

# Was heißt eigentlich „Verwaltungsinnovation“?

## Eine kritische Ergänzung zu Martin Brüggemeiers Plädoyer

Hans Peter Bull

Was treibt Verwaltungsinnovation? So fragt Martin Brüggemeier im vorigen Heft dieser Zeitschrift. Er behauptet, die „E-Transformation“ der öffentlichen Verwaltung sei in den vergangenen zehn Jahren nicht vorangekommen, und sieht einen wesentlichen Grund dafür in mangelndem Wettbewerb. Die Wissenschaft solle daher die Funktion eines „innovationstreibenden Wettbewerbssurrogats“ übernehmen. So berechtigt der Ruf nach intensiverer wissenschaftlicher Durchdringung des Reformgeschehens ist, so fragwürdig erscheint doch die dafür vorgetragene Begründung. Die deutsche Verwaltung hat die Nutzung der elektronischen Technologien keinesfalls verschlafen, sondern ist inzwischen durchaus modern ausgestattet. Unkritisches Streben nach weiteren Innovationen ist ebenso wenig angebracht wie die Inpflichtnahme der Wissenschaft für die Technologieförderung.

### Die wissenschaftspolitische Initiative

Martin Brüggemeier<sup>1</sup> hat ein überzeugendes Plädoyer für die Stärkung der Verwaltungswissenschaft gehalten. Seine wissenschaftssoziologischen Beobachtungen sind klarsichtig, die Konsequenzen überzeugend: Die informationstechnische Entwicklung muss von der Wissenschaft begleitet und mitgestaltet werden, und diese Aufgabe können die gegenwärtig auf die-



Prof. (em.)  
Dr. Hans  
Peter Bull

Universität Hamburg

sem Gebiet tätigen Personen und Institutionen nicht in ausreichendem Maße erfüllen. Forschung und Lehre müssen personell und finanziell gestärkt werden. Die „digitale Transformation“ – wenn man diesen Begriff denn verwenden will – „bedarf einer Wissenschaft mit tiefem Verständnis und Interesse für die Besonderheiten öffentlicher Aufgabenerfüllung“.<sup>2</sup> Daran fehlt es vielen, die sich mit der Verwaltungsinformatik befassen, vor allem wenn sie als Ökonomen ausgebildet oder selbst wirtschaftlich an der Einführung neuer Techniken interessiert sind. Nötig sind vor allem junge Wissenschaftler, die neugierig, aber zugleich kritisch sind, die also den üblichen Versprechungen und Prognosen der „Modernisierer“ mit der gebotenen Distanz entgegentreten.

Es trifft zu: „Es gibt einen eklatanten Mangel an (Nachwuchs-) Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern auf den

Gebieten E-Government, Public Management und Verwaltungsinformatik“.<sup>3</sup> Und dieser Mangel hat auch Gründe, die nicht bei den potenziellen Forschern liegen. Der große Aufwand, der von der Verwaltung für die Einrichtung und Pflege von Informationstechnik betrieben wird, steht in deutlichem Missverhältnis zu dem bescheidenen Finanzvolumen, das für Forschung auf diesem Gebiet zur Verfügung steht. Brüggemeier nennt Zahlen, die das verdeutlichen: Es gibt ehrgeizige Pläne zur Verbesserung der IT-Infrastruktur und Fonds zu deren Finanzierung, aber nur kleine Haushaltsansätze für die Verwaltungsforschung.<sup>4</sup>

Mit Recht weist Brüggemeier auch auf *wissenschaftsimmanente* Defizite hin, die dazu führen, dass die Praxis sich zu wenig um die systematische, interessenunabhängige Untersuchung der mit Technikanwendungen verbundenen Probleme kümmert. Dazu gehört das „selbstreferentielle Karriere- und Anreizsystem von methodenfokussierter internationaler, englischsprachiger Journal-Forschung“<sup>5</sup> auf das viele, die sich darin bewährt haben, stolz

1 Erwidern auf Brüggemeier, Was treibt Verwaltungsinnovation? Wissenschaft als Ersatz für fehlenden Wettbewerb, *Verwaltung & Management* 2/2017, S. 59-68

2 Brüggemeier 2017, S. 63.

3 Brüggemeier 2017, S. 64.

4 Hinweise auf die Nationale E-Government-Strategie und den Innovations- und Investitionsfonds „Digitale Transformation öffentlicher Aufgabenerfüllung“ bei Brüggemeier 2017, S. 63 und 65.

5 Brüggemeier 2017, S. 63.

sind. Brüggemeier legt den Finger in die Wunde, wenn er feststellt, dass sich diese Forschungsrichtung „letztlich wenig für praktische Relevanz und für Praxistransfer interessiert“.<sup>6</sup> Junge Wissenschaftler werden in diesem System dazu verleitet, möglichst viel zu publizieren, statt größere und langfristige Projekte durchzuführen, möglichst auf Englisch zu schreiben (was die genaue Erfassung der realen Verhältnisse erschwert und die Wirkung auf Wissenschaftsexterne stark einschränkt) und sich um Drittmittel, also Aufträge zu bemühen, statt Grundlagen zu erforschen. Verwaltungswissenschaftliche Forschungsinstitute sind abhängig von der Finanzierung durch Bund und Länder, und wie die Leibniz-Gemeinschaft im Umgang mit dem bewährten Deutschen Forschungsin-

tierten Forschung“.<sup>8</sup> Ob allerdings die „reziproke Ignoranz“ zwischen Wissenschaft und Praxis und zwischen theoretischer und praxisorientierter Wissenschaft<sup>9</sup> künftig überwunden werden kann, ist fraglich. Die Verabredung von Beteiligungsregeln wäre gewiss wünschenswert, um „eine verbindliche Bereitschaft der beteiligten Verantwortlichen zur engen hochschul(typen)übergreifenden, transdisziplinären und dünkelfreien Kooperation bei der Förderung von wissenschaftlichem Nachwuchs“ sicherzustellen. Damit fordert der Autor – mit Recht – von den betreuenden Hochschullehrern die teilweise Zurücknahme eigener Karriereinteressen.

Auf den ersten Blick nicht zwingend, gleichwohl unterstützenswert ist schließ-

sind angebracht, was die vorangestellte These angeht, Wissenschaft solle als „innovationstreibendes Wettbewerbssurrogat“ dienen.<sup>11</sup> Sie beruht ihrerseits auf der Behauptung, die Bemühungen der öffentlichen Verwaltungen „in Sachen Verwaltungsinnovation“ seien weitgehend erfolglos gewesen. Es müssten „endlich echte Fortschritte bei einer digitalen Transformation“ erzielt werden, „die sich – jenseits von reinen Interessen der Technologievermarktung – nicht nur darum kümmert, was die öffentliche Verwaltung will, sondern was sie braucht“.<sup>12</sup> Aber was „braucht“ die Verwaltung? Auch wenn man von der Einschätzung der bisherigen Entwicklung absieht, müssen Fragen gestellt werden: Was soll denn als „Fortschritt“ akzeptiert werden? Und: Ist es mit dem Ideal unabhängiger Wissenschaft vereinbar, wenn Forschung als Wettbewerbersatz fungieren und Innovationen fördern soll?

Brüggemeier hält es für bewiesen, dass die (deutsche) öffentliche Verwaltung die „E-Transformation“ nicht energisch genug betrieben hat. Die deutsche Innovationsbilanz sei „erschreckend dürftig“. Weil der Wettbewerb fehle, könne man in Deutschland „der Verwaltung in puncto Innovation gleichsam beim Gehen die Schuhe besohlen“.<sup>13</sup> Das liest sich gut, aber die zugespitzte Kritik wird der Sachlage und den Aufgaben der Verwaltung nicht gerecht.

Zur Begründung seiner entgegengesetzten Einschätzung beruft sich Brüggemeier einerseits darauf, dass der IT-Planungsrat es in sechseinhalb Jahren seit seiner Gründung gerade einmal geschafft“ habe, „sich auf drei nationale Standards zu verständigen“,<sup>14</sup> und beschreibt andererseits die „entspannte“ oder distanzierte Stimmung in der höheren Beamtschaft mit einem

## **»Die wissenschaftspolitischen Forderungen, die Martin Brüggemeier erhebt, sind überzeugend. Aber Zweifel sind angebracht, was die These angeht, Wissenschaft solle als ‚innovationstreibendes Wettbewerbssurrogat‘ dienen.«**

stitut für öffentliche Verwaltung in Speyer bewiesen hat, werden dabei bisweilen Maßstäbe angelegt, die zwar auf naturwissenschaftliche Großforschungsbetriebe passen, aber nicht auf die ganz anders organisierte sozialwissenschaftliche Forschung über öffentliche Verwaltung.

Zustimmung verdient unter diesen Umständen auch Brüggemeiers Vorschlag einer *Graduate School* zur Doktorandenausbildung;<sup>7</sup> man kann wohl auch von Graduiertenkolleg sprechen. Diese Einrichtung müsste an einer promotionsberechtigten Hochschule oder mehreren gemeinsam angesiedelt werden. Auf diesem Wege könnten auch die Fachhochschulen gestärkt werden. Sie tragen ohnehin, wie Brüggemeier zutreffend bemerkt, „den ganz überwiegenden Teil der verwaltungswissenschaftlichen Ausbildung und auch erhebliche Teile der anwendungsorien-

lich Brüggemeiers Vorschlag, einen *Fonds* zu errichten, der die Durchführung von Forschungsprojekten und („eher praxisgetriebenen“) Umsetzungsprojekten ermöglichen soll.<sup>10</sup> In Zeiten unzureichender Grundfinanzierung der Wissenschaftseinrichtungen ist es sinnvoll, Mittel in einen öffentlich verwalteten Drittmittelfonds einzustellen, von denen sowohl die Wissenschaft wie die Praxis profitieren können. Es müssten freilich Vorkehrungen getroffen werden, damit nicht ein solcher Fonds von Seilschaften „gekapert“ wird, die jeweils nur ihre Auffassung von Forschungsthemen (und -ergebnissen!) zur Geltung bringen wollen.

### **Das Ideal „Innovation“**

Die wissenschaftspolitischen Forderungen, die Martin Brüggemeier erhebt, sind als solche also überzeugend. Aber Zweifel

6 Ebd.

7 Brüggemeier 2017, S. 64.

8 Brüggemeier 2017, S. 63.

9 Ebd.

10 Brüggemeier 2017, S. 65.

11 Brüggemeier 2017, S. 59 ff.

12 Brüggemeier 2017, S. 59.

13 Brüggemeier 2017, S. 60/61.

14 Brüggemeier 2017, S. 60.

Zitat aus dem „Economist“: „Only a minority of government managers in Europa report a sense of urgency about the need for change“.<sup>15</sup> In der Verwaltung herrsche „Hyperstabilität“<sup>16</sup> und die Politik habe „wenig Interesse an Innovationen, solange alles routinemäßig funktioniert“; erst in der Krise (wie angesichts des Flüchtlingszustroms) entstehe Innovationsdruck.<sup>17</sup>

Auch in den Medien wird gebetsmühlenartig behauptet, Deutschland habe „bei der Digitalisierung den Anschluss verpasst“; deshalb müsse vor allem das Bildungssystem vollkommen umgestellt werden. Die Politik müsse „Chief Digital Officers“ einsetzen und „das Thema digitale Infrastruktur in einem echten Internet-Ministerium bündeln“.<sup>18</sup> Welche Funktionen und welchen Etat dieses Querschnittsministerium haben soll, wird nicht erörtert, aber vor allem auch nicht, welche Ziele mit all diesen Bemühungen erreicht werden sollen – außer der Anpassung an die technische Entwicklung. Das ist besonders bedauerlich für das Bildungssystem. In vielen ähnlichen Äußerungen kommt die Tendenz zum Ausdruck, die in der Formulierung von Brüggemeier als „reine Technologievermarktung“ erwähnt ist; sie ist vielen ganz offensichtlich wichtiger als die Orientierung an den Interessen der Benutzer (Bürger, „Kunden“).

### Wie „dürftig“ ist die Bilanz wirklich?

Die deutsche Verwaltung hat in den vergangenen Jahrzehnten technische Fortschritte bis dahin unerhörten Ausmaßes erlebt, manchmal durchlitten, fast immer mit dem Ergebnis der Produktivitätssteigerung und Personaleinsparung. Sie nutzt die Informations- und Kommunikationstechnik inzwischen für fast alle irgend automatisierbaren Aufgaben und ermöglicht ihren „Kunden“ den elektronischen Zugriff auf Informationen verschiedenster Art. Die Finanzverwaltung hat sogar damit begonnen, Steuerbescheide „vollständig automatisiert“ zu erlassen: die elektronischen Eingaben der Steuerpflichtigen werden von der verwaltungseigenen Technik weitestgehend ohne menschliche Interaktion und mit der Hilfe von Risikomanagementsystemen in Steuerbescheide umgeformt.<sup>19</sup> Die öffentliche Verwaltung in Bund, Ländern und Kommunen ist heute rundum modern in dem Sinne, dass

sie sich der Mittel bedient, die nach dem Stand der Technik geeignet sind, um ihre Aufgaben in vielen Dimensionen zu erleichtern und effizienter zu gestalten. Wer unter diesen Umständen behauptet, die Behörden befänden sich in einem „analogen Tiefschlaf“,<sup>20</sup> hat selbst etwas verschlafen oder verfolgt Entwicklungsziele, die vielleicht für die Wirtschaft sinnvoll sind, von der Verwaltung aber nicht ungeprüft übernommen werden können.

### Was heißt „Innovation“?

Die fragwürdige Wahrnehmung der Wirklichkeit durch „Bürokratie“-Kritiker provoziert die entscheidende Frage: Was

Bewertung als positiv ist insbesondere üblich, wenn die Neuerung – etwa in Gestalt neuer Produkte, Verfahren oder Institutionen – zur Bewältigung eines als lösungsbedürftig angesehenen Problems beitragen kann.<sup>21</sup>

Dass sozial unerwünschte Neuerungen gar nicht erst angestrebt werden sollen, müsste selbstverständlich sein,<sup>22</sup> aber „die Moderne“ setze tendenziell auf Veränderung;

„sie stellt das Neue nicht grundsätzlich infrage, sondern eher das Beharren auf Überkommenem. Es kommt zu einer Veralltäglichen von Inno-

**»Die deutsche öffentliche Verwaltung ist heute rundum modern in dem Sinne, dass sie sich der Mittel bedient, die nach dem Stand der Technik geeignet sind, um ihre Aufgaben in vielen Dimensionen zu erleichtern und effizienter zu gestalten.«**

genau ist mit Begriffen wie „Innovation“ und „E-Transformation“ gemeint?

novationen und einer Verselbständigung der Innovationserwartung.“<sup>22</sup>

Manche Diskussionsteilnehmer fordern „Innovationen“ offenbar schon deswegen, weil sie „neu“ sind. Dass „Neuheit“ nicht mit „Fortschritt“ gleichzusetzen ist, wird selten erwähnt. In der grundlegenden Untersuchung des Verhältnisses von Innovation und Recht, die Wolfgang Hoffmann-Riem vorgelegt hat, heißt es dazu:

„Innovationen können sozial erwünscht oder unerwünscht sein. Eine

Als Vorbild wird der deutschen Öffentlichkeit immer wieder *Estland* vorgehalten.<sup>24</sup> In Berichten über den kleinen nordischen Staat wird von dessen IT-Freundlichkeit geschwärmt. Als weitgehend realisiertes Ideal wird berichtet, dass man „alles außer Heirat, Scheidung und Hausverkauf in Estland online erledigen kann“.<sup>25</sup> Beim Umbau des Gemeinwesens Anfang der 1990er Jahre habe man sich in Estland auf „eine unsichtbare, papierlo-

15 The Economist Intelligence Unit 2014, S. 1; Brüggemeier 2017, S. 60.

16 Brüggemeier 2017, S. 61.

17 Brüggemeier 2017, S. 62.

18 von Gehlen 2017.

19 Vgl. Bull 2017b.

20 So der Generalsekretär des Wirtschaftsrates der CDU, Wolfgang Steiger, nach einem Bericht der Frankfurter Allgemeinen Zeitung v. 15.8.2016, S. 19.

21 Hoffmann-Riem 2016, S. 12.

22 Die Wissenschaft muss sich auch mit solchen Neuerungen befassen, aber unter anderem Aspekt (dies zu Hoffmann-Riem 2016, 195; s.a. 202).

23 Hoffmann-Riem ebd.

24 Beispiele: Prause 2016; Bohsem 2016 (Bericht über ein entsprechendes Gutachten des Nationalen Normenkontrollrats).

25 Prause 2016, S. 4.

se und ‚rund um die Uhr‘ (24/7) Verwaltung“ verständigt.<sup>26</sup> Es gebe dort einen gesetzlich garantierten Internetzugang, ca. 4000 öffentliche E-Services (was 99 % aller öffentlichen Dienste entspreche), eine obligatorische elektronische Identitätskarte und ein einheitliches nationales E-Servicesystem, „in das alle öffentlichen und privaten E-Serviceanbieter integriert“ seien (das „X-TEE-Konzept“). In den Schulen würden die Klassenbücher elektronisch geführt, und „alle Eltern loggen sich mindestens einmal pro Tag über ihre eID-Karte ein, um über die Schulsituation ihrer Kinder und die aktuellen Fragen in der Schule auf dem Laufenden zu bleiben“.<sup>27</sup> Besonders hervorgehoben wird auch, dass Estland es möglich gemacht habe, online in kürzester Zeit ein Unternehmen zu gründen und es auch online (vom Ausland aus) zu führen. Estland habe sich als „globale, digitale Wirtschaftsplattform“ profiliert, „die von überall auf der Welt via Internet als Bühne für Geschäfte mit EU-Zugang verwendet werden kann“.<sup>28</sup>

Über solche Feststellungen und vor allem über die sozialen, wirtschaftlichen und politischen Folgen dieser Entwicklung wäre kritisch nachzudenken, bevor wir an die Übernahme estnischer Vorbilder herangehen.

Auch Martin Brüggemeier bezeichnet die Nutzung von Technik für möglichst viele Verwaltungszwecke als zentrale Zielbestimmung, indem er den „politisch-regulatorischen Imperativ der digitalen Informationsgesellschaft“ so formuliert:

„Nutze die Informationstechnik so, dass die angestrebten politisch-regulatorischen Wirkungen möglichst ohne Verwaltungskontakt bzw. in Fällen, wo dies nicht möglich oder sinnvoll ist, mit minimalen Interaktionsaufwand für die Adressaten und mit minimalen Kosten für alle Beteiligten erreicht werden können“.<sup>29</sup>

Es fällt auf, dass hier keine Qualitätskriterien genannt werden, sondern nur auf den Aufwand abgestellt wird – nicht das Ergebnis des Technikeinsatzes, sondern die Kosten sind für diese Bewertung ausschlaggebend.

### Kritik der Innovationspolitik

In Wahl- und Regierungsprogrammen und in Äußerungen der Wirtschaftsverbände werden Innovationen wie Investitionen pauschal positiv bewertet und unbefragt als Ziele von Wirtschaftspolitik herausgestellt. Für die wissenschaftliche Erörterung reicht dies nicht aus. Hier muss vielmehr gelten: Innovationen sind vorab nach angemessenen Maßstäben auf ihre voraussichtliche Brauchbarkeit und soziale Erwünschtheit zu überprüfen – sonst bleiben sie Gegenstand einer mit Recht unerwünschten bloßen „Technologievermarktung“. Dazu muss je nach Art der Innovation<sup>30</sup> – eine Mehrzahl von Kriterien angelegt werden, und es können nicht

Eltern ständig in die Klassenbücher schauen können und damit die Lehrer kontinuierlich intensiv überwachen. Noch mehr Kritik müsste ein einheitliches System auf sich ziehen, in dem man nach einmaliger Identifizierung auf eine Vielzahl elektronischer Dienstleistungen zugreifen kann. Es bedingt noch größere zentrale Datenspeicher als bisher schon, und die mit der Aufteilung von Informationen auf verschiedene Stellen verbundene „informationelle Gewaltenteilung“ ließe sich dann wohl kaum noch gewährleisten. Während die „Vorratsdatenspeicherung“ personenbezogener Daten nach Ansicht deutscher und europäischer Datenschutzaufsichtsbehörden und Gerichte nur unter strengen Sicherheitsvorkehrungen zulässig sein soll,

## »Manche IT-Konzepte, die am Modell Estland gelobt werden, müssten eigentlich in Deutschland auf heftigen Widerstand stoßen.«

nur die Grundannahmen einer einzelnen Disziplin wie der Wirtschaftswissenschaft zugrunde gelegt werden. Soweit es um Verwaltungsinnovationen geht, muss die Rechtswissenschaft eine wesentliche Rolle spielen;<sup>31</sup> denn staatliches Handeln ist durchgehend an Recht und Gesetz gebunden, und wo Spezialgesetze fehlen, sind jedenfalls die verfassungsrechtlichen Grundsätze richtigen Staatshandelns anzuwenden. Andererseits sind Inter- und Transdisziplinarität der Beurteilung schon deshalb geboten, weil die Verwaltung in einem vielschichtigen Beziehungsgeflecht steht und letztlich politisch gelenkt werden muss. Im Ergebnis gibt es immer auch innovationspolitische Alternativen.<sup>31</sup>

Manche IT-Konzepte, die am Modell Estland gelobt werden, müssten eigentlich in Deutschland auf heftigen Widerstand stoßen. Hierzulande würde es wohl schon als bedenklich angesehen, wenn die

wird in den „innovativen“ Konzepten auf solche Sorgen keine Rücksicht mehr genommen. Zwar wird für Estland beteuert, dass der Datenschutz gewahrt werde (und zwar angeblich dadurch, dass „alle Daten nur einmal in X-TEE vorhanden sind und erst bei Zugriff des Nutzers konsolidiert werden“),<sup>33</sup> aber die Gefahr, dass diese Regeln unterlaufen und die Nutzer heimlich überwacht werden, wird nicht erörtert. Das passt zu den neuen Mel-

26 Prause 2016, S. 5.

27 Prause 2016, S. 4 ff.

28 Prause 2016, S. 8. Dort auch Weiteres über die ökonomischen Wirkungen dieser Öffnung zur Welt.

29 Brüggemeier 2017, S. 60 m.w.H.

30 Vgl. Hoffmann-Riem 2016, S. 23 ff.

31 Zur rechtswissenschaftlichen Innovationsforschung allgemein Hoffmann-Riem 2016, S. 235 ff.

32 Hoffmann-Riem 2016, S. 270 ff.

33 Prause 2017, S. 5.

dungen, dass große deutsche Unternehmen (Allianz, Axel Springer, Daimler und Deutsche Bank mit der Postbank) eben dieses einheitliche System der vernetzten Nutzung mittels eines „Generalschlüssels für das Internet“ propagieren und schon Schritte zu seiner Realisierung unternommen haben.<sup>34</sup> Man will einen Datenpool schaffen, der ebenso groß ist wie die Datenberge von Google, Facebook usw., der aber nach den Absichtserklärungen der Unternehmen mit den europäischen Datenschutzregeln im Einklang stehen soll.

Die Datenschutzbedenken mögen überwindbar sein, aber es gibt weitere gute Gründe für die Vorbehalte, die die öffentliche Verwaltung (offenbar europaweit) gegenüber angeblich erforderlichen Innovationen hegt. Automatisierung führt zu

berücksichtigt werden. Auch und gerade Computer können dieses Problem nicht lösen, auch nicht selbstlernende – trotz aller Ankündigungen, dass Künstliche Intelligenz und „Big Data“ das menschliche Gehirn demnächst an Kreativität, Phantasie und Kombinationsfähigkeit weit übertreffen würden. Die bisherigen Produkte automatisierter Verwaltungstätigkeit lassen oft gerade die Berücksichtigung seltenerer Fälle vermissen, die elektronischen Fragebögen leiden unter denselben Beschränkungen wie die herkömmlichen papierenen. Den Versprechungen der Herstellerfirmen sollte man nicht unkritisch vertrauen.

Computer können keine Lebenssachverhalte aufklären und keine sicheren Prognosen liefern. Die korrekte Gesetzes-

te“ unverzichtbar sind und ein erheblicher „Interaktionsaufwand“ betrieben werden muss, sollte eigentlich selbstverständlich sein. Diejenigen Verwaltungsverfahren, in denen es auf eine Bearbeitung durch natürliche Personen nicht ankommt, sind bereits zum größten Teil automatisiert. Selbst bei solchen Massenverfahren kann es aber geboten sein, dass die relevanten Daten durch die Betroffenen oder durch geschultes Personal eingegeben werden. Sonst sind Fehler unvermeidlich.<sup>36</sup>

In der Konsequenz bedeutet das Ideal der perfekten Technisierung der Verwaltung die Aufforderung zur Abschaffung der bestehenden, von Menschen betriebenen öffentlichen Verwaltung. Ob die Rationalisierungsgewinne des Technikeinsatzes kompensiert werden könnten und ob genügend Arbeitsplätze übrig blieben, ist weniger sicher als die Rationalisierer zu behaupten pflegen. Die Verwaltung könnte sich auch nicht wie die Wirtschaft aus dieser Lage befreien, indem sie neue „Produkte“ auf den „Markt“ bringt, um damit Geld zu verdienen. Selbst wenn kein Stellenabbau stattfinden sollte, würde sich überdies die Situation der Beschäftigten verschlechtern: Das „Fließbandbüro“ erzeugt „mehr Leistungsdruck und eine Sinnentleerung“; die Arbeit wird eintöniger und stressiger.<sup>37</sup>

## **»In der Konsequenz bedeutet das Ideal der perfekten Technisierung der Verwaltung die Aufforderung zur Abschaffung der bestehenden, von Menschen betriebenen öffentlichen Verwaltung.«**

Routinisierung, Verallgemeinerung und Vereinfachung von Lösungen.<sup>35</sup> Aufgabe der Verwaltung ist aber die Rechtsverwirklichung im Einzelfall. Zwar ist Pauschalierung auch in der Verwaltung unter bestimmten Umständen sinnvoll und legitim; so erlaubt das Steuerrecht in einigen Zusammenhängen die Anwendung von Pauschalen statt der Ermittlung genauer Zahlen. Diese Praxis wird von den Beteiligten akzeptiert, solange sie zu Einsparungen bei den Transaktionskosten führt, doch in anderen Fällen entspricht sie durchaus nicht den Wünschen der Betroffenen. Selbst über die Auslegung vermeintlich klarer Rechtsvorschriften wird oft heftig gestritten, und das lässt sich nicht ändern, weil eben das Recht niemals so eindeutig formuliert werden kann, dass alle nur denkbaren Besonderheiten künftiger Lebenssachverhalte im Vorhinein

anwendung setzt jedoch die Klärung der Sachverhalte voraus. Mag auch Künstliche Intelligenz dazu beitragen, den zeitlichen Aufwand für die Bearbeitung typischer Anträge zu verringern, so lässt sich die Aufklärung der Entscheidungsgrundlagen maschinell nicht wesentlich beschleunigen. Die staunenswert kurze Bearbeitungszeit, die in Estland für Gesellschaftsgründungen ausreicht, kann nur dadurch erreicht werden, dass auf Vorabprüfungen weitgehend verzichtet wird.

Die Verwaltung ist nach bisher unbestrittener Ansicht gerade dazu bestimmt, „politisch-regulatorische Wirkungen“ – z.B. die Verwirklichung gesetzlicher Programme der Raum- und Bauleitplanung, des Umweltschutzes, der Sozialleistungen oder der Jugend- und Altenhilfe – zu erreichen. Dass dazu „Verwaltungskontak-

### **Konkretisierung der Innovationsziele**

Wenn wir über fragwürdige allgemeine Versprechungen hinauskommen wollen, müssen wir die angestrebten Ziele konkreter bestimmen. Dann reicht es nicht, pauschal „Entbürokratisierung“ zu fordern, sondern es muss entschieden werden, welche rechtlichen Hürden bei Firmengründungen abgebaut werden sollen, ob also etwa weniger Umweltschutz und ein schwächerer Gläubigerschutz hingenommen werden sollen. Haushaltskonsolidierung kann auf diesem Wege allenfalls dann betrieben werden, wenn die wegfalenden Aufgaben politisch und rechtlich

34 Gentrup/Martin-Jung 2017.

35 Vgl. schon Simitis 1967, S. 18.

36 Zu dem neuen Steuererklärungsverfahren vgl. Bull 2017b.

37 Hagelüken 2017 (Interview mit dem Soziologen Andreas Boes).

verzichtbar oder unzweckmäßig organisiert sind.<sup>38</sup> Stelleneinsparungen sind bei finanzieller Not des Staates angebracht, aber sie sind kein Selbstzweck; ebenso wenig sind es Änderungen der Verwaltungsorganisation und des Verfahrens, die nur die Herstellung einer Verwaltungsleistung erleichtern, während das Produkt selbst nicht qualitativ besser wird. Die Aufteilung der Zuständigkeiten auf mehrere Stellen ist ein wichtiges Rechtsprinzip, das der Machtverteilung und gegenseitigen Kontrolle dient. (Demgegenüber ist die rein technische Zentralisierung mit verteilten Zugriffsrechten relativ unproblematisch, solange man nicht befürchten

sich schriftlich auszutauschen und die nötige Identifikation mit einer elektronischen Signatur vorzunehmen. Für die Ausstellung von Ausweisen und Pässen ist ohnehin das persönliche Erscheinen unverzichtbar, aber auch für alle anderen Anliegen, die ein Mindestmaß an Beratung benötigen. Ganz allgemein gilt: Die Behörden müssen auch für die Menschen offen sein, die nicht mittels Computer und Netz kommunizieren wollen oder können, und das sind nicht nur Alte und Hilfsbedürftige.

Für Innovationen verschiedenster Art und Qualität bleibt auch nach einer sol-

gen zu verzichten. Engagement ist gut, aber aus einer gewissen Distanz lassen sich zuverlässigere Aussagen gewinnen. Selbst wenn man strenge Wertfreiheit der Wissenschaft für unrealistisch oder gar nicht wünschbar hält, kann die Qualität von Forschung leiden, wenn sie sich zu stark an den Interessen der Verwaltung orientiert.

Die hier geäußerte Kritik lässt Brüggemeiers Forderung nach Verstärkung der verwaltungswissenschaftlichen Forschung und Lehre unberührt. Wissenschaft braucht keine besondere Mission und keine konkreten Aufträge. Verwaltungswissenschaft wird am besten angeregt und angestoßen von tatsächlichen Entwicklungen und tatsächlich geäußerten Meinungen. Abgehoben von den Problemen der Praxis kann Wissenschaft nicht betrieben werden.

## »Wissenschaft braucht keine besondere Mission und keine konkreten Aufträge.«

muss, dass Verwaltungsmitarbeiter sich kompetenzwidrig, also rechtswidrig verhalten.)

Auch das Ziel, Medienbrüche zu vermeiden, liegt nicht immer im Interesse der Bürger als „Kunden“ der Verwaltung. Mit dem Schlagwort „Nutzerfreundlichkeit“ werden bisweilen Maßnahmen der Wirtschaftsförderung verschleiert, die den Bürgern gerade neue Belastungen bringen. Dass die Bürger wirklich alle Verwaltungsangelegenheiten über das Netz erledigen wollen, ist unbewiesen. Unternehmen mögen dazu neigen, möglichst viele ihrer Außenbeziehungen elektronisch zu organisieren – für Individuen gilt das keineswegs generell; es kann vielmehr einfacher (und billiger) sein, Informationen auf Papier oder telefonisch zu übermitteln oder einzuholen, statt teure Technik anzuschaffen und ständig zu aktualisieren. Es ist in aller Regel sogar sinnvoller, zu einer Behörde zu gehen, sich dort auszuweisen und die anstehenden Angelegenheiten mit einem Sachbearbeiter zu besprechen, als

chen Prüfung hinreichend viel Raum. Nicht nur technische Geräte und ihre Konstruktionsmerkmale, sondern auch Zuständigkeiten und Organisationsformen, die Arbeitsorganisation<sup>39</sup> und die Verfahrensweisen der Verwaltung sind stets verbesserungsfähig. Brüggemeier hat übrigens selbst viel auf diesem Gebiet geforscht und praktische Vorschläge (mit) entwickelt, etwa das Modell datenschutzkonformer Informationsabgleiche.<sup>40</sup>

### Braucht Wissenschaft eine Mission?

Verwaltungswissenschaft wird vielfach als Reformwissenschaft verstanden. Diese Einordnung entspricht der tatsächlichen Funktion eines großen Teils der verwaltungswissenschaftlichen Veröffentlichungen. Sie ist legitim, wird aber der Gesamtheit verwaltungswissenschaftlicher Themen nicht gerecht;<sup>41</sup> viele davon zielen auf Deskription und Erklärung und nicht unmittelbar auf Handlungsempfehlungen. Oft ist es besser, auf sofortige Bewertun-

Wissenschaft als Wettbewerbssurrogat zu fördern, mag in einem engen Rahmen angemessen sein, nämlich solange es nur darum geht, technische und organisatorische Verbesserungen voranzubringen, die sich nicht auf die Situation der Menschen auswirken. Aber Wissenschaft sollte darauf achten, nicht unkritisch der vermeintlichen „Eigengesetzlichkeit des technischen Fortschritts“<sup>42</sup> zu folgen. Die „sanfte Herrschaft von Technik und Wissenschaft als Ideologie“<sup>43</sup> darf nicht noch verstärkt werden.

38 S. aber IT-Planungsrat 2010, S. 7.

39 Dazu Schuppan 2017.

40 Vgl. etwa Schilling/Brüggemeier u.a. 2011.

41 Hinweise zum Forschungsbedarf bei Bull 2015, 283, insbes. 289 ff.

42 Habermas 1969, 116.

43 Habermas 1969, 98

## Literatur

- Bohsem, G. (2016): Von Estland lernen, in: Süddeutsche Zeitung v. 15.6.2016, S. 6.
- Brüggemeier, M. (2017): Was treibt Verwaltungsinnovation? Wissenschaft als Ersatz für fehlenden Wettbewerb, in: Verwaltung & Management 23. Jg., Heft 2, S. 59-68.
- Bull, H. P. (2015): Aufgabenwandel der Verwaltung und der Verwaltungswissenschaft, in: Verwaltung & Management 21. Jg., Heft 6, S. 283-293.
- Bull, H. P. (2017a): Modernisierung der Verwaltung – Wie weit haben wir es gebracht?, in: von Lucke, J./Lenk, K. (Hrsg.), Verwaltung, Informationstechnik & Management. Festschrift für Heinrich Reineremann zum 80. Geburtstag, Baden-Baden, S. 219-237.
- Bull, H. P. (2017b): Der „vollständig automatisiert erlassene“ Verwaltungsakt, in: DVBl S. 409-417.
- von Gehlen, D. (2017): Raus aus der Steinzeit. Deutschland hat bei der Digitalisierung den Anschluss verpasst. Jetzt hinterherzuspurten, wäre aber falsch. Erst braucht es ein Gespür für die Richtung. Vier überfällige Updates, in: Süddeutsche Zeitung v. 14./15.1.2017, S. 45.
- Gentrup, A./Martin-Jung, H. (2017): Ein Generalschlüssel fürs Internet, in: Süddeutsche Zeitung v. 9.5.2017, S. 15.
- Habermas, J. (1969): Technik und Wissenschaft als „Ideologie“. 2. Aufl., Frankfurt/Main.
- Hagelüken, A. (2017): „Der Büromensch arbeitet künftig wie am Fließband“, in: Süddeutsche Zeitung v. 21./22.1.2017, S. 26.
- Hoffmann-Riem, W. (2016): Innovation und Recht – Recht und Innovation. Recht im Ensemble seiner Kontexte, Tübingen.
- IT-Planungsrat (2010): Nationale E-Government-Strategie. Beschluss des IT-Planungsrates v. 24.9.2010, www.cio.bund.de
- Prause, G. (2016): Estland: e-Government als Erfolgsmodell, in: AWV-Informationen 5/2016, S. 4-8.
- Schilling, P./Brüggemeier, M./Eckert, K.-P./Knopp, M./Steffens, P./Tschichholz, M. 2011: Das Konzept des FRESKO-Prozessors zur effizienten und belästigungsfreien Abwicklung der Informationspflichten von Unternehmen, in: Brüggemeier, M./Lenk, K. (Hrsg.), Bürokratieabbau im Verwaltungsvollzug. Berlin, S. 179-193.
- Schuppan, T. (2017): Auf ein Wort: Verschlafen die Arbeitnehmervertreter die Digitalisierung der Verwaltung?, in: Verwaltung & Management 23. Jg., Heft 2, S. 58.
- Simitis, S. (1967): Automation in der Rechtsordnung – Möglichkeiten und Grenzen. Karlsruhe.

# Das Beraterhandbuch



## Einführung in das Asylrecht

Asylverfahren | Asylgerichtsverfahren | Materielles Recht

Von RAin Petra Haubner und RAin Maria Kalin

2017, 190 S., brosch., 38,- €  
ISBN 978-3-8487-3053-7

[nomos-shop.de/27278](http://nomos-shop.de/27278)

**Das Asylrecht** wird derzeit immer wieder mit vielen Forderungen nach Änderungen politisch diskutiert und wurde durch unzählige Reformen in den letzten Monaten umfassend geändert.

Genauere Kenntnisse des Asylrechtes werden in der neuen Fachanwaltschaft Migrationsrecht benötigt, aber auch bei allen Mitarbeiter\*innen in der Asyl-, Sozial-, und Migrationsberatung, der Jugendhilfe, bei den Ausländerbehörden und den Gerichten.

Die „**Einführung in das Asylrecht**“ orientiert sich konsequent an den Bedürfnissen der Praxis, die zum Teil ganz neu mit dem Thema befasst und vor dem Hintergrund der kaum mehr überschaubaren Änderungen der letzten Monate versichert ist:

- **Topaktuell:** Alle Änderungen, vom Gesetz zur Neubestimmung des Bleiberechts und der Aufenthaltsbeendigung und dem Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz bis hin zum Asylpaket II und Integrationsgesetz, werden berücksichtigt.
- **Verständlich:** Für die praktische Arbeit konzipiert, lesefreundlich und systemerklärend.
- **Umfassend:** Alle Verfahrensstadien von der Einreise über das Asylgesuch bis zur Entscheidung des BAMF, Rechtsmittel, Möglichkeiten der Aufenthalts-sicherung auch bei einem negativen Abschluss des Verfahrens sowie Fragen der Aufenthaltsbeendigung und Abschiebung werden erläutert.
- **Praxisnah:** Das materielle Asylrecht sowie das behördliche und gerichtliche Verfahren sind in die Darstellung mit eingebunden - alles aus einer Hand!
- **Formularmuster** für Anträge an Behörden und gerichtliche Verfahren

Bestellen Sie jetzt telefonisch unter (+49)7221/2104-37.  
Portofreie Buch-Bestellungen unter [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)  
Alle Preise inkl. Mehrwertsteuer

