

Eine moderne Verwaltung ist Voraussetzung für Deutschlands Zukunftsfähigkeit und Demokratie

Acht Handlungsfelder für die nächste Bundesregierung

Deutschland steht vor gewaltigen Herausforderungen: Klimakrise und Zerstörung der Ökosysteme, die Covid-19 Pandemie und der rasante demographische und technologische Wandel lassen sich in den tradierten Verwaltungsstrukturen nicht mehr angemessen adressieren. Es bedarf eines grundlegenden Kulturwandels in der öffentlichen Verwaltung, um Deutschland schneller, antizipativer und effektiver durch die nächsten Jahrzehnte der Transformationen führen zu können. Dazu gehören ein neues Selbstverständnis sowie entsprechende agile Prozesse, zeitgemäße Kompetenzen, eine horizontale und vertikale Öffnung des Staates, ernst gemeinte Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenz, institutionalisierte Zusammenarbeit mit der Zivilgesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft, bottom-up Föderalismus – und vieles mehr.

Wirklich handlungsfähig sind demokratische Regierungen erst durch funktionsfähige Verwaltungen und ein vertrauensvolles Zusammenwirken mit gesellschaftlichen Akteur:innen. Daher müssen wir die öffentliche Verwaltung in ihrer Kernfunktion stärken: die Aufrechterhaltung des freiheitlich-demokratischen Rechtsstaates. Der Anspruch muss sein, dass Bürger:innen die öffentliche Verwaltung als wichtigen Anker in der Transformation und nicht als notwendiges Übel sehen. Dass sie die Kompetenzen der Verwaltungsmitarbeitenden wertschätzen und anerkennen. Dass sie die administrativen Abläufe und Entscheidungen nachvollziehen und nicht als Belastung, sondern als Mehrwert empfinden und produktiv für sich nutzen können. Dass sie in die Handlungsfähigkeit des Staates Vertrauen haben.

Für uns Co-Autor:innen ist die Modernisierung der öffentlichen Verwaltung zu einer Frage der Zukunftsfähigkeit unseres Landes und unserer Demokratie geworden. Es geht nicht allein um die Bewältigung von Herausforderungen, Krisen und eine bis in die Tiefe wirkende digitale und sozial-ökologische Transformation, sondern auch darum, unser demokratisches Gemeinwesen in den nächsten Jahrzehnten gut organisieren, bewahren und zeitgemäß weiterentwickeln zu können.

Wir haben in diesem Papier unsere langjährige fachliche Erfahrung aus der Verwaltung, aus der Wissenschaft und aus Transformations- und Innovationsprojekten eingebracht. **Uns eint der Glaube an eine zeitgemäße und effektive Verwaltung als Voraussetzung einer starken Demokratie.**

Wir setzen uns dafür ein, den Kulturwandel und die Modernisierung der Verwaltung als zentrales Ziel für die neue Legislaturperiode auf die Agenda zu setzen. In der kommenden Regierungsarbeit muss die Frage, WIE die vereinbarte politische Agenda wirksam und schnell umgesetzt werden kann, genauso viel Bedeutung haben, wie die Frage nach den Inhalten. Mit Blick hierauf beziehen sich unsere Vorschläge insbesondere auf die Bundesebene, um von dort auch auf die anderen politisch-administrativen Ebenen (Bundesländer, Kommunen) sowie auf andere Bereiche des öffentlichen Sektors einzuwirken.

Dazu benennen wir acht konkrete Handlungsfelder:

1.) Das Selbstverständnis von Verwaltung erneuern

Die öffentliche Verwaltung hat traditionell die Aufgabe, Gesetze und Verordnungen der Regierungen vorzubereiten und umzusetzen. Sie ist dabei eher risikoavers und steht aus diesem Grunde Veränderungen oftmals skeptisch gegenüber. Die bisherigen Logiken, nach denen Wirtschaftlichkeit sichergestellt und Risiken minimiert werden sollen, sind in der heutigen Zeit schneller und teilweise disruptiver Veränderungen nicht mehr zielführend. Sie vernachlässigen Faktoren wie Realisierungsdauer und Opportunitätskosten. Ein Beispiel: Die Bundeshaushaltsordnung und das kamerale System insgesamt blockieren Innovationen, weil sie agiles und mitunter iterativ „vorantastendes“ Vorgehen und Experimentieren bereits im Keim durch weit in die Zukunft reichende Planungserfordernisse ersticken. Denn wie soll sich ein Projekt agil entwickeln, wenn alle Details des Vorgehens zu definieren und in Personalbedarf und Aufwand mit mehreren Jahren Vorlauf zu quantifizieren und zu qualifizieren sind? Unter solchen Bedingungen ist agile projektorientierte und zielgerichtete Arbeit fast unmöglich.

Die öffentliche Verwaltung benötigt Strukturen, Prozesse und ein Selbstverständnis, mit dem sie in der Lage ist, Probleme innovativ zu lösen. Dabei geht es auch um die Erneuerung der obrigkeitlichen Verwaltungskultur, die mit Bürger:innen an vielen Stellen kommuniziert, als seien diese unerzogene, zu bevormundende Kinder (sprachliche Beispiele: „Belehrung“, „Vorladung“, „Bewilligung“). Es ist wichtig, dass die deutsche Verwaltung sich stärker gegenüber der Gesellschaft öffnet und von den neuen, erfolgreich erprobten Arbeitsweisen z.B. in der Privatwirtschaft lernt: Der/die „Bürger:in“ muss im Mittelpunkt der Prozessgestaltung stehen und eine Kultur der effektiven Kooperation muss die der pyramidalen Hierarchie ersetzen.

Um einen so tiefgreifenden Kulturwandel zu bewerkstelligen und die Innovationskraft der Verwaltung zu stärken, braucht es den Aufbau von echter

Organisationsentwicklungskompetenz innerhalb der Ressorts bzw. Behörden, mit der die jeweiligen Strukturen auf ihre Effektivität und Lernfähigkeit hin überprüft und weiterentwickelt werden. Der **Bundesrechnungshof** sollte hier einbezogen werden, um die eigenen Prüfkriterien im Hinblick auf innovative Verwaltungsstrukturen anzupassen. Wichtig ist das schnelle und ehrliche Lernen. Ein Schlüssel dafür ist eine neue Fehlerkultur. Innovative Einheiten und Prozesse müssen scheitern dürfen und, wenn sie nicht zielführend sind, wieder eingestellt werden. Die Beständigkeit der klassischen Verwaltung wird durch Experimentierräume und Piloten nicht infrage gestellt, sondern kontinuierlich erneuert. Es muss zugleich sichergestellt werden, dass die zentralen strukturellen Herausforderungen z.B. des Dienstrechts, des Haushaltsrechts, des Verwaltungsverfahrenrechts oder der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) nicht nur punktuell adressiert, sondern übergreifend gelöst werden.

Zusammen mit dem Normenkontrollrat sollte das Bundeskanzleramt zur Überarbeitung dieser Grundlagen ein gemeinsames Projekt mit den Ressorts aufsetzen.

2.) Zukunftsorientiertes Verwaltungshandeln implementieren

Verwaltung und Politik müssen strategisch und vorausschauend agieren, um die Zukunft zu gestalten. Um dies im demokratischen Sinne zu gestalten, ist es notwendig, **mit partizipativen Methoden Szenarien zu entwickeln**, wie diese Zukunft aussehen soll. Zukunftsszenarien sollen dabei in **innovativen und transformativen Dialogformaten** entwickelt werden, die gleichzeitig die Beteiligung der Mitarbeiter:innen der jeweiligen

Verwaltungseinheiten sowie weiterer Akteur:innen aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft und Wissenschaft ermöglichen. Eine klar definierte Zukunftsorientierung des Regierungshandelns hilft den einzelnen Ressorts dabei, fokussierte und untereinander abgestimmte Strategien zu entwickeln und mit der notwendigen gesellschaftlichen Akzeptanz umzusetzen.

Die Verwaltung muss dazu in die Lage versetzt werden, selbstständig und partizipativ **Foresight- und Szenarienprozesse** auf den Weg zu bringen und diese gesellschaftlich zu verankern (z.B. durch eine entsprechende Öffentlichkeitsbeteiligung). Dies kann durch **eigene innovative Einheiten innerhalb der Verwaltung** geschehen (z.B. Denkfabrik BMAS), die diese **Kompetenzen intern aufbauen** oder ergänzend durch eine **Zukunftsagentur**. Diese könnte die innerstaatlichen Foresight- und Szenarien-Arbeiten erbringen und zur beschleunigten Umsetzung zugleich ein verwaltungsunabhängiges Partner:innen-Ökosystem mit Expert:innen aus Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Politik aufbauen. Eine solche Einheit bereitet das beste (transdisziplinäre) Wissen in Bereichen wie Transformationsforschung und systemische Innovation auf und wertet relevante Ideen, Projekte und Netzwerke in Deutschland sowie international wissenschaftlich aus. So wird der gezielte Austausch zwischen gesellschaftlichen Pionier:innen und Veränderungstreiber:innen in der Verwaltung sichergestellt. Auch könnten international führende Expert:innen zu unterschiedlichen Themenbereichen aus Wissenschaft und Praxis als temporäre Fellows eingebunden werden.

3.) Modernes Personalmanagement für die Mitarbeiter:innen in der Verwaltung

Motivation und Kompetenzen der Beschäftigten in den Ressorts und den nachgeordneten Behörden sind entscheidend für eine effektiv, effizient und innovativ arbeitende Bundesregierung. Eine **moderne Personalentwicklung** ist dafür eine entscheidende Stellschraube. Die Weiterbildung der Verwaltungsmitarbeitenden und der Führungskräfte muss den **Aufbau neuer Kompetenzen für ein digitales und zeitgemäßes Arbeiten** im Fokus haben - und das bereits in der Ausbildung. Ein erster, dringend notwendiger Schritt wäre eine Überprüfung und anschließende **Anpassung der Einstellungsprofile**, die heute oft an den Bedarfen und tatsächlichen Anforderungen der Ressorts vorbeigehen. Auch Bewertungs- und Anreizsysteme können selbst unter gegebenen Rahmenbedingungen so überarbeitet werden, dass sie Motivation stärker fördern sowie gute Leistung, Engagement und Innovationsfreude auch kurzfristig honorieren. **Agilität und Veränderungsfreude** auf Seiten der Verwaltungsbeschäftigten, aber auch im politischen System insgesamt müssen gezielt gefördert werden. Wir brauchen viel mehr „Change Agents“, also Menschen, die Freude an der Veränderung haben, die miteinander vernetzt sind und damit als Botschafter:innen in die jeweilige Verwaltung hinein wirken können und wollen.

Eine wichtige Rolle spielen dabei auch die Führungskräfte: auch innerhalb der öffentlichen Verwaltung sollte der **Maßstab für gute Führung sein, Beschäftigte zu stärken, zu coachen und individuell weiterzuentwickeln**. Damit Führungskräfte eine solche Rolle einnehmen können, sind **zielgerichtete und verbindliche Weiterbildungsangebote und Coachings** erforderlich. Die **Entwicklung einer aktiven Feedback-Kultur** muss stärker als bisher unterstützt werden; sie trägt wesentlich zur Reflektion und Weiterentwicklung der Zusammenarbeit von Führungskräften und Beschäftigten bei.

Eine wichtige Form der Modernisierung und des Wissenstransfers ist auch der **Austausch zwischen externem Arbeitsmarkt und Verwaltung** sowie **der Aufbau interdisziplinär**

arbeitender Teams. Quereinstiege von Beschäftigten aus der Wirtschaft oder der Forschung bringen neues Wissen in die Verwaltung und müssen ermöglicht bzw. erleichtert werden. Die Einrichtung eines **Personalverantwortlichen (Chief People Officer) für die Bundesregierung** könnte die ressortübergreifende Modernisierung der Personalpolitik erheblich beschleunigen.

4.) Verwaltungsprozesse für eine digitale Welt designen

Um die Prinzipien eines freiheitlich-demokratischen Rechtsstaats aufrecht zu erhalten, muss die Verwaltung auch im Digitalen als kompetente und durchsetzungsfähige Akteur:in wahrgenommen werden. **Verwaltungshandeln muss** – analog wie digital – zugleich **bürger:innen-orientiert, regelkonform, rechtssicher, effizient und zukunftsgerichtet sein.** Mit Blick auf die Bürger:innen und Beschäftigten, aber auch mit Blick auf die Effizienz spielt die **digitale Vernetzung** eine herausragende Rolle. Vorher aber ist es wichtig, die Arbeitsprozesse selbst zu überprüfen. Grundsätzlich gilt: Digitalisierung ist kein Selbstzweck, sondern ändert die Perspektive auf die Prozessgestaltung selbst. Diese zielorientiert zu überprüfen geht der Suche nach der besten technologischen Umsetzung voraus. **Digitale, nutzer:innen-fokussierte Prozesse** können Entscheidungen beschleunigen und somit eine neue Dynamik im Verwaltungshandeln entfalten. Dazu braucht es eine gemeinsame Systemarchitektur, gemeinsame Servicestandards, ein durchdachtes Informations- und Datenmanagement – kurz: einen **gemeinsamen Standard für die gesamte Bundesregierung.**

Partizipation entsteht durch Offenheit und Transparenz. Das gilt auch im Digitalen: Alle mit steuerlichen Geldern erzeugten Daten, Programme, Schnittstellen und Inhalte sollten, so weit möglich, offen und frei allen jederzeit zur Verfügung stehen. Open Source, Open Data, Open API's, Creative Commons Lizenzen für digitale-, Open Access Lizenzen für wissenschaftliche Dokumente sind möglichst immer zu verwenden. **“Public Money, Public Code and Data and Documents”** beschreibt die Philosophie in einem Satz.

Es braucht eine **Stärkung der Rolle des Bundes-Chief Information Officer (CIO)** hinsichtlich seiner Verantwortung und Befugnis, Standards für die gesamte Bundesverwaltung zu setzen und Skalierung zu ermöglichen.

5.) Verwaltungshandeln ergebnis- und zielorientiert gestalten

Um den Staat nachhaltig handlungsfähig zu machen, benötigt es Regeln und Strukturen, um Ziele zu operationalisieren und den Fokus auf Resultate zu richten. Dabei gilt es, strategische Fern- und Nahziele zu definieren, aus denen sich eine Operationalisierung für einen bestimmten Zeitraum auch sinnvoll ableiten lässt.

Eine entsprechende **Steuerungsmethode** insbesondere auf der Ebene zwischen Politik und operativer Verwaltung hilft dabei, **Ziele auf Basis einer gemeinsamen Strategie** transparent und partizipativ zu formulieren und zu kommunizieren. Dies erleichtert es auch, lang- und kurzfristige Ziele verschiedenster Ressorts zu synchronisieren sowie Wechselwirkungen der verschiedenen Ressorts transparent zu machen und Blockaden abzubauen. Kontinuität, Motivation und Einbindung der Mitarbeiter:innen lassen sich so fördern.

Um dies zu erreichen, muss eine **verbindliche gemeinsame Projektmanagement-Logik eingeführt und konsequent umgesetzt werden.** Dies kann beispielsweise durch für alle Ressorts geltende Projektmanagement-Standards oder durch die Vereinbarung von gemeinsamen „OKRs“ (objectives & key results) erfolgen. OKRs geben die Möglichkeit,

Zielzustände und die Treiber des Erfolgs gemeinsam zu erarbeiten und so eine für alle transparente Fortschrittsorientierung und -messung zu ermöglichen.

Für die Einhaltung von Projektmanagement-Standards und der Koordination des Projektportfolios der Bundesregierung wird ein gemeinsames **Projekt Management Office (PMO) im Bundeskanzleramt** eingerichtet.

6.) Staatliches Handeln horizontal und vertikal öffnen

Viele Herausforderungen z.B. des Schutzes von Klima und Biodiversität sowie der digitalen Transformation betreffen mehrere Ressorts der Bundesregierung zugleich. Es sind Querschnittsthemen, die nur in neuen Verwaltungsstrukturen und -prozessen effektiv bearbeitet werden können. An dem bisherigen Silo-Denken scheitern Digitalisierungs- und Reformprojekte immer wieder. Wichtig ist daher, die Abstimmung zwischen den Ressorts zu vereinfachen und ein gemeinsames zielorientiertes Arbeiten sicherzustellen. Umso mehr gilt dies, wenn nicht nur der Bund betroffen ist, sondern weitere Verwaltungsebenen oder Dritte einzubeziehen sind.

Wir brauchen neue Verwaltungsprozesse, eine innovative Form der Governance und entsprechende Kompetenzprofile der Mitarbeitenden. Es wird darauf ankommen, das „WIE“ der fachbereichs- und ressortübergreifenden Zusammenarbeit mit Mut, kritischem Blick und Offenheit zu gestalten und die notwendigen Veränderungen gemeinsam mit den Beteiligten umzusetzen. Es braucht zugleich eine Öffnung nach außen und eine Governance, die auch nicht-staatliche Akteur:innen stärker einbezieht. Damit diese Transformation der Verwaltung gelingt, brauchen wir **institutionalisierte Experimentierräume für Verwaltungsinnovationen** in Form von Inkubatoren, in denen ohne Vorgaben (in einem Greenfield-Ansatz) mit Verwaltungsmitarbeiter:innen und Expert:innen aus Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft neue Lösungswege kollaborativ entwickelt und umgesetzt werden. So entstehen neue administrative Einheiten (Verwaltungs-Startups), die über definierte Schnittstellen und Verantwortlichkeiten mit den bestehenden Strukturen kollaborieren, auf diese einwirken und sie schrittweise verändern werden.

7.) Zusammenarbeit von Bund, Ländern und Kommunen sowie EU verbessern

Bund, Länder und Kommunen sind in Deutschland durch komplexe Regeln und Finanzflüsse gleichermaßen miteinander verflochten wie getrennt. Kommunen brauchen Rahmenbedingungen und ausreichende Ressourcen, um Transformationsprojekte erfolgreich umzusetzen. Fördermittel des Bundes werden vielfach kaum abgefragt. Häufig sind hierfür Übersteuerung und Mikro-Management der Fördermittelgeber ursächlich. Viele Gesetze und Verordnungen müssen zwischen den verschiedenen föderalen Ebenen besser miteinander harmonisiert werden. Wie wichtig das ist, wurde besonders während der Pandemie deutlich: mannigfaltige Regelungen haben eher zur Verwirrung als zur Entlastung beigetragen. Um den in vielen Regionen notwendigen Strukturwandel tatsächlich zu gestalten, braucht es mehr als die top-down-Steuerung durch funktionierende Geldflüsse des Bundes oder die kumulierte Bewilligung von Einzelprojekten. Gelingender Strukturwandel hängt vielmehr wesentlich von nachhaltigen Zukunftsideen regionaler Akteur:innen und deren Vernetzungs- und Organisationsfähigkeit ab.

Ziel muss eine systematische Ermöglichung und Stärkung von Partnerschaften zwischen Zivilgesellschaft, Wirtschaft, Wissenschaft und Verwaltungen auf den verschiedenen politischen Ebenen sein, um den Wandel zu einer klimaneutralen Gesellschaft und Wirtschaft erfolgreich zu gestalten (z.B. die europäische Innovationsstadt Leuven2030). Dafür braucht es einen Paradigmenwechsel bei der finanziellen Unterstützung durch den Bund: weg von Antragsbürokratie, die in großem Umfang Ressourcen bindet und auf lokale Umstände zugeschnittene Lösungen verhindert hin zu einer zuverlässigen, langfristig planbaren Bereitstellung von Finanzmitteln zur Erreichung gemeinsam beschlossener Ziele (z.B. der Reduktion von CO₂-Emissionen). Verwaltungsprozesse müssen auch hier stärker aus der Nutzer:innen-Perspektive und mit einer gemeinsamen Zielsetzung gestaltet werden.

Es braucht eine effizientere Verzahnung bzw. Durchlässigkeit der politisch-administrativen Ebenen und einen entsprechenden „**bottom-up Föderalismus**“: **größtmögliche Handlungsautonomie für Kommunen und strukturiertes Lernen von Pionier:innen und Leuchtturmprojekten** für die politische Rahmensetzung auf Landes- Bundes- und europäischer Ebene (z.B. durch die Verstetigung und den gesamteuropäischen Ausbau des deutsch-französischen Zukunftswerks).

8.) Öffentlichkeitsbeteiligung und Transparenz stärken

Eine substantielle und strukturierte Beteiligung von Bürger:innen an politischen Vorhaben adressiert drei Herausforderungen eines modernen Staates:

- das Überbrücken der Kluft zwischen politischen Entscheidungsprozessen einerseits und den (am Ende betroffenen) Bürger:innen andererseits;
- das Einholen und Transparentmachen zeitnaher Stimmungs- und Meinungsbilder der Bevölkerung als Korrektiv zu „blinden Flecken“;
- die Einbindung von Bürger:innen in die Gestaltung politischer Vorhaben auf Basis ihrer Alltags- und Fachexpertise (auch lokale Expertise z. B. bei Infrastrukturprojekten), um Vorhaben qualitativ zu verbessern, Ideen zu berücksichtigen, aber auch um ein späteres Engagement der Bevölkerung an einer gelingenden Umsetzung vorzubereiten.

Öffentlichkeitsbeteiligung ist ein wichtiger Beitrag für die Weiterentwicklung der parlamentarisch-repräsentativen Demokratie: sie verbessert politische Entscheidungen und stärkt die Akzeptanz für Transformationen. Für eine effektive Verzahnung von Öffentlichkeitsbeteiligung und politischen Entscheidungsprozessen müssen die jeweiligen Ressorts entsprechende Kompetenzen aufbauen sowie ein geregeltes Verfahren für das Zustandekommen sowie die Qualitätssicherung von Beteiligungsformaten (z.B. Bürgerräte) entwickeln. Öffentlichkeitsbeteiligung ist nur dann erfolgreich, wenn die im Rahmen der Beteiligung erfolgten Rückmeldungen vom Bundestag und den Ressorts ernst genommen werden. Es braucht Transparenz und eine offene Kommunikation, welche Maßnahmen / Änderungen auf Basis der Beteiligung erfolgt sind. Besseres Beteiligen führt zu besserem Regieren. **Das Bundeskanzleramt könnte hierbei eine koordinierende und unterstützende Rolle einnehmen.**

Co-Autor:innen

Patrizia Nanz, Vizepräsidentin für das Bundesamt für die Sicherheit der nuklearen Entsorgung (BASE)

Julia Borggräfe, Abteilungsleiterin Digitalisierung und Arbeitswelt (BMAS)

Anke Hassel, Professorin für Public Policy und Co-Direktorin des Jaques-Delors-Centre, Hertie School Berlin

Jan-Ole Beyer, komm. Leiter des Referates “Digitale Innovation und Transformation” (BMI)

Maja Göpel, Professorin Nachhaltigkeitstransformation an der Leuphana Universität

Engel Hessel, Unterabteilungsleiterin Digitale Innovationen (BMEL)

Katharina Hölzle, Professorin für IT-Entrepreneurship, Hasso-Plattner-Institut, Universität Potsdam

Thurid Hustedt, Professorin für Public Administration and Management, Hertie School Berlin

Anne-Gaelle Javelle, Geschäftsführerin des deutsch-französischen Zukunftswerks

Thomas Krause, Leiter des Referates für Digitalisierung in der Senatsverwaltung für Wirtschaft, Energie und Betriebe Berlin

Rafael Laguna de la Vera, Direktor der Bundesagentur für Sprunginnovation (SPRIND)

Christina Lang, Geschäftsführerin DigitalService4Germany

Dirk Meyer, Abteilungsleiter für Zentrale Dienste, Verwaltung, Haushalt, Forschung und Digitalisierung (BMU)

Jörg Müller-Lietzkow, Präsident der HafenCity Universität Hamburg

Frank Nägele, Staatssekretär für Verwaltungs- und Infrastrukturmodernisierung Senat Berlin

Michael Pachmajer, Stiftungsratsvorsitzender Cocreation Foundation

Markus Richter, CIO für Informationstechnik der Bundesregierung (BMI)

Jascha Rohr, Vorstand Cocreation Foundation

Benjamin Seibel, Direktor CityLAB Berlin

Philippa Sigl-Glückner, Direktorin und Gründerin des Dezernat Zukunft

Kathrin Thomaschki, Referatsleiterin Versorgungssicherheit und Stromgroßhandel (BMWi)

Ulrich Weinberg, Director HPI School of Design Thinking

Sven Weizenegger, Leiter Cyber Innovation Hub der Bundeswehr