



Digitale Transformation in der öffentlichen Verwaltung

Es geht in diesem Beitrag nicht um die Erfolgsmeldung einer neuen App für Antragsteller eines Parkausweises oder um die digitale Unterstützung, in der Stadtbücherei ein Buch auszuleihen. Es geht um mehr! Es geht um einen Kulturwandel im Verständnis von Organisation und Abläufen und um die Überwindung jahrzehntelanger Verwaltungspraxis. Es geht um „Max Weber 4.0“.

I. Max Weber

Ausgangspunkt und Orientierungsgröße bleiben Max Weber, der von 1864 bis 1920 lebte, also vor genau 100 Jahren starb. Nach Max Weber versteht man unter Bürokratie das Verwaltungshandeln im Rahmen festgelegter Kompetenzen innerhalb einer festen Hierarchie.¹ Dies betrifft sowohl die öffentliche Hand als auch private Organisationseinheiten. Nach Max Weber besteht der Sinn des organisatorischen und inhaltlichen Rahmens darin, dass der Einzelne weder bevorzugt noch benachteiligt wird, also willkürliche Entscheidungen verhindert werden, weil sich alle an die gleichen und rational begründeten Spielregeln bzw. gesetzlichen Regelungen halten müssen. Nach Weber² zeichnet sich Bürokratie durch

- o die Trennung von Amt und Person,
- o die Regelgebundenheit,
- o die Unpersönlichkeit bzw. Neutralität des Verwaltungshandelns,
- o das Hierarchieprinzip,
- o die Schriftlichkeit und Aktenkunde der Verwaltung und
- o die Arbeitsteilung und Professionalität

aus.

Das Organisationsmodell der Bürokratie ist damit ein Kernbestandteil des modernen Rechtsstaats. Eines seiner zentralen Grundprinzipien besteht darin, dass alle vor dem Gesetz gleich sind.

Max Weber war bewusst, dass er dabei den Idealtypus der Bürokratie vor Augen hatte. Er sah ebenfalls die Gefahr, dass die Bürokratie ausufern könnte und lehnte Auswüchse ab.³

¹ Max Weber - Wirtschaft und Gesellschaft, Grundriss der Sozialökonomie J.C.B. Mohr (Paul Siebeck) 1922, S. 650.

² <http://www.olev.de/b/max-weber-buerokratie.htm> Teil1.

³ Jürgen Kocka, Kontroversen über Max Weber, S. 281, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung 1976



Der Begriff „Bürokratie“ selbst ist inzwischen negativ besetzt. Gefühlt, aber häufig auch mit konkreten anschaulichen Beispielen belegt, wird mit dem Begriff der Bürokratie inzwischen ein vom Staat praktiziertes überreglementiertes, formalistisches und starres Verwaltungshandeln verstanden. Dies zeigt deutlich eine Fehlentwicklung und einen Handlungsauftrag an die Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung.

Was Max Weber nicht wissen konnte ist, dass die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung einmal prozessuale Möglichkeiten und insbesondere Formen des Zusammenwirkens innerhalb der Verwaltung sowie mit Antragstellern und Normadressaten ermöglichen wird, die seine Vorstellung von klaren an der analogen Welt ausgerichteten Strukturen grundlegend beeinflusst.

II. Kundenzentrierung

Das erste Paradigma der digitalen Transformation ist die Kundenzentrierung. Dazu gehört vor allem, dass Formulare und behördlich Texte vom Adressaten verstanden werden können und selbsterklärend sind. Auf Initiative des Normenkontrollrats Baden-Württemberg wird die Führungsakademie des Landes 2020 Seminare für Verwaltungsbeschäftigte durchführen, in denen sowohl die bessere Verständlichkeit der Behördensprache trainiert als auch Möglichkeiten der Visualisierung besprochen werden. Mit graphischen Entscheidungsbäumen für die Darstellung von Anspruchsvoraussetzungen oder Zuständigkeitsregeln können Texte gut erklärt werden. Sie werden im Verwaltungsalltag bislang kaum eingesetzt.

1. Der Empfängerhorizont

Wenn hier auch nur in einer eindimensionalen Form, aber dafür anschaulich, wird dies an der Entwicklung von Online-Formularen für Anträge deutlich. Das Papierformular wurde noch in der Amtsstube in der Regel ohne Rückkopplung mit möglichen Adressaten entwickelt. Der Adressat wurde Anfang des 19. Jhrh. noch als Untertan verstanden, der sich an die Obrigkeit zu wenden hatte. Entscheidend für den Verwaltungsbeschäftigten war die Sicht auf die einzuhaltenen Vorschriften. Die Folge – bis heute zahlreich erlebbar – waren und sind eine unverständliche Behördensprache, zahlreiche Rückfragen, Fehler beim Ausfüllen, Missverständnisse und Ärger bei allen Beteiligten. Online-Formulare sollen demgegenüber mit den Adressaten entwickelt werden, ihre Kenntnisse einbeziehen und ihr Sprachverständnis berücksichtigen sowie Informationen hinterlegen, die selbsterklärend sind. Dazu gehört, dass der Adressat das gesamte Antragsverfahren online abwickeln und die Anträge plattformbasiert elektronisch versenden kann. Allein schon die Menüführung eines Online-Antrags kann – wenn sie gut gemacht ist - eine Unterstützung bieten,



die eine Mitwirkung der Behörde und Kundenzentrierung darstellt, die einem Kulturwandel gleichkommt.

III. Digitale Überwindung der Versäulung und Verinselung von Verwaltungen

Ein wesentliches Verwaltungsprinzip nach Max Weber ist die klare Festlegung von Zuständigkeiten. Dies betrifft vor allem die Abgrenzungen zwischen Behörden und organisatorischen Einheiten innerhalb einer Behörde. Vorteil dieser Abgrenzung ist die verlässliche Identifizierung von Verantwortlichkeiten und die geordnete Abwicklung von Verwaltungsvorgängen. Nachteil ist, dass die Abgrenzung die Zusammenarbeit erschwert und negative sowie positive Zuständigkeitskonflikte auf Kosten des Normadressaten bzw. Antragstellers gehen können. Die digitale Bearbeitung administrativer Vorgänge (Anträge, Erlaubniserteilung, Genehmigungen, Leistungsgewährung etc.) verlangt aber häufig das Zusammenwirken unterschiedlicher Ämter.

1. Once Only-Prinzip

Bislang gibt es noch kaum Beispiele einer von der deutschen Verwaltung erfolgreich praktizierten Once Only-Lösung. Gemeint ist der Datenaustausch zwischen Behörden, damit z.B. ein Unternehmen dieselben Daten nicht mehrfach angeben muss. Wenn die Nutzer-Konten-Technologie staatlicher Plattformen realisiert worden ist, werden unternehmensbezogene Daten, wie z.B. der Firmenname und der Unternehmenssitz auf Nutzerkonten gespeichert und vom Unternehmen verschiedenen Behörden der Zugriff darauf ermöglicht werden können. Es wird daran gearbeitet, dafür die notwendigen datenschutzrechtlichen Grundlagen zu schaffen. Es wird an der Sicherheit des Datentransfers und der Datenhaltung gearbeitet sowie an einer Vereinheitlichung der Rechtsbegriffe, die notwendig ist, um eine automatisierte Registernutzung zwischen Behörden zu ermöglichen. Gerade in der Kommunikation zwischen der Wirtschaft und lokalen sowie regionalen, aber auch Bundesbehörden eröffnen sich hier nennenswerte Vereinfachungspotentiale.

2. Plattformbasierte Entscheidungsprozesse

Ein Durchbruch in der digitalen Transformation der Verwaltung wäre erreicht, wenn es gelänge, Entscheidungsprozesse plattformbasiert für alle am Prozess Beteiligten transparent durchzuführen. Dies würde sich insbesondere bei Bauvorhaben anbieten. Ein Projekt, an dem das Innen- und Digitalisierungsministerium Baden-Württemberg derzeit arbeitet, ist „Baugenehmigung online“. Baugenehmigungsverfahren gehören zu den 575 Verwaltungsdienstleistungen, die im Rahmen des Onlinezugangsgesetzes bis 2022 für eine vollständig digitale Abwicklung angeboten werden sollen. Mecklenburg-Vorpommern und



Baden-Württemberg haben die Federführung u.a. für die Bauverfahren übernommen. Die Stadt Heidelberg hat ein funktionierendes plattformbasiertes digitales medienbruchfreies Verfahren entwickelt. Mit der LBO-Novelle sind die rechtlichen Voraussetzungen für eine Digitalisierung geschaffen worden. Der Vorteil besteht nicht nur in einer enormen Zeitersparnis, weil nicht mehr die Bauunterlagen von einem Amt zum nächsten gereicht, sondern auf der Plattform jederzeit aufgerufen werden können. Das Zusammenwirken der unterschiedlichen Ämter erfolgt in einem transparenten Entscheidungsverfahren. Wie bei Amazon kann vom Planer auch der Stand des Verfahrens durch eine Online-Status Abfrage in Erfahrung gebracht werden.

Der Kulturwandel eines plattformbasierten Baugenehmigungsverfahrens besteht in der Transparenz des Verfahrens, in einem wesentlich stärkeren Zusammenwirken mit dem Adressaten und in einer iterativen Arbeitsweise, d.h. während des Entscheidungsprozesses werden Veränderungen vorgenommen und die Argumente des Bauherrn/Planers einbezogen.

IV. Digitale Überwindung von Hierarchieebenen

Die Digitalisierungswirtschaft hat einen grundlegenden Kulturwandel mit sich gebracht, indem traditionelle Paradigma der Arbeitsstrukturen wie Hierarchien, Herrschaftswissen, Einzelkämpfer und Statusdenken durch Teamlösungen, agile und iterative Arbeitsweise ergänzt, z.T. abgelöst werden. Diese Veränderungen betreffen insbesondere große Einheiten, wozu man in der Regel jede Landesbehörde aufgrund ihrer Einbindung in einen hierarchisch organisierten Behördenaufbau zählen kann. Statt Arbeiten in Silos ist Projektarbeit angesagt und die Einrichtung crossfunktionaler Teams, was so viel bedeutet wie: Interdisziplinär und ohne Abhängigkeit. Das heißt, dass die Teammitglieder im Rahmen einer gemeinsamen eindeutigen Zielvorstellung den Prozess eigenständig gestalten können.

V. Digitale Transformation als Bildungsauftrag

Voraussetzung für den digitalen Wandel in der öffentlichen Verwaltung ist, dass nicht nur ausreichend Ausbildungsmöglichkeiten für IT-Fachkräfte angeboten werden, sondern auch in traditionellen Berufsgruppen, die in der öffentlichen Verwaltung vertreten sind, Kenntnisse der Digitalisierung vermittelt werden. Dies gilt insbesondere für das juristische Studium sowie die Ausbildung für den gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst. Beide Studienbereiche enthalten bislang kaum bzw. gar keine Bezüge zur Digitalisierung der Verwaltung. Erst jetzt beginnen erste Angebote digitalen Verwaltungsmanagements⁴. Es kommt noch hinzu, dass in keinem der beiden Studienbereiche die

⁴ <https://www.hs-ludwigsburg.de/studium/digitales-verwaltungsmanagement-ba.html>



Rechtsetzung als Examensstoff verankert ist. Das Studium lehrt nicht, worin sich gute Qualität von Gesetzen, Verordnungen und Verwaltungsvorschriften auszeichnet. Sie lernen lediglich, wie Recht anzuwenden ist. Dies verengt den Blick auf eine analoge Denkweise in traditionellen Verwaltungsstrukturen und Hierarchien.

Entscheidend für das Gelingen der digitalen Transformation ist, dass es der Landes- und Kommunalverwaltung gelingt, ausreichend qualifiziertes IT-Personal einzustellen. Angesichts der Gehaltsstruktur dieser Berufsgruppe bedarf es dazu einer Anpassung der Tarife. Eine notwendige wenn auch nicht hinreichende Strategie des Personalrecruitings ist es, dass die Verwaltung selbst Lehrlinge und Studierende der IT-Branche ausbildet.

Die digitale Transformation setzt voraus, dass bei Führungskräften innerhalb der Verwaltung digitale Kompetenzen aufgebaut werden.

Insgesamt stellt das Thema der digitalen Transformation in den öffentlichen Verwaltungen eine große Aufgabe für die Weiterbildung dar.

VI. Schlussbemerkung

Um die digitale Transformation in der öffentlichen Verwaltung umzusetzen, ist Voraussetzung, dass die am Entscheidungsprozess Beteiligten bereit sind, die Interessen des Kunden bzw. Nutzer in den Mittelpunkt des regelbasierten Prozesses zu stellen und abteilungs- und ämterübergreifend sowie hierarchieüberwindend zu denken und zu handeln. Zugegeben, wir sind da noch sehr weit entfernt, aber es ist inzwischen eher ein Umsetzungsproblem als ein Erkenntnisproblem.