJW 2019, 577.

⁶ BVerfGE 90, 60 (102 f.); 119, 181 (222 f.).

⁷ § 36 MStV; §§ 1, 3, 7 Abs. 2 RFinstV.

⁸ Die Beitragsfestsetzung erfolgt durch Staatsvertrag, § 35 Abs. 4 MStV.

⁹ BVerfGE 158, 389 Rn. 86 = DVBl 2021, 1302 (m. Anm. *Henneke*).

¹⁰ BVerfGE 119, 181 (224).

¹¹ BVerfGE 158, 389 Rn. 97 = DVBl 2021, 1302 (m. Anm. *Henneke*); ähnlich zuvor BVerfGE 90, 60 (103 f.).

¹² BVerfGE 158, 389 Rn. 100 = DVBl 2021, 1302 (m. Anm. *Henneke*).

¹³ Zu Anforderungen an die demokratische Legitimation von Entscheidungsträgern im Modell des BVerfG *Schoch* in Grzeszick/Kahl, Grundfragen demokratischer und rechtsstaatlicher Verwaltung, 2024, S. 45 (48 ff.).

¹⁴ So BVerfGE 158, 389 Rn. 108; ähnlich zuvor BVerfGE 119, 181 (229): Ländergemeinschaft.

¹⁵ *Henneke*, FAZ Nr. 280 vom 1.12.2023 S. 15 spricht von einem „Dilemma“: Demokratieprinzip und freies Mandat der LT-Abgeordneten versus Empfehlung der KEF.

¹⁶ Die Unabhängigkeit der KEF regelt § 2 RFinstV.

¹⁷ Deutlich *Huber*, FAZ Nr. 117 vom 21.5.2025, S. 13.

¹⁸ BVerfG-K NVwZ 2004, 472.

¹⁹ BVerfGE 136, 9 Rn. 39.

²⁰ Exemplarisch KEF 21. Bericht Februar 2018, S. 292 ff. und 24. Bericht Februar 2024, S. 22 ff.

²¹ *Eberwein/Saurwein/Karmasin*, Öffentlich-rechtlicher Rundfunk in Europa: ein kennzahlenbasierter Vergleich zum Verhältnis von Finanzierung und Publikumsleistungen, JCSW (Jahrbuch für Christliche Sozialwissenschaften) 60 (2019), 141 ff.

²² *Raab*, epd medien Nr. 24/2021, S. 8.

²³ *F. Schmitt*, Die Transparenz öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, 2023, S. 221 ff.

²⁴ KEF, 21. Bericht Februar 2018, S. 264 ff.; 22. Bericht Februar 2020, S. 300 ff.; 23. Bericht Februar 2022, S. 302 ff.; 24. Bericht Februar 2024, S. 159 ff.

²⁵ Vgl. ARD-Gremien, epd medien Nr. 16/2018, S. 21; ferner Position von ARD und ZDF, epd medien Nr. 17/2018, S. 9.

²⁶ *Gräfin Kerssenbrock*, epd medien Nr. 17/2018, S. 3.

²⁷ *Robra*, FAZ Nr. 298 vom 22.12.2021, S. 13; *Hoogvliet*, FAZ Nr. 267 vom 16.11.2023, S. 13; *Schenk*, FAZ Nr. 289 vom 12.12.2023, S. 13; *Haseloff*, FAZ Nr. 229 vom 1.10.2024, S. 13.

²⁸ *Buhrow*, FAZ Nr. 69 vom 23.3.2021, S. 13.

²⁹ *Bellut*, FAZ Nr. 113 vom 18.5.2021, S. 13.

staatsvertrag³² nur partiell aufgegriffen.³³ Es muss nicht gleich von „Selbstbedienungsmentalität“ gesprochen werden, doch ein Mangel an Problembewusstsein zu Einsparerfordernissen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk ist kaum zu verkennen.³⁴

IV. Aktuelle Spannungslage zwischen Politik und Verfassungsrecht

Für die Periode 2025 bis 2028 empfiehlt die KEF den Ländern, den Rundfunkbeitrag von derzeit monatlich 18,36 € (§ 8 RFinStV) um 0,58 € auf 18,94 € im Monat anzuheben.³⁵ Vorfestlegungen maßgeblicher Politiker (Beitragsstabilität habe Priorität, Beitragserhöhung sei nicht vermittelbar)³⁶ haben zu einer Ablehnungshaltung der Länder geführt.³⁷ Am 12.12.2024 hat die MPK beschlossen, den Rundfunkbeitrag nicht zu erhöhen.³⁸ Die Anrufung des BVerfG durch die Rundfunkanstalten³⁹ hat die Position der Länder verstärkt.⁴⁰ Die Rundfunkanstalten halten an ihrer Verfassungsbeschwerde fest.⁴¹

Die politisch motivierte Ablehnung einer Erhöhung des Rundfunkbeitrags kann nach Maßgabe der bisherigen Rechtsprechung des BVerfG keinen Bestand haben.⁴² Die Durchsetzung – überfälliger – Strukturreformen im öffentlich-rechtlichen Rundfunk und die – notwendige – Präzisierung (Eingrenzung) des Programmauftrags der Sender sind politische Aufgaben der Länder, die diese im Rahmen der allgemeinen Rundfunkgesetzgebung (ggf. mit dem Effekt von Einsparungen) bislang nicht wahrgenommen haben.⁴³ Zur Förderung der Reformbereitschaft der Rundfunkanstalten ist die Rundfunkfinanzierung als „Hebel“ unzulässig.⁴⁴ Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks ist an dessen – rechtlich unveränderten – Auftrag gebunden.⁴⁵ Der Gesetzgeber kann im Wege der allgemeinen Rundfunkgesetzgebung die Funktion des Rundfunks in abstrakter Weise festlegen (s.o. I.) und Entscheidungen zu Art und Anzahl der Rundfunkanstalten sowie der anzubietenden Programme treffen, eine Strukturreform oder eine Reduzierung der anzubietenden Programme mittels „Beitragspolitik“ ist nicht erlaubt.⁴⁶ Die Indolenz der Rundfunkpolitik markiert eine fehlende Bereitschaft zu substanziellen Reformen des öffentlich-rechtlichen Rundfunks.⁴⁷ Aus eigenem Antrieb wird sich das Rundfunksystem nicht signifikant reformieren.

V. Desiderata: echte Reformen

Die skizzierten Dysfunktionalitäten rufen – der Trennung von allgemeiner Rundfunkgesetzgebung und Festsetzung des Rundfunkbeitrags gehorchend – nach echten gesetzlichen Reformen im System des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Dazu wird es kaum kommen. Der Rundfunkgesetzgeber agiert systemimmanent: Nach dem Entwurf des Reformstaatsvertrags sollen 16 ARD-Hörfunkkanäle und vier der zehn Fernseh-Spartensender von ARD und ZDF eingestellt werden. Zur Rundfunkfinanzierung ist ab 2027 ein „Widerspruchsmodell“ vorgesehen, insbesondere soll der von der KEF empfohlene Rundfunkbeitrag ohne Zustimmung der Länder gelten, sofern die vorgeschlagene Erhöhung nicht mehr als 2 % beträgt und kein begründeter Widerspruch von mindestens drei Ländern erfolgt; bei einer empfohlenen Erhöhung von über 5 % bleibt es bei dem bisherigen Verfahren.⁴⁸

Echte Strukturreformen sind nicht beabsichtigt. Erwähnt seien der überfällige Verzicht auf Werbung und Sponsoring im öffentlich-rechtlichen Rundfunk⁴⁹ und die – in Deutschland tabuisierte – Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks aus Steuern⁵⁰ (ggf. unter Einbeziehung des KEF-Verfahrens). Geradezu verpönt ist allein schon das Nachdenken darüber, ob beim Fernsehen mit ARD und ZDF zwei Systeme für die Gewährleistung der Meinungsvielfalt vonnöten sind. Der von der CSU unternommene Vorstoß für eine Zusammenlegung der Rundfunkanstalten von ARD und ZDF⁵¹ hat nur vereinzelt Zustimmung erhalten,⁵² nach massiver Kritik ist eine inhaltliche Debatte unterblieben.⁵³ Der Fortbestand von ARD-Anstalten und ZDF steht außer Frage.⁵⁴ Dass lineare Fernsehprogramme an Bedeutung verlieren⁵⁵ und „more of the same“ kein tragfähiges Zukunftsmodell sein könnte, stört kaum.⁵⁶ Die Beseitigung von Mehrfachstrukturen, die Generierung signifikanter Einsparpo-

tenziale und die Anpassung vor allem des Fernsehangebots an den heutigen Stand der gesellschaftlichen und technologischen Entwicklung⁵⁷ sind keine Kernanliegen der Rundfunkpolitik. Selbst manifeste Skandale (wie beim RBB um die ehemalige Intendantin *Schlesinger*)⁵⁸ vermögen keine durchgreifenden Reformimpulse zu setzen.⁵⁹ Der Fortbestand vielfältiger Dysfunktionalitäten im deutschen Rundfunksystem, insbesondere bei der Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, ist gesichert. ■

Prof. em. Dr. Friedrich Schoch, Universität Freiburg

³⁰ Bericht des Rates für die zukünftige Entwicklung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, Januar 2024, S. 15 ff.

³¹ Krit. *Rößner/Hain*, FAZ Nr. 129 vom 6.6.2024, S. 15: Wiederholung bekannter abstrakter Formeln zum Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, kein konkretes Bild für die Zukunft des Rundfunks in digitalen Zeiten.

³² Staatsvertrag zur Reform des öffentlich-rechtlichen Rundfunks (Reformstaatsvertrag), Beschluss der MPK vom 25.10.2024. – Der Entwurf wird auf Grund der Haltung von Bayern und Sachsen-Anhalt einstweilen nicht weiterverfolgt, *Henneke*, NVwZ 2025, 302 (305); ferner *Hartung*, FAZ Nr. 200 vom 29.8.2025, S. 15.

³³ Erläuternd *Huber*, AfP 2025, 1 ff. und *Neukamm/Volkmann*, AfP 2025, 8 ff.

³⁴ *Degenhart*, FAZ Nr. 195 vom 23.8.2022, S. 13.

³⁵ KEF, 24. Bericht Februar 2024, S. 33.

³⁶ *Haseloff*, FAZ Nr. 225 vom 27.9.2022, S. 13 und FAZ Nr. 119 vom 24.5.2023, S. 13; *Kurze*, FAZ Nr. 271 vom 21.11.2023, S. 13; *Woidke*, FAZ Nr. 33 vom 8.2.2024, S. 13.

³⁷ *Haseloff*, FAZ Nr. 229 vom 1.10.2024, S. 13; *Ramelow*, FAZ Nr. 244 vom 19.10.2024, S. 16; *Söder*, FAZ Nr. 248 vom 24.10.2024, S. 15; abw. *Kretschmann*, FAZ Nr. 248 vom 24.10.2024, S. 15: Erhöhung des Rundfunkbeitrags um 59 Cent im Monat sei maßvoll und gut begründet.

³⁸ Vgl. FAZ Nr. 291 vom 13.12.2024, S. 15.

³⁹ FAZ Nr. 271 vom 20.11.2024, S. 13.

⁴⁰ Vgl. FAZ Nr. 273 vom 22.11.2024, S. 15 und FAZ Nr. 277 vom 27.11.2024, S. 13.

⁴¹ FAZ Nr. 292 vom 14.12.2024, S. 16. – *Henneke*, NVwZ 2025, 302 (305) hält das Weiterbetreiben der Verfassungsbeschwerde angesichts der Haltung von Teilen der Politik für alternativlos.

⁴² *Tieschky*, SZ Nr. 99 vom 29.4.2024, S. 17; *Huber*, AfP 2025, 1 (7 Rn. 52); *Henneke*, NVwZ 2025, 302 (304 f.); a. A. *Robra*, FAZ Nr. 113 vom 16.5.2024, S. 13 mit Erwidern *Rößner/Hain*, FAZ Nr. 129 vom 6.6.2024, S. 15.

⁴³ *Binder*, ZUM 2022, 880 ff.; *Henneke*, FAZ Nr. 9 vom 12.1.2022, S. 13 (mit Replik *Joachim*, FAZ Nr. 17 vom 21.1.2022, S. 13) sowie FAZ Nr. 39 vom 15.2.2023, S. 13 und FAZ Nr. 280 vom 1.12.2023, S. 15.

⁴⁴ Der Hinweis auf die Möglichkeit finanzwirksamer Selbstverpflichtungen der Rundfunkanstalten (*Haseloff*, FAZ Nr. 225 vom 27.9.2022, S. 13; *Schenk*, FAZ Nr. 286 vom 8.12.2022, S. 13) ist zwar juristisch korrekt, sieht sich jedoch mit einer gegenläufigen Realität konfrontiert (s.o. III.).

⁴⁵ *Henneke*, NVwZ 2025, 302.

⁴⁶ BVerfGE 158, 389 Rn. 110 = DVBl 2021, 1302 (m. Anm. *Henneke*).

⁴⁷ Zu den an sich bestehenden gesetzgeberischen Spielräumen *Henneke*, DVBl 2018, 1398 ff.; *Gersdorf*, epd medien Nr. 49/2018, S. 6 ff. – Die These der RBB-Intendantin *Demmer* (FAZ Nr. 299 vom 23.12.2024, S. 8), es sei nicht Aufgabe der Politik, den öffentlich-rechtlichen Rundfunk zu reformieren, ist nach geltendem Recht verfehlt; deutlich in diesem Punkt BVerfG Beschl. v. 23.7.2025 – 1 BvR 2478/24 – Rn. 78 ff. und Rn. 89 ff.

⁴⁸ Erläuternd *Henneke*, NVwZ 2025, 302 (303).

⁴⁹ Dazu hat die KEF 2014 einen Sonderbericht veröffentlicht.

⁵⁰ *Waldhoff*, epd medien Nr. 13/2015, S. 11; *Michel*, Der Rundfunkbeitrag eine Steuer?, 2022, S. 386 ff.

⁵¹ Dazu *Ashelm*, FAZ Nr. 214 vom 13.9.2016, S. 22; *Hanfeld*, FAZ Nr. 222 vom 22.9.2016, S. 13.

⁵² *Haucap*, FAS Nr. 37 vom 18.9.2016, S. 13.

⁵³ *Wille*, DER TAGESSPIEGEL Nr. 22880 vom 15.9.2016, S. 25; Kritiken zusammenfassend epd medien Nr. 38/2016, S. 8 f. und Nr. 44/2016, S. 10.

⁵⁴ Wirkmächtig z. B. *Voß*, FAZ Nr. 64 vom 17.3.2021, S. 13; *Bellut*, FAZ Nr. 113 vom 18.5.2021, S. 13; *Henneke*, FAZ Nr. 39 vom 15.2.2023, S. 13.

⁵⁵ *Buhrow*, FAZ Nr. 69 vom 23.3.2021, S. 3; *Krupp*, FAZ Nr. 129 vom 8.6.2021, S. 15; zweifelnd *Bellut*, FAZ Nr. 113 vom 18.5.2021, S. 13.

⁵⁶ Der Vorschlag von *Gersdorf*, FAZ Nr. 98 vom 28.4.2021, S. 13, das ZDF zu privatisieren und den öffentlich-rechtlichen Rundfunk auf ARD-Anstalten zu begrenzen, ist ohne Resonanz geblieben.

⁵⁷ Stichworte: Wegfall von Gründen aus den 1960er Jahren für ein duales öffentlich-rechtliches System, Angebotsvielfalt (lineares Fernsehen, Online-Angebote, Presse etc.), verändertes Nutzerverhalten.

⁵⁸ Dazu – stellvertretend – v. *Blasekovic*, SZ Nr. 165 vom 20.7.2022, S. 27; *Metz*, FAZ Nr. 173 vom 28.7.2022, S. 13; *Hanfeld*, FAZ Nr. 184 vom 10.8.2022, S. 13 und FAZ Nr. 185 vom 11.8.2022, S. 13; *Roether*, epd medien Nr. 32/2022, S. 3 ff.; *Seidl*, FAZ Nr. 199 vom 27.8.2022, S. 9. – Bilanzierend RBB-Interimsintendantin *Vernau*, FAZ Nr. 202 vom 31.8.2023, S. 13.

⁵⁹ Die Verknüpfung des RBB-Skandals mit der Verweigerung der fachlich begründeten Beitragserhöhung (*Degenhart*, FAZ Nr. 195 vom 23.8.2022, S. 22; *Haseloff*, FAZ Nr. 225 vom 27.9.2022, S. 13) ist verfassungsrechtlich nicht haltbar.

Hans-Günter Henneke und die Rechtswissenschaft

Hans-Günter Henneke ist promovierter Jurist. Ganz ungewöhnlich für einen „Praktiker“ hatte er einmal einen Ruf auf einen vollwertigen Lehrstuhl an der Verwaltungshochschule Speyer, den er jedoch zugunsten der Tätigkeit beim Deutschen Landkreistag ausgeschlagen hat. Kurz darauf hat ihn dann die Universität Osnabrück zum Honorarprofessor gemacht. Schon das zeigt, dass Henneke kein gewöhnlicher Jurist ist. Im Vorwort der ihm gewidmeten Festschrift¹ sprechen wir von dem „Spagat“, den er zwischen Praxis und Wissenschaft vollzieht. Das soll kurz entfaltet werden.

Als Hochschullehrer denken wir natürlich zuerst an die fachlichen Schnittstellen zu Hans-Günter Henneke: Bei Martin Burgi ist es das Kommunalrecht in einem ganz weiten Sinn, bei Christian Waldhoff sind es der Föderalismus im Allgemeinen und die Finanzverfassung im Besonderen. Institutionell ist der Bezug zu Hans-Günter Henneke seit über 20 Jahren das traditionsreiche Professorengespräch des Deutschen Landkreistages. 2018 hat Hans-Günter Henneke eine Dokumentation der ersten 25 Jahre veröffentlicht, der man den – mehr als berechtigten – Stolz auf dieses einzigartige Format anmerkt.² Martin Burgi ist seit 2000, Christian Waldhoff seit 2005 regelmäßiger Teilnehmer. Wir haben noch keines dieser Gespräche verpasst – das allein ist schon ein Statement in unserer projekt- und terminüberfrachteten Zeit! Seit 2013 haben wir in der Nachfolge von Helmuth Schulze-Fielitz und Friedrich Schoch die großen Fußstapfen als Gesprächsleiter auszufüllen versucht; diese Funktion hatte bei der Gründung zunächst Eberhard Schmidt-Aßmann inne. Zu dritt mit Hans-Günter Henneke, gleichsam als „Führungstrio“, wurden die aktuellen Themen, die sich als Gesprächsgegenstand eignen, identifiziert und interne wie externe Referenten angeworben. Es dürfte kein Geheimnis sein, dass hier ein Großteil der Arbeit stets bei Hans-Günter Henneke lag. Er verfügt über die herausragenden Kontakte in die gesamte kommunale Familie, konnte Landräte oder Institutionen der Sparkassenfamilie als Gastgeber gewinnen und sein Büro mit Frau Hinrichs trug stets die Organisationslast der jährlichen, von Mittag bis Mittag reichenden Veranstaltung im Februar oder März des Jahres – einschließlich der nur wenige Monate später vorgelegten Dokumentation in Buchform. Stets handelte es sich jedoch um kommunalrechtliche Fragen im weiteren Sinn bzw. um Probleme, die die kommunale Ebene betreffen. Mal wurde Grundlegendes, mal Aktuelles zum Gegenstand des Gesprächs, oft verband sich beides. Das Format ist insofern ideal, weil die Hochschullehrer Anregungen und Fragestellungen aus der Praxis erfahren, die Kommunalvertreter in ein Gespräch mit den universitären Kommunalrechtlern eintreten können und im Idealfall von dort neue Perspektiven erhalten. Immer wieder ist es Hans-Günter Henneke auch gelungen, führende Persönlichkeiten aus der „großen“ Politik dazuzuholen, in der stillen Hoffnung, sie mögen etwas in ihren beruflichen Alltag mitnehmen können. All das hat sehr gut funktioniert, auch der informale Austausch beim Abendessen, der sich oftmals direkt an den fachlichen Diskurs anschloss, welcher nichtsdestoweniger am nächsten Vormittag um 8 Uhr nahtlos fortgesetzt wurde – Hans-Günter Henneke als Mahner und Treiber auch hier.

Eine Herausforderung war für uns beide immer, von Jahr zu Jahr im Wechsel das Gesprächsfazit zu ziehen. Es handelt sich um ein Format, das im rein akademischen Bereich kaum verbreitet ist und von demjenigen, der „in die Bütt muss“, hohe Konzentration während der gesamten Tagung erfordert. Auch ein gewisses Improvisationstalent in der Präsentation sowie analytische Anstrengung, um rote Linien durch die zahlreichen Referate und Diskussionen zu ziehen, prägen diese Herausforderung. Möglichst jeder Diskutant möchte Erwähnung finden, die Referenten erwarten eine angemessene Würdigung.

Aus dieser engen Zusammenarbeit ist im Lauf der Jahre mehr geworden, eine freundschaftliche Verbundenheit, ein Vertrauensverhältnis. Martin Burgi hat etwa bei Jahresversammlungen des DLT einen Festvortrag halten dürfen (zuletzt 2024 in Kloster Seeon), Christian Waldhoff hat mit Hans-Günter Henneke ein Handbuch herausgegeben³ und ist bei der Freiherr vom Stein-Gesellschaft auf Anregung Hennekes als Präsidiumsmitglied aktiv geworden.



Übergabe der Hans-Günter Henneke (r.) gewidmeten Festschrift durch die Herausgeber Martin Burgi (Mitte) und Christian Waldhoff.

Die Festschrift zu seinen Ehren wurde als größeres Projekt bereits erwähnt. Aus dem DLT selbst kam seinerzeit die Anregung, Hans-Günter Henneke zu seinem 65. Geburtstag 2022 mit einer Festschrift zu ehren. „Kommunale Selbstverwaltung im Bundes- und Finanzstaat“ wurde das monumentale, fast 1.000 Seiten umfassende Werk zu den Themen des Jubilars betitelt. 51 Autorinnen und Autoren, darunter 24 Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer haben grundsätzliche wie aktuelle Themen der staatlichen Mehrstufenarchitektur von der kommunalen bis zur europäischen Ebene beigetragen, insbesondere zu den Schnittstellen Kommunen-Föderalismus sowie zur Finanzverfassung.

Hans-Günter Henneke ist geradezu die Personifikation seiner beiden großen Themen: Kommunale Ebene und bundesstaatliche Finanzordnung. Seine Schaffenskraft ist, wie das in der Festschrift abgedruckte Schriftenverzeichnis mit weit über 1.000 Einträgen eindrucksvoll zeigt, geradezu phänomenal. Den DLT, ja die kommunalen Spitzenverbände insgesamt hat er über Jahrzehnte geprägt. Doch das zu würdigen, steht anderen an.

Wir wünschen für den Ruhestand, der für Hans-Günter Henneke – soviel steht fest – nur ein Unruhestand sein kann, alles erdenklich Gute und der Wissenschaft vom Kommunal- und Finanzrecht weiterhin so wertvolle Anregungen und Analysen in allen ihm offenstehenden Formaten. ■

Prof. Dr. Martin Burgi, Ludwig-Maximilians-Universität München, und Prof. Dr. Christian Waldhoff, Humboldt-Universität zu Berlin

¹ M. Burgi/C. Waldhoff (Hrsg.), Kommunale Selbstverwaltung im Bundes- und Finanzstaat. Festschrift für Hans-Günter Henneke zum 65. Geburtstag, 2022.

² H.-G. Henneke, 25 Jahre Vergewisserungen über Grundfragen kommunaler Selbstverwaltung. Ergebnisse der DLT-Professorengespräche 1993-2018 (Schriftenreihe des Deutschen Landkreistages, Bd. 137), 2018.

³ Hans-Günter Henneke/Christian Waldhoff (Hrsg.), Handbuch Recht der Kommunalfinanzen, 2. Aufl. 2023.

Hans-Günter Henneke – Eine Institution der Vertretung kommunaler Interessen beim Bund

Die Kommunen in Deutschland sind Träger der staatlichen Verwaltung auf der untersten Ebene. Sie sind für die Verwaltung ihrer eigenen Angelegenheiten zuständig und umfassen sowohl städtische als auch ländliche Gebiete. Die meisten Gesetze des Bundes werden durch kommunale Gebietskörperschaften vollzogen.



Hans Günter Henneke (1. Reihe, 2.v.r.) am 15.1.2014 in Karlsruhe bei der Verhandlung zur Stellung der Optionskommen.

Diese Grundsätze sind die ehrenen Säulen der Deutschen Staatsfunktion. Die kommunalen Gebietskörperschaften sind die nächsten Ansprechpartner für die Bürger, sie bilden zumeist den „Schalter“, an dem der Bürger steht, und bringen Bundesgesetze „auf die Straße“. Zur Verwirklichung seiner politischen Ziele ist der Bund also auf die Mitwirkung der kommunalen Ebene der Landkreise und Gemeinden angewiesen. Ein moderner kooperativer und funktionaler Föderalismus bedarf bei der Gesetzgebung des Bundes der Mitarbeit durch die kommunalen Spitzenverbände. Deshalb müssen die Vertreter der kommunalen Spitzenverbände bei Gesetzgebungsvorhaben, die kommunale Anliegen berühren, von der Bundesregierung und den Ausschüssen des Bundestages rechtzeitig beteiligt und angehört werden.

Doch wie funktioniert diese Zusammenarbeit zwischen den Gesetzgebungsorganen des Bundes und den fast 11.000 Kommunen (Städte, Gemeinden, Landkreise) in Deutschland? Sie funktioniert durch Menschen wie *Hans-Günter Henneke*. Und sie kann nur funktionieren durch Menschen wie ihn. Der Deutsche Landkreistag ist einer der kommunalen Spitzenverbände – und der Deutsche Landkreistag „ist“ seit mehr als 30 Jahren *Hans-Günter Henneke*.

Er hat – wie kein Zweiter – die kommunalen Interessen gegenüber den Organen des Bundesgesetzgebers (Bundesregierung, Deutscher Bundestag und Bundesrat) zur Geltung gebracht. Als ein Kenner des öffentlichen Rechts, des Verfassungsrechts, des Finanzrechts, des Steuerrechts, des Verwaltungsrechts, des Kommunalrechts und vieler Rechtsgebiete mehr ist er in über drei Jahrzehnten ein unschätzbarer Sachwalter und Vertreter der kommunalen Interessen bei der Bundesgesetzgebung gewesen.

Keine Bundeskanzlerin, kein Bundeskanzler, keine Ministerin, kein Minister kann auf solch eine lange Zeit der Mitgestaltung bundespolitischer Entscheidungen und länder- und kommunalrelevanter Gesetze zurückblicken. Kaum ein Bundespolitiker der letzten 30 Jahre, der nicht *Hans-Günter Henneke* kennt – der ihn „kennengelernt hat“ in seiner Nachhaltigkeit und Qualität bei der Wahrung der kommunalen Interessen. Generationen von Regierungsfachleuten der Bundesregierung bekamen seine Gutachten und Stellungnahmen auf den Tisch. Und sie mussten zumeist feststellen, dass deren Argumente nicht von der Hand zu weisen sind.

Zahlreiche Verfassungsstreitigkeiten beim Bundesverfassungsgericht hat *Hans-Günter Henneke* entweder selbst als Prozesspartei oder als Prozessvertreter betrieben oder als Sachverständiger wie sachkundiger Ratgeber in Karlsruhe mitgeprägt. Und nicht wenige von ihnen hat er gewonnen und den Bundesgesetzgeber auf diese Weise dazu gebracht, Gesetze, bei denen man nicht auf ihn gehört hatte, nachträglich revidieren und korrigieren zu müssen.

Hier überall wird er gekannt, geschätzt, zuweilen gefürchtet, denn er hat meist recht. Aber *Hans-Günter Henneke* hat immer auch das Ganze im Blick gehabt. Das Wohl und Wehe seines Heimatlandes, der Bundesrepublik Deutschland, hat er – gut geerdet – niemals aus den Augen verloren, auch wenn er noch so hartnäckig für die Landkreise und Gemeinden gestritten hat.



2025 in 16. Auflage erschienen.

wahrlich großer Föderalist), Sachverständigenrat Schlanker Staat (er hat auch etwas gegen unnötige Bürokratie), Bundesministerium des Innern (er ist das kommunalpolitische Gewissen), Freiherr vom Stein-Gesellschaft (er ist auch für einen modernen Staat), Zeitschrift und Deutsche Gesellschaft für Gesetzgebung (er ist auch ein Legist) und schließlich ein Kommentar zum Grundgesetz (er ist auch ein Wissenschaftler), den wir gemeinsam herausgeben.

Es gibt keinen Kollegen, der gewissenhafter, engagierter, überzeugter, zuverlässiger, pflichtbewusster ist. *Hans-Günter Henneke* ist ein Multifunktionär. Aber er erfüllt überall seine Aufgabe, ist überall ein Aktivposten, ist überall präsent. Jetzt, wo geschieht, was man lange nicht für möglich hielt – er gibt seine Aufgabe als Geschäftsführendes Präsidialmitglied an jüngere, qualifizierte Kräfte weiter – wird er sicher weiterhin aktiv sein. Ich freue mich persönlich auf noch viele weitere Projekte, Initiativen und Arbeiten mit ihm (er ist auch ein Freund). ■

Prof. Dr. Hans Hofmann, Ministerialdirektor a.D.,
Honorarprofessor an der Humboldt-Universität zu Berlin

Eine persönliche Würdigung, ein Verbesserungsvorschlag und ein Desiderat

Wenn mich die Erinnerung nicht trügt, sind *Hans-Günter Henneke* und ich uns zum ersten Mal Anfang der 1990er Jahre begegnet. Wir hatten uns beide um dieselbe Stelle beworben (es war die des Beigeordneten beim Landkreistag), *Henneke* hat sie bekommen.

Der Deutsche Landkreistag hat damals eine gute Wahl getroffen. *Hans-Günter Henneke* ist ihm treu geblieben. Er hat ihm viele Jahre als Geschäftsführendes Präsidialmitglied und Hauptgeschäftsführer gedient. Dabei ist *Henneke* in die Rolle eines hervorragenden Vertreters der kommunalen Interessen in der Bundesrepublik Deutschland hineingewachsen. Auf seinem Weg dahin sind wir uns immer wieder begegnet und pflegen seit Langem eine persönliche und professionelle Freundschaft.

Die kommunalen Spitzenverbände sind Interessenvertretungen, aber mit Lobbyismus wollen sie nichts zu tun haben. Sie setzen sich ja auch nicht für partikuläre Belange ein, sondern solche des Gemeinwohls. Dass es solcher Interessenvertretung in Berlin, gegenüber Bundestag, Bundesregierung und Bundesrat, bedarf, wirft ein Licht auf die realen staatlichen Strukturen in Deutschland, denn die genannten Bundesorgane sind dem Gemeinwohl ebenso verpflichtet wie die Kommunen. Eigentlich, könnte man meinen, müssten diese Organe selber auf das kommen, was ihnen die Spitzenverbände nahezubringen versuchen.

Dem ist aber offenkundig nicht so, und deshalb braucht es Menschen wie *Hans-Günter Henneke*. Ich empfinde es als eine seiner besonderen Stärken, dass er die ihm anvertrauten Belange der Landkreise nicht nur mit Blick auf die gerade anstehende politische Einzelfrage erkennt, sondern immer auch die Einordnung denkbarer Lösungen in die Grundregeln des Staatsaufbaus bedenkt. Es reicht ihm nicht, Geld des Bundes für die Kommunen zu besorgen, er will nicht den Deal für den Einzelfall, sondern die auf Dauer tragfähige Regel.

Nach meiner Beobachtung und Einschätzung ist eine der größten persönlichen Leistungen *Hennekes* ein hervorragendes Beispiel dafür. Ein Problem der Föderalismuskommission I (2003-2004), deren Sekretär ich war, war ein unwürdiges, zwischen Bund und Ländern gleichwohl beliebtes Spiel. Es ging um deren Einigung in Gesetzgebungsverfahren zulasten eines abwesenden Dritten (nämlich der Kommunen) über die Kosten einer neuen bundesrechtlich zu gewährenden Wohltat. Tatort solcher unlauteren Geschäfte war immer wieder der Vermittlungsausschuss, in dem die Kommunen ja bekanntlich keinen Sitz haben. Die beiden staatlichen Ebenen verständigten sich dann gerne darauf, die neue Leistung bundesgesetzlich einzuführen und dabei den Vollzug gleich den Kommunen zu übertragen, diese aber gar nicht oder nur unzureichend zu finanzieren.

Zur Lösung dieses Problems gab es eine Idee, die in Teilen der kommunalen Familie zunächst wohl gar nicht so unbeliebt war: Es sollten unmittelbare Finanzbeziehungen zwischen Bund und Kommunen geschaffen werden, über die die ausführenden Kommunen mit Bundesgeld kompensiert würden. Gegen eine solche Regelung sprachen aber gewichtige praktische Bedenken. Die Folge wäre wohl auch gewesen, dass die Kompensation der Kommunen im Einzelfall vom Ergebnis eines Aushandlungsprozesses zwischen zwei sehr ungleichen Partnern bestimmt worden wäre. Auch wären die Länder aus der Verantwortung für ihre Kommunen weitgehend entlassen worden.

Des DLT und *Hennekes* Position in den Verhandlungen der Föderalismuskommission I bestand dagegen darin, dem Bund

die unmittelbare Aufgabenübertragung auf die Kommunen zu untersagen. Das entspricht dem zweistufigen Staatsaufbau. Will ein Land die fragliche Aufgabe an seine Kommunen durchreichen, kann es das landesrechtlich tun, muss aber wegen des landesrechtlichen Konnexitätsprinzips die Kosten tragen. Wie die Länder den Bund an diesen Kosten beteiligen, ist deren Sache. Die nötige Verhandlungsmacht haben sie über den Bundesrat.

Diese Position hat sich durchsetzen können. Das Aufgabenübertragungsverbot oder auch Durchgriffsverbot hat als Art. 84 Abs. 1 S. 7 und Art. 85 Abs. 1 S. 2 Eingang ins Grundgesetz gefunden:

„Durch Bundesgesetz dürfen Gemeinden und Gemeindeverbänden Aufgaben nicht übertragen werden.“

Statt diesen etwas sperrigen Bezeichnungen könnte der Satz auch „*Henneke*-Klausel“ genannt werden. Denn es ist ganz maßgeblich *Hennekes* hartnäckigem Engagement zu verdanken, dass er Teil des Reformpakets der Föderalismuskommission I wurde. 20 Jahre später wissen wir, dass dieser Satz nicht alle Probleme der Kommunen löst, aber seine hohe Bedeutung ist unbestritten – und *Hennekes* herausragender Verdienst um ihn ebenso. Die Debatten über das Thema sind mir auch nach dem inzwischen eingetretenen Zeitablauf in lebendiger Erinnerung. Dazu gehört auch, dass *Hennekes* Einsatz manchem Kommissionsmitglied damals gehörig auf die Nerven gegangen ist. Das hat ihn aber erkennbar nicht beeindruckt.

Henneke ist aber nicht nur Verbandsvertreter. Er ist auch wissenschaftlich ausgewiesen. Seine Bibliografie in der ihm zum 65. Geburtstag gewidmeten Festschrift weist, Stand 2022, auf 89 Seiten unglaubliche 94 Monografien und 1.135 Aufsätze und Urteilsanmerkungen nach. Die Buchbesprechungen fehlen. Wie man hört, hatte sich der Verlag geweigert, deren Auflistung auch noch abzudrucken. *Friedrich Schoch* hat das Werk inhaltlich in der besagten Festschrift ausführlich und angemessen gewürdigt. Seine Schwerpunkte sind Bundesstaatlichkeit, Garantie der kommunalen Selbstverwaltung, Kommunalrecht, Sparkassenrecht, Verwaltungsverfahrenrecht. *Hennekes* Kenntnisse auf diesen Gebieten sind so umfassend, dass ihm da niemand etwas vormachen kann.

Hennekes Texte lesen sich viel angenehmer, als es ihre oft nur begrenzten Unterhaltungswert versprechenden Gegenstände erwarten lassen. Immer wieder findet er überraschende Metaphern und Vergleiche. Auch dem vortragenden *Henneke* hört man gerne zu. Manchmal, mir geht das jedenfalls so, kriegt man nur leider eine Pointe nicht mit, weil seine Stimme zum Satzende hin leiser wird. Lieber *Hans-Günter*, denke an die gehörschwächelnden Senioren in Deinem Zuhörerkreis und achte auf laute Stimme und Betonung!

Zum Schluss ein Wunsch: Unter den Nummern 7 (1. Auflage 1990) und 26 (2. Aufl. 2000) ist das Werk „Öffentliches Finanzwesen. Finanzverfassung. Eine systematische Darstellung.“ verzeichnet. Nach 25 Jahren ist die 3. Auflage mehr als überfällig. Bei *Hennekes* Schaffenskraft und Tempo wird ihn diese Neuauflage, die ich hiermit ausdrücklich erbitte, wahrscheinlich das erste Vierteljahr nach seinem Ausscheiden aus dem aktiven Dienst des Deutschen Landkreistages beschäftigen. Danach sieht man weiter ...

Staatssekretär a. D. Prof. Dr. Horst Risse, vorm. Direktor beim Deutschen Bundestag, Humboldt-Universität zu Berlin

Ein (Viertel-)Jahrhundert-Mann

Das dienstälteste Gremienmitglied des ZDF hört auf

Es fällt sehr schwer, sich die Gremienarbeit der ZDF-Zukunft ohne *Hans-Günter Henneke* vorzustellen. Als dienstältestes Gremienmitglied war er einer der kenntnis- und einflussreichsten Rat- und Impulsgeber im großen Kosmos der unterschiedlichen Senderkonstellationen. Fast ein Vierteljahrhundert hat der Volljurist mit der ambitionierten Neigung zur Welt der Publizistik die unterschiedlichsten Organisationsformen des ZDF-Fernseh- und -Aufsichtsrates mitgeprägt. Ob im Arte-Beirat oder in Investitions- und Technikgremien, ob beim Finanz-, Haushalts-, Innovationsausschuss oder in den Programmausschüssen, in vielen Dutzenden von Sitzungen hat *Henneke*, zumeist als Vorsitzender oder Stellvertreter mit eiserner Präsenz, präziser Vorbereitung, umfassender Sachkenntnis und freundlich vorgebrachtem Klartext einen herausragenden Part als ganz besonderer Ratgeber und geschwießer Kontrolleur für das ZDF erfüllt.

Das Vierteljahrhundert, das die „Amtszeit“ von *Hans Günter Henneke* umspannte, war für das ZDF eine Zeit schwieriger Richtungsentscheidungen und grundsätzlicher Weichenstellungen. Zuerst galt es, die große Akzeptanz- und Reputationskrise zu meistern, in die das ZDF Anfang der Neunziger Jahre aufgrund des gewaltigen Erfolgs der privaten Konkurrenten geschlittert war. Nach den eigenen überragenden Erfolgen in den 80er Jahren hatte das ZDF mit einer Mischung aus Leichtsinn und Überheblichkeit die populäre Power eines rein auf Unterhaltung kalkulierenden Privatfernsehens unterschätzt. Der Sender kam ab 1990 programmlich in schweres Fahrwasser mit signifikanten Erfolgs- und Bedeutungsverlusten. Erst ab den frühen Jahren des neuen Jahrhunderts kriegte er wieder die Kurve, um seit 2012 unangefochten an der Spitze im deutschen Fernsehen zu stehen. Dieser Weg wurde eng begleitet von ungewöhnlich intensiven Gremienberatungen.

Diese Jahre waren geprägt von einer gleichzeitigen zweiten Herausforderung: Die Digitalisierung mit der neuen Welt des Internets hatte sich als erstes großes Angriffsziel den lukrativen Kosmos der Fernsehsender ausgesucht. Sie drohte mit gnadenloser Disruption all den Anbietern, die den digitalen Imperativ nicht auf ihre Fahnen schreiben konnten.

Das ZDF hat sich diesen Herausforderungen erfolgreich gestellt, der Fernsehrat wurde zum unterstützenden Treiber einer erfolgreichen Transformation des Senders. Das ZDF war so der erste Sender mit einer funktionierenden Mediathek und hervorragenden Digitalkanälen, ZDFinfo und ZDFneo.

Eine dritte grundsätzliche und in den Konsequenzen noch revolutionärere Herausforderung wurde in den Zehnerjahren virulent. Plattformriesen wie Netflix oder Disney eroberten das Publikum und machten deutlich, dass die Zuschauer der Zukunft sich immer weniger an den Vorgaben eines linearen Senders ausrichten, sondern sich immer stärker dem individualisierten Mediathek-Streaming-Angebot zuwenden werden. Das klassische Fernsehen eines linearen Senders mit klarem Sendeschema, festen Sendezeiten und aussagefähigen Einschaltquoten – mithin ein Fernsehsender, „wie wir ihn kennen“ – hat wenig Zukunft.



Zu solchen strategischen Richtungsfragen kamen Hunderte mehr oder weniger gravierende, bisweilen auch hochpolitische und schlagzeilenfähige Einzelentscheidungen hinzu. *Hans-Günter Henneke* war in diesen bewegten Zeiten immer mittendrin: Ein Wegweiser mit kritischer Sympathie für ein öffentlich-rechtliches Grundsystem. Ein Leuchtturm an Erfahrungswissen, Expertise und Gestaltungswillen. Pragmatisch, aber mit klarem Kompass. Eigenwillig und nicht immer bequem, dabei bestens vernetzt und auf lebenswürdige Weise kollegial, kompromissfähig, begabt mit kluger Rhetorik. Ein Teamplayer mit dem Mut auch zur einsamen Widerrede. Oft genug ein energischer Antreiber, um einer für ihn wichtigen Causa zum Erfolg zu verhelfen.

Entsprechend seinem Beruf als Hauptgeschäftsführer und seinem Ruf als habilitiertem Rechtswissenschaftler war er anfangs eher in den grundsätzlich haushalterischen und ökonomischen Gremien unterwegs. Aber auf die Jahre

war er auch der kenntnisreiche „Hans Dampf“ in allen Technik- und Produktionsgassen. Seine Liebe aber war das Programm. Ob Kultur, Sport oder Politik, ob Nachrichten oder die großen fiktionalen Mehrteiler, ob Arte oder 3Sat, Phönix oder Logo, nach kurzer Zeit war er ganz nah dran an den meisten Themen der Redaktionen und den Problemen ihrer Produktionen. Seine ganz persönliche Form der Begleitung: Er nahm sich viel, viel Zeit, um bei Produktionen vor Ort hautnah (manchmal auch inkognito) präsent zu sein und die jeweilige Grammatik besonderer Sendeformen zu studieren. In den Sitzungen der Gremien konnte er mit einer ausführlichen Expertise entsprechend aufwarten. Er tat das oft und gezielt. So auch bei einer seiner legendären Spezial-Exkursionen, die sich beispielhaft für seine unorthodoxe und ertragreiche Gremienarbeit skizzieren lässt:

Für die Fußball-Europameisterschaften 2008 hatte das ZDF nach dem überragenden Erfolg seiner Sport-Inszenierung im Sony-Center beim Fußball-Sommernächten 2006 kurzerhand die imponierend riesige Seebühne der Bregenzer Festspiele zum zentralen Produktions- und Erzählort seiner Programmhightlights gemacht. Der Sender hatte im Vorfeld seinen in Kostenfragen für Sportrechte recht kritischen Fernsehrat überzeugt, noch einmal mit einer hochattraktiven, kreativen, aber auch teuren Umsetzung seiner Liverechte in den Wettbewerb um die Akzeptanz der Zuschauer zu gehen. Dahinter stand die in den Gremien durchaus mitgetragene Senderstrategie, den in den 90er Jahren erlittenen Bedeutungsverlust Schritt um Schritt wieder wettzumachen. Die Aktivitäten aus der Bregenzer Seebühne waren das teure Herzstück der Highlights 2008. Der Fernsehrat erwartete vom Sender eine sehr ausführliche und kritische Evaluierung mit detaillierter Darstellung von Soll und Haben.

Das war ein treffiger Grund für die persönliche Vorort-Präsenz der ZDF-Geschäftsleitung. Ich kam nach der sportlich knapp gemeisterten Vorrunde an den Bodensee, sah von Weitem das alles überragende Riesenauge aus der laufenden Tosca-Inszenierung



Fußball-Europameisterschaft 2008: Die Seebühne der Bregenzer Festspiele wurde zur Public-Viewing-Arena und Sendezentrale des ZDF.

der Festspiele und betrachtete diese Begrüßung als deutlichen Hinweis, dass wir sehr genau beobachtet wurden. Für den Abend hatten wir ein selbstkritisches Gespräch aller Beteiligten von Redaktion, Produktion und Administration anberaunt. Dazu sollte auch jemand vom Fernsehrat hinzukommen. Als Vertreter des Fernsehrates war *Hans Günter Henneke* benannt, von dem ich damals nur um seine ausgewiesene profunde Kennerschaft für haushalterische Gesamtzusammenhänge, spezifische Ausgabenlimits und Kosten/Nutzen-Abwägungen wusste. Ich hatte einen zahlenkritischen Nachfrager erwartet. Aber es kam anders. Als *Hans-Günter Henneke* aufgefordert war, seine Einschätzung darzulegen, folgte ein Feuerwerk an detailgenauer Analyse und strategischer Gesamtsicht. Er hatte sich in Respekt vor dem Auftrag, aber noch mehr aus Freude an der Sache privat Urlaub genommen und in der Nähe der Festspielhauses Quartier bezogen. Er hatte sich so in das ZDF-Unternehmen Bregenz hineingefuchst, dass er nach wenigen Tagen ein geradezu kategorisches Gesamtbild zeichnen konnte. Schon den ersten Bemerkungen war zu entnehmen, dass dieser Mann Fußball und professionell realisierte Fußballspiele im Fernsehen liebte und die Dinge rund um den Ball verstand. Und dass er brennend und persönlich hochinteressiert war an der Frage, wie dieser Fußball mit diesem technischen

Großunternehmen Fernsehen zu einer funktionierenden Einheit verschmolzen werden konnte. Er wusste inzwischen Bescheid über die Fazilitäten und Besonderheiten der unterschiedlichen Ü-Wagen, hatte die Problematik der Licht- und Stromkonstellationen auf den Moderationsflächen einer Seebühne verstanden, kannte die Schaltpläne der verschiedenen Regieorte, wusste um die Abläufe und Sorgen der unterschiedlichen Personalschichten. Kurzum: Der Mann von außen war rasch ein äußerst kenntnisreicher Insider geworden, immer mit der Fragestellung, in welchem Verhältnis die jeweiligen Entscheidungen der Redaktion zum Umgang mit dem Gebühren-Geld standen. Das war schon sehr eindrucksvoll. Aber noch größeren Eindruck machte der Mann vom Fernsehrat mit seinem frappierenden Wissen rund um den konkreten Verlauf der drei Qualifikationsspiele gegen Österreich, Polen und Kroatien. Wie einem Reporter waren ihm die Namen der Protagonisten des Stadions samt Schiedsrichter, Gegner und Ersatzleuten geläufig und die Analyse über *Jogi Löws* knappe Siege über Polen und Österreich und der schweren Kroatien-Niederlage war bündig, farbig und hochkompetent. *Henneke* entpuppte sich als Fußball-Fachmann hohen Grades. Und als er später beim Wein im Gespräch mit dem an diesem Tag eingeladenen Gastmoderator *Klaus Allofs* all dessen Tore für Werder Bremen benennen und dazu – auf Wunsch – noch die jeweilige Werder-Mannschaftsaufstellung auf sagte, war für alle klar: Im Fernsehrat sitzt ein professioneller Allrounder.

Die spätere Diskussion um die vom Hause vorgetragene Evaluierung der teureren, aber sehr erfolgreichen Investition „Euro 2008“ war schließlich geprägt von den pointierten Einschätzungen des *Hans-Günter Henneke*. Seine Schlussfolgerungen, ergänzt mit weitergehenden Verbesserungsvorschlägen für ähnlich ambitionierte Unternehmungen der Zukunft, war eine entscheidende Grundlage für die Schlussoption des Gremiums.

Deshalb: Es fällt schwer, sich die Gremienarbeit der ZDF-Zukunft ohne *Hans-Günter Henneke* vorzustellen. ■

Prof. Markus Schächter, ZDF-Intendant a.D.



Rat- und Impulsgeber Hans-Günter Henneke (l.) mit Markus Schächter.

Verlässlicher Partner in bewegten Zeiten

Mit dem Ausscheiden von Prof. Dr. *Hans-Günter Henneke* aus seinem Amt als Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages (DLT) endet eine Ära – nicht nur für den Deutschen Landkreistag, sondern auch für viele seiner Partner in Bund, Ländern und Zivilgesellschaft.

Was 1993 mit seiner Tätigkeit als Beigeordneter in Bonn begann, sollte Prof. Dr. *Henneke* bereits 1995 zunächst als stellvertretenden und 2000 als Hauptgeschäftsführer an die Spitze des DLT führen – und damit an eine bedeutende Schnittstelle zwischen kommunaler Praxis und Bundespolitik. Unsere Wege kreuzten sich über viele Jahre an verschiedenen Stellen: in meinen unterschiedlichen bundespolitischen Verantwortungsbereichen, in meiner Funktion als Präsidentin des Deutschen Roten Kreuzes (DRK) oder auch als Vorsitzende des ZDF-Fernsehrats.

Bei all unseren Begegnungen, ob in Gremiensitzungen, vertraulichen wie offiziellen Gesprächen oder öffentlichen Veranstaltungen überzeugte er mit profunder Sachkenntnis, einem bewundernswerten, einzigartigen Gedächtnis sowie einer klaren politischen Analyse und Argumentation. Er hat sich wesentlich um die Verbesserung der kommunalen Selbstverwaltung und Finanzausstattung verdient gemacht, wird aber bis heute auch in zahlreiche öffentliche Gremien und Kommissionen berufen, in denen es um grundlegende Fragen unserer Demokratie geht. Auf den Rat kluger, kompetenter und engagierter Fachleute – wie er es ist – in der politischen Beratung zurückgreifen zu können, ist ein großer Glücksfall.

Er ist weit mehr als der langjährige Hauptgeschäftsführer eines bedeutenden Verbandes, weit mehr als ein kompetenter Jurist und Hochschullehrer, er ist darüber hinaus ein stets verlässlicher und aufrichtiger Mensch, der für mich auch zu einem Freund geworden ist.

In den vergangenen Jahren und aktuell verbindet uns die Zusammenarbeit zwischen DRK und DLT. Notfallversorgung, Rettungsdienst, Bevölkerungsschutz oder Krankenhaus- und Pflegereform – all das sind gemeinsame Themen, die uns im Deutschen Roten Kreuz und im Landkreistag bewegen. Der Blick auf die besondere Situation der Menschen im ländlichen Raum ist die Grundlage unserer engen Partnerschaft und vertrauensvollen Zusammenarbeit. Dafür danke ich im Namen des gesamten DRK sehr herzlich.



2020: Gespräch zur Corona-Krise (v.l.): Der damalige Gesundheitsminister Jens Spahn, Gerda Hasselfeldt und der DLT-Hauptgeschäftsführer.

Bei den nun anstehenden Reformen setze ich auch in Zukunft auf die enge Zusammenarbeit mit den Landkreisen, getragen von den Prinzipien, die Professor *Henneke* über viele Jahre geprägt hat: rechtssicher, lösungsorientiert, pragmatisch und stets dem Wohl der Menschen vor Ort verpflichtet.

Ein weiteres Feld unserer aktuellen Zusammenarbeit ist die ZDF-Gremienarbeit. Wir im ZDF-Fernsehrat profitieren von seiner breiten Erfahrung im Verwaltungsrat, im Fernsehrat sowie im arte-Programmbeirat und seinen fundierten Kenntnissen in der Medienpolitik. Viele seiner fachlichen öffentlichen Beiträge sind in der aktuellen medienpolitischen Diskussion von großer Bedeutung.

Ich danke Professor *Henneke* von ganzem Herzen für seinen langjährigen Einsatz, sein Engagement und seine Verlässlichkeit. Für seinen neuen Lebensabschnitt wünsche ich ihm alles erdenklich Gute. ■

Gerda Hasselfeldt, DRK-Präsidentin und
Vorsitzende des ZDF-Fernsehrats



Sitzung des ZDF-Fernsehrats im April 2024.

Hans-Günter Henneke – Versuch einer Annäherung

Hans-Günter Henneke ist mir über die Jahre zum Freund geworden. Dies war so nicht absehbar, denn er ist, wie er ist. Sehr klug, strukturiert, kenntnisreich, erfahren, oft aber auch unbequem, streitbar und kämpferisch. Wenn er überhaupt Kompromisse macht, dann sind es mit Sicherheit keine „faulen“.

Ich traf ihn vor etwa 15 Jahren zum ersten Mal zu einem Termin in den Räumen der DEKA. Das erste längere Gespräch mit ihm, an das ich mich erinnere, ist etwas später anzusiedeln. Er sprach mich als Bundesobmann an und bat mich, den aus seiner Sicht inflationären Gebrauch der Worte „Region und regional“ im Zusammenhang mit Sparkassen doch wieder einzustellen. Es bräuchte den unscharfen Regionen-Begriff im Zusammenhang mit Sparkassen nicht, da jedes Institut ein eindeutiges Betätigungsgebiet hätte, nämlich das des kommunalen Sparkassenträgers, aus seiner Sicht natürlich hauptsächlich der Kreise. Ich war überrascht von der Vehemenz des Vortrags und der Wichtigkeit, die er dieser, aus meiner damaligen Sicht, Kleinigkeit beimaß. Ich erzähle diese kleine, sehr aussagekräftige Anekdote, da ich erst mit der Zeit verstanden habe, dass es ihm nicht um reine Wortklauberei ging. Es war sein berechtigtes Ziel, die Identität der Sparkassen als kommunalgetragene, gemeinwohlorientierte Institute nicht durch begriffliche Unschärfen beschädigen zu lassen.

Sein langjähriges und herausragendes Wirken für den Deutschen Landkreistag, für das ZDF, sein wissenschaftliches Werk und sein mehr als beeindruckendes Schriftenverzeichnis mögen andere, die dazu mehr berufen sind, beurteilen und zu Recht würdigen.

Seine Verdienste aber, die er sich um die Sparkassenfinanzgruppe erworben hat, kann ich sehr wohl aus nächster Nähe und in langjähriger Zusammenarbeit beurteilen. Wir hatten in vielen Gremien zusammengearbeitet, lange Zeit auch als Vizepräsidenten beziehungsweise Präsident des DSGV. Würde man diese gemeinsame Zeit auf einer linearen Zeitstrecke ansiedeln (natürlich war es parallel,) würde sie sich auf nahezu 60 Jahre gemeinsame Gremienarbeit aufsummieren.

Neben der dauernden Fortentwicklung der Strategie und der andauernden Weiterentwicklung der Strukturen der Finanzgruppe war diese Zeit auch durch viele interne und externe, teilweise disruptive Ausmaße annehmende Einflüsse geprägt. Sie alle einzeln aufzuzählen, würde den Rahmen dieses Beitrags sprengen.

Der Verlust der Gewährträgerschaft und der Anstaltslast, die bis in die jüngste Zeit anhaltenden Versuche, kommunale Sparkassen zu

privatisieren, der Schutz der Bezeichnung Sparkasse, die Neuordnung des Haftungsverbandes, der Kauf der Berliner Sparkasse, die Rettung von Landesbanken seien nur als einige wichtige Beispiele genannt. Es war letztlich immer ein Kampf um den Fortbestand der kommunalen Sparkassenidee, die die deutsche Wirtschaft erfolgreich gemacht hat.

Viele Repräsentanten der Organisation haben sich bei der erfolgreichen Abwehr der Angriffe auf unser System bleibende Verdienste erworben, der Name *Hans-Günter Henneke* wird aber immer genannt werden, wenn es darum geht, wer mit an vorderster Front gekämpft hat.

Prof. Dr. *Hans-Günter Henneke* gehört zu den prägenden Vordenkern des öffentlich-rechtlichen Sparkassenwesens in Deutschland. Über Jahrzehnte hinweg – insbesondere in seiner Funktion als Vizepräsident des Deutschen Sparkassen- und Giroverbands (DSGV) – wirkte er wirkungsvoll an der strategischen Sicherung und rechtlichen Fundierung des Sparkassenmodells mit. Seine vielfachen und umfangreichen Wort- und Schriftbeiträge sind ein Teil des Fundaments, auf dem die Gruppe heute noch sicher steht. Er ist ein Gralshüter der Sparkassenidee und achtet darauf, dass bei aller notwendigen Fortentwicklung der Organisation die Verbindung zu den Wurzeln nicht verloren geht.

Sein Buch „Kommunale Sparkassen“ hilft „dem Mangel an kommunalverfassungsrechtlicher Fundierung“ ab und kann mit Fug und Recht als das Standardwerk für die Verfassung und Organisation kommunaler Sparkassen bezeichnet werden. Es war auch mir ein ständiger Begleiter bei meiner Arbeit und hat mir in vielen Fällen als Instrument der Selbstvergewisserung gute Dienste geleistet.

Die Sparkassenorganisation ist ihm zu großem Dank verpflichtet.

Ich wünsche *Hans-Günter Henneke* auch im (Un-)Ruhestand weiterhin die ihm eigene Schaffenskraft und Erfüllung in seinem Tun. Persönlich freue ich mich auf viele weitere Begegnungen mit ihm, wobei ich nicht glaube, dass er in Zukunft mehr Zeit hat.

Ad multos annos!

Helmut Schleweis, DSGV-Präsident a.D.



Wegmarken beim DSGV: Gratulation von Hans-Günter Henneke (r.) zur Wahl zum DSGV-Präsidenten ...



... und Standing Ovations zum Abschied für DSGV-Präsident Helmut Schleweis.

Danke *Hans-Günter Henneke*

Hans-Günter Henneke und mich verbindet ein enges und langjähriges Wirken in der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) und damit die Gewissheit, die kommunale Familie ist willens und in der Lage, ihre eigenen Angelegenheiten zukunftsgerichtet selbst in die Hand zu nehmen, im besten Sinne in kommunaler Selbstverantwortung. Viele gemeinsame Jahre im Verwaltungsrat der KGSt, einige Jahre als sein Stellvertreter im Vorsitz und danach als sein Nachfolger in dieser Funktion verband uns eine enge, vertrauensvolle und wertschätzende Zusammenarbeit.

Ein verlässlicher Teil der KGSt Familie, ein Fels in der Brandung und viele Jahre überzeugter Motor dieser einzigartigen bundesweiten interkommunalen Zusammenarbeit.

Als langjähriges Mitglied des Verwaltungsrats der KGSt seit den 1990er Jahren – zwischen 2016 und Oktober 2021 dessen Vorsitzender – hat *Hans-Günter Henneke* mit unermüdlichem Engagement, Vision und Expertise entscheidend dazu beigetragen, die Ziele für eine moderne, effiziente und zukunftsorientierte kommunale Verwaltung zu fördern. *Hans-Günter Henneke* war Impulsgeber, Wegbereiter und engagierter Motor zugleich. Sein herausragendes Engagement trug entscheidend dazu bei, die KGSt als zentrale Instanz für kommunales Management zu stärken.

Ein Unikat in Berlin und in der kommunalen Familie

Häufig wurde er als „Unikat in Berlin“ beschrieben, ein „erfahrener Verbandsvertreter mit wissenschaftlicher Schärfe“, als „Strippenzieher im Hintergrund“, der seine Auffassung vehement vertritt.

Hans Günter Henneke ist ein beharrlicher Kämpfer für die kommunale Selbstverwaltung, gegen Bevormundung und für Eigenverantwortung, pragmatisch, aber immer mit dem Blick auf das Grundsätzliche. Manche sagen ihm nach, gelegentlich eigenwillig, hartnäckig oder gar anstrengend zu sein, halten ihm aber zugute, immer das Gemeinwohl im Auge zu haben und in seinen Argumenten fundiert zu sein. Das ist Ausdruck seiner Mission! Mit dem Satz: „Man diene mehr, wenn man das Richtige sage, und nicht das Opportune“ unterstreicht er sein Bestreben, dem Gemeinwohl zu dienen, mit Weitblick und Leidenschaft, die nicht im Rampenlicht verharren, sondern im Hintergrund wirkt.

Viel wird in dieser Zeit über künstliche Intelligenz diskutiert, *Hans-Günter Henneke* scheint ein menschlicher Prototyp dafür zu sein, mit einem phänomenalen Gedächtnis, der nie ein Detail zu vergessen scheint. In gemütlichen Runden brilliert er mit Details aus Jahrzehnten des Fußballs, nicht nur seines Vereins Werder Bre-

men. Dieses über viele Jahre gespeicherte Wissen war und ist auch ein Fundus kommunaler Geschichte, der unschätzbaren Wert hat.

„Du bist ein Unikat“ bedeutet, eine einzigartige, nicht wiederholbare Person zu sein. Wer will bestreiten, dass gerade in den letzten Jahren solche Zuschreibungen zur Wahrung kommunaler Anliegen dringend notwendig waren und künftig auch sind. *Hans-Günter Henneke* hat gutgetan, vor allem im Blick auf die Anliegen der Kommunen.

Brückenbauer zwischen Wissenschaft, Verwaltung und Politik

Sein über Jahrzehnte gewachsenes wissenschaftliches Wirken – als Honorarprofessor an der Universität Osnabrück, renommierter Publizist und Herausgeber hochrangiger Kommentare zum Grundgesetz und Verwaltungsverfahrensgesetz – hat ihn zu einem gefragten Impulsgeber für Theorie und Praxis der Verwaltung gemacht.

Diese Verbindung war eine unverzichtbare Ressource für die KGSt. *Hans-Günter Henneke* versteht es, Theorie und Praxis zusammenzuführen: Seine Publikationen aus dem Bereich Öffentliches Recht, Finanzverfassung und Kommunalverwaltung sind wissenschaftliche Leuchttürme, die gleichzeitig administrativ und praktisch wirken. Dadurch hat er auch die Arbeit der KGSt stark gemacht.

Dankbarkeit und höchste Wertschätzung

Mit dem Ausscheiden aus dem Hauptamt des Deutschen Landkreistages geht eine Ära erfolgreicher und inspirierender Zusammenarbeit zu Ende. Für die KGSt ist er seit Bestehen eine der prägendsten Persönlichkeiten.

Die am meisten gestellte Frage ist in diesen Tagen: „Was macht *Hans-Günter Henneke*, wenn er aus dem Amt scheidet?“. Nahezu alle Landrätinnen und Landräte im Land kennen nur ihn als Hauptgeschäftsführer.

Auf seine Antwort können wir schon jetzt gespannt sein.

Zum Schluss

Lieber *Hans-Günter*, ganz persönlich wünsche ich Dir für Deinen nächsten Lebensabschnitt viel Freude, schöpferische Kraft und persönliche Erfüllung. Ich und viele mit mir freuen uns auf weitere Begegnungen! ■

Gunter Czisch, Oberbürgermeister a.D. und KGSt-Verwaltungsratsvorsitzender



2021: Übergabe des KGSt-Verwaltungsratsvorsitzes von Hans-Günter Henneke (r.) an Gunter Czisch (l.).

Annäherung

Hans-Günter Henneke kommt 1993 zum Deutschen Landkreistag, ich werde 1994 erstmals Präsidiumsmitglied. Keiner von uns sollte damals ahnen, dass damit eine lange, gemeinsame Zeit beginnen und was sich daraus entwickeln würde.

Gleich beim Kennenlernen in den ersten Präsidiumssitzungen fielen seine besonderen Eigenschaften auf. Gleichsam in sich gekehrt, erspürte man, wie er sich konzentrierte; um dann mit beeindruckender Argumentationskraft seine Angelegenheiten zu vertreten. Seine Leidenschaft für die Sache war greifbar.

Bereits in dieser ersten Zeit des Zusammentreffens erkannte ich Gemeinsamkeiten in unserer beider Grundüberzeugungen:

- Bekenntnis zum Föderalismus
- Achtung des Subsidiaritätsprinzips – daraus folgend:
- Verteidigung der kommunalen Selbstverwaltung.

Seine Wahlen zum stellvertretenden Hauptgeschäftsführer 1995 und 2000 zum Geschäftsführenden Präsidialmitglied waren Anerkennung und Bestätigung für die Bilanz seiner bis dahin geleisteten Arbeit. Ich selbst habe diese Zeit zunächst ab 1996 als Vizepräsident begleitet. Hier zeigte sich bald, dass gemeinsame Grundprinzipien das „Alltagsgeschäft“ erleichtern, sich aber auch bewähren. So war unser gemeinsamer Streit (als Beispiel für anderes) zum Erhalt der öffentlichen Sparkassen ohne Zweifel vorgegeben. Einsatz für eine gemeinsame Sache lässt zusammenrücken und gibt Halt. So war es bei uns beiden in dieser Zeit.

Im Jahr 2002, mit Beginn meiner Präsidentschaft, ergaben sich eine neue Konstellation und eine neue Herausforderung.

Ohne Zweifel: Es gibt ein natürliches Spannungsverhältnis zwischen Präsident und Geschäftsführendem Präsidialmitglied. Unabhängig von Satzungsregelungen ist alltäglich zu klären, wie jeweilige Kompetenzen zu definieren und abzugrenzen sind. Dies gilt in Personal- wie in Sachfragen und natürlich auch in Hinblick auf die Repräsentation. Ob gleichwohl ein im Interesse des Verbandes erfolgreiches Zusammenwirken gelingt, hängt gewiss von den jeweils handelnden Personen ab, wobei ein gedeihliches Zusammenwirken für die Beurteilung bei der Amtsführung von entscheidender Bedeutung ist.

Um das zu erreichen, ist ein beständiger, intensiver Gedankenaustausch notwendig. Den hat *Hans-Günter Henneke* mit großer Selbstverständlichkeit gepflegt. Das frühmorgendliche Telefonat war dazu ein probates und eifrig genutztes Instrument. So wurde verhindert, dass Präsident und Geschäftsführendes Präsidialmitglied in unterschiedliche Richtungen marschierten oder gar gegensätzlich argumentierten. Und so stand für *Hans-Günter Henneke* außer Frage, getroffene Absprachen getreulich einzuhalten. Dazu sind auch motivierte Mitarbeiter in einer gut organisierten Geschäftsstelle notwendig. So konnte das Präsidium immer eine präzise Sitzungsvorbereitung und fundierte Argumentation erwarten. Dadurch hat *Hans-Günter Henneke* dafür gesorgt, dass der DLT in vielen Herausforderungen und Streitfragen während seiner Amtszeit mit einer gewichtigen Stimme vernehmbar war und oft auch entscheidend Einfluss genommen hat. Ich verweise (Unvollständigkeit vorausgesetzt) auf:

- Prozesse um die Kreismontage,
- Umsetzung SGB II,
- Föderalismusreform,
- Sicherung des Sparkassenwesens und
- Kinderbetreuung.

Gemeinsam haben wir viele Verhandlungsrunden bestritten, in denen *Hans-Günter Henneke* seinen Präsidenten, wenn es notwendig war, gelegentlich sanft, aber nachdrücklich vor einem Irrweg bewahrt hat.



Föderalismusreform II: Hans Jörg Duppré (r.) und Hans-Günter Henneke, ...



... die gemeinsam Bundeskanzlerin Angela Merkel für die DLT-Jahrestagung 2007 gewinnen konnten.

Gewiss ist, durch all dies hat *Hans-Günter Henneke* die Position des DLT im Zusammenwirken der kommunalen Spitzenverbände nachhaltig gestärkt. So hat er auch meine Präsidentschaft mitgetragen und es baute sich ein Vertrauensverhältnis auf, aus dem sich in Diskussionen meist ein blindes Verständnis ergab. Das Spannungsverhältnis zwischen Präsident und Geschäftsführendem Präsidialmitglied hat sich so in unserem Zusammenwirken nach meinem Empfinden in positive Energie entladen.

Im Jahr 2017 bin ich aus dem Präsidium ausgeschieden. Unser gemeinsamer Weg ist nicht ans Ende gekommen. *Hans-Günter Henneke* pflegt auch seither einen verlässlichen Kontakt mit mir, der hoffentlich noch lange fort dauert. Auch das Persönliche kommt dabei zur Sprache.

So ist aus Kennenlernen und Wertschätzung Vertrautheit geworden und letztendlich Freundschaft.

Danke *Hans-Günter Henneke*.

Hans Jörg Duppré, Landrat a.D., Präsident des Deutschen Landkreistages von 2002 – 2014 und DLT-Ehrenmitglied

Ein (Arbeits-)Leben für den Deutschen Landkreistag

Is ich im Jahr 2001 der erste direkt gewählte Landrat des Kreises Ostholstein wurde, machte ich mich auch mit den Strukturen der Vertretung der Kreise in Schleswig-Holstein und der Landkreise in Deutschland vertraut. Zuerst stieß ich auf einen Schleswig-Holsteiner, denn Hauptgeschäftsführer des DLT war damals *Hans-Henning Becker-Birck*, ein früherer Landrat im Kreis Stormarn. *Hans-Günter Henneke*, der schon 1993 zum DLT kam, löste ihn 2002 ab, wurde für zwölf Jahre und später noch einmal für den gleichen Zeitraum bis Ende 2025 gewählt. Er stammt bekanntlich aus Syke bei Bremen, hatte in Kiel studiert, sodass erneut ein waschechter Norddeutscher beim DLT verantwortlich war, was ich sehr begrüßte. Da *Hans-Günter* – wie ich selbst auch Bauernsohn – leidenschaftlicher Fußballfan (er SV Werder Bremen, ich FC Bayern München) und vielfältig politisch, geschichtlich interessiert ist, gab es von Anfang an eine gute Gesprächsbasis:

Von Anfang an, das war 2005 beim Wirtschafts- und Verkehrsausschuss des DLT in Beilngries, im wunderschönen Altmühltal in Bayern. Später, 2008, fand die Jahrestagung im sächsischen Radebeul statt. Seit diesem Jahr war ich als Vorsitzender des Schleswig-Holsteinischen Landkreistages Mitglied im Präsidium.

Die Beratungen im Präsidium waren immer themenreich und mit Krisen verschiedenster Art jeweils eine Herausforderung. Zu nennen wären hier vorrangig die Flüchtlingswellen, Hochwasser, Corona und der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine. Hinzu kamen die fehlende finanzielle Ausstattung der Landkreise bei stetem Zuwachs an Sozialkosten. Maßgeblich prägte *Hans-Günter Henneke* sowohl die Diskussionen als auch die Beschlussfassungen. Er ist ein herausragender Jurist, anerkannter Experte sowohl für das Grundgesetz als auch für das Sparkassenrecht. Und niemand macht ihm etwas vor, wenn es um das Finanz- und Kompetenzgeflecht Bund, Länder und Kommunen geht. *Hans-Günter Henneke* ist ohne jeden Zweifel ein herausragend befähigter Kopf!

Mit seinem Fachwissen als Fundament beeindruckte er in seinen Redebeiträgen regelmäßig die Mitstreiter. Ja, das konnte mitunter auch anstrengend sein, beispielsweise sah man in vielen Gesichtern förmlich die Frage auf der Stirn: „Woher weiß der Mann das eigentlich alles?“ Da auch noch ein unglaubliches Gedächtnis für Diskussionen, Beschlüsse, Ereignisse, exakte Daten (oft gepaart mit gleichzeitig stattgefundenen Fußballspielen, „da gewann doch Werder gegen Dortmund mit 2:1, das Siegtor schoss *Ailton* in der 89. Minute“) hinzukam, konnte man ohne Übertreibung von regelmäßig verblüffendem Vortrag sprechen.

Dies alles erbrachte im Präsidium und später als Präsident von 2014 bis 2024 eine bislang für mich nie gekannte Form von Zusammenarbeit mit dem Hauptgeschäftsführer. Dazu zählte vor allem ein Grundvertrauen, ohne solches ein jedes Zusammenwirken im Vorhinein zum Scheitern verurteilt wäre. Wir beide, *Hans-Günter Henneke* und ich, haben die Führung des DLT immer als ein duales Miteinander, nicht etwa als Gerangel um Zuständigkeiten betrachtet. Dafür bin ich ihm auch heute noch sehr verbunden und dankbar. Alle Landkreise, das Präsidium und auch ich selbst haben von der Genialität unseres Hauptgeschäftsführers im enormen Ausmaß profitiert. *Hans-Günter Henneke* hat den Deutschen Landkreistag geprägt wie kein Zweiter, ein wahrhaft einmaliges Genie und ein ausgesprochenes Glück für uns, dass ihn sein Weg von der Uni über den Landkreis Diepholz zum Deutschen Landkreistag führte.

Zum Abschied aus dem Hauptamt nach mehr als dreißig Jahren beim DLT wünsche ich ihm an erster Stelle ganz viel Gesundheit und Wohlergehen. Ganz sicher wird er weiter wissenschaftlich arbeiten, sich in verschiedenen Aufgaben noch einbringen und das Geschehen im DLT gerne verfolgen wollen. Sein Rat kann auch künftig noch sehr wertvoll sein! Alles Gute und nochmals herzlichen Dank, lieber *Hans-Günter*!

Reinhard Sager, Landrat a. D., Präsident des Deutschen Landkreistages von 2014 bis 2024



100 Jahre Deutscher Landkreistag mit Festakt in Berlin im Jahr 2016. V.l.: Stanislaw Tillich, Reinhard Sager, Angela Merkel, Hans-Günter Henneke und Ferdinand Kirchhof.

Ein politischer Strategie mit Bodenhaftung

Wenn Ende dieses Jahres Prof. Dr. Hans-Günter Henneke in den Ruhestand tritt, dann geht ein Lotse von Bord des Schiffes des Deutschen Landkreistags. Mit diesem Bild verbinden wir *Bismarck* bei seinem Ausscheiden aus der Politik. Ist es zu hoch gegriffen, wenn man dieses Bild verwendet? Nein. *Bismarck* war der große strategische Vordenker der damaligen deutschen Politik. *Hans-Günter Henneke* war und ist der Vordenker der politischen Strategie für die Belange der deutschen Landkreise.

Keiner kennt sich in Fragen der Finanzverfassung der Bundesrepublik Deutschland und der kommunalen Finanzverfassung besser aus als er. Wer Fragen zur Kreisumlage hat, wird nirgends besser beraten als bei ihm. Seine Zusammenstellung zur Rechtsprechung zu diesem Thema in den Landkreisanachrichten ist ebenso detailgetreu wie verständlich.

Das ist aber nur ein Aspekt, dem sich der exzellente Jurist *Hans-Günter Henneke* erfolgreich widmete. Dabei hob er nie ab, sondern behielt immer die sprichwörtliche Bodenhaftung. Da mag ihm seine Herkunft aus einer Syker Landwirtsfamilie hilfreich gewesen sein.

In einem Zeitungsinterview zeigte sich seine immer vorhandene Verbundenheit zur Landwirtschaft. Dabei verwies er auf die Tatsache, dass er als Einzelkind immer mithelfen musste. „Urlaub habe ich immer genommen, wenn Kartoffelernte war oder Hafer- und Gerstenernte!“ Bei Besuchen auf dem elterlichen Hof packte er mit an, wo es nötig war. Er war sich für nichts zu schade.

Seit ungefähr eineinhalb Jahrzehnten durfte ich den Weg von *Hans-Günter Henneke* als Mitglied im Präsidium des Deutschen Landkreistags und später auch als Vizepräsident begleiten. Da lernte ich nicht nur den Strategen und Vordenker *Henneke*,



Ein Lotse geht von Bord.

sondern auch den Menschen kennen. Keine Zeit war ihm zu schade, um dem Neumitglied im Präsidium Zusammenhänge zu erklären und auf politische Entwicklungen hinzuweisen. Dies geschah auf Augenhöhe und ohne jede Überheblichkeit. Wenn er einem vertrauensvoll am Unterarm haltend zur Seite nahm, gab er auch dem Neuling nicht nur das Gefühl ernst genommen zu sein, sondern er nahm ihn tatsächlich ernst. Geradeheraus und ohne Umschweife kam er zur Sache. Manchem mag dies gelegentlich zu direkt gewesen sein. Persönlich habe ich immer geschätzt, dass man wusste, wo man bei ihm dran war. Keine Schnörkel und eine ehrliche Meinung oder einen Ratschlag, auf den man bauen konnte, das bekam, wer ihm ebenso ehrlich begegnete. Unaufrichtigkeit hat ihn immer in Rage gebracht. Da konnte er ungemütlich werden.

Auch den humorvollen *Hans-Günter Henneke* konnte man im Präsidium kennenlernen. Keiner konnte ihm das Wasser reichen, wenn es darum ging rauszufinden, wie Bremen am zweiten Spieltag

1973 gespielt hatte. Bei allem dem hat er dafür immer ein ausgeprägtes Gespür gezeigt, wenn einen von uns im Präsidium der Schuh drückte. So konnte man sich mit ihm genauso wie zu den Feinheiten einer gesetzlichen Regelung dazu austauschen, wie es um die Sorge mit den pflegebedürftigen Eltern stand.

Dem Deutschen Landkreistag und uns, den Landrätinnen und Landräten, wird der Strategie, aber auch der Mensch *Hans-Günter Henneke* fehlen.

Joachim Walter, Landrat a. D. und Vizepräsident des Deutschen Landkreistages von 2014 – 2024



DLT-Verbandsspitze im Frühjahr 2018, v.l.n.r.: Der zukünftige DLT-Vizepräsident Landrat Dr. Ansgar Müller, DLT-Vizepräsident Landrat Rolf Christiansen, DLT-Präsident Landrat Reinhard Sager, DLT-Vizepräsidenten Landräte Bernhard Reuter und Frank Vogel, DLT-Hauptgeschäftsführer Prof. Dr. Hans-Günter Henneke und DLT-Vizepräsident Landrat Joachim Walter.

Ein Weggefährte blickt zurück – Würdigung für *Hans-Günter Henneke*

Wenn zum Jahresende 2025 die Amtszeit von Prof. Dr. *Hans-Günter Henneke* als Hauptgeschäftsführer – oder richtiger: als Geschäftsführendes Präsidialmitglied – des Deutschen Landkreistages endet, schließt sich ein über drei Jahrzehnte währendes Kapitel, das die kommunale Familie in Deutschland in besonderer Weise geprägt hat. Seit 1993 hat er die Geschicke des Deutschen Landkreistages mitgestaltet, seine Stimme erhoben und dabei stets den Anspruch verfolgt, die Interessen der Landkreise und der Städte und Gemeinden insgesamt mit Nachdruck zu vertreten.

Ich durfte *Hans-Günter Henneke* in meiner Zeit als Präsident bzw. als 1. Vizepräsident des Deutschen Städte- und Gemeindebundes (DStGB) viele Jahre eng begleiten. Diese Zusammenarbeit war geprägt von Vertrauen, gegenseitigem Respekt und einer klaren gemeinsamen Zielsetzung: die Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung, die Sicherung der finanziellen Grundlagen der Städte, Gemeinden und Landkreise sowie die Einflussnahme auf Gesetzgebungsprozesse in Berlin und Brüssel.

Wer ihn erlebt hat, weiß: *Henneke* ist und war kein stiller Verwalter, sondern ein leidenschaftlicher Anwalt der kommunalen Sache – mit scharfem juristischem Verstand, analytischer Klarheit und einer Sprache, die stets den Kern des Problems trifft.

Unsere Wege kreuzten sich nicht nur im unmittelbaren kommunalpolitischen Feld, sondern auch in übergeordneten Institutionen. Als Mitglieder in den Gremien des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes (DSGV) und der Deka-Bank in Frankfurt haben wir gemeinsam für die kommunale Verankerung des öffentlich-rechtlichen Bankensektors gestritten. Hier zeigte sich besonders *Hennekes* ausgewiesene Expertise im Sparkassenrecht. Seine fundierten Beiträge haben wesentlich dazu beigetragen, die kommunale Prägung und die Stabilität des Sparkassenwesens in Deutschland zu sichern.

Darüber hinaus ist *Henneke* durch seine zahlreichen Publikationen und Vorträge ein akademischer Wegbereiter, dessen juristische Analysen nicht nur die kommunalpolitische Praxis, sondern auch die Wissenschaft bereichern. Sein Werk zum Kommunalrecht ist Standard, seine Ausführungen zum Sparkassenrecht Referenz. Dabei verbindet er Theorie und Praxis auf eine Weise, die nur wenigen gelingt: wissenschaftlich präzise, praxisnah argumentiert und mit klaren Handlungsempfehlungen versehen.

Ich persönlich habe stets seine durchaus kritische, aber immer konstruktive Herangehensweise geschätzt. *Henneke* versteht es, Probleme nicht zu beschönigen, sondern sie klar zu benennen – und zugleich Lösungswege aufzuzeigen. Seine Haltung war sicher nicht immer bequem, aber letztlich stets hilfreich und zielführend. Sie hat die kommunale Gemeinschaft gestärkt, weil sie den Mut zur offenen Diskussion förderte und die Qualität der Entscheidungen verbesserte.

Besonders eindrücklich war für mich sein europäisches Engagement. In Brüssel vertrat er mit Nachdruck die Interessen der Kommunen. Er hat nie einen Zweifel daran gelassen, dass die Europäische Union ohne die kommunale Ebene unvollständig bleibt. Sein Einsatz hat maßgeblich dazu beigetragen, dass die Rolle der Kommunen in der europäischen Gesetzgebung stärker wahrgenommen wird.

Mit dem Ausscheiden von *Hans-Günter Henneke* verliert der Deutsche Landkreistag einen herausragenden Juristen, einen unermüdlichen Kämpfer für die kommunale Selbstverwaltung und einen geschätzten Gesprächspartner. Doch zugleich bleibt sein Wirken in zahlreichen Spuren lebendig: in der Fachliteratur, in den Erinnerungen unzähliger Debatten, in den Entscheidungen, die er mitgestaltet hat, und nicht zuletzt in den Strukturen, die er maßgeblich geprägt hat.

Für mich persönlich bedeutet sein Abschied aus dem Amt nicht das Ende der Weggemeinschaft, sondern nur den Beginn eines neuen Kapitels. Ich bin sicher, dass seine Stimme auch künftig gehört werden wird – sei es in wissenschaftlichen Veröffentlichungen, in Vorträgen oder in der Beratung der kommunalen Spitzenverbände.

Lieber *Hans-Günter Henneke*, ich danke Dir für die vielen Jahre der guten, vertrauensvollen Zusammenarbeit, für Dein Wissen, Deine Klarheit und Deinen Einsatz für unsere gemeinsame Sache. Die kommunale Familie hat Dir viel zu verdanken. ■

Roland Schäfer, Bürgermeister a.D. und Ehrenpräsident des
Deutschen Städte- und Gemeindebundes



Weggefährten: Zwischen diesen beiden Bildern liegen fast 20 Jahre – Roland Schäfer (jeweils l.) und Hans-Günter Henneke (jeweils r.) im Jahr 2006 anlässlich eines Treffens der Bundesvereinigung der kommunalen Spitzenverbände – hier im Beisein des damaligen DStGB-Geschäftsführers Gerd Landsberg (Mitte – linkes Bild) – sowie Ende Juni 2025 beim DSGV zu Ehren des 80. Geburtstages des ehemaligen DSGV-Präsidenten Heinrich Haas.

Ein Syker prägt die deutsche Kreispolitik

Vieles, was hier über vier Jahrzehnte beruflicher Zusammenarbeit und persönlicher Verbundenheit in großer Dankbarkeit zu sagen wäre (und manch für mich Erstaunliches) hat *Hans-Günter Henneke* anlässlich meiner eigenen Verabschiedung aus dem Hauptamt beim Niedersächsischen Landkreistag am 20. Juni 2025 vorgetragen und in der ihm eigenen Art und Weise dokumentiert (Der Landkreis 2025, 396 ff.).

Die Flut seiner Publikationen ist erschlagend. Ein eigener, raumfordernder Schreibstil erfordert geradezu eine eigene Zeitschrift, um der selbstgesetzten Anforderung an Aktualität gerecht zu werden. 55 Veröffentlichungen reichen locker als wissenschaftlichen Ausweis für einen Habilitanden, *Hans-Günter Henneke* hat sie in einem einzigen Jahr (2023) in „Der Landkreis“ untergebracht und sich natürlich bei Weitem nicht auf dieses Medium beschränkt. Ich möchte einige wenige Frühwerke nennen, die unsere gemeinsame Zeit geprägt haben.



Persönlich verbunden in großer Dankbarkeit: Hubert Meyer (r.) und Hans-Günter Henneke.

Das Thema seiner 1986 erschienenen, 604 Seiten umfassenden Dissertation „Landwirtschaft und Naturschutz“ „passte“ zu seiner Herkunft aus einem landwirtschaftlichen Betrieb in Syke, Landkreis Diepholz. Uns verbindet das nur 30 km entfernte Aufwachsen auf einem Bauernhof. Kindheit und Jugend waren geprägt durch dieses Umfeld. Syke war und ist für *Hans-Günter Henneke* Heimat, aber auch der Ort des Nicht-Verstanden-Werdens. Er hat der mit dem Strukturwandel in der Landwirtschaft verbundenen Auflösung der bäuerlichen Welt immer wieder Raum in „seiner“ Zeitschrift *Der Landkreis* verschafft, beispielsweise durch ausführliches Eingehen auf die einfühlsamen Beschreibungen der Autoren *Dörte Hansen* (*Der Landkreis* 2022, 742) und *Ewald Frie* (*Der Landkreis* 2023, 214). Die Entscheidung zum Studium in Kiel, die verantwortungsvollen Positionen in Bonn und später in Berlin: Am ehesten noch durch Einladungen zur Grünen Woche konnte bei den Eltern Verständnis für die komplexe politikt nahe Tätigkeit des potenziellen Hoferben hergestellt werden. Ungezählt sind die Besuche im Elternhaus während diverser Dienstreisen. Es galt dabei auch, die Mutter zu unterstützen, die er bis in das hohe Alter mindestens einmal am Tag angerufen hat. Die *Hans-Günter Henneke* eigene Rastlosigkeit seines Wirkens hat möglicherweise auch mit diesem, aus guten Gründen nicht angenommenen, landwirtschaftlichen Hintergrund zu tun.

Näher kennengelernt haben wir uns eher zufällig durch gemeinsame Wochenendheimfahrten mit einem Kommilitonen aus Syke.

Nach meinem 1. Staatsexamen teilte ich ab 1985 zunächst mit ihm die Stelle des Fakultätsassistenten der Juristischen Fakultät an der Christian-Albrechts-Universität Kiel, bevor ich diese ganz von ihm übernahm. Nebenamtlich unterrichtete er Finanz- und Steuerwesen an der Verwaltungshochschule Kiel-Altenholz. Er ermutigte mich, es ihm gleichzutun. Ich wusste schlichthin nichts von der Materie. Gleichwohl übernahm ich ab dem Einstellungsjahrgang 1986 für drei Jahre jeweils mehrere Lehrgruppen. Möglich war dies nur durch ein Werk, das *Hans-Günter Henneke* gemeinsam mit seinem Doktorvater Prof. Dr. *Albert von Mutius* 1985 vorgelegt hatte: „Kommunale Finanzausstattung und Verfassungsrecht“. Das 187 Seiten umfassende Buch verschaffte mir den regelmäßigen Wissensvorsprung von einer Woche vor meinen Studentengruppen. Für *Hans-Günter Henneke* war es der Grundstein seines weiteren beruflichen und wissenschaftlichen Werdeganges. Die Finanzverfassung der Art. 104a ff. GG wird herkömmlicherweise als „Folgeverfassung“ verstanden und fristet in Wissenschaft und Politik ein Schattendasein. Für *Henneke* ist sie Richtschnur und Leitlinie seines politischen Denkens. Er hat nicht nur unzählige Veröffentlichungen dazu vorgelegt und eine der fundiertesten Kommentierung in dem von ihm mit herausgegebenem Kommentar zum Grundgesetz verfasst: Er lebt die Finanzverfassung des Grundgesetzes. Der Fortschritt ist indes zu seiner Verzweigung eine Schnecke. 1985 hat er wie selbstverständlich den verfassungsrechtlichen Anspruch der Kommunen auf eine finanzielle Mindestausstattung postuliert. 40 Jahre später beschwört er in Heft 7-8/2025 der Zeitschrift „Der Landkreis“ das Bundesverfassungsgericht, die dort vorliegenden, von ihm sorgfältig begleiteten Verfassungsbeschwerden in dieser Frage zu entscheiden.



Suche nach Zukunftsperspektiven für den ländlichen Raum mit Dörte Hansen (r.), deren Roman „Mittagsstunde“ verfilmt wurde.

Noch in seiner Diepholzer Zeit als Kreisrat veröffentlichte *Hans-Günter Henneke* ein 104 Seiten umfassendes „Büchlein“: „Aufgabenzuständigkeit im kreisangehörigen Raum“ analysiert den sog. Rastede-Beschluss des BVerfG vom 23.11.1988 (BVerfGE 79, 127). Das besondere Augenmerk galt noch vor der höchstrichterlichen Klärung durch das BVerfG (BVerfGE 101, 99) der Wahrnehmungsbefugnis von Ausgleichs- und Ergänzungsaufgaben durch die Kreise. Eigentlich war damit alles gesagt. Indes führten von interessierter Seite beförderte Klagen von gemeindlicher Seite

dazu, dass die Kreisumlageproblematik über Jahrzehnte vor Gerichten virulent blieb. *Henneke* begleitete praktisch alle wichtigen Verfahren und sorgte durch fachkundige Beiträge mit einprägsamen Überschriften dafür, dass Gemeinden wie das oberbayrische Eichenau, das rheinland-pfälzische Malbergweich („Not gegen Elend in der Eifel“), und das mecklenburgische Perlin in der rechtswissenschaftlichen Literatur präsent sind. Dabei war *Henneke* die Vergeblichkeit des Unterfangens – also die Lösung der kommunalen Finanzmisere über die Kreisumlage – bereits 1992 klar. Er sprach vom „Teufelskreis...im gegenwärtigen System der Kreisfinanzierung“, der durch die Kreisumlage nicht zu durchbrechen sei (S. 87). „Die Kreisumlagefestsetzung“ aus dem Jahr 2020 zieht auf 345 Seiten eine vorläufige Bilanz aus seiner Sicht.

Bereits in jungen Jahren und ohne Habilitation erhielt *Hans-Günter Henneke* 1995 einen Ruf an eine angesehene Universität. Er lehnte ihn ab, um die Verbindung zur Praxis zu halten. Manch ein Beobachter mag glauben, der Wissenschaftler missachte die Bedeutung der Politik. Das ist mitnichten so. Kaum jemand ist so gut vernetzt wie er. Er kennt die Bundespolitik, die politisch wichtigen Gestalter in dreizehn Flächenbundesländern und natürlich auf der kommunalen Ebene. Mitwirkung in der Föderalismuskommission, die jahrzehntelange Mitgliedschaft in den Gremien des Sparkassenverbandes, des Zweiten Deutschen Fernsehens und zwölf Jahre in der Ständigen Deputation des Deutschen Juristentages, um nur wenige Institutionen zu nennen, haben dazu beigetragen. Das zwischenzeitliche Angebot, als Landesminister „die Seiten zu wechseln“, hat er in Kenntnis der politischen Umstände und Spielregeln ebenfalls abgelehnt.

Was geblieben ist, ist *Hans-Günter Hennekes* immerwährendes Erstaunen darüber, warum die Politik nicht aufgreift, was doch naheliegend und (einzig) richtig ist. Von Hause aus zur Sparsamkeit im privaten, dienstlichen und öffentlichen Bereich neigend, betrachtet er Tendenzen zur Lockerung der Schuldenbremse mit großer Skepsis. Unermüdlich sein Einsatz zur notwendigen strukturellen Verbesserung der kommunalen Finanzmisere, fast jede Ausgabe der Verbandszeitschrift könnte als Beleg angeführt werden. Eine gewisse Ohnmacht und Fassungslosigkeit wird bei der fast minutiösen Schilderung der politischen Meinungsbildung in



Hans-Günter Henneke beim Dienstantritt im Landkreis Diepholz mit Kieler Fakultätskrawatte, ...

Berlin zur Umsetzung der großen Reformvorhaben der aktuellen Koalition im wirtschafts- und finanzpolitischen Sektor deutlich (Der Landkreis 2025, 326). Die Fakten stimmen, auch wenn nicht jeder im politischen Betrieb das gerne lesen mag. *Hans-Günter Henneke* schließt seine Ausführungen mit dem Hinweis, alles könne ganz einfach sein, wenn man sich an zwei Prinzipien halte: Umfassende Beteiligung der kommunalen Spitzenverbände und vertrauensvoller Umgang untereinander.

Damit sind zwei Stichworte genannt, die das berufliche und persönliche Leben *Hennekes* prägen. Das eine ist einem beruflichen Werdegang geschuldet, der ungeachtet attraktiver Alternativen konsequent verfolgt wurde und stets die Gemeinwohlorientierung der Kommunen sowie ihres Spitzenverbandes im Blick hatte. Das andere ist das Fundament seiner persönlichen Beziehungen, die weniger zahlreich sind als die beruflichen Kontakte. Halbe Sachen gibt es bei ihm nicht. Auch berufliche Herausforderungen lässt er zuweilen näher an sich herankommen, als dies seinem im Kern überaus sensiblen Wesen guttut.

In früheren Zeiten hat die Landwirtschaft den ländlichen Raum geprägt. Heute tragen die Landkreise in vielen Wirkungsfeldern große Verantwortung für eine zukunfts feste Entwicklung des ländlichen Raumes. Ihnen hat der Syker *Hans-Günter Henneke* in 33 Jahren in führender Verantwortung für den Deutschen Landkreistag Impulse verliehen, wie niemand vor ihm. Seine stets kommunal fundierten wissenschaftlichen Beiträge wirken weit in das föderale Gefüge der Bundesrepublik Deutschland hinein. Möge er diesen Aspekt seines verdienstvollen Wirkens in den kommenden Jahren fortführen, aber auch Zeit für seinen Sohn *Fabian* und seine Familie sowie für die vielfältigen kulturellen Interessen und Werder Bremen finden. ■

Prof. Dr. Hubert Meyer, Geschäftsführendes
Präsidialmitglied des Niedersächsischen Landkreistages a.D.



... beim Deutschen Juristentag ...



... und beim Niedersächsischen Landkreistag zur Verabschiedung von Hubert Meyer.

Ein Dauerkämpfer für die kreisliche Selbstverwaltung und den ländlichen Raum

Es ist derzeit noch kaum vorstellbar, aber Prof. Dr. *Hans-Günter Henneke* verlässt nach 32 Jahren den Deutschen Landkreistag und wechselt altersbedingt in den Ruhestand. Das politische Berlin verliert damit einen fachlich höchst angesehenen Ansprechpartner und bestens vernetzten Experten in allen Fragen rund um die 294 deutschen Landkreise.

Das Wirken von *Hans-Günter Henneke* reicht in die Zeit bis kurz vor der deutschen Wiedervereinigung zurück. Als er am 1. Januar 1989 zum Kreisrat im Landkreis Diepholz gewählt wurde, fiel nur wenige Monate später die Berliner Mauer als Teil des Weges zur Deutschen Einheit.

Tief bewegt von diesem freiheitsgetriebenen und friedlichen Umbruch war es für *Hans-Günter Henneke* eine Herzensangelegenheit, den Aufbau der kreislichen Selbstverwaltung in den neuen Bundesländern zu unterstützen.

Die Möglichkeit ergab sich rasch in Sachsen-Anhalt. Im Zuge der ersten, freien und letzten Kommunalwahlen in der DDR am 6. Mai 1990 waren in den dortigen 37 Landkreisen der Bezirke Magdeburg und Halle durch die Kreistage Landräte bzw. Oberkreisdirektoren gewählt worden.

Diese „Kommunalpolitiker der ersten Stunde“ haben die kommunale Selbstverwaltung noch nahezu in Reinkultur erlebt. Für ihre Aufgaben als Hauptverwaltungsbeamte war es aber wichtig, ihnen einen Überblick über die maßgeblichen Rechtsgrundlagen zu vermitteln. Der noch junge Landkreistag Sachsen-Anhalt organisierte daher in Kooperation mit den niedersächsischen Studieninstituten eine berufsbegleitende Fortbildungsreihe.

Hans-Günter Henneke konnte gleich für das erste Seminar im November 1991 in Alexisbad (Harz) gewonnen werden. Seine Ausführungen zu den verfassungsrechtlichen Grundlagen der Kreisfinanzen dürften für den Personenkreis eine inhaltliche Herausforderung gewesen sein. Allen wurde aber schnell klar, welch fachlich hoch kompetenter Verfechter der kreislichen Selbstverwaltung hier vor ihnen stand.

Der Eindruck verfestigte sich, als er, übrigens noch als Wahlbeamter des Landkreises Diepholz, als Festredner auf der Jahrestagung des Landkreistages Sachsen-Anhalt am 29. Januar 1993 in Nebra, heute Burgenlandkreis, sprach. In seinem Vortrag zur aufgabengerechten Finanzausstattung der Landkreise als Grundlage der kommunalen Selbstverwaltung wurden von ihm damals schon Positionen formuliert, die bis heute alle Landkreistage vertreten.

Nach dem Wechsel zum Deutschen Landkreistag (DLT) im März 1993 hat sich *Hans-Günter Henneke* tatkräftig für gleichwertige Lebensverhältnisse zunächst in Ost und West und später in allen Landesteilen unabhängig von der Himmelsrichtung eingesetzt. Die

Entwicklung eines attraktiven kreisangehörigen Raums mit dem Ziel, dass die Menschen dort leben können, wo sie leben wollen, zählt seitdem zu den Kernforderungen des DLT.

Ausgehend von der gemeinsamen Zeit zu Beginn der 90er Jahre ist zwischen *Hans-Günter Henneke* und dem Landkreistag Sachsen-Anhalt ein tiefes Vertrauensverhältnis gewachsen, das sich auf alle kommunalen Themenbereiche erstreckt. Hierzu zählen beispielsweise völlig übereinstimmende Auffassungen zur Aufgabenverteilung zwischen Land und Kommunen, zur gebietlichen Neuordnung und zum Sparkassenwesen.

Auch die von *Hans-Günter Henneke* mit großer Beharrlichkeit verfolgte Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zum 1. Januar 2005 in teilweise kommunaler Trägerschaft hat der Landkreistag Sachsen-Anhalt nachdrücklich unterstützt. Aktuell nutzen sechs von elf Landkreisen sehr erfolgreich das sog. Optionsmodell.

Immer wieder stand er den Landkreisen in den zurückliegenden drei Jahrzehnten mit seinen herausragenden finanzverfassungsrechtlichen Fachkenntnissen bei Fragen der Konnexität und des kommunalen Finanzausgleichs unterstützend zur Seite. In den letzten Jahren sind noch gemeindliche Klagen gegen die Kreisumlage hinzugekommen.

Hans-Günter Henneke dürfte der Einzige sein, der bei all den Gerichtsverfahren den Überblick behält. Daher ist es hilfreich, dass er die wesentlichen Urteile zeitnah analysiert, Fragwürdiges deutlich benennt und Zutreffendes belobigend herausstellt. Präziser können Bewertungen nicht gelingen.

Zum Ende seiner Amtszeit klagen zwei Landkreise aus Sachsen-Anhalt vor dem Bundesverfassungsgericht auf finanzielle Mindestausstattung. Die Zulässigkeit der Klagen stützt sich auf ein Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 21. November 2017 – 2 BvR 2177/16 – zum Kinderbetreuungsrecht in Sachsen-Anhalt. Danach ist der Weg nach Karlsruhe möglich, wenn das Schutzniveau der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie nach dem Landesverfassungsrecht hinter den Gewährleistungen des Grundgesetzes zurückbleibt. Diese richtungsweisende Entscheidung ist seinerzeit eng von *Hans-Günter Henneke* begleitet worden, was folgerichtig auch für die jetzt eingereichten Klagen gilt. Es gibt also weiter für ihn zu tun.

Die Verdienste von *Hans-Günter Henneke* für die bundesdeutschen Landkreise lassen sich nicht angemessen in Worte fassen: Zu unermüdlich ist sein Einsatz und zu breitgefächert sein Engagement, das von einem klaren Wertegerüst für die kreisliche Selbstverwaltung und die Kraft des ländlichen Raums getragen wird. Die beiden Fachveranstaltungen der Freiherr vom Stein-Gesellschaft unter seiner Moderation am 19. November 2013 und am 4. März 2025 in Magdeburg haben diese Einschätzung mehr als belegt.

Die langjährige enge Zusammenarbeit hat zwischen Hauptgeschäftsführer *Hans-Günter Henneke* und mir zu vielen wertschätzenden Begegnungen mit sehr persönlichen Kontakten geführt. Lieber *Hans-Günter*, gerne sage ich es mit Deinen Worten: vielen Dank für Alles! ■

Heinz-Lothar Theel, Geschäftsführendes Präsidialmitglied des Landkreistages Sachsen-Anhalt a.D.



„Gleichwertige Lebensverhältnisse“ standen im Fokus der Arbeit der gleichnamigen Kommission, die sich im Herbst 2018 konstituiert hat. Ganz rechts im Bild: Hans-Günter Henneke.

Volles Vertrauen

Eine Würdigung von Herrn Prof. Dr. *Henneke* in den verschiedenen Facetten seines Wirkens – als Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages, als Rechtswissenschaftler, historisch Interessierter, Freund des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und in Sparkassenfragen überaus Engagierter – ist an dieser Stelle in einem Beitrag weder leistbar noch angezeigt. Dies vermögen die Gesamtschau der Beiträge dieses Sonderdrucks ebenso wie die durch die Professoren *Burgi* und *Waldhoff* im Jahre 2022 vorgelegte Festschrift „Kommunale Selbstverwaltung im Bundes- und Finanzstaat“ besser zu leisten.

Ich möchte deshalb meinen von Herrn *Henneke* maßgeblich initiierten Weg in den Deutschen Landkreistag beschreiben und dies mit dem Dank für das damals gewährte Vertrauen verbinden.

Ich habe Herrn *Henneke* zu Beginn meines Berufslebens als sparkassenpolitischer Referent beim Deutschen Sparkassen- und Giroverband im Jahre 2001 kennengelernt. Zu diesem Zeitpunkt befand sich die beihilferechtliche Auseinandersetzung um die Haftungsgrundlagen Anstaltslast und Gewährträgerhaftung für die Sparkassen und Landesbanken als öffentlich-rechtliche Anstalten auf einem Höhepunkt. Der Deutsche Sparkassen- und Giroverband verhandelte diesbezüglich grundsätzliche Fragen, die sich auf andere Anstalten jenseits der Sparkassen-Finanzgruppe hätten auswirken können, zusammen mit dem Bundesministerium der Finanzen gegenüber der Europäischen Kommission. Ich hatte als junger Berufseinsteiger das Glück, diese spannenden Fragen auf der Seite des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes mitzubegleiten, Termine in Brüssel gemeinsam wahrzunehmen und den nationalen Abstimmungsprozess mitzubetreuen. In dieser Zeit suchte Herr *Henneke* sowohl in seiner Funktion als Gremienmitglied innerhalb der Sparkassen-Finanzgruppe wie als Hauptgeschäftsführer des Deutschen Landkreistages verschiedentlich unmittelbar den Kontakt, um über aktuelle Ergebnisse der Absprachen mit dem Finanzministerium oder der Europäischen Kommission authentisch Auskunft zu erhalten. Dies führte innerhalb des Deutschen Sparkassen- und Giroverbandes durchaus zu Irritationen. Herr *Henneke* war aber – sowohl im Grundsätzlichen wie im konkret Juristischen – ein unmittelbares Einwirken auf Grundlage authentischer Informationen von großer Bedeutung.

Dieser auch persönliche Kontakt bestand auch bei der nächsten beruflichen Station als Leiter des Vorstandssekretariats der Mittelbrandenburgischen Sparkasse in Potsdam fort. Der Anknüpfungspunkt zum Deutschen Landkreistag war hier das gemeinsame Konsortium aus Deutschem Sparkassen- und Giroverband und Mittelbrandenburgischer Sparkasse zum Erwerb der damaligen Bankgesellschaft Berlin mit ihrem maßgeblichen Wertgegenstand, der Berliner Sparkasse. Im Zuge der ebenfalls beihilferechtlich erforderlich gewordenen Veräußerung der Bankgesellschaft Berlin in einem Bieterprozess ist die Sparkassen-Finanzgruppe antreten, die Bankgesellschaft samt der Berliner Sparkasse zu erwerben, um das Sparkassen-S flächendeckend in der Bundesrepublik weiter zu gewährleisten und keine Privatisierung im Bereich des Landes Berlin zu ermöglichen. Auch hier stellten sich sparkassenpolitische, sparkassenrechtliche, anstaltsrechtliche und strukturelle Fragen, denen Herr *Henneke* sich in intensiver Weise widmete. Auch hier suchte er die Rückkopplung mit den relevanten Akteuren, um auf kommunal- und sparkassenkonforme Lösungen hinzuwirken. Auch in diesem Kontext fand deshalb immer wieder auch ein Austausch statt. Bei diesen Gesprächen stand bei persönlichem Interesse und freundschaftlichem Umgang miteinander das fachliche Interesse an der richtigen Lösung im Mittelpunkt.

Das auf diese Weise über die verschiedenen Jahre entwickelte gegenseitige Kennenlernen und Vertrauen bot dann den Anknüpfungspunkt, nach Auslaufen des Projekts um die Bankgesellschaft Berlin einen Wechsel zum Deutschen Landkreistag in den Bereich Verfassung, Verwaltung, Europa und Neue Medien zu erörtern. Die entsprechende Position im Deutschen Landkreistag war neu zu besetzen. Auch an dieser Stelle war unmittelbar eine Betrauung mit Fragen der Neuausrichtung der Europaarbeit des Deutschen Landkreistages Ausweis des von Herrn *Henneke* gewährten persönlichen und fachlichen Vertrauens, das zwei Jahre später in der Bestellung zum Beigeordneten für die genannten Aufgaben einen weiteren wichtigen Punkt erreichte. Für die damit eröffneten Chancen und Möglichkeiten und das mir entgegengebrachte Vertrauen danke ich Herrn *Henneke* herzlich. ■

Dr. Kay Ruge, Stellvertreter des DLT-Hauptgeschäftsführers

„Hat doch Spaß gemacht!“

In der DLT-Hauptgeschäftsstelle geht eine Ära zu Ende. War es 2001 Herr Dr. *Becker-Birck* gewesen, der mich gefragt hatte, ob ich nicht von der Geschäftsstelle des Landkreistages Brandenburg zur Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Landkreistages wechseln wollte, trat kurz darauf, 2002, Herr Prof. *Henneke* das Amt des Geschäftsführenden Präsidialmitglieds an. Wie schon bei *Angela Merkel*, bei der eine ganze Generation sich nicht vorstellen konnte, dass auch jemand anderes mal Kanzlerin sein kann, hat auch Herr *Henneke* den DLT geprägt wie kein anderer.

Seine Führungskultur war offen, die Hierarchie flach. Er setzte sich mit der Ministerin genauso auseinander wie mit dem Sachbearbeiter, da gab es keinerlei Überheblichkeit. Auch im Haus sprach er mit den Beigeordneten genauso wie mit den Referenten oder den Sekretariatskräften. Stets getrieben von dem Bemühen, das Beste für die Landkreise, ihre Bedarfe und die politische Gestaltung zu erreichen, war er mit außergewöhnlicher Energie unterwegs. Oft genug hingen am Ende einer Besprechung alle erschöpft auf den Stühlen, und Herr *Henneke* sagte freudig: „Hat doch Spaß gemacht!“

Die Dezernate der Hauptgeschäftsstelle haben die eigenständige Verantwortung für ihre Themenbereiche. Aber selbstverständlich gab es eine klare Steuerung und Leitung bei besonders kommunalrelevanten und politisch wichtigen Themen. Aus meinem Dezernat Soziales und Arbeit seien zwei Themen hervorgehoben:

Das eine ist die Zusammenführung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe im neuen SGB II. Der DLT konnte eine eigene Gesamtkonzeption mit konkretem Finanzierungsvorschlag vorlegen, die eines der maßgeblich diskutierten Trägermodelle wurde. Der Einsatz von Herrn *Henneke* in der damaligen Bund-Länder-Kommission, in den politischen Gesprächen und den zahllosen Strippen hinter den Kulissen war beträchtlich und führte zum Erfolg: den kommunalen Jobcentern sowie einer vernünftigen Finanzierungsregelung. Auf die Verfassungswidrigkeit der Mischverwaltung in den Arbeitsgemeinschaften von Agentur für Arbeit und Landkreis hatte der Verfassungsjurist *Henneke* frühzeitig hingewiesen. Da auch die praktischen Schwierigkeiten groß waren, übernahm er auf Bitte der Landkreise die Prozessführung vor dem Bundesverfassungsgericht und obsiegte. Die daraufhin anstehende Jobcen-

ter-Reform führte dazu, dass es zusätzliche kommunale Jobcenter gab.

Das zweite Thema ist die kommunale Entlastung um 5 Mrd. €, die von der Bundesregierung zugesagt, im Koalitionsvertrag aber an die Eingliederungshilfe geknüpft worden war. Auch hier gelang es ihm, die unterschiedlichen Zuständigkeiten und Finanzierungsregelungen der Eingliederungshilfe in den Ländern so deutlich zu machen, dass auch auf Bundesebene verstanden wurde, dass eine Entlastung bei der Eingliederungshilfe zwar sehr wichtig ist, aber in über der Hälfte der Länder nicht bzw. weniger zu einer Entlastung der Kommunen, sondern des Landes führt. Es bedurfte für eine kommunale Entlastung also eines anderen Finanzweges, der zudem auch noch einigermaßen vernünftig streute. Nach intensiven Beratungen konnte der DLT einen Mix aus KdU-Bundesbeteiligung und kommunaler Umsatzsteuer vorschlagen, den der Bund aufgriff. Die Kommunen und teilweise die Länder erhalten seitdem jährlich 5 Mrd. € über eine höhere Bundesbeteiligung an den Kosten der Unterkunft und eine Erhöhung des Gemeinde- und Länderanteils an der Umsatzsteuer zulasten des Bundes.

Auch persönlich bin ich Herrn *Henneke* für umfängliche Unterstützung und Förderung dankbar. Ich habe von der Pike auf gelernt, wie man im rauen Berliner Wind die Interessen der Landkreise in den Fokus der nach wie vor eher städtisch ausgerichteten Bundespolitik rücken kann. Unaufgeregt und in der Sache so stringent, dass Gegenargumente schnell verblassten, gelang es Herrn *Henneke* zu überzeugen und dabei immer Haltung zu bewahren, sich nicht zu verbiegen. Dabei auch einmal einen Schritt zurückzutreten und neu zu überlegen, gehört dazu.

Neidvoll blicke ich auf sein großes rhetorisches Talent sowie seine Fähigkeit, im Schreiben zu denken. Suchte ich noch nach schlagkräftigen Formulierungen und passenden Papieren, hatte

er einen ganzen Beitrag verfasst, sei es als pointierter Namensbeitrag in der Presse, oftmals in der von ihm geschätzten FAZ oder der SZ, sei es als fachlicher Beitrag für die DLT-Zeitschrift oder eine andere rechtswissenschaftliche Fachzeitschrift oder gleich als Monografie.

Knapp war immer die Zeit. Wenn Herr *Henneke* etwas aus dem Haus brauchte, dann am besten schon gestern. Umgekehrt war er jederzeit erreichbar und gab dank digitaler Ausstattung zügig Antwort. Und wenn es besonders knapp war, dann rannte man mit ihm zum Bahnhof am Potsdamer Platz, um die letzten Minuten für eine Beratung unterwegs zu nutzen. Legendär auch die vielen Telefonate aus der Bahn – ständig unterbrochen durch notorisch schlechte Verbindungen.

Im Interesse des DLT sowie des Einzelnen verstand Herr *Henneke* es schließlich, Mitarbeiter zu binden und zu halten. Bei Abwerbeangeboten führte er mir immer wieder die beträchtlichen Vorzüge der Verbandsarbeit vor Augen. Gegen Ende seiner Amtszeit war er hier großzügiger – aber ich hatte längst selbst gemerkt, dass es nur wenig interessante Alternativen zu einem kommunalen Spitzenverband gibt, der die große Bandbreite der Verantwortlichkeiten der Landkreise mit der Politik und dem Gesetzgebungsapparat im Großen und im Kleinen verbindet und vielfältige Kontakte auf ganz unterschiedlichen Hierarchieebenen ermöglicht.

Nicht nur der DLT und die Landkreise, auch ich selbst verdanke Herrn *Henneke* überaus viel – nur in puncto Fußball, da konnte und wollte ich in keiner Weise mithalten! ■

Dr. Irene Vorholz,
Stellvertreterin des DLT-Hauptgeschäftsführers

30 Jahre vertrauensvolle Zusammenarbeit

Ich kann mich noch sehr gut an meine erste Begegnung mit Herrn *Henneke* erinnern. Es war mein Vorstellungsgespräch beim Deutschen Landkreistag in Bonn. Erinnerung ist mir weniger das Gespräch selbst, natürlich ging es um Kreisfinanzen und kommunale Finanzierungsstrukturen. Aber die Einzelheiten sind mir nicht so im Gedächtnis geblieben. Genau vor Augen habe ich allerdings noch den Moment vor dem Gespräch. Ich war – aus Marburg anreisend und vom finanzwissenschaftlichen Lehrstuhl Prof. Dr. *Horst Zimmermann* kommend – am Verbandsgebäude des Deutschen Landkreistages in der Adenauerallee 136 in Bonn angekommen und betrat, da ich keine Klingel entdeckte, das Gebäude und sah mich vorsichtig um. Von der großen Treppe erspähte mich ein großer, schlanker Mann mit Dreitagebart und fragte mich freundlich, wie er mir helfen könne. Er machte einen sympathischen Eindruck und ich antwortete ihm, dass ich ein Vorstellungsgespräch bei Prof. Dr. *Henneke* habe. Er bedeutete mir, die Treppe nach oben zu gehen. Herr *Henneke* werde sicherlich gleich kommen. Es war natürlich Herr *Henneke* selbst, dem ich auf der Treppe begegnet war.

Dieser ersten Begegnung sollten nahezu dreißig Jahre einer engen und vertrauensvollen Zusammenarbeit folgen. Uns einte, dass wir in Strukturen und Systemordnungen dachten, und auch wenn wir aus unterschiedlichen Disziplinen kamen, gelangten wir doch oft zu den gleichen Ergebnissen. Ich hatte dieses Denken im volkswirtschaftlichen Studium gelernt und habe immer den Satz von Prof. Dr. *Hans-Günter Krüsselberg*, Professor für Wirtschaftspolitik und Ordnungstheorie, im Kopf: „Wer nur Ökonom ist, ist ein schlechter Ökonom.“ Ich habe stets versucht, dieses Silo-Denken zu vermeiden, ein Punkt, den Herr *Henneke*, glaube ich, schätzte und förderte. Ich habe überhaupt Herrn *Henneke* viel zu verdanken. Eigentlich hätte es mich beim DLT gar nicht geben dürfen,

hatte doch das DLT-Präsidium kurz vor meiner Einstellung beschlossen, nur noch Juristen einzustellen. Ich bin dankbar, dass „man“ es trotzdem mit mir gewagt hat und auch, dass ich Fehler machen durfte. Rückblickend weiß ich diese Toleranz sehr zu schätzen. Von Herrn *Henneke* habe ich viel gelernt, sowohl, was das Juristische und Inhaltliche angeht als auch durch die Art, wie er führte und wie er dachte. Auch von ihm ist mir ein Satz sehr Erinnerung, der mich sehr prägte: „Ich möchte nicht wissen, warum was nicht geht. Ich möchte wissen, wie es geht.“ Der Satz bringt sein Denken auf den Punkt: Nicht Bedenken tragen und in den Problembeschreibungen und, was alles schwierig ist, verharren, sondern Lösungen finden. Die Problembeschreibung war für ihn immer nur der Auftakt. Hängen geblieben ist bei mir in diesem Zusammenhang sein Credo: „Man muss die richtigen Fragen stellen.“ Das hat er in Gesprächen, Diskussionen, seinen Vorträgen und seinen Aufsätzen stets gemacht und dies hat sie – abgesehen von seinem ungeheuren Sprachtalent (etwas was wir offensichtlich nicht miteinander teilen) so besonders gemacht. Die (richtigen) Antworten kommen dann meist von ganz allein – zumindest, wenn man nicht völlig verquer denkt.

Wir haben sehr viel miteinander gesprochen. Mal war es zur Information, um sich gegenseitig auf dem Stand zu halten. Oft war es inhaltlicher Natur. Ich habe mich da insbesondere als „Sparrings-Partner“ verstanden und nach den Gegenargumenten gesucht. Ich wollte nie – auch wenn wir in den wesentlichen Inhalten meist deckungsgleich waren – der eifrig zustimmende Klackeur sein und ich meine, dass er dies auch an mir geschätzt hat.

Nicht nur fachlich und beruflich hat uns viel verbunden. Ich habe Herrn *Henneke* auch in privaten Dingen als sehr sensiblen, zugewandten und einfühlsamen Menschen kennengelernt und habe die

persönlichen Gespräche mit ihm sehr wertgeschätzt. Wir hatten auf einigen Dienstfahrten die Gelegenheit zu längeren Gesprächen, die mir als besonders und wertvoll fest in Erinnerung sind. Ich habe ihn auch als Familienmensch kennengelernt. Ja, er hat viel Zeit in das Berufliche und Kommunale investiert. Trotzdem hat die Familie für ihn einen sehr hohen Stellenwert gehabt. Ich habe ihn sowohl mit seinem Sohn als auch seinen Eltern erleben können und habe da viel Liebe gesehen. Wenn bei uns – den *Wohltmanns* – familiär Not war, stand es wiederum für ihn außer Frage, dass dies erste Priorität hat und ich mir die Zeit nehmen sollte, die es bedürfte. Für mich war das in verschiedenen Situationen eine wichtige Stütze und Hilfe, für die ich ihm sehr dankbar bin.

Natürlich gab es bei uns auch Differenzen. In dreißig Jahren Zusammenarbeit ist das unvermeidlich und gehört dazu. Hätte

es sie nicht gegeben, wäre dies wohl eher ein Zeichen von Gleichgültigkeit und mehr Neben- statt Miteinander. Wichtig ist aber, dass wir hier Lösungen und Einigungen gefunden haben, sodass Differenzen nie lange zwischen uns standen. Wir haben uns vertraut und ich habe Herrn *Henneke* beruflich und zwischenmenschlich viel zu verdanken. Ich möchte diese Zeit nicht missen und bin ihr und vor allem Herrn *Henneke* höchst dankbar dafür. Lieber Herr *Henneke*, fühlen Sie sich fest gedrückt und bleiben Sie mir verbunden, ■

Matthias Wohltmann,
Beigeordneter beim Deutschen Landkreistag

40 Jahre Verbundenheit

Wir schreiben das Jahr 1985. Wir sind in Altenholz. Das liegt im Kreis Rendsburg-Eckernförde, nördlich des Nord-Ostsee-Kanals gleich neben Schilksee und ist daher irgendwie immer halb Kiel. Auf dem Stundenplan der Fachhochschule für öffentliche Verwaltung Schleswig-Holstein in eben jenem Altenholz stand das eigentlich mittelmäßig bedeutsame Fach „Finanz- und Steuerwesen“. Dozent war ein Assessor juris namens *Hans-Günter Henneke*. Den kannte keiner, also mal sehen. Machen wir es kurz: Es schieden sich schnell die Geister. Eigentlich stellte sich rasch heraus, dass man von ihm verdammt viel lernen kann, denn er gestaltete sein Thema weit über das enge Finanzverfassungsrecht hinaus auch noch anschaulich. Das dachten jedenfalls einige. Viele andere fanden ihn eher schwierig, „weird“ würde man heute sagen. Ich gehörte glücklicherweise zu den Ersten, was sich in nicht allzu ferner Zukunft zeigen sollte.

Mein halbwegs erfolgreiches Agieren im „Finanz- und Steuerwesen“ war wenige Jahre später, im Sommer 1991, sicherlich nicht schädlich, als *Hubert Meyer*, kurze Zeit im Amt als Geschäftsführer des Landkreistages Mecklenburg-Vorpommern, den Stadtoberinspektor aus Kiel zu sich als Referenten und später stellvertretenden Geschäftsführer zum Landkreistag Mecklenburg-Vorpommern holte. Da *Hans-Günter Henneke* nur etwa anderthalb Jahre später vom Landkreis Diepholz zum Deutschen Landkreistag wechselte, ergaben sich immer wieder Kontakte, die auch über die regelmäßigen Sitzungen des DLT-Kulturausschusses, für den er ja auch verantwortlich war und den ich später „erben“ sollte, hinausgingen.

Eine weitere wichtige berufliche Weichenstellung ergab sich dann im Jahr 2007, als mich die freundliche Anfrage eines mecklenburgischen Landkreises bzw. von Vertretern meiner politischen Partei erreichte, ob ich nicht für sie in den Landratswahlkampf ziehen wolle. Ob das eine gute Entscheidung für mich gewesen wäre, weiß ich auch aus heutiger Sicht nicht. Ich habe allerdings für mich schon damals schnell festgestellt, dass ich allein parteiintern eine quasi übermächtige Gegnerin gehabt hätte, die dann auch Landrätin und später Landesministerin wurde. Geholfen hat hierbei auch, dass auch *Hans-Günter Henneke* mich nicht unbedingt in der Rolle des Landrats sah. So habe ich ihn jedenfalls damals verstanden. Als ich nämlich – eher zufällig – von dieser Anfrage berichtete (auf einer der wenigen, wenn nicht einzigen gemeinsamen Heimfahrt im Auto von einer Sitzung des DLT-Kulturausschusses im Landkreis Greiz), fragte er mich wenige Tage später, ob ich mir vorstellen könne, die Hauptgeschäftsstelle des Deutschen Landkreistages zu verstärken. Da meine innere Entscheidung gegen die parteiinterne Landratskandidatur im Grunde bereits gefallen war, habe ich ziemlich schnell zugesagt, zumal Themenbereiche, die mir wichtig waren und sind, auch weiterhin anvertraut werden sollten. Alles Weitere hat dann seinen Lauf genommen und es wurden daraus (bis

jetzt) achtzehn Jahre Deutscher Landkreistag; und es sollen noch einige Jahre hinzukommen.

Schaut man sich die Jahreszahlen 1985, 1991 und 2007 an, stellt man schnell fest, dass zwei Drittel meines bisherigen Lebens beruflich in irgendeiner Weise von *Hans-Günter Henneke* beeinflusst worden sind – und das an den entscheidenden beruflichen Weichenstellungen immer ausnahmslos positiv. Hierfür bin ich von Herzen dankbar, ebenso wie für die stete Förderung und auch die weitestgehend freie Hand, die ich in den Jahren seit meinem Dienstantritt beim Deutschen Landkreistag für meine Arbeit hatte. Da mag mir entgegengekommen sein, dass „meine“ Themen zwar viel mit finanziellen Ausgaben, aber wenig mit Finanzverfassung und seinen weiteren Schwerpunktthemen zu tun hatten.

Insgesamt erstaunlich ist dabei, dass wir uns in vielem, im Grunde in den allermeisten persönlichen Einstellungen und Haltungen, nicht wirklich ähneln. Unsere Sicht auf die kommunale Selbstverwaltung, vor allem in den Landkreisen und kreisangehörigen Städten und Gemeinden, ist jedoch dieselbe. Das verbindet und ist tragfähig, auch über einzelne Unterschiede in Auffassungen, Herangehensweise und Temperament hinweg.

Ich freue mich auf weitere persönliche und berufliche Kontakte, auch über das Dienstende von *Hans-Günter Henneke* als Hauptgeschäftsführer des DLT hinaus. Gerade für die nach einem so erfolgreichen Berufsleben nicht ganz einfache Phase des „Abtrai- nierens“ wünsche ich dem passionierten Fußball- und Werder-Bremen-Fan alles erdenklich Gute! ■

Jörg Freese, Beigeordneter beim Deutschen Landkreistag



Aufstellung bis in die 30er Jahre (v.l.): Kay Ruge, der scheidende Hauptgeschäftsführer Hans-Günter Henneke, Irene Vorholz, Jörg Freese und Matthias Wohltmann.

Hans-Günter Henneke als Mentor

Zum ersten Mal begegnet bin ich *Hans-Günter Henneke* vor fast 20 Jahren im Juli 2006. Die Fußball-Weltmeisterschaft war gerade zu Ende gegangen; für den begeisterten Fußballfan *Henneke* sicher eine besondere Zeit, auch wenn Deutschland „nur“ den dritten Platz belegte.

Anlass unseres Zusammentreffens war ein Vorstellungsgespräch. Ich war seinerzeit als Mitarbeiter von *Thomas von Danwitz* an der Universität Köln tätig und mühte mich mit meiner Habilitationsschrift. Nicht allein die Tatsache, dass von *Danzitz* kurz zuvor zum Richter am EuGH berufen worden war, sondern auch eine Reihe weiterer Motive – wollte ich wirklich einen großen Teil meines Lebens im Vorlesungssaal verbringen? – ließen mich zweifeln, ob der eingeschlagene akademische der richtige Weg für mich sei. Vor diesem Hintergrund kam der Anruf des Deutschen Landkreistags gerade recht: Ob ich angesichts des publik gewordenen Wechsels meines damaligen Chefs nach Luxemburg mir nicht möglicherweise vorstellen könnte, für den kommunalen Spitzenverband zu arbeiten, lautete die Frage. In Rede stand zunächst eine Tätigkeit im Brüsseler Europabüro, doch schon gleich zu Beginn unseres Gesprächs eröffnet mir *Henneke*, dass sich die Dinge kurzfristig anders entwickelt hätten und es nun um die Besetzung einer Position in der Berliner Hauptgeschäftsstelle gehe.

Ich bin mir nicht sicher, ob man mir das damals angemerkt hat, jedenfalls hat mich diese Nachricht sehr gefreut. Natürlich hätte ich mir auch eine Beschäftigung in Brüssel vorstellen können. Künftig vielleicht in Berlin zu arbeiten, fand ich aber deutlich attraktiver. Vollends überzeugt davon, am richtigen Ort zu sein, war ich dann, als *Henneke* mich fragte, ob ich in Betracht ziehen könnte, gelegentlich auch Beiträge mit Bezug zu meinem neuen Arbeitsbereich zu publizieren. Damit rannte er bei mir offene Türen ein, denn wenn mich etwas an der akademischen Laufbahn gereizt hat, dann die Aussicht, mich „schriftstellerisch“ vertieft mit juristischen Fragen beschäftigen zu können. Wir sind uns dann auch schnell einig geworden, und seit dem 1.10.2006 durfte ich als „Verfassungsreferent“ für den Landkreistag tätig werden.

Sehr bald hat sich dann auch gezeigt, dass die Frage nach einer möglichen publizistischen Betätigung ernst gemeint war. Bereits im Herbst 2007 haben wir gemeinsam im Deutschen Verwaltungsblatt einen Beitrag zur Bedeutung des *Freiherrn vom Stein* für das Recht der kommunalen Selbstverwaltung veröffentlicht. Es folgten weitere gemeinsame Beiträge sowie früh auch die Einbindung in von ihm betreute Publikationen wie z.B. den renommierten Kommentar „*Knack/Henneke*“ zum Verwaltungsverfahrensgesetz.



Anlässlich der Integrationskonferenz des Deutschen Landkreistags Anfang Dezember 2012 wurde dem seinerzeitigen Bundesminister des Innern, Dr. Thomas de Maizière (r.), das Handbuch „Flüchtlingsrecht und Integration“ übergeben, das Klaus Ritgen (l.) mitherausgegeben hat.

Vor allem aber hat *Henneke* immer wieder als Ideengeber für eigene Veröffentlichungen meinerseits gewirkt. Dass damit mitunter auch ein klein wenig sanfter Druck verbunden war, etwa in Form des beiläufig in ein Gespräch eingestreuten Hinweises, zu diesem oder jenem Thema könne (gemeint war meistens: müsse) man (also ich) doch mal etwas schreiben, hat nie geschadet. Das ist schließlich die Rolle des Mentors, also eines älteren, klugen und wohlwollenden Beraters eines (in meinem Fall nicht mehr ganz so) jungen Menschen und vor allem natürlich auch die Aufgabe des Hauptgeschäftsführers, dem es dabei immer auch darum ging, die Sichtweise seines Verbandes in die Diskussion einzubringen.

Denn das ist – jedenfalls aus meiner Perspektive – eines der, wenn nicht das prägendste Kennzeichen seiner über Jahrzehnte währenden Arbeit für den Deutschen Landkreistag: eine in dieser Form und Intensität wohl einmalige Verbindung von Wissenschaft und Praxis. Wer zur Durchsetzung der Interessen der Landkreise politische Forderungen erhebt oder – was leider viel zu häufig der Fall ist – sich genötigt sieht, Gesetzespläne des Bundes zu kritisieren, sollte nicht einfach nur behaupten, diese Idee führe in die Irre, jenes Argument sei falsch und das Ganze überdies auch noch verfassungswidrig, sondern er sollte in der Lage sein, dafür auch belastbare Gründe anzuführen. Genau diesem Zweck dienten und dienen die ungezählten Publikationen, die *Henneke* zu vielen Themen mit kreislichem Bezug veröffentlicht hat, dient aber bspw. auch das Professorengespräch des Deutschen Landkreistags, das er wiederbelebt und zur vollen Blüte geführt hat.

Es erfüllt mich mit Dankbarkeit, auch meinerseits vielleicht einen kleinen Beitrag zu dieser fachlichen Fundierung der Arbeit des Deutschen Landkreistags geleistet zu haben. Dass ich dazu die Chance hatte und in den kommenden Jahren noch haben werde, habe ich mir an jenem heißen Julitag des Jahres 2006 sicher nicht ausgemalt. Dass ich seinerzeit die richtige Entscheidung getroffen habe, weiß ich aber mit Sicherheit. Vielen Dank, *Hans-Günter Henneke*!

Dr. Klaus Ritgen,
des. Beigeordneter beim Deutschen Landkreistag



Klaus Ritgen ist nicht wegzudenken aus den Veranstaltungen der Freiherr vom Stein-Gesellschaft, deren Präsident Hans-Günter Henneke ist.

„Das ist doch was!“ –

Ein Rückblick auf viele Jahre Verbandsarbeit

Prof. Dr. Hans-Günter Henneke war beim DLT zunächst Beigeordneter für die Bereiche Kommunalverfassung, Ordnungsverwaltung, Verwaltungsmodernisierung, Europa und Kultur und wurde als Stellvertreter des Hauptgeschäftsführers ab 1995 auch für Finanzen zuständig. Am 1.1.2002 übernahm er dann als Geschäftsführendes Präsidialmitglied die Leitung des Deutschen Landkreistages.

Anlässlich des 25-jährigen Dienstjubiläums im Jahr 2018 hat DLT-Pressesprecher Dr. Markus Mempel mit ihm für „Der Landkreis“ das nachfolgende Interview geführt.

Mempel: *Der 1.3.1993 war ein Montag. In der Chronik für diesen Tag ist zu lesen: „Die Kunsthalle Hamburg erwirbt für 3,5 Mio. DM Caspar David Friedrichs Gemälde ‚Meeresufer im Mondschein‘, das letzte Ölgemälde des Malers. Darin geht es um die Ankunft im Hafen nach langer Fahrt. Dies im Sinn: Hätten Sie damals gedacht, dass Sie beim Deutschen Landkreistag die nächsten 25 Jahre – und noch mehr – verbringen würden?“*

Henneke: Das habe ich nicht gewusst, obwohl ich mich bewusst darauf eingelassen habe, zum DLT zu gehen. Ich habe auch die beiden Tätigkeiten, die ich davor ausgeübt hatte – neun Jahre an der Universität in Kiel und gut vier Jahre bei der Kreisverwaltung im Landkreis Diepholz – so angelegt, dass sie nicht vorübergehend geplant waren, sondern beides war als Dauertätigkeit geplant. Ich bin dann jeweils gefragt worden, ob ich mir eine Veränderung vorstellen kann und daraus hat sich anderes ergeben.

Ich war 1990 schon einmal gefragt worden, ob ich die Tätigkeit eines Geschäftsführers eines kommunalen Spitzenverbandes in Schleswig-Holstein übernehmen würde. Das habe ich damals nicht gemacht, weil ich erst knapp anderthalb Jahre in der Kreisverwaltung war und dort nicht weggehen mochte. Aber insofern konnte ich mir eine Tätigkeit bei einem kommunalen Spitzenverband immer gut vorstellen, daher war meine Entscheidung eine sehr bewusste.

Mempel: *... Sie hatten in den 1990er Jahren auch die Möglichkeit, in die Wissenschaft zu gehen, richtig?*

Henneke: Ja, ich habe tatsächlich einen Ruf auf einen Lehrstuhl an die Universität in Speyer erhalten. Das war die schwierigste Entscheidung, die ich in meinem Berufsleben zu treffen hatte. Im Ergebnis habe ich sie richtig getroffen und den Ruf abgelehnt, was weitgehend dadurch motiviert war, dass ich seinerzeit auch erst gut anderthalb Jahre beim DLT war. Ich hatte außerdem gemerkt, dass man parteiübergreifend Vertrauen in meine Tätigkeit setzt und mich insofern verpflichtet gefühlt, zu bleiben. Das hat sich im Nachhinein als richtig erwiesen.

Mempel: *Sie sind geboren und aufgewachsen in Syke, einem kleinen Ort im heutigen Landkreis Diepholz, wohin Sie nach dem Jura-Studium und einer Tätigkeit an der Kieler Universität sowie am dortigen Lorenz-von-Stein-Institut 1989 als Kreisrat des Landkreises zurückgekehrt sind. Wie wichtig ist Ihnen die Verwurzelung in Ihrer Heimat?*

Henneke: Ich war stolz darauf, als man mich gefragt hat, ob ich diese Tätigkeit übernehmen will. Dann bin ich vom Kreistag gewählt worden und habe in dieser Zeit in der Kreisverwaltung ausgesprochen viel gelernt. Ohne diese Tätigkeit, den Kontakt mit den Menschen, mit den Problemen, mit den vielfältigen kommunalen Fragen hätte ich meine heutige Aufgabe wahrscheinlich gar nicht erfüllen können. Dieses Bild, das ich da von Verwaltung in der Fläche wahrgenommen habe, prägt mich und meine Tätigkeit im DLT noch heute. Ich komme immer gern in meine Heimat

zurück. Und auf der anderen Seite versuche ich, die Erkenntnisse, die ich aus diesem Zusammenleben in dieser Gemeinschaft gewonnen habe, hineinzutragen in den heutigen DLT und das politische Leben in der Hauptstadt.

Mempel: *Lässt sich diese Verbindung auch in eine politische Grundüberzeugung übertragen? Haben Sie ein Leitbild, welche Funktion der kommunalen Selbstverwaltung im föderalen Bundesstaat zukommt?*

Henneke: Das Bild von kommunaler Selbstverwaltung besteht in dem, was Eberhard Schmidt-Aßmann und später das Landesverfassungsgericht Mecklenburg-Vorpommern ausgedrückt haben mit dem Grundsatz der Überschaubarkeit. Das bedeutet: Man ist in einer räumlichen Gemeinschaft, die man kennt, kennen kann, kennen sollte, und als Verwaltung, aber auch als Politik darin so verwurzelt, dass man die Probleme beurteilen kann und dafür Lösungen finden kann, anstatt immer nach Dritten zu schreien. Das ist das, was ich schon in meiner Kindheit kennengelernt habe: Mein Großvater war Bürgermeister und Gemeindedirektor – wenn Fragen angestanden haben, hat er sie immer selber angepackt. Und das erwarte ich von kommunaler Selbstverwaltung im Grund auch weiterhin – nämlich, dass man auf der einen Seite genügend Fachlichkeit aufweist, aber eben auch genügend gesunden Menschenverstand und Bodenhaftung.

Mempel: *Nach Ihrer gut vierjährigen Zeit beim Landkreis Diepholz hat es Sie 1993 zum Deutschen Landkreistag, der damals noch in Bonn saß, gezogen. Wie kam das?*

Henneke: Ich kann mich gut erinnern an ein Telefonat, als ich gefragt wurde, ob ich mir vorstellen könne, dorthin zu gehen. Man suchte jemanden, der präzise Kreisverwaltungskenntnis, systematisches Denken und Kontakt zur Wissenschaft sowie parteiübergreifendes Agieren mitbringt.

Als ich am 28.2.1993 in Bonn angekommen bin, war mein erster Kontakt zum Rheinland, dass an diesem Tag der Trainer des 1. FC Köln, Jörg Berger, entlassen wurde. Und schon am 3.3.1993 stand mit dem Präsidentenwechsel von Joseph Köhler zu Otto Neukum eine erste große DLT-Veranstaltung in der Redoute in Bad Godesberg an. Auf diesem Empfang waren u.a. der damalige Bundesinnenminister Rudolf Seiters, den ich schon aus Schulzeiten kannte, und die Bundesjugendministerin Angela Merkel. Also insofern haben wir eine ausgesprochen lange Bekanntschaft. Tags darauf dann unser erstes Präsidium im Königshof in Bonn – das war der Tag, an dem die Schubladenaffäre, die Björn Engholm zum Sturz gebracht hat, und die Affären in Bayern, die Edmund Stoiber dann ins Amt des Ministerpräsidenten geführt haben, nach vorne kamen.

Mempel: *Welche Themen haben die Arbeit des DLT in den 1990er Jahren geprägt?*

Henneke: Was mich fachlich für den DLT qualifiziert hat, waren die vielen Kreisumlageprozesse. Darüber hatte ich in der Diepholz-Zeit ein Buch geschrieben, was beim DLT auf große Resonanz gestoßen ist. Einer meiner ersten großen Einsätze gegenüber der Politik stand im selben Zusammenhang, und zwar mit der damaligen Gemeinsamen Verfassungskommission und der Ergänzung des Art. 28 Abs. 2 GG um den Satz mit der Sicherung der Grundlagen der finanziellen Eigenverantwortung. Dann war da das große Thema der Änderung des Asylgrundrechts im Mai 1993, die zunehmende Gewalt gegen Flüchtlinge mit den Anschlägen von Lichtenhagen, Hünxe, Solingen, Mölln etc. Da gab es damals Krisengipfel beim Bundeskanzler, so auch 1993, bei denen ich den DLT vertreten durfte.

Mempel: ...zudem war der Verband ja nach dem Mauerfall noch ziemlich damit beschäftigt, als Gesamt-Deutscher Landkreistag zusammenzuwachsen...

Henneke: Ja, das war natürlich das große Thema dieser Zeit. Skurril war, dass im September 1989 mit *Hans-Henning Becker-Birck* ein neuer Hauptgeschäftsführer gewählt wurde, in Kassel eine Jahrestagung durchgeführt wurde und dabei kein einziges Wort zu deutsch-deutschen Fragestellungen fiel. Ab 1990 hat sich allerdings der damalige Hauptgeschäftsführer sehr um Fragen der Wiedervereinigung und der Gründung von Landesverbänden in Ostdeutschland verdient gemacht. Auch haben sich junge Landesgeschäftsführer – neben etlichen Landräten oder Oberkreisdirektoren – ins Getümmel geworfen. Hier sind *Hubert Meyer*, *Paul-Peter Humpert*, *Karl Gertler* und *Heinz-Lothar Theel* besonders hervorzuheben. Ich selbst bin dafür 1993 eigentlich schon zu spät gekommen.

In meiner Diepholzer Tätigkeit habe ich allerdings eine Reihe von Seminaren für Landräte und Oberkreisdirektoren – die gab es damals wirklich – in Sachsen-Anhalt durchgeführt. Das war 1991/92 in Alexisbad und Arendsee, später auch im brandenburgischen Perleberg. Ich habe damals auch als Kreisrat des Landkreises Diepholz in Nebra zusammen mit dem damaligen Finanzminister *Wolfgang Böhmer* und dem Innenminister *Hartmut Perschau* auf einer Landkreisversammlung referieren dürfen – aus heutiger Sicht erscheint mir das beinahe unvorstellbar.

Mempel: Eine wichtige Zäsur für den DLT war der Umzug nach Berlin. Am 21.2.2000 hat die Hauptgeschäftsstelle ihre Arbeit – wieder – in Berlin aufgenommen, wo sie ihre Tätigkeit zu Beginn der Verbandsarbeit von 1917 bis 1933 in drei verschiedenen Räumlichkeiten ebenfalls ausgeübt hatte. Woran erinnern Sie sich besonders aus diesen Tagen und Wochen?

Henneke: Wir haben das damals sehr effizient abgewickelt. Wir haben die Geschäftsstelle im Februar 2000 bis zum Mittwoch, den 16.2., betrieben, Donnerstag/Freitag wurde verladen und am Samstag in Berlin wieder ausgeladen. Am Sonntag, den 20.2., haben wir alle Akten in die neuen Büros eingeräumt. Ich habe am Donnerstag/Freitag dazwischen sogar noch eine Sitzung des Innovationsrings in Meißen durchgeführt, bin also von Bonn über Meißen in Berlin angekommen.

Mempel: Wussten Sie um die bewegte Geschichte des Lenné-Dreiecks, als der Umzug anstand?

Henneke: Ich hatte hier tatsächlich einen blinden Fleck. Ich habe schon als Abiturient und Student, in den 70er Jahren, zweite Hälfte, eine ganze Reihe von Berlin-Wochenseminaren – mit diversen Mauer-Eindrücken am Reichstag oder in der Bernauer Straße – durchgeführt. Das Lenné-Dreieck ist mir damals verborgen geblieben, sodass ich es erst in der Rückschau auf die Bonner Zeit über den Grundstückserwerb und den Hausbau kennengelernt habe. Heute kann ich genau sagen, wer wann wo gewohnt hat – z.B. *Hans Albers*, die *Brüder Grimm* oder *Franz von Papen*.

Mempel: Was unterscheidet – schlagwortartig – den Berliner vom Bonner Politikbetrieb?

Henneke: Es mag an meinem eigenen Rollenwechsel liegen, aber ich meine, dass unsere Politiknähe in Berlin deutlich größer geworden ist. Das hat aber auch mit konkreten Themen wie etwa dem SGB II, der Gemeindefinanzkommission oder der Föderalismusreform zu tun. In Bonn war die DLT-Verbandsarbeit noch stark geprägt von der Ministerialbürokratie. Das Bundesinnenministerium war immer eine Art Patenonkel für die kommunalen Spitzenverbände. Das gilt besonders für die Abteilung O, zu der es intensive Beziehungen gab. In dieser Zeit entstand auch die noch immer währende Freundschaft mit *Jürgen Hensen*, der auch aus dem BMI stammt und mit dem ich seit 1996 die Zeitschrift für Gesetzgebung herausgebe. In Berlin ist uns das BMI im Sinne

eines Kommunalministeriums trotz wichtiger Fachthemen wie Digitalisierung oder Flüchtlinge dann leider abhandeln gekommen.

Auch aufgrund unserer zentralen Lage am Potsdamer Platz haben wir in Berlin schnell ein intensives „Mittendrin-Gefühl“ entwickelt, während es in Bonn eher um langjährig gewachsene Beamtenkontakte ging. Und wenn Sie einen Blick werfen auf unsere Jahrestagungen, dann sitzen heute Politiker aus Bund und Ländern bei uns in der ersten Reihe. Das war in der Vergangenheit oft nicht so. Insofern haben wir nach meinem Eindruck in der Wahrnehmung, aber auch in der Akzeptanz insgesamt sehr aufgeholt. Das liegt vor allem daran, dass die Rolle der Kreise als Aufgabenträger im Sozialbereich und im Umweltbereich, zuletzt aber auch im Flüchtlingswesen stark zugenommen hat.

Mempel: In diesem zeitlichen Kontext liegt ein Meilenstein für den DLT: 2005 wurden Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zur Grundversicherung für Arbeitsuchende zusammengelegt. Dies hat den DLT schon viele Jahre zuvor vor eine entscheidende Frage gestellt: Mehr Verantwortung übernehmen oder sich um die Klientel der arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger erleichtern? Den Weg des geringsten Widerstandes ist der Verband jedenfalls nicht gegangen...

Henneke: Das hängt miteinander zusammen. Ich glaube wirklich, dass unsere größte Leistung der letzten Jahrzehnte das Eintreten für eine kommunale Gesamtverantwortung im SGB II war. Die Idee ist dabei nicht in der Hauptgeschäftsstelle geboren worden, sondern stammte von Landräten aus dem Jahr 1998. Wir haben damals nach zahlreichen Einzelerfahrungen in Kreisen eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die sich sehr intensiv mit der Frage beschäftigt hat. Zu nennen sind hier vor allem der frühere Oberkreisdirektor *Heinz-Eberhard Holl* aus Osnabrück mit seinem Dezernenten *Gerd Hoofe*, der Sozialdezernent aus Main-Kinzig *Erich Pipa*, der Landrat aus dem Saarpfalz-Kreis, *Clemens Lindemann*, oder der Landrat aus Waldshut, *Bernhard Wütz*. Wir haben das Ganze sehr praxisgetragen zu konzeptionellen Ergebnissen geführt. Dafür dann eine Mehrheit innerhalb des Landkreistages zu gewinnen, war im Kern meine Aufgabe, bei wohlwollender Begleitung meines Vorgängers. Und dann kam eben 2002 die Gemeindefinanzkommission, die zum Schwerpunkt hatte, diese Neuorganisation zu bewerkstelligen. Das hat uns Freunde eingebracht; das hat uns aber noch viel mehr Gegenwind eingebracht. Das war sicher die härteste Zeit, die ich im DLT erlebt habe. Aber auch eine befriedigende Zeit, weil wir in der Bundespolitik und bei den Ländern treue Weggefährten und machtvolle Unterstützer wie die Ministerpräsidenten *Roland Koch* und *Christian Wulff* oder *Karl-Josef Laumann* gewonnen haben.

Mempel: Hat es sich denn gelohnt, für einen Teil der Kreise diese Aufgabe an Land zu ziehen? Konfliktfrei ist dieser Bereich jedenfalls nicht – nahezu durchgehend gibt es Auseinandersetzungen mit dem Bund; um Strukturen, Verantwortung und Geld.

Henneke: Es gab dann Ende 2003 in einem gigantischen Vermittlungsverfahren einen Showdown, aus dem das Optionsmodell hervorging. Die flächendeckende Übernahme der kompletten Trägerschaft war politisch nicht durchzusetzen. Zu den Höhepunkten meines Berufslebens zählt sicherlich unser Obsiegen in zwei Verfahren in Karlsruhe 2007 und 2014, die ich betreuen durfte und wo wir mit Erfolg für kommunale Selbstverwaltung, für Eigenverantwortung und gegen Mischverwaltung eingetreten sind und wodurch die Zahl der Optionskommunen noch einmal deutlich ausgeweitet wurde.

Mempel: Das passt im Grunde nahtlos zu den Beratungen der Föderalismuskommission...

Henneke: Genau. Ich habe damals bereits in der konstituierenden Sitzung 2003 sprechen dürfen und zwei alternative Ziele propagiert: Aufgabendurchgriff unterbinden oder Konnexität einführen. Die Länder waren dann 16:0 gegen Konnexität, womit es zum Durchgriffsverbot gekommen ist. Von daher wundert mich heute,

wenn Leute, die damals gewissermaßen „noch kurze Hosen getragen haben“, meinen, das sei alles fehlerhaft und nicht durchdacht gewesen. Stattdessen war es wohlüberlegt und hatte das Ziel vor Augen, für Verantwortungsstärkung zu sorgen. Heute werden diese Ergebnisse eher diskreditiert und es wird der Kooperation der Ebenen das Wort geredet. Damals hatte man hingegen noch gewusst, dass zu viel Kooperation zu wenig Verantwortungsklarheit bedeutet. Und das war ein richtiger Gedanke. Das war damals übrigens auch der thematische „Leuchtturm“ der Großen Koalition 2005. Damals war der kommunale Bereich über Jahre auf Augenhöhe im Verhältnis zu Bund und Ländern, genau wie bei der Hartz-Diskussion. In dieser Zeit hat sich der Stellenwert der kommunalen Spitzenverbände im Allgemeinen, aber auch des Deutschen Landkreistages im Besonderen deutlich erhöht.

Mempel: Was würden Sie heute – elfeinhalb Jahre nach der ersten Föderalismusreform – zur Entwicklung des bundesstaatlichen Gefüges sagen. Handelt es sich um eine folgerichtige Weiterentwicklung oder läuft etwas grundlegend falsch?

Henneke: Wir haben eine Entwicklung hin zu mehr Vermischung. Im Bundesrat haben wir mittlerweile eine derart bunte Konstellation, sodass man für alles immer eine ganz große Koalition – einschließlich z. B. der Grünen – braucht. Und wenn man nicht mehr bereit ist, in Bundesparteien Verantwortung zu tragen und Führungsstärke zu zeigen, wird Entscheiden noch schwieriger. Insofern geht der Trend im Augenblick klar dahin, alles und jeden überall zu beteiligen. Diese Entwicklung hatte ihren Höhepunkt bei Diskussionen um Stuttgart 21 in den Jahren 2010/11, was uns gelehrt hat, dass eine solche wild wuchernde Basisdemokratie nicht segensreich ist. Vielmehr müssen Entscheidungen verantwortlich nach vorher vereinbarten Spielregeln getroffen werden. Das betrifft auch den Koalitionsvertrag, der ja gar nicht alle Eventualitäten und politischen Entscheidungssituationen bis 2021 vorwegnehmen kann. Das sollte man bedenken und nicht den Eindruck erwecken, jedes einzelne Parteimitglied könne die künftige Regierungspolitik für vier Jahre im Detail vorzeichnen und hätte einen Anspruch darauf.

Ein Beispiel sind die Finanzkrisen 2007 und 2009. Die Große Koalition konnte das 2005 nicht kommen sehen, die schwarz-gelbe Koalition hat 2009 ebenfalls nicht gewusst, dass nicht einmal drei Monate später ein 50 Mrd. €-Konjunkturpaket notwendig wurde, um die Krise volkswirtschaftlich abzufangen. Politik ist einfach nicht planbar. Gleiches gilt für die Flüchtlingswelle 2015/2016, die auch in keinem Koalitionsvertrag stand. Solche Verabredungen sind Absichtserklärungen für vier Jahre, mehr aber auch nicht. Sehr treffend hat das der Historiker Andreas Rödter auf unserer 100 Jahr-Feier 2016 gesagt: „Die Zukunft wird in doppelter Weise anders: anders als die Gegenwart, aber auch ganz anders, als wir sie erwarten.“

Mempel: Ist der Typus der Bundes- und Landespolitiker heute ein anderer als in den 1990er Jahren?

Henneke: Das ist wohl so. Wenn ein Problem ausgemacht wird, wird immer nach dem Bund gerufen. Ich habe das das erste Mal auf ganz skurrile Weise im DLT erlebt – schon 1994 –, als es die berühmte Kasseler Verpackungssteuer für Wegwerfgeschirr gab. Gleich wurde nach dem damaligen Bundesumweltminister Klaus Töpfer gerufen, der etwas dagegen tun müsse. Das ist natürlich alles Blödsinn. Aber im Grunde waren die Länderkompetenzen in den 1990er Jahren noch etwas wert und es haben sich Landespolitiker durch ihr wirksames Agieren im Land für eine Verwendung auch im Bund empfohlen. Die „schmucke Riege von Ministerpräsidenten“ – so hieß es immer in der SPD in der Nachfolge von Willy Brandt – bestand aus Oskar Lafontaine, Rudolf Scharping, Hans Eichel oder Björn Engholm. Auch Gerhard Schröder hat sich als Landespolitiker profiliert. In der CDU war es genauso mit Erwin Teufel, Edmund Stoiber, Christian Wulff oder Roland Koch. Alle haben zuerst ihr Land im Wettbewerb nach vorne gebracht.

Mempel: Das ist heute nicht mehr so...

Henneke: ...stattdessen lassen sich die Länder nicht nur mit Geld „bestechen“, sondern betreiben auch noch aktiv das Bestechlichkeitsangebot und sagen „Geld her und wir fallen um“. Das hat es früher nicht gegeben. Dieses Geschacher um Programme und Geld gab es so nicht, dafür wurde die Umsatzsteuerverteilung alle paar Jahre angepasst, und zwar fast immer zugunsten der Länder. Das war politischer Gestaltungsgewinn der Länder.

Was wir jetzt erleben sind Programme mit Förderbestimmungen mitsamt Berichtspflichten, Gestaltungs- und Kontrollrechten, die zulasten von Ländern und Kommunen gehen. Das ist eine Unterwerfung, ja eine „Verprovinzialisierung“ der Länder. Es ist abwegig, dass im aktuellen Koalitionsvertrag kein einziger Satz zur realen Stärkung kommunaler Selbstverantwortung und Gestaltungsräumen steht. Ein Beispiel aus den letzten Jahrzehnten ist der Kinderbetreuungs-ausbau, der ein Bildungsthema ist: Bildung für Kleine, im umfassenden Sinne. Insofern ist diese Aufgabe beim Bund völlig falsch angesiedelt. Dass die Länder sich das haben wegnehmen lassen und damit der Bund weitgehend bestimmt, was die Kommunen zu tun haben, ist jämmerlich. Da brauchen wir uns nicht zu wundern, dass die Politikverdrossenheit vor Ort zunimmt.

Mempel: Wie bewahren Sie bei derartigen Entwicklungen einen kühlen Kopf?

Henneke: Es ist so, wie Winston Churchill, aber auch Rita Süßmuth sagten: Es muss gelingen, einmal mehr aufzustehen als hinzufallen. Oft lasse ich Dinge aber doch zu sehr an mich heran. Verzagtheit ist aber kein guter Ratgeber und darf Entscheidungen nicht diktieren. Aber ich finde das immer noch besser als ein zu dickes Fell zu haben und Zeichen der Zeit nicht zu erkennen.

Mempel: ... das hat ja am Ende auch mit brennender Leidenschaft für die Tätigkeit zu tun, die man Ihnen anmerkt. Das bringt uns noch einmal zur Frage nach den Wegbegleitern der letzten 25 Jahre. Wer hat prägenden Einfluss auf Ihre Arbeit gehabt?

Henneke: Der DLT hat eine besondere Stärke: Wir haben keine Fraktionsbildung, wir streben politische Einigkeit an. Trotzdem haben alle Landräte einen Standort, der überwiegend eher konservativ ist als links. Und trotzdem versuchen wir Ausgleich zu finden und das ist uns bisher ganz gut gelungen.

Als ich angefangen habe, war das auch der Amtsantritt des Präsidenten Otto Neukum. Der hatte einen Vizepräsidenten, Gerhard Bökel, der später sogar Ministerpräsidentenkandidat in Hessen war. Das war ein gutes Duo von CSU und SPD. Das ist dann relativ nahtlos übergegangen in ein extrem gut funktionierendes Duo Axel Endlein (SPD) und Franz Möller (CDU). Dann ist das Ganze 2002 übergegangen in ein nun wirklich zum Glück des DLT sehr lange gemeinsam und harmonisch agierendes Duo Hans Jörg Duppré (CDU) und Karl-Heinz Schröter (SPD), die beide miteinander und mit der Hauptgeschäftsstelle auch prächtig zusammengefunden und hohe Integrationsleistungen für den DLT erbracht haben, gerade auch in der Hartz -IV-Situation, die insbesondere für die SPD nicht einfach war.

Dann wurde 2014 der Stab an Reinhard Sager (CDU) weitergereicht, der zunächst noch mit dem dann zum Innenminister in Brandenburg berufenen Karl-Heinz Schröter und seitdem mit Bernhard Reuter (SPD) und Joachim Walter (CDU) hervorragend zusammenarbeitet. Damit hatten und haben wir eine Truppe, die sich fürs Ganze verantwortlich fühlt und nicht als oberste Sprecher ihrer Parteien agiert. Hierfür ist essentiell, Grundvertrauen zu erwerben und zu pflegen und auf mögliche Augenblicksvorteile zu verzichten. Wir haben – gerade im Verhältnis von Präsident und Hauptgeschäftsführer – immer gewusst, dass uns dieses Grundvertrauen eint.

Mempel: Dazu gehören eben auch loyale und solidarische Repräsentanten der Landesverbände...

Henneke: ...wobei wir in den letzten Jahrzehnten eine relativ große Kontinuität im Präsidium, aber eben auch bei den Landesverbänden haben. Hervorzuheben sind hier etwa die Landesgeschäftsführer *Wolfgang Magg* aus Bayern, *Gernot Schlebusch* aus Niedersachsen und sein Nachfolger *Hubert Meyer*, der auch schon länger als ich selbst in den Landesverbänden Mecklenburg-Vorpommern und Niedersachsen Verantwortung trägt. Das trägt sehr zur Stabilität des Verbandes bei.

Ein weiterer Garant für Kontinuität ist natürlich die Geschäftsstelle. Wir sind hier kein Ein-Mann-Betrieb, sondern ein organisch aufgewachsenen Personalkörper. Es ist mir ganz wichtig zu sagen, dass keiner unserer Mitarbeiter Fremdloyalitäten oder Doppelloyalitäten unterliegt. D.h. es bestimmen nicht andere, wer bei uns tätig wird und wer was meint. Das zeigt sich besonders bei unseren vier Beigeordneten, die ich alle – mit einer Ausnahme – aus ihrer Vortätigkeit gekannt habe und die unabhängig von Parteienpolitik wirksame Arbeit für die Landkreise leisten. Das ist eine Personalentwicklung, die von der Leistungsfähigkeit der Mitarbeiter geprägt ist. Das ist etwas, was den DLT auszeichnet und von anderen unterscheidet. Insoweit ist das etwas, von dem ich schon 2012 gesagt habe, da ist der DLT mit dieser Mannschaft von hochqualifizierten, fachlich in ihrem Bereich und auch weit darüber hinaus anerkannten, seit Langem bei uns tätigen Mitarbeitern so aufgestellt, dass es meiner irgendwann gar nicht mehr bedarf.

Mempel: Was wünschen Sie sich für die Arbeit des DLT in den kommenden Jahren?

Henneke: ...dass der Laden weiterhin so gut funktioniert wie bisher. Und ich wünsche mir, dass es auch künftig keine Fraktionierung und kein Einwirken auf Personalentscheidungen gibt. Wir waren gut beraten, ausschließlich auf das Leistungsprinzip abzustellen. *Gernot Schlebusch* hat immer propagiert, dass Mitarbeiter menschlich und fachlich zu uns passen müssen, und zwar in dieser Reihenfolge. Das halte auch ich für richtig.

Mempel: Sie sind gewählt bis zum 31. 12.2025. Was wollen Sie in fachlicher Hinsicht bewegen?

Henneke: Ich will mein Ausscheiden hier und heute nicht herbeireden, schließlich bin ich im letzten Jahr gerade erst 60 geworden. Insoweit halte ich es mit dem von mir hochgeschätzten früheren Präsidiumsmitglied *Frithjof Kühn*, der bis zum 72. Lebensjahr gewählt war und als 70-Jähriger gefragt wurde, ob er nicht vorzeitig ausscheiden wolle. Er hat geantwortet: „Ich bin gewählt, bis ich 72 Jahre alt bin. Was ich dann tun werde, werde ich zu gegebener Zeit entscheiden.“

Ich bin jetzt jedenfalls schon so lange dabei, dass ich in meiner DLT-Tätigkeit – sofern die Große Koalition kommt – jeweils den elften Wirtschaftsminister und Parteivorsitzenden der SPD erlebe. Insoweit muss man den Wert von personeller Kontinuität immer abwägen mit den eigenen Grenzen. Denn jeder Verbandsgeschäftsführer hat Stärken und Schwächen, thematische Präferenzen und Schwerpunkte, auf der anderen Seite aber natürlich auch Bereiche, in denen er selbst nur wenige Impulse setzen kann.

Bei Finanzthemen, in Verfassungsfragen oder den ländlichen Räumen fühle ich mich heimisch. Ich kann z.B. das erst neulich von Bundespräsident *Frank-Walter Steinmeier* hervorgehobene eigene Lebensgefühl in den ländlichen Gebieten zu 100 Prozent teilen – das kann man nicht erlernen, das muss man emotional mitbringen. Anders ist es da schon mit der voranschreitenden Digitalisierung – für manche ja angeblich auch ein Lebensgefühl –, bei der es für den Verband wichtig ist, dass dieses Thema in den Händen der jüngeren Generation liegt. Auch war ich in den 1990er Jahren neun Jahre lang zuständig für die sich damals im Auf- und Ausbau befindliche Europaarbeit und habe aus heutiger Sicht kein Problem zu sagen, dass wir dort deutlich besser geworden sind, seit ich es nicht mehr mache. Das macht mich stolz und nicht neidisch. Außerdem sind wir exzellent im Sozialbereich aufgestellt, was vor allem daran liegt, dass dieser Bereich durch den DLT und

weit über den Verbandsbereich hinaus sehr glaubhaft und kompetent durch das zuständige Dezernat verkörpert wird. Auf diese Eigenentwicklung setze ich.

Mempel: Es ist bekannt, dass Sie ein äußerst produktiver Autor und Herausgeber auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts, der öffentlichen Finanzen und der Verwaltungslehre sind – allein die von Ihnen selbst herausgegebenen Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht umfassen derzeit 27 Bände. Welches ist Ihr wichtigstes Buch bzw. welches hat den größten Effekt erzielt?

Henneke: Zunächst: Es ist gut für den DLT, dass wir diese Schriftenreihe mit inzwischen 52 hochwertigen Bänden aufgelegt haben. Sie ist eine Visitenkarte und wird seit 1994 beständig fortgeführt.

Mein wichtigstes Buch ist sicherlich das Lehrbuch „Öffentliches Finanzwesen – Finanzverfassung“, das 1990 zuerst erschienen ist. Dieses hatte 25 Jahre lang ein Alleinstellungsmerkmal in Deutschland und hat mir selbst den Kompass für meine spätere politische Tätigkeit auf diesem Gebiet gegeben. Aus heutiger Perspektive ist der gemeinsam mit *Hans Hofmann* herausgegebene Grundgesetzkommentar *Schmidt-Bleibtreu* von großer Bedeutung, der eine sehr gute Verbreitung gerade in den Berliner Ministerien und in der öffentlichen Verwaltung hat und mit fast dreieinhalbtausend Seiten vor Kurzem in 14. Auflage erschienen ist.

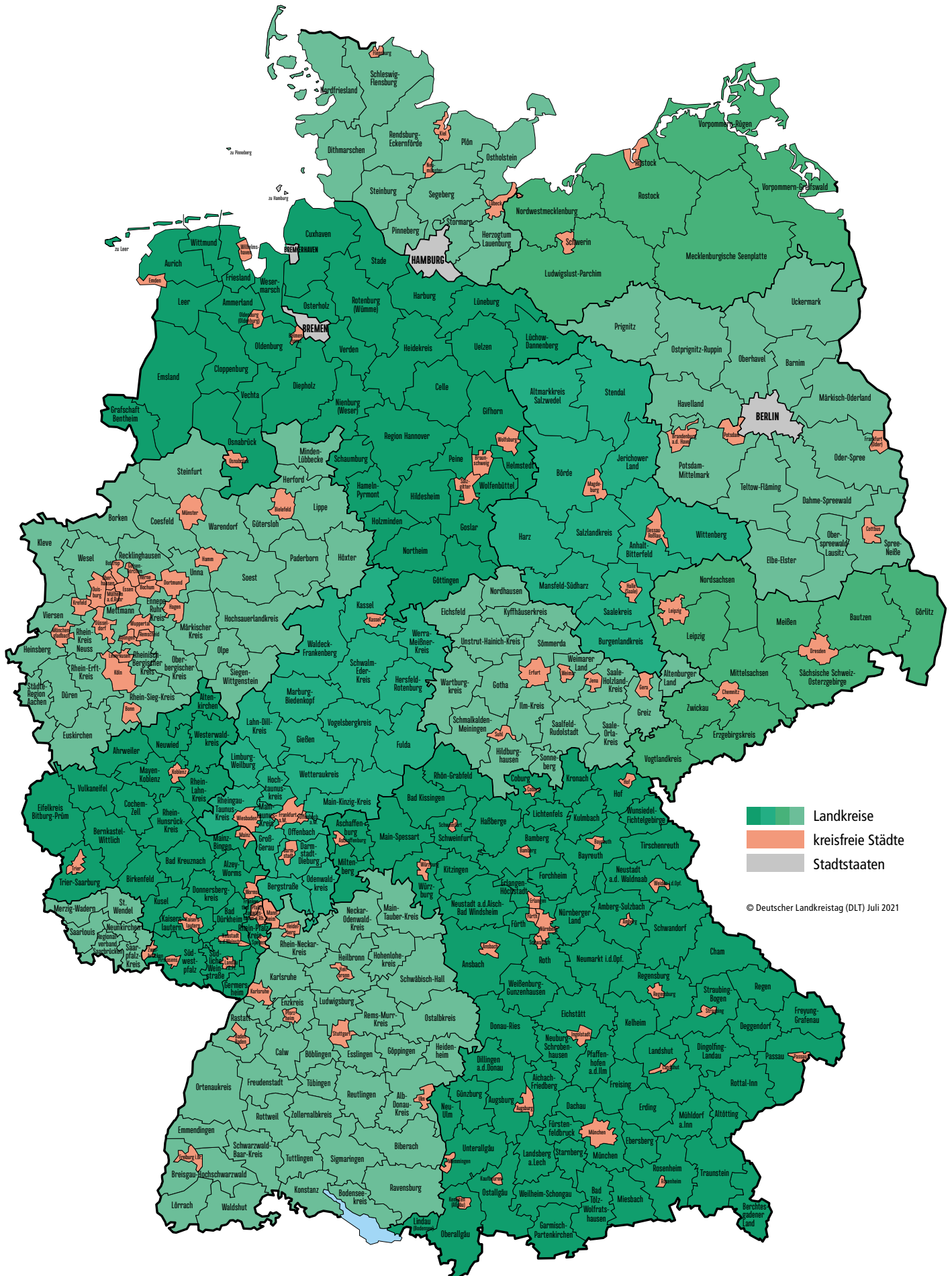
Und das hat auch ganz praktische Auswirkungen. Was z. B. auf diese Kommentierung zurückzuführen ist, spielt im Bereich der SGB II-Finanzierung: So wurde seitens des Bundesfinanzministeriums eine Erhöhung der weiteren KdU-Bundesbeteiligung etwa bezogen auf das Bildungspaket oder die Flüchtlingsfinanzierung lange mit dem Argument abgelehnt, ein Umschlagen in Bundesauftragsverwaltung geschehe ab einer Grenze von 50 % bezogen auf ein Bundesland. Das habe ich immer für wissenschaftlich falsch gehalten, politisch sowieso, weil die bundesdurchschnittliche Beteiligung maßgeblich sein muss. Diese meine Kommentierung im *Schmidt-Bleibtreu* hat sich dann Finanzstaatssekretär *Werner Gatzert* vor einigen Jahren ausdrücklich zu Eigen gemacht. Damit ist eine höhere finanzielle Beteiligung des Bundes über den Weg der KdU erst möglich geworden. Das wäre mit einer rein verbandspolitisch ausgerichteten Strategie nicht möglich gewesen. Das ist doch was!

Mempel: Vor einigen Jahren ist es sogar gelungen, die ehemalige Liegenschaft des Deutschen Landkreistages in der Adenauerallee 136 in Bonn in den dort ausgewiesenen „Weg der Demokratie“ aufzunehmen. Es gibt eine Reihe von Veröffentlichungen von Ihnen über die historische Entwicklung der Landkreise und die mehr als 100-jährige Geschichte des Landkreistages. Gibt es einen Moment, an den Sie sich im Zusammenhang mit den Feierlichkeiten im September 2016 besonders erinnern?

Henneke: Das Jubiläum war für den DLT ein bedeutendes Ereignis, obgleich die Rahmenbedingungen ja eigentlich eher grauig waren: Wir hatten früh das Berliner Abgeordnetenhaus als Gründungsort ausgewählt (dort fand dann kurzfristig eine Sondersitzung statt), dann den Plenarsaal des Bundesrats (das ging nach bereits erfolgter Zusage im Ergebnis nicht aus irgendwelchen formalen Gründen), dann das ZDF-Hauptstadtstudio (dort verzögerte sich die Installation einer neuen Beleuchtungsanlage) und schließlich die Französische Friedrichstadtkirche auf dem Gendarmenmarkt. Insofern war das ein mühsamer Weg.

Am 7.9.2016 selbst herrschte dann aber regelrechtes Kaiserwetter und wir wurden mit einer äußerst gelungenen Veranstaltung in wunderbarer Atmosphäre belohnt. Am 8.9.2016 sind wir dann also reichlich entschädigt worden mit einem würdigen, inhaltsreichen Festakt, gleich drei Artikeln in der FAZ und einer Würdigung im heute-journal. Das war ein großer Tag für den DLT. ■

Die 294 Landkreise in Deutschland



- Landkreise
- kreisfreie Städte
- Stadtstaaten

© Deutscher Landkreistag (DLT) Juli 2021



DEUTSCHER
LANDKREISTAG



Deutscher Landkreistag

Ulrich-von-Hassell-Haus

Lennéstraße 11

10785 Berlin

Tel. 030 590097-309

Fax 030 590097-400

www.landkreistag.de

info@landkreistag.de

