

ARBEITSPAPIER

100 Vorschläge für den Neustaat

Ralph Brinkhaus MdB

„Wir brauchen eine Jahrhundertreform – vielleicht sogar eine Revolution“. Das war im Februar 2021 meine Forderung in einem Interview mit der WELT am SONNTAG zum Thema Staatsmodernisierung. Passiert ist seitdem leider nur wenig: Etwas Planungsbeschleunigung, noch weniger Bürokratieabbau. Der Staat ist heute noch der gleiche wie vor nunmehr fast 4 Jahren.

Ein Staat, der seitdem jeden Tag Vertrauen verloren hat. Denn die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Institutionen – von den Ministerien bis zur Sozialverwaltung – entspricht zu oft nicht mehr den Anforderungen des 21. Jahrhunderts. Zu umständlich, zu langsam, zu wenig digital. Regeln sind zum Selbstzweck geworden und zu oft wichtiger als das Erreichen von Zielen, eine Ergebniskontrolle oder Wirkungsanalyse. In unserem Bemühen, alles richtig und gerecht zu machen, alles zu regeln, haben wir uns in einer Komplexitätsfalle verloren.

Für unsere politischen Großprojekte, wie den Kampf gegen den Klimawandel, die Verbesserung der Infrastruktur, die Stärkung der Bundeswehr, mehr Innere Sicherheit, die Regulierung der Migration oder bessere Rahmenbedingungen für den Wirtschaftsstandort, ist das Gift. Denn ohne einen funktionierenden Staat ist das alles nicht möglich: Dann wird die Windkraftanlage nicht oder zu langsam genehmigt, das Waffensystem für die Bundeswehr nicht oder zu langsam beschafft und der Bau der neuen Werkhalle versickert im Dickicht von Bauordnungsamt und unterer Wasserbehörde.

Und dieses Gift schleicht sich auch in unser tägliches privates Leben ein: Antragsformulare, die lang und unverständlich sind, lange Wartezeiten auf einen Termin im Amt, kleinteilige, umständliche Vorschriften beim Bezug von Sozialleistungen, fehlende Digitalität, und und und.

Jeder dieser Punkte mag für sich genommen klein sein und nicht das große Drama. Aber alles zusammengenommen wird daraus eine große, toxische Masse. Wenn diese Entwicklung so weitergeht, befürchte ich, dass die Menschen nicht nur das Vertrauen in den Staat, sondern auch das Vertrauen in die Demokratie verlieren. Bei der übernächsten Bundestagswahl kämpfen dann nicht mehr die Parteien der demokratischen Mitte um Kanzlerschaft und Regierung, sondern, wie bereits heute in Thüringen, Demokraten auf der einen Seite gegen Populisten und Extremisten auf der anderen Seite.

Ein weiterer wenig diskutierter Punkt ist, dass unser Staat nicht resilient ist. Niemand mag sich vorstellen, dass unsere Staatsstruktur mit Katastrophen wie dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine klarkommen müsste. Aber gerade die Ukraine ist – in Teilen – ein Beispiel dafür, dass agile und digitale Staatsstrukturen auch in Krisen enorm leistungsfähig sind. Ein besserer Staat ist also auch eine Frage der Überlebensfähigkeit in Zeiten der Multikrisen.

Jetzt möchte ich nicht in den Chor derjenigen einstimmen, für die alles schlecht ist. Im Gegenteil: Wir sind ein Rechtsstaat, und unsere Strukturen sind gerade im europäischen und internationalen Vergleich sehr stabil. Und auch die Substanz der Verwaltung ist gut. Wir haben das Wissen, die

Disclaimer: Dieser Text erhebt nicht den Anspruch wissenschaftlich oder umfänglich zu sein. Die Fußnoten enthalten lediglich Hinweise und Anregungen zur weiteren Lektüre. Der Autor ist nicht Urheber aller hier genannten Ideen. Es handelt sich um eine Sammlung vielversprechender Ansätze, die im Sinne des Autors in einem größeren Zusammenhang eingeordnet und vorgestellt werden.

Strukturen, motivierte Menschen und, wenn wir ehrlich sind, letztlich auch das Geld, um Deutschland wieder ganz nach vorne zu bringen.

Das geht aber nur, wenn wir es konsequent und schnell anpacken. Und genau das tun wir trotz aller Entbürokratisierungspakete nicht. Die Situation erinnert an die ersten Phasen im Kampf gegen den Klimawandel. Jeder wusste, dass schnell etwas passieren muss. Aber irgendwie war immer etwas anderes wichtiger: Finanzkrisen, Migration, Krieg.

Wir brauchen deswegen jetzt ein Modernisierungsjahrzehnt. Denn 75 Jahre nach Gründung der Bundesrepublik braucht das Land dringend eine Kernsanierung. Und eine Kernsanierung ist mehr als der Abbau von Vorschriften oder das Beschleunigen von Planungsprozessen. Denn in Wahrheit sind es nicht die Vorschriften, die Antrags- und Berichtspflichten, die Kontrollen oder die mangelnde Digitalisierung, die unser Problem sind. Unser Problem ist das System, was genau all diese Dinge befeuert. Und dieses System müssen wir von Grund auf ändern. Das fängt an mit unserem Bild vom Staat als eine alles regelnde, ausgleichende Institution. Ein Staat, der sich mit dieser umfassenden Aufgaben- und Regelungsdichte komplett übernommen und überdehnt hat. Ein Staat, der dadurch auch Erwartungen aufbaut, die er nur enttäuschen kann. Unser Problem ist unser Bild vom Menschen und zwar ein höchst respektloses Bild, das dem Menschen die Fähigkeit zur Eigenverantwortung mehr oder wenig abspricht und diese Eigenverantwortung durch staatliches Handeln ersetzt. Unser Problem ist unsere Unwilligkeit, Risiken einzugehen und Fehler zu machen. Eine Unwilligkeit, die Gift ist für Kreativität, Initiative und Innovation. Unser Problem ist, dass wir verlernt haben, politische Ziele zu priorisieren und systematisch abzuarbeiten. Wir verzetteln uns darin, alles gleichzeitig und nichts mehr richtig zu machen. Unser Problem ist, dass wir Gesetze und Haushalte nicht aufgrund von Zielen, Informationen und Wirkungsanalysen, sondern reaktiv, überstürzt, handwerklich unsauber und getrieben von Ereignissen und Meinungsströmen gestalten. Unser Problem ist, dass wir Verantwortung auf so vielen Ebenen in Europa, Bund, Ländern und Kommunen verteilt haben, dass nicht mehr klar ist, wer für was verantwortlich ist, geschweige denn, dass wir in der Lage sind, die Schnittstellen zwischen den einzelnen Ebenen zu managen. Unser Problem ist, dass wir den Staat aus seinen bestehenden Strukturen heraus denken und nicht aus der Sicht des Bürgers. Unser Problem ist, dass wir Regierungen und Behörden in Mustern organisieren, die seit zweihundert Jahren nicht mehr verändert worden sind. Unser Problem ist, dass wir die Möglichkeiten der Digitalisierung und Künstlichen Intelligenz (KI) nicht einmal annähernd ausschöpfen. Unser Problem ist, dass wir nicht in der Lage sind, die Potentiale der Menschen, die für den Staat arbeiten oder für den Staat arbeiten könnten, wirklich zu erkennen und zu nutzen. Unser Problem ist, dass wir nicht mehr in der Lage sind, Veränderung auszuhalten, geschweige denn Veränderungen zu gestalten.

Und genau deswegen brauchen wir einen „Neustaat“ für Deutschland: Jetzt sofort und in aller Konsequenz. Dieser „Neustaat“ ist das wichtigste Projekt für die nächste Legislaturperiode. Denn gelingt dieser „Neustaat“ nicht, dann werden auch alle anderen Projekte – von der Migration über den Kampf gegen den Klimawandel bis zur Sicherheit und zum Aufrechterhalten der Demokratie – nicht gelingen.

I. Reformen für einen „Neustaat“

Dieser „Neustaat“, der das System unseres Staates grundlegend verändert, ist zugegeben ein langwieriger und auch herausfordernder Prozess. Aber wir brauchen ihn und wir sollten mit konkreten Reformschritten beginnen: Jetzt!

Mein Vorschlag für dieses neue System sieht so aus:

- A. Politik und Gesellschaft setzen Ziele, machen diese Ziele anhand von Kennzahlen messbar und steuern nach, wenn diese Ziele nicht erreicht werden. Die Aufgaben, die der Staat übernimmt, werden konsequent auf die Erreichung dieser Ziele ausgerichtet. Wir nennen das ziel- und wirkungsorientierte Politik.
- B. Um diese Ziele zu erreichen, beschäftigt der Staat Menschen, die zum einen die Fähigkeiten und zum anderen den Willen haben, die politisch festgelegten Ziele zu erreichen.
- C. Diese Menschen haben einen „Werkzeugkasten“ zur Hand, mit dem sie erfolgreich arbeiten können. Dazu gehören Gesetze und Rechtsnormen. Dazu gehören Haushaltsmittel. Dazu gehören Strukturen, in denen sie arbeiten können. Und dazu gehören Prozesse, mit denen sie arbeiten können.
- D. „Neustaat“ bedeutet „Umsetzen von Reformen“ und dazu braucht es eine belastbare Transformationskultur im Staat, die zuverlässig durch (neue) Institutionen etabliert und langfristig durchgesetzt wird.

An diesem Gerüst orientieren sich 100 Reformschritte, die ich im Folgenden skizzieren werde. Nahezu nichts davon ist neu, aber nahezu alles davon muss umgesetzt werden. Diese Reformschritte sind alle nicht der große grüne Knopf, der einmal gedrückt werden muss, damit alles sofort besser wird. Es geht vielmehr um eine Vielzahl von kleinen und etwas größeren Maßnahmen, weil ich daran glaube, dass diese „marginal gains“, die kleinen Verbesserungen, der Schlüssel zur Systemveränderung sind.

Ich beschränke mich dabei im Wesentlichen auf die Perspektive des Bundes und dabei auf die Kernverwaltung: Es geht überwiegend um systemische Veränderung. Das Streichen von einzelnen Vorschriften und Berichtspflichten, also der klassische Bürokratieabbau, ist wichtig, aber nicht Gegenstand der 100 Reformvorschläge. Der klassische Bürokratieabbau wird meines Erachtens auch überschätzt, da es sich dabei um die Bekämpfung von Symptomen, nicht aber um das grundlegende Lösen von Problemen handelt. Der Bürokratieabbau wird somit automatisch geschehen, wenn die Krankheit geheilt ist. Wesentliche Politikfelder wie Bildung, Gesundheit und Justiz habe ich bewusst erst einmal ausgeklammert.

Die einzelnen Vorschläge sind eine Sammlung aus Ideen von Verwaltungspraktikern, Wissenschaftlern, NGOs und Politikern. Denn es gibt sie: Die Menschen, die daran glauben und daran arbeiten, diesen Staat jeden Tag ein Stück besser zu machen. Und ich hatte die Gelegenheit, in den letzten Jahren mit vielen von ihnen zu diskutieren und von ihnen zu lernen.

Alle Vorschläge sind darauf ausgelegt, dass mit ihrer konkreten Umsetzung sofort oder spätestens innerhalb der nächsten Legislaturperiode begonnen werden kann.

II. Die 100 Vorschläge

A. Ziel- und wirkungsorientierte Politik

Politik ist in Deutschland nur sehr eingeschränkt ziel- und wirkungsorientiert. Aktuell sehen wir ein Problem und dann werden wahlweise Geld, Personal oder gesetzliche Regelungen mobilisiert. Inwieweit Geld oder Gesetze auch Wirkung erzielen, wird dann nicht mehr oder kaum noch betrachtet. Man nennt dies „inputorientierte Politik“. Wir wundern uns dann, warum trotz vieler Haushaltsmittel zu wenig erreicht wird. Wir wundern uns dann über die Vielzahl von Gesetzen oder Vorschriften, die Bürger und Unternehmen belasten, ohne dass die Dinge wirklich besser werden. Gute Politik arbeitet anders – sie definiert Ziele und setzt die Mittel so ein, dass diese Ziele auch erreicht werden. Dafür differenziert man bei jeder Maßnahme zwischen Input, Output, Outcome und Impact.

Exkurs – Input, Output, Outcome und Impact

Hierzu ein Beispiel: Der Bund möchte das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit bekämpfen. Nach dem klassischen Wirkungsmechanismus wird das Problem durch höheren Geldeinsatz und durch ein Gesetz gelöst (Input). Dann wird geschaut, wie viele Langzeitarbeitslose durch dieses Paket an Fördermaßnahmen teilnehmen sollen (Output). Das alles geschieht in der Absicht, dass dadurch mehr Menschen in den regulären Arbeitsprozess integriert werden (Outcome). Dieses eigentliche Ziel wird aber kaum noch betrachtet. Inwieweit durch die Wiederbeschäftigung von Langzeitarbeitslosen der Bundeshaushalt entlastet wird (Impact), spielt dann gar keine Rolle mehr.

Bevor ein Programm aufgesetzt wird, sollte klar sein, was konkret erreicht werden soll: 1 Milliarde Euro zusätzliche Mittel pro Jahr (Input) finanzieren Programme für 100.000 Langzeitarbeitslose (Output). Dadurch sollen jährlich 50.000 Langzeitarbeitslose in sozialversicherungspflichtige Beschäftigungsverhältnisse gebracht werden (Outcome), was wiederum zu einer Einsparung von Haushaltsmitteln in Höhe von 750 Millionen Euro pro Jahr (Impact) führen soll.¹

Es muss also vor jeder Haushaltsaufstellung, vor jedem Gesetzgebungsprozess dieser Regelkreis definiert werden: Problem, Ziel, Ressourceneinsatz (Geld, Personal, Rechtsnormen) und Wirkung. Und ob dieser Regelkreis funktioniert, muss jedes Jahr neu geprüft werden.

Politik und Verwaltung müssen ziel- und wirkungsorientiert arbeiten, das heißt, wir brauchen eine ziel- und wirkungsorientierte Haushaltsführung, ziel- und wirkungsorientierte Gesetze und ziel- und wirkungsorientiertes Verwaltungshandeln.

Dazu folgende Reformvorschläge:

Vorschlag 1: Koalitionsvertrag mit messbaren Leitzielen unterlegen

Der letzte Koalitionsvertrag hatte 144 Seiten mit 453 Regierungsvorhaben. Von diesen Regierungsvorhaben waren 98 % Maßnahmenversprechen (man macht etwas) und nur 2 % Zielversprechen (man will einen Zustand erreichen).

¹ Deloitte „Ziel- und Wirkungsorientierte Haushaltsführung“ 2024

Beispiel für ein solches Maßnahmenversprechen: „Schaffung eines nationalen Präventionsplans in der Gesundheitspolitik.“ Ein Zielversprechen hingegeben wäre: „Erhöhung der durchschnittlichen Lebenserwartung um X Monate.“

Durch das Versprechen einer Vielzahl von solchen Einzelmaßnahmen verzettelt sich die Regierungspolitik erheblich. Die Maßnahmen selbst werden dadurch politisch wichtiger als die Wirkung, auf die diese Maßnahmen eigentlich abzielt. Deswegen sollte sich der nächste Koalitionsvertrag darauf beschränken, einige wenige Leitziele zu definieren und diese Leitziele dann anhand von Kennzahlen messbar zu machen. Die Regierung sollte diese Leitziele anschließend systematisch abarbeiten und sie mit entsprechenden Maßnahmen unterlegen.

Beispiele für Leitziele wären:

- 1) Steigerung der Lebenserwartung statistisch messbar anhand der Steigerung der Zahl der Lebensjahre;
- 2) Reduzierung des deutschen CO₂ Ausstoßes – messbar anhand der emittierten CO₂-Mengen pro Sektor;
- 3) Mehr Wohlstand – messbar anhand von BIP pro Kopf und dem Gini-Koeffizienten für Einkommensverteilung;
- 4) Mehr Wohnraum – messbar anhand der Zahl der fehlenden Wohnungen.²
- 5) Steigerung der Beschäftigtenzahlen – statistisch messbar anhand der Arbeitsmarktzahlen

Vorschlag 2: Leitziele mit Unterzielen unterlegen

Leitziele werden nur dann für die Verwaltung handlungsleitend, wenn sie in Unterzielen sichtbar und fassbar gemacht werden. Dazu zwei Beispiele:

- 1) Wenn das Leitziel eine längere Lebenserwartung ist, dann sollten Unterziele festgelegt werden, wie man eine längere Lebenserwartung erreicht: durch eine geringere Quote von übergewichtigen Menschen, durch einen Rückgang des Alkohol- und Nikotinkonsums oder durch eine geringere Zahl an in Krankenhäusern erworbenen Infektionen (nosokomiale Infektionen).
- 2) Beim Leitziel CO₂-Vermeidung könnte das Unterziel sein: Steigerung des Anteils erneuerbare Energien. Unterziel erste Ebene: Steigerung der Produktion von Windenergie durch mehr Windkraftanlagen. Unterziel zweite Ebene: Schnellere Genehmigung von Windkraftanlagen.

Jedes Ministerium sollte daher neben dem Leitziel konkret messbare Unterziele festlegen.³

Vorschlag 3: Ziele priorisieren

Was ist eigentlich die Reihenfolge der Ziele des Staates? Der Staat kann durchaus viele Probleme lösen, aber natürlich nicht alle gleichzeitig. Deswegen brauchen wir eine Debatte darüber, wofür der Staat zuständig ist und in welcher Reihenfolge wir diese Zuständigkeiten priorisieren.

² CDU/CSU Positionspapier „Neustaat“ – 2021

³ Buch et al „Verstehen, Entwickeln, Testen: Rahmenbedingungen für eine evidenzbasierte Politik“ – 2019

Ein provokantes Beispiel: Priorisieren wir den Kampf gegen den Klimawandel höher als mehr Gerechtigkeit in den Lieferketten? Da wird dann oft entgegnet: „Alles hängt mit allem zusammen“. Das mag nicht falsch sein, trotzdem entbindet uns das als Politik nicht von der Verantwortung, festzulegen, welche Zielkomplexe wichtiger und welche wünschenswert, aber aktuell weniger wichtig sind. Denn wir haben nur begrenzte Ressourcen und müssen diese Ressourcen optimal einsetzen. Das gilt für Geld (hier könnte man die Verschuldung steigern – eine Diskussion, die an anderer Stelle zu führen wäre), aber angesichts der demographischen Entwicklung in Deutschland noch viel mehr für die personellen Ressourcen.

Das wird zu moralisch sehr schwierigen Entscheidungssituationen führen. Ich bin aber der Meinung, dass wir uns dringend dieser Frage stellen und diese Diskussionen aushalten müssen. Denn der mangelnde Mut der Politik zu priorisieren hat dazu geführt, dass das Versprechen „Wir machen alles gleichzeitig möglich“ gescheitert ist.

Vorschlag 4: Ziel- und Wirkungsorientierung von Haushalt und Gesetzen dokumentieren und jährlich messen

Die aktuelle Politik ist, wie oben aufgezeigt, Input-orientiert. Das heißt, es geht darum, was an Rechtsnormen, Budget oder Personalstellen in ein Projekt hineingesteckt wird. Die Wirksamkeit dieses Mitteleinsatzes wird aber in der Regel kaum gemessen. Für alle Haushaltstitel und Gesetze muss deswegen belegt werden, dass und wie effizient sie zu der Erreichung von Zielen beitragen. Wir haben dies im Bundeshaushalt ansatzweise im Bereich Nachhaltigkeit. Das Projekt muss aber erweitert und dringend messbarer gemacht werden.⁴

Vorschlag 5: Ziel- und Umsetzungswochen im Deutschen Bundestag einführen

Ziel- und Wirkungsorientierung bedeutet auch, dass der Deutsche Bundestag seine Kontrollfunktion gegenüber der Regierung anders wahrnehmen muss als bisher. Neben und vor allem vor den jährlichen Haushaltsberatungen sollte die Regierung im Rahmen von Ziel- und Umsetzungswochen Rechenschaft ablegen, ob mit den zur Verfügung gestellten Mitteln und Gesetzen die politisch vereinbarten Ziele erreicht worden sind. Der Bundestag nimmt dies dann als Grundlage für die weiteren Beratungen von Haushalt und Gesetzen bzw. berät über die Anpassung und Änderung von Zielvorgaben. Diese Ziel- und Umsetzungswochen müssen jeweils vor den Haushaltsberatungen stattfinden.

Es wird immer behauptet, dass der Beschluss über den Haushalt das wichtigste Recht – das „Königsrecht“ – des Parlamentes ist. Das ist falsch, der Deutsche Bundestag wird nicht primär dafür gewählt, Geld auszugeben oder auch nicht auszugeben. Das Parlament als höchstes deutsches Verfassungsorgan wird in erster Linie dafür gewählt, darüber zu entscheiden, wie dieses Land in der Gegenwart und in der Zukunft aussehen soll. Bevor es mit der Regierung über Geld verhandelt, muss es daher erst einmal über Ziele verhandeln. Das Setzen von Zielen und die Kontrolle über die Einhaltung dieser Ziele das sollte in einer modernen Demokratie das „Königsrecht“ des Parlamentes sein.⁵

⁴ BMF „Abschlussbericht Spending Review“ -2022

⁵ CDU/CSU Positionspapier „Neustaat“ – 2021

Vorschlag 6: Armaturenbrett für die wichtigsten Leitziele und ihren Umsetzungsstand erstellen

Die wichtigsten Ziele und der Stand der Zielerreichung sollten im Internet transparent auf einer Benutzeroberfläche visualisiert werden, so wie auf einem Armaturenbrett im Auto die wichtigsten Daten wie Geschwindigkeit, Tankfüllung und Energieverbrauch übersichtlich angezeigt werden. Dieses Armaturenbrett oder auch „Dashboard“ gab es zum Beispiel in der Corona-Pandemie zur Anzeige des Standes der Impfungen. Das Bundes-Dashboard wäre eine Weiterentwicklung des Regierungsmonitors der Bundesregierung, in dem bereits heute über den Fortschritt der einzelnen Maßnahmen zum Beispiel im Klimaschutz berichtet wird, sowie weiterer Dashboards, die von der Regierung für politische Teilbereiche wie Wirtschaft, Gesundheit oder Soziales eingesetzt werden.⁶

Vorschlag 7: Aufgabeninventur- und Aufgabenbewertung durchführen

Ein Grundproblem ist, dass wir überhaupt keinen Überblick mehr darüber haben, welche Aufgaben der Staat wahrnimmt und ob diese Aufgaben tatsächlich etwas mit den Kernzielen zu tun haben. Der Staat hat sich überdehnt. Beispielsweise haben wir momentan die Diskussion darüber, ob der Staat etwas gegen „Einsamkeit“ tun soll. Das ist sicherlich ein wichtiges Thema, aber es stellt sich die Frage, ob Glück und Zufriedenheit des Einzelnen überhaupt die Aufgabe des Staates sind und wenn ja, wie er sie erfüllen soll: Woher nehmen wir die Sozialarbeiter? Ziehen wir sie aus der Integrationsarbeit, aus der Suchthilfe oder der Schulsozialarbeit ab? Woher nehmen wir die finanziellen Mittel angesichts steigender Aufwendungen, z.B. für Pflege und Gesundheit, und dies in Zeiten der Überalterung der Gesellschaft? Die nächste Bundesregierung sollte daher als erstes eine Inventur aller von ihr wahrgenommen Aufgaben machen und diese Aufgaben (im Hinblick auf die im Koalitionsvertrag festgelegten Ziele) in die Kategorien „Muss“, „Soll“ und „Kann“ einteilen.

Beispiel: Verteidigung ist eine „Muss“-Aufgabe (schon allein aufgrund des Gewaltmonopols des Staates). Die Bereitstellung von Sprachkursen für Migranten ist eine „Soll“-Aufgabe (sehr wünschenswert, könnte aber – wie in anderen Ländern – auch privat organisiert werden oder Migranten lernen Deutsch zum Beispiel mit einer guten App selbst).

Die Förderung des Ehrenamtes ist eine „Kann“-Aufgabe, die nicht zwingend vom Staat übernommen werden muss. Die Menschen in Deutschland engagieren sich von sich aus so umfassend, es reicht, dass der Staat keine Hürden in den Weg legt zum Beispiel durch übertriebenen Datenschutz. Alle „Kann-Aufgaben“ werden nachrangig gestellt. Dem Bundestag wird dann zur Entscheidung gestellt, die entsprechenden Haushaltstitel und Rechtsnormen zu streichen. Alle „Soll-Aufgaben“ werden in einem gemeinsamen Prozess mit dem Bundestag auf den Prüfstand gestellt. Für die „Muss-Aufgaben“ wird sichergestellt, dass sie mit ausreichend Ressourcen ausgestattet sind.⁷

Vorschlag 8: Leitbild Verwaltung etablieren

„Culture eats strategy for breakfast“. Dieser Satz wird dem amerikanischen Management-Denker Peter Drucker zugeschrieben. Und damit hat er Recht. Die Kultur einer Organisation ist viel stärker als alle strategischen Impulse, die im Zweifel im vierjährigen Wechsel politisch gegeben werden. Deswegen braucht die Verwaltung ein Leitbild, an dem sich die Kultur orientieren kann.

Die Verwaltung muss eben nicht nur wissen, was für Ziele erreicht und welche Aufgaben erfüllt werden sollen. Sie muss auch wissen, „wie“ diese Ziele erreicht und „wie“ diese Aufgaben erfüllt werden sollen.

⁶ Bogumil et al. „Verwaltung besser machen“ – 2022

⁷ CDU/CSU [Positionspapier](#) „Neustaat“ – 2021

Ein Beispiel, wie so ein Leitbild aussehen kann, hat die „PD – Berater der öffentlichen Hand“ erarbeitet. Sie teilt das Ziel- oder Leitbild in drei Teile:

- 1) Gemeinwohl und Serviceorientierung – der Bürger steht im Zentrum;
- 2) Handlungsfähigkeit – Umsetzungsorientierung;
- 3) Effektivität und Effizienz – die politisch vorgegebenen Ziele werden durch Automation, Kooperation und Konsolidierung wirtschaftlich und ressourcenschonend erreicht.

Die Formulierung dieses Leitbildes in einem gemeinsamen Prozess zwischen Politik und Verwaltung kann ein wichtiger Startimpuls für den gesamten „Neustaat“-Prozess sein.⁸ Noch besser wäre es, bei der Leitbildentwicklung nicht nur die Politik, sondern ganz direkt die Bürger einzubeziehen.

Jetzt kann man entgegenhalten, dass es diese Leitbilder in Teilen der Verwaltung bereits gibt. Das stimmt, aber sie werden zu wenig gelebt, sind von den jeweiligen Ministern abhängig und es gibt eben nicht das eine bundesweite Leitbild. Deswegen gilt: Leitbilder müssen immer wieder mit allen Mitarbeitern der Verwaltung kommuniziert werden. Sie müssen Arbeits- und Führungsprinzip für die gesamte Verwaltung sein.

B. Menschen und Führung

Ziele werden durch Menschen erreicht. Der Schlüssel für eine moderne Verwaltung liegt daher in erster Linie bei den Menschen, die im öffentlichen Bereich arbeiten. Die Menschen sind die wahren Treiber für den Erfolg. Sie entscheiden jenseits aller Strukturen und Prozesse darüber, ob Behörden als „Ermöglichungs- oder Verhinderungsbehörden“ agieren. Sie sind die wesentlichen Determinanten für Risikobereitschaft, Agilität und Praxisnähe. Keine Frage, diese Menschen brauchen bessere Rahmenbedingungen, wie Rechtsnormen, ausreichende Budgets, digitalisierte Verwaltungswerkzeuge und den Zugriff auf Daten. Aber wir brauchen neben den unzweifelhaft vorhandenen Verwaltungsmodernisierern mehr kreative und innovative Menschen, die die Verwaltung neu denken. Verwaltung muss anders arbeiten und muss anders geführt werden. Und wir müssen die Potentiale der Mitarbeiter durch systematische Personalentwicklung, intensive Weiterbildung und faire Beförderungs- und Entgeltstrukturen besser nutzen.

Den Öffentlichen Dienst öffnen – mehr berufliche Diversität – mehr Quereinsteiger – mehr Wechsel zwischen Wirtschaft und Verwaltung

Jede Institution, ob Unternehmen oder Behörde, braucht ständig ein gesundes Maß an neuen Impulsen, sonst verfestigen sich Strukturen und Routinen. Jede Institution braucht eine gute Mischung von verschiedenen Qualifikationen, Kompetenzen und Mentalitäten. Die Institution läuft ansonsten Gefahr zu erstarren. Die besten Impulsgeber sind „neue“ und „andere“ Menschen. Deswegen ist es wichtig, einen gesunden Mix zwischen erfahrenen und neuen – nicht in der eigenen Institution sozialisierten – Mitarbeitern zu haben. Deswegen ist es wichtig, nicht nur Mitarbeiter mit derselben Ausbildung und Qualifikation zu haben. Verwaltung in Deutschland ist auch im Vergleich zu

⁸ PD „Transformation statt Symptombekämpfung“ 2024

anderen Ländern immer noch sehr stark juristisch dominiert.⁹ Juristen – und das ist überhaupt nicht zu kritisieren – haben einen bestimmten Mindset, der stark auf Regeleinhaltung und Risikominimierung fokussiert ist. Das ist grundsätzlich gut. Wenn dieser Mindset aber zu dominant wird, schränkt das die Beweglichkeit und Kreativität von Verwaltung ein. Wir brauchen mehr berufliche und demographische Diversität, wir brauchen mehr Quereinsteiger und Querwechsler. Das schafft den Boden für mehr Kreativität und Veränderung.

Vorschlag 9: Alle offenen Stellen verpflichtend auch extern ausschreiben

Organisationen behalten ihre Beweglichkeit nur dann, wenn zu den langjährigen und erfahrenen Mitarbeitern immer wieder neue Mitarbeiter mit einem anderen Hintergrund und anderen Ideen dazukommen. Das gilt sowohl für Fach- als auch für Führungspositionen. Um zu gewährleisten, dass staatliche Institutionen nicht in ihrem „eigenen Saft kochen“, sollte die Praxis, dass Stellen ausschließlich intern ausgeschrieben werden, beendet werden.¹⁰ Stellen erst im Ministerium, dann im Geschäftsbereich und dann gegebenenfalls noch extern auszuschreiben – all das dauert bisher Monate und die Zeit läuft uns davon.

Vorschlag 10: Fach- und Führungspositionen von formaler Qualifikation entkoppeln

Formale Abschlüsse sind wichtig – keine Frage. Aber erfolgreiche Fach- und Führungsarbeit hängt gerade heute auch von nicht zertifizierten Kompetenzen ab. So gibt es eine Menge IT-Spezialisten ohne einen formalen Berufsabschluss. Sie haben sich ihre Kompetenzen und Fähigkeiten durch nichtformales oder informales Lernen erworben. Auch bei Bewerbern mit einer Ausbildung aus einem anderen Land ist es zuweilen schwierig, die Vergleichbarkeit mit den entsprechenden deutschen Abschlüssen herzustellen. Deswegen der Vorschlag: Neben den formalen Qualifikationen sollten zukünftig verstärkt und überwiegend andere Parameter, wie z. B. Projekterfahrung, als Voraussetzung für Fach- und Führungspositionen eingesetzt werden.¹¹ In diesem Zusammenhang sollte auch überprüft werden, ob das viergeteilte Dienstrecht mit einfachem, mittlerem, gehobenem und höherem Verwaltungsdienst noch zeitgemäß ist.

Vorschlag 11: Neue Suchräume für die Personalrekrutierung schaffen

Der Suchraum für die Gewinnung von Nachwuchs-, Fach- und Führungskräften sollte dringend erweitert werden. Klassischerweise arbeiten zum Beispiel in den wesentlichen Ministerialbereichen überwiegend Juristen, vielleicht noch Volkswirte oder Politikwissenschaftler. Diese Verengung sollte systematisch aufgebrochen werden. Wir brauchen auch für die nicht-technischen Stellen mehr Naturwissenschaftler und Geisteswissenschaftler. Wir brauchen mehr Leute aus der Wirtschaft. Und wir sollten schauen, ob wir nicht auch für die Verwaltung unseren Suchraum über Deutschland hinaus – nicht nur in die EU, sondern auch in die Welt – erweitern. Denn was spricht dagegen, zum Beispiel indische Softwareentwickler für die Codierung von Verwaltungsapps zu gewinnen?

Vorschlag 12: Stellenbesetzung in der Verwaltung beschleunigen

Die Besetzung von Stellen, insbesondere von Führungspositionen, ist in der Verwaltung zu oft sehr langwierig. Wesentliche Ursache dafür sind zum einen zu lange Entscheidungswege, zum anderen aber auch die Möglichkeit der so genannten Konkurrentenklage, also die Möglichkeit von unterlegenen Bewerbern, die Stellenbesetzung gerichtlich anzugreifen. Abgesehen davon, dass diese

⁹ AcatecStudie „Innovationssystem Deutschland“ – 2024

¹⁰ AcatecStudie „Innovationssystem Deutschland“ 2024

¹¹ Bertelsmann Stiftung

Konkurrentenklagen die Stellenbesetzung weiter verzögern können, führt dies insbesondere dazu, dass während des Auswahlprozesses besonders formal vorgegangen wird. Gute Bewerber, die auch andere Möglichkeiten haben, als in der Verwaltung zu arbeiten, werden sich diesem sehr formalen und langwierigen Auswahlverfahren nicht stellen. Deswegen sollten die internen Auswahlprozesse beschleunigt werden und die Möglichkeit zur Konkurrentenklage auf das durch das Grundgesetz begründete Minimum eingeschränkt werden. Zielsetzung sollte sein: Kein Besetzungsverfahren darf länger als 3 Monate dauern.

Vorschlag 13: Mehr Flexibilität in der Entgeltgestaltung ermöglichen

Der Tarifvertrag für den Öffentlichen Dienst und das Dienstrecht sollten flexibler ausgestaltet werden. Ansonsten wird es schwierig, für besondere Fach- und Führungspositionen geeignete Bewerber zu finden. So ist die Bezahlung von IT-Spezialisten in der Wirtschaft wesentlich höher als in der Verwaltung. Die Alternative ist: Das Entgeltsystem wirklich öffnen (es gibt bereits heute im begrenzten Maß die Möglichkeit, Zulagen zu zahlen) und die Mitarbeiter marktgerecht bezahlen.

Vorschlag 14: Mehr berufliche Sabbaticals für Verwaltungsmitarbeiter zulassen

Entschließt sich ein Verwaltungsmitarbeiter temporär in die Wirtschaft, in den Sozialbereich oder zu einer Nicht-Regierungsorganisation zu wechseln, so muss er sich für diesen temporären Wechsel beurlauben lassen. Das ist kompliziert, wird höchst unterschiedlich und zu oft restriktiv gehandhabt. Besser wäre es, an dieser Stelle den Personalverantwortlichen mehr Entscheidungsfreiheit zu lassen. Denn gerade der Wechsel zwischen Verwaltung und „Nicht-Verwaltung“ und – ganz wichtig – dann wieder zurück in die Verwaltung würde unglaublich viel Wissen und Erfahrung in den öffentlichen Bereich hineinbringen.¹²

Vorschlag 15: Portabilität der Altersversorgung verbessern

Die „goldene Fessel“ für viele Positionen im öffentlichen Dienst ist die Altersversorgung, zum Beispiel als Beamter: Wer den öffentlichen Dienst vorzeitig verlässt, verliert die Pension und wird nachversichert. Der Bund und einige Bundesländer haben deswegen eine Altersgeldregelung eingeführt, bei der der Pensionsanspruch bei vorzeitigem freiwilligem Ausscheiden aus dem Beamtenverhältnis nicht verlorengeht. Diese Altersgeldregelung sollte ausgebaut werden und im gesamten öffentlichen Dienst gelten.

Vorschlag 16: Bundes- und Landesverwaltungen dezentralisieren

Bundes- und Landesbehörden sind schwerpunktmäßig in Berlin bzw. in den Landeshauptstädten angesiedelt. Für einen Arbeitnehmer aus weiter entfernten Landesteilen, zum Beispiel Ostwestfalen-Lippe in NRW, ist eine Beschäftigung bei einer Landesbehörde in Düsseldorf aufgrund des weiten Weges nicht sonderlich attraktiv. Dadurch verlieren wir im öffentlichen Dienst den Zugang zu vielen Talenten. Wir verlieren aber auch regionale Diversität, weil viele Regionen im Mitarbeiterpool von wichtigen öffentlichen Bereichen nur sehr begrenzt stattfinden. Deswegen sollten die Möglichkeiten zum mobilen Arbeiten gestärkt werden. Eine Möglichkeit ist die Einrichtung von dezentralen Co-Working-Möglichkeiten in der Fläche, also die Bereitstellung von Räumlichkeiten, in denen Mitarbeiter unterschiedlichster Bundes- und Landesbehörden auch außerhalb der Hauptstädte arbeiten können (sogenannte Co-Working-Spaces). Dies stärkt die Vereinbarkeit von Familie und Beruf, bietet eine möglicherweise produktivere Arbeitsumgebung als das Home Office und vermeidet unnötiges Pendeln. NRW testet dieses Verfahren gerade an den Standorten in Siegen und Aachen.

¹² BDI „Eine Modernisierungsagenda für die Öffentliche Verwaltung“ – 2021

Anders arbeiten, anders führen

Arbeiten im öffentlichen Dienst ist zu oft noch „alte Schule“, das heißt Arbeiten in hierarchisch aufgebauten Silos. Dies entspricht aber nicht mehr der zu verwaltenden Lebenswirklichkeit – eine Lebenswirklichkeit, die geprägt ist durch Querschnittsthemen, schnelle Veränderungen und komplexe Entscheidungen. In einer agilen Welt brauchen wir eine agilere Verwaltung als heute.

Deswegen folgende Reformvorschläge:

Vorschlag 17: Führungsprinzipien für die Bundesverwaltung festlegen

So, wie die Bundeswehr das Prinzip der „Inneren Führung“ seit mehr als 60 Jahren anwendet, sollten auch gemeinsame Führungsprinzipien für die Bundesverwaltung (besser noch für die gesamte Verwaltung) festgelegt werden. In den Führungsprinzipien sollten Führungsleitbilder für alle Führungskräfte verbindlich bestimmt werden. Solche Führungsleitbilder könnten beispielsweise das Bild vom Bürger, den Umgang mit Mitarbeitern, das Nutzen von Ermessensspielräumen und das Eingehen von Risiken oder den Umgang mit Fehlern beinhalten. Wichtig ist, dass alle Führungskräfte vor und während der Wahrnehmung von Führungsaufgaben in der Anwendung dieser Leitbilder geschult werden.

Vorschlag 18: Mit Hilfe von Zielvereinbarungen führen

Überspitzt formuliert: Führung erfolgt in den Bundesbehörden momentan durch Gegenzeichnung von Vorlagen über bis zu 6 Ebenen. Besser wäre Führung durch Zielvereinbarungen. Jede Führungskraft unterschreibt im Rahmen des Jahresgespräches für das Folgejahr eine Zielvereinbarung und wird an der Einhaltung dieser Zielvereinbarung gemessen, so wie es in vielen privaten Unternehmen Gang und Gebe ist.¹³

Vorschlag 19: Hierarchien straffen – mehr Entscheidungskompetenz in den „Maschinenraum“ verlagern

Verantwortung sollte mehr in den „Maschinenraum“ der Verwaltung gebracht werden. Dort liegt die Kompetenz bzw. Produktkenntnis und dort ist auch die Nähe zum Kunden, das heißt: zum Bürger oder zum Unternehmen. Das ist ein komplett neuer Führungsansatz. Denn Führung bedeutet dann, nicht länger alle wichtigen Entscheidungen an sich zu ziehen, sondern die Mitarbeiter zu befähigen, eigene Entscheidungen zu treffen. Führungskräfte sind in diesem Modell mehr Visionäre, Architekten, Katalysatoren, Coaches (sogenanntes „VACC“-Modell) und weniger Kontrolleure. Führungspositionen können in diesem Modell abgebaut und Hierarchieebenen gestrichen werden. Die Bayer AG arbeitet derzeit an einem solchen Modell, welches sich „Dynamic Shared Ownership“ (DSO) nennt. Es ist sicherlich nicht möglich, diese Prinzipien eins zu eins in die Verwaltung hineinzubringen. Und es ist wichtig, gerade im Bereich der Eingriffsverwaltung nicht ganz unkontrolliert zu arbeiten. Aber mehr DSO und weniger Hierarchie ist auch für die Verwaltung der richtige Weg.

So haben Bundesministerien ca. 8 Hierarchieebenen vom Minister über den Staatssekretär, Abteilungsleiter, Unterabteilungsleiter, Referatsleiter, Referent, Sachbearbeiter, bis hin zum Bürosachbearbeiter. Weniger Hierarchie bedeutet auch hier im Zweifel schnellere Entscheidungswege. Deswegen sollte zum Beispiel die Zwischenebene der Unterabteilungsleiter gestrichen werden. Referate mit überschneidenden Tätigkeiten werden zusammengefasst. Es gilt mehr Verantwortung auf der Arbeitsebene, mehr Selbstorganisation und weniger formale Führung.

¹³ BDI „Eine Modernisierungsagenda für die Öffentliche Verwaltung“ – 2024

Die komplette Streichung einer Hierarchieebene könnte der notwendige Impuls sein, um den grundlegenden Umbau der Führungskultur in den Ministerien zu starten.

Vorschlag 20: Mehr Projektarbeit etablieren

In den Bundesministerien ist eine stark Silo-artige Arbeitsstruktur zu beobachten. Nicht die Aufgabe bestimmt die Arbeitsstruktur, sondern die Arbeitsstruktur begrenzt die Art und Weise, wie Aufgaben erfüllt werden. Man arbeitet selbst bei Querschnittsthemen eher für sich und koordiniert sich maximal in interministeriellen Ausschüssen oder innerministeriellen Arbeitsgruppen. Die Loyalität bleibt aber immer im eigenen Ministerium bzw. in der eigenen Abteilung. Und was für Bundesministerien gilt, das gilt auch für andere Behörden vom Bund bis zu den Kommunen. Echte Projektarbeit könnte diese Silos aufbrechen. Das heißt, Arbeit sollte da, wo eben möglich, in Projekten oder Missionen und nicht mehr nach Referaten, Unterabteilungen und Abteilungen organisiert werden. Projekt-basierte Organisationen sind flexibler und können besser mit wechselnden Bedingungen und Herausforderungen umgehen. Projektteams können passgenau auf die jeweilige Aufgabe zugeschnitten werden. Mitarbeiter, die innerhalb einer Organisation in wechselnden Projektteams arbeiten, kommunizieren besser und durchbrechen Silostrukturen. Multidisziplinäre Projektteams sind in der Regel kreativer und innovativer als feste Strukturen. Projektarbeit führt dazu, dass Mitarbeiter mehr Wissen und Kompetenzen erwerben als Mitarbeiter in fixen Strukturen. Deswegen brauchen wir in der Verwaltung eine Offensive „Projektarbeit“: Möglichst viele Mitarbeiter sollten in wechselnden Projektstrukturen und nicht in festen Abteilungsstrukturen arbeiten. Alle Mitarbeiter sind in den Techniken der Projektarbeit und des Projektmanagements zu schulen.¹⁴

Vorschlag 21: Künstliche Intelligenz zur Unterstützung nutzen

Künstliche Intelligenz (KI) – richtig eingesetzt – kann der „Mustersprenger“ in der Verwaltung werden. Jede Verwaltungsinstitution sollte daher prüfen, inwieweit Routinearbeiten, Routineentscheidungen und Routinekommunikation durch KI-Werkzeuge ausgeführt werden können. Das fängt bei der Prüfung eines Antrages für einen Personalausweis an und hört bei der Erstprüfung von komplizierten Planungsunterlagen auf. KI entlastet Mitarbeiter von Routineaufgaben und schafft Freiräume für Aufgaben, in denen es wirklich auf den einzelnen Mitarbeiter ankommt und ein Mehrwert geschaffen werden kann. Dazu ist es aber notwendig, dass jede öffentliche Einrichtung KI-Kompetenz entwickelt. KI ist Führungsaufgabe und sollte (soweit vorhanden) Teil der Zielvereinbarungen im Öffentlichen Dienst werden. KI muss auch organisatorisch durch KI-Projektteams in jeder Organisation abgebildet werden. Es muss für jede Behörde systematisch „geforscht“ werden, wo KI eingesetzt werden kann. KI-Projekte müssen im Übrigen auch finanziell unterlegt werden.¹⁵

Personalentwicklung stärken

Wenn Personal der Schlüssel für eine leistungsfähige Verwaltung ist, dann muss die Personalentwicklung Schlüsselaufgabe für die Verwaltungsführung werden. Dazu folgende Vorschläge:

¹⁴ PD „Transformation statt Symptombekämpfung“ – 2024

¹⁵ AcatecStudie „Innovationssystem Deutschland“ – 2024

Vorschlag 22: Systematische Profilermittlung für alle Mitarbeiter einführen

Für alle Mitarbeiter sollte systematisch ein Profil ihrer Fähigkeiten und Fertigkeiten ermittelt werden. Das heißt, es wäre dann zentral abrufbar, ob ein Mitarbeiter bestimmte Fremdsprachenqualifikationen hätte, programmieren könnte oder beispielsweise juristische Kenntnisse im Planungsrecht hätte. Nur so können Mitarbeiter innerhalb der Regierung optimal entsprechend ihres Profils eingesetzt werden. Durch ein systematisches Nutzen aller Fähigkeiten und Fertigkeiten könnte ggf. auch auf den Einsatz von externen Beratern und Dienstleistern verzichtet oder deren Einsatz zumindest reduziert werden.¹⁶

Vorschlag 23: Digitalkompetenz in alle Ausbildungsgänge integrieren

Wenn Verwaltung digital sein soll, dann muss in sämtlichen internen Ausbildungsgängen Digitalkompetenz integriert werden – das gilt insbesondere für die duale Berufsausbildung. Studien- und Ausbildungsgänge für Verwaltungsinformatik sollten darüber hinaus signifikant ausgeweitet werden.¹⁷

Vorschlag 24: Weiterbildung besser organisieren

Niemand wird am Ende seines Berufslebens mit den gleichen Fähigkeiten und Fertigkeiten auskommen wie am Anfang seines Berufslebens. Man erlernt im Gegensatz zu früheren Zeiten seinen Beruf nicht nur im Rahmen der Erstausbildung, sondern im Rahmen seiner Berufskarriere viele Male ganz neu. Während die Erstausbildung in Deutschland hervorragend organisiert und qualitätssichernd zertifiziert wird, fristet die Fortbildung und insbesondere die Weiterbildung ein Schattendasein.

Daher folgender Vorschlag: Wir brauchen eine gemeinsame Plattform für alle Weiterbildungsaktivitäten in der Verwaltung. Auf dieser Plattform sind nur zertifizierte, qualitätsgesicherte Weiterbildungsangebote zugelassen. Alle Angebote werden ähnlich wie im Hochschulstudium mit „Credit Points“, also Weiterbildungspunkten, unterlegt, um die Vergleichbarkeit zwischen den einzelnen Angeboten herzustellen.

Beispiel: Ein zertifizierter Englischkurs auf C2-Level (annähernd muttersprachliche Kenntnisse) wird mit mehr Punkten bewertet als ein Kurs auf B1-Level (fortgeschrittene Sprachverwendung). Ein Vorbild dafür könnte die MILLA-Initiative der CDU/CSU-Bundestagsfraktion sein – eine Art „Netflix“ der Weiterbildung.¹⁸

Vorschlag 25: Grundlegende Reform der Beurteilungssysteme durchführen

Die Beurteilungen der Vorgesetzten und nicht die Kompetenzen, Fähigkeiten und Erfahrungen sind aktuell Hauptparameter für Beförderungen. Durch diese Übergewichtung ist in der Bundesverwaltung ein dysfunktionaler „Beurteilungsfanatismus“ entstanden. Die regelmäßigen Beurteilungen sollten daher bei der Besetzung von Fach- und Führungspositionen neu gewichtet werden. Was für Beurteilungen gilt, das gilt im Übrigen auch für das Thema Dienstzeiten. Dienstzeiten sind kein Maßstab für Beförderungen und Hochstufungen.

¹⁶ AcatecStudie „Innovationssystem Deutschland“ 2024

¹⁷ CDU/CSU Positionspapier „Neustaat“ – 2021

¹⁸ Heilmann/Schoen „Neustaat“ – 2020

Vorschlag 26: Besetzung von Führungspositionen in den Ministerien nur noch bei externer Erfahrung zulassen

Die Ministerialverwaltung neigt dazu, wie im Übrigen auch Konzernzentralen bei Großunternehmen, selbstreferentiell zu werden, also den Bezug zur „Basis“ zu verlieren. Voraussetzung für die Besetzung als Führungskraft – Referatsleiter aufwärts – sollte daher eine mindestens 5-jährige Erfahrung in oberen oder mittleren Bundesbehörden bzw. verwaltungsexterne Berufserfahrung sein.

Vorschlag 27: Projekterfahrung bei Führungskräften zur Voraussetzung machen

Projekte sind das Kernelement der Verwaltung im „Neustaat“. Voraussetzung für die Besetzung als Führungskraft – Referatsleiter aufwärts – sollte deswegen vertiefte Projekterfahrung sein. Im Idealfall sollte unter diesen Projekten ein IT- bzw. Digitalprojekt sein.

Vorschlag 28: Führungspositionen zeitlich befristen

Einmal Führungskraft, immer Führungskraft – das kann dysfunktional für die Leistungskultur sein, zementiert Strukturen und verhindert Flexibilität. Führungskräfte – Referatsleiter aufwärts – sollten daher jeweils auf 5 Jahre mit der Möglichkeit zur Verlängerung befristet werden. Die Besoldung sollte an die Führungsposition gekoppelt werden. Das heißt, niemand würde nach 5 Jahren seinen Job verlieren. Aber bei Wegfall der Führungsverantwortung fiel der Mitarbeiter wieder auf die Referenten-Besoldung zurück. Damit dies nicht willkürlich geschähe, sollten mit den Führungskräften konkrete Leistungsziele vereinbart werden. Das Erreichen dieser Leistungsziele wäre dann die wesentliche Voraussetzung für die Verlängerung der Führungsposition.

Vorschlag 29: Trennung von Fach- und Führungskarrieren einführen

In die attraktiveren, höher besoldeten Positionen gelangt man in der Regel nur mit Übernahme von Führungsverantwortung. Eine agile Verwaltung mit flachen Hierarchien hat erstens nicht mehr so viele Führungspositionen und zweitens ist es dringend notwendig, auch hochqualifizierte Spezialisten leistungsgerecht zu bezahlen. Neben Führungskarrieren sollten daher auch verstärkt Fachkarrieren ermöglicht werden.¹⁹

Vorschlag 30: Digitale, standardisierte Plattform für 360-Grad-Befragung der Mitarbeiter etablieren

Gute Führungskräfte brauchen nicht nur Feedbacks von ihren Vorgesetzten, sondern auch von ihren Mitarbeitern. Deswegen sollten Mitarbeiter die Möglichkeit haben, im Rahmen von regelmäßigen Feedback-Routinen Rückmeldungen über die Führungsqualitäten ihrer Chefs geben zu können. Das würde zum einen ermöglichen, Stärken, Schwächen und Entwicklungspotentiale von Führungskräften besser zu identifizieren. Zum anderen wäre dies auch eine Wertschätzung der Mitarbeiter und – noch wichtiger – eine Möglichkeit zur Konfliktprävention. Innerhalb der Bundesverwaltung sollte es dafür eine Plattform für ein standardisiertes 360-Grad-Verfahren geben. Vorgesetzte und Mitarbeiter sollten vor der Nutzung zwingend auf dieses Werkzeug geschult werden.

Vorschlag 31: Ministerien parteipolitisch neutraler aufstellen

Gerade bei den Führungspositionen in den Ministerien hat sich die Unsitte eingebürgert, dass nach jedem Regierungswechsel parteipolitisch durchgewechselt wird oder bis in die mittlere Managementebene unter Vernachlässigung der Qualifikation Parteifreunde untergebracht bzw.

¹⁹ BDI „Eine Modernisierungsagenda für den Öffentlichen Dienst“ – 2021

mitgebracht werden. Das ist nicht im Sinne der Regierungsqualität und bläht darüber hinaus den Regierungsapparat immer weiter auf. Ein erster Schritt, um dies abzustellen, wäre mehr Transparenz. Ein zweiter Schritt wäre das Aufgreifen der Regelungen aus anderen Ländern, wie zum Beispiel UK, in denen der Amtschef eines Ministeriums parteipolitisch neutral sein muss.

C. Werkzeuge

Menschen brauchen Werkzeuge, um staatliche Ziele zu verwirklichen. Das sind Gesetze, finanzielle Mittel, Strukturen und Prozesse, die ich im Folgenden erläutere:

1. Gesetze – mehr als „One in – One out“

Ein wesentlicher Kritikpunkt an der Qualität des staatlichen Handelns ist nicht nur die hohe Zahl der Rechtsnormen, also der Gesetze, Richtlinien und Verwaltungsvorschriften, sondern auch die Qualität und die Praxistauglichkeit.

Dazu folgende Reformvorschläge:

Vorschlag 32: Standardisierten, transparenten Gesetzgebungsprozess durchsetzen

Es gibt trotz einiger Vorgaben immer noch keinen – wirklich für alle – verbindlichen Standardprozess für die Gesetzgebung. Deswegen sollten alle Gesetzgebungsverfahren – unabhängig von den ausführenden Ministerien – nach einem genormten, standardisierten Prozess durchgeführt werden. Dieser Prozess sollte transparent sein. Das bedeutet, der Verfahrensstand und die Beteiligten sollten zukünftig auf einer öffentlich zugänglichen Plattform jederzeit einsehbar sein.²⁰

Vorschlag 33: Mindestfristen im Gesetzgebungsprozess einführen

Viele Gesetze leiden darunter, dass sie in einem Schnellverfahren durch Anhörungen und Plenum des Bundestages gepeitscht werden. Eine objektive Notwendigkeit besteht dazu in den seltensten Fällen, wie es zum Beispiel bei der Bankenrettung 2008 der Fall war. Der Grund für die Eile sind vielmehr Konflikte zwischen den zuständigen Ministerien im Kabinett, Abstimmungsprobleme zwischen den Koalitionsfraktionen oder künstlicher Druck, der durch die Terminierung von Koalitionsausschüssen (man braucht ein Ergebnis) erzeugt wird.

Deswegen der Vorschlag: Fristverkürzungen für den Gesetzgebungsprozess innerhalb des Bundestages und für die Einbeziehungen des Bundesrates sollten nur noch in begründeten Notlagen möglich sein und nicht mehr zur Disposition der jeweiligen politischen Mehrheit stehen. Der Bundestag sollte von der Zuleitung des Gesetzes bis zur Verabschiedung eine Mindestfrist von zwei Monaten erhalten. Die bisher sehr stiefmütterlich behandelte zweite Lesung des Gesetzes würde aufgewertet – zwischen der zweiten und dritten Lesung müsste eine Mindestfrist von einer Woche eingehalten werden.

Durch diese Entschleunigungsvorschläge bekämen Parlament, Verbände, NGOs und die Öffentlichkeit mehr Zeit für die Arbeit am Gesetz. Handwerkliche Fehler durch Schnellschüsse würden damit vermieden.²¹ Darüber hinaus sollten auch Mindestfristen für den Zeitraum von der Verabschiedung bis zum Inkrafttreten von Gesetzen als Soll-Vorschrift gelten. So ist beispielsweise die derzeit

²⁰ NKR „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“ 2019; BDI „Eine Modernisierungsagenda.“ – 2021

²¹ NKR „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“ – 2019; NKR „Jahresbericht 2023“

praktizierte Verabschiedung von Jahressteuergesetzen für das Folgejahr nur wenige Wochen vor Jahresende sowohl für die Steuerpflichtigen als auch für die Finanzverwaltung eine Zumutung.

Vorschlag 34: Vor Beginn des Gesetzgebungsprozesses Ziele festlegen

Viele Gesetzgebungsprozesse scheitern qualitativ daran, dass am Anfang des Prozesses nicht nur das Verfahren, sondern auch der Lösungsweg festgelegt werden. Deswegen sollte vor Beginn des eigentlichen Gesetzgebungsprozesses in Eckpunkten das Ziel und die Erfolgparameter des Gesetzes politisch festgelegt werden, nicht aber detaillierte Lösungen. Bei der politischen Festlegung des Gesetzes sollten Wege gefunden werden, den Bundestag zumindest im Rahmen einer Konsultation einzubeziehen. Das würde den Lösungsraum für die Formulierung des Gesetzes öffnen. Durch die Fokussierung auf das Gesetzesziel entstünden evidenzbasierte und wirkungsorientierte Lösungen.

So könnte die Zielformulierung eines „Gesetzes zur finanziellen Förderung der energetischen Sanierung von Gebäuden“ beispielsweise lauten: Schaffung von finanziellen Anreizen bzw. Beseitigung von steuerlichen Hindernissen zur Steigerung der Zahl der energetischen Sanierung von Gebäuden. Ob dies dann am besten durch erhöhte Abschreibungen, vergünstigte Kredite oder direkte Subventionen erfolgen sollte, müsste dann im Verlauf des Gesetzgebungsprozesses geklärt werden.²²

Vorschlag 35: Lösungen aus anderen Staaten mit einbeziehen

Die meisten Ziele, die durch die Einführung von Rechtsnormen erreicht werden sollen, haben nicht nur rein nationalen Charakter, sondern sind im Regelfall international vergleichbar. Ob es der Umgang mit Langzeitarbeitslosen ist, die steuerliche Förderung von Forschungsaktivitäten oder der gesetzliche Rahmen für Krankenhäuser: Nichts muss in Deutschland neu erfunden werden. Es lohnt sich, den Blick über die Grenze zu werfen. Daher sollten bei allen Gesetzen vor Verabschiedung vergleichbare Regelungen von „Peer-Staaten“, also Staaten mit ähnlicher Struktur wie in Deutschland, auf ihre Anwendungsmöglichkeit in Deutschland im Rahmen eines Standardprozesses überprüft werden. Die Ergebnisse dieser Prüfung sollten im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses transparent gemacht werden.²³

Vorschlag 36: Gesetze auch durch externe Experten erarbeiten lassen

Gesetze werden in der Regel intern durch Mitarbeiter aus Ministerien formuliert und dann als Referentenentwurf im Rahmen einer Verbändeanhörung noch einmal gegengeprüft. Das ist eine unnötige Reduzierung der Beteiligten. Mehr externer Sachverstand würde die Qualität der Gesetze verbessern.

Eine Alternative dazu wäre, die Zahl der Beteiligten von Anfang an zu erweitern: Das Ministerium sollte sich als Plattform für die Gesetzesformulierung betrachten und den Prozess organisieren und kontrollieren. Ähnlich wie in Schweden würde die Gesetzesformulierung oder zumindest die Vorbereitung der Gesetzesformulierung durch externe, breit aufgestellte Experten erfolgen. Dies könnte durch eine Projektgruppe geschehen oder auch im Rahmen eines bürgeroffenen „Hackathons“ oder eines anderen „Open Social Innovation“-Werkzeugs.

Dies soll keineswegs eine Beschneidung von Exekutive oder Parlament darstellen. Denn die Ziele würden vorher politisch festgelegt. Das letzte Wort verbliebe beim Gesetzgeber und natürlich entschiede die Regierung, welche Version des Gesetzestextes nach Kabinettsbeschluss in den

²² NKR „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen“ – 2019

²³ CDU/CSU „Positionspapier Neustaat“ – 2021

Bundestag eingebracht würde. Aber was spräche bei der Formulierung eines Steuergesetzes dagegen, nicht nur die Verbände, sondern auch Experten aus Wissenschaft und Praxis miteinzubeziehen?²⁴

Vorschlag 37: „Shared Service Center“ für die Organisation des Gesetzgebungsprozesses innerhalb der Ministerien einsetzen

Ministerien sind in Referate aufgeteilt, die jeweils für einen kleinen Fachbereich zuständig sind. Diese Referate überwachen die laufenden Geschäfte, beraten die politische Leitungsebene, klären Zweifelsfragen, und schreiben hin und wieder auch mal an einem Gesetz. Dabei wird unterstellt, dass in jedem Referat eines großen Ministeriums kompetente Legisten, also Experten für die Gesetzgebung, sitzen. Das ist definitiv nicht der Fall und es wäre auch nicht sinnvoll. Ich denke, es würde mehr Sinn machen, die Legisten in einer Fachabteilung, einem sogenannten „Shared Service Center“, zu zentralisieren. Diese Experten könnten dann zusammen mit den Fachreferaten und den externen Experten (siehe Vorschlag 36) die konkreten Formulierungen des Gesetzes rechtssicher und verfassungsfest formulieren. Es ist letztlich wie bei den medizinischen Behandlungen in den Krankenhäusern – eine hohe Fallzahl schafft in der Regel mehr Qualität.

Dieser Vorschlag steht nicht im Widerspruch zum Zentrum für Legistik des Bundesministeriums für Justiz, das eben nicht für die operative Legistik zuständig ist, sondern Legisten schulen bzw. Verfahren entwickeln soll.²⁵

Vorschlag 38: Gesetzgebung evidenzbasierter gestalten

Die Nutzung von Daten, zum Beispiel zur Vorbereitung von Gesetzen, ist in Deutschland schlecht.²⁶ Große Datenbestände werden nicht genutzt. Die Auswirkung von Gesetzen und Maßnahmen wird nicht ausreichend im Vorhinein modelliert. Es erfolgt bestenfalls eine Ex-Post-Betrachtung, wie zum Beispiel bei der Einführung des Deutschlandtickets. So wurde der Preispfad für die CO₂-Bepreisung im Mobilitätsbereich im Jahr 2019 ohne Berücksichtigung der wahrscheinlichen Verbraucherreaktion – also der Preiselastizität – festgelegt. Die Basis für diese Entscheidung waren Vermutungen ohne Datengrundlage und keine datenbasierten Modelle.

Datennutzung im Gesetzgebungsverfahren funktioniert aber nur, wenn Daten auch aufbereitet zur Verfügung stehen. Diese Aufgabe könnte das Statistische Bundesamt (Destatis) übernehmen. Voraussetzung wäre allerdings, dass alle staatlichen Einrichtungen ihre Daten auch offenlegten. Selbst unter den gegenwärtigen Datenschutzbestimmungen, die man im Übrigen auch ändern könnte, und der mangelnden Interoperabilität der IT-Systeme, liegt da eine Menge Potential brach.²⁷

Vorschlag 39: Gesetze vor Verabschiedung in Reallaboren auf ihre Umsetzbarkeit überprüfen

Einer der größten Kritikpunkte an der Gesetzgebung ist die mangelnde Umsetzungsfähigkeit. Jedes Gesetz sollte daher vor Verabschiedung im Bundestag einen Praxistest in einem Reallabor durchlaufen. Dieses Reallabor sollte aus externen Experten und Stakeholdern des Gesetzes bestehen. Ein Umsatzsteuergesetz sollte beispielsweise von einem Team aus Leitern des Rechnungswesens von mittelständischen Unternehmen, Steuerberatern, Beamten aus Finanzämtern, IT-Spezialisten aus der Landesfinanzverwaltung, Finanzrichtern und Fahndungsexperten auf Herz und Nieren überprüft werden. So ein Test wird in der Industrie vor jeder Produkteinführung gemacht. Es spricht nichts

²⁴ McKinsey „Uns geht es doch gut“ – 2021; Bogumil et al. „Verwaltung besser machen“ – 2022

²⁵ Ähnlich – NKR „Erst der Inhalt dann die Paragraphen“ – 2019

²⁶ Bogumil et al. „Verwaltung besser machen“ – 2022

²⁷ Heilmann/Schoen „Neustaat“ 2020

dagegen, dies darüber hinaus auch bei untergesetzlichen Rechtsnormen, wie zum Beispiel Richtlinien, so zu machen.²⁸

Vorschlag 40: Nur digitaltaugliche Gesetze verabschieden und in Kraft setzen

Gesetze sollten vor Verabschiedung immer so formuliert werden, dass sie digitaltauglich sind. Dafür böte es sich an, alle Gesetze bereits im Prozess der Entstehung in Verlaufscharts abzubilden. Kein Gesetz dürfte in Kraft treten, bevor nicht die digitale Lösung einsatzbereit wäre.²⁹ Die vom Bundesinnenministerium seit Anfang 2023 bereitgestellte Beta-Version der Handlungsempfehlungen zum Digitalcheck inklusive der Überprüfung durch den Normenkontrollrat sind ein guter Anfang, aber noch erheblich ausbaufähig.

Vorschlag 41: Einen Katalog einheitlicher Rechtsbegriffe für alle Gesetze und untergesetzliche Normen anlegen

Ein bekanntes Beispiel dafür, wie man es nicht machen sollte, ist der Einkommensbegriff im deutschen Steuer- und Sozialrecht, aber auch in den Gebührensatzungen für Kindertagesstätten gibt es eine Vielzahl von unterschiedlichen Einkommensbegriffen. Es wäre eine wesentliche Vereinfachung, wenn diese Begrifflichkeiten bundesweit über alle Normen einheitlich angewandt würden oder zumindest eine standardisierte Modularisierung erreicht würde (wenn der einheitlichen Definition verfassungsrechtliche Gründe entgegenstünden).³⁰

Vorschlag 42: Gesetze ohne Dauercharakter befristen

Es gibt Gesetze, die einen dauerhaften Zweck haben, beispielsweise die Gesetze im Strafrecht. Bei anderen Gesetzen ist dies nicht der Fall und diese sollten daher entsprechend befristet werden. Ein positives Beispiel dafür ist das Teilhabechancengesetz aus 2018. Dieses Gesetz dient der Schaffung von neuen Teilhabechancen für Langzeitarbeitslose; die dort getroffene Regelung tritt am 1.1.2025 außer Kraft. Das Gesetz zur steuerlichen Förderung von Forschung und Entwicklung hingegen ist lediglich mit einer Evaluationsklausel versehen – das ist zu schwach. Denn die Hürde, ein bestehendes Gesetz außer Kraft zu setzen, ist hoch. Ein „Verfallsdatum“ für bestimmte Gesetze indessen hätte eine höhere Wirkung und würde den Gesetzgeber zwingen, sich intensiver mit der Sinnhaftigkeit der Regelung auseinanderzusetzen.³¹

Vorschlag 43: „Goldplating“ durch untergesetzliche Rechtsnormen und Verwaltungsvorschriften verhindern

„Goldplating“ (Vergoldung) bedeutet ursprünglich, dass bei der Umsetzung von europäischem Recht noch zusätzliche Regelungen auf nationaler Ebene eingeführt werden, bzw. höhere Standards als europäisch vorgeschrieben, gesetzt werden. „Goldplating“ gibt es aber nicht nur im Verhältnis von nationalem zu europäischem Recht, sondern auch im Verhältnis von gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen, wie Richtlinien oder Verwaltungsanweisungen. Es sollte daher beim Deutschen Bundestag eine unabhängige Clearing-Stelle eingerichtet werden, die überprüft, ob bei der Gesetzesausführung durch die Verwaltung zusätzliche, vermeidbare Belastungen entstehen, zum Beispiel durch etwaige Berichts- und Prüfpflichten, restriktive Auslegungen des gesetzlichen Ermessensspielraums oder auch Antrags- und Schriftformerfordernisse.

²⁸ NKR „Erst der Inhalt dann die Paragraphen“ 2019

²⁹ Heilmann/Schoen „Neustaat“ 2020; CDU/CSU Positionspapier „Neustaat“ – 2021

³⁰ BDI „Eine Modernisierungsagenda für die öffentliche Verwaltung“ – 2021

³¹ Heilmann/Schoen „Neustaat“ – 2020; BDI „Eine Modernisierungsagenda für die öffentliche Verwaltung“ – 2021

Vorschlag 44: Monitoring der öffentlich-rechtlichen Körperschaften in der Umsetzung ihres öffentlichen Auftrages verstärken

Was für die staatlichen untergesetzlichen Regelungen gilt, das gilt erst recht für den „blinden Fleck“ in der deutschen Bürokratie: die öffentlich-rechtlichen Körperschaften wie die Krankenkassen, die gesetzliche Unfallversicherung oder auch die Rentenversicherung. Viele Vorschriften, die Unternehmen belasten, entstehen durch diese Körperschaften, wie zum Beispiel im Bereich Arbeitssicherheit durch die Berufsgenossenschaften. Auch hier sollte eine Clearing-Stelle ein ständiges Belastungsmonitoring durchführen. Das würde aber nur dann Sinn machen, wenn der Bund auch die Möglichkeit hätte, bei nicht adäquater und überbordender Regelungsdichte in die Selbstverwaltung einzugreifen.

Vorschlag 45: Sprach-TÜV für alle Gesetze einführen

Alle Rechtsnormen sollten einen Sprach-TÜV durchlaufen. Es gibt mittlerweile viele Initiativen und auch gesetzliche Vorschriften im Sinne der Barrierefreiheit. Dazu gehört auch die Verwendung von einfacher Sprache. Gesetze müssen nicht in einfacher Sprache formuliert werden – sie sollten aber so formuliert werden, dass sie auch für den Gesetzeslaien verständlich sind. Insofern würde ein Sprach-TÜV oder zumindest verbindliche Standards für eine verständliche Gesetzesformulierung Sinn machen.

Was für Gesetze gilt, das sollte für die gesamte Kommunikation des Staates gelten. Die Verwaltung stellt derzeit auf Kommunikation in barrierefreier Sprache um. Dazu werden zum Beispiel Webseiten und Informationsmaterial umformuliert. Was wir aber auch bräuchten, wären verbindliche Standards für die Kommunikation in bürgerfreundlicher Sprache. Diese müssten dann zwingend bei jeder Kommunikation im Zusammenhang mit Verwaltungshandeln beachtet werden. Die Prüfung neuer Dokumente, Fragebögen, Antragsformulare, Webseiten und die Umstellung alter Dokumente kann im Übrigen durch KI-Tools automatisiert werden. Das würde Zeit und Geld sparen.

2. Haushalt

Haushalte sollten ziel- und wirkungsorientiert aufgestellt werden. Das ist leider im Bundeshaushalt bisher kaum der Fall. Im Gegenteil, die Haushaltstitel des Vorjahres werden in der Regel erst einmal durchgeschrieben, also vom Vorjahr übertragen. Eine Verbindung zu den politischen Zielen erfolgt, wenn überhaupt, erst nachträglich. Eine Analyse, wie effektiv und effizient die Geldmittel eingesetzt werden, wird nicht durchgeführt. Der Bundestag verliert sich in den Haushaltsberatungen zu oft in Details – so muss beispielsweise das Verteidigungsministerium dem Haushaltsausschuss alle Investitionen von über 25 Millionen Euro einzeln zur Genehmigung vorlegen. Durch die kameralistische Haushaltsführung, die im Wesentlichen die jährlichen Zahlungsein- und -ausgänge betrachtet, ist der Haushalt intransparent und lückenhaft. Künftige Zahlungsverpflichtungen, wie Soziallasten und Wertverzehr von Bundesvermögen, werden vernachlässigt. Zudem werden "Schattenhaushalte" und "Sondervermögen" nicht ausreichend sichtbar gemacht, was zu einer verzerrten Darstellung der tatsächlichen finanziellen Lage führt. Politisch fundierte Haushaltsentscheidungen sind in diesem System nur eingeschränkt möglich. Der Verzicht auf die doppelte Buchführung, die Doppik, missachtet grundlegende Standards, die für größere Unternehmen verpflichtend sind. Der Bundeshaushalt wird so zu einer besseren Zettelwirtschaft.

Dazu folgende Reformvorschläge:

Vorschlag 46: Den Haushalt auf der „Grünen Wiese“ komplett neu aufsetzen

Der Haushalt sollte nicht „durchgeschrieben“, sondern auf der „Grünen Wiese“ komplett neu aufgesetzt werden. Das heißt, für das Haushaltsjahr 2028 würde der Bundeshaushalt auf 0 gesetzt, ausgenommen langfristige Verpflichtungsermächtigungen. Alle Haushaltskapitel und alle Haushaltstitel müssten ziel- und wirkungsorientiert neu begründet werden. Sinnvollerweise sollte dieser Prozess erst für das Haushaltsjahr 2028 aufgesetzt werden:

- 1) Um die Haushaltsneuaufstellung mit genügend Zeit zu unterlegen.
- 2) Um für die Institutionen, die in den nächsten Jahren mit diesen Haushaltsmitteln geplant haben, Planungssicherheit zu gewährleisten.

Vorschlag 47: Für den Bundeshaushalt die Doppik einführen

Ein Hauptgrund für die Intransparenz im Bundeshaushalt ist die Kameralistik, eine Art Einnahmenüberschussrechnung, die eigentlich nur für kleine Unternehmen genehmigt wird. Der Bund sollte aus diesem Grund für den Bundeshaushalt die Haushaltsaufstellung und die Rechnungslegung auf Basis der Doppik, also der kaufmännischen doppelten Buchführung, einführen. Dies entspräche dann im Übrigen auch endlich den europäischen und internationalen Standards. Was aber noch wichtiger ist: Durch die Bilanzierung von Pensionsrückstellungen, durch den Ansatz von Abschreibungen auf das Anlagevermögen, durch die klare Unterscheidung zwischen investiven und konsumptiven Ausgaben entstünde ein viel besseres Bild davon, wie generationengerecht und nachhaltig die Finanzlage der Bundesrepublik Deutschland tatsächlich wäre. Denn Vermögenswerte, Schulden und langfristige Verpflichtungen würden klar und transparent ausgewiesen. Schattenhaushalte und andere intransparente „Verschiebebahnhöfe“ für Haushaltsmittel könnte es so nicht mehr geben.³²

Vorschlag 48: Die Haushaltspolitik im Parlament auf die Kontrolle der Ziel- und Wirkungsorientierung konzentrieren

Um es überspitzt zu formulieren: Das Parlament sollte weniger die Bleistifte zählen, die vom Bund verbraucht werden und sich stattdessen mehr auf die Kontrolle der Ziel- und Wirkungsorientierung der eingesetzten Haushaltsmittel konzentrieren.

Für den Verteidigungshaushalt bedeutete dies zum Beispiel: Keine 25 Millionen Euro-Vorlagen mehr für Investitionen, aber mehr Analysen, ob die eingesetzten Haushaltsmittel die Kampf- und Feuerkraft der Bundeswehr effektiv und effizient steigerten.

3. Strukturen

Das staatliche Handeln wird durch die seit Jahrzehnten kaum veränderten staatlichen bzw. politischen Strukturen bestimmt und auch begrenzt. Aus Sicht des Bundes sind das die föderalen Strukturen aus Bund und Ländern. Es ist die Organisation und die Arbeit der Bundesregierung sowie das Wirken des Parlamentes. Der „Neustaat“ kann deswegen nur dann gelingen, wenn auch diese Strukturen verändert werden. Es reicht eben nicht aus, nur Prozesse zu verbessern und zu digitalisieren.

³² Brinkhaus/Grässle „Wir brauchen in Deutschland dringend die Doppik“; Neuer Kämmerer 2023

Verhältnis Bund und Länder

Es ist nicht zielführend, den deutschen Föderalismus als solches infrage zu stellen. Denn die Länder haben die zentrale Position in der Staatsstruktur im Grundgesetz. Und sie pochen auf ihre Autonomie und Eigenständigkeit. Aber wir leiden darunter, dass die Schnittstellen zwischen Bund und Länder nicht passen, weil Verantwortung und Finanzhoheit nicht klar zugeordnet sind. Wir leiden darunter, dass der Bund sich zunehmend in Länderangelegenheiten einmischt oder dazu aufgefordert wird (Bsp. Geld für Länderangelegenheiten). Wir leiden darunter, dass auch Bundesrecht in den einzelnen Ländern unterschiedlich ausgeführt wird. Wir leiden darunter, dass die Bundesländer zu oft nicht in der Lage sind, konstruktiv und abgestimmt zusammenzuarbeiten. Und wir leiden darunter, dass nicht alle Bundesländer fähig sind, die ihnen obliegenden Aufgaben effizient und qualitativ hochwertig zu erfüllen.

Vorschlag 49: Klare Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern etablieren

Es muss klar aufgeteilt werden, wer in Deutschland für was zuständig ist. Denn da, wo Bund und Länder gemeinsam Verantwortung tragen, fühlt sich letztlich niemand verantwortlich. Gemeinschaftsaufgaben zwischen Bund und Ländern sollten abgeschafft werden. So ist der Bund eben nicht für die Digitalisierung der Schulen oder die Ausstattung der Hochschulen verantwortlich. Solange Bildung Ländersache ist, sollte der Bund sich da raushalten, auch und insbesondere finanziell. Gleiches gilt für den frühkindlichen Bereich. Für die KiTa-Finanzierung sind mittlerweile Bund, Länder und Kommunen und ggf. noch die Träger verantwortlich. Andere Gemeinschaftsaufgaben – von der Verbesserung der Wirtschaftsstruktur bis hin zum Küstenschutz – sind ebenfalls auf den Prüfstand zu stellen.³³

Vorschlag 50: Steuereinnahmen eindeutig zuordnen

Einkommensteuer, Körperschaftsteuer und Umsatzsteuer sind sogenannte Gemeinschaftsteuern. Das heißt, das Steueraufkommen wird nach einem komplizierten Schlüssel zwischen Bund, Ländern und Kommunen aufgeteilt. Das führt immer wieder zu Konflikten. Die Länder beklagen zu Recht, dass sie bei jeder Steuergesetzänderung des Bundes mitbetroffen sind. Entsprechend kompliziert sind die Abstimmungsprozesse. Die Verantwortungszuweisung für zu wenig Haushaltsmittel ist immer ein Ping Pong-Spiel zwischen Bund und Ländern. Deswegen sollte das System der Gemeinschaftsteuern abgeschafft werden. Die Einnahmen aus einzelnen Steuerarten gingen entweder zum Bund oder zu den Ländern bzw. den Kommunen. Beispiel: Die Einkommensteuer ginge zum Bund, die Umsatzsteuer zu den Ländern. Jeder trüge Verantwortung für seinen Bereich.

Vorschlag 51: Transferzahlungen zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen stoppen

Es gibt eine Vielzahl von Transferzahlungen zwischen den einzelnen Ebenen. Der Bund zahlt aus den Steuereinnahmen, die ihm für die Erfüllung seiner Aufgaben (wie Verteidigung, Autobahnen, Soziales) zugewiesen worden sind, zusätzlich Geld, damit die Länder ihre Aufgaben erfüllen können. Beispiele dafür sind Mittel für den Städtebau, den sozialen Wohnungsbau oder auch für den Nahverkehr. Der Bund zahlt den Kommunen Geld für die Sanierung von Sportstätten. Die Länder wiederum zahlen aus ihren Töpfen ebenfalls Gelder an die Kommunen, zum Beispiel für diverse Baumaßnahmen. Dadurch ist ein zunehmend undurchschaubarer „Verschiebebahnhof“ von Geldern entstanden. Zusätzlich entsteht ein erheblicher verwaltungsinterner Aufwand durch das Formulieren und Prüfen von Anträgen und den Nachweis der Mittelverwendung. Deswegen der Vorschlag: Jede Ebene – Bund, Länder und Kommunen – bekäme ihren Aufgaben entsprechend einen fairen Anteil der

³³ CDU/CSU Positionspapier „Neustaat“ – 2021

Steuereinnahmen und müsste damit dann auch auskommen. Transferzahlungen zwischen den verschiedenen Ebenen würden ersatzlos gestrichen.

Vorschlag 52: Länderfinanzausgleich wieder zum echten Länderfinanzausgleich machen

Der Länderfinanzausgleich ist eine Umverteilung der Steuereinnahmen zwischen den Bundesländern, um die Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in Deutschland sicherzustellen. So zahlt das finanzstarke Bayern Mittel, um finanzschwache Länder wie Berlin zu unterstützen. Neben diesem horizontalen Finanzausgleich gibt es aber auch noch einen vertikalen Finanzausgleich. Das heißt, der Bund unterstützt die Länder bei dieser Umverteilung durch eigene Mittel, den so genannten Bundesergänzungszuweisungen. Wenn das Prinzip „Finanzverantwortung folgt der Aufgabenverantwortung“ gelten soll, dann sollte der Bund sich konsequenterweise auch aus dem Länderfinanzausgleich zurückziehen. Das Ganze sollte finanzneutral erfolgen. Das heißt, das Geld, das der Bund bisher im Rahmen des Länderfinanzausgleichs an die Länder gezahlt hat, würde den Ländern durch Umverteilung der Steuereinnahmen direkt zur Verfügung gestellt werden. Der Bund würde demnach im Rahmen des Länderfinanzausgleiches keine Zahlungen mehr an die Länder leisten.

Vorschlag 53: Automatisierbare Aufgaben, die Länder und Kommunen in Ausführung von Bundesgesetzen durchführen, zentral digitalisieren

Bei kommunalen Verwaltungsakten, bei denen kein Ermessenspielraum besteht, sollte geprüft werden, ob sie komplett digital und zentral auf Landes- oder Bundesebene durchgeführt werden können.

Ein Beispiel dafür ist das Meldewesen. Was spräche dagegen, die An- und auch Abmeldung von Personen an ihrem Wohnort zentral und digital über eine bundesweite Plattform abzuwickeln? Gleiches gilt für die An- und Abmeldung von Kraftfahrzeugen (KFZ). Dort könnte man sogar noch einen Schritt weitergehen und die An- und Abmeldung von KFZ komplett den KFZ-Versicherungen überlassen. Denn dort ist bereits jetzt jedes KFZ registriert.³⁴

Vorschlag 54: Zentrale Rechtsbereiche auf die Bundesebene zurückführen

Subsidiarität macht da Sinn, wo regionale Unterschiede und Besonderheiten regionale Lösungen, ob nun auf Landesebene oder auf kommunaler Ebene, erfordern. Ein gutes Beispiel dafür ist der Bau von Schulen: Es ergibt keinen Sinn, in Berlin zu entscheiden, ob und wo in Bielefeld eine Schule gebaut werden soll. Hier ist die regionale Entscheidung richtig und wichtig. Es erschließt sich aber zum Beispiel nicht, warum das Dienst- und Beamtenrecht regional unterschiedlich gehandhabt werden soll. Beamte sollten überall in Deutschland nach gleichen Prinzipien arbeiten. Trotzdem existieren in Deutschland 68 verschiedene Gesetze zur Regelung des Beamten-, Versorgungs- und Laufbahnrechtes.³⁵ Gleiches gilt für die 16 verschiedenen Landesdatenschutzgesetze mit 16 verschiedenen Landesdatenschutzbeauftragten. Es gibt keinen Grund, warum der Datenschutz für die Menschen in Bayern anders sein soll als in Hamburg. Deswegen – wo kein regionaler Mehrwert geschaffen werden kann – sollten Regelungen bundesweit vereinheitlicht werden.³⁶

³⁴ CDU/CSU „Regierungsprogramm“ 2021

³⁵ KAS „Prinzipien der Verwaltungsmodernisierung“ 2023

³⁶ Heilmann/Schoen „Neustaat“ 2020, S. 91

Vorschlag 55: Landesrechtliche Regelungen angleichen und Harmonisierung ausweiten

Dies betrifft zwar nicht den Bund im engeren Sinne, aber umso mehr die Wahrnehmung des Staates als Ganzen. Die Bundesländer haben zu Recht Regelungen, die ihnen allein vorbehalten bleiben. So sind im Baurecht in Schleswig-Holstein (Reetdächer) sicherlich einige andere Anforderungen an die Beschaffenheit von Gebäuden zu stellen als in Bayern (Schneelast auf den Dächern). Deswegen können landesrechtlich unterschiedliche Regelungen durchaus Sinn machen. Für regional nicht unterschiedliche Sachverhalte wie Brandschutz oder Mindestabstände sollte eine weitgehende Harmonisierung angestrebt werden.

Vorschlag 56: Abstimmungsregeln im Bundesrat ändern

Im Bundesrat zählen Enthaltungen faktisch als Nein-Stimmen. Da bei Nichteinigung innerhalb einer Koalition in einem Bundesland in der Regel vereinbart wird, sich zu enthalten, führt dies oft dazu, dass sich notwendige Mehrheiten nicht bilden lassen. Der Bundesrat verliert Handlungsoptionen. Die Zustimmung zu Gesetzen kann nicht erreicht werden, obwohl eine relative Mehrheit vorhanden ist. Wichtige Maßnahmen bleiben dadurch liegen oder werden verzögert. Aus diesen Gründen sollten Enthaltungen „neutralisiert“ werden. In Verbindung mit einer Grundgesetzänderung könnten Beschlüsse des Bundesrats dann auch mit einer relativen Mehrheit der Stimmen gefasst werden.

Arbeit der Bundesregierung

Die Arbeitsweise der Bundesregierung ist eine zentrale Baustelle bei der umfassenden Modernisierung des Staates: Seit mehr oder weniger 75 Jahren nach den gleichen Prinzipien und Prozessen; nicht als Team, sondern gefangen in den Silos der jeweiligen Ministerien; behäbig und starr; regel- und nicht zielorientiert. Die Bundesregierung hat sich personell überdehnt. Und sie steht in dem Dilemma, dass sie zu viel selbst macht (rudert) und zu wenig strategisch arbeitet (steuert). Das Ressortprinzip, das besagt, dass jeder Bundesminister seinen Geschäftsbereich selbständig und unter eigener Verantwortung leitet, hemmt eine einheitliche Regierungsarbeit.³⁷ Der Zuschnitt der Ministerien ist seit vielen Jahrzehnten faktisch gleich, deckt sich aber nicht mehr mit den Aufgaben der heutigen Zeit.

Deswegen folgende weitere Reformvorschläge:

Vorschlag 57: Position des Bundeskanzlers stärken

Die Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers wird in Koalitionsregierungen ausgehebelt. Denn er hat faktisch keine Führungsautorität über die Arbeit der Minister, die durch die Koalitionspartner gestellt werden und somit nicht seiner Partei angehören. Er soll ein Team führen, das er erstens nicht selbst zusammengestellt hat (er hat kein Veto bei der Benennung von Ministern der anderen Koalitionspartner) und das er zweitens bei abweichendem Verhalten nicht sanktionieren kann, solange er den oder die Ministerin nicht entlassen will. Die Geschäftsordnung der Bundesregierung läuft dadurch ins Leere. Die im Grundgesetz festgelegte Richtlinienkompetenz des Bundeskanzlers sollte daher gestärkt werden. Der Bundeskanzler und das Bundeskanzleramt müssen zur Ausübung der Richtlinienkompetenz befähigt werden. Dazu sollten im nächsten Koalitionsvertrag Regelungen getroffen werden. Ein gutes Instrument dafür wären zum Beispiel sogenannte „Mission Letter“, wie sie innerhalb der EU-Kommission angewandt werden. Diese werden von der Kommissionspräsidentin an die einzelnen Kommissare gerichtet. Sie beschreiben die spezifischen Aufgaben, die politischen Prioritäten und die Arbeitsweise, die vom jeweiligen Minister erwartet werden.

³⁷ CDU/CSU Positionspapier „Neustaat“ – 2021

Vorschlag 58: Chief Risk Officer einsetzen

Die Regierungsarbeit erstickt zu oft im politischen Tagesgeschäft. Eine vorausschauende Risikoanalyse und eine strategische Vorschau finden zu wenig statt. Risiken und strategische Entwicklungen haben im Übrigen in der Regel einen Querschnittcharakter und sind nicht ressortgebunden.

Ein Beispiel: Die in den vergangenen Jahren extrem gestiegene geopolitische und wirtschaftliche Bedeutung von Indien (auch im Vergleich zu China) ist von der deutschen Politik weder antizipiert noch rechtzeitig in politisches Handeln umgesetzt worden. Das lag nicht nur am Außenministerium, denn Indienpolitik ist auch Sache des Wirtschaftsministeriums, des Ministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit, des Verteidigungsministeriums und des Ministeriums für Arbeit und Soziales. Bei allen scheint dieses wichtige Thema aber im Tagesgeschäft untergegangen zu sein. Ein Chief Risk Officer im Kanzleramt hätte mit seinem Team Chancen und Risiken dieser Entwicklung identifizieren können und das weitere Vorgehen der einzelnen Ressorts der Bundesregierung koordinieren können.

Vorschlag 59: Struktur der Ministerien ändern

Die Struktur der Ministerien ist im Prinzip seit 1949 wenig verändert worden und sollte deswegen grundlegend in Frage gestellt und überarbeitet werden: Es könnten temporäre Projektministerien gebildet werden, um wichtige Projekte oder „Missionen“ effizient ohne Schnittstellenverluste zu realisieren. Ein gutes Beispiel dafür ist die Steigerung des Wohnungsbaus. Das ist aktuell die Aufgabe des Bauministeriums. Die zuständige Ministerin braucht aber, um den Wohnungsbau zu steigern, Ressourcen und Entscheidungen aus anderen Ministerien. Steuerliche Maßnahmen liegen beim Finanzministerium, Zuschussprogramme beim Wirtschaftsministerium, die Forschung beim Forschungsministerium, Eigentums- und Mietrecht beim Justizministerium. Anstatt unzählige Schnittstellen zwischen diesen Ministerien zu managen, Kompetenzen und Verantwortlichkeiten zu klären, sollten alle Zuständigkeiten und auch das entsprechende Personal auf ein Projektministerium verlagert werden. Sobald der Wohnungsbau dann wieder nachhaltig angelaufen wäre, könnte das Ministerium aufgelöst und alle Mitarbeiter inklusive des Ministers wieder für andere Aufgaben eingesetzt werden. Das Projekt würde an das hauptsächlich zuständige Fachministerium übergeben. Weitere Beispiele für solche Projekte könnten der Aufbau einer effizienten und kapazitätsstarken Rüstungsindustrie oder die Integration von Zuwanderern in den Arbeitsmarkt sein.

Es sollte ein Transformationsministerium mit Durchgriffsmöglichkeiten ähnlich dem Finanzministerium gebildet werden. In diesem Ministerium würden dann die Digitalisierung und die Verwaltungstransformation angesiedelt. Hierzu äußere ich mich in Vorschlag 95 noch ausführlicher.

Der aktuelle Zuschnitt der Ministerien muss daraufhin überprüft werden, ob er noch zeitgemäß ist. Angesichts der schwierigen Sicherheitslage stellt sich zum Beispiel die Frage, inwieweit sich das Bundesinnenministerium überdehnt hat. Da es neben Sicherheit auch noch für Verfassungs- und Verwaltungsfragen, für Heimat und Sport verantwortlich ist. Oder es stellt sich die Frage, ob es Sinn macht, soziale Sicherheit auf die Häuser Arbeit und Soziales, Gesundheit und Familie zu zerteilen.

Vorschlag 60: Gemeinsamen Personalpool der Bundesregierung schaffen

Die Silo-Struktur der Bundesregierung wird unter anderem dadurch befeuert, dass die Mitarbeiter der Bundesregierung von den jeweiligen Ministerien eingestellt werden und in der Regel dort auch während ihres gesamten Berufslebens verbleiben. Wechsel zwischen den Häusern (Ministerien) sind mit Ausnahme der Abordnung in das Bundeskanzleramt eher selten und nicht unbedingt karrierefördernd. Die Loyalitätsstrukturen sind daher weniger auf das Gesamtinteresse der Bundesregierung, sondern eher auf das „Mutterhaus“, also das Stammministerium, ausgerichtet. Denn man wird nicht Mitarbeiter der Bundesregierung, sondern Mitarbeiter des Finanzministeriums,

des Wirtschaftsministeriums usw. Diese Vorgehensweise mag im Verteidigungs- und Sicherheitsbereich noch sinnvoll sein. In anderen Bereichen führt dies aber zu Silodenken und ist im Übrigen auch ein Hindernis für die Mitarbeiterentwicklung.

Um das aufzubrechen, sollte ein gemeinsames Personalmanagement der Bundesregierung eingerichtet werden. Mitarbeiter sollten grundsätzlich nur noch von der Bundesregierung als Ganzes eingestellt und dort eingesetzt werden, wo sie am besten gebraucht werden können. Mitarbeiter sollten zukünftig verpflichtend rotieren zwischen verschiedenen Ministerien, Projektministerien und nachgeordneten Bundesbehörden. Deswegen der Vorschlag: Ein Querschnittspersonalbereich für die gesamte Bundesregierung und nicht länger die Aufspaltung der Personalarbeit auf die einzelnen Ministerien.

Ein Vorbild für das vorgeschlagene Prozedere könnte Hamburg sein. Dort greift jede Senatsbehörde auf das gemeinsame Personalamt des Senates zu. Die Bundesregierung könnte einen „Personalvorstand“ bekommen, der die gesamte Regierungsarbeit der Bereiche Personalmarketing, Personaleinstellung, Personalentwicklung und natürlich die Personalbedarfsplanung organisiert.³⁸

Vorschlag 61: Verwaltung der Bundesministerien bündeln

Nach der heutigen Organisationsstruktur hat jedes Ministerium faktisch seine eigene Verwaltung – die sogenannte Z-Abteilung. Diese Z-Abteilung organisiert nicht nur das Personal, sondern auch Vergabe und Beschaffung, die Digitalisierung des Ministeriums und den IT-Betrieb, Bau-, Liegenschafts- und KFZ-Angelegenheiten sowie den Sprachen- und Reisedienst. Es gibt in der Regel eine eigene Stelle für Sicherheit und Geheimschutz und einen Compliance-Bereich. Daneben gibt es Stabsstellen für Interne Revision und natürlich Datenschutz- und Gleichstellungsbeauftragte. Einen erheblichen Teil dieser Aufgaben könnte man sehr gut für alle Ministerien der Bundesregierung gemeinsam organisieren in einem zentralen Ministerium oder einer Service-Einheit. Es sollte das Prinzip gelten, dass sich Ministerien, soweit wie eben möglich, auf ihre politischen Aufgaben konzentrieren. Alle anderen Tätigkeiten sollten ausgelagert werden.

Vorschlag 62: Strukturen in den Ministerien ändern

Viele Ministerien haben sich im Verwalten und im Tagesgeschäft verzettelt. Dabei sollte ihre eigentliche Aufgabe darin bestehen, Risiken und Zukunftstrends zu identifizieren und daraus Ziele zu formulieren. Sie sollten Lösungen für aktuelle Herausforderungen entwickeln und diese mit Hilfe von Gesetzen, Rechtsnormen, der Schaffung von Strukturen und Budgets implementieren. Sie sollten sich um die effektive und schnelle Umsetzung der beschlossenen Gesetze kümmern und sie sollten überwachen, ob diese Lösungen funktionieren und im Zweifelsfall Anpassungsvorgänge einleiten. Um diese Anforderungen zu erfüllen, sollte man eine interne Neustrukturierung erwägen und die Ministerien in folgende Bereiche aufteilen:

- 1) Eine „Denkfabrik“ zur Identifikation von Risiken und Zukunftstrends und zur Formulierung von Zielen (natürlich mit den entsprechenden Kennzahlen);
- 2) Projektteams, um diese Lösungen zu implementieren;³⁹
- 3) Eine Stabsstelle Legistik, um die entsprechenden Rechtsnormen zu formulieren. Eine Stabsstelle Haushalt, um die entsprechenden Budgets zu administrieren. Und eine Stabsstelle

³⁸ BDI „Eine Modernisierungsagenda für den Öffentlichen Dienst“ – 2021

³⁹ BDI „Eine Modernisierungsagenda für die Öffentliche Verwaltung“ – 2021

Technik/Digitales, die das Know-How bezüglich der technischen Umsetzbarkeit von Lösungen hätte;

- 4) Ein Kontraktmanagement, um die Ausführung der Lösungen zu überwachen.

So könnte das in der Praxis aussehen:

Die Denkfabrik im Ministerium für Wirtschaft und Klima stellt fest, dass der Bau von Stromleitungen stockt und schlägt vor, den kompletten Genehmigungsprozess für die großen Überlandleitungen auf Bundesebene zu konzentrieren, um so Effizienzgewinne zu generieren. Das Projektteam bereitet hierfür ein Paket vor. Es formuliert mit Hilfe der Legisten die entsprechenden Gesetze und schafft mit Hilfe der Haushaltsexperten die entsprechenden Haushaltstitel. Es organisiert und administriert die Beteiligung von Bundestag und Bundesrat. Es legt fest, dass der Planungsprozess zukünftig in einer Bundesbehörde gebündelt werden soll. Das Kontraktmanagement erstellt hierzu einen Vertrag mit der entsprechenden Bundesbehörde, in dem das zu erbringende Leistungsprofil terminscharf dokumentiert wird. Das Kontraktmanagement überwacht, inwieweit die Leistungserbringung termingerecht und unter Beachtung der Compliance Regeln erfolgt. Dahinter steht der Grundsatz, dass die Ausführung der Lösung nie beim Ministerium selbst liegt. Ausführung und Umsetzung liegen entweder bei nachgeordneten Bundesbehörden, bei den Ländern, bei Kommunen oder auch bei privaten Dienstleistern.

Vorschlag 63: Nachgeordnete Bundesbehörden stärken

In diesem Konzept spielen die Bundesbehörden zukünftig eine noch zentralere Rolle. Um die Leistungsfähigkeit der Bundesbehörden sicherzustellen, ist die Zahl der Bundesbehörden (ohne Ministerien aktuell mehr als 950) zu reduzieren. Die historisch gewachsenen Strukturen sind zugunsten einer Ausrichtung an Querschnittsthemen zu hinterfragen.⁴⁰ Ähnlich wie bei den Ministerien, sind die Verwaltungsaufgaben in den so genannten Z-Abteilungen der Bundesbehörden zu konsolidieren und auf „Shared Service Center“ zu übertragen.

Vorschlag 64: Menge ist nicht gleich Qualität – Zahl der Beschäftigten in den Bundesbehörden reduzieren

Der Personalbestand im öffentlichen Dienst ist seit Mitte/Ende der 2000 erheblich gestiegen⁴¹. Abgesehen davon, dass es schwierig ist, diese Zahl angesichts der demographischen Entwicklung zu halten, würde es Sinn machen, diese Zahl signifikant zu reduzieren: Dies würde den Bund zwingen, Aufgaben zu streichen, Berichts- und Kontrollprozesse zu verschlanken und interne Abläufe zu straffen.

Arbeit des Bundestages

Ebenso wie die Bundesregierung ist auch der Bundestag in einer Struktur gefangen, die sich seit fast 75 Jahren kaum verändert hat. Der Bundestag ist gegenwärtig zu weit davon entfernt, die „zentrale Debattenplattform“ der Bundesrepublik zu sein. Die politische Willensbildung und die Artikulation der unterschiedlichen, in der Bevölkerung vorhandenen, Meinungen findet zu oft auf anderen Plattformen (z.B. in den Medien, auf Social Media oder in Chat-Gruppen) statt. Die Qualität der

⁴⁰ PD „Transformation anstatt Symptombekämpfung“ 2024

⁴¹ <https://www.demografie-portal.de/DE/Fakten/oeffentlicher-dienst.html>

Debatten hat eine Menge Luft nach oben. Die Arbeit des Bundestages ist nicht genügend auf die Zukunft ausgerichtet.

Die Gesetzgebungskompetenz wird im Wesentlichen an die Bundesregierung delegiert. Der Bundestag beschränkt sich zunehmend darauf, nur noch als Notar das Regierungshandeln zu beglaubigen. Wesentliche Entscheidungsgremien sind die nur bedingt demokratisch legitimierten Koalitionsausschüsse und Ministerpräsidentenkonferenzen mit dem Bundeskanzler. Das führt dazu, dass die Akzeptanz von Regierungsentscheidungen in der Gesellschaft sinkt. Es vermindert aber auch die Qualität der Politik. Entscheidungsprozesse, die zum Beispiel in Koalitionsausschüssen ohne Beteiligung der zweifellos vorhandenen, gut qualifizierten Fachpolitiker stattfinden, haben oftmals erhebliche Qualitäts- und Umsetzungsmängel. Die Einschränkung der Regierungsfaktionen im Bundestag durch die Koalitionsverträge, die von nicht in den Bundestag gewählten Partei- und Landespolitikern formuliert werden, ist verfassungsrechtlich höchst bedenklich.

Die dem Bundestag obliegende Kontrollfunktion wird oft nur punktuell und wenig systematisch wahrgenommen. Ein Controlling der Bundesregierung im Sinne der Rechenschaft über die Erreichung der gesetzten Ziele findet nicht statt. Geschweige denn, dass der Bundestag ernsthaft in die Formulierung der Ziele der Regierung einbezogen wird. So wird der Bundestag zum Beispiel bei der Formulierung der Deutschen Nachhaltigkeitsstrategie nicht mehr beteiligt als die einschlägigen NGOs, die in diesem Politikfeld unterwegs sind.

Deswegen braucht auch der Deutsche Bundestag einen „Neustaat“.

Vorschlag 65: Ziel- und wirkungsorientierte Ausrichtung des Bundestags durchsetzen

Als 5. Punkt hatte ich bereits die „Ziel- und Umsetzungswochen“ im Deutschen Bundestag vorgeschlagen. Zur Vorbereitung dieser Ziel- und Umsetzungswochen sollte der Deutsche Bundestag eine spezielle Organisationseinheit der Bundestagsverwaltung einrichten, die parteiunabhängig die Fakten- und Datenlage hinsichtlich der Zielerreichung und den Grad der Umsetzung von Gesetzen und Programmen der Bundesregierung ermittelt. Vorbild dafür könnte (das rein auf Haushaltsfragen bezogene) „Congressional Budget Office“ aus den Vereinigten Staaten sein. So könnte z.B. auch der Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestags wesentlich aktiver im Sinne einer parteiunabhängigen Denkfabrik genutzt werden.

Eine ziel- und wirkungsorientierte Arbeitsweise bedeutet aber auch, dass der Exekutive, also den Ministerien und den Bundesbehörden, mehr „Beinfreiheit“ gelassen werden muss. Kleinteilige Kontrollen bei der Ausführung von Fachprozessen fielen dann genauso weg wie Diskussionen über Minimalpositionen im Haushalt. Dazu käme aber der „After Sales Service“ oder „Kundendienst“. Das heißt, der Bundestag müsste sich darauf konzentrieren, wie die einzelnen Gesetze wirkten und natürlich, ob sie praxistauglich umgesetzt würden. Würden Ziele verfehlt oder wären Gesetze nicht praxistauglich, müssten sich die zuständigen Ressorts dann dafür vor dem Bundestag rechtfertigen und ihre Maßnahmen anpassen.

Vorschlag 66: Arbeitsstrukturen im Bundestag evidenzbasierter gestalten

Bei der Beurteilung von Gesetzesvorhaben, Haushaltstiteln und dem exekutiven Handeln sollte der Bundestag weniger parteipolitisch motiviert und mehr evidenzbasiert arbeiten. Dazu ist es notwendig, dass der Bundestag als Ganzes und nicht die einzelnen Fraktionen wesentlich systematischer auf wissenschaftliche Erkenntnisse und Modellierungen zugriffe. Ein Instrument dazu könnte der – bisher eher ein Schattendasein fristende – Wissenschaftliche Dienst des Deutschen Bundestages sein. So könnten Ausschüsse zum Beispiel konsensuell beschließen, den Wissenschaftlichen Dienst mit Recherche- und Forschungsaufträgen zu bestimmten Fragestellungen

zu beauftragen, aber eben nicht als Instrument der Regierungs- und Oppositionspolitik, sondern im Sinne einer Versachlichung der Debatte. In Zeiten von Digitalisierung und KI ist es dringend notwendig, dass der Bundestag Zugang zu „Tech“-Kompetenz bekommt. Der Wissenschaftliche Dienst müsste also komplett neu ausgerichtet werden.

Vorschlag 67: Debattenkultur im Deutschen Bundestag verändern

Politik bekommt dadurch Glaubwürdigkeit, dass sie erklärt, was sie tut. Das Plenum im Deutschen Bundestag wäre dafür ein guter Ort, wenn es nicht durch Endlosdebatten oder Debatten zu kleinteiligen Themen blockiert würde. Weniger und dafür qualitativ hochwertigere Debatten könnten dazu beitragen, die Glaubwürdigkeit zu erhöhen. Daher wäre zu prüfen, inwieweit die abschließenden Abstimmungen zu „kleineren“ Gesetzen oder Oppositionsanträgen ohne Debatte im Plenum erfolgen und die jeweiligen Debatten stattdessen in einen öffentlichen Teil der Fachausschüsse verlagert werden könnten.

Vorschlag 68: Temporäre Projektausschüsse einrichten

Genauso sinnvoll wie die Einrichtung von Projektministerien ist die Einrichtung von temporären Projektausschüssen zu Querschnittsthemen, wie zum Beispiel „Mehr Wohnungen“. Die Silostruktur der Fachausschüsse ist zwar nicht so ausgeprägt wie die Silostruktur der Ministerien, eine projektorientiertere Arbeit wäre aber auch für den Deutschen Bundestag sinnvoll. Die Umsetzung dieser Projektausschüsse dürfte dem Bundestag nicht schwerfallen, da es ähnliche Strukturen unter anderem bereits im Rahmen von Untersuchungsausschüssen gibt. In diesem Zusammenhang sollte überdacht werden, ob die gängige Praxis, ein Ministerium in jeweils einem oder mehreren Ausschüssen zu spiegeln, beibehalten werden sollte.

Vorschlag 69: Transformationsausschuss einsetzen

Transformation ist das große Querschnittsthema für die nächste Legislaturperiode. Unabhängig davon, ob nun ein Transformationsministerium eingerichtet wird oder nicht, sollte der Deutsche Bundestag deswegen als höchstes deutsches Verfassungsorgan einen Transformationsausschuss haben. Nur so könnte sichergestellt werden, dass das Thema „Transformation von Verwaltung und Parlament“ auch eine parlamentarische Bühne bekäme.

Vorschlag 70: „Blockade“ der Regierung durch parlamentarische Anfragen beenden

Es ist ein wichtiges Recht der Opposition, die Regierung zu befragen. Unabhängig davon, wer in den letzten Jahren in der Regierung und in der Opposition war, haben die Anzahl und der Umfang dieser Fragen mittlerweile ein erhebliches Ausmaß angenommen. In der 19. Wahlperiode waren dies 35 große Anfragen, 11.677 kleine Anfragen, 5.150 mündliche Einzelfragen und 25.671 schriftliche Einzelfragen. Das ist ein Ausmaß, das mittlerweile die produktive Arbeit in den Ministerien blockiert. Hier sollte ein neues Maß gefunden werden. Ein Instrument, um die Abgeordneten dazu zu bringen, mit Fragen maßvoll umzugehen, wäre zum Beispiel mehr Transparenz hinsichtlich der entstehenden Kosten. Wer viele unnötige Fragen stellt und damit die Ministerien von ihrer sonstigen Arbeit abhält, sollte sich dafür rechtfertigen müssen.

Vorschlag 71: Verwaltung des Deutschen Bundestages produktiver machen

Durch die Wahlrechtsform wird der Bundestag zukünftig wesentlich kleiner werden. Das sollte sich auch in der Bundestagsverwaltung widerspiegeln. Die Bundestagsverwaltung sollte darüber hinaus in das (noch aufzubauende) „Shared Service Netzwerk“ der Bundesregierung (zentrale Reisekosten- oder Personalabrechnung, Beschaffung etc.) integriert werden. Doppelstrukturen sollten vermieden

werden. Es ist zu überprüfen, inwieweit Funktionen wie der Wissenschaftliche Dienst zumindest in Teilbereichen auch von externen Experten, wie Universitäten oder Think Tanks, übernommen werden könnten. Ähnlich wie die Bundesregierung braucht das Parlament darüber hinaus dringend eine Digitaloffensive.

Vorschlag 72: Enquete-Kommission zur Modernisierung der Parlamentsarbeit einrichten

Generell ist es sinnvoll, über die oben genannten Vorschläge hinaus, eine Enquetekommission oder einen Projektausschuss zur Reform der Parlamentsarbeit einzurichten. Denn im Gegensatz zur Verwaltungs- und Regierungsmodernisierung, wo breit diskutierte Konzepte und Lösungsvorschläge auf unterschiedlichsten Tischen liegen, ist die Debatte um eine Parlamentsmodernisierung noch in den Kinderschuhen. Um dies klarzustellen: Es sollte dabei um die Reform der Parlamentsarbeit und nicht um neue Partizipationsformen, wie zum Beispiel Bürgerräte, oder um Wahlrechtsreformen gehen.

4. Prozesse

Viele öffentliche Prozesse – von der Ausstellung eines Personalausweises bis zur Genehmigung einer neuen Bahntrasse – sind nicht optimal organisiert: zu langsam, zu umständlich, zu unverständlich, zu wenig digital. Das ist ein Problem für Unternehmen, die dies mittlerweile als Standortnachteil ansehen. Das ist aber ein noch größeres Problem für die Bürger. Ganz besonders intensiv ist diese Problematik im Sozialbereich. Der Normenkontrollrat hat in seinem Gutachten vom März 2024 eindrucksvoll aufgezeigt, wie kompliziert es mittlerweile ist, bei komplexen sozialen Situationen die entsprechenden staatlichen Leistungen zu erlangen.⁴² So hat eine alleinerziehende Mutter mit einem pflegebedürftigen Elternteil nach dieser Studie bis zu 9 verschiedene Ansprechpartner im Sozialsystem, unzählige Erstanträge und regelmäßig Weiterbewilligungsanträge zu stellen – Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen auf allen Ebenen.

Mehr „Kundenfreundlichkeit“ für Bürger und Unternehmen

Die Ursache dafür liegt darin, dass die Prozesse zu wenig aus Bürgersicht und zu sehr aus Sicht der staatlichen Institutionen gestaltet werden und dass die Frage nach Zuständigkeit und Kostenträgerschaft wichtiger ist als das Serviceniveau für Bürger und Unternehmen. Die stockende Digitalisierung von Prozessen führt zusätzlich dazu, dass Standards, die im Privatbereich bereits selbstverständlich sind, im öffentlichen Bereich nicht erreicht werden.

Vorschlag 73: Den Staat vom Bürger her denken

Wir brauchen daher jeweils eine digitale Bürgerplattform und eine Unternehmensplattform für Deutschland. Alle – und zwar wirklich alle – staatlichen Leistungen und Verpflichtungen gegenüber dem Staat, wie z.B. Steuererklärungen oder Antrags- und Berichtspflichten, sollten über diese Plattform oder eine „One stop agency“ abgewickelt werden.

Das könnte bei der Geburt eines Kindes beispielsweise so aussehen: Das Geburtskrankenhaus würde auf dieser Plattform die Geburt eines Kindes melden. Die Daten würden dann automatisch an das Standesamt, an die Finanzbehörden, an die Familienkasse, an die Elterngeldstellen und, wenn notwendig, an das Jobcenter oder die Grundsicherungsstellen weitergeleitet. Zur Geburt würde

⁴² NKR Gutachten: Wege aus der Komplexitätsfalle – Vereinfachung und Automatisierung von Sozialleistungen, 2024, S. 34.

außerdem automatisch ein digitales Bürgerkonto eingerichtet. Die Geburt ginge auch in einen statistischen Datenpool ein, den dann die Kommunen wiederum für die Kita- und Schulplanung nutzen könnten. Alle notwendigen Prozesse, von der Erteilung der Steuernummer bis hin zur Berechnung des Kindergeldes oder auch Vorschläge für die Inanspruchnahme des Elterngeldes, würden den Eltern automatisch zugeleitet. Während unterschiedliche Behörden die Anliegen oft auch gleichzeitig bearbeiteten, bekämen die Bürger davon nichts mehr mit. Sie müssten nur noch auf der Plattform ihr Anliegen formulieren, ggf. Informationen nachliefern und erhalten, wenn sie dazu berechtigt sind, die entsprechende staatliche Leistung ganz ohne einen Behörden-Marathon.

Vorschlag 74: Ein bundeseinheitliches leicht handhabbares digitales Bürger- bzw. Unternehmenskonto mit Ein- und Auszahlungsfunktion einführen

Alle staatlichen Prozesse, egal ob sie auf kommunaler Ebene, Landesebene oder Bundesebene administriert werden, sollten über eine Plattform – ein digitales Bürgerkonto – abgewickelt werden (siehe auch vorhergehender Vorschlag). Dabei ergäbe es keinen Sinn, länderspezifische Kontenlösungen zu programmieren. Bereits vorhandene Lösungen sollten a) in eine Bundeslösung integriert und b) hinsichtlich ihrer Handhabung durch die Nutzer verbessert werden. Den Bürgern ist es letztlich völlig egal, ob sie ihre Leistung von der Kommune, dem Land oder dem Bund bekommen. Sie wollen eine einfach zugängliche und bedienbare Benutzeroberfläche. Gleiches gilt für Unternehmen. Das Bürgerkonto muss zusätzlich eine Ein- und Auszahlungsfunktion enthalten. So könnten zum Beispiel schnell und unkompliziert Zahlungen, wie zum Beispiel für das Klimageld, zielgruppengenau abgewickelt werden.

Vorschlag 75: Zweitdatenabfrageverbot einführen

Eine wesentliche Vereinfachung wäre die Beachtung des „Once-Only-Prinzips, das besagt, dass Bürger und Unternehmen bestimmte Standardinformationen den Behörden und Verwaltungen nur noch einmal mitteilen müssen. Das würde auch eine Änderung der bisherigen Datenschutzstandards bedeuten. Denn es würde der öffentlichen Hand erlauben, Daten wiederzuverwenden und untereinander auszutauschen. Ein Turbo für die Einführung des Once-Only-Prinzips wäre die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen wie in Estland oder Belgien, wo es Behörden untersagt ist, die Bereitstellung von Informationen zu verlangen, die bereits in öffentlichen Datenbanken vorhanden sind, also ein sogenanntes Zweitdatenabfrageverbot.

Produktivitätssteigerung

Die Produktivität der Verwaltung wird nicht nur durch die stockende Digitalisierung ausgebremst, sondern auch durch kleinteilige Vorschriften und überbordende Kontrollen.

Vorschlag 76: Sämtliche Bagatellgrenzen überprüfen

Konsequent angewandte Bagatellgrenzen könnten den Verwaltungsaufwand signifikant verringern. Bagatellgrenzen sind Grenzen, die definieren, ab welcher Abweichungshöhe ein Verwaltungsakt erlassen oder geändert wird. So erfolgt im Steuerrecht eine Änderung zu Ungunsten des Steuerpflichtigen erst ab einer Abweichungshöhe von mehr als 25 Euro. Ähnliche Regelungen finden sich zum Beispiel im Sozialrecht. Über alle Rechtsnormen hinweg sollte überprüft werden, inwieweit zusätzliche Bagatellgrenzen eingeführt bzw. Bagatellgrenzen signifikant erhöht werden können.

Vorschlag 77: Kontrollen nur noch risikoorientiert, Vollprüfungen nur noch im Ausnahmefall durchführen

Im Bereich der Finanzverwaltung haben wir mittlerweile ein risikoorientiertes Melde- und Kontrollsystem. So sind Belege im Einkommensteuerbereich im Wesentlichen nur noch auf Anfrage einzureichen. Die Kontrolldichte und Kontrolltiefe orientiert sich dabei an Risikoeinschätzungen. Zum Beispiel wird in einigen Branchen tiefer und anders geprüft als in anderen Branchen, in denen die Häufigkeit von Steuerhinterziehungen geringer ist.

Alle Kontrollen und alle Berichtspflichten in allen Rechtsbereichen sollten auf die Angemessenheit im Sinne des Risikoprinzips überprüft werden. Auch diese Maßnahme würde eine Vielzahl von Prozessen im Verwaltungsbereich entfallen lassen und im Übrigen auch zu einer Entlastung der Bürgerinnen und Bürger führen.

Vorschlag 78: Pflicht zur einheitlichen elektronischen Akte einführen

Die elektronische Akte ist immer noch nicht flächendeckend Standard in den Deutschen Verwaltungen. Die Bundesregierung sollte daher ein rechtlich verbindliches Enddatum setzen, mit dem die papiergebundene Aktenführung ausliefere. Dieses Enddatum sollte auch für Länder und Kommunen gelten. Die verschiedenen Projekte zur elektronischen Akte in Ländern und Kommunen sollten konsolidiert werden. In der elektronischen Aktenführung sollten für alle staatliche Stellen verpflichtende Standards gelten.

Planen, Vergeben, Beschaffen

Wesentliche Bremser einer agilen, effizienten und schnellen Verwaltung sind das Planungs- und Vergaberecht sowie die Beschaffungsprozesse. Ein abschreckendes Beispiel ist das BAAINBw (alleine der Name ist schon eine Bürokratieansage) – dem Bundesamt für Ausrüstung, Informationstechnik und Ausrüstung der Bundeswehr.

Vorschlag 79: Planungsrecht beschleunigen

Generationen von Politikern versprechen die Beschleunigung des Planungsrechtes. Es sind in den letzten Jahren zwar einige Fortschritte erzielt worden, aber bei Weitem kein Durchbruch. Weiterhelfen würden an dieser Stelle drei Maßnahmenbündel:

- 1) Umsetzung der 10 Vorschläge des Normenkontrollrates zur Beschleunigung des Planungsrechtes:⁴³
 - Vereinfachung des materiellen Rechts durch Reduzierung des Prüfungsumfangs und der Genehmigungsnotwendigkeiten auf das erforderliche Maß;
 - Wiedereinführung der materiellen Präklusion und Einführung von Stichtagsregeln;
 - Festlegung klarer Fristen und Einführung einer Vollständigkeitsfiktion von Genehmigungsbehörden;
 - Verzicht auf Erörterungstermine, wenn diese nicht zwingend erforderlich sind;
 - Beschleunigung von Gerichtsverfahren, z.B. durch Ausweitung erstinstanzlicher Zuständigkeiten von Oberverwaltungsgerichten;
 - Verstärkter Einsatz von Mediationen bei Konfliktlösungen;

⁴³ NKR „10 Ziele – 60 Beispiele des NKR zum Bürokratieabbau“ – 2024

- Standardisierung von Verfahren und Anordnungen, insbesondere im Bereich des Natur- und Artenschutzes;
- Vollständige Digitalisierung von Genehmigungsverfahren;
- Etablierung von einheitlichen IT-Standards und IT-Schnittstellen;
- Einrichtung von Expertenpools auf Landesebene und verstärkter Einsatz von externem Projektmanagement.

2) Konzentration von Infrastrukturplanungen in zentralen, spezialisierten Planungsfabriken.

Den letzten Vorschlag des Normenkontrollrats könnte man noch konsequent weiterentwickeln: Nicht nur sollten Expertenpools auf Landesebene eingerichtet werden, sondern auch die Hoheit über die Genehmigungsverfahren sollte dort verankert werden. Denn ein großer Teil der Last für die Genehmigung von Windkraftanlagen in NRW liegt auf der kommunalen Ebene. Je nach lokaler Erfahrung führt dies dazu, dass selbst bei gleichen Ausgangsbedingungen die Planungsprozesse unterschiedlich lange dauern. Die Durchführung aller wesentlichen Teile des Genehmigungsverfahrens, beispielsweise in einer NRW-Windplanungs- und Genehmigungsfabrik mit spezialisierten und erfahrenen Kräften, ggf. ergänzt um ein vor Ort angesiedeltes, spezialisiertes Verwaltungsgericht, könnte diesen Prozess wesentlich beschleunigen.

3) Stärkere Nutzung von KI im Planungsrecht

Ob es sich um die Erstprüfung von eingereichten Planungsunterlagen oder die Sortierung und Bündelung von Einwänden gegen die Planung geht, mit den schon aktuell vorhandenen KI-Tools wäre eine wesentliche Entlastung und Beschleunigung möglich.

Vorschlag 80: Vergaberecht gängiger machen und leistungsfähige Vergabestrukturen schaffen

Das Vergaberecht ist bürokratisch, überfrachtet und kompliziert. Es wird darüber hinaus in Deutschland uneinheitlich angewandt. Deswegen sollte von den Vergabeschwellen über inhaltliche und formale Vergabeanforderungen bis hin zu den Vergabeplattformen der gesamte Vergabeprozess bundeseinheitlich harmonisiert werden. Die Vergabeabwicklung sollte nicht mehr dezentral granuliert bis hinunter in die Kommunen vor Ort, sondern durch spezialisierte „Shared Service Center“ zentralisiert durchgeführt werden.⁴⁴ Vergabe muss zwingend voll digital möglich sein.⁴⁵ Schwellenwerte für Vergabepflichten sollten auf den maximal möglichen Wert hochgesetzt werden. Die Belastung von Vergabeprozessen durch vergabefremde Anforderungen, wie zum Beispiel Tariftreue, sollten überprüft und hinterfragt werden. Der Rechtsweg, also die Möglichkeit zur Rüge oder zum Nachprüfungsverfahren durch unterlegene Bieter, sollte auf ein Minimum eingeschränkt werden. Offensichtlich unbegründete Klagen sollten mit Schadensersatzpflichten verbunden werden.

Vorschlag 81: Bei der Beschaffung mehr kooperieren

Im Bereich der Bundesregierung sollte bei der Beschaffung konsequenter kooperiert werden.⁴⁶ Ähnlich wie in Österreich, wo ein erheblicher Teil der Beschaffungen über die Bundesbeschaffung GmbH erfolgt, sollte das Kaufhaus des Bundes zur zentralen Plattform des Bundes (verpflichtend) sowie der Länder und Kommunen (freiwillig) weiterentwickelt werden. Die Vorteile liegen in der

⁴⁴ AcatecStudie „Innovationssystem Deutschland“ – 2024

⁴⁵ BDI „Leitbild Verwaltung 2030“ – 2024

⁴⁶ PD „Transformation statt Symptombekämpfung“ – 2024; AcatecStudie „Innovationssystem Deutschland“ – 2024

höheren Professionalität im Rahmen einer zentralen Beschaffung, aber auch in der Generierung von niedrigeren Preisen durch höhere Beschaffungsvolumina.

Vorschlag 82: Bestellung „aus dem Katalog“ als Standard etablieren

Gerade bei technischen Großgeräten, zum Beispiel im Bereich der Bundeswehr, führt der Wunsch nach Sonder- und Spezialausstattungen zur Verlangsamung und Verteuerung der Beschaffung. Aus diesem Grund sollte immer „Standard“ vor „Sonderanfertigung“ (oder „Goldrand“, wie es intern heißt) gelten. Was für technische Großgeräte gilt, gilt im Übrigen auch für Gebäude. Wir würden wesentlich schneller und günstiger bauen, wenn wir zum Beispiel für Bürogebäude der öffentlichen Hand, für Schulen oder auch für Sporteinrichtungen wesentlich mehr mit Standardmodulen und weniger mit Architektenwettbewerben arbeiten würden.

Digitalisieren

Die Digitalisierung der öffentlichen Hand ist in Deutschland schleppend. Die Verzettelung zwischen den einzelnen staatlichen Ebenen vom Bund bis zu den Kommunen tut ein Übriges. So liegt Deutschland in den einschlägigen E-Government- und Digitalisierungsindizes bestenfalls im Mittelfeld. Da die Themen „Online-Zugangsgesetz“ und „Registermodernisierung“, wenn auch unzureichend, bereits auf den Weg gebracht worden sind, an dieser Stelle einige ergänzende Vorschläge:

Vorschlag 83: Rechtsanspruch auf einen Digitalen Verwaltungsakt einführen

Um mehr Tempo in die Digitalisierung der Verwaltung zu bekommen, sollte es am Ende des Jahrzehnts einen einklagbaren Rechtsanspruch auf einen Digitalen Verwaltungsakt geben.⁴⁷ Die Schwächen der aktuellen Projekte „Online-Zugangsgesetz“ und „Registermodernisierung“ liegen unter anderem darin, dass Zielverfehlungen oder Zeitüberschreitungen faktisch keine Konsequenzen haben.

Vorschlag 84: Bundes-IT-Rahmengesetz beschließen

Wir brauchen verpflichtende bundesweite Standards für die Digitalisierung der öffentlichen Hand. Ansonsten werden wir keine digitale Verwaltungswelt aus einem Guss bekommen. Das umfasst Regelungen für den Aufbau einer IT-Infrastruktur, einer Softwarearchitektur sowie die Definition von Schnittstellen, um die Interoperabilität von Systemen möglich zu machen. Ein solches Rahmengesetz könnte eindeutig Zuständigkeiten und Verantwortungen festlegen und bestehende Regelungen zur IT-Sicherheit, wie das IT-Sicherheitsgesetz 2.0. oder das Kritis-Dachgesetz, ergänzen bzw. integrieren.

Vorschlag 85: Souveräne Bundescloud entwickeln

Durch eine Weiterentwicklung der Bundescloud zu einer Deutschlandcloud oder zu einer aus mehreren Clouds bestehenden Multi-Deutschlandcloud kann eine zentrale Plattform für Dienste und Services nicht nur des Bundes, sondern der gesamten öffentlichen Hand entstehen.⁴⁸ Sie würde die Abhängigkeit von ausländischen Cloud-Anbietern senken. Deutschland könnte flächendeckend selbstständig Sicherheits- und Datenschutzstandards definieren. Eine Deutschlandcloud wäre nicht nur eine Entlastung, sondern letztlich auch wirtschaftlicher als viele dezentrale Anwendungen.

⁴⁷ BDA „Potenziale des öffentlichen Dienstes heben“ – 2024

⁴⁸ AcatecStudie „Innovationssystem Deutschland“ – 2024

Vorschlag 86: Digitalisierung durch eine Bundesdigitalagentur operativ umsetzen

In vielen Staaten liegt die Verantwortung für die Digitalisierung der Verwaltung nicht in einem Ministerium, sondern bei Digitalagenturen. In den USA gibt es den „US Digital Service (USDS)“, in Dänemark die „Danish Agency for Digital Government (DIGST)“, in Norwegen die „Norwegian Digitalisation Agency (DIGDIR)“. Eine Digitalagentur kann über alle Ebenen hinweg arbeiten, d.h. zum Beispiel auch von den Kommunen genutzt werden. Eine Digitalagentur wäre sowohl bei den Prozessen als auch bei den Mitarbeitern nicht – oder zumindest weniger – durch Dienst- und Verwaltungsrecht „gefesselt“. Eine Digitalagentur kann wesentlich flexibler mit privaten Anbietern zusammenarbeiten. Diese Digitalagentur wäre mehr als der bestehende, auf die Entwicklung von Digitalanwendungen konzentrierte Digital-Service⁴⁹ des Bundes oder auch das primär dienstleistungsorientierte Informationstechnikzentrum Bund (ITZ Bund)^{50, 51}.

Vorschlag 87: Cybersicherheit stärker durch den Bund koordinieren

Eine der zentralen Herausforderungen für eine digitale Verwaltung ist die Cybersicherheit. Auch hier ist Deutschland ein Flickenteppich. Das Nationale Cyber-Abwehrzentrum (Cyber-AZ) im Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) sollte aufgewertet und auch finanziell gestärkt werden. Die Cyberabwehr der Bundesländer sollte in ein bundesweites Gesamtkonzept integriert werden. Im Krisenfall sollte der Bund im Rahmen der Cyberabwehr operativ tragfähige Durchgriffsrechte auf Länder und Kommunen bekommen.⁵²

Vorschlag 88: App Store für Verwaltungssoftware – Zentralen Marktplatz des Bundes für Verwaltungssoftware schaffen

Standardsoftware sollten alle Verwaltungen auf einem vom Bund organisierten zentralen Marktplatz erwerben können. Alle dort angebotenen Softwarepakete sollten dann qualitätsgesichert und die gleichen Standards – angefangen von der Cybersicherheit bis zur Interoperabilität – erfüllen. In diesem Sinne könnte die bereits vorhandene GoVDigital-Plattform⁵³ weiterentwickelt werden.⁵⁴

Das Unerwartete bewältigen

Ob Bankenkrise, Corona, Flut, Energieknappheiten oder einfach stark erhöhtes Arbeitsaufkommen – das Unerwartete ist nicht mehr die Ausnahme, sondern Standard. Die Verwaltung muss besser darauf vorbereitet sein.

Vorschlag 89: Ministerien und Bundesbehörden regelmäßigen Stresstests unterziehen

Seit der Bankenkrise in 2008 sind Banken verpflichtet, sogenannte Stresstests durchzuführen. Das heißt, es werden Belastungsszenarien (z.B. ein massiver Ausfall von Firmenkrediten, Zahlungsunfähigkeit bestimmter Staaten, Cyberrisiken) simuliert und die Organisation wird daraufhin geprüft, ob und mit welchen Konsequenzen sie diesen Belastungen standhält. Derartige Stresstests sollten auch für Ministerien und Bundesbehörden – einzeln und in ihrer Gesamtheit – durchgeführt

⁴⁹ Digital Service des Bundes: <https://digitalservice.bund.de/>

⁵⁰ ITZ Bund: www.itzbund.de

⁵¹ BDI „Eine Modernisierungsagenda für die öffentliche Verwaltung“ – 2021

⁵² BDI „Bürokratiearm. Digital. Industriefokussiert“ – 2024

⁵³ GoVDigital-Plattform: <https://www.govdigital.de/themen-leistungen/verwaltungsccloud/>

⁵⁴ Heilmann/Schoen „Neustaat“ – 2020; CDU/CSU Positionspapier „Neustaat“ – 2021

werden. Idealerweise erstrecken sich diese Tests auch auf die Schnittstellenorganisationen in Ländern und Kommunen.⁵⁵

Vorschlag 90: Übergreifende Task Force-Strukturen für „Feuerwehreinsätze“ entwickeln

Neben Krisenereignissen führen auch Organisationsfehler, IT-Schwierigkeiten oder auch Personalprobleme zu Bearbeitungsstaus und Rückständen. In solchen Fällen wird dann hektisch Personal zusammengezogen, um diese Aufgaben dennoch bewältigen zu können – Personal, welches dann an anderer Stelle fehlt. Da unverhofft nicht oft, sondern immer kommt, wäre es besser, wenn die Bundesregierung für solche Fälle eine übergreifende Verwaltungsreserve vorhalten würde, die dann jeweils schnell an den „Brennpunkten“ eingesetzt werden könnte. Sollten keine „Feuerwehraktionen“ notwendig sein, könnten diese Mitarbeiter zielgerichtet zur Beschleunigung von Projekten eingesetzt werden. Zusätzlich könnte eine freiwillige „stille Reserve“ aus Ruhestands-Mitarbeitern gebildet werden, die – natürlich gegen Entgelt – kurzfristige Lücken füllen könnten.⁵⁶

Immer besser

Die Verbesserung der Qualität und der Bürgerfreundlichkeit der Verwaltung gegenüber Bürgern und Unternehmen sowie auch die verwaltungsinterne Produktivität können nicht in einer „Einmal-Aktion“ auf den besten Stand gebracht werden. Das ist vielmehr ein ständiger Prozess des Immer-Besser-Werdens. Dazu folgende Vorschläge:

Vorschlag 91: Stiftung Verwaltungstest zur externen Qualitätsüberprüfung von Verwaltungshandeln gründen

Ähnlich wie die Stiftung Warentest könnte eine „Stiftung Verwaltungstest“ die Qualität von Verwaltungsdienstleistungen messen bzw. durch 360-Grad-Befragungen ermitteln. Die festgestellten Stärken könnten in andere Verwaltungsprozesse übernommen werden. Festgestellte Mängel könnten als Impuls zu Veränderungen genutzt werden. Diese Stiftung Verwaltungstest wäre etwas anderes als der Bundesrechnungshof, der die Wirtschaftlichkeit und Ordnungsmäßigkeit der Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes kontrolliert und sich daher im Übrigen auch mehr als Kontroll- denn als Beratungsinstanz versteht. Die Stiftung würde Verwaltungsprozesse ausschließlich aus Kundensicht – also aus Sicht von Bürgern und Unternehmen – beurteilen. Ein Beispiel hierzu wäre eine unabhängige 360-Grad-Befragung von Empfängern von Elterngeld hinsichtlich der Verständlichkeit der Formulare, der Qualität der Abwicklung, der Reaktionsschnelligkeit bei Anfragen und Änderungen, usw.⁵⁷

Vorschlag 92: Bürgerplattform für Verwaltungsmodernisierung eröffnen

Innerhalb oder außerhalb der Stiftung Verwaltungstest könnte eine offen zugängliche „Plattform Verwaltungsmodernisierung“ eingerichtet werden. Auf dieser Plattform können Bürger und Unternehmen Hinweise geben, wo Verwaltung aus ihrer Sicht zu umständlich, zu unverständlich oder zu langsam agiert. Bürger und Unternehmen würden damit zu „Modernisierungsscouts“.⁵⁸ Auf der anderen Seite könnte auf dieser Plattform auch erklärt werden, warum es auch richtig sein kann, dass

⁵⁵ BDI „Eine Modernisierungsagenda für die öffentliche Verwaltung“ – 2021; NKR „Leistungsfähig Verwaltung – Zukunftsfester Staat“ – 2021

⁵⁶ NKR „Leistungsfähig Verwaltung – Zukunftsfester Staat“ – 2021

⁵⁷ NKR „Leistungsfähig Verwaltung – Zukunftsfester Staat“ – 2021

⁵⁸ IHK Stuttgart

Verwaltung besonders tief und sorgfältig prüft (z.B. bei der Zulassung von ausländischen Ärzten) oder warum Prozesse länger dauern als geplant (z.B. Wetterereignisse bei Baustellen). Diese beidseitige Kommunikation könnte neben der Schaffung von zusätzlichem Wissen auch dazu beitragen, das gegenseitige Verständnis zu verbessern.

Vorschlag 93: Ständige Produktivitäts- und Qualitätsanalyse – „Kaizen“ für die Verwaltung einführen

Die kontinuierliche Steigerung der Produktivität von Verwaltungsprozessen ist nicht nur eine Frage der Wirtschaftlichkeit, sondern vor allem auch eine Frage des wegbrechenden Personals. Angesichts der demographischen Entwicklung mit dem Ausscheiden der sogenannten „Boomer“ aus dem Arbeitsleben, muss die Produktivität der Verwaltungsprozesse kontinuierlich gesteigert werden. Wirtschaftlichkeit ist aber nur ein Kriterium, das andere ist die Qualität. Auch für die Qualität gilt – gerade angesichts der Erwartungshaltung der Bürger – das Prinzip „immer besser“. Ein gutes Werkzeug dafür ist das „Kaizen-Konzept“. „Kaizen“ kommt aus dem Japanischen und ist ein Prozess der kontinuierlichen Verbesserung von Qualität und Prozessen. Es wird insbesondere in Industrie- und Dienstleistungsunternehmen angewendet. Da, wo es gut eingesetzt wird, ist dieses Prinzip Bestandteil der Unternehmenskultur.

Ähnliche Konzepte sind der „Kontinuierliche Verbesserungsprozess (KVP)“, das Konzept der „Marginal Gains“, „Six Sigma“ oder auch „Lean Management“.

Zur Umsetzung ist notwendig, dass zuerst die Führungskräfte „Kaizen“ oder andere Verbesserungstools initiieren und vorantreiben. Führungskräfte und alle anderen Mitarbeiter müssten entsprechend geschult sein. Zusätzlich sollte die „Kaizen“-Gesamtverantwortlichkeit zum Beispiel durch einen Projektmanager in der Behörde oder im Ministerium organisatorisch verortet werden.

Wichtige Produktivitätskennziffern für den kommunalen Verwaltungsbereich liefert die KGSt – die kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement. Eine KGSt auf Bundes- und Länderebene könnte das Projekt „immer besser“ nachhaltig unterstützen.

Vorschlag 94: Aus Fehlern lernen, anstatt Fehler zu bestrafen

Wir haben im gesamten Staat zu oft eine lausige Fehlerkultur. Wer Fehler macht, wird nicht befördert und im Zweifelsfall sogar sanktioniert. Deswegen hat niemand das Interesse, Fehler transparent zu machen und daraus zu lernen. Es geht bei Mitarbeitern teilweise sogar so weit, Arbeit wegzudrücken, da damit das Risiko reduziert wird, Fehler zu machen, nach dem Motto „Wer nicht arbeitet, macht auch keine Fehler“ – fatal. Etwas Neues zu wagen, ist erst recht keine Option, denn das hieße, ins Risiko zu gehen. Dabei sind Fehler der beste Impuls für Verbesserungen und Innovationen. So wird in vielen Spitzensportarten jedes Spiel und jeder Wettkampf analysiert, um beispielsweise Bewegungsabläufe und Taktik zu verbessern. Gerade nach großen (Schadens-)Ereignissen, wie zum Beispiel die Corona-Pandemie, das Hochwasser an der Ahr, die Eurorettung oder auch die Migrationswellen wie im Jahr 2015, sollte man mit Hilfe von externen Experten in gemischten Teams mit den jeweils Beteiligten herausfinden, was gut und was schlecht gelaufen ist. Die daraus resultierenden Erkenntnisse sind die beste Grundlage, um immer besser zu werden.

Die Realität sieht leider anders aus. Eine Aufarbeitung von solchen Ereignissen erfolgt zum Beispiel in Untersuchungsausschüssen mit dem Ziel, dem politischen Gegner Schuld zuzuweisen, ihn bloßzustellen oder ihm zu schaden. Das ist toxisch. Und was für große Ereignisse und Projekte gilt, das gilt auch in jeder Verwaltungseinheit im Kleinen. Fehler müssen – soweit nicht vorsätzlich oder grob fahrlässig geschehen – möglich sein. Sie sollten transparent gemacht und systematisch

aufgearbeitet werden. Diese „Fehlerkultur“ zu ändern ist Führungsaufgabe. Eine neue Fehlerkultur mit ständigen Aufarbeitungsroutinen muss aber auch durch standardisierte Prozesse ein fester Bestandteil des Verwaltungsalltags werden.⁵⁹

D. Transformation

Der Wille zu Transformation ist in vielen Verwaltungsbereichen durchaus vorhanden. Es scheitert in der Regel an der Umsetzung bzw. an der fehlenden Veränderung bestehender Strukturen und Prozesse. Der geflügelte Satz vieler Management-Berater „95 % is about execution“ gilt auch für den „Neustaat“. Nochmal zur Erinnerung: Die aktuell gängige Praxis ist, zur Lösung eines Problems Gesetze und Geld zur Verfügung zu stellen. Fakt ist, damit fängt die Führungsaufgabe mit der Durch- und Umsetzung erst an.

Dazu folgende Projekte:

Vorschlag 95: Transformationsministerium gründen

Als zentrale Plattform für den „Neustaat“ braucht es ein Transformationsministerium als Rahmenstruktur und als Motor. Transformation komplett in den einzelnen Fach-Ministerien zu dezentralisieren wird dazu führen, dass der Prozess versandet. Ein Transformationsministerium ist mehr als ein Digitalministerium. Es ist nicht nur für die Digitalisierung des Bundes zuständig. Es sollte auch alle anderen Transformationsprozesse organisieren, moderieren und begleiten. Dazu braucht es, ähnlich wie das Finanzministerium, Querschnittskompetenzen, zum Beispiel die Hoheit über alle IT-Prozesse oder auch ein suspensives Vetorecht bei Verwaltungsstrukturentscheidungen. Das Transformationsministerium sollte zum Beispiel die Digitalagentur organisieren, Experimentierräume administrieren und GovTech-Hubs, wie den Cyber Hub der Bundeswehr, gründen.⁶⁰

Vorschlag 96: Transformationsteams mit Transformationsbudgets einsetzen

In jedem Ministerium und in jeder Behörde sollte es jenseits des Tagesgeschäfts ein Transformationsteam geben.⁶¹ Aufgabe dieses Teams ist es, Struktur und Prozessveränderungen zu organisieren, zu moderieren und zusammen mit den entsprechenden Fachabteilungen zu implementieren. Es bietet sich an, diese Transformationsteams nicht mit von der Fachstruktur abgeschnittenen Transformationsspezialisten zu besetzen. Besser sind „Teilzeit“-Teams, deren Mitarbeiter mindestens 3 Tage in der Woche in ihren Fachabteilungen verbleiben. Die Transformationsteams müssten zudem zwingend mit einem Transformationsbudget ausgestattet werden.

Vorschlag 97: Reallabore und Experimentierräume etablieren

Transformation braucht Experimentierräume. Niemand würde auf die Ideen kommen, ein neues Automodell ohne Produkttest und Testmärkte sofort auf den Weltmarkt zu werfen. Bei vielen Verwaltungsinnovationen ist dies anders. Es gibt nur ein Schwarz und ein Weiß – entweder für ganz Deutschland, für die ganze Bundesregierung oder für ein ganzes Ministerium eingeführt oder gar nicht. Das ist entweder mit hohen Risiken verbunden (wenn man scheitert, dann scheitert man für das ganze Land) oder es führt dazu, dass man es gleich sein lässt. Deswegen braucht man

⁵⁹ BDA „Potenziale des Öffentlichen Dienstes heben“ -2024

⁶⁰ BDI „Eine Modernisierungsagenda für die öffentliche Verwaltung“ – 2021

⁶¹ CDU/CSU Positionspapier „Neustaat“ – 2021

Experimentierräume oder Reallabore, in denen man Strukturen, Prozesse oder Führungsprinzipien relativ risikolos ausprobieren kann. Beispiel: Die Beschleunigung von Planungsverfahren sollte nicht für ganz Deutschland gelten, sondern erst einmal für eine Region. Agiles Projektarbeiten sollte nicht für das ganze Bundeswirtschaftsministerium gelten, sondern erst einmal für die Abteilung für Außenwirtschaftspolitik.⁶²

Vorschlag 98: Best Practice-Datenbanken einführen

Es muss nicht in jeder Teileinheit des Staates alles von Grund auf neu erfunden werden. Wir brauchen daher für die Verwaltungstransformation Datenbanken, in denen gute Transformationsbeispiele gelistet und erklärt werden. Diese Datenbanken sollten dann offen („Open Source“) allen Verwaltungsebenen zur Verfügung stehen. Auch hier könnte – wie bei „immer besser“ – eine Institution wie die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement (KGSt) hilfreich sein.

Vorschlag 99: Transformationsressourcen besser nutzen

In Deutschland gibt es Dutzende von Denkfabriken, NGOs und auch Einzelpersonen, die gute Ideen und Konzepte für den „Neustaat“ haben. An einer Vielzahl von Hochschulen arbeiten Dozenten und Studenten an neuen Staatsstrukturen – von der Digitalisierung, über das Verwaltungsrecht, bis zum Personalwesen. Wir haben in Deutschland eine vielversprechende Landschaft von GovTech-Start-Ups und auch etablierten Unternehmen, die den „Neustaat“ mitgestalten wollen. Und viele Mitarbeiter in den Verwaltungen wollen den „Neustaat“ und haben auch das Wissen, den „Neustaat“ zu gestalten. Was fehlt, ist eine gemeinsame, politisch unabhängige Plattform zum Austausch von Ideen und Projekten, zum Diskutieren, Kritisieren und natürlich auch zum Loben.

Vorschlag 100: Transformationsentwicklung genau nachverfolgen und kontrollieren

In der Praxis ist Transformation gegenüber dem Tagesgeschäft und vor allem gegenüber der Krisenbewältigung nachrangig. Das führt dazu, dass Transformationsprozesse zu oft versanden. Tony Blair hat daher in seiner Zeit als britischer Premierminister die „Prime Minister Delivery Unit (PMDU)“ gegründet. Aufgabe eines kleinen Teams war es, die wichtigsten innenpolitischen Reformvorhaben seiner Regierung voranzutreiben und zu überwachen. Die PMDU beobachtete dazu mit den zuständigen Ministerien die Fortschritte und identifizierte die Hindernisse bei der Verwirklichung wichtiger Reformvorhaben. In sogenannten „Stock-Take“-Meetings trafen sich regelmäßig die Ministerien mit dem Premierminister, um über den Stand der Reformen zu berichten und – wenn nötig – gegenzusteuern. Eine deutsche PMDU wäre eine Chance, den „Neustaat“-Prozess zu strukturieren und zu verhindern, dass die „Neustaat“-Projekte im Tagesgeschäft untergehen.

⁶² CDU/CSU Positionspapier „Neustaat“ – 2021

III. Neustaat

100 Vorschläge, 100 Gelegenheiten zu bewerten, zu diskutieren, für gut zu befinden oder zu verwerfen. Und natürlich auch unendlich viele Möglichkeiten, diese Vorschläge zu ergänzen. „Neustaat“ ist nicht der eine große grüne Knopf, viele Maßnahmen sind nicht spektakulär. Aber in der Summe ergibt sich die Chance zur „Revolution“, die Chance, die Kultur in Politik und Verwaltung zu drehen und den Staat produktiver, agiler und leistungsfähiger zu machen. „Neustaat“ wird aber nicht als Graswurzelbewegung erfolgreich sein. Es ist gut, dass an vielen Stellen im Land – von den Kommunen bis zum Bund – motivierte Menschen daran arbeiten, ein besseres Land zu schaffen. Genauso wichtig ist aber, dass „Neustaat“ als **die** politische Führungsaufgabe begriffen wird.⁶³ „Neustaat“ mal so nebenbei zu organisieren, wenn andere Krisen und Auseinandersetzungen dafür Zeit lassen, reicht nicht. „Neustaat“ kann auch nicht an Kommissionen und Konvente delegiert werden. Kommissionen und Konvente sind deswegen wenig innovativ, weil sie letztlich immer beim kleinsten gemeinsamen Nenner landen. Disruption, Sprunginnovationen und wirkliche Strukturveränderungen sind so nicht möglich. „Neustaat“ ist deswegen für die nächste Legislaturperiode eine der Top-Drei-Führungsaufgaben für denjenigen, der der nächste Bundeskanzler sein wird. Es wäre daher wünschenswert, wenn möglichst viele dieser 100 Vorschläge Teil einer Modernisierungsagenda in der nächsten Wahlperiode würden.

⁶³ AcatecStudie „Innovationssystem Deutschland“ 2024