



öffentlich ausgeschrieben.²⁵⁷ An die zwanzig Bewerbungen gingen ein. Neben Schmidt kam mindestens ein weiterer Beamter, der nach seiner Entnazifizierung zunächst aus dem Öffentlichen Dienst entfernt worden war, in das Auswahlverfahren. Am Ende fällte der Schulausschuss seine Entscheidung zugunsten von Schmidts Konkurrenten, ohne dass weiter diskutiert wurde, warum beide 1945 überhaupt aus ihren Posten entlassen worden waren.²⁵⁸ Wenige Monate später machte eine „veränderte Sachlage“ eine neuerliche Beratung notwendig. Mehrere Ausschussmitglieder vertraten die Auffassung, dass der ausgewählte Bewerber „auf Grund der nunmehr bekanntgewordenen Umstände nicht als geeignet für die Einstellung als hauptamtlicher Fachlehrer angesehen werden kann.“ Ein gegen die Einstellung votierender Oberkreisdirektor betonte, „daß der Schulausschuss nicht über die verschiedenen in der Vergangenheit liegenden Vorkommnisse, die den Bewerber betreffen, eine Entscheidung zu treffen habe,“ daß aber kritisch gefragt werden müsse, ob dieser „nach den ganzen Umständen in jeder Hinsicht die notwendige Qualifikation für diese Tätigkeit besitzt, um ihn unbedenklich einstellen zu können. Diese Frage müsse verneint werden.“²⁵⁹ Die Situation wurde mit der Bestellung des ehrenamtlichen Schulvorstehers Staats zum hauptamtlichen Fachlehrer gelöst.²⁶⁰

In Oldenburg wurden bei der Neubesetzung der leitenden Positionen „in der Vergangenheit liegende Vorkommnisse“ ebenso wie in Braunschweig ausgeblendet. Erster Nachkriegs-Studienleiter war Dr. Walter Thom, NSDAP-Mitglied seit 1935 und im Entnazifizierungsverfahren als „entlastet“ kategorisiert.²⁶¹ Nachdem er zum 1. Januar 1949 Bürgermeister der hessischen Stadt Eschwege wurde,²⁶² folgte ihm an der Verwaltungsschule Walter Schmidt.²⁶³ Wie Thom war auch er „Pg.“ und durchlief das Entnazifizierungsverfahren als „entlastet“.²⁶⁴ Mit seiner 1942 erfolgten Ernennung zum NSDAP-Kreisamtsleiter im deutsch besetzten Litzmannstadt²⁶⁵ würde er heute als

belastet gelten, denn Kreisamtsleiter spielten als Scharnier zwischen der Gauverwaltung und den Ortsgruppen eine wichtige Rolle bei der Durchsetzung der nationalsozialistischen Ideologie. Auch unter den nebenamtlichen Dozenten – und dies dürfte auch für die beiden anderen Schulstandorte gelten – finden sich Männer, die sich noch kurze Zeit vorher für eine undemokratische und rassistische Partei engagiert hatten, beispielsweise der frühere Studienleiter Kropp.²⁶⁶

Um eine ganze Personengruppe ging es bei der Integration der sogenannten 131er in die Verwaltungen. Artikel 131 des Grundgesetzes verpflichtete den Gesetzgeber, die Rechtsverhältnisse jener Beamten zu regeln, die infolge der Kapitulation des NS-Regimes am 8. Mai 1945 durch Auflösung ihrer früheren Dienststellen, beispielsweise in der Wehrmacht oder in Besatzungsverwaltungen, oder aufgrund ihrer Entnazifizierungsverfahren aus dem öffentlichen Dienst ausgeschieden waren.²⁶⁷ 1951 verpflichtete das „Gesetz zur Regelung der Rechtsverhältnisse der unter Artikel 131 des Grundgesetzes fallenden Personen“ den Öffentlichen Dienst, mindestens 20 Prozent seiner Planstellen mit solchen Beamten zu besetzen, die zwischen 1933 und 1945 verbeamtet worden waren oder aufgrund von Entnazifizierungsmaßnahmen gar nicht mehr oder nicht mehr ihrer früheren Stellung und Gehaltsstufe gemäß beschäftigt wurden. Damit kehrte die von Bundeskanzler Adenauer als „unbrauchbar charakterisierte mittlere Generation“²⁶⁸ wieder in die Amtsstuben zurück. Lakonisch rechtfertigte der Kanzler: „Man schüttet kein dreckiges Wasser aus, wenn man kein reines hat!“²⁶⁹ Tatsächlich war absehbar, dass in den nächsten Jahren etliche Verwaltungsangehörige in den Ruhestand gehen würden und ersetzt werden müssten. Allein der Verwaltungsbezirk Braunschweig bezifferte seinen Bedarf für die Jahre 1950 bis 1965 auf etwa 2.000 neue Mitarbeiter*innen.²⁷⁰ Allerdings scheinen die „131er“ die Personalsituation nicht entscheidend verbessert zu haben, wie die Mitgliederversammlung des braunschweigischen Schulvereins 1953 feststellte: „Die Annahme, daß der Umfang der Arbeit der Gemeindeverwaltungsschule durch die Auswirkung des Bundesgesetzes zu Art. 131 GG wesentlich vermindert würde, hat sich bisher nicht bestätigt. Nach wie vor ist

²⁵⁷ Ebd., Niederschrift über die 10. Sitzung vom 04.07.1955.

²⁵⁸ Ebd., Niederschrift über die 11. Sitzung vom 20.09.1955.

²⁵⁹ Ebd., Niederschrift über die 12. Sitzung vom 22.12.1955.

²⁶⁰ Ebd., Einladung zur 13. Sitzung am 09.03.1956.

²⁶¹ Niedersächsisches Landesarchiv, Abteilung Oldenburg (NLA OL), Rep 980, Best. 351, Nr. 55502.

²⁶² Haupt/Steyer/Weißhaar (1989), S. 132 ff.

²⁶³ Ebd., S. 137, S. 205 f.

²⁶⁴ NLA OL, Rep 980, Best. 351, Nr. 1217.

²⁶⁵ Klausch (2009), S. 22. – Zur Biografie von Walter Schmidt siehe den Beitrag von Philipp Legrand und Henrik Wallat in diesem Band.

²⁶⁶ Haupt/Steyer/Weißhaar (1989), S. 135.

²⁶⁷ https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_131.html (letzter Abruf: 05.01.2026).

²⁶⁸ Frei (2025), S. 151.

²⁶⁹ Küsters, Hanns Jürgen (Bearb.): Konrad Adenauer, Teegespräche 1950–1954, Berlin 1984, S. 245, zitiert nach Frei (2025), ebd.

²⁷⁰ NSI BS, Ordner „Mitgliederversammlung 1. (12. Dezember 1951) bis 16. (22. Februar 1966)“, 1. Mitgliederversammlung, N. N., Aktenvermerk, o. D.

der Bedarf der Beschäftigungsbehörden an ausgebildeten Nachwuchskräften groß [...].“²⁷¹ Für die „Unterbringungs- teilnehmer nach dem Bundesgesetz zu Art. 131 GG ohne kommunale Verwaltungsprüfung“ bot die Braunschweiger Schule einen nebendienstlichen Ergänzungslehrgang an. Sie sollten an einem Tag pro Woche in insgesamt 200 Unterrichtsstunden,²⁷² die sich auf alle Themenfelder der Ausbildung von der Staats- und allgemeinen Verwaltungskunde über das Gemeindeverfassungsrecht, das Finanzwesen und das Sozialwesen bis zur Organisations- und Geschäftskunde erstreckten,²⁷³ für die Arbeit in der jetzt demokratischen Verwaltung befähigt werden. Der Lehrgang schloss ohne Prüfung; erteilt wurde lediglich eine Teilnahmebescheinigung.²⁷⁴ Die Schule in Oldenburg vergab Lehraufträge „an geeignete Beamte, die unter die Gesetzgebung nach Art. 131 GG fallen“.²⁷⁵

Fazit

In den hier untersuchten Jahrzehnten erwiesen sich die Strukturen der drei NSI-Vorläufereinrichtungen ungeachtet der politischen Systemwechsel generell als robust. Selbst die nationalsozialistische Gleichschaltung und ideologische Überformung veränderte den organisatorischen Rahmen der Schulen nicht grundsätzlich. Beides beeinflusste aber gravierend den inneren Schulbetrieb, wie sich anhand der Quellen detailliert darstellen lässt. Leider erlauben es die Überlieferungen nicht, in gleicher Ausführlichkeit die Re-Demokratisierung der Wiederaufbaujahre nachzuzeichnen.

²⁷¹ Ebd., 3. Mitgliederversammlung, Schulbericht für das Geschäftsjahr 1952/53, 27.02.1953.

²⁷² NLA WO, 91 N, Nr. 426, Gemeindeverwaltungsschule Braunschweig an die Mitglieder des Schulvereins, 03.07.1953 (Hervorhebung im Original).

²⁷³ Ebd., Vorläufiger Stoffverteilungsplan für den Ergänzungslehrgang für Unterbringungs- teilnehmer nach Art. 131 GG ohne kommunale Verwaltungsprüfung, o. D. [Juli 1953].

²⁷⁴ Ebd., Gemeindeverwaltungsschule Braunschweig an die Mitglieder des Schulvereins, 03.07.1953.

²⁷⁵ NLA OL, Best. 136, Nr. 20452, Jahresbericht des Vereins für die Oldenburgische Verwaltungsschule für das Geschäftsjahr 1950/51.

Literatur

- Boetticher, Annette von/Fesche, Klaus/Kohlstedt, Rolf/Schröder, Christiane (2004): Niedersachsen zwischen Kriegsende und Landesgründung. Befreiung, Neubeginn und Demokratisierung in den Ländern Braunschweig, Hannover, Oldenburg und Schaumburg-Lippe. Hannover.
- Bösch, Frank/Wirsching, Andreas (2015): Abschlussbericht der Vorstudie zum Thema „Die Nachkriegsgeschichte des Bundesministeriums des Innern (BMI) und des Ministeriums des Innern der DDR (Mdl) hinsichtlich möglicher personeller und sachlicher Kontinuitäten zur Zeit des Nationalsozialismus“. München/Potsdam.
- Böttcher, Dirk/Mlynik, Klaus/Röhrbein, Waldemar R./Thielen, Hugo (2002): Hannoversches Biographisches Lexikon. Hannover.
- Fischer, Thomas (2003): Vorwort. In: Frei, Norberg (Hg.): Hitlers Eliten nach 1945. München, S. 7–12.
- Fleiter, Rüdiger (2006): Stadtverwaltung im Dritten Reich. Verfolgungspolitik auf kommunaler Ebene am Beispiel Hannovers. Hannover.
- Frei, Norbert (2025): Konrad Adenauer. Kanzler nach der Katastrophe. Biographie. München.
- Gotto, Bernhard (2006): Nationalsozialistische Kommunalpolitik. Administrative Normalität und Systemstabilisierung durch die Augsburger Stadtverwaltung 1933–1945. München.
- Gruner, Wolf (2011): Die Kommunen im Nationalsozialismus. Innenpolitische Akteure und ihre wirkungsmächtige Vernetzung. In: Reichardt, Sven/Seibel, Wolfgang (Hg.): Der prekäre Staat. Herrschen und Verwalten im Nationalsozialismus. Frankfurt am Main/New York, S. 167–211.
- Haupt, Peter/Steyer, Armin/Weißhaar, Erwin (1989): Verwaltungsausbildung in Oldenburg. 50 Jahre Studieninstitut Oldenburg. Oldenburg.
- Hauptmeyer, Carl-Hans (2004): Niedersachsen. Landesgeschichte und historische Regionalentwicklung im Überblick. Oldenburg.



Die Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials wird in Abbildung 1 dargestellt.

Das statistische Bundesamt rechnet in drei Varianten. Diese unterscheiden sich in der Geburtenhäufigkeit („G“, hier „G2“ = Anstieg auf das moderate Niveau), in der Lebenserwartung („L“, hier „L2“ = Geringer Anstieg) und in dem Wanderungssaldo („W“, hier „W1“, „W2“ und „W3“ mit geringem, moderatem und hohem Anstieg).⁴

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials in Deutschland. Im Jahr 2021 betrug die Anzahl der Erwerbspersonen in Deutschland 51,4 Millionen Menschen. In den drei Jahren zuvor (2018 bis 2020) ging die Anzahl der Personen im erwerbsfähigen Alter um 370.000 zurück. Die Jahre zuvor, ab 2012, war ein kontinuierlicher Anstieg zu verzeichnen. Durch die hohe Zuwanderung aus der Ukraine fand ab 2022 ein erneuter Anstieg statt.⁵ Weiterhin kann der Abbildung entnommen werden, dass das Erwerbspersonenpotential in allen drei Varianten sinkt. Dieser Rückgang fällt, je nach Variante, sehr unterschiedlich aus. Es ist zu erkennen, dass die Zahl der

⁴ Vgl. Statistisches Bundesamt, (2022), [Pressekonferenz], www.destatis.de.
⁵ Vgl. Statistisches Bundesamt, (2024), [Erwerbspersonenalter], www.destatis.de.

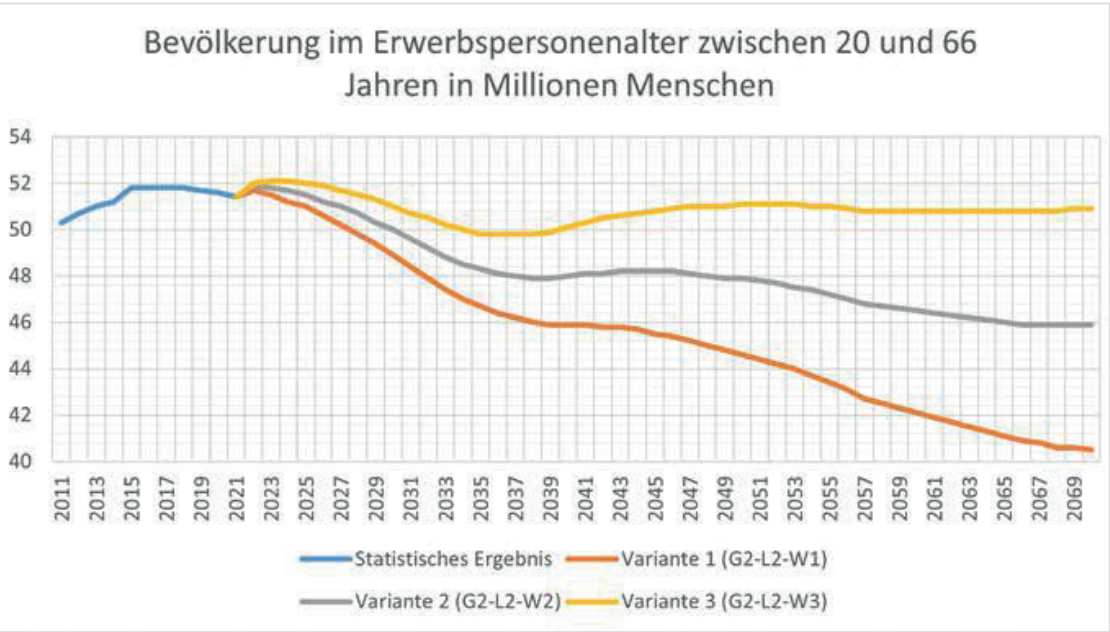


Abbildung 1: Bevölkerung im Erwerbspersonenalter zwischen 20 und 66 Jahren in Millionen Menschen, (2024), [Erwerbspersonenalter], eigene Darstellung, in Anlehnung an: Statistisches Bundesamt, 15. Koordinierte Bevölkerungsvorausberechnung, www.destatis.de.

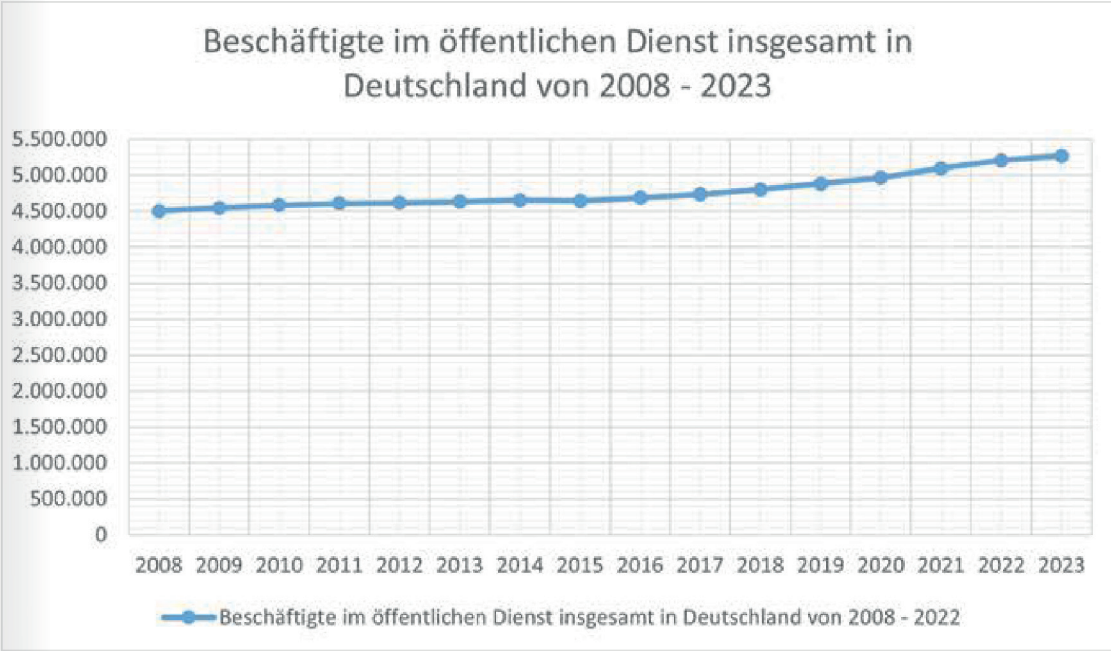


Abbildung 2: Entwicklung des Personalbestandes im öffentlichen Dienst insgesamt; eigene Darstellung; In Anlehnung an dbb beamtenbund und Tarifunion, Monitor öffentlicher Dienst, 2010 bis 2025.

Der öffentliche Dienst in Deutschland

Der öffentliche Dienst ist mit 5.270.000 Beschäftigten⁶ (Stand. 30.06.2023) der größte Arbeitgeber in Deutschland. Darunter fallen die Beamten inklusive Richter und Soldaten sowie die Tarifbeschäftigten des Bundes, der Länder, der Kommunen sowie der Sozialversicherung. Wie sich die Zahl der Beschäftigten entwickelt hat, kann der Abbildung 2 entnommen werden.

Der Abbildung 2 ist zu entnehmen, dass es, bis auf das Jahr 2015, zwischen dem Jahr 2008 und dem Jahr 2023 zu einer stetigen Zunahme der Beschäftigten im öffentlichen Dienst gekommen ist. Waren im Jahr 2008 4.505.076 Personen beschäftigt, steigerte sich die Anzahl im Jahr 2023 auf 5.270.000 Personen. Dies ergibt eine Zunahme um 764.924 Personen oder 16,98 %.

Vor dem Jahr 2008 sank die Zahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst seit der Wiedervereinigung kontinuierlich. So waren im Jahr 1991 ca. 6.738.000 Menschen im öffentlichen Dienst beschäftigt, im Jahr 1995 waren es

ca. 5.371.000 und im Jahr 2000 ungefähr 4.909.000.⁷ Gründe für das Sinken der Beschäftigtenzahlen nach der Wiedervereinigung Deutschlands waren die Umstrukturierung der Bahn und der Post in die privatrechtliche Form der Aktiengesellschaft, die Reduzierung der Truppenstärke der Bundeswehr, das Outsourcing von Aufgaben an externe Anbieter sowie eine allgemeine Reduzierung von Personal in den neuen Bundesländern.⁸

Wird die gesamtstaatliche Ebene verlassen und die kommunale Ebene analysiert, kann dies anhand der folgenden Abbildung 3 geschehen.

Wie in Abbildung 2 dargestellt, nahm die Anzahl der Beschäftigten im öffentlichen Dienst allgemein zwischen den Jahren 2008 und 2022 fast stetig zu. In Abbildung 3 wird aufgezeigt, dass dies auch auf die Beschäftigten im öffentlichen Dienst auf kommunaler Ebene zutrifft. Die Zahl der Beschäftigten ist von 1.276.517 im Jahr 2008

⁷ Vgl. Statistisches Bundesamt (2023), [Personal], www.destatis.de und Institut Arbeit und Organisation (2024), [Personal], www.sozialpolitik-aktuell.de. Hinweis: Aufgrund einer Veränderung des Darstellungskonzeptes lassen sich Daten vor und nach dem Jahr 200 nur begrenzt vergleichen.

⁸ Vgl. Institut Arbeit und Organisation (2024), [Personal], www.sozialpolitik-aktuell.de.

⁶ Vgl. dbb beamtenbund und tarifunion (2024), [dbb 2024], S. 10.



terialistisch, Pflicht/Akzeptanz).²³ Aktueller Konsens ist die Feststellung eines Wertewandels in Hinsicht einer Werteveränderung. Da sich die Konzepte gut für eine Darstellung grundlegender Einstellungen, Motive und Werthaltungen eignen, die über eine grobe Charakterisierung anhand von Generationenmodellen oder Typologien hinausgehen, bilden sie die theoretische Grundlage der Studie von Groß (2025).

Unter Rückgriff auf die dargestellten Konzepte wurde ein allgemeiner Überblick über grundlegende Werteorientierungen und die soziale Lage der Studierenden des Öffentlichen Dienstes erarbeitet. Hierzu wurden an sieben Hochschulen, hauptsächlich mit verwaltungswissenschaftlichem Schwerpunkt, mit Standorten in sieben Bundesländern, standardisierte Befragungen durchgeführt. Der dabei genutzte Fragebogen ist in vier inhaltliche Blöcke unterteilt. Zuerst werden über ein Set von 60 Aussagen die Grundorientierungen abgefragt, bevor im zweiten Fragenkomplex mögliche Gründe für die Aufnahme des Studiums, Präferenzen für die Gestaltung des Studiums sowie die Karriereplanung die Schwerpunkte bilden. Ergänzend zu diesen Kernthemen werden demografische Angaben sowie Informationen zu den Eltern, zur politischen Ausrichtung, Freizeitgestaltung und Weiterem erhoben.

Das Projekt wurde erstmals im Juli 2015 an der Kommunalen Hochschule für Verwaltung in Niedersachsen (HSVN) in den Bachelorstudiengängen ‚Allgemeine Verwaltung und ‚Verwaltungsbetriebswirtschaft durchgeführt. Es folgte eine Befragung im Masterstudiengang ‚Kommunales Verwaltungsmanagement der HSVN, sowie weitere Befragungen an der Hochschule Magdeburg (Master ‚Management im Gesundheitswesen), der Fachhochschule für Verwaltung und Dienstleistung (Bachelor ‚Allgemeine Verwaltung und ‚Public Administration), der Fachhochschule für Rechtspflege Nordrhein-Westfalen (Bachelor ‚Rechtspflege und ‚Strafvollzug), der Hochschule für den öffentlichen Dienst in Bayern (Bachelor ‚Allgemeine Innere Verwaltung), der Fachhochschule der Polizei des Landes Brandenburg (Bachelor ‚Polizeivollzugsdienst), und an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung (Dualer Diplomstudiengang ‚Auswärtige Angelegenheiten) am Standort Berlin. Die letzte Befragung fand im Februar 2021 statt.

2. Ziele, Hypothesen und Methodik der Studien

Die Studie wurde von Groß (2025) mit dem Ziel entwickelt, soziale Milieus an Hochschulen/Studiengängen zu rekonstruieren. Ausgehend von anderen Studien mit Jugendlichen und jungen Erwachsenen wurde die generelle Annahme formuliert, dass Studierende der Verwaltungsstudiengänge aufgrund ähnlicher Lebenswelten vergleichbare Ausprägungen hinsichtlich ihrer Lebensstile, Werte und Einstellungen aufweisen. Gleichzeitig ist in der Gesellschaft ein genereller Trend zu Individualisierung und Ausdifferenzierung auch von einzelnen Milieus festzustellen. Insoweit stellt sich die Frage, wie ähnlich oder unähnlich einander Studierende der Verwaltungswissenschaften in Bezug auf ihre Motive, Einstellungen und Werthaltungen tatsächlich sind. Darüber hinaus sollen entsprechende Erkenntnisse genutzt werden, um Implikationen für die Praxis zu gewinnen.

Damit der Öffentliche Dienst als Arbeitgeber für junge Menschen attraktiv ist, ist es notwendig, die Motive und Werthaltungen dieser Zielgruppe kennenzulernen, um ein passgenaueres Marketing für Studiengänge und Karriereperspektiven zu ermöglichen. Dabei geht es nicht zuletzt darum, herkömmliche Vorstellungen und verbreitete Stereotype kritisch zu überprüfen. Für die zukünftige Entwicklung der jungen Fachkräfte kann es auch von Bedeutung sein, ob sie gewisse Eigenschaften zur Übernahme von personeller Verantwortung mitbringen. Mögliche Fragen in diesem Bereich können sich deshalb auf die Durchsetzungsfähigkeit und Karriereplanung beziehen.

Für die Gestaltung der Lehre an den Hochschulen und die zukünftige personelle Zusammensetzung der öffentlichen Verwaltung kann vor allem von Interesse sein, warum sich junge Menschen für ein Studium entscheiden, welche Aspekte des Studiums sie besonders schätzen und wie ihre Planungen bezüglich der eigenen Karriere und beruflichen Zukunft aussehen.²⁴

Auch demografische Aspekte sowie politische und persönliche Ansichten sind durchaus von Interesse, um ein genaues und differenziertes Bild der Studierendenschaft zu gewinnen. Zum einen zielt eine beispielhafte, übergeordnete Frage darauf ab, wie sichergestellt werden kann, dass die Gesellschaft in der Zusammensetzung der Studierendenschaft und der Verwaltung angemessen abgebildet wird. Daher sind auch Fragen nach der Bildung der Eltern, der politischen Ausrichtung, der Freizeitgestaltung

²³ Vgl. Hradil, S., Wert, 2018, in: Rodenstock, R./Sevsay-Tegethoff, N., Werte, 2018, S. 19—36.

²⁴ Ausführlich bei Groß, J., Studie, 2025.

und weiteren Aspekten von Belang. Zum anderen bieten demografische Merkmale die Möglichkeit, Teilgruppen miteinander in Bezug auf inhaltliche Aspekte wie Motive und Werthaltungen systematisch zu vergleichen. So können mögliche Ursachen für Unterschiede innerhalb der befragten Gruppe analysiert werden.

2.1 Hypothesen und Fragestellungen

Innerhalb der Milieustudie von Groß (2025) wurden insgesamt 22 Hypothesen formuliert, die sich an den erläuterten theoretischen Überlegungen anlehnen. Der erste dieser Themenkomplexe umfasst die Hypothesen, die das Sicherheitsmotiv und das Ordnungsbedürfnis der Studierenden behandeln. Der zweite Themenkomplex behandelt die Aspekte der Intellektualität und Bildung. Hierfür wird zunächst ermittelt, ob die Selbsteinschätzung als intellektuell mit der Bedeutung von Bildung, dem Lesen anspruchsvoller Literatur oder der Weiterbildung in der Freizeit korreliert. Um den Prozess der Meinungsbildung der Studierenden charakterisieren zu können, befasste sich der dritte Themenkomplex der Hypothesen mit der Beeinflussbarkeit der und Einflussnahme auf die Studierenden. Der vierte Themenkomplex ermittelt die Zusammenhänge zwischen der Bedeutung des beruflichen Erfolges, des Einkommens und der Karriere- bzw. Familienplanung. Hierfür wird zunächst der Zusammenhang zwischen der Bedeutung des beruflichen Erfolgs und Bildung ermittelt, und ob den Studierenden beruflicher Erfolg wichtiger als die Gründung einer Familie ist. Zuletzt wird ermittelt, ob die Studierenden eher eine Position im (ehemaligen) gehobenen Dienst als eine Position im (ehemaligen) höheren Dienst anstreben.²⁵

Die verbliebenen Hypothesen zielen darauf ab, einen genaueren Blick auf die Offenheit beziehungsweise Geschlossenheit im Denken, Handeln und allgemein der Weltsicht zu betrachten. Hier geht es nicht zuletzt darum, gängige Klischees über einen eher konservativen und wenig proaktiven Öffentlichen Dienst zu hinterfragen. Um das soziale Engagement der Studierenden, und möglicherweise zugrundeliegende Motivationen genauer zu ergründen, wird der Zusammenhang zwischen einem ehrenamtlichen Engagement und diversen Beweggründen ermittelt. Außerdem wird das Interesse am Fortschritt mit einer Vielzahl von Variablen in Verbindung gebracht, die eine gewisse Offenheit ausdrücken sollen. Einen ähnlichen Denkansatz verfolgt die Hypothese, dass Flexibilität in

einem Zusammenhang mit Reisen in unbekannte Länder steht. Um zu prüfen, welche Einflussfaktoren möglicherweise das Interesse am Bürgerkontakt prägen, wird der Zusammenhang dieses Interesses mit dem gewohnheitsmäßigen Rückzug ins soziale Umfeld sowie mit einer gewissen Zurückhaltung und Reserviertheit analysiert.

2.2 Erhebungsinstrument

Als Instrument wurde, basierend auf Theorien der Milieuforschung, des sozialen Wandels sowie des Big-Five-Modells der Persönlichkeit, ein Fragebogen konzipiert. Der Fragebogen ist in vier inhaltliche Blöcke unterteilt. Er beginnt mit einem Set von 60 Aussagen, die die Grundorientierung (Werthaltungen, Lebensziele sowie Einstellungen zu Konsum, Arbeit und Freizeit) und soziale Lage betreffen. Das Antwortformat ist eine 6-stufige Skala von „Trifft gar nicht zu“ bis „Trifft voll und ganz zu“. Für die sechsstufige Skala wurde sich entschieden, weil so eine hinreichende Differenzierungstiefe vorgenommen werden kann. Mit Hilfe des zweiten Fragenkomplexes werden die Gründe für die Aufnahme des Studiums und Entscheidung der Karrierelaufbahn sowie Präferenzen bezüglich der Studienstruktur (z. B. Vermittlung wissenschaftlicher Grundlagen, Praxisnähe, Kursstärke etc.) und der beruflichen Zukunft erhoben.

Weiterhin werden in einem Block mit demografischen Fragen eine Vielzahl detaillierter Informationen zur Person erhoben. Der demografische Fragenkomplex ermöglicht es, in den Analysen gezielt Unterschiede zwischen verschiedenen Gruppen und Zusammenhänge zwischen demografischen Merkmalen und inhaltlichen Aussagen zu ermitteln. Auf deskriptiver Ebene ist es außerdem möglich, eine genaue Beschreibung der Stichprobe und somit der Studierenden der teilnehmenden Hochschulen vorzunehmen. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die Verallgemeinbarkeit der Ergebnisse von hoher Relevanz.

Die mit dem Fragebogen erhobenen Daten wurden zunächst deskriptiv ausgewertet, um einen ersten Eindruck von den Meinungen und Einstellungen der Studierenden zu erhalten. Dazu wurden neben den absoluten und relativen Häufigkeiten, die in Balkendiagrammen abgebildet werden, Mittelwerte und Standardabweichungen berechnet. Die Mittelwerte stellen die Durchschnittswerte der Antworten (arithmetisches Mittel) dar, während die Standardabweichung Auskunft darüber gibt, inwieweit die

²⁵ Ebd.



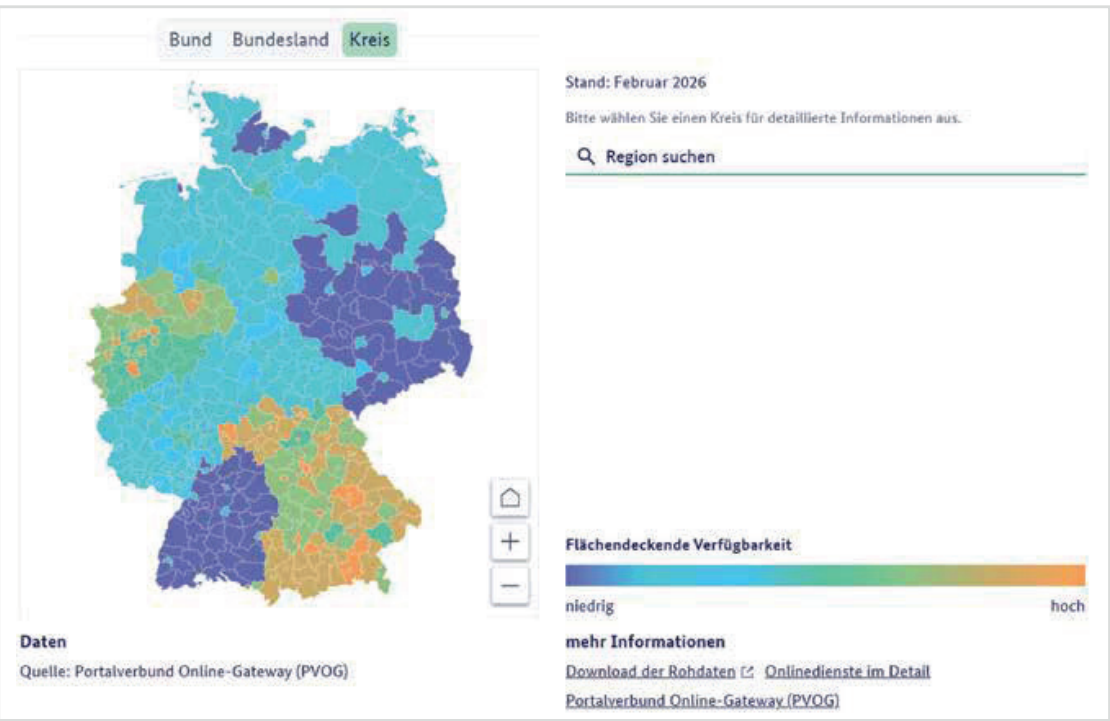


Abbildung 12: Screenshot Dashboard Digitale Verwaltung

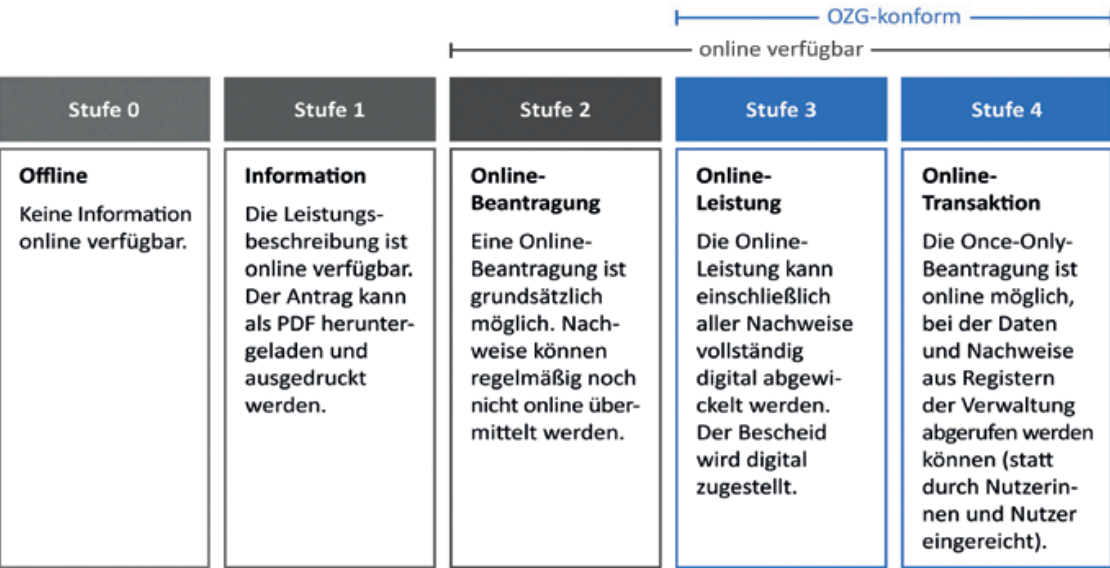


Abbildung 13: Reifegradmodell für die Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes

Farbgebung problematisch: Eine geringe flächendeckende Verfügbarkeit wird in Blau, eine hohe Verfügbarkeit hingegen in Orange dargestellt. Diese Codierung widerspricht gängigen visuellen Konventionen, indem wenig emotional erregende Blautöne zur Visualisierung negativer Ergebnisse und emotional hoch erregende Orangetöne für positive Ergebnisse genutzt werden.³ Dadurch besteht die Gefahr einer intuitiv falschen Bewertung durch die Betrachter.

Darüber hinaus weicht die Darstellung vom offiziellen Reifegradverständnis ab. Nach dem vom IT-Planungsrat beschlossenen OZG-Reifegradmodell gilt die OZG-Verpflichtung erst ab Reifegrad 3 als erfüllt (siehe Abbildung 13). Das Dashboard zählt jedoch bereits Leistungen ab Reifegrad 2, da diese anhand der angewendeten Methodik als digital verfügbarer Onlinedienst gelten, was die tatsächliche Zielerreichung systematisch überschätzt.⁴ Diese Problematik wurde auch vom Bundesrechnungshof ausdrücklich kritisiert.⁵

Weiterhin ist die Aggregation von Verwaltungsleistungen zu OZG-Leistungen kritisch zu bewerten. Eine OZG-Leistung umfasst regelmäßig mehrere einzelne Verwaltungsleistungen, für die Bewertung im Dashboard Digitale Verwaltung wird jedoch allein der höchste Reifegrad einer dieser Leistungen herangezogen. Dadurch kann eine OZG-Leistung als online verfügbar gelten, obwohl ein Großteil der zugrunde liegenden Verwaltungsleistungen tatsächlich noch nicht digital nutzbar ist.⁶ Erschwerend kommt hinzu, dass die Berechnung der flächendeckenden Verfügbarkeit im Dashboard auf aggregierten Daten und einer Vererbungslogik über regionale Ebenen basiert. Dabei kann ein Online-Eintrag auf einer höheren regionalen Ebene – beispielsweise einer Landes- oder Bundesebene – dazu beitragen, dass eine Dienstleistung als flächendeckend verfügbar gilt, ohne dass notwendigerweise alle darunterliegenden lokalen Einträge vorhanden sind. Dadurch besteht das Risiko, dass die Verfügbarkeit für Betrachter höher erscheint, als sie tatsächlich ist.⁷ Ergänzend lässt

sich festhalten, dass das Dashboard keine ausreichende Differenzierung nach Nutzbarkeit, Transaktionsfähigkeit und tatsächlicher Inanspruchnahme vornimmt. Es misst primär formale Verfügbarkeit, nicht jedoch Nutzung, Qualität oder Durchgängigkeit von Verwaltungsprozessen. Darüber hinaus sind die Rohdaten nicht als Gesamtliste verfügbar. Zusammenfassend wurde für die Bestandsaufnahme daher auf die Daten der OZG-Informationsplattform zurückgegriffen (OZG-IP-Umsetzungskatalog).⁸ Diese stellen die einzelnen Verwaltungsleistungen auf Ebene des Leistungskatalogs der öffentlichen Verwaltung dar, der als einheitliches und umfassendes Verzeichnis der relevanten Leistungen über alle Verwaltungsebenen hinweg dient. Der OZG-IP-Umsetzungskatalog mit Stand 19.01.2026 enthält 8.039 Verwaltungsleistungen. Davon wurden diejenigen, deren Digitalisierung aus faktischen, rechtlichen oder wirtschaftlichen Gründen nicht möglich ist, abgezogen. Die verbleibenden 7.317 Verwaltungsleistungen wurden anhand der Reifegrade sowie der Regelungs-, Ausführungs- und Vollzugsebene ausgewertet (siehe Tabelle 1 und Tabelle 3).^{9,10}

Die vorliegende Analyse wertet die im OZG-IP-Umsetzungskatalog enthaltenen LeiKa-Leistungen differenziert nach Vollzugsebene (Bund, Land, Kommune sowie Mischformen) und Reifegraden (0–4) aus und macht damit die strukturelle Verteilung des Digitalisierungsstands sichtbar. Insgesamt werden 7.317 Leistungen betrachtet, wobei der Schwerpunkt eindeutig auf landes- und kommunalvollzogenen Leistungen liegt. Aufgrund der aggregierten Zählung der Reifegrade je Vollzugsebene lässt sich nicht nur der formale Digitalisierungsstand, sondern auch dessen föderale Verteilung nachvollziehen. Die Analyse macht deutlich, dass die OZG-Umsetzung maßgeblich durch Leistungen geprägt ist, deren Regelungs- und Vollzugszuständigkeit nicht beim Bund liegt, sondern bei Ländern und Kommunen bzw. in Mischzuständigkeiten

³ Vgl. Jonauskaitė Domicile & Mohr Christine (2025). Do we feel colours? A systematic review of 128 years of psychological research linking colours and emotions, S. 1457.

⁴ Hinweis auf Dashboard Digitale Verwaltung mit Stand Februar 2026: „Gezählt werden Verwaltungsleistungen ab Reifegrad 2. Diese sind teilweise oder vollständig umgesetzt.“

⁵ Vgl. Bundesrechnungshof (2023). Bericht nach § 88 Absatz 2 BHO an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestages, S. 17 und Bundesrechnungshof (2022) Verwaltungsdigitalisierung: BMI beschönigt Fortschritt, S. 3 f.

⁶ Vgl. Bundesrechnungshof (2022). Verwaltungsdigitalisierung: BMI beschönigt Fortschritt, S. 6.

⁷ Vgl. Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung (2026). Die FITKO stellt vor: Dashboard Digitale Verwaltung, Stand: 09.01.2026 und Bundesrechnungshof (2022). Verwaltungsdigitalisierung: BMI beschönigt Fortschritt, S. 3 f.

⁸ Bundesministeriums für Digitales und Staatsmodernisierung (2026). OZG-Informationsplattform.

⁹ Eigene Analyse.

¹⁰ Ebd.



Regelung	Ausführungs- vorschrift	Vollzug	Reifegrade					Summe	in %	in % kum.
			0	1	2	3	4			
Bund/ Land	(Land)	Land/ Kommune	924	1.057	316	567	1	2.865	39,2 %	39,2 %
Land	---	Land/ Kommune	395	924	228	114	0	1.661	22,7 %	61,9 %
Bund	Bund	Bund	207	299	515	587	0	1.608	22,0 %	83,8 %
Bund	(Land)	Land/ Kommune	121	74	106	70	0	371	5,1 %	88,9 %
Land	---	Land	73	173	65	35	0	346	4,7 %	93,6 %
Kommune	Kommune	Kommune	26	79	15	17	0	137	1,9 %	95,5 %
Bund/ Land	Land	Kommune	55	21	2	12	0	90	1,2 %	96,7 %
Bund/ Land	(Land)	Bund/Land/ Kommune	1	11	41	14	0	67	0,9 %	97,6 %
Bund	Land	Kommune	32	14	0	0	0	46	0,6 %	98,3 %
Bund/ Land	---	Land	14	5	6	10	0	35	0,5 %	98,8 %
Land	Land	Kommune	6	7	13	1	0	27	0,4 %	99,1 %
Bund	(Land)	Bund/Land/ Kommune	2	5	1	15	0	23	0,3 %	99,4 %
Bund	Bund	Land	6	5	2	9	0	22	0,3 %	99,7 %
Sonstige			2	11	0	0	0	13	0,2 %	99,9 %
Bund/ Land	---	Land/ Kommune	0	5	0	0	0	5	0,1 %	100,0 %
Land/ Kommune	---	Land/ Kommune	0	1	0	0	0	1	0,0 %	
Summe			1.864	2.691	1.310	1.451	1	7.317	100,0 %	
in %			25,5 %	36,8 %	17,9 %	19,8 %	0,0 %	100,0 %		
in % kum.			25,5 %	62,3 %	80,2 %	100,0 %	100,0 %			

Tabelle 3: Auswertung OZG-IP-Umsetzungskatalog auf Regelungs-, Ausführungs- und Vollzugsebene

Kritische digitale Kompetenzen in der Kommunalverwaltung

An diese Analyse schließt sich die Frage an, warum die Digitalisierungsziele auf allen föderalen Ebenen bisher nicht erreicht wurden. Vorliegende wissenschaftliche Erkenntnisse deuten darauf hin, dass die Ausprägung der digitalen Kompetenzen einer der entscheidenden Treiber der digitalen Transformation der öffentlichen Verwaltung

ist.¹³ Ein ähnliches Bild ergibt sich auf verwaltungspraktischer Ebene. In einer Befragung unter nordrhein-westfälischen Kommunen gaben 95 % der Befragten an, dass digitale Kompetenzen ein wesentlicher Erfolgsfaktor für die Digitalisierung sind.¹⁴ Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, welches die digitalen Kompetenzen wären,

¹³ Vgl. Fischer/Weiß (2023). Stand und Treiber der Verwaltungsdigitalisierung in deutschen Kommunalverwaltungen; Haug/Dan/Mergel (2024). Digitally-induced change in the public sector: a systematic review and research agenda.
¹⁴ Vgl. Niehaves/Lemmer/Richter u. a. (2021). Digitalisierungskompetenzen in Kommunen – Studie im Rahmen des Förderprogramms „Digitalen Modellregionen in Nordrhein-Westfalen“. Ministeriums für Wirtschaft, Innovation, Digitalisierung und Energie des Landes Nordrhein-Westfalen (Hg.), Düsseldorf.

die zu diesem Zweck zu entwickeln sind. Grundsätzlich sollten die Beschäftigten über die Kompetenzen verfügen, die von allen Bürgern erwartet werden. Diese sind im DigComp 3.0 der Europäischen Kommission letztmalig zusammengefasst worden.¹⁵

Für den organisationalen Kontext der öffentlichen Verwaltung sind spezifische Publikationen verfügbar. Im Folgenden werden ausgewählte Studien angeführt, die die entsprechenden Kompetenzen aus verschiedenen Perspektiven beleuchten. Eine Veröffentlichung der OECD unterteilt die erforderlichen Fähigkeiten in User, Socio-Emotional, Professional und Leadership Skills.¹⁶ Weitere Aspekte, die in einer Metaanalyse als notwendig

für einen digitalisierten öffentlichen Sektor identifiziert wurden sind u. a. psychosoziale Stabilität, kritisches und analytisches Denken und Selbstreflexion.¹⁷ Ein deutsches Kompetenzprofil hat der IT-Planungsrat mit Beschluss 2020/37 vom 24.06.2020 im Rahmen des Forschungsprojektes Qualifica Digitalis entwickeln lassen.¹⁸ Durch das Forschungsprojekt sollten u. a. die für die digitale Transformation der Verwaltung notwendigen Kompetenzen der Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung herausgestellt werden.¹⁹ In einer im Jahr 2020 durchgeführten Metastudie wurden die Kompetenzanforderungen an die Beschäftigten in der öffentlichen Verwaltung anhand der bis dahin vorliegenden Sekundärliteratur in

¹⁵ Vgl. Cosgrove/Cachia (2025). DigComp 3.0 European Digital Competence Framework.
¹⁶ Vgl. Distel/Ogonek/Becker (2019). eGovernment Competences revisited – A Literature Review on necessary Competences in a Digitalized Public Sector, S. 31 f.

¹⁷ Vgl. Ebd., S. 293.
¹⁸ Vgl. Lühr (2020). 32. Sitzung IT-Planungsrat 24.06.2020, S. 1.
¹⁹ Vgl. ebd.

Kompetenzbereich 1: Selbstmanagement und Prozessgestaltung	Kompetenzbereich 2: IT- und Transformationskompetenz	Kompetenzbereich 3: Projektmanagement und Innovation	Kompetenzbereich 4: Rahmenbedingungen und Datenstrategie
• Selbstmanagement • Problemlösungskompetenz • Selbstlernkompetenz • Konfliktlösungsfähigkeit • Gestaltung und Veränderung von Prozessen • Prozessdenken • Ganzheitliche Prozessgestaltung • Geschäftsprozessmanagement • Kunden- und Serviceorientierung • Nutzerzentrierung von digitalen Angeboten • Barrierefreiheit • Informationsbewertung und Quellenkritik • Datenmanagement	• IT- und Medienkompetenz • Grundlegendes Verständnis für Informationstechnik • Effizienter und effektiver Einsatz von Hard- und Software • Dokumentenmanagementsystem • Verantwortungsvolle Nutzung von digitalen Medien • Transformationskompetenz • Auswirkungen der digitalen Transformation auf den Arbeitsplatz • Change Management • Veränderungsprozesse gestalten • Digitale Transformation der Verwaltung und Organisation • Kenntnisse der Strukturen in der Organisation • Transformationspotenziale erkennen • Orientierung in der digitalen Transformation behalten	• Projektmanagement • Projektplanung • Projektcontrolling • Iteration • Innovationskompetenz • Innovationsmanagement • Digitales Mindset • Offenheit und Begeisterung für Innovationen • Identifizierung kreativer Lösungen mithilfe digitaler Technologien • Soziale Kompetenzen • Kommunikation • Netzwerkkompetenzen • Zusammenarbeit • Interdisziplinäres Verständnis • Vermittlung zwischen Fachbereich und IT-Bereich • Umgangsregeln in der digitalen Zusammenarbeit und Kommunikation	• Rahmenbedingungen • Rechtliche Rahmenbedingungen • Verständnis für rechtliche und föderale Rahmenbedingungen • Onlinezugangsgesetz Umsetzung • Digitale Ethik • Datenstrategie • Datenanalyse • Datengetriebenes Arbeiten • Open Data • Sicherer Umgang in digitalen Umgebungen • Datenschutz • Informationssicherheit

Abbildung 14: Aggregierte Kompetenzbereiche für kommunale Beschäftigte



II. PHASE I: PRÄ-DSGVO – DIE DOGMATISCHE GENESE UND DAS ERWACHEN DES DATENSCHUTZES IM ÖFFENTLICHEN SEKTOR

Die historische Genese des Datenschutzes ist untrennbar mit der Furcht vor dem informationellen Übergriff des Staates verbunden. Lange bevor private Technologiegiganten und Plattformökonomien in den Fokus der rechtswissenschaftlichen und gesellschaftlichen Kritik rückten, war es die staatliche Datenverarbeitung – etwa in Meldebehörden, Finanzämtern, Sozialverwaltungen und Sicherheitsbehörden –, die einen Ruf nach rechtsstaatlichen Abwehrmechanismen auslöste.

1. Nationale Pionierarbeit und das Volkszählungsurteil

Die systematische Regulierung der staatlichen Datenverarbeitung nahm auf Länderebene ihren Anfang. Das Land Hessen verabschiedete im Jahr 1970 das weltweit erste Datenschutzgesetz, welches erstmals spezifische Pflichten für die elektronische Datenverarbeitung durch öffentliche Stellen normierte.² Der Bundesgesetzgeber zog 1977 mit dem ersten Bundesdatenschutzgesetz (BDSG) nach, das einen bundesweiten Rahmen für den Schutz vor dem Missbrauch personenbezogener Daten schuf. Flankiert wurden diese Bestrebungen in Niedersachsen durch das Niedersächsische Datenschutzgesetz (NDSG), welches den rechtlichen Handlungsrahmen für die niedersächsischen Kommunen und Landesbehörden absteckte.

Der eigentliche dogmatische Urknall des deutschen Datenschutzrechts ereignete sich jedoch erst im Jahr 1983 durch das weithin bekannte Volkszählungsurteil des Bundesverfassungsgerichts. Das Gericht leitete aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht (Art. 2 I i. V. m. Art. 1 I GG) das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung ab.³ Dieses gewährt dem Einzelnen die Befugnis, grundsätzlich selbst über die Preisgabe und Verwendung seiner persönlichen Daten zu bestimmen. Für die öffentliche Verwaltung manifestierte sich hieraus insbesondere der bis heute tragende Grundsatz des „Verbots mit Erlaubnisvorbehalt“: Jede Verarbeitung personenbezogener Daten durch eine Behörde ist prinzipiell rechtswidrig, es sei denn, eine formelle gesetzliche Grundlage ermächtigt sie

² Vgl. <https://www.baden-wuerttemberg.datenschutz.de/50-jahre-datenschutz-in-hessen/>, letzter Abruf am 22.03.2026.
³ BVerfGE 65, 1.

hierzu oder der Betroffene hat wirksam eingewilligt. Aber auch die Erkenntnis des Verfassungsgerichts, es gebe „kein belangloses Datum“, klingt heute lauter nach, als 1983 realistisch prognostizierbar war. Immerhin lassen sich allein aus den Meta-Daten eines digitalen Kommunikationsverlaufs weitreichende Zusatzkenntnisse ableiten,⁴ von denen die jeweils betroffenen Personen zumeist keine Kenntnis haben.

2. Die Europäisierung durch die Richtlinie 95/46/EG

Mit der Verabschiedung der europäischen Datenschutzrichtlinie 95/46/EG im Jahr 1995 wurde der Grundstein für eine erste unionsweite Harmonisierung gelegt.⁵ Die Richtlinie verpflichtete die Mitgliedstaaten, den Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen, insbesondere deren Recht auf Privatsphäre, bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zu gewährleisten und gleichzeitig den freien Datenverkehr im Binnenmarkt nicht einzuschränken.

Für die kommunale Verwaltungspraxis bedeutete die Umsetzung der Richtlinie in nationales Recht eine zunehmende Verrechtlichung von Verwaltungsverfahren. Die Mitarbeitenden im öffentlichen Dienst mussten fortan bei der fortschreitenden Digitalisierung erster Leistungsbereiche das komplexe Zusammenspiel von harmonisiertem Bundesdatenschutzrecht, dem reformierten Landesrecht (NDSG) und dem fachspezifischen Verwaltungsrecht navigieren.

3. Charakteristika der Prä-DSGVO-Verwaltung

Die Prä-DSGVO-Ära war durch eine hohe Fragmentierung gekennzeichnet. Trotz der Richtlinie 95/46/EG unterschieden sich die Datenschutzniveaus in den europäischen Mitgliedstaaten zum Teil erheblich. Dies hatte beispielsweise zur Folge, dass internationale Großunternehmen sich vorrangig in Irland niederließen, da hier die Umsetzung der Datenschutzrichtlinie vergleichsweise niedrigschwellig erfolgt war.⁶

In der behördlichen Praxis der Kommunen spielte der Datenschutz zwar eine Rolle bei der Konzeption von Fachverfahren, jedoch waren die Sanktionsmechanismen

⁴ Mayer/Mutchler/Mitchell, Evaluating the privacy properties of telephone metadata, in: Proceedings of the National Academy of Sciences (PNAS) 113 (2016), S. 5536 (5536, 5540 f.).
⁵ Amtsblatt Nr. L 281 vom 23/11/1995 S. 0031 – 0050, 31995L0046.
⁶ Vgl. Europäische Kommission, A Comprehensive Approach on Personal Data Protection in the European Union, COM(2010) 609 final, 4.11.2010.

1. Neuausrichtung der Verarbeitungsgrundsätze und Rechenschaftspflicht

Für Kommunen, den öffentlichen Dienst und die gesamte Daseinsvorsorge glich das Inkrafttreten der DSGVO einem beispiellosen organisatorischen Kraftakt. Die Verordnung normierte in Art. 5 DSGVO die bis heute fundamentalen Verarbeitungsgrundsätze: Rechtmäßigkeit, Verarbeitung nach Treu und Glauben, Transparenz, Zweckbindung, Datenminimierung, Richtigkeit, Speicherbegrenzung sowie Integrität und Vertraulichkeit.

Der eigentliche Paradigmenwechsel lag jedoch in der Einführung des Prinzips der Rechenschaftspflicht (Accountability) nach Art. 5 II DSGVO. Dieses Prinzip führte zu einer faktischen Beweislastumkehr: Der Verantwortliche – also der Bürgermeister, der Landrat oder der Behördenleiter – musste fortan proaktiv nachweisen können, dass die Datenverarbeitung den Vorgaben der DSGVO entspricht. Dies zwang die öffentliche Verwaltung zur Etablierung umfassender Datenschutz-Managementsysteme.

2. Bürokratische Implikationen für die Kommunalverwaltung

Die unmittelbaren Folgen für die Kommunen manifestierten sich in massiven Dokumentations- und Organisationspflichten, die sich in jedem Datenschutzkonzept wiederfinden sollten, die am NSI gelehrt werden und die heute schon (beinahe) überall Standard sind.⁹

a) Bestellung von Datenschutzbeauftragten

Gemäß Art. 37 I lit. a DSGVO wurde die Benennung eines Datenschutzbeauftragten für alle Behörden und öffentlichen Stellen vorgeschrieben. Dies stellte insbesondere kleine und mittlere Gemeinden vor immense personelle und finanzielle Herausforderungen, was häufig durch die Gründung interkommunaler Zweckverbände zur gemeinsamen Nutzung von Datenschutzexpertise gelöst wurde.

b) Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten (VVT)

Nach Art. 30 DSGVO musste jeder Verwaltungsprozess, der personenbezogene Daten involviert, detailliert dokumentiert werden. Von der Hundesteuererfassung bis zum komplexen Sozialhilfeverfahren musste die Verwaltung

schwach ausgeprägt und das Bewusstsein für Dokumentations- und Transparenzpflichten im Vergleich zu heutigen Maßstäben rudimentär.

Die Verwaltung agierte primär reaktiv. Betroffenenrechte wie Auskunft, Berichtigung oder Löschung wurden erst auf explizite Nachfrage oder im Rahmen verwaltungsgerichtlicher Klagen prozessiert. Dennoch war diese Phase essenziell für die Bewusstseinsbildung: Die Institutionen lernten, dass Daten nicht bloßes Nebenprodukt hoheitlichen Handelns sind, sondern ein grundrechtlich geschütztes Rechtsgut darstellen, das den gesamten Lebenszyklus eines Verwaltungsverfahrens determiniert.⁷

III. PHASE II: DIE DSGVO – PARADIGMENWECHSEL, FORMALE STRENGE UND DIE COMPLIANCE-BÜROKRATIE

Der 25. Mai 2018 markiert eine historische Zäsur in der europäischen (Daten-)Rechtsgeschichte. Nach einer zweijährigen Übergangsfrist entfaltete die im Jahr 2016 verabschiedete Verordnung (EU) 2016/679 (DSGVO) in allen Mitgliedstaaten unmittelbare Rechtswirkung und löste die bis dahin geltende Richtlinie 95/46/EG ab. Dieser Wechsel von einer Richtlinie zu einer unmittelbar geltenden Verordnung war von dem Ziel getrieben, ein echtes „Level Playing Field“ zu schaffen, das Datenschutzrecht radikal zu modernisieren und an die Realitäten der globalen Digitalökonomie anzupassen. Dementsprechend überrascht es nicht, dass um die DSGVO vier Jahre lang hart gerungen wurde, nachdem die Kommission am 25.01.2012 den Entwurf vorgestellt hatte. Auch unter dem Eindruck der Enthüllungen von Edward Snowden einigte sich der zuständige Ausschuss des Europäischen Parlaments trotz 4.000 Änderungsanträgen am 21.10.2013 auf einen gemeinsamen Standpunkt, den das Plenum des Europäischen Parlaments am 12.03.2014 mit einer überwältigenden Mehrheit von 95 % bestätigte. Die parallelen Beratungen der Mitgliedstaaten fanden erst mit der allgemeinen Ausrichtung des Rats vom 15.06.2015 ihren Abschluss, nach einem mit Hochdruck geführten Trilog einigten sich Kommission, Rat und Europäisches Parlament im Dezember auf einen Gesamtkompromiss.⁸

⁷ Vgl. Masing, Herausforderungen des Datenschutzes, NJW 2012, 2305.
⁸ Schantz, Die Datenschutz-Grundverordnung – Beginn einer neuen Zeitrechnung im Datenschutzrecht, NJW 2016, 1841 (1841).

⁹ Sandvoß, DSGVO trifft Öffentliche Verwaltung, DVP 2019, 51; Wambsganz, Datenschutzkonzept als Instrument für Digitalisierungsvorhaben öffentlicher Stellen, ZD 2026, 74.



von einer Korrelation auf eine Kausalität, auch wenn andere Arten der Verzerrung durchaus hineinspielen können. Der Sample Bias zum Beispiel wird schon dadurch hervorgerufen, dass ungenügende Daten für das Training ausgewählt werden. Dieser Bias entsteht, wenn die Population in den Trainingsdaten die tatsächliche Population im Einsatzbereich nicht adäquat repräsentiert, sondern mindestens eine relevante Gruppe über- oder unterrepräsentiert ist und schon so eine Übertragung der Wahrscheinlichkeitsergebnisse auf andere Gesellschaften nicht geboten ist. Im Falle des vorangegangenen Beispiels würde dies bedeuten, dass ein System zur Vorhersage möglicher Kriminalitätsrückfälligkeit von Strafgefangenen in einem spezifischen US-Bundesstaat trainiert wurde, jedoch in der gesamten USA eingesetzt wird. Hier liegt das Problem darin, dass sich die Demografie der einzelnen Bundesstaaten grundlegend voneinander unterscheiden kann.⁵⁰ Der Data Bias ist nur eine von mehreren Formen von Bias im maschinellen Lernen,⁵¹ er kennzeichnet sich durch Verzerrungen in der Datenbasis, so stammen die meisten verfügbaren Medizindaten aus westlichen Industrienationen, die jedoch nur einen kleinen Prozentsatz der Weltbevölkerung ausmachen. Der Schluss darauf, dass typische „Erste-Welt-Krankheiten“ deswegen auch global eine über die Maßen wichtige Rollen spielen, liegt deswegen nahe, ob Diabetes des Typs 2 allerdings auch in dem Maße in Ländern eine Rolle spielt, die nicht in der Lage sind, medizinische Daten zu sammeln und auszuwerten, wie in Industrienationen, mag bezweifelt werden. Damit verwandt ist der Sampling Bias, nämlich die fehlerbehaftete Auswahl an existierenden Daten für das Trainieren künstlicher Intelligenz.⁵² Der sog. Algorithmic Bias repräsentiert Verzerrungen, die durch Algorithmen hervorgerufen werden, da alle Verfahren maschinellen Lernens ihrem Wesen nach nur Näherungsverfahren sind, kann es verzerrungsfreie Algorithmenergebnisse in diesem Feld zwar prinzipiell nicht geben, trotzdem gibt es autonom ablaufende Auswertungsalgorithmen mit fehlerhafter oder ungenauer Programmierung, die beispielsweise Ergebnisse produzieren, die nicht zur Aufgabe bzw. Forschungsfrage passen.⁵³ Schließlich kann die Nutzung von künstlicher Intelligenz neue Daten generieren, welche möglicherweise wiederum verzerrt sind, welche indes wieder als Datenba-

sis für weiteres maschinelles Lernen verwendet werden. Im schlimmsten Fall kann dies zu einem Teufelskreis führen (Second Order Bias).⁵⁴ Die Vermeidung von und der Umgang mit derartiger Voreingenommenheit ist eine der belangvollsten, bisher nicht abschließend erforschten, geschweige denn beantworteten, Fragen im Zusammenhang mit Einsatz von künstlicher Intelligenz.

5. Fazit & Ausblick

Zwar formuliert das Grundgesetz nicht ausdrücklich das Gebot, staatliche Entscheidungen transparent zu treffen, aus dem Rechtsstaatsprinzip erwächst aber die Anforderung, Entscheidungen nachvollziehbar zu treffen. Gegen eine staatliche Maßnahme kann sich nur wirksam wehren, wer Aufklärung über die Aspekte erfahren hat, welche die Entscheidung stützen. Zum anderen müssen Aufsichtsbehörden nachvollziehen können, ob KI gesetzliche Vorgaben einhält; Transparenz im Sinne einer Offenlegung der tragenden Gründe der Entscheidung ist deshalb für rechtmäßigen KI-Einsatz unentbehrlich. Fehlende Transparenz algorithmenbasierter Entscheidungsprozesse setzt dem staatlichen KI-Einsatz Grenzen.⁵⁵ Hierneben tritt nicht nur die zusätzliche regulatorische Komponente der Transparenz durch die KI VO, insbesondere durch Art. 13 KI VO, sondern auch die gesellschaftliche Anforderung an Nachvollziehbarkeit und Erklärbarkeit von KI. Sie zu erfüllen ist dringliche Aufgabe von Entwicklern und Betreibern von KI, wenn sie, gerade in sensiblen Bereichen, dauerhaft Akzeptanz erfahren soll. Die Zukunft wird zeigen, wie ernst marktüberwachende und notifizierende Stellen Nachvollziehbarkeit und Erklärbarkeit im Rahmen von Transparenz sehen. Künstliche Intelligenz entlastet den Menschen und kann das menschliche Leben bereichern, sie regt Forschung und Lehre dazu an, sich auf ihre ureigenen, spezifischen Fähigkeiten zu besinnen und diese zu entwickeln⁵⁶ – allen voran steht die Übung im kritischen Denken.⁵⁷ Die Zukunft wird mit stärkeren, präsenteren und alltäglichen künstlichen Intelligenzen aufwarten, wenn die Gesellschaft nicht durch Regulierung auf diese Entwicklung reagiert, ist das Schadenspotential durch die o. g. Omnipräsenz immens. Trainingsdatenhygiene ist dabei sowohl aufgrund verlässlicher, reproduzierbarer Entschei-

⁵⁰ Beispiel aus Humm/Buxmann/Schmidt, Grundlagen und Anwendung von KI (2021), S. 22 ff.

⁵¹ U. a. Wad/Sun/Pranata/Jayashree/Zhang, Equivariance and Invariance Inductive Bias for Learning from Insufficient Data, Computer Vision 2022, 241.

⁵² López, The effect of sampling mode on response rate and bias in elite surveys, Quality & Quantity 2023, 1303 (1314).

⁵³ Humm/Buxmann/Schmidt, Grundlagen und Anwendung von KI (2021), S. 22 ff.

⁵⁴ Umfassend hierzu Gethmann/Buxmann/Distelrath/Humm/Lingner/Nitsch/Schmidt/Spiecker, Künstliche Intelligenz in der Forschung (2021), S. 21 ff.

⁵⁵ Martini/Rusche-meier, in: Hoeren/Sieber/Holz-nagel, Kap. 29 Rn. 65 f.

⁵⁶ Vgl. Hermann Hill, Was bedeutet Künstliche Intelligenz (KI) für die Öffentliche Verwaltung?, VM 2018, 287 (293).

⁵⁷ Enders, JA 2018, 721 (727).

dungsfindung durch künstliche Intelligenz als auch zur Vermeidung von Voreingenommenheit und resultierender Diskriminierung von herausgehobener Bedeutung. Mit künstlicher Intelligenz umzugehen, sie verantwortungsvoll zu nutzen und unsere (Hoch-)Schulbildung auf ihr Vorhandensein auszurichten, sie nicht einfach zu verbieten oder die Zukunft in der Überregulierung zu suchen, sondern Innovation auch zuzulassen, ist eine momentan nicht zu unterschätzende, gesellschaftliche Aufgabe.

Hierneben tritt ein Problem, das sich in der Lehre bereits beobachten lässt und gesellschaftlichen Impact sonderleichen zeigen wird. Problemlösungskompetenz, kritisches Denken und Konzentrations- und Arbeitsfähigkeit werden durch den Einsatz von KI in Wahrheit nicht „unterstützt“, sondern ausgelagert. Wer KI im Alltag benutzt, um kognitive Last von sich zu nehmen, wird kognitiv weniger leistungsfähig. Highschool-Schülern, denen während des Lern- und Arbeitsprozesses KI zur Verfügung gestanden hat, die dann aber ohne KI-Unterstützung Aufgaben zu lösen hatten, schneiden im Schnitt 17 % schlechter ab als Schüler, die von Beginn an ohne KI gelernt und gearbeitet haben.⁵⁸ Neurowissenschaftler formulieren, dass in besonderem Maße Vorsicht geboten ist: [the]

*potential impact on cognitive development, critical thinking, and intellectual independence demands a very careful consideration and continued research.*⁵⁹

In der zitierten lesenswerten Studie gelingen erste tiefe Einblicke in das Phänomen der Bequemlichkeits-KI-Verdummung, dem sog. Cognitive Debt. Geringere Hirnaktivität, schlechtere Merkfähigkeit, niedrigere Produktivität, schlechtere Identifikation mit Arbeitsergebnissen, mangelnde Problemlösungskompetenz und unterausgeprägte Fähigkeit, kritisch zu denken sind erforschte Folgen der Nutzung künstlicher Intelligenz, je jünger die Person, desto schlimmer der mögliche Negativimpact.

*Prior research points out that there is a strong negative correlation between AI tool usage and critical thinking skills, with younger users exhibiting higher dependence on AI tools and consequently lower cognitive performance scores.*⁶⁰

Gleichzeitig gehen gesamtgesellschaftliche Tendenzen in Richtung der persönlichen Genussmaximierung, Individualitätsüberbetonung und des Hedonismus.⁶¹ Kombiniert mit dem Cognitive Dept durch KI-Nutzung ist das eine Entwicklung, welche die Verwaltungstugenden von morgen, vielleicht die ganze Gesellschaft von morgen, in anderem Licht erscheinen lässt.

Transparente Arbeitsweise, nachvollziehbare Gedankengänge, erklärbare Entscheidungen, Verlässlichkeit, Diskriminierungsfreiheit, Aufopferungsbereitschaft, Belastbarkeit, Fleiß, Intelligenz und die Fähigkeit sein Leben, seine Umwelt und sich kritisch zu reflektieren waren Voraussetzung für Verantwortungsübernahme in einer Verwaltung. Heute sind es schon Tugenden, morgen sind es Alleinstellungsmerkmale und übermorgen Anachronismen. Das Projekt der Moderne wird zur Krise des Allgemeinen,⁶² KI katalysiert. Eine gute (Verwaltungs-) Bildung stellt sich dieser Entwicklung entgegen, solange sie kann.

Literatur

Bastani, H./Bastani, O./Sungu, A./Ge, H./Kabakci, Ö./Mariman, R., Generative AI without guardrails can harm learning: Evidence from high school mathematics, PNAS 122, 26, <https://doi.org/10.1073/pnas.2422633122>.

Bronner, P., Risikoklassifizierung, Risikobewertung und Risikominimierung nach der KI-Verordnung, KIR 2024, 55 – 62.

Conraths, T., Künstliche Intelligenz in der Medienproduktion Datenschutz-, urheber- und vertragsrechtliche Fragen aus Sicht eines Medienunternehmens, MMR 2021, 457 – 461.

Dienes, J., Anforderungen an die menschliche Aufsicht über Künstliche Intelligenz, MMR 2024, 456 – 462.

Enders, P., Einsatz künstlicher Intelligenz bei juristischer Entscheidungsfindung, JA 2018, 721 – 727.

Geminn, C., Die Regulierung Künstlicher Intelligenz, ZD 2021, 354 – 359.

⁶¹ Vgl. nur: Schulze, Die Erlebnisgesellschaft: Kultursoziologie der Gegenwart (1992), passim; Reckwitz, Die Gesellschaft der Singularitäten (2017), passim.

⁶² Reckwitz fragt ebd., ob die strukturbildende Kraft der sozialen Logik der Singularitäten, also die Überbetonung von Individualismus und Bedürfnisfixierung sowie die Unterbetonung von utilitaristischen Zügen das Projekt der Moderne, nämlich das normative Ideal eines (gesamt)gesellschaftlichen Fortschritts ins Wanken bringt, also zu einer postmodernen „Krise des Allgemeinen“ führt.



Literatur

Acciarini, C., Brunetta, F. und Boccardelli, P. (2021). Cognitive biases and decision-making strategies in times of change: a systematic literature review, *Management Decision*, 59(3), S. 638–652. doi:10.1108/MD-07-2019-1006.

Bogumil, J. und Gräfe, S. (2024). Zur Umsetzung des OZG, dms – der moderne staat, 17(1), S. 185–204. doi:10.5771/1437-7860-2024-1-185.

Buehler, R., Griffin, D. und Ross, M. (1994). Exploring the "planning fallacy": Why people underestimate their task completion times, *Journal of Personality and Social Psychology*, 67(3), S. 366–381. doi:10.1037/0022-3514.67.3.366.

Busuioc, M. (2021). Accountable artificial intelligence: holding algorithms to account, *Public Administration Review*, 81(5), S. 825–836. doi:10.1111/puar.13293.

Cialdini, R.B. (2001). *Influence: Science and Practice*. 4th edn. Boston: Allyn and Bacon.

Colquitt, J.A., Conlon, D.E., Wesson, M.J., Porter, C.O.L.H. und Ng, K.Y. (2001). Justice at the millennium: a meta-analytic review of 25 years of organizational justice research, *Journal of Applied Psychology*, 86(3), S. 425–445. doi:10.1037/0021-9010.86.3.425.

Edmondson, A.C. (1999). Psychological safety and learning behavior in work teams, *Administrative Science Quarterly*, 44(2), S. 350–383. doi:10.2307/2666999.

Fernandez, S. und Rainey, H.G. (2006). Managing successful organizational change in the public sector, *Public Administration Review*, 66(2), S. 168–176. doi:10.1111/j.1540-6210.2006.00570.x.

Fiske, S.T. und Taylor, S.E. (2017). *Social Cognition: From Brains to Culture*. 3rd edn. London: Sage.

Fraunhofer IAO und Capgemini Invent (2024). *Hemmnisse und Beschleuniger der Transformation im öffentlichen Sektor*. Stuttgart. Verfügbar unter: <https://www.iao.fraunhofer.de/de/presse/den-wandel-im-oeffentlichen-sektor-erfolgreich-gestalten.html> (Zugriff: 14.04.2026).

Gigerenzer, G. (2007). *Gut Feelings: The Intelligence of the Unconscious*. New York: Viking.

Gräfe, S., Wehmeier, S., Bogumil, J. und Kuhlmann, S. (2024). *Verwaltungsdigitalisierung in Deutschland – Effekte auf die Vollzugsebene und Lehren für die Praxis*, Hans-Böckler-Stiftung Working Paper Forschungsförderung Nr. 346. Düsseldorf. Verfügbar unter: https://www.boeckler.de/pdf/p_fofo_2024_346.pdf (Zugriff: 14.04.2026).

Grimmelikhuijsen, S., Jilke, S., Olsen, A.L. und Tummers, L. (2017). Behavioral public administration: combining insights from public administration and psychology, *Public Administration Review*, 77(1), S. 45–56. doi:10.1111/puar.12609.

Initiative D21 und TU München (2024). *eGovernment MONITOR 2024 – Nutzung und Akzeptanz digitaler Verwaltungsleistungen*. München. Verfügbar unter: https://initiated21.de/fileadmin/user_upload/D21_Monitor_2024.pdf (Zugriff: 14.04.2026).

Janis, I.L. (1982). *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*. 2nd edn. Boston: Houghton Mifflin.

Janssen, M., Hartog, M., Matheus, R., Ding, A.Y. und Kuk, G. (2022). Will algorithms blind people? The effect of explainable AI and decision-makers experience on AI-supported decision-making in government, *Social Science Computer Review*, 40(2), S. 478–493. doi:10.1177/0894439320980118.

Kahneman, D. (2012) *Schnelles Denken, langsames Denken*. München: Siedler.

Kahneman, D. und Tversky, A. (1979). Prospect theory: an analysis of decision under risk, *Econometrica*, 47(2), S. 263–292. doi:10.2307/1914185.

KGSt (2020). *Change Management. Anwendungshilfe zu Veränderungsprozessen in der öffentlichen Verwaltung*. Köln. Verfügbar unter: <https://www.kgst.de/change-management> (Zugriff: 14.04.2026).

Kickert, W.J.M. (2014). Specificity of change management in public organizations: conditions for successful organizational change in Dutch ministerial bureaucracies, *American Review of Public Administration*, 44(6), S. 693–717. doi:10.1177/0275074012474338.

Kienbaum und Hertie School (2021). *Erfolgreiche Digitalisierung braucht begleitenden Kulturwandel*. Berlin. Verfügbar unter: <https://www.kienbaum.com/publikationen/erfolgreiche-digitalisierung-braucht-begleitenden-kulturwandel/> (Zugriff: 14.04.2026).

Klein, G. (2007). Performing a project premortem, *Harvard Business Review*, 85(9), S. 18–19. Verfügbar unter: <https://hbr.org/2007/09/performing-a-project-premortem> (Zugriff: 14.04.2026).

König, E. und Volmer, G. (2018). *Handbuch Systemische Organisationsberatung*. 3. Aufl. Weinheim: Beltz.

Kotter, J.P. (2011). *Leading Change: Wie Sie Ihr Unternehmen in acht Schritten erfolgreich verändern* [dt. Übers. v. Leading Change, 1996]. München: Vahlen.

Kuipers, B.S., Higgs, M., Kickert, W., Tummers, L., Grandia, J. und Van der Voet, J. (2014). The management of change in public organizations: a literature review, *Public Administration*, 92(1), S. 1–20. doi:10.1111/padm.12040.

Legrenzi, P., Girotto, V. und Johnson-Laird, P.N. (1993) Focussing in reasoning and decision making, *Cognition*, 49(1–2), S. 37–66. doi:10.1016/0010-0277(93)90035-T.

Levin, I.P., Schneider, S.L. und Gaeth, G.J. (1998) All frames are not created equal: a typology and critical analysis of framing effects, *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, 76(2), S. 149–188. doi:10.1006/obhd.1998.2804.

Lewin, K. (1947). Frontiers in group dynamics, *Human Relations*, 1(1), S. 5–41 doi:10.1177/001872674700100103.

Mantke, L. (2017). Kognitive Verzerrungen im strategischen Entscheidungsprozess, *Junior Management Science*, 2(1), S. 117–135. doi:10.5282/jums/v2i1pp117-135.

Moore, D.A. und Healy, P.J. (2008). The trouble with overconfidence, *Psychological Review*, 115(2), S. 502–517. doi:10.1037/0033-295X.115.2.502.

Nationaler Normenkontrollrat (2023). *Jahresbericht 2023 – Weniger, einfacher, digitaler. Bürokratie abbauen. Deutschland zukunftsfähig machen*. Berlin. Verfügbar unter: https://www.bmjbv.de/SharedDocs/Publikationen/DE/Fachpublikationen/2023_NKR_Jahresbericht.pdf (Zugriff: 14.04.2026).

Nationaler Normenkontrollrat (2024a). *Jahresbericht 2024 – Gute Gesetze. Digitale Verwaltung. Weniger Bürokratie*. Berlin. Verfügbar unter: https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/Shared-Docs/Downloads/DE/Jahresberichte/2024-jahresbericht.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (Zugriff: 14.04.2026).

Nationaler Normenkontrollrat (2024b). *Monitor Digitale Verwaltung #8*. Berlin. Verfügbar unter: https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/DE/veroeffentlichungen/jahresberichte/jahresberichte_node.html (Zugriff: 14.04.2026).

next:public und Hertie School (2023). *Barometer Digitale Verwaltung 2023*. Berlin. Verfügbar unter: <https://www.hertie-school.org/de/centre-for-digital-governance/publikationen/barometer-digitale-verwaltung-2023> (Zugriff: 14.04.2026).

Nickerson, R.S. (1998). Confirmation bias: a ubiquitous phenomenon in many guises, *Review of General Psychology*, 2(2), S. 175–220. doi:10.1037/1089-2680.2.2.175.

Norton, M.I., Mochon, D. und Ariely, D. (2012). The IKEA effect: when labor leads to love, *Journal of Consumer Psychology*, 22(3), S. 453–460. doi:10.1016/j.jcps.2011.08.002.

Pollitt, C. und Bouckaert, G. (2017). *Public Management Reform: A Comparative Analysis into the Age of Austerity*. 4th edn. Oxford: Oxford University Press.

Rains, S.A. (2013). The nature of psychological reactance revisited: a meta-analytic review, *Human Communication Research*, 39(1), S. 47–73. doi:10.1111/j.1468-2958.2012.01443.x.

Samuels, R., Stich, S. und Tremoulet, P. (2004). Reasoning and rationality, in Manktelow, K. und Chung, M. (eds) *Psychology of Reasoning*. Hove: Psychology Press, S. 169–204.

Schäfer, F. (2018). *Kommunales Change Management. Strategien für Reformen im Öffentlichen Dienst*. 3. Aufl. Berlin: Kommunal- und Schul-Verlag.

Schlenker, I.T. (2023). *Make it safe – Wie Sie eine psychologisch sichere Arbeitsumgebung fördern*. Schriftenreihe Evidenzbasierte Wirtschaftspsychologie, Lehrstuhl für Wirtschafts- und Organisationspsychologie, LMU München. Verfügbar unter: https://www.psy.lmu.de/evidenzbasiertesmanagement/dokumente/ebm_dossiers/ebm_43_sicherheit.pdf (Zugriff: 14.04.2026).

Ten Have, S., Hendriks, M. und Vernooij, C. (2023). Bias in organizations and change, in Vernooij, C. et al. (eds) *Organizational behaviour and change management*. London: Routledge, S. 44–61.

Thom, N. und Ritz, A. (2008). *Public Management. Innovative Konzepte zur Führung im öffentlichen Sektor*. 4. Aufl. Wiesbaden: Gabler.

Tversky, A. und Kahneman, D. (1981). The framing of decisions and the psychology of choice, *Science*, 211(4481), S. 453–458. doi:10.1126/science.7455683.



und Verknüpfungen mit anderen Umständen hilfreich sein. Die gefahrene Geschwindigkeit kann beispielsweise eingeschätzt werden, indem man einen Blick aus dem Zug- oder Autofenster wirft, um zu schauen, wie schnell die Umgebung an einem vorüberzuziehen scheint. Für die Einordnung eines derart einschneidenden Jubiläums kann es, wie auch bei der Einordnung des hohen Lebensalters eines Menschen, hilfreich sein, sich die geschichtlichen Ereignisse seit der Geburt, bzw. seit der Gründung zu vergegenwärtigen. Neben zahlreichen weltgeschichtlichen Vorkommnissen ist nicht nur für den Verfasser als Kommunalrechtler, sondern auch für eine Institution, die seit jeher kommunalen Nachwuchs ausbildet, das Kommunalrecht ein geeigneter und hier gewählter Vergleichsgegenstand. Im Teil D wird die Geschichte und die Bedeutung des niedersächsischen Kommunalrechts behandelt. Teil E schließt die vorliegende Abhandlung mit einem Fazit und einer finalen Bezugnahme auf das Niedersächsische Studieninstitut ab.

B. Zum Alter allgemein verknüpft mit dem 100-jährigen Jubiläum

Das Niedersächsische Studieninstitut ist nun 100 Jahre alt. Doch was ist Alter überhaupt, was ist „Zeit“? Sind 100 Jahre viel, ist der Zeitraum lang oder doch eher nicht? Hierzu passt jeweils die Antwort „Es kommt darauf an“. Diese Feststellung ist zwar eine „typisch juristische“², aber sie trifft in verschiedenen Lebensbereichen zu. Verglichen mit der durchschnittlichen Lebenserwartung eines Menschen sind 100 Jahre (derzeit noch?) relativ lang. Vergleicht man diesen Zeitraum jedoch mit der Existenzdauer vieler Kommunen in Deutschland, so handelt es sich um einen relativ kurzen Abschnitt. Einige Gemeinden sind über 1000 Jahre alt, die Bundesrepublik Deutschland und das Land Niedersachsen erreichten bisher jeweils noch nicht einmal ein Zehntel dieses Alters. Die Kommunen tragen einen Schatz in sich, den das Alter mit sich bringt: Sie vereinen Bürgernähe mit Tradition und Erfahrung. Hierdurch bieten sie vielen Menschen, unter anderem solchen, die seit Generationen dort leben, eine Heimat und können dadurch ein Gefühl von Zugehörigkeit bieten. Ähnliche Auswirkungen eines hohen Alters gibt es auch in anderen Zusammenhängen: An einen alten Baum kann man sich stabil anlehnen, bei einem älteren Menschen kann man

von Lebenserfahrung ausgehen, einem vor vielen Jahren gegründeten Unternehmen spricht man Beständigkeit, Erfahrung und Verlässlichkeit zu. Daher wird auch mit Gründungsdaten (wie zum Beispiel „Est. 1896“) geworben. Das Niedersächsische Studieninstitut kann ebenfalls auf eine lange Geschichte zurückschauen, was eine Krisenbeständigkeit nahelegt. In den Zeitraum der letzten 100 Jahre fallen einige globale, nationale und lokale, wirtschaftliche, politische, gesellschaftliche und finanzielle Herausforderungen. Unser Haus trotzte solchen Widrigkeiten, hat sich über diese lange Zeit hinweg weiterempfohlen und damit wohl auch vieles richtig gemacht.

Die Reputation, der Erfahrungsschatz und der Erfolg einer Institution ist selbstverständlich nicht lediglich auf eine bloße Jahreszahl, sondern auch auf einzelne Akteure zurückzuführen. Seit der Gründung unseres Hauses kamen und gingen verschiedene Lehrende und andere Persönlichkeiten. Sie gaben jedoch ihre Kenntnisse und Erfahrung weiter, an Lernende und ebenfalls an Kollegen. Die Lehre ist seit jeher der „Motor“ des Studieninstituts. Es gibt so etwas wie eine über Jahrzehnte eingespielte Tradition – was nicht gleichbedeutend damit ist, dass alles zu jeder Zeit gut und richtig läuft. Gleichzeitig ist ein Angebot einer Bildungsinstitution zwangsläufig flexibel aufzustellen: Akute Krisen, jüngste gesetzgeberische Reformen und viele sonstige aktuelle Einflussfaktoren fordern zeitnahe und gleichzeitig solide Lösungen in Aus- und Fortbildung. Damit über Jahrzehnte umgegangen zu sein, spricht für Erfolg und Routine – auch im Krisenmanagement.

Bei einer Lehr- und Ausbildungsinstitution für Kommunen, die das Dritte Reich überdauerte, ist auch die Frage zu stellen, wie sie in dieser Zeit zurechtkam, wie sie sich gegenüber dem herrschenden System positionierte und welche Inhalte die Ausbildung hatte. In der damaligen Zeit wird das heutige Fach „Rechtsanwendung“ wohl kaum „Unrechtsanwendung“ geheißen haben, obwohl dies aus heutiger Sicht der passendere Begriff gewesen wäre. Was sich in diesem Zeitraum in diesem Hause abspielte, soll nicht mit diesem Beitrag untersucht und dargestellt werden, darf aber nicht aus dem Blickfeld geraten. Als Konsequenz aus dieser Zeit ist es – vor allen in wirtschaftlich und politisch anspruchsvollen Zeiten wie heute – wichtig, dass wir nicht nur die Vorteile unseres politischen und wirtschaftlichen Systems schätzen und auch nicht nur eine Resilienz gegenüber den Herausforderungen aufbauen und ausbauen, sondern auch aktiv für das System eintreten. Diese Aufgabe sollte, gerade vor dem Hintergrund der Geschichte, ähnlich formuliert sein wie in § 80 Abs. 4 Nr. 3 NKomVG und § 7 Abs. 1 Nr. 2 BeamStG:

² Siehe nur *Hans Bollmann*, Es kommt darauf an!, 1. Auflage 2013; vgl. in praktischer Anwendung beispielsweise BVerfG, NJW 2010, 47 (48–50, 55); BGH, NJW 2005, 60 (60 f.); vgl. *Muckel*, JA 2017/6, 712 (713).

Unser Haus muss die Gewähr dafür bieten, „jederzeit für die freiheitlich demokratische Grundordnung im Sinne des Grundgesetzes [für die Bundesrepublik Deutschland] einzutreten“. Einschneidende Erfahrungen aus einer umfangreichen Vergangenheit können und sollten zum Anlass genommen werden, aus damals begangenen Fehlern bzw. aus Unglücken zu lernen.

Das Alter wird also allgemein als Indiz für Tradition, Beständigkeit, Erfahrung und Verlässlichkeit angesehen. Es ermöglicht einen Blick in die Vergangenheit und in die Zukunft – auch um die Gegenwart, die Wünsche, die Pläne, die Erfolge und die Fehler besser einordnen zu können.

C. Zum Alter im Recht – ein grober Einblick

In unterschiedlichen Rechtsgebieten knüpfen gesetzliche Normen diverse Rechtsfolgen an ein bestimmtes Lebensalter. Ein solches Tatbestandsmerkmal lässt sich einfach überprüfen. Es handelt sich hierbei nicht um einen der vielen unbestimmten Rechtsbegriffe, wie zum Beispiel „angemessen“, „das öffentliche Wohl“ oder „Zuverlässigkeit“. Legt der Gesetzgeber mit einem genannten Lebensalter eine leicht als gegeben oder nicht gegeben festzustellende Zahl fest, so sind die Hintergründe für diese Regelung in vielen Fällen gar nicht mehr zu überprüfen. Entweder die numerische Anforderung ist erfüllt oder sie ist es nicht.

I. DIE RECHTS-, DIE GESCHÄFTS- UND DIE DELIKTSFÄHIGKEIT IM ZIVILRECHT

Im Zivilrecht gibt es verschiedene „Fähigkeiten“, bei denen der Gesetzgeber davon auszugehen scheint, dass sie erst mit dem Erreichen eines bestimmten Lebensalters erreicht bzw. beherrscht würden. Die im vorgenannten Titel aufgeführten „Fähigkeiten“ bringen mit zunehmendem Alter sowohl Vor- als auch Nachteile.

Die Rechtsfähigkeit, also die Fähigkeit, Träger von Rechten und Pflichten zu sein,³ beginnt, nimmt man die Konstellation des „nasciturus“ (vgl. § 1923 Abs. 2 BGB) heraus,⁴ mit der Vollendung der Geburt, also ab „Null“. Daraus geht hervor, dass auch Menschen, die sich nicht verbal äußern können, (dennoch) Rechte und Pflichten haben.

Das Zivilrecht unterscheidet zudem zwischen der Geschäftsunfähigkeit, der beschränkten und der vollen Geschäftsfähigkeit. Dabei knüpft die Geschäftsfähigkeit im

³ *Ellenberger* in: Grünewald, BGB, 84. Aufl. 2025, Vor 1 Rn. 1.

⁴ Zur Rechtsstellung des „nasciturus“ siehe MüKoBGB/Spickhoff, 9. Aufl. 2021, BGB § 1 Rn. 30 – 48.

BGB unter anderem an das Lebensalter an. Gemäß § 104 Nr. 1 BGB sind alle Menschen, die noch nicht sieben Jahre alt sind, zwangsläufig geschäftsunfähig. Geschäftsfähige dürfen, wie aus dem Umkehrschluss aus § 105 Abs. 1 BGB hervorgeht, wirksame Willenserklärungen abgeben. Nach § 106 in Verbindung mit § 2 BGB im Umkehrschluss befindet man sich mit der Vollendung des siebenten Lebensjahres und solange man noch nicht 18 Jahre alt ist, im Stadium der beschränkten Geschäftsfähigkeit. Die hierunter fallenden Personen dürfen unter den Voraussetzungen der §§ 107 ff. BGB wirksame Willenserklärungen abgeben. Die Unterscheidung zwischen diesen altersmäßig differenzierten Personengruppen soll dem Schutz der auf diese Weise ausgeschlossenen Personen dienen.⁵

Ein weiteres Kriterium des Zivilrechts ist die Deliktsfähigkeit⁶ bzw. Verschuldensfähigkeit⁷, wie die Verantwortlichkeit für den einem anderen zugefügten Schaden genannt wird. Dabei handelt es sich um die Einsichtsfähigkeit bei deliktischem Handeln.⁸ Gemäß § 828 Abs. 1 BGB ist die deliktische Verantwortlichkeit für unter 7-jährige nicht gegeben. Die beiden folgenden Absätze dieser Regelung stufen noch einmal mit den Lebensaltersgrenzen von zehn und achtzehn Jahren ab. Der Zweck der Regelungen besteht darin, bestimmte Personen aus der Haftung herauszunehmen.⁹ Dies wiederum soll insbesondere Minderjährige privilegieren.¹⁰

II. STRAFRECHT

Auch im Strafrecht gibt es Regelungen mit vom Lebensalter abhängigen Konsequenzen. Nach § 19 StGB besteht eine Schuldunfähigkeit für alle unter 14-jährigen. Diese Festlegung bestimmte der Gesetzgeber ohne Rücksicht auf die tatsächliche (geistige) Reife und die Kompetenzentwicklung, es liegt eine gesetzlich unwiderlegbare Vermutung in dieser Hinsicht vor.¹¹ Anders ist dies hinsichtlich der strafrechtlichen Verantwortlichkeit bei Jugendlichen und Heranwachsenden, bei denen es dafür nach § 3 JGG auf Entwicklung, Reife und Einsichtsfähigkeit ankommt. Gemäß § 1 Abs. 2 JGG gilt man ab dem 14. Lebensjahr bis zum 18. Lebensjahr als Jugendlicher und von diesem

⁵ MüKoBGB/Spickhoff, 10. Aufl. 2025, BGB § 104 Rn. 6; *Brockmann/Gerlach/Jesser/Seybold*, Das Bürgerliche Gesetzbuch, 2. Aufl. 2024, Rn. 242.

⁶ HK-BGB/Staudinger, 12. Aufl. 2024, BGB § 828 Rn. 8; *Jauernig/Kern*, 19. Aufl. 2023, BGB § 828 Rn. 1.

⁷ Vgl. HK-BGB/Staudinger, 12. Aufl. 2024, BGB § 828 Rn. 2.

⁸ Vgl. BeckOK BGB/Förster, 76. Ed. 1.11.2025, BGB § 828 Rn. 1.

⁹ MüKoBGB/Wagner, 9. Aufl. 2024, BGB § 828 Rn. 4.

¹⁰ MüKoBGB/Wagner, 9. Aufl. 2024, BGB § 828 Rn. 2; BeckOK BGB/Förster, 76. Ed. 1.11.2025, BGB § 828 Rn. 1.

¹¹ BeckOK StGB/von Heintschel-Heinegg, 66. Ed. 1.8.2025, StGB § 19 Rn. 1.

