

Staatsversagen mit System?

Digitalisierung erfordert Anpassung staatlicher Prozesse und Strukturen

„Die Pandemie hat vorhandene Defizite wie unter einem Brennglas aufgezeigt“, sagte Ministerpräsident Armin Laschet im März 2021. Es sei die Umstellung eines Verwaltungsdenkens aus hundert Jahren erforderlich. Einige beschwören nun die dringende Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Doch ist eine Reorganisation möglich?

Hartmut Trier

IN DER PANDEMIE WERDEN althergebrachte Denkmuster und überholte Strukturen in den Behörden besonders deutlich. Das Verwaltungshandeln hat Konsequenzen für die gesamte Gesellschaft und verstärkt deren Sensibilität. Ist die Pandemie überwunden, müssen die Staatseinnahmen wieder wachsen, die Staatskosten sinken und die Innovationskraft der Behörden muss sich verbessern. Das gelingt nur, wenn der Staat unter Federführung der verantwortlichen Politiker seine Strukturen und gelebten Traditionen hinterfragt. Dies ist die erste Voraussetzung für die Digitalisierung von Prozessen und Schnittstellen.

Ralph Brinkhaus, Fraktionsvorsitzender der CDU, äußerte bereits im Januar: „So wie der Staat momentan aufgestellt ist, basiert das noch auf einem Verständnis von 1949. Das passt so nicht mehr in unsere Welt. Wir müssen uns neu organisieren.“ Sofort fordern einige den digitalen Zugang der Bürger zur Verwaltung. Doch diese ist noch längst nicht dafür bereit, wie diese Beispiele zeigen:

- Digitale Postfächer bei Gericht: Eingehende Schriftsätze (E-Mail) der Rechtsanwälte werden ausgedruckt, in der Gerichtsakte abgeheftet und diese in Hängeregister eingeordnet.
- Notarieller Kaufvertrag: Vom Notar wird dieser umfangreich formuliert und anschließend den geladenen Parteien Wort für Wort vorgelesen, damit diese am Ende den Vertrag mit Ihrer Unterschrift vollziehen. Danach werden Kopien von diesem gemeinsam gezeichneten Dokument gefertigt, besiegelt, beglaubigt und den Vertragsparteien zugesandt. Wie zu Kaisers Zeiten, als das Lesen und Schreiben im Volk nur gering ausgeprägt war und Schreibstuben amtliche Dokumente duplizierten und beglaubigten.
- Verwaltungszustellungsgesetz: Demnach sind Schriftstücke einer dem Haushalt zugehörigen, erwachsenen Person auszuhändigen, obwohl seit 1950 das Personalausweisgesetz existiert. Das aus dem 19. Jahrhundert stammende Zustellungsgesetz wurde aber nie hinterfragt.

Woher stammen unsere verkrusteten Staatsstrukturen?

Die Ursachen von erlebten Unzulänglichkeiten liegen im Neuanfang von 1949 mit der Gründung der Bundesrepublik und den althergebrachten Behördenstrukturen mit den bis in die Gegenwart gelebten Traditionen. Die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen heutzutage sind ganz andere und die rasante Weiterentwicklung im Rahmen der Digitalisierung und Globalisierung ist absehbar.

Nicht selten versteckt sich die Administration hinter dem an ihre Spitze gestellten politischen Mandatsträger. Im Fall von Pannen werden von der Öffentlichkeit häufig Minister oder ein Ministerpräsident verantwortlich gemacht. Tatsächlich haben diese lediglich Strukturen übernommen, die letztendlich die Ursache für die nicht erfüllten Erwartungen sind. Sie haben diese jedoch bisher nicht hinterfragt und tragen somit eine Mitverantwortung.

Im 18. Jahrhundert wurden hoheitliche Aufgaben auf Beamte übertragen. Als Gegenleistung für die erwartete

Loyalität wurden sie von der Hoheit alimentiert. Damit war für sie und ihre Familien ein sorgenfreies Leben zugesichert, zumal es zu den damaligen Zeiten noch keine Kranken- und Rentenversicherung gab. In der Demokratie haben die Staatsbediensteten keine hoheitlichen Aufgaben, sondern Aufgaben des allgemeinen Interesses wahrzunehmen. Diese betreffen zum Beispiel das Gesundheitswesen, die Infrastruktur, Justiz, Polizei, Bildung und Kultur.

Nach dem teilweisen Rückzug des Staats aus dem Gesundheitswesen und anderen Bereichen der Daseinsvorsorge hat sich der Staat von Kostenblöcken zugunsten der weiteren Finanzierung der alten Staatsstrukturen und Traditionen entledigt. Jedoch haben alle Bereiche eine Gemeinsamkeit: Mit der Abkehr vom alten Verwaltungsdenken und den Behördenstrukturen wurden von den neuen Trägern die bisherigen Verluste in satte Gewinne gewandelt. Der Staat muss jedoch keine Gewinne bei seiner Daseinsvorsorge erwirtschaften. Auch wurde ein Teil der Gewinne auf Kosten des Personals und der Bürger generiert. Eine annähernde Kostendeckung durch zeitgemäße Strukturen und Entlohnungssysteme unter Regie des Staats würde vollkommen ausreichen. Das wäre eine Alternative mit der Chance auf eine Rekommunalisierung.

Für die heutige Verwaltung wird nicht mehr der Typ Beamter benötigt, der von hoheitlichen Grundpositionen und dem streng hierarchischen Geist seiner Organisation geprägt ist. Heute sind Bürger gefragt, die für Bürger eine Dienstleistung mit dem Maßstab einer konsequenten Kunden- bzw. Bürgerorientierung erbringen. Bürger, deren unabhängiges Agieren durch einen Kündigungsschutz nach einer kurzen Bewährungszeit gesichert werden könnte. Und der Nachwuchs mit zeitgemäßen, leistungsfördernden Entlohnungssystemen interessiert würde, die nicht nur ein überdurchschnittliches Sicherheitsbedürfnis befriedigen. Mit der Abkehr von einem Entlohnungssystem, das Besoldungssteigerungen in Abhängigkeit der geleisteten Dienstjahre gewährt und eine relativ hohe Pension erst im Alter verspricht. Damit ist diese Lohnstruktur

wenig attraktiv für Absolventen der Hoch- und Fachschulen und deren künftige Familien, denen ohne Leistungszwang erst im Alter ein höheres Einkommen versprochen wird (das ihnen in jungen Jahren aber fehlt). Heute suchen mangels anderer Möglichkeiten nur die vielen jungen Jura-Absolventen den Staatsdienst. Dort ist die erste, zweite und dritte Reihe überwiegend mit Juristen, Diplom-Verwaltungswirten und Parteikadern besetzt, und sie bestimmen die Ergebnisse der Fachbehörden.

Zukunft erfordert Veränderung, das gilt auch für den Staat!

Die Post hat sich schon vor dreißig Jahren dieser Veränderung stellen müssen. Dabei war die Privatisierung nicht der Garant des Erfolgs (wie die zum gleichen Zeitpunkt privatisierte Bundesbahn zeigt). Auch hatte die Privatisierung mit dem verbundenen Rückzug aus der Daseinsvorsorge einen Nachteil beim Aufbau eines flächendeckenden Mobilfunknetzes. Die privatisierte Telekom und ihre Konkurrenten haben nur dort investiert, wo es sich lohnt. Die Lücken muss nun der Staat aus dem Steuersäckel schließen. Der Erfolg der Post lag allein im konsequenten Hinterfragen der Strukturen und Prozesse, verbunden mit einer Abkehr vom hoheitlichen Denken und den überholten Behördenstrukturen mit ihren gelebten Traditionen.

Dieses Jahr verfügt die Post über ein EBIT von 5,7 Milliarden. Das Ergebnis einer Innovationskraft, die beim Staat mit seinen Behörden fehlt. Der Staat muss noch nicht einmal Gewinn machen. Er muss aber seine Organisation auch nicht zum Subventionsempfänger mit hoheitlichen Besoldungsstrukturen und Beförderungen erziehen. Die Ministerien kümmern sich gegenwärtig um eine geschlechterneutrale Sprache. Aber die Bediensteten bekommen einen Familienzuschlag zur Besoldung, wie zu Zeiten, als die Rolle der Frau auf Kochtopf und Herd beschränkt war. Ein Unternehmen, das nicht stets seine Strukturen hinterfragt, hätte mit der Zeit ein Kosten- und Innovationsproblem. In der Folge würden die Kunden weglaufen. Weglaufen können und wollen die Bürger ihrem Staat nicht. Stattdessen

nimmt die Spaltung in der Gesellschaft immer weiter zu.

Die Pandemie legt offen, dass unser gelebter Föderalismus nicht nur positive Seiten hat, sondern auch Kosten und Stillstand verursacht oder gar Innovation behindert. Wir geben zu Recht Aufgaben an die EU ab, doch die gleichen Politiker sind nicht in der Lage, Kompetenzen im Bund zu bündeln (z. B. Steuerung der Gesundheitsämter). Deshalb muss der Föderalismus nicht abgeschafft, sondern nur den aktuellen gesellschaftlichen Bedingungen angepasst werden. Dazu ein Beispiel: Ende 2012 wurde § 82 des Sozialgesetzbuchs (SGB) XI erweitert. Seither besteht auch die Möglichkeit von Pauschalen zur Berechnung der Instandhaltungskosten, die auf das monatliche Entgelt für einen Pflegeheimplatz umgelegt werden. Dabei wurde festgelegt, dass die Ausgestaltung der Berechnung Landesrecht ist und die Pauschalen angemessen sein müssen.

Die Umsetzung war nach zwei Jahren noch nicht abgeschlossen. Einige Bundesländer sahen keinen Handlungsbedarf und andere warteten die Entwicklung ab. Die Landesverordnungen hatten im Vergleich zueinander widersprüchliche Regelungen zur Berechnung. In Thüringen hatte ein Träger 2015 das zweite Mal erfolgreich der Kappung widersprochen. Zwei Jahre nach der Gesetzesänderung war offenbar die Landesverordnung nicht gerichtsfest.

Die Pandemie erfordert Veränderung. Dazu gehört Mut, da Veränderung Unsicherheit erzeugt, die ein Nährboden für Widerstand und Bewahrung ist. Visionen minimieren Widerstände und fördern den Mut für Veränderung. ■

INFORMATION & SERVICE

LITERATUR

Trier, H.: *Zukunft erfordert Veränderung – Nur im Osten Deutschlands?* ISBN 9783750462458

AUTOR

Hartmut Trier war Referent und später Abteilungsleiter „Qualitätsmanagement Filialen“ in der Zentrale der Deutschen Post AG.

KONTAKT

Hartmut Trier
h.trier@t-online.de