



Nationaler  
Normenkontrollrat

Initiative

# **Leistungsfähige Verwaltung – Zukunftsfester Staat.**

Empfehlungen für eine nachhaltige  
Modernisierung – in der Krise, wie im  
Alltag.

Juni 2021



# Inhalt

<b>I. Zusammenfassung .....</b>	<b>1</b>
<b>II. Was uns die Krisen lehren .....</b>	<b>3</b>
<b>III. Was wir im Alltag wahrnehmen.....</b>	<b>5</b>
<b>IV. Was insgesamt getan werden muss.....</b>	<b>7</b>
<b>V. Was im Einzelnen getan werden sollte .....</b>	<b>11</b>
A) Audits, Stresstests, unabhängiger Expertenrat – Innerer Kern einer Modernisierungsagenda ...	11
1. Audits – Leistungsfähigkeit und Modernisierungsgrad einer Behörde bestimmen.....	11
2. Stresstests – Handlungsfähigkeit einer Behörde in einer Überlastsituation prüfen .....	12
3. Expertenrat „Leistungsfähige Verwaltung, zukunftsfester Staat“ – permanente Lobby für die Staats- und Verwaltungsmodernisierung unabhängig vom politischen Tagesgeschäft. 13	
B) Krisen antizipieren, datenbasiert entscheiden, Krisenmanagement verbessern.....	14
4. Strategische Vorausschau (Foresight) – Krisenszenarien und Entwicklungstrends antizipieren und staatliche Reaktionsfähigkeit anpassen .....	14
5. Operative Vorausschau (Forecast) – Krisenverlauf antizipieren und aussagekräftiges Monitoring etablieren.....	16
6. Ziviler Krisenmechanismus – Für Krisen nationaler oder internationaler Bedeutung bedarf es vordefinierter Entscheidungs- und Steuerungsstrukturen analog zu den Notstandsmechanismen für den Spannungs- und Verteidigungsfall .....	17
7. Zivile Personalreserve – Lastspitzen durch vorbereitete Personalpools und Vertretungsregelungen auffangen .....	18
C) Leistungsfähigkeit messen, institutionelles Lernen fördern, föderale Zusammenarbeit plattformbasiert weiterentwickeln – Systemische Entwicklung sichtbar machen und unterstützen .....	19
8. Benchlearning, Benchmarking, Modernisierungsindex – Nur was man misst, kann man steuern. Wenn man sich vergleicht, kann man lernen. ....	19
9. Stiftung Verwaltungstest – Individuelle Qualität staatlicher Leistungen aus Betroffenenperspektive prüfen und Anreize zur Qualitätssteigerung schaffen .....	21
10. Der Staat als Plattform – Föderale Arbeitsteilung und Zusammenarbeit strategisch neu ausrichten .....	22
<b>Anhang 1 – Übersicht zum Common Assessment Framework (CAF) .....</b>	<b>25</b>
<b>Anhang 2 – Erfahrungen mit der Durchführung von CAF-Selbstaudits in der Bundesverwaltung .....</b>	<b>26</b>
<b>Literatur.....</b>	<b>29</b>

## I. Zusammenfassung

Moderne Gesellschaften sind auf kluge Gesetze, ein sinnvoll strukturiertes Gemeinwesen und eine gut funktionierende Verwaltung angewiesen. Dies gilt ganz besonders für demokratische, rechtsstaatlich organisierte Gesellschaften, die durch ein komplexes, prozedural stark eingehegtes Staatswesen gekennzeichnet sind. Denn die Akzeptanz demokratischer Institutionen hängt nicht nur von der Einsicht der Bürgerinnen und Bürger in ihren freiheitssichernden, gemeinwohlfördernden Zweck ab. Die **dauerhafte Zustimmung hängt auch an der tatsächlichen Güte und Leistungsfähigkeit des politisch-administrativen Systems**. Gemeint ist seine Fähigkeit, den alltäglichen Bedürfnissen und Anforderungen von Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen gerecht zu werden, Wohlstand und sozialen Ausgleich zu fördern, aber auch, Krisen gut zu meistern. Kurzum: Ohne eine kluge Politik und eine leistungsstarke Verwaltung ist dauerhaft kein Staat zu machen.

Über Jahrzehnte war genau dies das Markenzeichen der Bundesrepublik. Aufbauend auf den preußischen Staats- und Verwaltungsreformen des 19. Jahrhunderts und geläutert durch die totalitären Unheilsjahre des 20. Jahrhunderts hat Deutschland eine Verfassung und Verfasstheit erhalten, die lange Zeit Garant für Freiheit, Wohlstand und gesellschaftlichen Fortschritt war – und Vorbild für manch anderes Land. Und auch heute wird Deutschland noch immer beneidet um seine Verwaltung und sein austariertes politisches System, das stabilisierend wirkt und eher auf vernünftigen Ausgleich ausgerichtet ist.

Doch dieses **Bild eines gut organisierten und gut regierten Landes hat sichtbare Risse** bekommen. Trotz einer verhältnismäßig guten Gesamtbilanz vergangener Jahre haben die Corona- wie schon die Flüchtlingskrise zuvor gezeigt, dass Deutschland mit **strukturellen, systemischen Herausforderungen** zu kämpfen hat, die nicht nur in Krisenzeiten, sondern auch im Alltag zum Problem werden. In der Krise wird deutlich, was auch in „normalen“ Zeiten immer öfter Sorgen bereitet: Deutschland *ist, denkt und handelt* zu kompliziert.

Der Preis für unsere Kompliziertheit ist hoch, nicht nur in finanzieller Hinsicht. **Ineffiziente und ineffektive Strukturen** erfordern nicht nur einen unverhältnismäßig hohen Ressourceneinsatz. Dort, wo strukturelle Unzulänglichkeiten nicht mehr durch Geld oder die **große Einsatzbereitschaft der öffentlich Bediensteten und ehrenamtlich Tätigen** ausgeglichen werden können, leiden Wirksamkeit und Qualität staatlicher Maßnahmen. Die daraus folgende Unzufriedenheit mit der Verwaltung kostet Vertrauen in Staat und Politik – eine strategische Ressource, die nicht zu unterschätzen ist.

Um in der Krise, im globalen Wettbewerb und auch im täglichen Politikbetrieb vor den Augen der Bürgerinnen und Bürger dauerhaft bestehen zu können, müssen Politik und Verwaltung den **Strukturfragen mehr Aufmerksamkeit** widmen – auch wenn diese oft als anstrengend empfunden werden und kurzfristig keinen sichtbaren Erfolg versprechen. Immerhin, zuletzt schien die Reformbereitschaft zu wachsen – zumal der Beginn der kommenden Legislaturperiode ein besonders gutes Möglichkeitsfenster bietet, grundsätzliche Reformen anzupacken. Doch Achtung: Vergangene Krisen haben gezeigt, dass sich das Reformfenster nach dem Abklingen einer Krise schneller schließt als man denkt und der Reformwille von Politik und Verwaltung schnell abnimmt.

Selbst wenn die Reformwilligkeit der Politik zu einem bestimmten Zeitpunkt gegeben sein mag, zeigt die Erfahrung, dass deren Aufmerksamkeit schnell von der aktuellen Tagespolitik absorbiert wird. Daher dürfen **Reformen** aus Sicht des NKR nicht nur punktueller, sondern müssen **systemischer Natur** sein. Sie müssen bis zu den strukturellen und kulturellen Wurzeln der Verwaltung reichen und dort eine viel größere Wirkungs- und Bürgerorientierung verankern. Dafür braucht es **generelle Mechanismen und Anreize**, die sich derart in den politisch-administrativen Alltag einschleifen, dass ein **gewisser Selbstlauf** erreicht und eine **nachhaltige**

**Kulturveränderung** eingeleitet werden kann. Denn nur, wenn Reformprozesse möglichst selbsttragend werden und ohne die ständige und besondere Aufmerksamkeit der Politik auskommen, sind sie auch nachhaltig.

Seinem Mandat folgend, die Bundesregierung beim Bürokratieabbau zu beraten und Fragen der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung zu adressieren, möchte der NKR mit dem vorliegenden Positionspapier einige Denkanstöße geben, aber auch konkrete Handlungsempfehlungen formulieren. Diese gründen sich zum einen auf den Erfahrungen der Flüchtlingskrise, die der NKR eng begleitet hat und die sich in der Coronakrise in Teilen wiederholt haben. Sie ergeben sich zum anderen aus seinen langjährigen Erfahrungen im Bereich der Gesetzgebung und der intensiven Begleitung der notleidenden Verwaltungsdigitalisierung.

Im Zentrum der insgesamt **zehn Empfehlungen** steht ein Dreiklang aus Maßnahmen, die eine Modernisierungsbewegung in Gang setzen, eine stärkere Selbstreflexion der Verwaltung anstoßen, institutionelles Lernen beschleunigen und einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess einleiten sollen:

- **Audits** zur Selbstreflexion und Evaluierung behördlicher Leistungsfähigkeit im Normalbetrieb
- **Stresstests** zur Bestimmung der Handlungsfähigkeit von Behörden und Behördenverbänden in einer Last- bzw. Krisensituation
- Ein **unabhängiger Expertenrat**, der Audits und Stresstests begleitet und als kontinuierlicher Mahner in Sachen Staats- und Verwaltungsmodernisierung fungiert

Hinzu treten Vorschläge bezüglich der Vorbereitung auf und der Bewältigung von Krisen:

- Verbesserte Fähigkeiten für eine **strategische** und **operative Vorausschau**
- Einführung eines **zivilen Krisenmechanismus** und Stärkung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
- Einführung einer **zivilen Personalreserve**

Schließlich werden ergänzende Vorschläge gemacht, die das bereits betonte Prinzip eines systemisch wirkenden Ansatzes stärken sollen. Dazu gehören:

- **Leistungsvergleiche** und Modernisierungsindizes
- Mechanismen für eine externe, **zivilgesellschaftliche Qualitätskontrolle** staatlicher Leistungen
- Strategische Weiterentwicklung der föderalen Arbeitsteilung nach dem Prinzip: „**Der Staat als Plattform**“

Motivation eines solchen Modernisierungsansatzes ist es nicht nur, in Krisenzeiten handlungsfähiger zu werden oder negativen Entwicklungen im Alltag vorzubeugen. Genauso wichtig ist es, die **positive Vision** eines Staates zu verfolgen, der

- vorausschauend plant, verständlich agiert und klar kommuniziert,
- schnell, kompetent und pragmatisch handelt,
- verlässlich schützt und aktiv hilft und
- übersichtlich, nah und einfach ist.

Trotz vielfältiger Kritik: Im internationalen Vergleich verfügt Deutschland noch immer über einen starken öffentlichen Sektor. Damit das so bleibt und die positive Vision einer leistungsfähigen Verwaltung und eines zukunftsfesten Staates verwirklicht werden kann, sind **mutige Reformen** nötig und das Bekenntnis zu einer **neuen Staatskunst**.

## II. Was uns die Krisen lehren

Seit der Jahrtausendwende hatte Deutschland immer wieder mit krisenhaften Situationen zu kämpfen, die als durchaus existentiell wahrgenommen wurden und Politik, Verwaltung und Gesellschaft massiv herausgefordert haben:

- Arbeitsmarkt- bzw. Sozialstaatskrise („Deutschland als kranker Mann Europas“) in den Jahren 2002 ff
- Finanz- und Eurokrise in den Jahren 2009 ff
- Flüchtlingskrise in den Jahren 2015 ff
- Coronakrise in den Jahren 2020 ff

Allen Krisen gemein ist, dass Deutschland sie – im internationalen Vergleich – verhältnismäßig gut überstanden hat – auch wenn die Selbstwahrnehmung oft eine andere war. Dies liegt an einer alles in allem verantwortungsvollen Gesamtpolitik, der Leistungsbereitschaft seiner öffentlich Bediensteten und den vielen ehrenamtlichen Helfern, vor allem aber an den vielen Milliarden Euro, die dank starker Wirtschaftskraft immer wieder zur Krisenbewältigung aufgebracht werden konnten. Einerseits bietet diese Finanzkraft Deutschland besonderen Spielraum zur Krisenbewältigung. Andererseits verleitet sie dazu, eigentlich notwendige Strukturreformen aufzuschieben. Viel Geld hilft nicht immer viel; schon gar nicht, wenn knappe Ressourcen wie Mitarbeiter, Flüchtlingsunterkünfte oder Masken benötigt werden. Vor allem führt es nicht zu effizienteren Strukturen und beschert keine nachhaltigen Lösungen. Das ist besonders dann fatal, wenn das Geld einmal ausgeht und Personal fehlt.

Während die Arbeitsmarktreformen, trotz nachträglicher Kritik an manch neu geschaffenem Bürokratismus, als durchaus gutes Beispiel für tieferegehende Strukturreformen gelten und dies in Teilen auch für die Reformbemühungen nach der Finanz- und Eurokrise gilt, haben die Flüchtlings- und Coronakrise strukturelle Herausforderungen im föderalen Mehrebenenstaat aufgezeigt, die bisher nur in Ansätzen adressiert worden sind. Wenn Kommentatoren bei der Flüchtlingskrise von „Organisations-“ und bei der Coronakrise von „Staatsversagen“ sprechen, wird erkennbar, in welcher Breite und Grundsätzlichkeit die Defizite wahrgenommen wurden.

Der Vergleich beider Krisen zeigt Ähnlichkeiten auf, die auf generelle Herausforderungen schließen lassen – mit Implikationen für kommende Krisen, genauso wie für den „staatlichen Alltagsbetrieb“:

- **Unzureichendes Ebenen übergreifendes Krisenmanagement:** Sowohl in der Flüchtlings- als auch in der Coronakrise waren alle Verwaltungsebenen der Bundesrepublik betroffen. Zuständigkeiten, Finanzmittel, Personal und Daten, d.h. die für die Krisenbewältigung benötigten Mittel, waren auf Bund, Länder und Kommunen verteilt und mussten aufwändig koordiniert werden. Erprobte Strukturen für das ebenenübergreifende Krisenmanagement gab es nicht; sie wurden behelfsmäßig eingerichtet und waren für die Krisenbewältigung nur unzureichend geeignet.
- **Fehlende Klarheit und Verbindlichkeit:** Dies führte zu Unklarheiten und Unzulänglichkeit bei der Steuerung von Gegenmaßnahmen – einerseits fehlte es an Orientierung und Mechanismen für eine klare fachliche und politische Strategiebildung, andererseits an Verbindlichkeit für notwendig erachtete Maßnahmen. Noch mehr als in der Flüchtlingskrise gilt dieser Befund für die Coronakrise, in der Krisenbewältigungsmaßnahmen überwiegend von der Ministerpräsidentenkonferenz entschieden wurden. Es entstand der Eindruck, dass über Richtigkeit bzw. Notwendigkeit einzelner Maßnahmen politisch nach Belieben verhandelt und von der Umsetzungspflicht regional abgewichen werden konnte. Erst im Frühjahr 2021 wurde dieser Verhandlungsmechanismus durch eine gesetzlich

festgelegte Bundesregelung ersetzt. In ähnlicher Weise wurden sinnvolle Maßnahmen, wie die Einführung von Anker-Zentren, auch während der Flüchtlingskrise regional sehr unterschiedlich bzw. gar nicht umgesetzt, genauso wie insgesamt der Vollzug des während der Krise mehrfach angepassten Asyl- und Aufenthaltsrechts von großer regionaler Varianz geprägt war. Diese regionale Vielfalt ging in beiden Krisen über das notwendige, d.h. das im Sinne einer regional sinnvollen Passgenauigkeit sachgerechte Maß hinaus und erzeugte oft genug den Eindruck föderaler Kleinstaaterei.

- **Fehlende Standards und Systeme für den schnellen Datenaustausch:** Besonders problematisch beim Zusammenwirken der Behörden von Bund, Ländern und Kommunen war das Fehlen gemeinsamer Standards und Systeme für einen schnellen Datenaustausch. Genauso wenig wie es möglich war, Anzahl, Status und Verbleib der geflüchteten Menschen einheitlich zu erfassen und diese Daten zwischen beteiligten Behörden elektronisch auszutauschen, gelang es, Infektionszahlen und Testergebnisse von den kommunalen Gesundheitsämtern und Laboren tagesaktuell an das Robert Koch Institut zu melden. Trotz intensiver Bemühungen, im Verlauf beider Krisen Lösungen für diese technischen Probleme zu finden, ist dies bisher nur bedingt gelungen. Gleiches gilt für die Versuche, staatliche Coronahilfen möglichst bürokratiearm auszuzahlen und gleichzeitig Missbrauch zu vermeiden.
- **Fehlende Daten und unzureichende Wirkungskontrolle:** Neben den Problemen der Datenerfassung und des ebenenübergreifenden Datenaustauschs durch die Behörden fehlte es in beiden Krisen überdies an breit angelegter, wissenschaftlicher Begleitforschung. Der Politik war es nur unzureichend möglich, Entscheidungen aufgrund systematischer Erhebungen zu treffen und Maßnahmen in ihrer Wirkung zu evaluieren. Die Folge war eine gewisse Blindheit der Politik und eine Kakophonie an Meinungen, Halbwissen und populistischen Forderungen.
- **Unzureichende Vorausschau:** In beiden Krisen zeigte sich, dass Politik und Verwaltung nicht vorbereitet waren, obwohl beide Krisenszenarien nicht gänzlich unwahrscheinlich bzw. Erfahrungen vorhandenen waren (Flüchtlingswellen Anfang der 1990er; Vorausschauszzenario Pandemie aus 2012). Trotz Warnhinweisen blieb die strategische Vorausschau unzureichend. Die Ableitung von Vorbereitungsmaßnahmen fand nicht statt; genauso wenig, wie eine begleitende Vorausschau, nachdem sich die jeweilige Krisen manifestiert hatten. In beiden Krisen kümmerte sich die Politik verhältnismäßig kurzfristig und teilweise zu spät um das jeweils nächste Maßnahmenbündel, obwohl der Krisenverlauf und dessen Phasen relativ klar absehbar waren.
- **Unzureichende Verwaltungsdigitalisierung:** Mehr noch als die Flüchtlingskrise zeigte die Coronakrise, wie wenig der öffentliche Sektor hierzulande digitalisiert ist. Mit viel Ressourceneinsatz konnten zwar kurzfristig punktuelle Verbesserungen erreicht werden. Das zu Grunde liegende strukturelle Defizit bleibt aber nach wie vor bestehen. Es fehlt an einer nachhaltigen Digitalisierungsstrategie, die im Rahmen eines klugen Architekturrahmens auf Standardisierung, offene Schnittstellen und geordnete Vielfalt setzt, statt einheitliche Softwareprodukte vorzugeben, die nur bedingt zu den Anforderungen der Praxis und den dezentralen Gegebenheiten passen.
- **Unzureichende Personalreserven:** Wo digitale Prozesse und Hilfsmittel fehlen, bleiben Personalressourcen in unproduktiver Weise gebunden und fehlen an entscheidender Stelle für die Krisenbewältigung. Sowohl in der Flüchtlings- als auch in der Coronakrise waren die betroffenen Bereiche auf Personalaufstockungen, Personalumschichtungen und die Unterstützung der Bundeswehr angewiesen. Vorbereitet auf einen solchen Personalaufwuchs war keine der betroffenen Behörden. Positiv zu vermerken ist die Kooperation zwischen dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) und der Bundesanstalt für Arbeit (BA), die sich in der jeweiligen Krise mit Personal ausgeholfen haben.

### III. Was wir im Alltag wahrnehmen

Was die beschriebenen Krisen wie in einem Brennglas zeigen, ist auch im Alltagsbetrieb von Staat und Verwaltung zu spüren. Die Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand wird den Erwartungen der Menschen und den Herausforderungen einer vernetzten Welt nicht mehr ausreichend gerecht. Deutschland ist unzufrieden mit sich selbst, unzufrieden mit:

- komplizierten Abstimmungs- und Entscheidungsstrukturen,
- schwer verständlichen, sich zum Teil widersprechenden Regeln,
- unübersichtlichen Zuständigkeiten und überlasteten Behörden,
- komplizierten Verwaltungsleistungen und langwierigen bürokratischen Abläufen.

Gerade im Vergleich zum privaten Dienstleistungssektor wird deutlich, wie stark die Verwaltung nach wie vor aus einer Angebotshaltung heraus agiert. Hinzu kommt die hohe fachliche Arbeitsteilung innerhalb der Verwaltung, die zusammenhängende Lebenssachverhalte in abgeschottete Zuständigkeitsilos zergliedert, die jeweils einzeln angesteuert werden müssen. Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen müssen sich nach den Vorgaben der Verwaltung richten und sich in ihren verästelten Strukturen zurechtfinden – nicht umgekehrt. Interaktionshürden sind hoch, die Orientierungsschwierigkeiten ebenfalls. In der Folge nehmen Bürgerinnen und Bürger staatliche Leistungen nicht in Anspruch oder sind mit der Erfüllung bestimmter Anforderungen überfordert<sup>1</sup>. Das gleiche gilt für Unternehmen, die aufgrund ihrer höheren Interaktionsrate mit der Verwaltung sogar noch stärker betroffen sind. Die Wissenschaft spricht von einem „autonomen Bürokratieabbau“<sup>2</sup>, wenn die Überforderung dazu führt, dass staatliche Regeln nicht mehr eingehalten werden können.

Bürokratische Regeln, Strukturen und Verhaltensweisen erzeugen nicht nur unnötigen Aufwand und vermindern die Wirksamkeit staatlicher Maßnahmen. Sie führen auch zu ungewollter Verunsicherung, zu Unzufriedenheit und Frustration und Kosten – am Ende des Tages – auch das Vertrauen in Staat und Politik.

Sie gefährden zudem die wirtschaftliche Entwicklung in der Bundesrepublik. Unternehmensgründungen sind bereits aufwändig, die dauerhafte Unternehmensführung umso mehr. Das mindert nicht nur die Gründungsquote als solche. Vielmehr erschweren bürokratische Verfahren auch die Investitionstätigkeit bestehender Unternehmen. Wenn sich Planungs- und Genehmigungsverfahren über Jahre hinziehen, können Produktionsstätten nicht gebaut, Anlagen nicht modernisiert und Infrastrukturprojekte nicht umgesetzt werden. Wenn Firmengründer verstärkt die Onlinegründung von Estland nutzen oder Innovationsinvestitionen eher in andere Länder fließen, wird der Wohlstand bald woanders erwirtschaftet. Der globale Systemwettbewerb ist groß. Die Leistungsfähigkeit des staatlichen Systems ist ein entscheidender Standortfaktor und erfolgskritisch für die Innovationskraft einer Volkswirtschaft.

Von dieser Leistungsfähigkeit hängt auch ab, inwiefern der Staat in der Lage ist, komplexe Herausforderungen zu meistern. Das sind nicht nur akute Krisen und eine dauerhafte Wohlstandsgenerierung, sondern auch langfristige Transformationsprozesse, wie z.B. Digitalisierung, Klimawandel oder Bildung – aber auch solche, die wir derzeit noch gar nicht als disruptive Entwicklungen erkennen. Wenn aus schleichenden Krisen akute Krisen werden, ist es zu spät. Deshalb brauchen wir einen Staat, der Entwicklungen erkennen, vorausschauend planen und Strukturveränderungen rechtzeitig und konsequent einleiten kann. In einer sich beschleunigenden Welt

---

<sup>1</sup> Vgl. Studie des ifo-Instituts: „Die Auswirkungen der bedarfsorientierten Grundsicherung auf das Verhalten der Haushalte“

<sup>2</sup> Vgl. Studie des Instituts für Mittelstand IfM: „Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen“

müssen Reaktionsgeschwindigkeit und Anpassungsfähigkeit von Politik und Verwaltung deutlich zunehmen. Voraussetzung ist eine größere Lern- und Veränderungsbereitschaft einzelner Akteure, genauso wie des politisch-administrativen Gesamtsystems.

Obwohl diese Ambitionen durchaus vorhanden und der politische Wille erkennbar ist, beeinträchtigen inhärente Kultur- und Strukturprinzipien des bundesdeutschen Verwaltungssystems seine Reformfähigkeit. Dies stellt reformwillige Politiker genauso auf die Probe wie die allgemeine Öffentlichkeit. Und auch Experten warnen davor, dass sich die staatliche Leistungs- und Handlungsfähigkeit in Zukunft sogar weiter verschlechtern wird, da durch das altersbedingte Ausscheiden eine große Personallücke erkennbar ist und schon jetzt wichtige Fachkräfte im öffentlichen Dienst fehlen. Trübt sich die wirtschaftliche Lage einmal ein, schwinden auch die finanziellen Ressourcen. Dort, wo Ineffizienz nicht mehr durch Geld und Personal ausgeglichen werden kann, leiden Wirksamkeit und Qualität staatlicher Maßnahmen doppelt. Die öffentliche Hand muss effizienter werden, um effektiv zu bleiben. Deshalb muss der öffentliche Dienst der Zukunft mit weniger Personal auskommen – bei wachsenden Anforderungen. Dies ist nur durch strukturelle Reformen, mehr Digitalisierung und Automatisierung sowie eine andere Personalentwicklung möglich.

Dieser Strukturwandel kostet Geld. Aus falsch verstandener Sparsamkeit, die sich oft genug als angebliche Wirtschaftlichkeit tarnt, werden notwendige Investitionen und Umstrukturierungen vermieden. Dann wird gekleckert, wo eigentlich geklotzt werden müsste. Das ist häufig dann der Fall, wenn es an strategischer Weitsicht fehlt oder nicht richtig vermittelt werden kann, welchen langfristigen Nutzen bestimmte Investitionen und Strukturveränderungen bewirken.

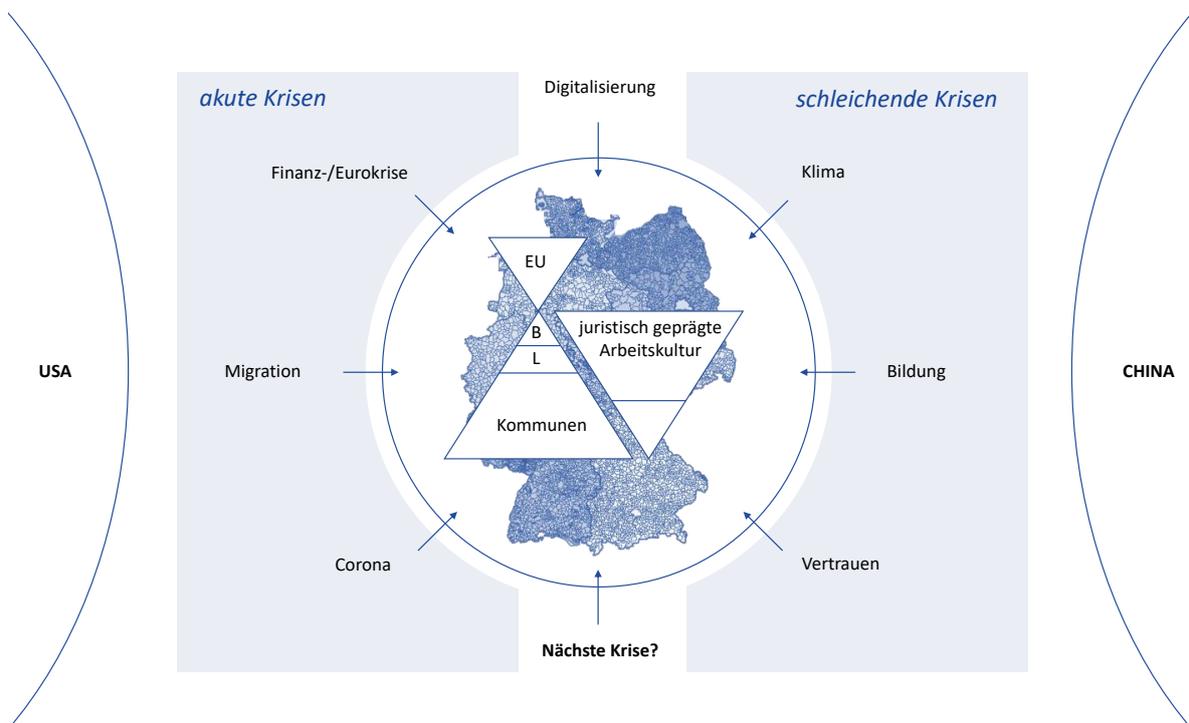


Abb. 1: Deutschland ist exponiert in der Welt.  
Die Regierungs- und Verwaltungsqualität ist ein entscheidender Standortfaktor.  
Ist Deutschlands öffentlicher Sektor fit für die neuen Herausforderungen?

## IV. Was insgesamt getan werden muss

Krisen in einer vernetzten Welt nehmen schnell globale Ausmaße an. Die Covid-19-Pandemie ist nach Finanz-, Euro- und Flüchtlingskrise die vierte große Notsituation der letzten zehn Jahre. Schon jetzt ist klar: Es wird nicht die letzte Krise gewesen sein und Deutschland wird angesichts seines auf Export beruhenden Wohlstands und seiner exponierten, auf Offenheit und Vernetzung gründenden Stellung in Europa und der Welt weiterhin besonders herausgefordert werden. Effektive Krisenbewältigung erfordert vorausschauendes und faktenbasiertes Regieren sowie eine leistungsfähige, krisenfeste und digitale Verwaltung. Ziel müssen also resiliente, d.h. auf Widrigkeiten vorbereitete Strukturen und Prozesse sein, die auch dann effektiv und effizient funktionieren, wenn eine Situation vom Normalbetrieb abweicht. Dies ist nicht nur wichtig, um staatliche Handlungsfähigkeit in Krisenzeiten zu gewährleisten, sondern auch, um als demokratisches Regierungssystem im täglichen Politikbetrieb vor den Augen der Bürgerinnen und Bürger dauerhaft bestehen und den Unternehmen leistungsfähige Standortbedingungen für den globalen Wettbewerb bieten zu können.

In der Vergangenheit hat die Politik Reformen eher punktuell und immer erst dann angepackt, wenn der Druck übergroß geworden und die Krise bereits eingetreten war. Da, wo die Bereitschaft zu echten Struktur- und Kulturverändernden Reformen vorhanden war, konnten die nachhaltigsten Erfolge erzielt werden. Wie entscheidend die Bereitschaft zu solch grundsätzlichen Anpassungen ist, zeigt der Blick in den Privatsektor. Dort sind Struktur- und Organisationsfragen Überlebensfragen. Wer nicht kunden- bzw. nachfrageorientiert handelt, sein Personal geeignet zusammensetzt und effizient arbeitet, verliert Kunden und scheidet aus dem Markt aus. Der öffentliche Sektor folgt anderen Prinzipien, insbesondere dort, wo er in Anwendung des staatlichen Gewaltmonopols im engeren Sinne des Wortes hoheitlich handelt, wo er also Gebote und Verbote mit Zwang durchsetzt. Gerade weil er Zwang anwenden und in das Handeln von Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen eingreifen kann, bedarf es der speziellen Legitimation und freiheitsichernden Kontrolle durch das Recht und durch die gerichtliche Überprüfbarkeit staatlicher Anordnungen. Die auf das Gemeinwohl ausgerichtete und rechtsstaatlich eingehegte Bürokratie ist insofern eine zivilisatorische Errungenschaft. Sie wird aber dann zum Problem, wenn diese „Grundprogrammierung“ zu einer permanenten Grundhaltung wird und suboptimale Ergebnisse erzielt; egal ob im Verwaltungsalltag, z.B. im Kontext der Leistungsverwaltung, oder in der Krise, wenn schnelles und pragmatisches Handeln gefragt ist. Als Monopolist mit hoher rechtsstaatlicher Bindung, starker interner Arbeitsteilung und Kompetenzabgrenzung, denkt die öffentliche Hand vor allem angebotsorientiert und entwickelt ihre Leistungen aus einer zergliederten, auf Zuständigkeiten und Rechtmäßigkeit geeichten, oft formalistischen Perspektive heraus. Bürgerinnen, Bürger und Unternehmen müssen öffentliche Leistungen so hinnehmen wie sie sind, Alternativen gibt es in der Regel nicht.

Aus beiden Beobachtungen kann man lernen und allgemeine Schlüsse ziehen:

- Die Politik sollte den oft als anstrengend empfundenen Struktur- und Kulturfragen mehr Aufmerksamkeit widmen. Da sie dies im politischen Alltag und auf Dauer nicht permanent selbst tun und es auch nicht bloß der Verwaltung überlassen kann, muss sie einen Weg finden, den querschnittlich wirkenden Modernisierungsthemen eine wirksame institutionelle Verankerung zu geben. Sie brauchen eine permanente Lobby sowie ausreichende finanzielle und personelle Ressourcen.

- Im Zentrum einer Reformagenda sollten nicht nur punktuelle Änderungen<sup>3</sup>, sondern vor allem ein genereller, systemisch wirkender und Kultur verändernder Ansatz stehen. Wichtig ist es, einen dauerhaften, sich selbst tragenden Reflexions- und Verbesserungsprozess anzustoßen, der in alle Bereiche hineinwirkt. Der öffentliche Sektor braucht stärker am Ergebnis ausgerichtete Maßstäbe und ein System, das eine stärkere Nachfrage- und Ergebnisorientierung fördert. Zugleich bedarf es Mechanismen und Anreize, die ähnlich anspornend und disziplinierend wirken, wie der Wettbewerb im Privatsektor – ohne jedoch die dort vorhandenen Prinzipien blind zu kopieren und Fehlentwicklungen zu wiederholen, vor denen auch der Privatsektor nicht gefeit ist.

Der Normenkontrollrat hat bereits im Nachgang der Flüchtlingskrise einige Elemente eines solchen Ansatzes skizziert<sup>4</sup> und in den letzten Jahren weiter konkretisiert. Diese Elemente lassen sich drei grundlegenden Modernisierungsbereichen zuordnen. Alle drei Bereiche wirken eng zusammen und bedingen sich gegenseitig. Zusammen bilden sie die Pfeiler modernen Regierens und können Grundlage einer neuen Staatskunst sein:

- Digitale Verwaltung und datengetriebenes Regieren
- Gute Gesetzgebung und digitaltaugliches Recht
- Leistungsfähige Verwaltung, zukunftsfester Staat

Zu den Bereichen Digitalisierung und Gesetzgebung hat der Normenkontrollrat bereits verschiedene Gutachten veröffentlicht und Empfehlungen formuliert. Diese sollen hier nur erwähnt, aber nicht weiter ausgeführt werden<sup>5</sup>:

- Digitalisierungsgutachten zu den Themen „E-Government in Deutschland: Vom Abstieg zum Aufstieg“ und „Wie der Aufstieg gelingen kann“, „Mehr Leistungen für Bürger und Unternehmen: Verwaltung digitalisieren. Register modernisieren.“, „Das Servicehandbuch zum Servicestandard“
- Monitor Digitale Verwaltung
- Gutachten „Erst der Inhalt, dann die Paragraphen. Gesetze wirksam und praxistauglich gestalten“
- Gutachten „Digitale Verwaltung braucht digitaltaugliches Recht – Der modulare Einkommensbegriff“.

Das vorliegende Papier legt den Fokus daher auf den dritten Handlungsbereich: Leistungsfähige Verwaltung, zukunftsfester Staat. Es werden zehn Empfehlungen ausgesprochen, die in drei Handlungsfelder gegliedert sind.

**Handlungsfeld A** umfasst den Kern der Empfehlungen und einen Dreiklang aus Maßnahmen, die eine Modernisierungsbewegung in Gang setzen, eine stärkere Selbstreflexion der Verwaltung anstoßen, institutionelles Lernen beschleunigen und einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess einleiten sollen:

- Ein unabhängiger Expertenrat soll sich losgelöst vom politischen Tagesgeschäft und der Eigenlogik der Verwaltung den strukturellen Fragen der Staats- und Verwaltungsmodernisierung widmen. Der Rat soll mit einem generellen Mandat versehen und zum permanenten Mahner eines fortwährenden und ambitionierten Modernisierungsprozesses werden.

---

<sup>3</sup> Gleichwohl gilt, dass auch ambitionierte Reformagenden für einzelne Politikbereiche formuliert werden sollten. Vgl. Vorschläge des NKR zu schnelleren Planungs-, Genehmigungs- und Gerichtsverfahren sowie das Gutachten „Möglichkeiten zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren über Vorhaben zur Errichtung von Infrastruktureinrichtungen und Industrieanlagen.“

<sup>4</sup> Vgl. „Anmerkungen zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung: Schlussfolgerungen aus der Flüchtlingskrise für die Handlungs- und Zukunftsfähigkeit von Staat und Verwaltung“

<sup>5</sup> Alle Gutachten des NKR sind abrufbar unter [www.normenkontrollrat.bund.de](http://www.normenkontrollrat.bund.de), vgl. auch [www.gute-gesetze.de](http://www.gute-gesetze.de)

- Hinzu tritt ein System aus Audits und Stresstests, das die Leistungsfähigkeit der Verwaltung regelmäßig überprüft und mit dem Soll-Standard einer modernen, digital arbeitenden Verwaltung abgleicht. Dies würde einerseits den Rat in einen direkten Austausch mit der Verwaltung bringen. Andererseits könnten bestehende Stärken der Verwaltung gezielt verbessert und gefundene Schwachstellen angegangen werden – und zwar bevor die nächste Krise kommt oder tägliche Unzulänglichkeiten zur Krise werden.

**Handlungsfeld B** umfasst Vorschläge bezüglich der Vorbereitung auf und der Bewältigung von Krisen:

- Verbesserte Fähigkeiten für eine strategische und operative Vorausschau
- Einführung eines zivilen Krisenmechanismus und Stärkung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe
- Einführung einer zivilen Personalreserve

In **Handlungsfeld C** werden schließlich ergänzende Vorschläge gemacht, die das bereits betonte Prinzip eines systemisch wirkenden Ansatzes stärken sollen. Dazu gehören:

- Leistungsvergleiche und Modernisierungsindizes
- Mechanismen für eine externe, zivilgesellschaftliche Qualitätskontrolle staatlicher Leistungen
- Strategische Weiterentwicklung der föderalen Arbeitsteilung nach dem Prinzip: „Der Staat als Plattform“

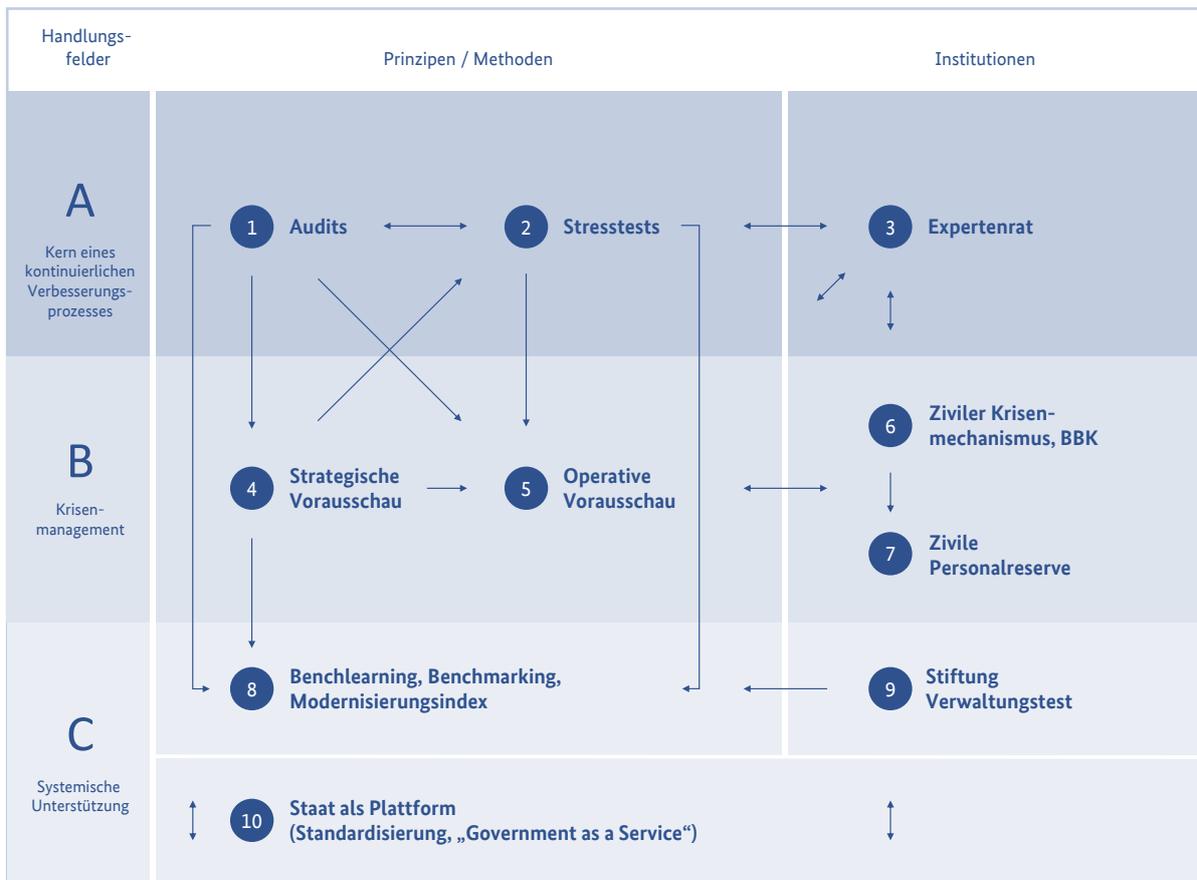


Abb. 2: Elemente einer Initiative „Leistungsfähige Verwaltung, zukunftsfester Staat“. (Pfeile repräsentieren relevante Wechselbeziehungen zwischen Handlungsfeldern und Einzelempfehlungen.)

Die wesentlichen Prinzipien und Elemente einer Initiative „Leistungsfähige Verwaltung, zukunftsfester Staat“ sind in Abbildung 2 aufgeführt und werden in den nachfolgenden Kapiteln im Einzelnen beschrieben. Dem NKR ist wichtig zu betonen, dass die einzelnen Empfehlungen in engem Zusammenhang zueinander stehen und sich wechselseitig bedingen. Ziel ist es, einen Selbstreflexionsprozess in der Verwaltung anzustoßen, der die Leistungs- und Widerstandsfähigkeit einzelner Behörden bis hin zum staatlichen Gesamtsystem verbessern soll. Angetrieben durch einen unabhängigen Expertenrat, unterstützt durch Szenarioanalysen und verbesserte Planungsdaten soll sich die Verwaltung besser auf zukünftige Entwicklungen und Krisen einstellen und auch im Alltag ihre Wirksamkeit erhöhen. Durch Audits, Stresstests und Leistungsvergleiche sollen Veränderungsnotwendigkeiten transparent gemacht und institutionelles Lernen beschleunigt werden.

Hauptadressat der Empfehlungen ist die Bundesregierung. Gleichwohl können die Vorschläge auch für Länder und Kommunen von Interesse sein. Die größte Wirkung würde dann erzielt, wenn die Umsetzung möglichst alle Verwaltungsebenen umfasst und von Bund, Ländern und Kommunen gemeinsam vorangetrieben wird.

Im vorliegenden Papier nicht weiter vertieft werden Fragen der Personalzusammensetzung und Entlohnung, der Personalentwicklung und Personalführung sowie der Einführung neuer, agilerer Arbeitsweisen und projektorientierterer, weniger stark in Silos gegliederter Behördenstrukturen. Diese Themen werden bereits durch andere Stellen bearbeitet, wobei ein besonderer Fokus auf die Entwicklung von Digitalkompetenzen im öffentlichen Dienst gelegt wird<sup>6</sup>. Auch der NKR hält es für dringend erforderlich, in ein interdisziplinär zusammengesetztes, Projektmanagement affines, digital kompetentes Personal zu investieren, das in einem wertschätzenden Umfeld mit positiver Fehlerkultur, guter Führung und kreativen Freiräumen arbeiten kann. Der NKR betont, dass solche auf Vertrauen und Befähigung ausgerichteten, intrinsisch motivierenden Personalentwicklungsmaßnahmen sehr wichtig sind.

---

<sup>6</sup> U.a. durch [work.4germany.org](http://work.4germany.org), [dit.bund.de](http://dit.bund.de), [next-netz.de](http://next-netz.de), [qualifica-digitalis.de](http://qualifica-digitalis.de), [egov-campus.org](http://egov-campus.org), [teachingpublicservice.digital](http://teachingpublicservice.digital)

## V. Was im Einzelnen getan werden sollte

### A) Audits, Stresstests, unabhängiger Expertenrat – Innerer Kern einer Modernisierungsagenda

#### 1. Audits – Leistungsfähigkeit und Modernisierungsgrad einer Behörde bestimmen

Es wird vorgeschlagen, regelmäßig Audits relevanter Bundesbehörden durchzuführen. Dabei soll ihre Leistungsfähigkeit im Normalbetrieb bestimmt und konkreter Modernisierungsbedarf identifiziert werden.

U.a. können folgende zentrale Themenfelder im Mittelpunkt stehen:

- Nachfrageorientierung: Wie gewährleistet eine Behörde, dass die Abnehmer ihrer Leistung innerhalb oder außerhalb des öffentlichen Sektors mit dieser zufrieden sind und ihr Bedarf bestmöglich gedeckt wird?
- Strategiefähigkeit: Sind Organisationsziele klar formuliert? Ist Nachfrageorientierung ein Teil davon? Sind Entscheidungen klar an diesen Zielen ausgerichtet? Existieren Prozesse zur Wirksamkeitskontrolle?
- Effektive Behördenstrukturen: Werden Behördenstrukturen für effektives Arbeiten überprüft? Gibt es klare Rollen und Verantwortlichkeiten von Mitarbeitern und Führungskräften?
- Personal: Sind Fach- und Führungskräfte ausreichend befähigt, die Ziele der Behörden umzusetzen? Ist die Führungskultur geeignet, um die Behördenziele zu erreichen? Gibt es eine strategische Personalplanung, die der demografischen Entwicklung Rechnung trägt?
- Digitalisierungsgrad: Wo steht die Digitalisierung der Organisation? Wo können neue digitale Angebote für Mitarbeiter oder Bürger geschaffen werden? Ist die IT-Ausstattung den Aufgaben angemessen, flexibel und skalierbar?

Als methodischer Rahmen kommt das international verbreitete und auch in Deutschland bereits vereinzelt angewandte „Common Assessment Framework“ (CAF) in Frage (vgl. Anhänge 1 und 2). CAF ist ein im Wege der europäischen Zusammenarbeit entstandenes Qualitätsmanagement-Instrument für die öffentliche Verwaltung. Es ermöglicht Selbst-Audits und bietet damit einen sehr niedrigschwelligen Ansatz für die eigenständige Positionsbestimmung einer Behörde. Es werden sowohl Stärken als auch Verbesserungspotentiale deutlich. CAF-Audits werden regelmäßig wiederholt, um Veränderungen messen zu können und so einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess zu unterstützen. CAF sieht auch die ergänzende Begutachtung der Selbst-Audit-Ergebnisse durch unabhängige und speziell geschulte CAF-Experten vor. Behörden können auf diesem Weg CAF-Gütesiegel erhalten.

CAF kann gut auf den jeweiligen Behördenkontext angepasst werden. Es ist davon auszugehen, dass je nach Arbeitsfeld einer Behörde unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt werden. Zudem generiert CAF keine harten Leistungskennzahlen, sondern prüft eher, ob solche vorhanden bzw. im jeweiligen Kontext sinnvoll sind. Um eine noch bessere Vergleichbarkeit zwischen Behörden herstellen zu können, scheint es jedoch sinnvoll, übergeordnete Prüfpunkte zu bestimmen und ggf. auch konkrete, möglichst vergleichbare Leistungskennzahlen vorzusehen.

Im Zuge der Einführung und kontinuierlichen Weiterentwicklung eines solchen Ansatzes sollte auch ein Soll-Standard für eine moderne Behörde definiert werden. Dieser könnte zudem als positives Leitbild dienen, das Eingang in die Mission-Statements der Behörden finden sowie Führungskräfte und Mitarbeiterschaft auf ein

gemeinsames Entwicklungszeit ein Schwören und in positiver Weise anspornen könnte. Audits könnten dann dazu dienen, den Ist-Zustand einer jeden Behörde mit dem Soll-Standard abzugleichen. Denkbar ist auch eine spätere Ausweitung auf geeignete Landesbehörden, Kommunalbehörden, Sozialversicherungsträger und andere Organisationen der mittelbaren Verwaltungen.

Voraussetzung ist, dass CAF-Strukturen, die auf Bundesebene schon einmal vorhanden, dann aber wegen politischer Depriorisierung abgebaut wurden, wieder aufgebaut und gestärkt werden. Das zwischenzeitlich bei der Kommunalen Gemeinschaftsstelle (KGSt) eingerichtete CAF-Zentrum sollte dennoch beibehalten werden, um in Richtung Länder und Kommunen zu wirken.

Bezüge bestehen z.B. zu den Empfehlungen:

- Nr. 3 – Expertenrat: Veröffentlicht zu Ergebnissen jedes Audits eine Stellungnahme und entwickelt für jede Behörde konkrete Reformvorschläge, die von der Bundesregierung kommentiert werden.
- Nr. 8 – Benchlearning: Auditresultate sollten innerhalb der Verwaltung genutzt werden, um voneinander zu lernen
- Nr. 8 – Modernisierungsindex: Auditresultate sollten in aggregierter Form in einen Modernisierungsindex einfließen

## **2. Stresstests – Handlungsfähigkeit einer Behörde in einer Überlastsituation prüfen**

Während mit Audits die grundlegende Beschaffenheit einer Behörde im Normalbetrieb sichtbar gemacht und ein kontinuierlicher (Selbst-)Verbesserungsprozess angestoßen werden kann, dienen Stresstests einer ähnlichen Prüfung – allerdings unter verschärften Bedingungen. Ziel ist es herauszufinden, wie lange eine Behörde in der Lage ist, bestimmten Belastungssituationen Stand zu halten. Wie lange kann sie unter Last einen normalen, wann nur noch einen eingeschränkten und wann möglicherweise gar keinen Service mehr erbringen?

Obwohl Stresstests sehr komplexe Formen annehmen können (Szenarien gestützter Ansatz, Multi-Akteurs-Umfeld), könnte in einem ersten Schritt eine sehr schlichte Form gewählt werden. So sollten relevante Bundesbehörden (vgl. Anhang 2) simulieren, inwieweit sie in der Lage sind, mit einer Steigerung der „Nachfrage nach ihren Leistungen“ um 30% umzugehen (z.B. Kurzarbeitergeld, Asylverfahren, Cyberangriffe). Der Stresstest könnte erweitert werden um die Frage, ab welchem Prozentsatz von einer Überlastung bzw. von einem Funktionsausfall gesprochen werden kann.

In weiteren Schritten könnten konkretere Stresstestszenarien entwickelt werden. Diese ergeben sich nicht beliebig, sondern anhand wissenschaftlich fundierter Szenarioanalysen und der Methoden einer strategischen Vorausschau. Stresstests können dabei echten Feldsimulationen entsprechen, wie sie von Katastrophenschutz- und Militärübungen bekannt sind. Sie können aber auch rein datentechnisch simuliert werden, wie dies im Bereich der Finanzmarktkontrolle vorkommt.

In Kombination von Audits und Stresstests lassen sich Erkenntnisse darüber gewinnen, welche strategischen Veränderungen sowohl in Bezug auf die einzelne Behörde als auch auf das Verwaltungs- bzw. das Behördenverbundsystem insgesamt erforderlich sind.

Bezüge bestehen z.B. zu den Empfehlungen:

- Nr. 3 – Expertenrat: Stresstests sollten vom Expertenrat begleitet werden
- Nr. 4 – Strategische Vorausschau: Stresstests sollten an Krisenszenarien der strategischen Vorausschau ausgerichtet werden
- Nr. 8 – Benchlearning: Stresstestresultate sollten innerhalb der Verwaltung genutzt werden, um voneinander zu lernen

### **3. Expertenrat „Leistungsfähige Verwaltung, zukunftsfester Staat“ – permanente Lobby für die Staats- und Verwaltungsmodernisierung unabhängig vom politischen Tagesgeschäft**

Für den nachhaltigen Erfolg einer „Initiative moderner Staat, leistungsfähige Verwaltung“ bedarf es neben klaren politischen Festlegungen und Programmressourcen innerhalb der unmittelbaren Regierungsorganisation auch einer Einrichtung, die sich unabhängig vom politischen Tagesgeschäft und der Eigenlogik der Verwaltung dauerhaft den strukturellen Fragen der Staats- und Verwaltungsmodernisierung widmet. Ähnlich wie es der Normenkontrollrat für den Bereich der besseren Rechtsetzung und des Bürokratieabbaus ist, sollte auch für das Thema Staats- und Verwaltungsmodernisierung ein unabhängiger Expertenrat eingerichtet und mit einem gesetzlich festgelegten Prüfmandat ausgestattet werden. Nur so kann für dieses anstrengende und auf längere Sicht ggf. auch unliebsame Thema eine permanente Lobby geschaffen werden.

Der Expertenrat soll die Bundesregierung in Fragen der Staats- und Verwaltungsmodernisierung beraten und seine Empfehlungen in Berichten und Gutachten veröffentlichen. Sein Hauptaugenmerk soll auf der Wirksamkeit und Effizienz von einzelnen Behörden, aber auch dem Verwaltungssystem als Ganzem liegen. Seine primäre operative Funktion soll es sein, in einen systematischen, kritisch-konstruktiven Dialog mit Behörden und Bundesregierung zu treten. Dabei soll er die von den Behörden selbst verantwortete Durchführung von Audits und Stresstests begleiten und prüfen. Ziel ist es, einen systemischen Modernisierungsprozess anzustoßen und in einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess zu überführen.

Zum Mandat des Expertenrates sollten folgende Aufgaben gehören, die explizit dazu beitragen, dass der Expertenrat in engen Austausch mit Behörden und Verwaltungsstrukturen kommt und daraus fundierte, generalisierte Empfehlungen ableiten kann:

- Mitwirkung und unabhängige Prüfung der methodischen und verfahrensbezogenen Grundlagen von Audits (auf Basis des Common Assessment Frameworks CAF), Stresstests und Leistungsvergleichen (Benchlearning, Benchmarks)
- Nicht öffentliche ex ante Prüfung von Audit- und Stresstest-Vorhaben (Expertenrat kann Nachbesserungen verlangen) sowie Beratung der durchführenden Stellen; Kooperation mit der nationalen CAF-Kompetenzstelle
- Ex post Bewertung von Audit- und Stresstest-Ergebnissen, mit dem Fokus auf Plausibilität und Methodengerechtigkeit; Dokumentation in öffentlich werdenden Stellungnahmen
- Verantwortung der methodischen Grundlagen, Erstellung und Veröffentlichung des Modernisierungsindex und seiner Teilindizes in Kooperation mit dem Statistischen Bundesamt
- Vernetzung mit und Anhörung von Experten aus Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft sowie Vergabe von Gutachten, um relevante Modernisierungsthemen identifizieren, Ideen entwickeln, deren Machbarkeit prüfen und daraus konkrete Maßnahmenvorschläge ableiten zu können

- Abgabe von Stellungnahmen und Jahresberichten an die Bundesregierung, die dazu Stellung nehmen muss, mit späterer Veröffentlichung und Berichtspflicht an den Bundestag; Bewertung des Umsetzungsstandes seiner Vorschläge

Der Expertenrat soll auf Vorschlag der Bundesregierung vom Bundespräsidenten ernannt und mit ehemaligen Politikern und hochrangigen Beamten sowie Wissenschaftlern mit Verwaltungsexpertise besetzt werden. Alternativ kann er ganz oder teilweise aus Vertretern bestehender Gremien und Expertengruppen bestehen. Ziel ist es, im Expertenrat politisch-pragmatische und wissenschaftliche Sichtweisen auf Modernisierungsfragen zu bündeln, um sowohl Innovationskraft als auch Umsetzbarkeit zu gewährleisten. Zur operativen Unterstützung benötigt der Expertenrat eine Geschäftsstelle, die beim Bundeskanzleramt anzusiedeln ist. Sie ist in ihrer Arbeit unabhängig und nur dem Expertenrat unterstellt.

Zugleich bedarf es spiegelbildlicher Programmstrukturen innerhalb der Bundesregierung. Diese können an bestehende Verantwortlichkeiten in den Ministerien und Behörden andockt werden. Gleichwohl sind für die Durchführung von Audits und Stresstests eigenständige Personalressourcen vorzusehen.

Bezüge bestehen z.B. zu den Empfehlungen:

- Nr. 1 – Audits: Expertenrat wird in Konzeption und Bewertung eingebunden und gibt eine Stellungnahme ab
- Nr. 2 – Stresstests: Expertenrat wird in Konzeption und Bewertung eingebunden und gibt eine Stellungnahme ab
- Nr. 8 – Benchlearning, Benchmarking, Modernisierungsindex: Expertenrat wird in Konzeption und Bewertung eingebunden
- Nr. 9 – Stiftung Verwaltungstest: Expertenrat kooperiert mit Stiftung und berücksichtigt ihre Bewertungen und Analysen in seiner Arbeit

## **B) Krisen antizipieren, datenbasiert entscheiden, Krisenmanagement verbessern**

### **4. Strategische Vorausschau (Foresight) – Krisenszenarien und Entwicklungstrends antizipieren und staatliche Reaktionsfähigkeit anpassen**

Ziel der strategischen Vorausschau ist das frühzeitige Erkennen zukünftiger Herausforderungen. Das können zugespitzte Krisenszenarien, aber auch langsam ablaufende Problementwicklungen sein (schleichende Krisen). Strategische Vorausschau soll Zukunftsszenarien durchdenken, die vom heutigen Standpunkt aus vielleicht unwahrscheinlich oder sogar undenkbar erscheinen, aber dennoch eintreten können. Ein solches „Denken auf Vorrat“, d.h. die systematische Analyse und Diskussion der Zukunft, soll Entscheidungsträgern dabei helfen, sich auf ganz unterschiedliche Ereignisse und Szenarien einzustellen und dadurch den Blick für strategische Weichenstellungen zu schärfen, um – im besten Fall – unliebsame Überraschungen zu vermeiden.

Strategische Vorausschau ist keine Wahrsagerei und kann Entwicklungen nicht genau vorhersagen (Foresight vs. Forecast, vgl. Kap 5.4). Vielmehr geht es um die Generierung plausibler Szenarien mit Hilfe eines Sets

erprobter Methoden, die ihren Ursprung in der internationalen Krisen- und Konfliktforschung haben<sup>7</sup>, mittlerweile aber auch in anderen Politikbereichen Anwendung finden. Das Potential dieses Ansatzes ist von der Politik bereits erkannt worden. Im Bundeskanzleramt und einigen anderen Bundesministerien befassen sich einzelne Referate mit strategischer Vorausschau. Die Bundesakademie für Sicherheitspolitik<sup>8</sup> ist die gemeinsame Kompetenzstelle des Bundes und führt regelmäßige Weiterbildungen durch. Gleichwohl sind sowohl der Ansatz als auch die Methodenkenntnisse in der Bundesverwaltung noch nicht weit verbreitet. Vor allem fehlt eine systematische Verbindung zur bundeseigenen Ressortforschung und zu den strategischen Grundsatzabteilungen der Bundesressorts. Denn nur wenn Ergebnisse eines strategischen Vorausschauprozesses auch Beachtung und Berücksichtigung finden, werden sie entscheidungs- und handlungsrelevant. Die aktuelle Coronakrise zeigt dies überdeutlich: Im „Bericht zur Risikoanalyse im Bevölkerungsschutz 2012“ der Bundesregierung wurde unter dem Titel „Pandemie durch Virus Modi-SARS“ ein vergleichbares Krisen-Szenario beschrieben. Allerdings wurden keine größeren Schlussfolgerungen gezogen. Als das Szenario 2020 tatsächlich eintrat, war Deutschland nur bedingt vorbereitet.

Empfehlenswert ist es, Krisen-Szenarien, die eine strategische Vorausschau liefert, auch dafür zu nutzen, die oben beschriebenen Stresstests zu modellieren. Bezogen auf das bereits 2012 entwickelte Krisen-Szenario hätte auf diesem Weg mit hoher Wahrscheinlichkeit erkannt werden können, wann und an welchen konkreten Punkten der öffentliche Gesundheitsschutz überfordert wäre (z.B. fehlende Masken, zu geringe Produktionsreserven für Impfstoffe, langsame Meldewege und überforderte Gesundheitsämter). Hätte man den Stresstest auf weitere Lebens- bzw. Politikbereiche ausgeweitet, wäre ggf. auch aufgefallen, dass die Auszahlung von Wirtschaftshilfen nicht schnell und zugleich sicher genug erfolgen könnte. Im Ergebnis hätten Krisenpläne angepasst, strategische Reserven gebildet und sonstige Vorsorgemaßnahmen getroffen werden können.

Es ist klar, dass Staat und Verwaltung sich nicht im selben Umfang auf jedes beliebige Krisenszenario vorbereiten können. Umso wichtiger ist es, strategische Vorausschau systematisch in verschiedenen Politikbereichen zu betreiben und im Vergleich der Szenarien auf gemeinsame Muster und generelle Bedarfe zu achten. Dies hilft, vorausschauend in solche Strukturen, Verfahren und Präventionsstrategien zu investieren, die möglichst flexibel auf ganz unterschiedliche Szenarien reagieren können. Diese Strategiefähigkeit, die nicht nur Krisenprävention, sondern auch die Identifizierung von Entwicklungschancen zum Ziel haben sollte, muss noch stärker als bisher zum ureigensten Aufgabenkern der Bundesministerien werden und meint mehr, als in politischen Planungsabteilungen bisher geleistet wird.

Bezüge bestehen z.B. zu den Empfehlungen:

- Nr. 1 – Audits: Audits sollten die Befähigung einer Behörde zur Durchführung strategischer Vorausschauprozesse prüfen
- Nr. 2 – Stresstests: Stresstests sollten an Krisenszenarien der strategischen Vorausschau ausgerichtet werden
- Nr. 5 – Operative Vorausschau: Krisenszenarien der strategischen Vorausschau sollten Anforderungen an Prognosefähigkeiten und erforderliche Datengrundlagen formulieren

---

<sup>7</sup> Bekanntes Beispiel ist der World Risk Report, der die Verletzlichkeit einer Gesellschaft nach dem Verhältnis ihrer Exponiertheit gegenüber globalen Risiken und ihren Fähigkeiten zur Vorsorge und Krisenbewältigung bemisst; siehe <https://weltrisikobericht.de/english>

<sup>8</sup> Siehe <https://www.baks.bund.de/de/aktuelles/strategische-vorausschau-vom-szenario-zum-krisensicheren-handeln>

## 5. Operative Vorausschau (Forecast) – Krisenverlauf antizipieren und aussagekräftiges Monitoring etablieren

Krisenszenarien, die im Zuge eines strategischen Vorausschauprozesses entwickelt worden sind, weisen notgedrungen Unschärfen auf. Erst bei Eintritt manifestiert sich die konkrete Ausprägung einer Krise. Zu diesem Zeitpunkt engt sich der Möglichkeitsraum stark ein, und es lassen sich durchaus Prognosen über den wahrscheinlichen Krisenverlauf anfertigen. Sowohl bei der Flüchtlingskrise als auch bei der Coronakrise war bereits zu Beginn absehbar, welche Phasen sie aller Wahrscheinlichkeit nach durchlaufen würden. Gleichwohl schien es Politik und Verwaltung schwer zu fallen, sich bereits frühzeitig auf spätere Knackpunkte der Krisenbewältigung einzustellen. Ein „Forecasting“ fand nur begrenzt statt. Zwar folgte die Politik dem Grob-Szenario „Hammer und Tanz“ (harter Lockdown, gezielte Folgemaßnahmen)<sup>9</sup>. Dennoch entstand der Eindruck, dass Maßnahmen erst dann vorbereitet bzw. ergriffen wurden, als sie zeitlich eigentlich schon längst überfällig waren. Im Sinne einer begleitenden Vorausschau bzw. eines „Entscheiden und Konzipieren auf Vorrat“ sollten Krisenverläufe von Anfang an sorgsam durchdacht und spätere Phasen frühzeitig vorbereitet werden.

Gute Prognosen und nachvollziehbare Maßnahmenbegründungen können nur mit Hilfe geeigneter Verlaufsmodelle und aussagekräftiger Daten erstellt werden. Politik und Verwaltung sollten daher zu Beginn einer Krise, oder bereits in Vorbereitung auf diese, alles daransetzen, wissenschaftlich fundierte Verlaufsmodelle zu entwickeln bzw. durch einen von der Regierung berufenen Expertenstab entwickeln zu lassen. Die Verlaufsmodelle sollten öffentlich kommuniziert werden und einem wissenschaftlichen Peer Review unterliegen. Zugleich müssen die nötigen Daten erhoben und möglichst in Echtzeit verfügbar gemacht werden. Es bedarf einer passgenauen Sensorik, damit Daten in ausreichender Anzahl und Güte zur Verfügung stehen (z.B. wann mit welchen Impffzahlen zu rechnen ist, um Inzidenzprognosen abzusichern).

Dabei kommt es auch auf die Leistungsfähigkeit der Datenübermittlungssysteme an. Diese waren weder in der Flüchtlings- noch in der Coronakrise den Anforderungen gewachsen – und sind es teilweise heute noch nicht (vgl. z.B. Ausländerzentralregister / BAMF / Ausländerbehörden, Inzidenzwerte / RKI / Gesundheitsämter). Als generelle Konsequenz sollten alle Datenübermittlungsverfahren auf ihre Schnelligkeit und Güte hin überprüft und modernisiert werden, die – egal in welchem Politikbereich – über mehrere Verwaltungsgrenzen bzw. Verwaltungsebenen hinweg funktionieren müssen.

Sofern wichtige Faktoren eines Verlaufsmodells unklar und die Prognosefähigkeit dadurch eingeschränkt sind (z.B. Anzahl der potentiellen Familienangehörigen, die bei einem unreglementierten Familiennachzug nach Deutschland kämen, Übertragungsraten in Schulen oder im Einzelhandel), müssen diese schnellstmöglich durch gezielte, von der Regierung beauftragte, wissenschaftlich-unabhängig durchgeführte und empirische Untersuchungen aufgeklärt werden. Zu empfehlen ist, dass bereits zu Beginn einer Krise massiv in die systematische und kontinuierliche wissenschaftliche Begleitforschung investiert wird, um politische Entscheidungen evidenzbasierter treffen, gut begründen und ihre Wirksamkeit zeitnah evaluieren zu können. Damit hierfür kurzfristig Kapazitäten zur Verfügung stehen, sollten entsprechende Vereinbarungen, insbesondere mit staatlich geförderten Forschungseinrichtungen getroffen werden.

Was für Krisen gilt, gilt in gleicher Weise auch für das Alltagsgeschäft von Politik und Verwaltung. Wem Daten fehlen, der kann nur schlecht planen und trifft uninformierte Entscheidungen. Evidenzbasiertes Handeln setzt aussagekräftige, aktuelle Daten voraus. Datengetriebenes Regieren („Data Driven Government“) sollte daher

---

<sup>9</sup> Siehe <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2020/corona/szenarienpapier-covid19.html>

systematisch gefördert und zu einer Kernfähigkeit ministerieller und behördlicher Arbeit werden – gerade auch bei der Vorbereitung und Wirkungskontrolle von Gesetzen.

Bezüge bestehen z.B. zu den Empfehlungen:

- Nr. 1 – Audits: Datenverfügbarkeiten und Datenermittlungswege sollten durch Audits geprüft werden
- Nr. 2 – Stresstests: Datenübermittlungen sollten unter Last getestet werden
- Nr. 4 – Strategische Vorausschau: Benötigte Daten und Meldewege sollten vorausschauend identifiziert und definiert werden
- Nr. 6 – Ziviler Krisenmechanismus: Verlaufsmodelle und Lageinformationen sollten durch professionellen Krisenstab beurteilt werden

#### **6. Ziviler Krisenmechanismus – Für Krisen nationaler oder internationaler Bedeutung bedarf es vordefinierter Entscheidungs- und Steuerungsstrukturen analog zu den Notstandsmechanismen für den Spannungs- und Verteidigungsfall**

Sowohl die Flüchtlings- als auch die Coronakrise haben den Bedarf nach einem übergeordneten Krisenmanagement gezeigt. In beiden Fällen mussten Krisenstäbe aufgesetzt werden, ohne dabei auf bestehende, geschweige denn erprobte Strukturen zurückgreifen zu können. Insbesondere bei der Coronakrise wurde darauf verzichtet, die Länder in die Krisenorganisation des Bundes zu integrieren. Diese Koordination fand dann auf politischer Ebene im Rahmen der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) statt. Zwangsläufig überwog dort eine politische Bewertungsperspektive. Eine professionelle fachliche Bewertung der Lageinformationen und der daraus abzuleitenden Maßnahmen war nur bedingt möglich. Als politisches Verhandlungsgremium folgt die MPK der Logik eines mitunter bewusst zelebrierten Gegensatzes zwischen Bund und Ländern und daraus folgenden Aushandeln politischer Kompromisse. Diese Einigungen waren zudem keine verbindlichen Festlegungen und wurden durch die Länder je nach eigener politischer Bewertung unterschiedlich umgesetzt. Der späte Entschluss der Bundesregierung, das Aushandeln in der MPK durch bundesgesetzliche Regeln zu ersetzen, zeigt die Einsicht, dass die MPK als für andere Zwecke gedachtes, politisches Koordinierungsgremium nicht geeignet ist, um in schneller Taktfolge verbindliche Vorgaben für das Krisenmanagement zu entwickeln.

Erforderlich ist ein ziviler Krisenmechanismus für bundesweite Notsituationen. Dazu bedarf es entsprechender Festlegungen analog der Grundgesetzänderungen zur Notstandsgesetzgebung im Spannungs- und Verteidigungsfall, wie sie Ende der 1960er Jahre getroffen wurden. Nötig sind u.a. folgende Festlegungen:

- Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern sowie zwischen Parlament und Regierung
- Prozedere zur Feststellung und Eingrenzung einer Krisensituation, d.h. zur „Scharfschaltung“ und Anpassung der vordefinierten Entscheidungskompetenzen auf den konkreten Krisengegenstand
- Ausgestaltung von Steuerungsmechanismen, Gremien und Finanzierungsfragen
- Ausgestaltung von Abweichungsmöglichkeiten durch Länder und Kommunen zur ortsscharfen Feinjustierung genereller Vorgaben
- Prozedere zur Überprüfung und Beendigung von Notstandsvollmachten
- Verpflichtung zur regelmäßigen gerichtlichen Überprüfung der grundgesetzlichen sowie der daraus abgeleiteten einfachgesetzlichen Regelungen und vollzugspraktischen Maßnahmen
- Verpflichtung zu regelmäßigen Übungen der im Krisenmechanismus vorgesehenen Abläufe

- Aufbau einer zivilen Personalreserve

Neben gesetzlichen Festlegungen bedarf es auch der Modernisierung des Bundesamtes für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK). Die bereits eingeleiteten Reformen sollten insbesondere darauf abzielen,

- das BBK in Sachen strategischer Vorausschau zu stärken,
- es in die Ausgestaltung und Durchführung von Stresstests anderer Behörden einzubinden,
- benötigte Daten zu definieren und leistungsfähige Meldewege zu etablieren,
- eine organisatorische Basis für bundesgeführte Krisenstäbe bereitzuhalten,
- den Aufbau einer zivilen Personalreserve zu konzipieren und zu koordinieren und
- regelmäßige Übungen zum zivilen Krisenmechanismus und zu speziellen Krisenszenarien unter Verwendung der zivilen Personalreserve zu konzipieren und durchzuführen.

Bezüge bestehen z.B. zu den Empfehlungen:

- Nr. 2 – Stresstests: Stresstests können auch als behördenübergreifende Krisenübungen bzw. Feldtests durchgeführt werden, um nicht nur die spezifische Leistungsfähigkeit einer Behörde, sondern die eines Behördenverbundsystems inkl. der übergeordneten Krisenmanagementstrukturen zu überprüfen
- Nr. 4 – Strategische Vorausschau: Entwickelt plausible Krisenszenarien, aus denen sich Anforderungen für die Ausgestaltung und regelmäßige Aktualisierung eines zivilen Krisenmechanismus ergeben
- Nr. 7 – Zivile Personalreserve: Wird als solche gesetzlich geregelt und durch das BBK koordiniert

## **7. Zivile Personalreserve – Lastspitzen durch vorbereitete Personalpools und Vertretungsregelungen auffangen**

In krisenhaften Situationen erhöht sich in der Regel der Bedarf nach ganz spezifischen Leistungen des Staates. Dafür verantwortlich sind einzelne Zentralbehörden, wie z.B. das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) oder das Robert Koch Institut, genauso wie kleinere örtliche Verwaltungseinrichtungen, wie z.B. Ausländer- oder Gesundheitsbehörden. Immanenter Bestandteil einer Krise ist es, dass entstehende Lastspitzen durch die betroffenen Behörden nicht aufgefangen werden können. Hier kann Digitalisierung zwar helfen, wertvolle Personalressourcen von administrativen Aufgaben zu entlasten und die Produktivität zu erhöhen. Ohne die schnelle Aufstockung des Personals wird eine Krise trotzdem nicht zu bewältigen sein.

Sowohl in der Flüchtlings- als auch in der Coronakrise wurde der Personalbedarf vor allem durch die Bundeswehr gedeckt. Allerdings war dies nicht immer erwünscht und führte zu bürokratischen Folgeproblemen bezüglich Unterbringung, Verpflegung und Haftung. Als positives Beispiel kann die Kooperation von BAMF und der Bundesagentur für Arbeit (BA) bewertet werden. Nachdem BA-Personal in der Flüchtlingskrise das BAMF unterstützt hatte, prüften in der Coronakrise BAMF-Mitarbeiter Anträge für das Kurzarbeitergeld, eine Leistung, die in der Coronakrise stark nachgefragt wurde.

Um Lastspitzen schnell auffangen zu können, ist eine zivile Personalreserve sinnvoll, die in dieser Form bisher nur eingeschränkt existiert (z.B. Technisches Hilfswerk, Großeinsätze Polizei). Denkbar ist ein genereller Personalpool, bestehend aus Verwaltungsangehörigen aller Ebenen, die bei Bedarf und ohne Kompromittierung der abgebenden Stelle kurzfristig für andere Aufgaben eingesetzt werden können. Besonders sinnvoll wäre es, bi- oder trilaterale Vertretungsmöglichkeiten zu identifizieren, bei denen absehbar ist, dass die Nachfrage nach den jeweiligen Leistungen asynchron erfolgt. Vorab geregelt werden sollten dabei erfolgskritische Punkte wie z.B.

die technische Anbindung bzw. Unterbringung zusätzlichen Personals, dessen Qualifizierung, aber auch die Finanzierung.

Bezüge bestehen z.B. zu den Empfehlungen:

- Nr. 4 – Strategische Vorausschau: Kann aufzeigen, in welchen Bereichen Überlastungssituationen entstehen können und wo krisenbedingt ggf. Personalressourcen frei werden
- Nr. 1 – Audits: Sollten Prüfpunkte zur Güte des „betrieblichen Kontinuitätsmanagements“ beinhalten
- Nr. 2 – Stresstests: Sollten überprüfen, ob bzw. inwiefern Lastspitzen durch Personalausgleich aufgefangen werden können und wie kurz benötigte Aktivierungs- bzw. Rüstzeiten sind
- Nr. 6 – Ziviler Krisenmechanismus: Das Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe sollte die zivile Personalreserve und wechselseitige Vertretungsmöglichkeiten koordinieren

### **C) Leistungsfähigkeit messen, institutionelles Lernen fördern, föderale Zusammenarbeit plattformbasiert weiterentwickeln – Systemische Entwicklung sichtbar machen und unterstützen**

#### **8. Benchlearning, Benchmarking, Modernisierungsindex – Nur was man misst, kann man steuern. Wenn man sich vergleicht, kann man lernen.**

Audits und Stresstests sind für sich genommen wichtige Instrumente zur Selbstreflexion und zur Unterstützung eines systematischen Verbesserungsprozesses innerhalb einer Organisation. Der institutionelle Lernprozess kann verstärkt werden, indem die Auditergebnisse zwischen Behörden verglichen und ein Austausch zu guten Praktiken ermöglicht werden. Benchlearning dient dazu, dass sich Behörden mit ihren Auditergebnissen vergleichen können und eine ehrliche Standortbestimmung erhalten. Schneiden sie in bestimmten Kategorien weniger gut ab, können sie von anderen Behörden lernen, die bessere Ergebnisse erzielen. Um Vergleichbarkeit herstellen zu können, bedarf es genormter Kategorien und Indikatoren, die Behörden übergreifend definiert werden müssen.

Während Leistungsvergleiche im Rahmen des Benchlearning nicht öffentlich stattfinden und einen geschützten Raum für den Austausch bieten, kann es sinnvoll sein, Vergleichsresultate in bestimmtem Umfang auch öffentlich zu machen. Solche Benchmarks sind in Artikel 91c des Grundgesetzes explizit vorgesehen. Vereinzelt finden Leistungskennzahlen zwischen Bundesländern bereits statt und werden Rankings erstellt. Der deutschlandweite Vergleich einzelner Gebietskörperschaften oder Behörden ist weniger verbreitet. Nach Auffassung des NKR sollten öffentlich einsehbare Benchmarks verstärkt durchgeführt werden. Dies stärkt die Lern- und Veränderungsbereitschaft und hilft Politik und Öffentlichkeit, ein realistischeres Bild für die Leistungsfähigkeit des öffentlichen Sektors zu bekommen. Beim Ausräumen von qualitativen und quantitativen Bewertungsmaßstäben muss allerdings darauf geachtet werden, dass keine formalistische Kennzahlenfixierung entsteht. Denn dann besteht die Gefahr, dass Behörden ihr Verhalten so stark an Kennzahlen ausrichten, dass möglicherweise Fehlanreize gesetzt und andere wichtige Entscheidungskriterien vernachlässigt werden.

Sowohl aus internen als auch öffentlichen Benchmarks lassen sich Kennzahlen ableiten, die deutschlandweit zu einzelnen Leistungsindizes aggregiert werden können. Aus einzelnen Leistungsindizes lassen sich wiederum Verbundindizes zusammenfügen. Ziel sollte es sein, solche Verbundindizes für bestimmte strategische Fragestellungen zu entwickeln und zu veröffentlichen. Ein Modernisierungsindex könnte den Entwicklungsstand und

die Veränderungen im Zeitverlauf öffentlich darstellen und so helfen, dauerhafte politische Aufmerksamkeit zu erzeugen. Ein solcher Modernisierungsindex kann bereits kurzfristig auf bestehenden Indizes und Erhebungen aufsetzen. Dazu zählen z.B. die Lebenslagenbefragung des Statistischen Bundesamtes und der Digital Economy and Society Index (DESI) der EU. In diesem Zusammenhang erscheint es empfehlenswert, den Modernisierungsindex landesscharf erstellen zu können. Die Lebenslagenbefragung des Statistischen Bundesamtes bietet diese Möglichkeit bereits, wird bisher aber nur in deutschlandweit aggregierter Form veröffentlicht.

Schließlich ist es ratsam, sich um eine Vergleichbarkeit mit anderen Staaten zu bemühen und von guten internationalen Beispielen zu lernen. Da, wo andere Länder besser abschneiden als Deutschland, sollte systematisch ergründet werden, woran dies liegt. Gleichzeitig können internationale Vergleiche auch eigene Stärken aufzeigen und die Sicherheit stärken, auf dem richtigen Modernisierungsweg zu sein. Ein Beispiel für einen internationalen Benchmark ist der „International Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index“, bei dem Deutschland zuletzt, d.h. 2019, im Mittelfeld auf Platz 19 von 38 Staaten landete. Interessantes Detail: In der Einzelkategorie „Crisis and Risk Management“ belegte Deutschland den letzten Platz!

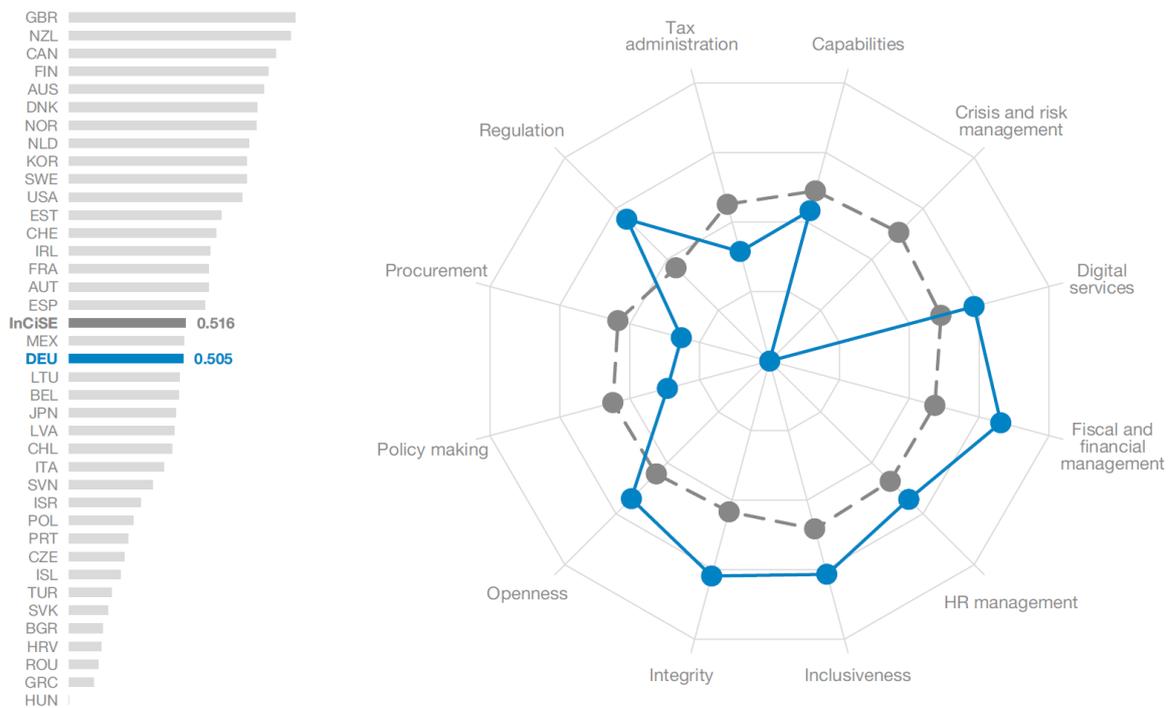


Abb. 3: Deutschland auf Platz 19 des „International Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index“ 2019

Bezüge bestehen z.B. zu den Empfehlungen:

- Nr. 1 – Audits: Ergebnisse werden für Benchlearning und Benchmarks genutzt
- Nr. 2 – Stresstests: Ergebnisse werden für Benchlearning genutzt
- Nr. 3 – Expertenrat: Begleitet Durchführung von Benchlearning und Benchmarks, ist an Erarbeitung, Veröffentlichung und Bewertung des Modernisierungsindex beteiligt
- Nr. 4 – Strategische Vorausschau: Steuerungsindikatoren identifizieren, um Sensorik für (krisenhafte) Entwicklungen zu erhalten

## 9. Stiftung Verwaltungstest – Individuelle Qualität staatlicher Leistungen aus Betroffenenperspektive prüfen und Anreize zur Qualitätssteigerung schaffen

Es kann zwar unterstellt werden, dass es ein allgemeines Interesse an einem leistungsfähigen Staat und einer modernen Verwaltung gibt. Allerdings ist dieses Interesse oft eher diffus und häufig nur dann wirklich relevant, wenn größere Krisen auftreten, bei deren Bewältigung es auf die öffentliche Hand ankommt, oder wenn tägliche Unzulänglichkeiten im Verwaltungskontakt zu Frustrationen führen. Diese Einzeleindrücke verdichten sich jedoch selten so, dass ein echter Handlungsdruck auf Verwaltung und Politik erfolgt. Bei Wahlen stehen für Bevölkerung und Politik oftmals politische Fachthemen, etwa im Sozial- oder Umweltbereich, im Vordergrund. Das Querschnittsthema Verwaltungsqualität spielt traditionell eher keine Rolle.

Um den Fragen der Verwaltungsmodernisierung in der öffentlichen Debatte größeres Gewicht zu verleihen und auch Politik und Verwaltung stärker zu animieren, der Qualität und Adressatenfreundlichkeit ihrer Leistungen mehr Aufmerksamkeit zu schenken, ist es hilfreich, eine zivilgesellschaftliche Instanz zu schaffen, die sich um dieses Thema kümmert. Vorgeschlagen wird, eine Stiftung Verwaltungstest<sup>10</sup> einzurichten, die die Qualität staatlicher Leistungen aus Sicht der Betroffenen prüft und Anreize für eine größere Nachfrageorientierung und Qualitätssteigerung schafft. Der Vergleich zur Stiftung Warentest ist beabsichtigt; die Funktionsweise soll ähnlich sein und folgende Punkte umfassen:

- Überprüfung von Verwaltungsleistungen bzw. Interaktionssituationen mit der Verwaltung, z.B. durch eigene Tests („mystery shopping“) oder systematische Befragung von Bürgerinnen, Bürgern und Unternehmen
- Aufbau und Betreuung einer Bewertungsplattform für staatliche Leistungen, inhaltlich vergleichbar mit Bewertungsplattformen für private und öffentliche Dienstleistungen (z.B. jameda, yelp, National Health Service UK, etc.)
- Vergabe von Gütesiegeln
- Wissenschaftliche Auswertung der Prüftätigkeiten, Ableitung genereller Empfehlungen zur qualitativen Verbesserung von Verwaltungsleistungen, Erstellung von Publikationen und Initiierung von Fachdialogen
- Eigenständige Öffentlichkeitsarbeit

Bezüge bestehen z.B. zu den Empfehlungen:

- Nr. 1 – Audits: Test- und Bewertungsergebnisse der Stiftung Verwaltungstest sollten bei der Durchführung von Audits berücksichtigt werden
- Nr. 8 – Benchmarks und Modernisierungsindex: Test- und Bewertungsergebnisse der Stiftung Verwaltungstest könnten als Benchmarks veröffentlicht werden und in den Modernisierungsindex einfließen
- Nr. 3 – Expertenrat: Bewertungen und Analysen der Stiftung Verwaltungstest sollten vom Expertenrat berücksichtigt werden, beide Institutionen sollten eng kooperieren

---

<sup>10</sup> Vgl. Vorschlag bei Bogumil/Kißler (1997)

## 10. Der Staat als Plattform – Föderale Arbeitsteilung und Zusammenarbeit strategisch neu ausrichten

Deutschland ist ein föderaler Bundesstaat. Zuständigkeiten, Entscheidungskompetenzen und Produktionsmittel zur Erledigung staatlicher Aufgaben sind dezentral verteilt. Mit dieser im Grundgesetz festgelegten Grundstruktur sollen im Wesentlichen zwei Anforderungen erfüllt werden:

- eine zusätzlich freiheitssichernde, exekutive Gewaltenteilung mit eigenständig legitimierten und handlungsfähigen Gliederungen
- eine größere Nähe staatlicher Strukturen zu den spezifischen Herausforderungen vor Ort sowie dezentrale Verantwortlichkeit und Rechenschaftspflicht (Subsidiarität, Responsivität)

Mit diesem dezentralen Ansatz hat Deutschland gute Erfahrung gemacht. Regionale Kümmerer engagieren sich eigenverantwortlich, um die Probleme der Menschen und Unternehmen vor Ort zu lösen. Sie warten nicht auf Anordnungen oder vorgefertigte Lösungen aus der Bundes- oder der jeweiligen Landeshauptstadt. Die sich daraus ergebende Vielfalt gibt Raum für verschiedene Lösungswege und ermöglicht einen Wettbewerb der Ideen. Sie stärkt dadurch auch die Resilienz des Gesamtsystems.

Wenn jeder eigenständig agiert, kann aus Vielfalt jedoch auch Chaos erwachsen. Insbesondere dann, wenn über Gebietskörperschaften und Verwaltungsebenen hinweg kooperiert werden soll und jeweils verantwortete Teilleistungen am Ende zusammenpassen müssen. Ganz besonders bei der Digitalisierung wird deutlich, wie groß das Problem fehlender Passgenauigkeit von IT-Systemen im Verwaltungsalltag ist. Wenn einzelne Softwarelösungen, aber auch ganze IT-Ökosysteme regional unterschiedlich und voneinander losgelöst entwickelt werden, entsteht eine sehr heterogene IT-Landschaft, in der schnelle und einheitliche Entwicklungen, die Skalierung guter Lösungen und das Bündeln von Ressourcen nur eingeschränkt möglich sind. Ohnehin knappe IT-Spezialisten sind in der Republik verteilt, professionelles Know-How kann sich nur bedingt bilden und kann durch die Dezentralität keine große Schlagkraft entwickeln. Jeder müht sich, so gut er kann. Schnelle Entwicklungen auf dem qualitativen Niveau anderer Staaten oder gar des Privatsektors sind dadurch aber kaum zu stemmen. Der sich zuspitzende Personal- und Spezialistenmangel im öffentlichen Dienst verschärft das Problem zusätzlich.

Was für die Verwaltungsdigitalisierung in besonderer Weise gilt, lässt sich auch in anderen Bereichen beobachten. Eine zu starke Kleinteiligkeit und unüberschaubare Vielfalt geht zu Lasten der Leistungsfähigkeit, Professionalität und Qualität staatlicher Aufgabenerledigung, erschwert Kooperationen und erhöht Kommunikations- und Transaktionskosten.

Um angesichts klammer Kassen, knapper Personalressourcen und gesteigerter Anforderungen langfristig leistungsfähig und krisenfest zu bleiben, bedarf es einer strategischen Neujustierung der föderalen Arbeitsteilung. Bisherige Versuche, die Leistungsfähigkeit durch regionale Gebietsreformen oder Zentralisierungsbemühungen zu erhöhen, haben nur bedingt funktioniert. Weitaus vielversprechender ist es, die Digitalisierung als Hilfsmittel zu begreifen, mit der Arbeitsteilung neu, d.h. zugleich bürgernah, aber doch ortsunabhängig organisiert werden kann. Die ortsnahe Problemkenntnis und Entscheidungsgewalt soll erhalten bleiben, bei der Auswahl der Lösungen und Produktionsmittel sollen Politik und Verwaltung aber aus einem überregionalen, ggf. sogar bundesweiten Lösungsraum auswählen können.

Bezogen auf die Digitalisierung bedeutet dies, z.B. standardisierte IT-Lösungen nutzen zu können, die nicht mehr als eigene Hard- und Software beschafft, betrieben und durch eigenes Fachpersonal betreut werden müssen. Stattdessen sollten IT-Lösungen als s.g. „Software as a Service“ sehr einfach und niederschwellig deutschlandweit aus der „Cloud“ (hochprofessionellen, standardisierten Betriebsumgebungen) bezogen werden können. Bei der Vermittlung und Auswahl solcher IT-Services können Distributionsplattformen helfen. Als

Marktplätze erleichtern sie nicht nur die Orientierung und Beschaffung, sondern erledigen bestimmte, aufwändige Querschnittsaufgaben gleich mit (z.B. Festlegung von Vertrags- und Lizenzbedingungen, Datenschutzprüfung, technische Standardisierung).

Die Vorteile solcher Plattformansätze sind aus der IT-Welt hinlänglich bekannt. Plattformen helfen, Transaktions-, Entwicklungs- und Betriebskosten massiv zu senken. Sie geben Standards vor, erleichtern die Orientierung und helfen, neue Entwicklungen schnell zu verbreiten und zu skalieren. Dieses Prinzip lässt sich auch außerhalb der IT-Welt anwenden und auf unterschiedliche Kontexte staatlicher Aufgabenerledigung übertragen. Wenn modularisierte Dienste im Verwaltungsbackoffice, in Dienstleistungszentren oder bestimmten Pools sehr spezialisiert und zugleich standardisiert erledigt und verfügbar gemacht werden könnten, müsste nicht jede Behörde eigene Strukturen, Verfahren und Betriebsmittel dafür vorhalten. Verwaltungen wären zudem flexibel in der Auswahl von Lösungen, könnten diese einfach wechseln und dadurch leichter von guten Entwicklungen profitieren.

Die Zusammenarbeit im föderalen Bundesstaat stärker über Plattformen abzubilden und staatliche Aufgabenerledigung als „Government as a Service“ zu konzipieren bietet große Chancen:

- Dezentrale Verantwortlichkeit und kreative Vielfalt können erhalten werden.
- Staatliche Strukturen können professioneller, leistungsfähiger und resilienter werden.
- Staatliche Leistungen können schneller, günstiger und qualitativ hochwertiger erbracht werden.
- Querschnittsaufgaben können leichter „vor die Klammer“ gezogen werden.

Die föderale Aufgabenverteilung zu überdenken und das Subsidiaritätsprinzip neu zu definieren ist Kernanliegen der s.g. „Dresdner Forderungen“. Darin plädieren einige Kommunen dafür, staatliche Pflichtaufgaben, die ohne größeren Gestaltungsspielraum im Auftrag des Bundes erledigt werden, anders zu organisieren. Diese und alle ähnlich gelagerten Diskussionen zur föderalen Aufgabenteilung sollten den oben beschriebenen plattformbasierten Ansatzes eines „Government as a Service“ als strategisches Gestaltungsprinzip berücksichtigen.

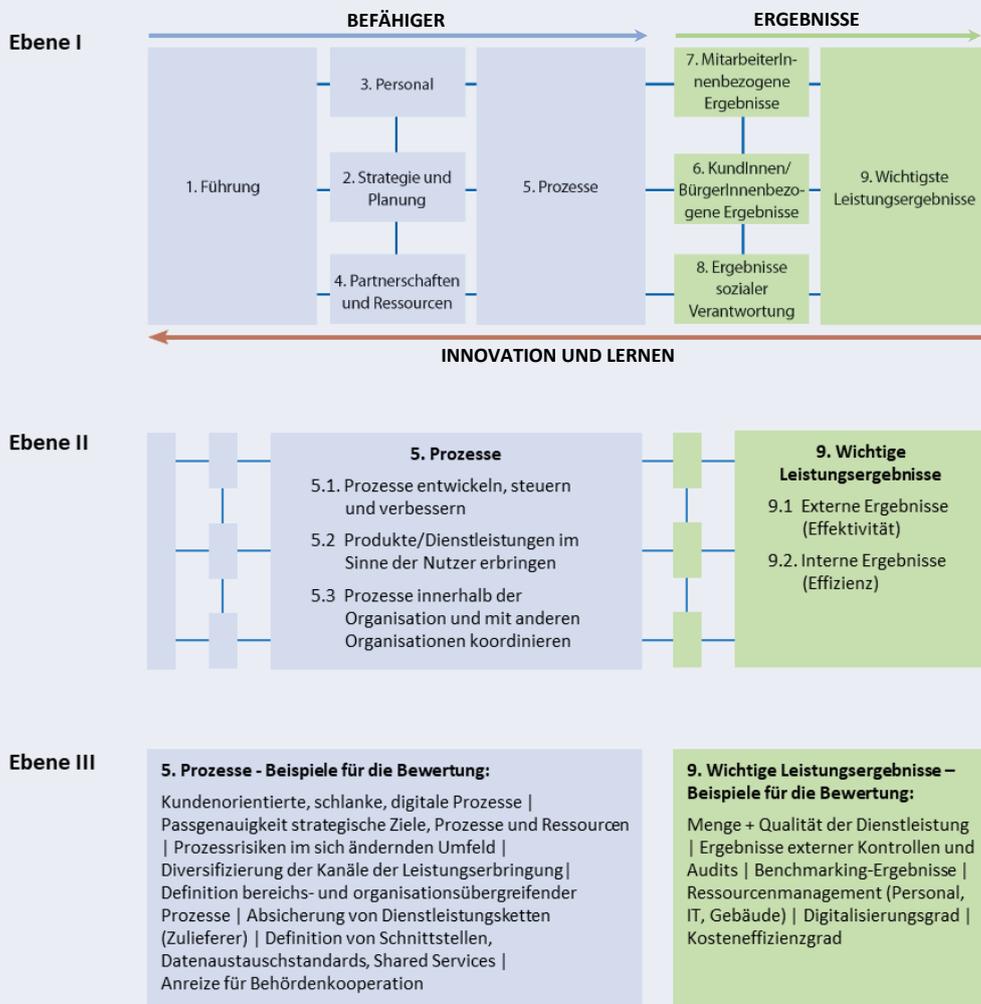
Bezüge bestehen z.B. zu den Empfehlungen:

- Nr. 1 – Audits: können prüfen, inwiefern Behörden Verwaltungs- und IT-Services selbst erbringen und Produktionsmittel vorhalten müssen bzw. an welcher Stelle Auslagerungen bzw. Cloud- oder Pool-Lösungen sinnvoll sind
- Nr. 2 – Stresstests: können Entwicklungsgeschwindigkeit und Distributionsfähigkeit von Krisenbewältigungsmaßnahmen sichtbar machen, aus denen sich Anforderungen an staatliche Plattformen ableiten lassen
- Nr. 6 – Zivile Personalreserve: ließe sich als „Government as a Service“-Lösung konzipieren und betreiben
- Nr. 8 – Benchmarking, Benchlearning: können sichtbar machen, inwiefern sich Effektivität und Effizienz der Aufgabenerledigung durch „Government as a Service“-Lösungen verbessern



# Anhang 1 – Übersicht zum Common Assessment Framework (CAF)

CAF bietet einen international erprobten methodischen Rahmen für das Auditing



## 10-Schritte-Prozess der Selbstbewertung

- Schritt 1: CAF auf eigene Organisation anpassen
- Schritt 2: CAF in Organisation kommunizieren
- Schritt 3: Selbstbewertungsgruppen festlegen
- Schritt 4: Beteiligte schulen
- Schritt 5: Selbstbewertung durchführen
- Schritt 6: Bericht verfassen
- Schritt 7: Aktionsplan entwerfen
- Schritt 8: Aktionsplan kommunizieren
- Schritt 9: Aktionsplan umsetzen
- Schritt 10: Nächsten Zyklus planen (alle 2 Jahre)

+ Externe Zertifizierung „Effective CAF User“

## Beispielorganisationen, die CAF anwenden



## Anhang 2 – Erfahrungen mit der Durchführung von CAF-Selbstaudits in der Bundesverwaltung

Das Common Assessment Framework (CAF) ist ein im Wege der europäischen Zusammenarbeit entstandenes Qualitätsmanagement-Instrument für die öffentliche Verwaltung. CAF ist ein Instrument für den Selbstaudit einer Behörde, der regelmäßig wiederholt wird, um Veränderungen messen zu können. CAF zeigt Stärken und Verbesserungspotentiale auf und dient damit der Implementierung eines kontinuierlichen Verbesserungsprozesses. CAF wird seit 2000 innerhalb eines Europäischen CAF-Netzwerks weiterentwickelt. Die letzte Weiterentwicklung fand 2019/2020 statt. Die deutschsprachige Version des CAF 2020-Modells wurde jüngst vom österreichischen CAF-Zentrum veröffentlicht. Über das CAF-Netzwerk werden auch Fortbildungen organisiert sowie die Bedingungen für die Vergabe von CAF-Gütesiegeln definiert, die von speziell geschulten CAF-Gütesiegel-Experten (s.g. CAFFEX) vergeben werden.

CAF kommt in vielen europäischen Ländern regelmäßig zum Einsatz (über 4.000 CAF-Anwender). Schwerpunktländer sind Italien, Polen, Belgien und Ungarn. Österreich hat bisher ca. 280 CAF-Projekte durchgeführt, wobei der Schwerpunkt der Anwendung bei der Stadt Wien, dem Bundesministerium für Finanzen, dem Land Steiermark sowie den österreichischen Bezirkshauptmannschaften (vgl. Landkreise in D) liegt. Die Anzahl der österreichischen CAF-Gütesiegel stellt eine Kennzahl des Performance-Managements im Rahmen der Wirkungsorientierung dar, die in den Budgetdokumenten enthalten ist.

2006 war CAF Teil des Regierungsprogramms „Zukunftsorientierte Verwaltung“ des Bundes. Im Ergebnis verfügte Deutschland einige Jahr lang über ein eigenes CAF-Zentrum auf Bundesebene und hat CAF-Projekte durchgeführt. Aufgrund des Fehlens einer langfristigen Strategie und Finanzierung durch das BMI hat das BVA seine Aktivitäten inzwischen eingestellt. Dafür hat die KGSt (Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsmanagement) ein kommunales CAF-Zentrum eingerichtet.

Laut CAF-Leitfaden dauert eine CAF-Bewertung in der Regel maximal fünf Tage. In diesem Zeitraum finden eine Einzelbewertung und ein oder mehrere Treffen zur Konsensfindung statt. Die überwiegende Mehrheit der Organisationen hat den gesamten CAF-Anwendungsprozess, einschließlich Vorbereitung, Selbstbewertung, Schlussfolgerungen und Festlegung eines Aktionsplans innerhalb von drei Monaten abgeschlossen.

Trotz der vergleichsweise geringen Verbreitung von CAF in Deutschland gibt es Beispiele. Mit drei Behörden hat das NKR-Sekretariat gesprochen.

### Beispiel 1: Aus dem Bereich Sozialversicherung

Gesprächspartner: Leitung des Bereichs Qualitätsmanagement

- 2006 erste CAF-Runde mit einer Wiederholung, dann jedoch eingeschlafen
- Nach organisatorischen Umwälzungen und starkem Wachstum im Zuge eines gesetzlich ausgeweiteten Aufgabenspektrums wurde Notwendigkeit für Neuanlauf gesehen und CAF im Jahr 2020 erneut durchgeführt
- CAF-Indikatorensystem wurde auf Bedarf angepasst, es wurden moderierte Gruppengespräche durchgeführt, zusammengesetzt aus Mitarbeitern und Führungskräften. Thema: Bewertung der Wichtigkeit und Ausprägung der ausgewählten CAF-Indikatoren
- Auswertung der CAF-Runde lag zum Zeitpunkt des Gesprächs noch nicht vor, doch schon aus dem unmittelbaren Eindruck der gerade abgeschlossenen Gruppenphase ergab sich folgendes Bild:

zwischen Führung und Mitarbeitern gemeinsames Gefühl für die Organisation erreicht, Zusammenhalt und Kommunikation in der Organisation gestärkt, systematischer Blick nach innen erreicht, Finger in die Wunden der Organisation gelegt, prioritäre Handlungsfelder identifiziert (dort, wo Wichtigkeit besonders hoch und Güte/Ausprägung eines Indikators besonders niedrig)

- Fazit: Gutes Einstiegsinstrument, nicht mehr wegzudenken, Wiederholung nach einigen Jahren, um Fortschritt messen zu können

Auf Nachfrage wurde bestätigt, dass CAF auch auf das besondere Erkenntnisinteresse der Krisenfestigkeit einer Organisation hin konfiguriert werden kann und es Anknüpfungspunkte zum s.g. „Business Continuity Management“ gibt. Daraufhin wurde ein weiteres Gespräch mit der Leitung im Bereich IT-Sicherheit geführt:

- Wichtig sind IT-Notfallmanager (einer muss sich dauerhaft kümmern), standardisierte Dokumentation der kritischen Systeme und Prozesse, Notfallpläne und Notfallübungen (desaster recovery)
- Organisation war relativ weitsichtig und konnte Pandemie-Home-Office-Last gut bewältigen
- Methodik bisher sehr auf IT fokussiert, wird gerade geweitet und soll zu einer übergreifenden Prozess-Sicht führen; man plant auch für den Fall, dass die IT ganz ausfällt und man analog arbeiten muss
- Man habe gute Beziehungen zu anderen Behörden und würde in bestimmten Bereichen kooperieren, aber nicht beim Personal
- Klare Empfehlung für jede Organisation, in business continuity zu investieren, muss klare Managementaufgabe sein

## **Beispiel 2: Aus dem Bereich Sozialversicherung**

Gesprächspartner: Leitung des Bereichs Qualitäts- und Prozessmanagement

- Große Behördenabteilung (2.000 MA) führt seit 2009 CAF-Bewertungen der eigenen Abteilungsarbeit durch, vor kurzem erfolgte erneute Runde
- Eingebunden sind die Zentrale und alle Außenstellen; 7 moderierte Bewertungsgruppen, möglichst repräsentative Verteilung über die Organisation, 70 - 90 Leute nehmen an Bewertungen teil
- Gruppen legen selbst fest, welche Themenfelder, Kriterien und Indikatoren als besonders wichtig erachtet werden; nach Bewertung wird ein Ergebnispapier mit Aktionsplan erarbeitet, der Verbesserungsmaßnahmen enthält
- Instrumente die nach CAF-Runden eingeführt wurden: Mitarbeiterbefragung, Führungskräftebefragung, Strategiepapier für die Abteilung, Prozessmanagement
- QM-Managerin hatte 2 Wochen CAF-Crashkurs; sie wünscht sich ein dt. CAF-Zentrum für Beratung und Siegel. Die KGSt ist auf Kommunen beschränkt, für Qualitätsmanagement waren bei der Abteilung erst 2 Leute beschäftigt, mittlerweile sind es 4 (seit Einführung Prozessmanagement)
- CAF-Netzwerk schlägt 2-Jahres-Zyklus vor, Behörde machte 4 Jahre daraus, um Maßnahmen auch implementieren und wirken lassen zu können
- Fazit: CAF fördert allgemein die Motivation der Beschäftigten und das Gefühl der Einbezogenheit, CAF-Themenfelder und -Indikatoren decken die wesentlichen Bestandteile guter Organisationen ab, bei erster Runde findet jede Organisation große Baustellen bei sich; strukturierter Blick auf sich selbst; Akzeptanz hoch durch Eigenbewertung; Schwerpunkte können durch Belegschaft gesetzt werden

oder durch Führungsebene; erhöht Transparenz: keine Ergebnisse sind auch Ergebnisse - Wenn man nichts zur Kundenzufriedenheit sagen kann, erhebt man sie offenbar nicht und sollte es tun

### **Beispiel 3: Finanzverwaltung**

Gesprächspartner: Mitarbeiterin im Leitungsstab

- Behörde (2.000 MA, 4 Standorte) führte seit 2006 vier CAF-Runden durch und setzt CAF auch in Zukunft ein
- Schwerpunkte waren die Bereiche Führung und Personal, wichtigstes Folgeprojekt war die Einführung eines Führungskräftefeedbacks
- Unterstützung der Hausleitung war maßgeblich: Der Nutzen des Führungskräftefeedbacks wurde von der Hausleitung zweifach verstanden: 1) Besseren Überblick über das Haus erlangen („Wie sieht die Belegschaft ihre direkten Führungskräfte?“); 2) Interesse an Feedback zur eigenen Rolle („Wie sehen mich meine Abteilungs- oder Referatsleitungen?“)
- Entwicklung und Durchführung eines systematischen Führungskräftefeedbacks wurden extern unterstützt und mit einigem Aufwand betrieben (Online-Fragebogen, insg. 50 Workshops; Angebote für Coaching / Fortbildungen für die Führungskräfte im Nachgang des Führungskräftefeedbacks)
- Weitere Ergebnisse: Aufbau eines Informations- und Wissensmanagements; Aufbau eines Controllings; Förderung der Adressatenzufriedenheit; Einführung von Projektregularien; Durchführung von Changemanagement Workshops; Erarbeitung eines Leitbilds; Erstellung eines Konzepts zum Personalmanagement; Erstellung eines Konzepts zur Führungsunterstützung

## Literatur

- Bertelsmann Stiftung (2019) Schwindendes Vertrauen in Politik und Parteien, Gütersloh <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/schwindendes-vertrauen-in-politik-und-parteien>, Zugriffen: 18.06.2021.
- Blavatnik School of Government, Institute for Government (2019) International Civil Service Effectiveness (InCiSE) Index, <https://www.bsg.ox.ac.uk/about/partnerships/international-civil-service-effectiveness-index-2019>, Zugriffen: 18.06.2021.
- Blömer M, Link S, Peichel L (2021) Die Auswirkungen der bedarfsorientierten Grundsicherung auf das Verhalten der Haushalte – ein Überblick. Studie im Auftrag der Stiftung Grundeinkommen, Ifo Institut, [https://www.ifo.de/DocDL/ifo\\_Forschungsberichte\\_120\\_Grundsicherung.pdf](https://www.ifo.de/DocDL/ifo_Forschungsberichte_120_Grundsicherung.pdf), Zugriffen: 18.06.2021.
- Bogumil J, Kißler L (1997) Vom Untertan zum Kunden? Möglichkeiten und Grenzen von Kunden-orientierung in der Kommunalverwaltung, Berlin, sigma.
- Corona Datenplattform (2021) Themenreport 01, Einschätzungen zum Pandemieverlauf – Möglichkeiten und Grenzen vorgestellt anhand von Mobilitätsdaten, Inzidenzdaten, Wirtschaftsdaten und innerstädtischer Analysen, Ausgabe Mai 2021, Bonn, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/I/infas-corona-datenplattform-pandemieverlauf.pdf>, Zugriffen: 18.06.2021.
- Ewer W, (2019) Möglichkeiten zur Beschleunigung verwaltungsgerichtlicher Verfahren über Vorhaben zur Errichtung von Infrastruktureinrichtungen und Industrieanlagen. Gutachten im Auftrag des Nationalen Normenkontrollrats, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/re-source/blob/300864/1600406/f0613bfaa6ea13b6a35d756672387d29/2019-04-17-nkr-gutachten-2018-data.pdf>, Zugriffen: 18.06.2021.
- Holz M, Schlepphorst S, Brink S, Icks A, Welter F (2019) Bürokratiewahrnehmung von Unternehmen. IfM-Materialien 274.
- Jann W, Wegrich K (2019) Generalists and Specialists in Executive Politics: Why ambitious meta-policies so often fail. *Public Administration*, <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/padm.12614>, Zugriffen: 18.06.2021.
- Kar R, Tiemann J, Welzel C (2020) Der Staat auf dem Weg zur Plattform, Kompetenzzentrum Öffentliche IT, <https://www.oeffentliche-it.de/documents/10181/14412/Der+Staat+auf+dem+Weg+zur+Plattform>, Zugriffen: 18.06.2021.
- Köhl S, Lenk K, Löbel S, Schuppan T, Viehstädt A (2014) Stein-Hardenberg 2.0. Architektur einer vernetzten Verwaltung mit E-Government, Nomos.
- Nationaler Normenkontrollrat (2018) Anmerkungen zur Rechts- und Verwaltungsvereinfachung: Schlussfolgerungen aus der Flüchtlingskrise für die Handlungs- und Zukunftsfähigkeit von Staat und Verwaltung, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/re-source/blob/72494/320234/41f06c05b21d9a43c5a81a7995ad6b41/2018-02-22-nkr-schlussfolgerungen-fluechtlingskrise-2018-data.pdf>, Zugriffen: 18.06.2021.
- Nationaler Normenkontrollrat (2020) Vorschläge zu schnelleren Planungs-, Genehmigungs- und Gerichtsverfahren, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/re-source/blob/72494/1810774/0991cac13ccf21ded5158774ca38e622/20201112-vorschlaege-zu-schnelleren-planungs-genehmigungs-und-gerichtsverfahren-data.pdf>, Zugriffen: 18.06.2021.
- Petersen T (2020) Die Last der Deutschen mit der Bürokratie. FAZ vom 19.02.2020, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/allensbach-umfrage-die-last-mit-der-buerokratie-16640230.html>, Zugriffen: 18.06.2021.
- Strüngmann D (2020) Akzeptanz der öffentlichen Verwaltung bei Bürgerinnen und Bürgern. Eine Analyse der Erklärungsfaktoren von Einstellung und Verhalten, Springer.

## **Herausgeber**

### **Nationaler Normenkontrollrat**

Willy-Brandt-Str. 1, 10557 Berlin  
Telefon: +49 (30) 18400-1318  
[www.normenkontrollrat.bund.de](http://www.normenkontrollrat.bund.de)

### **Autor**

Hannes Kühn

Der Nationale Normenkontrollrat (NKR) ist ein beim Bundeskanzleramt eingerichtetes unabhängiges Beratungs- und Kontrollgremium der Bundesregierung. Er sorgt dafür, dass bei gesetzlichen Regelungen die Folgekosten für Bürger, Unternehmen und Verwaltung deutlich und nachvollziehbar ausgewiesen werden. Diese Transparenz soll Entscheidungsträgern in Regierung und Parlament helfen, sich die Konsequenzen bewusst zu machen, bevor sie entscheiden. Ziel ist es, unnötige Bürokratie und gesetzliche Folgekosten zu begrenzen und abzubauen. Zum Auftrag des NKR gehört es auch, die Bundesregierung in Bezug auf Fragen der Rechts- und Verwaltungsvereinfachung zu beraten und Empfehlungen zur Verwaltungsmodernisierung zu formulieren.