

Die öffentliche Verwaltung im modernen Staat

Sylvia Veit

Zusammenfassung

Kein Staat funktioniert ohne öffentliche Verwaltung. Dieser Artikel erläutert, wie sich das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung historisch entwickelt hat, welche Stellung die Verwaltung im heutigen Staatsgefüge hat und wie sie mit neuen Herausforderungen wie der Digitalisierung und dem Fachkräftemangel umgeht.

1. Einleitung

„Herrschaft ist im Alltag primär: Verwaltung.“ (Weber, 1922, S. 126). Dieses Zitat von Max Weber verdeutlicht, dass ein Verständnis von Politik und politischer Herrschaft ohne Kenntnis des jeweiligen Verwaltungssystems nicht möglich ist. Politik und Verwaltung erfüllen unterschiedliche Hauptaufgaben – Politik gestaltet die Gesellschaft durch die Verabschiedung von Gesetzen und politischen Programmen, Verwaltung setzt die politischen Entscheidungen und Regelungen um. Dennoch ist die Verwaltung kein reines Instrument der Politik. Die Vorstellung der Verwaltung als einer rein vollziehenden und dienenden Instanz deckt sich nicht mit der Realität. In der Realität sind öffentliche Verwaltungen in alle Phasen des politischen Prozesses involviert. Man denke beispielsweise an die Bereitstellung von Wissen und die darauf basierende Beratung der Politik durch Behörden wie das Robert-Koch-Institut oder das Umweltbundesamt, an die detaillierte Ausformulierung von Gesetzentwürfen



Prof. Dr. Sylvia Veit
Fachgebiet Public Management, Universität Kassel

durch Ministerialbeamt*innen oder an die Mitwirkung von Behördenvertreter*innen in Arbeitsgruppen der Europäischen Kommission. Max Weber resümierte dazu treffend: „Die bürokratische Verwaltung bedeutet: Herrschaft kraft Wissen: dies ist ihr spezifisch rationaler Grundcharakter. Über die durch das Fachwissen bedingte gewaltige Machtstellung hinaus hat die Bürokratie (...) die Tendenz, ihre Macht noch weiter zu steigern durch das Dienstwissen.“ (Weber, 1922, S. 129). Er weist darauf hin, dass die öffentliche Verwaltung durch ihr Fach- und Dienstwissen den Politiker*innen überlegen sei und sich daraus ein nicht unerhebliches Machtpotential ergibt.

Für den demokratischen Rechtsstaat ist die Sicherstellung rechtsstaatlichen – also gesetz- bzw. regelgebundenen und im Sinne einer Gleichbehandlung unpersönlichen, uneigennütigen und neutralen – Verwaltungshandelns deshalb eine wesentliche Grundbedingung. Die öffentliche Verwaltung muss dabei politisch neutral und politisch responsiv sein. Ersteres bedeutet, dass die öffentliche Verwaltung mit demokratisch gewählten Regierungen unterschiedlicher parteipolitischer Couleur gleichermaßen kompetent zusammenarbeiten muss. Zweiteres weist darauf hin, dass gerade in der politiknahen Verwaltung – also in den Landes- und Bundesministerien, aber auch in den Leitungsebenen der Kommunalverwaltung – die Verwaltung politisch sensibel und vorausschauend agieren muss, beispielsweise wenn Gesetzentwürfe abgestimmt werden und Koalitionskonflikte, Konflikte zwischen Ministerien oder Konflikte mit Interessengruppen auftreten. Diese Form der politischen Responsivität wird in der Literatur auch als funktionale Politisierung bezeichnet (Veit et al., 2018). Es gibt jedoch klare Grenzen einer als legitim zu erachtenden Politisierung der Verwaltung. Eine solche Grenze wird beispielsweise dann überschritten, wenn Politiker*innen versuchen, Verwaltungsentscheidungen unter Missachtung gesetzlicher Vorgaben zu beeinflussen. Ein besonders prominentes Beispiel für ein solches Politik- und Verwaltungsversagen mit mehrfacher Todesfolge ist die Loveparade-Katastrophe im Jahr 2010 in Duisburg, wo kurz vor der Veranstaltung eine rechtswidrige Genehmigung trotz klar anderslautender fachlicher Einschätzung aus dem zuständigen Bauordnungsamt mit politischem Druck durchgesetzt wurde (Seibel et al., 2017).

Der folgende Artikel stellt dar, wie sich das Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung in Deutschland historisch entwickelt hat (Abschnitt 2) und welche Position die öffentliche Verwaltung im heutigen Staatsgefüge einnimmt (Abschnitt 3). Darüber hinaus wird exemplarisch für die Themen Personal und Digitalisierung reflektiert, welche aktuellen Herausforderungen sich für die öffentliche Verwaltung stellen und wie mit diesen umgegangen wird (Abschnitte 4 und 5). Der Artikel endet mit einigen Gedanken dazu, was eine „gute Verwaltung“ im modernen demokratischen Rechtsstaat ausmacht.

2. Entwicklungslinien des Verhältnisses zwischen Politik und Verwaltung

Um die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung in Deutschland zu verstehen, ist es zunächst wichtig, sich mit dem Bürokratiebegriff auseinanderzusetzen. Dieser ent-

stand im 18. Jahrhundert und wird mit bestimmten Eigenschaften der Bürokratie sowie der in ihr wirkenden Menschen verknüpft (hierarchische Entscheidungsstruktur und Gehorsam, Unpersönlichkeit der Behandlung von Anliegen, Regelgebundenheit, Formalismus etc.). Wissenschaftlich präzisiert und versachlicht wurde der Bürokratiebegriff Anfang des 20. Jahrhunderts von Max Weber. Weber arbeitet verschiedene Merkmale heraus, die dem Idealtypus bürokratischer Verwaltungsorganisation entsprechen. Dazu gehören (Weber, 1922):

- das hauptamtliche Personal,
- die Trennung von Amt und Person sowie von öffentlichen und privaten Mitteln,
- die Regelgebundenheit und Unpersönlichkeit (d. h. Entscheidungen werden auf der Basis von abstrakten Regeln (Recht) gefällt und das Ergebnis des Entscheidungsprozesses ist unabhängig von allen beteiligten Personen),
- die hierarchische Über- und Unterordnung (klar definierte und nach Hierarchieebenen gestaffelte Kontroll- und Weisungsbefugnisse innerhalb und zwischen Behörden),
- die Arbeitsteilung und Spezialisierung (Festlegung von Zuständigkeiten) sowie
- die Aktenmäßigkeit aller Vorgänge (Schriftlichkeit).

Die öffentliche Verwaltung in Deutschland wird häufig als „Weberianische“ Verwaltung bezeichnet, weil sie dem beschriebenen Idealtypus traditionell sehr nahekommt. Deutschland weist eine lange bürokratische Tradition auf. Während beispielsweise in den USA zuerst ein demokratisches System etabliert und erst danach schrittweise eine professionell arbeitende Verwaltung aufgebaut wurde, war es in Deutschland umgekehrt: Als erstes kam die Bürokratie und später das demokratische System.

Viele Elemente des heutigen Verwaltungssystems in Deutschland gehen auf preußische Traditionen zurück; die Grundlagen für das Berufsbeamtentum wurden vom preußischen König Friedrich Wilhelm I in der ersten Hälfte des 18. Jahrhunderts gelegt und von seinen Nachfolgern weiter ausgebaut und verfestigt. Dazu gehören die in Art. 33 Abs. 5 GG erwähnten sogenannten „hergebrachten Grundsätze des Berufsbeamtentums“ wie z.B. die Treuepflicht der Beamten. Beamte wurden als Staatsdiener gesehen, die die preußischen Tugenden wie Loyalität, Sorgfalt, Neutralität und Unbestechlichkeit erfüllen mussten. Im Gegenzug wurden ihnen vom Dienstherrn Rechte wie die Unkündbarkeit, die Alimentation über Besoldung und Pension eingeräumt. Im Laufe der Zeit entwickelte sich in der Beamtenschaft ein dazu passendes Selbstbild: Der Staatsdiener als Gegenpol zu politischen Parteien und Parteipolitikern.

Vor dem Hintergrund dieses sich im Deutschen Kaiserreich (1871-1918) weiter verfestigenden Rollenverständnisses hatten die Beamten in der Weimarer Republik (1918-1933) Schwierigkeiten, sich vollständig an das neue demokratische System anzupassen (Rebentisch, 1989). Monarchistische Traditionen wirkten hier weiter nach, sodass die neuen demokratischen Werte in der Beamtenschaft insgesamt nicht tief genug verankert werden konnten. In der NS-Zeit zeigte sich dann jedoch die Kehrseite der Idee einer komplett unpolitischen Beamtenschaft: Wenn es für die Erledigung der Aufgaben von Beamten keine Rolle spielt, wer die politische Macht hat, lässt sich mit

Hilfe des Staatsapparates auch die Umwandlung eines demokratischen in ein totalitäres politisches System vollziehen. Zwar gab es in der NS-Zeit vereinzelt Widerstände aus der Beamtenschaft heraus, die meisten nach den politischen „Säuberungen“ in der öffentlichen Verwaltung verbliebenen Beamten verrichteten aber ihren Dienst ohne Widerstand (Mömmesen, 1966).

Eine Lehre aus dieser historischen Erfahrung war, dass das Konzept einer rein unpolitischen Beamtenschaft nun als zweischneidiges Schwert empfunden wurde und eine ausgeprägte Identifizierung der Beamten mit den demokratischen politischen Institutionen als anstrebenswert galt (Jann & Veit, 2021). Dies erklärt, warum in der BRD nur sehr wenige formale Schranken für das parteipolitische Engagement von Beamten existieren: Beamte dürfen Parteimitglieder sein, sie können Parteiämter übernehmen und sie können für Wahlmandate kandidieren. Insbesondere in den Ministerien ist der Anteil der Parteimitglieder höher als in der Gesamtbevölkerung. Ministerien sind dabei in der Regel nicht von einer einzigen Partei geprägt, sondern es finden sich Mitglieder aller größeren demokratischen Parteien unter den Beamt*innen. Dass sich Verwaltungsmitarbeiter*innen in Deutschland parteipolitisch engagieren, ist also weit akzeptiert. Die private parteipolitische Orientierung darf aber für Stellenbesetzungen und Beförderungen (mit Ausnahme der politischen Beamten, siehe nächster Absatz) und für die Ausübung der Verwaltungstätigkeit keine Rolle spielen.

Eine besondere Institution, die bereits im 19. Jahrhundert in Preußen eingeführt wurde, sind die Politischen Beamten. Politische Beamte sind eine kleine Gruppe von Spitzenbeamt*innen (beamtete Staatssekretäre in Bundes- und Landesministerien, Abteilungsleiter*innen in Bundesministerien, ausgewählte Behördenleiter*innen), die vom Minister oder der Ministerin für ihre Position ausgewählt werden, weil sie als (partei-)politisch und/oder persönlich loyal gelten. Politische Beamte können jederzeit ohne Angabe von Gründen in den einstweiligen Ruhestand versetzt werden; sie bilden in Deutschland das traditionelle Bindeglied zwischen Politik und Verwaltung.

3. Position der öffentlichen Verwaltung im Staatsgefüge

Deutschland ist ein föderaler Staat, wobei in der Literatur gelegentlich der Begriff des Exekutivföderalismus zu finden ist. Damit ist gemeint, dass der Bund und die 16 Bundesländer sich in der Praxis vor allem auf Ebene der Regierungen und weniger über die Parlamente koordinieren. Im Bundesrat sitzen keine Abgeordneten der Landesparlamente, sondern Mitglieder der Landesregierungen. Für Regierungen sind sowohl in der Phase der Politikentwicklung (etwa bei der Ausarbeitung neuer Gesetze) als auch in der Phase der Politikimplementation (etwa im Vollzug gesetzlicher Vorgaben) die verschiedenen Behörden auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene von erheblicher Bedeutung. Koordination im föderalen System findet praktisch zu einem großen Teil über Behördenvertreter*innen statt. Diese bereiten beispielsweise Bundes-Länder-Gespräche und Ministerpräsidentenkonferenzen vor und koordinieren die Abstimmung zwischen Bund und Ländern bei der Ausarbeitung von Gesetzesvorlagen der Bundesregierung.

Laut Grundgesetz gibt es insgesamt nur eine überschaubare Anzahl an Rechtsgebieten, für welche die Bundesländer die alleinige Verantwortung tragen. Hierzu gehören neben dem Bildungsbereich (Schul- und Hochschulrecht) u.a. das Polizeirecht, das Bauordnungsrecht und das Kommunalrecht. Für die Mehrzahl der Rechtsgebiete hat der Bund entweder das ausschließliche oder das konkurrierende Gesetzgebungsrecht. Im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung erlässt der Bund Gesetze, soweit dies zur Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse in Deutschland notwendig erscheint. Von diesem Recht hat er in der Vergangenheit häufig Gebrauch gemacht (Bogumil & Jann, 2020, S. 76). Während die Mehrzahl der Gesetzgebungszuständigkeiten somit beim Bund liegt, ist der Gesetzesvollzug meist Aufgabe der Länder.

Die Länder sind somit nicht nur für den Vollzug ihrer eigenen Landesgesetzgebung verantwortlich, sondern müssen auch die meisten Bundesgesetze umsetzen. Unterschieden werden dabei die Ausführung der Bundesgesetze in eigener Verantwortung und die Bundesauftragsverwaltung. Eine Ausführung von Bundesgesetzen in eigener Verantwortung bedeutet, dass der Bund den Ländern keine Vorgaben darüber machen darf, wie die Gesetze genau umgesetzt werden. Der Bund besitzt hier nur die Rechtsaufsicht (Aufsicht über die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns), aber keine Fachaufsicht (Aufsicht über die Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns).

Aufgrund der dargestellten Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern sind die Bundesministerien primär mit Aufgaben der Politikentwicklung befasst, während sich in den Landesbehörden viele Aufgaben auf den Gesetzesvollzug richten. Der Verwaltungsaufbau der Länder ist heterogen. Drei Typen können unterschieden werden: Flächenländer mit einem dreistufigen Verwaltungsaufbau (d.h. mit Regierungspräsidien o.Ä.), Flächenländer mit einem zweistufigen Verwaltungsaufbau und Stadtstaaten.

Die Kommunen sind als Körperschaften öffentlichen Rechts staatsrechtlich Teil der Länder und unterliegen ihrem Aufsichts- und Weisungsrecht. Sie sind Träger der im Grundgesetz garantierten kommunalen Selbstverwaltung. Kommunale Gebietskörperschaften sind nicht nur die Städte und Gemeinden, sondern auch die Landkreise. Kommunen sind im Rahmen der kommunalen Daseinsfürsorge für die Grundversorgung der Menschen mit wichtigen Dienstleistungen und Infrastrukturen zuständig. Sie sind Träger der örtlichen Verwaltung und nehmen neben Selbstverwaltungsaufgaben auch zahlreiche staatliche Aufgaben wahr. Zu den Selbstverwaltungsaufgaben gehören freiwillige Aufgaben wie die Unterhaltung von Museen und Schwimmbädern sowie Pflichtaufgaben wie Kindergärten, Gemeindestraßen oder die Abfallbeseitigung, zu den staatlichen Aufgaben beispielsweise das Pass- und Meldewesen oder die Kraftfahrzeugzulassung (Bogumil & Jann, 2020, S. 119-123).

Aufgrund der dargestellten Aufgabenverteilung im föderalen System ist die Bundesverwaltung in Deutschland kleiner als die Verwaltungen der Länder und Kommunen. So arbeiten in Deutschland nur rund 11 Prozent aller Mitarbeiter*innen des öffentlichen Dienstes in der Bundesverwaltung, während rund 50 Prozent in den Landesverwaltungen und etwa 30 Prozent in den Kommunalverwaltungen tätig sind (Bogumil & Jann, 2020, S. 134). Die übrigen Bediensteten arbeiten im Bereich der Sozialversicherungen. Der personalintensivste Bereich auf Bundesebene ist die Bundeswehr mit ihren Soldaten und zivilen Beschäftigten. Die übrigen Bundesbeschäftigten

arbeiten meist in nachgeordneten Bundesbehörden oder in der Bundesministerialverwaltung. Auf Landesebene gehören die Polizei, die Schulen und die Hochschulen sowie die Justizverwaltung zu den personalintensivsten Bereichen. In Deutschland gibt es mehr als 11.000 Gemeinden, deren Größe und Personalbestand erheblich variiert. So hat beispielsweise die Großstadt Köln knapp 20.000 Mitarbeiter*innen (Stadt Köln, 2020, S. 39), das sind genauso viele Personen wie in der gesamten Bundesministerialverwaltung. Kleine Gemeinden haben hingegen oft weniger als 50 Mitarbeiter*innen und arbeiten deshalb häufig mit anderen Kommunen zusammen, um ihre Aufgaben zu erfüllen (interkommunale Kooperation).

Eine professionelle Aufgabenerfüllung durch die öffentliche Verwaltung ist von wesentlicher Bedeutung für die Funktionsfähigkeit des Staates und das gesellschaftliche Zusammenleben. Die Rahmenbedingungen für diese professionelle Aufgabenerfüllung haben sich aber im Laufe der Zeit gewandelt. Heute steht die öffentliche Verwaltung vor zahlreichen Herausforderungen, die es zu meistern gilt, um ein verlässliches und effizientes rechtsstaatliches Verwaltungshandeln für die Zukunft zu sichern und dabei den sich wandelnden und stärker ausdifferenzierenden Erwartungen der Bürger*innen an die Verwaltung gerecht zu werden. In den folgenden Abschnitten werden zwei aktuelle Herausforderungen für die Verwaltung – das Personalmanagement und die Digitalisierung – exemplarisch herausgegriffen und diskutiert.

4. Ist Verwaltungsarbeit nicht mehr attraktiv genug?

Das Personalmanagement der öffentlichen Verwaltung steht derzeit vor mindestens zwei großen Herausforderungen: Zum einen existiert in vielen Bereichen des öffentlichen Sektors ein massives Nachwuchs- und Rekrutierungsproblem, d. h. es gelingt nicht, genügend geeignete Bewerber*innen für eine Karriere im öffentlichen Sektor zu gewinnen.¹ Zum anderen haben sich die Rahmenbedingungen der Verwaltungsarbeit in den letzten Jahrzehnten gewandelt. Viele Behörden agieren heute in einem dynamischen Umfeld, in dem Veränderungsresistenz und mangelnde Flexibilität („Das haben wir schon immer so gemacht.“) fehl am Platze sind. Die etablierten Laufbahnsysteme und tradierten Formen der Personalverwaltung werden dem Anspruch, motiviertes, veränderungs- und lernbereites Personal für die Verwaltung zu gewinnen und durch entsprechende Karriereanreize an diese zu binden, nicht immer gerecht. Um zu verstehen, warum das so ist, sind einige Hintergrundinformationen nötig.

In Deutschland gibt es im öffentlichen Dienst heute zwei Statusgruppen: die Beamt*innen und die Angestellten. In Art. 33 Abs. 4 des Grundgesetzes ist festgelegt, dass hoheitliche Aufgaben in der Regel von Beamt*innen wahrgenommen werden sollen. In der Praxis existiert hier aber keine klare Trennlinie. So sind beispielsweise Lehrer*innen in einigen Bundesländern in der Regel verbeamtet, in anderen jedoch nicht. Insgesamt beträgt der Beamtenanteil heute rund 39 Prozent und ist auf kommunaler Ebene deutlich kleiner als in den Ländern und beim Bund.

Anders als Angestellte werden Beamt*innen für eine Laufbahn und nicht für eine bestimmte Position rekrutiert. Es gibt traditionell vier Laufbahnguppen, den einfa-

chen, mittleren, gehobenen und höheren Dienst. Für die beiden letztgenannten Laufbahngruppen ist ein Universitätsabschluss (Bachelor bzw. Master) Zugangsvoraussetzung. Ein Wechsel der Laufbahngruppe („Aufstieg“) ist traditionell eher schwierig und an zahlreiche Bedingungen geknüpft. Leistungsstarke, hochmotivierte und engagierte Mitarbeiter*innen im mittleren oder gehobenen Dienst (der personalstärksten Laufbahngruppe) gelangen aufgrund des Laufbahnrechts schnell an eine Karrieregrenze. Diese mangelnde Durchlässigkeit der Laufbahngruppen kann in der Praxis als frustrierend erlebt werden und im schlechten Fall dazu führen, dass Leistungsträger*innen entweder der Behörde den Rücken kehren oder ihr Engagement deutlich zurückschrauben („Dienst nach Vorschrift“ oder „innere Kündigung“).

Die letzten drei Jahrzehnte sind durch einen deutlichen Personalabbau im öffentlichen Dienst gekennzeichnet gewesen. Lag die Anzahl der im öffentlichen Dienst Beschäftigten im Jahr 1991 noch bei 84,2 pro 1000 Einwohner*innen, waren es im Jahr 2017 nur noch 57,1 (Bogumil & Jann, 2020, S. 135). In einigen Bereichen der öffentlichen Verwaltung ist die Arbeitsbelastung der einzelnen Mitarbeiter*innen deshalb heute deutlich höher als früher. Dies ist aber vermutlich nicht der zentrale Grund für die Probleme der Personalrekrutierung in verschiedenen Bereichen des öffentlichen Sektors. Von Bedeutung sind hier eher andere Faktoren: Wie attraktiv ist die Tätigkeit? Welche Entwicklungs- und Karrieremöglichkeiten gibt es? Wie attraktiv sind die Rahmenbedingungen (Bezahlung, Familienfreundlichkeit etc.)? Rekrutierungsprobleme hat der öffentliche Dienst im höheren Dienst (bzw. in vergleichbaren Angestelltenpositionen) vor allem dort, wo er mit privaten Arbeitgebern, die deutlich mehr bezahlen, konkurriert. So hat beispielsweise der öffentliche Gesundheitsdienst große Schwierigkeiten, Ärzte zu rekrutieren, da die Bezahlung im Vergleich zum Klinikbereich oder zur eigenen Niederlassung schlechter ist. Ähnliche Probleme zeigen sich auch bei der Gewinnung von IT-Fachkräften für den öffentlichen Dienst. Um im „war for talents“ nicht zu scheitern, versuchen öffentliche Arbeitgeber, positive Rahmenbedingungen wie die „work-life-balance“ und den Nutzen der Tätigkeit für die Allgemeinheit zu betonen sowie sich im Rahmen eines „employer branding“ ein einprägsames und positives Arbeitgeberimage zu geben. Ähnliche Ansätze werden auch dort benutzt, wo es generelle Nachwuchsprobleme gibt, etwa bei der Bundeswehr oder in der Justizverwaltung.

Dass sich Behörden mit ihrer Arbeitgeberattraktivität auseinandersetzen, ist auch deshalb wichtig, weil der demographische Wandel die Konkurrenz um leistungsfähige junge Menschen verstärken wird. Gleichzeitig werden in den nächsten zehn Jahren rund ein Drittel der Mitarbeiter*innen im öffentlichen Dienst aus Altersgründen ausscheiden. Für eine Attraktivitätssteigerung gibt es zahlreiche Ansatzpunkte. Wesentlich ist, das Personalmanagement als einen Schlüsselfaktor für die Zukunfts- und Wandlungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung zu begreifen (Hustedt et al., 2019, S. 154). Dazu gehören ein attraktives Arbeitsumfeld und entsprechende Entwicklungs- und Weiterbildungsmöglichkeiten. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Führungskräfte, deren Führungsstil und Führungsverhalten großen Einfluss auf die Arbeitszufriedenheit und das Engagement der Mitarbeiter*innen hat (Ritz, 2019, S. 183).

5. Digitalisierung der Verwaltung: Entwicklungsstand und Hemmnisse

Die Entwicklung von Informations- und Kommunikationstechnologien hat eine digitale Transformation in allen gesellschaftlichen Bereichen – und somit auch in der öffentlichen Verwaltung – angestoßen. Die Digitalisierung der Verwaltung besitzt ein erhebliches Potential zur Steigerung der Effizienz und Transparenz der Verwaltung und bringt grundlegende Veränderungen für das Verwaltungshandeln mit sich: die klassische Papierakte soll in den nächsten Jahren weitgehend durch eine elektronische Akte ersetzt werden und Verwaltungsgänge sollen maßgeblich online zu erledigen sein.

Von der vollständigen Erreichung dieser Ziele ist die Praxis aber noch weit entfernt. Die Digitalisierung ist derzeit *das* Metathema aller Verwaltungsreformbemühungen (Veit et al., 2019), da bisher nur sehr wenige Verwaltungsleistungen deutschlandweit komplett online abrufbar sind. Eine von Schwab et al. (2019) durchgeführte Befragung von Kommunen zeigte, dass nur in knapp zehn Prozent der Fälle die vollständig digitale Abwicklung für die Beantragung eines Anwohnerparkausweises oder von Ehe- und Geburtsurkunden möglich war. Andere Verwaltungsdienstleistungen wie etwa die Beantragung eines Parkausweises für Schwerbehinderte ließen sich sogar fast nirgends komplett online erledigen. Im europäischen Vergleich lag Deutschland 2020 im Bereich der digitalen Verwaltungsleistungen (Digital Public Services) des Digital Economy and Society Index nur auf dem 21. Platz und damit deutlich unter dem EU-Durchschnitt sowie weit entfernt von Vorreitern wie Estland, Spanien, Dänemark oder Finnland.

Die Ursachen für den unzureichenden Stand der Digitalisierung von Verwaltungsleistungen in Deutschland sind vielfältig. Einerseits gibt es technische Hürden: Erst wenn zentrale Basisdienste wie etwa Zahlungs- und Authentifizierungsdienste vorhanden und für die Bürger*innen leicht umsetzbar sind, ist die komplett digitale Abwicklung vieler Verwaltungsdienste möglich. Datenschutzfragen und verwaltungsverfahrensrechtliche Anforderungen müssen ebenfalls beachtet werden. Hier schlagen sich die Weberianische Tradition und die vorherrschende legalistische Verwaltungskultur in Deutschland als tendenziell strukturerhaltend und innovationshemmend nieder. Auch verwaltungsinterne Faktoren – etwa fehlende Fachkräfte und unzureichende Fortbildungsangebote, mangelnde Digitalkompetenzen bei Führungskräften, Defizite bei der internen Steuerung von Digitalisierungsprojekten oder fehlende Digitalisierungsbudgets (Schwab et al., 2019) – spielen eine Rolle.

Von wesentlicher Bedeutung ist darüber hinaus, dass vorhandene Angebote von den Bürger*innen angenommen werden: Der elektronische Personalausweis wird beispielsweise von vielen Menschen nicht genutzt, da sie diesen als zu kompliziert empfinden und den Mehrwert nicht erkennen. Die vergleichsweise geringe Nutzung von digitalen Verwaltungsangeboten in Deutschland war laut eGovernment Monitor 2020 zwischen dem Beginn des Monitorings im Jahr 2011 und 2019 konstant, hat sich aber im Jahr 2020 – vermutlich zum Teil bedingt durch die COVID-19 Pandemie – spürbar verbessert. Dennoch ist die Nutzung dieser Angebote immer noch geringer als in

den Nachbarländern Österreich und der Schweiz, die ebenfalls durch den eGovernment-Monitor erfasst werden.

Eine spezifische Herausforderung in Deutschland entsteht durch die spezifische Aufgabenverteilung im Exekutivföderalismus. Da die meisten Verwaltungsleistungen von Ländern und Kommunen angeboten werden, sind die hierarchischen Steuerungsmöglichkeiten des Bundes hier stark begrenzt; eine erfolgreiche Koordination ist folglich von zentraler Bedeutung. Damit der Bund überhaupt stärker koordinierend tätig werden konnte, war im Jahr 2009 zunächst eine Grundgesetzänderung nötig, in deren Folge der IT-Planungsrat als zentrales Gremium der föderalen Zusammenarbeit in der Informationstechnik etabliert wurde. Das im Jahr 2017 verabschiedete Onlinezugangsgesetz sieht nicht nur vor, dass bis Ende 2022 alle Verwaltungsdienstleistungen online über ein Verwaltungsportal anzubieten sind, sondern auch, dass die einzelnen Verwaltungsportale von Bund, Ländern und Kommunen im sogenannten Portalverbund miteinander verknüpft werden. Wichtig ist dabei, dass die Verwaltungsträger ihre Portale nicht nur sicher, gesetzes- und datenschutzkonform, sondern auch intuitiv benutzbar und aus Bürger*innensicht nützlich gestalten (Martini & Wiesner, 2019).

Aufgrund der Tatsache, dass in Verwaltung oftmals die internen Kapazitäten fehlen, um Digitalisierungsprojekte zu konzipieren und umzusetzen, ist schon seit längerer Zeit eine Abhängigkeit der öffentlichen Verwaltung von privaten IT-Dienstleistern und Beratern zu beobachten. Dies hat dazu geführt, dass innerhalb der Verwaltung nicht systematische digitale Kompetenzen beim Personal aufgebaut wurden (Mergel, 2019). Dieses Defizit ist mittlerweile erkannt worden, was sich u.a. darin widerspiegelt, dass Verwaltungshochschulen zunehmend auf Verwaltungsinformatik und Digitalisierungsthemen spezialisierte Studiengänge anbieten. Viele Verwaltungen haben zudem Digitalisierungsbeauftragte eingesetzt und entsprechende Projektgruppen, Stabsstellen oder andere zuständige Organisationseinheiten etabliert. Dennoch bleibt noch viel zu tun, bis von einer erfolgreichen digitalen Transformation der Verwaltung die Rede sein kann.

6. Fazit

Was macht eine „gute Verwaltung“ im modernen Rechtsstaat aus? Betrachtet man diese Frage auf einer abstrakten Ebene, fällt die Antwort zunächst relativ leicht: Eine „gute Verwaltung“ im modernen Rechtsstaat ist eine Verwaltung, die externe Anforderungen – seitens der Politik, seitens der Bürger*innen, u.a. getrieben durch technologische Veränderungen oder Krisen – aufgreift, ohne ihren rationalen (Weberianischen) Kern – die Regelgebundenheit, das Gleichbehandlungsprinzip, das Prinzip klarer Verantwortlichkeiten und der Nachvollziehbarkeit durch Aktenmäßigkeit etc. – aufzugeben. In der Praxis ergeben sich daraus aber zahlreiche Dilemmata und Notwendigkeiten der Abwägung und Austarierung.

Im Verhältnis zwischen Politik und Verwaltung kommt es vor allem darauf an, dass die Verwaltung zwar politisch responsiv ist (und in diesem Sinne auch der Politik „dient“), sich aber nicht in illegitimer Art und Weise politisch instrumentalisieren

lässt. Dazu gehört auch, die Risiken einer zu starken Politisierung der Verwaltung bewusst zu reflektieren und institutionelle Schranken gegenüber einer zu starken Politisierung einzurichten. Eine solche institutionelle Schranke ist beispielsweise in geteilten Wertvorstellungen in der öffentlichen Verwaltung zu sehen, die beim Personal die Gemeinwohlorientierung und Selbstbindung an den Gesetzesrahmen tief verankern.

Besonders wichtig und herausfordernd ist die Aufrechterhaltung des Weberianischen Kerns der Verwaltung in Zeiten umfassender gesellschaftlicher Transformationen, wie wir sie derzeit im Zusammenhang mit der Digitalisierung erleben. Dabei hat die COVID-19 Pandemie 2020/21 gezeigt, dass externer Druck Digitalisierungs- und Innovationsprozesse erheblich beschleunigen kann: Homeoffice und mobiles Arbeiten haben deutlich stärker als früher Einzug in die öffentliche Verwaltung gehalten, Besprechungen finden online statt, Fortbildungen werden digital durchgeführt etc. Dies hat sicher dazu beigetragen, Vorbehalte und Ängste der Verwaltungsmitarbeiter*innen gegenüber der Digitalisierung der Verwaltung weiter abzubauen. Dennoch bleibt noch viel zu tun, da die Digitalisierung an vielen Stellen ein grundlegendes Umdenken erfordert – beispielsweise weg vom Denken in Zuständigkeiten und funktionalen Organisationsstrukturen hin zum Denken in Prozessen ausgehend von den Lebenslagen der Bürger*innen.

Ungeachtet der Effizienzpotenziale der Digitalisierung darf diese nicht dazu führen, dass die Möglichkeit, persönliche Ansprechpartner*innen in der Verwaltung zu finden, vollständig verschwindet und die Verwaltung – wie schon von Max Weber befürchtet – als „stahlhartes Gehäuse“ zur überformalistischen und komplett unpersönlichen „Maschine“ wird. Denn, so Martini (2017, S. 455): „Die Verwaltung ist das menschliche Antlitz des Staates.“ Verwaltungstätigkeit erschöpft sich nicht in der möglichst effizienten und für die Adressat*innen einfachen Erledigung politischer Vorgaben, sondern beinhaltet auch die Beratung von Bürger*innen und vielfältige, einzelfallbezogene Abwägungsentscheidungen. „Gute Verwaltung“ ist deshalb eine Verwaltung, die so geführt wird, dass Veränderungen und Innovationen möglich sind, ohne dass die Regel- und Gemeinwohlorientierung, aber auch die „Menschlichkeit“ des Verwaltungshandelns, verloren gehen.

Anmerkung

- 1 Ob sich das durch die Arbeitsmarktauswirkungen der COVID-19 Pandemie wandeln wird, ist derzeit noch offen.

Literatur

- Bogumil, Jörg, & Jann, Werner (2020). *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Eine Einführung* (3., völlig überarb. Aufl.). *Grundwissen Politik: Vol. 36*. Springer VS.
<https://doi.org/10.1007/978-3-531-91341-4>
- Hustedt, Thurid, Veit, Sylvia, & Hundehege, Anna (2019). Herausforderungen für den modernen Staat: Krise oder Umbruch? *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 12(1), 145-156.

- Jann, Werner, & Veit, Sylvia (2021). Politics and Administration in Germany. In Sabine Kuhlmann, Isabella Proeller, Dieter Schimanke, & Jan Ziekow (Hrsg.), *Public Administration in Germany*. Palgrave Macmillan UK.
- Martini, Mario (2017). Transformation der Verwaltung durch Digitalisierung. *Die Öffentliche Verwaltung*, 443-455.
- Martini, Mario, & Wiesner, Cornelius (2019). Bürgerkonto, Portalverbund. In Sylvia Veit, Christoph Reichard, & Göttrik Wewer (Hrsg.), *Handbuch zur Verwaltungsreform* (5. Auflage). Springer Fachmedien Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-21571-2_57-1
- Mergel, Ines (2019). Digitale Transformation als Reformvorhaben der deutschen öffentlichen Verwaltung. *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 12(1), 162-171.
- Mommsen, Hans (1966). *Beamtentum im Dritten Reich*. Oldenbourg.
- Rebentisch, Dieter (1989). Verfassungswandel und Verwaltungsstaat vor und nach der nationalsozialistischen Machtergreifung. In Jürgen Heideking, Gerhard Hufnagel, & Franz Knipping (Hrsg.), *Wege in die Zeitgeschichte. Festschrift zum 65. Geburtstag von Gerhard Schulz*. (S. 123-150). De Gruyter.
- Ritz, Adrian (2019). Öffentliche Personalsysteme im Wandel – weitere Reformschritte sind notwendig. *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 12(1), 176-189.
- Schwab, Christian, Kuhlmann, Sabine, Bogumil, Jörg, & Gerber, Sascha (2019). *Digitalisierung der Bürgerämter in Deutschland*. Hans-Böckler-Stiftung.
- Seibel, Wolfgang, Klamann, Kevin, & Treis, Hannah (2017). *Von der Loveparade bis zu den NSU-Ermittlungen: Verwaltungsdesaster*. Campus.
- Stadt Köln. (2020). *Personalbericht 2019/20*.
https://www.stadt-koeln.de/mediaasset/content/pdf11/personalbericht_2019-2020_barrierefrei.pdf
- Veit, Sylvia, Fromm, Nadin, & Ebinger, Falk (2018). „Nein“ zu sagen ist eine unserer wichtigsten Pflichten. Politisierung, Rollenverständnis und Entscheidungsverhalten von leitenden Ministerialbeam*innen in Deutschland. *der moderne staat – Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management*, 11(2), 413-436. <https://doi.org/10.3224/dms.v11i2.02>
- Veit, Sylvia, Reichard, Christoph, & Wewer, Göttrik (Hrsg.). (2019). *Handbuch zur Verwaltungsreform* (5., vollständig überarbeitete Auflage 2019). Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Weber, Max (1922). *Wirtschaft und Gesellschaft: Grundriss der verstehenden Soziologie* (herausgegeben 2002 von Johannes Winkelmann) (5. Auflage). Mohr Siebeck.