

„In Krisen zeigt sich, dass die Verwaltung eklatante Schwachstellen aufweist“

Stand: 11:39 Uhr | Lesedauer: 9 Minuten



Von **Katja Mitic**
Redakteurin



Senioren an der Anmeldung eines Impfzentrums: Wegen der Impfstoff-Knappheit sind derzeit weniger Impfzentren in Betrieb

Quelle: pa/dpa/Ole Spata

Schleppender Impfstart, überlastete Hotlines, ewiges Warten auf Finanzhilfen. Die deutsche Verwaltung gerät in der Pandemie an ihre Grenzen. Am fehlenden Geld liegt es aber nicht, sagt Bürokratie-Expertin Sabine Kuhlmann.

Unter Tränen erzählte Bianka Bergler in einem Wut-Video auf Instagram (<https://www.instagram.com/p/CKjLaf7I6Ia/>), wie sie in der Pandemie an Behörden scheiterte. Nur noch 20 Euro habe sie auf dem Konto, sagt die Friseurmeisterin aus Dortmund, deshalb könne sie weder Miete noch Löhne für ihre fünf Mitarbeiter zahlen. Dabei habe sie schon im Dezember diesen „unbürokratischen Antrag“ für Überbrückungshilfe eingereicht, mehr als 60 Seiten seien von ihrem Steuerberater ausgefüllt worden. Die Folge: Bergler bekommt kein Geld. Zu viel für die Unternehmerin. „Meine Zündschnur ist abgelaufen“, schimpft Bergler. „Wo ist dieser

Staat, wenn man ihn braucht?“ Mehr als zwei Millionen Mal wurde es bereits gesehen.

Bianka Bergler ist nur ein Beispiel für den Kampf mit Behörden, dem die Pandemie neuen Zündstoff gibt. Professorin Sabine Kuhlmann von der Universität Potsdam kennt solche Geschichten als stellvertretende Vorsitzende des Nationalen Normenkontrollrates der Bundesregierung Deutschland (NKR) (<https://www.normenkontrollrat.bund.de/nkr-de>) gut. Der Expertenrat soll dafür sorgen, dass die Verwaltung für die Bürger einfacher, unbürokratischer wird. Die Verwaltungswissenschaftlerin weiß, was gerade schief läuft in der deutschen Bürokratie.

WELT: Frau Kuhlmann, Sie als Expertin Ihres Faches, sind Sie zufrieden mit dem, wie es während der Pandemie in den Verwaltungen läuft?

Sabine Kuhlmann: (*lacht*) Nein, natürlich nicht. Das wäre wohl sehr vermessen, wenn ich das behaupten würde. Aber ich will ja mit etwas Positivem anfangen. Im internationalen Vergleich steht die deutsche Verwaltung gar nicht so schlecht da, wie viele vielleicht denken. Ich würde sagen, der deutschen Verwaltung ist generell eine recht hohe Funktionsfähigkeit zugutezuhalten. Also, zum Beispiel bei den Gesundheitsämtern, da sind wir lokal sehr gut aufgestellt, etwa wenn Ämter flexibel und ortsbezogen auf ein Ausbruchsgeschehen reagieren müssen. In anderen Ländern, wie in Frankreich oder Großbritannien, gibt es nicht so einen starken lokalen öffentlichen Gesundheitsdienst.

WELT: Bei so einer Einleitung folgt bestimmt das große Aber.

Kuhlmann: Natürlich, denn meine Kritikpunkte sind erheblich, und das liegt an der völlig verschlafenen Digitalisierung – die betrifft nicht nur die Gesundheitsämter. Es gibt Ämter, die sind während des Shutdowns überhaupt nicht handlungsfähig. Da fehlen einfach ganz wichtige Grundlagen von digitaler Leistungserbringung, die existieren überhaupt nicht. Und da steht Deutschland im Vergleich mit anderen Ländern wirklich sehr schlecht da.

WELT: Warum ist das so? Das Digitalisierungsthema gibt es doch nicht seit gestern.

Kuhlmann: Das stimmt. Aber es bedarf offensichtlich immer wieder einer Krise, damit Verwaltung aktiv wird. Das hat man sehr gut bei der Flüchtlingskrise erlebt. Da hieß es plötzlich, das Ausländerzentralregister muss modernisiert werden. Dann schläft das Thema aber wieder ein zwischendurch, man begnügt sich mit den Gegebenheiten, dann kommt die nächste Krise und damit der nächste Weckruf. Verwaltung braucht offensichtlich immer diese externen Impulse und den Druck.

WELT: Viele sehen das Problem eher im Föderalismus.

Kuhlmann: Wir haben durch den Föderalismus ein sehr komplexes System, das stimmt. Das sehen wir nicht nur im Pandemiemanagement, sondern auch in Fragen: Wie sind digitale Standards bundesweit möglich? Oder IT-Systeme miteinander kompatibel? Bei diesem Thema sind so viele unterschiedliche Akteure beteiligt. Nicht nur jedes Ministerium beim Bund hat bestimmte digitale Zuständigkeiten, sondern auch alle 16 Länder sind beteiligt, und dann hat auch noch jede Kommune ihr eigenes System. Unter solchen Voraussetzungen stößt die Digitalisierung natürlich auf erhebliche Hürden und institutionelle Grenzen, im Unterschied zu einem zentralistischen Land oder in kleineren Ländern, wo man das einfach schneller organisieren kann.

WELT: Aus der Verwaltung heißt es als Begründung allerdings immer, man habe keine Stellen und kein Geld. Es werde alles kaputtgespart.

Kuhlmann: Das kann man so nicht mehr stehen lassen. Inzwischen gibt es wirklich umfassende Budgets vonseiten des Bundes. Gerade jetzt zu Corona-Zeiten wurden da noch mal ordentliche Beträge mobilisiert. Und zwar nur für die Verwaltung. Das kann nicht mehr der Vorwand dafür sein, dass es nicht dort ankommt, wo es hinsoll. Ich höre aus den Kommunen eher, dass das Geld jetzt da ist, aber man gar nicht wisse, welche Bereiche denn zu priorisieren sind und wo genau das Geld eingesetzt werden soll. Es ist also gar nicht klar, was und wie genau digitalisiert werden soll. Das heißt im Umkehrschluss: Es fehlt an klaren Strategien, an einer Koordination zwischen den

Ebenen, und vor allem fehlt es meiner Meinung nach an dem gemeinsamen Kraftakt, das auch durchziehen zu wollen. Das ist aus meiner Sicht sogar einer der Hauptgründe.

WELT: Wer konkret zieht nicht mit?

Kuhlmann: Man kann das sicher nicht an einem einzigen Akteur festmachen, weil in unserem föderalen System eben sehr viele an den Entscheidungen beteiligt sind. Aber was wir sehen, ist, dass zum Beispiel die Bereitschaft, einmal entwickelte digitale Lösungen dann flächendeckend für die anderen Verwaltungen zu übernehmen – „Einer-für-alle-Prinzip“ – auch nicht unbedingt ausgeprägt ist. In der Corona-Krise konnte man sich recht schnell auf nationale Standards verständigen, zum Beispiel die sogenannte Inzidenzregel. Das sehe ich bei der Digitalisierung nicht. Hier scheint die Einigung zwischen Bund, Ländern und Kommunen und auch zwischen verschiedenen Ressorts viel schwieriger. Manchmal werden gute gesetzgeberische Absichten in Sachen Digitalisierung auch durch politisches Hickhack zwischen den Ressorts wieder verwässert, verzögert oder scheitern gänzlich.

WELT: Nehmen wir das Beispiel Homeoffice. Von Unternehmen wird es erwartet, die Behörden selbst tun sich damit sehr schwer.

Kuhlmann: In einem Unternehmen gibt es aber auch nur eine einzige Ansage. Da sagt der Chef dann: Okay, alle ins Homeoffice! Und dann passiert das auch so. In der Verwaltung gibt es viel mehr Akteure, und auch politische Aspekte kommen ins Spiel. Außerdem stellt sich die Frage: Wie homeofficefähig ist die Verwaltung überhaupt? Dabei geht es nicht nur darum, ob das technisch möglich ist, sondern generell darum, welche Leistungen für den Bürger aus der Distanz erledigt werden können. Nehmen wir das Beispiel Kfz-Anmeldung. Die Ämter haben während der Pandemie teilweise komplett dichtgemacht, weil es ihnen gar nicht möglich ist, diese Leistung digital anzubieten, denn eine Face-to-Face-Begegnung ist vielerorts noch immer notwendig. Abgesehen davon fehlen in vielen Leistungsbereichen noch die rechtlichen Voraussetzungen, Leistungen überhaupt digital erbringen zu dürfen, zum Beispiel beim Antrag für Eltern- oder Kindergeld. Es gibt zurzeit viele Pilotprojekte, aber auch

die rechtlichen Grundlagen müssen digitaltauglich gestaltet werden. Da ist also die Politik gefragt.

WELT: Fordern Sie also eine Art Superbehörde, die die Digitalisierung durchdrückt?

Kuhlmann: Nein, das halte ich nicht für sinnvoll, denn es ist eine sogenannte Querschnittsaufgabe, die also alle anderen Verwaltungsbereiche betrifft. Solche Behörden haben dann oft eher symbolischen Charakter und bewirken faktisch wenig. Zudem glaube ich nicht, dass man den genannten Problemen durch weiteren Bürokratieaufwuchs angemessen begegnen kann.

WELT: Viele Behörden wirkten total überfordert von der Krise. Gab es denn keinen Katastrophenplan?

Kuhlmann: Doch, Pandemiepläne existieren. Aber die sind oft nicht kompatibel. Manchmal widerspricht der Plan der einen Kreisverwaltung auch dem aus dem Nachbarkreis. Außerdem waren die Pläne oft veraltet und boten auch deshalb keine richtige Handlungsgrundlage. Aber so ist das nun mal mit Krisen, sie passieren unvorhergesehen. Was man machen kann, und davon gibt es zu wenig in der Verwaltung, ist diese Flexibilität und Agilität, auf Unvorhergesehenes angemessen reagieren zu können.

WELT: Bei Behörden wird schnell mit irgendwelchen Paragrafen oder Verordnungen argumentiert, wenn Flexibilität gefragt ist. Das klingt nach einem sehr starren Korsett.

Kuhlmann: Genau an diesem Korsett muss man arbeiten. Diese Agilität fehlt auch oftmals aufgrund von sachlich nicht unbedingt nötigen rechtlichen Einengungen, zum Beispiel bei der Haushalts- oder Personalwirtschaft. Konkretes Beispiel: Wie bekomme ich das hin, dass Mitarbeiter in verschiedenen Behörden eingesetzt werden können, nämlich gerade dort, wo sie gebraucht werden. Das passiert ja schon zwischen der Bundesagentur für Arbeit und dem BAMF, damit die diese Soforthilfe bearbeiten können. Das ist ein Beispiel für Agilität. Genau an diesen Stellschrauben muss man arbeiten, um mehr Handlungsspielraum in Notsituationen zu haben.

WELT: Kennen Sie den Fall Bianka Bergler, die Dortmunder Friseurladenbesitzerin, die in einem Video weinend davon berichtete, wieso sie keine Soforthilfe bekommen hat? Angeblich war der Antrag über 60 Seiten unvollständig.

Kuhlmann: Ja, das ist natürlich ein besonders drastisches Beispiel von rigidem Verwaltungshandeln und überkorrekter Rechtsanwendung. Manchmal fehlt es auch in der Verwaltung an einem gewissen Pragmatismus und der Bereitschaft, Handlungs- und Ermessensspielräume auch zu nutzen. Das ist auch eine Frage der Verwaltungskultur, die hier eine zusätzliche Hürde darstellt.

WELT: Was also konkret muss passieren?

Kuhlmann: Man darf so eine Reform nicht allein der Verwaltung überlassen, denn diese ist von Natur aus beharrungskräftig. Natürlich müssen die Verwaltungsbeschäftigten mitgenommen werden, aber es braucht auch Druck von außen, damit sich etwas bewegt. Rechtlich könnte man was machen, damit Verwaltungen mehr Spielräume haben. Man bräuchte aber sicherlich auch einen politischen Impuls, dass da jetzt was passieren muss. Verwaltungsreform sollte Chefsache werden, auch bundespolitisch. Im Normenkontrollrat haben wir der Bundesregierung eine „Initiative Moderne Verwaltung“ vorgeschlagen. Denn in Krisen hat sich wiederholt gezeigt, dass die Verwaltung immer ein wichtiger Schlüsselfaktor war, aber eben eklatante Schwachstellen aufwies.

WELT: Wenn nichts passiert, was hätte das für Folgen?

Kuhlmann: Also, ich bin wirklich ganz guter Dinge, ein Stück weit wird man doch wohl lernen.

WELT: Sie meinen, die Faxgeräte in den Gesundheitsämtern werden abgeschafft?

Kuhlmann: (*lacht*) Ja, zum Beispiel. Wäre ja mal eine Maßnahme. Oder es gibt ein einheitliches Meldesystem, dann wären wir schon mal einen Schritt weiter. Ich glaube, die Pandemie ist schon ein wichtiges Momentum für die Digitalisierung. Wenn Teile

wieder verschlafen werden, stehen wir wieder genauso da – oder noch schlimmer. Und Krisen werden kommen. Verwaltung ist immer ein wichtiger Pfeiler für ein Krisenmanagement und unvorhergesehene Situationen. Wenn die nicht richtig aufgestellt ist, kommen wir in immer schlimmeres Fahrwasser. Das ist eigentlich nicht zu verantworten. Auch nicht auf politischer Ebene. Ich weiß, dass Verwaltungsfragen für Politiker nicht sexy sind, damit gewinnt man keine Wahlkämpfe, aber das ist fatal. Deshalb muss es auf die Agenda.

WELT: Wenn die Behörden die Krise ernst nehmen, wie könnte eine Verwaltung dann im Idealfall aussehen?

Kuhlmann: Wir wären dem schon mal einen Schritt näher, wenn die ungefähr 600 Leistungen, die man digital erbringen könnte, wo der Bürger also nicht mehr zum Amt gehen muss, wenn er das nicht will, tatsächlich medienbruchfrei online funktionieren würden. Und wenn der Bürger, und das ist für mich der entscheidende Indikator, dann auch noch sagt: Ja, das ist für mich eine nutzerfreundliche Leistung, und damit bin ich zufrieden, dann wäre das schon mal ein Erfolg. Wenn die Verwaltung dann auch noch auf die nächste Krise flexibel, agil und effizient reagiert, und zwar mit ausreichend Kapazitäten, was aber nicht funktionieren wird, wenn man andauernd daran spart – dann könnte man schon fast von Idealfall sprechen.

Die WELT als ePaper: Die vollständige Ausgabe steht Ihnen bereits am Vorabend zur Verfügung – so sind Sie immer hochaktuell informiert. Weitere Informationen: <http://epaper.welt.de>

Der Kurz-Link dieses Artikels lautet: <https://www.welt.de/225638409>