



IW-Policy Paper 15/21

Wege aus der Umsetzungs- krise der öffentlichen Verwal- tung

Denkanstöße für eine Reform der staatlichen Strukturen zur Stärkung der „administrati-
ven Wirksamkeit“

Michael Hüther / Klaus-Heiner Röhl

Köln, 08.08.2021

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Einleitung	4
2 Politisches Management	4
2.1 Zieldefinition/Motivation/Erwartungsmanagement – Definition: Gesetz	5
2.2 Beteiligungsformate und Transparenz – Legitimation versus Legitimität	5
3 Institutionen: Subsidiarität im Mehrebenensystem – Strukturorientierung	5
3.1 Bedeutung von Zwischenebenen	6
3.2 Rolle der transnationalen Ebene – die EU	7
4 Verwaltungshandeln – Prozessorientierung	7
4.1 Zielformulierung und Zielorientierung	8
4.2 Anreiz- und Sanktionsmechanismen, Mut zu Entscheidungen	8
4.3 Führung und Ermessen: gebundenes Entscheiden unter Unsicherheit; Fehlerkultur, Unterlassen und Zuständigkeitslücken	9
4.4 Selbstverständlichere Überprüfung der Prozesse bei neuen Themen	9
4.5 Unternehmerisches Denken stärker in Verwaltungen verankern	10
5 Digitalisierung	11
5.1 Zusammenarbeit und Integration	11
5.2 Mustererkennung sowie Daten und Algorithmen	12
6 Krisenmanagement	12
7 Handlungsoptionen zur Stärkung der administrativen Wirksamkeit	13
7.1 Zielformulierung	13
7.2 Reform der kommunalen Selbstverwaltung	13
7.3 Digitalisierung der Verwaltung und eGovernment	14
Literatur	15

JEL-Klassifikation:

H11 – Struktur, Umfang und Effizienz der Staatstätigkeit

H73 – Kompetenzkonflikte und ihre Auswirkungen

H77 - Föderalismus

Zusammenfassung

Das deutsche Staatswesen und seine Verwaltung zeigen sich den aktuellen Herausforderungen nicht mehr in dem Umfang gewachsen, wie es Bürger und Wirtschaft erwarten. Entscheidungsprozesse im föderalen Bundesstaat sind oft sehr langwierig, und einmal getroffene Entscheidungen von Bund und Ländern werden in den Kommunen zum Teil nur schleppend umgesetzt. Dies zeigte sich zuletzt wieder in der Bewältigung der Corona-Pandemie. Aber auch in der äußerst schleppenden Umsetzung des eGovernments zeigt sich eine „Krise der administrativen Wirksamkeit“, die die Verwaltung in struktureller und prozessoraler Hinsicht beeinträchtigt. Im Rahmen dieses Policy Papers, das auf den Ergebnissen eines Workshops im Institut der deutschen Wirtschaft basiert, werden die Probleme benannt und strukturiert. Sie sind in den Bereichen politisches Management, Verwaltungsstrukturen und Verwaltungsprozesse sowie im unzureichenden Krisenmanagement zu verorten. Ein besonders, übergreifendes Problem stellt die äußerst langsame Digitalisierung der Verwaltungen dar. Abschließend werden erste Handlungsoptionen zur Lösung der angesprochenen Probleme aufgezeigt.

1 Einleitung

In einem Workshop mit Experten und Praktikern aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft hat das Institut der deutschen Wirtschaft im Mai 2021 Lösungswege für eine Reform staatlicher Verwaltungsstrukturen erarbeitet, um die nicht zuletzt im Rahmen der Corona-Pandemie zutage getretenen – aber auch bereits seit längerem in der schleppend verlaufenden Digitalisierung des deutschen Staatswesens und immer längeren Planungs- und Genehmigungsverfahren erkennbaren – Schwächen der komplexen Mehrebenen-Verwaltungsstrukturen (NKR, 2020) zu benennen und zu beheben. Die Flutkatastrophe von Juli 2021 hat noch einmal verdeutlicht, dass das Verwaltungshandeln im föderalen Mehrebenensystem einer Beschleunigung und stärkeren Ergebnisorientierung bedarf. Im Grundsatz waren sich Bund, Länder und Kommunen der wachsenden Bedrohung durch Extremwetterereignisse bewusst, doch vorhandene Erkenntnisse, Leitfäden und Warnsysteme konnten ein Versagen im Katastrophenfall nicht verhindern. Die folgenden Themen beziehungsweise Leitfragen wurden in dem Workshop aufgeworfen und diskutiert, um die „Krise der administrativen Wirksamkeit“ (Hüther, 2021) zukünftig besser überwinden zu können. Betrachtet werden das politische Management und die (oft unzureichende) Definition von Zielen, institutionelle Strukturprobleme im Mehrebenensystem der Verwaltung, die Verwaltungsprozesse, Probleme der Digitalisierung und des E-Governments sowie das staatliche Krisenmanagement. Das Policy Paper schließt mit aus den Ergebnissen des Workshops abgeleiteten Handlungsempfehlungen.

2 Politisches Management

Die immer offener zu Tage tretenden Defizite des deutschen Staates in institutioneller und prozessoraler Hinsicht, in dem Entscheidungsfindungen und ihre Umsetzung eine kontinuierlich wachsende Zeit in Anspruch nehmen, zeigen auch eine Krise des politischen Managements auf. Bund, Länder und Kommunen arbeiten nicht reibungslos zusammen, sondern oft nur unwillig und manchmal scheinbar überhaupt nicht, selbst die Bundeskanzlerin spricht nun von der „Schnittstellenrepublik“. Die Koordination des Handelns der staatlichen Ebenen lässt zu wünschen übrig. Vom Bund bereitgestellte Investitionsmittel fließen nicht, nicht schnell genug und mitunter auch nicht in die gewünschte Richtung ab, und auch in der Corona-Pandemie zeigte es sich, dass die staatlichen Hilfen ihre Adressaten nur sehr verzögert erreichen. Zudem fehlen dem Bund die notwendigen Informationen über den Verbleib von Mitteln auf der Ebene der Länder, so dass weder eine Steuerung noch ein Controlling möglich ist¹. Gleichzeitig ist die Erwartungshaltung von Bürgern und Unternehmen gegenüber dem Staat oft hoch und unter den gegebenen Strukturen kaum zu erfüllen.

¹ Sicherlich auch aus der Erkenntnis dieses finanzpolitischen Steuerungsdefizits heraus hat das Bundesfinanzministerium Mitte 2021 ein Forschungsvorhaben ausgeschrieben, das verbesserte Schätzverfahren für Zahlungsströme der Länder an die Kommunen für die Finanzstatistik entwickeln soll.

2.1 Zieldefinition/Motivation/Erwartungsmanagement – Definition: Gesetz

Gesetzgebungsverfahren werden langwieriger und die Gesetze selbst umfangreicher, da der Gesetzgeber immer mehr Einzelfällen gerecht werden möchte. Gleichzeitig gelingt es weiterhin nicht, Gesetze so zu formulieren, dass Unklarheiten beseitigt sind: Oft wird erst in der Rechtsanwendung durch Auslegung von Gerichten ersichtlich, wie die Rechtspraxis für Bürger und Unternehmen aussieht. Dabei ist schon die Zieldefinition oft wenig klar formuliert bis nicht vorhanden („Eine Regelungslücke soll geschlossen werden“). Unklar ist zudem weiterhin, ob Gesetze „die Zukunft gestalten“ sollen oder doch nur Punkte aus Parteiprogrammen und Koalitionsverträgen „abarbeiten“.

2.2 Beteiligungsformate und Transparenz – Legitimation versus Legitimität

Eine umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit und der Betroffenen verschafft Gesetzgebungsvorhaben mehr Legitimität. Gleichzeitig besteht jedoch die Gefahr, dass ohnehin lange Gesetzgebungsverfahren sich dadurch noch weiter verzögern. Wie die Partizipation der Öffentlichkeit und der betroffenen Parteien ausgestaltet wird, ist daher äußerst wichtig. In den letzten zwei Jahren sind die Fristen für Stellungnahmen allerdings trotz der langen Gesetzgebungsverfahren stark gesunken – bis hinunter in den Stundenbereich. Für die aktuelle – drastische – Verschärfung des Klimaschutzgesetzes blieben beispielsweise 17 Stunden für Stellungnahmen. Dieser Sachverhalt wird nicht nur von den Betroffenen-Vertretungen aus Verbänden und weiteren Organisationen, sondern auch vom Nationalen Normenkontrollrat (NKR) scharf kritisiert.

Es stellt sich daher die Frage, wie Gesetzgebungsverfahren transparenter gestaltet werden können und so die Legitimation staatlichen Handelns gestärkt werden kann, ohne dass Gesetzgebungsverfahren noch zeitraubender werden. Als Ansätze zu nennen sind in diesem Kontext beispielsweise „Gesetze in allgemein verständlicher Sprache“ im Vereinigten Königreich sowie „Reallabore“ mit Bürgern und Betroffenen in Dänemark. Inzwischen werden Reallabore zur Stärkung der Partizipation auch in Deutschland getestet (BMW, 2019), etwa in Nordrhein-Westfalen im Zusammenhang mit dem Kohleausstieg und der Energiewende.

3 Institutionen: Subsidiarität im Mehrebenensystem – Strukturorientierung

Auch in der Struktur der staatlichen Institutionen zeigen sich Defizite, die zuletzt durch die Corona-Pandemie besonders augenfällig wurden. Das Zusammenwirken der Institutionen im Mehrebenensystem EU-Bund-Land-Kommune ist hochkomplex und erscheint dringend verbesserungswürdig. Dabei spielen die Bundesländer schon seit der letzten Föderalismusreform 2006 eine eigenartige Rolle: Sie wollen einerseits nicht mehr Kompetenzen, wenn diese auch mit mehr Verantwortung einhergehen – etwa mehr Steuerautonomie oder eine strukturelle Verschuldungsoption –, andererseits verweigern sie sich trotz steigender Abhängigkeit von

finanziellen Zuweisungen seitens des Bundes einer Stärkung von Bundeskompetenzen etwa im Infektionsschutz und in der Ausgestaltung des eGovernments.

Fokussiert zutage traten diese Probleme einmal mehr in der Corona-Pandemie: Die Durchgriffsrechte des Bundes auf Länderzuständigkeiten und Kommunalbefugnisse waren begrenzt. Selbst wenn eine Verabredung zwischen dem Bund und den 16 Bundesländern erreicht werden konnte, war nachfolgend die Umsetzung auf Kommunalebene noch keineswegs sichergestellt, pochten doch die Kommunen auf ihre Autonomie in der Ausübung ihrer Angelegenheiten. Besonders deutlich wurde dies in der schleppenden Einführung der SORMAS-Software zur Kontaktnachverfolgung in den kommunalen Gesundheitsämtern („Krise der administrativen Wirksamkeit“, Hüther, 2021). Eventuell könnten Leistungsverträge der zuständigen Länderministerien mit den zuständigen kommunalen Ämtern hier zu besseren Lösungen und schnelleren Umsetzungen führen. Die Stärkung der zentralstaatlichen Kompetenzen in Notfällen wie der Corona-Pandemie sollte freilich nicht zu einer generellen Aushöhlung des bewährten Subsidiaritätsprinzips (vgl. Hüther/Vogel, 2021) führen – der Zentralstaat kann bei Weitem nicht alles besser und zentralstaatlich strukturierte europäische Länder haben die Pandemie generell nicht schneller oder besser in den Griff bekommen als Deutschland. Gerade die Schwäche der obersten Bundesbehörden erweist sich in krisenhaften Zuspitzungen als besonderes Problem, ob in der Arbeitsmarktkrise um die Jahrtausendwende (Bundesanstalt für Arbeit), in der Finanzkrise oder bei Wirecard (BAFin), in der Fluchtkrise (BAMF) und aktuell in der Corona-Krise das Fehlen eines Bundesgesundheitsamts. Dies ist um so beachtlicher, weil diese Behörden grundsätzlich die Möglichkeit bieten, die kommunale Ebene (Arbeitsämter, Ausländerbehörden, Gesundheitsämter) konsistent, flächendeckend und zeitgleich anzusteuern.

3.1 Bedeutung von Zwischenebenen

Neben dem Spannungsfeld Bund-Land-Kommune ist in Deutschland auch die Rolle der Zwischenebenen zu beachten, insbesondere die der Regierungsbezirke (in Bundesländern, wo diese existieren). Gerade in Nordrhein-Westfalen gibt es umfangreiche Kompetenzen der Präsidien der Regierungsbezirke, auch wenn diese formal ausführende Organe der Landesregierung (Bündelung verschiedenen Ressorts in der Fläche) sind und somit zur Landesebene gehören. Weiter „verkompliziert“ werden die Strukturen in NRW durch den Regionalverband Ruhr, dessen Städte und Gemeinden drei verschiedenen Regierungsbezirken des Landes angehören. Erhebliche Kompetenzüberschneidungen lassen Zweifel an der Effizienz der Governance im größten deutschen Ballungsraum aufkommen. Insgesamt gibt es in Nordrhein-Westfalen fünf Regierungsbezirke, und neben dem Regionalverband Ruhr gibt es auch noch zwei Landschaftsverbände (in der Nachfolge der früheren preußischen Provinzen Rheinland und Westfalen). Versuche, Kompetenzüberschneidungen durch eine grundlegende Verwaltungs- (und Gebiets-)reform im einwohnerstärksten deutschen Bundesland zu reduzieren, sind bislang allerdings immer gescheitert und werden deshalb von der Politik schon seit geraumer Zeit nicht mehr weiterverfolgt.

3.2 Rolle der transnationalen Ebene – die EU

Die Bedeutung der EU und damit der transnationalen administrativen Ebene nimmt tendenziell zu, dies besitzt auch Auswirkungen auf das Verwaltungshandeln der nationalen administrativen Ebenen (Röhl, 2020). Aktuell plant die EU-Kommission zahlreiche neue Rechtsakte, etwa eine europäische Lieferkettengesetzgebung, eine Verschärfung des CO₂-Handelssystems, restriktivere Bestimmungen zur Landnutzung, eine Verschärfung der Abgasrichtlinie für PKW, eine Verschärfung der Richtlinie zur Gebäudeenergieeffizienz sowie eine Verschärfung der Ökodesign-Richtlinie. Zum Teil steht dies im Zusammenhang mit dem „Green Deal“ zur Senkung der Treibhausgasemissionen um 55 Prozent bis 2030. Daneben strebt die EU auch den Aufbau einer „sozialen Säule“ an mit Eingriffen etwa in der Mindestlohngesetzgebung – ein Bereich, für den bislang die Mitgliedsstaaten allein zuständig waren. Mit dem 2020 in der Corona-Pandemie verabschiedeten Wiederaufbaufonds in Höhe von 750 Milliarden Euro verfügt die EU auch erstmals über umfangreiche, über gemeinsame Anleihen finanzierte Mittel, um ihre Politikziele finanziell zu unterlegen.

Ein Grund für die schrittweise Etablierung einer stärker von Brüssel ausgehenden und auf Brüssel ausgerichteten Politik könnte dabei auch der Brexit sein – das Vereinigte Königreich hatte sich stets als vehementer Gegner zentralstaatlicher EU-Ambitionen positioniert. Die dagegen prinzipiell nutzbare Subsidiaritätsrüge begründet zwar für die nationalen Parlamente ein formales Recht, im europäischen Gesetzgebungsprozess zu einem frühen Zeitpunkt zu rügen, wenn die EU eine Materie regeln will, die nach ihrer Auffassung ausreichend auf mitgliedstaatlicher Ebene geregelt werden kann. Es scheint sich bei der Subsidiaritätsrüge als Mittel gegen Zentralisierungstendenzen in der EU jedoch überwiegend um ein stumpfes Schwert zu handeln, zumal diese ohnehin keine bindende, sondern nur eine aufschiebende Wirkung hat: Zwar mangelt es nicht an Subsidiaritätsrügen, doch wurde das notwendige Quorum erst in drei Fällen überschritten (Hüther/Vogel, 2020)². Vom Instrument der Subsidiaritätsrüge wird aber im Durchschnitt nur in circa 1,5 bis 1,7 Prozent der Legislativvorhaben Gebrauch gemacht (cep, 2017).

4 Verwaltungshandeln – Prozessorientierung

Sowohl in der Fluchtkrise 2015/16 wie auch in der Corona-Pandemie hat die Verwaltungsebene vielfach hervorragende Arbeit geleistet und zügig und angemessen auf eine dramatische und sich in kurzer Zeit ändernde Situation reagiert. Doch zeigten sich in beiden Krisensituationen auch deutliche Defizite in den Verwaltungsabläufen. Noch deutlicher traten diese in der Flutkatastrophe im Sommer 2021 zutage: Die zuständigen Stellen in Bund, Ländern und Kommunen waren sich der wachsenden Bedrohung durch Starkregenereignisse bewusst und es gab

² Die Subsidiaritätsprüfung für legislative Vorhaben der EU sieht vor, dass die beiden Kammern nationaler Parlamente je eine Subsidiaritätsrüge abgeben können. Je nach Anzahl der erreichten Rügen muss die Kommission ihren Entwurf prüfen (Gelbe Karte bei einem Drittel der Stimmen), dem Europäischen Parlament und Rat zur Überprüfung vorlegen (Orange Karte bei der Hälfte der Stimmen) und wenn 55 Prozent des Rates und die Parlamentsmehrheit dagegen stimmen, das Vorhaben aufgeben (cep, 2017, 13).

entsprechende Vorbereitungen. Trotzdem konnten die Erkenntnisse, Leitfäden und Warnsysteme eine unzureichende Evakuierung mit zahlreichen Todesopfern im Katastrophenfall nicht verhindern.³ Im Handeln der Verwaltung steht die Ergebnisorientierung durch erreichte Ziele – in diesem Fall die schnelle Warnung und Evakuierung der Menschen in Tallagen – offenbar nicht ausreichend im Mittelpunkt. Schnittstellen der Katastrophenvorsorge und -warnung bis hinunter zu den Landratsämtern und Kommunalbehörden sind im Ernstfall überfordert, Entscheidungen dauern zu lange.

4.1 Zielformulierung und Zielorientierung

Im regelbasierten Dauerbetrieb der Verwaltung gerät zu oft in Vergessenheit, dass auch Verwaltungshandeln Ziele verfolgen sollte. Hierzu müssen klare politische Vorgaben gemacht werden, die in eine Zielformulierung münden. Das Verwaltungshandeln kann dann auf diese Ziele hin ausgerichtet werden und die Mitarbeiter der Verwaltungen erhalten durch die formulierten Ziele Orientierung für ihre Arbeit. Ein Beispiel hierfür war die Arbeit des BAMF in der Flüchtlingskrise 2015/16, die auf Ziele in der schnellen Bearbeitung von Fällen hin ausgerichtet wurde. In der Corona-Pandemie fehlte es jedoch oft an klaren Zielen, die Uneindeutigkeit belastete die Arbeit in den Gesundheitsämtern und anderen Behörden.

4.2 Anreiz- und Sanktionsmechanismen, Mut zu Entscheidungen

Die Krisenreaktionsfähigkeit, aber auch die Veränderungsbereitschaft und Problemlösungsfähigkeit von Verwaltungen sind darauf angewiesen, dass die handelnden Personen nicht nur „Dienst nach Vorschrift“ machen – der im positiven Sinne Voraussetzung für rechtsgebundenes Handeln ist – sondern auch zügige Entscheidungen in Situationen treffen, die nicht durch vorhandene Regeln abgedeckt sind. Hierfür müssen die Anreiz- und Sanktionsmechanismen so ausgearbeitet sein, dass die in den Verwaltungen tätigen Personen motiviert sind, auch mutige Entscheidungen im Bereich des Ermessens oder fehlender Regulierung zu treffen, auch wenn diese sich eventuell im Nachhinein als fehlerhaft herausstellen („Fehlerkultur“). Wirksame Anreizmechanismen in Verwaltungen sind jedoch schwer umzusetzen, da kein genereller Anreiz zum Regelbruch gegeben werden soll und oft erst ex post zu entscheiden ist, ob es sich um eine mutige, aber angemessene (wenn auch möglicherweise rückblickend falsche) Entscheidung oder eine eklatante, unnötige Regelverletzung gehandelt hat. Der Nachweis einer evidenzbasierten Entscheidung – auf Basis der zum Entscheidungszeitpunkt vorliegenden Evidenz – sollte vor nachträglichen Sanktionen bei Fehlern – auf Basis späterer Evidenz – schützen. Allerdings hat die Corona-Pandemie gezeigt, dass die Erhebung und Nutzung von Daten verbessert werden muss, um an vielen Stellen überhaupt ausreichende Evidenz für Entscheidungen zu erreichen. Good Governance ist eine Voraussetzung, um Ermessensspielräume zu schaffen und Mitarbeiter zu deren Nutzung zu befähigen.

³ Das Bundesinnenministerium verwies im Nachhinein auf die Zuständigkeit der Länder und die zentralen Landesbehörden auf die der Landratsämter. Der Leiter des Bundesamts für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe (BBK) verwies auf ein 400-seitiges Handbuch seiner Behörde und das installierte satellitengestützte Warnsystem – ob die Warnung auch bei den Menschen in betroffenen Regionen ankommt, liegt offenbar außerhalb des Zuständigkeitsbereichs des BKK.

4.3 Führung und Ermessen: gebundenes Entscheiden unter Unsicherheit; Fehlerkultur, Unterlassen und Zuständigkeitslücken

Die Etablierung einer Fehlerkultur und die Förderung von Mut in der Entscheidungsfindung sollten gerade vor dem Hintergrund der Komplexitätszunahme in der Regulierung eine größere Bedeutung in staatlichen Verwaltungen erhalten. Trotz der zunehmenden Regelungsdichte gibt es Ermessensspielräume, die genutzt werden können und auch häufig genutzt werden. Die Ausgestaltung ist aber notwendigerweise stark personenabhängig; in den zahlreichen deutschen Kommunalverwaltungen werden sich viele positive wie auch negative Beispiele finden lassen.

Während zügige und teils auch unkonventionelle Entscheidungen in Krisensituationen wie 2015 und 2020 gerade in den Kommunen durchaus häufig sind, zeigt sich aber, dass Verwaltungsentscheidungen in regelbasierten Genehmigungsverfahren, die gerichtsfest sein müssen, zunehmend mehr Zeit in Anspruch nehmen. Die Beschreitung des Klagewegs durch betroffene Bürger oder klageberechtigte Verbände ist inzwischen bei öffentlichen Infrastrukturprojekten, aber auch privaten Industrieansiedlungen zum Regelfall geworden. Trotz „Planungsbeschleunigungsgesetzen“ konnte der Trend zu immer längeren Verfahren bislang nicht umgekehrt werden. Und auch nach rechtskräftigen Genehmigungen und Baubeginn setzen Projektgegner ihren Widerstand teils gewalttätig fort. Beispiele hierfür sind der Autobahnbau und die Kohleverstromung, aber auch Bahnprojekte wie Stuttgart 21.

Die politisch gewünschte Verkürzung des Zeitrahmens bis zum Erreichen der Klimaneutralität Deutschlands bei gleichzeitiger Verlängerung der Genehmigungsverfahren für private und öffentliche Infrastrukturen und Investitionen⁴ könnte sich in der kommenden Legislaturperiode als große Hypothek beziehungsweise kaum auflösbares Dilemma für die zukünftige Bundesregierung erweisen. Besonders spannend wird, wie sich die Grünen im Falle einer Regierungsbeteiligung verhalten – fordern sie doch auf Bundesebene gewaltige Investitionen, um Deutschland innerhalb weniger Jahre klimaneutral zu machen, während sie sich bislang über die grün (mit)regierten Länder im Bundesrat und an anderer Stelle, wo sie bereits politische Verantwortung tragen, für mehr Regulierung und gegen eine Vereinfachung von Genehmigungsverfahren stark machen. Der Preis für lange Genehmigungsprozeduren und Verwaltungsverzögerungen ist zukünftig eine immer teurer werdende Dekarbonisierung, da jedes Verzögern bei feststehenden Terminen der Zielerreichung umso größere Anstrengungen notwendig macht.

4.4 Selbstverständlichere Überprüfung der Prozesse bei neuen Themen

Verwaltungen sind auf die regelbasierte Bearbeitung bekannter Sachverhalte ausgelegt; Änderungen gegenüber zeigen sie sich strukturbedingt wenig flexibel. Kommen neue Themen auf, so wird versucht, sie in bestehende Strukturen einzupassen, auch wenn dies letztlich wenig sinnvoll ist. Was bislang fehlt, ist eine Aufgabenkritik samt Struktur- und Prozessanpassung bei

⁴ Betroffen sind in diesem Kontext Windparks, Stromtrassen, Bahnlinien sowie Wasserstoffproduktionsanlagen und Wasserstoffleitungen gleichermaßen.

Aufkommen neuer Themen. Damit dies in Zukunft häufiger geschieht, müssen die Voraussetzungen geschaffen werden. Andere Länder insbesondere im angelsächsischen Raum machen vor, wie durch eine flexiblere Besetzung von Positionen in Verwaltungen mit Blick auf Ziele statt auf formale Qualifikationsschemata mehr externe Expertise aus unterschiedlichen Bereichen einbezogen werden kann (Blick über den Tellerrand statt „Tunnelblick“). Auch in Frage der Finanzierung der Aufgaben des Staates sollte ein langfristiger Ansatz verfolgt werden, der eine Wirkungsorientierung und eine Einbeziehung der Gesellschaft in Form einer „Open Government Partnership“ stärker in den Fokus nimmt. Ein Pest Practice-Beispiel für ein solches Vorgehen ist das Benchmarking in Neuseeland.

4.5 Unternehmerisches Denken stärker in Verwaltungen verankern

Die Corona-Pandemie hat die Defizite von Verwaltungen mit ihren bürokratischen Strukturen in Situationen offengelegt, die schnelles und unkonventionelles Handeln erfordern. Die Probleme in der Reaktionsfähigkeit und Reaktionsgeschwindigkeit sollten jenen einen Warnung sein, die derzeit wieder ein Zurückdrängen privatunternehmerischer Aktivität zugunsten staatlicher Akteure fordern. Entgegen mancher Behauptung hat der Staat – jedenfalls seine kommunale Ebene – sein Wirtschaftshandeln in den letzten 10 Jahren nicht etwa reduziert, sondern in erheblichem Umfang ausgebaut (Bardt, 2018; Röhl/Rusche, 2020).

Gleichzeitig kann die Antwort aber nicht lauten, die Regelbasierung staatlichen Handelns in Verwaltungen durch ein an der Marktwirtschaft orientiertes Leistungs- und Vergütungssystem zu ersetzen: Die Gewinnerorientierung als etabliertes marktwirtschaftliches Bewertungs- und Lenkungsinstrument fehlt im Verwaltungshandeln. Erbrachte Leistungen sind in komplexen Systemen nur schwer vergleichend zu bewerten, da die erforderlichen Kriterien meist zu vielfältig sind, um sie operationalisierbar zu machen. Dies zeigt das Beispiel einer an Schülerleistungen orientierten Bezahlung von Lehrern: Die „Noteninflation“ würde beschleunigt und Lehrer an Schulen in soziostrukturell benachteiligten Stadtteilen würden zusätzlich belastet und zum Schulwechsel motiviert werden. Trotzdem sollten die Erfahrungen aus dem Jahr 2020 genutzt werden, um die Anreizstrukturen für Mitarbeiter in Verwaltungen zu stärken und Entscheidungswege zu verkürzen (Haucap, 2021). Verwaltungen sollten von Unternehmen lernen, wozu auch eine Verstärkung des sehr geringen Personalaustauschs zwischen dem Beamtenystem „Staat“ und privaten Arbeitgebern zählt – in praktisch allen anderen Ländern ist die Durchlässigkeit höher als in Deutschland. Hierzu müsste das Beamtenrecht flexibilisiert werden (Stichwort Mitnahme von Pensionsansprüchen und Anrechnungen bei Wechsel in den Staatsdienst). Auch eine stärkere Zielorientierung (s.o.) kann das unternehmerische Denken in Verwaltungen fördern, da die formulierten Ziele als „Ersatz“ für die Gewinnerorientierung in Unternehmen dienen können.

5 Digitalisierung

Die Digitalisierung der Verwaltung in Deutschland kommt äußerst schleppend voran, das Land befindet sich im eGovernment-Ranking der EU+ nur im unteren Mittelfeld. Viele Bemühungen auf politischer Ebene wie die „Digitale Verwaltung 2020“ der Bundesregierung von 2014 sowie die „Digitale Strategie 2025“ des Bundeswirtschaftsministeriums von 2016 haben keine durchgreifenden Erfolge gezeitigt. In der Corona-Pandemie wurden die Defizite des Staates im Digitalen noch einmal schonungslos offengelegt. Der Wissenschaftliche Beirat des Bundeswirtschaftsministeriums spricht sogar von „Organisationsversagen“ und moniert, dass viele in der Pandemie angestoßene Veränderungen auch schon vorher hätten realisiert werden können. Im Gesundheitsbereich ist die Einführung der e-Krankenakte bislang nicht gelungen, wobei Datenschutzbedenken eine erhebliche Rolle spielen. Die Corona-Pandemie hat jedoch gezeigt, dass die Nutzung von online verfügbaren Gesundheitsdaten Vorteile in der Stärkung des Gesundheitswesens besitzt und eine große Rolle für eine evidenzbasierte Pandemiebekämpfung spielen kann. Ein internationales Vorbild hierfür war Israel.

Mit dem Onlinezugangsgesetz (OZG) von 2017 hat die Bundesregierung prinzipiell die Voraussetzung dafür geschaffen, dass 575 Verwaltungsleistungen der verschiedenen staatlichen Ebenen bis Ende 2022 online verfügbar sein sollen. Bisher ist dies aber erst für 71 Leistungen gelungen, darunter 14 Bundesangebote. Bis Ende 2021 sollen 115 Bundesleistungen online verfügbar sein und 200 Leistungen von Ländern oder Kommunen nach dem „Einer für Alle“-Prinzip (EfA) vom jeweils federführenden Umsetzungsorgan – meist einem Bundesland – fertig entwickelt und eingesetzt sowie zur Nachnutzung durch andere angeboten werden. Es ist allerdings bereits absehbar, dass es aufgrund der Kürze der verbleibenden Zeit und der oben beschriebenen Herausforderungen nicht gelingen wird, bis Ende 2022 alle 575 Leistungen zu digitalisieren. Zudem fehlen wiederum die Ressourcen und Durchgriffsrechte, um eine Nachnutzung von einsatzbereiten EfA-Leistungen in allen Bundesländern und Kommunen sicherzustellen.

5.1 Zusammenarbeit und Integration

Eine gute Zusammenarbeit über die staatlichen Ebenen hinweg und zwischen den Institutionen der gleichen Ebene ist eine Voraussetzung für das Gelingen der Digitalisierung. Das OZG ist prinzipiell ein Beispiel für eine gelungene Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern in der Umsetzung des eGovernments, auch wenn die 2017 gesteckten Ziele bis 2022 nicht vollumfänglich erreicht werden. Kritisiert wird vom NKR, dass die zur Umsetzung eingesetzten Ressourcen teilweise zu knapp bemessen sind: So verfügen andere stärker digitalisierte Länder über Digitalisierungsagenturen mit weit höherer Schlagkraft als die für die OZG-Umsetzung eingerichtete „FITKO“ als operativer Einheit des IT-Planungsrates mit nur 44 Planstellen sowie den Digitalisierungsstäben im Bundesinnenministerium und Kanzleramt, wie der NKR (2021) bemängelt.

Die Nichterreicherung der politisch gesetzten Ziele des OZG ist daher auch eine absehbare Folge eines OZG-Umsetzungsversuchs überwiegend mit vorhandenen „Bordmitteln“ der Verwaltungen, die bei Digitalisierungsexperten und IT-Fachkräften knapp sind, und temporär eingesetzten externen Beratern. Die Ausarbeitung von Digitalleistungen nach dem Einer-für-Alle-Prinzip

erfordert hohen Koordinierungsaufwand und stellt nicht die flächendeckende Umsetzung sicher. Eine schlagkräftige Bundesdigitalagentur, die den Bundesministerien und den Ländern zuarbeitet, könnte für das eGovernment „mehr bringen“ als ein neues Digitalministerium, das zwangsläufig in eine Konkurrenzsituation zu den anderen Ressorts geraten dürfte: Die geringe Kooperationsbereitschaft der Bundesministerien in der aktuellen Legislaturperiode lässt hier wenig Positives erwarten.

Generell könnte eine Stärkung zentraler Strukturen in diversen Bereichen hilfreich sein, so ist die Auflösung des Bundesgesundheitsamtes 1994 nach den Erfahrungen der Corona-Pandemie infrage zu stellen. Es erscheint aber zweifelhaft, ob eine weitergehende Verfassungsänderung in Richtung einer stärkeren Zentralisierung des Staates notwendig und zielführend ist; der föderale Wettbewerb hat sich an vielen Stellen bewährt. Das Subsidiaritätsprinzip sollte im Rahmen des eGovernments eher gestärkt als aufgegeben werden, jedoch unter Beachtung einheitlicher Digitalstandards oder zumindest funktionierender Schnittstellen beziehungsweise einer guten Schnittstellenfähigkeit sowie einer Umsetzungsverpflichtung in Ländern und Kommunen. Insofern erhalten die Bundesbehörden durch Effizienzsteigerung und Digitalisierung eine wichtige Rolle für das Schnittstellenmanagement.

5.2 Mustererkennung sowie Daten und Algorithmen

Eine Mehrfachnutzung von vorhandenen Daten („Only Once“-Prinzip) ist in Deutschland noch immer nicht umfassend umgesetzt. Keine oder unzureichende Schnittstellen und fehlende Standards zwischen verschiedenen Verwaltungseinheiten oder Datenbanken führen dazu, dass Datensilos entstehen und eine zielgerichtete Nutzung von Daten, beispielsweise für die Mustererkennung in der Strafverfolgung oder im Gesundheitswesen, nicht optimal möglich ist. Plattformlösungen, die in der Privatwirtschaft eine überragende Bedeutung erlangt haben, sollten auch in den Verwaltungen stärker genutzt werden. Hohe Datenschutzstandards lassen sich durch klar definierte Zugriffsberechtigungen einhalten. Diese technische Ebene der Digitalisierung ist entscheidend für eine zielgerichtete und umfassende Umsetzung des eGovernment mit den damit verbundenen Diensten.

6 Krisenmanagement

Verwaltungs- und Entscheidungsstrukturen müssen auf das Auftreten von Krisen ausgelegt sein, um in diesem Fall angemessen und schnell reagieren zu können. Dies galt in der Fluchtkrise 2015/16 ebenso wie in der Corona-Pandemie. In beiden Fällen haben die Verwaltungen auf Bundes-, Landes- und Kommunalebene zügig und umfassend reagiert, es traten jedoch auch erhebliche Defizite im Krisenmanagement zutage.

Auch im Krisenmanagement ist die Evidenzbasierung und damit die richtige Erfassung und Auswertung von Vorgängen entscheidend. In der Corona-Pandemie zeigte sich, dass auch nach

mehreren Monaten immer noch unklar war, auf welchen Wegen sich das Covid19-Virus bevorzugt verbreitet. Eine systematische Auswertung der Daten der Gesundheitsämter unter Nutzung aktuell verfügbarer KI-Tools fand nicht statt und wurde auch nicht eingefordert. Die Datenerhebung und Datenverarbeitung sind deshalb deutlich verbesserungsfähig, um Krisen schnell und angemessen begegnen zu können.

Aber auch institutionell müssen die Voraussetzungen für schnelles evidenzbasiertes Handeln geschaffen werden, Nicht immer sind die Strukturen des Staates hierauf ausgerichtet. Ein Beispiel ist die bereits erwähnte Abschaffung des Bundesgesundheitsamts im Jahr 1994 sowie die weiterhin fehlende Einrichtung einer Digitalagentur des Bundes, die zügiger eGovernment-Lösungen erarbeiten könnte (vgl. Kapitel 7.3).

7 Handlungsoptionen zur Stärkung der administrativen Wirksamkeit

In diesem abschließenden Kapitel werden für drei Bereiche Handlungsoptionen aufgezeigt, die geeignet erscheinen, Umsetzungen von als notwendig erachteten Reformen in den Verwaltungen der staatlichen Ebenen zu erleichtern und zu beschleunigen.

7.1 Zielformulierung

Der Bund und die 16 Länder verlieren viel Energie und Zeit in Abstimmungsprozessen, wie sich zuletzt wiederum in der Corona-Pandemie zeigte. Die Abstimmungsprozesse könnten möglicherweise deutlich stringenter und effizienter ablaufen, wenn auf bestimmten Gebieten wie der Krisenbekämpfung und der Digitalisierung des Staates ein Prozess zur gemeinsamen Definition von Zielen, auf die dann alle Beteiligten festgelegt sind, vorgeschaltet würde. Dieses „Politische Commitment“ sollte sowohl die Staatseben Bund, Bundesländern und Kommunen umfassen – einschließlich der „Zwischenebenen“ Regierungsbezirke und Kreise – als auch die demokratischen Parteien, die in den Bundesländern politische Verantwortung tragen und damit über den Bundesrat auch bundespolitisch mitverantwortlich sind, und die nach der Bundestagswahl im September 2021 in der einen oder anderen Konstellation für eine Regierungsbildung infrage kommen.

7.2 Reform der kommunalen Selbstverwaltung

Die derzeitige sehr weitreichende Auslegung des Selbstverwaltungsrechts der kommunalen Angelegenheiten für die Kommunen nach Art. 28 II Grundgesetz scheint in verschiedenen Bereichen nicht mehr zielführend zu sein. So verhindert sie die notwendige Umsetzung einheitlicher landesweiter Digitallösungen für das E-Government und war in der Corona-Krise mitverantwortlich für Lücken und Verzögerungen in der Nachverfolgung von Ansteckungswegen. Die

Durchgriffsrechte der Länder auf ihre Kommunen müssen hier gestärkt werden. Dieser Punkt erscheint auch für die weitere Umsetzung der digitalen Verwaltung hoch relevant, da die Erarbeitung digitaler Verfahren und Leistungen nach dem Onlinezugangsgesetz (OZG) nur dann zielführend ist, wenn diese auf kommunaler Ebene auch einheitlich umgesetzt werden.

7.3 Digitalisierung der Verwaltung und eGovernment

- **Digitalagentur** zur Umsetzung der Digitalisierung der staatlichen Leistungen. Eine Bundesagentur zur Erarbeitung von E-Government-Lösungen für Bund, Länder und Kommunen nach Vorbild des österreichischen Bundesrechenzentrums (BRZ) erscheint zur beschleunigten Digitalisierung von Verwaltungsleistungen (Röhl/Graf, 2021), wie sie das Onlinezugangsgesetz (OZG) und die Single-Digital-Gateway-Verordnung der EU (2018) gleichermaßen verlangen, zielführender zu sein als ein Digitalministerium, das notwendigerweise in eine Konkurrenzsituation zu den anderen – ebenfalls mit Digitalisierungsfragen befassten – Bundesressorts geraten wird.
- **Stringente Umsetzung von Zielen für die Digitalisierung und bereits begonnenen Vorhaben**, auf die sich Bund und Länder geeinigt haben (etwa im Rahmen des OZG), auch bei Regierungswechseln (s.o.). Es sind über die Länder ohnehin alle Parteien eingebunden, die auch für eine Regierungsbildung im Bund infrage kommen. Deshalb sollte ein Regierungswechsel auf Bundesebene nicht dazu führen, dass laufende Programme gestoppt und durch neue Vorhaben ersetzt werden, die zu Anlaufschwierigkeiten und neuen Verzögerungen von mindestens ein bis zwei Jahren führen.
- **Europäische Einbindung der Vorhaben**. Mit der EU-Verordnung über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten (Single Digital Gateway [SDG]-Verordnung) werden die 27 EU-Mitgliedsländer auf ein digitales Verwaltungsangebot für die 73 wichtigsten Leistungen bis 2023 festlegt (EU, 2018). Hierzu zählt z.B. die Online-Gründung von Unternehmen. Die Umsetzung dieser 73 Leistungen sollte vorrangig verfolgt und sichergestellt werden.
- **Best Practice-Angebote nutzen**. Im E-Government und bei der Verwaltungsdigitalisierung sollte stärker auf europäische Best Practice-Lösungen gesetzt werden, die nicht nur in Estland, sondern ebenso in Österreich, Schweden oder Dänemark zu finden sind (OECD, o.J.; Röhl/Graf, 2021).

Literatur

Bardt, Hubertus, 2018, Kommunale Unternehmen auf Expansionskurs, IW-Kurzbericht, Nr. 2/2018, Köln

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2019, Handbuch Reallabore – Freiräume für Innovationen, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Publikationen/Digitale-Welt/handbuch-fuer-reallabore.html> [2.6.2021]

EU – Europäische Union, 2018, Verordnung (EU) 2018/1724 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 2. Oktober 2018 über die Einrichtung eines einheitlichen digitalen Zugangstors zu Informationen, Verfahren, Hilfs- und Problemlösungsdiensten und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1024/2012, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1724&from=EN> [7.5.2021]

cep – Centrum für Europäische Politik, 2017, EU-Gesetzgebung, Subsidiarität und demokratische Kontrolle, EU-Indikator, 2. Auflage, erstellt im Auftrag des Konvent für Deutschland e. V., https://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/cep.eu/Studien/EU-Indikator/cepStudie_Jaehrlicher_EU-Indikator_2017.pdf [8.7.2021]

Haucap, Justus, 2021, Wie der Staat effizienter wird: Die Bürokraten sollten von den Unternehmen lernen, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung, 17.5.2021, <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/corona-krise-und-buerokratie-die-schwaechen-des-staates-17339845.html?premium> [28.6.2021]

Hüther, Michael, 2021, Der Staat als Retter und die Mühen der administrativen Ebene, in: Makronom, 25. Februar 2021, <https://makronom.de/der-staat-als-retter-und-die-muehen-der-administrativen-ebene-38510> [22.6.2020]

Hüther, Michael / Vogel, Markus, 2020, Souveränität und Verantwortung im Mehrebenensystem: Föderalismus als Orientierung für eine zukunftsfähige EU?, IW Policy Paper, Nr. 24, Köln, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/policy_papers/PDF/2020/IW-Policy-Paper_2020_EU-und-Foederalismus.pdf [28.6.2021]

Hüther, Michael / Vogel, Markus, 2021, Souveränität und Verantwortung im Mehrebenensystem: Subsidiarität als Leitmotiv?, in: Wirtschaftsdienst, 101. Jg., H. 6, S. 439–445

NKR – Nationaler Normenkontrollrat, 2020, Krise als Weckruf: Verwaltung modernisieren, Digitalisierungsschub nutzen, Gesetze praxistauglich machen, Jahresbericht 2020, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/1800428/44bc6f69bc0256967097282af768a05e/20201021-nkr-jahresbericht-2020-data.pdf?download=1> [22.6.2021]

NKR, 2021, Monitor Digitale Verwaltung # 5, <https://www.normenkontrollrat.bund.de/resource/blob/72494/1910766/566ab77d765445919a53924f0781ca20/210504-monitor-digitale-verwaltung-5-data.pdf?download=1> [28.6.2021]

OECD, o.J., Good digital government practices by country. Toolkit, <https://www.oecd.org/governance/digital-government/toolkit/goodpractices/> [31.5.2021]

Röhl, Klaus-Heiner, 2020, Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung: Wer macht was in EU, Bund und Ländern?, IW-Policy Paper 1/20, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/policy_papers/PDF/2020/IW-Policy-Paper_2020_B%C3%BCrokratieabbau.pdf [19.6.2021]

Röhl, Klaus-Heiner / Rusche, Christian, 2020, Staatliche Beteiligungen aus ökonomischer Sicht – Wie weit darf der Staat gehen?, IW-Policy Paper Nr. 22, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/policy_papers/PDF/2020/IW-Policy-Paper_2020_Staatsbeteiligungen.pdf [30.6.2021]

Röhl, Klaus-Heiner / Graf, Nikolaus, 2021, E-Government und Gründungsumfeld – Was kann Deutschland von Österreich lernen?, Kurzgutachten für die Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft, Köln