

Die Lücke – wo Verwaltungswissenschaft (wieder) hin muss

1. Prolog: Verwaltungswissenschaft als Aufgabe

Das Spektrum der von Jörg Bogumil im Laufe seiner langen Karriere bearbeiteten verwaltungswissenschaftlichen Fragestellungen und Themenfelder ist immens breit. Die Autoren durften diese Arbeit während längerer Phasen begleiten und auch aktiv mitgestalten. Hierbei lernten wir vor allem eines: Verwaltungsforschung muss relevant sein und am besten praktische Fragen und Probleme lösen. Forschung, die erratisch von der Verfügbarkeit von Daten oder durch generisch entwickelte Forschungsfragen bestimmt ist, ist Jörg Bogumil ebenso fremd wie Publizieren um der Publikation willen. Das Interesse an einem Feld wird durch die empirische Beobachtung von Dysfunktionalitäten, spannende Abweichungen zwischen Vergleichsfällen oder direkt durch tatsächlich berichtete Probleme der Verwaltungspraxis geweckt und befeuert. Insofern stellt jede empirische Arbeit den potenziellen Startpunkt für weitere Forschung dar. So entstehen Forschungszyklen, die ihren Startpunkt im Austausch mit Praktikerinnen und Praktikern haben, sich oft durch kleine empirische Studien und Gutachten im Auftrag von Landesregierungen, Kommunen oder Verbänden manifestieren, dann zu originären Forschungsarbeiten und Publikationen führen und schließlich in theoretisch fundierten Forschungsanträgen bei wissenschaftlichen Drittmittelgebern münden. Dieser hohe Praxisbezug zeichnet das Werk von Jörg Bogumil aus und macht es einmalig. Die Entfremdung von Verwaltungsforschung und Verwaltungspraxis gab und gibt es an seinem Lehrstuhl nicht. Dies macht seine Forschungsarbeit zeitaufwändig, komplex und empirisch oft so gesättigt, dass sie manchem im nach klaren theoretischer Form und schlanker Exekution strebenden Wissenschaftsbetrieb nur schwer vermittelbar ist. Gleichzeitig machen genau diese Qualitäten diese Forschungsarbeiten nicht nur spannend, sondern auch praxisrelevant. Das ist in Zeiten abgehobener Theorien, gekaufter Daten und eines blinden Publikationswettbewerbs ziemlich „old school“ und mehr als vorbildhaft.

Gute Forschung schafft dabei nicht nur neues Wissen zu einem Themenfeld, sondern wirft auch neue Fragen auf – im Regelfall mehr, als zeitgleich

beantwortet werden können. In diesem Beitrag wollen wir einige von Jörg Bogumil bearbeitete Themen aufgreifen, die sich aus unserem jetzigen Blick als Verwaltungs(modernisierungs)praktiker als besonders ergiebig für die praktische Verwaltung erweisen könnten. Es geht jedoch nicht um Wiederholung von bereits Gesagtem. Vielmehr soll eine keinesfalls abschließende Auswahl von Forschungsfragen und -lücken aufgeworfen werden, deren vertiefte Bearbeitung uns als besonders drängend erscheint. Ansatzpunkte sind die Arbeiten zum New Public Management (Kap. 2), zu Verwaltungskonfigurationen (Kap. 3) und zur Verwaltungsverflechtung (Kap. 4), zur Verwaltungsdigitalisierung (Kap. 5) und zum Beitrag einer repräsentativen Verwaltung zur Lösung der aktuellen Herausforderungen hinsichtlich Attraktivität, Legitimation und Performanz öffentlicher Verwaltungen (Kap. 6). Darin finden sich zahllose Anstöße für weitere Forschung. Eine Zusammenfassung schließt den Beitrag ab (Kap. 7).

Auf die nächsten 40 Jahre!

2. Modernisierung der öffentlichen Verwaltung – das Vermächtnis von New Public Management und Neuem Steuerungsmodell

Dass Verwaltung ein „Update“ braucht, ist seit Jahrzehnten offensichtlich. Seit den 1990er Jahren, teilweise sogar bis in die 2010er Jahre, bildete das New Public Management das zentrale Leitbild der Verwaltungsmodernisierung. Bemerkenswert an diesem Patchwork-Ansatz war die Grundsätzlichkeit, mit der die Reform des öffentlichen Sektors angegangen wurde. Jenseits der Reduzierung des Staatsanteils durch Privatisierung wurde eine grundlegende Veränderung der Arbeitsweise des öffentlichen Sektors angestrebt. Die „wissenschaftlichen“ Grundlagen des New Public Managements bildeten der Managerialismus und die Neue Institutionenökonomik (vgl. Bogumil et al. 2007; Jann 2019; Schröter 2019). Eine Grundannahme des New Public Management ist, dass Strukturen und Prozesse privatwirtschaftlicher Organisationen denen öffentlicher Verwaltungen überlegen sind (Bogumil 2004).

In Deutschland wurde das New Public Management sehr spät als Leitbild der Verwaltungsmodernisierung aufgegriffen. Die KGSt entwickelte in den 1990er Jahren unter maßgeblicher Beteiligung von Gerhard Banner das sogenannte Neue Steuerungsmodell als speziell auf Kommunalverwaltungen zugeschnittene Variante des New Public Managements. Ausgangspunkt war die Feststellung einer „fünffachen Steuerungsücke“ – eine Strategielücke, eine Effizienzlücke, eine Managementlücke, eine Attraktivitätslücke und eine daraus resultierende

Legitimitätslücke (KGSt 1993). Im Fokus stand hier die Binnendimension der Verwaltungsmodernisierung, also die Adaption „betriebswirtschaftlicher“ Instrumente. Durch die Einführung von u.a. Kontraktmanagement, leistungsorientierter Bezahlung, Kosten- und Leistungsrechnung, Globalbudgets, Controlling und Produktkatalogen sollten die Effizienz und Effektivität öffentlicher Verwaltungen erhöht werden (Bogumil et al. 2007).

Bogumil u.a. haben die am Neuen Steuerungsmodell orientierte Modernisierung der Kommunalverwaltungen in verschiedenen empirischen Untersuchungen analysiert. Dazu führten Bogumil u.a. auch bundesweite Befragungen in Kommunen durch, um erstmals ein empirisches Bild über den Implementierungsstand des Neuen Steuerungsmodells zu erhalten. Wie in diesen empirischen Untersuchungen aufgezeigt werden konnte, hat nur ein kleiner Anteil der Kommunalverwaltungen das Gesamtmodell des Neuen Steuerungsmodells implementiert (Bogumil et al. 2007). Insgesamt musste konstatiert werden, dass das Neue Steuerungsmodell (als Gesamtmodell) empirisch in den deutschen Kommunalverwaltungen nie in großem Ausmaß implementiert wurde. Auch dort, wo neue Steuerungsinstrumente umgesetzt wurden, sind die erwarteten Effekte bezüglich Effektivität und Effizienz nicht in dem Ausmaß aufgetreten, in dem sie ursprünglich erwartet wurden. Die Grundprobleme der öffentlichen Leistungserfüllung konnten durch den Ansatz also nicht gelöst werden (vgl. Bogumil et al. 2007; Holtkamp 2008; siehe auch den Beitrag von Grohs in diesem Band).

Bogumil u.a. sind den spannenden Fragen nachgegangen, warum das Neue Steuerungsmodell sich in der Masse nicht auf kommunaler Ebene durchgesetzt hat und warum die Wirkungen auf die Performanz der Kommunalverwaltungen nicht im erwarteten Ausmaß aufgetreten sind. Analytisch lässt sich das „Scheitern“ des Neuen Steuerungsmodells auf kommunaler Ebene in zwei Erklärungsdimensionen analysieren: „*false theory*“ und „*bad implementation*“. Mit *false theory* ist in diesem Kontext gemeint, dass das Neue Steuerungsmodell bereits von falschen Grundannahmen, z.B. zu den Handlungslogiken der Akteure in der Kommunalverwaltung, ausgeht (vgl. Holtkamp 2008). Beispielhaft kann das am Kontraktmanagement gezeigt werden. Kommunalverwaltungen bzw. öffentliche Verwaltungen können aus organisationstheoretischer Perspektive als „organisierte Anarchien“ (Cohen et al. 1972) betrachtet werden. Eine Eigenschaft organisierter Anarchien ist die Zielunklarheit. Um diese Zielunklarheit zu beseitigen, setzt das Neue Steuerungsmodell auf die Einführung des sogenannten Kontraktmanagements. Die Idee des Kontraktmanagements in diesem Zusammenhang ist, dass die Politik mit der Verwaltung Ziele vereinbart. Den Fachexperten in der Verwaltung ist überlassen, wie sie diese Ziele erreichen; die Politik betreibt also

keine Detailsteuerung. Die vereinbarten Ziele sollten messbar sein, was bedeutet, dass überprüft werden kann, ob das Ziel nach einem bestimmten Zeitraum erreicht wurde. Somit bestehen klare und messbare Ziele. Die Handlungslogik der Politik wird hierbei verkannt: Die politische Handlungslogik ist stark durch das Ziel der Wahl bzw. Wiederwahl geprägt. Politisch ist es nicht attraktiv, klare messbare Ziele zu vereinbaren. Das bedeutet nämlich auch, dass die Opposition bei Nicht-Erreichen die Nicht-Erfüllung von Zielen klar darstellen kann und damit im Wahlkampf gegen z.B. den Bürgermeister oder die Bürgermeisterin oder die Mehrheitsfraktion im Rat argumentieren kann. Politiker, welche klare und messbare Ziele vereinbaren, gefährden somit das Ziel der Wiederwahl. Zudem besteht gerade in der Kommunalpolitik und -verwaltung eben häufig die Erwartung der Bürgerinnen und Bürger, dass sich die Politikerinnen und Politiker in das Tagesgeschäft einmischen, um dort deren Interessen zu vertreten.

Auch dort, wo Zielvereinbarungen implementiert wurden, sind verschiedene Umgehungstaktiken zu beobachten. Nicht selten werden nicht messbare Ziele definiert und dort, wo die Ziele messbar sind, werden einfach erreichbare oder bereits erreichte Ziele vereinbart. Gleichzeitig sucht die Verwaltung für ihr Handeln auf kommunaler Ebene auch die Legitimation durch den Rat, andere kommunale Gremien und kommunalpolitische Akteure. Sie hat somit auch nicht zwangsläufig ein Interesse an der Abwesenheit von Politik.

Auch die Verwaltung hat mitunter kein Interesse an der Definition messbarer Ziele, anhand derer das Verwaltungshandeln bewertet werden kann. Hinzu kommt, dass in vielen Politikfeldern Maßzahlen nur schwer definierbar sind oder die Messung mit prohibitiv hohen Kosten verbunden ist. Weiterhin ist in der Praxis zu beobachten, dass Zielvereinbarungen so detailliert gestaltet wurden, dass diese eben nicht als Rahmensetzung betrachtet werden konnten, sondern als Instrument zur Detailsteuerung genutzt wurden (Bogumil et al. 2007; Holtkamp 2008).

Ein Beispiel für *bad implementation* sind die Produktkataloge, welche tatsächlich in vielen Kommunen implementiert wurden. Die Idee dahinter ist, dass die Produktkataloge insbesondere für Mitglieder politischer Gremien und den Bürgermeister bzw. die Bürgermeisterin eine Übersicht über die Leistungen einer Behörde und deren Entwicklung schaffen. Somit sollten Produktkataloge ein zentrales Instrument für die politisch-administrative Steuerung von Kommunalverwaltungen bilden, indem sie die wichtigsten Leistungen verständlich abbilden. In der Praxis erstellten viele Kommunalverwaltungen akribisch sehr detaillierte Produktkataloge mit sehr vielen Produkten, die sehr detailliert beschrieben wurden. Viele Produktkataloge umfassen dementsprechend mehrere

100 Seiten. Insbesondere für die zum überwiegenden Teil ehrenamtlich tätigen Kommunalpolitikerinnen und Kommunalpolitiker ergab sich hierdurch keine Vereinfachung der Steuerung. Zu viele und zu detaillierte Produkte verbessern die Informationslage für die politischen Gremien eben nicht, sondern zeichnen ein sehr komplexes Bild der Leistungen von Kommunalverwaltungen, das Steuerungsentscheidungen eher erschwert. Häufig werden Produktkataloge sowohl in der Kommunalpolitik als auch in der Kommunalverwaltung als „Datenfriedhöfe“ betrachtet. Des Weiteren wurde das Neue Steuerungsmodell ganz überwiegend in einer Zeit schlechter Haushaltslagen in den Kommunen eingeführt und nicht selten wurde auch propagiert, dass damit das Ziel von Einsparungen verbunden wird. Dementsprechend nahmen viele Beschäftigte der Kommunalverwaltungen das Neue Steuerungsmodell als „Sparmodell“ wahr, weshalb mit der Implementierung häufig auch negative Perzeptionen gegenüber dem Modell einhergingen (Bogumil et al. 2007; Holtkamp 2008).

Diese Erkenntnisse verdeutlichen, dass bei Veränderungsprozessen die Handlungslogiken in spezifischen Systemen berücksichtigt werden müssen. Dem Transfer von Handlungsansätzen über Systemgrenzen hinweg sind insofern Grenzen gesetzt. Dieser Befund wurde durch Analysen zur Einführung neuer Steuerungsinstrumente in Hochschulen bzw. im Hochschulsystem bestätigt. Denn hier konnten Jörg Bogumil und Kollegen zeigen, dass bestimmte neue Steuerungsinstrumente wie bspw. Zielvereinbarungen umfangreich implementiert werden konnten, da diese Modernisierungsinstrumente im Hochschulbereich auf ein passenderes institutionelles Umfeld als auf kommunaler Ebene trafen. Insbesondere ist das Wettbewerbselement dem Hochschulbereich tendenziell weniger fremd als den Kommunalverwaltungen. Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler konkurrieren schon lange um wissenschaftliche Reputation und auch der Wettbewerb um Drittmittel hat sich bereits lange etabliert (vgl. Bogumil et al. 2013; Gerber 2019; Grohs/Bogumil 2009). Gleichwohl gelang der Transfer über Systemgrenzen hinweg auch hier nicht und die tatsächliche Steuerungswirkung der neuen Steuerungsinstrumente blieb faktisch begrenzt. Insbesondere die Haushaltslimitationen und dienstrechtliche Beschränkungen wurden als Hemmnisse betrachtet. Zudem ist die Organisation Hochschule nach wie vor weniger relevant für die Karriereverläufe von Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern als die Reputation in der eigenen *scientific community*. Wissenschaftliche Reputation wird weiterhin durch die wissenschaftlichen Gemeinschaften vergeben und jene prägen wiederum stark die Chancen auf Berufung, die Publikationsmöglichkeiten und auch die Chancen im Drittmittelwettbewerb.

Fallstudien zeigten darüber hinaus, dass die neuen Steuerungsinstrumente nicht selten nur in der Formalstruktur existierten und nicht wirklich in die Aktivitätsstruktur übergingen – also auf dem Papier existierten, aber in der Praxis nicht gelebt wurden. Die Konsenskultur der akademischen Selbstorganisation ist weiterhin in der Steuerung der meisten Universitäten dominant. Soll heißen, die Gremien der akademischen Selbstverwaltung, wie z.B. Senate, Fakultäts- und Fachbereichsräte, haben weiterhin einen signifikanten Einfluss, während die Kompetenzen von Rektoren, Präsidenten und Dekanen zwar formal zugenommen haben (siehe auch Schmid in diesem Band); häufig aber durch die Konsenslogik akademischer Selbstorganisation eingefangen werden (vgl. Bogumil et al. 2013; Gerber 2019).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Verwaltungsmodernisierung überall dort, wo die Handlungslogik der Akteure nicht grundsätzlich modifiziert werden kann, eigenständige Lösungen innerhalb der herrschenden Logik entwickeln muss. Der Versuch, die immer gleichen Blaupausen in unterschiedlichen Verwaltungen anzuwenden, muss daher scheitern. Doch auch die inhaltliche Entwicklung von eigenständigen Lösungen als Antwort auf die „Steuerungslücken“ ist wenig vorangekommen. Im Gegenteil: Durch eine weitere Verdichtung der Regelung von EU, Bund, Ländern und Kommunen, mit den fortschreitenden technischen Möglichkeiten der Digitalisierung, wachsenden Erwartungshaltungen von Unternehmen und Bevölkerung an Verwaltung und mit der Überalterung des Personalbestandes, sind die Defizite noch deutlich gewachsen und das Desiderat an die Verwaltungsforschung noch deutlich größer geworden. In den folgenden Kapiteln werden ausgewählte Themenbereiche angesprochen und offene Fragen aufgeworfen.

3. Verwaltungskonfigurationen

Nach einem Jahrzehnt intensiver strukturorientierter Verwaltungsreformen hat sich die in Deutschland traditionell extrem vielfältige Verwaltungslandschaft weiter ausdifferenziert. Für ein und dieselbe, oft weitgehend durch EU- und Bundesrecht definierte Aufgabe lassen sich alle nur denkbaren funktionalen, territorialen und politischen Verwaltungslösungen beobachten. Gleichzeitig wissen wir wenig bis nichts über die Performanz dieser Lösungen. Ländervergleichende Analysen sind aufwändig und nicht im Interesse der Bundesländer. So entsteht der Eindruck – zumindest aus der Distanz –, dass Verwaltungsstrukturen, Verwaltungsorganisation und Verwaltungsführung keinen spürbaren Einfluss auf die

Leistungsqualität haben. Dies widerspricht jedoch allem, was Generationen von Verwaltungswissenschaftlerinnen und Verwaltungswissenschaftlern (und auch zahlreiche empirische Studien von Jörg Bogumil) uns vermitteln: Erstens, es gibt eine breite Varianz in der Arbeitsweise und auch eklatante Leistungsunterschiede zwischen Verwaltungseinheiten mit weitgehend identischem Aufgabenportfolio. Und zweitens, Verwaltungsstrukturen haben einen maßgeblichen Anteil an der Erklärung dieser Vollzugs- und Leistungsunterschiede.

Die zahlreichen über die Jahrzehnte aufgestellten Hypothesen über die Vor- und Nachteile bestimmter Verwaltungsorganisationsmodelle decken ein breites Set an Indikatoren ab. Offensichtlich führen diese relativ einfachen Modelle mit 16 Fällen zu keinem konsistenten, für Wissenschaft oder gar Praxis instruktiven Ergebnis. Dies kann man hinnehmen, oder sich an die Entwicklung eines komplexeren Modells machen.

Die Ansatzpunkte für ein solches Modell sind zahlreiche: Jüngere empirische Arbeiten belegen, dass Verwaltungsreformen Art und Qualität der Aufgabenwahrnehmung grundlegend verändern (Ebinger/Bogumil 2008; Kuhlmann et al. 2011). In einer international vergleichenden Studie zeigen Kuhlmann et al. (2011), dass mit Kommunalisierungen über Ländergrenzen hinweg die Einheitlichkeit des Verwaltungsvollzugs und die „Homogenität“ der Verwaltungsqualität abnehmen. Für den Bereich der Sozialverwaltung konnte Richter (2012: 188f.) herausarbeiten, dass nach der Kommunalisierung der Schwerbehindertenfeststellung in Nordrhein-Westfalen im Jahr 2008 eine Verdoppelung der Spannweite des prozentualen Anteils positiver Bescheide zwischen den hierfür zuständigen Ämtern zu beobachten war. Vertiefende Analysen zeigen, dass diese Vollzugsprobleme nicht allein auf strukturelle Faktoren zurückzuführen sind, sondern erst im Zusammenspiel mit weiteren Kontextfaktoren wie Politikfeld, Steuerungsmodus und Ressourcenausstattung zu systematischen Mustern führen (vgl. ebd.). Ferner arbeitet Ebinger (2013) heraus, dass die äußere Struktur auch unmittelbar wirkt, indem sie das Akteurshandeln innerhalb der Verwaltungen prägt. Im Ergebnis wird für den Bereich des Immissions- und Arbeitsschutzes diagnostiziert, dass die Praxis der Aufgabenwahrnehmung und die Leistungsbewertung zwischen verschiedenen Behördentypen systematisch und stark voneinander abweichen und folglich eine teils drastische Divergenz der Leistungsfähigkeit zwischen den deutschen Bundesländern besteht (ebd.).

Aus diesen ersten empirischen Hinweisen wird ersichtlich, dass Strukturmerkmale/-veränderungen offenkundig mit Verschiebungen im Leistungsprofil und in der Vollzugsqualität im Zusammenhang stehen. Dass dies so ist, bildet letztlich auch den Ausgangspunkt für die Reformen und entspricht den Erwar-

tungen der Reformprotagonisten. Allerdings ist unklar, wie dieser Zusammenhang konkret aussieht und insbesondere welche weiteren Faktoren die Leistungsentwicklung von spezifischen Verwaltungskonfigurationen beeinflussen. So liegt es nahe, dass gerade angesichts neuer Herausforderungen und schwierigerer Kontextbedingungen (Ressourcenknappheit, komplexere Aufgabeninhalte etc.) diesen weiteren Kontextfaktoren eine herausgehobene Bedeutung bei der Erklärung von Leistungsunterschieden (auch bei ähnlicher Verwaltungskonfiguration) zukommt. Dies gilt auch für verwaltungsinterne und akteursbezogene Faktoren, welche die Performanzwirkung verschiedener Strukturmodelle maßgeblich beeinflussen dürften. Die Forschungslücke liegt im Fehlen eines übergreifenden Kausalmodells, welches Strukturveränderungen, Kontextbedingungen und Performanz integriert und die Beziehungen zwischen den einzelnen Variablen empirisch untersucht. Ziel müsste sein, generalisierbare Aussagen über den Zusammenhang zwischen Verwaltungsorganisation und Verwaltungsleistung unter Berücksichtigung von vermittelnden Mechanismen und weiteren Bedingungsfaktoren abzuleiten.

Die hier angebotene These ist folglich, dass sich Unterschiede in Verwaltungshandeln und Verwaltungsleistung auf Verwaltungskonfigurationen zurückführen lassen. Diese wirken – so die Annahme – insbesondere durch ihren Einfluss auf die Führungs- und Verwaltungskultur, sodass der Akteursebene die Rolle als wesentlicher Mechanismus zugeschrieben wird. Unter Verwaltungskonfiguration werden die Charakteristika der mit einer Aufgabe betrauten Verwaltungseinheiten verstanden, die sich in den Anordnungen von territorialen (großräumig, kleinräumig), funktionalen (monofunktional bzw. multifunktional) und politisch-institutionellen Merkmalen (Verwaltungsträgerschaft, Legitimation der Verwaltungsführung) der Verwaltungsorganisation ausdrücken. Wichtig sind nicht die einzelnen Merkmale von Verwaltungslösungen, sondern das spezifische Zusammenspiel der Einzelmerkmale in einer Verwaltungskonfiguration. Ein Forschungsziel müsste sein, die theoretischen Annahmen der Verwaltungswissenschaft über die Vor- und Nachteile bestimmter Verwaltungsorganisationsmodelle weiterzuentwickeln und verallgemeinerbare Aussagen über die Effekte von Verwaltungskonfigurationen zu generieren. Empirisch untersucht werden könnten diese These des Zusammenhangs zwischen Verwaltungskonfiguration und Performanz der Verwaltung an bundesrechtlich normierten Aufgabenbereichen der öffentlichen Verwaltung. Damit könnte nicht nur gezeigt werden, weshalb unterschiedlichste Modelle öffentlicher Aufgabenwahrnehmung unterschiedliche Ergebnisse zeigen. Auch könnten unmittelbar die Rückwirkungen einseitiger Optimierungen von Strukturen aufgedeckt werden.

Aus den Untersuchungen von Bogumil u.a. zum Themenfeld Verwaltungskonfiguration lassen sich folglich eine Vielzahl von Forschungsthemen ableiten. Die Verwaltungswissenschaft trifft Annahmen über die Vor- und Nachteile bestimmter Verwaltungsorganisationsmodelle, testet sie jedoch selten und transportiert kaum Erkenntnisse in die Verwaltungspraxis. Es gilt daher, verallgemeinerbare Aussagen über die Effekte von Verwaltungskonfigurationen zu erzielen. Dies ist relevant. – Weniger, um die müßige Suche nach der „idealen“ Konfigurationen wieder aufzunehmen als vielmehr ein Bewusstsein dafür zu schaffen, welche Schwächen und blinde Flecken einzelne Formen der Aufgabenwahrnehmung haben.

4. Verwaltungsverflechtung

Die Untersuchungen von Bogumil u.a. in den letzten Jahren z.B. zum Thema Migrations- und Integrationsverwaltung, zur Sozialverwaltung und zur Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung haben aufgezeigt, dass ein weiterer wichtiger Erklärungsfaktor für die Modernisierungs- und Reformfähigkeit öffentlicher Verwaltungen und das Verwaltungshandeln die Verwaltungsverflechtung ist (Bogumil et al. 2018; Bogumil et al. 2019; Bogumil/Gräfe 2022, 2024).

Ein prägendes Merkmal des institutionellen Aufbaus der öffentlichen Verwaltung in Deutschland ist der Föderalismus. Analytisch lässt sich der Föderalismus in die Kategorien des Gesetzgebungsföderalismus und Verwaltungsföderalismus differenzieren. Gesetzgebungsföderalismus umschreibt den Sachverhalt, dass die gesetzlichen Rahmenbedingungen entscheidend von der Bundesebene geprägt werden, z.B. bei der konkurrierenden Gesetzgebung und der ausschließlichen Gesetzgebung. Verwaltungsföderalismus rekuriert darauf, dass der Großteil des Vollzugs von rechtlichen Regelungen und politischen Programmen bei den Ländern und Kommunen angesiedelt ist. Der Bund hat in den meisten Bereichen keine eigene Vollzugsverwaltung und ist somit für die Umsetzung politischer Programme auf die Verwaltungen von Ländern und Kommunen angewiesen. Der Gesetzgebungs- und Verwaltungsföderalismus sind verfassungsmäßig institutionalisiert, z.B. in Form der Garantie kommunaler Selbstverwaltung (Bogumil/Jann 2020: 75ff.).

In der Politik- und Verwaltungswissenschaft werden die zahlreichen institutionellen Verschränkungen im kooperativen Föderalismus in Deutschland auch unter dem Begriff „Politikverflechtung“ diskutiert. Neben dem bereits genannten Gesetzgebungsföderalismus und Verwaltungsföderalismus findet die Politikver-

flechtung ihren Ausdruck auch noch in den Gemeinschaftsaufgaben, der Mitwirkung der Länder im Bundesrat und dem Steuerverbund (ebd.). Die Politikverflechtung wurde in der politik- und verwaltungswissenschaftlichen Forschung intensiv untersucht. Insbesondere standen dabei Interdependenzen zwischen Bund und Ländern in der Gesetzgebung im Fokus. Ein Untersuchungsgegenstand dabei sind parteipolitische Blockaden, welche bei divergierenden parteipolitischen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat entstehen. Um die Blockade aufzulösen, wurde dann meistens eine Verhandlungslösung angestrebt. Aufgrund der divergierenden Interessen von Regierung und Opposition handelt es sich hierbei häufig um Lösungen auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. Die Politikverflechtung führt somit zu ineffizienten und nicht problemlösungsangemessenen Entscheidungen. Dieser Umstand wird als Politikverflechtungsfalle bezeichnet (Benz et al. 1992; Scharpf 1985).

Während die Politikverflechtung in Deutschland theoretisch, konzeptionell und empirisch umfänglich untersucht wurde, gibt es nur wenige Analysen zur Verwaltungsverflechtung. In der deutschen Politikwissenschaft wurden diese Phänomene weniger ausführlich untersucht. Insbesondere in den 1970er und 1980er Jahren zeigten verschiedene Untersuchungen, in Deutschland u.a. von Renate Mayntz, die Bedeutung des Vollzugs politischer Programme auf. Wie diese Untersuchungen zeigten, scheitert die Implementation politischer Programme nicht selten im administrativen Vollzug, wo es z.B. zu Zielverschiebungen kommt oder politische Programme auf andere Weise unterlaufen werden. Deutlich wurde, dass „gut“ durchdachte und gestaltete politische Programme nicht ausreichen, um zu signifikanten Policy-Veränderungen zu kommen (vgl. Mayntz 1983).

Jörg Bogumil hat in verschiedenen Untersuchungen die Verwaltungsverflechtung als einen wichtigen Erklärungsfaktor für die Modernisierungs- und Reformfähigkeit und das Verwaltungshandeln identifiziert. Vor diesem Hintergrund haben Bogumil u.a. das Konzept der Verwaltungsverflechtung weiter ausgearbeitet und dessen analytischen Mehrwert herausgestellt (Bogumil/Kuhlmann 2022; Bogumil/Gräfe 2024). Hierbei trennen sie die Verwaltungsverflechtung analytisch deutlich von der Politikverflechtung. Mit dem Konzept der Verwaltungsverflechtung werden Interdependenzen zwischen den verschiedenen Verwaltungsebenen und innerhalb der Verwaltungsebenen aufgegriffen. Dementsprechend spielen in diesem Konzept auch Vollzugsbehörden eine größere Rolle als im Konzept der Politikverflechtung. Somit nimmt die Verwaltungsverflechtung analytisch andere Situationen und Problemlagen als die Politikverflechtung in den Blick. Dazu gehören u.a. das Zusammenspiel und auch mögliches Auseinanderfallen von Politikformulierung und Politikimplementation, Kompetenzverschränkungen zwi-

schen Verwaltungen, Mehrfachzuständigkeiten und ein Mangel an Zuständigkeiten, die Funktionen und Dysfunktionen hierarchisch strukturierter administrativer Systeme und das Thema „echte“ Aufgabenkritik (vgl. Bogumil/Gräfe 2024).

Das Konzept der Verwaltungsverflechtung verschiebt den analytischen Fokus von Prozessen der Gesetzgebung und Politikformulierung, die vor allem die Debatte um die Politikverflechtung dominieren, zu Prozessen, in welchen es um die Koordination von Verwaltungsprozessen geht. Diese Koordinationsprobleme haben in den letzten Jahren weiterhin zugenommen. Ein Grund hierfür sind „neue“ Politikfelder, welche einen starken Querschnittscharakter aufweisen, soll heißen die Inhalte vieler verschiedener Politikfelder adressieren. Dazu gehören u.a. die Klimapolitik, die Digitalisierungspolitik, die Asyl- und die Integrationspolitik. Zudem sind Dysfunktionalitäten von Verwaltungsverflechtungen in den Krisen der letzten Jahre, z.B. während der Corona-Pandemie und der Flüchtlingskrise, immer wieder deutlich geworden. Wissenschaftlich ist beim Konzept der Verwaltungsverflechtung für Bogumil u.a. wichtig, Erklärungsfaktoren für die zunehmenden und anhaltenden Koordinationsprobleme im Verwaltungsvollzug zu finden. Wichtig ist ihnen aber auch die Praxisrelevanz der Fragestellung, also welche Maßnahmen ergriffen werden können, um die Abstimmungsprozesse im Verwaltungsvollzug strukturell und prozessual zu verbessern.

Unterschieden werden können die horizontale und vertikale Verwaltungsverflechtung (Bogumil/Gräfe 2024: 423). Die vertikale Verwaltungsverflechtung bezeichnet Interdependenzen zwischen verschiedenen Verwaltungsebenen (z.B. Bund, Ländern und Kommunen), während die horizontale Verwaltungsverflechtung Interdependenzen zwischen gleichrangigen Verwaltungseinheiten bezeichnet. Ferner sind Verwaltungsverflechtungen zwischen Fach- und Querschnittsfunktionen und formelle und informelle Interdependenzen zu betrachten (Bogumil/Kuhlmann 2022; Bogumil/Gräfe 2023). Vor dem Hintergrund der Erkenntnisse empirischer Untersuchungen in den letzten Jahren sind Bogumil u.a. zu der Sichtweise gekommen, dass die Logiken von verschiedenen Verwaltungsebenen und Verwaltungsakteuren gesondert zu analysieren sind.

Spezifische Erklärungsfaktoren für die bestehenden Koordinationsprobleme im Verwaltungsvollzug können u.a. organisationale Eigeninteressen, selektive Perceptionen, Zuständigkeitsfragen, Kompetenzgerangel, Fachbruderschaften und Koordinationskosten sein (Bogumil/Gräfe 2024: 421f., 425ff.). Damit werden bei den potenziellen Erklärungsfaktoren sowohl Macht- als auch Informationsverarbeitungsprozesse adressiert. Im Konzept der Verwaltungsverflechtung spielen vor allem zwei analytische Kategorien eine wichtige Rolle: die Verflechtungsstruk-

tur, bestehend aus Verflechtungsdichte und Verflechtungsorganisation, sowie die Schnittstellenbearbeitung.

Tabelle 1: *Verwaltungsverflechtung als Analysekonzept*

	Verflechtungsstruktur		Schnittstellenbearbeitung
	Verflechtungsdichte	Verflechtungsorganisation	
Untersuchungsgegenstand	Zuständigkeiten (Interdependenzstruktur)	Verfahrensorganisation (Koordinationsstruktur)	Konkrete Bearbeitung der Schnittstellen im Verfahren (Interaktion)
Variablen	Anzahl interdependenter Akteure	Zuständigkeitsverteilung in Verfahren Koordinationsmechanismus Verbindlichkeit der Kooperation Autonomie der Einzelorganisation	Unkoordinierte, sukzessive/simultane/gebündelte Bearbeitung
Typische Problemstellungen	Entscheidungsökonomie der Zusammenarbeit	Z.B. Mehrfachzuständigkeit, fehlende Zuständigkeit, Zuständigkeitswechsel	Z.B. Aktenlauf, fehlendes Fallmanagement, Medienbrüche

Quelle: Übernommen aus Bogumil/Gräfe (2024: 423).

Mit Verflechtungsdichte bezeichnen Bogumil u.a. dabei die Anzahl interdependenter Akteure. Die Verflechtungsdichte steigt mit der Anzahl der Akteure, welche in einer Interdependenzbeziehung stehen. Ausgegangen wird hier davon, dass mit einer höheren Verflechtungsdichte die Koordinationsprobleme zunehmen. Das liegt daran, dass es schwieriger wird, die Verflechtung zu organisieren und dass die Anzahl der Schnittstellen, die bearbeitet werden müssen, zwischen den beteiligten Akteuren ansteigt. Diese analytische Dimension dient in diesem Konzept vor allem zur Identifikation von Interferenzen im Verwaltungshandeln, indem aufgezeigt wird, wo Interdependenzen bestehen bzw. nicht bestehen (vgl. Bogumil/Gräfe 2024: 423f.).

Die Verflechtungsorganisation ist das zweite Element der Verflechtungsstruktur. Sie richtet den Blick auf die Beziehungen zwischen den Akteuren im Vollzug. Hier geht es um die institutionelle Organisation der Interdependenzen. Dabei werden also die formalen und informalen Strukturen der Verwaltungsverflech-

tung betrachtet. Sind die Strukturen z.B. eher zentralisiert oder dezentralisiert, formal oder informal. In diesem Kontext wird u.a. die Verteilung von Zuständigkeiten analysiert. Besondere Probleme können hier Mehrfachzuständigkeiten oder fehlende Zuständigkeiten sein. Zudem müsste in dieser Dimension auch ins Auge gefasst werden, wie die Akteure der Verwaltung ihre Zuständigkeiten interpretieren (vgl. ebd.: 424).

Die zweite analytische Kategorie ist die Schnittstellenbearbeitung. Als Schnittstellen werden hier Stellen bezeichnet, bei denen die verschiedenen am Verwaltungsvollzug beteiligten Organisationen in Interaktion treten. Wie ist z.B. der Informationsaustausch zwischen Verwaltungseinheiten geregelt, wie ist die Kommunikation ausgestaltet? In diesem Kontext stellt sich auch die Frage der Koordinationskosten (vgl. ebd.).

In dem Analysekonzept der Verwaltungsverflechtung identifizieren Bogumil u.a. verschiedene Problemstellungen der Verflechtungsstruktur. Auf einem Kontinuum gibt es dabei zwei extreme Problemlagen, die vollständige Unterflechtung, bei welcher keiner zuständig ist, und die vollständige Überflechtung, bei welcher alle beteiligten Akteure zuständig sind (ebd.: 426f.).

Mit Überflechtung gehen die folgenden Schnittstellenprobleme einher: Sehr hohe Koordinationskosten aufgrund der hohen Verflechtungsdichte. Die Gefahr der Verantwortungsdiffusion ist besonders groß. Soll heißen, dass die Mehrfachzuständigkeit dazu führt, dass sich eine Verwaltungseinheit darauf verlässt, dass eine andere Verwaltungseinheit die Aufgabe wahrnimmt. Zudem können Verwaltungseinheiten in dieser Konstellation versuchen, sich gegenseitig die Aufgabe zuzuschieben, was sowohl der inhaltlichen Qualität als auch der Geschwindigkeit einer Problemlösung abträglich sein kann. Überflechtung kann auch zu einem Mangel an Transparenz und Steuerung führen, da Verantwortlichkeiten sowohl für die Akteure in Politik und Verwaltung als auch in der Gesellschaft (z.B. Bürgerinnen und Bürger und Unternehmen) unklar sind. Zudem besteht hier die Gefahr von ineffizienten Doppelbearbeitungen von Sachverhalten sowie damit verbundenem widersprüchlichen und inkohärenten Verwaltungshandeln (ebd.: 425f.).

Um dieses Problem zu lösen, bestehen verschiedene Optionen:

- Auf Gesetzgebungsebene: Veränderung von Zuständigkeiten wie insbesondere die Entflechtung durch (De-)Zentralisierung
- Unterhalb der Gesetzgebung: Optimierung der Interaktion durch Zentralisierung, Hierarchisierung, Standardisierung, Harmonisierung, simultane

Bearbeitung oder klare Formen der Federführung, einseitige/wechselseitige Anpassung

- Bei Unterflechtung entstehen Probleme wie unkoordinierte Schnittstellen, ein Mangel an Transparenz und Steuerung sowie Doppelbearbeitungen.
- Problemlösungsoptionen bei Unterflechtung sind:
- Veränderung der Zuständigkeiten durch Einführung von formalen Koordinationserfordernissen
- Optimierung der Interaktion durch organisatorische Bündelung, räumliche Zusammenarbeit, übergreifendes Fallmanagement und sensible Bearbeitung

Auch bei der Schnittstellenbearbeitung bestehen verschiedene Problemstellungen, welche die Koordinationskosten in die Höhe treiben. Dazu gehören:

- die Anzahl der Schnittstellen
- Schwierigkeiten bei der Antizipation der Gegenüber
- fehlende Transparenz
- Eigeninteressen, z.B. Anreize für *blame avoidance*
- selektive Perzeptionen, unterschiedliche Auffassungen und Prioritäten
- Inkompatibilität von technischen Systemen und Formaten
- zwischenmenschliche Faktoren (Bogumil/Gräfe 2024)

Insgesamt ist die Verwaltungsverflechtung ein neues Analysekonzept, das in den nächsten Jahren noch weiter ausgebaut werden kann. Die Vielzahl an Feldern sowie an beteiligten Ebenen und Akteuren in der deutschen Verwaltung erfordern umfangreiche Analysen. Es ist wissenschaftlich interessant, weil es den Fokus anders als eben die Politikverflechtung auf den Verwaltungsvollzug legt und somit neue Erkenntnisse verspricht und insbesondere die Interaktion von Verwaltungseinheiten als erklärenden Faktor für den Output der öffentlichen Verwaltung in den Mittelpunkt stellt. Gleichzeitig adressiert es auch Probleme der Schnittstellenbearbeitung und Koordination, welche die alltägliche Verwaltungspraxis signifikant prägen. Insbesondere wird hier ein analytisches Konzept vorgelegt, mit welchem der Fokus auf den Verwaltungsvollzug gelegt wird bzw. in welchem die Rolle der Verwaltung als wichtigem Akteur in politischen Prozessen ernst genommen wird. Somit bildet es einen guten Ansatzpunkt für Erklärungen von Verwaltungshandeln und versucht eine systematische analytische Basis für verwaltungswissenschaftliche Forschung anzubieten.

5. Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung

Den Schwerpunkt der Debatte um Verwaltungsmodernisierung in den letzten Jahren bilden die Themen Digitalisierung, New Work und Agilität. Verwaltungsdigitalisierung umfasst verschiedene Aspekte, welche sich nicht ausschließlich auf die digitale Umsetzung von Dienstleistungen und Prozessen der öffentlichen Verwaltung beziehen. Idealtypisch bezeichnet Digitalisierung in der öffentlichen Verwaltung die Optimierung oder zumindest Verbesserung administrativer Prozesse und nicht nur die digitale Umsetzung von Prozessen. Unter anderem wird dies auch unter dem Begriff der Geschäftsprozessoptimierung diskutiert.

Der Stand der Digitalisierung wird sowohl innerhalb als auch außerhalb der öffentlichen Verwaltung häufig nicht als zufriedenstellend empfunden. Das Online-Zugangsgesetz (OZG) sah die digitale Bereitstellung von 575 Verwaltungsleistungen bis Ende 2022 vor. Dieses Ziel wurde nicht erreicht. Zudem wird am OZG häufig auch kritisiert, dass es wirklich nur einen digitalen Onlinezugang vorsieht und somit nie aus der Perspektive einer Ende-zu-Ende-Digitalisierung mit digitalem Frontend, Backend und Rückkanal gedacht war. Medienbrüche, die ein häufiger Grund für Ineffizienz und geringe Akzeptanz der Digitalisierung sind, widersprechen dem OZG somit nicht. Damit geht aber auch das größte Effizienzpotenzial der Verwaltungsdigitalisierung im Sinne der vollständigen Digitalisierung administrativer Prozesse verloren. Häufig wurde nur ein digitales Frontend etabliert, welches als *Window Dressing* der Digitalisierung betrachtet werden kann (vgl. Bogumil et al. 2022).

Bogumil u.a. haben die Verwaltungsdigitalisierung in den letzten Jahren in verschiedenen Verwaltungsbereichen untersucht. So wurde die Verwaltungsdigitalisierung unter anderem in Bürgerämtern, in Sozialverwaltungen und in der Bauverwaltung untersucht. Wie die Untersuchungen aufzeigen, bestehen verschiedene Hindernisfaktoren für die Digitalisierung öffentlicher Verwaltung (Bogumil et al. 2019; Gräfe et al. 2024). Ein Hinderungsgrund ist dabei die Zersplitterung der Zuständigkeiten in der Verwaltungsdigitalisierung. So sind in die Digitalisierung der Bundesverwaltung, die Verwaltungen der 16 Bundesländer, die Kommunalverwaltungen und noch zahlreiche andere Akteure wie die IT-Dienstleister von Ländern und Kommunen und privatwirtschaftliche Unternehmen involviert.

Die Geschäftsprozessoptimierung scheitert mitunter an der komplexen Struktur der Zuständigkeitsverteilung. Rechtliche Vorgaben werden häufig auf europäischer Ebene und Bundesebene, teilweise auch auf Länderebene gestaltet. Durchgeführt werden die auf diesen Ebenen im erheblichen Ausmaß bestimmten

Gesetze von Vollzugsbehörden auf Länder- oder kommunaler Ebene. Die Vollzugsverwaltungen, in welchen sich die administrativen Prozesse dann abspielen, haben also nicht auf den gesamten Prozess der Gestaltung ihrer Verwaltungsverfahren Einfluss. Auf den unterschiedlichen administrativen Ebenen kann somit immer nur eine Teiloptimierung von Verwaltungsverfahren stattfinden, aber in der Regel kann nicht der gesamte Prozess optimiert bzw. verbessert werden.

Die Zersplitterung der Zuständigkeiten hat zudem zu einer breiten Vielfalt digitaler Anwendungen in der öffentlichen Verwaltung geführt. Die digitale Verwaltung bildet folglich die fragmentierten Offline-Verwaltungsstrukturen nach. In 16 Bundesländern können somit mitunter vollkommen unterschiedliche digitale Anwendungen für die gleiche Aufgabe zur Anwendung kommen und ähnlich stellt sich die Situation auf kommunaler Ebene dar. Ebenso haben Bund, Bundesländer und Kommunen Strategien im Bereich Digitalisierung und Informationstechnik entwickelt, die nicht untereinander abgestimmt sind. Bezüglich der Zersplitterung der digitalen Anwendungen ist die Lösung aber nicht zwangsläufig die Nutzung einer einzelnen digitalen Anwendung; diese schafft häufig einseitige Abhängigkeiten von einzelnen Anbietern. Der Nationale Normenkontrollrat hat in den letzten Jahren immer wieder propagiert, dass interoperable Lösungen benötigt werden, welche auf gemeinsamen rechtlichen und technischen Standards basieren. Zudem bestehen nicht selten bereits gute digitale Anwendungen in der öffentlichen Verwaltung. Diese sind aber häufig isoliert und werden nicht auf andere Verwaltungen transferiert (Hertie School Centre for Digital Governance/McKinsey & Company 2021; NKR 2023, 2024). Hier stellt sich die Frage, wie die Setzung von rechtlichen und technischen Standards zukünftig in einem föderalen System gelingen kann. Welche institutionellen Strukturen werden hierfür benötigt, z.B. eine echte Agentur für Digitalisierung, wie sie andere Länder haben. Oder können die immer wieder diskutierten reinen Digitalministerien bzw. ein reines Ministerium für Digitalisierung im Bund einen Beitrag leisten? Welche Zuständigkeiten und Ressourcen würde eine solche Einrichtung benötigen, um effektiv und effizient agieren zu können? Wie können zudem bestehende und funktionierende digitale Lösungen effektiv und effizient skaliert werden? Wie können die relevanten Akteure dazu bewegt werden, eine Institution, wie eine Agentur für Digitalisierung, einzurichten und dann auch noch im Wettbewerb mit anderen Politikfeldern mit angemessenen Ressourcen auszustatten?

Die zahlreichen bestehenden Medienbrüche führen häufig zu einer Dualität von analogen und digitalen Prozessen. Das bedeutet in der Praxis nicht selten Mehrarbeit für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der öffentlichen Verwaltung (Gräfe et al. 2024: 160f., 177f.). Dies führt mitunter auch zu einer Delegitimierung

der Digitalisierung, da die versprochenen Effizienzgewinne ausbleiben und die unvollständige Digitalisierung nicht selten auch noch zu Mehrarbeit führt. Somit erhöht sich die Skepsis des Verwaltungspersonals gegenüber Digitalisierungsbestrebungen, was insbesondere das Veränderungs- und Akzeptanzmanagement für Modernisierungsprozesse erschwert. Es gibt zwar umfangreiche Konzepte zum Veränderungs- und Akzeptanzmanagement; es stellt sich jedoch die Frage, wie diese in die Praxis gebracht werden können und auch ob diese im Kontext der öffentlichen Verwaltung immer praxistauglich sind oder ggf. besser angepasst werden müssten. Veränderungs- und Akzeptanzmanagement dürfen nicht nur rein symbolischen Charakter haben. Sie müssen ernst genommen werden und auch wirklich einen Mehrwert, im Sinne einer höheren Legitimation von Modernisierungsprozessen, schaffen. Zudem stellt sich die Frage, wie bewirkt werden kann, dass sich Akteure in Politik und Verwaltung von der unvollständigen Verwaltungsdigitalisierung hin zu einer in der Regel vollständigen Verwaltungsdigitalisierung bewegen, wodurch sich die Legitimation bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für die Digitalisierung der Verwaltung erhöht.

Weiterhin konnte aufgezeigt werden, dass der Digitalisierungsprozess nicht selten durch einen Mangel an Ressourcen geprägt ist. Wie jeder Modernisierungsprozess ist auch die Digitalisierung dadurch beeinflusst, dass zunächst einmal ein Mehraufwand an Arbeit zum Beispiel für die Analyse von Prozessen und die technische Umsetzung anfällt. Diese Gemengelage führt auch dazu, dass empirische Untersuchungen häufig aufzeigen, dass das Verwaltungspersonal selbst nicht mit dem aktuellen Stand der Verwaltungsdigitalisierung zufrieden ist (vgl. Gräfe et al. 2024: 152). Verwaltungsdigitalisierung ist eine Form von Verwaltungsreformpolitik bzw. Verwaltungsmodernisierungspolitik. Derartige *Policies* sind für die Politik tendenziell unter Machtaspekten wenig attraktiv bzw. eignen sich nur eingeschränkt als Wahlkampfthemen, da das Konfliktpotenzial zu gering ist und das Thema verwaltungstechnisch komplex ist. Deshalb ist es öffentlich auch schwerer kommunizierbar. Auch hier stellt sich die Frage, wie das Thema dauerhaft institutionalisiert werden kann, damit die Digitalisierung dauerhafte Promotoren hat.

Gleichwohl haben die Untersuchungen von Bogumil u.a. auch aufgezeigt, dass ohne die Digitalisierung von Prozessen die steigende Aufgaben- und Regelungsdichte in der öffentlichen Verwaltung kaum zu bewältigen wäre. Aufgrund der demografischen Veränderungen lassen sich die steigende Aufgaben- und Regelungsdichte kaum noch durch zusätzliches Personal – dessen Rekrutierung zusehends schwieriger wird – alleine lösen. Die bereits genannten Faktoren

führen aber dazu, dass die Effizienz- und Effektivitätsgewinne noch nicht im gewünschten Ausmaß spürbar sind (ebd.: 177ff.).

Bei Leistungen, welche bereits digital angeboten werden, besteht mitunter eine Nutzungslücke. Exemplarisch kann dies am Online-Ausweis aufgezeigt werden. Nur 14 % der für den E-Government-Monitor 2023 befragten Bürgerinnen und Bürger gaben an, den Online-Ausweis bereits genutzt zu haben. Dabei besteht eine deutliche Diskrepanz zu den Angaben der Befragten bezüglich der Bereitschaft zur Nutzung von Online-Diensten. Immerhin geben 65 % der Befragten an, dass sie, sobald Dinge online erledigt werden können, den digitalen Weg bevorzugen würden. 71 % der Befragten sehen in der digitalen Abwicklung von Behördendiensten sogar einen deutlichen Vorteil gegenüber dem analogen Weg (Initiative D21 2023). Wenn es um die Nutzung von z.B. dem Online-Ausweis geht, hilft ein Blick nach Estland, um erste Evidenz zu bekommen, warum dort die sogenannte Bürgerkarte als äquivalentes Tool erfolgreicher ist. Ein Grund dafür ist, dass die Bürgerkarte im Gegensatz zum Online-Ausweis für wesentlich mehr Interaktionen verwendet werden kann. Der deutsche Online-Ausweis ist dagegen fast ausschließlich für Interaktionen mit der öffentlichen Verwaltung verwendbar. Die meisten Bürgerinnen und Bürger interagieren aber vergleichsweise selten mit der öffentlichen Verwaltung, häufig sogar im Abstand von mehreren Jahren. Die Bürgerinnen und Bürger in Estland interagieren auch nicht häufiger mit der öffentlichen Verwaltung. Die estnische Bürgerkarte ist aber auch für Interaktionen im wirtschaftlichen Umfeld und anderen Bereichen nutzbar. Die estnische Bürgerkarte ist nicht nur Personalausweis, sondern auch Führerschein, Versicherungskarte, Büchereiausweis und Treue-Karte im Supermarkt. Sie wird auch zur Online-Wahl und zur digitalen Abgabe der Steuererklärung verwendet (vgl. Kersting 2018a, 2018b). Allgemein kann sie auch für Finanztransaktionen verwendet werden. Dadurch erhöht sich die Nutzungsfrequenz und die Erfahrung im Umgang mit dem Ausweis deutlich. Die Bürgerkarte ist mehr oder weniger ein Alltagsgegenstand für die Bürgerinnen und Bürger Estlands geworden.

Zudem ist Estland besonders weit fortgeschritten bei der sogenannten antragslosen Verwaltung. In Estland erhalten die Bürgerinnen und Bürger proaktiv beim Eintreten bestimmter Lebensereignisse, wie z.B. der Geburt, die damit zusammenhängenden Leistungen, sie müssen die Leistungen also gar nicht selbst beantragen. Voraussetzung dafür sind funktionierende, miteinander verschränkte Systeme des Datenaustauschs. Dabei steht die Datensouveränität der Bürgerinnen und Bürger im Mittelpunkt, die selbst entscheiden können, für welche Dienstleistungen die Nutzung ihrer Daten freigegeben ist, und die auch einsehen können, wofür die Verwaltung ihre Daten verwendet. Eine Voraussetzung für die antrags-

lose Verwaltung in Deutschland wäre die erfolgreiche Registermodernisierung, deren Fortschritt jedoch auf sich warten lässt (vgl. Hertie School Centre for Digital Governance/Nortal 2023; McKinsey & Company 2017). Hier stellt sich die Frage, wie die Registermodernisierung in den kommenden Jahren möglichst schnell gelingen kann. Zudem gilt es zu untersuchen, ob und wie sich proaktive Verwaltungsleistungen in der deutschen Verwaltung etablieren.

Wir müssen es nicht wiederholen: Die Verwaltungsdigitalisierung ist derzeit der zentrale Modernisierungsstrang in der öffentlichen Verwaltung. Die Frage, wie die Institutionalisierung von (Verwaltungs-)Digitalisierungspolitik gelingen kann, kann als entscheidende Zukunftsfrage bezeichnet werden. Sie ist Voraussetzung für die Setzung von rechtlichen und technischen Standards und die Etablierung einer dauerhaften „Lobby“ für das Themenfeld Verwaltungsdigitalisierung. Wären eine Digitalisierungsagentur oder ein Digitalministerium sinnvolle Wege der Institutionalisierung? Ebenso stellt sich die Frage, wie die Skalierung bereits bestehender digitaler Lösungen in der öffentlichen Verwaltung gelingen kann. Eine weitere Frage ist, wie das Akzeptanz- und Veränderungsmanagement in der öffentlichen Verwaltung besser als bisher gelingen kann. Sollte Deutschland wirklich eines Tages den Weg zu einer zumindest in Teilen antragslosen Verwaltung gehen wollen, stellt sich zudem die Frage danach, wie die Registermodernisierung effektiv und effizient umgesetzt und wie der teils fehlgeleitete Eifer im wichtigen, aber oft verhindernd wirkenden Thema Datenschutz in konstruktive Bahnen gelenkt werden kann.

6. Repräsentative Verwaltung

Wird in der verwaltungswissenschaftlichen Forschung über Personal gesprochen, dann liegt der Fokus auf Themen wie der Attraktivitäts- und Rekrutierungslücke des öffentlichen Dienstes, einer abnehmenden Legitimation und zunehmenden Anfeindungen der Bediensteten, Auswirkungen und Reform des überkommenen Laufbahnsystems sowie ganz grundlegend der „Verwaltungskultur“, welche für ein zeitgemäßes Verwaltungshandeln grundlegend geändert werden müsste. Das Thema Repräsentativität der Verwaltung wird zwar adressiert (Maravić/Dudek 2013; Siegel 2015; Bührmann/Schönwälder 2017; Ette et al. 2021), aber im Wesentlichen scheint die Grundhaltung zu sein, dass die Festschreibung des Leistungsprinzips in Art. 33 Abs. 2 GG eine weitere Debatte erübrigen würde.

Nach Sichtung der Literatur kann jedoch behauptet werden, dass eine die Zusammensetzung der Gesellschaft stärker spiegelnde Verwaltung nicht nur nor-

mativ erstrebenswert wäre, da sie Ausdruck von Diskriminierungsfreiheit, Chancengleichheit und Teilhabe (*equity*) aller Menschen in der Verwaltung wäre. Sie könnte auch ein Lösungsbeitrag für eine ganze Reihe der oben genannten Probleme sein: Die Chancen stehen gut, dass eine derart aufgestellte Verwaltung leichter auf die ganze Breite des in der Gesellschaft verfügbaren Personalpools zugreifen könnte (Ette et al. 2021: 21f.; Sievert et al. 2020: 2). Auch wird angenommen, dass gemischte Teams durch eine Vielfalt an Fähigkeiten und durch „knowledge linkage“ (Eckardt 2021) effizienter und effektiver arbeiten und schließlich ihr Handeln durch die angemessene Repräsentation aller Gruppen auch als legitimer erachtet würde. Dies wären schon mehr als genug Gründe, um sich auch verwaltungswissenschaftlich mit passiver, aktiver und symbolischer Repräsentation auseinander zu setzen (vgl. im Überblick Dinhof et al. 2022).

Die Gründe für die prekäre Umsetzungspraxis – jenseits von politischen Willenserklärungen und empirisch sowie theoretisch freischwebenden Vorzeigeprojekten – sind wissenschaftlich an sich schon spannend. Die Umsetzung der öffentlichen Verlautbarungen scheitert regelmäßig an unzureichenden Daten, fehlenden Konzepten und vermutlich auch dem Widerstand von interessengeleiteten Akteurinnen und Akteuren. Denn Repräsentativität ist das Gegenteil von Repräsentation. Es geht gerade nicht darum, die Präsenz bestimmter Gruppen auf bestimmten Hierarchieebenen oder in ausgewählten Verwaltungsbereichen zu maximieren. Grundgesetz und Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG) sind hier vorbildgebend, hier werden stets alle Menschen eingeschlossen und mögliche Diskriminierungsgründe gemeinsam und ohne Priorisierung genannt. Eine Hierarchisierung von Schutzwürdigkeiten oder die Maximierung der Repräsentation einer Gruppe jenseits ihrer objektiven Förderbedürftigkeit widersprechen diesem Grundsatz.

Aber was wissen wir gesichert über die Zusammensetzung der Beschäftigten im öffentlichen Dienst? Die einschlägigen amtlichen Statistiken weisen neben hoch aggregierten Daten zu Alter, Geschlecht und Behinderung keine weiteren Merkmale zur Charakterisierung der Mitarbeitenden auf. Die Berichte zur Gleichstellung in obersten Bundesbehörden und den Ländern, Integrationsberichte sowie neuere Befragungsdaten (siehe Diversität und Chancengleichheit Survey, Ette et al. 2021) bringen etwas mehr Licht ins Dunkel. Ein derzeit laufendes Forschungsprojekt unter Leitung von Jörg Bogumil verspricht hier

tiefergehende Einblicke.¹ Der Forschungsbedarf soll hier nur exemplarisch an den beiden Dimensionen Geschlecht und Herkunft verdeutlicht werden.

Bezogen auf das Geschlecht hat sich die bereits vor 40 Jahren konstatierte Feminisierung der Verwaltung durchgesetzt. Der öffentliche Dienst ist mit einem Frauenanteil von 58,3 % weiblich geprägt, auch in den obersten Bundesbehörden sind Frauen mit 55 % leicht überrepräsentiert. Frauen sind in Führungspositionen nach wie vor unterrepräsentiert – für die obersten Bundesbehörden wird 2023 ein Anteil von 43 % ausgewiesen, dieser nimmt im Schnitt pro Jahr um einen Prozentpunkt zu (Ebinger et al. 2018: 393).

Diese hoch aggregierten Daten verschleiern jedoch die extreme Unterschiedlichkeit der Situation in den Verwaltungsebenen und Aufgabenbereichen. So sind Männer auf Bundesebene, Frauen auf Landes- und Kommunalebene sowie bei den Sozialversicherungen überrepräsentiert. Der Männeranteil wird wesentlich vom Bereich Öffentliche Sicherheit und Verteidigung gestützt (nur 13 % der militärischen Bundeswehrangehörigen sind Frauen). Außerdem dominieren Männer in den personell eher kleinen technischen Dienstleistungsbereichen (Wohnungswesen und Städtebau, Energie-/Wasserwirtschaft, Gewerbe, Dienstleistungen und dem Verkehrs- und Nachrichtenwesen). Frauen dominieren deutlich in den personalstarken Bereichen soziale Sicherung, Familie und Jugend, Arbeitsmarktpolitik, Gesundheit, Umwelt, Sport und Erholung, Schulen und Hochschulen sowie in politischer Führung und zentraler Verwaltung, im Rechtsschutz und der Finanzverwaltung (Statistisches Bundesamt 2024). Die Geschlechterverhältnisse erscheinen damit nicht zufällig ungleich verteilt zu sein: Es sind die Verwaltungsbereiche mit intensivem Kundinnen- und Kundenkontakt, welche weiblich geprägt sind; männlich geprägt sind technische Bereiche mit eher geringem oder ohne Kundinnen- bzw. Kundenkontakt. Noch spannender ist, dass sich zwischen 2011 und 2021 in einer deutlichen Mehrheit der Bundesländer der Abstand zwischen unterrepräsentiertem und überrepräsentiertem Geschlecht deutlich vergrößerte, die Repräsentativität auf der Dimension Geschlecht also weiter abnahm (siehe IntMK 2024).

Schon diese wenigen Eckdaten weisen auf einen in dieser aufgeklärten Zeit frappierend wirkenden Sachverhalt hin: Verwaltung ist deutlich stärker geschlechtersegregiert, als dies die aggregierten Zahlen suggerieren. Das grundlegende Ziel der passiven Repräsentativität der Geschlechter (vgl. UNDP 2021: 20) wird in den einzelnen Verwaltungsbereichen nicht nur verfehlt, es rückt auch in

1 <https://www.boeckler.de/de/suchergebnis-forschungsfoerderungprojekte-detailseite-2732.htm?projekt=2023-616-4>

immer weitere Ferne. Förderpolitiken scheinen die unterschiedlichen Disproportionalitäten nicht zu berücksichtigen und mit Blick auf das Gesamtsystem auch nicht zu funktionieren. Wie kann das sein, in dieser aufgeklärten Zeit? Warum setzen sich einfache und zielführende Regelungen wie jene im progressiven Hamburgischen Gleichstellungsgesetz (HmbGleiG) nicht bundesweit durch, welches geschlechtsneutral den „Vorrang des unterrepräsentierten Geschlechts“ vorgibt und somit grundsätzlich auf die Verhinderung von Fehlförderungen abzielt.

Der zweite große Eckpunkt einer repräsentativen Verwaltung ist die berufliche Integration von Menschen mit Migrationsgeschichte. Auch hier warten offensichtlich zahlreiche verwaltungswissenschaftliche Fragestellungen auf ihre Beantwortung. Im Jahr 2021 hatten knapp 15 % der Mitarbeitenden im öffentlichen Dienst einen Migrationshintergrund. In der gesamten Erwerbsbevölkerung war dies bei knapp 26 % der der Fall. Den höchsten Anteil an Mitarbeitenden im öffentlichen Dienst mit Migrationsgeschichte weist Baden-Württemberg (20,6 %) auf, gefolgt von Hessen (19,2 %) und Hamburg (19,1 %). In Sachsen (5,9 %), Schleswig-Holstein (9,4 %) und Niedersachsen (11,2 %) liegen die Anteile am niedrigsten. Diese Unterschiede erklären sich weder aus den Anteilen in der Gesamtbevölkerung noch durch die sonstigen Arbeitschancen. Gleichzeitig fehlen Analysen, welche jenseits der abstrakten Zahlen die tatsächliche Verfügbarkeit und Beschäftigungsfähigkeit für qualifizierte Tätigkeiten im öffentlichen Dienst in den Vergleichsgruppen ermitteln.

Ein genauerer Blick wirft jedoch tieferliegende Fragen auf: Nach Definition des Statistischen Bundesamtes hat eine Person einen „Migrationshintergrund im weiteren Sinne“, wenn sie selbst oder mindestens ein Elternteil die deutsche Staatsangehörigkeit nicht durch Geburt besitzt. Die Schwächen dieser Definition sind hinlänglich diskutiert. Der ausschließliche Fokus auf die ersten beiden Generationen (selbst zugewandert, Eltern zugewandert) unterschätzt somit den Anteil der Personen mit Zuwanderungsgeschichte in der Gesellschaft wie auch in der Verwaltung systematisch und zunehmend. Die derzeitige Hoffnung des öffentlichen Dienstes liegt stark auf der gut ausgebildeten dritten migrantischen Generation, die jedoch nach der offiziellen Definition gar keine Personen mit Migrationshintergrund sind. Hieraus ergibt sich eine definitorische Fragestellung: Wie (und wie lange) wollen wir den Migrationshintergrund zurückverfolgen und entsprechend berücksichtigen? Das Berliner Partizipationsgesetz (§ 3 Abs. 1 Part-MiG) zeigt, wie schwierig die praktische Beantwortung dieser Frage ist: Neben „Personen mit Migrationshintergrund“ sind laut Gesetz Personen mit Migrationsgeschichte förderungswürdig,

„Personen, die rassistisch diskriminiert werden und Personen, denen ein Migrationshintergrund allgemein zugeschrieben wird. Diese Zuschreibung kann insbesondere an phänotypische Merkmale, Sprache, Namen, Herkunft, Nationalität und Religion anknüpfen.“ (Landtag Berlin 2021: 33)

Als Datengrundlage wird jedoch die Anzahl der Beschäftigten mit Migrationshintergrund auf freiwilliger Basis erhoben. Welche ethischen, anreiztechnischen, praktischen und methodischen Fragestellungen diese Vermischung von harten Herkunftsindikatoren, wahrgenommenen Migrationseffekten und Fördertatbeständen aufwirft, ist derzeit kaum abzuschätzen.

Noch grundsätzlicher stellt sich die Frage, warum hier wiederum mit großem Aufwand eine weitere gruppenspezifische Regelung gesucht wurde, anstatt den Katalog der als relevant zu erachtenden Merkmale bspw. in Anknüpfung an Art. 3 Grundgesetz, das Allgemeine Gleichbehandlungsgesetz (§ 1 AGG) oder die Europäische Menschenrechtskonvention (§ 14 EMRK) grundsätzlich zu definieren und eine tatsächlich die Gesellschaft abbildende, repräsentative Verwaltung anzustreben. Dass es durchaus möglich ist, bessere Daten als Grundlage für eine solche Politik zu generieren, zeigt die internationale Praxis (vgl. Balestra/Fleischer 2018).

Dass ein klares Bekenntnis zur Repräsentativität der Verwaltung per se und eine darauf aufbauende, konsistente Umsetzung einen wesentlichen Beitrag zur Bewältigung von Schlüsselproblemen der deutschen Verwaltung liefern kann, erscheint unstrittig. Die Krux liegt in der Ausgestaltung und Vermittlung einer konsensfähigen und umsetzungstauglichen Konzeption. Verwaltungswissenschaftliche Forschung erscheint hier hilfreicher denn ideologisch verbrämte Forderungen. Dies fängt bereits bei der Zielsetzung an: Da sich unsere Gesellschaft auf bestimmten Dimensionen sehr dynamisch verändert, könnte das Ziel der Repräsentativität in der jeweils aktuellen Rekrutierungskohorte ein gangbarer Weg sein. Gleich mehrere Gründe sprechen für ein solches Vorgehen: Die Mitarbeitenden verbleiben üblicherweise ihr gesamtes Arbeitsleben im öffentlichen Dienst, „historische“ Personalentscheidungen determinieren dementsprechend die heutige Personalstruktur. Klagen über eine zu langsame Veränderung verkennen dies ebenso wie die Tatsache, dass insbesondere der Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund, wie auch jener mit abweichender Gruppenidentität, minoritärem Glaubensbekenntnis oder Behinderung stetig wächst, es sich bei Repräsentativität folglich um ein *moving target* handelt.

Gleichzeitig zeigt ein Blick auf die Alterspyramide der Beschäftigten, dass in den kommenden 20 Jahren ein massiver Personalaustausch mit großem Potential zur Veränderung stattfinden wird. Angesichts der Schwierigkeiten, überhaupt

genügend qualifizierte Bewerberinnen und Bewerber aus den jeweils unterrepräsentierten Gruppen gewinnen zu können (Informatikerinnen, Elementarpädagogen, Menschen mit Migrationshintergrund im höheren Verwaltungsdienst etc.), erscheint die Zielstellung, in jeder neu aufgenommenen Generation die aktuelle Gesellschaft abzubilden, als immer noch ehrgeizige Benchmark. Die Rekrutierungspraxis wäre so jedoch tatsächlich nicht-diskriminierend, zumindest gegenüber fassbaren gesellschaftlichen Gruppen, was Legitimitätsprobleme von vorneherein minimiert. Gleichzeitig würden verwaltungsinterne Spannungen minimiert, da Mitarbeitende weniger durch selektive Förderprogramme benachteiligt würden, welche Veränderungen jenseits der natürlichen Fluktuation durchzusetzen versuchen. Das durch ungleich verteilte Ausbildungsabschlüsse und Karrierewege entstehende „Spannungsverhältnis zwischen der funktionalen Erfordernis [sic!] der Rekrutierung der fachlich ‚richtigen‘ Mitarbeiter und der normativen Forderung nach Repräsentativität“ (Grohs 2012: 103) würde abgemildert und die Risiken negativer Langzeiteffekte verzerrender Personalpolitiken eliminiert. Die vielfältigen offenen Fragen der Konzeption und Umsetzung eines zukünftigen Modells sind eine verwaltungswissenschaftliche Zukunftsaufgabe.

7. Die Lücken (Zusammenfassung)

Jörg Bogumil hat im Laufe seiner langen Tätigkeit als Verwaltungswissenschaftler eine nahezu unüberschaubare Breite von Forschungsthemen bearbeitet. Jedes einzelne wurde empirisch und praxisnah adressiert. Gute Forschung bildet immer auch den Ansatzpunkt für neue Fragestellungen und somit weitere Forschungsthemen. Ausgehend von Jörg Bogumils Forschungen haben wir in diesem Beitrag deswegen eine lose Reihe von Forschungsfragen aufgegriffen, denen sich die verwaltungswissenschaftliche Forschung verstärkt widmen sollte. Als Verwaltungspraktiker liegt uns dabei vor allem die Praxisrelevanz dieser Fragestellungen bzw. der damit verbundenen wissenschaftlichen Forschung am Herzen. Unabhängig von politischen Themenzyklen ist die praktische Modernisierung der Verwaltung wesentlich nicht nur als Standortfaktor, sondern für das Funktionieren des Gemeinwesens als Ganzem. Eine gut funktionierende Verwaltung ist elementar für die Legitimation des Staates, für die Bereitschaft zur Partizipation und zur Verteidigung der rechtstaatlichen und demokratischen Werte. Sie sichert so auch mittelbar gute Rahmenbedingungen für Wirtschaft und Bürgerinnen und Bürger.

Die vier von uns herausgegriffenen Themenfelder erscheinen uns wichtig. Sie sind jedoch nur exemplarisch zu verstehen, als Beispiele dafür, welches Potenzial

in der Auseinandersetzung mit den Arbeiten von Jörg Bogumil liegt. Sie sind wie ein Kompass, der stets auf ein praktisches Verwaltungsproblem weist. Statt dieser hätten wir hier auch Fragen der Verwaltungsführung und daraus resultierenden Verwaltungskultur, der Dominanz politischer Rationalität in der Verwaltungssteuerung, dem Steuerungsmedium „Recht“ in der Verwaltung, Transformationsmanagement oder eben der Lücke zwischen Verwaltungsforschung und Verwaltungspraxis aufwerfen können. Lücken gibt es wahrlich genug.

Als Verwaltungs(modernisierungs)praktiker wissen wir die Arbeiten von Jörg Bogumil zu schätzen, eben weil er nicht nur diese Lücken sucht, sondern immer auch die praktische Verwertbarkeit wissenschaftlicher Forschung im Blickpunkt hat. Er hat das Privileg, als Verwaltungswissenschaftler frei forschen zu dürfen, immer als Aufgabe verstanden, die Verwaltung zu unterstützen und wenn möglich zu verbessern. Er hat sich der Sisypusarbeit verschrieben, Politik und Verwaltungsführungen die Erkenntnisse verwaltungswissenschaftlicher Forschung näher zu bringen. Für diesen unermüdlichen Einsatz gebührt ihm höchste Anerkennung. Denn auch wenn es mehr als unmodisch ist: Die Verwaltungswissenschaft muss, wenn sie eine Existenzberechtigung haben will, auch zukünftig praxisorientierte Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler hervorbringen, die sich lösungsorientiert mit den Problemen unserer Verwaltungen auseinandersetzen.

Literatur

- Balestra, Carlotta/Fleischer, Lara (2018): *Diversity statistics in the OECD: How do OECD countries collect data on ethnic, racial and indigenous identity?* Paris: OECD (OECD Statistics Working Papers, 2018/09).
- Benz, Arthur/Scharpf, Fritz W./Zintl, Reinhard (1992): *Horizontale Politikverflechtung. Zur Theorie von Verhandlungssystemen*. Campus: Frankfurt/New York.
- Bogumil, Jörg (2004): Ökonomisierung der Verwaltung. Konzepte, Praxis, Auswirkungen und Probleme einer effizienzorientierten Verwaltungsmodernisierung. *Politische Vierteljahresschrift* (Sonderheft 34): 209–231.
- Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Heinze, Rolf G./Gerber, Sascha/Gräf, Ilse-Dore/Jochheim, Linda/Schickentanz, Maren/Wannöfel, Manfred (2013): *Modernisierung der Universitäten. Umsetzungsstand und Wirkungen neuer Steuerungsinstrumente*. Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg/Burgi, Martin/Kuhlmann, Sabine/Hafner, Jonas/Heuberger, Moritz/Krönke Christoph (2018): *Bessere Verwaltung in der Migrations- und Integrationspolitik. Handlungsempfehlungen für Verwaltungen und Gesetzgebung im föderalen System*. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg/Gerber, Sascha/Vogel, Hans-Josef (2022): *Verwaltung besser machen. Vorschläge aus Wissenschaft und Praxis*. Bochum: ZEFIR (ZEFIR-Materialien, Bd. 19). DOI: 10.46586/rub-ze-fir.218.191.

- Bogumil, Jörg/Gräfe, Philipp: *Digitalisierung der kommunalen Sozialverwaltung. Eine Untersuchung am Beispiel des Kreises Recklinghausen*. Bochum: ZEFIR (ZEFIR-Materialien, Bd. 21). DOI: 10.46586/rub.zefir.242.219.
- Bogumil, Jörg/Gräfe, Philipp (2024): Verwaltungsverflechtungen im föderalen System. *Politische Vierteljahresschrift* 65 (3): 417–446. DOI: 10.1007/s11615–023–00525–8.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K. (2007): *10 Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2020): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. Wiesbaden: Springer VS.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2022): Verwaltungsverflechtung als „missing link“ der Föderalismusforschung: Administrative Bewältigung der Flüchtlingskrise im deutschen Mehrebenensystem. *dms – der moderne staat* 15 (1): 1–25.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine/Gerber, Sascha/Schwab, Christian (2019): *Bürgerämter in Deutschland. Organisationswandel und digitale Transformation*. Baden-Baden: Nomos.
- Bührmann, Andrea D./Schönwälder, Karen (2017): Public organisations and diversity: approaches to an under-researched topic. *Journal of Ethnic and Migration Studies* 43 (10): 1635–1643. DOI: 10.1080/1369183X.2017.1293588.
- Cohen, Michael D./March, James G./Olsen, Johan P. (1972): A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly* 17 (1): 1–25. DOI: 10.2307/2392088.
- Dinhof, Katharina/Ebinger, Falk/Willems, Jurgen (2022): Die Perspektive der Bürger:innen zu repräsentativer Bürokratie in Deutschland. *Verwaltung & Management* 28 (4): 161–167. DOI: 10.5771/0947–9856–2022–4–161.
- Ebinger, Falk (2013): *Wege zur guten Bürokratie. Erklärungsansätze und Evidenz zur Leistungsfähigkeit öffentlicher Verwaltungen*. Baden-Baden: Nomos
- Ebinger, Falk/Bogumil, Jörg (2008): Grenzen der Subsidiarität – Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern. In: Angelika Vetter und Hubert Heinelt (Hrsg.): *Lokale Politikforschung heute*, 165–196. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ebinger, Falk/Lux, Nicolas/Kintzinger, Christoph/Garske, Benjamin (2018): Die Deutsche Verwaltungselite der Regierungen Brandt bis Merkel II. Herkunft, Zusammensetzung und Politisierung der Führungskräfte in den Bundesministerien. *der moderne staat* 11 (2): 389–411. DOI: 10.3224/dms.v11i2.01.
- Eckardt, Steffen (2021): Bridging the citizen gap: Bureaucratic representation and knowledge linkage in (international) public administration. *Governance* 34 (2): 295–314. DOI: 10.1111/gove.12494.
- Ette, Andreas/Straub, Sophie/Weinmann, Martin/Schneider, Norbert F. (Hrsg.) (2021): *Kulturelle Vielfalt der öffentlichen Verwaltung. Repräsentation, Wahrnehmung und Konsequenzen von Diversität*. Leverkusen: Barbara Budrich. DOI: 10.3224/84742454.
- Gerber, Sascha (2019): *Neue Steuerungsinstrumente in einer funktionalen Selbstverwaltung – Implementierung und Performanzwirkungen formelgebundener Mittelvergabeverfahren in deutschen Universitäten*. Bochum. <https://hss-opus.ub.rub.de/opus4/frontdoor/index/index/year/2019/docId/6647>
- Gräfe, Philipp/Wehmeier, Liz M./Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2024): *Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. Baden-Baden: Nomos.

- Grohs, Stephan (2012): Die verwaltungswissenschaftliche Perspektive auf Demokratie. In: Breitmeier, Helmut (Hrsg.): *Politikwissenschaft, Verwaltungswissenschaft, Soziologie: eine interdisziplinäre Einführung*, 91–114. Hagen: Fernuniversität Hagen.
- Grohs, Stephan/Bogumil, Jörg (2009): Von Äpfeln, Birnen und Neuer Steuerung: Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Reformprojekten in Hochschulen und Kommunalverwaltungen. In: Bogumil, Jörg/Heinze, Rolf G. (Hg.): *Neue Steuerung von Hochschulen. Eine Zwischenbilanz*, 139–149. Berlin: edition sigma.
- Hertie School Centre for Digital Governance/ McKinsey & Company (2021): *Und es geht doch! Wie die Skalierung digitaler Innovationen in der Verwaltung gelingt*. https://hertieschool-f4e6.kxcdn.com/fileadmin/2_Research/2_Research_directory/Research_Centres/Centre_for_Digital_Governance/5_Papers/Other_papers/StudieUnd_es_geht_dochupdate.pdf.
- Hertie School Centre for Digital Governance/Nortal (2023): *Proaktive Verwaltungsleistungen – Die Zukunft der Digitalen Öffentlichen Verwaltung*. https://nortal.com/wp-content/uploads/2023/06/white-paper_proaktive_verwaltungsleistungen_deu.pdf.
- Holtkamp, Lars (2008): Das Scheitern des Neuen Steuerungsmodell, in: *der moderne Staat* 1 (2): 423–446.
- Initiative D21 (2023): *eGovernment Monitor 2023. Nutzung und Akzeptanz digitaler Verwaltungsleistungen aus Sicht der Bürger*innen. Die deutschen Bundesländer, Deutschland, Österreich und die Schweiz im Vergleich*. https://initiated21.de/uploads/03_Studien-Publikationen/eGovernment-MONITOR/2023/egovernment_monitor_23.pdf.
- Konferenz der für Integration zuständigen Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren der Länder (IntMK) (2024): 7. Bericht zum Integrationsmonitoring der Länder 2019 – 2022. <https://www.integrationsmonitoring-laender.de>. Abgerufen am 12.11.2024.
- Jann, Werner (2019): Neues Steuerungsmodell. In: Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Götrik (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 127–138. Springer VS.
- Kersting, Christoph (2018a): Digitales Estland: Eine Karte für alle Lebenslagen. *Deutschlandfunk*, 12.11.2018. <https://www.deutschlandfunk.de/digitales-estland-eine-karte-fuer-alle-lebenslagen-100.html>. Abgerufen am 04.10.2024.
- Kersting, Christoph (2018b): Digitale Republik Estland. Ein Land setzt alles auf eine Karte. *Deutschlandfunk Kultur*, 17.07.2018. <https://www.deutschlandfunkkultur.de/digitale-republik-estland-ein-land-setzt-alles-auf-eine-100.html>. Abgerufen am 04.10.2024.
- KGSt (1993): *Das neue Steuerungsmodell. Begründungen. Konturen. Umsetzungen*. KGSt-Bericht Nr. 5/93. Köln.
- Landtag Berlin (2021): *Gesetz zur Neuregelung der Partizipation im Land Berlin. Vorlage – zur Beschlussfassung*. Drucksache 18/3631 vom 27.04.2021.
- Maravić, Patrick von/Dudek, Sonja M. (2013): Representative bureaucracy in Germany? From passive to active intercultural opening. In: Maravić, Patrick von/Peters, B. Guy/Schröter, Eckhard (Hrsg.): *Representative bureaucracy in action. Country profiles from the Americas, Europe, Africa and Asia*, 99–110. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar.
- Mayntz, Renate (Hrsg.) (1983): *Implementation politischer Programme II. Ansätze zur Theoriebildung*. Opladen: Westdeutscher Verlag.

- McKinsey & Company (2017): *Mehr Leistung für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren. Gutachten im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrat*. <https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Gutachten/2017-nkr-gutachten-registermodernisierung.html?nn=145276>.
- Nationaler Normenkontrollrat (2023): *Weniger, einfacher, digitaler. Bürokratie abbauen. Deutschland zukunftsfähig machen*. https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresberichte/2023-jahresbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=5.
- Nationaler Normenkontrollrat (2024): *Gute Gesetze. Digitale Verwaltung. Weniger Bürokratie. Momentum nutzen, Wirkung steigern*. https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/DE/Jahresberichte/2024-jahresbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=3.
- Scharpf, Fritz W. (1985): Die Politikverflechtungs-Falle: Europäische Integration und deutscher Föderalismus im Vergleich. *Politische Vierteljahresschrift* 26 (4): 323–356.
- Schröter, Eckhard (2019): New Public Management. In: Veit, Sylvia/Reichard, Christoph/Wewer, Götz (Hrsg.): *Handbuch zur Verwaltungsreform*, 115–126. Wiesbaden: Springer VS.
- Siegel, John (2015): Interkulturelle Öffnung der Verwaltung: Strategien und Erfolgsfaktoren aus der Managementperspektive. *Verwaltung & Management* 21 (1), 3–9.
- Sievert, Martin/Vogel, Dominik/Feeney, Mary K. (2022): Formalization and Administrative Burden as Obstacles to Employee Recruitment: Consequences for the Public Sector. *Review of Public Personnel Administration* 42 (1): 3–30. DOI:10.1177/0734371X20932997.
- Statistisches Bundesamt (2024): *Personal des öffentlichen Dienstes, Stichtag 30.06.2022*. EVAS-Nummern 74111, 74113.
- United Nations Development Programme (UNDP) (2021): *Gender equality in Public Administration*. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2021-07/UNDP-UPitt-2021-Gender-Equality-in-Public-Administration-EN1.pdf>. Abgerufen am 12.11.2024.