

Inhalt

Themenschwerpunkt: Digitale Daseinsvorsorge: Probleme, Positionen und interdisziplinäre Perspektiven

Ulf Papenfuß, Tobias Polzer

Digitale Daseinsvorsorge: Definition, Status Quo und Ausblick 283

Stefanie Wellmann, Elmar Hinz, Christina Schaefer

Innovation und Entrepreneurship als Fundament für die Weiterentwicklung digitaler Daseinsvorsorge – Einordnung und Erprobung der Wirksamkeit eines Trainings für Public Entrepreneure..... 300

Moreen Heine, Florian König, Daniel Wessel

Digital Services of General Interest and Well-Being..... 320

Henrik Scheller, Jens Libbe

Digitale Daseinsvorsorge und Kommunen – fluider Aufgabenkanon, Digitalisierungsdefizite und unklare Finanzierungszuständigkeiten als Ursachen einer „Implementierungsfalle“? 336

Peter Ulrich, Julia Binder, Tobias Mettenberger

Innovative Schlüsselfiguren in der ländlichen Governance. Zur Rolle digitaler Pioniere bei der Kokreation von Daseinsvorsorge..... 354

Christian Geiger, Oliver Neumann, Matthias Stürmer

Digitale Daseinsvorsorge, kollaborative Innovation und Public Value. Agents und Stewards als Organisationsfiguren kommunaler Eigenbetriebe..... 371

Nina Wörle

Zum Verhältnis digitaler Daseinsvorsorge und Smart-City-Strategien. Eine deskriptive Analyse am Beispiel der Stadt Wien..... 389

Stephan Leixnering, Stephan A. Jansen

Ein Dialog: Digitale Daseinsvorsorge zwischen Renaissance und Revolution..... 405

Jens Meier, Roman Ringwald

Digitale Daseinsvorsorge: Eine neue Gemeinschaftsaufgabe zur Unterstützung von Kommunen..... 421

Abhandlungen

Sybille Münch, Hannes Schammann und Thorsten Schlee

Der resiliente Staat als Verwaltungsleitbild in der Polykrise. Bewältigungsstrategien in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel der Ausländerbehörden..... 432

Holger Bähr, Andrea Kirchmann

Beratung und Vermittlung in Arbeit: Verwaltungshandeln in Jobcentern..... 452

Viktoria Jäger

Rolle als Ressource in der öffentlichen Verwaltung: Eine qualitative Analyse der Rolle leitender Ministerialbeschäftigter in deutschen Wissenschaftsministerien 472

Essay

Nathalie Behnke, Bernhard Boockmann, Heidrun Braun, Gisela Färber, Stephan Grohs, Hannah Keding, Julia Krönung, Sabine Kuhlmann, Frank Kupferschmidt, Gisela Meister-Scheufelen

Ursachen übermäßiger Bürokratie und Handlungsansätze für die Landesebene..... 487

Abschiedsvorlesung

Marian Döhler

Die institutionelle Zerfaserung des Staates – kein Abgesang..... 504

Rezensionen

Göttrik Wewer

Paul Kevenhörster & Benjamin Laag (2024). *Strategie und Taktik. Ein Leitfaden für das politische Überleben* (2., überarb. und erw. Aufl.). Baden-Baden: Nomos. 185 Seiten. ISBN 978-3-7560-0937-4 (Print). ISBN 978-3-7489-1686-4 (ePDF)..... 524

Dieter Schimanke

Sommermann, Karl-Peter, Krzywoń, Adam & Fraenkel-Haeberle, Christina (Eds.) (2025). *The Civil Service in Europe. A Research Companion*. Routledge. 1016 Seiten. ISBN 978 1–032–49936–9 (Hardback), ISBN 978 1–032–60255–4 (Paperback), sowie Open Access..... 527

Christoph Hönnige

Sager, F., Mavrot, C., & Keiser, L. R. (Eds.) (2024). *Handbook of Public Policy Implementation*. Cheltenham: Edward Elgar. 542 Seiten, ISBN-13: 978–1800885899..... 533

Anke Hassel

St. Denny, E. & Zittoun, P. (Eds.) (2024). *Handbook of Teaching Public Policy*.

Cheltenham: Edward Elgar. 564 pages, ISBN: 978 1 80037 810 0..... 536

Innovation und Entrepreneurship als Fundament für die Weiterentwicklung digitaler Daseinsvorsorge – Einordnung und Erprobung der Wirksamkeit eines Trainings für Public Entrepreneure

Stefanie Wellmann, Elmar Hinz, Christina Schaefer

Zusammenfassung: Beflügelt durch den Megatrend Digitalisierung, hat der Begriff der digitalen Daseinsvorsorge Einzug in deutsche Kommunen gehalten. Dieser Beitrag argumentiert, dass ein solides Fundament für den wirksamen Ausbau der digitalen Daseinsvorsorge jedoch erst gelegt ist, wenn die Weiterentwicklung von Daseinsvorsorge nicht nur unter dem Primat der Digitalisierung, sondern insbesondere auch der Innovation erfolgt. Ziel dieses Beitrages ist es, zu erörtern, inwiefern ein effectuationgeleitetes Public Entrepreneurship Training methodisch geeignet ist, die Teilnehmenden inhaltlich dazu zu befähigen, innovative digitale Daseinsvorsorgeleistungen zu entwickeln und wie welche akteursbezogenen und arbeitskulturellen Attribute die Entwicklung und Umsetzung der Innovationen im Training und im alltäglichen Verwaltungsbetrieb beeinflussen. Die empirisch gewonnenen Untersuchungsergebnisse deuten an, dass Public Entrepreneurship Training akteursbezogen unterschiedlich wirksam ist und die Entwicklung zum Public Entrepreneur anzustoßen vermag, wenn eine innovationsfreundliche Arbeitskultur vorhanden ist oder geschaffen wird. Zudem zeigt sich, dass nicht alle Trainingsteilnehmer Public Entrepreneure werden sollen, können und müssen und nicht nur (einzelne) Verwaltungsmitarbeiter Public Entrepreneure sein können.

Schlagnworte: Digitale Daseinsvorsorge, Digitalisierung, Public Entrepreneurship, Public Entrepreneurship Training, Public Sector Innovation

Innovation and entrepreneurship as the foundation for the development of digital public services – Contextualisation and evaluation of the effectiveness of a training programme for public entrepreneurs

Abstract: Driven by the megatrend of digitalisation, digital public services are becoming established in German municipalities. This article argues that a solid foundation for the effective expansion of digital public services can only be laid if the further development of public services is based not only on digitalisation, but also on innovation. This article aims to discuss whether effectuation-led public entrepreneurship training is a suitable method for enabling participants to develop innovative digital public services and which actor-related and work-culture attributes influence the development and implementation of innovations in training and in everyday administrative work. The empirical results suggest that public entrepreneurship training is effective in different ways with respect to actors and can initiate the development of public entrepreneurs if an innovative work culture exists or is created. Fur-

thermore, the results show that not all training participants should, can or must become public entrepreneurs and that not only (individual) public employees can be public entrepreneurs.

Keywords: Digital Public Services, Digitalization, Public Entrepreneurship, Public Entrepreneurship Training, Public Sector Innovation

1 Einleitung

Beflügelt durch den Megatrend Digitalisierung hält die Digitalisierung Einzug in die öffentliche Verwaltung. Die damit einhergehende Entwicklung hin zu einer mehr und mehr digitalen Daseinsvorsorge scheint eine notwendige Konsequenz, um gleichwertige Lebensverhältnisse zu ermöglichen. Mit Blick auf die andauernde und intensive Auseinandersetzung mit und Umsetzung von Digitalisierungsprojekten in der Verwaltungspraxis, kann keinesfalls pauschal eine fehlende Digitalkompetenz unterstellt werden. Doch spätestens seit dem Scheitern des deutschen Onlinezugangsgesetzes, das vorsah, alle 575 digitalisierbaren Verwaltungsleistungen innerhalb von fünf Jahren zu digitalisieren, sollten die Digitalisierungsbestrebungen der öffentlichen Hand von der Erkenntnis getrieben sein, dass Digitalisierung weder für alle öffentlichen Leistungen sinnvoll ist noch die alleinige Übertragung analoger Verwaltungsprozesse in ein digitales Format genügt, um Verbesserungen zu bewirken und so die Nutzung sicherzustellen (Gräfe et al., 2024, S. 18, 29–31). Einer vorrangig von den technischen Möglichkeiten getriebenen Digitalisierung wäre unter dieser Prämisse eine innovationsgetriebene Weiterentwicklung des öffentlichen Leistungsspektrums vorzuziehen, bei welcher der Einsatz von Technik oder anderen materiellen und immateriellen Ressourcen erst dadurch gerechtfertigt wäre, wenn diesem Input Verbesserungen bei der öffentlichen Aufgabenerfüllung gegenüberstehen (Hartley, 2005, S. 30). Für die Weiterentwicklung der Daseinsvorsorge – dem gemeinwohldienlichen und die Grundversorgung sichernden Güter- und Dienstleistungsbündel, dessen Bereitstellung durch die öffentliche Hand sichergestellt werden muss – bedeutet dies, dass der Innovationskern das Fundament bilden muss (innovative Daseinsvorsorge) und erst im nächsten Schritt mögliche Digitalisierungspotentiale zu durchdenken sind (digitale Daseinsvorsorge).

Mit Blick auf den Forschungsstand zu (Public) Entrepreneuren¹ – also jenen Personen, die neue Ideen entwickeln, gestalten und implementieren (Roberts, 1992, S. 56), „welche das Gemeinwesen stabilisieren oder auch verändern“ (Meynhardt, 2008, S. 459) – scheinen Zukunftsperspektiven innovativer digitaler Daseinsvorsorge in weiten Teilen von der Etablierung einer innovationsfreundlichen Arbeitskultur abzuhängen, in der „innovationsfähige“ Verwaltungsmitarbeiter das Leistungsspektrum der Daseinsvorsorge aktiv (mit-)gestalten dürfen, wollen und können. Zur erfolgreichen (Weiter-)Entwicklung innovativer digitaler Daseinsvorsorgeleistungen sind Verwaltungsmitarbeiter daher in ihrem häufig komplexen und von Ressourcenbeschränkungen gekennzeichneten Arbeitsumfeld (Bason, 2018, S. 69 f.) mit ihrer Funktion als potentielle Public Entrepreneur und den ihnen, gemäß der von Saras D. Sarasvathy (2008) geprägten Effectuation-Logik, gegebenen Wirkungsmöglichkeiten und -einschränkungen im Nahbereich vertraut zu machen. Eine Möglichkeit hierzu bildet effec-

1 Dieser Beitrag verwendet das generische Maskulinum. Sofern nicht anders kenntlich gemacht, beziehen sich die verwendeten Personenbezeichnungen auf alle Geschlechter.

Digital Services of General Interest and Well-Being

Moreen Heine, Florian König, Daniel Wessel

Abstract: This article makes an interdisciplinary contribution by conceptually linking the notion of digital services of general interest (DSGI) with the psychological concept of well-being. DSGI, like any form of digitalization, have an impact. Particularly in the case of essential services that influence personal development and self-realization, the individual effects must be taken into account. The concept of well-being has become established at the intersection of psychology and technology. The article examines relevant aspects for the design of DSGI in order to promote individual well-being and personal fulfillment. Existing studies and concepts for impact research in the areas of digital government and smart city offer few details on effects on the individual level, especially in relation to well-being. Addressing this gap, the article identifies criteria that capture different dimensions of well-being (hedonic, eudaimonic, social, virtues and other needs). Ethical considerations such as dignity, self-determination and values are also included. Example scenarios are used to show how these aspects can be practically addressed. On this basis, a research agenda is developed that identifies open questions on DSGI and well-being. This opens up the opportunity to design digital services of general interest in a way that not only meets functional needs but also actively contributes to individual well-being.

Keywords: Digital Services of General Interest, Well-Being, Digital Government, Smart City, Research Agenda

Digitale Daseinsvorsorge und „Well-Being“

Zusammenfassung: Dieser Artikel leistet einen interdisziplinären Beitrag zur konzeptionellen Verbindung von digitaler Daseinsvorsorge und dem psychologischen Konzept des „Well-Being“. Digitale Daseinsvorsorge hat, wie jede Form der Digitalisierung, Auswirkungen. Insbesondere bei essenziellen Diensten, die persönliche Entwicklung und Selbstverwirklichung beeinflussen, müssen die individuellen Effekte berücksichtigt werden. Im Schnittbereich von Psychologie und Technologie hat sich das Konzept des „Well-Beings“ etabliert. Der Artikel untersucht relevante Aspekte für die Gestaltung von digitaler Daseinsvorsorge, um individuelles Wohlbefinden und persönliche Entfaltung zu fördern. Bestehende Studien und Konzepte zur Wirkungsforschung in den Bereichen digitaler Staat und Smart City bieten bislang nur wenige Details zu Effekten auf individueller Ebene, insbesondere in Bezug auf Wohlbefinden. Der Artikel greift dies auf und identifiziert Kriterien, die verschiedene Dimensionen des Wohlbefindens (hedonisch, eudaimonisch, sozial, wertorientiert sowie weitere Bedürfnisse) erfassen. Ethische Überlegungen wie Würde, Selbstbestimmung und Werte werden ebenfalls einbezogen. Anhand von Beispielszenarien wird gezeigt, wie diese Aspekte in der Praxis berücksichtigt werden können. Der Artikel erarbeitet auf dieser Grundlage eine Forschungsagenda, die offene Fragen zur digitalen Transformation der Daseinsvorsorge und „Well-Being“ aufzeigt. Dies eröffnet die Chance, digitale Daseinsvorsorge

so zu gestalten, dass sie nicht nur funktionale Bedürfnisse erfüllt, sondern auch aktiv zum individuellen Wohlbefinden beiträgt.

Schlagwörter: Digitale Daseinsvorsorge, „Well-Being“, Digitaler Staat, Smart City, Forschungsagenda

1 Introduction

The digital transformation is permeating all areas of life – but it must not be an end in itself. The central goal is to improve citizens' quality of life (Alfaro-Navarro et al., 2024). But how can the achievement of this goal be assessed? In the public sector, the creation of public value at a broader level – beyond the specific outputs of individual organizations and without being limited to the exclusive mandate of the public sector – is often used as a fundamental criterion (Bozeman & Jørgensen, 2007). Psychological perspectives, such as well-being, are rarely considered (Vigoda-Gadot & Mizrahi, 2024). This article uses the psychological concept of well-being as a criterion, placing individuals at the center. By identifying core well-being dimensions, integrating ethical aspects, and using practical scenarios, it provides a conceptual framework and research agenda for future empirical work and DSGI design.

We adopt the working definition provided by this special issue: Digital services of general interest encompass the digital infrastructures, services, and goods essential for sustainable social participation, equivalent living conditions, and digital sovereignty in a digital society (Papenfuß et al., 2022). The focus is on goods and services that serve existential basic human needs (Frenz, 2016) while allowing for individual prosperity. We do not aim to determine normatively what qualifies as existential; such determinations are shaped by societal, political, and legal processes. Instead, we draw on psychological concepts of well-being to identify factors that may be relevant to well-being, thereby offering analytical perspectives that can support ongoing debates on the scope and priorities of digital services of general interest.

DSGI comprise both public and private services, as recognized by the EU (European Commission, 2011), with non-profit actors and volunteers also playing a vital role. While digital government refers to transforming public administration, DSGI extend further. Their governance is complex, involving diverse actors. In Germany, DSGI domains include utilities, transport, health, education, and social services, while areas like finance and ecology remain contested (Deutscher Bundestag Wissenschaftlicher Dienst, 2024). Digital transformation affects all DSGI by changing how services are accessed (customer interaction), developed (value creation), and monetized (value proposition) (Pousttchi et al., 2019). It also emphasizes the need to treat digital infrastructure and access itself as a service of general interest.

Local governments (cities, municipalities, and districts) are central to DSGI provision and increasingly act through smart city and smart region initiatives. These use data and technology to address urban and rural challenges, improve quality of life, and enhance efficiency through collaboration (van Twist et al., 2023). Data analysis supports decisions across levels. Due to overlaps, smart city research informs DSGI.

Defining and evaluating DSGI remains contested (van de Walle, 2008). Public value serves as a lens to assess their societal impact, especially in the context of digitalization

Digitale Daseinsvorsorge und Kommunen – fluider Aufgabenkanon, Digitalisierungsdefizite und unklare Finanzierungszuständigkeiten als Ursachen einer „Implementierungsfalle“?

Henrik Scheller, Jens Libbe

Zusammenfassung: Im Mittelpunkt des vorliegenden Beitrags steht eine konzeptionelle Diskussion verschiedener Finanzierungsansätze, die geeignet sein könnten, um die Aufgaben von Bund, Ländern und Kommunen im Bereich der digitalen Daseinsvorsorge im Rahmen der bundesstaatlichen Finanzverfassung dauerhaft mit den notwendigen finanziellen Ressourcen zu hinterlegen. Angesichts des fluiden Aufgabenkanons, der zum Teil noch immer klärungsbedürftigen Kompetenzverteilung und Finanzierungszuständigkeiten stellt sich dabei die Frage, welche Finanzierungsansätze helfen könnten, zukünftig Ineffizienzen in der Implementierung der Digitalisierung im föderalen Mehrebenensystem abzubauen. Vor allem die Kommunen könnten sich andernfalls – so die These –, noch stärker in einer schon heute erkennbar werdenden „Implementierungsfalle“ verheddern. Denn so lange ihnen sowohl die finanziellen als auch personellen Ressourcen bei einer gleichzeitig unklaren Zuständigkeitsverteilung fehlen, werden sie eine solche Querschnittsaufgabe kaum ganzheitlich und strategisch bewältigen können.

Schlagwörter: Digitale Daseinsvorsorge, Implementierungsfalle, Politikverflechtung, Gemeinschaftsaufgabe, Kommunale Pflichtaufgaben

Digital Public Services in Local Government – Fluid Mandates, Digital Shortcomings, and Unclear Financing as Causes of an “Implementation Trap?”

Abstract: The article focuses on a conceptual discussion of various funding approaches that could help ensure the long-term provision of adequate financial resources for the federal, state, and local governments in Germany to fulfill their responsibilities in the area of digital public services. Given the fluid and evolving nature of these responsibilities, as well as the still unresolved division of competence and funding obligations, the key issue is, which financing models might help reduce future inefficiencies in the implementation of digitalization within the federal multi-level system. The central argument is that municipalities, in particular, risk becoming increasingly trapped in what can be described as an “implementation trap.” As long as they lack both the financial and human capacities—and face unclear divisions of responsibility—they will be unable to manage this type of cross-cutting task in a comprehensive and strategic way.

Keywords: Digital Public Services of General Interest, Implementation Trap, Joint Decision-Making, Joint Task, Mandatory Municipal Tasks

1 Einleitung

Als „glokaler“ Megatrend mit Auswirkungen auf alle gesellschaftlichen Bereiche forciert die Digitalisierung eine fortwährende Reformulierung von politisch-administrativen Prozessen. Davon betroffen sind auch Infrastrukturen und Leistungen der öffentlichen Daseinsvorsorge, die in der Bundesrepublik zu einem Großteil von den Kommunen erbracht werden. Bisher erfolgt die Digitalisierung in den Kommunen meist durch technische Insellösungen, die als Ausfluss gesetzlicher Maßgaben verpflichtend umgesetzt werden müssen oder im Rahmen von Förderprogrammen bezuschusst werden (Bundesinstitut für Bau- & Stadt- und Raumforschung (BBSR), 2021; SHI/ADT, 2025). Fachübergreifende Digitalisierungsstrategien, mit denen eine integrierte Zusammenschau technischer Infrastrukturen, Fragen der Datennutzung und des Datenschutzes sowie prozessuale Governanceaspekte für den „Konzern Stadt“ definiert werden, bilden nach wie vor die Ausnahme. Maßnahmenswerpunkte liegen stattdessen auf der Digitalisierung einzelner Verwaltungsservices, der Bereitstellung leistungsfähiger Netze, der Stärkung der Datensouveränität oder der Verknüpfung von Smart-City-Anwendungen und Stadtentwicklungsstrategien (Achtert et al., 2025; Prognos & Behördenspiegel, 2025). Dabei bleibt die Rückbindung technologischer Modellerprobungen an übergeordnete Ziele der gemeinwohlorientierten Stadtentwicklung eine Herausforderung.

Schon dieser Problemaufriss verdeutlicht, dass die kompetenzrechtliche Gemengelage für die Digitalisierung und das entsprechende Politikfeld der Digitalpolitik in der Bundesrepublik nach wie vor unübersichtlich ist (Greef, 2020; Reiberg, 2018). Selbst Fragen, inwieweit die Digitalisierung überhaupt eine originär hoheitliche Aufgabe darstellt und damit als Teil der öffentlichen Daseinsvorsorge einer staatlichen Gewährleistungsverantwortung unterliegt (Knauff, 2011; Krajewski, 2011; Schuppert, 2005), welche Aspekte der Digitalisierung in einem „kooperativen Bundesstaat“ (Kropp, 2010) wie der Bundesrepublik dem Zuständigkeitsbereich welcher Ebene zugewiesen werden sollten, und wieweit ggf. auch (private) Dritte mit Digitalisierungsaufgaben betraut werden könnten und sollten, sind bis dato nicht hinreichend geklärt. Ein weiteres Indiz für die Klärungsbedürftigkeit der föderalen Zuständigkeiten in diesem (neuen) Policyfeld bildet die Aufgabenfinanzierung über diverse Förderprogramme, die Bund und Länder in den vergangenen Jahren aufgelegt haben, um den offenkundigen Digitalisierungsrückständen zu begegnen, die der Bundesrepublik in Umfragen seit langem attestiert werden (Bogumil et al., 2024; European Commission, 2024).¹ Da solche Programme aufgrund ihrer zeitlichen Befristung eigentlich nur eine Anreiz- und Überbrückungsfunktion erfüllen sollen, verweisen sie stets auf die Frage nach Möglichkeiten einer flächendeckenden Skalierung und fiskalisch-haushalterischen Verstetigung.

Vor diesem Hintergrund liefert der vorliegende Beitrag eine konzeptionelle Diskussion zu der Frage, welche Finanzierungsansätze geeignet scheinen, um die Zuständigkeiten von Bund, Ländern und Kommunen im Bereich der digitalen Daseinsvorsorge im Rahmen der bundesstaatlichen Finanzverfassung dauerhaft mit den notwendigen finanziellen Ressourcen zu hinterlegen. Angesichts des fluiden Aufgabenkanons, der zum Teil noch immer klärungsbedürftigen Kompetenzverteilung und Finanzierungszuständigkeiten stellt sich ergänzend die Frage, welche Ansätze dabei helfen könnten, zukünftig Ineffizienzen in der Implementierung der Digitalisierung im föderalen Mehrebenensystem abzubauen. Vor allem die

1 Dazu zählen u. a. der „DigitalPakt Schule“, das Sondervermögen „Digitale Infrastruktur“ sowie das Programm „Modellprojekte Smart Cities“, das seit 2019 vom Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen (BMWSB) gefördert wird.

Innovative Schlüsselfiguren in der ländlichen Governance. Zur Rolle digitaler Pioniere bei der Kokreation von Daseinsvorsorge

Peter Ulrich, Julia Binder, Tobias Mettenberger

Zusammenfassung: Der Beitrag beleuchtet interdisziplinär Herausforderungen, Chancen und Zukunftsperspektiven von kommunaler Daseinsvorsorge, indem er die Rolle digital agierender Schlüsselfiguren in der ländlichen Governance aus sozialräumlicher Perspektive diskutiert. Anhand digitaler Vorreiter*innen in ländlichen Räumen wird zum einen untersucht, wie „digitale Pioniere“ als zunehmend bedeutende Schlüsselfiguren in der kommunalen Governance im Hinblick auf die Kokreation digitaler Daseinsvorsorge agieren. Zum anderen möchten wir herausarbeiten, welche Unterstützung und Daseinsvorsorgeangebote digitale Pioniere seitens von Politik und Verwaltung erwarten, um mit dieser Hilfe einen positiven Beitrag zur Kokreation von ländlicher Daseinsvorsorge (Gesundheit, Mobilität) und Regionalentwicklung (Entrepreneurship, „Co-Working“, Landwirtschaft) leisten zu können. Dazu dienen uns Forschungsergebnisse aus transdisziplinären Workshops mit digitalen Pionieren aus dem Forschungsprojekt „DigPion – Digitale Pioniere in der ländlichen Regionalentwicklung“, die in jeweils einer ländlichen Fallstudienregion in Baden-Württemberg und Mecklenburg-Vorpommern durchgeführt wurden.

Schlagwörter: Daseinsvorsorge, Kokreation, Schlüsselfiguren, Digitale Pioniere, Ländliche Governance

Innovative key figures in rural governance. The role of digital pioneers in the co-creation of public services

Abstract: The article examines challenges, opportunities and future perspectives of public services (*Daseinsvorsorge*) by discussing the role of key figures with digital literacy – so-called “*digital pioneers*” – in rural governance from a socio-spatial perspective. By focusing on digital pioneers in rural areas, the authors scrutinize how these increasingly relevant individual or collective actors, on the one hand, engage in local and rural governance in the co-creation of digital public services. On the other hand, the article aims to outline policy recommendations for further supporting the digitalization of public services in local governance, with the objective of contributing in a positive way to the co-creation of rural public services and regional development. For this, empirical results from the research project “DigPion – Digital Pioneers in Rural Regional Development” will be discussed by using data from transdisciplinary workshops within two German states (*Länder*).

Keywords: Public Services, Co-Creation, Agency, Digital Pioneers, Governance

1 Einleitung

In vielen ländlichen Regionen Deutschlands wachsen die Herausforderungen, Daseinsvorsorgeangebote aufrecht zu erhalten oder zu verbessern (Küpper & Mettenberger, 2020). Sowohl Nutzer*innen als auch Anbieter*innen müssen vielfach weite Strecken zurücklegen, damit Daseinsvorsorge funktionieren kann (Tent et al., 2021). Vor diesem Hintergrund wird digitalen Informations- und Kommunikationstechnologien großes Potenzial zugeschrieben, räumliche Distanzen zwischen diesen Gruppen zu überbrücken, knappe Personalressourcen effektiver und effizienter einzusetzen und hierdurch auch kleinere, dezentrale Standorte besser zu versorgen (Beuckert et al., 2021; Stielike, 2018). Blickt man jedoch auf die ländliche Digitalisierung im privatwirtschaftlichen und im öffentlichen Sektor, zeigen sich gegenwärtig noch keine flächendeckenden Standards, sondern vielmehr die Vorreiterpositionen einzelner individueller und kollektiver Akteur*innen. Aus dieser Beobachtung ging unser Konzept „Digitale Pioniere“ hervor, definiert als „private oder öffentliche Einzel- oder Kollektivakteur[*innen] mit digitalen Kompetenzen, die neue Wege für kollektives Handeln in ländlichen Räumen aufzeigen“ (Zeißig et al., 2023, S. 13).

Der vorliegende Beitrag knüpft hieran an und erörtert die Frage, welche Rolle solch digital agierende Akteur*innen in der ländlichen Governance spielen können. Davon ausgehend wird zum einen analysiert, wie digitale Pioniere als zunehmend bedeutende Schlüsselfiguren in der kommunalen Daseinsvorsorge und ländlichen Governance agieren. Zum anderen wird herausgearbeitet, welche Unterstützung digitale Pioniere benötigen, um mit dieser Hilfe einen positiven Beitrag zur Kokreation digitaler Daseinsvorsorge in ländlichen Räumen leisten zu können.

Damit nehmen wir drei Forschungslücken in den Blick: Erstens wird die Digitalisierung ländlicher Daseinsvorsorge jenseits von verbreiteten Strukturperspektiven betrachtet, indem die „Agency“ (Keim-Kläerner et al., 2021, S. 17 f.) individueller und kollektiver Akteur*innen in den Mittelpunkt rückt. Somit stehen weniger digitale Infrastrukturen oder Förderprogramme, sondern vielmehr die Handlungsorientierungen, aber auch die durch Rahmenbedingungen beeinflussten Handlungsspielräume regional wirksamer Personen(-gruppen) im Fokus. Zweitens wird mit den digitalen Pionieren aus Wirtschaft und öffentlichem Sektor in den Analysen ländlicher Governance und Daseinsvorsorge eine weniger fokussierte Gruppe in den Blick genommen, deren Rolle als Anbieter*innen, Nutzer*innen und Prosument*innen digitaler Lösungen in diesem Artikel analytisch herausgearbeitet wird. Drittens erfolgt der methodische Zugang über Daten, die transdisziplinär erhoben wurden: In den beiden Workshops vor Ort wurden interaktiv Erfahrungen, Einschätzungen und Unterstützungsbedarfe der Pioniere adressiert, indem zentrale Punkte aus den zuvor geführten qualitativen Interviews vertieft, reflektiert und hinsichtlich praktischer Implikationen erweitert wurden. Mit diesem zweistufigen Forschungsprozess konnte ein Datensatz generiert werden, um die Forschungsfrage zu beantworten, auf welche Weise digitale Pioniere als innovative Schlüsselfiguren in der ländlichen Governance wirken können.

Die weitere Argumentation gliedert sich wie folgt: Im zweiten Kapitel entwickeln wir einen Analyserahmen zur Rolle digitaler Pioniere in der ländlichen Governance. Kapitel 3 beschreibt das Forschungsdesign unserer Studie, insbesondere hinsichtlich der Fallstudienauswahl und der Durchführung transdisziplinärer Workshops. In Kapitel 4 stellen wir das Datenmaterial aus den Workshops vor, ergänzt durch ausgewählte Erkenntnisse aus zuvor

Digitale Daseinsvorsorge, kollaborative Innovation und Public Value. Agents und Stewards als Organisationsfiguren kommunaler Eigenbetriebe

Christian Geiger, Oliver Neumann, Matthias Stürmer

Zusammenfassung: Der vorliegende Artikel bewertet im Rahmen eines konzeptionellen Ansatzes die Zusammenhänge zwischen kollaborativer Innovation, der Struktur von Eigenbetrieben und deren Sicherstellung der Daseinsvorsorge oder die Schaffung von Public Value im digitalen Zeitalter. Die Analyse legt nahe, dass eine bevorzugte Anwendung des Stewardship-Ansatzes in der Organisation von Eigenbetrieben mit positiven Effekten auf kollaborative Innovationsprozesse sowie auf die Generierung von Public Value einhergeht. Die Merkmale der Stewardship-Theorie scheinen demnach förderlich für die Zielsetzung zur Maximierung des Public Value zu sein.

Schlagwörter: Kollaborative Innovation, Public Value, Agency-Theorie, Stewardship-Theorie

Digital public services, collaborative innovation, and public value. About agents and stewards in municipal enterprises

Abstract: This article uses a conceptual approach to evaluate the relationships between collaborative innovation, the structure of municipal enterprises, and their role in ensuring public services and creating public value in the digital age. The analysis suggests that a preferential application of the stewardship approach in the organization of own-account enterprises is associated with positive effects on collaborative innovation processes and the generation of public value. The characteristics of stewardship theory therefore appear to be conducive to the objective of maximizing public value.

Keywords: Collaborative Innovation, Public Value, Agency Theory, Stewardship Theory

1 Einleitung

In Zeiten immer komplexer werdender gesellschaftlicher Probleme sowie steigender Erwartungen von Bürgerinnen und Bürgern an den Staat rückt die Frage nach der Innovationskraft öffentlicher Organisationen zunehmend in den Fokus. Dies insbesondere, wenn der Eindruck entsteht, dass der Staat nicht mehr in der Lage ist, die drängenden Herausforderungen der Gesellschaft effektiv zu lösen – sei es aus Mangel an Ressourcen oder aufgrund überbordender Regulierungsdichte. In diesem Kontext wird sehr häufig auch der Begriff der digitalen Daseinsvorsorge verwendet. In Deutschland kann der Begriff über das im Grundgesetz benannte Sozialstaatsprinzip abgeleitet (Bundesrepublik Deutschland, 2024) werden, findet dort

jedoch keine nähere Ausgestaltung. Ihm wird vielmehr über die einfachgesetzliche Ausgestaltung im Rahmen einer konkreten Festlegung staatlicher Verpflichtungen Rechnung getragen (Deutscher Bundestag, 2024). Im Gegensatz hierzu findet sich in der Schweiz die Debatte um den „Service public“. Dieser habe „als Grundversorgung insbesondere in den Bereichen öffentlicher Verkehr, Post und Telekommunikation – in der Schweiz einen besonderen Stellenwert.“ (UVEK, o. J.). Der Bundesrat formuliert dies wie folgt: „Service public umfasst eine politisch definierte Grundversorgung mit Infrastrukturgütern und Infrastrukturdienstleistungen, welche für alle Bevölkerungsschichten und Regionen des Landes nach gleichen Grundsätzen in guter Qualität und zu angemessenen Preisen zur Verfügung stehen sollen“ (Bundesrat, 2004). In diesem Bereich kann Innovation als Weg dienen, die Problemlösungskapazitäten öffentlicher Organisationen zu verbessern und somit die Daseinsvorsorge zu stärken. Innovation im öffentlichen Sektor verstehen wir in diesem Kontext als neue Ideen, deren Umsetzungen zur Steigerung des Gemeinwohls (Public Value) beitragen (Daglio et al., 2015). Jedoch wurde bereits von längerer Zeit erkannt, dass es verschiedene sektorspezifische Hürden gibt, welche die Innovativität öffentlicher Akteure einschränken. Hierzu zählen beispielsweise erhöhte Risikoaversion und mangelnde Fehlerkultur sowie ein Mangel an zentralen Innovationsressourcen wie Finanzmitteln und IT-Wissen (Borins, 2001; Neumann & Mettler, 2023).

Als möglicher Ansatz zur Überwindung dieser Hürden und damit zur Steigerung der Innovationsfähigkeit öffentlicher Organisationen wird seit einiger Zeit in der Literatur das Konzept der kollaborativen Innovation diskutiert und erforscht (Hartley et al., 2013). Kollaborative Innovation ist die Zusammenarbeit zwischen mehreren öffentlichen und/oder privaten Akteuren mit dem Ziel, Innovationen zu fördern. Hierbei werden die relevanten Innovationsressourcen der verschiedenen beteiligten Akteure zusammengebracht sowie der Wissensaustausch und transformatives Lernen erleichtert und gemeinsame Verantwortung für neue innovative Visionen und Praktiken geschaffen (Torfing & Sørensen, 2012). So könnten beispielsweise öffentliche Verwaltungen zur Steigerung ihrer Innovationskraft mit privaten Unternehmen zusammenarbeiten, indem sie die Innovationsressourcen letzterer mit ihrer eigenen Expertise kombinieren und so die Kräfte bündeln. Aber auch die Zusammenarbeit zwischen mehreren öffentlichen Organisationen kann hilfreich sein, wenn deren Innovationsressourcen komplementär sind. Gerade die Wahl des richtigen Partners – entweder aus dem privaten oder dem öffentlichen Sektor – und die Festlegung eines Zusammenarbeitsmodus sind von großer Wichtigkeit und können die Ergebnisse der Innovationskollaboration maßgeblich beeinflussen (Neumann et al., 2019; Parrado & Reynaers, 2020).

Bezogen auf die lokale Ebene, die in unserem Beitrag im Fokus stehen soll, lässt sich beobachten, dass eine bestimmte Gruppe von Akteuren häufig bevorzugte Partner von Städten und Gemeinden sind, wenn es um kollaborative Innovationsansätze geht: die Eigenbetriebe. Letztere sind der verlängerte Arm der lokalen öffentlichen Verwaltung, um die Gemeinde oder die Stadt mit grundlegenden Leistungen für die Bevölkerung, die Wirtschaft oder auch den Tourismus zu versorgen. Häufig finden sich zahlreiche Organisationen, auf welche die Kernverwaltung Dienstleistungen der öffentlichen Hand ausgelagert hat. Bestes Beispiel sind die klassischen Stadtwerke als Versorger in den Bereichen Bereich Strom, Gas, Wasser und Glasfaser. Weitere Akteure sind häufig Entsorgungsbetriebe oder Verkehrsbetriebe. In Ihrer Rolle als Dienstleistungserbringer nehmen die Eigenbetriebe damit eine intermediäre Rolle zwischen Staat und Markt ein und befinden sich nicht selten in einem hochregulierten Spannungsfeld zwischen Marktmechanismen und staat-organisatorischer Entscheidungslo-

Zum Verhältnis digitaler Daseinsvorsorge und Smart-City-Strategien. Eine deskriptive Analyse am Beispiel der Stadt Wien

Nina Wörle

Zusammenfassung: Dieser Beitrag untersucht das Verhältnis zwischen der digitalen Daseinsvorsorge und Smart-City-Strategien. Trotz inhaltlicher Überschneidungen fehlt eine systematische Reflexion darüber, wie sich beide Konzepte zueinander verhalten. Somit lautet die zentrale Frage, in welcher Beziehung beide Konzepte zueinanderstehen und inwiefern sie miteinander verknüpft werden könnten, um die kommunale Gestaltung öffentlicher Leistungen zu optimieren. Am Fallbeispiel der Stadt Wien wird demonstriert, wie eine Smart-City-Strategie die Ziele der digitalen Daseinsvorsorge auf verschiedenen Ebenen adressiert. Dabei wird digitale Daseinsvorsorge als rechtlich verankertes Konzept interpretiert, das Inhalte der digitalen Grundversorgung, Teilhabe und sozialen Gerechtigkeit einfordert. Smart-City-Strategien hingegen werden als strategisch-diskursive Instrumente untersucht, die es ermöglichen, die Inhalte der digitalen Daseinsvorsorge zu operationalisieren. Abschließend werden beide Konzepte mithilfe eines politiktheoretischen Rahmens in ihrer vermittelnden Beziehung kontextualisiert, um die Erkenntnisse dieses Beitrags für weitere Forschungen anschlussfähig zu machen.

Schlagwörter: Digitale Daseinsvorsorge, Digitale Transformation, Smart City, Smart City Wien

The Relationship Between Digital Public Services and Smart City Strategies: A Descriptive Analysis of the City of Vienna

Abstract: This article examines the relationship between digital public services and smart city strategies. Despite substantive overlaps, there has so far been little systematic reflection on how the two concepts relate to one another. The central question, therefore, is what relationship exists between them and to what extent they could be linked in order to optimize the municipal provision of public services. Using the case of the City of Vienna, it is demonstrated how a smart city strategy addresses the goals of digital public services at various levels. In this context, digital public services are interpreted as a legally embedded concept that demands elements of digital basic provision, participation, and social justice. Smart city strategies, on the other hand, are examined as strategic-discursive instruments that enable the operationalization of the content of digital public services. Finally, both concepts are contextualized in their mediating relationship using a political theory framework to make the insights of this article transferable to further research.

Keywords: Digital Public Services, Digital Transformation, Smart City, Smart City Vienna

1 Einführung

In Zeiten der digitalen Transformation erhält der Begriff der Daseinsvorsorge neue Aufmerksamkeit. Im Zuge fortschreitender technologischer Entwicklungen kann von einer erweiterten Dimension der klassischen Daseinsvorsorge hin zur digitalen Daseinsvorsorge gesprochen werden (Meier, 2024, S. 8). Durch die Digitalisierung entstehen neue Anforderungen, die bestehende Strukturen der öffentlichen Versorgung herausfordern. Interessant ist, dass die aktuelle Debatte die Daseinsvorsorge nicht unbedingt aufwertet, sondern teilweise sogar infrage stellt. So wird diskutiert, ob die Daseinsvorsorge als „altmodisch klingende Aufgabe“ (ebd., S. 4) neuartigen Anforderungen überhaupt gerecht werden kann. Daneben stellt die Orchestrierung verschiedener Instanzen der Daseinsvorsorge eine große Herausforderung dar (ebd., S. 5). Insbesondere Kommunen sind hier gemäß Grundgesetz für die digitale Daseinsvorsorge gefragt, da sie eng mit den Bedürfnissen der Bürger*innen und dem lokalen Umfeld verbunden sind (BBSR 2019, S. 6; Schulz, 2024, S. 22).

Parallel dazu rückt auf kommunaler Ebene ein weiterer Themenkomplex in den Fokus, der inhaltliche Schnittmengen mit der digitalen Daseinsvorsorge aufweist: das Konzept der Smart City. Smart Cities gewinnen im Zuge der digitalen Stadtentwicklung zunehmend an Bedeutung. Sie versprechen die Integration technologischer Innovationen in die urbane Infrastruktur und suggerieren eine moderne, effiziente und zukunftsorientierte Form des städtischen Lebens (Fredericks, 2020; Thomas et al., 2016). Trotz ihrer wachsenden Popularität bleiben Konzeptionen von Smart Cities ebenso wie die digitale Daseinsvorsorge theoretisch wie praktisch unscharf konturiert (Han & Kim, 2024; Papenfuß et al., 2022).

Gerade in dieser konzeptionellen Unschärfe offenbart sich eine zentrale Herausforderung: Denn überschneiden sich ihre Ziele nicht nur inhaltlich, sondern auch normativ. Zunächst zielen beide Konzepte auf die Digitalisierung öffentlicher Leistungen in Bereichen wie Mobilität, Bildung, Verwaltung oder Kultur ab (Hein & Götz, 2020; Papenfuß & Meier, 2024, S. 16). Auch fordern beide eine politische Rahmung ein, die technologische Innovationen mit sozialer Gerechtigkeit, Nachhaltigkeit und partizipativer Governance verbindet (Al-Nasrawi et al., 2017; Büttner & Kneipp, 2010; Räuchle & Ambrosius, 2021; Schüle et al., 2021). Was genau unter einer Smart City zu verstehen ist, variiert jedoch nach institutionellem Kontext, politischer Agenda oder technologischer Umsetzung (Kern, 2019). Ähnlich vage bleibt die digitale Daseinsvorsorge, deren definitorische Reichweite und institutionelle Verankerung divergieren. Somit changieren beide Phänomene inhaltlich unscharf zwischen normativen Zukunftsversprechen, technologischen Möglichkeitsräumen und konkreten Governance-Herausforderungen – ohne bislang in der Praxis kohärent zusammengedacht zu werden. Es fehlt an systematischer Forschung zur Verzahnung von Smart Cities und der digitalen Daseinsvorsorge. Genau hier lässt sich eine Forschungslücke identifizieren: Obwohl sich digitale Daseinsvorsorge und Smart-City-Strategien auf einigen Ebenen überschneiden, ist unklar, in welchem Verhältnis sie zueinanderstehen. Der vorliegende Beitrag widmet sich deshalb folgender Fragestellung: In welchem konkreten Verhältnis stehen die Konzepte der digitalen Daseinsvorsorge und der Smart City zueinander – und wie könnten ihre inhaltlichen Ausrichtungen so miteinander verbunden werden, dass sie eine kohärente Grundlage für die kommunale Gestaltung öffentlicher Leistungen bilden?

Der Beitrag gliedert sich hierfür in mehrere zentrale Analysebausteine: Zunächst werden die Phänomene der digitalen Daseinsvorsorge sowie Smart City konzeptionell eingeordnet

Ein Dialog: Digitale Daseinsvorsorge zwischen Renaissance und Revolution

Stephan Leixnering, Stephan A. Jansen

Zusammenfassung¹: Dieser Beitrag stellt einen Dialog zwischen zwei Essays dar: Während der erste Essay den Blick zurück auf die Ideengeschichte der Daseinsvorsorge wirft und diese für aktuelle Fragen der digitalen Daseinsvorsorge fruchtbar zu machen sucht, richtet der zweite Essay den Blick nach vorn und skizziert zentrale Herausforderungen der digitalen Daseinsvorsorge auf der Makro-, Meso-, Mikro- und Nanoebene. Insgesamt beleuchtet der Dialogbeitrag unterschiedliche Aspekte der Frage, wie Daseinsvorsorge im Zeitalter der Digitalisierung – aber auch unter darüber hinausgehenden tiefgreifenden Veränderungsprozessen – möglich ist.

Schlagwörter: Daseinsvorsorge, Digitalisierung, Teilhabe, Ideengeschichte, Herausforderungen

A Dialogue on *Digitale Daseinsvorsorge*: Between Renaissance and Revolution

Abstract: This contribution presents a dialogue between two essays: While the first essay looks back at the intellectual history of *Daseinsvorsorge* – the distinctly Germanic concept of public services – and seeks to make it productive for current debates on digital public provision, the second essay looks ahead and outlines key challenges of digital public provision at the macro, meso, micro, and nano levels. Taken together, the dialogue explores various aspects of the question of how public services can be provided in the digital age – and amid broader, deeply transformative societal shifts.

Keywords: Public Services, Digitalization, Participation, Intellectual History, Challenges

1 Anmerkung der Herausgeberinnen: Das hier gewählte Format unterscheidet sich in Form und Inhalt von den üblicherweise in dms publizierten Textformen. Vor dem Hintergrund der Aktualität des Themas erscheint uns dieser Dialog sehr anregend und wir danken den beiden Gastherausgebern für diese Initiative. Aufgrund des spezifischen Dialog-Formates wurde hier auf das sonst übliche doppelt-blinde Begutachtungsverfahren verzichtet.

Daseinsvorsorge als Sicherung gesellschaftlicher Teilhabe: Die Wiederentdeckung einer Idee

Stephan Leixnering

Vorbemerkung: Daseinsvorsorge neu entdecken oder neu denken, wenn es ums Digitale geht? Die beiden Dialogbeiträge von Stephan Jansen und mir unterscheiden sich hier im Grundzugang. Nach vorne oder zurück schauen? Vermutlich braucht es beides. Was die Reihenfolge betrifft, plädiere ich jedoch für den Blick in den Rückspiegel, bevor wir auf die Überholspur wechseln.

1 Der Blick zurück nach vorn

Daseinsvorsorge ist eine der großen zivilisatorischen Errungenschaften der Moderne, die bis heute das Wesen und auch die Identität von öffentlichen Gemeinwesen ausmacht – und das, obwohl der Begriff bereits an der Schwelle zum 21. Jahrhundert als „etwas altbacken“, „ziemlich verstaubt“ sowie „leicht gestrig und irgendwie sperrig“ galt (Meljnik, 2010, S. 22). Trotzdem ist Daseinsvorsorge nicht wegzudenken: Sie ist, jedenfalls im deutschsprachigen Kulturraum, allgegenwärtig – und allzu selbstverständlich. Der Blick auf die Ideengeschichte der Daseinsvorsorge zeigt, dass diese vor allem Städte wesentlich geprägt hat und bis heute prägt. Daseinsvorsorge macht nicht nur den zentralen Daseinsgrund – oder, im Jargon der Managementforschung, den „Purpose“ (Leixnering et al., 2022) – von Städten aus, sondern nimmt auch eine bedeutende Stellung in ihrem Selbstverständnis ein. Der „Spirit“ (Bell & De-Shalit, 2011) von Wien etwa wird wesentlich vom Anspruch geprägt, eine „Stadt für alle“ zu sein – und Daseinsvorsorge spielt dafür eine, wenn nicht die zentrale Rolle.

Die aktuelle Diskussion zur digitalen Daseinsvorsorge bietet die Chance, dieses bedeutende ideelle Erbstück aus dem vorigen Jahrhundert wieder- und neu zu entdecken. In meinem Beitrag plädiere ich deshalb für einen insofern „radikalen“ (*radix*, lateinisch für Wurzel) Zugang, als ich der Ideengeschichte von Daseinsvorsorge in aller Kürze auf den Grund gehen und fragen möchte, was im Lichte aktueller Herausforderungen der Digitalisierung auch heute noch für die Daseinsvorsorge wesentlich ist.

2 Die historische Idee der Daseinsvorsorge: Versorgung und Mitbestimmung

Den Ausgangspunkt bildet die soziale Situation in den infolge der industriellen Revolution schnell wachsenden Städten des späten 19. Jahrhunderts. Die Bevölkerungszahl von Wien etwa, das nach der Jahrhundertwende weltweit zu den Metropolen zählt, steigt durch intensiven Zuzug von einer halben Million (1850) auf über zwei Millionen (1910) Einwohner*innen, die sich vor allem in Fabriken Arbeit und damit eine Besserung ihrer Lebensumstände erhoffen. Die massive Verdichtung in den wachsenden Städten führt jedoch zum

Digitale Daseinsvorsorge: Eine neue Gemeinschaftsaufgabe zur Unterstützung von Kommunen

Jens Meier, Roman Ringwald

Zusammenfassung: Die Digitalisierung transformiert traditionelle Konzepte der Daseinsvorsorge und erweitert sie um digitale Elemente. Digitale Daseinsvorsorge umfasst essenzielle digitale Infrastrukturen, Dienstleistungen und Güter, die für gesellschaftliche Teilhabe, Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse und digitale Souveränität notwendig sind. Dies schließt sowohl die digitale Transformation klassischer Aufgaben wie den Breitbandausbau als auch neue Tätigkeitsfelder wie die Bereitstellung und Verwaltung von Daten ein. Kommunen und kommunale Unternehmen spielen zentrale Rollen in der Bereitstellung digitaler Daseinsvorsorge, während Bund und Länder wichtige Förder- und Finanzierungsfunktionen übernehmen. Die Herausforderungen im Rahmen der digitalen Daseinsvorsorge führen zu einem erheblichen Anpassungsbedarf im Rechts- und Finanzierungsrahmen. Auf Länderebene sollte daher umfassend geprüft werden, welche Aufgaben der digitalen Daseinsvorsorge als Pflichtaufgabe auf die Kommunen übertragen werden können. Um eine ganzheitliche, flächendeckende Digitalisierungsstrategie zu entwickeln, ist eine stärkere Einbindung des Bundes notwendig. Hierfür sollte die digitale Daseinsvorsorge als neue Gemeinschaftsaufgabe in Art. 91a Grundgesetz verankert werden.

Schlagwörter: Digitale Daseinsvorsorge, Digitalisierung, Daten, Kommunale Unternehmen

Digital public services: A new joint task to support municipalities

Abstract: Digitalization is transforming traditional concepts of public services and expanding them to include digital elements. Digital public services encompass essential digital infrastructures, services and goods that are necessary for societal participation, equal living conditions, and digital sovereignty. This includes both the digital transformation of traditional tasks, such as broadband expansion, and new areas of activity, such as the provision and management of data. Municipalities and municipal enterprises play central roles in the provision of digital public services, while the federal and state governments take on important roles in funding and financial support. The challenges associated with digital public services are leading to a considerable need for adaptation in the legal and financing framework. At the state level, therefore, a comprehensive review should be conducted to determine which digital public service tasks can be transferred to the municipalities as mandatory tasks. In order to develop a comprehensive, nationwide digitization strategy, greater involvement of the federal government is necessary. To this end, digital public services should be enshrined as a new joint task in Article 91a of the German Constitution.

Keywords: Digital Public Services, Digitalization, Data, Municipal Enterprises

1 Digitalisierung und Daseinsvorsorge

Die Digitalisierung verändert Staat und Gesellschaft tiefgreifend. Sie prägt sämtliche Bereiche des gesellschaftlichen Zusammenlebens. Neue Kompetenzen und Geschäftsmodelle verändern die wirtschaftliche Wertschöpfung und führen ebenso zu großen Herausforderungen für etablierte Unternehmen wie sie erhebliches Potential für neue Unternehmen bilden. Gleichzeitig sind digitale Anwendungen ein selbstverständlicher und in ihrem Umfang wachsender Teil des Alltags der Bürgerinnen und Bürger. Dies verändert auch die Erwartungen an staatliche Leistungen – unabhängig davon, ob es unmittelbar um die Digitalisierung der öffentlichen Verwaltung geht oder der Staat gewährleisten soll, dass die erforderliche digitale Infrastruktur für Unternehmen und Bürgerinnen und Bürger flächendeckend und bedarfsgerecht verfügbar ist.

Es verwundert deswegen auch nicht, dass die Digitalisierung im Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung eine prominente Rolle einnimmt. Die Digitalisierung wird dabei dort gleichermaßen als Teil der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik verstanden. Durch eine Verbesserung der Bedingungen für eine anwendungsorientierte Forschung und Gründung soll die wirtschaftliche Wertschöpfung vermehrt in Deutschland und Europa stattfinden. Gleichzeitig sollen digitale Kompetenzen gestärkt werden, um allen Menschen eine gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen. Dies wird ergänzt durch das Leitbild einer vorausschauenden, vernetzten, leistungsfähigen und nutzerzentrierten Verwaltung – möglichst rein digital. Zudem sollen die digitalen Infrastrukturen insbesondere mit einem Fokus auf den flächendeckenden Glasfaserausbau und dem Auf- und Ausbau von Rechenzentren gestärkt werden. Dabei wird zwar der privatwirtschaftlichen Tätigkeit ein Vorrang eingeräumt, die Rolle der öffentlichen Hand wird jedoch ebenfalls betont: Wo die privatwirtschaftliche Initiative die gewünschten Ziele nicht oder nicht vollständig erreicht, tritt die öffentliche Hand ergänzend hinzu (Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD, 21. Legislaturperiode, Zeilen 2139 ff.). Ein neues Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung soll diese Vorhaben auch institutionell absichern.

Dazu passt es gut, dass die Digitalminister der Bundesländer den Bund jüngst aufgefordert haben, sich bei der Umsetzung von zentralen Digitalisierungsvorhaben erheblich zu beteiligen und insbesondere die Kosten für die zentralen Infrastrukturkomponenten zu übernehmen. Dabei werden grundlegende Modellprojekte für digitale Rahmenbedingungen, wie z. B. das Modellprojekt Smart Cities hervorgehoben – diese gelte es auszubauen und zu verstetigen (Sonderdigitalministerkonferenz vom 28.03.2025, TOP 3: Digital-Agenda 2025 – Ein Arbeitsprogramm für Deutschland, S. 2 f., 8). Das Modellprojekt Smart Cities, in dessen Rahmen der Bund derzeit 73 Modellprojekte mit insgesamt 820 Millionen Euro als Experimentierorte der integrierten Stadtentwicklung fördert, steht dabei auch deswegen im Fokus, weil erste Kommunen bereits dem Ende der Förderung entgegensehen und die Verstetigung der geförderten Tätigkeiten nun ansteht. Anderen Kommunen, die nicht an dem Modellprojekt beteiligt waren, steht vielfach die grundlegende Strategiebildung noch bevor.

Die angeführten Forderungen und Ziele machen eines ganz deutlich: Die Digitalisierung kann nicht ohne eine leistungsfähige Infrastruktur gelingen und sie ist dem wirtschaftlichen Erfolg ebenso verpflichtet wie der gesellschaftlichen Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger. Dabei wird die privatwirtschaftliche Initiative eine wesentliche Rolle spielen. Sie allein ist aber nicht geeignet, die genannten Ziele zu erreichen. Vielmehr müssen sich auch Staat und

Der resiliente Staat als Verwaltungsleitbild in der Polykrise. Bewältigungsstrategien in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel der Ausländerbehörden

Sybille Münch, Hannes Schammann und Thorsten Schlee

Zusammenfassung: In der Bundesrepublik vollziehen kommunale Ausländerbehörden fast alle Bestimmungen des Aufenthaltsrechts. Dabei sind sie mit Implementationsaufgaben in einem Politikfeld befasst, das als Teil eines Krisendiskurses verhandelt wird. Zugleich wird die Umsetzung dieser durch „Policy Akkumulation“ gekennzeichneten hoheitlichen Aufgaben durch die Ausländerbehörden selbst als krisenhaft bewertet. Dementsprechend entwickeln Ausländerbehörden Routinen des Umgangs mit den alltäglichen Krisensituationen, die jüngst unter dem Begriff der Entwicklung von *Resilienz* verhandelt werden. Der Artikel verortet die Arbeit von Ausländerbehörden im Kontext der Beschreibung von Entwicklungstendenzen gegenwärtiger Staatlichkeit angesichts einer konstatierten Polykrise und der Anforderungen zur Entwicklung resilienter Verwaltungsstrukturen. Er nutzt empirische Befunde zur Krisenwahrnehmung basierend auf einer Onlinebefragung, Dokumentenanalyse, Gruppendiskussion und Einzelgesprächen und rekonstruiert, wie Ausländerbehörden unter dem Eindruck hoher Ungewissheit Handlungsfähigkeit zu wahren suchen. Wir argumentieren, dass die Ausländerbehörden sich vor allem durch (unausgesprochene) Praktiken der Rationalisierung und Distanzierung auszeichnen.

Schlagnworte: Ausländerbehörden, Resilienz, Polykrise, Policy Akkumulation

The resilient state as paradigm of public administration in times of polycrisis. Coping strategies in local immigration offices in Germany.

Abstract: In Germany, local immigration offices enforce most provisions of the right of residence beyond the asylum decision. Hence, they are concerned with implementation in a policy field where a crisis discourse has lead to „policy accumulation.“ Simultaneously, the implementation of these sovereign tasks is increasingly seen as crisis-ridden. Therefore, immigration offices are developing routines for dealing with everyday crisis situations, which have recently been discussed as developing „resilience“. The article situates the work of immigration authorities in the context of trends in contemporary statehood and how a perceived polycrisis leads to demands to develop resilient administrative structures. It uses empirical evidence on the immigration offices' perceptions of the crisis, based on an online survey, document analysis, group discussions and expert interviews, to reconstruct how immigration offices seek to maintain their capacity to act under conditions of high uncertainty.

We argue that immigration offices are characterised above all by (tacit) practices of rationalisation and distancing.

Keywords: Immigration Offices, Resilience, Polycrisis, Policy Accumulation

1 Einführung

In der Bundesrepublik Deutschland vollziehen kommunale Ausländerbehörden fast alle Bestimmungen des Aufenthaltsrechts, die Nicht-EU-Bürger:innen jenseits der Asylentscheidungen berühren. Dennoch sind sie selten Gegenstand politik- oder sozialwissenschaftlicher Forschung (Ausnahmen u. a. Bogumil et al., 2024; Eule, 2014; Janotta, 2020; Schlee et al., 2023; Schultz, 2020). Ihre Verantwortung erstreckt sich unter anderem auf die Bearbeitung von Anträgen zur Verlängerung oder Verfestigung von Aufenthaltstiteln, die Durchsetzung der Teilnahmepflicht an Integrationskursen, die Mitwirkung bei der Erteilung von Visa zum Zweck des Familiennachzugs oder der Arbeitsaufnahme sowie den Bereich der Einbürgerungen. Zudem sind sie involviert, wenn Asylsuchende eine Beschäftigung oder ein Studium beginnen möchten (Schammann & Kühn, 2016, S. 9). Kommunale Ausländerbehörden sind einerseits mit Implementationsaufgaben in einem Politikfeld befasst, das spätestens seit 2015 als Teil eines Krisendiskurses verhandelt wird (Schulze Wessel, 2017). Andererseits wird die Umsetzung dieser hoheitlichen Aufgaben zunehmend selbst als krisenhaft bewertet (Schlee et al., 2023). Die Steuerung von Migration und ihre administrative Bearbeitung reihen sich damit ein in die öffentliche Wahrnehmung schnell aufeinander folgender und sich gegenseitig verstärkender Krisenphänomene, von der Finanzkrise zur Corona-Pandemie und der Ukraine Krise, für die sich der Eindruck einer „Polykrise“ etabliert hat.

Laut Janet Roitman offenbaren Krisendiskurse Kontingenz und „evozieren eine moralische Forderung nach einem Unterschied zwischen Vergangenheit und Zukunft“ (2014, S. 8, eigene Übersetzung). Sie implizieren eine zeitliche Differenz zu einem Zustand der Normalität und thematisieren die Abweichung von diesem Zustand als Krise. Ob diese Momente objektiv real oder sozial konstruiert sind, ist breit diskutiert worden. Colin Hay (1999, S. 45) präsentiert eine hilfreiche analytische Unterscheidung zwischen dem strukturellen Versagen und dem Moment, in dem dieses Versagen erkannt wird. Das strukturelle Versagen wird erst dann zur Krise, wenn es als solche *erlebt* wird. In der Binnenperspektive der Ausländerbehörden nimmt die Polykrise als „lived experience“ (Hay, 1999, S. 323) die Gestalt einer Sequenz von Ausnahmesituationen an, die sich gegenseitig verstärken: von der „Flüchtlingskrise“ der Jahre 2015/16, über den Rückstau unbearbeiteter Fälle durch die Corona-Pandemie bis zur abermals angestiegenen Einwanderung durch die „Ukraine Krise“ (Schlee et al., 2023). In diesem eng getakteten Narrativ wird Krise zum Dauerzustand.

In unserer Mixed-Method-Studie fragen wir nach Ursachen und Ausprägungen der Polykrise in den Ausländerbehörden und analysieren, welche Routinen des Umgangs sie entwickeln. Wie Nathalie Behnke (2025, S. 327) konstatiert, zieht die „multiple Dauerkrise“ nämlich andere Strategien nach sich als ein akutes Krisenmanagement. Damit entwickeln sich in den Ausländerbehörden Konzepte des Umgangs mit den „alltäglichen Krisensituationen“, die in jüngster Zeit unter dem Begriff der Entwicklung von *Resilienz* verhandelt werden (Stauffer et al., 2023, S. 4). Resilienz beschreibt dabei eine häufig nicht näher bestimmte

Beratung und Vermittlung in Arbeit: Verwaltungshandeln in Jobcentern

Holger Bähr, Andrea Kirchmann

Zusammenfassung: Bürgerinnen und Bürger treffen in ihrem Kontakt zur öffentlichen Verwaltung gewöhnlich auf Fachkräfte der unteren Hierarchieebenen der ausführenden Verwaltung. In Jobcentern interagieren Fachkräfte mit Arbeitsuchenden; das Ziel ist die Aufnahme einer Erwerbsarbeit. Wie diese Interaktion stattfindet, ist Gegenstand wissenschaftlicher Analysen, wie sie stattfinden soll, Gegenstand politischer Diskussionen. Der Beitrag fragt: Inwiefern beeinflussen Institutionen das Handeln von Vermittlungsfachkräften in Jobcentern? Er führt damit Erkenntnisse der aktuellen Forschung zusammen und ergänzt Studien, die vor allem individuelle Eigenschaften von Fachkräften dafür verantwortlich machen, wie deren Interaktion mit Arbeitsuchenden erfolgt. Der Ansatz von *Institutional Analysis and Development* (IAD) dient als Grundlage für die institutionalistische Perspektive. Anhand einer vergleichenden empirischen Analyse in sechs Jobcentern wird gezeigt, dass Institutionen die Interaktion zwischen Fachkräften und Arbeitsuchenden beeinflussen, indem sie Ziele und Mittel definieren, die für die Beratung und (Arbeits-)Vermittlung als angemessen gelten. Innerhalb dieses institutionellen Rahmens handeln Vermittlungsfachkräfte in Abhängigkeit von Merkmalen, Verhaltensweisen und der Lebenssituation von Arbeitsuchenden.

Schlagwörter: Arbeitsvermittlung, Arbeitsverwaltung, Institutionalismus, Institutionen, Verwaltungshandeln

Counselling and Placement of Jobseekers: Administrative Behaviour in Jobcentres

Abstract: When citizens encounter public administration they usually meet with public administration employees at the lower levels of organisational hierarchy. In jobcentres, caseworkers interact with jobseekers in order to bring jobseekers into employment. There are scientific analyses of how this interaction takes place and political debates on how this interaction should take place. This article asks: How do institutions affect caseworkers' behaviour in jobcentres? Thereby, this analysis combines actual research findings and adds to those studies that focus on individual characteristics of caseworkers in order to explain how they interact with jobseekers. The Institutional Analysis and Development (IAD) Framework functions as a basis of the institutionalist perspective. By conducting a comparable case study in six jobcentres, it is shown that institutions affect the interaction between caseworkers and jobseekers by defining both ends and means that are considered appropriate to counselling and (job) placement. Within this institutional setting, caseworkers act in accordance with characteristics, the behaviour and the life situation of jobseekers.

Keywords: Job Placement, Public Employment Service, Institutionalism, Institutions, Administrative Behaviour

1 Einleitung

Der Staat tritt den Bürgerinnen und Bürgern¹ in Form der öffentlichen Verwaltung gegenüber. Meist haben Bürgerinnen zu den Behörden Kontakt, die auf den unteren Ebenen der Verwaltungshierarchie Gesetze umsetzen oder Maßnahmen und Programme durchführen (Mayntz, 1978; Seibel, 2016). Die Interaktion zwischen Bürgerinnen und der ausführenden Verwaltung ist Gegenstand einer breiten Forschung und wird häufig unter den Bezeichnungen „*street-level bureaucracy*“ für die ausführende Verwaltung als Organisation und „*street-level bureaucrats*“ für die darin arbeitenden Angestellten und Beamtinnen, die im direkten Kontakt mit den Bürgerinnen stehen, thematisiert (für Überblicke siehe Brodtkin, 2012; Nothdurfter & Hermans, 2018; Hupe, 2019; Chang & Brewer, 2023). Die beiden Bezeichnungen gehen zurück auf eine Arbeit von Michael Lipsky (1980) darüber, wie *street-level bureaucrats* mit unzureichenden Arbeitsbedingungen umgehen (*coping*). Kern der Argumentation ist, dass *street-level bureaucrats* Ermessen ausüben, verstanden als Beurteilungs- und Handlungsspielraum, und dadurch wesentlich prägen, wie sich politische Entscheidungen von Parlamenten und Regierungen auf das Leben von Bürgerinnen auswirken. Die Abweichung der entfalteten Wirkungen (*Policy Outcomes*) von den zuvor entschiedenen Inhalten (*Policy Outputs*) ist dabei wesentlicher Teil der Schlussfolgerung (Lipsky, 1980).

Dass die handelnden Akteure vor Ort einen Einfluss darauf haben, wie Politik umgesetzt wird, und damit die umgesetzte von der zuvor beschlossenen Politik abweichen kann, zeigte bereits die frühe Implementationsforschung auf (z. B. Pressman & Wildavsky, 1979; Mayntz, 1980; Sabatier, 1986). Auch darüber, wie Fachkräfte der öffentlichen Verwaltung Beurteilungs- und Handlungsspielräume ausfüllen, bestehen bereits zahlreiche Studien (z. B. Fehmel, 2017; Thomann et al., 2018; Freier & Senghaas, 2022). Dieser Beitrag teilt den Untersuchungsgegenstand von *street-level bureaucracy* und *street-level bureaucrats*, nimmt jedoch eine andere analytische Perspektive ein. Im Ansatz der *street-level bureaucracy* wurden Institutionen als erklärende Faktoren bislang wenig beachtet. Eine institutionalistische Perspektive erscheint jedoch lohnend, weil sie darüber hinausgeht, individuelle Eigenschaften von *street-level bureaucrats* dafür heranzuziehen, wie diese Beurteilungs- und Handlungsspielräume ausfüllen, und es damit ermöglicht, die Interaktionen zwischen Fachkräften der ausführenden Verwaltung und Bürgerinnen eingebettet in diejenigen Strukturen zu betrachten, die das Handeln der Akteure beeinflussen (Rice, 2013; Hupe & Buffat, 2014; Fuertes & Lindsay, 2016).

Die hier vorgestellte Analyse betrachtet das Handeln von Fachkräften der Arbeitsvermittlung und -beratung aus einer institutionalistischen Perspektive. Der Ansatz von *Institutional Analysis and Development* (IAD) von Elinor Ostrom (2005; Ostrom et al., 2014) dient dabei als Grundlage für den theoretischen Rahmen und als Heuristik für die empirische Analyse. Er fand bereits in ähnlichen Forschungsfeldern Anwendung (Kuhlmann, 2013; Lahat & Talit, 2014). Diese Studie fragt: Inwiefern beeinflussen Institutionen das Handeln von Vermittlungsfachkräften in Jobcentern?

Auf das Jobcenter treffen Bürgerinnen in einer Notlage, weil sie arbeitslos sind oder das Erwerbseinkommen nicht ausreicht, um den Lebensunterhalt zu sichern. Während es einigen gelingt, eine Erwerbsarbeit aufzunehmen und die Arbeitslosigkeit zu verlassen, verbleiben

1 Der Einfachheit und Lesbarkeit wegen wird im Folgenden nur die weibliche Form verwandt; männlich und divers sind jeweils gedanklich miteingeschlossen. Ausgenommen davon sind diejenigen Personen, die für diese Studie Interviews gaben und Beobachtungen zustimmten. Ihnen gilt an dieser Stelle ein herzlicher Dank.

Rolle als Ressource in der öffentlichen Verwaltung: Eine qualitative Analyse der Rolle leitender Ministerialbeschäftigter in deutschen Wissenschaftsministerien

Viktoria Jäger

Zusammenfassung: Der Beitrag untersucht die Rolle leitender Ministerialbeschäftigter aus einer soziologischen Perspektive und analysiert, wie die Rolle der Referatsleitung in der Landesministerialverwaltung als Ressource genutzt wird. Grundlage sind qualitative Interviews mit Referatsleiter/innen in Wissenschaftsministerien. Theoretisch stützt sich die Analyse auf das Konzept von Rolle als handlungsbefähigender Ressource nach Peter L. Callero (1994). Die Analyse zeigt, dass sich die Rollennutzung im Kontext organisationaler Zuständigkeiten sowie der fachlichen und beruflichen Sozialisation einordnen lässt. Im Kontext organisationaler Zuständigkeiten gestalten Referatsleiter/innen ihre Handlungsspielräume je nach politischer Steuerung, formaler Position und ihrer Einbindung in Netzwerke. Zugleich zeigt sich im Kontext fachlicher und beruflicher Sozialisation, dass insbesondere Quereinsteiger/innen aus dem Hochschulmanagement spezifische Kommunikationspraktiken und Steuerungslogiken in die ministeriale Praxis einbringen. Der Beitrag ergänzt die verwaltungswissenschaftliche Diskussion über die Rolle leitender Ministerialbeschäftigter, indem er empirisch aufzeigt, wie diese Rolle auf der mittleren Leitungsebene in Landesministerien sozial ausgehandelt und kontextabhängig genutzt wird.

Schlagwörter: Ministerialverwaltung, Wissenschaftsministerien, Rolle als Ressource, Quereinsteiger/innen, qualitative Interviewstudie

Role as a Resource in Public Administration: A Qualitative Analysis of the Role of Senior Civil Servants in German Science Ministries

Abstract: The paper examines the role of senior civil servants from a sociological perspective, analyzing how the position of the unit head is used as a resource. The study is based on qualitative interviews in German state ministries of science and draws on the concept of role as a resource, as developed by Peter L. Callero (1994). The analysis shows that role use is shaped by organizational responsibilities as well as by professional socialization. In the organizational context, unit heads shape their scope for action in relation to political steering, formal position, and networks. In the context of professional socialization, it becomes evident that lateral entrants from higher education management, in particular, introduce specific communication and steering practices into ministerial work. The paper contributes to public administration research by empirically showing how the role of senior civil servants is socially negotiated and contextually enacted at the middle management level in state ministries.

Keywords: German Ministerial Administration, German State Ministries of Science, Role as Resource, Lateral Entrants, Qualitative Interview Study

1 Einleitung

Leitende Beschäftigte in der öffentlichen Verwaltung übernehmen eine zentrale Funktion bei der Umsetzung politischer Vorgaben. Ihre Rolle wird in der Forschung häufig im Kontext von Reformprozessen untersucht, die Veränderungen in der Wahrnehmung ihrer Rolle zur Folge haben. Dabei wurde die öffentliche Verwaltung selten aus einer soziologischen Perspektive betrachtet, obwohl sie relevante Ansätze für das Verständnis des Handelns von leitenden Beschäftigten in Verwaltungsprozessen liefern könnte. Wie Renate Mayntz (1985, S. 3) festhält, verlagerte sich das Interesse der Soziologie früh auf andere gesellschaftliche Bereiche. Die Analyse von Organisationen der öffentlichen Verwaltung wurde in der Folge weitgehend von den Verwaltungswissenschaften übernommen (Apelt & Männle, 2023, S. 165 f.).

Phillippe Bezes (2020) unterstreicht den Wert soziologischer Perspektiven für das Verständnis öffentlicher Verwaltung und regt an, ihre soziale Dimension stärker zu berücksichtigen. Angesichts tiefgreifender Transformationen, die öffentliche Verwaltungen in den letzten Jahrzehnten erfahren haben, betont er die Bedeutung des soziologischen Blicks, um blinde Flecken in der bestehenden Verwaltungsanalyse zu identifizieren und neue Perspektiven auf Verwaltungshandeln zu eröffnen (Bezes, 2020, S. 164). Dadurch wird es möglich, öffentliche Verwaltung nicht nur als formale Institution, sondern auch als ein Feld sozialer Interaktionen und Machtverhältnisse zu betrachten (Bezes, 2020, S. 170). Vor diesem Hintergrund rückt der Beitrag das Handeln leitender Beschäftigter in der öffentlichen Verwaltung in den Mittelpunkt.

Die Rolle leitender Beschäftigter wird in diesem Beitrag anhand von qualitativen Interviews mit Referatsleiter/innen in deutschen Landeswissenschaftsministerien untersucht. Trotz ihrer formalen Einordnung auf der Arbeitsebene nehmen Referatsleiter/innen eine zentrale Funktion innerhalb der Ministerialverwaltung ein und ihr Einfluss auf politische Entscheidungsprozesse ist ein wiederkehrendes Thema wissenschaftlicher Analysen (Beneke et al., 2023, S. 258). Die zentrale Frage dieses Beitrags lautet daher: *Wie wird die Rolle der Referatsleitung in der Landesministerialverwaltung als Ressource genutzt?*

Der Beitrag verfolgt einen erklärenden Ansatz bei der Untersuchung der Rolle der Referatsleitungen. Im ersten Schritt wird der Forschungsstand skizziert, um bestehende Erkenntnisse zur Rolle leitender Beschäftigter in der öffentlichen Verwaltung darzustellen und die bisherigen Analyseperspektiven aufzuzeigen. Darauf aufbauend wird der rollentheoretische Ansatz von Peter L. Callero (1994) eingeführt, aus dem deduktive Kategorien für die Auswertung der Interviews abgeleitet werden. Der Methodenteil beschreibt die zweiphasige Interviewerhebung mit Referatsleiter/innen in den Landeswissenschaftsministerien und erläutert das Vorgehen bei der inhaltsanalytischen Auswertung des Datenmaterials (Kuckartz & Rädiker, 2024). In der anschließenden Analyse werden zentrale Bedeutungszusammenhänge der Rollennutzung der Referatsleiter/innen herausgearbeitet. Das abschließende Fazit fasst die zentralen Erkenntnisse des Beitrags zusammen und ordnet sie entlang der theoretischen Perspektive ein.

Ursachen übermäßiger Bürokratie und Handlungsansätze für die Landesebene

Nathalie Behnke, Bernhard Boockmann, Heidrun Braun, Gisela Färber, Stephan Grohs, Hannah Keding, Julia Krönung, Sabine Kuhlmann, Frank Kupferschmidt, Gisela Meister-Scheufelen

Zusammenfassung: In unserem Positionspapier betrachten wir drei Ursachenkomplexe für übermäßige Bürokratie. Erstens führt die Trennung von Gesetzgebungskompetenzen und Vollzugsauftrag durch die funktionale Gewaltenteilung und den föderalen Staatsaufbau zu Rechtsunsicherheit und rigidem Verwaltungshandeln. Innerhalb der Verwaltung verursachen zweitens ein tradiertes Mindset der Verwaltungspraxis und eine Kultur des Misstrauens zwischen Staat und Bürger*innen erhöhte Dokumentations- und Kontrollpflichten und eine geringe Orientierung an den Bedarfen der Adressat*innen. Hinzu kommen Spartendenken und eine ineffiziente Aufgabenzuordnung. Drittens fehlt es der Verwaltung selbst an Informationen über die Folgen des Verwaltungshandelns. Abschließend werden Handlungsansätze aufgezeigt, die sich insbesondere an die Bundesländer richten.

Schlüsselwörter: Bürokratieabbau, Verwaltungsvollzug, Föderalismus, Verwaltungskultur, Evidenzbasierte Politik

Causes of Excessive Bureaucracy and Approaches for Action at the State Level

Abstract: We consider three principal reasons for excessive bureaucracy. First, the separation of legislative competences and enforcement due to the functional separation of powers and the division of competences within the federal state generate legal uncertainty and rigid administrative rules. Second, within the administration, a traditional mindset and a culture of mistrust between the state and citizens result in increased documentation and control obligations and a lack of orientation towards the needs of the addressees. Added to this are divisional thinking and an inefficient allocation of tasks. Thirdly, the administration itself lacks information about the consequences of its actions. Finally, approaches for action are outlined that are aimed in particular at the federal states.

Keywords: Bureaucracy Reduction, Administrative Enforcement, Federalism, Administrative Culture, Evidence-Based Policy

1 Zielsetzung und Hintergrund

Bürokratie wird in modernen Staaten als notwendige Organisationsform für effiziente und rechtsstaatliche Verwaltung angesehen. In der politischen und gesellschaftlichen Debatte hat sich jedoch nicht erst in den letzten Jahren die Wahrnehmung verfestigt, dass sich ein Übermaß an Bürokratie entwickelt hat, das die Innovationskraft hemmt, Unternehmen belastet und die Effizienz staatlichen Handelns beeinträchtigt (Holz et al., 2023; Falck et al., 2024). Der Begriff „übermäßige Bürokratie“ ist dabei nicht eindeutig definiert und variiert je nach Perspektive und Kontext. Während Unternehmen häufig den wirtschaftlichen Mehraufwand kritisieren, fühlen sich Bürger*innen durch die Intransparenz und Komplexität behördlicher Verfahren belastet. Wie die Lebenslagenbefragungen des Statistischen Bundesamts (2025) zeigen, sind Bürger*innen ebenso wie Unternehmen trotz Maßnahmen zum Bürokratieabbau in weiten Bereichen mit behördlichen Dienstleistungen unzufrieden. Die öffentliche Verwaltung beklagt ihrerseits einengende Vorgaben, die sie in ihrer Aufgabenerfüllung behindern. Zugleich ist unstrittig, dass bestimmte bürokratische Anforderungen notwendig sind, um Rechtssicherheit und Gleichbehandlung zu gewährleisten. Diese Spannungsfelder erschweren eine eindeutige Abgrenzung zwischen notwendiger Bürokratie und vermeidbarem Verwaltungsaufwand.

Die grundlegende sozialwissenschaftliche Theorie der Bürokratie geht auf Max Weber zurück. Max Weber (1922, S. 124–130) definiert Bürokratie als eine Organisationsform, die durch Regelgebundenheit, Arbeitsteilung, Hierarchie und Fachwissen charakterisiert ist. Diese Merkmale sollen Effizienz, Berechenbarkeit und Gleichbehandlung sichern. Gleichwohl sieht schon Weber die Gefahr, dass Bürokratie sich verselbstständigt und zunehmend zu einer unflexiblen, unpersönlichen und ineffizienten Struktur verfestigt. Ursprünglich als Instrument zur Rationalisierung und Effizienzsteigerung gedacht, kann ein Übermaß an Bürokratie nach Weber unter bestimmten Umständen zu einer Belastung werden, indem sie Innovationskraft hemmt und die Entscheidungsfreiheit einschränkt (vgl. Derlien et al., 2011, S. 35–36, 202–205).

Das Übermaß an Bürokratie ist nach Werner Jann et al. (2007) ein Phänomen, das sowohl die regulatorische als auch die organisatorische Dimension umfasst. Übermäßige Bürokratie bedeutet zum einen „zu viel Staat“ gemessen an der Größe des öffentlichen Sektors und den damit verbundenen Ausgaben. Übermäßige Bürokratie tritt zweitens als übermäßige Regulierung auf, die sich in der Vielzahl und Komplexität staatlicher Vorschriften sowie deren administrativer Umsetzung zeigt. Übermäßige Bürokratie ist drittens ein organisatorisches Problem, das sich durch ineffiziente Abläufe, starre Hierarchien und mangelnde Koordination innerhalb und zwischen Verwaltungen manifestiert. Hierbei spielt auch das Verhalten der Behördenmitarbeitenden eine Rolle. Diese Untertrennung in eine Aufgaben-, Regulierungs- und Organisationsebene (Jann & Wegrich, 2008) verdeutlicht, dass Bürokratie nicht nur als Regelungsdichte oder Verwaltungsaufwand zu verstehen ist, sondern als Zusammenspiel von Verfassung, Rechtsetzung und Rechtsanwendung, Verwaltungshandeln und Verwaltungsorganisation.

Mit dem Begriff „übermäßige Bürokratie“ ist ein Handlungsauftrag verbunden, nämlich Aufwand zu vermeiden, der Komplexität und Rechtsunsicherheit erhöht, indem Vorschriften widersprüchlich oder schwer verständlich sind, Handlungsspielräume einschränkt, ohne erkennbaren Mehrwert für das Verwaltungshandeln oder die Gesellschaft zu schaffen, Effizi-

Die institutionelle Zerfaserung des Staates – kein Abgesang

Marian Döhler

Zusammenfassung: Der Beitrag analysiert die Beziehungen zwischen Staat und gesellschaftlichen Interessen als Ko-Evolution, die als wechselseitige Beeinflussung rekonstruiert wird. Wenn staatliche Aktivitäten auf regelungsbedürftige Probleme reagieren, wie sie typischerweise in neuen oder zunehmend ausdifferenzierten Politikfeldern entstehen, wird auch das Gefüge gesellschaftlicher und ökonomischer Interessen beeinflusst. Die institutionelle Zerfaserung lässt sich als Rückkopplungseffekt aus Versuchen des Staates erklären, die wachsende Zahl von Interessengruppen zwecks Konsensbildung in politische Entscheidungen einzubinden. Während die staatliche Fähigkeit zur Konzertierung organisierter Interessen durch die Fragmentierung etablierter Verbände abnimmt, begünstigt der Parteienwettbewerb um kleiner werdende Klientele den Aufstieg von NGOs zu Vetospielern im politischen Prozess. Die institutionelle Zerfaserung des Staates, die der expandierenden Interessenberücksichtigung geschuldet ist, lässt sich auf drei Dimensionen nachzeichnen: der wachsenden Zahl von Regierungsbeauftragten, den Bestrebungen, die Zivilgesellschaft im Dienste der Konsensfindung in die Politikberatung zu integrieren, sowie einer Segmentierung der Verwaltung. Da die Kosten dieser Zerfaserung nicht einkalkuliert werden, kann das zwar die staatliche Handlungsfähigkeit beeinträchtigen, ohne dass damit aber ein Niedergang des Staates verbunden ist.

Schlagwörter: Staat, organisierte Interessen, Ko-Evolution, staatliche Handlungsfähigkeit

The institutional fragmentation of the state – no farewell

Abstract: This paper analyzes the relationship between the state and societal interests as a co-evolutionary process characterized by mutual influence. When government activities respond to problems that typically arise in new or increasingly differentiated policy domains, the structure of social and economic interests is also affected. Institutional fragmentation is attributed to feedbacks from government efforts to involve the growing number of interest groups in political decision-making to build consensus. As a result of the fragmentation of the interest group landscape, the state's ability to coordinate organized interests is diminishing. Party competition for a declining voter base is driving non-governmental organizations (NGOs) to become veto-players in the political process. The institutional fragmentation of the state, which is due to the expansion of interest group aspirations, is analyzed along three dimensions: the growing number of government commissioners, efforts to integrate civil

1 Überarbeitete Fassung der Abschiedsvorlesung am 18.6.2025 an der Leibniz Universität Hannover. Merle Kirchner danke ich für die kritische Durchsicht einer ersten Fassung des Manuskripts und den beiden Herausgeberinnen für eine rasche interne Begutachtung.

society into policy advice to reach consensus, and a segmentation of administrative agencies. The costs resulting from institutional fragmentation are not taken into account. While this impairs governmental capacity, it does not mean the decline of the state.

Keywords: State, Interest Groups, Co-Evolution, State Capacity

1 Problemstellung

Die Beschäftigung mit dem modernen Staat verläuft wellenförmig: Befunde der Expansion der Staatstätigkeit (Evans, Rueschemeyer, & Skocpol, 1985, S. 92–95) werden gefolgt von Diskursen, die den Niedergang bzw. den Abschied vom Staat erkennen (näheres dazu bei Anter & Bleek, 2013), nur um wenig später ein „vorsehbares Comeback“ (Schimank, 2009) zu konstatieren. In der Regel sind es politische oder ökonomische Umbrüche bzw. Krisen, die diese Befunde antreiben und ihnen eine Richtung verleihen. So mündeten die Einführung des europäischen Binnenmarkts sowie die Globalisierung seit den 1990er Jahren in der Wahrnehmung, dass die Verlagerung staatlicher Kompetenzen auf die europäische bzw. internationale Ebene zu einem Bedeutungsverlust des Nationalstaats führe. Die internationale Finanzkrise 2008 wiederum rief eine Reihe von regulativen Eingriffen in den Finanzmarkt hervor und hat damit ebenso wie strittige Maßnahmen zur Bewältigung der Pandemie das Bild vom starken Staat bzw. gar einer „Coronakratie“ (Böick et al., 2021) gestützt. Dieser Diskursabfolge liegen weithin sichtbare Weichenstellungen zugrunde, wohingegen weniger spektakuläre Entwicklungen kaum Beachtung finden.

Hier ist insbesondere das Verhältnis von Staat und Gesellschaft zu nennen, das in zeitdiagnostischen Debatten über Spätkapitalismus, Zivilgesellschaft oder Governance (vgl. Lehmbruch, 2001, S. 235–237) häufig eine prominente Rolle einnimmt, gleichzeitig aber durch das Raster der beschriebenen Aufstiegs- und Niedergangsszenarien fällt. Das ist deshalb bemerkenswert, weil sich die unschärfer werdende Trennlinie zwischen Staat und Gesellschaft bzw. deren zunehmende Verflechtung als sozialwissenschaftliche Einsicht durchgesetzt hat, dabei aber eine eigentümliche Unbestimmtheit bei der Frage nach den Konsequenzen verbleibt. Daher steht nachfolgend die Frage im Mittelpunkt, welche institutionellen Effekte aus der interessegeleiteten Interaktion zwischen Staat und Gesellschaft resultieren und wie sich das daraus resultierende Phänomen der institutionellen Zerfaserung erklären lässt.

Eine erste Annäherung bietet der Begriff der Zerfaserung, der dem Sonderforschungsbereich „Staatlichkeit im Wandel“ (2003–2014) der Universität Bremen entlehnt ist. Damit sollte die Auflösung etablierter Zuständigkeiten und Prozesse beschrieben werden, ohne einen Niedergang des Staates zu behaupten (Nullmeier & Wolf, 2015, S. 439). Während sich dieses Forschungsprogramm auf die Ebene der *Staatstätigkeit* konzentrierte, soll nachfolgend die *institutionelle* Ebene im Vordergrund stehen. Gemeint sind damit im Regierungssystem sowie der Verwaltung verfestigte Strukturen und Zuständigkeiten, die aus dem Bestreben resultieren, gesellschaftliche Interessen zu integrieren, zu berücksichtigen oder auch zu kontrollieren.

Folgende Argumentationsschritte sollen das Phänomen der institutionellen Zerfaserung erhellen. Anschließend wird die Genese neuer bzw. die Ausdifferenzierung bestehender Politikfelder als treibende Kraft hinter der Ko-Evolution eingeführt. Der dritte Abschnitt rekapituliert die Abfolge staatlicher Aktivitäten, mit denen gesellschaftliche Organisationen