Thurid Hustedt, Sylvia Veit, Anna Hundehege

Herausforderungen für den modernen Staat: Krise oder Umbruch?

Symposium aus Anlass des 10-jährigen Jubiläums
der Zeitschrift „dms – der moderne staat“ und
zu Ehren von Prof. Dr. Bernhard Blanke

1 Einleitung

Der Rechtsstaat als Garant des Gemeinwohls in der liberalen Demokratie gerät derzeit aus mehreren Richtungen unter Druck: Populistische Parteien werden (wieder) salonfähig in Europa und säen Zweifel an der Glaubwürdigkeit politischer Eliten. Postfaktische Politik ist zum Schlagwort eines populistischen Politikstils geworden, welcher auf Emotionen statt auf Fakten setzt. Neue gesellschaftliche Konfliktlinien werden sichtbar, die entlang kosmopolitisch-liberaler versus nationalistischer Weltansichten verlaufen und das etablierte Parteiensystem ins Wanken bringen. Die 24/7-Welt elektronischer und insbesondere sozialer Medien, die durch digitale Giganten dominiert wird, in der zugleich aber jede*r mitmischen kann, öffnet ein Einfallstor für Manipulation. Glaubwürdigkeit, Expertise und Legitimität staatlichen Handelns werden fortwährend in Frage gestellt. Sind also nicht nur Parteiendemokratie und repräsentative Demokratie in der Krise, sondern auch der Staat als zentrale Instanz, in der Politikinhalt formuliert und umgesetzt werden?

Zusätzlich zu dieser Krisendiagnostik ist der Staat seit einigen Jahren mit einer Vielzahl von Herausforderungen konfrontiert, die geeignet sind, etablierte staatliche Strukturen ebenso wie staatliches Handeln „vom Kopf auf die Füße“ zu stellen. Um nur zwei Beispiele zu nennen: Die Digitalisierung trägt dem Staat neue Aufgaben auf (z. B. Cyber-Sicherheit), verändert die Kommunikationsinfrastruktur und Arbeitsweise der Verwaltung und ermöglicht den Einsatz neuer algorithmischer Steuerungsinstrumente, die wiederum eine Vielzahl von ethischen und demokratietheoretischen Fragen aufwerfen. Der demographische Wandel führt nicht nur zu einer veränderten Nachfrage nach öffentlichen Leistungen, z. B. im Bereich der Pflege, sondern ist auch für den „Staat als Arbeitgeber“ zentral, der zunehmend um qualifizierte Mitarbeiter*innen werben muss. Die skizzierten Entwicklungen stellen hohe Anforderungen an staatliche Handlungsfähigkeit nach innen in die Verwaltung hinein ebenso wie nach außen gegenüber Bürger*innen sowie auf der europäischen und internationalen Bühne. Fragen nach geeigneten Verwaltungsstrukturen, einem angemessenen qualifizierten öffentlichen Dienst und einer proaktiven, handlungsorientierten Verwaltungskultur sind essentiell zur Bewältigung gegenwärtiger Herausforderungen.

Die hier skizzierten Themen standen im Zentrum eines Symposiums, welches am 16. November 2018 im Harnack-Haus der Max-Planck-Gesellschaft in Berlin stattfand. Anlass für das Symposium war das zehnjährige Jubiläum dieser Zeitschrift. Das Symposium war dem Gedenken an den 2014 verstorbenen Gründer von dms, Prof. Dr. Bernhard Blanke, gewidmet. Ziel des von den geschäftsführenden Herausgeberinnen gemeinsam mit dem Verleger Edmund Budrich organisierten Symposiums war es, einen Dialog zwischen Wissenschaft und Praxis zu ausgewählten Herausforderungen des modernen Staates anzustoßen. Mit den Themen Digitalisierung, Zukunft des öffentlichen Dienstes sowie Migration/Integration wurden für das Symposium drei inhaltliche Bereiche ausgewählt, die zum einen Schwerpunkte in der Tradition von dms abbilden und zum anderen zentrale Linien in der Diskussion um den herausgeforderten Staat markieren.

Für die vorliegende Dokumentation haben wir die sechs Referent*innen des Symposiums – drei Wissenschaftler*innen und drei Expert*innen aus der Verwaltungspraxis – gebeten, auf Basis ihrer Vorträge einen Beitrag für die Zeitschrift zu verfassen. Bevor eine kurze Einführung in die drei Themenfelder des Symposiums erfolgt und wesentliche Impulse aus der Diskussion mit den ca. 50 Teilnehmer*innen des Symposiums zusammengefasst werden, gibt der nächste Abschnitt einen knappen Überblick über die Programmatik und Entwicklung von dms seit Gründung der Zeitschrift. Dabei greifen wir einige Punkte der Rede von Edmund Budrich zum Gedenken an Bernhard Blanke auf und reflektieren zudem die konzeptionelle Ausrichtung von dms im Spiegel der vergangenen zehn Jahre und künftiger Potentiale.

Wir möchten uns an dieser Stelle bei allen herzlich bedanken, die zum Gelingen des Symposiums beigetragen haben. Neben den Referent*innen Edmund Budrich, Prof. Dr. Ines Mergel (Universität Konstanz), Detlef Placzek (Präsident des Landesamtes für Soziales, Jugend und Versorgung und Opferbeauftragter der Landesregierung Rheinland-Pfalz), Prof. Dr. Adrian Ritz (Universität Bern), Ulrich Silberbach (Vorsitzender des Deutschen Beamtenbundes), Prof. Dr. Annette Elisabeth Töller (FernUniversität Hagen) und Klaus Vitt (Staatssekretär im Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat) gilt unser Dank den Moderator*innen der drei Panels Prof. Dr. Klaus H. Goetz (Ludwig-Maximilians-Universität München), Prof. Dr. Tanja Klenk (Helmut-Schmidt-Universität/Universität der Bundeswehr Hamburg) und Prof. Dr. Johanna Wolff (Freie Universität Berlin). Nicht zuletzt trugen die anwesenden Expert*innen aus Verwaltung und Wissenschaft, darunter nicht wenige Autor*innen von dms, durch ihre Wortbeiträge und Diskussionsbereitschaft im Publikum wesentlich zum Gelingen und zur konstruktiven Atmosphäre des Symposiums bei.

2 Zehn Jahre dms: Programmatik und Entwicklung

Die Gründung der Zeitschrift dms durch Bernhard Blanke im Jahr 2008 folgte weder einer rein wissenschaftlichen noch einer rein praktischen Logik. Blanke formulierte ganz ausdrücklich den Anspruch, Wissenschaft *und* Praxis anzusprechen und einen Wissenstransfer zu ermöglichen. Sich mit aktuellen gesellschaftlichen Herausforderungen auseinanderzusetzen, war Blanke eine Herzensangelegenheit, die sich durch seine gesamte Biographie zieht. Die Aufgabenstellung der Zeitschrift formulierte er im Editorial der ersten Ausgabe von dms wie folgt:

„Die wissenschaftlichen Konzeptionen und die politischen Vorstellungen von Umfang, Reichweite und Steuerungstiefe sowie der guten Erfüllung öffentlicher Aufgaben verändern sich seit dem Ende des „Golden Age“ des Wohlfahrtsstaates paradigmatisch. (...) Ein international reichhaltiger Reformdiskurs über verschiedenste Formen der Aufgabenerfüllung und eine ebenso unterschiedliche Reformpraxis (...) werden allgemein mit dem Begriff der Modernisierung charakterisiert. (...) Über das Zwischenergebnis eines Reformprozesses im Sinne eines Designs des modernen Staates besteht keineswegs Konsens. Durch mangelnde Kommunikation zwischen den Wissenschaften bleibt auch für die ratsuchende Praxis unklar, welche Anstrengungen der Vergangenheit eine nachhaltige Wirkung haben können oder sollen. Die Vielfalt von instrumentellen Innovationen juristischer, finanz- und betriebswissenschaftlicher Art, welche für die praktische Umsetzung einer Modernisierung von Staat und Verwaltung essentiell sind, ist kaum noch zu überschauen. Diese offen gebliebenen Fragen sollen in dieser Zeitschrift einer Antwort zugeführt werden, auch durch eine Verbreitung internationaler Erkenntnisse und Ergebnisse im deutschen Sprachraum (...).“ (Blanke, 2008, S. 3f.)

Deutlich werden in diesem Zitat vier zentrale Ansprüche: dms soll *interdisziplinär* ausgerichtet sein, einen *Verwaltungsreformfokus* haben und (*internationale*) wissenschaftliche Forschungsergebnisse für die Suche nach *Antworten auf die praktischen Herausforderungen des modernen Staates* fruchtbar machen. Diesen Ansprüchen wird dms gerecht. Gleichzeitig hat sich die Zeitschrift in den vergangenen Jahren weiterentwickelt: Lag der Fokus anfangs noch primär auf Verwaltungsreformen, so hat sich schnell eine breitere Perspektive entwickelt. Insbesondere anhand der von Beginn an in dms publizierten Themenschwerpunkte lassen sich die zentralen Themen und Forschungsinteressen nachvollziehen. In den Schwerpunkten werden neben Verwaltungsreformthemen sowie aktuellen politikfeldspezifischen Herausforderungen – etwa in der Klimapolitik (2/2014) oder in der Infrastrukturpolitik (1/2018) – auch grundlegende Fragen des Regierens und Verwaltens im demokratischen Staat aufgegriffen: Welche Herausforderungen stellen sich im Umgang mit *wicked problems* (1/2016)? Wie entstehen Politikfelder und wie wandeln sich diese (1/2015)? Wie wird Verwaltungshandeln legitimiert (2/2015)? Welche Koordinationsprobleme existieren und wie können diese gelöst werden (1/2014)? Die Auflistung der bisher erschienenen Themenschwerpunkte (*Tabelle 1*) zeigt, dass Modernisierungsthemen in dms ebenso ihren festen Platz haben wie grundlagenorientierte Forschung zur öffentlichen Verwaltung und zu Public Policies.

In einer typischen Ausgabe von dms erscheinen fünf bis sechs Beiträge zum Themenschwerpunkt sowie fünf bis sechs weitere wissenschaftliche Abhandlungen zu anderen Themen. Darüber hinaus veröffentlicht dms Aufsätze zur Forschungsagenda, Literaturberichte, wissenschaftliche Essays, Forumsbeiträge und seit 2018 auch regelmäßig Rezensionen internationaler und deutschsprachiger Neuerscheinungen. Rezensiert werden ausgewählte wissenschaftliche Bücher sowie einflussreiche Publikationen internationaler Organisationen wie der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) oder der Weltbank. Zukünftig sollen zudem Berichte über relevante Datensätze hinzukommen, um die internationale und praxisrelevante Ausrichtung von dms in der Tradition Blankes fortzuführen und zu stärken. Insgesamt sind seit Gründung der Zeitschrift mehr als 250 wissenschaftliche Aufsätze in dms veröffentlicht worden. Gemeinsamer Kern ist der Fokus auf den öffentlichen Sektor, der sich vor dem Hintergrund gesellschaftlicher Entwicklungen und veränderter Aufgaben immer wieder anpassen und wandeln muss. Heute versteht sich dms als Plattform für wissenschaftliche Publikationen, die sich kritisch mit dem aktuellen Forschungsstand auseinandersetzen und zentrale Fragen rund um Staat, Verwaltung und Policies auf-

greifen. Dabei stehen konzeptionelle Fragen ebenso im Fokus wie empirische Analysen. Ein anspruchsvolles *double blind peer review* Verfahren mit zwei bis drei Gutachten pro Einreichung ist dabei selbstverständlich.

Tabelle 1: Themenschwerpunkte in dms 2008-2018

1/2008	Bürokratie in der Kritik	
2/2008	Reformen dezentraler Staatsaufgaben	
1/2009	Öffentlicher Dienst	
2/2009	Performance Management	
1/2010	Regulierung	
2/2010	Der Staat in der Krise	Anke Hassel, Susanne Lütz
1/2011	Institutionen und Umwelt in Deutschland	Ellen M. Immergut, Matthias Orłowski
2/2011	Electronic Government	Martin Brüggemeier
1/2012	Die "armen" Städte	Lars Holtkamp, Sabine Kuhlmann
2/2012	Können Demokratien sparen?	Reimut Zohlnhöfer
1/2013	Staatskapitalismus	Tobias ten Brink, Andreas Nölke
2013*	Wissen und Expertise in Politik und Verwaltung	Sabine Kropp, Sabine Kuhlmann
2/2013	Public Private Partnership und Collaborative Governance	Detlef Sack
1/2014	Koordination - Konjunktur und Krise	Sylvia Veit, Thurid Hustedt
2/2014	Klimapolitik - Integration und Koordination	Michael Böcher, Ralf Nordbeck
1/2015	Entstehung und Wandel von Politikfeldern	Sebastian Haunss
2/2015	Legitimation von Politik und Verwaltungshandeln	Jörg Bogumil, Sabine Kuhlmann
1/2016	Contested Public Organizations: Knowledge, Coordination, Strategy	Harald Fuhr, Valeska Korff, Thurid Hustedt
2/2016	<i>Ausgabe ohne Schwerpunkt</i>	
1/2017	<i>Ausgabe ohne Schwerpunkt</i>	
2/2017	Internationale Bürokratien	Christoph Knill, Steffen Eckhard, Michael W. Bauer
1/2018	Infrastruktur und Infrastrukturpolitik	Thorsten Winkelmann
2/2018	Verwaltung als Akteur – Akteure in der Verwaltung	Yvonne Hegele, Ina Radtke

Quelle: Eigene Darstellung; * Sonderheft 1 von dms.

Als Gegenstände interdisziplinärer Forschung zu Verwaltung, Staat und Public Policies prägen die Herausforderungen des modernen Staates stets auch die Themenlandschaft von dms als wissenschaftliches Forum an der Schnittstelle von Wissenschaft und Praxis. Mit der Digitalisierung, der Zukunft des öffentlichen Dienstes und Migration/Integration werden in den nachfolgenden Abschnitten drei zentrale und aktuelle Herausforderungen des modernen Staates vorgestellt, die auf dem Symposium diskutiert wurden und Impulse für weitere Forschung geben können.

3 Verwaltungsmodernisierung X.0: It's digitalisation, stupid?

Digitalisierung ist in aller Munde und gilt als *das* zentrale Veränderungs- und Zukunftsthema, welches die Gesellschaft als Ganzes, aber eben auch Staat und Verwaltung gravierend verändert und prägt. Allerdings ist es um die Digitalisierung der Verwaltung hierzulande nicht allzu gut bestellt: Im europäischen Vergleich lag Deutsch-

land 2018 nur auf dem 21. Platz im Bereich eGovernment (Europäische Kommission, 2018, S. 3)¹. Diese Situation bildete den Ausgangspunkt des von Klaus Goetz moderierten Panels.

Die Digitalisierung der Verwaltung ist mitnichten ein brandneues Thema: Bereits seit dem im Jahr 2000 gestarteten Programm „BundOnline 2005“ arbeitet der Bund an der Digitalisierung von Verwaltungsdienstleistungen. Nach mehreren Jahren der Diskussion verabschiedete der Bundestag im Jahre 2017 das Onlinezugangsgesetz (OZG), mit dem die Verwaltungsdigitalisierung erstmalig auf eine gesetzliche Grundlage gestellt wurde. Das Onlinezugangsgesetz sieht vor, bis Ende 2022 alle Verwaltungsdienstleistungen online über ein Verwaltungsportal anzubieten und die einzelnen Verwaltungsportale von Bund, Ländern und Kommunen im sogenannten Portalverbund zu verknüpfen. Der Titel des Panels „It’s digitalisation, stupid?“ stellte auf die Frage ab, ob die Digitalisierung als „Megathema“ der Verwaltungsmodernisierung heute andere Verwaltungsreformthemen weitgehend verdrängt hat. Sowohl Klaus Vitt als auch Ines Mergel ließen keinen Zweifel an der zentralen Bedeutung der Digitalisierung für die Verwaltungsreform und stellten die Herausforderungen, die es in diesem Zusammenhang zu bewältigen gilt, in den Mittelpunkt ihrer Vorträge.

Vitt betonte in seinem detaillierten Bericht zum Stand der Umsetzung des OZG die zentrale Bedeutung des Portalverbunds, in dem die Verwaltungsdienstleistungen von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam zugänglich gemacht werden sollen. Der Portalverbund solle die föderale Struktur des Regierungssystems digital abbilden und stelle somit die Voraussetzung für den gebündelten und einheitlichen digitalen Zugang zu Verwaltungsdienstleistungen dar (siehe dazu auch: Martini & Wiesner, 2018). Um die digitalen Angebote nutzen zu können, bräuchten Bürger*innen zukünftig individuelle Benutzerkonten, über die sich die Verwaltungsdienstleistungen – die wiederum nach dem Lebenslagenprinzip organisiert werden – abrufen ließen. Sehr deutlich wurde in Vitts Vortrag, dass die föderale Struktur des Regierungssystems *die* zentrale Herausforderung bei der OZG-Umsetzung darstellt – von den 575 zu digitalisierenden Verwaltungsdienstleistungen, die auf Grundlage des Leistungskatalogs der öffentlichen Verwaltung identifiziert wurden, würden 80% von den Ländern und Kommunen vollzogen (siehe Vitt in diesem Heft) – und dass die erforderliche Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen äußerst komplex ist: „Einer für alle“ laute die vereinbarte Formel, nach der sich jeweils ein Bundesland mit Unterstützung des fachlich zuständigen Bundesministeriums verpflichte, die Umsetzung einer bestimmten Verwaltungsdienstleistung zu erarbeiten. Dieser Umsetzungsvorschlag solle dann von den anderen 15 Ländern übernommen werden. In dieser für den bundesdeutschen Föderalismus ungewohnten Form der Zusammenarbeit sah Vitt die „größte Herausforderung“.

Auch Mergel unterstrich in ihrem Vortrag, die Umsetzung des OZG sei mit erheblichen Herausforderungen verknüpft. Sie präsentierte die Ergebnisse einer Interviewstudie mit 100 Expert*innen aus ganz Europa, davon 25 aus Deutschland: Wie ihre Forschungsergebnisse zeigten, seien die entstehenden Herausforderungen weniger technischer Natur, sondern betrafen vor allem die veränderten Beziehungen zwischen Bürger*innen und der Verwaltung, aber auch die Interaktionen innerhalb der Verwaltung. Es fehlten beispielsweise Digitalisierungskompetenzen, kulturelle Wandlungskompetenzen, aber auch Führungskompetenzen, die diese Veränderungsprozesse begleiten müssten.

In der anschließenden Diskussion wurde erstens die Frage aufgeworfen, welche Faktoren Digitalisierung erleichtern. Entscheidend sei, dass die Implementationsstruk-

turen des OZG in der Verwaltung akzeptiert würden. Ein gewisses Maß an internem Druck aufzubauen, sei jedoch ebenfalls erforderlich, um die Veränderungsbereitschaft in der Verwaltung zu erhöhen. Zweitens nahm eine Reihe von Diskussionsbeiträgen auf die (mangelnde) Fähigkeit der Verwaltung Bezug, Digitalisierung aktiv zu steuern. Dieser Mangel an Digitalisierungsfähigkeiten erhöhe die Abhängigkeit von externen Beratern und Dienstleistern und erschwere darüber hinaus die Entwicklung genuin digitaler Prozesse und Verwaltungsleistungen. Die Verwaltung neige dazu, digitale Prozesse und Leistungen als verwaltungsfremd anzusehen, die von Dienstleistern auf Basis der „Papierform“ entwickelt werden könnten. Mergel sah hier eine Chance in den Digitallaboren, die der Verwaltung das Denken in digitalen Prozessen und Leistungen mit Hilfe nutzerorientierter Prozesse nahebringen wollten. Kritisch diskutiert wurde ferner, dass bisher keine behördenübergreifenden Personalstrategien vorlägen, die sich systematisch mit der Rekrutierung und Förderung von Mitarbeiter*innen mit IT-Kompetenz befassen. Wichtig sei es, Mitarbeiter*innen, die Interesse daran hätten, an der Digitalisierung mitzuwirken, die entsprechenden Gestaltungsspielräume einzuräumen. Auch sei die explizite Unterstützung der Behördenleitung nach wie vor unabdingbar, um innovative Beteiligung z. B. in den Innovationslaboren zu realisieren. Intensiv diskutiert wurde in diesem Zusammenhang die Notwendigkeit einer Neuausrichtung der Kapazitätsprofile in der Verwaltung, um die Digitalisierung der Verwaltung voranzutreiben und weiterzuentwickeln.

4 Der öffentliche Dienst: Altbacken und Auffangbecken oder Macher und Manager?

Ob Verwaltungen veränderungsorientiert, innovativ und lernfähig sind, sich also auf neue externe Anforderungen einstellen können, oder ob sie starr, status-quo-orientiert und unbeweglich sind, hat viel mit der vorherrschenden Organisations- und Verwaltungskultur zu tun. Träger dieser Kultur sind die Mitarbeiter*innen in den Verwaltungen. Es ist also eine relevante Frage, wer in der Verwaltung arbeitet und wie die Rahmenbedingungen für das Personalmanagement im öffentlichen Dienst ausgestaltet sind. Im Titel des von Johanna Wolff moderierten Panels wurden zwei Idealtypen des öffentlichen Dienstes in zugespitzter Form einander gegenübergestellt. „Altbacken und Auffangbecken“ spielt auf die bereits in der Frühzeit des New Public Managements (NPM) beschriebene Attraktivitätslücke des öffentlichen Dienstes (Reichard, 1994) an. Diesem wurde vorgeworfen, vor allem für besonders leistungsfähige junge Menschen nicht attraktiv genug zu sein, da es zu wenig Leistungsanreize, ein auf Seniorität ausgerichtetes, starres und langsames Beförderungssystem, eine im Vergleich zu vielen anderen Bereichen wenig attraktive Vergütung, eine motivationsaverse Hierarchie und eine innovationsfeindliche Kultur gäbe (Banner, 1991). Nun hat sich seit den 1990er Jahren, als diese Diagnose vielfach geäußert wurde, einiges verändert – leistungsorientierte Elemente in der Bezahlung wurden eingeführt, das Senioritätsprinzip wurde deutlich geschwächt, der Wettbewerb zwischen den Bundesländern wurde gestärkt, Nachwuchsprogramme für zukünftige Führungskräfte wurden eingeführt etc. (Reichard, 2018; Knassmüller & Veit, 2016). Nichtsdestotrotz wird die Frage der Arbeitgeberattraktivität gerade mit Blick auf den demographischen Wandel derzeit wieder intensiv diskutiert (etwa Geißler & Niemann, 2017; Kehrer & Rölle, 2018). Ist der öffentliche

Dienst heute attraktiv sowie innovationsfreundlicher und lernfähiger als in der Vergangenheit? Vor welchen Herausforderungen steht der öffentliche Dienst heute? Diese Fragen standen auf dem Symposium im Zentrum der Vorträge von Ulrich Silberbach und Adrian Ritz.

Silberbach wies zunächst darauf hin, dass der öffentliche Dienst weder primär „altbacken und Auffangbecken“ noch zuvorderst „Macher und Manager“ sei, sondern dass vor allem das rechtsstaatliche Verwaltungshandeln ein hohes Gut sei, was es zu schützen gelte. Zentral hierfür seien eine hohe Professionalität und Kompetenz des Personals im öffentlichen Dienst. Daher gelte es aus Sicht von Silberbach einerseits, attraktive Beschäftigungsbedingungen im öffentlichen Dienst zu erhalten und zu fördern, und andererseits, ein aktives Personalmarketing zu betreiben. Problematisch seien beispielsweise der zunehmende Befristungsanteil und die Personalknappheit in einigen Bereichen der öffentlichen Verwaltung. Um leistungsfähiges Personal für den öffentlichen Dienst zu gewinnen, gelte es, sichere Beschäftigungsverhältnisse zu bieten und eine Strategie zu entwickeln, die Attraktivität des öffentlichen Dienstes jenseits rein monetärer Anreize zu steigern, etwa durch flexible Arbeitszeiten, eine familienfreundliche Kultur und Weiterbildungsmöglichkeiten. Die Digitalisierung als eine zentrale aktuelle Herausforderung für die öffentliche Verwaltung, so betonte Silberbach, sei nicht ohne qualifiziertes Verwaltungspersonal zu realisieren. Investitionen in den Bereichen Fort- und Weiterbildung des Personals für den Umgang mit den neuen Technologien sowie zur Gewinnung von Fachleuten für die öffentliche Verwaltung seien deshalb unabdingbar.

Ritz betonte die Reformverantwortung der öffentlichen Verwaltung. Vor allem die Führungsebene sei hier gefragt, da deren Einfluss auf die Verwaltungskultur, die Arbeitsmotivation des Personals und die Qualität der Aufgabenerfüllung erheblich sei. Ritz stellte deshalb die These auf, dass die öffentliche Verwaltung in den Leitungspositionen Personen brauche, die nicht dem Bild des klassischen Bürokraten entsprächen. Nötig seien Führungskräfte, die *am* und nicht primär *im* System arbeiteten. Daraus leitete er die Forderung nach einer höheren Diversität insbesondere des Leitungspersonals ab: Statt eines Juristenmonopols brauche es Führungskräfte mit diversen Studienhintergründen und Kompetenzen, statt Sektorexpert*innen brauche es Führungskräfte mit vielfältigen beruflichen Erfahrungen, die neue Perspektiven einbringen könnten sowie interdisziplinär und vernetzt dächten. Eine mögliche Maßnahme, um dies zu unterstützen, sei die Personalrotation. Um die beschriebene Art von Führungskräften für die öffentliche Verwaltung zu gewinnen, seien Reformen im Dienstrecht, eine wettbewerbsfähige Bezahlung und attraktive Entwicklungsmöglichkeiten nötig. Um die Grenzen der Wettbewerbsfähigkeit bei der Bezahlung auszugleichen, müsse man sich Gedanken machen, wie eine hohe intrinsische, serviceorientierte Motivation in Personalauswahlprozessen berücksichtigt und im Arbeitsprozess erhalten werden könne.

In der anschließenden Diskussion mit dem Publikum wurde intensiv debattiert, inwiefern das von Ritz angesprochene Modell einer gezielten Personalrotation tatsächlich zielführend sei. So sei die These, Rotation fördere Innovation, in Zweifel zu ziehen, da in der Forschung gerade die Personalkontinuität als eine wichtige Voraussetzung für die Etablierung einer lernenden (und damit wandlungsfähigen) Organisation identifiziert worden sei. Zudem führe Rotation zu hohen Wissensverlusten. Ritz betonte in diesem Zusammenhang den Unterschied zwischen einer organisationalen und einer individuellen Perspektive: Aus organisationaler Perspektive könne Personalrotation negative Auswirkungen haben, wenn das „richtige Maß“ überschritten werde. Aus indi-

vidueller Perspektive hingegen werde derzeit sehr viel Wert darauf gelegt, unterschiedliche Erfahrungen sammeln zu können. Ein positives Beispiel sei das Nachfolgeplan- und Förderungsprogramm im Schweizer Kanton Zürich, welches Verwaltungsmitarbeiter*innen erlaube, für drei bis sechs Monate in die Privatwirtschaft zu gehen. Ziel sei es, durch diesen Perspektivwechsel und die gesammelten Erfahrungen Innovationen in die Verwaltung zu bringen.

In der Diskussion wurde zudem die Frage aufgegriffen, ob der öffentliche Dienst tatsächlich aufgrund der angesprochenen Attraktivitätslücken das „Mittelmaß“ und nicht die leistungsfähigsten Bewerber*innen anziehe. Mehrere Diskussionsteilnehmer*innen vertraten die Auffassung, dass dies derzeit in den meisten Bereichen nicht der Fall sei, aber die Gefahr einer Entwicklung in diese Richtung bestünde. Problematisiert wurden vor allem die Undurchlässigkeit und Starrheit des Laufbahnsystems in Deutschland, welche Karrieregrenzen mit sich brächten. Insbesondere für hochmotivierte, leistungsfähige und kompetente Beamt*innen im gehobenen Dienst sei dies ein Problem und führe dazu, dass vorhandenes Potential ungenutzt bliebe.

Ein dritter Schwerpunkt der Diskussion lag auf der Frage nach der Motivation des Personals im öffentlichen Dienst. Im Sinne der Forschung zu Public Service Motivation (Vogel & Kroll, 2019; Kehrer & Rölle, 2018) wurde von verschiedenen Seiten darauf hingewiesen, dass junge Menschen eine Tätigkeit im öffentlichen Dienst aufnehmen, um einer sinnvollen Aufgabe nachzugehen, dem Gemeinwohl zu dienen und sich in die Gesellschaft einzubringen. Diesen Faktor gelte es in der Personalrekrutierung, aber auch in der Personalentwicklung zu stärken. Angesprochen wurde auch die veränderte Erwartungshaltung junger Menschen: Fanden Karrieren früher häufig in einer Organisation statt, mit der man sich stark identifizierte, seien heutige Karrieren individueller. Viele Menschen möchten sich gar nicht mehr lebenslang an einen Arbeitgeber binden, sondern verschiedene Erfahrungen sammeln. In der Forschung wird dieser veränderte psychologische Kontrakt mit dem Begriff der „grenzenlosen Karriere“ (*boundaryless career*) beschrieben (Arthur & Rousseau, 1996). Praktisch spiegele sich dieses Phänomen etwa darin wider, dass manche junge Menschen bewusst den Beamtenstatus ausschließen und sich als Tarifbeschäftigte anstellen ließen, weil damit eine höhere Durchlässigkeit der Karrieren und ein breiteres Spektrum an potentiellen Beschäftigungsfeldern verbunden werde. Diese veränderten, individuellen Erwartungen müsse der öffentliche Dienst aufgreifen, um als Arbeitgeber attraktiv zu bleiben.

5 Migration und Integration – Herausforderungen und Chancen für die Verwaltung

Die sogenannte Flüchtlingskrise des Jahres 2015 stellte die Verwaltung vor immense Herausforderungen. Migrations- und Integrationspolitik werden seither (wieder) viel diskutiert und eine Reihe von gesetzlichen Änderungen wurde insbesondere in der Asylpolitik verabschiedet. Das von Tanja Klenk moderierte Panel befasste sich mit der Frage, wie die deutsche Verwaltung insgesamt die Flüchtlingskrise und ihre Folgen bewältigte. Der Vortrag von Detlef Placzek, der im Jahr 2015 Flüchtlingskoordinator des Landes Rheinland-Pfalz war, versetzte die Zuhörer*innen in den Sommer und Herbst 2015 zurück: In sehr anschaulicher Weise erläuterte er die Herausforderungen, die unmittelbar zu bewältigen waren: Wie viele Menschen werden heute Abend erwar-

tet? Haben wir genügend Unterkünfte und Betten? Zusätzlich zu diesen sehr praktischen Fragen waren vielfältige politische und administrative Koordinationsleistungen zu erbringen: Placzek betonte die politische Unterstützung, auf die er sich verlassen konnte, den unermüdlichen Einsatz einer Vielzahl von Helfer*innen sowie eine erhebliche Flexibilität vieler Gemeinden und Behörden, ohne die es nicht gelungen wäre, alle Herausforderungen zu bewältigen.

Annette Elisabeth Töller stellte auf dem Symposium eine gemeinsam mit Renate Reiter (FernUniversität Hagen) durchgeführte Studie vor. Im Mittelpunkt ihres Vortrags stand der „Flickenteppich Flüchtlingspolitik“ (Schammann, 2015): Nach der Verteilung von Asylsuchenden über den Königsteiner Schlüssel, gemäß welchem neuankommende Flüchtlinge auf die 16 Bundesländer verteilt werden, erwarteten die Neuankommenden je nach Aufnahmeland verschiedene administrative Leistungen und insbesondere auch sehr unterschiedliche Anerkennungschancen und Abschieberisiken. Töller stellte empirische Befunde zu der föderalen Vielfalt in der Asylpolitik vor und präsentierte Unterschiede in der Unterbringung (zentral/dezentral), in der Höhe der Ausgaben der Länder für Asylsuchende, im Zugang zu Gesundheitsleistungen, in den Rückführungsquoten sowie in der Frage der Abschiebung nach Afghanistan (ja/nein). Unter Bezugnahme auf die Untersuchung von Lisa Riedel und Gerald Schneider (2017) erläuterte sie auch unterschiedliche Anerkennungsquoten Asylsuchender in den Außenstellen des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge (BAMF), also im bundeseigenen Vollzug. Diese mannigfaltigen Unterschiede führten Töller zu der Frage, ob föderale Vielfalt eigentlich immer gut sei – wie es dem grundsätzlichen Tenor der bundesdeutschen Föderalismusdiskussion entspreche. Zur Beantwortung dieser Frage bediente sich die Referentin der US-amerikanischen Diskussion zum „immigration federalism“ (Gulasekaram & Ramakrishnan, 2015) und bewertete die empirischen Befunde anhand der Kriterien der Gleichbehandlung sowie der effektiven Aufgabenerfüllung. Sie kam zu dem Schluss, dass auch in der Forschung zu Migration und Asyl systematische Argumente und politische Positionen sorgsam zu trennen seien.

Die nachfolgende Diskussion thematisierte die Rolle der Härtefallkommissionen in den Bundesländern, die ebenfalls unterschiedliche Erfolgsquoten hätten, sowie die Beschaffenheit des Asylbewerberleistungsgesetzes, welches aufgrund seiner Ambivalenz erheblich zu den Unterschieden im Ländervergleich beitrage. Zu den empirischen Befunden wurde ferner die Frage aufgeworfen, ob sich die parteipolitische Zusammensetzung der Regierungskoalition in den Unterschieden im Ländervergleich widerspiegele, was – so Töller – nur sehr begrenzt der Fall sei.

6 Herausforderungen für den modernen Staat

Wie lässt sich also die eingangs formulierte Frage nach der Krise des Staates aus Sicht der drei Panels beantworten? Insgesamt zeigen die Vorträge und Diskussionen des Symposiums, dass die öffentliche Verwaltung in einem Spannungsfeld von Kontinuität und Wandel steht. Kontinuität wird in Bezug auf die hohen Standards des rechtsstaatlichen, kompetenten und professionellen Verwaltungshandelns angestrebt. Wandel ist nötig, weil sich politische Rahmenbedingungen, gesetzliche Anforderungen und gesellschaftliche Ansprüche verändern. In allen drei Panels wurden dabei zwei zentrale Aspekte angesprochen.

So wurde erstens die Rolle des Personals der öffentlichen Verwaltung betont: Personalmanagement wird als ein Schlüsselfaktor für die Zukunfts- und Wandlungsfähigkeit der öffentlichen Verwaltung gesehen. Dabei geht es nicht nur um die Verwaltungsausbildung und um Rekrutierungswege, sondern auch um die Kompetenzentwicklung und die Karriereoptionen des bestehenden Personals, wie insbesondere die Digitalisierung als umfassender Umbruch in den Verwaltungsprozessen, personellen Anforderungen und der Organisationskultur verdeutlicht. Besonders prägend für die Entwicklungen von Organisationen sind dabei die Führungskräfte als Kulturträger. Die öffentliche Verwaltung benötigt Führungskräfte, welche den Wandel der Verwaltung aktiv mitgestalten und vorantreiben. Regelmäßige Weiterbildungen und die Fähigkeit zum Perspektivenwechsel bzw. „Blick über den Tellerrand“ sind hierbei von elementarer Bedeutung. Um verwaltungsintern innovative Gestaltungsspielräume zu schaffen, wie sie etwa zum Umgang mit Krisensituationen benötigt werden, und durch eine flexible Nutzung personeller Ressourcen und kreativer Potentiale eine Anpassung an gesellschaftlichen Wandel zu ermöglichen, kommt der Führungskultur eine Schlüsselrolle zu. Sowohl der demografische Wandel als auch die Digitalisierung sind Beispiele für solch grundlegende Wandlungsprozesse, die die Reformfähigkeit der Verwaltung auf die Probe stellen und mit der Flüchtlingskrise ist eindrucksvoll deutlich geworden, dass Fähigkeiten des Krisenmanagements dringend gebraucht werden und auch rasche kapazitätsfähige Anpassungen möglich sein müssen.

Zweitens wurde die Funktionsweise des föderalen Systems als zentrales strukturelles Charakteristikum der deutschen öffentlichen Verwaltung hervorgehoben: Ob im Wettbewerb um qualifiziertes Personal, bei der Gestaltung der digitalen Transformation der Verwaltung oder in Vollzugsfragen – überall sind föderale Strukturen bedeutsam. Sie stellen einerseits hohe Anforderungen an die Koordinationsfähigkeit der beteiligten Akteure in Bund und Ländern. Andererseits können die föderalen Strukturen auch einen Vorteil darstellen, weil sie flexible Lösungen entsprechend regionaler Gegebenheiten zulassen. Eine Stärke des föderalen Systems besteht zudem darin, dass es möglich ist, neue Lösungen in einzelnen Bundesländern zu testen und damit Innovationen schrittweise zu erproben und einzuführen. In Bezug auf die auf dem Symposium diskutierten Problemstellungen wurde deutlich, dass die föderale Vielfalt im Bereich der Migrations- und Integrationspolitik als problematisch zu beurteilen ist. Die Digitalisierung als „Megathema“ der Verwaltungsreform lässt sich ohne eine intensive ebenen- und bundesländerübergreifende Zusammenarbeit nicht erfolgreich umsetzen. Im Personalbereich führt der Föderalismus in einigen Bereichen – man denke etwa an Lehrer*innen und das Personal an Hochschulen – zu einem zunehmenden Wettbewerb zwischen den Bundesländern. Gleichzeitig mahnen kritische Stimmen, dass der Wechsel von Verwaltungsfachkräften von einem Bundesland in ein anderes durch die föderale Vielfalt erschwert würde.

Die auf dem Symposium diskutierten Themen stellen natürlich nur einen Ausschnitt relevanter Diskurse und Herausforderungen für den modernen Staat dar. Sie werfen jedoch Schlaglichter auf die Frage staatlicher Handlungsfähigkeit, die in Zeiten von Populismus, Polarisierung und der Auflösung sicher geglaubter Errungenschaften westlicher Demokratien aktueller und brisanter denn je ist: Der Staat wird mehr denn je daran gemessen werden, ob und inwiefern er in der Lage ist, zentrale Zukunftsaufgaben zu gestalten und kompetent und intelligent umzusetzen. Deutlich geworden ist, dass hierzulande sowohl die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Dienstes als auch die Funktionsfähigkeit

des föderalen Systems zwei zentrale Stellschrauben des Regierungssystems darstellen, anhand derer sich staatliche Handlungsfähigkeit nicht nur ablesen, sondern vor allem auch reformieren lässt. Strategisches Personalmanagement und eine moderne Führungskultur können neben föderaler Koordination einen wichtigen Beitrag zur Sicherstellung der Handlungs- und Wandlungsfähigkeit der Verwaltung leisten, die gerade dann gefragt ist, wenn sich durch gesellschaftlichen Wandel die Anforderungen an das Regieren grundlegend ändern und in Zeiten von Politisierung und sozialen Medien die Legitimität staatlichen Handelns immer wieder in Frage gestellt wird.

dms wird die Entwicklung von Staat und Verwaltung auch zukünftig mit dem kritisch-distanzierten Blick der Wissenschaft analysieren, begleiten und diskutieren. Gleichzeitig möchte dms Raum für die Publikation von Aufsätzen bieten, aus denen sich praktischer Rat ableiten lässt und damit den Transfer wissenschaftlicher Erkenntnisse in die Praxis unterstützen. Wir wollen wissenschaftlich *und* praktisch relevant sein. Die auf dem Symposium geführten Diskussionen lassen uns optimistisch vorausschauen, dass dieser Spagat gelingen wird.

Anmerkung

- 1 Der *Digital Economy and Society Index* (DESI) erfasst in der Dimension „digitale Verwaltung“ den Anteil der Internetnutzer*innen, die Online-Verwaltungsdienstleistungen nutzen, den Einsatz präparierter Online-Formulare, die Vollständigkeit der Online-Abwicklung von Verwaltungsprozessen und die Nutzung von frei verfügbaren Daten in der Verwaltung.

Literatur

- Arthur, Michael B. & Rousseau, Denise M. (1996). *The boundaryless career*. New York: Oxford University Press.
- Banner, Gerhard (1991). Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen – Die Kommunen brauchen ein neues Steuerungsmodell. *Verwaltung, Organisation, Personal (VOP)*, 13 (1), 6-11.
- Blanke, Bernhard (2008). Editorial. *dms – der moderne staat*, 1(1), 3-6.
- Europäische Kommission (2018). *Digital Public Services. Digital Economy and Society Index Report 2018 (DESI)*. Brussels. Verfügbar unter: http://ec.europa.eu/newsroom/dae/document.cfm?doc_id=52244 (letzter Zugriff: 9. 4.2019).
- Geißler, René & Niemann, Friederike-Sophie (2017). Begrenzt zukunftsfähig: Die Altersstruktur der Gemeindeverwaltungen in Nordrhein-Westfalen. *dms – der moderne staat*, 10(1), 49-68. <https://doi.org/10.3224/dms.v10i1.03>.
- Gulasekaram, Pratheepan & Ramakrishnan, Karthick S. (2015). *The New Immigration Federalism*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kehrer, Tamiko & Rölle, Daniel (2018). Die Theorie der „Public Service Motivation“ – Attraktivitätspotenziale für den öffentlichen Dienst in Deutschland. *DÖV*, 13/2018, 504-512.
- Knassmüller, Monika & Veit, Sylvia (2015). Culture matters – the training of senior civil servants in Austria, Germany, the Netherlands and Switzerland. *Teaching Public Administration (TPA)*, 34 (2), 120-149.
- Martini, Mario & Wiesner, Cornelius (2018). Der Portalverbund als Tor zur digitalen Verwaltung. In Sylvia Veit, Christoph Reichard & Götrik Wewer (Hrsg.). *Handbuch zur Verwaltungsreform* (online), 5. komplett überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-21571-2>.
- Reichard, Christoph (1994). *Umdenken im Rathaus. Neue Steuerungsmodelle in der deutschen Kommunalverwaltung*, 5. Aufl. Baden-Baden: Nomos.

- Reichard, Christoph (2018). Personalmanagement. In Sylvia Veit, Christoph Reichard & Göttrik Wewer (Hrsg.). *Handbuch zur Verwaltungsreform* (online), 5. komplett überarbeitete und erweiterte Auflage. Wiesbaden: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-3-658-21571-2>.
- Riedel, Lisa & Schneider, Gerald (2017). Dezentraler Asylvollzug diskriminiert: Anerkennungsquoten von Flüchtlingen im bundesdeutschen Vergleich, 2010-2015. *Politische Vierteljahresschrift*, 58(1), 21-48. doi:10.5771/0032-3470-2017-1-21.
- Schammann, Hannes (2015). Rette sich, wer kann? Flüchtlingspolitik im Föderalismus. *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)*, 65 (25), 26-30.

Anschriften der Autorinnen:

Prof. Dr. Thurid Hustedt, Professor of Public Administration and Management, Hertie School of Governance, Friedrichstraße 180, 10117 Berlin
E-Mail: hustedt@hertie-school.org

Prof. Dr. Sylvia Veit, Universität Kassel, Fachbereich 07, Fachgebiet Public Management, Kleine Rosenstr. 3, 34109 Kassel
E-Mail: sveit@uni-kassel.de

Anna Hundehege, Hertie School of Governance, Friedrichstraße 180, 10117 Berlin
E-Mail: a.hundehege@mpp.hertie-school.org