

Dirk Roselt | Ralf Schmorleiz (Hrsg.)

STUDIUM UND AUSBILDUNG IM WANDEL DER ZEIT

an der Hochschule für öffentliche Verwaltung
Rheinland-Pfalz und der Zentralen Verwaltungsschule
Rheinland-Pfalz

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <https://portal.dnb.de> abrufbar.

Redaktionsstand: Mai 2024

ISBN 978-3-7969-1515-7

© 2024 by Maximilian Verlag, Hamburg

Stadthausbrücke 4, 20355 Hamburg

Ein Unternehmen der **TAMMMEDIA**

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt.

Jede Nutzung oder Verwertung, die nicht ausdrücklich durch das Urheberrechtsgesetz gedeckt ist, ist danach grundsätzlich nicht gestattet und bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlages.

Produktion: Barbara Winter

Druck und Weiterverarbeitung: GRASPO CZ, a.s.

Pod Šternberkem 324, 763 02 Zlín, Czech Republic



Printed in Europe

Inhaltsverzeichnis

VORWORT	7
DIE HÖV, EINE HOCHSCHULE MIT STUDIERENDEN- VERTRETUNG UND FÖRDERVEREIN „CAMPUS MAYEN“ Sascha Arndt	10
TECHNISCHE ENTWICKLUNGEN AN DER HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG / ZENTRALE VERWALTUNGSSCHULE RHEINLAND-PFALZ Andreas Augustin	12
HOCHSCHULE IM WANDEL DER ZEIT Dirk Briesemann	30
DIGITALE WERTSCHÖPFUNGSKETTEN ZWISCHEN VERWALTUNG UND WIRTSCHAFT Dr. Rudolf Büllsbach	36
DIE RUANDA-PARTNERSCHAFT – INTERNATIONALISIERUNG AN DER HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG RHEINLAND-PFALZ Michael Eckhardt	46
NACHHALTIGKEIT IM WANDEL: FAIRTRADE UNIVERSITY – EIN BLICK AUF DIE ENTWICKLUNG DER HÖV Josefine Feilen	66
UNSER WEG DER HOCHSCHULENTWICKLUNG Josefine Feilen, Frank Lenz	73
KOMMUNAL-AKADEMIE UND HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG ZWEI STARKE PARTNER, DIE FÜR EIN ERSTKLASSIGES FORTBILDUNGSANGEBOT IN RHEINLAND-PFALZ STEHEN! Dr. Karl-Heinz Frieden, Stefan Heck	82
FORTBILDUNG IM UMBRUCH DER ZEIT Helmut Heiden	93
MIND MATTERS: DIE PSYCHOSOZIALE BERATUNGSSTELLE AN DER HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG / ZENTRALEN VERWALTUNGSSCHULE RHEINLAND-PFALZ Dr. Anja Jesse, Thomas Helfrich	112

DER STUDIENGANG „VERWALTUNGSINFORMATIK“ AN DER HÖV	
Andreas Karst	122
ASPEKTE DES PRÜFUNGSWESENS DER HOCHSCHULE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG / ZENTRALE VERWALTUNGSSCHULE RHEINLAND-PFALZ	
Michael Kock	125
BLENDED LEARNING AN HOCHSCHULEN DES ÖFFENTLICHEN DIENSTES – EIN BLICK ÜBER DEN TELLERRAND	
Dr. Martina Ludwig	136
ZUSAMMENARBEIT MIT DER VERWALTUNGSPRAXIS – VERZÄHNUNG VON THEORIE UND PRAXIS	
Thomas Schäfer	167
WARTE, WARTE NUR EIN WEILCHEN, DANN KOMMT HÖCKE AUCH ZU DIR ODER THÜRINGER VERHÄLTNISSE IN RHEINLAND-PFALZ?	
Sebastian Schmidt-Renkhoff	175
DIE AUSBILDUNGS- UND FORTBILDUNGSQUALIFIZIERUNG – EINE RHEINLAND-PFÄLZISCHE ERFOLGSGESCHICHTE	
Ralf Schmorleiz	185
DIE HOCHSCHULEN FÜR DEN ÖFFENTLICHEN DIENST DER ERFOLGREICHE WEG ZU EINEM PROFESSIONELLEN UND AKTIVEN NETZWERK	
Prof. Dr. Jürgen Stember	193

DIGITALE WERTSCHÖPFUNGSKETTEN ZWISCHEN VERWALTUNG UND WIRTSCHAFT

NEUE PERSPEKTIVEN FÜR BÜROKRATIEABBAU UND WACHSTUM

Die Dynamik der Veränderung stellt Deutschland vor große Herausforderungen. Das spüren wir in allen gesellschaftlichen Bereichen. Seinen plakativen Ausdruck findet dies mit den „Wörtern der Jahre“ 2022 und 2023. Die für diese beiden Jahre gekürten Begriffe „Zeitenwende“ und „Krisenmodus“ bringen die Sorge bei vielen Menschen zum Ausdruck und belegen aus Sicht der Gesellschaft für deutsche Sprache, „dass der Ausnahmezustand längst zum Dauerzustand geworden ist“²⁵

Was ist passiert? Was ist anders als früher? Krisen gab es schon immer, aber in den vergangenen Jahren haben diese in einem bisher nicht gekannten Maß kumuliert. Begonnen hatte dies Anfang 2020, als sich das Coronavirus weltweit ausgebreitet und unser aller Leben lange einschneidend verändert hat. Zwei Jahre später der nächste Schock. Mehrere Säulen unseres Wohlstands brachen weg, nämlich unsere billige Energie aus Russland, unsere niedrigen Rüstungsausgaben dank eines militärischen Schutzschirms der USA, die wachsenden Geschäfte mit unserem größten Wirtschaftspartner China sowie die Beständigkeit und Kontinuität unseres vorindustriellen Klimas. Folge: Es müssen politische und ökonomische Rahmenbedingungen geschaffen werden, um mit strukturellen Veränderungen unsere Sicherheit und unseren Wohlstand neu zu gestalten sowie die Folgen der Erderwärmung mit geeigneten Klimaschutzmaßnahmen zu begrenzen.

In früheren Zeiten, die bei den Menschen mit Angst, Unsicherheit und Ohnmacht verbunden sind und in denen niemand wusste, was noch kommen wird, hatte die öffentliche Verwaltung regelmäßig an Bedeutung gewonnen. Sie wurde als Garant für eine funktionierende Gesellschaft und eine prosperierende Wirtschaft wahrgenommen. So ist beispielsweise bis heute der Begriff „Wende“ allgegenwärtig und nur wenige bezweifeln, dass die Verwaltung einen großen Anteil an dem Erfolg der Wiedervereinigung sowie bei der Herstellung einer neuen staatlichen und wirtschaftlichen Ordnung in West und Ost hatte.²⁶

Heute ist dies anders. Der Blick auf die öffentliche Verwaltung hat sich während der aktuellen multiplen Krisen verändert. Von der über lange Zeit bewunderten Erfolgsgeschichte unserer Verwaltung ist in der medialen Diskussion nicht viel übriggeblieben. Zwar wird allgemein anerkannt, dass sich die Verwaltung während der zurückliegenden Corona-Krise trotz schwierigster Voraussetzungen dank des hohen Einsatzes der Beschäftigten sowie eines stringenten

25 Gesellschaft für deutsche Sprache e.V., <https://gfds.de/wort-des-jahres-2023>.

26 Ausführlich: Der Beauftragte der Bundesregierung für Ostdeutschland, Bericht der Bundesregierung 2023, September 2023.

Krisenmanagements bewährt habe.²⁷ Die Bewältigung der aktuellen Krisen wird der Verwaltung häufig aber nicht mehr zugetraut. Sie gilt als träge und unzuverlässig.²⁸ Mehr noch. „Die Bürokratie bremst das Wachstum der Wirtschaft und verhindert die Schaffung neuer Arbeitsplätze“, heißt es beispielsweise beim Institut der Deutschen Wirtschaft (IW).²⁹ In die gleiche Richtung weisen Schlagzeilen in Medienbeiträgen wie „Papier-Stapel und Verwaltungs-Kauderwelsch“, „Deutschlands Wirtschaft ächzt unter der Bürokratie-Last!“, „Wir erleben eine Diktatur des Kleingedruckten“, „Hürdenlauf statt bürokratischer Sprint“, „Bürokratie ist das größte Konjunkturrisiko“ oder „Statt lästiger Zettelwirtschaft sollen Unternehmen Zeit für echtes Wirtschaften“ haben.³⁰ Auch die Politik beklagt eine ausufernde Bürokratie:³¹ „Staatliche Auflagen und überbordende Bürokratie setzen der Wirtschaft zu, der öffentliche Dienst wächst immer weiter“, „Wirtschaftsminister Robert Habeck wettert gegen Bürokratie“, „Deutschland leidet unter einem Bürokratie-Burnout“ oder „Buschmann plant ‚systematische Müllabfuhr‘ für die Verwaltung“. In einschlägigen Medien oder Broschüren wird schließlich häufig auf andere EU-Länder hingewiesen, dass deren Verwaltungen mit Unterstützung der Digitalisierung einen Vorsprung erzielt hätten.³² Gerne wird dabei der Rückstand des deutschen öffentlichen Dienstes mit Fotografien von verzweiferten Verwaltungsbeschäftigten inmitten von verstaubten Aktenstapeln, mit Bergen an Papier-Formularen in Amtsstuben, mit Sammlungen alter Holzstempel auf Stempelträgern, mit Faxgeräten im täglichen Gebrauch oder mit schwarzen, handbeschrifteten Aktenordnern in alten Regalen untermauert.³³ Der Tenor ist dabei immer der gleiche: Unsere Verwaltung ist veraltet und kann nicht Krise.

Was sind die Gründe für diese heftige Kritik an der deutschen Verwaltung? Weshalb ist das Vertrauen in sie anscheinend verloren gegangen? Ist den Behörden tatsächlich nicht bewusst, dass auch sie sich verändern müssen? Haben die mehr als fünf Millionen Beschäftigten des öffentlichen Dienstes ebenso wie die Hochschulen für öffentliche Verwaltung den Anschluss an

27 Vgl. Next: Public Beratungsgagentur, „Verwaltung in Krisenzeiten – Eine Bestandsaufnahme der Auswirkungen der Corona-Pandemie auf den Öffentlichen Dienst“, 2020, S. 9 ff.; anders jedoch: BDI, BDA, DIHK und ZDH, „Gemeinsame Position zur Weiterentwicklung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) vom 4. November 2022“, S. 4.

28 Capital+, Beitrag vom 22. August 2021.

29 Institut der Deutschen Wirtschaft, IW-Nachrichten online vom 21. Dezember 2023.

30 Statt vieler: Bild-Zeitung vom 19. August 2023 mit Interview Kirchdörfer (Stiftung Familienunternehmen und Politik); IHK Rheinhessen, in: SWR RLP, Zur Sache Rheinland-Pfalz, Sendung vom 29. Februar 2024.

31 Vgl. für die folgenden Zitate: Onlineausgaben von beck-aktuell vom 14. November 2023; Die Welt vom 30. Januar 2024; Wiesbadener Kurier vom 25. Januar 2024; Handelsblatt online vom 14. November 2023.

32 Vgl. Europäische Kommission, „eGovernment Benchmark 2023“, S. 7. Danach nehmen das baltischen Estland neben Malta und Luxemburg die Spitzenplätze im eGov-Benchmark ein und gelten damit als Modellfälle für moderne und innovative Verwaltungen. Bei diesen Bewertungen fehlen allerdings in der Regel die Hinweise darauf, dass bei vielen im eGov-Benchmark führenden Ländern die Anteile der im öffentlichen Dienst Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung besonders hoch sind. Zum Vergleich: Deutschland öffentlicher Dienst 11,1 % (eGov-Benchmark Platz 21 von 33), Dänemark 28,0 % (eGov-Benchmark Platz 5), Finnland 25,4 % (eGov-Benchmark Platz 4), Estland 23,4 % (eGov-Benchmark Platz 1), Österreich 17,0 % (eGov Benchmark Platz 14) oder Luxemburg 14,4 % (eGov-Benchmark Platz 2); vgl. zu den Statistiken mit den genannten Beschäftigtenzahlen: Allgemeine Zeitung vom 9. März 2024, Öffentlicher Dienst, Beilage S. 4 m.w.N.

33 Vgl. exemplarisch aus den vergangenen Jahren: Allgemeine Zeitung vom 13. März 2024; dbb online vom 31. August 2023; Friedrich-Ebert-Stiftung diskurs, Juli 2022; WirtschaftsWoche online vom 6. August 2021.

die moderne Arbeitswelt ihrer Kolleginnen und Kollegen in der Wirtschaft oder in den anderen EU-Ländern verpasst?

Die Antworten auf diese Fragen haben Einfluss auf Wachstum und Bürokratieabbau. Deutschland läuft derzeit Gefahr, die massivsten Wohlstandsverluste seit Generationen zu erleben. Aus früheren weltwirtschaftlichen Verwerfungen wie dem Ölpreisschock 1973, dem Platzen der Internetblase 2001 oder der Finanzkrise 2008/2009 war Deutschland im internationalen Vergleich zwar langfristig gestärkt hervorgegangen. Doch angesichts der vielen Krisen könnte es dieses Mal anders ausgehen. Deshalb sind sich Politik, Wirtschaft und Gesellschaft im Grundsatz einig darüber, dass nur mit einer nationalen Kraftanstrengung der erreichte Wohlstand langfristig gesichert werden kann.³⁴ Einigkeit besteht im Grundsatz auch darüber, was zu tun ist: Nämlich den digitalen Wandel aktiv zu gestalten und zu beschleunigen.³⁵

Es liegt auf der Hand, dass die notwendige digitale Transformation an der öffentlichen Verwaltung nicht vorbeigehen darf. Das ist Politik und Verwaltung, aber auch den Hochschulen für öffentliche Verwaltung (siehe oben S. 31 mit Fn. 21) bewusst. Insbesondere mit dem 1999 durchgeführten Regierungsprogramm „Moderner Staat“, seit der 2001 gestarteten „Initiative BundOnline 2005“ sowie mit dem 2013 in Kraft getretenen E-Government-Gesetz hat sich auch viel getan.³⁶ Entsprechend hatten sich auch die Aus- und Fortbildungen der Beschäftigten im öffentlichen Dienst verändert, was insbesondere die technischen Entwicklungen an der HöV/ZVS Mayen sowie die Einführung eines Schwerpunkts „Verwaltungsinformatik“ belegen (siehe oben S. 12 ff.) Trotzdem sind die Vorwürfe eines nicht ausreichenden Digitalisierungsgrades der öffentlichen Verwaltung und der viel zu hohen Bürokratie nicht verstummt. Begründet werden diese beispielsweise mit den Feststellungen des von der Bundesregierung eingesetzten Normenkontrollrats. Dieser hatte in seinem aktuellen Jahresbericht die bürokratischen Folgekosten auf 23,7 Milliarden Euro beziffert – das waren 9,3 Milliarden Euro mehr als im Jahr zuvor. Damit hätten – so der Expertenrat – die Belastungen von Unternehmen, Behörden und Bürgern eine „nie da gewesene Höhe erreicht“.³⁷ In die gleiche Richtung weist eine weitere Studie, mit der die konkreten Bürokratiekosten im betrieblichen Alltag von drei ausgewählten Unternehmen des Maschinen- und Anlagenbaus untersucht wurden.³⁸ Zusammenfassend kommt dabei das Institut für Mittelstandsforschung (IfM) zu dem Ergebnis, dass Bürokratie die deutschen Unternehmen so viel wie Forschung und Entwicklung koste und die Hälfte des Gewinns aufbrauche. Vor allem kleinere Betriebe würden zunehmend unter den immer weiter um sich greifenden Regelungen aus Brüssel, Berlin sowie aus den Ländern und den Kommunen leiden. Konkrete Zahlen nennt die Studie ebenfalls: Rund drei Prozent des Umsatzes würden jährlich in einem

34 Vgl. für die Politik: Die Bundesregierung online, „Im Überblick – Der Deutschland-Pakt“, Aktuelles vom 6. September 2023.

35 Deutscher Bundestag, Regierung will Onlinezugangsgesetz novellieren, Online-Textarchiv, 2023/kw38/965016.

36 Siehe eine Übersicht über die „historischen Meilensteine“ des eGovernment: Behörden Spiegel, Sonderausgabe 1000 Newsletter vom 28. April 2020, S. 6.

37 Nationale Normenkontrollrat (NKR), „Jahresbericht 2023: Weniger, einfacher, digitaler – Bürokratie abbauen. Deutschland zukunftsfähig machen“, S. 3. In dem Bericht ist der Erfüllungsaufwand ausgewertet, der den Zeitaufwand und die Kosten umfasst, die den Bürgerinnen und Bürgern, der Wirtschaft und der Verwaltung durch die Befolgung von gesetzlichen Vorgaben entstehen.

38 Institut für Mittelstandsforschung Bonn, Studie „Bürokratiekosten von Unternehmen aus dem Maschinen- und Anlagebau“, 15. November 2022, S. 19 f.

Unternehmen mit 125 Beschäftigten im Maschinen- und Anlagenbau durch die Erfüllung der bürokratischen Pflichten gebunden. Dies seien bei einem Umsatz von 23,5 Millionen rund 705.000 Euro. Das entspreche in etwa den Personalkosten von zehn Vollzeitbeschäftigten. Bei einem Großunternehmen mit einem Umsatz von 239,5 Millionen Euro lägen die Kosten für den bürokratischen Aufwand bei einem Prozent des Jahresumsatzes (2,48 Millionen Euro) oder den Personalkosten von etwa 40 Vollzeitbeschäftigten.

Vor diesem Hintergrund überraschen die Forderungen nicht, dass die „Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung von Bund, Ländern und Kommunen Deutschlands dringend Fahrt aufnehmen“ müsse.³⁹ Der Einsatz neuer Technologien sei dabei noch mehr als der Abbau von Standards⁴⁰ oder die Deregulierung⁴¹ das zentrale Instrument für den notwendigen Bürokratieabbau und damit ein bedeutender Beitrag für die digitale Transformation des Landes.

Diese Einschätzung trifft bei vielen Entscheidungsträgern in Politik, Wirtschaft und Verwaltung auf offene Ohren und wird von diesen geteilt. Eine Befragung von Politikern und Unternehmensleitungen zu den Herausforderungen und Chancen des digitalen Wandels in der Bundesrepublik hatte gezeigt, dass 95 Prozent von ihnen den Eindruck haben, ganz Deutschland hinke bei der Digitalisierung gegenüber anderen Ländern hinterher. In die gleiche Richtung weist der Digitalisierungsindex des Bundesministeriums für Wirtschaft und Klimaschutz, wonach bei vier Fünftel der Unternehmen die digitale Transformation noch nicht stark ausgeprägt sei und damit immer noch am Anfang stehe.⁴² Als Ursachen für diese kritische Bestandaufnahme und den bemängelten Rückstand gelten das Fehlen von klaren Strategien, zu geringe Investitionen, der Mangel an Fachkräften sowie die Datenschutzrichtlinien.⁴³ Die Schlussfolgerungen hieraus sind eindeutig: Die Digitalisierung in allen Bereichen des Landes muss schneller werden.

Das gilt auch für die öffentliche Verwaltung. Um die Digitalisierung in den Behörden noch weiter voranzubringen und das Innovationstempo zu erhöhen, wurden diese mit dem im Jahr 2017 in Kraft getretenen „Gesetz zur Verbesserung des Onlinezugangs zu Verwaltungsleistungen

39 Gemeinsame Position von BDI, BDA, DIHK und ZDH zur Weiterentwicklung des Onlinezugangsgesetzes (OZG) vom 4. November 2022, S. 5.

40 Vgl. hierzu den vom BMJ vorgelegten und am 13. März 2024 vom Bundeskabinett beschlossenen Entwurf eines Bürokratieentlastungsgesetzes IV (BEG IV), mit dem insbesondere Aufbewahrungsfristen verkürzt, Schriftformerfordernisse reduziert oder Äußerungsfristen bei Öffentlichkeitsbeteiligungen in Zulassungsverfahren mit Umweltverträglichkeitsprüfung angemessen verkürzt werden sollen. Gegenstand des Gesetzes ist auch eine Abschaffung von Meldezetteln in Hotels und Pensionen. Diese Entlastung soll allerdings nicht durch eine verstärkte Nutzung des seit 2020 zulässigen digitalen Meldeverfahren erfolgen. Vielmehr soll das in den meisten Fällen noch angewendete analoge Verfahren zukünftig nur noch für ausländische Gäste gelten. Dieses Beispiel zeigt besonders deutlich, dass das für den Bürokratieabbau zuständige BMJ die Notwendigkeit für eine Digitalisierung zwar mit deutlichen Worten fordert („Digitalisierungsprojekte spielen beim Bürokratieabbau eine Schlüsselrolle“), die Chancen hierfür jedoch nicht konsequent nutzt.

41 Hinsichtlich der gestiegenen Regelungsdichte durch formelle Gesetze vgl. FAZ vom 27. Februar 2024, S. 25, wonach unter Hinweis auf eine Statistik der Bundesregierung die Zahl der bundesrechtlichen Gesetze zu Beginn des Jahres 2024 stark gestiegen sind.

42 Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, „Digitalisierungsindex 2022“, S. 3 ff., nach dem bei der Digitalisierung unter den großen Unternehmen die IKT-Branche, der Fahrzeugbau sowie die Branchengruppe Elektrotechnik und Maschinenbau die Spitzenplätze einnehmen.

43 Vgl. Institut für Demoskopie Allensbach / ESCP Berlin, „Digitalreport 2024“.

(Onlinezugangsgesetz – OZG)⁴⁴ verpflichtet, bis Ende 2022 ihre Verwaltungsleistungen digital über Verwaltungsportale anzubieten. Heute wissen wir, dass dieses bis dahin größte Projekt zur Modernisierung der Verwaltung trotz erkennbarer Erfolge seine Umsetzungsziele nicht vollständig erreicht hat. Zum 1. Januar 2024 waren erst 60 der insgesamt 334 digitalpolitischen Vorhaben umgesetzt worden. Ob deshalb die Digitalisierung und damit die Zukunftsfähigkeit der Verwaltung „krachend gescheitert“⁴⁵ ist, darf jedoch bezweifelt werden. Die Erfahrungen aus der Umsetzung des OZG zeigen vielmehr, dass ein umfassender Umbau der Verwaltung ebenso wie die digitale Transformation von Handwerk, Handel und Mittelstand ein weiter Weg ist, der noch nicht abgeschlossen sein kann.

Das sieht für die öffentliche Verwaltung auch der Gesetzgeber so. In dem Entwurf eines neuen Onlinezugangsgesetzes 2.0 (OZG 2.0) knüpft dieser an das bisherige OZG-Gesetz an und definiert darüber hinaus weitere Ziele.⁴⁶ Auf Umsetzungsfristen wird verzichtet, um damit deutlich zu machen, dass die Bereitstellung von Verwaltungsleistungen eine Daueraufgabe von Bund und Ländern ist.⁴⁷ Es bleibt jedoch bei einer Top-down-Strategie, bei der der Erfolg in erster Linie nicht qualitativ, sondern in erster Linie durch einen Vergleich der vorgegebenen mit den tatsächlich umgesetzten Vorhaben gemessen wird.⁴⁸

Das Onlinezugangsgesetz ist ein Schritt auf dem Weg zur weiteren Verwaltungsmodernisierung.⁴⁹ Reicht dieser aber allein aus, um damit die notwendigen tiefgreifenden strukturellen Veränderungen herbeizuführen, mit denen Deutschland die Zeitenwende schaffen will? Können wir mit den Zielen des OZG die seit Jahrzehnten von der Wirtschaft beklagten Bürokratiekosten nachhaltig senken?

Die Antworten auf diese Fragen lauten eindeutig: Nein. Es ist zwar unstrittig, dass die vielen bereits vorhandenen Onlineangebote der Verwaltung weiter ausgebaut und erweitert werden müssen. Unstrittig ist weiterhin, dass eine digitale Verwaltung nur dann akzeptiert wird, wenn

44 Onlinezugangsgesetz vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122, 3138), das zuletzt durch Artikel 16 des Gesetzes vom 28. Juni 2021 (BGBl. I S. 2250; 2023 I Nr. 230) geändert worden ist.

45 So der Branchenverband der deutschen Informations- und Telekommunikationsbranche (Bitkom), „Digitalpolitischer Bitkom-Monitor – Digitalisierung und Monitoring: ein Dilemma, eGovernment Verwaltung Digital, Ausgabe 2/2024, S. 1.

46 Vgl. hierzu Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Änderung des Onlinezugangsgesetzes sowie weiterer Vorschriften – OZG-Änderungsgesetz (OZGÄndG), BT-Drs. 20/8093 vom 23. August 2023, S. 7 ff.

47 Hierauf und auf die Notwendigkeit einer notwendigen OZG-Evaluation nach Ablauf der OZG-Umsetzungsfrist haben in einem Fünf-Punkte-Plan bereits frühzeitig hingewiesen: Schweitzer/Ruhose, Ein Wunschzettel für die weitere Verwaltungsdigitalisierung, Tagesspiegel Background vom 8. Dezember 2022; vgl. auch Ministerium für Arbeit, Soziales, Transformation und Digitalisierung, rlp/digital, „Wir vernetzen Land und Leute – Digitalstrategie für das Land Rheinland-Pfalz“, 2023, S. 11.

48 Kritisch zum OZGÄndG auch: Deutscher Landkreistag, Pressemitteilung vom 18. März 2024, wonach der Gesetzentwurf von „reinem Aktionismus des Bundes getragen“ sei und deshalb die „eigentlichen Probleme“ nicht gelöst würden. Der Bundesrat hat dem Gesetzentwurf bisher noch nicht zugestimmt, vgl. BR-Drs. 93/24 (Beschluss) vom 22. März 2024.

49 Zu dem vorschreitenden Stand der digitalen Transformation in den deutschen Kommunen vgl. Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz, Stadt.Land.Digital Kommunalstudie 2022 „Kommunale Herausforderungen digital meistern“, S. 20.

sie die Erwartungen der Bevölkerung an gut funktionierende Behörden berücksichtigt.⁵⁰ Richtig ist aber auch, dass die Verwaltung auf der Grundlage von Gesetzen handeln muss und sich die Digitalisierungsprojekte beispielsweise bei der Eingriffs-, Steuer oder Ordnungsverwaltung, aber auch bei nachbar- oder raumbedeutsamen Zulassungsverfahren nicht ausschließlich an den Fragen „Ist die Wirtschaft zufrieden?“ oder „Was wollen Bürgerinnen und Bürger?“ orientieren können. Vor diesem Hintergrund bleiben zwar Kundenorientierung und -zufriedenheit wichtige Kriterien für eine auch im 21. Jahrhundert moderne Verwaltung, können aber nicht der alleinige Maßstab sein, um den Erfolg von digitalen Projekten zu belegen und um eine erfolgreiche Change-Strategie zu begründen.

Deutschland ist das einwohnerstärkste Land in Europa und verfügt über eine exportstarke Wirtschaft. Wenn wir die sechzehn deutschen Bundesländer, die Städte, Gemeinden oder Landkreise ebenso wie die großen und mittelständischen Unternehmen in das digitale Zeitalter transformieren wollen, bedarf es neben dem Abbau von bürokratischen Standards oder der Einführung von Onlinezugängen zu Verwaltungsleistungen hinaus weiterer innovativer Strategien und damit einen Blick über den Rand von OZG 1 und 2 hinaus. Das Mehr an technischen Möglichkeiten muss zu einem Mehr auch für die Wirtschaft und die Wettbewerbsfähigkeit des Landes werden. In den Mittelpunkt der digitalen Transformation muss verstärkt die Frage nach dem konkreten wirtschaftlichen Nutzen einer digitalen Verwaltung rücken.

Antworten auf diese Frage wurden bereits in der Vergangenheit breit diskutiert. Insbesondere wurde vorgeschlagen, digitale Verwaltungsprozesse organisatorisch so zu modellieren, dass sie in die Wertschöpfungsketten der Wirtschaft integriert werden können.⁵¹ Eingebunden werden könnte ein solcher Ansatz in Branchencluster, die sowohl einen übergreifenden als auch einen regionsspezifischen Fokus beinhalten.⁵² In diese Richtung weisen auch der Mayerner Bachelorstudiengang „Verwaltungsbetriebswirtschaft“ sowie aktuelle Überlegungen der Bayerischen Wirtschaft, die eGovernment „zum Treiber für die Digitalisierung des täglichen Geschäfts machen“ wollen. Insbesondere könnten viele der zwischen Staat und Wirtschaft notwendigen Verfahren so aufgesetzt werden, dass durch technische Formate und Systeme die Prozesse zwischen Verwaltung und Unternehmen beschleunigt würden, um dadurch „Entscheidungen zu optimieren und Wertschöpfungspotenziale zu heben“.⁵³ Hinter diesen Zielen

50 Vgl. hierzu eGovernment Verwaltung Digital vom 13. März 2024, wonach eine Umfrage der Stadtwerke Lübeck eine weit verbreitete Skepsis der Bürgerinnen und Bürger und von kommunalpolitischen Entscheidungsträgern gegenüber aktuellen Digitalisierungsbestrebungen der Verwaltung gezeigt hat. Als Hauptgründe hierfür wurden die Sorge von Cyberattacken oder das fehlende Vertrauen in die Sicherheit persönlicher Daten genannt.

51 Vgl. Büllersbach, eGovernment und Wirtschaft – Mehr Wertschöpfung für alle, eGovernment-Computing, Ausgabe 10/2004, S. 5; ders., eGovernment – Sackgasse oder Erfolgsstory, Deutsche Verwaltungsblätter (DVBl.) 2005, S. 610 ff.; ders. Behörden im Netz – E-Government in Zeiten knapper Kassen, FAZ vom 21. Oktober 2003, S. B3.

52 Vgl. hierzu Accenture / Competence Center E-Business der Universität Trier, Gutachten „Medienstandort Rheinland-Pfalz – Beschäftigung und Wachstum in der Informationsgesellschaft“, Mai 2003, S. 4 ff.

53 vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft, „Digitale Verwaltung im Freistaat Bayern“, September 2023, S. 5.

steht die Verknüpfung der digitalen Verwaltung mit der Wirtschaft 4.0.⁵⁴ Unternehmen wollen schnelle Genehmigungen für die Durchführung ihrer Projekte. Betriebe wollen so wenig Zeit als möglich aufwenden für Berichtspflichten oder für die Aufbereitung von Daten für Abgaben oder Subventionen. Die Landwirtschaft wünscht sich weniger Verwaltungsaufwand bei der Flächenbewirtschaftung, den umfangreichen Dokumentationspflichten oder den Tierhaltungskennzeichnungen. Bei diesen Verfahren und Prozessen geht es nicht um die Bereitstellung von Onlineangeboten oder das Herunterladen von Formularen. Es geht vielmehr um eine größere Leistungstiefe und vernetzte sektorenübergreifende Digitalisierungsstrategien. So könnten beispielsweise staatliche oder kommunale Genehmigungsverfahren schneller durchgeführt werden, wenn digitale Prozess- und Verfahrensketten zwischen Architekten (für die Plan- und Begleitplanungen), Antragstellern (für die Zusammenstellung der Antragsunterlagen), Genehmigungsbehörden (für die Einleitung des Verfahrens), Fachbehörden (für die Prüfung von fachlichen Belangen) oder weiteren Stellen (z.B. Kommunen für die Erteilung eines Benehmens oder Einvernehmens) modelliert und bei allen Beteiligten implementiert werden. Entsprechendes gilt bei weniger komplexen Prozessen wie für die Bereitstellung von Daten, die Grundlagen für Dokumentations- oder Berichtspflichten der Wirtschaft bilden (z.B. Messergebnisse von Produktionsanlagen, die von Unternehmen den Verwaltungen auf der Grundlage von Genehmigungsbescheiden vorgelegt werden müssen und anschließend die Grundlage von Bescheiden bilden). Unkomplizierte Routine-Prozesse und standardisierte Vorgänge könnten bei solchen Verfahren im Rahmen von Dunkelverarbeitung erfolgen. Hierbei laufen Arbeitsschritte nach einer Prozessautomatisierung und einer möglichen Einbindung von KI schnell und kostengünstig im Hintergrund ab. Den Mitarbeitenden wird es so ermöglicht, sich auf ihre Kernaufgaben zu fokussieren. Die Umsetzung solcher Ziele wäre ein echter Mehrwert, der auf die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen und die Beschleunigung von Verwaltungsverfahren zentralen Einfluss hätte.

Das Handwerkszeug hierfür ist bekannt, die Anforderungen sind definiert und die technischen Grundlagen sind häufig bereits vorhanden oder im Aufbau. In vielen Unternehmen, Betrieben, Hochschulen oder Beratungshäusern wird daran gearbeitet, den Wandel zu fördern, nachhaltige Wertschöpfung zu schaffen und digitale Prozesse einzuführen – von der Industrie über Handwerk und Handel bis hin zu Dienstleistungen, Kultur- und Kreativwirtschaft und der Informations- und Kommunikationswirtschaft (IKT).⁵⁵ Viele Ziele sind dabei in größeren Unternehmen erreicht, doch ist die Digitalisierung auch in der Breite der deutschen Wirtschaft noch nicht abgeschlossen. Ein ähnliches Bild zeigt sich im Bereich der öffentlichen Verwaltung, wo der Transformationsprozess auch noch in vollem Gange ist.

Meilensteine, die auf dem Weg zur digitalen Verwaltung über die Onlineangebote hinaus erreicht wurden, stimmen optimistisch. Trotz oder gerade wegen der vielen kritischen Stimmen lohnt es sich, einen Blick auf die digitale Infrastruktur in den Ländern zu werfen. In fast allen Landesverwaltungen mit ihren zahlreichen Behörden und Beschäftigten werden derzeit die elektronische

54 Vgl. hierzu und zu der Frage, ob die produktionsorientierte Sicht von Industrie 4.0 auf die Verwaltung übertragen werden kann, Schuppan/Köhl, *Verwaltung 4.0: Modernisierungsrelevant oder alter Wein in neuen Schläuchen?*, *Verwaltung und Management* 2016, S. 28.

55 Dieser Prozess wird in Rheinland-Pfalz unterstützt durch die Landesregierung, vgl. hierzu Ministerium für Arbeit, Soziales, Transformation und Digitalisierung, rlp/digital, „Wir vernetzen Land und Leute – Digitalstrategie für das Land Rheinland-Pfalz“, 2023, S. 54 ff.

Akte und Vorgangsbearbeitung (eAkte) eingeführt⁵⁶, so dass die öffentliche Verwaltung bald flächendeckend über das notwendige digitale Werkzeuge für eine Verwaltung 4.0 verfügen wird. Die entsprechenden Grundlagenkompetenzen erhalten die Beschäftigten insbesondere während ihrer Ausbildung oder bei Fortbildungen an den Hochschulen für öffentliche Verwaltung. Mit dem möglichen ortsunabhängigen Zugriff auf digitale Verwaltungsinformationen sowie der medienbruchfreien digitalen Bearbeitung von Vorgängen mittels komplexen Sternverfahren (z.B. zeitgleiche interne und behördenübergreifende Abstimmungen und Beteiligungen) könnten damit schon bald Genehmigungsverfahren schneller und erfolgreich durchgeführt werden.

So lange an der Umsetzung dieser Ziele gearbeitet wird, könnte bereits ein nächster Schritt für die digitale Transformation vorbereitet werden. Nämlich die digitale Verknüpfung der verwaltungsinternen Prozesse mit den digital durchführbaren Verfahren der Wirtschaft mit dem Ziel, neue Wertschöpfungsketten zu schaffen.⁵⁷ Aber: Verwaltung und Wirtschaft arbeiten heute bei der digitalen Transformation nicht zusammen, sondern parallel nebeneinanderher. Die Strategien sind nicht aufeinander abgestimmt, die jeweiligen Verwaltungs- und Wirtschaftskulturen werden bei der Umsetzung von Prozessen ausgeblendet und Wertschöpfungspotenziale der digitalen Verknüpfung von Prozessen der Verwaltung mit der Wirtschaft bleiben damit gänzlich ungenutzt. Das überrascht nicht nur im Hinblick auf die von der Wirtschaft immer wieder beklagten Bürokratiekosten in Milliardenhöhe, sondern auch vor dem Hintergrund, dass Unternehmen als Power-User von Behördenleistungen existenziell von reibungslosen und schnellen Verwaltungsprozessen abhängig sind. Aber nicht nur das: Neben der öffentlichen Verwaltung gibt es keine andere „Branche“, mit der alle Unternehmen zusammenarbeiten müssen.⁵⁸ Weshalb insbesondere Consultingunternehmen dies häufig nicht berücksichtigen und bei der Beratung von Wirtschaftsunternehmen die Kontakte zur Verwaltung nur selten in ihre Untersuchungen einbeziehen, ist ein Rätsel.⁵⁹ Dabei gibt es bereits entsprechende Lösungsansätze. Das Fraunhofer-Institut für Experimentelles Software Engineering IESE hatte in Zusammenarbeit mit der Fa. MediaSystems im Auftrag der Landesregierung Rheinland-Pfalz die Schlüsselbranchen des Landes Rheinland-Pfalz untersucht und im Rahmen eines Clustermodells die Chancen für eine strategische Zusammenarbeit aller beteiligten Akteure in den Regionen, Branchen sowie der öffentlichen Verwaltung evaluiert und entsprechende Handlungsempfehlungen formuliert.⁶⁰

Wir haben nicht unendlich viel Zeit für die digitale Transformation. Deshalb führen immer neue Strategiepapiere oder Hinweise auf Versäumnisse anderer Akteure nicht vorrangig zum Ziel. Es wird Zeit, es einfach zu machen, und am besten gemeinsam. Wir könnten bereits heute die notwendigen Change-Prozesse beschleunigen, wenn Wirtschaft und Verwaltung – auch

56 Ausführlich hierzu Ministerium für Arbeit, Soziales, Transformation und Digitalisierung, www.mastd.rlp.de, Beitrag „Digitale Verwaltung“; dass., rlp/digital, „Wir vernetzen Land und Leute – Digitalstrategie für das Land Rheinland-Pfalz“, 2023, S. 103.

57 Zu einem methodischen Ansatz vgl. Büllsbach, eGovernment – Sackgasse oder Erfolgsstory, Deutsche Verwaltungsblätter (DVBl.) 2005, S. 610 ff.

58 Büllsbach, e-Government wird Betriebssystem für die Wirtschaft, Innovative Verwaltung, Ausgabe 3/2005, S. 40 ff.

59 Siehe Büllsbach, eGovernment in Rheinland-Pfalz, in: Mayener Forum, Dokumentation, Mayen 2006, S. 15 ff., bereits auf der CeBIT 2003 wurden beim Fraunhofer eGovernment-Zentrum erstmals die »Mainzer Fragen für ein branchengetriebenes eGovernment« diskutiert, vgl. hierzu Birkelbach / Schulzki-Haddouti, Amt im Netz, Eine schöne Homepage macht noch keinen Staat, C't 2004, Heft 8, S. 158 ff.

60 Fraunhofer IESE / MediaSystems, Gutachten „Regionen und Branchen im Wandel“, Mai 2004, S. 114 ff.

mit Unterstützung von Beratungshäusern – beginnen würden, ganz konkret die Prozesse zu identifizieren, deren digitale Transformation für beide Seiten einen hohen Nutzen hätten. Dabei könnte man aus Sicht der Verwaltung bei den Unternehmen ansetzen, die bereits heute mit ihren Lieferanten und Kunden digital vernetzt sind und bei denen ein für die Digitalisierung notwendiges stabiles Fundament besteht.⁶¹ Damit dies gelingt, ist jedoch ein neuer Dialog zwischen Wirtschaft und Verwaltung notwendig. Bei diesem müssten sich die Partner auf gleicher Augenhöhe begegnen und gemeinsam die Ziele und den konkreten Nutzen einer Verknüpfung der digitalisierten Prozesse zwischen Verwaltung und Wirtschaft definieren. Teilnehmer dieses „Trialog“ können dabei aber nicht länger allein die Verwaltung und die IT-Industrie sein.⁶² Eingebunden werden müssten auch diejenigen, die ihre Bürokratiekosten senken wollen oder ihre Zulassungsverfahren beschleunigen wollen. Auf diese Weise könnte es gelingen, gemeinsame Ziele zu entwickeln und zu verfolgen, die Einzelne nicht oder nur mit deutlich mehr Abstimmungsaufwand erreichen würden.

Die damit erforderliche Kommunikation benötigt gemeinsame Plattformen für einen qualifizierten Austausch. Ein gutes Beispiel hierfür ist die Metropolregion Rhein-Neckar, die ein deutschlandweit einzigartiges Public-Private-Partnership-Modell bildet. Bei dieser Initiative arbeiten drei Bundesländer sowie mehrere Städte und Landkreise gemeinsam mit international tätigen Unternehmen wie z.B. BASF, Daimler, John Deere oder SAP sowie mit vielen mittelständischen Betrieben unter Einbeziehung der IHK bei der Digitalisierung vernetzt und konzertiert zusammen, um dadurch die vielfältigen Chancen des digitalen Wandels für Wirtschaft, Wissenschaft, Staat und Gesellschaft zu nutzen.⁶³

Ein vergleichbarer integrativer Dialog zwischen Wirtschaft und Verwaltung könnte auch auf Dialogforen und digitalen Plattformen sowie auf gemeinsam besetzten Kongressen oder Workshops stattfinden. Solche „intelligente Vernetzungen“⁶⁴ gibt es heute in der notwendigen Breite aber noch nicht. Beispiele: Die Bundesregierung organisiert ein von acht Plattformen getragenes Dialogforum, in dem Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft an der Weichenstellung für digitalpolitische Zukunftsthemen arbeiten. Keine dieser Plattformen richtet ihren Blick auf die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung. Vor diesem Hintergrund verwundert nicht, dass auf dem Digital-Gipfel 2023 zwar die Chancen von neuen Wertschöpfungsketten im Fokus standen, aber es diskutierten fast ausschließlich Vertreter der Wirtschaft, der einladenden Bundesministerien und der IT-Unternehmen

61 Zur Frage, wie Lösungen priorisiert und praxisgerecht aufgesetzt werden können, vgl. vbw – Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft, „Digitale Verwaltung im Freistaat Bayern“, September 2023, S. 4 ff.

62 Ausführlich hierzu Büllsbach, Wege zum Trialog, Kommune 21, 5/2004, S. 72 ff.

63 Die Metropolregion Rhein-Neckar will in den kommenden Jahren eine Modellregion der Digitalisierung werden. Der Fokus liegt dabei auf den öffentlichen Infrastrukturen Bildung, Energie, Gesundheit, Verkehr und Verwaltung. Die positiven wirtschaftlichen Effekte der Digitalisierung in diesen fünf Bereichen beziffert das Fraunhofer-Institut für System- und Innovationsforschung bundesweit mit 56 Milliarden Euro pro Jahr, vgl. ausführlich, <https://www.m-r-n.com>.

64 Zu diesem Begriff vgl. Metropolregion Rhein-Neckar, <https://www.m-r-n.com/digitalisierung>. Mit einer Koordinierungsstelle „Intelligente Vernetzung“ sind die in der Region vorhandenen Kompetenzen und Akteure mit dem Ziel gebündelt worden, im Schulterschluss innovative, sektorenübergreifende Digitalisierungsprojekte zu entwickeln und diese über Ländergrenzen hinweg zu erproben.

miteinander.⁶⁵ Beim Kongress „Digitaler Staat“ zeigte sich im März 2024 ein vergleichbares Bild⁶⁶, nur mit umgekehrten Vorzeichen. Hier blieben Verwaltung und IT-Industrie unter sich. Es liegt auf der Hand, dass es mit diesen traditionellen Kommunikationsformaten nicht gelingen wird, die Chancen von neuen Wertschöpfungsketten zwischen Wirtschaft und Verwaltung für Wachstum und Bürokratieabbau zu erkennen und zu nutzen. Optimistisch stimmt, dass dies mittlerweile auch immer häufiger von verschiedenen Akteuren so gesehen wird.⁶⁷

Ein weiterer Gedanke zu einer institutionalisierten Kommunikation zwischen Wirtschaft und Verwaltung geht über die vorgenannten Vorschläge hinaus. Denn in diesem Beitrag für die Verabschiedung eines ausgewiesenen Kenners der öffentlichen Verwaltung, dem Direktor der Hochschule für öffentliche Verwaltung Rheinland-Pfalz, darf auch ein vielleicht überraschender Gedanke nicht fehlen. Es ist allgemein nicht bewusst, dass zur Verwaltung nicht nur die im Rahmen der Gewaltenteilung ausgeübte behördliche Tätigkeit, sondern auch die betrieblichen Tätigkeitsbereiche innerhalb der Wirtschaftsunternehmen zählen, die nicht unmittelbar zum Produktionsbereich, also dem technischen Bereich, gehören.⁶⁸ Die Beschäftigten dieser öffentlichen und betrieblichen Verwaltung könnten die idealen Akteure eines Verwaltungsclusters werden, die in gemeinsam strukturierten Netzwerken und im persönlichen Austausch die Mehrwerte von Verwaltungshandeln entlang der digitalen Wertschöpfungsketten evaluieren. Bei gemeinsamen Fortbildungsveranstaltungen könnten viele der vorhandenen kulturellen Barrieren überwunden und die Blicke auf die Chancen der Digitalisierung für gemeinsame Verwaltungsprozesse geschärft werden. Träger oder Mitglieder solcher Verwaltungscluster-Netzwerke könnten zum Beispiel Wirtschaftsakademien oder Verwaltungsschulen, ganz besonders aber die Hochschulen für öffentliche Verwaltungen sein. Diese sind nicht nur die Kompetenzzentren für die öffentlichen Verwaltungen und verfügen über langjährige Erfahrungen bei der Vermittlung von Verwaltungsbelangen in betriebswirtschaftlichen Aus- und Fortbildungsinhalten, sondern verfügen auch über einen qualifizierten Blick auf die tägliche Praxis von Bundes-, Landes- und Kommunalverwaltungen. Die Hochschulen für öffentliche Verwaltungen könnten damit das Zentrum für den neuen Dialog zwischen öffentlicher und betrieblicher Verwaltung sein und sich damit zu einer Denkfabrik für die Architektur von digitalen Wertschöpfungsketten zwischen Verwaltung und Wirtschaft fortentwickeln.

65 Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz / Bundesministerium für Digitales und Verkehr, Programm „Digital-Gipfel 2023 – Digitale Transformation in der Zeitenwende. Nachhaltig. Resilient. Zukunftsorientiert“.

66 Behörden Spiegel, Kongress „Digitaler Staat: schneller, stärker, souveräner – Gemeinsam“, 2024.

67 Vgl. hierzu auch Allgemeine Zeitung vom 31. Januar 2024 mit den Ergebnissen einer Befragung von Mainzer Unternehmen durch die Städtische Wirtschaftsförderung, wonach rund 55 Prozent sich bei ihren digitalen Projekten eine stärkere Vernetzung der Akteure mit der Verwaltung wünschen. In die gleiche Richtung zeigt die Forderung der Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft, die Entwicklung von eGovernment nicht nur engstens mit dem Beraterwesen, sondern auch mit Praktikern der Wirtschaft direkt abzustimmen, vgl. hierzu „Digitale Verwaltung im Freistaat Bayern“, September 2023, S. 5.

68 Springer Fachmedien Wiesbaden (Hrsg.), Gabler Wirtschaftslexikon, Stichwort „Verwaltung“, 2019.