

8. Deutsche Verwaltung – von der Angebotskultur zur Kunden-Service-Kultur

Verwaltung und Digitalisierung – beiden ist gemeinsam, dass ihre Defizite innerhalb weniger Jahre zwei Mal – von der Corona-Pandemie 2020/2021 ebenso wie von der Flüchtlingskrise 2015/2016 zuvor – schonungslos offen gelegt worden sind. Gleichzeitig ist einer breiten Öffentlichkeit vielleicht erstmals wieder seit dem Aufbau Ost in den Jahren 1900ff bewusst geworden, wie stark Gesellschaft und Wirtschaft nicht nur von erfolgreichen Unternehmen, sondern auch von einer guten Verwaltung mit digitaler Kompetenz und Leistungsfähigkeit abhängen. Dies gilt in besonderer Weise, wenn es um Herausforderungen geht, die von Verwaltungen quer durch unsere föderale Verwaltungslandschaft hindurch über mehrere Ebenen hinweg gemeistert werden müssen.

Abbildung 10: Deutschlands öffentlicher Sektor und seine Herausforderungen

Deutschland ist **exponiert** in der Welt. – Die **Regierungs- und Verwaltungsqualität** ist ein entscheidender Standortfaktor.
Ist Deutschlands **öffentlicher Sektor** (Struktur, Personal, Abläufe) **fit** für die neuen **Herausforderungen**?

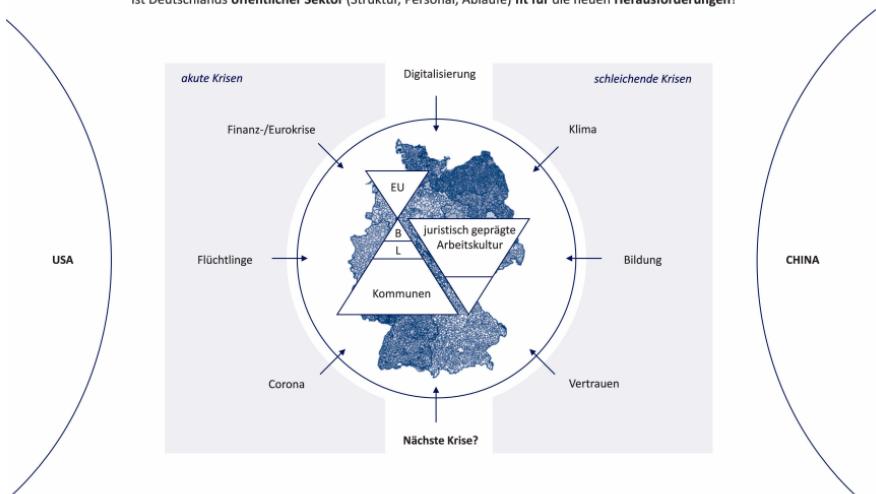


Abbildung 10 macht die Herausforderungen anschaulich, mit denen sich der öffentliche Sektor in einer größeren Perspektive auseinandersetzen muss. Zur Zeit stehen Aufgaben im Vordergrund wie Infektionskrankheiten, dazugehörige Melde- und Informationssysteme, zügige Finanzhilfen

für krisenbetroffene Unternehmen und Selbstständige, Informationen zu Flüchtlingsunterbringung, -betreuung und -integration, Asylverfahren – in all diesen Fällen sind Zuständigkeiten und Behörden von Bund, Ländern und Gemeinden betroffen, die im Idealfall nahtlos und effizient ineinander greifen, in der realen Krisenerfahrung aber deutlich hinter diesem Anspruch zurückgeblieben sind. Dass dies so nicht bleiben kann, ergibt sich schon aus der annähernden Gewissheit, dass die nächste Krise nur eine Frage der Zeit ist.

Interessant sind in diesem Zusammenhang übrigens die Erfahrungen in der Zeit von Wiedervereinigung und Aufbau-Ost Anfang der 1990er Jahre. Damals gab es ebenfalls viele neue Herausforderungen, denen sich Ministerien, Behörden und Verwaltungen sozusagen über Nacht unter großem Zeitdruck stellen mussten – von Übersiedlerströmen und Begrüßungsgeld über Währungsunion, Einigungsvertrag und 4+2-Verhandlungen bis hin zu den strukturellen Umbrüchen der ostdeutschen Wirtschaft, Neuaufbau der ostdeutschen Länder und Abzug der sowjetischen Truppen. Der entscheidende Unterschied war, dass in all diesen Fragen – von ganz wenigen Ausnahmen abgesehen – allein der Bund zuständig war, zumindest so lange, bis die demokratischen Institutionen der ostdeutschen Länder und Gemeinden arbeitsfähig waren. Die Bundesregierung war zunächst einmal nahezu durchgängig in der Verantwortung und hatte dafür eingespielte Entscheidungs- und Behördenstrukturen, die – wenn nötig – sehr schnell und kurzfristig, manchmal buchstäblich über Nacht Entscheidungen treffen konnten. Dadurch war die Bundesregierung in der Lage, schnell und flexibel auf eine sich nahezu ständig verändernde Situation mit vielen gleichzeitigen Herausforderungen nicht nur zu reagieren, sondern die Entwicklung selbst mit eigenen Vorstellungen und Konzepten aktiv zu beeinflussen. Von Bedeutung war sicher auch, dass die Zahl der an wichtigen Entscheidungen Beteiligten klein war, in kritischen Situationen sehr klein. Eine in diesem Zusammenhang bemerkenswerte, eher deprimierende Ausnahme war die Beteiligung der westdeutschen Länder, als es im Mai 1990 – auf dem Höhepunkt der deutsch-deutschen Euphorie – um die Finanzierung zusätzlicher Belastungen auf dem absehbar gewordenen Weg zur deutschen Einheit ging, den sog. Fonds Deutsche Einheit. Ich kann mich nicht erinnern, in einer auch nur annähernd vergleichbaren Situation ein solch erbärmliches Feilschen zur maximalen Reduzierung der Beiträge der westdeutschen Länder erlebt zu haben. Bundeskanzler Helmut Kohl machte dem unwürdigen Spektakel ein Ende, indem der Bund den Löwenanteil übernahm.

Warum tut sich Deutschland so schwer, wenn es um leistungsfähige, bürger- und kundenorientierte Verwaltungen geht, vor allem wenn das funktionierende Zusammenspiel von Bund, Ländern und Gemeinden ein-

gefordert wird? Es hat sicher damit zu tun, dass Kategorien wie ‚Zuständigkeit‘ und ‚Rechtssicherheit‘ zu sehr im Vordergrund stehen. Diese Prinzipien der Rechtsstaatlichkeit gehören nach den Unrechtsregimen der Nationalsozialisten und Kommunisten nicht von ungefähr heute zu den ‚Korsettstangen‘ unseres Gemeinwesens. Beide Aspekte spielen auch in Unternehmen der Privatwirtschaft durchaus eine Rolle, und etwa die deutsche Automobilwirtschaft (bei der Abgasreinigung) oder der Bankensektor (bei Cum-Ex-Geschäften) hätten gut daran getan, sich dieser Prinzipien zu erinnern. In der öffentlichen Verwaltung fehlt aber das Gegengewicht, das dafür sorgt, dass Zuständigkeit und Rechtssicherheit nicht zum beherrschenden Selbstzweck werden: Kundenorientierung und Wettbewerb. Diese Außenorientierung mit dem Blick auf die Ziel-Adressaten der Verwaltungstätigkeit – Bürger und Unternehmen – und darauf, wie andere (möglicherweise auch private) Anbieter im Vergleich ähnliche Dienstleistungen zur Verfügung stellen, spielt bislang eine nachgeordnete Rolle. Damit kommen Zielgrößen wie Sinnhaftigkeit, Schnelligkeit, Effizienz, Mehrwert für Bürger und Unternehmen zu kurz. Diese ‚Binnenorientierung‘ und der damit einhergehende dominierende Blick auf sich selbst stehen in einem dauerhaften Spannungsverhältnis zu der von Bürgern und Unternehmen erwarteten ‚Dienstleistung‘ – also der Kombination von ‚dienen‘ und ‚leisten‘, im Idealfall mit dem Zusatz, den der Berliner Unternehmer Peter Dussmann einmal formuliert hat, als er nach seiner Definition von ‚Dienstleistung‘ gefragt wurde. Seine Antwort: ‚Dienen und leisten – und das mit ganzer Hingabe‘¹⁰².

Dieser fehlende Druck zur Außenorientierung fördert eine Verwaltungskultur, die dazu neigt – bewusst oder unbewusst – sich selbst, die eigenen Ressourcen, Bedingungen und Interessen in den Mittelpunkt zu stellen. Die Verwaltungsbehörde ist Monopolist, sie denkt, redet und handelt angebotsorientiert; die Dienstleistung, die sie erbringt, leitet sich aus ihren ‚Herstellungs-Bedingungen‘ ab, nicht oder erst in zweiter Linie aus den Bedürfnissen der Adressaten dieser Dienstleistung. So entsteht eine Denkweise, in der die internen ‚Herstellungs-Bedingungen‘ eine übergroße Bedeutung erhalten, vor allem Zuständigkeiten und die mit ihnen verbundenen Hierarchien sowie die Rechtskonformität des eigenen Handelns, denn diese stützt die Absicherung der eigenen Position – anders als in einem Unternehmen, wo es letztlich der Erfolg beim Kunden ist, der über Arbeitsplätze und Führungspositionen entscheidet. Auch die ‚Angst vor Fehlern und dem Ausüben von Ermessen‘ hat in dieser Mentalität ihren Platz.

102 Peter Dussmann (1938 – 2013) beim Konzern-Treff der Deutschen Bahn am 4.9.1998 in Frankfurt a.M.

Die durchgehende Dominanz angebotsorientierten Denkens und Handelns macht auch die Zusammenarbeit über die föderalen Ebenen hinweg so schwierig, noch dazu, wenn diese unerwartet daherkommt. Denn wenn der Blick zuerst auf die eigenen Zuständigkeiten und Ressourcen geht, wo liegt dann das Interesse, eine andere, weitergehende und wahrscheinlich schwierigere Herausforderung anzunehmen, und dies ggf. zusammen mit anderen Verwaltungsakteuren mit deren eigenen Zuständigkeiten und unbekannten Ressourcen? Wie groß ist die Wahrscheinlichkeit, dass sich der verantwortliche Behördenleiter auf solche Risiken und mögliche Fehler einlässt, ja sie zu seiner Sache macht, obwohl er sonst doch konsequent darauf achtet, genau das – nämlich Risiken und Ungewissheiten – zu vermeiden? So kann es nicht überraschen, dass ebenen-übergreifende Zusammenarbeit nur dann gut funktioniert, wenn sie vertraut und eingeübt ist – etwa bei den sog. Gemeinschaftsaufgaben von Bund und Ländern wie der regionalen Wirtschaftsförderung oder der Verteilung landwirtschaftlicher Fördermittel. Wenn aber übergreifende Herausforderungen wie nicht enden wollende Flüchtlingsströme oder Hilfszahlungen an hunderttausende von Pandemie-Auflagen betroffene Kleinunternehmer mehr oder weniger über Nacht vor der Tür stehen, bei denen nicht auf eingeübte Verfahren und Verantwortlichkeiten zurückgegriffen werden kann, dann wird es eng im föderalen Verwaltungssystem der Bundesrepublik Deutschland. Da hilft auch die Digitalisierung allein nicht weiter, so wichtig diese ist, da braucht es eine andere Kultur!

In einer der vielen Talk-Shows zur Corona-Pandemie, in der das Unbehagen über fehlende Kundenorientierung bei Verwaltungen und Behörden zur Sprache kam, wurde der altehrwürdige Soziologe Niklas Luhmann (1927-1998) zitiert, um das, was sich ändern muss, auf eine knappe, treffende Formel zu bringen: Wir müssen weg vom traditionellen ‚wenn – dann‘ der Bürokratie hin zu einem weiterführenden ‚um – zu‘ der Unternehmen. Letztere agieren flexibel, um ein Ziel zu erreichen, die Bürokratie re-agiert demgegenüber auf vor-definierte Fallsituationen mit vorgegebenen Mitteln. Besser und knapper kann man es kaum zum Ausdruck bringen. ‚Wenn-dann‘ schafft zweifellos Rechtssicherheit. Wenn also die Kriterien, die eine Verwaltungsvorschrift auflistet, erfüllt sind, dann besteht für Bürger oder Unternehmer ein Anspruch auf eine ganz bestimmte Leistung bzw. Dienstleistung, und zwar bei der für die Umsetzung dieser Verwaltungsvorschrift zuständigen Behörde - so weit, so gut. Ob diese Leistung dann geeignet ist, in einer ganz bestimmten Situation das dort bestehende Problem eines Bürgers oder eines Unternehmens in einer befriedigenden Art und Weise zu lösen – diese Frage ist damit indessen noch nicht beantwortet.

Genau darum geht es bei der Neuorientierung ‚um – zu‘: Sie nimmt den Kunden, d.h. den Bürger oder Verantwortlichen eines Unternehmens in den Blick, fragt nach seinem Problem und nimmt dieses als Ausgangspunkt, um herauszufinden, in welcher Weise mit Hilfe welcher Unterstützung und welcher Rechtsvorschrift das Problem gelöst werden kann. Nicht mehr das ‚Angebot‘ einer bestimmten Rechtsvorschrift und der rechtssicheren Zuteilung der damit verbundenen Leistung durch die zuständige Behörde stehen im Mittelpunkt. Nein, Ausgangspunkt ist jetzt der Adressat von Politik und Verwaltung – Bürger oder Gewerbetreibender – mit seinem Problem und seinem Petitum an die Verwaltung, dafür – soweit irgend möglich – eine Lösung zu finden – und dies im Idealfall unabhängig davon, bei welcher Behörde diese Anfrage gerade gestellt wird.

Und bei diesem Wechsel zur Nutzerorientierung spielt die Digitalisierung eine entscheidende Rolle, denn sie bietet erstmals die Möglichkeit, die gesamt Routine der Verwaltung, also das Zusammenbringen relevanter Rechtsgrundlagen mit den individuellen Voraussetzungen im Einzelfall, per Knopfdruck zu erledigen, so dass sich der Mitarbeiter in der Behörde voll auf die Beratung, d.h. das Ausfindig-Machen der zum jeweiligen Problem des Bürgers oder Unternehmers passenden Lösung konzentrieren kann. Das wäre ‚Dienst-Leistung‘ im besten Sinn des Wortes! Wenn Politik und Verwaltung diese Chance verstehen, sie zu Ende denken, die neuen digitalen Werkzeuge ebenso nutzen wie die Möglichkeit, Strukturen, Abläufe und Angebote mit festem Blick auf den ‚Kunden‘ neu zu gestalten, dann könnte daraus eine grundsätzlich andere, eine neue, eine bessere Verwaltungskultur entstehen.

Dass dies nicht nur der heutigen Wirklichkeit weit vorausseilende Reformideen sind, sondern diese sich bereits in der Praxis als umsetzbar erwiesen haben, das hat die bisher in dieser Form einmalige Zusammenarbeit zwischen der Bundesagentur für Arbeit (BA) und dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF) in den Jahren 2015/2016 sowie 2020 gezeigt. Bei Ausbruch der Flüchtlingskrise 2015 stand das BAMF vor dem Problem, dass der ohnehin schon vorhandene Rückstau nicht bearbeiteter Asylanträge geradezu explodierte. Der dafür notwendige Personalaufbau um einige tausend Mitarbeiter war kurzfristig nicht zu bewerkstelligen. Der Präsident der BA, Frank-Jürgen Weise, wurde kurzerhand zugleich Präsident des BAMF und verwirklichte sofort die Idee, etwa 800 Mitarbeiter der BA für die Bearbeitung von Asylanträgen einzusetzen. Wichtig war dabei, dass die BA-Mitarbeiter an ihren Arbeitsplätzen bleiben konnten, da sich ihre IT-Ausstattung mit der des BAMF zusammenschalten ließ. Im Ergebnis haben diese etwa 800 BA-Mitarbeiter etwas mehr als ein Jahr lang für das BAMF gearbeitet und sehr wirksam dazu beigetragen, dass der Berg unerledigter

Anträge von Asylbewerbern viel schneller abgearbeitet werden konnte, als wenn das eigentlich zuständige BAMF allein auf sich gestellt geblieben wäre.

Die Gelegenheit zur Flexibilität in umgekehrter Richtung bot sich schneller als erwartet. Als es zu Beginn der Corona-Pandemie zum ersten ‚lockdown‘ in Deutschland kam, schnellte die Zahl der Kurzarbeitergeld-Anträge bei der BA in die Höhe. Diesmal war es das BAMF, das der BA seine Unterstützung anbot. Etwa 100 BAMF-Mitarbeiter halfen, die Flut dieser Anträge in erstaunlicher kurzer Zeit abzuarbeiten, so dass es hier – anders als bei den späteren Hilfsgeldern von Bund und Ländern für Unternehmen und Selbstständige – nicht zu nennenswerten Verzögerungen bei den Geldüberweisungen an Kurzarbeiter kam. Fazit: Wenn Leistungen für ‚Kunden‘ von Verwaltungen – im ersten Fall die Antragsteller für die Gewährung von Asyl, im zweiten die Empfänger von Kurzarbeitergeld – in den Mittelpunkt gestellt werden und die Leiter der verschiedenen Behörden bzw. deren vorgesetzte Stellen dafür Mitarbeiter und technische Ausstattung sowie deren Flexibilität voll mobilisieren, dann werden ‚Dienst-Leistungen‘ in einem Umfang möglich, wie er bei Festhalten an herkömmlichen Zuständigkeiten undenkbar gewesen wäre.

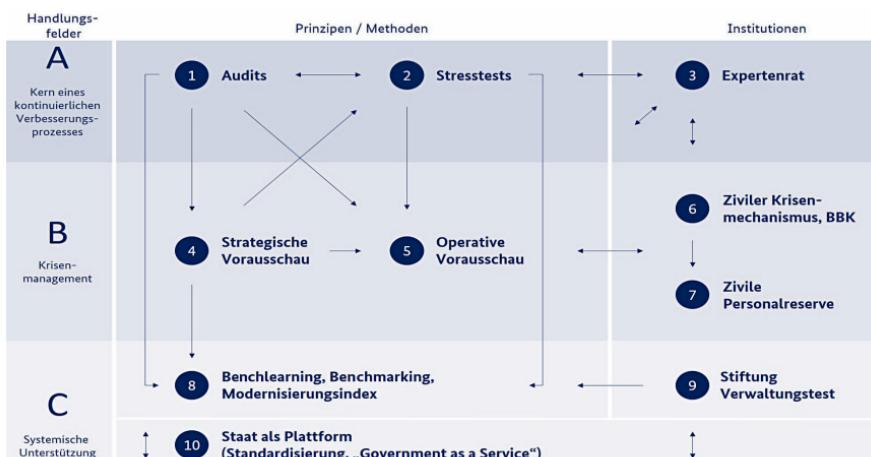
Initiative ‚Leistungsfähige Verwaltung - Zukunftsicher Staat‘

Eines haben wir aus inzwischen vielfältigen Krisenerfahrungen gelernt: Eine effiziente und digitale Verwaltung ist für einen modernen Staat unverzichtbar. Dies gilt allerdings nicht nur für die Bewältigung von Krisen. Sie ist auch in normalen Zeiten ein wichtiger Standortfaktor, ohne den Wirtschaft und Unternehmen nicht erfolgreich arbeiten können. Denn wie sich die viel zitierten Rahmenbedingungen unternehmerischen Handelns in der Praxis tatsächlich auswirken, hängt nicht nur vom Text gesetzlicher Regelungen ab, sondern mindestens ebenso davon, wie diese Regelungen an der Schnittstelle zwischen Staat und Bürger bzw. Unternehmen von der jeweiligen Verwaltung konkret umgesetzt werden. So macht es einen mehr als spürbaren Unterschied, ob Steuererklärungen oder Baugenehmigungen elektronisch rund um die Uhr entgegengenommen, bearbeitet und beantwortet werden oder ob dies in Papierform zu ganz bestimmten Öffnungszeiten und bei ganz bestimmten Behördenadressen erledigt werden muss. Gleiches gilt für Planungs- und Genehmigungsverfahren. Werden diese mit Hilfe eines zeitgemäßen Projektmanagements bzw. Projektmanagers abgewickelt, der dafür sorgt, dass alle Unterlagen vollständig und schnellstmöglich für die Erledigung der einzelnen Verfahrensschritte – wann immer möglich digital – zur Verfügung stehen, oder bleiben sie abhängig von der unterschiedlichen

Qualität der Unterlagen und von den Zufälligkeiten behördensinterner Abläufe?

Wie kann ein solches Konzept einer Verwaltungsmodernisierung konkret auf den Weg gebracht werden? Der Normenkontrollrat hat sich mit dieser Frage erstmals 2017 auseinandergesetzt mit dem Ziel, aus den Erfahrungen im Verlauf der Flüchtlingskrise zu lernen und Vorschläge für konkrete Schritte zu einer Verwaltungsmodernisierung zu machen. Ergebnis waren „Schlussfolgerungen aus der Flüchtlingskrise für die Handlungs- und Zukunftsfähigkeit von Staat und Verwaltung“¹⁰³, die im November 2017 veröffentlicht wurden.

Abbildung 11: Initiative „Leistungsfähige Verwaltung - Zukunftsicherer Staat“



Allerdings musste der Normenkontrollrat feststellen, dass das politische Interesse an solchen Reformüberlegungen nach der Bundestagswahl im September 2017 und nach dem Auslaufen der Flüchtlingskrise mehr als verhalten war. Als die Corona-Pandemie die Zweifel an Leistungsfähigkeit und Flexibilität von Behörden erneut auf die öffentliche Tagesordnung setzte, nahm der Normenkontrollrat einen neuen Anlauf. Dies mündete in eine Initiative „Leistungsfähige Verwaltung - Zukunftsicherer Staat. Empfehlungen

103 Abrufbar auf der Internetseite des Nationalen Normenkontrollrats www.normenkontrollrat.bund.de.

für eine nachhaltige Modernisierung - in der Krise, wie im Alltag¹⁰⁴ (Abbildung 11)

Welche Ziele verbinden sich mit dieser Initiative?

- Tagespolitik-unabhängige Adressierung und Bearbeitung struktureller Fragen der Staats- und Verwaltungsmodernisierung,
- Lernen aus vorangegangenen Krisen, Verbesserung der Prognose- und Strategiefähigkeit des Staates, Etablierung einer flexiblen, für Veränderungen offenen Verwaltungskultur,
- Systematische Verbesserung der staatlichen Leistungsfähigkeit, Stärkung der Resilienz und Handlungsfähigkeit öffentlicher Einrichtungen, Erhöhung des Vertrauens in Staat und Verwaltung,
- Nutzerorientierung als neues Paradigma, Verwaltungsprozesse spürbar bürgerbezogen und schneller gestalten – möglichst ohne Anträge, Automatisierung, Digitaltauglichkeit, Once-Only-Prinzip,
- Förderale Transparenz einfordern – Leistungsvergleiche vornehmen und aus Kritik lernen.

Wie können diese Ziele umgesetzt werden?

- Audits – Leistungsfähigkeit und Modernisierungsgrad einer Behörde bestimmen, selbst oder durch externe Gutachter,
- Stresstests – Handlungsfähigkeit einer Behörde in einer Überlastsituation prüfen,
- Unabhängiger Expertenrat – Audits und Stresstests nachhalten und auswerten, permanente Lobby für Staats- und Verwaltungsmodernisierung unabhängig vom politischen Tagesgeschäft

Welche konkreten Maßnahmen¹⁰⁵ stehen hinter diesen Eckpunkten?

104 Beschlossen vom Normenkontrollrat am 10. Juni 2021; abrufbar auf der Internetseite des Nationalen Normenkontrollrats unter www.normenkontrollrat.bund.de.

105 Neben dem dargestellten ‚Dreiklang‘ aus Audits, Stresstests und unabhängigem Expertenrat werden weitere ergänzende Maßnahmen vorgeschlagen wie Leistungsvergleiche und Modernisierungssindizes, eine verbesserte strategische und operative Vorausschau, eine externe, zivilgesellschaftliche Qualitätskontrolle staatlicher Leistungen, ein ziviler Krisenmechanismus mit einer zivilen Personalreserve; zu den Einzelheiten vgl. die Initiative „Zukunftsicherer Staat - leistungsfähige Verwaltung“, abrufbar unter www.normenkontrollrat.bund.de.

Audits

Regelmäßige Audits relevanter Bundesbehörden sollen deren Leistungsfähigkeit im Normalbetrieb bestimmen und konkreten Modernisierungsbedarf identifizieren. Denkbar ist eine Ausweitung auf geeignete Landes- und Kommunalbehörden sowie Sozialversicherungsträger. Leistungsfähigkeit und Krisenfestigkeit dieser Behörden sollen messbar und vergleichbar gemacht werden, auch damit diese stärker voneinander lernen können (Benchmarking und Benchlearning). Folgende Punkte stehen im Vordergrund:

- Nutzerorientierung: Werden Prozesse vom ‚Kunden‘ her gedacht und danach ausgerichtet?
- Strategiefähigkeit: Sind die Organisationsziele klar definiert? Ist Nachfrageorientierung ein Teil davon? Sind Entscheidungen an diesen Zielen ausgerichtet? Gibt es eine Wirksamkeitskontrolle?
- Effektive Behördenstrukturen: Werden Behördenabläufe auf effektives Arbeiten hin überprüft? Gibt es klare Verantwortlichkeiten von Mitarbeitern und Führungskräften?
- Personal: Sind Fach- und Führungskräfte ausreichend befähigt, die der Behörde vorgegebenen Ziele umzusetzen? Ist die Führungskultur der Zielerreichung angemessen? Wie ist es um die Leistungsbereitschaft der Mitarbeiter bestellt? Wie hoch ist der Krankenstand? Berücksichtigt die Personalplanung die demografische Entwicklung?
- Digitalisierung: Wo steht die Digitalisierung der Organisation? Wo können neue digitale Angebote für Bürger und Mitarbeiter geschaffen werden? Ist die IT-Ausstattung den Aufgaben angemessen, ist sie flexibel, skalierbar und v.a. überregional/überbehördlich kompatibel?

Selbst-Audits können hier eine wichtige Rolle spielen – durch Nutzung des international verbreiteten ‚Common Assessment Framework‘ (CAF)¹⁰⁶.

Stresstests

Während Audits den Normalbetrieb verbessern sollen, simulieren Stresstests die Leistungsfähigkeit einer Behörde in Krisensituationen. Konkret: Wie

¹⁰⁶ Dabei handelt es sich um einen international erprobten methodischen Rahmen für ein Auditing, das von Behördenmitarbeitern selbst durchgeführt werden kann; siehe hierzu im Einzelnen: Bundesministerium für Kunst, Kultur, Öffentlichen Dienst und Sport (Österreich), Common Assessment Framework, Wien 2020; sowie https://www.verwaltung-innovativ.de/DE/Steuerung/Qualitaetsmanagement/caf/caf_node.html.

reagiert die Behörde, wenn die Nachfrage nach ihren Leistungen kurzfristig beispielsweise um 30% steigt? – Situationen, die in den bisherigen Krisenerfahrungen von BAMF und BA, aber auch von Gesundheits- oder Bauämtern, Krankenhäusern und Pflegeeinrichtungen sowie vielen anderen Verwaltungen auf Länder- und Kommunalebene immer wieder erlebt werden. Durch Verbindung von Audits und Stresstests lässt sich sehen, welche Veränderungen/ Vorkehrungen erforderlich sind – bei der jeweiligen Behörde und im Blick auf das dazugehörige Verwaltungs-/Behördensystem insgesamt. Die Behördenleitung wird sich dann u.a. fragen, welche andere Einrichtung - von den dort vorhandenen Qualifikationen und der IT-Ausstattung her - für eine Kooperation bei Überlastungen in Frage käme. Auch das Thema Weiterbildung spielt eine wichtige Rolle. Denn eine größere Verwendungsbreite der Mitarbeiter trägt ganz erheblich dazu bei, dass eine Behörde intern flexibel auf unterschiedliche Arbeitsanfälle reagieren kann. Gerade in großen Ämtern können allerdings Strukturen so verfestigt sein, dass die Umsetzung von Mitarbeitern an Arbeitsschwerpunkte erst nach mühsamen Verhandlungen mit Personalräten möglich wird.

Expertenrat „Zukunftsicherer Staat - leistungsfähige Verwaltung“

Kernaufgaben eines solchen etwa 5- oder 7-köpfigen Gremiums wären:

- zum einen die Unterstützung der konzeptionellen Vorbereitung von Audits und Stresstests in Behörden und Verwaltungen, deren Begleitung und Auswertung,
- zum andern die Grundsatzfragen der Staats- und Verwaltungsmobilisierung – vor dem Hintergrund der jüngsten Krisenerfahrungen als auch der Erkenntnisse aus Audits und Stresstests.

Der Expertenrat soll die Bundesregierung in allen Fragen der Verwaltungsmobilisierung beraten und die Entwicklung in Deutschland – auch bei Ländern und Gemeinden – kritisch begleiten. Auf Basis eines Indikatoren-systems (z.B. Verwaltungsmobilisierungs-Index, Leistungsvergleiche, etc.) soll er den Stand der Verwaltungsmobilisierung transparent machen, regelmäßig bewerten und öffentlich machen. Mit Hilfe von Expertenanhörungen und Gutachten, die er vergeben kann, soll der Rat relevante Modernisierungsthemen identifizieren, dazu Ideen entwickeln, deren Machbarkeit prüfen und daraus konkrete Maßnahmenvorschläge ableiten. Diese Vorschläge sollen in regelmäßigen Abständen der Bundesregierung übergeben werden, die dazu öffentlich Stellung nimmt. Der Expertenrat begleitet und bewertet die Umsetzung seiner Vorschläge.

Um die Bedeutung des Expertenrats zu unterstreichen, sollen seine Mitglieder – analog der Regelung beim Normenkontrollrat - auf Vorschlag der Bundesregierung vom Bundespräsidenten ernannt werden. In Frage kämen für diese Aufgabe ehemalige hochrangige Politiker, Beamte und Wissenschaftler mit entsprechender Expertise.

An aktuellen Themen zur Staats- und Verwaltungsmodernisierung, mit denen sich der Expertenrat beschäftigen sollte¹⁰⁷, besteht kein Mangel:

- Krisenbewältigung und Zusammenarbeit im föderalen Staat verbessern bzw. funktionstüchtig machen: Zuständigkeiten neu austarieren, Flexibilität erhöhen, gemeinsame Reserven und Pools ausbauen,
- Krisenfestigkeit und Resilienz der Verwaltung verbessern: Leistungsfähigkeit messen (Audits und Stresstests), Vorausschau einführen, Lösungsoptionen entwickeln,
- Rechtsetzung neu denken: Gesetze evidenzbasiert, wirkungsorientiert, praxisgerecht und digitaltauglich gestalten (Gutachten des Normenkontrollrats „Erst der Inhalt – dann die Paragrafen“),
- Planungs- und Genehmigungsverfahren effizienter gestalten: Vollzug vereinheitlichen, rechtliche Prüfkriterien präzisieren, Verfahren beschleunigen, gerichtliche Überprüfung konzentrieren,
- Verwaltungskultur und -fähigkeiten verändern: Personalbestand diversifizieren (weniger Juristen, Verstärkung anderer Qualifikationen), ergebnisorientiert führen, Leistungsbereitschaft prüfen, Durchlässigkeit erhöhen (z. B. gemeinsamer transparenter Arbeitsmarkt für alle Bundesministerien), moderne Arbeitsumgebung schaffen, Dienstrecht überprüfen, ‚code of conduct‘ verändern, Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) anpassen,
- Verwaltung als Plattform konzipieren: Gemeinsame Services anbieten und Ressourcen bündeln, verbindliche Standards schaffen (analog und digital), Schnittstellen verbessern, mit Kennzahlen steuern und Ressourcenzuweisung besser managen.

Mit Hilfe des ‚Drei-Klangs‘ aus Audits, Stresstests und unabhängigem Expertenrat könnte es gelingen, eingefahrene Behördensstrukturen wieder beweglich zu machen:

- sie zu hinterfragen und auf den Prüfstand zu stellen, auch unter Einbeziehung der eigenen Mitarbeiter,

¹⁰⁷ Zur Vermeidung von Überschneidungen in Abstimmung bzw. Zusammenarbeit mit dem Nationalen Normenkontrollrat.

- ihre Stärken und Schwächen transparent und – im föderalen System – vergleichbar zu machen und
- eine Lernkurve in Gang zu setzen, die in einen kontinuierlichen Verbesserungsprozess mündet.

Dabei spielt der unabhängige Expertenrat eine zentrale Rolle, weil er der immanenzen Gefahr solcher Anläufe zur Verwaltungsmodernisierung entgegenwirken kann, nach einiger Zeit im Sande zu verlaufen. Denn die Verwaltung selbst hat – wie alle großen Organisationen – ein geringes Eigeninteresse an Selbst-Infragestellung, an Priorität für Kundenorientierung, an dem Blick von außen auf sich selbst, an durchgreifender Veränderung und Innovation und an kontinuierlichen Verbesserungsprozessen. Daher bedarf es eines Gegengewichts – eben einer unabhängigen Instanz, die immer wieder antreibt, den verlorenen Faden wieder aufnimmt und auf weiterführende Veränderungen drängt.

Im Mai 2020 entschloss sich der Normenkontrollrat, dieses Konzept – 15 Monate vor der nächsten Bundestagswahl – nicht einfach in den ‚Wartestand‘ zu schicken, bis die neue Bundesregierung im Spätherbst 2021 gebildet und arbeitsfähig sein würde. Die Erfahrungen der Corona-Pandemie hatten ein Mal mehr die Dringlichkeit des Themas Verwaltungsmodernisierung erkennen lassen, diesmal auch für eine breitere Öffentlichkeit. Der Rat kam deswegen überein, erneut den Versuch zu unternehmen, die Spalten der Bundesregierung davon zu überzeugen, mit der Umsetzung dieses Vorschlags bereits in der noch laufenden Legislaturperiode zu beginnen, um nicht weitere Zeit zu verlieren.

Um es vorwegzunehmen, dieser Versuch war am Ende nicht von Erfolg gekrönt. Dem Normenkontrollrat kamen die sich in den Folgemonaten verschlechternden Corona-Bedingungen in die Quere, die persönliche Gespräche mit Spaltenpolitikern zu herausfordernden Themen jenseits der Routine des politischen Tagesgeschäfts nahezu unmöglich machten. Denn es galt ja, Überzeugungsarbeit zu leisten und etwas ganz Neues in Angriff zu nehmen, und zwar nicht weniger als die umfassende Modernisierung der Verwaltung, die Neu-Ausrichtung ihres Denkens und Handelns, mit dem Ziel, weniger auf sich selbst zu schauen, stattdessen den Blick zuallererst auf die ‚Kunden‘ ihrer Dienstleistungen zu richten – auf Bürger und Unternehmen. Dass sich solch eine ‚Kulturrevolution‘ per Telefon oder Video-Konferenz ins Werk setzen ließe, war kaum zu erwarten. Und die Gespräche, die geführt werden konnten, zeigten dann auch, dass dieses Thema kein Selbstläufer war. Die aktivierbare Unterstützung reichte nicht aus, um den ungewöhnlichen Kraftakt einer solch weitreichenden Reform noch auf den letzten 100 Metern der Legislaturperiode erfolgreich in Gang zu setzen.

Das Fazit des Normenkontrollrats: Der kurzfristig fehlende Erfolg ändert nichts daran, dass an der Modernisierung von Staat und Gesellschaft – gerade nach den taufrischen Erfahrungen der Corona-Krise – kein Weg vorbeiführt. Die nach der Bundestagswahl am 26.9.2021 neu zu bildende Bundesregierung wird sich dieser Herausforderung früher oder später stellen müssen – unabhängig davon, von welchen Parteien sie getragen wird. Um die Diskussion bereits jetzt im Vorfeld der Bundestagswahlen in Gang zu bringen, hat der Normenkontrollrat seine Initiative ‚Leistungsfähige Verwaltung - Zukunftsicherer Staat. Empfehlungen für eine nachhaltige Modernisierung - in der Krise, wie im Alltag‘ im Juni 2021 aktualisiert, beschlossen und veröffentlicht¹⁰⁸. Er wird alles daran setzen, dass dieses strategisch wichtige Thema Eingang in die bevorstehenden Koalitionsverhandlungen findet und anschließend zu konkreten Beschlüssen von Bundesregierung und Bundestag führt.

Mut macht, dass auch die Stein-Hardenbergschen Reformen nach 1807 keine Selbstläufer waren. Auch sie mussten schwierige Hindernisse und Widerstände überwinden, nicht zuletzt in der Person des damaligen Königs Friedrich Wilhelm III, der den aus seiner Sicht zu weitgehenden Reformer Freiherrn von und zum Stein – auch auf Druck Napoleons – aus seinen Regierungsdiensten entließ. Aber der Reformdruck war so groß, dass selbst der König die anvisierten tiefgreifenden Veränderungen nicht aufhalten konnte. Insofern besteht Anlass zur Zuversicht, dass auch heute überfällige Veränderungen zwar verzögert, nicht aber aufgehalten werden können. Stein-Hardenberg II steht auf der Tagesordnung!

108 Vgl. Seite 110, Fußnote 104.

