Zugänglichkeit des Sozialstaats – die Rolle der öffentlichen Verwaltung

WSI Herbstforum 2024 Verteilungskonflikte: Herausforderung für die Demokratie 13. November 2024 | Berlin

Prof. Dr. Tanja Klenk, HSU Hamburg PD Dr. Samuel Greef, Universität Kassel









Vorab:

Warum sprechen wir auf einer Tagung über Verteilungskonflikte über die öffentliche Verwaltung?



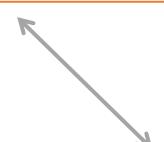
Was macht moderne Staatlichkeit aus?

Verfassungsstaat

"eine von der Einzelperson abgehobene sachliche Ordnung der öffentlichen Gewalt"

Demokratischer Staat

"das Wohl des Volkes soll einzige Legitimitätsquelle, demokratische Mitbestimmung gewährleistet sein"



Leistungsstaat

soziale und wirtschaftliche Leistungserbringung

Steuernder Staat

Governance-Logiken und Arrangements

"Wenn es richtig ist, daß die Kraft und Fähigkeit des modernen Staates zur Bewältigung der ungeheuren Aufgaben, die die Herausforderungen der modernen Industriewelt, die sozialen Forderungen emanzipierter Menschen, der Wettbewerb der politischen Systeme ihm abfordern, in den eigentlichen Kern moderner Staatlichkeit verweisen, daß die Fähigkeit des Staates zur Erfüllung dieser Leistungen auch darüber entscheidet, ob seine traditionellen Elemente, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, gesichert sind [...]."

(Hennis 1990 [1965], 47

Gliederung



- Forschungsfragen, Forschungsdesign, Reformkontext
- Analyserahmen
 - Governance-Arrangements im öffentlichen Sektor
 - Institutioneller Wandel, Ambiguitäten und Paradoxien von Governance-Reformen
- Empirische Ergebnisse: Digitalisierung der Daseinsvorsorge: Bundespolitik trifft lokale Infrastruktur
- Folgen & Perspektiven

Forschungsfragen & Forschungsdesign



Forschungsfragen:

- Welche Ambiguitäten, Paradoxien und Spannungen gehen mit den Reformprozessen einher?
- Welche Lösungsansätze werden diskutiert?

Forschungsdesign:

- Forschungs- und Transferprojekt
 Smart&agil: Drei Landkreise auf dem Weg zur Ende-zu-Ende-Digitalisierung
- Zwei Datenquellen
 - Experteninterviews mit OZG-Koordinatoren, IT-Verantwortlichen etc. (8 Gespräche)
 - teilnehmende Beobachtung Projektteam (7 Sitzungen) (Digitalisierungsmacher:innen & Verwaltungsakteure)



Digitalisierungsziele:

6

- OZG verpflichtet die öffentliche Verwaltung in Deutschland eine Vielzahl ihrer Leistungen online zugänglich zu machen
- ,Herkulesaufgabe': Digitalisierung von 575 Verwaltungsleistungen
- Ursprünglicher Zeithorizont: 2017-2022
- OZG 2.0. => Fortführung der Aktivitäten nach Verhandlungen im Vermittlungsausschuss

Ziele im Hinblick auf die (Sozial-)Staatsaufbau/Föderalismus

 Kooperativer statt wettbewerbsorientierter Föderalismus
 => Bund, die 16 Bundesländer und mehr als 11.000 Kommunen arbeiten u.a. nach dem Efa-Prinzip zusammen

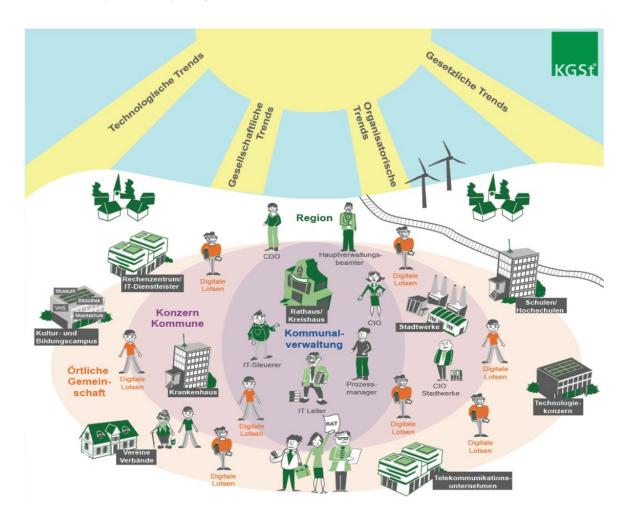
(Sozial-)Politische Ziele

- Einfacherer Zugang: Digitalisierung hilft, zeit- und ortsbezogene Barrieren zu überwinden
- Sozialleistungen werden nach verschiedenen Lebenssituationen gruppiert (NICHT nach administrativer Zuständigkeit)
- Integrierte Dienstleistungserbringung

Kontext: Kommunalpolitische Perspektiven auf die digitale Transformation



Die Vision.....



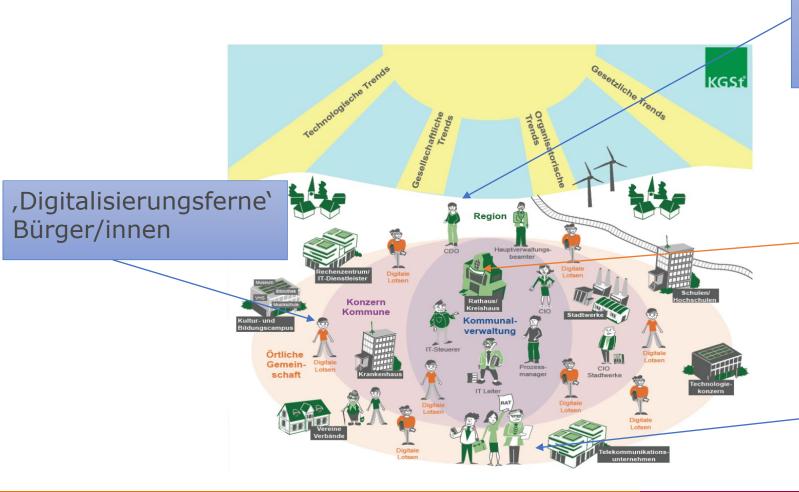
Das kommunale Ökosystem der Digitalisierung (KGSt)

- Aktives Gestalten der Digitalisierung durch alle örtlichen Akteure
- Kommunalverwaltung
 - als Ermöglicher von Digitalisierung
 - als lenkende Instanz im Sinne guter Lebens-, Arbeitsund Standortqualität und nutzerorientierter Bürgerservices
 - benötigt dafür wirksame Rollen und klare Verantwortungsbereiche
- Das kommunale Ökosystem verfügt über eine zukunftsfähige IT-Infrastruktur
- "Digitale Haltung" und gemeinsames Verständnis einer ganzheitlichen Digitalisierung
 - Technologische + organisatorische + gesellschaftliche Aspekte
 - Kommunalverwaltung + Konzern Kommune + Gemeinschaft (und deren Abhängigkeiten)

Kontext: Kommunalpolitische Perspektiven auf die digitale Transformation



...und woran die Vision aktuell scheitert



Digitalisierung ,endet' an den Grenzen des Landkreises (Integration NUR aufgrund freiwilliger Initiativen)

Interne Faktoren:

- keine Zeit
- kein Personal, fehlende Qualifikation
- keine finanziellen Ressourcen

fehlender politischer Wille, kein politisches Interesse



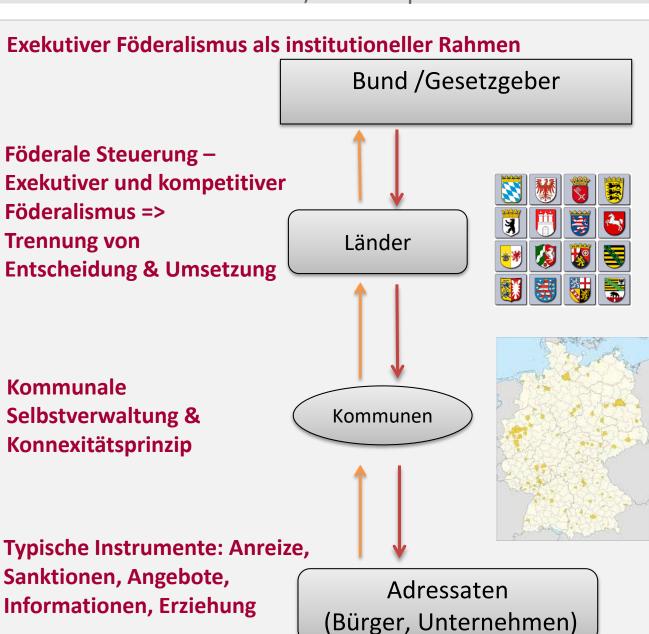
Analyserahmen

- Governance-Arrangements im öffentlichen Sektor
- Institutioneller Wandel, Ambiguitäten und Paradoxien von Governance-Reformen

Digitalisierung der kommunalen Daseinsvorsorge:

Institutioneller Rahmen, bundespolitische & kommunale Aktivitäten





Digitalisierungsaktivitäten auf Bundes- und lokaler Ebene

Bundespolitik: OZG => Vision von Digital Era Governance als neuem Steuerungsmodell

- Re-Integration
- Standardisierung
- Zentralisierung







Rolle der Länder?



10

Kommunale Gestaltungsfelder

- Agile Behördenstrukturen
- Einfacher, digitaler Zugang zur Verwaltung
- etc.



Digital Governance als neues Steuerungsmodell





Dimension	Ausprägung	
Personal	Digitale Kompetenzen	
	Interdisziplinäre Teams	
	Agile Arbeitsweise, flexible Zuweisung von	
	Aufgaben & Kompetenzen	
Organisation	Re-Zentralisierung (Standardisierung)	
	(Re-)Integration	
	Flache Hierarchien	
	• ,Slack'	
Führung	Empowerment & Selbstorganisation	
	 Visionäre Führung /Förderung von 	
	Innovation	
Quellen von	Datengetriebene Entscheidungen	
Wandel	Neue Technologien	
	Ko-Creation	

Webers Bürokratie-Modell, NPM, NPG & DEG im Vergleich



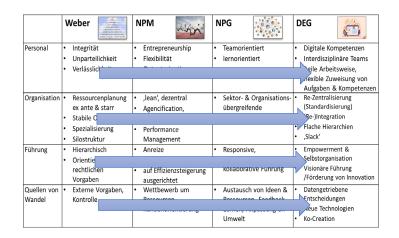
	Weber	NPM	NPG	DEG
Personal	IntegritätUnparteilichkeitVerlässlichkeitHohe Spezialisierung	EntrepreneurshipFlexibilitätOutputorientierung	Teamorientiertlernorientiert	 Digitale Kompetenzen Interdisziplinäre Teams Agile Arbeitsweise, flexible Zuweisung von Aufgaben & Kompetenzen
Organisation	 Ressourcenplanung ex ante & starr Stabile Organisation Spezialisierung Silostruktur 	 ,lean', dezentral Agencification, Contracting-out Performance Management 	 sektor- & organisations- übergreifende Kooperation 	 Re-Zentralisierung (Standardisierung) (Re-)Integration ,Slack'
Führung	HierarchischOrientierung an rechtlichen Vorgaben	AnreizeLeistungsbewertungauf Effizienzsteigerung ausgerichtet	 Responsive, partizipative & kollaborative Führung 	 Empowerment & Selbstorganisation Visionäre Führung /Förderung von Innovation
Quellen von Wandel	Externe Vorgaben, Kontrolle	Wettbewerb um Ressourcen, Kundenorientierung	Austausch von Ideen & Ressourcen, Feedback, Lernen, Anpassung an Umwelt	 Datengetriebene Entscheidungen Neue Technologien Co-Creation

Formen des institutionellen Wandels

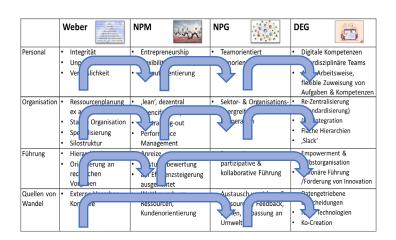


Transformativer Wandel

Inkrementeller Wandel

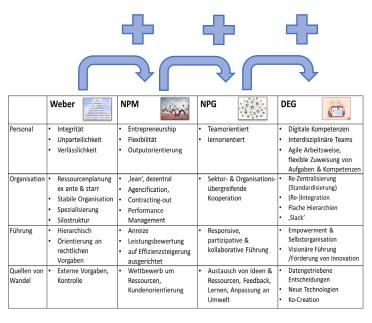


- umfassende und tiefgreifende Veränderung
- Betrifft die grundlegenden Strukturen und Prozesse einer Institution



- schrittweise, graduelle Veränderungen
- Erfolgt über einen längeren Zeitraum hinweg
- Ungleichzeitigkeit von Wandlungsprozessen

Kumulativer Wandel



- Überlagerung institutioneller Strukturen
- Hybridität

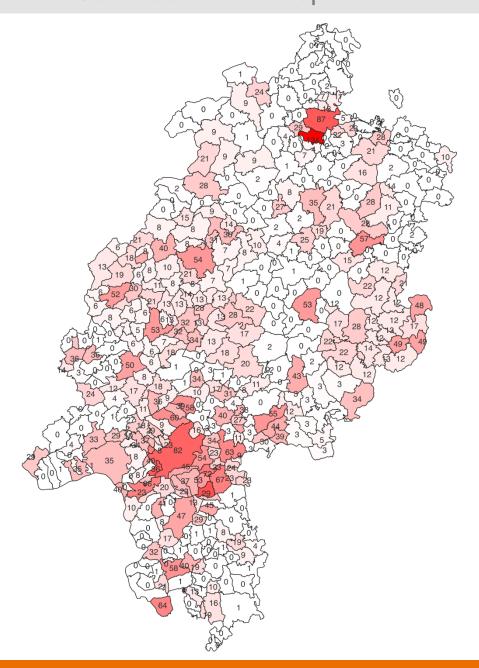


Empirische Ergebnisse

Digitalisierung der Daseinsvorsorge: Bundespolitik trifft lokale Infrastruktur

OZG-Umsetzungsstand: Das hessische Beispiel

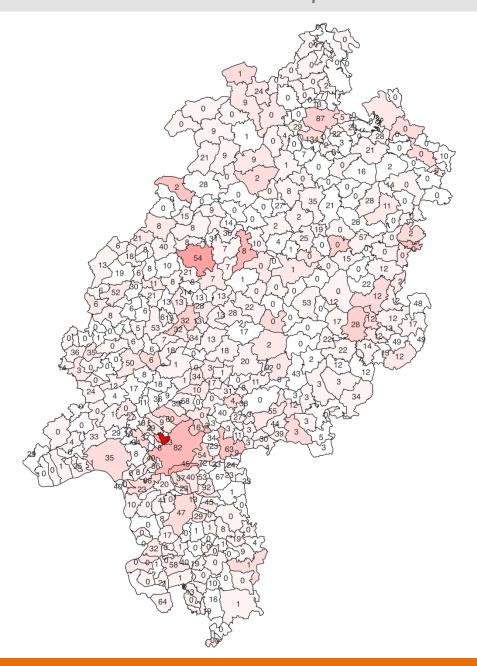




- Die 425 hessischen (kreisfreien) Städte und Gemeinden bieten neben den Bundes-, Landes, Regierungsbezirks-, und Kreisleistungen zwischen 0 und 154 Online-Dienst (verwaltungsportal.hessen.de) auf kommunaler Ebene an
 - darunter sind 138 Städte und Gemeinden ohne eigene Online-Leistungen
 - 21 Städte und 3 Gemeinden bieten 50 und mehr Leistungen an
 - Spitzenreite: Hattersheim am Main (154) und Baunatal (134)

OZG-Umsetzungsstand:Das hessische Beispiel





- Die 425 hessischen (kreisfreien) Städte und Gemeinden bieten neben den Bundes-, Landes, Regierungsbezirks-, und Kreisleistungen zwischen 0 und 154 Online-Dienst (verwaltungsportal.hessen.de) auf kommunaler Ebene an
 - darunter sind 138 Städte und Gemeinden ohne eigene Online-Leistungen
 - 21 Städte und 3 Gemeinden bieten 50 und mehr Leistungen an
 - Spitzenreite: Hattersheim am Main (154) und Baunatal (134)
- Das durchschnittliche Finanzvolumen (31.12.2023) liegt bei: 1.330 Euro (Median) bzw. 1.642,7 Euro (Mittelwert) pro Einwohner:in (Spannbreite: 70 bis 22.368 Euro)
 - in Gemeinden bei 1.348,9 Euro und 9,7 Online-Leistungen
 - in Städten bei 1.996,5 Euro und 18,8 Online-Leistungen
 - Gemeinden ohne Online-Leistungen liegen bei 1.178,7 Euro
 - Gemeinden mit 20+ Online-Leistungen liegen bei 1.367,1 Euro
 - Städte ohne Online-Leistungen liegen bei 1.454 Euro
 - Städte mit 20+ Online-Leistungen liegen bei 2.706,1 Euro

Digitalisierung der Daseinsvorsorge: Bundespolitik trifft lokale Infrastruktur



Governance-Realitäten auf der lokalen Ebene: Überlagerung institutioneller Strukturen aufgrund von (vorangegangenen) inkrementellem und kumulativem Wandel



Hierarchie & Weisung

Weber:
Integrität
Unparteilichkeit
Verlässlichkeit



Markt & Wettbewerb

NPM: auf die Verbesserung von Effizienz ausgerichtet



Netzwerk & Kollaboration

NPG: Kollaborative Netzwerke, Vertrauen

Governance-Vision des OZG



Digital Era Governance

DEG:
Re-Integration von
Behörden/Diensten
Re-Integration von Daten

Mismatch: Beispiele für das Aufeinandertreffen unterschiedlicher Governance-Formen



OZG (2.0): Ist bei der digitalen
Transformation oftmals
"Herausforderung und Beschränkung"
durch rechtliche Vorgaben. Teilweise
muss "erst geklärt werden" wie
Abläufe wie Datenschutz,
Vertragsschließungen etc. geregelt
werden. "Verwaltungsangestellten
werden sehr darauf getrimmt, dass
alles rechtssicher sein muss"

Es muss politisch der Druck kommen
[...] es müsste von oben besser
gestreut werden und das passiert
leider nicht. Dann kommt der
Föderalismus, der Bund sagt, die
Länder sind verantwortlich, die Länder
machen ein bisschen was, der Bund
macht ein bisschen was und dann sind
die Kommunen noch verantwortlich
und es ist schwierig [...], weil es keine
zentralisierte Steuerung gibt

also gut, bei den Kommunalleistungen habe ich natürlich eins, ich habe die kommunale Selbstverwaltung. Und ich kann vom Land jetzt nicht vorgeben, was müsst ihr machen. In dem Moment, wo ich aber vom Land eine Standardisierung vorgebe, indem ich die kostenfrei vorgebe. [...] Da habe ich natürlich sofort den Anreiz, dass die Kommunen sagen, hey, den ziehe ich mir

	Weber	NPM	NPG	DEG
Ebene	Organisation	Quelle/ Bremser von Wandel	Organisation	Führung

Und das [Schulungskosten für Prozessdesigner:innen] ist für eine kleine Kommune natürlich nochmal ein ganz anderer Betrag als für eine etwas größere Kommune [...] also Digitalisierung, das kriegt man alleine nicht gewuppt, gerade bei kleineren Kommunen.

Jetzt muss man ja sagen, dieses
Programm ist ja eigentlich aus
kommunalen Mitteln finanziert. Das
sind ein Teil von der Gewerbesteuer,
das heißt, die Kommunen bewerben
sich jetzt für ihre eigenen Mittel,
sozusagen. Ähm, deswegen muss
man schauen, dass man sein Geld
dann wiederkriegt

bei so einem Förderprogramm darf ich natürlich nichts machen, bevor ich nicht die Förderzusage habe. Also erst als ich, wenn ich den Förderbescheid in der Hand habe, darf ich dann anfangen auszuschreiben, darf ich das Personal einstellen. Dann geht natürlich extrem viel Zeit verloren, wenn wir, äh, geht natürlich extrem viel Zeit verloren, wenn wir jetzt erstmal diese ganzen Bewerbungsverfahren führen müssen

Länder gehen den Schritt zu Digital Era Governance nicht (konsequent) mit



	Vision	Realität	
Quelle von Wandel	Innovation durch Daten, neue Technologien, Co-Creation	fehlender politischer Wille und Pfadabhängigkeit erschweren die digitale Transformation	
Führung	Ein flexibel und visionär handelndes Führungspersonal, ermöglichende Führung	Fokus auf rechtliche Hürden und fehlende visionäre Führung erschweren die digitale Transformation	
Personal	Ein flexibles und interdisziplinär (weiter-) gebildetes Personal, das out-of-the-box denkt	Fachkräftemangel Hoher Spezialisierungsgrad – hinderlich für agiles Denken	
Organisation	Re-Zentralisierung (Standardisierung) (Re-)Integration finden statt	Integration NUR aufgrund freiwilliger Initiativen auf kommunaler Ebene	

Folgen



- Strukturelle Kapazitätsdefizite und projektförmige Organisation von dauerhaften Infrastrukturaufgaben behindern die administrative Reformfähigkeit
- Dies führt zur
 - Politisierung der Implementation (ungelöste Konflikte in der Phase der Politikformulierung flammen in der Implementation wieder auf)
 - Abhängigkeit der administrative Reformfähigkeit von (zufälligen) Akteurskonstellationen (policy entrepreneurs)
- Bundesstaatliche Digitalisierungsreformpolitik verschärft Ungleichheiten auf Ebene der Kommunalverwaltung



Perspektiven

- Wie die digitale Daseinsvorsorge weiter entwickeln?
- Welche Szenarien werden im politischen Raum diskutiert?

Perspektiven



Szenario 1

Pragmatisches Durchwursteln

- ,coping' auf kommunaler Ebene
- Versuch, Kapazitäten aufzubauen, durch z.B. Förderanträge, IKZ & andere Formen der Kooperation

Szenario 2

Schlanker Staat & ,schlanke' Daseinsvorsorge

- ,smarter' Sozialstaat'
 => Digitalisierung
 vorrangig als
 Instrument zur Lösung
 von
 Ressourcenengpässen
 & Fachkräftemangel
- Entbürokratisierung => als Mittel zur Einschränkung der Einzelfallgerechtigkeit und Übergang zu Pauschalierung

Szenario 3

Digitalisierung als kontinuierliche Infrastrukturaufgabe

- Digitalisierung als Pflichtaufgabe
- Finanzierung der kommunalen Anpassungsaufwände (Konnexitätsprinzip)
- Anreize zur Integration (z.B. IKZ) schaffen
- Digital first! => Von Kommunen nicht erwarten, dass alle Kommunikationskanäle gleichermaßen bedient werden



Danke für Ihre Aufmerksamkeit!

Fragen? Kommentare?

Tanja.Klenk@hsu-hh.de greef@uni-kassel.de



Bildnachweise

- Grafik Folie 7: Groß, Marc & Anika Krellmann (2019): "Das Ökosystem der Digitalisierung", in Stember et al. (Hrsg.), Handbuch E-Government, Springer, https://doi.org/10.1007/978-3-658-21402-9-2
- Grafiken Folie 10: https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/onlinezugangsgesetz/ozg-grundlagen/ozg-logo/ozg-logo-node.html
- Grafik Folie 11: Wortwolke, selbst erstellt