



Universitätsverlag Potsdam

Artikel erschienen in:

Hartmut Bauer, Marek Szewzyk, Bożena Popowska, Wolfgang Abromeit (Hrsg.)

Verwaltungsmodernisierung: Digitalisierung und Partizipation

KWI Schriften ; 12

2020 – 152 S.

ISBN 978-3-86956-486-9

DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-45910>



Empfohlene Zitation:

Hartmut Bauer; Marek Szewzyk; Bożena Popowska; Wolfgang Abromeit: Editorial, In: Hartmut Bauer, Marek Szewzyk, Bożena Popowska, Wolfgang Abromeit (Hrsg.): Verwaltungsmodernisierung: Digitalisierung und Partizipation (KWI Schriften; 12), Potsdam, Universitätsverlag Potsdam, 2020, S. 7–14.

DOI <https://doi.org/10.25932/publishup-48522>

Soweit nicht anders gekennzeichnet ist dieses Werk unter einem Creative Commons Lizenzvertrag lizenziert: Namensnennung 4.0. Dies gilt nicht für zitierte Inhalte anderer Autoren: <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Editorial

Verwaltungsmodernisierung hat in Potsdam bekanntlich eine lange Tradition. Denn die Stadt war ein zentraler Schauplatz der Stein-Hardenbergschen Reformen. Seither hat sich die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung längst zu einer Daueraufgabe entwickelt. Dementsprechend ist die Verwaltungsmodernisierung auch ein Schlüsselthema der vor mehreren Jahren begründeten Kooperationsbeziehungen zwischen Verwaltungsrechtswissenschaftlern der Universität im. Adama Mickiewicza (Adam-Mickiewicz-Universität, UAM) in Poznań und der Universität Potsdam. Der deutsch-polnische Gedankenaustausch findet nicht zuletzt in Verwaltungskolloquien statt, die besonders brisante politische Themen fokussieren. Nachdem sich das letzte Kolloquium in Poznań 2017 mit der Publizierung öffentlicher Aufgaben¹ beschäftigt hatte, konzentrierte sich die Potsdamer Anschlussstadium im Dezember 2019 auf Digitalisierungsprozesse und Partizipation. Der vorliegende Tagungsband macht die Referate der Potsdamer Konferenz einer breiteren Öffentlichkeit zugänglich.

Digitalisierung ist einer der wichtigsten Faktoren unserer Zeit für Wachstum und Modernisierung. Die Fortschritte der Automatisierung kommen allerdings gerade nicht von selbst, sondern erfordern und bewirken tiefgreifende Änderungen auf allen Ebenen des gesellschaftlichen und privaten Lebens. Die Verwaltung steht dabei vor der dreifachen Herausforderung, einerseits den Schutzpflichten gegenüber den Bürgern, andererseits mühsam zu überwindenden Verwaltungstraditionen und drittens hohen Effizienzerwartungen gerecht werden zu müssen. Dabei schneidet Deutschland in internationalen Rankings deutlich unterdurchschnittlich ab. Deshalb lag es nahe, dem gebotenen internationalen Austausch auf dem Kolloquium eine Plattform zu geben. Trotz nationaler Besonderheiten wie etwa dem deutschen Föderalismus haben sich im grenzüberschreitenden Vergleich ähnlich gelagerte Kernprobleme herauskristallisiert: Wie verändert sich der Staat? Welche Kommunikations- und Organisationsformen sind geeignet, um eine zeitgemäße Verwaltung zu fördern und zu gewährleisten? Welche Anforderungen sind an technische Prozesse zu stellen, damit die Digitalisierung dem Menschen dient – und nicht umgekehrt? Solchen

1 Hartmut Bauer/Marek Szewczyk/Bożena Popowska/Michael Meier/Adrian Fuks (Hrsg.), Publizierung öffentlicher Aufgaben, 2018; Marek Szewczyk/Bożena Popowska/Hartmut Bauer/Lucyna Staniszweska/Piotr Lissoró (Hrsg.), Republika Zadań Publicznych, 2018.

Grundfragen gehen die in diesem Band versammelten Beiträge sowohl grundsätzlich als auch anhand konkreter Rechtsprobleme nach.

Partizipation steht neben der Digitalisierung allenfalls auf den ersten Blick etwas im Schatten, hat aber nicht zuletzt wegen der Aktivierung zivilgesellschaftlichen Engagements und der Einbindung von Bürgern in administrative Entscheidungsprozesse ebenfalls das Potential, die Legitimation und Qualität von Verwaltung entscheidend zu verbessern. Zumal in den letzten Jahren in diesem Bereich in Polen ein gewisses Umdenken eingesetzt hat. Dabei kam es zur Einführung verschiedener, auch aus der deutschen Verwaltungswirklichkeit bekannter Partizipationsmöglichkeiten. Die vom Kommunalwissenschaftlichen Institut bereits eingehender analysierten Partizipationsformen² zeigen, dass sich die demokratische Mitwirkung der Bürger nicht in Wahlen erschöpft, sondern auch jenseits von Großprojekten längst zu einem beherrschenden Thema der Zeit herangewachsen sind. Gerade auf der kommunalen Ebene werden traditionsreiche Partizipationsoptionen nicht nur intensiv genutzt, sondern zunehmend um neue Beteiligungsvarianten ergänzt und in innovativen Modellprojekten fortentwickelt. Die im unmittelbaren Rechtsvergleich offen gelegten Parallelen in den Grundstrukturen lieferten wertvolle Erkenntnisse, die bestätigen, dass die Antriebskräfte für ein Mehr an Partizipation neben dem Mitwirkungsbedürfnis der Bürger vor allem auch die Erschließung der Ressourcen privater Akteure für die Verwaltung sind.

Partizipation und Digitalisierung stehen jedoch nicht getrennt nebeneinander, sondern gehen als komplementäre Prozesse in vielen Bereichen wie etwa Online-Petitionen und anderen Beteiligungsoptionen auf elektronischen Plattformen ineinander über. Der vorliegende Band nimmt die beiden Trends mit ihren Überschneidungen auf. Er dokumentiert den wissenschaftlichen Austausch zwischen polnischen und deutschen Verwaltungsrechtswissenschaftlern auf einer Tagung, die am Nikolaustag 2019 in der Wissenschaftsetage der Universität Potsdam stattgefunden hat. Dazu haben auf der Konferenz von polnischer Seite sieben Verwaltungsrechtswissenschaftler aus Poznań und Zielona Góra vorgetragen und neun Teilnehmer Beiträge zu dem Tagungsband beigesteuert. Von deutscher Seite haben vier Verwaltungsrechtswissenschaftler aus Potsdam und Berlin vorgetragen, deren Beiträge ebenfalls in dem Band abgedruckt sind. Im Einzelnen:

2 Hartmut Bauer/Christiane Büchner/Lydia Hajasch (Hrsg.), Partizipation in der Bürgerkommune, 2017.

Dr. *Wolfgang Abromeit* ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Europäisches und Deutsches Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Sozialrecht und Öffentliches Wirtschaftsrecht an der Universität Potsdam. In seinem Beitrag geht er auf die Veränderungen durch die Digitalisierung in allen Bereichen des Gemeinwesens ein. Hierzu stellt er kursorisch die Veränderungen differenziert nach den klassischen Staatsgewalten, Exekutive, Judikative und Legislative sowie darüber hinausgehend auch bei partizipativen Mitwirkungselementen für Bürger vor. Grundsätzlich betrachtet *Abromeit* die unterschiedlichen Ebenen der digitalen Kommunikation mit dem Bürger einerseits und der Veränderungen auf der Ebene der Rechtssetzung und Entscheidungsfindung andererseits und arbeitet jeweils die aktuellen Entwicklungen und die bestehenden normativen Grundlagen heraus.

Prof. Dr. *Ewa Szewczyk* ist Wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Katedra Administracji (Lehrstuhl für Verwaltungswesen) an der Uniwersytet Zielonogórski, Filia w Sulechowie (Filiale der Universität Zielonogórski in Sulechów) und Rechtsanwältin. Sie konzentriert sich in Ihrem Beitrag auf die elektronische Kommunikation im polnischen Verwaltungsverfahren. Sie betont zunächst den Stand der Digitalisierung durch die elektronische Bereitstellung von Anträgen und Zustellungsmöglichkeiten. Im Vergleich zu Deutschland ist die elektronische Zustellung mit einem standardisierten elektronisch verifizierten Personalausweisen und E-Mail-Kommunikation in Polen bereits weitgehend eröffnet und verbreitet. Die Beschreibung der elektronischen Zustellungsvoraussetzungen von Schriftstücken von Behörden erfolgt detailliert anhand der Rechtsgrundlagen, die auf eine Gesetzesnovelle im Jahr 2017 zurückgehen.

Dipl.-Jur. *Adrian Fuks* war Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Europäisches und Deutsches Verfassungsrecht, Verwaltungsrecht, Sozialrecht und Öffentliches Wirtschaftsrecht von Univ.-Prof. Dr. Hartmut Bauer an der Universität Potsdam, Ass. iur. *Jan-Ole Alpha* Wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht, insbesondere Staats-, Verwaltungs- und Steuerrecht von Univ.-Prof. Dr. Markus Heintzen an der Freien Universität Berlin. Sie thematisieren Digitalisierungsprozesse im Steuerrecht. Das Steuerrecht zwingt die Steuerbürger zunehmend zur Abgabe ihrer Steuererklärungen in digitalisierter Form. Voraussetzung der elektronischen Übermittlung mit Hilfe des kostenlos bereit gestellten Steuererklärungsprogramms Elster-Formular ist der Abschluss einer Nutzungsvereinbarung zwischen

dem Steuerpflichtigen und dem Bayerischen Landesamt für Steuern. Hier setzt der Beitrag von *Fuks* und *Alpha* an. Er analysiert die millionenfache Nutzung der Steuersoftware und behandelt die Wirksamkeitsvoraussetzungen, die Rechtsnatur sowie die Rechtsgrundlagen der dazugehörigen Vereinbarungen, die ein Musterbeispiel für Massenverwaltung durch öffentlich-rechtlichen Vertrag sind.

Prof. Dr. *Marek Szewczyk* ist Inhaber der Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji (Lehrstuhl für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften) an der UAM. Seine Analyse gibt einen Überblick über verschiedene Möglichkeiten der bürgerschaftlichen Partizipation in der kommunalen Selbstverwaltung in Polen. Er stellt zunächst den Bezug zur deutschen Diskussion her und leitet darüber hinaus die Idee der bürgerschaftlichen Partizipation in Polen historisch aus Ansätzen der juristischen Literatur der 1940er Jahre ab. Zentrale Grundlage der Untersuchung ist jedoch die aktuelle Rechtslage. Der legislative Entstehungsprozess der derzeitigen Regelungen geht auf die 1990er Jahre zurück. 2019 wurden die Rechtsgrundlagen zuletzt modifiziert. Anders als in Deutschland hat Polen im Kommunalrecht eine einheitliche Regelung über die Form und den Umfang der bürgerschaftlichen Partizipation an der Ausübung der öffentlichen Gewalt getroffen. *Marek Szewczyk* arbeitet Verbindungslinien des deutschen und polnischen Kommunalrechts heraus, analysiert davon ausgehend die Bedeutung der Partizipation unter anderem in der Ausübung des Bürgerhaushalts, öffentlichen Abstimmungen und Sitzungsaufzeichnungen. Als Ergebnis hält er fest, dass durch die Gesetzesnormierung zwar eine landesweite Vereinheitlichung der Rechtslage stattgefunden hat. Dennoch bleibe der Gesetzgeber wegen der weitgehenden Unverbindlichkeit von Regelungen gefordert, eine konkrete Umsetzung zu gewährleisten.

Prof. Dr. *Magdalena Fedorowicz* ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Katedra Prawa Finansowego (Lehrstuhl für Finanzrecht der Fakultät für Recht und Verwaltung) an der UAM. Sie knüpft mit ihrem Beitrag an die Ausführungen von *Marek Szewczyk* an und arbeitet die Verbindungslinien von Bürgerpartizipation und der Finanzierung von öffentlichen Aufgaben am Beispiel des Bürgerhaushalts heraus. Anlass dazu gab die Gesetzesänderung in Polen von 2018, die den Gemeindebewohnern die Möglichkeit bietet, einen Teil des lokalen Bürgerhaushalts mittels Bürgerpartizipation festzulegen. Dafür zeigt der Beitrag zunächst die rechtlichen Grundlagen für die bürgerlichen Beteiligungs-

formen auf. Im Anschluss daran veranschaulicht *Fedorowicz* die rechtliche Bedeutung der Bürgerpartizipation des Bürgerhaushalts anhand des Beispiels der Stadt Poznań.

Dr. *Lucyna Staniszevska* ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji (Lehrstuhl für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften) an der UAM. Ihr Beitrag bietet ebenfalls eine detailliertere Auseinandersetzung mit einem von Prof. Dr. *Marek Szewczyk* bereits vorgestellten Instrument. Sie nimmt die bürgerliche Beschlussinitiative als Ausgangspunkt, um die Verwaltungsmodernisierung in Polen zu veranschaulichen. Die bürgerliche Beschlussinitiative eröffnet den Einwohnern einer Gebietskörperschaft mit einem Initiativrecht die Möglichkeit, Beschlüsse zu Selbstverwaltungsangelegenheiten einzuleiten. In der Darstellung geht *Lucyna Staniszevska* zunächst auf die historischen Entwicklungen Polens seit 1990 ein, um die Bürgerpartizipation im Öffentlichen Recht mit dem neuen Demokratieverständnis zu erklären. Die bürgerliche Beschlussinitiative zeige die Festigung des Demokratieverständnisses in der polnischen Verwaltung. Dabei bewertet die Autorin die tatsächliche Umsetzung allerdings als unzureichend, stellt aber aufgrund einer Gesetzesinitiative von 2018 eine positive Prognose auf. Außerdem beschreibt sie die formellen Anforderungen der bürgerlichen Beschlussinitiative und erörtert die dazu ergangene Rechtsprechung.

Prof. Dr. *Sławomir Pawłowski* ist Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji (Lehrstuhl für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften) an der UAM. In seinem Beitrag behandelt er die Mitwirkungsmöglichkeiten der Bewohner durch die seit 2015 novellierte Partizipation in der Raumplanung. Dabei stellt er einleitend theoretische Hintergründe von „Partizipation“ vor und stellt Bezüge zu public governance Ansätzen her. Für die Raumplanung spezifisch unterscheidet er anhand der normativen Voraussetzungen zwischen obligatorischen und fakultativen Partizipationsmöglichkeiten. Danach bewertet *Sławomir Pawłowski* die herrschenden Auffassungen zur Partizipation in der Raumplanung. Er geht auf den Vorwurf der Ineffizienz ein, die durch die zahlreichen Diskussionen und das damit einhergehende Konfliktpotential verursacht und durch unpräzise Normen noch verstärkt wird. Abschließend betont er in seiner Analyse, dass die bürgerliche Partizipation im Bereich der Raumplanung noch immer unterschätzt wird, aber in der Sache für

mehr Vertrauen und Demokratieverständnis sorgt oder wenigstens sorgen kann.

Dr. *Maciej Kruś* ist Wissenschaftlicher Assistent an der UAM und Rechtsanwalt. Sein Beitrag schließt an die Partizipationsformen an und stellt die Methode des „Charette-Workshops“ im Verfahren der polnischen Raumplanung vor. Diese Workshops sind Plattformen, die als Konfrontationsfeld dienen und auf denen verschiedene Interessengruppen bei Bauvorhaben zusammenarbeiten, um Konzepte beispielsweise für Flächennutzungspläne durch Expertenbefragungen aus verschiedenen Bereichen wie Architekten, Beamten und Einwohner zu entwickeln. *Maciej Kruś* erklärt zunächst die Entwicklung des Konzepts, stellt anschließend das Verfahren des Workshops vor und präsentiert schließlich exemplarisch bereits erfolgreiche in Polen durchgeführte „Charette-Workshops“. Dabei unterstreicht der Autor stets die Bedeutung der öffentlichen, konstruktiven Diskussion bei öffentlicher Raumplanung.

Ass. iur. *Michael Meier* war Wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität Potsdam. Sein Beitrag schlägt die Brücke nach Deutschland, beschäftigt sich mit Online-Petitionen und liegt damit auf einer der Schnittstellen zwischen Digitalisierung und Partizipation. Unter dem Stichwort der Online- bzw. E-Petitionen werden in jüngerer Zeit zwei unterschiedliche Phänomene diskutiert: Zum einen gehen immer mehr staatliche Stellen dazu über, Eingaben auf elektronischem Wege entgegenzunehmen, zum anderen haben in den vergangenen Jahren private Plattformen an Zuspruch gewonnen, auf denen Bürger ihre Anliegen öffentlichkeitswirksam verbreiten und um Unterstützung werben können. *Michael Meier* systematisiert zunächst die Debatte und ordnet die an den Staat gerichteten Eingaben als echte Online-Petitionen und die Beiträge auf privaten Plattformen als unechte Online-Petitionen ein. Nach einem Blick auf verfassungsrechtliche Aspekte der Digitalisierung des Petitionswesens befasst er sich mit Digitalpetitionen an den Deutschen Bundestag als wichtigstem Referenzgebiet für echte Online-Petitionen. Rechtliche Herausforderungen, die auch über den Bereich der E-Petitionen hinausweisen, identifiziert und behandelt der Autor vor allem im Zusammenhang mit dem Instrument der öffentlichen Petition, bei dem Online-Petitionen digital veröffentlicht, diskutiert und mitgezeichnet werden können. Abschließend wendet sich *Meier* den unechten Online-Petitionen zu, beleuchtet ihre rechtliche Ein-

ordnung und entwickelt Zukunftsperspektiven für ihr Verhältnis zum staatlichen Petitionswesen.

Prof. Dr. *Bożena Popowska* ist Inhaberin der Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego (Lehrstuhl für Öffentliches Wirtschaftsrecht) an der UAM. Dr. *Paweł Sancewicz* ist Gastwissenschaftler am Kommunalwissenschaftlichen Institut (KWI) der Universität Potsdam und ehemaliger Mitarbeiter der Katedra Publicznego Prawa Gospodarczego (Lehrstuhl für Öffentliches Wirtschaftsrecht) an an der Uniwersytet im. Adama Mickiewicza (Adam-Mickiewicz-Universität) Poznan. Die beiden Autoren legen Ihrem Beitrag einen sehr weiten Partizipationsbegriff zu Grunde und arbeiten das Verhältnis zwischen Staat und Unternehmer bei der Durchführung staatlicher Innovationspolitik heraus. Innovation ist im polnischen Verwaltungsrecht eine öffentliche Aufgabe. Die Autoren betrachten im Bereich des öffentlichen Wirtschafts- und Steuerrechts die Vorteile und Anforderungen, die für Unternehmen damit einhergehen, als Forschungs- und Entwicklungszentren anerkannt zu werden. Die gesetzlichen Regelungen werden auf nationale Gesetzesnovellen von 2008 und 2016 sowie deren Grundlagen im AEUV zurückgeführt. Inhaltliche Anforderungen des dafür notwendigen Antrags werden mit Verbindungen zum Steuerrecht dargestellt. Abschließend bewerten sie die Bedeutung dieser Werkzeuge der Innovationspolitik für die Wirtschaft und Zukunft Polens.

Prof. Dr. *Krzysztof Ziemiński* und Dr. *Maria Jędrzejczak* sind Wissenschaftliche Mitarbeiter an der Katedra Prawa Administracyjnego i Nauki o Administracji (Lehrstuhl für Verwaltungsrecht und Verwaltungswissenschaften) an der AMU. Die Autoren nehmen in ihrem Beitrag die Partizipationsmöglichkeiten bei administrativer untergesetzlicher Rechtssetzung in den Blick. Dazu stellen sie zunächst die aktuelle polnische Rechtswirklichkeit und ihre Grundlage im unionalen (Primär-)Recht vor. Als Vergleichsstandard dienen die Vorschläge des ReNEUAL-ME (Research Network on EU Administrative Law-Musterentwurf) zur Regulierung administrativer Rechtssetzung. Anschließend setzen *Ziemiński* und *Jędrzejczak* die unterschiedlichen Vorgaben zueinander ins Verhältnis. Dabei kommt der Beitrag zu dem Ergebnis, dass die Defizite der polnischen Rechtssetzung bei einer Anpassung an die im ReNEUAL-ME aufgezeigten Standards weitgehend behoben werden könnten.

Die Herausgeber danken Dr. *Christiane Büchner*, *Julia Swierkot*, *Kira Müller* und *Daria Pfeifer* für zupackende Unterstützung bei der Vorbereitung dieses Konferenzbandes.

Potsdam und Poznań im Juli 2020

Hartmut Bauer, Marek Szewzyk, Bożena Popowska, Wolfgang Abromeit