

II. Verwaltungsreformen im Wandel der Zeiten

Sabine Kuhlmann

Verwaltungsmodernisierung in Deutschland

Five Hundred Miles to Walk – and More

1. Einleitung

Das Thema der Verwaltungsmodernisierung zieht sich wie ein roter Faden durch die Entwicklung der Verwaltungswissenschaft und Verwaltungspolitik der vergangenen Jahrzehnte. *Jörg Bogumil* hat dabei nicht nur die Forschungsagenda in Deutschland maßgeblich mitbestimmt und eine unüberschaubare Zahl wissenschaftlicher Arbeiten, Publikationen und Diskussionsbeiträge veröffentlicht. Es ist ihm, wie kaum einem anderen Verwaltungswissenschaftler, auch gelungen, mit seinen Forschungsergebnissen verwaltungspolitische Entscheidungen zu beeinflussen, Politiker¹ und Entscheidungsträger zu überzeugen und damit (indirekt) politikgestaltend zu wirken. Sein Grenzgängertum zwischen Wissenschaft, Politikgestaltung und Verwaltungspraxis (mit dennoch klarer Verortung in Ersterer) und seine außergewöhnliche Fähigkeit, wissenschaftlich fundierte Forschungsergebnisse mit hoher Praxis- und Politikrelevanz, Gestaltungsorientierung und transformatorischem Potenzial zu produzieren, kennzeichnen sein umfangreiches Werk und sein herausragendes Verdienst für die wissenschaftliche Gemeinschaft. Dabei hat *Jörg Bogumil* auch immer wieder konzeptionelle und theoretische Impulse in die Debatte eingebracht, wie schon seine frühen Arbeiten über Mikropolitik (vgl. Bogumil/Schmid 2001), über kommunale Entscheidungsprozesse und über politische Rationalität bei Reformprozessen zeigen (vgl. Bogumil 2003, 2006). Aber auch in aktuelleren Arbeiten, etwa über Verwaltungskonfigurationen, Verwaltungsverflechtung, den Neo-Weberianischen Staat und die digitale Transformation der Verwaltung, werden konzeptionelle Überlegungen und Theoriedebatten mit systematischer empirischer Forschung verbunden, was – im Zusammenspiel mit der Praxis- und Transferorientierung – eine durchaus selten anzutreffende Kombination darstellt. Dies gilt ebenso für die Verknüpfung von Policy- und Verwaltungsforschung, die ein nicht ganz einfaches Unterfangen darstellt, aber in den Arbeiten von *Jörg Bogumil* deutlich zum Tragen kommt, wobei der Hauptakzent klar auf der Verwaltungswissenschaft liegt.

1 In diesem Text wird das generische Maskulinum geschlechtsabstrahierend verwendet.

An diese Arbeiten soll im Folgenden angeknüpft werden, indem aus dem breiten und facettenreichen Themenspektrum der Verwaltungsmodernisierung, das im umfangreichen Werk von *Jörg Bogumil* eine herausragende Rolle einnimmt, jene Bereiche herausgegriffen werden, die Schwerpunkte gemeinsamer verwaltungswissenschaftlicher Forschung bilden. Sie werden in diesem Aufsatz als Meilensteine auf einem langen Weg inspirierender wissenschaftlicher Ko-Kreation vorgestellt und hinsichtlich ihrer Schlussfolgerungen, Kernserträge und allgemeineren Implikationen für die Verwaltungsforschung diskutiert.

Hierzu sollen in chronologischer Reihung vier Reformpfade betrachtet werden, die zugleich zentrale verwaltungspolitische und -wissenschaftliche Diskurskonjunkturen in der jeweiligen Zeitperiode (vgl. Bogumil/Jann 2020: 290ff.) abbilden und sich klar im Forschungs- und Publikationsprofil von *Jörg Bogumil* im Wandel der Zeit widerspiegeln. Erstens geht es um den Managerialismus- in Gestalt des Neuen Steuerungsmodells (NSM; siehe auch Grohs in diesem Band) als deutscher Fassung von New Public Management, der die – chronologisch betrachtet – älteste Reformentwicklung im hier betrachteten „Sample“ darstellt und inzwischen in Deutschland auf eine mehr als 30-jährige Geschichte zurückblickt. Die von *Jörg Bogumil* et al. hierzu veröffentlichte Studie mit dem Titel „10 Jahre Neues Steuerungsmodell“ (vgl. Bogumil et al. 2007) gehört damit nunmehr auch zu den Klassikern der Verwaltungsreformliteratur. Es soll jedoch nicht nur ein historischer Rückblick auf die NSM-Forschung vorgenommen sondern auch die aktuelle Debatte um den Neo-Weberianischen Staat als Analysekonzept und normatives Reformleitbild aufgegriffen werden (Kapitel 2), die wieder stärker konzeptionell und theoriebildend ausgerichtet ist. Zweitens werden Verwaltungsstrukturereformen, Funktional- und Territorialreformen betrachtet, die vor allem in den 2000er Jahren einen dominanten Interessenschwerpunkt von *Jörg Bogumil* bildeten und deren Untersuchung stets mit einer starken politikberatenden Komponente verknüpft war. Daher verwundert es auch nicht, dass gerade in diesem Forschungskontext die „Logik der Macht“ wieder verstärkt in den Blick kam und Interessen, Akteurskonstellationen und politischer Handlungsrationallität mehr Aufmerksamkeit geschenkt wurde (Kapitel 3). Drittens wird am Beispiel der Flüchtlingskrise von 2015/2016 ein Blick auf das Verwaltungshandeln in Krisensituationen geworfen. Im Mittelpunkt steht dabei die These, dass gegebene Strukturen und Mechanismen der Verwaltungsverflechtung maßgeblichen Einfluss auf die Krisenbewältigung (und entsprechende Fehlschläge) hatten, so dass Reformmaßnahmen vor allem hier ansetzen müssen, um Staat und Verwaltung resilienter für Krisen zu machen (Kapitel 4). Viertens wird die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung betrachtet, die einen der jüngeren

Forschungsschwerpunkte von *Jörg Bogumil* bildet. Hier geht es, neben der Darstellung ausgewählter Empirie aus kürzlich abgeschlossenen Gemeinschaftsprojekten, darum herauszuarbeiten, inwieweit es sich bei der Verwaltungsdigitalisierung und den mit ihr verbundenen Erwartungen bislang eher um einen Mythos oder schon um gelebte Realität handelt und wie dies zu erklären ist (Kapitel 5).

2. Managerialismus und (Neo-)Weberianischer Staat

Die deutsche Version des New Public Management (NPM), das Neue Steuerungsmodell (NSM), gehörte seit den 1990er Jahren zu den Kernthemen der verwaltungswissenschaftlichen Diskussion und Forschung (siehe bereits Bogumil 1997, 2001: 108ff.). Obwohl NSM-bezogene Themen und Reformüberlegungen nach wie vor relevant sind, werden sie in der Regel nicht mehr unter dem NSM-Label diskutiert, das in Praktiker-Kreisen vielfach „verbrannt“ ist und in der Wissenschaft inzwischen durch andere Debatten abgelöst wurde (siehe weiter unten). Stattdessen tummeln sich unterschiedliche spezialisierte, nicht mehr ganz so sichtbare und weniger „geeinte“ Diskurs-Communities zu einzelnen Teil-Themen, wie Performance Management, Neues Kommunales Finanzmanagement/ Doppik, Leistungsvergleiche/ Benchmarking, Ko-Produktion/ PPP, Qualitätsmanagement, Leistungsbezahlung/ Human Resource Management etc. Dies zeigt aber auch, dass das NSM trotz seiner Fehlschläge, Implementationslücken und Theoriedefizite (siehe weiter unten) in das institutionelle Gedächtnis der öffentlichen Verwaltung „eingesickert“ ist (vgl. Wollmann 2013) und nachhaltige Wirkung im wissenschaftlichen Diskurs und in der Verwaltungspraxis entfaltet hat.

Die umfassendste empirische Untersuchung zu den Auswirkungen des NSM wurde im Jahre 2007 von Bogumil et al. vorgelegt (vgl. Bogumil et al. 2007; Kuhlmann et al. 2008). Seitdem gab es weitere Analysen, in denen einzelne Teilelemente des NSM einer differenzierteren Untersuchung unterzogen wurden. Das NSM war bekanntlich 1991 von der KGSt unter Anleitung seines damaligen Vorstands, Gerhard Banner (vgl. Banner 1991), in Umlauf gebracht worden und hatte sich wie ein „Lauffeuer“ in den deutschen Kommunen verbreitet (vgl. Reichard 1994). Es gab den Anstoß für eine umfassende Reformbewegung und begleitende lebendige (erfrischend kontroverse) wissenschaftliche Forschungs- und Publikationsbewegung, bei der sich u.a. die „gelbe Reihe“ des sigma-Verlags (heute Nomos), damals unterstützt von der Hans-Böckler-Stiftung, als eine der markantesten und beliebtesten Publikationsformate im deutschsprachigen Raum etablierte.

Die Reformbewegung führte im Ergebnis dazu, dass es unter sonst gleichen Umständen und günstigen Kontextbedingungen (insbesondere Verzicht auf radikale Sparmaßnahmen) möglich wurde, das Verwaltungshandeln bürgernäher und kundenorientierter auszurichten und dabei trotzdem verstärkt auf Leistung und Effizienz zu achten; auch eine stärkere Managementorientierung hat in vielen Bereichen des öffentlichen Sektors Einzug gehalten (z.B. kommunale Unternehmen). Die inzwischen flächendeckende Einführung von Bürgerbüros, die zwar keine NSM-Erfindung waren (vgl. Bogumil et al. 2007), aber durch den Modernisierungsdiskurs enorm an Aufschwung und Verbreitung gewonnen haben (Bogumil et al. 2019), und verschiedene Instrumente von Performance Management haben dazu beigetragen, die Ergebnisorientierung und das Kostenbewusstsein in den Verwaltungen zu stärken. Zudem wurden einige Elemente des NSM-Konzepts inzwischen durch (Landes)Gesetze in den Kommunen verpflichtend eingeführt, was vor allem auf die Reform des kommunalen Finanzmanagements zutrifft. Die wegweisende Entscheidung der Innenministerkonferenz im Jahr 2003 ebnete den Weg für eine weitreichende, rechtlich bindende Reform in Richtung auf ein „Neues Kommunales Finanzmanagement“ (NKFM; siehe Bogumil et al. 2011; Reichard 2011; Proeller/Siegel 2021: 402). Die Reform wirkte wie ein Katalysator für die Verbreitung von – vorher eher zögerlich implementierten – NSM-Instrumenten, wie Performance Management, Doppik, Produktkataloge, outputorientierte Budgetierung. So hatten bis 2010 fast 90 % aller Kommunen in Nordrhein-Westfalen Produkte definiert oder Produktkataloge implementiert (siehe Bogumil 2017: 125). Bis 2017 hatten rund 60 % der deutschen Kommunen auf das im Privatsektor übliche „accrual accounting“ umgestellt (Proeller/Siegel 2021: 403), während dies im Jahr 2005 nur bei 12,7 % der Kommunen der Fall war (Bogumil et al. 2007).

Wenn sich somit zwar insgesamt die vom NSM geleitete Idee eines (mehr oder weniger realisierbaren) Konzepttransfers vom privaten in den öffentlichen Sektor verfestigt hat und bei Bedarf auch wieder aufgerufen wird, so ist das Wirkungsbild dennoch durchwachsen und in weiten Teilen problematisch. Vor allem zeigten sich im Umsetzungsprozess vielfältige Inkompatibilitäten zwischen der klassisch Weberianischen Verwaltung und dem Managerialismus (Bogumil 2001: 120ff.; Kuhlmann/Bogumil 2019; Kuhlmann 2024). Trotz umfassender NSM-Reformbemühungen und eines breiten (auch international befeuerten) Diskurses hat bis heute kein Paradigmenwechsel vom traditionellen Weberianischen Bürokratiemodell zum NPM in Deutschland (und anderen kontinentaleuropäischen Staaten) stattgefunden (Kuhlmann 2009). Beispielhaft sei hier das NSM-Instrument des Performance Management herausgegriffen. Nach wie vor werden die im

Zuge der NSM-Reform mit viel Zeit- und Ressourcenaufwand erstellten Produktkataloge in den Kommunen kaum für Steuerungszwecke genutzt. Produktbudgets haben einen allenfalls informativen Charakter und stellen keinen systematischen Zusammenhang zwischen Leistungsinformationen und finanziellen Mitteln her (Proeller/Siegel 2021: 407; siehe auch Jethon/Reichard in diesem Band). Leistungsziele und -indikatoren spielen in den kommunalen Haushaltsberatungen und Controlling-Systemen kaum eine nennenswerte Rolle (Proeller/Siegel 2021: 406). Nur fünf Prozent der Kommunen geben an, Leistungsinformationen auf operativer Ebene zu verwenden und noch weniger für politische Entscheidungen (drei Prozent; siehe Weiß/Schubert 2020). Klare und anspruchsvolle Leistungsziele sind eher die Ausnahme und messbare Indikatoren selten, so dass im Ergebnis die traditionelle Input-Orientierung in der Verwaltung weiterhin vorherrschend ist. Politiker verzichten in der Regel darauf, Leistungsinformationen im Rahmen kommunaler Haushaltsdebatten zu verwenden, weil sie diese als eher irrelevant für ihre Arbeit betrachten (Jethon/Reichard 2022: 157). Die jüngsten (rechtlich bindenden) Finanzmanagementreformen hatten keinen signifikanten Einfluss auf die lokale Managementkultur und politische Entscheidungsfindung (Proeller/Siegel 2021: 407). Insgesamt hat die gesetzliche Pflicht zur Einführung des Neuen Kommunalen Finanzmanagements somit zwar die Entwicklung von formalen Instrumenten, wie etwa Produktkatalogen, vorangetrieben. Allerdings haben sich im Ergebnis weder die Arbeitsroutinen in den Behörden noch die Arbeitsteilung zwischen Politik und Verwaltung und auch nicht die haushaltspolitischen Beratungsprozesse in den Kommunen dadurch verändert (Bogumil et al. 2011: 171; Bogumil et al. 2006). Stattdessen wurden die „Steuerungswirkungen von formalen Institutionen überschätzt und Pfadabhängigkeiten sowie Akteursinteressen weitgehend“ ausgeblendet (Bogumil et al. 2011: 179).

Vor diesem Hintergrund haben gerade NSM-Vorreiter-Kommunen wesentliche Reformelemente inzwischen entweder bewusst zurückgebaut oder man ist in Teilbereichen faktisch zu den alten Routinen zurückgekehrt, indem die formal implementierten NSM-Werkzeuge umgangen werden und eine „kreative Subversion“ der Reform betrieben wird. Des Weiteren ist ein Trend zur Re-Zentralisierung und Re-Hierarchisierung zu beobachten (vgl. Bogumil et al. 2007), zu dem neben den NPM-Dysfunktionalitäten und Misserfolgen auch Krisenerscheinungen beigetragen haben, wie etwa die Wirtschafts- und Finanzkrise (ab 2009) oder auch die Corona-Krise (ab 2020; Kuhlmann 2024). Insgesamt hat dies zu einer teilweisen Rückkehr zum Weberianischen Modell geführt, ohne dass natürlich alle NSM-Reformelemente über Bord geworfen wurden. Im Ergebnis kann man von einer neuen Kombination von klassisch Weberianischer und der

managerieller Verwaltung sprechen, die auch mit dem Begriff des „Neo-Weberianischen Staates“ (NWS; vgl. Pollitt/Bouckaert 2017: 121f.; Bouckaert 2023) belegt worden ist. Beim NWS handelt es sich einerseits um ein analytisches Konzept, mit dem die Kombination unterschiedlicher Mechanismen (Hierarchie, Markt, Netzwerk) innerhalb des „Governance Space“ untersucht werden kann (ebd.). In diesem Sinne diente NWS ursprünglich auch als empirische Beschreibung der spezifischen (moderaten) Form des NPM in den kontinental-europäischen und nordischen Ländern – im Gegensatz zu den (radikalen) angelsächsischen NPM-Ansätzen. Andererseits soll mit dem NWS als normativem Reformleitbild auch die erwünschte Richtung eines institutionellen Wandels angezeigt werden, was durchaus kontrovers diskutiert wird (Kuhlmann/Bogumil 2019; Kuhlmann 2024). In diesem Leitbild wird angenommen, dass sich klassisch-Weberianische Elemente, wie Hierarchie und legalistische Steuerung, gewinnbringend und fruchtbar mit „neo-Elementen“, wie Markt, Wettbewerb, Leistungssteuerung, kombinieren lassen (siehe Bouckaert 2023: 32). Es geht normativ darum, die rechtsstaatliche Verfasstheit des Staates, hierarchische Steuerung und legale Korrektheit des Verwaltungshandelns verstärkt mit marktbezogenen und manageriellen (aber auch netzwerkbasierten) Aspekten zu verknüpfen. Leistungs- und Kundenorientierung, Wirtschaftlichkeit und Effizienz sollen neben dem Kriterium der Legalität des Verwaltungshandelns stärker in den Fokus rücken und zu Richtschnüren administrativen Handelns werden (vgl. Kuhlmann/Bogumil 2019). Im Verhältnis Staat-Bürger wird die Kundenrolle mit der Bürgerrolle verknüpft und die klassischen Merkmale des öffentlichen Dienstes (Neutralität, Legalität etc.) werden ergänzt durch Ergebnis-, Service- und Qualitätsorientierung.

Empirisch kann gezeigt werden, dass es in Deutschland in der Tat Entwicklungen in Richtung des NWS gibt, indem sich hybride Strukturen herausgebildet haben und sich die managerielle und die Weberianische Verwaltung auf neue Weise mischen. Allerdings hat dies nicht nur zu fruchtbaren neuen Kombinationen, sondern auch zu Abstoßungsreaktionen und Funktionsproblemen geführt. Teils ist es zu einer Rückbesinnung auf klassisch Weberianische Strukturelemente, wie Hierarchie und top down Steuerung, gekommen, beispielsweise indem quasi-autonome Verwaltungseinheiten oder Agenturen wieder in die Kernverwaltungen re-integriert oder (vormals privatisierte) Betriebe re-kommunalisiert oder dezentralisierte Organisationsstrukturen re-hierarchisiert werden (z.B. durch Wieder-Einziehen zwischenzeitlich abgeschaffter Hierarchieebenen). All diese Maßnahmen zielen darauf ab, die reformbedingt verlorene gegangene übergreifende Steuerungsfähigkeit zurückzugewinnen. Allerdings ist die Komplementarität von Weberianischer und managerieller Verwaltung nur bedingt

gegeben. Aus vorliegenden Untersuchungen geht hervor, dass traditionelle Steuerungsformen (hierarchische Koordination) mitunter geschwächt wurden, ohne dass die neuen funktionierten (ökonomische und dezentrale Anreizsteuerung; vgl. Bogumil et al. 2007). Häufig wurde dezentralisiert, ohne die notwendige Rückkopplung von Dezentralisierung durch Informations- und Anreizsysteme zu gewährleisten. Aber auch die rein formalistische Einführung neuer Steuerungselemente (z.B. der Produktkataloge; siehe oben), deren Nutzung dann nur im traditionellen (hierarchisch-Weberianischen) Sinne oder auch gar nicht erfolgt, ist ein Beispiel für die Inkompatibilitäten und Dissonanzen zwischen Weberianismus und Managerialismus. Daher kann der NWS normativ nicht als „beste aller Welten“ (Kuhlmann/Bogumil 2019) interpretiert werden, sondern bedarf einer empirisch-differenzierten Analyse, die konkrete Reformumsetzungen, Umsetzungsbedingungen und das Handeln der Akteure in den Blick nimmt.

3. Verwaltungsstrukturreformen und die „Logik der Macht“

Die Modernisierung der Makro-Strukturen öffentlicher Verwaltung stellt einen weiteren Reform- und Forschungsschwerpunkt dar, der in Deutschland vor allem in den 1990er und 2000er Jahren verwaltungspolitische und verwaltungswissenschaftliche Debatten prägte (vgl. Bogumil 2007b; 2007a; 2015; 2016; Bogumil/Kuhlmann 2010). Dabei stehen die institutionellen Makro-Konfigurationen öffentlicher Verwaltung im Mittelpunkt, wobei der Fokus aufgrund der föderal-dezentralen Strukturen in Deutschland, vor allem auf der Landes- und Kommunalebene liegt. Inhaltlich geht es um die funktionale, territoriale und strukturelle Umgestaltung der Verwaltungsorganisation auf Landes- und Kommunalebene sowie im intergouvernementalen Zusammenspiel der Ebenen, die mit der Trias von Funktional-, Territorial- und Verwaltungsstrukturreform verbunden werden (vgl. Bogumil/Ebinger 2008; Ebinger/Bogumil 2016; Bogumil/Kuhlmann 2021). Bei Funktionalreformen geht es bekanntlich um die Neuverteilung von Aufgaben zwischen Verwaltungseinheiten und -ebenen, was Prozesse der Zentralisierung und Dezentralisierung, Kommunalisierung und Hochzonung/Verstaatlichung oder auch der Konzentration/Bündelung oder Dekonzentration beinhalten kann. Verwaltungsstrukturreformen betreffen den makro-organisatorischen Um- und Neubau administrativer Apparate, etwa durch die physische Auflösung, Zusammenlegung oder Neueinrichtung von Verwaltungseinheiten, was vielfach auch mit Funktionsverschiebungen zwischen den Verwaltungsebenen (im Sinne der Funktionalreform) einhergeht. Schließlich beziehen sich Territorialreformen auf

eine Neuordnung von Gebietsgrenzen, insbesondere auf der Ebene von Landkreisen, Städten und Gemeinden. Während Gebietsreformen in jüngerer Zeit nur in Ostdeutschland zu beobachten waren, da die territoriale Reformwelle in Westdeutschland bereits auf die 1970er Jahre zurückgeht (Thieme/Prillwitz 1981; Bogumil 2016; Kuhlmann/Wollmann 2019: 199ff.), haben Funktional- und Verwaltungsstrukturreformen in allen Landesteilen seit den 1990er Jahren eine wichtige Rolle gespielt. Dabei waren die Ergebnisse durchwachsen und einige Anläufe (etwa die letzten Kreisgebietsreformen in Brandenburg und Thüringen) auch zum Scheitern verurteilt (Ebinger/Bogumil 2008; Bogumil/Kuhlmann 2022b).

Die zu diesen Reformfeldern vorliegende Forschung hat herausgearbeitet, dass die in den unterschiedlichen Bundesländern verfolgten strukturellen, funktionalen und territorialen Reformansätze ausgesprochen heterogen und sich teils diametral entgegenstehend ausgestaltet waren. Dies muss angesichts dessen erstaunen, dass die Landesregierungen im wesentlichen ähnliche Zielstellungen mit den Reformen verfolgten, nämlich vor allem Stärkung der administrativen Leistungsfähigkeit, Effizienzsteigerung und Kosteneinsparungen. So bevorzugten einige Bundesländer (z.B. Baden-Württemberg) eher eine Strategie der Kommunalisierung und Abschichtung von Landesaufgaben auf die Ebene der Kreise und kreisfreien Städte, während andernorts neue staatliche Sonderbehörden gegründet und nur wenige Aufgaben kommunalisiert wurden (z.B. Niedersachsen). Setzen einige ostdeutsche Länder auf die Kombination von Funktional- und Gebietsreform (z.B. Brandenburg), war dies selbst in den westdeutschen Bundesländern, die nach wie vor kleinteilig-fragmentierte Kommunalstrukturen haben, ein Tabu (z.B. Rheinland-Pfalz). Auch in der Frage, ob auf der Ebene der Landesverwaltung eher zwei- oder dreistufige Systeme, multi- oder monofunktionale Organisationsformen sinnvoll seien, hat sich keine einheitliche Lösung, sondern eine ganze Bandbreite unterschiedlicher Varianten und Modelle herausgebildet. Im Ergebnis ist es deutschlandweit zu verstärkten Unterschieden in den institutionellen Grundstrukturen, Aufgabenportfolios und organisatorischen Rahmenbedingungen der subnationalen Verwaltung gekommen, so dass der Verwaltungsföderalismus insgesamt einen höheren Grad an organisatorischer Varianz aufweist als noch zu Beginn der 1990er Jahre (Bogumil/Kuhlmann 2010). Während somit in anderen Bereichen der Politikgestaltung eher die bekannte Tendenz in Richtung eines zunehmend unitarischen Föderalismus (vgl. Lehmbruch 2002; Behnke/Kropp 2021) dominiert, die zu intraföderalen Angleichung, Konvergenz und Unitarisierung führt, zeigt die Entwicklung der subnationalen Verwaltungspolitik einen gegenläufigen Trend hin zu mehr Varianz und institutioneller Vielfalt, auch wenn man vermutlich nicht von originär wettbewerbsföderalen Elementen

sprechen sollte. Eine Erklärung für die zunehmende institutionelle Vielfalt dürfte darin liegen, dass es im Bereich der Verwaltungspolitik deutlich weniger Koordination und Abstimmung gibt als in anderen (substanziellen) Politikfeldern, so dass sich eine koordinationsbedingte Unitarisierung weniger durchsetzen kann und mehr föderale Variabilität möglich ist (wozu allerdings wiederum die oben erwähnte IMK-Entscheidung zum Neuen Kommunalen Finanzmanagement eine bemerkenswerte Ausnahme darstellt).

Sucht man nach Erklärungen für die unterschiedlichen institutionenpolitischen Antworten auf ähnliche Fragen und Herausforderungen, so müssen neben sachlichen Argumenten und kontextbezogenen Unterschieden vor allem politische Variablen, Interessen und Akteurskonstellationen berücksichtigt werden. Die „Politik von Verwaltungsreformen“ (vgl. Bogumil/Kuhlmann 2022a) und die politische Rationalität, die hinter organisatorischen Entscheidungen steht, finden jedoch in der (deutschen) Verwaltungsforschung ungeachtet dessen zu wenig Aufmerksamkeit, dass bei konkreten Reformentscheidungen nicht selten die Machtlogik gegenüber der Sachlogik dominiert (Bogumil 2018). Insbesondere bei externen Verwaltungsreformen, wie Funktional-, Territorial- und Verwaltungsstrukturreformen, die institutionelle Grenzen verschieben, Ressourcen umverteilen, Gewinner und Verlierer produzieren und daher auch meistens emotionalisiert und ideologisiert ablaufen, zeigt sich, dass politische Profilierungs- und Machtstrategien, Konflikte und Konsensbildungserfordernisse – kurz: Politics – eine größere Rolle spielen, als dies bei internen Reformen der Fall ist. Die politische Salienz und (Makro-) Politisierung von externer Institutionenpolitik ist somit als größer einzuschätzen als bei internen (eher mikropolitisch geprägten) Verwaltungsreformen (vgl. Bogumil/Schmid 2001), die aber durchaus auch hoch-dynamische (interne) Konfliktarenen produzieren können. Diese Mechanismen können dazu führen, dass macht- und interessengetriebene Diskurse gegenüber rationalitäts- und evidenz-basierten Diskursen die Oberhand gewinnen. Hierin ist nicht nur eine Erklärung für die institutionenpolitische Varianz bei ähnlichen Problemlagen, sondern auch generell für die Wahl von ggf. „fatalen Heilmitteln“ (*fatal remedies*) als Antwort auf politisch saliente Problemlagen oder auch Krisen zu sehen. Bei großen Reformen der Makro-Strukturen öffentlicher Verwaltung, wie Verwaltungsstruktur- und Territorialreformen (vgl. Bogumil 2015; Ebinger/Bogumil 2008), hat sich gezeigt, dass vor allem unter den Bedingungen knapper politischer Mehrheiten oder im unmittelbaren Vorfeld von Neuwahlen oftmals die Logik der wissenschaftlichen Expertise, so sie denn von den politischen Entscheidungsträgern (unvoreingenommen) einbezogen wird, mit der politischen Entscheidungsrationalität und Machtlogik kollidiert. Letztere

überwiegen im Regelfall vor allem bei externen Verwaltungsreformen mit hoher politischer Salienz (entsprechend dem dezisionistischen Politikberatungsmodell; vgl. Habermas 1969; Kuhlmann et al. 2022), da in diesen Fällen die Handlungskalküle von Mehrheitsbeschaffung und Machtsicherung dominieren. Bei externen Verwaltungsreformen wird dies durch einen ausgeprägten politischen (Parteien-) Wettbewerb noch forciert, so dass die „Logik der Experten“ dann deutlich ins Hintertreffen gerät (Bogumil 2018). Der beste Zeitpunkt für umfassende Verwaltungsreformen scheint daher am Beginn einer Legislaturperiode zu liegen. Generell steigen die Chancen von Verwaltungsreformen, wenn ein breiter politischer Konsens besteht und es gelingt, die wichtigsten Entscheidungsträger in Politik und Verwaltung auf gemeinsame Ziele zu verpflichten.

Am Beispiel der Territorialreformen kann diese Beobachtung illustriert werden. So wurden die in den letzten 15 Jahren in Ostdeutschland angestoßenen Gebietsreformen, die auf eine drastische Reduzierung der Anzahl von Kommunen und Vergrößerung der durchschnittlichen Einwohnerzahlen zielten, in Politik und Öffentlichkeit ausgesprochen kontrovers diskutiert (vgl. Ebinger et al. 2019), was insbesondere bei den beiden letzten (allerdings gescheiterten) Anläufen zur Kreisgebietsreform (Brandenburg, Thüringen) auch mit einem hohen Grad an Emotionalisierung, Polarisierung und Medialisierung der Debatte verbunden war. Es zeigt sich aber auch, dass es zwischen 2007 und 2011 in Ostdeutschland noch möglich war, Gebietsreformen durchzusetzen. Dabei waren es auf Landesebene jeweils Große Koalitionen (aus CDU und SPD), denen es gelang, solche umfassenden Gemeinde- und Kreisgebietsreformen, teils flankiert durch Funktionalreformen, umzusetzen, während kleine (*minimal winning*) Koalitionen (SPD/Linke/Grüne) daran scheiterten, was 2017 auf Thüringen und Brandenburg zutraf. In diesen knappen Mehrheitskonstellationen war es nicht nur an der Tagesordnung, dass sich politische Konflikte um das Thema der Gebietsreformen intensivierten und regelrecht anheizten. Es gab außerdem – zumal angesichts bevorstehender Bundestags- und Landtagswahlen – auf Seiten der Regierungsparteien erheblich Befürchtungen, aufgrund der geplanten Reformen Wählerstimmen zu verlieren. Zudem gelang es den Oppositionsfraktionen der Landtage, erfolgreich einen Fundamentalwiderstand gegen die Gebietsreform zu mobilisieren, indem u.a. Bündnisse mit Teilen der Kommunen und Landkreise eingegangen, eine massenmediale Kampagne lanciert und Bürgerinitiativen organisiert wurden. Auch die kommunalen Spitzenverbände änderten ihre politische Strategie. Während sie anfangs Kreisfusionen unter der Bedingung befürwortet hatten, dass diese mit einer umfassenden Kommunalisierung staatlicher Aufgaben flankiert würden, gingen sie später ebenfalls zur Fundamentalopposition gegen

die Reformen über und verwehrten der Landesregierung jegliche Verhandlung, da sich inzwischen abzeichnete, dass es ihnen gelingen könnte, die Gebietsfusionen vollständig zu stoppen. Im Ergebnis scheiterte die von vielen als funktional notwendig erachtete (vgl. Bogumil 2016; Bogumil/Kuhlmann 2022b) Kreisgebietsreform in beiden Bundesländern.

Aus einer Politics-Perspektive ist zudem interessant, dass die Gebietsreformen von CDU und FDP, die zum Zeitpunkt der Reformdebatte 2016/17 in Thüringen und Brandenburg in der Opposition waren, noch unterstützt und sogar initiiert worden waren, als diese Parteien in der Regierungsverantwortung waren. So hatte die CDU eine Kreisgebietsreform auf die politische Agenda gesetzt, als sie in Brandenburg in der Regierung war, während sie – in der parlamentarischen Opposition – mit Unterstützung anderer Oppositionsparteien und außerparlamentarischer Akteure Bürgerentscheide mobilisierte, um diese Reform zu stoppen. Somit beruhte der politische Widerstand gegen die Reform nicht darauf, dass es fundamentale inhaltliche, sachliche oder auch ideologische Differenzen zur Frage der Gebietsreform gab. Vielmehr war eine kurzfristige parteipolitische Taktik ausschlaggebend, die auf eine Gegenpositionierung zur damals amtierenden Regierung und auf den Versuch hinauslief, sich als Opposition zu profilieren. Expertenanalysen und wissenschaftliche Berichte über die Auswirkungen von Gebietsreformen, wonach die Größe der Gemeinden zumindest mittelfristig und bis zu einer bestimmten Gebietsgröße deren Leistungsfähigkeit positiv beeinflussen sollte, spielten dann letztlich keine Rolle mehr (vgl. Bogumil 2016; Kuhlmann et al. 2018b, 2018a). Anstelle von funktionalen Argumenten und evidenzbasierten Debatten setzten sich die Machtlogik und der Modus eines dezisionistischen Politikberatungsmodells durch (Bogumil/Kuhlmann 2022a; Kuhlmann et al. 2022). Hinzu kommt, dass sich das Reformklima seit 2012 deutlich verändert hat und die Widerstände gegen Gebietsreformen in Deutschland deutlich zugenommen haben, so dass sie momentan eher ein „rotes Tuch“ für Verwaltungspolitiker darstellen. Neben den geschrumpften parteipolitischen Mehrheiten in den Länderparlamenten, der schrumpfenden Unterstützung von Territorialreformen durch die lokale Bevölkerung und einem insgesamt härteren Kampf um Wählerstimmen spielen dabei aber auch andere Faktoren eine Rolle. Hierzu gehören die zunehmende gesellschaftliche Polarisierung, einschließlich der (für Gebietsreformen wichtigen) Stadt-Land-Cleavage, die Medialisierung und Emotionalisierung politischer Debatten, die weitere Polarisierungen vorantreiben, und die gewachsene Widerstands- und Mobilisierungsfähigkeit von Oppositionsparteien auf der Länder- und Kommunalebene, die auch gezielt außerparlamentarische Arenen (z.B. Bürgerinitiativen) nutzen.

4. Krisen als „Reformfenster“ und Verwaltungsverflechtungsfallen

Eines der Wesensmerkmale der öffentlichen Verwaltung ist ihre institutionelle Beharrungskraft, die von Ellwein bezogen auf Deutschland auch als „furchterregend“ bezeichnet worden ist (vgl. Ellwein 1997 zitiert nach Bogumil/Jann 2020: 279). Verwaltungen können wirksame Mechanismen gegen äußeren Veränderungsdruck mobilisieren, um inneren Wandel zu vermeiden, zu umgehen, aufzuschieben oder nur „vorzutäuschen“. Daher werden Verwaltungsreformen in der Regel nicht von innen heraus angestoßen, sondern es bedarf eines äußeren Drucks, um Modernisierungsaktivitäten anzustoßen, voranzutreiben und zu einem Ergebnis zu bringen. Krisen gehören ohne jeden Zweifel zu solchen massiven Druckfaktoren, die institutionelle Stresslevels sprunghaft steigen lassen, dadurch bestehende Funktionsprobleme sichtbar machen und so Gelegenheitsfenster für Verwaltungsreformen öffnen. Beispiele bieten nicht nur die länger zurückliegenden Wirtschafts- und Finanzkrisen, die zum Auslöser von New Public Management Reformen wurden, oder Staatskrisen/-transformationen, die teils umfassende Dezentralisierungsreformen auslösten. Auch aktuelle Krisenkaskaden zeigen den Zusammenhang zwischen äußerem (Krisen-)Druck und verwaltungsinterner Reformdynamik. Allerdings ist hier die Unterscheidung von Reformdiskurs und tatsächlichen Reformaktivitäten und -wirkungen zentral, da krisenbedingte Reformdiskurse vielfach nach Abklingen einer Krise wieder verstummen. In diesen Fällen schließt sich das Gelegenheitsfenster wieder, ohne dass es zu echten und nachhaltigen Veränderungen in der Verwaltung kommt, worin sich das für die Verwaltungspolitik bekannte Dilemma zwischen *talk* und *action* zeigt (vgl. Meyer 2015; Bogumil/Jann 2020: 425ff.).

Als beispielhaft für einen krisengetriebenen Verwaltungsreformdiskurs sei hier die Flüchtlingskrise von 2015/16 herausgegriffen (vgl. Bogumil et al. 2018). Hier zeigten sich in den betroffenen Behörden zahlreiche Vollzugs- und Koordinationsprobleme (siehe hierzu Bogumil et al. 2016b; Bogumil/Kuhlmann 2020, 2022b), die zu einer partiellen Überforderung des politisch-administrativen Systems führten. Die Kompetenzzuordnungen im Bundesstaat (z.B. Aufenthalts- und Niederlassungsrecht, Flüchtlings- und Vertriebenenangelegenheiten, Fürsorge und Sozialversicherung als Bundeszuständigkeit; Bildung, Wohnen, Kultur, Sicherheit und Ordnung als Länderzuständigkeit) führten im verwaltungsföderalen System (Ausführung des Bundesrechts durch Länder und Kommunen) zu Schnittstellenproblemen, Koordinationsproblemen und letztlich Vollzugsdefiziten. Hinzu kamen „hausgemachte“ Organisations- und Personalengpässe, etwa im BAMF und LAGESO, Verfahrensprobleme und Digitalisierungsrückstände

(z.B. AZR) und praxisuntaugliches Recht, das sich zudem permanent änderte und dadurch den Vollzug vor erhebliche Probleme stellte.

Die am krisenbedingten Verwaltungsversagen (vgl. Seibel et al. 2017) ansetzenden Reformüberlegungen wurden auch unter dem Blickwinkel der „Verwaltungsverflechtung“ diskutiert (vgl. Bogumil/Kuhlmann 2022b). Dabei ist das Kernargument, dass sich bestehende Strukturen und Prozesse der Verwaltungsverflechtung als eines der Hauptprobleme für das Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise erwiesen und Reformbedarf ausgelöst haben. Die in diesem Aufgabenfeld besonders starke Verwaltungsverflechtung ergibt sich dabei aus der regulativen Zuständigkeit der übergeordneten Ebenen (Bund, Länder) bei zugleich weitgehender Dezentralisierung des Vollzugs und umfangreichen Handlungsfreiheiten für Länder und vor allem Kommunen. Die starke territoriale und sektorale Differenzierung der Verwaltungsorganisation bei inhaltlich zusammenhängenden Aufgaben (vgl. Benz 1997: 183) führt zu einem institutionalisierten Zwang zur Koordination, der sich in unterschiedlichen Formen der Verwaltungsverflechtung zeigt. Zwar sind Verflechtungsstrukturen in dezentral und föderal organisierten Systemen mit der Erwartung verbinden, dadurch Kooperations- und Koordinationsvorteilen zu generieren. Es soll eine Koppelung von Verwaltungseinheiten verschiedener Ebenen und Sektoren unter Wahrung größtmöglicher Dezentralität ermöglicht werden. Allerdings sind diese Effekte in der Krise kaum eingetreten, sondern es haben sich eher Verflechtungsnachteile gezeigt, wie Intransparenz, Doppelarbeiten und fehlende Verantwortung für den Gesamtprozess (ebd.).

Vor diesem Hintergrund zielen entsprechende Reformüberlegungen darauf ab, Verflechtungsstrukturen zu optimieren, ggf. auch da, wo nötig, zu entflechten und auf diese Weise die Resilienz von Verwaltung in Krisensituationen zu stärken. Administrative Resilienz ist als die Fähigkeit und Kompetenz von Verwaltungen zu verstehen, mit Krisensituationen effektiv umzugehen, daraus zu lernen und sich entsprechend anzupassen (vgl. Kuhlmann et al. 2024b, 2024a). Die Resilienzstärkung bezieht sich dabei auf die institutionelle Robustheit von Verwaltungen und deren Handlungsfähigkeit unter Stress (siehe auch Behnke in diesem Band). Damit sind auch Strukturen der Verwaltungsverflechtung direkt angesprochen sowie deren organisatorische, technische, personen- und allgemein kapazitätsbezogene Ausgestaltung. So hat der Stresstest „Flüchtlingskrise“ gezeigt, dass es aufgrund nicht-resilienter Verflechtungsstrukturen zu erheblichen Koordinationsproblemen, defizitärem Informationsaustausch zwischen und innerhalb von Behörden und Verwaltungsebenen und ineffizienten Verwaltungsverfahren gekommen ist (Bogumil/Gräfe 2024a; Oehlert/Kuhlmann 2024).

Die Neuordnungsvorschläge im Bereich der Migrationsverwaltung betreffen einerseits den Abbau von unnötigen Schnittstellen, die Vermeidung von Doppelarbeiten und die Auflösung von dysfunktionalen Koordinationszwängen in Bereichen, in denen die unterschiedlichen Ebenen und Akteure in dem betreffenden Aufgabenfeld besser eigenständig arbeiten können. Dies läuft in Teilbereichen auf eine Verwaltungsentflechtung hinaus, die entweder zentralisierend oder dezentralisierend wirken kann. So sprechen vorliegende Forschungsbefunde (vgl. Bogumil/Gräfe 2024a, 2024b; Bogumil/Kuhlmann 2020, 2022b) dafür, etwa im Integrationsmanagement Aufgabenverlagerungen in Richtung auf die Länder und Kommunen vorzunehmen, wohingegen der Bund sich auf Programm- und Konzeptionsfragen beschränken könnte. Beispielweise könnten bislang beim Bund liegende Vollzugsaufgaben in den Bereichen der Integrationskurse und der berufsbezogenen Sprachförderung (Träger- und Lehrkräftezulassung, Träger- und Kursüberprüfung, Zusteuerung sowie Koordinierung des Sprachkursangebotes) auf die Länder abgeschichtet werden. Die Entwicklung der Grundstruktur, der Lerninhalte und die Finanzierung der Sprachkurse könnten im BAMF verbleiben. Die Koordination des Kursangebotes innerhalb der kommunalen Gebietskörperschaften sowie die Zusteuerung zu diesen Maßnahmen und die Gestaltung des Übergangs zu Anschlusskursen kann den kreisfreien Städten und Kreisen als Pflichtaufgabe übertragen werden. Diese Vorschläge würden im Ergebnis eine Verwaltungsentflechtung mit dezentralisierender Wirkung nach sich ziehen.

Andererseits ist aber auch eine Verstärkung und Verbesserung von Kooperation und Koordination in jenen Bereichen angezeigt, die hier Defizite aufweisen (Neu-Verflechtung). Dies trifft beispielsweise auf die vom Bund finanzierte und von den Wohlfahrtsverbänden implementierte Migrationsberatung für Erwachsene (MBE) und die Jugendmigrationsdienste (JMD) zu, bei der die Zusammenarbeit der Beratungsträger mit den lokalen Behörden (Kommune und Jobcenter) oft schlecht funktioniert und die einem wirksamen Fallmanagement im Wege steht (Bogumil/Gräfe 2024a). Dabei müsste eine Neu-Verflechtung auch hier bei einer stärkeren Verantwortungsübertragung auf die Kommunen ansetzen, diese aber verpflichten, die verschiedenen, bislang fragmentierten und unkoordinierten Beratungsangebote für Migranten vor Ort zu bündeln und zu verzahnen (Neuverflechtung). Es bedarf einer Koordination der unterschiedlichen im Bereich der Migrantenberatung tätigen Akteuren (Jobcenter, Träger der Migrationsberatung), welche im Rahmen von Fallmanagementansätzen weiterzuentwickeln wären. Dabei müssten die Kommunen jeweils Knotenpunkte der Verflechtungsstrukturen darstellen. Sie müssten dafür Sorge tragen, dass ein abgestimmtes Verwaltungs-

handeln aus einer Hand und Integration als Querschnittsaufgabe in den Regelstrukturen flächendeckend verankert wird (Bogumil/Hafner 2021).

Drittens schließlich kann durch verschiedene Instrumente eine Optimierung von bestehenden Verflechtungsstrukturen erreicht werden. Hier können die Bereiche des Datenaustauschs und der Digitalisierung exemplarisch genannt werden. Im Bereich der Migrationsverwaltung spielt der Datenaustausch zwischen Bund, Ländern und Kommunen eine entscheidende Rolle (Klenk/Kuhlmann 2024). Er war in der Flüchtlingskrise jedoch durch erhebliche Schwachstellen gekennzeichnet, so dass die Optimierung der hier bestehenden Verflechtungsstrukturen inzwischen zu einem zentralen Anliegen einer Migrationsverwaltungsreform geworden ist, auch um die strukturelle Überlastung der lokalen Ausländerbehörden abzubauen. Ziel ist es dabei auch, durch die Digitalisierung des Datenaustausches zu effizienteren und weniger fehleranfälligen Prozessen zu gelangen und somit zur Handlungsfähigkeit der Migrationsverwaltung insgesamt zu erhöhen. Dabei werden vor allem in einer funktionalen Optimierung und Erweiterung des Ausländerzentralregisters (AZR), einschließlich eines umfassenden Identifikationsmanagements, Entlastungs- und Effizienzpotenziale für die kommunale Ebene gesehen. Mehrere Gesetzesinitiativen des Bundes, das Datenaustauschverbesserungsgesetz I und II sowie zuletzt das Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters (AZRWEG) vom 09. Juli 2021, zielten auf eine Modernisierung des AZR mit dem Ziel, das AZR zum „führenden und zentralen Ausländerdateisystem für alle ausländerrechtlichen Fachverfahren“ (siehe Deutscher Bundestag 2021: 1) weiterzuentwickeln. Dies umfasst u.a., dass bestimmte in den kommunalen Ausländerdateien gespeicherte Daten (dezentrale Ausländerdatei A) künftig nur noch zentral im AZR gespeichert und von dort – möglichst automatisiert – in die jeweiligen Fachverfahren der Behörden übernommen werden sollen. Ziel ist eine „Verbesserung von Verwaltungsabläufen durch eine umfassende Digitalisierung derselben“ (Deutscher Bundestag 2021: 2). Dies umfasst nicht nur die interne Digitalisierung hinsichtlich der Fach- und Antragsverfahren, sondern vor allem auch den Datenaustausch zwischen Ausländerbehörden und anderen Organisationseinheiten: „Die Ausländerbehörden sind in die Lage zu versetzen, mit anderen (Leistungs-)Behörden die erforderlichen Daten digital austauschen zu können“ (BMI 2022: 9). Unter dem konzeptionellen Blickwinkel der Verwaltungsverflechtung geht es also hier um eine Optimierung bestehender Verflechtungs- und Datenaustauschstrukturen mittels Digitalisierung und Automatisierung.

5. Digitale Transformation der Verwaltung: Realität oder Mythos?

War das NPM in den 1990er Jahren bis in die 2000er Jahre hinein das (auch international) dominierende Reformthema und -paradigma, stellt die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung zweifelsohne den wichtigsten übergreifenden Mega-Trend der 2010er und 2020er Jahre dar (siehe auch Klenk/Veit in diesem Band). Zwar haben sich auch in Deutschland die entsprechenden Reformdiskussionen intensiviert, was sich in verschiedenen Gesetzesinitiativen zeigt. Zu nennen sind hier insbesondere das auf der Grundlage einer Verfassungsänderung (Artikel 91c und 104c GG) verabschiedete Onlinezugangsgesetz (OZG) von 2017 sowie das im Juli 2024 (nach anfänglicher Blockade durch den Bundesrat und anschließender Einberufung des Vermittlungsausschusses) in Kraft getretene OZG-Änderungsgesetz (OZGÄndG, sog. „OZG 2.0“; Deutscher Bundestag 2024). War im „OZG 1.0“ ursprünglich beabsichtigt, 575 Verwaltungsdienstleistungen zu digitalisieren, konzentrierte man sich später auf 35 priorisierte sog. „Booster-Services“ in 16 Schlüsselbereichen (u. a. Personalausweis, Ummeldung, Wohngeld, Bürgergeld, Elterngeld; vgl. Marienfeldt et al. 2024; Gräfe et al. 2024). Ferner wurde das „Einer für alle“-Prinzip (EfA) eingeführt, um sicherzustellen, dass Online-Dienste, die von einem Bundesland entwickelt wurden, von anderen Bundesländern und deren Kommunalverwaltungen übernommen/nachgenutzt werden. Entsprechend sollten die in OZG-Laboren entwickelten Prototypen nach einer Testphase in allen Bundesländern ausgerollt werden, was allerdings bis heute kaum gelungen ist. Gemessen an seinen eigenen Zielsetzungen wird das OZG daher in der Fachwelt einhellig als gescheitert bewertet (vgl. Bogumil/Gräfe 2024b; NKR 2023). So waren bis zum Stichtag lediglich 33 Leistungen flächendeckend digital verfügbar. Das „OZG 2.0“ sieht nunmehr eine Umsetzungsfrist von fünf Jahren für digitale Unternehmensdienstleistungen, einen Rechtsanspruch der Bürger auf digitale Dienstleistungen des Bundes und Verwaltungsdigitalisierung „als Daueraufgabe“ der Regierung vor. Zudem wurden einige Basiselemente, wie ein einheitliches Bürgerkonto und das Once-Only-Prinzip aufgenommen, das die verfahrensübergreifende Wiederverwendung von einmal erhobenen Daten sicherstellen soll (siehe Deutscher Bundestag 2024).

Trotz dieser gesetzgeberischen Initiativen gibt es in der praktischen Umsetzung der Verwaltungsdigitalisierung vor Ort nach wie vor erhebliche Probleme und Hürden, so dass der erreichte Digitalisierungsstand und die Wirkungen bislang weit hinter den gesetzlichen Vorgaben, politischen Verlautbarungen und Erwartungen der Bürger zurückstehen. So erreicht Deutschland laut eGovernment Benchmark (vgl. European Commission 2023b) im Vergleich der EU-Länder

weiterhin unterdurchschnittliche Werte und auch im DESI (Digital Economy and Society Index) rangiert Deutschland in wesentlichen Dimensionen der Verwaltungsdigitalisierung auf allenfalls mittleren oder hinteren Plätzen (European Commission 2023a). Die Gründe für den Digitalisierungsrückstand in Deutschland sind vielfältig, wobei das oft vorgebrachte Argument, dass der Rückstand auf die föderale Struktur zurückzuführen sei, zu kurz greift, wie schon allein auch ein Blick nach Österreich zeigt. Ausweislich vorliegender vergleichender Forschung sind weder unitarische noch föderale Staaten als eindeutige „Gewinner“ der Verwaltungsdigitalisierung anzusehen (vgl. Marienfeldt 2021; Rodríguez Domínguez et al. 2011). Allerdings zeigt sich in Deutschland eine besonders komplexe Governance-Struktur der Verwaltungsdigitalisierung, die arbeitsteilig von Bund, Ländern und Kommunen getragen wird und sich als ausgesprochen schwerfällig erweist (vgl. Heuberger 2022). Hierin ist eine zentrale Hürde der digitalen Transformation zu sehen, die auch eine Erklärung für den Rückstand Deutschlands in internationalen Rankings bietet (Kuhlmann/Bogumil 2021; Bogumil/Kuhlmann 2021). Außerdem fallen die Zuständigkeiten im Hinblick auf wesentliche Aspekte der Verwaltungsdigitalisierung auseinander (z.B. Hard-/Software-Anschaffung durch die Kommunen vs. Festlegung der rechtlichen Rahmenbedingungen durch Bund und/oder Länder). Somit besteht eine Diskrepanz zwischen der rechtlichen Regulierung der Digitalisierung auf der einen und der operativen Umsetzung konkreter Digitalisierungsschritte auf der anderen Seite, was letztlich zu unterschiedlichen Digitalisierungsständen vor Ort führt. Zudem wäre zu hinterfragen, inwieweit auf der Bundesebene das BMI als „Verteidiger der Weberianschen Bürokratie“ überhaupt geeignet ist, die Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland voranzutreiben (Wegrich 2021). Nach wie vor ist es nicht gelungen, die Governance der Verwaltungsdigitalisierung dadurch effektiver zu gestalten, dass nach dem Vorbild anderer Länder eine schlagkräftige, gleichwohl schlanke Digitalagentur installiert wird. Im Ergebnis erfolgt die digitale Transformation der öffentlichen Verwaltung in Deutschland nicht als ein disruptiver übergreifender Prozess, sondern graduell, inkrementell und fragmentiert, was Verzögerungen, Unsicherheiten, Parallelprozesse, Doppelarbeit und Inkohärenz in der Vorgehensweise nach sich zieht (vgl. Gräfe et al. 2024). Eine Ausnahme bildet hier die Steuerverwaltung, bei der es durch bundesgesetzliche Regelungen und eine verbindliche Abstimmung der Bundesländer im sog. KONSENS-Verbund gelungen ist, einheitlich, kohärent und zügig vorzugehen, so dass ein wesentlich höherer Digitalisierungsstand bereits zu einem vergleichsweise frühen Zeitpunkt erreicht wurde (vgl. Wehmeier 2024). Allerdings kann eine solche zentralisierte top-down

Steuerung angesichts der verwaltungsföderalen Grundstrukturen nicht auf alle Bereiche übertragen werden.

Unbeschadet dieser kritischen Befunde ist die Verwaltungsdigitalisierung doch in einigen Bereichen, wie in der erwähnten Steuerverwaltung, aber auch in den Kfz-Zulassungsbehörden, teils in der Bauaufsicht und bei Elternleistungen (Projekt ELFE), sichtbar vorangekommen (vgl. Gräfe et al. 2024). So erfolgt die Bearbeitung von Steuererklärungen mittlerweile ausschließlich digital und zunehmend automatisiert, was die Durchlaufgeschwindigkeit erhöht und die Effizienz in den Finanzämtern gesteigert hat. Rund 83 % der Kfz-Zulassungsbehörden bieten i-Kfz an und immerhin 42 % der Bauaufsichten haben den digitalen Bauantrag eingeführt.² Ein digitaler Kombiantrag für Elternleistungen wird jedoch bisher ausschließlich im Rahmen von Pilotprojekten umgesetzt. Nahezu alle Finanzämter, 70 % der Kfz-Zulassungsbehörden und 60 % der unteren Bauaufsichten haben zudem eine E-Akte implementiert. Mit der Verpflichtung zur digitalen Antragstellung für einige Adressatengruppen sind in der Steuerverwaltung und der Bauaufsicht (zumindest in einzelnen Bundesländern) bereits wichtige Schritte zur Reduktion des Papieraufkommens unternommen worden. In allen untersuchten Verwaltungsbereichen ist zudem ein verstärkter Fokus auf vollständig digitalen, bestenfalls medienbruchfreien Datenaustausch mit anderen Verwaltungen zu erkennen. Vor allem in den Finanzämtern und den Kfz-Zulassungsbehörden hat außerdem die Automatisierung von Prozessschritten bis hin zu vollautomatisierten Prüfverfahren an Verbreitung gewonnen, so dass Verwaltungsakte inzwischen auch zunehmend automatisiert ergehen (*automated decision-making* – ADM). In den Finanzämtern werden beispielsweise seit einigen Jahren Risikomanagementsysteme eingesetzt, mittels derer bundesweit eine vollautomatisierte Bearbeitung von Routinefällen erfolgt. Außerdem hat der automatisierte Datenaustausch zwischen Behörden, der sowohl in der Steuerverwaltung als auch in den Kfz-Zulassungsbehörden etabliert ist, zu verwaltungsinternen Entlastungen und zur Beschleunigung der Fallbearbeitung geführt, weil insbesondere langwierige Postwege und Liegezeiten entfallen sind und der Datenaustausch in manchen Bereichen bereits über automatisierte Schnittstellen erfolgt. Auch in den kommunalen Bür-

2 Die Datenbasis bilden Ergebnisse einer im Jahr 2023 durchgeführten quantitativen Umfrage, die Antworten aus 34 % der deutschen Finanzämter (160 von 473 Ämter), 29 % der Kfz-Zulassungsbehörden (118 von ca. 394 Ämter) und 21 % aller Bauaufsichtsbehörden (197 von 933 Ämter) ergab. Die Umfrage fand im Rahmen des von Jörg Bogumil und der Verfasserin gemeinsam geleiteten, von der Hans-Böckler-Stiftung geförderten, Projekts „Digitalisierung und Automatisierung der Verwaltung in Deutschland“ statt (vgl. Gräfe et al. 2024).

gerämtern gibt es, wenn auch moderate, Digitalisierungsfortschritte (vgl. Bogumil et al. 2019)³, die u.a. daran ablesbar sind, dass fast jede Kommune über städtische Websites und Portale Informationen über digitale Bürgerdienstleistungen zur Verfügung stellt, wobei die Beglaubigung von Urkunden an erster Stelle steht (fast 90 % der Bürgerämter). In etwa einem Viertel der Bürgerämter ist außerdem die digitale Kommunikation der Bürger mit den Behörden und teilweise die Online-Erledigung von Dienstleistungen (allerdings zumeist mit Medienbrüchen) möglich. Besonders erfolgreich haben sich die Online-Terminvereinbarungssysteme erwiesen, die inzwischen in fast 90 % der Bürgerämter von Städten über 100.000 Einwohner installiert sind und die durchweg als Erfolgsmodell angesehen werden (ebd.: 51, 85).

Allerdings stehen diesen Digitalisierungserfolgen zahlreiche Probleme, Schwachstellen und generell ein Digitalisierungsrückstand in weniger fortgeschrittenen Bereichen gegenüber. So ist es die vollständig medienbruchfreie Online-Abwicklung von Verwaltungsdienstleistungen (Transaktionsfunktion) bislang nur selten möglich ist. Bei den Bürgerämtern trifft sie nur auf einen kleinen Bruchteil zu: Führungszeugnisse (13 % der Bürgerämter), Beglaubigungen (9 %), Anwohnerparkausweis (9 %; Bogumil et al. 2019). Oftmals bleibt die Digitalisierung auf halbem Wege stecken, da die verwaltungsinternen Prozesse und die Fachverfahren im Backoffice ausgeklammert bleiben. Darüber hinaus bestehen im Hinblick auf den Digitalisierungsstand erhebliche Disparitäten zwischen den Kommunen, die auch (teils) auf Unterschiede in der lokalen Ressourcensituation zurückzuführen sind (Vellani/Kuhlmann 2024).

Hinsichtlich der Nutzung von e-Services ist anzumerken, dass trotz einer teilweise hohen Verbreitung einiger digitaler Angebote (z.B. i-Kfz) diese ausgesprochen moderat in Anspruch genommen werden. So lag die Nutzungsquote bei i-Kfz im Jahre 2021 bei nur 0,6 % (BMDV 2022: 206), wenngleich es einige wenige Zulassungsbezirke mit etwas höheren Quoten gibt, etwa der Ausnahmefall Berlin mit ca. 7 % oder Karlsruhe mit bis zu 2 %. Geringe Nutzungsquoten treffen aber auch auf die digitalen Elternleistungen (Projekt ELFE – „Einfache Leistungen für Eltern“) zu, wo es bis Mitte 2023 nur insgesamt 25 Anträge gab, von denen ein Großteil durch Mitarbeiter einer einzelnen Arbeitgeberin eingereicht wurden. Zudem ist gegenwärtig nicht zu erkennen, dass digitale Kombianträge für Elternleistungen, wie das Projekt ELFE, in größerem Ausmaß auf andere Bundesländer und Kommunen ausgeweitet werden. Nutzungsdefizite digitaler Angebote zeigen

3 Die Datenbasis bildet eine Umfrage in 721 deutschen Gemeinden mit mehr als 15 000 Einwohnern (vgl. Bogumil et al. 2019)

sich auch in den Bürgerämtern, wo beispielsweise Online-Formulare, die die Kommunen ins Netz stellen, bis zu 80 % ungenutzt bleiben (Bogumil et al. 2019). Vor diesem Hintergrund ist es nicht weiter erstaunlich, dass Deutschland im DESI nur den drittvorletzten Platz in der Dimension „e-Government User“ einnimmt (vgl. European Commission 2023a).

Die schwachen Nutzungsquoten hängen einerseits mit rechtlichen Nutzungseinschränkungen zusammen, die darauf hinauslaufen, dass große Teile der Bevölkerung aus der Nutzung bestimmter digitaler Angebote von vornherein ausgeschlossen sind. Dies gilt beispielsweise für das ELFE-Verfahren, das nur verheiratete Personen mit deutscher Staatsbürgerschaft umfänglich nutzen können, wohingegen alle Eltern ohne deutsche Staatsbürgerschaft oder, bei denen ggf. „systemwidriges“ ausländisches Namensrecht zu Tragen kommt, sowie Beamte, Selbstständige, Erwerbslose, Unverheiratete, geschiedene, Personen, die außerhalb Bremens geheiratet haben oder außerhalb Bremens wohnen, keinen oder allenfalls begrenzten Zugang haben (vgl. Gräfe et al. 2024; Klenk/Kuhlmann 2024)⁴. Aber auch i-Kfz war zunächst nur einem eingeschränkten Nutzerkreis zugänglich und wurde erst allmählich gegenüber weiteren Adressaten (z.B. Großkunden, juristischen Personen) geöffnet. Zudem sind die digitalen Angebote vielen Bürgern schlicht unbekannt. Zum anderen erweisen sich unattraktive Verfahrensgestaltung, Nutzerunfreundlichkeit, Medienbrüche und zu komplizierte digitale Anwendungen als Hürden für die Nutzung dieser Angebote. Diese Schwachstellen führen dazu, dass es auf Seiten der Bürger mitunter erhebliche Unsicherheiten und Befürchtungen gibt, etwas falsch zu machen, so dass man lieber auf das vertraute analoge Verfahren setzt. Außerdem dauern digitale Verfahren teilweise länger als die analogen, wofür die Fahrzeugzulassung ein Beispiel bietet. So war es Fahrzeughaltern aufgrund der im digitalen Zulassungsverfahren normierten Drei-Tages-Fiktion – im Unterschied zum analogen Verfahren – verboten, unmittelbar nach der Antragsbewilligung loszufahren. Im Ergebnis führen die geringen Nutzungsquoten dazu, dass sich in den Behörden keine Routinen, neuen Organisationskulturen und Arbeitszusammenhänge bilden können, was wiederum die Prozesse verlangsamt und Unsicherheiten im Umgang mit den neuen Technologien zementiert.

Im Hinblick auf die Leistungsverbesserungen, die man sich von der Verwaltungsdigitalisierung erhofft, zeigen vorliegende Umfrageergebnisse (vgl. Gräfe et al. 2024), dass nur eine Minderheit der Beschäftigten in den Fachbehörden

4 Es ist aber damit zu rechnen, dass durch Rechts- und Verfahrensanpassungen einige Einschränkungen aufgehoben werden.

(Finanzämter, Kfz-Zulassung, Bauaufsicht) bislang solche Verbesserungen im Verwaltungsvollzug konstatiert. Während immerhin ca. 40–45 % der Behörden eine gesteigerte interne Effizienz infolge von Digitalisierungsmaßnahmen wahrnehmen, werden eine Vereinfachung und Beschleunigung der Bearbeitung nur von 30–40 % und eine Qualitätssteigerung der Leistungserbringung nur noch von 20–30 % der Behördenmitarbeiter bejaht. Besonders niedrig sind die Zustimmungswerte in der Frage, ob die Digitalisierung zu einer Reduzierung der Fehleranfälligkeit im Verwaltungshandeln führe, was nur aus Sicht von 20 % der Mitarbeiter in der Steuer- und Bauverwaltung und ca. 35 % der Kfz-Behörden der Fall ist. Dies heißt im Umkehrschluss, dass zwischen 60 und 80 % der Befragten in diesen Bereichen eher von einer Negativbilanz der Digitalisierung oder aber von ausbleibenden bzw. ambivalenten („teils/teils“) Effekten ausgehen. Dabei sind die Einschätzungen in den Finanzämtern, die den größten Digitalisierungsgrad aufweisen, besonders kritisch. Dort äußert eine relative Mehrheit der Befragten sogar den Eindruck einer Verschlechterung in Hinblick auf die Qualität der Leistungserbringung (33 %) und unzufriedenere Kunden (26 %)⁵.

Zu diesen kritischen Sichtweisen dürfte der Umstand beitragen, dass durch die Digitalisierung viele kleine Prozessschritten hinzugekommen sind, wie z.B. Scannen, Softwareadministration, manuelle Datenpflege, Support-Aufgaben, Drucken und postalisches Versenden von Plaketten, die es in der „analogen Welt“ zuvor nicht gab und die nunmehr eine Mehrbelastung der Beschäftigten sowie teils höhere Wartezeiten bedeuten. Dies wird durch die Fehleranfälligkeit von IT-Komponenten, häufige Software-Updates und Bedienprobleme noch verstärkt. Die bisherige Kosten-Nutzen-Bilanz der Verwaltungsdigitalisierung ist ferner dadurch bislang problematisch, dass analoge und digitale Prozesse in der Regel parallel laufen (z.B. eine Papierakte zusätzlich zur e-Akte geführt wird). Hierbei handelt es sich nicht nur um kurze Übergangs- und Umstellungsphasen, sondern um lange Zeiträume, in denen Mehrarbeit statt Entlastung hinzunehmen ist. Berücksichtigt man zudem die Personalknappheit in den Kommunen bei gleichzeitig zunehmender Aufgabendichte und Regulierungsintensität sowie die Tatsache, dass der Digitalisierungsprozess zusätzliche Ressourcen und Investitionen erfordert, so kann es nicht weiter verwundern, dass Netto-Digitalisierungsgewinne nicht auf den Arbeitsalltag durchschlagen und spürbar werden. Die Zufriedenheit

5 Datenbasis: n=155 Beschäftigte aus Zulassungsbehörden; n=271 Beschäftigte aus uBA; n=1.031 Beschäftigte aus Finanzämtern; Prozentanteile entsprechen den zustimmenden Antworten ohne Einbeziehung der Antworten „weder noch“ bzw. „teils/teils“; fehlende Werte sind ausgeschlossen.

mit der Verwaltungsdigitalisierung fällt daher vielerorts eher gering aus (Gräfe et al. 2024).

6. Schlussfolgerungen und Ausblick: Another Five Hundred Miles to Walk?

Die in diesem Beitrag untersuchten vier Teilbereiche der Verwaltungsmodernisierung in Deutschland zeigen einerseits, dass die öffentliche Verwaltung im Wandel der Zeiten durchaus eine beachtliche Veränderungsdynamik aufweist, die angesichts der Ellwein'schen Kritik an ihrer „furchterregenden Beharrungskraft“ vielleicht auch überraschend erscheinen mag (siehe oben). Diese nimmt zu, je weiter man im föderalen System nach unten geht und je intensiver und unausweichlicher somit der Veränderungsdruck ist. Die wellenartigen Reformbewegungen gehen auch mit Konjunkturen, Rücknahmen und Anpassungen bestimmter Reformmaßnahmen einher, ohne dass historisch gewachsene Basisinstitutionen und strukturelle Grundlagen (etwa legalistische Verwaltung oder dezentral-föderales System) aufgelöst oder abgeschafft werden. Andererseits führen die Schichtungen und Mischungen von „alten“ und „neuen“ Elementen nicht unbedingt zu einer „besseren“ oder gar „besten aller Welten“, wie die Debatte um den Neo-Weberianischen Staat insinuieren könnte. Vielmehr kann es im schlimmsten Fall zu „explosiven Mischungen“ kommen, wenn das „Alte“ nur noch halb und das „Neue“ noch nicht ganz (oder gar nicht) funktioniert (siehe das Steuerungsvakuum des NSM oder die Parallelität von analogen und digitalen Verwaltungsprozessen). Trotzdem sickern Reformideen und -diskurse über längere Zeiträume hinweg in das institutionelle Gedächtnis der Verwaltung ein und können, selbst wenn sie zunächst (scheinbar) wieder verschwinden oder „auf Eis liegen“, zu späteren Zeitpunkten wieder auftauchen und wirkmächtig werden. So kommt es zu pendelartigen Bewegungen (vgl. Wollmann 2016) und durchaus auch zu institutionellen Lernprozessen, die aus einer Reformperspektive der „langen Wellen“ und über längere Zeiträume hinweg sichtbar werden.

Des Weiteren wurde deutlich, dass Verwaltungsmodernisierung, vor allem wenn es sich um externe Reformen mit funktionalen und/oder territorialen „Grenzverschiebungen“ handelt, vielfach stärker durch Politik (im Sinne von *politics*) und Machtlogik getrieben als durch Evidenz, Sachüberlegungen und Informationslogik angeleitet ist. Das dezisionistische Modell der Politikberatung (vgl. Habermas 1969; Kuhlmann et al. 2022) scheint somit gerade bei (externen) Verwaltungsreformen und generell in der Institutionenpolitik dominant zu sein, während in anderen Politikberatungsbereichen differenziertere oder stärker tech-

nokratische Ansätze vorzufinden sind, in denen der Sachlogik bei der finalen politischen Entscheidungsfindung ein größeres Gewicht zukommt. Vieles spricht dafür, dass eine geringe politische Salienz des Beratungssachverhalts hierfür eine gute (vielleicht sogar notwendige) Voraussetzung ist, wohingegen bei größerer Politisierung und Salienz die Machtlogik (dezisionistisches Modell) überwiegt (Bogumil 2018).

Es zeigt sich auch, dass die Rolle der Politik, Akteurskonstellation und Konfliktarenen je nach Umfang und Zielsetzung von Verwaltungsreformen variieren. Zwar spielt klassische Parteipolitik im Sinne von inhaltlichen Differenzen und ideologischen Spaltungen (sieht man vom Privatisierungsdiskurs einmal ab) bei Verwaltungsreformen eine deutlich geringere Rolle als bei „normaler“ substanzieller Politik (z.B. Schulpolitik, siehe Bogumil et al. 2016a). Dennoch zeigt sich sowohl bei externer als auch bei interner Verwaltungspolitik, dass Politisierung – in unterschiedlichen Formen – ein wesentlicher Einflussfaktor ist. Dabei sind externe Verwaltungsreformen, die auf die Veränderung funktionaler und/oder territorialer Zuständigkeitsgrenzen abzielen und damit immer externe Akteure involvieren, mit größeren Widerständen, hohem politischen Konfliktpotential und generell einer stärkeren Politisierung verbunden. Dies erschwert auch die Durchsetzungsstärke „neutraler“ wissenschaftlicher Politikberatung. Zudem unterliegen externe Verwaltungsreformen häufig auch einer stärkeren Top-down-Kontrolle durch staatliche Akteure und sie werden in Wahlkämpfen und Koalitionsvereinbarungen vorbereitet, was politischen Handlungsdruck auslöst. Der Erfolg dieser Reformen ist dann an den Erfolg der jeweiligen Regierungen geknüpft und kann somit je nach Regierungskonstellation und Reformthema zum Gegenstand parteipolitischen Taktierens werden, was aber nichts mit ideologischen oder sachlichen Differenzen zwischen den Parteien zu tun hat, wie insbesondere die jüngsten Erfahrungen mit Gebietsreformen in Deutschland zeigen. Interne Verwaltungsreformen dagegen, die sich „nur“ auf die Reorganisation innerhalb von Verwaltungen richten, sind zwar nicht „unpolitisch“, aber sie bewegen sich vorrangig auf dem Spielfeld der Mikropolitik (vgl. Küpper/Ortmann 1988; Bogumil/Schmid 2001). Sie erweisen sich zudem nur begrenzt als geeignet, um strukturelle Fragen, etwa im Kontext der Verwaltungsverflechtung, anzugehen. Damit werden Macht und Politik aber auch dort zu Schlüsselementen der Verwaltungsmodernisierung, da sie entscheidend den Umfang und die Richtung der Reformen prägen. Während dies eine klassische organisationssoziologische Erkenntnis darstellt, scheinen die Macht- und *politics*-Perspektive in jüngeren Reformdiskussionen und verwaltungswissenschaftlichen Debatten weniger präsent zu sein, was mit

der Management-Dominanz und dem privatwirtschaftlichen Konzepttransfer bei Verwaltungsreformen in Zusammenhang stehen mag.

Ein „Revisiting“ der organisationssoziologischen Machtperspektive (vgl. Crozier/Friedberg 1979) dürfte aber auch mit Blick auf Untersuchungen zur Verwaltungsverflechtung als möglicher neuer Forschungsagenda gewinnbringend sein (Bogumil/Kuhlmann 2022b; Bogumil/Gräfe 2024a). Denn hier geht es um die grundlegende Frage, welche Ebene im föderalen Staat welche Aufgabe am effektivsten und effizientesten lösen kann und welche Instrumente, z.B. Digitalisierung, hierfür nötig sind. Bei der Bewertung der Realisierungsfähigkeit solcher Vorschläge sind neben funktionalen Argumenten wiederum die Akteursinteressen, Machtkonstellationen und politischen Konfliktarenen zu berücksichtigen, die zu einem Spannungsverhältnis zwischen sachlogisch sinnvoller, evidenz-geleiteter Kompetenzzuordnung und interessen geleiteter Machtpolitik führen können. Außerdem dürfen die (organisatorischen, politischen, finanziellen etc.) Transaktionskosten von Verwaltungsreformen (vgl. Kuhlmann/Wollmann 2019), die in einem angemessenen Verhältnis zum Nutzen stehen sollten, nicht vernachlässigt werden, was bisweilen auch dazu führt, dass solche Reformen nicht oder nur zögerlich angegangen werden.

Weitere Forschungsdesiderate bestehen aufgrund bislang fehlender systematischer, bundesländervergleichender Forschungsaktivitäten (und -förderung) mit Blick auf die Frage, wie sich unterschiedliche Verwaltungskonfigurationen im Bundesstaat auf die Leistung der Verwaltung auswirken, welche länderspezifischen Organisationsmodelle also unter welchen Rahmenbedingungen „besser“ oder „schlechter“ abschneiden. Obwohl die Ausdifferenzierung funktionaler, territorialer und struktureller Verwaltungslösungen im Zuge der oben beschriebenen Reformmaßnahmen ein geradezu ideales quasi-experimentelles Untersuchungssetting zur Evaluation von Makro-Verwaltungsreformen bietet, ist eine solche vergleichende Analyse bislang ausgeblieben, auch wenn es Versuche gab, empirische Forschung in diese Richtung zu initiieren (vgl. Bogumil/Kuhlmann 2011). Geht man von der institutionentheoretischen Annahme aus, dass „institutions matter“, so spricht vieles dafür, dass Vollzugs- und Leistungsunterschiede aufgrund der wachsenden institutionellen Ausdifferenzierung subnationaler Verwaltung eher zu- als abnehmen müssten, was unter dem normativen Aspekt der „Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse“ auch ein Problem darstellen kann. Zumindest entspricht diese Lesart klassischen verwaltungswissenschaftlichen Überlegungen hinsichtlich der Vor- und Nachteile unterschiedlicher Verwaltungsorganisationsmodelle (siehe Wagener 1969; Kuhlmann et al. 2011; Grohs et al. 2012), wonach Verwaltungsstrukturen einen maßgeblichen Anteil an der Erklärung von

Vollzugs- und Leistungsunterschieden haben. Auch neuere – interessanterweise aus der Makroökonomik kommende – international vergleichende Studien (vgl. Kritikos et al. 2023) zeigen, dass es weniger die Regulierung und Gesetzgebung in einem Land sind, die das Outcome staatlichen Handelns (hier abgelesen am Wirtschaftswachstum im Bereich von Start Ups) erklären können. Vielmehr spielen vor allem die Vollzugsverwaltung eine Rolle, d.h. die institutionelle Ausgestaltung der Verwaltung und die damit verbundenen Qualitätsunterschiede im Verwaltungshandeln. Vor diesem Hintergrund ist es für zukünftige Forschung als dringlich anzusehen, Unterschiede in der Verwaltungsperformanz nach Bundesländern zu erheben und diese mit subnationalen Verwaltungskonfigurationen in Relation zu setzen, um ggf. vorhandene kausale Zusammenhänge – unter Einbeziehung weiterer Faktoren – zu prüfen. Hierfür bietet sich der deutsche Fall verwaltungsföderaler Varianz als Reallabor geradezu idealtypisch an. Dabei sollten Verwaltungskonfiguration als Zusammenspiel von territorialen (großräumig, kleinräumig), funktionalen (monofunktional, multifunktional) und strukturellen Merkmalen (Zwei- oder Dreistufigkeit) der Verwaltungsorganisation untersucht und gefragt werden, welche Performanzeffekte mit welchem Profil von Verwaltungskonfigurationen verbunden sind. Da eine abstrakte Ermittlung von Verwaltungsleistung ohne Berücksichtigung der Aufgabenspezifika nicht möglich ist, muss die Performanzanalyse verschiedener Verwaltungskonfigurationen aufgabenbezogen erfolgen. Auf dieser Grundlage könnten die theoretischen Annahmen der Verwaltungswissenschaft über die Vor- und Nachteile bestimmter Verwaltungsorganisationsmodelle weiterentwickelt und verallgemeinerbare Aussagen über die Effekte bundesdeutscher Verwaltungskonfigurationen generiert werden.

Literatur

- Banner, Gerhard (1991): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell. *Verwaltung — Organisation — Personal* (1/1991): 6–11.
- Behnke, Nathalie/Kropp, Sabine (2021): Administrative Federalism. In: Kuhlmann, Sabine/Proeller, Isabella/Schimanke, Dieter/Ziekow, Jan (Hrsg.): *Public Administration in Germany*, 35–51. Cham: Palgrave Macmillan.
- Benz, Arthur (1997): Kooperativer Staat? Gesellschaftliche Einflußnahme auf staatliche Steuerung. In: Klein, Ansgar/Schmalz-Bruns, Rainer (Hrsg.): *Politische Beteiligung und Bürgerengagement in Deutschland*, 88–113. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg (1997): Das Neue Steuerungsmodell (NSM) und der Prozeß der politischen Problembearbeitung – Modell ohne Realitätsbezug? In: Bogumil, Jörg/Kißler, Leo (Hrsg.): *Verwaltungsmodernisierung und lokale Demokratie*, 33–42. Baden-Baden: Nomos.

- Bogumil, Jörg (2001): *Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen und Ökonomisierung*. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg (2003): Politische Rationalität im Modernisierungsprozess. In: Schedler, Kuno/Kettinger, Daniel (Hrsg.): *Modernisieren mit der Politik. Ansätze und Erfahrungen aus Staatsreformen*, 15–42. Bern/Stuttgart/Wien: Haupt.
- Bogumil, Jörg (2006): Verwaltungsmodernisierung und die Logik der Politik. Auswirkungen des Neuen Steuerungsmodells auf das Verhältnis von Kommunalpolitik und Kommunalverwaltung. *Deutsche Zeitschrift für Kommunalwissenschaft* 45 (2): 13–25.
- Bogumil, Jörg (2007a): Verwaltungspolitik im Bundesländervergleich — Große Entwürfe statt inkrementalistische Reformen? In: Bandelow, Nils C./Bleek, Wilhelm (Hrsg.): *Einzelinteressen und kollektives Handeln in modernen Demokratien. Festschrift für Ulrich Widmaier*, 111–122. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, Jörg (2007b): Verwaltungsstrukturreformen in den Bundesländern. Abschaffung oder Reorganisation der Bezirksregierungen? *Zeitschrift für Gesetzgebung* (3): 246–257.
- Bogumil, Jörg (2015): Verwaltungsreformen auf Länderebene. Die zunehmende Heterogenisierung der Landesverwaltung und ihre Folgen. In: Döhler, Marian/Franzke, Jochen/Wegrich, Kai (Hrsg.): *Der gut organisierte Staat. Festschrift für Werner Jann zum 65. Geburtstag*, 273–299. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg (2016): *Neugliederung der Landkreise und kreisfreien Städte in Thüringen. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Thüringer Ministeriums für Inneres und Kommunales*. Bochum.
- Bogumil, Jörg (2017): Modernisierung lokaler Politik. In: Kuhlmann, Sabine/Schwab, Oliver (Hrsg.): *Starke Kommunen – wirksame Verwaltung. Fortschritte und Fallstricke der internationalen Verwaltungs- und Kommunalforschung*, 117–142. Wiesbaden: Springer VS.
- Bogumil, Jörg (2018): Die Logik der Politikberatung. Analysen am Beispiel der Verwaltungspolitik der Länder. In: Bauer, Michael W./Grande, Edgar (Hrsg.): *Perspektiven der Verwaltungswissenschaft*, 153–182. Baden-Baden: Nomos.
- 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/Ebinger, Falk (2008): Verwaltungspolitik in den Bundesländern: Vom Stiefkind zum Darling der Politik. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.): *Die Politik der Bundesländer. Staatstätigkeit im Vergleich*, 275–288. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Holtkamp, Lars (2011): Vom Versuch, das Neue Steuerungsmodell verpflichtend einzuführen. Wirkungen des Neuen Kommunalen Finanzmanagements in NRW. *Verwaltung & Management* 17 (4): 171–180.
- Bogumil, Jörg/Fahlbusch, Boris/Kuhn, Hans-Jürgen (2016a): *Weiterentwicklung der Schulverwaltung in NRW. Gutachten im Auftrags des Finanzministeriums NRW*. Bochum/Berlin.
- Bogumil, Jörg/Gräfe, Philipp (2024a): Verwaltungsverflechtungen im föderalen System. *Politische Vierteljahresschrift* 65 (3), 417–446. DOI: 10.1007/s11615–023–00525–8.
- Bogumil, Jörg/Gräfe, Philipp (2024b): Woran OZG-Projekte scheitern. *Innovative Verwaltung* (1–2/2024): 26–29.

- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine (2006): Ergebnisse und Wirkungen kommunaler Verwaltungsmodernisierung in Deutschland – Eine Evaluation nach zehn Jahren Praxiserfahrung. In: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hrsg.): *Politik und Verwaltung*. PVS Sonderheft 37, 151–184. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan/Kuhlmann, Sabine/Ohm, Anna K. (2007): *10 Jahre Neues Steuerungsmodell. Eine Bilanz kommunaler Verwaltungsmodernisierung*. Berlin: edition sigma.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas (2021): *Kommunale Integrationspolitik in Nordrhein-Westfalen. Bestandsaufnahme und Zukunftsoptionen*. Wissenschaftliches Gutachten im Auftrag des Ministeriums für Kinder, Familie, Flüchtlinge und Integration des Landes Nordrhein-Westfalen (MKFFI). Düsseldorf.
- Bogumil, Jörg/Hafner, Jonas/Kuhlmann, Sabine (2016b): Verwaltungshandeln in der Flüchtlingskrise. Vollzugsdefizite und Koordinationschaos bei der Erstaufnahme und der Asylantragsbearbeitung. *Die Verwaltung* 49 (2), 289–300. DOI: 10.3790/verw.49.2.289.
- Bogumil, Jörg/Jann, Werner (2020): *Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland. Einführung in die Verwaltungswissenschaft*. 3., völlig überarb. u. erw. Aufl. Wiesbaden: Springer VS.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.) (2010): *Kommunale Aufgabenwahrnehmung im Wandel. Kommunalisierung, Regionalisierung und Territorialreform in Deutschland und Europa*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2011): *Leistungsfähigkeit von Verwaltungskonfigurationen im deutschen Bundesstaat. Neuantrag auf Gewährung einer DFG-Sachbeihilfe (unveröff.)*.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2020): Integrationsverwaltung im Föderalismus. In: Knüpling, Felix/Kölling, Mario/Kropp, Sabine/Scheller, Henrik (Hrsg.): *Reformbaustelle Bundesstaat*, 459–486. Wiesbaden: Springer VS.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2021): Digitale Transformation in deutschen Kommunen. Das Beispiel der Bürgerämter und was man daraus lernen kann. *Die Verwaltung* 54 (1): 105–132.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2022a): The politics of administrative reforms. In: Ladner, Andreas/Sager, Fritz (Hrsg.): *Handbook of the Politics of Public Administration*, 125–138. Cheltenham: Edward Elgar.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2022b): Verwaltungsverflechtung als „missing link“ der Föderalismusforschung: Administrative Bewältigung der Flüchtlingskrise im deutschen Mehrebenensystem. Administrative Bewältigung der Flüchtlingskrise im deutschen Mehrebenensystem. *dms – der moderne staat* 15 (1), 1–25. DOI: 10.3224/dms.v15i1.06.
- Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine/Gerber, Sascha/Schwab, Christian (2019): *Bürgerämter in Deutschland. Organisationswandel und digitale Transformation*. Baden-Baden: Nomos.
- Bogumil, Jörg/Schmid, Josef (2001): *Politik in Organisationen. Organisationstheoretische Ansätze und praxisbezogene Anwendungsbeispiele*. Opladen: Leske + Budrich.
- Bouckaert, Geert (2023): The neo-Weberian state: From ideal type model to reality? *Max Weber Studies* 23 (1), 13–59. DOI: 10.1353/max.2023.0002.
- Bundesministerium des Innern und für Heimat (BMI) (2022): *Migrationsbericht der Bundesregierung 2022*. Berlin.

- Bundesministerium für Digitales und Verkehr (BMDV) (2022): *Referentenentwurf: Verordnung zum Neuerlass der Fahrzeug-Zulassungsverordnung und zur Änderung weiterer Vorschriften*. bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Anlage/Gesetze/Gesetze-20/verordnung-neuerlass-fahrzeug-zulassungsverordnung.pdf?__blob=publicationFile. Abgerufen am: 15.06.2022.
- Crozier, Michel/Friedberg, Erhard (1979): *Macht und Organisation. Die Zwänge kollektiven Handelns*. Königstein: Athenäum.
- Deutscher Bundestag (2021): *Gesetz zur Weiterentwicklung des Ausländerzentralregisters*. BGBl. I 2021, Nr. 42, 14.7.2021.
- Deutscher Bundestag (2024): *Gesetz zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften zur Digitalisierung der Verwaltung (OZG-Änderungsgesetz – OZGÄndG)*. BGBl. 2024 I Nr. 245, 23.07.2024.
- Ebinger, Falk/Bogumil, Jörg (2008): Grenzen der Subsidiarität. Verwaltungsreform und Kommunalisierung in den Ländern. In: Heinelt, Hubert/Vetter, Angelika (Hrsg.): *Lokale Politikforschung heute*, 165–195. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ebinger, Falk/Bogumil, Jörg (2016): Von den Blitzreformen zur neuen Behutsamkeit. In: Hildebrandt, Achim/Wolf, Frieder (Hrsg.): *Die Politik der Bundesländer. Zwischen Föderalismusreform und Schuldenbremse*. 2., akt. u. erw. Aufl., 139–160. Wiesbaden: Springer VS.
- Ebinger, Falk/Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg (2019): Territorial reforms in Europe: effects on administrative performance and democratic participation. *Local Government Studies* 45 (1), 1–23. DOI: 10.1080/03003930.2018.1530660.
- Ellwein, Thomas (1997): Verwaltung und Verwaltungswissenschaft. *Staatswissenschaft und Staatspraxis* (8): 5–18.
- European Commission (2023a): *Digital Public Administration factsheet 2023: Germany*. joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/inline-files/DPA_Factsheets_2023_Germany_vFINAL%20%281%29.pdf.
- European Commission (2023b): *eGovernment Benchmark 2023*. digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/egovernment-benchmark-2023.
- Gräfe, Philipp/Wehmeier, Liz Marla/Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2024): *Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland. Zwischen Anspruch und Wirklichkeit*. Baden-Baden: Nomos.
- Grohs, Stephan/Bogumil, Jörg/Kuhlmann, Sabine (2012): Überforderung, Erosion oder Aufwertung der Kommunen in Europa? Eine Leistungsbilanz im westeuropäischen Vergleich. *dms – der moderne staat* (5): 125–148.
- Habermas, Jürgen (1969): Verwissenschaftlichte Politik und öffentliche Meinung. In: Habermas, Jürgen (Hrsg.): *Technik und Wissenschaft als Ideologie*, 120–145. Berlin: Suhrkamp.
- Heuberger, Moritz (2022): *Coordinating digital government: explaining coordination challenges regarding the digital transformation of public administration in a federal context*. Dissertation. Potsdam: Universität Potsdam.
- Jethon, André/Reichard, Christoph (2022): Usability and actual use of performance information in German municipal budgets: the perspective of local politicians. *Public Money & Management* 42 (3), 152–159. DOI: 10.1080/09540962.2021.1966193.
- Klenk, Tanja/Kuhlmann, Sabine (2024): *Digitalisierung als Herausforderung und Chance für die Migrations- und Integrationsverwaltung. Expertise im Auftrag des Sachverständigenrates Integration & Migration*.

- Kritikos, Alexander S./Amoroso, Sara/Hermann, Benedikt (2023): Verwaltungsqualität entscheidet mehr als Regulierungsdichte über Wachstumspotenziale von Unternehmen. *DIW Wochenbericht* 90 (42): 585–592. www.diw.de/de/diw_01.c.882931.de/publikationen/wochenberichte/2023_42_1/verwaltungsqualitaet_entscheidet_mehr_als_regulierungsdichte_ueber_wachstumspotenziale_von_unternehmen.html.
- Kuhlmann, Sabine (2009): *Politik- und Verwaltungsreform in Kontinentaleuropa. Subnationaler Institutionenwandel im deutsch-französischen Vergleich*. Habilitationsschrift an der Universität Potsdam. Baden-Baden: Nomos.
- Kuhlmann, Sabine (2024): Back to Bureaucracy? The Advent of the Neo-Weberian State in Germany. *Journal of Policy Studies* 39 (2): 5–20.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg (2019): Neo-Weberianischer Staat. In: Apelt, Maja/Bode, Ingo/Hasse, Raimund/Meyer, Uli/Groddeck, Victoria V./Wilkesmann, Maximiliane/Windeler, Arnold (Hrsg.): *Handbuch Organisationssoziologie*, 1–13. Wiesbaden: Springer VS.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg (2021): The Digitalisation of Local Public Services. Evidence from the German Case. In: Bergström, Tomas/Franzke, Jochen/Kuhlmann, Sabine/Wayenberg, Ellen (Hrsg.): *The Future of Local Self-Government*, 101–113. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Ebinger, Falk/Grohs, Stephan/Reiter, Renate (2011): *Dezentralisierung des Staates in Europa. Auswirkungen auf die kommunale Aufgabenerfüllung in Deutschland, Frankreich und Großbritannien*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Kuhlmann, Sabine/Bogumil, Jörg/Grohs, Stephan (2008): Evaluating Administrative Modernization in German Local Governments: Success or Failure of the “New Steering Model”? *Public Administration Review* 68 (5), 851–863. DOI: 10.1111/j.1540 – 6210.2008.00927.x.
- Kuhlmann, Sabine/Dumas, Benoît P./Heuberger, Moritz (2022): *The Capacity of Local Governments in Europe. Autonomy, Responsibilities and Reforms*. Cham: Palgrave Macmillan.
- Kuhlmann, Sabine/Franzke, Jochen/Peters, Niklas/Dumas, Benoît P. (2024a): Institutional designs and dynamics of crisis governance at the local level: European governments facing the polycrisis. *Policy Design and Practice*, 1–21. DOI: 10.1080/25741292.2024.2344784.
- Kuhlmann, Sabine/Franzke, Jochen/Peters, Niklas/Dumas, Benoît P. (2024b): *Krisen-Governance im europäischen Vergleich: Kommunen und Staat im Pandemiemodus*. Baden-Baden: Nomos.
- Kuhlmann, Sabine/Seyfried, Markus/Siegel, John (2018a): Was bewirken Gebietsreformen? Eine Bilanz deutscher und europäischer Erfahrungen. *dms – der moderne staat* 11 (1), 119–141. DOI: 10.3224/dms.v11i1.08.
- Kuhlmann, Sabine/Seyfried, Markus/Siegel, John (2018b): *Wirkungen kommunaler Gebietsreformen. Stand der Forschung und Empfehlungen für Politik und Verwaltung*. Baden-Baden: Nomos.
- Kuhlmann, Sabine/Wollmann, Hellmut (2019): *Introduction to Comparative Public Administration*. 2nd Edition. Cheltenham: Edward Elgar.
- Küpper, Willi/Ortmann, Günther (Hrsg.) (1988): *Mikropolitik. Rationalität, Macht und Spiele in Organisationen*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Lehmbruch, Gerhard (2002): Der unitaristische Bundesstaat in Deutschland: Pfadabhängigkeit und Wandel. In: Benz, Arthur/Lehmbruch, Gerhard (Hrsg.): *Föderalismus. Analysen in entwicklungsgeschichtlicher und vergleichender Perspektiven*, 53–110. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

- Marienfeldt, Justine (2021): Three paths to e-service availability: a fuzzy set qualitative comparative analysis among the EU member states. *International Journal of Public Sector Management* 34 (7), 783–798. DOI: 10.1108/IJPSM-12–2020–0325.
- Marienfeldt, Justine/Wehmeier, Liz Marla/Kuhlmann, Sabine (2024): Top-down or bottom-up digital transformation? A comparison of institutional changes and outcomes. *Public Money & Management*, 1–10. DOI: 10.1080/09540962.2024.2365351.
- Meyer, Uli (2015): Brunsson, Nils (1985): The Irrational Organization. Irrationality as a Basis for Organizational Action and Change. In: Kühl, Stefan (Hrsg.): *Schlüsselwerke der Organisationsforschung*, 129–133. Wiesbaden: Springer VS.
- Nationaler Normenkontrollrat (NKR) (2023): *Consolidate, streamline, digitalise. Reducing bureaucracy: Equipping Germany for the future. Annual Report 2023 of the NKR*. https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Downloads/EN/Annual-Reports/Annual-Report-2023.pdf?__blob=publicationFile&v=2.
- Oehlert, Franziska/Kuhlmann, Sabine (2024): Inter-Administrative Relations in Migrant Integration: Germany, Sweden, and France Compared. In: Kuhlmann, Sabine/Laffin, Martin/Wayenberg, Ellen/Bergström, Tomas (Hrsg.): *New Perspectives on Intergovernmental Relations: Crisis and Reform*, 77–101. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Pollitt, Christopher/Bouckaert, Geert (2017): *Public Management Reform: A Comparative Analysis into the Age of Austerity*. Oxford: Oxford Univ. Press.
- Proeller, Isabella/Siegel, John (2021): Public Management Reforms in Germany: New Steering Model and Financial Management Reforms. In: Kuhlmann, Sabine/Proeller, Isabella/Schimanke, Dieter/Ziekow, Jan (Hrsg.): *Public Administration in Germany*, 393–410. Cham: Palgrave Macmillan.
- Reichard, Christoph (1994): *Umdenken im Rathaus: Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung*. Berlin: edition sigma.
- Reichard, Christoph (2011): Vom Versuch, NSM und NKF in einen Topf zu werfen. *Verwaltung & Management* 17 (6), 283–287. DOI: 10.5771/0947-9856-2011-6-283.
- Rodríguez Domínguez, Luis/García Sánchez, Isabel M./Gallego Álvarez, Isabel (2011): Determining Factors of E-government Development: A Worldwide National Approach. *International Public Management Journal* 14 (2), 218–248. DOI: 10.1080/10967494.2011.597152.
- Seibel, Wolfgang/Klamann, Kevin/Treis, Hannah (2017): *Verwaltungsdesaster: von der Loveparade bis zu den NSU-Ermittlungen*. Frankfurt a.M.: Campus Verlag.
- Thieme, Werner/Prillwitz, Günther (1981): *Durchführung und Ergebnisse der kommunalen Gebietsreform*. Baden-Baden: Nomos.
- Vellani, Tomás/Kuhlmann, Sabine (2024): *Vorreiter oder Nachzügler? Die digitale Transformation der Verwaltung in der Mittelstadt. Governance-Arrangements im Vergleich*. Bielefeld: transcript.
- Wagener, Frido (1969): *Neubau der Verwaltung. Gliederung der öffentlichen Aufgaben und ihrer Träger nach Effektivität und Integrationswert*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Wegrich, Kai (2021): Is the turtle still plodding along? Public management reform in Germany. *Public Management Review* 23 (8): 1107–1116.

- Wehmeier, Liz Marla (2024): Intergovernmental Relations in Digitalization Policy: German Tax Administration Between Centralization and Decentralization. In: Kuhlmann, Sabine/Laffin, Martin/Wayenberg, Ellen/Bergström, Tomas (Hrsg.): *New Perspectives on Intergovernmental Relations: Crisis and Reform*, 163–185. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Weiß, Jens/Schubert, Dino (2020): Doppelte Reform mit geteiltem Erfolg: Zur Wirkung der DOP-PIK-Reform auf Haushaltsführung und Verwaltungssteuerung in den Kommunen. *dms – der moderne staat* 13 (1–2020), 143–164. DOI: 10.3224/dms.v13i1.01.
- Wollmann, Hellmut (2013): Zur (Nicht-)Verwendung von Evaluationsergebnissen in Politik und Verwaltung. In: Kropp, Sabine/Kuhlmann, Sabine (Hrsg.): *Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung*, 87–102. Leverkusen-Opladen: Barbara Budrich.
- Wollmann, Hellmut (2016): Public and social services in Europe: From public/municipal to private – and reverse? Summary chapter. In: Wollmann, Hellmut/Koprić, Ivan/Marcou, Gérard (Hrsg.): *Public and Social Services in Europe. From public and municipal to private sector provision*, 313–334. London: Palgrave Macmillan UK.

